

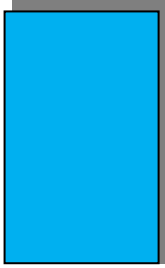
# NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN SUBANG  
TENTANG  
FASILITASI PENYELENGGARAAN PESANTREN



Kerjasama :  
DPRD KABUPATEN SUBANG  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SUBANG  
2023





## KATA PENGANTAR

---

---

Alhamdulillah, puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan yang Maha Esa, atas berkat dan rahmat-Nya sehingga Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren telah diselesaikan sebagaimana mestinya sesuai dengan target yang diharapkan. Pondok pesantren menjadi salah satu instrument pembangunan sumberdaya manusia Indonesia yang beradap. Hal ini menjadi komitmen bersama, bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, dan independensi penyelenggaraan Pesantren, serta landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan Pesantren. Tanggung jawab pemerintah daerah tentunya sangat penting mengingat teknis pemantauan pelaksanaan pondok pesantren menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Oleh karena itu, Naskah Akademik ini disusun berdasarkan hasil penelitian hukum normatif yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan bahan-bahan kepustakaan. Dengan demikian, penelitian yang dilakukan dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren ini bersifat kualitatif dengan penekanan pada konteks, isi, dan kerangka referensi yang diuraikan secara deskriptif-analitis.

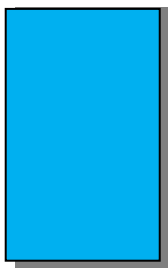
Metode pendekatan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah yuridis normatif serta menemukan hukum *in-concreto*. Cara ini dilakukan dengan harapan diperolehnya suatu hasil berupa “kerangka pemikiran” atau “paradigma baru” yang bermanfaat untuk perkembangan hukum yang akan datang (*futureologi*). Metode penemuan hukum *in-concreto* digunakan dengan maksud untuk mengetahui aturan dan hukum yang bagaimana yang sebaiknya membentuk dan menyusun Rancangan Peraturan Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren, karena masalah ini tidak hanya berkaitan dengan hukum, sehingga diperlukan pula kajian terhadap aspek-aspek terkait lainnya, seperti ekonomi dan keuangan, sosial politik dan budaya, agar materi yang disajikan dalam Naskah Akademik ini bersifat holistik dan komprehensif.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas dan mengingat pentingnya Rancangan Peraturan Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren sebagai landasan hukum dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, maka Naskah Akademik ini merupakan landasan dan kajian dalam perumusan pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Subang, Maret 2023

Tim Kerja Penyusun Naskah Akademik





## DAFTAR ISI

---

	<b>Halaman</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ii</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	2
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	3
D. Metode Penelitian .....	3
<b>BAB 2 KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK.....</b>	<b>6</b>
A. Tinjauan Teoritis tentang Pesantren .....	6
1. Sejarah Pesantren di Indonesia .....	6
2. Pengertian Pesantren .....	8
3. Tujuan dan Fungsi Pesantren .....	11
4. Tipologi Pesantren .....	14
5. Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren .....	16
B. Formulasi Penyusunan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang .....	18
1. Dasar Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren .....	18
2. Penyusunan Asas-asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren .....	23
3. Formulasi Kebijakan atas Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren .....	26



C.	Praktik Empiris tentang Pengaturan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang .....	29
1.	Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Subang .....	29
2.	Data Pesantren di Indonesia .....	39
3.	Data Pesantren di Provinsi Jawa Barat .....	41
4.	Data Pesantren di Kabupaten Subang .....	42
5.	Implikasi Penerapan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah .....	43
<b>BAB 3</b>	<b>ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....</b>	<b>47</b>
A.	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	47
B.	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851) .....	49
C.	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4301) .....	50
D.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 6398) .....	53
E.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) .....	59

F.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6406) .....	62
G.	Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 206) .....	63
H.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bansos Bersumber APBD (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 450) sebagaimana Telah Diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2019 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1560) .....	64
I.	Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 822) .....	65
J.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157) .....	66
K.	Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1432) .....	67
L.	Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1405) .....	68
<b>BAB 4</b>	<b>LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....</b>	<b>69</b>
A.	Landasan Filosofis .....	69
B.	Landasan Sosiologis .....	73
C.	Landasan Yuridis .....	77
<b>BAB 5</b>	<b>JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN .....</b>	<b>81</b>
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren .....	81

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren .....	83
<b>BAB 6 PENUTUP .....</b>	<b>102</b>
A. Kesimpulan .....	102
B. Saran .....	103
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>104</b>



**BAB**  
**1****PENDAHULUAN**

---

---

**A. Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara demokratis memberikan jaminan bagi setiap warga negara untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, serta memilih pendidikan dan pengajaran dalam satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam upaya untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia, Pondok Pesantren yang tumbuh dan berkembang di masyarakat dengan kekhasannya telah berkontribusi penting dalam mewujudkan Islam yang rahmatan lil'alamin dengan melahirkan insan beriman yang berkarakter, cinta tanah air dan berkemajuan, serta terbukti memiliki peran nyata baik dalam pergerakan dan perjuangan meraih kemerdekaan maupun pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pondok Pesantren sebagai subkultur memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Pondok Pesantren merupakan lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt., menyemaikan akhlak mulia, serta memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alamin yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pendidikan Pondok Pesantren pada umumnya diselenggarakan oleh masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Jauh sebelum Indonesia merdeka, pendidikan yang diselenggarakan oleh Pondok Pesantren sudah lebih dahulu berkembang. Selain menjadi akar budaya bangsa, nilai agama disadari merupakan bagian tidak terpisahkan dalam pendidikan.

Pendidikan Pondok Pesantren juga berkembang karena mata pelajaran/kuliah pendidikan agama yang dinilai menghadapi berbagai keterbatasan. Secara historis, keberadaan Pondok Pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan

masyarakat, terlebih lagi karena Pondok Pesantren bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan lainnya.

Untuk menjamin penyelenggaraan Pondok Pesantren dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat, diperlukan pengaturan untuk memberikan rekognisi, aliriasi, dan fasilitasi kepada Pondok Pesantren berdasarkan tradisi dan kekhasannya. Sementara itu, pengaturan mengenai Pondok Pesantren belum mengakomodasi perkembangan, aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat, serta belum menempatkan pengaturan hukumnya dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang terintegrasi dan komprehensif. Hal tersebut menyebabkan perlakuan hukum yang tidak sesuai dengan norma berdasarkan kekhasan dan kesenjangan sumber daya yang besar dalam pengembangan Pondok Pesantren.

Pondok Pesantren sebagai bagian strategis dari kekayaan tradisi dan budaya bangsa Indonesia yang perlu dijaga kekhasannya, Pondok Pesantren perlu diberi kesempatan untuk berkembang dan ditingkatkan mutunya oleh semua komponen bangsa, termasuk Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, diperlukan sebuah Peraturan Daerah yang dapat dijadikan sebagai landasan hukum yang kuat dan menyeluruh dalam penyelenggaraan Pondok Pesantren di Kabupaten Subang yang dapat memberikan rekognisi terhadap kekhasannya, sekaligus sebagai landasan hukum untuk memberikan afirmasi dan fasilitasi bagi pengembangan Pondok Pesantren di Kabupaten Subang.

Atas dasar itu, Pemerintah Kabupaten Subang mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren yang harus dibentuk melalui Peraturan Daerah dengan tahapan pembentukan atas tahap formulasi atau legislatif,<sup>1</sup> tahap penerapan atau yudikatif, dan tahap pelaksanaan atau eksekutif/administratif yang tidak dapat dilepaskan dari nilai yuridis, yakni mewujudkan prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan terkait, dan nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, sehingga dapat menampung segala kenyataan hidup masyarakat dewasa ini, serta nilai filosofis yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran<sup>2</sup> serta kemanfaatan bagi kemaslahatan masyarakat Kabupaten Subang.

Aktualisasi pembangunan hukum tersebut, salah satunya berupa terbentuknya suatu peraturan daerah, dalam hal ini adalah **Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren** yang saat ini masih rancangan dan sedang dalam proses untuk dijadikan Peraturan Daerah.

## B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan diidentifikasi sebagai berikut :

<sup>1</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 75.

<sup>2</sup> A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995, hlm. 7.



1. Sejauhmana jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren ?
2. Bagaimana ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren ?

### C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Adapun tujuan dan kegunaan dilakukannya penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.
2. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

### D. Metode Penelitian

Cara memperoleh data yang digunakan sebagai bahan pembahasan dan analisis dalam penelitian ini, sehingga dapat dipertanggungjawabkan, maka menggunakan metode-metode penelitian sebagai berikut :

#### 1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan berbagai masalah hukum, dan fakta untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya<sup>3</sup> yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

#### 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menelusuri, mengkaji dan meneliti data sekunder<sup>4</sup> yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

#### 3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam dua tahap, yaitu penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*).

- a. Penelitian kepustakaan, yaitu mengumpulkan data sekunder terdiri dari bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, misalnya :
  - 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
  - 2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, Jakarta, 1986, hlm. 9-10.

<sup>4</sup> *Ibid.*

- Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851).
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4301).
  - 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 6398).
  - 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
  - 6) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6406).
  - 7) Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 206).
  - 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bansos Bersumber APBD (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 450) sebagaimana Telah Diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 tahun 2019 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1560).
  - 9) Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 822).

- 10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157).
- 11) Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1432).
- 12) Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1405).

Di samping, bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer, seperti misalnya karya ilmiah dan tulisan para ahli.

- b. Penelitian lapangan merupakan penelitian data primer yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang diperlukan guna menunjang data sekunder.<sup>5</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian yang ada dikumpulkan oleh peneliti dengan teknik studi kepustakaan, yaitu melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang erat kaitannya dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

#### 5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisis dengan menggunakan metode normatif kualitatif.<sup>6</sup> Normatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan yang ada<sup>7</sup> sebagai norma hukum positif serta hasil penelitian lapangan yang dilakukan. Selanjutnya diadakan analisis secara kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif tanpa menggunakan rumus-rumus secara matematis.

#### 6. Lokasi Penelitian

Penelitian kepustakaan dilakukan di Perpustakaan Universitas Subang dan Perpustakaan Daerah Kabupaten Subang, sedangkan penelitian lapangan dilakukan di Pemda Kabupaten Subang.

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 12.

<sup>6</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989, hlm. 24-25.

<sup>7</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 97.

## BAB

## 2

**KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS****A. Tinjauan Teoritis tentang Pesantren****1. Sejarah Pesantren di Indonesia**

Pondok Pesantren dikenal di Indonesia sejak zaman Walisongo sebagai salah satu tempat berlangsungnya intraksi antara guru dan murid, kiyai dan santri dalam intensitas yang relatif dalam rangka mentransfer ilmu-ilmu keislaman dan pengalaman.<sup>8</sup> Ketika itu Sunan Ampel mendirikan sebuah padepokan di Ampel Surabaya dan menjadikannya pusat pendidikan di Jawa. Para santri yang berasal dari pulau Jawa datang untuk menuntut ilmu agama, bahkan di antara para santri ada yang berasal dari Gowa dan Tallo, Sulawesi. Dikatakan Pesantren Ampel yang didirikan oleh Syaikh Maulana Malik Ibrahim, merupakan cikal bakal berdirinya pesantren-pesantren di Tanah Air sebab para santri setelah menyelesaikan studinya merasa berkewajiban mengamalkan ilmunya di daerahnya masing-masing, maka didirikanlah pondok-pondok pesantren dengan mengikuti pada apa yang mereka dapatkan di Pesantren Ampel.<sup>9</sup>

Sejarahnya, misalnya Pesantren Giri di Gresik bersama institusi sejenis di Samudra Pasai telah menjadi pusat penyebaran ke-Islaman dan peradaban ke berbagai wilayah Nusantara. Pesantren Ampel Denta menjadi tempat para wali yang mana kemudian dikenal dengan sebutan wali songo atau sembilan wali menempa diri. Dari pesantren Giri, santri asal Minang, Datuk dari Bandang, membawa peradaban Islam ke Makassar dan Indonesia bagian Timur lainnya, lalu melahirkan Syekh Yusuf, ulama besar dan tokoh pergerakan bangsa mulai dari Makassar, Banten, Srilanka hingga Afrika Selatan.<sup>10</sup> Dilihat dari sejarahnya, pesantren memiliki usia yang sama tuanya dengan Islam di Indonesia. Syaikh Maulana Malik Ibrahim dapat dikatakan sebagai peletak dasar-dasar pendidikan pesantren di Indonesi. Pesantren pada masa awal pendiriannya merupakan media untuk menyebarkan Islam dan karenanya memiliki peran besar dalam perubahan sosial masyarakat Indonesia.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Fatah Ismail, *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 25.

<sup>9</sup> Herman, "Sejarah Pesantren di Indonesia", *Jurnal Al-Ta'dib*, Vol. 6 No. 2, STAIN Kediri, Juli – Desember 2013, hlm. 149.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

Pada masa awal perkembangan Islam di Nusantara, perhatian pemerintah kerajaan Islam terhadap berkembangnya pendidikan Islam cukup besar, namun pada masa VOC maupun pemerintahan Hindia Belanda kondisi ini berubah. Masyarakat Islam yang taat seakan-akan diasingkan. Para ulama dijauhkan dari masyarakat karena dianggap membawa potensi terjadinya “kerusuhan”, hal ini dapat dilihat dari kebijakan pemerintah kolonial terhadap jamaah haji. Pemerintah mempersulit keberangkatan para jamaah haji Nusantara dengan berbagai kebijakan dan berusaha mencegah mereka pulang ke tanah airnya. Pada akhirnya Pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam cenderung menyingkir dari pengaruh-pengaruh pemerintah dan dari posisi pendiriannya pun nampak, bahwa pesantren menjauh dari pusat pemerintahan.<sup>12</sup>

Di awal Abad 19, Kiai Basari dari Pesantren Tegalrejo-Ponorogo mengambil peran besar yang menempa banyak tokoh besar seperti Pujangga Ronggowarsito. Pada akhir abad itu, posisi serupa diperankan oleh Kiai Kholil, Bangkalan-Madura. Dialah yang mendorong dan merestui K.H. Hasyim Asy’ari atau Hadratus Syeikh, santrinya dari pesantren Tebu Ireng – Jombang, untuk membentuk Nahdlatul Ulama (NU). NU pun menjadi organisasi massa Islam terbesar dan paling berakar di Indonesia. Di jalur yang sedikit berbeda, rekan seperguruan Hadratus Syeikh di Makkah, KH Ahmad Dahlan pun mengambil peran yang kemudian mempengaruhi kelahiran “pesantren moderen” seperti Pondok Gontor – Ponorogo yang berdiri pada tahun 1926. Pondok ini selain memasukkan sejumlah mata pelajaran umum kedalam kurikulumnya, juga mendorong para santrinya untuk mempelajari bahasa Inggris selain bahasa Arab dan melaksanakan sejumlah ekstra kurikuler seperti olah raga, kesenian dan sebagainya.<sup>13</sup>

Seiring perkembangan pesantren yang semakin pesat serta di banjirinya kitab-kitab agama berbahasa arab, maka secara umum model pembelajaran yang digunakan adalah dengan mengambil bentuk halaqah seperti yang berlaku di Bashra dan Bagdad.<sup>14</sup> Modernisasi pendidikan Islam di Indonesia, yang berkaitan erat dengan pertumbuhan gagasan modernisasi Islam di kawasan ini, mempengaruhi dinamika keilmuan dilingkungan pesantren.<sup>15</sup> Bahkan sejumlah pesantren bergerak lebih maju lagi. Berkaitan dengan gagasan tentang “kemandirian” santri telah menyelesaikan pendidikan mereka di pesantren, beberapa pesantren memperkenalkan semacam kegiatan atau latihan keterampilan dalam sistem pendidikan mereka. Bentuk, sistem dan metode pesantren di Indonesia dapat dibagi kepada dua periodisasi; Pertama, Ampel (salaf) yang mencerminkan kesederhanaan secara komprehensif. Kedua, Periode Gontor yang mencerminkan kemodernan dalam sistem, metode dan fisik bangunan. Periodisasi ini tidak menafikan adanya pesantren sebelum munculnya Ampel dan Gontor. Sebelum Ampel muncul, telah berdiri pesantren yang dibina oleh Syaikh Maulana Malik Ibrahim. Demikian juga halnya dengan Gontor, sebelumnya telah ada yang justru menjadi cikal bakal Gontor-pesantren Tawalib, Sumatera.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Azyumarid Azra, *Pendidikan Islam : Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, Logos wacana Ilmu, Jakarta, 2000, hlm. 100.

<sup>14</sup> Simuh, *Islam dan Pergumulan Budaya Jawa*, Teraju, Jakarta Selatan, 2003, hlm. 66.

<sup>15</sup> Azyumardi Azra, *Esesi-esesi Intelektual Muslim dan Pendidikan Islam*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 1998, hlm. 90.

<sup>16</sup> Herman, *Op. Cit.*, hlm. 152.



Pembagian di atas didasarkan pada besarnya pengaruh kedua aliran dalam sejarah kepesantrenan di Indonesia. Sifat kemodernan Gontor tidak hanya terletak pada bentuk penyampaian materi yang menyerupai sistem sekolah atau perkuliahan di perguruan tinggi, tapi juga pada gaya hidup. Hal ini tercermin dari pakaian santri dan gurunya yang mengenakan celana dan dasi. Berbeda dengan aliran Ampel yang sarungan dan sorogan, hal ini bisa dimaklumi, mengingat para Kyai salaf menekankan perasaan anti kolonial pada setiap santri dan masyarakat, hingga timbul fatwa bahwa memakai celana dan dasi hukumnya haram berdasarkan sebuah hadist yang berbunyi : “Barang siapa yang menyerupai suatu kaum (golongan), maka dia termasuk golongan itu”.<sup>17</sup> Dalam hal ini, Gontor telah berani melangkah maju menuju perubahan yang saat itu masih dianggap tabu, namun demikian bukan tidak beralasan. Penggunaan dasi dan celana yang diterapkan Gontor adalah untuk mendobrak mitos, bahwa santri selalu terkebelakang dan ketinggalan zaman. Prinsip ini tercermin dengan masuknya materi bahasa Inggris menjadi pelajaran utama setelah bahasa Arab dan agama.

## 2. Pengertian Pesantren

Secara terminologis dapat dijelaskan bahwa pendidikan pesantren adalah merupakan tempat di mana dimensi ekstorik (penghayatan secara lahir) Islam diajarkan,<sup>18</sup> dilihat dari segi bentuk dan sistemnya berasal dari India. Sebelum proses penyebaran Islam di Indonesia, sistem tersebut telah digunakan secara umum untuk pendidikan dan pengajaran agama Hindu. Setelah Islam masuk dan tersebar di Indonesia, sistem tersebut kemudian diambil oleh Islam. Istilah pesantren sendiri seperti halnya istilah mengaji, langgar, atau surau di Minangkabau, Rangkang di Aceh bukan berasal dari istilah Arab, melainkan India, namun bila kita menengok waktu sebelum tahun 60-an, pusat-pusat pendidikan tradisioanal di Indonesia lebih dikenal dengan sebutan pondok, barangkali istilah pondok berasal dari kata Arab *funduq*<sup>19</sup> yang berarti pesangrahan atau penginapan bagi para musafir.

Selain itu, pesantren adalah bentuk pendidikan tradisional di Indonesia yang sejarahnya telah mengakar secara berabad-abad jauh sebelum Indonesia merdeka dan sebelum kerajaan Islam berdiri,<sup>20</sup> ada juga yang menyebutkan bahwa pesantren mengandung makna ke-Islaman sekaligus keaslian (*indigenous*) Indonesia. Kata “pesantren” mengandung pengertian sebagai tempat para santri atau murid pesantren, sedangkan kata “santri” diduga berasal dari istilah sansekerta “*sastri*” yang berarti “melek huruf”, atau dari bahasa Jawa “*cantrik*” yang berarti orang yang mengikuti gurunya kemanapun pergi. Dari sini kita memahami bahwa pesantren setidaknya memiliki tiga unsur, yakni : Santri, Kyai dan Asrama. Banyak dari kalangan yang memaknai pesantren dengan bentuk fisik pesantren itu sendiri, berupa bangunan-bangunan tradisional, para santri yang sederhana dan juga kepatuhan mutlak para santri pada kyainya, atau di sisi lain, tidak sedikit yang mengenal pesantren dari aspek yang

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Said Agil Syiraj, et. al., *Pesantren Masa Depan, Wacana Pemberdayaan dan Transformasi Pesantren*, Pustaka Hidayah, Bandung, 1999, hlm. 85.

<sup>19</sup> Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Arab Indonesia Al-Munawwir*, Pustaka Progressif, Surabaya, 1997, hlm. 97.

<sup>20</sup> Abdul Munir Mul Khan, *Nalar Spritual Pendidikan*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 2002, hlm. 180.



lebih luas, yaitu peran besar dunia pesantren dalam sejarah penyebaran Islam di Indonesia, begitu pula begitu besarnya sumbangsih pesantren dalam membentuk dan memelihara kehidupan sosial, kultural, politik dan keagamaan.<sup>21</sup>

Selain itu juga menyebutkan bahwa kata pesantren yang berasal dari akar kata santri dengan awalan “Pe” dan akhiran “an” berarti tempat tinggal para santri. Para ahli berpendapat, bahwa istilah santri berasal dari bahasa *Tamil*, yang berarti guru mengaji. Menurut beberapa ahli, sebagaimana yang dikutip oleh Zamakhsyari, antara lain : Jhons, menyatakan bahwa kata santri berasal dari bahasa Tamil yang berarti guru mengaji, sedangkan C.C. Berg berpendapat, bahwa istilah ini berasal dari istilah *shastri* yang dalam bahasa India berarti orang yang tahu buku-buku suci agama Hindu, atau seorang sarjana ahli kitab suci agama Hindu. Kata *shastri* berasal dari kata *shastra* yang berarti buku-buku suci, buku-buku agama, atau buku-buku tentang ilmu pengetahuan.<sup>22</sup>

Potret Pesantren pada dasarnya adalah sebuah asrama pendidikan Islam tradisional di mana para siswanya tinggal bersama dan belajar ilmu-ilmu keagamaan di bawah bimbingan guru yang lebih dikenal dengan sebutan Kyai. Asrama untuk para siswa tersebut berada dalam kompleks pesantren di mana Kyai bertempat tinggal. Di samping itu juga ada fasilitas ibadah berupa masjid dan biasanya kompleks pesantren dikelilingi dengan tembok untuk dapat mengawasi arus keluar masuknya santri. Dari aspek kepemimpinan pesantren Kyai, karena Kiyai memiliki kedudukan yang tak terjangkau, tak dapat sekolah dan masyarakat memahami kagungan Tuhan dan rahasia alam<sup>23</sup> memegang kekuasaan yang hampir-hampir mutlak. Tegasnya Kiyai adalah tempat bertanya atau sumber referensi, tempat menyelesaikan segala urusan dan tempat meminta nasihat dan fatwa.<sup>24</sup> Pondok, Masjid, santri, kyai dan pengajaran kitab-kitab klasik merupakan lima elemen dasar yang dapat menjelaskan secara sederhana apa sesungguhnya hakikat pesantren, sehingga dengan demikian dari asal kata, maka dapat kita ambil benang merah mengenai pengertian pesantren secara istilah yakni, pesantren merupakan sebuah lembaga pendidikan Islam yang menampung sejumlah santri maupun santriwati dalam rangka mempelajari ilmu-ilmu agama di bawah bimbingan seorang Kyai.

Menurut Sudjoko Prasodjo, sebagaimana telah dikutip oleh Dr. Manfred Ziemek, mungkin istilah “pondok” diambil dari khazanah bahasa Arab “funduq” yang berarti ruang tidur, wisma atau hotel sederhana. Dalam dunia pesantren, pondok merupakan unsur penting karena fungsinya sebagai tempat tinggal atau asrama santri, sekaligus untuk membedakan apakah lembaga tersebut layak dinamakan pesantren atau tidak. Mengingat terkadang sebuah masjid atau bahkan musholla setiap saat ramai dikunjungi oleh kalangan mereka yang bersungguh-sungguh dalam menuntut ilmu agama, akan tetapi tidak dikenal sebagai pesantren lantaran tidak memiliki bangunan pondok atau asrama santri.<sup>25</sup> Damopolii menyimpulkan bahwa istilah pondok maupun pesantren sama-sama mengandung substansi pengertian sebagai tempat tinggal para santri, sehingga pemakaian istilah tersebut secara bersamaan yang lazim adalah pondok

<sup>21</sup> Herman, *Op. Cit.*, hlm. 147.

<sup>22</sup> Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren : Studi tentang Pandangan Kyai*, LP3ES, Jakarta, 1997, hlm. 18.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 56.

<sup>24</sup> Abuddin Nata(Editor), *Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan Lembaga-lembaga Pendidikan Islam di Indonesia*, Grasindo, Jakarta 2001, hlm. 42.

<sup>25</sup> Manfred Ziemek, *Pesantren dalam Perubahan Sosial*, P3M, Jakarta, 1986, hlm. 98-99.

pesantren merupakan penguatan makna saja. Akan tetapi, penggunaan salah satunya saja sebenarnya sudah dianggap cukup memadai untuk mendeskripsikan lembaga pendidikan Islam yang dianggap indigenous (asli) berasal dari Indonesia ini.<sup>26</sup>

Mastuhu berpendapat bahwa pesantren adalah lembaga Pendidikan tradisional Islam yang mempelajari, memahami, mendalami, menghayati dan mengamalkan ajaran agama Islam dengan menekankan pentingnya moral keagamaan sebagai pedoman perilaku sehari-hari.<sup>27</sup> Kemudian menurut K.H. Imam Zarkasyi, dalam buku Pekan Perkenalan Pondok Modern Gontor, pesantren didefinisikan sebagai lembaga pendidikan Islam dengan sistem asrama, di mana kiai sebagai sentral figurinya, masjid sebagai pusat kegiatan yang menjiwainya, dan pengajaran agama Islam di bawah bimbingan kiai yang diikuti santri sebagai kegiatan rutusnya.<sup>28</sup>

Pesantren sebagai subkultur memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Pesantren merupakan lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Subhanahu wa ta'ala, menyemaikan akhlak mulia, serta memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alamin. Pendidikan Pesantren pada umumnya diselenggarakan oleh masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Jauh sebelum Indonesia merdeka, pendidikan yang diselenggarakan oleh Pesantren sudah lebih dahulu berkembang. Selain menjadi akar budaya bangsa, nilai agama disadari merupakan bagian tidak terpisahkan dalam pendidikan. Pendidikan Pesantren juga berkembang karena mata pelajaran/kuliah pendidikan agama yang dinilai menghadapi berbagai keterbatasan. Secara historis, keberadaan Pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan lainnya.

Untuk menjamin penyelenggaraan Pesantren di Indonesia dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat, pemerintah telah menetapkan landasan hukum sebagai bentuk rekognasi, afirmasi, dan fasilitasi penyelenggaraan Pesantren melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren yang kelahirannya bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, bahwa Pesantren sebagai berikut :

“Pondok Pesantren, Dayah, Surau, Meunasah atau sebutan lain yang selanjutnya disebut Pesantren adalah Lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat islam, dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Subhanahu Wa ta'ala, menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran islam rahmatan lil'alamin yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam,

<sup>26</sup> Damopoli M., *Pesantren Modern IMM Pencetak Muslim Modern*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 157.

<sup>27</sup> Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*, INIS, Jakarta, 1994, hlm. 55.

<sup>28</sup> Naskah Akademik Kota Batam tentang Penyelenggaraan Pesantren, 2020, hlm. 17.

keteladanan dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan definisi yang diberikan di atas, merupakan definisi umum yang melingkupi segala jenis bentuk lembaga pendidikan pesantren dari berbagai daerah yang ada di Indonesia. Meskipun pada umumnya Pesantren memiliki fungsi yang sama namun pada praktiknya baik secara kurikulum serta metode pembelajaran dan pengajaran memiliki aneka ragam bentuk dan cara sesuai dengan budaya dan adat dari masing-masing daerah, namun secara umum pesantren dapat dibagi atas :<sup>29</sup>

- a. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian kitab kuning;
- b. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk Dirasah Islamiah dengan pola pendidikan mualimin; dan
- c. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum.

### 3. Tujuan dan Fungsi Pesantren

Di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren disebutkan penyelenggaraan pendidikan pesantren memiliki 3 (tiga) tujuan :<sup>30</sup>

- a. Membentuk individu yang unggul di berbagai bidang, yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, berilmu, mandiri, tolong-menolong, seimbang, dan moderat;
- b. Membentuk pemahaman agama dan keberagaman yang moderat dan cinta tanah air, serta membentuk perilaku yang mendorong terciptanya kerukunan hidup beragama;
- c. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang berdaya dalam memenuhi kebutuhan pendidikan warga negara maupun kesejahteraan sosial masyarakat pada umumnya.

Apabila dianalisis secara mendalam, ada pelebaran tujuan pendidikan yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019, dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 fungsi dan tujuan disebutkan untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Sementara itu, di dalam Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 yang bersinggungan langsung dengan pendidikan keagamaan disebutkan fungsi pendidikan keagamaan untuk mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama, sedangkan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 6-7.

<sup>30</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019.

2007 disebutkan, bahwa pendidikan agama berfungsi membentuk manusia Indonesia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa serta berakhlak mulia dan mampu menjaga kedamaian dan kerukunan hubungan inter dan antarumat beragama.

Berdasarkan perbandingan ketiga peraturan tersebut terlihat bahwa, dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 ada penambahan kata “moderat” yang mana kata moderat ini tidak ditemukan baik dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007. Pastinya penambahan sebuah kata memberi isyarat, kebijakan/politik negara. Oleh karena itu, penambahan kata moderat, guna memastikan pesantren mendorong setiap lulusan untuk cinta tanah air, berpaham multikultural, memiliki pandangan hidup berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penambahan kata ini relevan dengan situasi radikalisme yang marak berkembang di Indonesia, sehingga diharapkan pesantren berada dalam garda terdepan untuk menghilangkan sikap radikalisme yang mulai berkembang bahkan menjadi modal dan model Islam moderat. Pendidikan pesantren pada akhirnya diharapkan membentuk santri yang miliki keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, menyemai akhlak mulia, memegang teguh toleransi, keseimbangan dan moderat, rendah hati, dan cinta tanah air berdasarkan ajaran Islam serta menganut Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>31</sup>

Di samping mempunyai tujuan, pesantren menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 memiliki fungsi sebagai berikut :

a. Fungsi Pendidikan

Pesantren sebagai lembaga pendidikan, telah eksis di tengah masyarakat selama enam abad (mulai abad ke 15 hingga sekarang) dan sejak awal berdirinya telah menawarkan pendidikan kepada mereka yang masih buta huruf. Pesantren pernah menjadi satu-satunya institusi pendidikan milik masyarakat pribumi yang memberikan kontribusi sangat besar dalam membentuk masyarakat melek huruf (*literacy*) dan melek budaya (*cultural literacy*).<sup>32</sup> Sebagai suatu lembaga pendidikan Islam, pesantren dari sudut historis kultural dapat dikatakan sebagai “*training center*” yang otomatis menjadi “*cultural central*” Islam yang disahkan atau dilembagakan oleh masyarakat, setidaknya-tidaknya oleh masyarakat Islam sendiri yang secara *de facto* tidak dapat diabaikan oleh pemerintah.<sup>33</sup>

Berawal dari bentuk pengajian yang sangat sederhana, pada akhirnya pesantren berkembang menjadi lembaga pendidikan secara reguler dan diikuti oleh masyarakat, dalam pengertian memberi pelajaran secara material maupun immaterial, yakni mengajarkan bacaan kitab-kitab yang ditulis oleh ulama-ulama abad pertengahan dalam wujud kitab kuning. Titik tekan pola pendidikan secara material, diharapkan setiap santri mampu menghatamkan kitab-kitab kuning sesuai dengan target yang di harapkan, yakni membaca seluruh isi kitab yang diajarkan. Sedangkan pendidikan dalam arti immaterial cenderung berbentuk suatu upaya perubahan sikap santri, agar

<sup>31</sup> Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019.

<sup>32</sup> Mujamil Qomar, *Pesantren dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Insitusi*, Erlangga, Jakarta, Tt., hlm. xiii.

<sup>33</sup> Djamaluddin dan Abdullah Aly, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, Pustaka Setia, Bandung, 1998, hlm. 97.

santri menjadi pribadi yang tangguh dalam kehidupan sehari-hari. Atau dengan kata lain mengantarkan anak didik menjadi dewasa secara psikologis.<sup>34</sup>

Pesantren sebagai lembaga pendidikan yang mempunyai tujuan yang tidak jauh berbeda dengan pendidikan agama Islam, yakni mencapai akhlak yang sempurna atau mendidik budi pekerti dan jiwa. Maksud mencapai akhlak yang sempurna, yakni dapat digambarkan pada terciptanya pribadi muslim yang mempunyai indikator iman, taqwa, taat menjalankan ibadah, berakhlak mulia dan dewasa secara jasmani dan rohani, serta berusaha untuk hidup sesuai dengan ajaran Islam. Dalam menjalankan fungsi pendidikan, pesantren menjadi bahagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional, baik jenjang pendidikan formal maupun nonformal.

b. Fungsi Dakwah

Pesantren memegang peranan penting dalam penyebaran paham agama Islam. Dalam hal ini pesantren harus mengembangkan dakwah untuk menanamkan nilai ajaran agama dan menjaga moralitas umat, memperhatikan tradisi dan kebudayaan masyarakat, mengikuti perkembangan yang ada di masyarakat, menjaga kerukunan hidup umat beragama, selaras dengan nilai kebangsaan dan cinta tanah air serta menjadikan umat Islam di Indonesia sebagai rujukan dunia dalam praktik keberagaman yang moderat.<sup>35</sup> Nuansa dakwah dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 merupakan kampanye (penyebaran) Islam rahmatan lilalamin, moderat, toleran serta mengaja untuk cinta tanah air. Bahkan guna mengawal semangat nuansa dakwah tersebut, pesantren perlu membentuk lembaga dakwah khusus agar pengorganisasian secara terstruktur dan terencana.<sup>36</sup> Pastinya dengan adanya badan dakwah khusus pesantren akan muncul sistematisa dakwah dan target capaian setiap dakwah yang akan dilakukan oleh pesantren. Pengaturan ini diharapkan muncul keteraturan yang lebih positif.

c. Fungsi Pemberdayaan

Dalam hal ini terbukanya ruang yang seluas-luasnya agar pesantren memastikan bagaimana pesantren menjadi mandiri, serta memastikan santri dan masyarakat umum memiliki keterampilan sebagai modal untuk berdaya, hingga dapat produktif dalam mengisi pembangunan bangsa dan negara. Kalau dilihat pengalaman historis, peran pemberdayaan bukanlah hal yang baru dalam dunia pesantren. Fakta empiris para pendidik/santri di pesantren biasanya memiliki usaha (bisnis) baik pada sektor perikanan, perkebunan, pertanian. Ditemukan juga keberadaan pesantren berdampak positif bagi masyarakat sekitar, biasanya dengan adanya pesantren akan muncul berbagai unit usaha untuk menyediakan berbagai kebutuhan para santri seperti warung beras, warung nasi, warung sayur-sayuran, toko baju, pasar ikan hingga berbagai kebutuhan lainnya.

Guna memastikan pemberdayaan masyarakat; baik untuk pendidik, santri, masyarakat sekitar bahkan masyarakat yang lebih luas, pesantren dapat melakukan :<sup>37</sup>

<sup>34</sup> M. Bahri Ghazali, *Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Prasasti, Jakarta, 2003, hlm. 36-37.

<sup>35</sup> Pasal 40 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019.

<sup>36</sup> Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019.

<sup>37</sup> Pasal 45 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019

- 1) Pelatihan dan praktik kerja lapangan;
- 2) Penguatan potensi dan kapasitas ekonomi pesantren dan masyarakat;
- 3) Pendirian koperasi, lembaga keuangan, dan lembaga usaha mikro, kecil dan menengah;
- 4) Pendampingan dan bantuan pemasaran terhadap produk masyarakat;
- 5) Pinjaman dan bantuan keuangan;
- 6) Bimbingan manajemen keuangan, optimalisasi dan kendali mutu;
- 7) Kegiatan sosial kemasyarakatan;
- 8) Pemamfaatan dan pengembangan teknologi industri; dan
- 9) Pengembangan program lainnya.

#### 4. Tipologi Pesantren

Sejak awal pertumbuhannya, dengan bentuknya yang khas dan bervariasi, pondok pesantren terus berkembang. Namun perkembangan yang signifikan muncul setelah terjadi persinggungan dengan sistem persekolahan atau juga dikenal dengan sistem madrasah, yaitu sistem pendidikan dengan pendekatan klasikal sebagai lawan dari sistem individual yang berkembang di pondok pesantren sebelumnya. Berbagai pola pesantren telah diklasifikasikan, baik dari sudut pandangan kurikulum, sistem pendidikan, maupun dari pola pembelajaran yang dilaksanakan oleh pesantren. Tujuannya tidak lain adalah untuk mempermudah memahami dinamika perkembangan pesantren secara umum.

Kementerian Agama Republik Indonesia membagi Pesantren menjadi 3 (tiga) tipe, yaitu<sup>38</sup>.

- a. Pesantren Tipe A, mempunyai ciri :
  - 1) Para santri belajar dan menetap di pesantren.
  - 2) Kurikulum tidak tertulis secara eksplisit melainkan memakai *hiddencurriculum* (benak kiai).
  - 3) Pola pembelajaran menggunakan metode pembelajaran asli milik pesantren (sorogan, bandongan, dan lain sebagainya).
  - 4) Tidak menyelenggarakan pendidikan dengan sistem madrasah.
- b. Pesantren Tipe B, mempunyai ciri :
  - 1) Para santri tinggal dalam pondok/pesantren.
  - 2) Pembelajaran menggunakan perpaduan pola pembelajaran asli pesantren dengan sistem madrasah.
  - 3) Terdapatnya kurikulum yang jelas.
  - 4) Memiliki tempat khusus yang berfungsi sebagai sekolah (madrasah).
- c. Pesantren Tipe C, mempunyai ciri :
  - 1) Pesantren hanya semata-mata tempat tinggal (asrama) bagi para santri.
  - 2) Para santri belajar di madrasah/sekolah yang letaknya tidak jauh dengan pesantren.

<sup>38</sup> Tim Depag Republik Indonesia, *Pola Pembelajaran di Pesantren*, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam, Jakarta, 2003, hlm. 18.

- 3) Waktu belajar di pesantren biasanya malam/siang hari jika para santri tidak belajar di sekolah/madrasah (ketika mereka di pesantren).
- 4) Pada umumnya tidak terprogram dalam kurikulum yang jelas dan baku.

Secara faktual ada beberapa tipe pondok pesantren yang berkembang dalam masyarakat, yaitu :<sup>39</sup>

a. Pondok Pesantren Tradisional

Pondok pesantren ini masih tetap mempertahankan bentuk aslinya dengan semata-mata mengajarkan kitab yang ditulis oleh ulama abad ke 15 dengan menggunakan bahasa Arab. Pola pengajarannya dengan menerapkan sistem halaqoh yang dilaksanakan di masjid atau surau. Hakekat dari sistem pengajaran halaqoh adalah penghapalan yang titik akhirnya dari segi metodologi cenderung terciptanya santri yang menerima dan memiliki ilmu. Artinya ilmu itu tidak berkembang kearah paripurnanya ilmu itu, melainkan hanya terbatas pada apa yang diberikan oleh kiyainya. Kurikulumnya tergantung sepenuhnya kepada para kiai pengasuh pondoknya. Santrinya ada yang menetap di dalam pondok (santri mukim) dan santri yang tidak menetap di dalam pondok (santri kalong). Pada perkembangannya, pondok pesantren tidaklah semata-mata tumbuh atas pola lama yang bersifat tradisional melainkan dilakukan suatu inovasi dalam pengembangan suatu sistem. Dengan demikian, agama Islam semakin tersebar sehingga dapat dikatakan bahwa lembaga pendidikan pesantren merupakan anak panah penyebaran Islam.

b. Pondok Pesantren Modern

Pondok pesantren ini merupakan pengembangan tipe pesantren karena orientasi belajarnya cenderung mengadopsi seluruh sistem belajar secara klasik dan meninggalkan sistem belajar tradisional. Penerapan sistem belajar modern ini terutama nampak pada penggunaan kelas-kelas belajar baik dalam bentuk madrasah maupun sekolah. Kurikulum yang dipakai adalah kurikulum sekolah atau madrasah yang berlaku secara nasional. Santrinya ada yang menetap ada yang tersebar di sekitar desa itu. Kedudukan para kiai sebagai koordinator pelaksana proses belajar mengajar.

c. Pondok Pesantren Komprehensif

Pondok pesantren ini disebut komprehensif karena merupakan sistem pendidikan dan pengajaran gabungan antara pondok pesantren tradisional dengan pondok pesantren modern. Artinya di dalamnya diterapkan pendidikan dan pengajaran kitab salaf dengan metode sorogan, bandongan dan wetonan,<sup>40</sup> namun secara reguler sistem persekolahan terus dikembangkan.

<sup>39</sup> Bahri Ghazali, *Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Pedoman Ilmu Jaya, 2001, hlm. 14.

<sup>40</sup> Sorogan berasal dari kata sorog (Jawa) yang berarti menyodorkan. Sebab, setiap santri menyodorkan kitabnya dihadapan guru atau kyainya. Metode sorogan ini terbukti sangat efektif sebagai taraf pemula bagi seorang santri yang bercita-cita menjadi seorang alim. bandongan dan wetonan berasal dari kata wektu (istilah Jawa) yang berarti waktu, sebab pengajian tersebut diberikan pada waktu-waktu tertentu, yaitu sebelum dan atau sesudah melakukan shalat fardlu. Metode Bandongan atau biasa dikenal dengan wetonan adalah metode pengajian di mana para santri mengikuti pelajaran dengan duduk di sekeliling kyai. Kyai membacakan kitab yang saat itu dikaji dan santri menyimak kitab masing-masing sambil membuat catatan (ngabsahi/ngesahi). Lihat Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 70.

Ditinjau dari segi keterbukaan terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dari luar, pesantren dapat dibagi 2 (dua), yakni : pesantren tradisional (salafi) dan pesantren modern (khalafi). Pesantren salafi bersifat konservatif, sedangkan pesantren khalafi bersifat adaptif. Adaptasi dilakukan terhadap perubahan dan pengembangan pendidikan yang merupakan akibat dari tuntutan perkembangan sains dan teknologi.<sup>41</sup>

## 5. Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren

Fasilitasi (dari kata *Facile*, bahasa Perancis dan *Facilis*, Bahasa Latin) artinya mempermudah (*to facilitate = to make easy*). Dalam beberapa definisi dikatakan bahwa mempermudah adalah membebaskan kesulitan dan hambatan, membuatnya menjadi mudah, mengurangi pekerjaan, membantu. Fasilitasi adalah tentang proses, bagaimana anda melakukan sesuatu, ketimbang isinya, apa yang Anda lakukan. Fasilitator adalah pemandu proses, seseorang yang membuat sebuah proses lebih mudah atau lebih, yakin untuk menggunakannya.<sup>42</sup> Sementara itu, Panggabean menyatakan bahwa fasilitasi dan fasilitator punya dimensi luas sekali, fasilitasi berasal dari kata *facilis* (Perancis) yang berarti “memudahkan”, sehingga fasilitator adalah aktor yang punya peran memudahkan.<sup>43</sup> Kemudian Arianto mengemukakan, bahwa fasilitas adalah segala sesuatu yang dapat memudahkan dan memperlancar pelaksanaan suatu usaha, dapat berupa benda-benda maupun uang.<sup>44</sup>

Konsep fasilitasi secara umum dimaknai sebagai pemberian fasilitas, dan umumnya dimaksud adalah pemberian fasilitas berupa anggaran dan sarana prasarana. Pada hal fasilitasi juga merupakan suatu kegiatan yang menjelaskan pemahaman, tindakan, keputusan yang dilakukan seseorang dengan atau bersama orang lain untuk mempermudah tugas merupakan proses. Fasilitasi berasal dari kata latin “*Fasilis*” yang artinya “mempermudah”. Ada beberapa definisi yang tercantum di dalam kamus di antaranya : “Membebaskan kesulitan dan hambatan, membuatnya menjadi mudah, mengurangi pekerjaan, membantu”, sehingga bila diadaptasi dalam proses pemberdayaan, fasilitasi mengandung pengertian membantu dan menguatkan masyarakat agar dapat memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhannya sendiri sesuai potensi yang dimilikinya. Pengertian ini yang dirasa tepat untuk menggambarkan pemahaman fasilitasi dalam program pemberdayaan masyarakat atau kelompok sosial tertentu, termasuk kelompok pondok pesantren. Pola pendukung dan bantuan dalam konteks pemberdayaan pondok pesantren dikenal dengan istilah “pendampingan dan memberi kemudahan”.

Secara harfiah pengertian ini merujuk pada upaya memberikan kemudahan berupa pemikiran, pendanaan dan sarana fisik, kepada siapa saja untuk memecahkan masalah yang dihadapi pondok pesantren. Biasanya tindakan ini diikuti dengan pengadaan personil, penganggaran, sarana atau kelembagaan lain yang berperan memberikan kemudahan pondok pesantren dalam menjalankan perannya. Dalam situasi dilematis, karena menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

<sup>41</sup> Mujamil Qomar, *Op. Cit*, hlm. 58.

<sup>42</sup> Hunter dalam <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/>, akses tanggal 20 Januari 2023, jam 11 : 37 WIB.

<sup>43</sup> Panggabean dalam *Ibid*.

<sup>44</sup> Arianto dalam *Ibid*.

Pemerintahan Daerah, bahwa urusan agama adalah kewenangan absolut, artinya kewenangan pusat. Pondok pesantren bagian dari urusan agama, maka termasuk tanggungjawab pusat. Namun di sisi lain pondok pesantren berada dalam wilayah daerah, sehingga berhubungan dengan tugas daerah untuk, sehingga seharusnya daerah ikut berperan dalam pendampingan, dan tidak hanya memberikan kemudahan terhadap berbagai akses bantuan saja tetapi secara proaktif melakukan intervensi langsung kepada masyarakat. Di sisi inilah fasilitator mencoba mengambil peran sebagai perantara atau katalis untuk mempercepat proses belajar dan peningkatan kesejahteraan.

Dalam konteks pembangunan pendidikan pondok pesantren kegiatan fasilitasi dilakukan pemerintah daerah yang bisa dilakukan :

- a. Memberikan hibah atau bansos kepada kelompok masyarakat dalam hal ini pondok pesantren menjadi suatu kebersamaan tujuan dan kegiatan yang berorientasi pada upaya perbaikan kehidupan pondok pesantren.
- b. Pesantren sebagai pemandu atau fasilitator, penghubung dan penggerak (dinamisor) dalam pembentukan kelompok masyarakat dan pembimbing pengembangan kegiatan kelompok, yakni pondok pesantren.

Dalam upaya mewujudkan kemandirian pondok pesantren yang perlu bimbingan atau pendampingan, di samping itu pemerintah daerah bisa sebagai fasilitator biasanya identik dengan tugas pendampingan atas keberadaan pondok pesantren yang berada di wilayahnya. Berkaitan dengan pemberian bantuan kepada pondok pesantren bisa berupa hibah atau bantuan sosial kepada para santri yang berada dalam kondisi yang belum layak misalnya sebagai implementasi Permendagri Nomor 99 Tahun 2019 Perubahan Kelima Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dana Hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.

Bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Jadi Hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari Pemerintah Daerah (Pemda) kepada pemerintah atau Pemda lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan Pemda. Dalam rangka fasilitasi pemerintah daerah kepada pondok pesantren ini, maka pemerintah daerah perlu membuat kebijakan setara peraturan daerah sebagai dasar dan landasan tindakan dan pemberian bantuan bersumber APBD.

## B. Formulasi Penyusunan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang

### 1. Dasar Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren

Secara formal dalam tingkat kewenangannya, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam kacamata positivisme hukum, bahwa tiada hukum kecuali perintah penguasa sebagai hukum positif yang dibentuk secara formal (tertulis) yang oleh John Austin digolongkan sebagai hukum yang sebenarnya dengan memiliki 4 (empat) unsur, yaitu : perintah (*command*), sanksi (*sanction*), kewajiban (*duty*), kedaulatan (*sovereignty*).<sup>45</sup> Pandangan positivisme, hukum merupakan perintah penguasa yang berdaulat dan ditanggap sebagai aturan yuridis (bentuk yuridis), sementara mengenai isi atau materi hukum, bukan soal yang penting, karena merupakan bagian dari kajian ilmu lain, bukan wilayah kajian hukum. Ilmu hukum hanya berurusan dengan fakta, bahwa wilayah kajian hukum yang dibuat oleh negara dan karenanya harus dipatuhi, jika tidak siap menerima sanksi.<sup>46</sup> Hukum, bukan persoalan adil tidak adil, dan juga bukan soal relevan atau tidak relevan, satu-satunya yang relevan jika berbicara tentang hukum adalah ada dan sah secara yuridis.<sup>47</sup>

Kaum positivis yang normologis secara ideologis, bahwa dalam teori maupun praktiknya hukum itu akan dikonstruksikan dan dikelola sebagai suatu institusi yang netral (*neutrality of law*) dan mengidealkan hukum sebagai hasil positivisasi norma-norma yang telah disepakati berdasarkan prinsip *rule of law*, dipastikan akan mempunyai otoritas internal yang akan mengikat siapapun dari pihak manapun, tidak peduli kelas sosialnya.<sup>48</sup> Oleh karenanya, hukum yang dipoitifikasi itu karena merupakan hasil kesepakatan (baik yang terjadi di ruang publik sebagai undang-undang maupun di ruang privat sebagai kontrak), akan benar-benar bersifat netral dan akan dapat ditegakkan oleh badan yudisial yang netral pula dalam posisinya sebagai suatu badan yang mandiri.<sup>49</sup>

Secara empirikal sensualisme ditanggap sebagai logika formal yang merupakan kumpulan aturan, dan aturan itu secara faktual dibuat oleh penguasa yang sah, keberlakuannya dapat dipaksakan, dan hukum tidak lebih dari sekedar aturan-aturan formal dari negara. Oleh karenanya, disebut hukum karena mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang. Justifikasi hukum ada di segi formal-legalistiknya, baik sebagai wujud perintah penguasa (versi Austin) maupun derivasi *grundnorm* (versi kelsen).<sup>50</sup> Logis kiranya, jika bagi aliran ini hal yang penting dalam mempelajari hukum adalah bentuk yuridisnya, bukan mutu isinya. Isi materi hukum merupakan bidang non yuridis yang dipelajari oleh disiplin ilmu lain.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 50-51.

<sup>46</sup> Bernard L. Taya, et. al., *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 119.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 31.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Bernard L. Taya, et. al., *Loc. Cit.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 1119-120.

Bentuk yuridis yang formal legalistik ini merupakan konsekuensi dianutnya sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law*<sup>52</sup> yang prinsip dasarnya, bahwa hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang berbentuk tertulis (misalnya undang-undang), bahkan ekstrimnya lagi tersusun secara sistematis dalam kodifikasi. Kepastian hukum merupakan tujuan hukum, karena bentuk tertulis dan kepastian hukum dapat terwujud apabila segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan tertulis, sehingga dalam sistem hukum ini terkenal adagium yang berbunyi : "Tiada hukum selain undang-undang" atau dengan kata lain, hukum selalu diidentikan dengan undang-undang,<sup>53</sup> walaupun demikian aliran ini telah ditinggalkan namun ciri khasnya tetap masih melekat, yakni sifat tertulisnya yang menonjol sebagai sumber hukum yang dibentuk sesuai kewenangannya, misalnya Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR<sup>54</sup> sebagai sumber hukum utama dalam sistem hukum Eropa Kontinental dan Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD,<sup>55</sup> di samping peraturan-peraturan yang dipakai sebagai pegangan kekuasaan eksekutif yang dibuat olehnya berdasarkan kewenangannya dan kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam masyarakat yang tidak bertentangan dengan undang-undang diakui pula sebagai sumber hukum.

Selanjutnya merujuk pada ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan, bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan daerah untuk menetapkan atau membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain merupakan salah satu kekuatan yang dimiliki oleh daerah untuk menyelesaikan permasalahan keterbatasan anggaran. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menurut Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) daerah dapat membentuk Peraturan Daerah, termasuk Peraturan Daerah tentang Produk Hukum Daerah.

Dalam keadaan tertentu pun, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda, karena alasan :<sup>56</sup>

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;

---

<sup>52</sup> Sistem Hukum Eropa Kontinental itu berasal dari kodifikasi hukum yang berlaku di Kekaisaran Romawi pada masa pemerintahan Kaisar Yustinianus yang merupakan kumpulan dari berbagai kaidah hukum yang ada sebelum masa Yustinianus yang disebut *Corpus Juris Civilis* yang dijadikan prinsip dasar dalam perumusan dan kodifikasi hukum dinegara-negara Eropa Daratan, seperti Jerman, Belanda, Perancis, Italia, Amerika Latin, Asia (termasuk Indonesia pada masa penjajahan Belanda). Lihat J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia : Buku Panduan Mahasiswa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 35-36.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) *jo.* Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

<sup>55</sup> Lihat Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>56</sup> Pasal 239 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Peraturan Daerah tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dengan materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>57</sup> Selain materi muatan sebagaimana dimaksud, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan prinsip efisiensi dan efektivitas perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>58</sup> Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.<sup>59</sup> Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan jawaban atas perkembangan yang terjadi saat ini.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengklasifikasikan urusan pemerintahan ke dalam Urusan :<sup>60</sup>

- a. Pemerintahan absolut, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- b. Pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
- c. Pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dirumuskan mengenai urusan pemerintahan absolut yang dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi<sup>61</sup> yang meliputi :<sup>62</sup>

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;

<sup>57</sup> Pasal 236 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>58</sup> Konsiderans menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>59</sup> Konsiderans menimbang huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>60</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>61</sup> Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>62</sup> Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.<sup>63</sup> Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi :<sup>64</sup>

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman.
- m. penanaman modal;
- n. kepemudaan dan olah raga;
- o. statistik;
- p. persandian;
- q. kebudayaan;
- r. perpustakaan; dan
- s. kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan meliputi :<sup>65</sup>

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;

<sup>63</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>64</sup> Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>65</sup> Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.



- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Beberapa aspek penyelenggaraan pesantren yang termuat dalam Undang-Undang Pesantren pada prinsipnya lebih sebagai bentuk dukungan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Seyogyanya penyelenggaraan pesantren berbasis masyarakat dan didirikan oleh perorangan, yayasan atau organisasi masyarakat Islam, namun dalam pelaksanaannya pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diharapkan dapat memberikan dukungan kepada pesantren. Sesuai dengan ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Pesantren, dukungan dimaksud paling sedikit berupa bantuan keuangan, bantuan sarana dan prasarana, bantuan teknologi dan/atau pelatihan keterampilan yang diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Terkait penyelenggaraan pesantren di daerah, maka perlu didasarkan pada kewenangan pemerintah daerah, baik itu pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menjalankan urusan pemerintahannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pembagian urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar otonomi daerah. Namun, dalam hal dan keadaan tertentu, Daerah dapat melaksanakan urusan pemerintahan wajib dalam rangka tugas pembantuan. Penyelenggaraan pesantren termasuk didalamnya selama ini merupakan kewenangan dari pemerintah pusat melalui Kementerian Agama yakni dalam kerangka pendidikan keagamaan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Selain itu, bidang urusan pesantren dapat masuk pada bidang agama dan bidang pendidikan, sehingga penyelenggaraan pesantren di daerah berada pada kewenangan.

Kementerian Agama terkait dengan urusan pendidikan keagamaan dan pesantrennya, dan berada pada kewenangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atau Dinas Pendidikan dan Kebudayaan terkait urusan pendidikan formal. Sehingga, untuk pelaksanaan urusan pesantren atau pendidikan agama yang merupakan bidang urusan agama adalah kewenangan absolut dari pemerintah pusat kecuali ada tugas pembantuan dalam pelaksanaan urusan tersebut. Merujuk pada Undang-Undang 18 Tahun 2019, maka terdapat beberapa ketentuan yang merupakan bentuk penugasan kepada pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 46 sebagai berikut :

- “(1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat.
- (2) Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit berupa :
  - a. bantuan keuangan;
  - b. bantuan sarana dan prasarana;
  - c. bantuan teknologi; dan/atau
  - d. pelatihan keterampilan.

- (3) Dukungan dan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Merujuk pada ketentuan tersebut di atas, maka kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pesantren adalah sebatas pada bentuk dukungan, sehingga prakarsa pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren untuk saat ini kurang tepat. Hal ini berkaitan dengan kewenangan yang tidak dimiliki oleh daerah atau kewenangan yang terbatas sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019. Selain itu, penyelenggaraan pesantren belum dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk urusan pemerintahan dalam rangka otonomi daerah sesuai dengan Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dasar otonomi daerah adalah segala urusan pemerintahan konkuren.

Kemudian terkait dengan menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, di dalam Pasal 236 Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, bahwa :

- “(1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan :
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

## 2. Penyusunan Asas-asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren

Para ahli hukum telah memberikan pendapatnya terhadap apa yang dimaksud dengan asas hukum, seperti Satjipto Rahardjo yang mengemukakan, bahwa “asas hukum adalah jiwanya peraturan hukum, karena asas hukum merupakan dasar lahirnya peraturan hukum”,<sup>66</sup> kemudian Sudikno, mengemukakan bahwa “asas hukum merupakan ratio legisnya peraturan hukum. Asas hukum (*rechtsbeginsel*) adalah pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret (hukum positif) dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret”.<sup>67</sup> Menurut Roeslan Saleh, “asas hukum merupakan pikiran-pikiran dasar sebagai aturan yang bersifat umum menjadi fondamen sistem hukum”.<sup>68</sup> Menurut Bellefroid, “asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum, jadi asas hukum merupakan pengendapan hukum

<sup>66</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 85.

<sup>67</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm. 32.

<sup>68</sup> Roeslan Saleh dalam Khudzaifah Dimiyati, *Teoritisasi Hukum Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2005, hlm. 194.

positif di dalam masyarakat”.<sup>69</sup> Menurut Paul Scholten, “asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada”.<sup>70</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, terhadap pengertian asas hukum, dapat disimpulkan bahwa asas hukum itu mengandung ciri-ciri sebagai berikut :<sup>71</sup>

- a. Asas hukum merupakan pikiran dasar atau norma dasar.
- b. Asas hukum itu bukan peraturan hukum kongkrit melainkan latar belakang dari peraturan hukum kongkrit.
- c. Asas hukum itu mengandung penilaian kesusilaan, jadi mempunyai dimensi etis.
- d. Asas hukum itu dapat ditemukan pada peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.

Dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren, terkait asas-asas hukum harus memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :<sup>72</sup>

- a. Kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika,

<sup>69</sup> Bellefroid dalam Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2004, hlm. 5.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Siti Ismijati Jenie, “Itikad Baik, Perkembangan dari Asas Hukum Khusus Menjadi Asas Hukum Umum di Indonesia”, *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 10 September 2007, hlm. 2-3.

<sup>72</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Di samping asas-asas tersebut, dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren harus memperhatikan asas-asas dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 sebagai berikut :

- a. Ketuhanan Yang Maha Esa

Asas “Ketuhanan Yang Maha Esa” adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan sebagai bentuk penghayatan dan pengamalan terhadap keyakinan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

- b. Kebangsaan

Asas “kebangsaan” adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan untuk memupuk jiwa cinta tanah air dan bela negara.

- c. Kemandirian

Asas “kemandirian” adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilakukan dengan mengoptimalkan sumber daya Pesantren.

- d. Keberdayaan

Asas “keberdayaan” adalah bahwa bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan untuk mengoptimalkan fungsi pendidikan, fungsi penyiaran agama, dan memberdayakan masyarakat agar lebih sejahtera.

- e. Kemaslahatan

Asas “kemaslahatan” adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan untuk sebesar-besarnya pemanfaatan bagi pembentukan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera yang diridai oleh Allah Swt.

- f. Multikultural

Asas “multicultural” adalah bahwa dalam Pesantren terdapat keanekaragaman budaya yang harus dihormati.

- g. Profesionalitas

Asas “profesionalitas” adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan dengan mengikuti prinsip manajemen pendidikan dan pengelolaan organisasi.

- h. Akuntabilitas

Asas “akuntabilitas” adalah bahwa pengelolaan Pesantren dilakukan secara bertanggung jawab.

i. Keberlanjutan

Asas “keberlanjutan” adalah bahwa pengelolaan Pesantren tidak hanya ditujukan untuk kepentingan generasi sekarang, tetapi juga untuk kepentingan generasi yang akan datang.

j. Kepastian hukum

Asas “kepastian hukum” adalah bahwa pengelolaan Pesantren berdasarkan peraturan perundang-undangan.

### 3. Formulasi Kebijakan atas Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren

Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut memiliki aspek kekuasaan untuk melaksanakannya,<sup>73</sup> sedangkan pengertian kebijakan publik menurut Dye, sebagaimana dikutip oleh Joko Widodo, diartikan sebagai *whatever government choose to do or not to do*<sup>74</sup>. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program program pemerintah yang dapat dilihat dari tiga lingkungan kebijakan, yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian kebijakan (evaluasi). Pada tahap penilaian (evaluasi) apakah suatu kebijakan telah berlaku secara efektif atau belum, ada unsur unsur yang berperan di dalamnya.

Suatu peraturan perundang undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Unsur-unsur yang mana harus diperhatikan agar hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrumen (kebijaksanaan publik) dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik secara teoritik maupun praktis, oleh karena perkembangan studi-studi kebijaksanaan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut permasalahan hukum dan perilaku sosial.<sup>75</sup>

Hukum dan kebijakan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, dengan demikian kajian tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. kebutuhan tersebut semakin dirasakan beriringan dengan semakin meluasnya peranan pemerintah memasuki bidang kehidupan manusia dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan ekonomi, sosial dan politik. Di samping itu peraturan hukum juga mempunyai peran untuk membantu dalam usaha menemukan alternatif kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat. Apabila pembangunan itu merupakan suatu kegiatan untuk melakukan perubahan-perubahan didalam masyarakat, maka dapat dipahami bahwa peranan pemerintah sebagai lembaga eksekutif menjadi lebih menonjol.

Melalui peraturan hukum, pemerintah dapat melaksanakan kebijakan pembangunan di dalam tindakan nyata.<sup>76</sup> Dengan demikian, maka melalui kebijakan

<sup>73</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* : Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 20.

<sup>74</sup> Thomas R. Dye dalam Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Banyu Media Publising, Malang, 2007. hlm. 12.

<sup>75</sup> Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 154-155.

<sup>76</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP, Semarang, 2011, hlm. 111.

publik ini akan dilakukan penyesuaian bagi penerapan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah agar sesuai dengan rasa keadilan masyarakat yang sekaligus dapat menumbuhkan kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Kebijakan publik berperan sebagai pengaturan masyarakat yang pada umumnya menekankan pada proses dengan tetap memerlukan hukum untuk keabsahan dari kebijakan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>77</sup>

Selanjutnya dalam rangka untuk menjanjikan pembangunan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat maka pemerintah mengimplementasikan kebijakannya tersebut dengan membentuk regulasi (Prolegnas) baik ditingkat pusat maupun pada tingkat daerah (Bapemperda). Kemudian mengenai pembuatan peraturan perundang-undangan yang harus dipahami adalah bahwa tidak ada satu pun undang-undang itu bersifat lengkap dan sempurna. Namun demikian yang perlu dicermati disini bahwa pembentuk undang-undang harus mencegah agar jumlah undang-undang tidak melampaui batas, cukup bahwa undang-undang yang baik itu ada, dan lebih penting lagi bahwa undang-undang itu dipatuhi tetapi untuk itu diperlukan lagi bahwa undang-undang itu harus dikenal.<sup>78</sup>

Ada 4 hal yang menjadi landasan dibentuknya Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren antara lain :

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Disamping itu peraturan perundang-undangan yang memiliki substansi relevan dengan konsep pembahasan akan lebih memberikan kontribusi pada kemanfaatan rancangan peraturan daerah yang dimaksud.

b. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. secara sosiologis, jelas bahwa untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur, seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bangsa Indonesia harus memulai paradigma pembangunan. Pemberdayaan masyarakat juga diperlukan di mana pemberdayaan disini adalah upaya untuk meningkatkan kesadaran, kapasitas, akses, dan peran masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, dalam memajukan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraan.

---

<sup>77</sup> I Wayan Suandi dalam Siti Sumartini, "Sinergitas Peraturan Daerah (Perda) Sebagai Kebijakan Publik dalam Mewujudkan Pembangunan Kepariwisata Daerah dalam Tinjauan Hukum", *Prosiding*, Unisbank, 2017, hlm. 239.

<sup>78</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 231.



### c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur, sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang, sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

### d. Landasan Politis

Landasan politis menjelaskan, bahwa fasilitasi penyelenggaraan pesantren merupakan bagian integral dari pembangunan daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional dan selanjutnya bahwa pembangunan kawasan industri diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Lebih jauh dijelaskan dalam menyusun suatu perundang-undangan, agar aturan hukum itu dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, menurut Soerjono Soekanto haruslah memperhatikan empat hal, satu di antaranya yaitu hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang selaras.<sup>79</sup> Artinya, dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketentuan yang lebih tinggi dan jangan bertabrakan antar sesama peraturan yang setingkat, apalagi yang kedudukannya lebih tinggi.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan lahir dari asas negara berdasarkan hukum, yang berarti suatu penetapan penggunaan kekuasaan yang secara formal dibatasi dalam dan berdasarkan Konstitusi atau UUD, yang kemudian ditegaskan kembali di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>80</sup> Demikian selanjutnya bahwa Daerah juga dapat melaksanakan kebijakannya sendiri sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 17 angka (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Dalam hal teknis mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia telah memiliki aturan yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana

<sup>79</sup> Soerjono Soekanto dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Ananta, Semarang, 1994, hlm. 117-118.

<sup>80</sup> Siti Sumartini, *Op. Cit.*, hlm. 397.

telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Di dalam Konsideran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah dijelaskan, bahwa tujuan dari pembentukan suatu perundang-undangan di negara kita adalah disamping untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum juga negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga telah memberikan pedoman bagi pembentukan perundang-undangan sampai kepada pemberian hak uji materiil bagi suatu peraturan perundang-undangan yang isinya dinilai telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

#### **D. Praktik Empiris tentang Pengaturan Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang**

##### **1. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Subang**

Asal usul nama Subang berdasarkan cerita rakyat yang ada dan berkembang di tengah masyarakat, berasal dari nama seorang wanita seperti tersebut dalam Babad Siliwangi, yakni Subanglarang atau Subangkarancang<sup>81</sup> yang saat ini namanya diabadikan menjadi nama Kabupaten, yakni Kabupaten Subang yang letaknya di pesisir Laut Jawa dan pernah menjadi pusat perkebunan terbesar di Pulau Jawa, tepatnya pada masa kolonial berkuasa di bumi Nusantara yang kehadirannya lebih dilatarbelakangi oleh nilai-nilai dan semangat perjuangan, mulai dari penyebaran agama Islam oleh Wangsa Goparana, berkobarnya perjuangan dalam mengusir penjajahan secara kedaerahan, pergerakan nasional sampai perjuangan mempertahankan kemerdekaan.<sup>82</sup>

Peristiwa tersebut terjadi secara berkesinambungan seolah-olah telah mendorong pada puncak kelahiran, yaitu 5 April 1948, yaitu ditetapkannya wilayah Karawang Timur menjadi daerah kabupaten dan penanggalan ini kemudian menjadi momentum ditetapkannya hadi jadi Kabupaten Subang. Wilayah Kabupaten Karawang Timur pada saat ditetapkan menjadi daerah kabupaten persis sama seperti yang ada pada saat sekarang, yaitu terdiri dari Kewadanaan Subang, Cisalak, Sagalaherang, Pagaden, Pamanukan, Ciasem dan Purwakarta.<sup>83</sup>

Purwakarta kemudian menjadi daerah kabupaten tersendiri setelah pada tahun 1968 dimekarkan menjadi Kabupaten Subang dan Kabupaten Purwakarta<sup>84</sup> sebagaimana diatur dan ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950

<sup>81</sup> <http://kotasubang.com>, akses tanggal 16 Desember 2019, jam 12 : 02 WIB.

<sup>82</sup> TB. Effendi Suryana, *Gotong Royong Gawe Bakti Urang Subang*, Setda Kabupaten Subang, Subang, 2004, hlm. 21.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat yang kemudian ditetapkan lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968, bahwa wilayah Kabupaten Subang meliputi wilayah kecamatan-kecamatan Subang, Pagaden, Kalijati, Pamanukan, Binong, Pusakanagara, Cisalak, Ciasem, Purwadadi, Pabuaran, Sagalaherang. Saat ini wilayah Kabupaten Subang terbagi atas 30 (tiga puluh) kecamatan yang dibagi atas 245 desa dan 8 kelurahan dengan pusat pemerintahan berada di wilayah Kecamatan Subang yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kerja Wilayah Kecamatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Subang.

Wilayah Kabupaten Subang dilintasi jalur Pantura dan menjadi jalur alternatif Sadang Cikamurang yang melintas di tengah wilayah Kabupaten Subang dan menghubungkan Sadang, Kabupaten Purwakarta dengan Tomo, Kabupaten Sumedang. Kabupaten Subang yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Bandung Barat di sebelah Selatan memiliki akses langsung yang sekaligus menghubungkan jalur pantura dengan Kota Bandung.

Jalur ini cukup nyaman dilalui dengan panorama alam yang amat indah berupa hamparan kebun teh yang udaranya sejuk dan melintasi kawasan pariwisata air panas Ciater dan Gunung Tangkuban Parahu dengan penduduk pada umumnya adalah suku Sunda, menggunakan bahasa Sunda sebagai bahasa sehari-hari. Sementara kecamatan-kecamatan di wilayah pesisir Subang dan beberapa kecamatan di sepanjang sungai Cipunagara yang berbatasan dengan Kabupaten Indramayu, penduduknya menggunakan bahasa Cirebon yang hampir serupa dengan bahasa Cirebon dialek Indramayu atau yang lebih dikenal dengan nama *Basa Dermayon*.<sup>85</sup>

Wilayah Kabupaten Subang secara geografis terletak di bagian utara Propinsi Jawa Barat dengan batas koordinat, yaitu antara 107°31' – 107°54' Bujur Timur dan 6°11' – 6°49' Lintang Selatan. Batas-batas wilayah Kabupaten Subang dengan Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Karawang, Laut Jawa, Kabupaten Indramayu dan Kabupaten Sumedang sebagaimana terlihat dalam gambar berikut ini.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 4.



**Gambar 2.1**  
Peta Kabupaten Subang

Sumber : BPS Kabupaten Subang, 2018.

Apabila dilihat dari ketinggian Di atas Permukaan Laut (DPL) pada tabel 1, kecamatan di Kabupaten Subang dibagi dalam 3 kelompok ketinggian, untuk daerah di bawah atau sama dengan 100 m sebanyak 19 kecamatan, daerah yang ketinggiannya lebih dari 100 m sampai dengan 300 m sebanyak 3 kecamatan, dan daerah di atas 300 m sebanyak 8 kecamatan.

**Tabel 2.1**  
Statistik Geografis Kabupaten Subang

Uraian	Satuan	2018
1	2	3
Luas	Km <sup>2</sup>	2.051,76
<b>Kecamatan Berdasarkan Ketinggian (DPL)</b>		
≤ 100m	Kecamatan	19
> 100m - 300m	Kecamatan	3
> 300m	Kecamatan	8

<b>Jarak Ibukota Kabupaten ke Ibukota Kecamatan</b>		
≤ 30km	Kecamatan	20
> 30km - 50km	Kecamatan	6
> 50km	Kecamatan	4

Sumber : Subang Dalam Angka, 2018.

Masih pada tabel 1, geografi Kabupaten Subang pun dapat terlihat dari jarak ibukota kabupaten ke ibukota kecamatan dibagi ke dalam 3 (tiga) daerah, yaitu :

- a. Untuk kecamatan yang jaraknya di bawah atau sama dengan 30 km ada 20 kecamatan.
- b. Jumlah kecamatan yang jaraknya lebih dari 30 km sampai dengan 50 km sebanyak 6 kecamatan.
- c. Kecamatan yang jaraknya lebih dari 50 km sebanyak 4 kecamatan.

Wilayah administrasi untuk Kabupaten Subang meliputi Kecamatan, Desa, Kelurahan, Rukun Warga (RW), dan Rukun Tetangga (RT) tidak mengalami perubahan dari tahun 2017 ke tahun 2019. Di tahun 2017 dan Tahun 2019 jumlah masih tetap 30 Kecamatan, 245 Desa, 8 Kelurahan, 1.808 RW, dan 6.182 RT sebagaimana terlihat dalam tabel 2.2 di bawah ini.

**Tabel 2.2**  
**Statistik Pemerintahan di Kabupaten Subang**  
**Tahun 2019 dan Tahun 2020**

No.	Wilayah Administrasi	2018	2019
(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Kecamatan	30	30
2.	Desa	245	245
3.	Kelurahan	8	8
4.	Jumlah RT	1.808	1.808
5.	Jumlah RW	6.182	6.182

Sumber : Subang Dalam Angka, 2020.

Suhu udara di wilayah Kabupaten Subang berkisar antara 21<sup>0</sup> – 31<sup>0</sup> C dengan tingkat kelembaban berkisar antara 78<sup>0</sup> – 84<sup>0</sup> C dengan curah hujan kurang dari 243 mm (Data BPS Subang 2018) yang secara alamiah, masuk kategori bagian wilayah daerah yang bergelombang atau berbukit dengan ketinggian antara 50-500 meter DPL dengan luas wilayah sekitar 71.502,16 hektar atau 34,85 persen dari seluruh luas wilayah Kabupaten Subang yang wilayahnya meliputi Kecamatan Cijambe, Kecamatan Subang, Kecamatan Cibogo, Kecamatan Dawuan, Kecamatan Kalijati, Kecamatan Cipeundeuy dan sebagian besar Kecamatan Purwadadi dan Cikaum.<sup>86</sup>

Sementara itu, Kabupaten Subang selain memiliki bagian wilayah daerah yang bergelombang juga memiliki bagian wilayah yang terbagi atas bagian wilayah, yaitu :<sup>87</sup>

- a. Daerah yang memiliki pegunungan dengan ketinggian 500 meter sampai 1.500 meter DPL dengan luas 41.035,09 hektar atau 20 persen dari seluruh luas wilayah Kabupaten Subang yang meliputi Kecamatan Sagalaherang, Kecamatan Serangpanjang, Kecamatan Ciater, Kecamatan Jalancagak, Kecamatan Cisalak dan sebagian besar Kecamatan Tanjungsang.
- b. Daerah rendah dengan rata-rata ketinggian antara 0-50 meter DPL dengan luas wilayah 92.639,7 hektar atau 45,15 persen dari seluruh luas wilayah Kabupaten Subang. Wilayahnya mencakup wilayah Pantura (Pantai Utara), yaitu Kecamatan Pagaden, Kecamatan Pagaden Barat, Kecamatan Binong, Kecamatan

<sup>86</sup> TB. Effendi Suryana, *Op. Cit.*, hlm. 27.

<sup>87</sup> Subang dalam angka, Data BPS Subang 2018.

Tambakdahan, Kecamatan Cipunagara, Kecamatan Comprang, Kecamatan Ciasem, Kecamatan Sukasari, Kecamatan Pusanagara, Kecamatan Pusakajaya, Kecamatan Pamanukan, Kecamatan Legonkulon, Kecamatan Blanakan, Kecamatan Patokbeusi dan sebagian kecil Kecamatan Cikaum dan Kecamatan Purwadadi.

Apabila dilihat dari tingkat kemiringan lahan tercatat, bahwa 80,80 persen wilayah Kabupaten Subang memiliki tingkat kemiringan  $0^{\circ}$  -  $17^{\circ}$ , 10,64 persen dengan tingkat kemiringan  $18^{\circ}$  -  $45^{\circ}$ , sedangkan sisanya (8,56 persen memiliki kemiringan di atas  $45^{\circ}$ ). Kecamatan Subang ditinjau dari klasifikasi ketinggian tempat sebagai daerah yang memiliki ketinggian 51 - 75 m DPL<sup>88</sup> bersama dengan wilayah sebagian Kecamatan Cipeundeuy, Kecamatan Kalijati, sebagian Kecamatan Cibogo dan sebagian Kecamatan Cijambe dengan luas wilayah 16.502,45 hektar dengan persentase 8,04 dari luas wilayah Kabupaten Subang.<sup>89</sup>

Salah satu modal dalam pembangunan dalam menciptakan kesejahteraan rakyat, namun demikian jika pertumbuhan penduduk tidak terkendali akan menjadi beban bagi pemerintah dalam menciptakan kesejahteraan tersebut. Penduduk Kabupaten Subang mengalami perkembangan yang sangat pesat, baik jumlah penduduknya maupun kondisi ekonominya. Berdasarkan hasil sensus penduduk Kabupaten Subang pada tahun 2017 berjumlah 1.562.509 jiwa dengan komposisi penduduk laki-laki berjumlah 789.211 jiwa dan penduduk perempuan berjumlah 773.298 jiwa sebagaimana terlihat dalam tabel 2.3 di bawah ini.

**Tabel 2.3**

Statistik Penduduk Kabupaten Subang  
Tahun 2019 – 2020

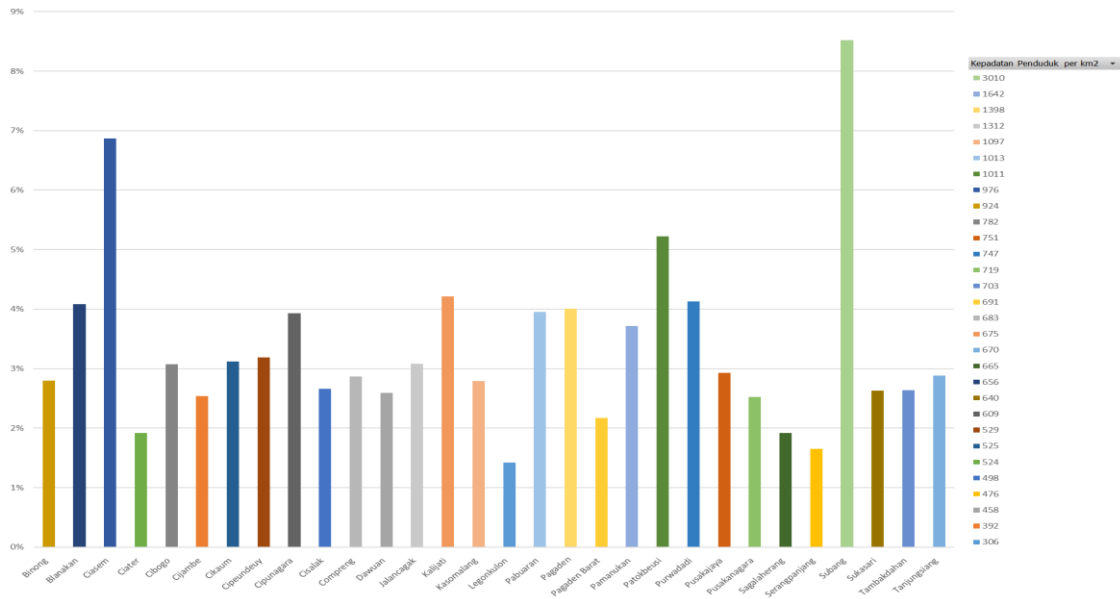
No.	Uraian	2019	2020
(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Jumlah Penduduk	1.546.000	1.562.509
2.	Laki-laki	780.776	789.211
3.	Perempuan	765.224	773.298
4.	Sex Ratio	102,03	102,06
5.	Kepadatan Per km <sup>2</sup> (orang)	753	762

Sumber : Subang Dalam Angka, 2020.

Masih pada tabel 3 dilihat dari perbandingan jenis kelamin, pada tahun 2018 penduduk laki-laki di Kabupaten Subang masih lebih banyak dibanding penduduk perempuan, terlihat dari *sex ratio* 102,06 persen, sedangkan tingkat kepadatan penduduk, pada tahun 2018 di Kabupaten Subang mencapai 762 jiwa per km<sup>2</sup> dan mengalami kenaikan dari tahun 2018 yang hanya 753 jiwa per km<sup>2</sup>. Melihat tingkat kepadatan penduduk antar kecamatan di Kabupaten Subang pada tahun 2018, kecamatan terpadat penduduknya berada di Kecamatan Subang dengan tingkat kepadatan 3.010 orang/km<sup>2</sup>, sedangkan kecamatan yang paling rendah tingkat kepadatannya, yaitu Kecamatan Legonkulon hanya 306 orang/km<sup>2</sup> sebagaimana terlihat dalam gambar 2 di bawah ini.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*



Sumber : Subang Dalam Angka, 2018.

**Gambar 2.2**

Tingkat Kepadatan Penduduk di Kabupaten Subang

Sementara itu, dilihat dari distribusi kepadatan penduduk di Kabupaten Subang dapat dilihat pada tabel 2.4 berikut ini.

**Tabel 2.4**

Kepadatan dan Distribusi Penduduk Kabupaten Subang menurut Kecamatan Tahun 2019

No.	Kecamatan	Kepadatan Penduduk per km <sup>2</sup>	Distribusi (%)
(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Sagalaherang	665	1.92
2.	Serangpanjang	476	1.65
3.	Jalancagak	1312	3.08
4.	Ciater	524	1.92
5.	Cisalak	498	2.66
6.	Kasomalang	1097	2.79
7.	Tanjungsiang	670	2.88
8.	Cijambe	392	2.54
9.	Cibogo	782	3.07
10.	Subang	3010	8.52
11.	Kalijati	675	4.21
12.	Dawuan	458	2.59
13.	Cipeundeuy	529	3.19
14.	Pabuaran	1013	3.95

15.	Patokbeusi	1011	5.22
16.	Purwadadi	747	4.13
17.	Cikaum	525	3.12
18.	Pagaden	1398	4.01
19.	Pagaden Barat	691	2.17
20.	Cipunagara	609	3.93
21.	Compreng	683	2.87
22.	Binong	924	2.80
23.	Tambakdahan	703	2.64
24.	Ciasem	976	6.87
25.	Pamanukan	1642	3.72
26.	Sukasari	640	2.63
27.	Pusakanagara	719	2.52
28.	Pusakajaya	751	2.93
29.	Legonkulon	306	1.42
30.	Blanakan	656	4.08

Sumber : Subang Dalam Angka, 2019.

Berdasarkan distribusi penduduk menurut kecamatan pada tahun 2017, konsentrasi penduduk tertinggi terdapat di 3 (tiga) kecamatan. Konsentrasi tertinggi terdapat di Kecamatan Subang sebesar 8,52 persen, kemudian Kecamatan Ciasem sebesar 6,87 persen dan Kecamatan Patokbeusi sebesar 5,22 persen. Sementara konsentrasi penduduk terendah terdapat di Kecamatan Legonkulon sebesar 1,42 persen, Kecamatan Seranganjang sebesar 1,65 persen dan Kecamatan Ciater sebesar 1,92 persen.

Melihat gambaran di atas, sebagian potensi tentang Kabupaten Subang sejak Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang yang mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat, dengan Ibu Kota Kabupaten berada di Jalan Dewi Sartika Nomor 2 Soklat Kecamatan Subang.



**Gambar 2.3**  
Kantor Bupati  
Kabupaten Subang

Sumber : Foto diambil oleh Peneliti, 2021.

Kabupaten Subang memiliki semboyan “Karya Utama Satya Negara”, artinya Utamakan Karya Demi Negara yang kemudian dilekatkan pada lambang Kabupaten Subang.



**Gambar 2.4**

#### Lambang Kabupaten Subang

Lambang Kabupaten Subang tersebut mengandung arti sebagai berikut :<sup>90</sup>

- a. Berbentuk Prisma Bersudut Lima  
Menggambarkan makna keselamatan negara, bangsa, agama, masyarakat, dan agama.
- b. Pohon Beringin Bergelombang 17 dengan Akar Tunjang Delapan
  - 1) Menggambarkan aspek sejarah Kabupaten Subang (Kutawaringin).
  - 2) Kesatuan bangsa yang berjiwa Pancasila dan semangat Proklamasi 17 Agustus 1945.
  - 3) Pemerintahan sebagai pelindung rakyat.
  - 4) Pelaksanaan pembangunan daerah bidang material maupun spiritual.
- c. Benteng Berkepala Lima serta Benteng Bagian Bawah Berbata Empat dan Lima di Bawah Pohon Beringin  
Menggambarkan Pancasila sebagai landasan idiil dan Undang-undang Dasar 1945 yang berkaitan pula dengan makna pembangunan material dan spiritual.
- d. Bintang Kuning Bersudut Lima  
Menggambarkan karakteristik masyarakat Kabupaten Subang yang selalu bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa dan mengangungkan agama.
- e. Teks “Benteng Pancasila”  
Menggambarkan warga Kabupaten Subang yang senantiasa membentengi Pancasila sebagai landasan idiil negara dari pihak-pihak yang akan menyelewengkannya. Teks ini juga menggambarkan tekad masyarakat Kabupaten Subang untuk menjadikan Pancasila sebagai benteng mental dalam mencapai masyarakat adil dan makmur yang diridoi Tuhan yang Maha Esa.

<sup>90</sup> TB. Effendi Suryana, *Op. Cit.*, hlm. 21.

- f. “Karya Utama Satya Negara”  
Menggambarkan keutamaan karya untuk kepentingan negara, bangsa, dan agama.
- g. Warna kuning mas pada pinggir perisai, pinggir pohon beringin, dan garis pinggir benteng, serta bintang.  
Menggambarkan keluhuran budi dan kebesaran jiwa.
- h. Hijau Tua pada Dasar Perisai  
Menggambarkan kesuburan tanah.
- i. Coklat  
Menggambarkan kawasan pedataran.
- j. Hijau Muda  
Menggambarkan kawasan pegunungan.
- k. Biru  
Menggambarkan kawasan pantai.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa saat ini wilayah Kabupaten Subang berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kerja Wilayah Kecamatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Subang, terbagi atas 30 kecamatan dengan 245 desa dan 8 kelurahan dengan pusat pemerintahan ada di wilayah Kecamatan Subang. Sementara itu, untuk menunjang pelaksanaan pemerintahan Kabupaten Subang dibentuk susunan perangkat daerah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Subang yang terdiri atas :

- a. Sekretariat Daerah.
- b. Sekretariat DPRD.
- c. Inspektorat.
- d. Dinas.
- e. Badan.
- f. Kecamatan.

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 7 Tahun 2016, perangkat daerah Kabupaten Subang dibentuk dengan susunan sebagai berikut :

- a. Sekretariat Daerah dengan fungsi Sekretariat Daerah tipe A.
- b. Sekretariat DPRD dengan fungsi Sekretariat DPRD tipe A.
- c. Inspektorat dengan fungsi Inspektorat Daerah tipe A.
- d. Dinas Daerah terdiri dari :
  - 1) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan tipe A.
  - 2) Dinas Pariwisata, Kepemudaan, dan Olahraga tipe A.
  - 3) Dinas Kesehatan tipe A.
  - 4) Dinas Perhubungan tipe A.
  - 5) Dinas Komunikasi dan Informasi tipe A.
  - 6) Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang tipe A.
  - 7) Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman tipe A.

- 8) Dinas Koperasi, UMKM, Perdagangan, dan Perindustrian tipe A.
- 9) Dinas Pertanian tipe A.
- 10) Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan tipe A.
- 11) Dinas Ketahanan Pangan tipe B.
- 12) Dinas Perikanan tipe A.
- 13) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tipe A.
- 14) Dinas Sosial tipe A.
- 15) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi tipe A.
- 16) Dinas Lingkungan Hidup tipe A.
- 17) Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa tipe A.
- 18) Dinas Pengendalian Kependudukan, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak tipe A.
- 19) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu tipe A.
- 20) Dinas Kearsipan dan Perpustakaan tipe A.
- 21) Dinas Satuan Polisi Pamong Praja tipe A.
- 22) Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana tipe A.

Saat ini mengenai perangkat daerah berupa dinas telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Subang yang menetapkan, bahwa Dinas Polisi Pamong Praja digabung dengan Dinas Pemadam Kebakaran menjadi Dinas Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran.

e. Badan Daerah terdiri dari :

- 1) Badan Pengelolaan Keuangan Daerah tipe A.
- 2) Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah tipe A.
- 3) Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia tipe A.

Saat ini mengenai perangkat daerah berupa badan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Subang *juncto* Peraturan Bupati Subang Nomor 61 Tahun 2019 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah Badan, menetapkan sebagai berikut :

- 1) Badan Keuangan dan Aset Daerah tipe A.
- 2) Badan Pendapatan Daerah tipe A.
- 3) Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah tipe A.
- 4) Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia tipe A.
- 5) Badan Penanggulangan Bencana Daerah tipe A.
- 6) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik tipe A.

f. Kecamatan terdiri dari :

- |                  |              |
|------------------|--------------|
| 1) Sagalaherang  | 8) Cijambe   |
| 2) Serangpanjang | 9) Cibogo    |
| 3) Jalancagak    | 10) Subang   |
| 4) Ciater        | 11) Kalijati |
| 5) Cisalak       | 12) Dawuan   |

- |                   |                  |
|-------------------|------------------|
| 6) Kasomalang     | 13) Cipeundeuy   |
| 7) Tanjungsiang   | 14) Pabuaran     |
| 15) Patokbeusi    | 23) Tambakdahan  |
| 16) Purwadadi     | 24) Ciasem       |
| 17) Cikaum        | 25) Pamanukan    |
| 18) Pagaden       | 26) Sukasari     |
| 19) Pagaden Barat | 27) Pusakanagara |
| 20) Cipunagara    | 28) Pusakajaya   |
| 21) Comprang      | 29) Legonkulon   |
| 22) Binong        | 30) Blanakan     |

Saat ini Kabupaten Subang dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki visi dan misi sebagai berikut :

Visi : Kabupaten Subang yang Bersih, Maju, Sejahtera, dan Berkarakter.

- Misi :
1. Mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, terbuka, serta pelayan masyarakat.
  2. Meningkatkan pembangunan infrastruktur, penataan ruang berkarakter kebudayaan lokal dan pemerataan pembangunan perdesaan.
  3. Meningkatkan kualitas pendidikan untuk menciptakan sumber daya manusia yang handal dan berdaya saing serta perluasan kesempatan kerja.
  4. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan bidang pertanian, ekonomi kerakyatan, industri kreatif, perikanan dan kelautan, serta penggalian potensi kepariwisataan berbasis budaya dan kearifan lokal.
  5. Meningkatkan kualitas layanan kesehatan masyarakat dan lingkungan hidup.

Lima misi tersebut merupakan fokus pembangunan yang menjadi arah kebijakan yang ditetapkan ke dalam program “Subang Jawara” (Jaya, Istimewa dan Sejahtera) yang merupakan program strategis dalam rangka mencapai sasaran untuk mewujudkan visi dan misi termasuk untuk mengimplementasikan program unggulan Bupati dan Wakil Bupati Subang periode 2018-2023 yang terdiri atas 9 (sembilan) program :<sup>91</sup>

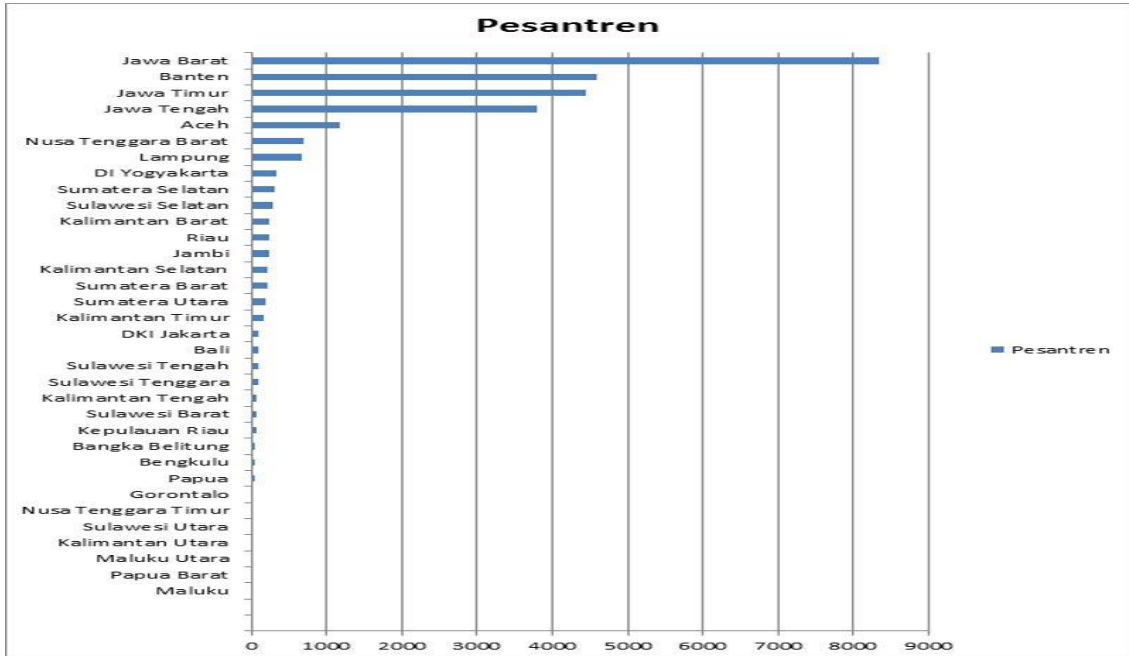
- a. Jawara Nata (tata ruang, perumahan dan permukiman, infrastruktur, serta perhubungan).
- b. Jawara Niaga (perindustrian, perdagangan, dan KUKM).
- c. Jawara Wisata (pariwisata dan seni serta budaya).
- d. Jawara Raga (kependudukan, ketenagakerjaan, sosial, dan kesehatan).
- e. Jawara Daya (pendidikan dan keagamaan).
- f. Jawara Miara (peternakan dan perikanan).
- g. Jawara Pakaya (pertanian, perkebunan, dan kehutanan).
- h. Jawara Riksa (lingkungan hidup).
- i. Jawara Nagara (reformasi birokrasi dan hukum).

## 2. Data Pesantren di Indonesia

Kementerian Agama mencatat jumlah pondok pesantren (ponpes) di Jawa Barat paling banyak se Indonesia. Ponpes di Jabar bahkan hampir dua kali lipat dibanding daerah

<sup>91</sup> Musrembang Kabupaten Subang, 2018.

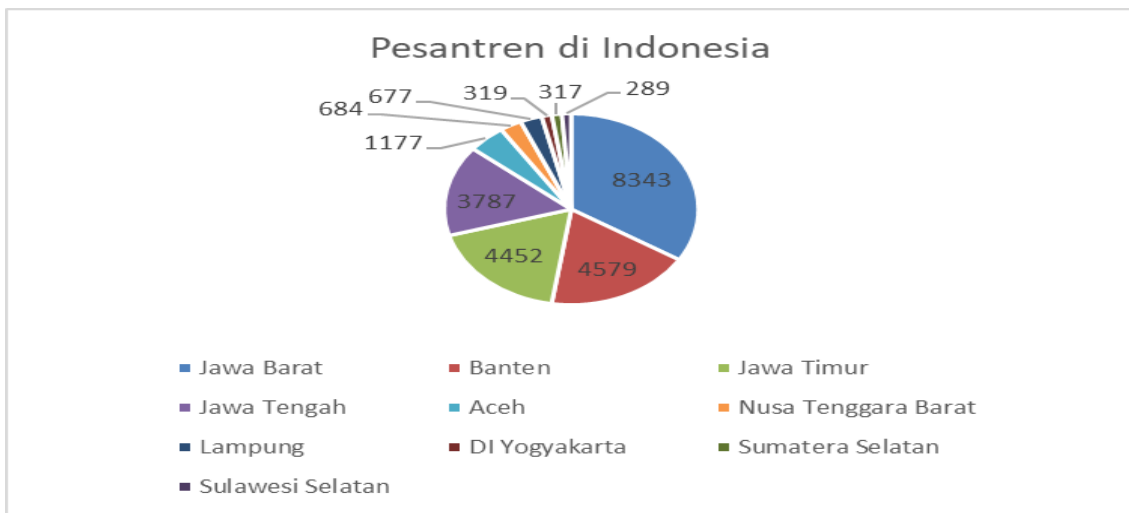
lain, seperti Banten, Jawa Timur maupun Jawa Tengah. Laporan Kementerian Agama menunjukkan, ada 26.975 pondok pesantren di Indonesia per Januari 2022 dengan urutan peringkat sebagai berikut :



Gambar 2.5

Jumlah Pondok Pesantren Provinsi di Indonesia

Sementara itu, ada 10 Provinsi di Indonesia dengan jumlah pondok pesantren terbanyak yang dapat dilihat di gambar 2.6.



Sumber : <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/31>, akses tanggal 27 Februari 2023, jam 14 : 02 WIB.

Gambar 2.6

Jumlah Pondok Pesantren Terbanyak di 10 Provinsi di Indonesia

Berdasarkan peringkat jumlah pondok pesantren berikut jumlah santri, tiap provinsi jumlahnya sebagai berikut.

**Tabel 2.5**

Daftar Pondok Pesanteran di Indonesia dengan Jumlah Santri di 10 Provinsi  
Per Januari 2022

No.	Provinsi	Jumlah	
		Pesantren	Santri
1.	Jawa Barat	8.343	455.715
2.	Banten	4.579	156.939
3.	Jawa Timur	4.452	564.299
4.	Jawa Tengah	3.787	874
5.	Aceh	1.177	175.896
6.	Nusa Tenggara Barat	684	249.842
7.	Lampung	677	64.251
8.	DI Yogyakarta	319	45.129
9.	Sumatera Selatan	317	68.389
10.	Sulawesi Selatan	289	73.704
<b>Jumlah Total</b>		24.624	1.855.038

Sumber : <https://ditpdpontren.kemendiknas.go.id/pdpp/statistik>, akses tanggal 27 Februari 2023, jam 14 : 02 WIB.

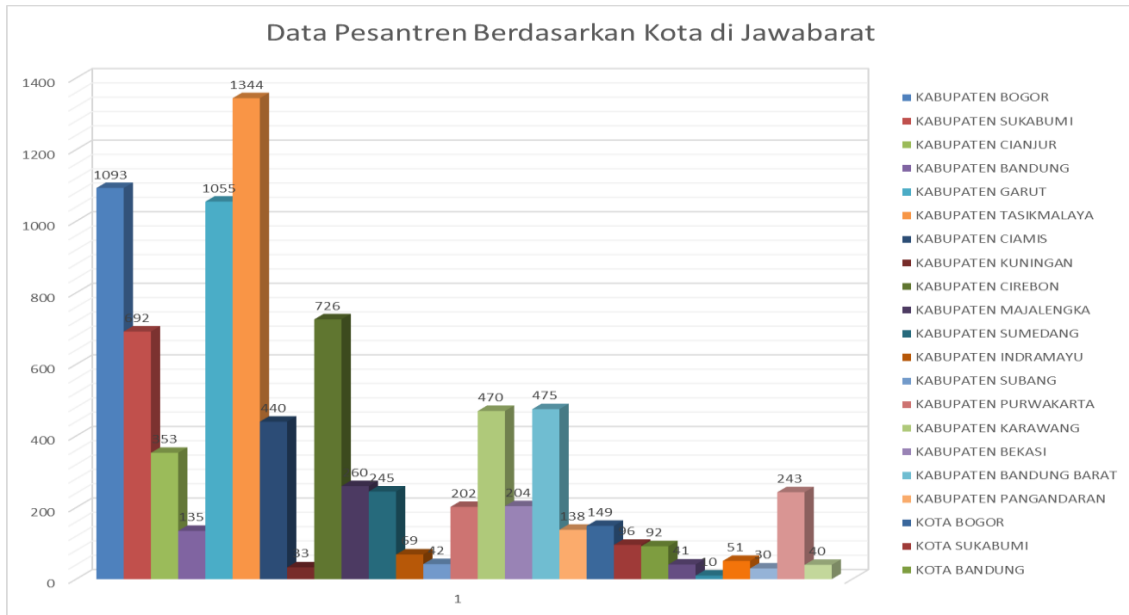
### 3. Data Pesantren di Provinsi Jawa Barat

Adapun 10 wilayah yang memiliki jumlah pondok pesantren tertinggi di Jawa Barat yaitu Kabupaten Tasikmalaya dengan 1.344 pesantren, Kabupaten Bogor 1.093 pesantren dan Kabupaten Garut dengan 1.055 pesantren. Kemudian Kabupaten Cirebon 726 pesantren serta Kabupaten Sukabumi 629 pesantren.<sup>92</sup> Selanjutnya, Kabupaten Bandung Barat dengan 475 pesantren, Kabupaten Karawang 470 pesantren dan Kabupaten Ciamis dengan 440 pesantren. Serta di Kabupaten Cianjur dengan 353 pesantren dan Kabupaten Majalengka dengan 260 pesantren. Sementara berdasarkan Pangkalan Data Pondok Pesantren Kementerian Agama (Kemenag) RI, jumlah ponpes di Jawa Barat tercatat mencapai 8.343 pesantren. Jumlah itu jauh lebih tinggi dibanding Banten dengan 4.579 pesantren, Jawa Timur 4.452 pesantren maupun Jawa Tengah dengan 3.787 pesantren.<sup>93</sup>

Berdasarkan laman Open Data Jabar, ponpes di Jawa Barat pada 2021 tercatat mencapai 8.728 pesantren. Jumlah pesantren itu tersebar secara merata di 27 kabupaten/kota di Jawa Barat.

<sup>92</sup> <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6308412>, akses tanggal 27 Februari 2023, jam 14 : 27 WIB.

<sup>93</sup> *Ibid.*



Sumber : <https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik>, akses tanggal 27 Februari 2023, jam 15 : 05 WIB

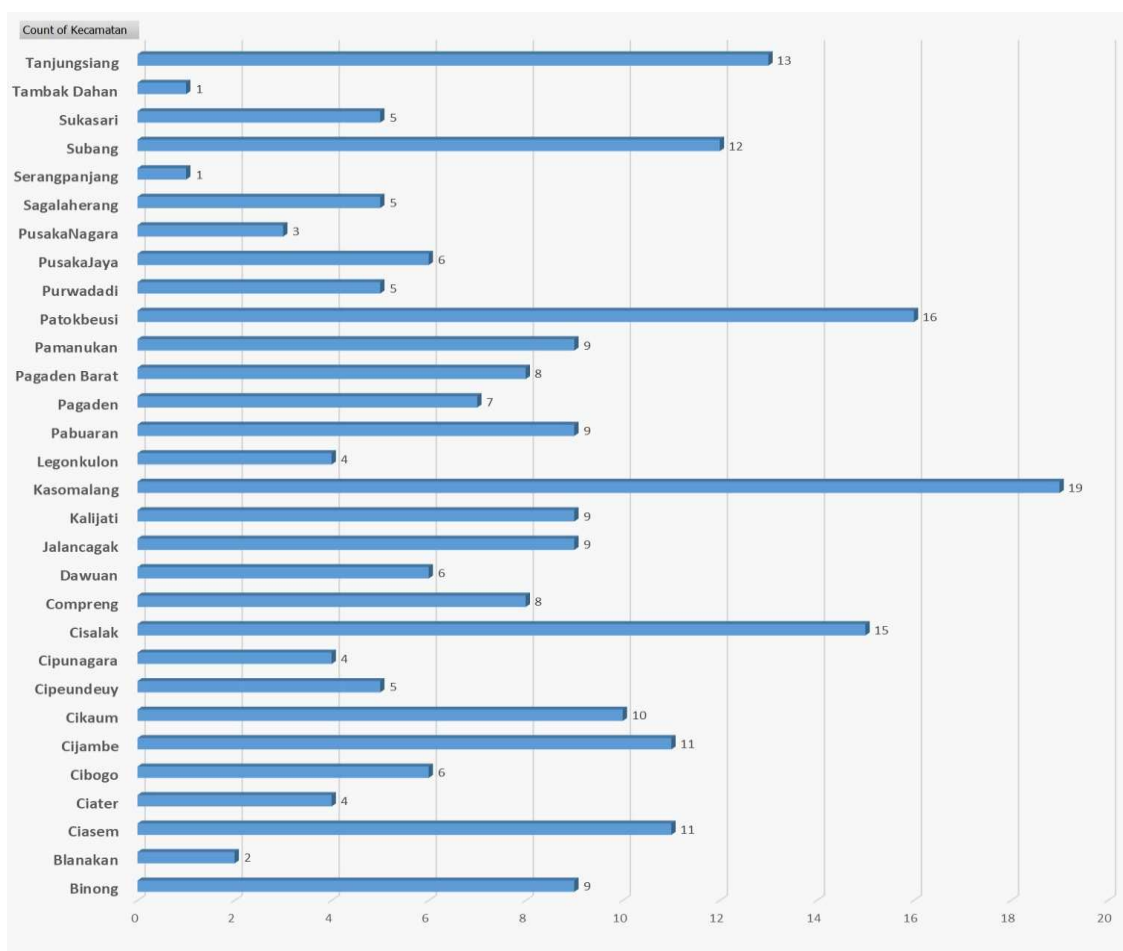
Gambar 2.7

Daftar Pondok Pesantren Tiap Kabupaten/Kota di Jawa Barat  
Tahun 2021

4. Jumlah Pesantren di Kabupaten Subang

Saat ini, jumlah pesantren di Kabupaten Subang berdasarkan data yang dihimpun dari Kemenag berjumlah 232 pesantren yang tersebar di 30 kecamatan. Dari 30 kecamatan tersebut, Kecamatan Kasomalang menduduki peringkat sebagai kecamatan dengan jumlah pesantren terbanyak, yaitu 19 pesantren disusul oleh Kecamatan Patokbeusi sebanyak 16 pesantren dan Kecamatan Cisalak berjumlah 15 pesantren. Sementara itu, yang paling sedikit jumlah pondok pesantren adalah Kecamatan Tambakdahan dan Kecamatan Serangpanjang masing-masing 1 pondok pesantren.

Dari 232 pondok pesantren tersebut di tiap kecamatan dapat digambarkan dalam grafik sebagai berikut :



Sumber : Diolah dari Data Kemenag Kabupaten Subang, 2023.

**Gambar 2.8**

### Jumlah Pondok Pesantren di Kabupaten Subang Tiap Kecamatan

Apabila memperhatikan perkembangan jumlah pesantren di Kabupaten Subang, ada 3 (tiga) jenis, yaitu :

- Pesantren jenis A, yaitu pesantren yang hanya terdiri dari unsur masjid dan rumah kiai.
- Pesantren jenis B, yaitu pesantren yang memiliki masjid, rumah kiai dan pondok.
- Pesantren jenis C, yaitu pesantren yang terdiri dari masjid, rumah kiai, asrama atau pondok dan madrasah.

## 5. Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Terkait dengan penyelenggaraan pesantren yang sebelumnya cukup diatur Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Menteri, Tahun 2019 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Undang-Undang Pesantren

adalah rekognisi (pengakuan) negara terhadap alumni pesantren secara institusi, baik formal maupun non formal. Pendidikan formal pesantren dalam bentuk pendidikan muadalah dan pendidikan diniyah formal, serta *ma'had aly*.<sup>94</sup> Adapun jalur pendidikan nonformal berbentuk kajian kitab kuning dengan model dan metode pembelajarannya. Demikian pula semua lulusan pesantren diakui sama dengan lulusan pendidikan formal pada jenjang tertentu setelah dinyatakan lulus ujian dan lulusannya dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan formal yang lebih tinggi, baik yang sejenis maupun tidak sejenis dan/atau kesempatan kerja.

Pasca pengundangan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 terdapat beberapa dampak yang cukup signifikan dalam penyelenggaraan pesanteran yang meliputi beberapa aspek, yaitu :

a. Pendanaan

Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 kedepannya pesantren memiliki hak atas penyerapan APBN pendidikan 20% karena bagian pesantren secara institusi telah diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional. Begitu juga halnya dengan penyerapan APBD pendidikan 20%, pesantren memiliki hak untuk menerima pendanaan dimaksud. Selain itu, pada ketentuan Pasal 48 menyebutkan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui APBN atau APBD sesuai dengan kemampuan keuangan negara atau kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 48 ini menegaskan bentuk bantuan pendanaan diambil atau bersumber dari APBN atau APBD, selain itu terbukanya peluang sumber pendanaan lainnya sepanjang diperintahkan atau diatur oleh peraturan perundang-undangan.

b. Legalitas Lulusan Pesantren

Pengakuan negara terhadap lulusan pesantren harus dituangkan dalam sebuah pernyataan resmi mengenai integrasi pendidikan pesantren secara apa adanya dalam pendidikan nasional. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, dan independensi penyelenggaraan pesantren, serta landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan pesantren.

c. Fasilitas Pesantren

Pesantren sebagai lembaga pendidikan yang sudah diakui oleh pemerintah, pesantren dituntut untuk melakukan pembenahan diberbagai bidang salah satunya penyediaan fasilitas pendidikan yang layak dan mendukung dalam proses belajar mengajar. Meskipun fasilitas psesantren disesuaikan dengan kekhasan pesantren sebagai suatu lembaga pendidikan berbasis masyarakat. Oleh karenanya selain

<sup>94</sup> Pasal 1 angka 6 dan 7 Undang-Unang Nomor 18 Tahun 2019, bahwa Pendidikan Diniyah Formal adalah Pendidikan Pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal sesuai dengan kekhasan Pesantren yang berbasis Kitab Kuning secara berjenjang dan terstruktur, sedangkan Ma'had Aly adalah Pendidikan Pesantren jenjang pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh Pesantren dan berada di lingkungan Pesantren dengan mengembangkan kajian keislaman sesuai dengan kekhasan Pesantren yang berbasis Kitab Kuning secara berjenjang dan terstruktur.

penyediaan fasilitas dilakukan secara swadaya juga diperlukan dukungan dari pemerintah dalam bentuk penyediaan alat-alat dan kelengkapan mengajar

d. Fungsi Pemberdayaan Masyarakat Pesantren

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 menjelaskan, bahwa salah satu peran pesantren yang sangat penting yang selama ini dijalankan adalah pemberdayaan masyarakat. Hal ini berbeda dari lembaga pendidikan umum lainnya. Pesantren diharapkan menjadi simbol atau pengasuh pesantren diharapkan menjadi tokoh dan penggerak masyarakat, agen perubahan dalam pengertian sebenarnya. Dalam hal pemberdayaan masyarakat pesantren perlu terintegrasi dengan pemerintah daerah, baik melalui program-program pemberdayaan masyarakat yang sudah ada seperti dana desa ataupun program pemberdayaan masyarakat yang lainnya.

Beberapa aspek penyelenggaraan pesantren yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 pada prinsipnya lebih sebagai bentuk dukungan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Seyogyanya penyelenggaraan pesantren berbasis masyarakat dan didirikan oleh perorangan, yayasan atau organisasi masyarakat Islam, namun dalam pelaksanaannya pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diharapkan dapat memberikan dukungan kepada pesantren. Sesuai dengan ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019, dukungan dimaksud paling sedikit berupa bantuan keuangan, bantuan sarana dan prasarana, bantuan teknologi dan/atau pelatihan keterampilan yang diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Terkait penyelenggaraan pesantren di daerah, maka perlu didasarkan pada kewenangan pemerintah daerah baik itu pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menjalankan urusan pemerintahannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pembagian urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar otonomi daerah. Namun, dalam hal dan keadaan tertentu, Daerah dapat melaksanakan urusan pemerintahan wajib dalam rangka tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pesantren termasuk didalamnya selama ini merupakan kewenangan dari pemerintah pusat melalui Kementerian Agama, yakni dalam kerangka pendidikan keagamaan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Selain itu, bidang urusan pesantren dapat masuk pada bidang agama dan bidang pendidikan, sehingga penyelenggaraan pesantren di daerah berada pada kewenangan. Kementerian Agama terkait dengan urusan pendidikan keagamaan dan pesantrennya, dan berada pada kewenangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atau Dinas Pendidikan dan Kebudayaan terkait urusan pendidikan formal. Sehingga, untuk pelaksanaan urusan pesantren atau pendidikan agama yang merupakan bidang urusan agama adalah kewenangan absolut dari pemerintah pusat kecuali ada tugas pembantuan dalam pelaksanaan urusan tersebut.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019, maka terdapat beberapa ketentuan yang merupakan bentuk penugasan kepada pemerintah daerah. Ketentuan

Pasal 46 ayat (2) berbunyi : “Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit berupa : a. bantuan keuangan; b. bantuan sarana dan prasarana; c. bantuan teknologi; dan/atau d.pelatihan keterampilan”. Merujuk pada ketentuan tersebut di atas, maka kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pesantren adalah sebatas pada bentuk dukungan. Sehingga, prakarsa pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren untuk saat ini kurang tepat. Hal ini berkaitan dengan kewenangan yang tidak dimiliki oleh daerah atau kewenangan yang terbatas sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019. Selain itu, penyelenggaraan pesantren belum dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk urusan pemerintahan dalam rangka otonomi daerah. Sesuai dengan Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dasar otonomi daerah adalah segala urusan pemerintahan konkuren.

## BAB

## 3

## **ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

### **A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Di dalam Pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pokok-pokok pikiran telah ditegaskan, bahwa “Negara“ melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa untuk mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional. Sistem Pendidikan nasional bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta berakhlak mulia. Pendidikan nasional dalam UUD 1945 diartikan sebagai pendidikan berdasarkan Pancasila yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Sementara sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

UUD 1945 menjamin kebutuhan dasar untuk mendapatkan pendidikan dalam meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 28C yang berbunyi :

- “(2) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (3) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”.

Selanjutnya di dalam Pasal 28E UUD 1945 disebutkan, bahwa :

- “(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.



- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Lembaga Pendidikan Keagamaan yang menjadi kebutuhan dasar warga negara ini, juga ditegaskan kembali dalam Pasal 29 UUD 1945 yang menyatakan, bahwa Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Oleh karenanya, lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren selain menjadi kebutuhan setiap warga negara yang harus diperhatikan oleh negara, juga memiliki akar historis yang berakar pada nilai-nilai agama. Di dalam Pasal 31 UUD 1945 ditegaskan pentingnya pendidikan yang berbasis pada nilai-nilai keagamaan, yang berbunyi :

- “(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia”.

Dalam kaitannya dengan pentingnya pendidikan ini, UUD 1945 telah mengakomodir anggaran pendidikan sebesar sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi : “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Ketentuan ini telah dikuatkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 013/PUU-VI/2008, Pemerintah harus menyediakan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Alokasi anggaran diharapkan dapat memenuhi kebutuhan yang terkait dengan peningkatan kualitas pendidikan. Alokasi anggaran pendidikan yang diamanahkan UUD 1945 dimandatkan pada Kementerian yang mempunyai fungsi pendidikan antara lain Kemendikbud, Kemenristekdikti, Kemenag, dan kementerian lain yang mempunyai fungsi pendidikan.

Anggaran 20% yang merupakan amanah UUD 1945 diharapkan dapat mendorong penyelenggaraan pendidikan nasional yang merupakan bukti keseriusan Pemerintah dalam dunia pendidikan khususnya penyelenggaraan dan pengelolaan Pendidikan Madrasah. Oleh karenanya penyediaan APBD, Pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

**B. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851)**

Berhubung dengan perkembangan ketatanegaraan serta dalam bidang pembinaan Daerah, pembentukan Kabupaten Purwakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 perlu ditinjau kembali yang sampai sekarang ini berkedudukan di Subang. Untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya Pemerintahan, serta persiapan-persiapan yang telah nyata, sebagian dari wilayah Daerah Kabupaten Purwakarta perlu dipisahkan untuk dijadikan Kabupaten yang baru, yaitu Kabupaten Subang yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri. Di samping untuk memperlancar pembinaan dan pemeliharaan proyek serbaguna Ir. H. Djuanda dalam hal ini dianggap perlu untuk menempatkan proyek tersebut didalam satu wilayah Kabupaten, sehingga dengan demikian beberapa desa yang ada disekitarnya atau yang ada di luar bekas Kewedanaan Purwakarta dahulu dianggap perlu untuk dimasukkan kedalam wilayah Kabupaten yang baru tersebut.<sup>95</sup>

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 diatur, bahwa membentuk Kabupaten Subang yang meliputi wilayah kecamatan sebagai berikut :<sup>96</sup>

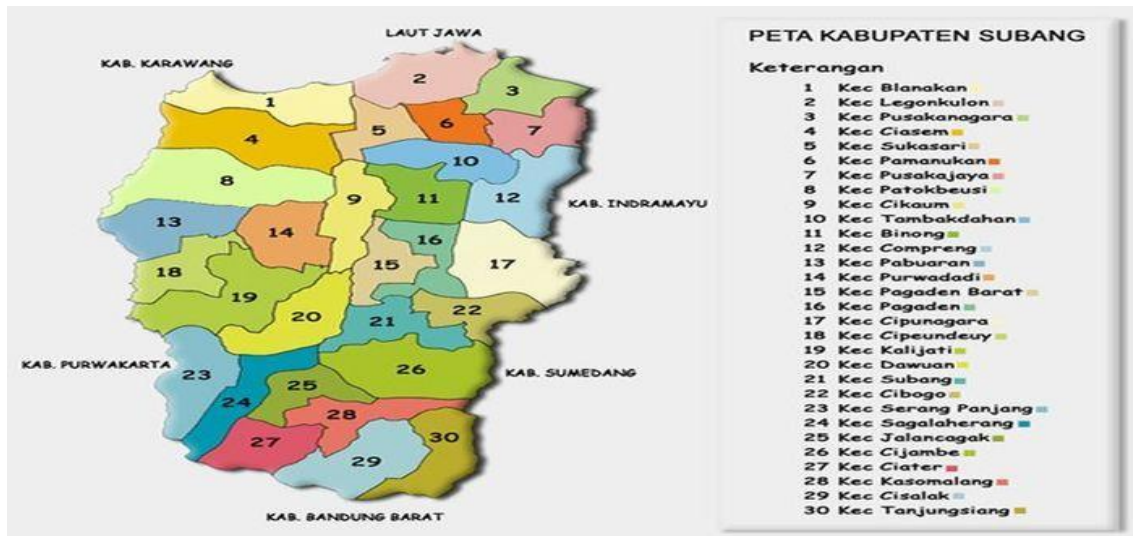
- a. Subang.
- b. Pagaden.
- c. Kalijati.
- d. Pamanukan.
- e. Binong.
- f. Pusakanagara.
- g. Cisalak.
- h. Ciasem.
- i. Purwadadi.
- j. Pabuaran.
- k. Sagalaherang.

Saat ini wilayah Kabupaten Subang terbagi atas 30 (tiga puluh) kecamatan yang dibagi atas 245 desa dan 8 kelurahan dengan pusat pemerintahan berada di wilayah Kecamatan Subang yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kerja Wilayah Kecamatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Subang yang dapat digambarkan sebagai berikut :

<sup>95</sup> Konsiderans “menimbang” Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968.

<sup>96</sup> Pasal 1 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968.





Sumber : <https://www.google.com/search?q=petakabupaten+subang>, akses tanggal 21 Januari 2023.

**Gambar 3.1**

Wilayah Kabupaten Subang

**C. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4301)**

Disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang semakin memperkuat kedudukan pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional termasuk madrasah. Hal ini berarti pengelolaan, mutu, kurikulum, pengadaan tenaga, dan lain-lain yang meliputi penyelenggaraan pendidikan nasional juga berlaku untuk pengembangan pendidikan Islam di Indonesia. Sudah tentu pengintegrasian pendidikan Islam sebagai sub-sistem pendidikan nasional menuntut berbagai penyesuaian di dalam arti yang positif. Dalam kaitan ini pendidikan Islam perlu mengkaji kembali hal-hal yang selama ini belum dibenahi sesuai dengan kemajuan zaman. Seperti kita ketahui berbicara mengenai sistem pendidikan Islam kita tidak berbicara mengenai satu jenis sistem tetapi berbagai jenis sistem.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Lihat ulasan-ulasan modernisasi pendidikan Islam oleh A. Maliki Fadjar, *Visi Pembaharuan Pendidikan Islam*, LPP & PNI, Jakarta, 1998, hlm. 99. Keadaan ini bukan berarti merupakan kelemahan dari sistem pendidikan Islam tetapi justru merupakan kekuatan seperti yang akan dibicarakan pada bagian kedua tulisan ini. Masalahnya ialah dengan adanya satu sistem pendidikan nasional maka berbagai hal atau kegiatan perlu distandarisasikan dengan sistem yang telah disepakati sepanjang kegiatan tersebut mempunyai arti yang positif atau yang memberikan sumbangan bagi penyempurnaan sistem pendidikan nasional. Di dalam kajian ini perlu dikaji sejauh mana sub-sistem pendidikan Islam mempunyai nilai-nilai pendidikan yang tidak kalah pentingnya dan besar relevansinya di dalam pengembangan pendidikan nasional. Sebagai sub sistem bukan berarti bahwa sub-sistem tersebut adalah interior terhadap sistem nasional. Di sini letak pentingnya pengembangan penelitian dan pengembangan di dalam sistem pendidikan Islam supaya dapat mengkaji hal-hal yang positif yang dapat disumbangkan kepada perbaikan sistem pendidikan nasional. Sebagai sub-sistem pendidikan nasional, visi pendidikan Islam tentunya sejalan dengan visi pendidikan nasional. Visi pendidikan nasional tidak lain ialah mewujudkan manusia Indonesia yang takwa dan produktif sebagai anggota masyarakat Indonesia yang takwa dan produktif sebagai anggota masyarakat Indonesia yang Bhineka. Dalam rumusan A. Syafiqi Maarif, yakni “Manusia yang unggul secara intelektual, kaya dalam amal serta anggun dalam moral dan kebijakan”. Lihat Muslih Usa, *Pendidikan Islam di Indonesia*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm. 90.

Ada perkembangan yang menggembirakan bagi pesantren dan diniyah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2003, bahwa kenyataannya Undang-Undang Sisdiknas Nomor 2 Tahun 1989 pada Bab IV tentang Satuan, Jalur, dan Jenis Pendidikan tidak menyebut sama sekali kata “pesantren” sebagai bagian dari jalur maupun jenis pendidikan. Tetapi ada satu kemajuan berarti bagi prospek sistem pendidikan pesantren dalam Undang-Undang Sisdiknas yang telah diamandemen mengakomodasi sistem pendidikan pesantren sebagai bagian integral sistem pendidikan nasional. Dalam Undang-Undang Sisdiknas pada Bagian ketujuh tentang Pendidikan Keagamaan Pasal 30 ayat (4) disebutkan : “Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasaman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis”.<sup>98</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 4, yang berbunyi :

- “(1) Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.
- (2) Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna.
- (3) Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.
- (4) Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.
- (5) Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat.
- (6) Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan”.

Dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional ini, penyelenggaraan pendidikan wajib memegang beberapa prinsip, yakni pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa dengan satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka. Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional telah memberi peluang yang sama kepada madrasah dan pesantren yang bukan sekolah umum berciri khas Islam untuk mendapat pengakuan, penghargaan dan tidak didiskriminasi di mata negara. Kesempatan ini akan membuka peluang kebhinekaan lembaga pendidikan keagamaan, namun dalam posisi status diakui sebagai bagian dari system pendidikan nasional. Dengan demikian tidak diperlukan lagi aktifitas ujian ekstra, ujian persamaan dan sejenisnya bagi madrasah yang bukan sekolah umum untuk mengikuti kurikulum sekolah. Kehadiran Sistem pendidikan Nasional semakin memperkuat posisi madrasah yang belum terakomodir dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Di antara indikatornya adalah penegasan status Pendidikan Madrasah selain pendidikan umum dan penyebutan secara eksplisit madrasah yang selalu bersanding

<sup>98</sup> Suhadi, *Pemberdayaan Pendidikan Masyarakat*, LA, Jakarta, 2003, hlm. 69.

dengan penyebutan sekolah, yang hal ini tak ditemukan dalam undang-undang sebelumnya. Beberapa pasal berikut akan menunjukkan hal dimaksud :

1. Ketentuan Pasal 15 tentang jenis pendidikan, jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan akademik, profesi, vokasi, keagamaan dan khusus;
2. Ketentuan Pasal 17 ayat (2) tentang pendidikan dasar, pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan Madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat;
3. Ketentuan Pasal 18 ayat (3) tentang pendidikan menengah. Pendidikan menengah berbentuk sekolah menengah atas (SMA), madrasah aliyah (MA), sekolah menengah kejuruan (SMK), dan madrasah aliyah kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mencantumkan nomenklatur pendidikan madrasah pada posisi yang lebih maju sebagai perangkat hukum untuk menjamin keberlangsungan Madrasah sebagai alternatif lembaga pendidikan untuk meraih prestasi melalui jalur pendidikan formal sekaligus untuk beribadah. Namun demikian, pengakuan status pendidikan madrasah dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional belum menjawab masalah pengembangan Madrasah sebagai salah satu pilar pendidikan nasional. Masih terdapat beberapa masalah, seperti : aspek pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan madrasah, aspek regulasi yang belum mengayomi pendidikan madrasah, aspek jaminan anggaran yang menjamin keberlangsungan penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan madrasah, Kenyataan empiris muncul tidak setaranya pengalokasian APBN ataupun APBD untuk Pendidikan Madrasah, Menurut ACDP alokasi rasio perbandingan alokasi anggaran pendidikan yang dikelola Kemendikbud dan Kemenag adalah dengan perbandingan 80:20.<sup>99</sup> Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ini hanya membahas tentang pendidikan secara formal. Ini menyisakan persoalan di mana lembaga pendidikan keagamaan yang notabene berada pada wilayah informal belum tersentuh.

Kedudukan lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 30 ayat (4). Dalam ayat tersebut dijelaskan bahwa pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis. Merujuk pada Pasal 26 Undang-Undang Sisdiknas tersebut Pesantren masuk pada kategori Pendidikan Non Formal. Dasar yuridis keberadaan pesantren salaf tidak ditemukan dalam Undang-Undang Sisdiknas. Adapun Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 menyebutkan, bahwa : “Pesantren dapat menyelenggarakan 1 (satu) atau berbagai satuan dan/atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal”. Untuk itu, diperlukan payung hukum setingkat undang-undang yang mencakup pengaturan lebih khusus tentang pendidikan madrasah dalam sistem pendidikan nasional (*lex specialis derogate lex generalis*), sehingga didapat sebuah pengaturan yang utuh menyeluruh atas keberadaan pendidikan madrasah.

<sup>99</sup> <http://www.acdp-indonesia.org>, akses tanggal 25 Januari 2023, jam 09 : 48 WIB.

**D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberap kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 6398)**

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.<sup>100</sup> Melalui rumusan Pasal 1 angka 11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) tersebut menjadikan istilah naskah akademik menjadi istilah yang tunggal, karena selama ini naskah akademik bukan merupakan istilah tunggal, karena di dalam literatur maupun dokumen-dokumen resmi dikenal beberapa istilah. Oleh karenanya, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan dasar dalam pembuatan naskah akademik setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk dalam pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Subang.

Keberadaan naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga saat ini memang belum merupakan sebuah keharusan/kewajiban yang harus dilakukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah). Kedudukan naskah akademik masih dianggap hanya sebagai “pendukung” penyusunan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dengan semakin berkembang dan berubahnya pola kehidupan masyarakat Indonesia serta beberapa permasalahan dalam pembuatan dan pelaksanaan perundang-undangan yang sudah ada sekarang, urgensi naskah akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan menjadi sangat penting.

Keberadaan naskah akademik memang sangat diperlukan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang bertujuan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan nantinya akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat. Dengan digunakannya naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tidak menghadapi masalah (misalnya dimintakan *judicial review*) di kemudian hari.

<sup>100</sup> Pasal 1 angka 11 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan hal di atas, maka melalui Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang pentingnya naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :<sup>101</sup>

1. Upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.
2. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Naskah akademik memuat gagasan konkrit dan aplikatif pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik-holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu (multidisipliner dan interdisipliner). Naskah akademik berisikan rekomendasi tentang urgensi (dasar pemikiran perlunya suatu peraturan perundang-undangan), konsepsi, asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan, dilengkapi dengan pemikiran dan penarikan norma-norma yang akan menjadi tuntunan dalam menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Di samping bentuk dan isi, naskah akademik juga mengandung kegunaan sebagai berikut :<sup>102</sup>

1. Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan peraturan perundang-undangan dimaksud;
2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.
3. Bahan dasar bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang.
4. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan terkait.
5. Bahan dasar Keterangan Pemerintah mengenai rancangan peraturan perundang-undangan yang disiapkan Pemrakarsa untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan yuridis formal tentang sistematika penyusunan naskah akademik setelah diundangkannya Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa setiap produk perundang-undang harus didahului dengan pembentukan naskah akademik<sup>103</sup> sebagai hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang,

<sup>101</sup> Konsiderans “menimbang” huruf b dan huruf c Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>102</sup> <http://www.google.co.id/pedoman+penyusunan+naskah+akademik>, akses 4 Juni 2012, jam 14 : 23 WIB.

<sup>103</sup> Lihat Pasal 43 ayat (3), Pasal 56 ayat (2), dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.



Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selanjutnya dalam Lampiran I Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diatur tentang Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan sistematika sebagai berikut :

1. Judul
2. Kata Pengantar
3. Daftar Isi
4. Bab I Pendahuluan

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

a. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan naskah akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

b. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam naskah akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu naskah akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut :

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

c. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan naskah akademik dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah.

d. Metode

Penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasis metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal.

Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

## 5. Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pada bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab sebagai berikut :

- a. Kajian teoretis.
- b. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- c. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- d. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

## 6. Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

## 7. Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

### a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**b. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

**c. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru.

Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

**8. Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup :

- a. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- b. Materi yang akan diatur;
- c. Ketentuan sanksi; dan
- d. Ketentuan peralihan.

**9. Bab VI Penutup**

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran. Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Saran memuat antara lain :

- a. Perlunya pemilahan substansi naskah akademik dalam suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan di bawahnya.

- b. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
- c. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

#### 10. Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.

#### 11. Lampiran rancangan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya penyusunan naskah akademik, untuk suatu peraturan daerah karena peraturan daerah merupakan media bagi pemerintah daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi-aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari peraturan daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih baik dan lebih maju. Meskipun dalam kenyataannya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah yang bersangkutan.

### **E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)**

Konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penjelasan umum menyatakan bahwa Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak”.<sup>104</sup> Penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan Pasal 20 berpedoman pada asas-asas umum negara, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa untuk Pemerintahan yang absolut sebagaimana diatur pada Pasal 9 ayat (2) meliputi : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional dan agama, kemudian pada penjelasan Pasal 10 huruf f bidang agama bait kedua menyatakan : “Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan kegiatan keagamaan, sebagai upaya keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Quran (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya”. Demikian halnya konkurensi pembagian tugas Pusat dan Daerah pada aspek manajemen pendidikan tidak mencantumkan nomenklatur pendidikan Islam apalagi Pendidikan Madrasah.

Dengan diundangkannya Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, letak permasalahan dalam pengelolaan dan penyelenggaran pendidikan madrasah adalah terkait persepsi pemahaman Otonomisasi Tentang pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah. Kekuasaan daerah yang lepas dari kerangka kebijakan Pusat dimana kebijakan Pusat menempatkan Kementerian Agama dengan pertimbangan sejarah dan Budaya bersama dan bersinergi dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menangani pelaksanaan wajib belajar Pendidikan Dasar dan Menengah bagi Warga

<sup>104</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 27.



Negara hanya karena perbedaan struktur dalam Undang-Undang Pemerintah daerah mengamanahkan tidak ada Otonomisasi dalam Kementerian Agama maka banyak Pemerintah Daerah yang menolak untuk bersinergi dalam mengelola pendidikan dasar yang diwajibkan bagi Warganegara hanya karena lembaga Pendidikan dimaksud dalam naungan Kementerian Agama.

Sebagai dasar dari pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan Konkuren ini telah dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 15 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan :

- “(1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- (2) Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden”.

Dalam lampiran Undang-Undang Pemerintah Daerah, urusan penyelenggaraan pesantren tidak menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dan masih menjadi domainnya urusan Pemerintah Pusat melalui Kementerian Agama. Namun demikian jika merujuk pada Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Urusan pemerintahan konkuren yang tidak diatur dalam lampiran dapat diserahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Presiden. Anggaran Pendidikan dalam APBN maupun APBD minimal 20% merupakan satu konsekuensi logis untuk memfasilitasi adanya kewajiban belajar bagi Warganegara. Memberikan Sarana dan Prasarana dalam proses belajar mengajar sesuai standar minimal Pendidikan Dasar, tanpa diskriminasi apakah Warganegara yang terkena kewajiban belajar Pendidikan Dasar dan Menengah itu memilih pada sekolah umum ataupun sekolah agama.

Keberadaan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah mengakibatkan persepsi yang berbeda bagi Daerah dalam memperhatikan dan menjalankan kebijakan mengenai pembiayaan pendidikan lembaga keagamaan, memunculkan persoalan apakah madrasah dan pendidikan keagamaan lainnya yang berada di bawah Kementerian Agama termasuk yang diotonomikan atau tidak atau dengan istilah lain, apakah pendidikan di bawah Kementerian Agama menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional atau bagian dari sistem agama untuk itu perlu adanya regulasi khusus yang bisa menjawab permasalahan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan madrasah yang menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional yang tidak termarginalkan.

## **F. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 6406)**

Lahirnya Undang-Undang tentang Pesantren ini dimaksudkan sebagai pengaturan mengenai penyelenggaraan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Melalui Undang-Undang tentang Pesantren, penyelenggaraan Pendidikan Pesantren diakui sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional. Undang-Undang tentang Pesantren memberikan landasan hukum bagi rekognisi terhadap peran Pesantren dalam membentuk, mendirikan, membangun, dan menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia, tradisi, nilai dan norma, varian dan aktivitas, profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan, serta proses dan metodologi penjaminan mutu. Undang-Undang Pesantren juga menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, dan independensi penyelenggaraan Pesantren, serta landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan Pesantren.

Yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana peran dan kewenangan dari Pemerintah Daerah dalam mendukung terselenggaranya pesantren di daerahnya. Undang-undang ini memberikan batasan peran dan kewenangan sebagai berikut :

1. Pasal 11 ayat (3) memfasilitasi pondok atau asrama pesantren : “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan”.
2. Pasal 12 ayat (2) terkait fasilitasi masjid atau mushola pesantren : “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi masjid atau musala Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.”
3. Pasal 32 terkait sumber pembiayaan masyayikh : “Sumber pembiayaan Majelis Masyayikh dapat berasal dari bantuan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat.”
4. Pasal 42 terkait fungsi dakwah pesantren : “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan”.
5. Pasal 46 terkait peran pemerintah daerah terhadap fungsi pemberdayaan masyarakat :
  - “(1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat.
  - (2) Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit berupa :
    - a. bantuan keuangan;
    - b. bantuan sarana dan prasarana;
    - c. bantuan teknologi; dan/atau
    - d. pelatihan keterampilan.

- (3) Dukungan dan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6) Pasal 48 ayat (3) terkait pendanaan : “Pemerintah Daerah membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan”.
- 7) Pasal 51 ayat (2) terkait partisipasi Masyarakat :
- “(1) Dalam pengembangan penyelenggaraan Pesantren, masyarakat dapat berpartisipasi dalam pengembangan Pesantren.
- (2) Partisipasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa :
- memberikan bantuan program dan/atau pembiayaan kepada Pesantren;
  - memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pesantren”.

Kewenangan tersebut diatas menjadi peran dari Pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan pesantren yang ada di daerahnya, guna mewujudkan fungsi pesantren yang seutuhnya serta mendorong kualitas, mutu dan standar bagi pendidik dan lulusan pesantren tersebut. Undang-Undang tentang Pesantren ini sampai dengan kajian ini dibuat belum memiliki aturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri, yang dalam hal ini adalah Menteri Agama. Namun demikian penegasan terhadap pengaturan penyelenggaraan pesantren diatur dalam aturan peralihan sebagai berikut :

Pasal 52 berbunyi :

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pesantren dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini:.

Pasal 53 (1) berbunyi :

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pesantren disesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini”.

#### **G. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 206)**

Peraturan presiden ini secara khusus mengatur terkait dengan pendanaan penyelenggaraan pesantren, yang secara garis besar sebagai berikut :

Pasal 4 berbunyi :

“Pendanaan penyelenggaraan Pesantren bersumber dari :

- masyarakat;
- Pemerintah Pusat;
- Pemerintah Daerah;
- Sumber lain yang sah dan tidak mengikat; dan
- Dana Abadi Pesantren.

Berkaitan dengan sumber dana pondok pesantren, maka pada Pasal 4 secara tegas bahwa salah satu yang bertanggungjawab dalam hal pendanaan pondok pesantren adalah Pemerintah Daerah, dalam mana pondok pesantren berada. Dalam hal pemerintah daerah memfasilitasi pondok pesantren, maka bentuk pendanaan penyelenggaraan pesantren, secara lengkap berbunyi sebagai berikut :

Pasal 5 berbunyi :

“Pendanaan penyelenggaraan Pesantren dapat berupa :

- a. uang;
- b. barang; dan/atau
- c. jasa.

Pemerintah Daerah bisa memfasilitasi pondok pesantren berupa anggaran untuk mendukung kebutuhan pondok pesantren. Bentuk lain berupa barang dan/atau jasa. Barang yang dimaksud bisa berbentuk sarana dan prasarana pendukung pembelajaran di pondok pesantren, sedangkan yang dimaksud dengan jasa antara lain berupa pendamping, mediasi dengan pihak luar, dan memfasilitasi Kerjasama dengan pihak ketiga untuk pembangunan pondok pesantren.

#### **H. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bansos Bersumber APBD (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 450) sebagaimana Telah Diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 tahun 2019 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1560)**

Dalam penjelasan umum permendagri dimaksud, bahwa hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila termasuk organisasi non pemerintahan yang bersifat nasional dibentuk berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Adapun yang dimaksud dengan hibah diatur sebagai berikut :

Pasal 3 ayat (1) berbunyi :

“Hibah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat berupa uang, barang, atau jasa”.

Pasal 4 berbunyi :

- “(1) Pemerintah daerah dapat memberikan hibah sesuai kemampuan keuangan daerah.
- (2) Pemberian hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib.
- (3) Pemberian hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintah daerah dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat”.

Dalam rangka fasilitasi pemerintah daerah terhadap pondok pesantren, maka pemerintah daerah itu bisa berbentuk hibah yang sudah jelas diatur dalam permendagri tersebut di atas.

### **I. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 822)**

Peraturan Menteri Agama ini merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Peraturan Menteri ini mengatur mengenai Pendidikan keagamaan islam yang terdiri atas pesantren dan pendidikan diniyah (Pasal 3).<sup>105</sup> Adapun yang menjadi unsur-unsur yang wajib dimiliki oleh pesantren sebagaimana diatur dalam Pasal 5 adalah :

1. Kyai atau sebutan lain yang sejenis;
2. santri;
3. pondok atau asrama pesantren;
4. masjid atau musholla, dan
5. pengajian dan kajian kitab kuning atau dirasah Islamiyah dengan pola Pendidikan mu'allimin.

Pesantren yang berdiri dalam penyelenggaraannya dapat berbentuk sebagai satuan Pendidikan dan/atau sebagai penyelenggara Pendidikan :

1. Pesantren sebagai Satuan Pendidikan

Pasal 13 berbunyi :

- “(1) Pesantren sebagai satuan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a merupakan pesantren yang menyelenggarakan pengajian kitab kuning atau dirasah islamiyah dengan pola pendidikan mu'allimin.
- (2) Penyelenggaraan pengajian kitab kuning sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk pengajian kitab kuning pada umumnya dan/atau program takhasus pada bidang ilmu keislaman tertentu sesuai dengan ciri khas dan keunggulan masing-masing pesantren.
- (3) Penyelenggaraan dirasah islamiyah dengan pola pendidikan mu'allimin”.

2. Pesantren sebagai Penyelenggara Pendidikan

Pasal 19 berbunyi :

---

<sup>105</sup> Pasal 3 eraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014.

- “(1) Di samping sebagai satuan pendidikan, pesantren dapat menyelenggarakan satuan dan/atau program pendidikan lainnya.
- (2) Satuan dan/atau program pendidikan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi :
- pendidikan diniyah formal;
  - pendidikan diniyah nonformal;
  - pendidikan umum;
  - pendidikan umum berciri khas Islam;
  - pendidikan kejuruan;
  - pendidikan kesetaraan;
  - pendidikan mu’adalah;
  - pendidikan tinggi; dan/atau
  - program pendidikan lainnya.
- (3) Penyelenggaraan pendidikan mu’adalah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g diatur dalam peraturan tersendiri.
- (4) Penyelenggaraan satuan dan/atau program pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Selanjutnya, dimanakah peran pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan pesantren di daerahnya berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014. Merujuk pada ketentuan Pasal 53 ayat (1) huruf, di mana termasuk pada bab mengenai pembiayaan, dimana disebutkan :

Pasal 53 berbunyi :

- “(1) Pembiayaan pendidikan keagamaan Islam bersumber dari :
- penyelenggara;
  - pemerintah;
  - pemerintah daerah;
  - masyarakat; dan/atau
  - sumber lain yang sah.
- (2) Pembiayaan pendidikan keagamaan Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel”.

**J. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157)**

Untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai

produk hukum daerah, sehingga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diganti oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dan direvisi oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD yang pembentukannya dapat melalui Naskah Akademik sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 diatur mengenai sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut :

1. Judul
2. Kata Pengantar
3. Daftar Isi
4. Bab I Pendahuluan
5. Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris
6. BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait
7. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis
8. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah
9. BAB VI Penutup
10. Daftar Pustaka
11. Lampiran : Rancangan Peraturan Daerah.

#### **K. Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1432)**

Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren mengatur bahwa pesantren terdiri atas :

1. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian kitab kuning;
2. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk dirasah Islamiah dengan pola pendidikan muallimin; datau pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lain yang terintegrasi dengan pendidikan umum. Pendiri pesantren bisa oleh perseorangan, yayasan, organisasi kemasyarakatan islam, dan/atau masyarakat.

Selanjutnya untuk penyelenggaraan pesantren, antara lain dalam Pasal 17 dan 19 ditentukan, bahwa pesantren wajib menyelenggarakan fungsi pendidikan, dakwah, dan

pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pesantren harus memenuhi unsur paling sedikit :

1. Kyai;
6. Santri yang bermukim di pesantren;
7. Pondok atau asrama;
8. Masjid atau mushala; dan
9. kajian kitab kuning atau dirasah islamiah dengan pola pendidikan muallimin.

Peraturan Menteri Agama ini tidak mengatur mengenai pendanaan dalam penyelenggaraan pesantren, akan tetapi ketentuan, syarat, dan unsur pendirian serta penyelenggaraan pesantren dapat menjadi tolok ukur dan pertimbangan bagi pemerintah dan pemerintah daerah ketika hendak memberikan fasilitasi kepada pesantren. Terutama bantuan infrastruktur yang akan dibutuhkan untuk pendirian suatu pondok pesantren, seperti masjid pondok, tempat huni santri, kantor tata usaha, dan bangunan lain yang dibutuhkan pondok pesantren.

#### **L. Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1405)**

Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 ini telah mengatur secara rinci mengenai penyelenggaraan pesantren dalam fungsi pendidikan. Pengaturan, meliputi :

1. Jalur, jenjang, dan bentuk pendidikan pesantren;
2. Santri;
3. Kurikulum; pendidik dan tenaga kependidikan;
4. Kelulusan;
5. Sarana dan prasarana; syarat dan prosedur pendirian;
6. Penjaminan mutu; dan
7. Pendanaan.

Khusus mengenai pendanaan dalam Pasal 88 disebutkan, bahwa majelis masyayikh (majelis penjamin mutu pendidikan pesantren) didanai dengan menggunakan APBN untuk operasional majelis masyayikh dan penyelenggaraan kegiatan. Pendanaan majelis masyayikh juga dapat berasal dari APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah juga dapat memberikan bantuan dana kepada pondok pesantren untuk operasional dan penyelenggaraan kegiatan majelis masyayikh.

**BAB**  
**4****LANDASAN FILOSOFIS,  
SOSIOLOGIS DAN YURIDIS****A. Landasan Filosofis**

Istilah filsafat dalam bahasa Indonesia memiliki padanan kata *falsafah* (Arab), *Philosophy* (Inggris), *Philosophia* (Latin), *Philosophie* (Jerman, Belanda, Perancis). Semua istilah itu bersumber pada istilah Yunani, yaitu *Philosophia*. *Philosophia* dalam bahasa Yunani merupakan kata majemuk yang terdiri dari *Philein* berarti mencintai, sedangkan *philos* berarti teman (*philia*, cinta). Selanjutnya *sophos* berarti bijaksana, sedangkan *sophia* berarti kebijaksanaan, (kearifan). Ada dua arti secara etimologi dari filsafat yang sedikit berbeda. Pertama, apabila istilah filsafat mengacu pada asal kata *philein* dan *sophos*, maka artinya mencintai hal-hal yang bersifat bijaksana (bijaksana dimaksud sebagai kata sifat). Kedua, apabila filsafat mengacu pada asal kata *philos* dan *sophia*, maka artinya adalah teman kebijaksanaan (kebijaksanaan dimaksudkan sebagai kata benda). Dengan demikian, asal mula kata filsafat itu sangat umum yang intinya adalah mencari keutamaan mental (*the pursuit of mental excellence*).<sup>106</sup>

Dasar filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*), yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: peraturan perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Membahas fondasi keilmuan ilmu hukum tidak lepas dari landasan keilmuan yang memiliki nilai kefilosofan yang dapat dipahami dari aspek otologis, epistemologis, dan aksiologis. Lihat Jujun S. Suriasumatri, *Ilmu dalam Perspektif: Sebuah Kumpulan Karangan tentang Hakikat Ilmu*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 4, Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, *Filsafat Ilmu sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 11, The Liang Gie, *Pengantar Filsafat Ilmu*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 29, Andi Hakim Nasoetion, *Pengantar ke Filsafat Sains*, Litera Antarnusa, Jakarta, 2008, hlm. 24.

<sup>107</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 39.

Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan, tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi, seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.<sup>108</sup> Oleh karena itu, semua nilai yang ada di Indonesia akan terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan, dan berbagai sebutan lainnya.

Oleh karena itu, suatu peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah harus didasari oleh landasan filosofis melalui aspek ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang secara ilmiah dalam mencari hakikat/inti terdalam dari suatu peraturan daerah berupa keseimbangan yang dimaknai oleh tujuan hukum yang secara klasikal sampai postmodernisme dengan menempatkan posisi keadilan sebagai mahkotanya. Hal ini sejalan dengan teori etis, bahwa tujuan hukum semata-mata untuk merealisasikan atau mewujudkan keadilan.<sup>109</sup> Dengan demikian, tujuan hukum tidak dapat dimaknai secara tunggal, tetapi harus dimaknai secara ganda, karena tidak cukup hanya keadilan tetapi juga harus mencapai kebahagiaan sebagaimana dikemukakan dalam teori utiliti, bahwa tujuan hukum adalah *the greatest good of the greatest number*.<sup>110</sup>

Dengan memegang prinsip utiliti manusia akan melakukan tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi ketidakbahagiaan, Bentham mencoba menerapkannya dalam bidang hukum.<sup>111</sup> Atas dasar ini, baik buruknya suatu peraturan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Demikian pula dengan perundang-undangan, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Jadinya, perundang-undangan yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai perundang-undangan yang baik.<sup>112</sup> Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum.<sup>113</sup>

Untuk itu, suatu peraturan daerah harus dikaji dari aspek filsafat erat kaitannya dengan pandangan hidup sesuatu bangsa yang tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut yang pada dasarnya berisi nilai-nilai baik dan tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi berupa nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran-takaran bangsa yang bersangkutan, sehingga hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu.

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Krisnajadi, *Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum*, STHB, Bandung, 1989, hlm. 58.

<sup>110</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 67.

<sup>111</sup> R.H. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 43, 60, dan 61.

<sup>112</sup> Ujang Charda S., *Disiplin Ilmu Hukum : Sebuah Pengembaraan dalam Memahami Fondasi, Struktur, Arsitektur & Kesenjangan Ilmu Hukum*, FH UNSUB, Subang, 2014, hlm. 61.

<sup>113</sup> *Ibid.*

Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia penerapannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Oleh karena itu, Rosjidi Ranggawidjaja berpendapat sebagai berikut :<sup>114</sup>

“Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu, kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan undang-undang) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral”.

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusnya atau norma-normanya mendapat pembenaran filosofis secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi, di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesucilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan.<sup>115</sup>

Jadi baik buruknya suatu peraturan daerah dapat diukur apakah perbuatan itu mendatangkan keadilan, kebaikan, kebahagiaan, kemanfaatan atau tidak, sehingga pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Oleh karena itu, Peraturan Daerah yang banyak memberikan keadilan, kebaikan, kebahagiaan, kemanfaatan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai perundang-undangan yang baik. Hal ini mengingatkan, bahwa dalam tataran empiris justru masih terjadi praktik ketimpangan antara yang seharusnya (*das sollen*) dengan kenyataannya (*das sein*) yang berujung pada ketidakadilan sebagaimana diadagiumkan, “*summum ius suma iniuria*” (keadilan tertinggi justru ketidakadilan yang tertinggi),<sup>116</sup> sehingga tidak cukup hanya keadilan saja yang menjadi tujuan hukum. Oleh karena itu, Pascal dalam Penses yang berbunyi :<sup>117</sup>

“Memang benar, bahwa keadilan diikuti, memang perlu bahwa kekuasaan ditaati, keadilan tanpa kekuasaan tidak berdaya, kekuasaan tanpa keadilan adalah sewenang-wenang. Keadilan tanpa kekuasaan akan ditentang, sebab orang jahat senantiasa ada. Kekuasaan tanpa keadilan akan digugat. Kekuasaan dan keadilan harus dihubungkan, oleh karena segala sesuatu yang adil harus kuat, dan segala sesuatu yang kuat harus dijadikan adil”.

Hal senada dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengemukakan, bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.<sup>118</sup> Dengan demikian, fungsi hukum sangat erat sekali kaitannya dengan fungsi kekuasaan atau wewenang dalam pelaksanaan penegakan hukum di masyarakat,

<sup>114</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 43.

<sup>115</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Op. Cit.*, hlm. 43.

<sup>116</sup> Antonius Sujata, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 4.

<sup>117</sup> Krisnaji, *Op. Cit.*, hlm. 50-51.

<sup>118</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 5.

yaitu bahwa hubungan hukum dengan kekuasaan atau wewenang adalah hubungan fungsional.<sup>119</sup> Pendapat tersebut mengisyaratkan, bahwa hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang di sekitarmu, dan memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya atau menurut Aristoteles yang kemudian diikuti Ulpian dari Romawi klasik dengan adagiumnya : *“Honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere”*.<sup>120</sup>

Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara, namun demikian tujuan hukum yang hanya semata-mata selesai sampai tercapainya kebahagiaan sebagai ukurannya sesungguhnya tujuan yang masih parsial, karena kualifikasinya hanya kebahagiaan lahiriah saja (materiil) yang dimaknai sebagai kebahagiaan individual, bagaimana dengan kebahagiaan batiniah (immateriil) akan menjadikan tujuan hukum tidak akan seimbang?, bahkan akan terjadi ketidakseimbangan sebagaimana dialami oleh kaum Kapitalisme dengan dalil *laissez faire, laissez aller, laissez passer*<sup>121</sup> yang mengingkari kesejahteraan dan rasa keadilan masyarakat tidak lebih penting daripada kepentingan individu.

Sementara itu, di sisi lain kesejahteraan masyarakat (luas) merupakan hukum tertinggi (*solus publica supreme lex*) dan untuk menjamah kebahagiaan, manusia harus mencukupi apa adanya untuk diri mereka, seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles (*to be happy means to be sufficient for one's self*). Pencukupan apa adanya tidak mungkin digapai tanpa ada kata bertuah : “Pembangunan”.<sup>122</sup> Hal ini harus ada kebebasan hidup bersama, kebebasan tanpa diskriminasi dalam mewujudkan keadilan sosial (*social justice*)<sup>123</sup> sebagaimana difilosofikan dalam Pancasila sila kelima : “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”<sup>124</sup> yang mendapat sinar dari nilai kesakralan sebagai dasar religius berupa nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai wujud tanggung jawab moral kepada illahi yang dimaknai sebagai *rahmatan lil'alamin*<sup>125</sup> dalam bahasa Latin disebut : *Lex Populi, Vox Dei* (suara rakyat ialah suara Tuhan)<sup>126</sup> dengan menempatkan nilai kemanusiaan yang dilekatkan pada nilai keadilan dan peradaban demi terciptanya nilai persatuan<sup>127</sup> yang terimplementasi melalui kerakyataan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan sebagai simbol keadaulatan yang diberikan oleh rakyat.

<sup>119</sup> Krisnajadi, *Op. Cit.* hlm. 67.

<sup>120</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 109.

<sup>121</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 201.

<sup>122</sup> Aristoteles dalam Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 424.

<sup>123</sup> R.H. Otje Salman, *Op. Cit.*, hlm. 62.

<sup>124</sup> Ujang Charda S., *Op. Cit.*, hlm. 3.

<sup>125</sup> Aspek kehidupan itu sendiri terdiri atas 3 (tiga) bagian pokok (*cardinal subject matter*), yaitu Tuhan (*Theology*), manusia (*anthropology*), dan alam (*cosmology*). Kumpulan ajaran-ajaran pokok Islam tersebut terangkum, baik tersurat maupun tersirat dalam Al-Qur'an dan Hadits. Lihat Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 58.

<sup>126</sup> Sukarna, *Pengantar Ilmu Politik*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 73.

<sup>127</sup> Tidak seperti apa yang diungkapkannya dalam adagium Thomas Hobbes, bahwa manusia seakan-akan merupakan binatang (serigala) dan menjadi mangsa dari manusia lain yang mempunyai fisik lebih kuat darinya (*homo homini lupus*). Lihat Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999, hlm. 121-122.

Landasan filosofis yang termuat di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren tentu saja berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah, pelayanan publik, serta lalu lintas dan angkutan jalan. Landasan filosofis tersebut tercermin mulai dari konsiderans hingga batang tubuh dalam naskah peraturan daerah tersebut. Landasan Filosofis yang akan termuat di dalam rancangan peraturan daerah ini tidak dapat dilepaskan dari konsiderans ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang.

## B. Landasan Sosiologis

Suatu peraturan perundang-undangan memiliki dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, seperti Peraturan Daerah di Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren dikatakan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini menurut aliran *Sociological Jurisprudence*, memandang hukum sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang, dan bangsa.<sup>128</sup> Ini akibat dari perubahan pemikiran dari konservatif ke pemikiran hukum sosiologis berkat jasa Eugen Ehrlich dengan gigihnya mensosialisasikan konsep *living law* yang merupakan kunci teorinya.<sup>129</sup> Melalui konsep *living law*, Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif yang baik (dan karenanya efektif) adalah hukum yang sesuai dengan *living law* yang merupakan "inner order" daripada masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya.<sup>130</sup> Pesan Ehrlich kepada pembuat undang-undang agar pembuat undang-undang hendak memperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat.<sup>131</sup> Sejak itu, kedudukan hukum mulai memperoleh perhatian serius dan proporsional dari penguasa politik dari banyak negara dan mulai tampak kesungguhannya untuk menempatkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan secara menyeluruh.<sup>132</sup>

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, bahwa : "Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu".<sup>133</sup> Definisi tersebut menunjukkan, bahwa hukum adalah sesuatu yang hidup (*living law*),<sup>134</sup> bersifat dinamis, elastis, vital dan kontinyu.<sup>135</sup> Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Ini berarti, bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat

<sup>128</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 29.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Ehrlich dalam *Ibid.*

<sup>131</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 5.

<sup>132</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 30.

<sup>133</sup> Neni Sri Imaniyati, *Hukum Ekonomi & Ekonomi Islam dalam Perkembangan*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 21.

<sup>134</sup> Lili Rasjidi & Ira Rasjidi, *Dasar-dasar .... Op. Cit.*, hlm. 48-49. Lihat Juga Soetiksno, *Filsafat Hukum (Bagian 2)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm. 24.

<sup>135</sup> M.M. Djojodiguno dalam Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 3.

yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan, dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati.<sup>136</sup> Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat.<sup>137</sup>

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.<sup>138</sup> Sementara itu, konsep lain dikemukakan oleh aliran *Historical Jurisprudence* yang inti ajaran sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich Carl von Savigny yang terdapat dalam bukunya *von Beruf Ungerer Zeit fur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (tentang Tugas Zaman Kita Bagi Pembentukan Undang-Undang dan Ilmu Hukum), antara lain : “*Das Recht wird nich gemacht, est ist und wird mit dem volke*” (Hukum itu tidak dibuat, tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat).<sup>139</sup>

Latar belakang pendapat Savigny di atas, timbul karena keyakinannya bahwa dunia yang terdiri dari bermacam-macam bangsa itu mempunyai *volkgeist* (jiwa rakyat) yang berbeda-beda yang tampak dari perbedaan kebudayaan.<sup>140</sup> Ekspresi itu juga tampak pada hukum yang sudah barang tentu berbeda pula pada setiap tempat dan waktu. Isi hukum yang bersumber dari pada jiwa rakyat itu ditentukan oleh pergaulan hidup manusia dari masa ke masa (sejarah).<sup>141</sup> Hukum menurut pendapat Savigny berkembang dari suatu masyarakat yang sederhana yang pencerminannya tampak dalam tingkah laku semua individu kepada masyarakat yang modern dan kompleks di mana kesadaran hukum rakyat itu tampak pada apa yang diucapkan oleh para ahli hukumnya.<sup>142</sup>

Di sisi lain menurut teori kontrak sosial berkembang dan dipengaruhi oleh pemikiran Jaman Pencerahan (*Enlightenment*) yang ditandai dengan rasionalisme, realisme, dan humanisme, yang menempatkan manusia sebagai pusat gerak dunia. Oleh karenanya, hukum mengikat masyarakat apabila diperjanjikan dan tercapainya tujuan hukum apabila sudah diperjanjikan.<sup>143</sup> Sementara itu, Bagir Manan mengemukakan, bahwa dalam hukum positif akan lebih efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat yang merupakan cerminan nilai-nilai yang hidup di dalamnya, dan hukum harus dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial, dan adalah tugas hukum untuk mengembangkan suatu kerangka yang dapat memenuhi kebutuhan sosial secara maksimal.<sup>144</sup>

<sup>136</sup> Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 122.

<sup>137</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan ... Op. Cit.*, hlm. 74.

<sup>138</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi ... Op. Cit.*, hlm. 8. Lihat juga Lili Rasjidi, *Dasar-dasar .... Op. Cit.*, hlm. 47. Lihat juga Lili Rasjidi, *Pengantar ... Op. Cit.*, hlm. 66.

<sup>139</sup> Savigny dalam *Ibid.*, hlm. 70.

<sup>140</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi ... Loc. Cit.*

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> Ujang Charda S., *Disiplin Ilmu Hukum .... Op. Cit.*, 2014, hlm. 158.

<sup>144</sup> Bagir Manan, *Hukum ... Op. Cit.*, hlm. 1.

Oleh karena itu, lahirnya Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang harus mencerminkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka tetapi peraturan perundang-undangan yang dibuat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.<sup>145</sup> Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat.<sup>146</sup>

Hal tersebut menurut Roscoe Pound diistilahkan dengan *law as a tool of social engineering*<sup>147</sup> atau dengan perkataan lain, bahwa hukum merupakan sarana pembangunan (*a tool of development*), yakni hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum yang difungsikan sebagai alat (pengatur) atau sarana yang mengatur pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.<sup>148</sup> Di sisi lain, secara sosiologis budaya hukum sebagai nilai dan sikap yang merupakan pengikat sistem substansial dan struktural di tengah-tengah budaya bangsa secara keseluruhan<sup>149</sup> sebagaimana dikemukakan oleh Friedman, bahwa budaya hukum tiada lain dari keseluruhan sikap masyarakat dan sistem nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat, sehingga budaya hukum tersebut menjadi bensinya motor keadilan (*the legal culture provides fuel for the motor of justice*).<sup>150</sup> Dengan demikian, perlu dipahami juga bahwa tidak berarti apa yang ada pada saat ini dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan pada masyarakat selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*). Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.<sup>151</sup>

Untuk itu, terbentuknya norma hukum dalam narasi pasal-pasal dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren merupakan langkah dalam melakukan pembaharuan masyarakat yang melibatkan seluruh komponen guna mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kepastian yang pada akhirnya semuanya harus mengarah pada kesejahteraan masyarakat<sup>152</sup> atau dalam bahasa nenek moyang, “hukum mencerminkan gemah ripah loh jinawi,<sup>153</sup> tata tentram kerta raharja”.<sup>154</sup> Tata tentram dapat dikatakan menghukumkan apa yang dianggap baik

<sup>145</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung 1982, hlm. 47. Lihat juga Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 1.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> Roscoe Pound dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 88.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Esmi Warassih, *Op. Cit.*, hlm. 105.

<sup>150</sup> Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 96.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Ujang Charda S., *Kebijakan Hukum Ketenagakerjaan*, Bungo Abadi, Bandung, 2008, hlm. 18. Lihat juga Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil .... Op. Cit.*, hlm. 133.

<sup>153</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Paradigma*, Yogyakarta, 2004, hlm. 73.

<sup>154</sup> Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 9.

dalam masyarakat dan kerta raharja mengindikasikan suatu perencanaan atau perakitan yang dicita-citakan<sup>155</sup> atau dalam Islam disebut dengan *amar makruf* berarti hukum Islam digerakkan untuk dan merekayasa umat manusia menuju tujuan yang baik dan benar serta diridloi Allah SWT.<sup>156</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, satu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (sekedar *moment opname*). Keadaan seperti itu akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum, hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat, bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada.

Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.<sup>157</sup> Untuk itu, dalam menghadapi perubahan-perubahan sosial yang kian meningkatnya harapan jutaan warga masyarakat di negara-negara sedang berkembang, para ahli hukum tidak mungkin meneruskan cara-cara kajian dan cara pendekatannya menurut apa yang selama ini telah dilazimkan dan menyerahkan pemikiran tentang perubahan-perubahan sosial kepada para ahli politik dan ahli ekonomi semata.<sup>158</sup> Para ahli hukum juga harus ikut serta memikirkan dan membantu tindakan-tindakan untuk mengefektifkan hukum, tidak hanya untuk kepentingan-kepentingan pengawalan tertib-tertib sosial yang statistik dengan menjaga *status quo*, akan tetapi juga untuk ikut mendorong terjadinya perubahan-perubahan, namun perubahan-perubahan hendak dikontrol, karena itu juga berlangsung secara tertib dan teratur.<sup>159</sup>

Campur tangan hukum yang semakin meluas ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat menyebabkan perkaitannya dengan masalah-masalah sosial juga menjadi semakin intensif. Keadaan ini menyebabkan studi terhadap hukum harus memperhatikan pula hubungan antara tertib hukum dengan tertib sosial yang luas.<sup>160</sup> Penetrasi yang semakin meluas ini juga mengundang timbulnya pertanyaan mengenai efektivitas pengaturan oleh hukum itu serta efek-efek yang ditimbulkannya terhadap tingkah laku manusia, terhadap organisasi-organisasi di masyarakat.

Pengaturan hukum yang membatasi dan menyalurkan berbagai kekuatan dan kepentingan di dalam masyarakat sekarang akan berhadap dengan kekuatan dan kepentingan yang terdapat di dalam masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, hukum sesungguhnya sudah melibatkan diri ke dalam medan percaturan politik.<sup>161</sup> Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa di satu pihak hukum berkepentingan dengan hasil yang akan diperolehnya melalui pengaturan itu dan oleh karenanya hukum harus paham tentang seluk beluk masalah yang diaturnya, sedangkan di pihak lain harus menyadari,

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 16.

<sup>158</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 30.

<sup>159</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994, hlm.

232.

<sup>160</sup> Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

<sup>161</sup> *Ibid.*

bahwa faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan di luar hukum akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum serta proses bekerjanya.<sup>162</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang termuat di dalam Lampiran I yang berisikan tentang teknik penyusunan Naskah Akademik dan Lampiran II tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan khususnya huruf B.3 angka (19) dalam bagian penyusunan konsiderans, disebutkan bahwa landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

### C. Landasan Yuridis

Dasar yuridis (*juridische gelding*) terkait dengan dengan dasar kewenangan, yakni keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*) dan dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Di samping itu, harus memperhatikan keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Kemudian keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tersebut tidak diikuti peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Oleh karena itu, suatu Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD, jika tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Demikian pula dalam hal peraturan daerah tentang pengundangan (pengumuman), bahwa setiap peraturan daerah harus diundangkan dalam Lembaran Daerah sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat dan selama pengundangan belum dilakukan, maka peraturan daerah tersebut belum mengikat. Selanjutnya adalah keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan suatu peraturan daerah tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan undang-undang.

Perihal pemerintah daerah ini secara konstitusional dalam kewenangannya membuat peraturan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa : “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Ketentuan di atas merupakan landasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga pemerintah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangannya yang merupakan pendelegasian kewenangan pemerintah pusat.

<sup>162</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979, hlm. 16.



Ketentuan di atas merupakan dasar timbulnya wewenang sebagai kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan masyarakat.<sup>163</sup> Kekuasaan di sini dimaknai bersumber dari wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan pada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu.<sup>164</sup>

Kekuasaan terdapat di mana-mana, mulai dari organisasi terkecil hingga organisasi yang lebih besar, yaitu negara. Negara memiliki kekuasaan, yaitu dapat melaksanakan kehendaknya kepada para warga negaranya dalam hal melaksanakan tugas yang diembannya. Kekuasaan negara dapat dibagi-bagi kepada instansi yang lebih rendah kedudukannya dan kekuasaan yang dimilikinya oleh negara dinamakan kedaulatan. Oleh karena itu, Pemerintahan Daerah sebagai organ negara menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni bidang pertahanan, keamanan, politik luar negeri, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Selanjutnya di dalam Pasal 236 Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk peraturan daerah, sehingga ketentuan Pasal 236 tersebut dapat dijadikan landasan dalam pembentukan peraturan daerah. Dengan demikian, secara yuridis formal dalam tingkat kewenangannya, pembentukan peraturan perundang-undangan berupa peraturan daerah dalam kacamata positivisme hukum, bahwa tiada hukum kecuali perintah penguasa sebagai hukum positif yang dibentuk secara formal (tertulis) yang penyusunannya dapat diawali dengan penyusunan naskah akademik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai landasan yuridisnya.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Oleh karena itu, landasan yuridis dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren merupakan pertimbangan secara hukum, bahwa Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren mempunyai landasan

<sup>163</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998, hlm, 242.

<sup>164</sup> Krisnajadi, *Op. Cit.*, hlm. 27.

hukum yang kuat untuk diberlakukan sebagai acuan normatif substansial dan kompetensi kelembagaan, maka pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren harus dilandasi pada dasar hukum sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851).
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4301).
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberap kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 6398).
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
7. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6406).
8. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 206).
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bansos Bersumber APBD (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 450) sebagaimana Telah Diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 tahun 2019 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1560).
10. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 822).

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157).
12. Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1432).
13. Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1405).

Ketentuan tersebut merupakan landasan bagi arah politik hukum dalam pembangunan hukum nasional terkiat dengan pengaturan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren melalui peraturan daerah. Oleh karena itu, sehingga fungsi negara dan pemerintah makin luas, baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan kultural.<sup>165</sup> Hal ini tentu saja makin luas pula peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya untuk menciptakan negara kesejahteraan dan sangat dominan, sehingga akhirnya menjadi *social service state*, sebab negara dibebani tugas servis publik.<sup>166</sup> Mamahami negara hukum Indonesia bukan hanya dari sisi perjanjian bermasyarakat (kontrak sosial), tetapi juga atas dasar fungsi manusia sebagai khalifah Allah SWT di bumi yang mengemban amanah-Nya.<sup>167</sup> Peran pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan warga negara secara umum harus selalu memperhatikan dan melaksanakan *amar ma'ruf* dan *nahi munkar*.<sup>168</sup> Atas dasar itu, dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, dikatakan : “ ... untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia ...”, hal ini harus dimaknai, bahwa pemerintahan yang dimaksud adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

<sup>165</sup> A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, 2005, hlm. 28.

<sup>166</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 8. Lihat Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 145. Lihat Astim Riyanto, *Negara Kesatuan : Konsep, Asas dan Aktualitannya*, Yapendo, Bandung, 2006, hlm. 11. Lihat juga Krisna Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 24.

<sup>167</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi-segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hlm. 17.

<sup>168</sup> *Ibid.*

## BAB

## 5

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,  
DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN****A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren**

Jangkauan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren yang akan dibentuk, sedangkan sasaran yang akan diwujudkan dalam Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren ini, terdiri atas tujuan dan sasaran pembangunan. Adapun tujuan naskah akademik yang akan diwujudkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren, meliputi :

1. Mewujudkan ketertiban, keteraturan dalam Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang.
2. Memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang.
3. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya manusia bagi pembangunan.
4. Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang.
5. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya.
6. Menjamin terwujudnya Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang sesuai dengan kearifan lokal.
7. Terwujudnya Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Subang sesuai dengan Peraturan yang diinginkan.

Pemerintahan Daerah sebagai organ negara menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara umum pemerintah daerah adalah melaksanakan kewenangannya yang merupakan pendelegasian kewenangan pemerintah pusat yang klasifikasi urusan pemerintahannya sebagaimana yang diatur oleh Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Selanjutnya, di dalam Pasal 236 Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, bahwa :

- “(1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan :
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ruang Lingkup Materi Muatan Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren, memuat :

1. Konsiderans
2. Ketentuan Umum
3. Konsiderans
4. Ketentuan Umum
5. Azas, Tujuan dan Ruang Lingkup
6. Fungsi, Jenis, Unsur, Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren
7. Perencanaan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren
8. Pelaksanaan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren
9. Koordinasi dan Komunikasi
10. Peran Serta Masyarakat dan Dunia Usaha
11. Sinergitas, Kerja Sama, dan Kemitraan
12. Sistem Informasi
13. Tim Pengembangan dan Pemberdayaan Pesantren
14. Monitoring, Evaluasi, Pembinaan dan Pengawasan
15. Penghargaan
16. Pendanaan
17. Ketentuan Penutup..

## B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren

Istilah materi muatan sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”<sup>169</sup> sebagai pengganti istilah Belanda *Het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*” yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang peraturan perundang-undangan tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai materi yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Istilah materi muatan pertama digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi Pada tahun 1979 melalui suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan.

Di dalam kajiannya, kata materi muatan mengemukakan sebagai berikut :<sup>170</sup>

“... dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”.

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.<sup>171</sup>

Sementara itu, Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.<sup>172</sup> Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya.<sup>173</sup> Istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pengertian “ruang lingkup materi muatan yang akan diatur” adalah pembatasan materi muatan yang menjadi objek pengaturan dari peraturan pelaksana sehingga ruang lingkupnya tidak mengutip kembali rumusan norma dalam peraturan yang memerintahkan, melebar atau mengatur hal lain dari ruang lingkup yang telah ditentukan.

<sup>169</sup> A. Hamid S. Attamimi; *Op. Cit.*, hlm. 193-194.

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 90.

<sup>172</sup> Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 62.

<sup>173</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Op. Cit.*, hlm. 53.

Pedoman teknik pembentukan peraturan perundang-undangan menentukan, bahwa dalam ketentuan umum berisi :

1. Batasan pengertian atau definisi.
2. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi.
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Dalam menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut :

1. Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus.
2. Pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu.
3. Pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai ketentuan umum dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren sebagai berikut :

1. JUDUL
2. PEMBUKAAN

Di dalam ketentuan pembukaan di dalamnya mengatur tentang alasan-alasan dibuatnya Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren yang meliputi :

- a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
- b. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
- c. Konsiderans

Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren. Pokok pikiran pada konsiderans memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Unsur filosofis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur sosiologis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Unsur yuridis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan

diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.<sup>174</sup>

d. Dasar Hukum

Dasar yang menjadi acuan kewenangan dalam pembuatan suatu produk hukum yang dituangkan ke dalam konsiderans mengingat dapat berupa :

- 1) Dasar kewenangan pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah.
- 2) Undang-Undang yang menjadi dasar Pembentukan Daerah yang bersangkutan.
- 3) Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan daerah tersebut.

e. Diktum

3. BATANG TUBUH

Batang tubuh memuat materi muatan yang secara substansi mengatur tentang ruang lingkup masalah yang akan diatur. Oleh karena itu, dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren, meliputi :

## **BAB I KETENTUAN UMUM**

Dalam Peraturan Daerah ini, yang dimaksud dengan :

1. Daerah Kabupaten adalah Daerah Kabupaten Subang.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten Subang yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Subang.
4. Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat PD adalah Perangkat Daerah Kabupaten Subang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan/Desa.
5. Unit Kerja yang Membidangi Kesejahteraan Rakyat yang selanjutnya disebut Unit Kerja adalah unit kerja pada Sekretariat Daerah Kabupaten Subang yang membidangi kesejahteraan rakyat.
6. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
7. Kebijakan Umum APBD yang selanjutnya disingkat KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan Pernbiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun.
8. Pondok Pesantren, *Dayah*, *Surau*, *Meunasah*, atau sebutan lain yang selanjutnya disebut Pesantren adalah lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat yang

---

<sup>174</sup> Lihat Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada *Allah Subhanahu Wa Ta'alla*, menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam *rahmatan lil'alamin* yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
9. Sumber Daya Manusia Pesantren adalah para pihak yang terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan Pesantren, meliputi Kiai, tenaga pendidik dan kependidikan, santri, dan *Dewan Masyayikh*, serta *Majlis Masyayikh*.
  10. Kiai, *Syekh, Ajengan, Buya, Nyai*, atau sebutan lain yang selanjutnya disebut Kiai adalah pendidik yang memiliki kompetensi ilmu agama Islam yang berperan sebagai figur, teladan dan/atau pengasuh Pesantren.
  11. Pendidikan Pesantren adalah pendidikan yang diselenggarakan oleh Pesantren dan berada di lingkungan Pesantren dengan mengembangkan kurikulum sesuai dengan kekhasan Pesantren dengan berbasis kitab kuning atau *dirasah Islamiah* dengan pola pendidikan *mu'allimin*.
  12. Pembinaan Pesantren adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk menjadikan Pesantren dapat mengelola seluruh aktivitas yang diselenggarakan Pesantren dengan lebih baik, melalui pendekatan informatif maupun partisipatif.
  13. Pemberdayaan Pesantren adalah usaha atau proses yang dilakukan agar Pesantren lebih mampu melaksanakan pengelolaan Pesantren secara mandiri.
  14. Rekognisi Pesantren adalah pengakuan terhadap eksistensi dan peran Pesantren yang memiliki fungsi sebagai lembaga pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat.
  15. Afirmasi Pesantren adalah penguatan Pesantren sebagai lembaga pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat yang memiliki peran strategis dalam pembangunan.
  16. Fasilitasi Pesantren adalah bantuan yang diberikan kepada Pesantren untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kualitas sarana dan prasarana Pesantren, agar dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat.
  17. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten Subang.

## BAB II

### AZAS, TUJUAN DAN RUANG LINGKUP

#### Pasal 2

Peraturan Daerah ini disusun berazaskan :

- a. Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. kebangsaan;



- c. kemandirian;
- d. keberdayaan;
- e. kemaslahatan;
- f. multikultural;
- g. profesionalitas;
- h. akuntabilitas;
- i. keberlanjutan; dan
- j. kepastian hukum.

### **Pasal 3**

Fasilitasi Pengembangan Pesantren bertujuan untuk meningkatkan kualitas Pesantren dalam menjalankan fungsi pendidikan, dakwah dan pemberdayaan masyarakat.

### **Pasal 4**

Ruang lingkup dari Peraturan Daerah ini adalah:

- a. fungsi, jenis, unsur, penyelenggara, dan Pendirian Pesantren;
- b. perencanaan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren;
- c. pelaksanaan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren;
- d. peran serta masyarakat dan dunia usaha;
- e. kerjasama;
- f. sistem informasi;
- g. pembinaan dan pengawasan; dan
- h. pendanaan.

## **BAB III FUNGSI, JENIS, UNSUR, PENDIRIAN DAN PENYELENGGARAAN PESANTREN**

### **Bagian Kesatu**

#### **Fungsi Pesantren**

#### **Pasal 5**

- (1) Pesantren menyelenggarakan fungsi :
  - a. pendidikan;
  - b. dakwah; dan
  - c. pemberdayaan masyarakat.
- (2) Fungsi penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan b sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

**Bagian Kedua**  
**Jenis dan Unsur-unsur Pesantren**  
**Pasal 6**

- (1) Pesantren terdiri atas :
  - a. Pesantren yang menyelenggarakan Pendidikan dalam bentuk pengkajian kitab kuning;
  - b. Pesantren yang menyelenggarakan Pendidikan dalam bentuk dirasah Islamiah dengan pola pendidikan mu'allimin;
  - c. Pesantren yang menyelenggarakan Pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum.
- (2) Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi unsur paling sedikit :
  - a. Kiai;
  - b. Santri yang bermukim di Pesantren;
  - c. pondok atau asrama;
  - d. masjid atau musalla atau langgar; dan
  - e. kajian kitab kuning karya ulama Subang dan lainnya atau dirasah Islamiah dengan pola pendidikan mu'allimin.

**Bagian Ketiga**  
**Pendirian Pesantren**  
**Pasal 7**

- (1) Pesantren dapat didirikan oleh Perseorangan, Yayasan, Organisasi kemasyarakatan Islam; dan/atau Masyarakat.
- (2) Pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berkewajiban:
  - a. berkomitmen mengamalkan Islam yang *rahmatan lil alamin* dan berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Bhineka Tunggal Ika;
  - b. memenuhi unsur-unsur pesantren;
  - c. memberitahu keberadaannya kepada pejabat pemerintah sesuai dengan domisili pesantren; dan
  - d. mendaftarkan keberadaan pesantren kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan di Bidang Agama.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

## **Bagian Keempat** **Penyelenggaraan Pesantren**

### **Pasal 8**

- (1) Penyelenggaraan Pesantren wajib mengembangkan nilai Islam *rahmatan lil'alam* serta berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- (2) Penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan tetap menjaga kekhasan atau keunikan tertentu yang mencerminkan tradisi, kehendak dan cita-cita, serta ragam dan karakter Pesantren.

### **Pasal 9**

- (1) Dalam penyelenggaraan Pesantren, Kiai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a harus :
  - a. berpendidikan Pesantren;
  - b. berpendidikan tinggi keagamaan Islam, dan/atau
  - c. memiliki kompetensi ilmu agama Islam.
- (2) Kiai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pemimpin tertinggi Pesantren yang mampu menjadi pengasuh, figur, dan teladan dalam penyelenggaraan Pesantren.
- (3) Dalam penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kiai dapat dibantu oleh:
  - a. pendidik dan tenaga kependidikan dengan kompetensi sesuai dengan kebutuhan Pesantren; dan/atau
  - b. pengelola Pesantren.
- (4) Pengelola Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b bertujuan membantu peran Kiai dalam fungsi administrasi pengelolaan Pesantren.

### **Pasal 10**

- (1) Dalam penyelenggaraan Pesantren, Santri yang bermukim di Pesantren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b menetap di dalam pondok atau asrama Pesantren.
- (2) Selain Santri yang bermukim sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pesantren dapat memiliki Santri lain yang tidak menetap di dalam pondok atau asrama Pesantren.
- (3) Santri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diarahkan untuk pendalaman dan peningkatan kajian Kitab Kuning atau Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin, pengamalan ibadah, pembentukan perilaku akhlak mulia, dan penguasaan bahasa.
- (4) Santri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dididik untuk menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt., menyemaikan akhlak

mulia, memegang teguh toleransi, keseimbangan, moderat, rendah hati, dan cinta tanah air berdasarkan ajaran Islam, nilai luhur bangsa Indonesia, serta berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **Pasal 11**

- (1) Dalam penyelenggaraan Pesantren, pondok atau asrama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf c merupakan tempat tinggal Santri yang bermukim selama masa proses pendidikan di Pesantren.
- (2) Pondok atau asrama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memperhatikan aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.
- (3) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.

#### **Pasal 12**

- (1) Dalam hal penyelenggaraan Pesantren, masjid atau musala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf d harus memperhatikan aspek daya tampung, kebersihan, dan kenyamanan.
- (2) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi masjid atau musala Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.

#### **Pasal 13**

- (1) Dalam penyelenggaraan Pesantren, kajian Kitab Kuning atau Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf e dilaksanakan secara sistematis, terintegrasi, dan komprehensif.
- (2) Kajian Kitab Kuning atau Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan menggunakan metode sorogan, bandongan, metode klasikal, terstruktur, berjenjang, dan/atau metode pembelajaran lain.

#### **Pasal 14**

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 13 diatur dengan Peraturan Bupati.

**BAB IV****PERENCANAAN FASILITASI PENYELENGGARAAN PESANTREN****Pasal 15**

- (1) Pemerintah Daerah menetapkan perencanaan pengembangan Pesantren 5 (lima) tahunan dan tahunan, sesuai kewenangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perencanaan pengembangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat upaya pembinaan, pemberdayaan, dan fasilitasi Pesantren dalam bidang pendidikan, dakwah dan pemberdayaan masyarakat.
- (3) Penyusunan perencanaan pengembangan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dilaksanakan dengan berpedoman pada:
  - a. RPJMD;
  - b. Rencana Strategis
  - c. RKPD; dan
  - d. Rencana Kerja.
- (4) Perencanaan pengembangan pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh Biro yang melaksanakan urusan kesejahteraan rakyat.
- (5) Penyusunan perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berkoordinasi dengan Perangkat Daerah yang melaksanakan penyusunan Perencanaan dan/atau perencanaan penganggaran.

**BAB V****PELAKSANAAN FASILITASI PENYELENGGARAAN PESANTREN****Bagian Kesatu****Umum****Pasal 16**

- (1) Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi penyelenggaraan Pesantren di Daerah.
- (2) Fasilitasi penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Fasilitasi penyelenggaraan pesantren dalam fungsi pendidikan;
  - b. Fasilitasi penyelenggaraan pesantren dalam fungsi dakwah; dan
  - c. Fasilitasi penyelenggaraan pesantren dalam fungsi pemberdayaan masyarakat.

**Bagian Kedua****Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren Dalam Fungsi Pendidikan****Pasal 17**

Pesantren melaksanakan fungsi pendidikan sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional.



**Pasal 18**

- (1) Pesantren menyelenggarakan fungsi pendidikan berdasarkan kekhasan, tradisi, dan kurikulum pendidikan masing-masing Pesantren.
- (2) Fungsi Pendidikan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk membentuk Santri yang unggul dalam mengisi kemerdekaan Indonesia dan mampu menghadapi perkembangan zaman.

**Pasal 19**

- (1) Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi pengembangan pesantren dalam fungsi Pendidikan Pesantren.
- (2) Fasilitasi pengembangan pesantren dalam fungsi pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk:
  - a. pengembangan sarana dan prasarana pendidikan;
  - b. pengembangan sumber daya manusia bagi penyelenggara Pesantren;
  - c. pengembangan sumber daya manusia bagi Santri; dan
  - d. pengembangan wawasan kebangsaan, pencegahan penyalahgunaan narkotika dan obat-obatan terlarang.
- (3) Fasilitasi pengembangan pesantren dalam fungsi pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan melalui sinergitas program dan/atau kegiatan yang ada di Perangkat Daerah.
- (4) Fasilitasi pengembangan Pesantren dalam fungsi pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesejahteraan rakyat.
- (5) Pelaksanaan fasilitasi pengembangan Pesantren dalam fungsi pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diselenggarakan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Bagian Ketiga****Fasilitasi Pengembangan Pesantren Dalam Fungsi Dakwah****Pasal 20**

- (1) Pesantren menyelenggarakan fungsi dakwah untuk mewujudkan Islam *rahmatan lil' alamin*.
- (2) Penyelenggaraan fungsi dakwah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 21**

- (1) Pemerintah Daerah memberikan fasilitasi pengembangan Pesantren dalam fungsi dakwah dalam bentuk:
  - a. kerjasama program;
  - b. fasilitasi kebijakan; dan
  - c. pendanaan.



- (2) Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diantaranya untuk fasilitas:
  - a. asrama atau pemondokan;
  - b. masjid;
  - c. mushala; dan/atau
  - d. pendanaan lain yang menunjang pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b dan huruf c digunakan untuk memenuhi aspek:
  - a. daya tampung;
  - b. kenyamanan;
  - c. kebersihan;
  - d. kesehatan; dan
  - e. keamanan.
- (4) Fasilitasi pengembangan Pesantren dalam fungsi dakwah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan melalui sinergitas program dan/atau kegiatan yang ada di Perangkat Daerah.
- (5) Fasilitasi pengembangan Pesantren dalam fungsi dakwah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesejahteraan rakyat.
- (6) Pelaksanaan fasilitasi pengembangan Pesantren dalam fungsi dakwah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Bagian Keempat**

#### **Fasilitasi Pengembangan Pesantren Dalam Fungsi Pemberdayaan Masyarakat**

##### **Pasal 22**

- (1) Pesantren menyelenggarakan fungsi pemberdayaan masyarakat yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan Pesantren dan masyarakat.
- (2) Dalam menyelenggarakan fungsi pemberdayaan masyarakat, Pesantren melaksanakan aktivitas dalam menyiapkan sumber daya manusia yang mandiri dan memiliki keterampilan agar dapat berperan aktif dalam pembangunan.
- (3) Pemberdayaan masyarakat oleh Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

##### **Pasal 23**

- (1) Pemerintah Daerah memberikan fasilitasi pengembangan Pesantren dalam fungsi pemberdayaan masyarakat.
- (2) Fasilitasi Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
  - a. bantuan keuangan;
  - b. bantuan sarana dan prasarana;
  - c. bantuan teknologi; dan/atau
  - d. pelatihan keterampilan.



- (3) Fasilitasi pengembangan Pesantren dalam fungsi pemberdayaan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesejahteraan rakyat.
- (4) Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Pasal 24**

- (1) Pemberian Bantuan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a dapat diberikan dalam bentuk:
  - a. pemberian pinjaman;
  - b. hibah; atau
  - c. bantuan sosial.
- (2) Pemberian bantuan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dengan berpedoman pada dokumen perencanaan pembangunan dan memperhatikan kemampuan keuangan daerah.
- (3) Pemberian bantuan sarana dan prasarana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf b diberikan dalam bentuk antara lain:
  - a. hibah barang;
  - b. laboratorium bahasa;
  - c. mushaf al-quran, kitab kuning, dan/atau kitab ajaran agama Islam sejenisnya;
  - d. balai kesehatan santri beserta kelengkapannya;
  - e. fasilitasi kesehatan berupa:
    1. sarana dan prasarana sanitasi;
    2. obat-obatan; dan
    3. fasilitas penunjang lainnya.
  - f. sarana olahraga;
  - g. infrastruktur lingkungan pesantren;
  - h. bantuan air/ sumur bersih;
  - i. pendirian koperasi, lembaga keuangan dan lembaga mikro, kecil, dan menengah; dan/atau
  - j. pelaksanaan kegiatan sosial kemasyarakatan;
- (4) Pemberian bantuan teknologi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf c diberikan dalam bentuk antara lain :
  - a. pemanfaatan teknologi informasi komunikasi (TIK) untuk pembelajaran di pesantren berupa :
    1. Perangkat komputer dan jaringan internet; dan
    2. *Software*/aplikasi penunjang pendidikan Santri.
  - b. digitalisasi sistem Pesantren antara lain:
    1. perencanaan dan registrasi peserta didik;
    2. hasil pengumuman kelulusan peserta didik;
    3. sistem pembelajaran dan kurikulum pendidikan;
    4. pembayaran biaya pendidikan;
    5. ujian pertengahan dan akhir semester;
    6. sistem penilaian hasil ujian;

- (5) Pelatihan keterampilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf d, disesuaikan dengan minat, potensi, atau bakat santri.
- (6) Bentuk pelatihan keterampilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat berupa penyelenggaraan pendidikan, workshop, atau seminar dengan tujuan atau program antara lain:
  - a. bidang ketahanan ekonomi berbasis pesantren.
  - b. bidang pertanian, meliputi:
    1. penggunaan alat pertanian;
    2. pengelolaan hasil pertanian
  - c. peningkatan kemampuan sumber daya manusia pesantren dalam mengelola pesantren
  - d. praktek kerja lapangan;
  - e. penguatan potensi dan kapasitas kemandirian ekonomi pesantren dan perekonomian masyarakat;
  - f. pendampingan dan pemberian bantuan pemasaran terhadap produk masyarakat; dan
  - g. pemberian bimbingan manajemen keuangan, optimalisasi, dan kendali mutu Pesantren.
- (7) Pelatihan keterampilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi urusan ketenagakerjaan.

#### **Pasal 25**

- (1) Fasilitasi Pemerintah Daerah terhadap pengembangan Pesantren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, Pasal 20 dan Pasal 22 diberikan secara proporsional dengan mempertimbangkan tingkat perkembangan dan kemajuan Pesantren.
- (2) Tingkat perkembangan dan kemajuan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinilai berdasarkan aspek kemampuan pendanaan, ketersediaan sarana prasarana dasar Pesantren, jumlah santri serta aspek lainnya yang ditetapkan oleh Bupati.

### **BAB VI**

#### **KOORDINASI DAN KOMUNIKASI**

#### **Pasal 26**

- (1) Bupati melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi dalam rangka Pembinaan, Pemberdayaan, dan Fasilitasi Pesantren.
- (2) Bupati melakukan komunikasi dengan kalangan Pesantren dan pemangku kepentingan untuk mewujudkan harmonisasi dalam Pembinaan, Pemberdayaan, Rekognisi, Afirmasi dan Fasilitasi Pesantren.
- (3) Koordinasi dan komunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Perangkat Daerah terkait, sesuai kewenangan berdasarkan tugas dan fungsi Unit Kerja dan/atau Perangkat Daerah.



**BAB VII****PERAN SERTA MASYARAKAT DAN DUNIA USAHA****Pasal 27**

- (1) Masyarakat dapat berperan serta dalam pengembangan pesantren.
- (2) Peran serta sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
  - a. mendorong pengembangan mutu dan standar Pesantren;
  - b. menyampaikan saran/masukan secara tertulis;
  - c. memberikan bantuan, baik materiil maupun tenaga dalam pembangunan sarana dan prasarana;
  - d. memberikan sumbangan, infaq dan/atau wakaf secara langsung kepada Pesantren;
  - e. bekerjasama menjaga keamanan di wilayah Pesantren;
  - f. menjaga kebersihan lingkungan di sekitar Pesantren dan menyediakan Tempat Pembuangan Sampah;
  - g. bergotong royong memperbaiki drainase dan jalan lingkungan di sekitar Pesantren;
  - h. melakukan penanaman pohon untuk penghijauan dan resapan air di lingkungan pesantren;
  - i. membantu mengatur lalu lintas atau lokasi parkir saat ada pertemuan atau kunjungan orang tua/wali santri;
  - j. melaporkan keberadaan santri yang beraktivitas diluar pesantren di jam proses pembelajaran Pesantren kepada pengurus Pesantren;
  - k. melaporkan adanya penyalagunaan narkoba, dan zat adiktif lainnya;
  - l. mendorong terbentuknya wahana Pendidikan karakter dan pembinaan moral di dalam masyarakat dan di sekitar lingkungan Pesantren; dan
  - m. memperkuat kemandirian dan kemampuan ekonomi Pesantren.

**Pasal 28**

- (1) Masyarakat yang melaksanakan kegiatan Usaha skala Mikro dan Kecil disekitar pesantren wajib menjaga makanan yang higienis dan aman dikonsumsi.
- (2) Untuk menjamin makanan yang higienis dan aman dikonsumsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pemeriksaan secara berkala oleh Dinas yang membidangi urusan Kesehatan.

**Pasal 29**

- (1) Dunia usaha berperan serta untuk melakukan pemberdayaan kepada pesantren.
- (2) Peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam bentuk bantuan :
  - a. Keuangan;
  - b. Sarana dan prasarana; dan/atau
  - c. teknologi.
- (3) Selain bentuk bantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Dunia Usaha dapat memfasilitasi dan/atau mengikutsertakan santri dalam Pelatihan keterampilan.
- (4) Pelatihan keterampilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sesuai dengan fasilitas yang dimiliki Dunia Usaha.

- (5) Pelatihan keterampilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikoordinasikan dengan Perangkat Daerah yang membidangi Urusan Ketenagakerjaan.

## BAB VIII

### SINERGITAS, KERJA SAMA, DAN KEMITRAAN

#### Bagian Kesatu

#### Sinergitas

#### Pasal 30

- (1) Bupati melaksanakan sinergitas penyelenggaraan Pesantren dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi.
- (2) Bentuk sinergitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa:
- Sinergitas program dalam rangka Pembinaan, Pemberdayaan, Rekognisi, Afirmasi dan Fasilitasi Pesantren;
  - pelaksanaan Pembinaan, Pemberdayaan, Rekognisi, Afirmasi dan Fasilitasi Pesantren;
  - pendanaan dalam rangka Pembinaan, Pemberdayaan, Rekognisi, Afirmasi dan Fasilitasi Pesantren; dan
  - pendidikan dan pelatihan bagi Sumber Daya Manusia Pesantren.
- (3) Bentuk sinergitas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

#### Bagian Kedua

#### Kerja Sama

#### Pasal 31

- (1) Bupati mengembangkan pola kerjasama dalam Pengembangan Pesantren.
- (2) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan:
- Pemerintah Pusat;
  - Pemerintah Daerah Provinsi;
  - Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota lain;
  - lembaga sosial, termasuk lembaga kesejahteraan sosial dan lembaga swadaya masyarakat;
  - lembaga pendidikan;
  - lembaga kesehatan;
  - lembaga keagamaan;
  - badan usaha milik negara/daerah/desa/swasta;
  - koperasi, yayasan, dan badan hukum lainnya;
  - kerja sama antar Pesantren;
  - masyarakat baik secara perseorangan maupun kelompok;
  - kerja sama Daerah dengan badan/lembaga di luar negeri; dan
  - kerja sama Daerah dengan pemerintah negara bagian atau pemerintah daerah yang setingkat di luar negeri dalam bentuk kerja sama sister (*sister province*).

- (3) Bentuk kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berupa:
  - a. Pembinaan, Pemberdayaan, Rekognisi, Afirmasi dan Fasilitasi Pesantren;
  - b. pendidikan dan pelatihan bagi Sumber Daya Manusia Pesantren; dan
  - c. kerja sama lainnya dalam rangka Pengembangan Pesantren.
- (4) Bentuk kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

### **Bagian Ketiga**

#### **Kemitraan**

##### **Pasal 32**

- (1) Bupati mengembangkan pola kemitraan strategis dalam Fasilitasi Pengembangan Pesantren di Daerah Kabupaten.
- (2) Kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan:
  - a. lembaga sosial, termasuk lembaga kesejahteraan sosial dan lembaga swadaya masyarakat;
  - b. lembaga pendidikan;
  - c. lembaga kesehatan;
  - d. lembaga keagamaan;
  - e. badan usaha milik negara/daerah/desa/swasta;
  - f. koperasi, yayasan, dan badan hukum lainnya;
  - g. kemitraan antar Pesantren;
  - h. masyarakat baik secara perseorangan maupun kelompok; dan/atau
  - i. pihak luar negeri.
- (3) Bentuk kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berupa:
  - a. Pembinaan, Pemberdayaan, Rekognisi, Afirmasi dan Fasilitasi Pesantren;
  - b. pendidikan dan pelatihan bagi Sumber Daya Manusia Pesantren;
  - c. pemenuhan fasilitas Pesantren; dan
  - d. pemberdayaan masyarakat sekitar Pesantren.
- (4) Bentuk kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

### **BAB VIII**

#### **SISTEM INFORMASI**

##### **Pasal 33**

- (1) Bupati membangun sistem informasi Pesantren di Daerah Kabupaten.
- (2) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling kurang meliputi:
  - a. data dan informasi Pesantren di Daerah Kabupaten;
  - b. data manuskrip dan hasil karya ulama Pesantren di Daerah kabupaten;
  - c. data Sumber Daya Manusia Pesantren di Daerah Kabupaten; dan
  - d. kondisi dan profil Pesantren di Daerah kabupaten.
- (3) Dalam mengoperasikan sistem informasi Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang teknologi komunikasi dan informasi melakukan pendampingan dan pelatihan.

- (4) Sistem informasi Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terintegrasi dengan sistem informasi Pesantren Kementerian Agama.
- (5) Pembangunan sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Unit Kerja, berkoordinasi dengan Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang teknologi komunikasi dan informasi.
- (6) Data dan informasi hasil pengelolaan sistem informasi Pesantren digunakan dalam rencana pengembangan Pesantren.

## **BAB IX**

### **TIM PENGEMBANGAN DAN PEMBERDAYAAN PESANTREN**

#### **Pasal 34**

- (1) Dalam rangka Penyelenggaraan Pesantren dibentuk tim pengembangan dan Pemberdayaan Pesantren.
- (2) Tim pengembangan dan Pemberdayaan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beranggotakan unsur Pemerintah Daerah, Kementerian Agama, kalangan Pesantren, asosiasi Pesantren, profesional dan pemangku kepentingan.
- (3) Keanggotaan tim pengembangan dan Pemberdayaan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2), memperhatikan keterwakilan wilayah, asosiasi Pesantren, dan keahlian yang dibutuhkan dalam pengembangan dan Pemberdayaan Pesantren.
- (4) Tim pengembangan dan Pemberdayaan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mempunyai tugas sebagai mitra Pemerintah Daerah Kabupaten dalam Pembinaan, Pemberdayaan, Rekognisi, Afirmasi, dan Fasilitasi Pesantren di Daerah Provinsi.
- (5) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tim pengembangan dan Pemberdayaan Pesantren mempunyai fungsi:
  - a. pemberian masukan terhadap konsep perencanaan program Pembinaan, Pengembangan, Rekognisi, Afirmasi dan Fasilitasi Pesantren;
  - b. penyusunan klasifikasi Pesantren;
  - c. pemberian konsultasi kepada Pesantren;
  - d. pemberian rekomendasi kepada Unit Kerja dan Perangkat Daerah terkait dalam rangka Pembinaan, Pengembangan, Rekognisi, Afirmasi dan Fasilitasi Pesantren;
  - e. supervisi terhadap Pesantren; dan
  - f. pemberian mediasi dan advokasi bagi Pesantren.
- (6) Jumlah anggota dan pembentukan tim pengembangan dan Pemberdayaan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dalam Peraturan Bupati.

## **BAB X**

### **MONITORING, EVALUASI, PEMBINAAN DAN PENGAWASAN**

#### **Pasal 35**

- (1) Bupati melakukan monitoring, evaluasi, pembinaan dan pengawasan terhadap Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

- (2) Monitoring, evaluasi, pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Unit Kerja dan Perangkat Daerah terkait.
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara umum dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten.

## **BAB XI**

### **PENGHARGAAN**

#### **Pasal 36**

- (1) Pemerintah Daerah dapat memberikan penghargaan kepada Pesantren atas:
  - a. mampu mengembangkan pendidikan dalam bentuk pengkajian Kitab Kuning, pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum dan pendidikan dalam bentuk Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin;
  - b. mampu mengembangkan fungsi pendidikan untuk mewujudkan sarana dan prasana pendidikan serta sumber daya manusia Pesantren yang baik;
  - c. mampu mengembangkan fungsi dakwah untuk mewujudkan Islam rahmatan lil' alamin; dan/atau
  - d. mampu mengembangkan fungsi pemberdayaan masyarakat untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan Pesantren dan masyarakat serta menyiapkan sumber daya manusia yang mandiri dan memiliki keterampilan agar dapat berperan aktif dalam pembangunan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pemberian penghargaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bupati.

## **BAB X**

### **PENDANAAN**

#### **Pasal 37**

- (1) Sumber pendanaan fasilitas penyelenggaraan Pesantren berasal dari APBD.
- (2) Selain berasal dari APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pendanaan dapat bersumber dari:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
  - c. masyarakat;
  - d. dana abadi Pesantren; dan/atau
  - e. sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat.
- (3) Pendanaan fasilitas penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimasukkan dalam klasifikasi, kodefikasi, dan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BAB XII**

### **KETENTUAN PENUTUP**

#### **Pasal 38**

Peraturan Bupati sebagai pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

#### **Pasal 39**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

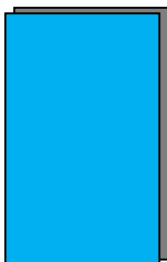
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat.

**BAB**  
**6****PENUTUP****A. Kesimpulan**

1. Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren, Pemerintah Kabupaten Subang mengusulkan pembuatan Peraturan Daerah yang harus dibentuk melalui Peraturan Daerah dengan tahapan pembentukan atas tahap formulasi atau legislatif, tahap penerapan atau yudikatif, dan tahap pelaksanaan atau eksekutif/administratif yang tidak dapat dilepaskan dari nilai yuridis, yakni mewujudkan prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan terkait, dan nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, sehingga dapat menampung segala kenyataan hidup masyarakat dewasa ini, serta nilai filosofis yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran serta kemanfaatan bagi kemaslahatan masyarakat Kabupaten Subang.
2. Ruang Lingkup Materi Muatan Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren, memuat :
  - a. Konsiderans
  - b. Ketentuan Umum
  - c. Azas, Tujuan dan Ruang Lingkup
  - d. Fungsi, Jenis, Unsur, Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren
  - e. Perencanaan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren
  - f. Pelaksanaan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren
  - g. Koordinasi dan Komunikasi
  - h. Peran Serta Masyarakat dan Dunia Usaha
  - i. Sinergitas, Kerja Sama, dan Kemitraan
  - j. Sistem Informasi
  - k. Tim Pengembangan dan Pemberdayaan Pesantren
  - l. Monitoring, Evaluasi, Pembinaan dan Pengawasan
  - m. Penghargaan
  - n. Pendanaan
  - o. Ketentuan Penutup.

**B. Saran**

1. Diharapkan dengan adanya naskah akademik dapat menjadi bahan pertimbangan secara yuridis, sosiologis, filosofis, dan teknis oleh pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.
2. Diharapkan Pemerintah daerah perlu segera menyusun peraturan daerah tentang pondok pesantren agar adanya kepastian hukum melalui Perda yang tentunya dapat menjadi optimalisasi peran daerah dalam mewujudkan kepentingan masyarakat, khususnya pondok pesantren agar dalam penyelenggaraan pondok pesantren adalah pemberdayaan.



## DAFTAR PUSTAKA

---

---

### Buku-buku :

- A. Maliki Fadjar, *Visi Pernbaharuan Pedidikan Islam*, LPP & PNI, Jakarta, 1998.
- A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, 2005.
- A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995.
- A.S. Hornby, *Oxford Advance Dictionary of Current English*, Twenty-fifth Impression, 1989.
- Abdul Ghofur Ansori, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.
- Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Abdul Munir Mulkhan, *Nalar Spritual Pendidikan*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 2002.
- Abuddin Nata(Editor), *Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan Lembaga-lembaga Pendidikan Islam di Indonesia*, Grasindo, Jakarta 2001.
- Abu Daud Busroh & Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, 1991.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.
- Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Arab Indonesia Al-Munawwir*, Pustaka Progressif, Surabaya, 1997.
- Amran YS Chaniago, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pustaka Setia, cetakan ke V, 2002.
- Andi Hakim Nasoetion, *Pengantar ke Filsafat Sains*, Litera Antarnusa, Jakarta, 2008.
- Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2009.
- Antonius Sujata, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Djambatan, Jakarta, 2000.
- Azyumardi Azra, *Esesi-esesi Intelektual Muslim dan Pendidikan Islam*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 1998.



- \_\_\_\_\_, *Pendidikan Islam : Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, Logos wacana Ilmu, Jakarta, 2000.
- Asad M. Alkalali, *Kamus Indonesia-Arab*, Bulan Bintang, Jakarta, 1997.
- Astim Riyanto, *Negara Kesatuan : Konsep, Asas dan Aktualitanya*, Yapendo, Bandung, 2006.
- Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Diadit Media, Jakarta, 2002.
- Azhari, Idham Ibtly et.al (ed.), *Good Governance dan Otonomi Daerah Menyongsong AFTA Tahun 2003*, Forkoma MAP, Yogyakarta, 2003.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Bahri Ghazali, *Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Pedoman Ilmu Jaya, 2001.
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Bernard L. Taya, et. al., *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999.
- Damopoli M., *Pesantren Modern IMM Pencetak Muslim Modern*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Djamaluddin dan Abdullah Aly, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, Pustaka Setia, Bandung, 1998.
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryadaru Utama, Semarang, 2005.
- Fatah Ismail, *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007.
- Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010.
- I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia : Buku Panduan Mahasiswa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, Lathifah Press bekerjasama dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2004.

- Jujun S. Suriasumatri, *Ilmu dalam Perspektif : Sebuah Kumpulan Karangan tentang Hakikat Ilmu*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial*, Rajawali Press, Jakarta, 1985.
- Krisna Harahap, *Konstitusi Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2007.
- Krisnajadi, *Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum (Bagian I)*, STHB, Bandung, 1989.
- Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung 1982
- \_\_\_\_\_ & Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- \_\_\_\_\_ & I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007.
- M. Arief Amarullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Banyumedia, Malang, 2007.
- M. Bahri Ghazali, *Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Prasasti, Jakarta, 2003.
- Manfred Ziemek, *Pesantren dalam Perubahan Sosial*, P3M, Jakarta, 1986.
- Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989.
- Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*, INIS, Jakarta, 1994.
- Michael Doherty (ed.), *Jurisprudence : The Philosophy of Law*, Old Bailey Press, London, 2001.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun .
- \_\_\_\_\_, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006.
- Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi-segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2004.
- Mujamil Qomar, *Pesantren dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Insitusi*, Erlangga, Jakarta, Tt.
- Muslih Usa, *Pendidikan Islam di Indonesia*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.
- Naskah Akademik Kota Batam tentang Penyelenggaraan Pesantren, 2020.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- R.H. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Pengadilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Pratikno, et.al, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, PLOD Departemen Dalam Negeri, Yogyakarta, 2004.
- Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1978.
- \_\_\_\_\_ & Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudence*, Alumni, Bandung, 1979.
- Rehulina Apriyanti, *Pedoman Teknis Pengembangan Kaewasan Industri*, Universitas Guna Dharma, Depok, 2008.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- S. Pamudji, *Kerjasama Antar Daerah dalam Rangka Pembinaan Wilayah ; Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Said Agil Syiraj, et. al., *Pesantren Masa Depan, Wacana Pemberdayaan dan Transformasi Pesantren*, Pustaka Hidayah, Bandung, 1999.
- Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Sadono Sukirno, *Pengantar Teori Makro Ekonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Simuh, *Islam dan Pergumulan Budaya Jawa*, Teraju, Jakarta Selatan, 2003.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, Jakarta, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998
- \_\_\_\_\_ & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.

- Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994.
- Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri, *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum : Memperingati 70 Tahun B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R. Saragih, *Ketatanegaaan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- The Liang Gie, *Pengantar Filsafat Ilmu*, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Tim Depag Republik Indonesia, *Pola Pembelajaran di Pesantren*, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam, Jakarta, 2003.
- Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, *Filsafat Ilmu sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Ujang Charda S., *Disiplin Ilmu Hukum : Suatu Pengembaraan dalam Memahami Fondasi, Struktur, Arsitektur & Kesejarahan Ilmu Hukum*, Bungo Abadi, Bandung, 2010.
- W. Friedmann, *Legal Theory*, Steven & Sons Limited, London, 1960.
- \_\_\_\_\_, *Teori & Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)*, terjemahan Mohamad Arifin, Rajawali, Jakarta, 1990.
- Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren : Studi tentang Pandangan Kyai*, LP3ES, Jakarta, 1997.

### **Peraturan Perundangan-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851).

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851).



- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4301).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 6398).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6406).
- Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 206).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bansos Bersumber APBD (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 450) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 tahun 2019 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1560).
- Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 822).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157).
- Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1432).
- Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1405).

**Makalah, Jurnal dan Disertasi :**

- A. Hamid S. Attamimi; “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Budiono Kusumahamidjojo, ”Catatan Pinggir”, *Jurnal Dialogia Iuridica Vo. 1 No. 1*, Fakultas Hukum Universitas Maranatha, Bandung, November 2009.
- Edi Setiadi, “Fungsionalisasi Hukum Pidana Terhadap Kejahatan Korporasi”, *Syiar Madani Jurnal Ilmu Hukum Vol. III No. 1*, Fakultas Hukum Unisba, 1 Maret 2002.
- Erman Radjagukguk, “Hukum Ekonomi Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial”, *Jurnal Hukum Bisnis, Volume 22 No. 5*, Jakarta, 2003.
- Herman, “Sejarah Pesantren di Indonesia”, *Jurnal Al-Ta'dib, Vol. 6 No. 2*, STAIN Kediri, Juli – Desember 2013.
- Winardia, DS Priyarsonob, Hermanto Siregarb, Heru Kustanto, “Peranan Kawasan Industri dalam Mengatasi Gejala Deindustrialisasi”, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia, Vol. 19*, 2019.

**Sumber lain :**

- Hunter dalam <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/>, akses tanggal 20 Januari 2023, jam 11 : 37 WIB.
- <http://www.google.co.id//pedoman+penyusunan+naskah+akademik>, akses 4 Juni 2012, jam 14 : 23 WIB.

