

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN MERANGIN
NOMOR TAHUN 2022
TENTANG
PENGELOLAAN PESANTREN



DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH,
KABUPATEN MERANGIN

JAMBI, 2022

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami haturkan kehadiran Allah SWT atas segala curahan rahmatnya, Naskah Akademik Ranperda Kabupaten Merangin tentang Pengelolaan Pesantren akhirnya dapat diselesaikan. Pentingnya disusun Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Pengelolaan Pesantren untuk kepastian hukum bagi pelaksanaan pembangunan dan Pendidikan dengan mempertimbangan bahwa sistem Pendidikan yang ada di Indonesia selain Pendidikan formal terdapat Pendidikan dengan konsep pesantren. Karena itu perlu dirumuskan kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Pengelolaan Pesantren yang dapat menjadi dasar dan pedoman dalam pengelolaan pesantren di Kabupaten Merangin. Dasar hukum pembentukan peraturan daerah ini adalah Pasal 15 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren menyatakan bahwa: Pesantren melaksanakan fungsi pendidikan sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional. Pasal 16 ayat 1 menyatakan Pesantren menyelenggarakan fungsi pendidikan berdasarkan kekhasan, tradisi, dan kurikulum pendidikan masing-masing Pesantren dan pada pasal 17 menyebutkan (1) Pesantren menyelenggarakan pendidikan formal dan/atau nonformal. (2) Pendidikan formal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Pendidikan Pesantren jenjang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi.

Tersusunnya naskah akademik atas bantuan berbagai pihak terkait. Untuk itu kami ucapkan terima kasih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Merangin dan jajarannya yang telah mendukung dan memfasilitasi kegiatan penyusunan naskah akademik serta Dinas Pendidikan Kabupaten Merangin, Kementerian Agama Kabupaten Merangin yang telah memfasilitasi kesediaan data dukung bagi penyelesaian naskah akademik ini.

Akhirnya tim peneliti berharap naskah akademik ini dapat dimanfaatkan dan dijadikan referensi dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Pengelolaan Pesantren.

Bangko, 2022
Ketua Peneliti,

Dasril Radjab, S.H., M.H.

Daftar Isi

HALAMAN JUDUL	1
KATA PENGANTAR	2
DAFTAR ISI	4
BAB I	PENDAHULUAN
	A. Latar Belakang
	B. Identifikasi Masalah
	C. Tujuan dan Kegunaan
	D. Metode Penelitian
BAB II	ASPEK TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS
	A. Aspek Teoritis tentang Perlindungan Ketahanan Pangan
	B. Kajian Teoretis Penyusunan Peraturan Daerah
	C. Landasan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah
	D. Kondisi Empirik Kabupaten Merangin
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT
	A. Peraturan PerUndang-Undangan terkait Perda Pengelolaan Pesantren
	B. Sinkronisasi Peraturan terkait Perda Pengelolaan Pesantren
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS
	A. Landasan Filosofis
	B. Landasan Sosiologis
	C. Landasan Yuridis
BAB V	JANGKAUAN, ARAH DAN MATERI MUATAN PENGATURAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
BAB VI	PENUTUP
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN:	RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN MERANGIN TENTANG PENGELOLAAN PESANTREN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pesantren merupakan lembaga pendidikan tertua¹ di Indonesia yang masih bertahan hingga kini. Bahkan, di tengah arus globalisasi dan munculnya lembaga-lembaga pendidikan keagamaan belakangan ini, pesantren tampak masih menjadi pilihan utama di kalangan masyarakat. Faktor-faktor seperti maraknya fenomena Islamisasi di era Reformasi terbukti telah menciptakan kebutuhan masyarakat pada lembaga pendidikan agama Islam, terutama pesantren.

Era Reformasi yang ditandai dengan perubahan politik pemerintahan ke arah desentralisasi telah menjadikan lembaga pesantren yang semula berada di wilayah “pinggiran” menjadi semakin terlihat keberadaannya. Fenomena perubahan ini, secara kebetulan, bersamaan dengan menguatnya arus globalisasi yang ditandai dengan meningkatnya arus teknologi-informasi yang berdampak pada sistem kehidupan masyarakat dunia. Dalam kondisi ini, pesantren jelas memperoleh peluang yang besar, sekaligus tantangan yang tidak sedikit, terutama dalam perannya sebagai inisiator perubahan² dan pencipta peradaban masa depan.

Secara historis, kehadiran pesantren telah memiliki peran yang paling utama terutama dalam upaya islamisasi di Indonesia. Dengan kata lain, tanpa pesantren, syiar Islam mungkin tidak akan menghasilkan kehidupan sosial Islam yang demikian massif sebagaimana disaksikan sekarang. Pada masa kolonial, pesantren menjadi lembaga yang menginisiasi gerakan sosial melawan penjajah.³

¹ Kehadiran pesantren di Indonesia bersaan dengan proses masuknya Islam di Indonesia melalui, antara lain, para wali songo.

² Horikoshi, *Traditional Leader in a Time of Change: the 'Kijaji' and 'Ulama' in West Java*, University of Illinois at Urban-Champaign, 1976, hlm. 300.

³ Syafiatul Umma et.al., “Dedikasi Politik dan Gerakan Pesantren Melawan Kolonial (Perlawanan dan Strategi KH. Hasyim Asy’ari Terhadap Pembakaran Pesantren),” *Humanistika: Jurnal Keislaman*, Vol. 7 No 1 2021, hlm. 114.

Tidak salah, jika kemudian santri diasosiasikan sebagai pionir patriotisme⁴ berkat jasa-jasanya dalam bela negara dan bela bangsa serta andilnya dalam memperjuangkan cita-cata bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Meski dengan peran yang signifikan, pesantren, terutama sejak awal kolonialisme, tampak tersingkir dari dunia sistem pendidikan, terutama karena kaum kolonial memperkenalkan sistem pendidikan Barat yang modern. Secara politik, identitas pesantren yang kerap dianggap sebagai musuh menyebabkan pesantren tidak mendapat tempat bagi kaum kolonial. Di sisi lain, pesantren yang menjadi pionir pendidikan Islam jelas tidak ingin “berdamai” dengan sistem pendidikan Barat yang notabene merupakan sistem pendidikan sekuler. Jadilah pesantren itu sebagai lembaga pendidikan tradisional karena baik secara kurikulum maupun dari segi pengelolaan cenderung mempertahankan gaya yang sederhana. Sejak saat kolonial, di Indonesia telah terjadi dikotomi antara sistem pendidikan modern dan sistem pendidikan tradisional. Pondok pesantren *Al-Munawaroh* yang terletak di Desa Tanjung Putus Kecamatan Tabir Barat Kabupaten Merangin, merupakan salah satu pesantren yang berkomitmen menjadi benteng iman dengan memperkuat tradisi pendidikan Islam.⁵

Memasuki masa kemerdekaan, keadaan pesantren tidak membaik. Hal ini karena negara lebih menerapkan sistem pendidikan modern yang dianggap lebih sesuai dengan perkembangan zaman. Sementara pesantren di sisi lain masih setia dengan sistem pendidikan yang tradisional. Sekalipun ada upaya untuk melakukan modernisasi pesantren, eksistensi pesantren masih belum seberuntung dengan lembaga pendidikan sekolah.

Era Reformasi tampaknya memberikan harapan baru bagi eksistensi pesantren. Perubahan sosial yang tampak mengarah pada religiusitas

⁴Republika.co.id., “Santri must be the Pioneer of Patriotism: Lukman, <https://www.republika.co.id/berita/en/islam-in-archipelago/ph7ihv414/network>, diakses pada 5 April 2022.

⁵ Sepriani, “Sejarah dan Perkembangan Pondok Pesantren *Al-Munawaroh* di Desa Tanjung Putus Kecamatan Tabir Barat Kabupaten Merangin,” Skripsi Fakultas Adab dan Humaniora Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2019, hlm. 20.

menyebabkan pesantren kembali banyak dilirik oleh berbagai lapisan masyarakat, bukan lagi semata dari kaum pinggiran.⁶ Babakan baru pesantren muncul saat penetapan Hari Santri, melalui Keppres Nomor 22 Tahun 2015, yang jatuh pada 22 Oktober dengan disahkannya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pesantren menjadi Undang-Undang (UU) melalui Rapat Paripurna DPR yang berlangsung 24 September 2019. UU Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Bagi penggiat lembaga pendidikan pesantren, ini dianggap sebagai “kado istimewa” karena ini menjadi sejarah baru bentuk rekognisi dan apresiasi Negara terhadap pesantren. Penetapan UU tentang Pesantren dapat dianggap sebagai reposisi pesantren⁷ di kancah pendidikan Indonesia, juga mengindikasikan afirmasi dan fasilitasi Negara kepada lembaga pendidikan pondok pesantren. UU tentang Pesantren diharapkan menjadi jembatan yang dapat mengharmoniskan hubungan antara Negara dan pesantren.

Kendati demikian, tantangan pendidikan pesantren masih sangat besar. Secara internal, pesantren masih memiliki “pekerjaan rumah” yang besar untuk mengejar ketertinggalan dengan sistem pendidikan modern yang selama ini didapat di sekolah-sekolah umum. Di sisi lain pesantren juga bertanggung jawab dalam menjaga tradisi keislaman yang menjadi ciri khas lembaga pendidikannya. Prinsip pesantren, yaitu *al-muhafadzah ala al-qadim al-shalih, wa al-akhsu bi al-jadid al-ashlah* (mejaga tradisi yang baik, dan mengamil tradisi modern yang lebih baik) masih merupakan pekerjaan besar yang belum usai. Persoalan lain, terkait ketertinggalan pesantren dari segi fasilitas. Hal ini menyebabkan sebagian pesantren seringkali sulit mewujudkan cinta-cinta pendidikannya akibat

⁶Anggi Afriansyah, “Pesantren dan Pendidikan Kaum Terpinggirkan,” <https://kependudukan.brin.go.id/liputan-media/pesantren-dan-pendidikan-kaum-terpinggirkan/>, diakses pada 5 April 2022.

⁷Republica.co.id., “Reposisi Pesantren Butuh Undang-Undang,” <https://www.republika.co.id/berita/mez0pg/reposisi-pesantren-butuh-undangundang>, diakses pada 5 April 2022.

rendahnya kualitas fasilitas yang dimiliki.⁸ Tentu saja ini tidak tidak menafikan peran pesantren dalam melahirkan sumber daya manusia yang hebat. Pondok Pesantren Darul Ikhlas Al Islami di Desa Tambang Baru Kabupaten Merangin berhasil mengharumkan nama Kabupaten Merangin berkat raihan kemenangan di sejumlah lomba di ajang Olimpiade yang di ikuti oleh santri se Provinsi Jambi.⁹

Tantangan lain, yang tidak bisa tidak harus dihadapi adalah isu-isu radikalisme yang kerap menimpa pesantren.¹⁰ Padahal sejatinya pesantren merupakan tempat disemainya Islam yang *rahmatan lil-alamin* yang berdasarkan pada semangat moderasi (*washatiyah*), toleransi (*tasamuh*) dan keseimbangan (*tawazun*).¹¹ Selain itu, isu-isu mengenai kejahatan seksual juga dilaporkan terjadi di pesantren.¹² Bahkan di Merangin, salah satu pesantren ternama dilanda kasus korupsi.¹³ Persoalan-persoalan perlu mendapatkan perhatian dari – dan kerjasama antara pihak pesantren dengan – Pemerintah Kabupaten Merangin.

Pesantren sebagai subkultur, memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Secara historis, keberadaan pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat, terlebih lagi karena bersumber dari aspirasi masyarakat yang

⁸ Lampukuning.id., “167 Santri Ponpes Nurul Atfal Merangin Terserang Demam,” <https://lampukuning.id/167-santri-ponpes-nurul-atfal-merangin-terserang-demam/>, diakses pada 5 April 2022

⁹ KlikWarta.com, “Pesantren Berprestasi Harumkan Nama Kabupaten Merangin Provinsi Jambi”,

<https://www.klikwarta.com/pesantren-berprestasi-harumkan-nama-kabupaten-merangin-provinsi-jambi>, dikases pada 5 April 2021.

¹⁰ CNN Indonesia, “BNPT: 19 Pesantren Terindikasi Ajarkan Radikalisme,” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160203201841-20-108711/bnpt-19-pesantren-terindikasi-ajarkan-radikalisme>, diakses pada 5 April 2022.

¹¹ Ihram.co.id., “Pesantren Tonggak Utama Pengawal Moderasi Beragama,” <https://ihram.republika.co.id/berita/qr3dne430/pesantren-tonggak-utama-pengawal-moderasi-beragama>, diakses pada 5 April 2022.

¹² Jambikita.id., Pemimpin Pondok Pesantren di Jambi Cabuli Santriwati Sebanyak 2 Kali, <https://kumparan.com/jambikita/pemimpin-pondok-pesantren-di-jambi-cabuli-santriwati-sebanyak-2-kali-1xWlyMKK4fm>, diakses pada 5 April 2022.

¹³ Daurina Lestari & Syarifuddin Nasution, “Korupsi Uang Santri, Polisi Tahan Eks Pimpinan Pondok Pesantren,” Link Artikel : <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1424227-korupsi-uang-santri-polisi-tahan-eks-pimpinan-pondok-pesantren>, diakses pada 5 April 2022.

sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan umat lainnya.

Secara yuridis, pemerintah telah berupaya untuk melakukan pembinaan pesantren di wilayahnya. Sebagaimana diamanahkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke 4, bahwa pendidikan menjadi salah satu tujuan dari dibentuknya pemerintah negara Indonesia, yaitu: 1) Melindungi Segenap Bangsa dan Seluruh Tumpah Darah Indonesia; 2) Memajukan Kesejahteraan Umum; 3) Mencerdaskan Kehidupan Bangsa, dan ke 4) Ikut Melaksanakan Ketertiban Dunia yang Berdasarkan Kemerdekaan, Perdamaian Abadi, dan Keadilan Sosial. Mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan suatu hal yang fundamental dan strategis untuk mencapai tujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia. Ikhtiar untuk mencerdaskan kehidupan bangsa antara lain melalui jalur pendidikan. Hal ini sesuai dengan pasal 31 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Sehingga demikian pendidikan memiliki peran strategis untuk mencerdaskan setiap warga negara.

Selain merujuk pada Undang-Undang Dasar 1945, karakteristik pendidikan di Indonesia berkorelasi dengan Pancasila sebagai pijakan dasarnya. Ketentuan Sila ke satu Pancasila yang berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa yang dibunyikan dalam Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 bahwa Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, serta ketentuan Pasal 29 bahwa Negara Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Berpegang pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perwujudan dari cita pendidikan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari semangat dan nilai-nilai spiritual pendidikan nasional di samping upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pasal 3 Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dengan jelas menyatakan bahwa “Pendidikan nasional berfungsi 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.”

Cita-cita dan tujuan pendidikan nasional yang mengarah pada semangat iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia meniscayakan dimasukkannya pendidikan agama pada semua jenis dan jenjang pendidikan serta dimasukkan dalam kurikulum sekolah dari tingkat pendidikan dasar sampai tingkat pendidikan tinggi. Legitimasi sistem pendidikan pesantren dilegitimasi melalui Pasal 30 UU Sisdiknas yang menyatakan bahwa Pendidikan Pesantren diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama yang berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama. Pendidikan Pesantren dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.

Pegelolaan pesantren di Kabupaten Merangin merupakan sebuah keniscayaan sebagai pilar utama pembangunan Kabupaten tersebut. Data menunjukkan bahwa Kabupaten Merangin memiliki jumlah pesantren terbanyak di Propinsi Jambi. Tahun 2020, Kementerian Agama RI melalui situs PDPP melaporkan sebanyak 43 pesantren telah berdiri di Kabupaten Merangin, jauh melampaui jumlah pesantren di kabupaten dan kota di Propinsi Jambi, kecuali Kabupaten Tebo yang memiliki 35 pesantren.¹⁴ Selain itu, Kabupaten Merangin merupakan tempat asal salah seorang ulama kenamaan Jambi, yaitu K.H. Buya Sattar. Syaikh Maulana Qori yang termasuk sebagai penyebar Islam di Jambi juga berasal dari Kabupaten ini. Tidak salah jika menempatkan Kabupaten Merangin sebagai “Serambi Mekkah” atau prediket Kota Santri Propinsi Jambi.

Keberlangsungan pesantren dan pendidikan agama pada umumnya diatur dan diklasifikasikan sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 menyebutkan bahwa Pendidikan agama sebagai pendidikan yang memberikan

¹⁴ <https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik?id=15>, diakses pada 5 April 2022.

pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan yang tidak terpisahkan dalam upaya untuk mencerdaskan kehidupan masyarakat yang beriman dan bertaqwa. Terhadap implementasi desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren. Urusan Pemerintah konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan tersebut didasarkan kepada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategi nasional. Urusan pemerintah tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah

Di antara beberapa aspek kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagaimana yang dikemukakan dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 ayat (2), Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pendidikan tidak menjelaskan tentang Pendidikan Pesantren yang memang perlu untuk diakomodir oleh pemerintah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam upaya untuk mencerdaskan kehidupan masyarakat yang beriman dan bertaqwa.

Keberadaan pesantren di Kabupaten Merangin sudah menjadi kenyataan sosiologis yang menyatu dalam praktik kehidupan keseharian masyarakat yang dikenal religius. Prinsip religius itu bahkan mengakar kuat pada budaya dan adat setempat melalui slogan “adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah.” Keberadaan pesantren dan masyarakat dapat dikatakan sebagai refleksi simbiosis mutualisme. Di satu sisi moralitas masyarakat diperhatakankan melalui pesantren yang senantiasa menjadi banteng yang melindungi masyarakat dari

pengaruh-pengaruh negatif akibat globalisasi. Di sisi lain, masyarakat menjadikan pesantren sebagai bagian dari subkultur mereka di mana kegiatan-kegiatan social keagamaan biasanya menyatu dengan pesantren, baik langsung maupun tidak langsung.

Keberadaan pesantren di Kabupaten Merangin telah mengambil peran yang signifikan dalam perubahan dan rekayasa sosial. Secara faktual pesantren memiliki potensi besar yang bisa digali secara lebih optimal untuk kebaikan kehidupan masyarakat di Kabupaten Merangin. Karena itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin Provinsi Jambi menaruh harapan yang sangat besar dari pesantren untuk ikut secara aktif mewujudkan visi Kabupaten Merangin dengan misi “mengembangkan Sumber Daya Manusia yang berdaya saing (MISI III)” dan “memantapkan tatakelola Pemerintahan yang efektif, bersih dan melayani menuju world Class Government (MISI IV).”

Meskipun demikian, masih banyak permasalahan dalam pengelolaan pendidikan pesantren, termasuk di Kabupaten Merangin. Antara lain adalah terbatasnya sumber dana dalam pengelolaan pesantren, belum mencapai standard kompetensi tenaga pendidik dan kependidikan di pesantren, terbatasnya sarana dan prasarana (sebagian besar masih merupakan hasil swadaya dari masyarakat), kurang optimalnya kurikulum yang dikembangkan.

Sejauh ini, peran pemerintahn, baik pusat maupun provinsi, masih dirasa belum optimal dalam memberikan perhatian dan pembinaan terhadap pengelolaan pesantren yang jumlah memang cukup banyak. Untuk bisa mencapai tujuan dan cita-cita pendidikan pesantren yang maju dan berstandar, kiranya perlu dirumuskan dan ditetapkan satu Peraturan Daerah secara khusus terkait Pengelolaan Pesantren di Kabupaten Merangin sebagai basis perencanaan dan indikator dalam mencapai keberhasilan tujuan pembangunan.

B. Identifikasi Permasalahan

Berdasarkan paparan tersebut Naskah Akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Pengelolaan Pesantren menitikberatkan pada persoalan berikut:

1. Pesantren banyak diinisiasi oleh tokoh masyarakat atau tokoh agama. Sedangkan pendidikan umum banyak diinisiasi oleh pemerintah. Hal ini menyebabkan adanya kesenjangan kualitas infrastuktur, kelembagaan dan sumber daya manusia antara pendidikan pesantren dengan pendidikan umum. Sehingga pendidikan pesantren memiliki keterbatasan-keterbatasan terutama dari segi ketersediaan sarana dan prasarana yang dapat meningkatkan kualitas pengelolaan pesantren.
2. Eksistensi pesantren saat ini yang menghadapi tantangan radikalisme dan tindakan pelecehan di kalangan santriwati. Bagaimana peran pemerintah mengenai hal ini?

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

- a. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Pengelolaan Pesantren.
- b. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Pengelolaan Pesantren
- c. Merumuskan sasaran, ruang lingkup dan arah jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Pengelolaan Pesantren.

2. Kegunaan

Naskah Akademik sebagai hasil kajian terhadap permasalahan hukum dan kebutuhan hukum berkaitan dengan pengelolaan pengelolaan pesantren diharapkan menjadi dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Pengelolaan Pesantren untuk dibahas dalam mewujudkan pembangunan pesantren oleh Pemerintah Kabupaten Merangin dengan DPRD Kabupaten Merangin serta pihak-pihak terkait.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Metode penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Pengelolaan Pesantren dilakukan melalui penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menggunakan data sekunder.¹⁵ Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normative dan metode yuridis empiris.

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran) tentang pengelolaan pesantren. Lebih lanjut, menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum normatif adalah:¹⁶

“... suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. ... Penelitian hukum normatif dilakukan untuk

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1985. *Penelitian Normatif*. Bandung: Alumni, hlm. 1.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana., hlm. 35.

menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.... “

Melalui pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) akan diteliti asas-asas, prinsip, norma dan isi kaidah hukum dari hukum maupun peraturan perundang-undangan positif yang bertalian pengelolaan pesantren.

Bertalian dengan penelitian normatif, penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan, menganalisis, dan mengevaluasi, bahan hukum yang berkaitan pengelolaan pesantren dengan pendekatan peraturan perundang-undangan tentang kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan Peraturan daerah yang memiliki landasan sesuai Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan serta peraturan perundang-undangan terkait. Pendekatan ini digunakan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu peraturan perundang-undangan dengan undang-undang yang lebih tinggi, sederajat maupun lebih rendah.

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini maka konsistensi tersebut erat kaitannya dengan perumusan norma dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Pengelolaan Pesantren yang akan disusun selaras, harmoni dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BAB II

ASPEK TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

TENTANG PENGELOLAAN PESANTREN DI KABUPATEN MERANGIN

A. Aspek Teoritis tentang Pengelolaan Pesantren.

Pemahaman mengenai pengelolaan pesantren dapat dilihat dari karakteristik dari pesantren itu sendiri. Pesantren adalah lembaga pendidikan Islam yang memiliki beberapa karakteristik. Antara lain, secara bentuk fisik dan struktur organisasi, pesantren umumnya memiliki beberapa elemen berupa: masjid, asrama, santri, dan kiai. Masjid menjadi tempat sentral bagi para santri dan kiai untuk melaksanakan sholat lima kali sehari dan melakukan aktivitas lain yang melibatkan banyak orang, seperti *studium generale*, salat berjamaah, dan ceramah. Rumah kiai umumnya bertempat di samping masjid dan asrama tempat siswa tinggal.¹⁷ Saat ini pesantren juga sudah memiliki ruang kelas dan bangunan sekolah lainnya. Ciri lainnya adalah pengajaran teks-teks Islam (kitab kuning) yang dilakukan biasanya setelah waktu sholat.

Secara formal, pesantren biasanya disebut pondok pesantren. Pondok secara harfiah berarti “gubuk”, sedangkan pesantren berarti “tempat para santri”. Dalam arti yang lebih luas istilah santri juga mengacu pada “Muslim yang agamis” sebagai lawan dari “abangan” atau Muslim nominal.¹⁸ Istilah “santri” juga dapat dibatasi untuk menunjukkan “murid pesantren”. Dulu istilah pondok pesantren atau sederhananya pesantren hanya digunakan di Jawa, tetapi sekarang istilah pondok pesantren juga biasa digunakan di daerah lain Indonesia karena istilah ini telah diadopsi oleh pemerintah untuk merujuk kepada pesantren.¹⁹ Namun demikian, beberapa daerah masih menggunakan istilah setempat merujuk pada lembaga sejenis, seperti *surau* di Sumatera Barat dan *dayah* di Aceh. Surau secara

¹⁷Zamakhshari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi Pandangan Hidup Kiai dan Visinya Mengenai Masa Depan Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 2011, hlm. 34.

¹⁸ Clifford Geertz, *The Religion of Java*, London: The Free Press of Glencoe, 1960, hlm. 121-130.

¹⁹Azyumardi Azra, *Islam in the Indonesian World: An Account of Institutional Formation*, Bandung: Mizan, 2006, hlm. 61-77.

harfiah berarti “tempat ibadah” yang lebih kecil dari masjid, sama dengan langgar dan *mushalla* di Jawa. Di wilayah Minangkabau Sumatera Barat, surau merujuk pada tempat pembelajaran Islam tradisional yang dipimpin oleh tuanku *syekh*.²⁰ Di Aceh, lembaga pendidikan seperti itu disebut *meunasah*, *rangkang*, dan *dayah*. *Meunasah* adalah tempat dimana anak-anak belajar bacaan Al-Qur’an dan ajaran-ajaran dasar Islam, kemudian mereka masuk ke *rangkang* untuk melanjutkan dengan mata pelajaran Islam menengah, dan berakhir di *dayah* sebagai sekolah Islam tingkat paling maju. Sekolah-sekolah ini dipimpin oleh *teungku* (mirip dengan kiai di Jawa).²¹

Ciri khas pesantren adalah adanya tokoh sentral yang memiliki otoritas serta menyandang gelar penghormatan tertentu menurut tempatnya. Di Jawa, tokoh seperti itu disebut *kiai*, dalam bahasa Sunda *ajengan*, di Nusa Tenggara Barat *tuan guru*, di Sulawesi Selatan *guruta/anreguruta*. Daerah lain dengan populasi Muslim yang kuat memiliki gelar sendiri untuk merujuk pada tokoh-tokoh tersebut. Kewenangan dan kelebihan ini juga terkadang berlaku bagi anggota keluarga lainnya seperti istri dan anak laki-laki yang mungkin juga memiliki minat dalam mengelola pesantren sebagai lembaga atau dalam menghadapi urusan masyarakat. Sebagai figur sentral, kiai adalah panutan dan dianggap sebagai figure “orang tua” bagi santri. Kyai adalah tempat bertanya mengenai masalah yang berkaitan dengan pesantren dan kehidupan sehari-hari santri. Dalam beberapa pesantren di Jawa, kiai terkadang disebut *romo*, istilah Jawa untuk menyebut “ayah” (father)²² atau *aba*, dalam bahasa Arab. Secara umum, hubungan kiai dan muridnya tidak sama karena ia diyakini memiliki intelektual yang superior dan otoritas spiritual. Hubungan ini menempatkan kiai sebagai satu-satunya sumber kekuasaan dan otoritas di lingkungan pesantren dan santri tidak boleh mempertanyakan setiap keputusan yang dibuat olehnya. Karena itu, pesantren

²⁰ *Ibid.*, 68-69.

²¹ *Ibid.*

²² Eka Srimulyani, “Women from Traditional Islamic Educational Institutions in Indonesia: Negotiating Public Spaces,” https://doi.org/10.26530/oopen_418531, hlm. 43.

seperti kerajaan kecil yang dipimpin oleh kiai. Seorang kiai, sebagai sumber pengetahuan dan otoritas spiritual, sering dikunjungi oleh santri-santrinya dan kaum awam untuk berkonsultasi atau memperoleh berkahnya (*barokah*).²³ Cara lain untuk mendapatkan berkah tersebut adalah dengan mengajak atau meminta seorang kiai untuk menjadi imam shalat berjamaah atau dalam acara *slametan* seperti merayakan kelahiran bayi, pernikahan upacara, dan memperingati kematian anggota keluarga (*haul*).²⁴

Selain peran khusus dalam pesantrennya sendiri, dalam batas tertentu seorang kiai juga merupakan figur sentral bagi masyarakat sekitarnya. Banyak kiai yang menjadi pemimpin *tarekat* (tasawuf) yang mengadakan pengajian kerohanian yang sistematis bersama dengan masyarakat sekitar tetangga dan bahkan menarik pengikut lain dari tempat-tempat yang jauh.²⁵

B. Model Pembelajaran dan Kurikulum

Model pembelajaran di pesantren secara bertahap telah direformasi sebagai akibat pengaruh dari tradisi pembelajaran Islam di dunia Arab dan model sekolah Barat yang dibawa oleh Belanda ke tanah air. Pada masa pra-kemerdekaan, model pembelajaran di pesantren sangat sederhana. Seorang kiai membaca *kitab kuning* (kitab-kitab klasik) dan dikelilingi olehnya santrinya, dan terkadang dilanjutkan dengan seso tanya-jawab. Disitu tidak terdapat sistem penilaian yang sistematis seperti di sekolah. Pada saat jumlah santrinya banyak, sementara tingkatan intelektual mereka bermacam-macam, kiai biasanya mengatur proses belajarnya dengan mendelegasikan tugas mengajar kepada santri senior untuk menghadapi beberapa kelompok santri. Cara seperti ini kemudian diubah oleh para *ustads* yang kembali dari studi mereka di Mesir pada awal abad ke 20. Saat itu gerakan reformasi Islam tengah berlangsung di negara-negara Arab menghadapi

²³ Dzofier, *op.cit.*, 39-40.

²⁴ Abd Latif Bustami, *Kiai Politik, Politik Kiai*, Malang: Pustaka Bayan, 2009, hlm. 53-60.

²⁵ Martin van Bruinessen, *Kitab Kuning, Pesantren dan Tarekat: Tradisi-Tradisi Islam di Indonesia*. Bandung: Mizan, 1995.

kolonialisme, serta mengidentifikasi sebab-sebab keterbelakangan di kalangan umat Islam, terutama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.²⁶ Menurut Muhammad Abduh, salah seorang tokoh terpenting dalam gerakan reformasi Islam, keterbelakangan ini adalah akibat dari pemisahan antara sekolah dengan sekolah Islam yang hanya mengajarkan mata pelajaran Islam, sedangkan sekolah modern hanya mengajarkan mata pelajaran non-agama. Perpisahan ini melahirkan dua kelompok yang berbeda dengan visi yang berbeda mengenai masa depan umat Islam.²⁷ Pada saat yang sama, pada akhir abad ke-19, Belanda juga mulai memperkenalkan sekolah untuk orang-orang tertentu saja. Beberapa tahun kemudian, beberapa lulusan dari sekolah-sekolah Belanda ini mengajar di pesantren tempat mereka belajar dulu dan menceritakan pengalaman mereka dalam sistem sekolah Belanda. Berkembangnya reformisme Islam dan pendidikan ala Barat secara bertahap mempengaruhi dunia pesantren. Pengaruh tersebut pertama dapat dilihat dengan diadopsinya kelas berjenjang pada sistem madrasah, dan yang kedua adalah penggabungan mata pelajaran non-agama.²⁸ (Steenbrink, 1986, hal. 25). Model baru ini awalnya diadopsi oleh beberapa reformis Muslim setelah belajar di Timur Tengah, khususnya di Universitas Al-Azhar di Kairo. Namun kemudian, kaum tradisional juga mulai mengikuti.²⁹

B. Kajian Teoretis Penyusunan Peraturan Daerah

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan Menurut Bagir Manan perlu diperhatikan beberapa hal terkait konsep pembentukan dan penyusunan norma hukum sebagai wujud pembentukan hukum. Pembentukan peraturan

²⁶ Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, Jakarta: LP3ES, 1986, hlm. 26

²⁷ Albert Hourani, *Arabic Thought in the Liberal Age 1798-1939*. New York: Cambridge University Press, 1983, hlm. 137.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁹ Azyumardi Azra, A., Afrianty, D., & Hefner, R. W., "Pesantren and Madrasa: Muslim Schools and National Ideals in Indonesia," dalam R. W. Hefner & M. Q. Zaman (Eds.), *Schooling Islam: The Culture and Politics of Modern Education*, Princeton: Princeton University Press. 2007, hlm. 175-177.

perundang-undangan dalam arti material yang esensial hendaklah memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan yang berbentuk tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*aglemeen*).
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Dalam kepustakaan hukum, peraturan perundang-undangan memiliki berbagai ragam pengertian. A. Hamid S. Attamimi mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai *wet in materiels zin*, atau dalam konsep hukum Belanda disebut *wettelijke regeling*. Kata "wettelijk" menurut A. Hamid S. Attamimi berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata "wet" pada umumnya diterjemahkan dengan "undang-undang" dan bukan "undang". Sehubungan dengan kata dasar "undang-undang", maka terjemahan "wettelijke regeling" ialah peraturan perundang-undangan.³⁰ Sedangkan menurut I Gede Pantja Astawa, Peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan berisi norma hukum yang bersifat mengikat secara umum, dan berlaku terus menerus.³¹

Adapun berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, ketentuan Pasal 1

³⁰A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Pengelolaan Pemerintahan Negara*, Disertasi, 1990.

³¹I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung. hlm. 118.

angka 2 bahwa “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa hierarki Peraturan Perundang-undangan yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1), Peraturan Daerah merupakan salah satu dari peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Pembentukan Peraturan Daerah itu meliputi pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Adapun fungsi Peraturan Daerah berdasar ketentuan dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ini, bahwa peraturan daerah merupakan:

- a. sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

- b. merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Selanjutnya Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD Negara republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan perundang-undangan. Pengelolaan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 pada Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah pengelolaan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berkenaan dengan pembentukan Perda diatur dalam Pasal 236 (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah

membentuk Perda. Selanjutnya Pasal 240 (1) Penyusunan rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda. (2) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah. (3) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 241 (1) Pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.

Keberadaan Peraturan Daerah merupakan *condition sine quanon* atau syarat absolut atau syarat mutlak dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Selanjutnya Peraturan Daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Di samping itu Peraturan Daerah juga harus memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk sebuah Peraturan Daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, "Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Selanjutnya Bagir Manan berpendapat bahwa, Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah. Selanjutnya Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat

untuk melaksanakan Peraturan Perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah selanjutnya dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan Daerah lainnya.

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga dikenal teori fiksi hukum yang menyatakan bahwa diundangkannya sebuah peraturan perundang-undangan oleh instansi yang berwenang mengandaikan semua orang mengetahui peraturan tersebut. Dengan kata lain tidak ada alasan bagi pelanggar dengan alasan tidak mengetahui hukum atau peraturannya. Menurut teori fiksi hukum, kewajiban untuk mempublikasikan peraturan yang dibuat dengan sendirinya gugur ketika peraturan yang dibuat dengan sendirinya gugur ketika peraturan tersebut resmi diundangkan oleh pemerintah. Sebagai contoh, perundangan sebuah undang-undang di Indonesia dilakukan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara.

Dengan pengundangan itu undang-undang resmi berlaku dan dengan sendirinya masyarakat dianggap mengetahuinya. Perintah pengundangan terdapat dalam tubuh undang-undang itu sendiri. Biasanya perintah pengundangan yang ditempatkan di bagian penutup suatu undang-undang itu berbunyi: agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Teori fiksi hukum mengasumsikan bahwa pengundang peraturan mempunyai kekuatan mengikat, mengikat setiap orang untuk mengakui eksistensi peraturan tersebut. Dengan demikian pengundangan peraturan tidak memperdulikan apakah masyarakat akan mampu mengakses peraturan itu atau tidak.³² Disinilah muncul kelemahan teori fiksi hukum, pemerintah dapat berbuat sewenang-wenang pada masyarakat yang dianggap melanggar aturan hukum dan

³²Sudikno Mertokusumo, 1985, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi kedua, Liberty Yogyakarta, 1985.

mengenyampingkan ketidaktahuan masyarakat atas hukum atau peraturan yang harus ditaati.

Teori ini secara tidak langsung telah mengabdikan keberlakuan sosiologis hukum dalam masyarakat. Sebuah norma, dalam hal ini norma hukum akan efektif apabila memiliki keberlakuan secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Sebuah undang-undang bisa saja memiliki nilai filosofis yang sesuai dengan cita dasar sebuah negara (aspek filosofis) dan penyusunannya dilakukan melalui mekanisme yang sah berdasarkan undang-undang (aspek yuridis). Akan tetapi apabila undang-undang tersebut tidak diterima oleh masyarakat (aspek sosiologis) maka undang-undang itu tetap akan menjadi produk hukum yang gagal dalam arti tidak akan berlaku secara efektif. Terlebih dengan dianutnya teori fiksi hukum, keberlakuan sosiologis akan semakin sulit didapatkan. Sebab tidak mungkin masyarakat mematuhi dan menerima hukum atau peraturan jika mereka tidak mengetahui hukum atau peraturan apa yang harus mereka taati.

Dalam hal ini teori fiksi hukum bertentangan dengan asas publisitas yang mensyaratkan agar masyarakat memiliki aksesibilitas dalam memperoleh informasi hukum. Asas publisitas dalam arti materil menunjukkan kewajiban pemerintah untuk mempublikasikan peraturan perundang-undangan, terlebih yang bersifat mengikat umum, kepada masyarakat agar mereka mengetahui dan memahaminya sebagai persyaratan terwujudnya kepatuhan masyarakat terhadap hukum.

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut. Oleh karena itu pilihan asas itu haruslah dilandasi oleh filosofi dan tujuan pengembangan dan penerapan Peraturan

Daerah, dan pada gilirannya asas-asas tersebut terjabarkan dalam Peraturan Daerah, Adapun asas-asas dimaksud sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*Rule of Law Principle*)

Asas ini merupakan asa yang sangat fundamental yang berlaku disetiap negara hukum yang bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yaitu menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku. Dengan demikian, asas ini dianggap perlu dimuat dalam draft ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum.

2. Asas-asas pengelolaan Pemerintahan Daerah

Selama ini dipahami bahwa pengelolaan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, sebagaimana dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pengelolaan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

a. *Asas Desentralisasi*

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Desentralisasi merupakan suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintah yang merupakan kebalikan daripada sentralisasi. Desentralisasi dibedakan atas tiga bentuk, yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan, dan desentralisasi administratif atau yang lazim disebut dekonsentrasi. Menurut Bagir Manan, desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam konteks negara kesatuan, penerapan asas desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat dikotomi melainkan

kontinuitas. Artinya Pemerintah Pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan ditangannya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan. Yang bisa dilakukan adalah, selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya, dekonsentrasi. Tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi.

Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terdapat urusan-urusan yang 100% diselenggarakan secara sentralisasi seperti urusan pertahanan, politik luar negeri, dan moneter. Dan tidak pernah ada urusan pemerintahan yang 100% diserahkan kepada pemerintah daerah. Walaupun ada sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintah daerah, bukan berarti pemerintah pusat melepaskan semua tanggung jawabnya. Dalam desentralisasi pejabat yang menerima tanggung jawab adalah kepala daerah otonom, yaitu pejabat yang ditentukan sendiri oleh masyarakat kepala daerah otonom, yaitu pejabat yang ditentukan sendiri oleh masyarakat setempat, sebagai kesatuan masyarakat hukum. Kepala daerah otonom bukan pejabat pusat yang berada di daerah, melainkan pejabat yang diangkat oleh rakyatnya melalui pemilihan yang bebas dari daerah otonom yang bersangkutan.

b. Asas Dekonsentrasi

Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Angka 10 Instansi Vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang

mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi.

Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga tapi lebih halus daripada sentralisasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada p[ada wilayah negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi bukan wewenang politik. Wewenang politik tetap dipegang oleh pemerintah pusat.

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijk decentralistie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam pengelolaan pemerintahan. Pemerintahan pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahn melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.

Pendelegasian atau pelimpahan wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada perorangan pusat di pemerintahan daerah. Melalui dekonsentrasi, terbentuklah wilayah administratif.

c. *Asas Medebewind (Tugas Pembantuan)*

Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Di Belanda, medebewind diartikan sebagai pembantu pengelolaan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Bagir Manan menyatakan bahwa tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atas kepada pemerintah daerah dibawahnya. Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atas-bawahan”, tetapi dalam pengelolaan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tugas pembantuan memiliki kaitan tugas dengan desentralisasi. Kaitan itu bertolak pada: (1) tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi pertanggungjawaban mengenai pengelolaan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan; (2) tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi; dan (3) tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Bedanya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh. Oleh karena itu, menurut Agus Salim, tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju “penyerahan penuh” suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.

3. Kedudukan, Fungsi, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Daerah

a. Kedudukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang

berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Fungsi Peraturan Daerah

Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi :

1. sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonom daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
2. merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

c. Hierarki Peraturan Daerah

Hierarki Peraturan Daerah dalam sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, pada saat ini secara tegas diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa "Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan" adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Menteri, walaupun tidak secara tegas dicantumkan dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, namun keberadaannya diakui sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Mengingat lingkup berlakunya Peraturan Daerah hanya terbatas pada daerah yang bersangkutan sedangkan lingkup berlakunya Peraturan Menteri mencakup seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, maka dalam hierarki, Peraturan Menteri berada di atas Peraturan Daerah.

4. Materi Muatan Peraturan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam Pasal 14 yang menegaskan bahwa: Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka pengelolaan otonom daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di era otonomi daerah atau desentralisasi, DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam pengelolaan Pemerintahan Daerah. Dalam praktek, tidak jarang terjadi kewenangan tersebut dilaksanakan tidak selaras bahkan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (vertikal) atau dengan Peraturan Perundang-undangan yang

sama (horizontal). Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya materi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau/ Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 237 (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

C. Landasan Dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

a. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu:

1. Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi Negara;
2. Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat; dan
3. Landasan yuridis, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mengingat Peraturan Daerah adalah merupakan produk politis maka kebijakan daerah yang bersifat politis dapat berpengaruh terhadap substansi Peraturan Daerah. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan kebijakan politis tersebut tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

b. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan Peraturan Daerah selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, juga didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah, yang meliputi asas:

1. "kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. asas "kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. asas "kesesuaian antara jenis dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
4. asas "dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. asas "kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta Bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses Pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut maka terhadap pencabutan suatu Perda dapat dilakukan oleh Perda yang baru. Pencabutan terhadap suatu Perda dapat dilakukan jika Muatan Peraturan Daerah yang bersangkutan dianggap telah tidak sesuai lagi dengan kondisi daerah. Dalam hal pencabutan suatu Peraturan Daerah harus diperhatikan: Jika peraturan Daerah yang dicabut tersebut di ganti dengan Peraturan Daerah yang baru, peraturan daerah yang baru harus secara tegas mencabut peraturan daerah yang tidak diperlukan itu. Peraturan daerah hanya dapat dicabut melalui peraturan daerah yang setingkat atau produk hukum yang lebih tinggi. Jika peraturan daerah yang baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan, pencabutan peraturan daerah itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari peraturan daerah yang baru dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Jika pencabutan peraturan daerah dilakukan dengan peraturan pencabutan tersendiri, peraturan pencabutan itu hanya memuat 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal I memuat ketentuan yang menyatakan tidak berlakunya peraturan daerah atau yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku;

- b. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlakunya peraturan daerah pencabutan yang bersangkutan.

Pencabutan peraturan daerah yang menimbulkan perubahan dalam peraturan daerah lain yang terkait, tidak mengubah peraturan daerah lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.

D. Kondisi Empiris Daerah Kabupaten Merangin

Kabupaten Merangin merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jambi dengan Luas wilayahnya 7.668.61 km² populasi 357.315 jiwa dengan kepadatan penduduk 47/km² (120/sq mi), Ibu kotanya ialah Bangko. Dengan adanya pemekaran wilayah sesuai dengan UU No. 54 tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Merangin, Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, maka wilayah Kabupaten Sarolangun Bangko dimekarkan menjadi dua yaitu Kabupaten Sarolangun dan Kabupaten Merangin. Kabupaten Sarolangun beribukota di Sarolangun dan Kabupaten Merangin beribukota di Bangko. Dasar pembentukan wilayah Kabupaten Merangin adalah Undang-undang Nomor 54 tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muara Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur (LN tahun 1999 Nomor 182, TLN Nomor 39030).

Kabupaten Merangin dilihat dari sejarah awal keberadaannya Berdasarkan Keputusan Sidang Komite Nasional Indonesia (K.N.I) Sumatra di Bukit Tinggi pada tahun 1946 ditetapkan bahwa Pulau Sumatra dibagi menjadi tiga sub Provinsi, yaitu :

1. Sub Provinsi Sumatra Utara,
2. Sub Provinsi Sumatra Tengah, dan
3. Sub Provinsi Sumatra Selatan.

Kemudian dengan UU Nomor 10 tahun 1946 sub provinsi tersebut ditetapkan menjadi provinsi, di mana daerah Keresidenan Jambi yang terdiri dari

Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin tergabung dalam Provinsi Sumatra Tengah. Dengan Undang-Undang Darurat Nomor 19 tahun 1957 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 18 tahun 1958, dibentuklah Provinsi Daerah Tingkat I Jambi yang terdiri dari:

- Kabupaten Batanghari
- Kabupaten Merangin
- Kabupaten Kerinci, dan
- Kotapraja Jambi.

Kabupaten Merangin sendiri sebagai salah satu daerah otonom pembentuk Provinsi Daerah Tingkat I Jambi, lahir pertama kali dengan pengangkatan Muhammad Kamil Sebagai Bupati Bangko oleh Gubernur Militer Sumatera Bagian Selatan dengan Surat Keputusan Nomor 252/1949. tanggal 22 Desember 1949. selanjutnya tanggal 22 Desember ditetapkan menjadi hari jadi Kabupaten Merangin. atas permintaan Muhammad Kamil kepada Menteri Dalam negeri untuk memasukkan kewedanaan Sarolangun, kewedanaan Muara Bungo dan Kewedanaan Tebo untuk menjadi satu wilayah otonom maka menteri Dalam Negeri Mengangkat Kembali Muhammad Kamil sebagai Bupati Kabupaten Merangin Terhitung Sejak Tanggal 01 Januari 1950 dengan wilayah eks Kewenangan Bangko, eks. Kewednaan Sarolangun, eks. Kewedanaan Muara Bungo, dan eks Kewedanaan Muara Tebo. hal ini menandakan bahwa Kabupaten Merangin lebih tua dari Provinsi Jambi, dan pada Tahun 1956 Pemerintah Republik Indonesia Menerbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pebeentukan Daerah Otonom di Provinsi Sumatera Tengah, dimana pada Undang-Undang tersebut menetapkan kembali Kabupaten Merangin sebagai Daerah Otonom dengan Ibukota di Muara Bungo. namun karena waktu itu Muara Bungo belum siap sarana prasarana perkantoranannya maka Pusat Pemerintahan masih efektif di Kota Bangko. Kemudian ibu kota Kabupaten Merangin dipindahkan ke Muara Bungo yang diputuskan melalui sidang DPRD, pemindahan ini disebabkan oleh

adanya gerakan PRRI tahun 1958 Kantor Bupati Merangin di bakar dan Kota Bangko dibumihanguskan oleh PRRI. eks. Kantor Bupati Merangin tersebut dibangun kembali pada tahun 1965 sebagai persiapan Kantor Bupati Sarolangun Bangko. Setelah berdirinya Kabupaten Sarolangun Bangko melalui UU No. 7 tahun 1965, maka pusat pemerintahan ditempatkan di Bangko dan juga menempati bangunan tersebut, selanjutnya pada tahun 1982 Kantor Bupati Sarolangun Bangko dipindahkan ke Komplek Kantor Bupati di Km 2 Bangko yang saat ini berada di jalan Jendral Sudirman Km2, sedangkan kantor lama sebagian dijadikan Mess Seroja dan sebagian menjadi Kantor Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II Sarolangun Bangko. Pada Tahun 2014 Eks Kantor Bupati Merangin (Sarko) tersebut dijadikan Museum Geologi/Pusat Informasi Geopark Merangin Jambi dan Kantor Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Merangin.

Dengan adanya pemekaran wilayah sesuai dengan UU No. 54 tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Merangin, Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur (LN tahun 1999 Nomor 182, TLN Nomor 39030), maka wilayah Kabupaten Sarolangun Bangko dimekarkan menjadi dua yakni Kabupaten Sarolangun sebagai Kabupaten Pemekaran dan Kabupaten Sarolangun Bangko sebagai Kabupaten Induk di kembalikan namanya menjadi Kabupaten Merangin. Kabupaten Sarolangun dengan Ibukota Sarolangun dan Kabupaten Merangin dengan Ibukota Bangko.

1. Kondisi Geografis

Letak Geografis Kabupaten Merangin merupakan salah satu Kabupaten dari 11 (sebelas) Kabupaten/Kota yang berada di Provinsi Jambi. Wilayah Kabupaten Merangin berada di bagian barat Provinsi Jambi dan secara geografis terletak antara 101, 32, 11 - 102, 50, 00 bujur timur dan 1, 28, 23 - 1, 52, 00 bujur selatan. Kabupaten Merangin memiliki luas wilayah 7.679 km² atau 745,130 Ha yang terdiri dari 4.607 km² berupa dataran rendah dan 3.027 km² berupa dataran tinggi,

dengan ketinggian berkisar 46-1.206 m dari permukaan air laut dengan batas wilayah meliputi :

<u>Utara</u>	<u>kabupaten Bungo dan Kabupaten Tebo</u>
<u>Timur</u>	<u>Kabupaten Sarolangun</u>
<u>Selatan</u>	<u>Kabupaten Lebong Provinsi Bengkulu</u>
<u>Barat</u>	<u>Kabupaten Kerinci</u>

2. Topografi[

Kondisi topografis wilayah Kabupaten Merangin secara umum dibagi dalam 3 (tiga) bagian, yaitu dataran rendah, dataran sedang dan dataran tinggi. Ketinggian berkisar antara 10-1.206 m dpl dengan bentang alam rata-rata bergelombang. Pada dataran rendah terletak pada ketinggian 0–100 m dpl dengan luasan 42.77 persen luas kabupaten. Wilayah dataran sedang yang terletak antara 100–500 m dpl seluas 32.53 persen luas kabupaten, sedangkan dataran tinggi yang terletak lebih dari 500 m dpl seluas 14.5 persen dari luas Kabupaten Merangin meliputi Kecamatan Jangkat, Muara Siau, Lembah Masurai, Sungai Manau dan sebagian Tabir Ulu. Dataran rendah meliputi Kecamatan Bangko, Pamenang, Tabir, Tabir Selatan dan sebagian Tabir ulu.

3. Visi dan Misi.

Visi Kabupaten Merangin yakni

“MERANGIN MANTAP 2023 UNGGUL DIBIDANG PERTANIAN DAN PARIWISATA’

Misi Kabupaten Merangin yakni:

1. Mengembangkan Perekonomian Daerah Berbasis Sumberdaya Bidang Pertanian, Perikanan dan Pariwisata

2. Meningkatkan Kualitas Pembangunan Infrastruktur Pelayanan dasar yang berwawasan lingkungan
3. Mengembangkan Sumber Daya Manusia yang berdaya saing
4. Memantapkan tatakelola Pemerintahan yang efektif, bersih dan melayani menuju world Class Government

4. Kondisi Empiris Pesantren Di Kabupaten Merangin

Berdasarkan data dari Kementerian Agama Provinsi Jambi Tahun 2021 jumlah sebaran pesantren di Provinsi Jambi dan merangin yakni:

DAFTAR NAMA PONDOK PESANTREN
DI LINGKUNGAN KANTOR KEMENTERIAN AGAMA KAB. MERANGIN

No	Nama Pesantren	Alamat	Keterangan
1	TAHFIDZ AL-QUR'AN WAL HADITS AL-MUNAWWAROH	Bangko	aktif
2	HAQQUL YAQIN	Bangko	aktif
3	NURUL YAQIN	Renah Pembarap	aktif
4	DEPATI AGUNG	Sungai Manau	aktif
5	SUBULUSSALAM	Muara Siau	aktif
6	DARUL QUR'AN AL-IRSYADIAH	Muara Siau	aktif
7	DARUL IKHLAS AL ISLAMI	Tabir lintas	aktif
8	MADINATUL 'ULUM	Tabir lintas	aktif
9	SYEKH MAULANA QORI	Pamenang	aktif
10	AL FURQON	Batang Masumai	aktif
11	PPS. AL ISLAH	Tiang Pumpung	aktif
12	PPS. AZZAKARIYAH	Jangkat	aktif
13	PPS. AL-MUNAWWAROH	Renah Pembarap	aktif
14	PPS. M. AMIN RAJO TIANGSO	Tabir Barat	aktif
15	PPS. DARUL FIQHI	Sungai Tenang	aktif
16	PPS. AL MA'ARIF NU	Tabir	aktif
17	DARUL MU'ALLA	Tabir Barat	aktif
18	SULTHAN FATTAH	Nalo Tantan	aktif
19	SAYYID MUSTHAFA	Pamenang Selatan	aktif
20	DAARUL ISHLAH	Tabir	aktif
21	AL HIDAYAH	Tabir	aktif
22	AL HAFIZH	Tabir	aktif
23	AL-ISTIQOMAH	Pamenang Selatan	aktif
24	ASSALAMAH	Pamenang Selatan	aktif

25	NURUL FALAH	Margo Tabir	aktif
26	DAARUL MUHAJIRIN	Tabir Barat	aktif
27	NURUL YAQIN	Pangkalan Jambu	aktif
28	ASY'ARIYAH	Sungai Manau	aktif
29	JAUHARUSSA'ADAH	Renah Pembarap	aktif
30	KH. ABDUL SATAR SALEH	Renah Pembarap	aktif
31	SALAFIYAH TARBIYAH AL-MUJAHADAH	Renah Pembarap	aktif
32	KH. ABDUL SATAR SALEH	Bangko	aktif
33	Darul ATIQ	Bangko	aktif
34	SYARIF HIDAYATULLAH	Bangko	aktif
35	RAHMATAN LIL 'ALAMIN	Bangko	aktif
36	DARUSSALAM	Batang Masumai	aktif
37	LEBAYYASIN	Batang Masumai	aktif
38	DARUL MUTTAQIEN	Pamenang	aktif
39	DARUSSALAM	Pamenang	aktif
40	BUSTANU USYSYAQIL QURAN	Pamenang Barat	aktif
41	MAMBAUL ULUM	Pamenang Barat	aktif
42	NURUL ATHFAL	Pamenang Barat	aktif

Memperhatikan data Kemenag Provinsi Jambi, permasalahan terkait perwujudan pengelolaan Pesantren belum terapkan secara maksimal. Sehingga untuk memberi kepastian akan pengelolaan Pesantren di Kabupaten Merangin kedepan yang lebih baik, diperlukan pengaturan terhadap pengelolaan Pesantren di Kabupaten Merangin untuk mengantisipasi kondisi kemasyarakatan dan kependudukan Kabupaten Merangin serta meningkatkan tatanan Pesantren yang dicita-citakan di waktu mendatang.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT PESANTREN

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia selalu berangkaian dengan *groundnorm* atau *Staatsfundamentalnorm* yakni menekankan pada adanya norma yang tertinggi/ puncak atau sampai berhenti pada norma yang di atasnya tidak ada lagi norma yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam upaya mencari suatu norma hukum yang melandasi norma yang lebih rendah dan upaya mencari norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tidak berlangsung terus menerus tanpa batas (*regressus ad infinitu*). Dengan demikian, maka sistem norma hukum Indonesia membentuk bangunan piramida, norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berjenjang-jenjang, berlapis-lapis, sekaligus berkelompok-kelompok.

Pada konteks keabsahan norma, maka suatu norma hukum secara vertikal ditentukan sejauhmana norma hukum yang berada di bawah tidak bertentangan (sesuai atau tidak) dengan norma hukum di atasnya. Hal ini berarti bahwa norma hukum tersebut berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi pula, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara Indonesia, yaitu: Pancasila (cita hukum rakyat Indonesia, dasar dan sumber bagi semua norma hukum di bawahnya).

Selanjutnya, norma hukum dalam konteks negara dimaknai atau disebut sebagai peraturan perundang-undangan, dan sebagai konsekuensi dari negara hukum dengan menganut prinsip heirarki norma hukum, maka sistem peraturan perundang-undangan juga bersifat heirarkis. Ketentuan ini diatur pada Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan menyebutkan bahwa

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Heirarki peraturan perundang-undangan di atas bertujuan menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi jika ada peraturan yang bertentangan, maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi. Pada kontes ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori* (hukum yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan hukum yang derajatnya lebih rendah)³³.

Berdasarkan uraian di atas, maka kajian ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum agar terdapat sinkronisasi antara Peraturan Daerah Kabupaten yang dibentuk ini dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai peraturan lebih tinggi yang menjadi payung hukumnya ataupun Peraturan yang lebih tinggi lainnya. Sinkronisasi ini diperlukan agar Peraturan Daerah absah secara konstitusional, selain itu untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Oleh karena itu dalam pembentukan peraturan daerah juga adanya harmonisasi agar tercipta keharmonisan/ kesuaian norma yang dibentuk dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Berkenaan dengan ini mengatakan “harmonisasi merupakan upaya maupun proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertegangan, dan kejanggalan”.³⁴ Imam Soebechi juga mengatakan “Harmonisasi perlu mendapat perhatian karena dalam praktiknya timbul pertentangan antara satu norma hukum dengan yang lainnya, hal ini disebabkan bahwa tidak adanya jaminan absolut dalam sebuah kesatuan tatanan hukum tidak adanya problem pertentangan norma hukum”.³⁵

Merujuk pada uraian di atas, maka evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan daerah ini

³³ (Bagir Manan, 2003: 206)

³⁴ (Heryandi, 2009: 505)

³⁵ (Imam Soebechi, 2012: 266)

adalah:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam alinea ke 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dijelaskan , bahwa Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan, ".Tujuan negara ini kemudian dituangkan dalam Pasal 31 sebagai berikut:

- (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

Untuk melaksanakan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 tersebut dibentuklah Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan terakhir adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

B. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Disahkan pada tanggal 8 Juli 2003, oleh Presiden Republik Indonesia, Megawati Soekarnoputri. Adapun Yang Menjadi Pertimbangannya bahwa Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional tidak memadai lagi dan perlu diganti serta perlu disempurnakan agar sesuai dengan amanat perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Selanjutnya dalam

Bab ii dijelaskan, bahwa Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945., dan Pendidikan nasional berfungsi 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., Kemudian dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dijelaskan , bahwa Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 1 angka (11) UU Sisdiknas memberikan definisi Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Pasal 1 angka (12) UU Sisdiknas menerangkan Pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Pasal 1 angka (13) UU Sisdiknas menjelaskan definisi Pendidikan informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan. Adapun yang dimaksud dengan Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional yaitu 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. Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memiliki fungsi untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia,

nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa; Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan Multimakna; Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat; Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran; Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat; dan Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam pengelolaan dan pengendalian mutu layanan pendidikan. Pendidikan Pesantren yang merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Fungsinya mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama. Pendidikan Pesantren dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal seperti pendidikan diniyah, pesantren, dan bentuk lain yang sejenis.

Ketentuan Pasal 50 menyatakan bahwa:

- (1) Pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab Menteri.
- (2) Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional.
- (3) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional.
- (4) Pemerintah Daerah Propinsi melakukan koordinasi atas pengelolaan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas pengelolaan pendidikan lintas daerah Kabupaten/Kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah.

- (5) Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.
- (6) Perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya.
- (7) Ketentuan mengenai pengelolaan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

C. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren disahkan pada tanggal 15 oktober oleh Presiden Republik Indonesia Joko Widodo, dan diundangkan pada 16 Oktober 2019 Plt. Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Tjahjoe Kumolo Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, adapun yang menjadi pertimbangannya sebagaimana yang dijelaskan dalam penjelasan umum dijelaskan sebagai berikut: 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, Pesantren yang tumbuh dan berkembang di masyarakat dengan kekhasannya telah berkontribusi penting dalam mewujudkan Islam yang rahmatan lil'alam dengan melahirkan insan beriman yang berakhlak, 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. 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 SK No 005394 A menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt., menyemaikan akhlak mulia, serta memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alam 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 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, terlebih lagi karena Pesantren bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan lainnya. Untuk menjamin pengelolaan Pesantren dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat, diperlukan pengaturan untuk memberikan rekognisi, alirasi, dan fasilitasi kepada Pesantren berdasarkan tradisi dan kekhasannya. Sementara itu, pengaturan mengenai Pesantren belum mengakomodasi perkembangan, aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat, serta belum menempatkan pengaturan hukumnya dalam kerangka peraturan perundangundangan yang terintegrasi dan komprehensif. Hal tersebut menyebabkan perlakuan hukum yang tidak sesuai dengan norma berdasarkan kekhasan dan kesenjangan sumber daya yang besar dalam pengembangan Pesantren. Sebagai bagian strategis dari kekayaan tradisi dan budaya bangsa Indonesia yang perlu dijaga kekhasannya, Pesantren perlu diberi kesempatan untuk berkembang dan ditingkatkan mutunya oleh semua

komponen bangsa, termasuk Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. 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'alam 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. Keberadaan Undang-Undang Pesantren nomor 18 tahun 2019 ini boleh dikatakan merupakan kado istimewa sekaligus amanah yang diberikan pemerintah dan negara untuk pesantren. Oleh karena itu, pondok pesantren harus dapat berinovasi, melahirkan hal-hal yang lebih baik dan bermanfaat bagi kemaslahatan masyarakat. Selama ini lembaga pendidikan pondok pesantren, seakan menjadi bagian yang terpisah dari Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), serta kurang adanya perhatian dari pemerintah. Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 dan 2

1. 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 Swt., menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alam 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.
2. 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 muallimin.

Keberadaan Undang-undang nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren dapat dibaca sebagai berikut. (i) undang-undang ini merupakan bentuk pengakuan negara terhadap pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam berbasis masyarakat, lembaga dakwah, dan lembaga pemberdayaan masyarakat. (ii), afirmasi, pasal-pasal yang merupakan kebijakan dari negara dalam rangka mempermudah pesantren untuk menjalankan tiga fungsi lembaga tadi. (iii) , UU pesantren membuat pesantren terfasilitasi oleh negara. Tiga poin di atas juga terkandung harapan negara dan ekspektasi banyak pihak yang semakin besar terhadap keluarga besar pondok pesantren. (iv), sumber pendanaan pesantren yang selama ini bersumber dari masyarakat, dalam UU ini ditegaskan dapat berasal dari APBN dan APBD sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Dari situ tampak ada peluang bagi Pemerintah Daerah untuk ikut berperan dalam pengelolaan pesantren.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren memberikan ruang yang cukup leluasa bagi Pemerintah Daerah untuk terlibat dan mengambil peran dalam mengembangkan dan menberdayakan lembaga pendidikan pesantren. Hal itu bisa dilihat dalam beberapa pasal, seperti: Pasal 11: Dalam pengelolaan Pesantren, Pondok atau asrama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf c merupakan tempat tinggal santri yang mukim selama masa proses pendidikan di Pesantren.

- (1) Pondok atau asrama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus memperhatikan aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.
- (2) 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 32 :

Sumber pembiayaan Majelis Masyayikh dapat berasal dari bantuan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, masyarakat, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

Pasal 42:

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan.

Pasal 46 :

- (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) sekurang-kurangnya meliputi:
 - 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 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 48:

- (1) Sumber pendanaan pengelolaan Pesantren berasal dari masyarakat.
- (2) Pemerintah Pusat membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja negara sesuai kemampuan keuangan negara dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pemerintah Daerah membantu pendanaan pengelolaan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) Sumber pendanaan pengelolaan pesantren dapat berasal dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 51:

- (1) Dalam rangka pengembangan pengelolaan Pesantren, masyarakat dapat berpartisipasi dalam pengembangan Pesantren.
- (2) Partisipasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
- a. memberikan bantuan program dan/atau pembiayaan kepada Pesantren;
 - b. memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Pesantren;
 - c. mendukung setiap kegiatan yang dilaksanakan Pesantren;
 - d. mendorong pengembangan mutu dan standar Pesantren;
 - e. mendorong terbentuknya wahana pendidikan karakter dan pembinaan moral di dalam masyarakat dan di sekitar lingkungan Pesantren; dan
 - f. memperkuat kemandirian dan kemampuan ekonomi Pesantren.
- (3) Partisipasi dapat dilakukan secara perorangan, kelompok, badan, dan/atau organisasi masyarakat.

Dengan melihat begitu besarnya ruang yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren kepada Pemerintah Daerah, maka hal ini memberikan kesempatan kepada Pemerintah kabupaten/kota untuk mengaturnya secara lebih kongrit dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pesantren.

D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Disahkan di Jakarta pada tanggal 30 September 2014 oleh Presiden Republik Indonesia, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono, dan telah diubah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Undang-undang ini merupakan amanat dari pada 18 Undang-undang Dasar 1945 yang menentukan sebagai berikut

- * (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- * (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- * (3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- * (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- * (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- * (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- * (7) Susunan dan tata cara pengelolaan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Salah satu tujuan diterapkannya otonomi daerah tersebut tidak lain agar pembangunan lebih merata sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah masing-masing sesuai dengan prinsip yang diterapkan dalam undang-undang tersebut, yaitu prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman. Namun ditegaskan di dalam

penjelasan undang-undang pemerintahan daerah tersebut bahwa otonomi daerah ini tidak memberikan kedaulatan penuh kepada pemerintah daerah sehingga tanggung jawab akhir pengelolaan pemerintahan di daerah tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tidak ada perubahan yang mendasar dalam undang-undang baru tersebut, namun undang-undang ini lebih memperinci kewenangan pemerintah daerah yang tidak hanya menjalankan asas otonomi namun juga fungsi dan kewenangan di bawah tugas pembantuan dan asas dekonsentrasi. Penjelasan Umum, Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ada klasifikasi ke dalam tiga kelompok urusan pemerintah sesuai dengan asas yang melandasinya.

Dengan adanya pembagian wilayah kewenangan ke dalam tiga tingkatan yaitu pusat, provinsi dan kabupaten/kota; lingkup kewenangan masing-masing tingkat pemerintah tersebut diklasifikasikan ke dalam beberapa kelompok urusan pemerintah, yaitu absolut, konkuren, dan umum. Urusan absolut merupakan kewenangan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Berbeda dengan urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah baik Provinsi dan Kota/Kabupaten sesuai dengan skala kewilayahan masing-masing. urusan konkuren tersebut terbagi lagi ke dalam urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib merupakan urusan yang disesuaikan dengan kondisi dan potensi masing-masing daerah. Adapun urusan pemerintahan umum merupakan tugas presiden dimana pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur, walikota, dan bupati sebagai kepala pemerintah di daerah.

Menurut Penjelasan Umum, Urusan Pemerintahan, Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan

ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut.

Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota Urusan Pemerintahan absolut, meliputi,

- a. Politik Luar Negeri;
- b. Pertahanan
- c. Keamanan

- d. Yustisi ;
- e. Moneter & fiscal nasional
- f. agama

Urusan Konkuren Urusan Wajib Pelayanan Dasar Tidak terkait pelayanan dasar

- a. Pendidikan ;
- b. Kesehatan ;
- c. Pekerjaan umum & penataan ruang ;
- d. Perumahan rakyat & kawasan permukiman ;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, & perlindungan masyarakat ;
- f. Sosial

Urusan Wajib Pelayanan Dasar Tidak terkait pelayanan dasar

- a. Tenaga kerja ;
- b. Pemberdayaan perempuan & perlindungan anak ;
- c. Pangan ;
- d. Pertanahan ;
- e. Lingkungan hidup ;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g. Pemberdayaan masyarakat & desa
- h. Pengendalian penduduk & Keluarga berencana
- i. Perhubungan ‘
- j. Komunikasi & informatika ;
- k. Koperasi, usaha kecil, & menengah

Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Urusan pemerintahan umum, meliputi,

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan & ketahanan nasional

- b. Pembinaan persatuan & kesatuan bangsa
- c. Pembinaan kerukunan • Penanganan konflik sosial
- d. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi
- e. Pengembangan kehidupan demokrasi

Terkait dengan Pesantren, apabila melihat kembali pada pembagian urusan pemerintahan di atas terdapat dua bentuk urusan pemerintahan yang terkait, yaitu pendidikan dan agama. Pendidikan merupakan urusan konkuren yang wajib dilakukan oleh pemerintah baik pusat, provinsi maupun daerah. Adapun agama, jatuh pada kewajiban absolut yang hanya menjadi kewenangan pusat. Dalam sistem pendidikan nasional, pemerintah provinsi, kabupaten/kota bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional yang berada di daerahnya termasuk merumuskan dan menetapkan kebijakan daerah bidang pendidikan sesuai kewenangannya.

Adapun di bidang Pendidikan Pesantren pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan yang lebih terbatas, mengingat izin Pendidikan Pesantren berada di Kementerian Agama sebagaimana diatur dalam Pasal 182 ayat (6) Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengelolaan Pendidikan. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan sebagaimana diubah dengan PP Nomor 32 Tahun 2013 tentang perubahan atas PP Nomor 19 tahun 2005 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Latar belakang lahirnya PP ini adalah dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 35 ayat (4), Pasal 36 ayat (4), Pasal 37 ayat (3), Pasal 42 ayat (3), Pasal 43 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 60 ayat (4), dan Pasal 61 ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Ketentuan Pasal 35 mengatur tentang Standar Nasional Pendidikan, bahwa Standar nasional pendidikan terdiri atas standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala.

Standar nasional pendidikan digunakan sebagai acuan pengembangan kurikulum, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan. Pengembangan standar nasional pendidikan serta pemantauan dan pelaporan pencapaiannya secara nasional dilaksanakan oleh suatu badan standardisasi, penjaminan, dan pengendalian mutu pendidikan. Pasal 36 menerangkan tentang kurikulum, bahwa Pengembangan kurikulum dilakukan dengan mengacu pada standar nasional pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Kurikulum pada semua jenjang dan jenis pendidikan dikembangkan dengan prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah, dan peserta didik.

Kurikulum disusun sesuai dengan jenjang pendidikan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan peningkatan iman dan takwa; peningkatan akhlak mulia; peningkatan potensi, kecerdasan, dan minat peserta didik; keragaman potensi 48 daerah dan lingkungan; tuntutan pembangunan daerah dan nasional; tuntutan dunia kerja; perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni; agama; dinamika perkembangan global; dan persatuan nasional dan nilai-nilai kebangsaan. Pasal 37 masih berbicara tentang kurikulum yaitu bahwa Kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat: pendidikan agama; pendidikan kewarganegaraan; bahasa; matematika; ilmu pengetahuan alam; ilmu pengetahuan sosial; seni dan budaya; pendidikan jasmani dan olahraga; keterampilan/kejuruan; dan muatan lokal. Kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat: pendidikan agama; pendidikan kewarganegaraan; dan bahasa. Pasal 42 berbicara tentang pendidik, yaitu bahwa Pendidik harus memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan jenjang kewenangan mengajar, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pendidik untuk pendidikan formal pada jenjang pendidikan usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi dihasilkan oleh perguruan tinggi yang terakreditasi.

Kemudian Pasal 43 masih berbicara tentang pendidik dan tenaga kependidikan, yaitu bahwa Promosi dan penghargaan bagi pendidik dan tenaga kependidikan dilakukan berdasarkan latar belakang pendidikan, pengalaman, kemampuan, dan prestasi kerja dalam bidang pendidikan. Sertifikasi pendidik diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi. Pasal 59 mengatur tentang evaluasi pendidikan nasional, yaitu bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan evaluasi terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Masyarakat dan/atau organisasi profesi dapat membentuk lembaga yang mandiri untuk melakukan evaluasi. Pasal 60 berbicara mengenai akreditasi, yaitu bahwa Akreditasi dilakukan untuk menentukan kelayakan program dan satuan pendidikan pada jalur pendidikan formal dan nonformal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan. Akreditasi terhadap program dan satuan pendidikan dilakukan oleh Pemerintah dan/atau lembaga mandiri yang berwenang sebagai bentuk akuntabilitas publik. Akreditasi dilakukan atas dasar kriteria yang bersifat terbuka.

49 Pasal 61 mengatur tentang sertifikasi, yaitu bahwa Sertifikat berbentuk ijazah dan sertifikat kompetensi. Ijazah diberikan kepada peserta didik sebagai pengakuan terhadap prestasi belajar dan/atau penyelesaian suatu jenjang pendidikan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi. Sertifikat kompetensi diberikan oleh penyelenggara pendidikan dan lembaga pelatihan kepada peserta didik dan warga masyarakat sebagai pengakuan terhadap kompetensi untuk melakukan pekerjaan tertentu setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi atau lembaga sertifikasi. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 menjelaskan lebih rinci bahwa Standar nasional pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kriteria minimal meliputi 8 (delapan) standar, yaitu: 1) Standar isi adalah ruang lingkup materi dan tingkat kompetensi yang dituangkan dalam kriteria tentang kompetensi tamatan, kompetensi bahan kajian, kompetensi mata

pelajaran, dan silabus pembelajaran yang harus dipenuhi oleh peserta didik pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu; 2) Standar proses adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan pelaksanaan pembelajaran pada satu satuan pendidikan untuk mencapai standar kompetensi lulusan; Standar kompetensi lulusan adalah kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan, dan keterampilan; Standar pendidik dan tenaga kependidikan adalah kriteria pendidikan prajabatan dan kelayakan fisik maupun mental serta pendidikan dalam jabatan; Standar sarana dan prasarana adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan kriteria minimal tentang ruang belajar, tempat berolahraga, tempat beribadah, perpustakaan, laboratorium, bengkel kerja, tempat bermain, tempat berkreasi dan berekreasi, serta sumber belajar lain, yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran, termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi; Standar pengelolaan adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan, kabupaten/kota, provinsi, atau nasional agar tercapai efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan; Standar pembiayaan adalah standar yang mengatur komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun; dan Standar penilaian pendidikan adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan mekanisme, prosedur, dan instrumen penilaian hasil belajar peserta didik.

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Beberapa pertimbangan adanya perubahan yaitu bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan perlu diselaraskan dengan dinamika perkembangan masyarakat, lokal, nasional, dan global guna mewujudkan fungsi dan tujuan pendidikan nasional; dan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa diperlukan komitmen nasional untuk meningkatkan mutu dan daya saing bangsa melalui pengaturan kembali Standar

Kompetensi Lulusan, standar isi, standar proses, dan standar penilaian, serta pengaturan kembali kurikulum. Perubahannya adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur lebih rinci terkait kompetensi yaitu seperangkat sikap, pengetahuan, dan keterampilan yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh Peserta Didik setelah mempelajari suatu muatan pembelajaran, menamatkan suatu program, atau menyelesaikan satuan pendidikan tertentu. Kompetensi terdiri dari Kompetensi Inti yaitu tingkat kemampuan untuk mencapai Standar Kompetensi Lulusan yang harus dimiliki seorang Peserta Didik pada setiap tingkat kelas atau program; dan Kompetensi Dasar yaitu kemampuan untuk mencapai Kompetensi Inti yang harus diperoleh Peserta Didik melalui pembelajaran.
- b. Pada sistem pendidikan nasional ditambah dengan adanya Silabus yaitu rencana pembelajaran pada suatu mata pelajaran atau tema tertentu yang mencakup Kompetensi Inti, Kompetensi Dasar, materi pembelajaran, kegiatan pembelajaran, penilaian, alokasi waktu, dan sumber belajar.
- c. Pada sistem pendidikan nasional berisikan Pembelajaran yaitu proses interaksi antarPeserta Didik, antara Peserta Didik dengan pendidik dan sumber belajar pada suatu lingkungan belajar. Sumber belajar yang dimaksud adalah Buku 51 Panduan Guru yaitu pedoman yang memuat strategi Pembelajaran, metode Pembelajaran, teknik Pembelajaran, dan penilaian untuk setiap mata pelajaran dan/atau tema Pembelajaran; dan Buku Teks Pelajaran adalah sumber Pembelajaran utama untuk mencapai Kompetensi Dasar dan Kompetensi Inti.

E. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Latar belakang lahirnya PP ini adalah dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 12 ayat (4), Pasal 30 ayat (5), dan Pasal 37 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal

12 mengatur tentang peserta didik, yaitu bahwa Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama; mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya; mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya; mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya; pindah ke program pendidikan pada jalur dan satuan pendidikan lain yang setara; menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan. Setiap peserta didik berkewajiban: menjaga norma-norma pendidikan untuk menjamin keberlangsungan proses dan keberhasilan pendidikan; ikut menanggung biaya pengelolaan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Warga negara asing dapat menjadi peserta didik pada satuan pendidikan yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 30 mengatur Pendidikan Keagamaan, yaitu sebagai berikut: Pendidikan Keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama.

Jenis-jenis Pendidikan Keagamaan Islam Terdapat 2 (dua) bentuk dalam Pendidikan Keagamaan Islam, yaitu:

a) Pendidikan Diniyah Pendidikan diniyah diselenggarakan pada jalur formal, nonformal, dan informal.

(1) Pendidikan Diniyah Formal Ketentuan-ketentuan umum dalam Pendidikan Diniyah Formal, adalah sebagai berikut:

- (a) Pendidikan diniyah formal menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama Islam pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi;
 - (b) Pendidikan diniyah dasar menyelenggarakan pendidikan dasar sederajat MI/SD yang terdiri atas 6 (enam) tingkat dan pendidikan diniyah menengah pertama sederajat MTs/SMP yang terdiri atas 3 (tiga) tingkat;
 - (c) Pendidikan diniyah menengah menyelenggarakan pendidikan diniyah menengah atas sederajat MA/SMA yang terdiri atas 3 (tiga) tingkat;
 - (d) Penamaan satuan pendidikan diniyah dasar dan menengah merupakan hak penyelenggara pendidikan yang bersangkutan;
 - (e) Untuk dapat diterima sebagai peserta didik pendidikan diniyah dasar, seseorang harus berusia sekurang-kurangnya 7 (tujuh) tahun;
 - (f) Pendidikan diniyah pada jenjang pendidikan tinggi dapat menyelenggarakan program akademik, vokasi, dan profesi berbentuk universitas, institut, atau sekolah tinggi;
 - (g) Kerangka dasar dan struktur kurikulum pendidikan untuk setiap program studi pada perguruan tinggi keagamaan Islam selain menekankan pembelajaran ilmu agama, wajib memasukkan pendidikan kewarganegaraan dan bahasa Indonesia;
 - (h) Mata kuliah dalam kurikulum program studi memiliki beban belajar yang dinyatakan dalam satuan kredit semester (sks);
 - (i) Pendidikan diniyah jenjang pendidikan tinggi diselenggarakan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan.
- (2) Pendidikan Diniyah Nonformal Ketentuan-ketentuan umum dalam Pendidikan Diniyah Formal, adalah sebagai berikut:
- (a) Pendidikan diniyah nonformal diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, Majelis Taklim, Pendidikan Al-Qur'an, Diniyah Takmiliah, atau bentuk lain yang sejenis;
 - (b) Pendidikan diniyah nonformal dapat berbentuk satuan pendidikan;

- (c) Pendidikan diniyah nonformal yang berkembang menjadi satuan pendidikan wajib mendapatkan izin dari kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota setelah memenuhi ketentuan tentang persyaratan pendirian satuan pendidikan;
- (d) Pengajian kitab diselenggarakan dalam rangka mendalami ajaran Islam dan/atau menjadi ahli ilmu agama Islam;
- (e) Pengelolaan pengajian kitab dapat dilaksanakan secara berjenjang atau tidak berjenjang;
- (f) Pengajian kitab dilaksanakan di pondok pesantren, masjid, mushalla, atau tempat lain yang memenuhi syarat;
- (g) Majelis Taklim atau nama lain yang sejenis bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT dan akhlak mulia peserta didik serta mewujudkan rahmat bagi alam semesta;
- (h) Kurikulum Majelis Taklim bersifat terbuka dengan mengacu pada pemahaman terhadap Al-Qur'an dan Hadits sebagai dasar untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, serta akhlak mulia;
- (i) Majelis Taklim dilaksanakan di masjid, mushalla, atau tempat lain yang memenuhi syarat;
- (j) Pendidikan Al-Qur'an bertujuan meningkatkan kemampuan peserta didik membaca, menulis, memahami, dan mengamalkan kandungan Al Qur'an; 54;
- (k) Pendidikan Al-Qur'an terdiri dari Taman Kanak-Kanak Al-Qur'an (TKQ), Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPQ), Ta'limul Qur'an lil Aulad (TQA), dan bentuk lain yang sejenis;
- (l) Pendidikan Al-Qur'an dapat dilaksanakan secara berjenjang dan tidak berjenjang;
- (m) Pengelolaan pendidikan Al-Qur'an dipusatkan di masjid, mushalla, atau ditempat lain yang memenuhi syarat;

- (n) Kurikulum pendidikan Al-Qur'an adalah membaca, menulis dan menghafal ayat-ayat Al Qur'an, tajwid, serta menghafal doa-doa utama;
- (o) Pendidik pada pendidikan Al-Qur'an minimal lulusan pendidikan diniyah menengah atas atau yang sederajat, dapat membaca Al-Qur'an dengan tartil dan menguasai teknik pengajaran Al-Qur'an;
- (p) Diniyah takmiliyah bertujuan untuk melengkapi pendidikan agama Islam yang diperoleh di SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK/MAK atau di pendidikan tinggi dalam rangka peningkatan keimanan dan ketakwaan peserta didik kepada Allah SWT;
- (q) Pengelolaan diniyah takmiliyah dapat dilaksanakan secara berjenjang atau tidak berjenjang;
- (r) Pengelolaan diniyah takmiliyah dilaksanakan di masjid, mushalla, atau di tempat lain yang memenuhi syarat;
- (s) Penamaan atas diniyah takmiliyah merupakan kewenangan penyelenggara;
- (t) Pengelolaan diniyah takmiliyah dapat dilaksanakan secara terpadu dengan SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK/MAK atau pendidikan tinggi;

b) Pesantren.

Pasal 1 angka (4) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 memberikan definisi Pesantren atau pondok pesantren adalah lembaga Pendidikan Pesantren Islam berbasis masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya. 55 Ketentuan-ketentuan umum dalam Pendidikan Diniyah Formal, adalah sebagai berikut: (1) Pesantren dapat menyelenggarakan 1 (satu) atau berbagai satuan dan/atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal; (2) Pesantren menyelenggarakan pendidikan dengan tujuan menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, akhlak mulia, serta tradisi pesantren untuk mengembangkan kemampuan, pengetahuan, dan keterampilan peserta didik

untuk menjadi ahli ilmu agama Islam (mutafaqqihfiddin) dan/atau menjadi muslim yang memiliki keterampilan/keahlian untuk membangun kehidupan yang Islami di masyarakat; (3) Pesantren menyelenggarakan pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, menengah, dan/atau pendidikan tinggi; (4) Peserta didik dan/atau pendidik di pesantren yang diakui keahliannya di bidang ilmu agama tetapi tidak memiliki ijazah pendidikan formal dapat menjadi pendidik mata pelajaran/kuliah pendidikan agama di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan yang memerlukan, setelah menempuh uji kompetensi sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan;

F. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam

Lahirnya Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 9 ayat (3), Pasal 13 ayat (5), dan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Pasal 9 mengatur tentang ruang lingkup Pendidikan Pesantren meliputi Pendidikan Pesantren Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu. Pendidikan Pesantren diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal. Pasal 13 mengatur bahwa Pendidikan Keagamaan dapat berbentuk satuan atau program pendidikan. Pendidikan Keagamaan dapat didirikan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau masyarakat. Pendirian satuan Pendidikan Pesantren wajib memperoleh izin dari Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk. Syarat pendirian satuan Pendidikan Pesantren terdiri atas: isi pendidikan/kurikulum; jumlah dan kualifikasi pendidik dan tenaga kependidikan; sarana dan prasarana yang memungkinkan terselenggaranya kegiatan pembelajaran; sumber pembiayaan untuk kelangsungan program pendidikan sekurang-kurangnya untuk 1 (satu) tahun pendidikan/akademik berikutnya; sistem evaluasi; dan

manajemen dan proses pendidikan. Pasal 19 mengatur bahwa Ujian nasional pendidikan diniyah dasar dan menengah diselenggarakan untuk menentukan standar pencapaian kompetensi peserta didik atas ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran Islam. Pada PMA Nomor 13 tahun 2014, dirinci tentang Pendidikan Keagamaan Islam yaitu bahwa Pengelolaan Pendidikan Keagamaan Islam bertujuan untuk: menanamkan kepada peserta didik untuk memiliki keimanan dan ketaqwaan kepada Allah Subhanahu Wa Ta'ala; mengembangkan kemampuan, pengetahuan, sikap dan keterampilan peserta didik untuk menjadi ahli ilmu agama Islam (mutafaqqihfiddin) dan/atau menjadi muslim yang dapat mengamalkan ajaran agama Islam dalam kehidupannya sehari-hari; dan mengembangkan pribadi Pasal 20 PMA Nomor 13 tahun 2012. akhlakul karimah bagi peserta didik yang memiliki kesalehan individual dan social dengan menjunjung tinggi jiwa keikhlasan, kesederhanaan, kemandirian, persaudaran sesama umat Islam (ukhuwah Islamiyah), rendah hati (tawadhu), toleran (tasamuh), keseimbangan (tawazun), moderat (tawasuth), keteladanan), pola hidup sehat, dan cinta tanah air. Pendidikan keagamaan Islam terdiri atas: Pesantren; dan Pendidikan Diniyah. Pesantren wajib menjunjung tinggi dan mengembangkan nilai-nilai Islam rahmatan lil'alamin dengan menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhineka Tunggal Ika, keadilan, toleransi, kemanusiaan, keikhlasan, kebersamaan, dan nilai-nilai luhur lainnya. Di samping sebagai satuan pendidikan, pesantren dapat menyelenggarakan satuan dan/atau program pendidikan lainnya 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. Pendidikan diniyah terdiri atas: Pendidikan diniyah formal; Pendidikan diniyah nonformal; dan Pendidikan diniyah informal. Pembiayaan Pendidikan Keagamaan Islam bersumber dari: penyelenggara; pemerintah; pemerintah daerah; masyarakat;

dan /atau sumber lain yang sah. Pembiayaan Pendidikan Pesantren Islam dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

G. Peraturan Menteri Agama Nomor 18 tahun 2014 tentang Satuan Pendidikan Muadalah pada Pondok Pesantren

Pertimbangan keluarnya PMA Nomor 18 Tahun 2014 adalah bahwa satuan Pendidikan Pesantren Islam yang diselenggarakan oleh pondok pesantren dengan mengembangkan sistem pendidikan pesantren memberikan kontribusi yang cukup besar dalam pembangunan bangsa dan telah mendapatkan pengakuan penyetaraan (muadalah) dari lembaga pendidikan luar negeri sehingga lulusan dari satuan Pendidikan Pesantren Islam tersebut dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi; Bahwa dalam rangka pengakuan penyetaraan satuan Pasal 53 PMA Nomor 13 tahun 2014. pendidikan muadalah pada pondok pesantren dengan satuan pendidikan formal di lingkungan Kementerian Agama diperlukan aturan yang lebih kuat. Satuan pendidikan muadalah adalah satuan Pendidikan Pesantren Islam yang diselenggarakan oleh dan berada di lingkungan pesantren dengan mengembangkan kurikulum sesuai kekhasan pesantren dengan basis kitab kuning atau dirasah islamiyah dengan pola pendidikan muallimin secara berjenjang dan terstruktur yang dapat disetarakan dengan jenjang pendidikan dasar dan menengah di lingkungan Kementerian Agama. Satuan pendidikan muadalah didirikan dan dimiliki oleh pesantren. Jenis satuan pendidikan muadalah terdiri atas salafiyah dan mu'allimin. Jenis satuan pendidikan muadalah salafiyah adalah satuan pendidikan muadalah berbasis kitab kuning. Jenis satuan pendidikan muadalah mu'allimin adalah satuan pendidikan muadalah berbasis dirasah islamiyah dengan pola pendidikan muallimin. Penjejaran satuan pendidikan muadalah terdiri atas: satuan pendidikan muadalah setingkat pendidikan dasar; dan satuan pendidikan muadalah setingkat pendidikan menengah. Pembiayaan satuan pendidikan muadalah bersumber dari: penyelenggara; pemerintah; pemerintah daerah; masyarakat;

dan/atau sumber lain yang sah. Pembiayaan satuan pendidikan muadalah dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

H. Peraturan Menteri Agama Nomor 90 tahun 2013 tentang Pendidikan Madrasah sebagaimana diubah dengan PMA Nomor 60 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA Nomor 90 tahun 2013 tentang Pendidikan Madrasah

1. Peraturan Menteri Agama Nomor 90 tahun 2013 tentang Pendidikan Madrasah PMA ini dibentuk dennggan pertimbangan dalam upaya meningkatkan akses, mutu, dan daya saing, serta relevansi pendidikan madrasah perlu mengatur pengelolaan pendidikan madrasah. Pengelolaan pendidikan madrasah adalah kegiatan pelaksanaan komponen sistem pendidikan pada Raudhatul Athfal, Madrasah Ibtidaiyah, 39 Pasal 26 PMA Nomor 18 tahun 2018. 60 Madrasah Tsanawiyah, Madrasah Aliyah, dan Madrasah Aliyah Kejuruan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional. Madrasah sendiri adalah suatu pendidikan formal dalam binaan Menteri Agama yang menyelenggarakan pendidikan umum dan kejuruan dengan kekhasan agama Islam yang mencakup Raudhatul Athfal, Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah, Madrasah Aliyah, dan Madrasah Aliyah Kejuruan. Jenjang pendidikan madrasah terdiri atas pendidikan anak usia dini; pendidikan dasar; dan pendidikan menengah. Pengelolaan madrasah dilakukan dengan menerapkan manajemen berbasis madrasah yang dilaksanakan dengan prinsip keadilan, kemandirian, kemitraan, dan partisipasi, nirlaba, efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Pengelolaan madrasah yang diselenggarakan pemerintah dilakukan oleh pemerintah. Pengelolaan madrasah yang diselenggarakan pemerintah dilakukan oleh masyarakat dilakukan oleh lembaga/organisasi penyelenggara pendidikan berbadan hukum. Terkait dengan penilaian ijazah yang diterbitkan oleh lembaga pendidikan di luar negeri untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah. Madrasah Pembiayaan madrasah

bersumber dari pemerintah; pemerintah daerah; penyelenggara madrasah; masyarakat; dan sumber lain yang sah. Pembiayaan madrasah terdiri dari biaya investasi; biaya operasi; dan biaya personal. Biaya investasi meliputi biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia, dan modal kerja tetap. Biaya operasi madrasah meliputi gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji; bahan atau peralatan pendidikan habis pakai; biaya operasi, pendidikan tidak langsung berupa daya air, jasa, telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan biaya operasi pendidikan tidak langsung lainnya. Biaya personal meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk dapat mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.⁴⁰ Pasal 62 PMA Nomor 90 tahun 2013.

2. Peraturan Menteri Agama Nomor 60 tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Agama Nomor 90 tahun 2013 tentang Pendidikan Madrasah Perubahan yang terjadi pada PMA ini di antaranya adalah terkait dengan penamaan madrasah; persyaratan peserta didik kelas 7 MTs; persyaratan peserta didik kelas 10 MA; kualifikasi guru; Madrasah Aliyah Negeri unggulan. Tidak ada perubahan pengaturan terkait pembiayaan. Berdasarkan penelusuran peraturan perundang-undangan terkait pendidikan pesantren, terutama Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang pesantren dapat diambil kesimpulan: Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi; Pemerintah Kab/Kota) berwenang untuk: (1) Memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan (Pasal 11 ayat 3); Membantu pembiayaan Majelis Masyayikh (Pasal 32); Memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan (Pasal 42); Memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat

(Pasal 46); Membantu pendanaan pengelolaan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 48)

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 UUD 1945. Landasan filosofis dimaksudkan sebagai aspek pertimbangan atau alasan yang melambangkan bahwa peraturan yang dibentuk merupakan manifestasi pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum yang merangkum suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasarn filosofis penting sebagai wujud karakteristik produk hukum daerah dalam bingkai sistem hukum nasional.

Negara Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana termuat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, sehingga Negara Indonesia tidak dijalankan berdasarkan pada kekuasaan pemerintahan belaka. Dalam negara hukum semua alat perlengkapan negara hanya dapat dijalankan berdasarkan hukum dan peraturan yang telah dibentuk sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena segala bentuk tindakan pemerintah dan alat perlengkapan negara dalam menjalankan pemerintahan harus berdasarkan hukum. Karena Negara Indonesia merupakan negara hukum maka perlu dibentuk regulasi yang

mengatur segala tindakan pemerintah dan rakyat Indonesia. Regulasi yang dibentuk harus berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten termasuk dalam hierarki peraturan perundangundangan, dimana peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten dibentuk berdasarkan pemberian kewenangan baik secara atribusi maupun delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah untuk membentuk regulasi terkait pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk dilaksanakan di daerah serta dibentuk oleh pemerintah daerah berdasarkan otonomi daerah untuk kepentingan daerahnya.

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pembentukan peraturan daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka pengelolaan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh

bertentangan dengan kepentingan umum. Dengan pengaturan tersebut maka pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya (*self regulating power*).

Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan adalah bagian integral dari sistem hukum nasional yang berlandaskan kepada Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah memiliki kedudukan yang sangat strategis sebab diberikan landasan konstitusional yang sangat jelas dan tegas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya good local governance sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan.

Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan atau Naskah akademik, yang untuk selanjutnya dimuat dalam Program Legislasi Daerah/ Program Pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan perundang-undangan memiliki tingkatan atau hierarki agar jelas

substansi atau materi muatannya maupun kewenangan dalam pembentukannya. Setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat harus berkesinambungan serta substansinya tidak boleh bertentangan satu sama lain secara vertikal maupun horizontal. Adapun dibentuknya suatu peraturan harus didasarkan pada kebutuhan serta mengakomodir aspirasi masyarakat. Dengan demikian aturan hukum yang dibentuk tersebut akan menciptakan kepastian hukum serta memberikan kemanfaatan dan keadilan bagi masyarakat.

Perda merupakan instrument penting dalam pengelolaan pemerintahan daerah dalam hal mengatur setiap lini dan sektor yang menjadi wewenang pemerintah daerah. Perda memberikan legalitas hukum yang kuat bagi pemerintah daerah untuk bertindak dalam rangka pengelolaan pemerintahan daerah guna mencapai tujuan untuk mensejahterakan rakyat. Oleh karena itu, Perda Tentang Penyusunan Prolegda merupakan hal yang sangat penting mengingat kedudukan perda dalam pengelolaan pemerintahan daerah sangat strategis.

Program Pembentukan Peraturan Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.¹ Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Hal tersebut menegaskan pula bahwa Propemperda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka pengelolaan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan

instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis dimaksudkan sebagai aspek pertimbangan atau alasan yang melambangkan bahwa peraturan yang dibentuk bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai segi kehidupan. Landasan sosiologis terkait langsung pada kenyataan hidup dalam masyarakat yang terjadi di lapangan, sehingga landasan sosiologis sangat penting untuk menguji suatu produk hukum daerah memiliki dayaguna yang baik dan fungsionalitas yang optimal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Program Pembentukan Perda /Prolegda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka pengelolaan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.

Sebuah prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah umumnya. Terdapat beberapa alasan mengapa pembentukan peraturan perundang-undangan daerah perlu didasarkan pada Propemperda, yaitu:

- a. agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
- b. agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan Peraturan Perundangundangan lainnya;
- c. agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

- d. agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Meskipun tahapan dan mekanisme penyusunan program pembentukan perda telah diatur secara rinci dalam peraturan perundangundangan, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan sebagaimana telah diuraikan terdahulu. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 jo. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Propempeda memuat program pembentukan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dengan judul rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota, materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundangundangan lainnya. Materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundangundangan lainnya mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota, yang meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur dimaksud yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik. Lebih lanjut ketentuan Pasal 56 ayat (2) jo. Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dan Kepala Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa sudah seharusnya ketika penyusunan program pembentukan perda dilaksanakan, hasil pengkajian dan penyelarasan dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau naskah akademik rancangan perda telah ada terlebih dahulu.

Hasil pengkajian dan penyelarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik sejauhmana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk perda sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam

program pembentukan perda, selain itu dalam matriks pengisian program pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdapat satu kolom yang berisi apakah suatu rancangan perda disertai Naskah akademik atau disertai dengan keterangan atau penjelasan.

Persoalan yang dihadapi adalah, bahwa program pembentukan peraturan daerah sulit untuk diimplementasikan di daerah, dikarenakan pembiayaan pembentukan peraturan daerah baru dianggarkan setelah program pembentukan peraturan daerah ditetapkan, padahal proses pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahapan perencanaan yang didahului dengan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dan penetapan program pembentukan peraturan daerah.

Sehingga setelah program pembentukan perda ditetapkan barulah dimulai pembuatan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik ranperda, dan bahkan terkadang penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dibuat setelah penyusunan draft ranperda, yang akhirnya penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik menyesuaikan draft ranperda bukan sebaliknya.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan Perda agar mengharuskan keberadaan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik pada saat penyusunan program pembentukan perda, sehingga dapat dilihat urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda. Selain itu untuk memudahkan proses pembentukan peraturan daerah sudah sepatutnya penganggaran pembentukan peraturan daerah, terlebih dahulu dialokasikan anggaran untuk pembuatan naskah akademik, dengan demikian pada proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah di tahun mendatang tidak mengalami hambatan yang berarti. Adapun parameter untuk prioritas

pembuatan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dapat dipedomani sebagai berikut:

- a. perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. pengelolaan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Program Pembentukan Peraturan Daerah/Prolegda juga sangat penting dan tidak hanya menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk menyusun produk hukum daerah, tetapi juga penting bagi masyarakat untuk menatap wajah daerahnya dalam kurun waktu tertentu terutama dalam konteks pelaksanaan pembangunan daerah. Maka dapat dikatakan bahwa sebuah Prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah secara khusus dan bagi pembangunan daerah secara umum.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis dimaksudkan sebagai aspek pertimbangan atau alasan yang melambangkan bahwa peraturan yang dibentuk bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut demi menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan di masyarakat. Landasan yuridis terkait persoalan hukum yang menyangkut substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang lebih baik. Di antara hal yang problematis, antara lain, peraturan yang sudah tidak sesuai zaman, peraturan yang tidak selaras dan atau tumpang tindih, peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturan yang sudah ada namun tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada sehingga harus dibuat.

Dalam kerangka pelaksanaan pemerintahan yang demokratis maka diperlukan pembentukan perundang-undangan yang menata penggunaan wewenang negara. Ketentuan perundang-undangan ini setidaknya akan menjadi dasar hukum penggunaan wewenang (asas keabsahan); landasan prosedur (mencegah tindakan sewenang-wenang) dan konformitas (alat ukur untuk menilai benar salahnya) tindakan pemerintah.

Sesuai dengan pengelolaan pemerintah daerah, kewenangan daerah khususnya kewenangan untuk melakukan tindak pemerintahan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi perangkat daerah tentunya didasarkan pada kewenangan secara atributisi ataupun kewenangan delegasi yang semuanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Termasuk juga pengelolaan pemerintahan mengenai tata cara pengelolaan pesantren landasan konstitusional yang sangat jelas dan tegas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa kewenangan pembentukan Perda secara konstitusional sangat jelas dan tegas diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan tersebut diberikan karena peraturan daerah memiliki fungsi yang sangat penting. Melalui perda Pemerintah Daerah menentukan kebijakan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, melalui perda dapat menampung aspirasi masyarakat setempat, serta berfungsi untuk melandasi program pembangunan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu perencanaan dalam pembentukan perda sangat dibutuhkan, dengan kata lain merupakan aspek yang sentral untuk mencapai keberhasilan yang diinginkan, ciri dari sifat perencanaan yaitu fungsi perencanaan yang mendominasi keseluruhan manajemen untuk mencapai keberhasilan tujuan. Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah terkait pengelolaan pesantren dilakukan dalam program pembentukan Peraturan Daerah. Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Secara sistematis terdapat landasan hukum terkait perda prolegda, yakni:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 25) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Sarolangun Bangko dan Daerah Tingkat II Tanjung Jabung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2755);
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);
4. Undang-Undang 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 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan 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 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 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
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 Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4496
8. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama Dan Pendidikan Keagamaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4769);
9. Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Satuan Pendidikan Muadalah Pada Pondok Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 972).
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);

Berdasarkan ketiga landasan tersebut di atas diharapkan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dengan cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tersebut. Program Pembentukan Peraturan Daerah/Prolegda bukan saja sebagai sarana atau wadah menghimpun politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan, lebih penting lagi guna menampung keadaan khusus daerah dan juga sebagai instrumen yang meliputi mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita-cita hukum yang mendasarinya, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah itu sendiri.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Peraturan daerah merupakan instrumen pengelolaan pemerintahan daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu pembentukannya harus memenuhi standar legal *drafting* yang dimulai dari tahap perencanaan. Perencanaan mengatur mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) oleh DPRD dan pemerintah daerah dan ditetapkan dalam keputusan DPRD.

Pembentukan Perda oleh Pemerintah Daerah harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 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-Undangan, dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Agar pembentukan Peraturan Daerah lebih terarah dan terkoordinasi serta taat asas, secara formal telah ditetapkan tahapan proses pembentukan Peraturan Daerah yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan serta penyebarluasan. Salah satu tahapan yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk Peraturan Daerah adalah tahap perencanaan.

Perencanaan merupakan tahap awal dari pembentukan Peraturan Daerah yang penyusunannya harus melalui mekanisme tertentu untuk menghasilkan propemperda yang terarah dan sesuai dengan kebutuhan Pemerintah Daerah. Tahap pembentukan Peraturan Daerah meliputi penyusunan Propemperda,

perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Daerah kumulatif, dan perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda. Propemperda merupakan instrumen perencanaan yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

Secara rinci **materi muatan** yang dimaksud sebagai berikut:

1. Judul Rancangan Peraturan Daerah; adalah Rancangan Peraturan Daerah Nomor ... Tahun 2022 tentang Pengelolaan Pesantren.

Di dalam bagian Pembukaan Rancangan Peraturan Daerah memuat:

2. Pertimbangan dan alasan-alasan; perlunya pertimbangan dan alasan-alasan untuk Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Nomor ... Tahun 2022 tentang Pengelolaan Pesantren.
 - a. bahwa bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 39 ayat (4) , Pasal 42 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor, dan 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, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pesantren;
 - b. Landasan hukum pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Nomor Tahun 2022 tentang Pengelolaan Pesantren;
 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
 2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956

- Nomor 25) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Sarolangun Bangko dan Daerah Tingkat II Tanjung Jabung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2755);
3. 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 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan 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 Nomor 6398);
 4. 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 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembinaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5729);
 6. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4830);

7. 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);
8. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Provinsi Jambi (Lembaran Daerah Provinsi Jambi Tahun 2019 Nomor 18, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jambi Tahun Nomor 18);
9. Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Merangin Tahun 2016 Nomor 11, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin No 6 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Merangin Tahun 2019 Nomor 6)

B. Ketentuann Umum

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Merangin
2. Pemerintahan Daerah adalah pengelolaan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten sebagai unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah
5. Bupati adalah Bupati Merangin
6. Pimpinan DPRD adalah Ketua DPRD dan Wakil Ketua DPRD.
7. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam pengelolaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
8. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Merangin
9. Sekretaris ewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabuupaten Merangin selanjutnya disebut Sekretaris DPRD adalah Sekretaris DPRD Kabupaten Merangin
10. Bagian Hukum adalah Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Merangin
11. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
12. Analisis Kebutuhan Peraturan Daerah yang selanjutnya disingkat AKP adalah mekanisme perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang meliputi proses identifikasi kebutuhan dan analisis kebutuhan dalam rangka program pembentukan peraturan daerah yang sesuai dengan kewenangan, kebutuhan, kondisi dan kemampuan Daerah.
13. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

14. Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dibentuk dalam rapat paripurna DPRD.
15. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
16. 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 rancangan Perda kabupaten sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
17. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan yang ditetapkan dengan Perda.

C. Materi Muatan Yang Diatur (Batang Tubuh)

Dalam Batang Tubuh dimuat Bab dan Pasal yang diubah sebagai berikut:

MAKSUD, TUJUAN, DAN RUANG LINGKUP

Pasal 2

Peraturan Daerah ini disusun dengan maksud untuk memberikan pedoman sebagai landasan dalam pengelolaan pondok pesantren di Kabupaten Merangin.

Pasal 3

Peraturan Daerah ini dibentuk dengan tujuan:

- a. memberikan pedoman dalam pengelolaan pondok Pesantren di Kabupaten Merangin;
- b. mewujudkan cita-cita pengelolaan Pondok pesantren untuk membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama;

- a. meningkatkan profesionalitas dan akuntabilitas pengelolaan Pondok Pesantren ; dan
- d. memberdayakan semua komponen masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan Pondok Pesantren

Pasal 4

Ruang lingkup Penyelenggaraan Pondok Pesantren dalam Peraturan daerah ini meliputi :

- a. Pendirian dan Pengelolaan Pondok Pesantren;
- b. Kewajiban; dan
- c. Pendanaan.

BAB III

PENDIRIAN DAN PENGELOLAAN PESANTREN

Bagian Kesatu Umum

Pasal 5

(1) Pesantren terdiri atas:

- a. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian Kitab Kuning;
- b. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk Dirasah Islamiyah dengan Pola Pendidikan Muallimin;atau
- 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 atau sebutan lainnya;
- b. Santri yang bermukim di Pesantren;
- c. pondok atau asrama;
- d. masjid atau musala;dan

- e. kajian Kitab Kuning atau Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin.

Bagian Kedua Pendirian

Pasal 6

- (1) Pesantren didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat.
- (2) Pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkewajiban:
 - a. mengamalkan nilai Islam rahmatan lil'alamin dan berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. memenuhi unsur Pesantren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2);
 - c. memberitahukan keberadaannya kepada Kepala Desa/Lurah, Camat dan Bupati; dan
 - d. mendaftarkan keberadaan Pesantren sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.
- (3) Pesantren didirikan sesuai dengan peruntukan tata ruang wilayah Kabupaten Merangin
- (4) Dalam hal pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) terpenuhi, Menteri memberikan izin terdaftar. Pondok atau Asrama Pesantren

Pasal 7

- (1) Dalam pengelolaan 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) Bangunan pondok atau asrama sebagaimana dimaksud aya (2) menyesuaikan dengan karakteristik daerah.
- (4) Pemerintah Daerah memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan berdasarkan permohonan yang diajukan oleh Pesantren kepada Bupati. Masjid atau Musala

Pasal 8

- (1) Dalam hal pengelolaan Pesantren, masjid atau musala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf d harus memperhatikan aspek daya tampung, kebersihan, dan kenyamanan.
- (2) Pemerintah Daerah memfasilitasi masjid atau musala Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan berdasarkan permohonan yang diajukan oleh Pesantren kepada Bupati.

Pasal 9

Ketentuan Lebih lanjut mengenai pendiriandan pengelolaan pesanteren diatur dalam Peraturan Bupati

Bagian Ketiga

Pengelolaan Pendidikan

Pasal 10

- (1) Pesantren menyelenggarakan pendidikan formal dan/atau nonformal.
- (2) Pendidikan formal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Pendidikan Pesantren jenjang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi.
- (3) Pendidikan Pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal jenjang pendidikan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berbentuk: a. satuan Pendidikan Muadalah Ula atau Pendidikan Diniyah Formal Ula; dan/atau b. satuan Pendidikan Muadalah wustha atau Pendidikan Diniyah Formal wustha.

- (4) Pendidikan Pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal jenjang pendidikan menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berbentuk satuan Pendidikan Muadalah ulya atau Pendidikan Diniyah Formal ulya.
- (5) Pendidikan Pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal jenjang pendidikan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berbentuk M'ahad A1y.
- (6) Pendidikan nonformal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk pengkajian Kitab Kuning.

Bagian Keempat

Fungsi Dakwah Pesantren

Pasal 11

Pesantren menyelenggarakan fungsi dakwah untuk mewujudkan Islam rahmatan lil' alamin.

Pasal 12

Fungsi dakwah oleh Pesantren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 meliputi:

- a. upaya mengajak masyarakat menuju jalan Allah Swt. dengan cara yang baik dan menghindari kemungkaran;
- b. pembelajaran tentang pemahaman dan keteladanan pengamalan nilai keislaman yang rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. persiapan pendakwah Islam yang menjunjung tinggi nilai luhur bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 13

Pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dapat dilakukan oleh Kiai, Santri, dan/atau melalui lembaga dakwah yang dibentuk dan dikelola oleh Pesantren.

Pasal 14

Dakwah yang dilaksanakan oleh Pesantren dengan tujuan:

- a. menanamkan nilai ajaran agama dan menjaga moralitas umat;
- b. memperhatikan tradisi dan kebudayaan masyarakat;
- c. mengikuti perkembangan yang ada di masyarakat;
- d. menjaga kerukunan hidup umat beragama;
- e. selaras dengan nilai kebangsaan dan cinta tanah air; dan
- f. menjadikan umat Islam di Indonesia sebagai rujukan dunia dalam praktik keberagamaan yang moderat.

Pasal 15

Dakwah yang dilaksanakan oleh Pesantren dilakukan dengan menggunakan pendekatan:

- a. pengajaran dan pembelajaran;
- b. ceramah, kajian, dan diskusi;
- c. media dan teknologi informasi;
- d. seni dan budaya;
- e. bimbingan dan konseling;
- f. keteladanan;
- g. pendampingan; dan/atau h. pendekatan lain.

Pasal 16

Pemerintah Daerah memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan.

Bagian Kelima
Pesantren dalam Fungsi Pemberdayaan Masyarakat

Pasal 17

Pesantren menyelenggarakan fungsi pemberdayaan masyarakat yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan Pesantren dan masyarakat.

Pasal 18

Dalam menyelenggarakan fungsi pemberdayaan masyarakat, Pesantren melaksanakan aktivitas dalam menyiapkan sumber daya manusia yang mandiri dan memiliki keterampilan agar dapat berperan aktif dalam pembangunan.

Pasal 19

Pemberdayaan masyarakat oleh Pesantren dilaksanakan dalam bentuk:

- a. pelatihan dan praktik kerja lapangan;
- b. penguatan potensi dan kapasitas ekonomi Pesantren dan masyarakat;
- c. pendirian koperasi, lembaga keuangan, dan lembaga usaha mikro, kecil, dan menengah;
- d. pendampingan dan pemberian bantuan pemasaran terhadap produk masyarakat;
- e. pemberian pinjaman dan bantuan keuangan;
- f. pembimbingan manajemen keuangan, optimalisasi, dan kendali mutu;
- g. pelaksanaan kegiatan sosial kemasyarakatan;
- h. pemanfaatan dan pengembangan teknologi industri; dan/atau
- i. pengembangan program lainnya.

Pasal 20

- (1) Pemerintah Daerah memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat.
- (2) Dukungan 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) Dukungan dan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai kemampuan keuangan Daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

KEWAJIBAN PESANTREN

Pasal 21

Pesantren berkewajiban dalam pengelolaan pesanteren berupa:

- a. Memberikan laporan secara berkala paling sedikit 1 (satu) kali dalam setahun.
- b. Pelaksanaan pendidikan di Pesantren dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

BAB V

PENDANAAN

Pasal 22

- (1) Sumber pendanaan pengelolaan Pesantren berasal dari masyarakat, yang meliputi:
 - a. penyelenggara pesantren;
 - b. peserta didik, orang tua atau wali peserta didik; dan

- c. pihak lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (2) Pemerintah Daerah dapat membantu pendanaan pengelolaan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pembiayaan pengelolaan pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan kepada pesantren yang memiliki izin.

BAB VI

PEMBINAAN

Pasal 23

- (1) Pembinaan terhadap Pesantren dilakukan oleh Bupati
- (2) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara operasional dilaksanakan secara terpadu oleh Perangkat Daerah yang secara teknis melakukan pengelolaan pondok pesantren sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, bekerjasama dengan Kementerian Agama Kabupaten Merangin, Perguruan Tinggi dan organisasi kemasyarakatan Islam
- (3) Pembinaan Pondok Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di antaranya melalui :
 - a. sosialisasi, bimbingan Teknis ;
 - b. pendidikan keterampilan dan
 - c. pemberdayaan bagi masyarakat;

BAB VII

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 24

Penyelenggara pondok pesantren yang sudah operasional, baik yang sudah memiliki, maupun dalam proses izin tetap diakui sebagai penyelenggara pondok pesantren, dan paling lama 1 (satu) sejak ditetapkan Peraturan Daerah ini diwajibkan menyesuaikan dengan peraturan daerah ini.

BAB.VIII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 25

Peraturan daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Merangin

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kabupaten Merangin merupakan bagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam pengelolaan pemerintahan daerah terkait pembentukan peraturan daerah didasarkan dan mempedomani kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pengelolaan pesantren dapat dilihat dari karakteristik dari pesantren itu sendiri. Pesantren adalah lembaga pendidikan Islam yang memiliki beberapa karakteristik. Antara lain, secara bentuk fisik dan struktur organisasi, pesantren umumnya memiliki beberapa elemen berupa: masjid, asrama, santri, dan kiai. Masjid menjadi tempat sentral bagi para santri dan kiai untuk melaksanakan sholat lima kali sehari dan melakukan aktivitas lain yang melibatkan banyak orang, seperti *studium generale*, salat berjamaah, dan ceramah. Keberadaan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Pesantren akan memberikan Jaminan dan kepastian terkait hal tersebut

Kebijakan penyusunan Naskah Akademik tentang Pengelolaan Pesantren yang pada prinsipnya mengatur tahapan dan pedoman dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Merangin. Tersedianya payung hukum berupa peraturan daerah terkait Pengelolaan Pesantren diharapkan dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilakukan secara terencana, terkoordinasi, terpadu dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Pengelolaan Pesantren merupakan salah satu wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah hal ini adalah bentuk dari tanggung jawab dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan tersedianya payung hukum maka kebijakan pengelolaan pesantren dapat dilakukan secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh termasuk membangun partisipasi

masyarakat dan untuk mendorong semangat gotong royong, dan Kerjasama dalam pembangunan daerah dalam pengelolaan pesantren.

B. Saran

Pengelolaan Pesantren yang bersifat akomodatif dan mengedepankan kepentingan umat diharapkan dilaksanakan dengan konsep yang berciri proaktif dengan langkah-langkah koordinatif melalui pengaturan dalam peraturan daerah. Hal ini tentunya memerlukan sebuah sistem hukum yang dapat memberikan jaminan dalam pengelolaan pesantren. Karena itu realisasi pembentukan peraturan daerah tentang pengelolaan pesantren penting diwujudkan. Dengan tersedianya instrumen hukum Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pesantren diharapkan seluruh pihak yakni Pemerintahan Daerah Kabupaten Merangin dan masyarakat dapat mempedomani dalam proses pengelolaan pesantren daerah di Kabupaten Merangin.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku:

A.Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Pengelolaan Pemerintahan Negara*, Disertasi, 1990.

Abd Latif Bustami, *Kiai Politik, Politik Kiai*, Malang: Pustaka Bayan, 2009.

Albert Hourani, *Arabic Thought in the Liberal Age 1798-1939*. New York: Cambridge University Press, 1983.

Azyumardi Azra, *Islam in the Indonesian World: An Account of Institutional Formation*, Bandung: Mizan, 2006..

Azyumardi Azra, A., Afrianty, D., & Hefner, R. W., "Pesantren and Madrasa: Muslim Schools and National Ideals in Indonesia," dalam R. W. Hefner & M. Q. Zaman (Eds.), *Schooling Islam: The Culture and Politics of Modern Education*, Princeton: Princeton University Press. 2007.

Clifford Geertz, *The Religion of Java*, London: The Free Press of Glencoe, 1960.

Horikoshi, *Traditional Leader in a Time of Change: the 'Kijaji' and 'Ulama' in West Java*, University of Illinois at Urban-Champaign, 1976.

I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung.

Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, Jakarta: LP3ES, 1986.

Kehadiran pesantren di Indonesia bersamaan dengan proses masuknya Islam di Indonesia melalui, antara lain, para wali songo.

Martin van Bruinessen, *Kitab Kuning, Pesantren dan Tarekat: Tradisi-Tradisi Islam di Indonesia*. Bandung: Mizan, 1995.

Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana.

Sepriani, "Sejarah dan Perkembangan Pondok Pesantren *Al-Munawaroh* di Desa Tanjung Putus Kecamatan Tabir Barat Kabupaten Merangin," Skripsi Fakultas Adab dan Humaniora Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2019.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1985. *Penelitian Normatif*. Bandung: Alumni.

Sudikno Mertokusumo, 1985, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi kedua, Liberty Yogyakarta, 1985.

Syafiatul Umma et.al., "Dedikasi Politik dan Gerakan Pesantren Melawan Kolonial (Perlawanan dan Strategi KH. Hasyim Asy'ari Terhadap Pembakaran Pesantren)," *Humanistika: Jurnal Keislaman*, Vol. 7 No 1 2021.

Zamakhshari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi Pandangan Hidup Kiai dan Visinya Mengenai Masa Depan Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 2011.

2. Internet

Anggi Afriansyah, "Pesantren dan Pendidikan Kaum Terpinggirkan," <https://kependudukan.brin.go.id/liputan-media/pesantren-dan-pendidikan-kaum-terpinggirkan/>, diakses pada 5 April 2022.

CNN Indonesia, "BNPT: 19 Pesantren Terindikasi Ajarkan Radikalisme," <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160203201841-20-108711/bnpt-19-pesantren-terindikasi-ajarkan-radikalisme>, diakses pada 5 April 2022.

Daurina Lestari & Syarifuddin Nasution, "Korupsi Uang Santri, Polisi Tahan Eks Pimpinan Pondok Pesantren," Link Artikel : <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1424227-korupsi-uang-santri-polisi-tahan-eks-pimpinan-pondok-pesantren>, diakses pada 5 April 2022.

Eka Srimulyani, "Women from Traditional Islamic Educational Institutions in Indonesia: Negotiating Public Spaces," https://doi.org/10.26530/oopen_418531.

<https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik?id=15>, diakses pada 5 April 2022.

Ihram.co.id., "Pesantren Tonggak Utama Pengawal Moderasi Beragama," <https://ihram.republika.co.id/berita/qr3dne430/pesantren-tonggak-utama-pengawal-moderasi-beragama>, diakses pada 5 April 2022.

Jambikita.id., "Pemimpin Pondok Pesantren di Jambi Cabuli Santriwati Sebanyak 2 Kali," <https://kumparan.com/jambikita/pemimpin-pondok-pesantren-di->

jambi-cabuli-santriwati-sebanyak-2-kali-1xWlyMKK4fm, diakses pada 5 April 2022.

KlikWarta.com, "Pesantren Berprestasi Harumkan Nama Kabupaten Merangin Provinsi Jambi",
<https://www.klikwarta.com/pesantren-berprestasi-harumkan-nama-kabupaten-merangin-provinsi-jambi>, diakses pada 5 April 2021.

Lampukuning.id., "167 Santri Ponpes Nurul Atfal Merangin Terserang Demam,"
<https://lampukuning.id/167-santri-ponpes-nurul-atfal-merangin-terserang-demam/>, diakses pada 5 April 2022

Republika.co.id., "Santri must be the Pioneer of Patriotism: Lukman,
<https://www.republika.co.id/berita/en/islam-in-archipelago/ph7ihv414/network>, diakses pada 5 April 2022.

Republica.co.id., "Reposisi Pesantren Butuh Undang-Undang,"
<https://www.republika.co.id/berita/mez0pg/reposisi-pesantren-butuh-undangundang>, diakses pada 5 April 2022.