

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR
TENTANG
FASILITAS PENYELENGGARAAN PESANTREN



Oleh:
TIM PENYUSUN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA MAKASSAR
TAHUN 2025

KATA PENGANTAR

Puji Syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena atas berkat-Nya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren ini dapat diselesaikan dengan baik. Naskah akademik ini disusun sebagai dokumen hukum konseptual yang menjadi dasar argumentatif dan normatif dalam penyusunan peraturan daerah, dalam rangka memastikan kehadiran negara melalui instrumen hukum daerah untuk mendukung keberlangsungan dan kemajuan pesantren sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional.

Landasan konstitusional dari inisiatif ini berakar pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang secara tegas menyatakan bahwa salah satu tujuan negara adalah *“mencerdaskan kehidupan bangsa”*. Lebih lanjut, Pasal 31 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa *“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa”*. Ketentuan ini menegaskan kewajiban negara untuk mendukung satuan pendidikan berbasis keagamaan seperti pesantren yang turut serta mencetak generasi bangsa yang berilmu dan berakhlak.

Fungsi pesantren tidak hanya sebagai institusi pendidikan keislaman, tetapi juga sebagai pusat pembinaan masyarakat, laboratorium kebudayaan, dan pelestari nilai-nilai luhur bangsa. Dalam dinamika sosial yang berkembang pesat, pesantren tetap menjadi benteng moral dan agen perubahan yang relevan. Oleh karena itu, keberadaan regulasi di tingkat daerah yang menjamin fasilitasi terhadap pesantren merupakan implementasi konkret dari asas keadilan sosial, pengakuan terhadap hak masyarakat untuk memperoleh pendidikan, serta pemenuhan tanggung jawab negara atas hak konstitusional warga.

Penyusunan naskah akademik ini mengacu pada prinsip hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik, dengan mengadopsi pendekatan yuridis, filosofis, dan sosiologis. Rujukan normatif disandarkan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, dan dikuatkan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, yang membuka ruang bagi penganggaran fasilitasi pesantren melalui mekanisme hibah dan bantuan sosial. Dengan demikian, Ranperda ini diharapkan menjadi dasar yang kokoh untuk pelaksanaan kebijakan daerah yang menjamin keberlanjutan fungsi dan layanan pesantren secara adil, transparan, dan berkelanjutan.

Akhirnya, penghargaan dan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran dan dukungan dalam penyusunan naskah ini. Semoga rancangan peraturan daerah ini menjadi instrumen hukum yang tidak hanya menjamin eksistensi pesantren, tetapi juga memperkuat perannya sebagai mitra strategis pemerintah daerah dalam membangun masyarakat Kota Makassar yang beriman, berpengetahuan, dan berperadaban luhur.

Makassar,..... 2025

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	2
DAFTAR ISI.....	4
BAB I PENDAHULUAN	6
A. Latar Belakang.....	6
B. Identifikasi Masalah	8
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	9
D. Metode.....	10
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS.....	12
A. Kajian Teoritis	12
B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.....	26
C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.	35
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN DAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	37
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	37
B. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.....	38
C. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.....	39
D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234);	42
E. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587);	43
F. Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.....	45
G. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren.....	46
H. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Perndagri) Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Tahun 2020 Nomor 1781);	47
I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036);	48

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, EMPIRIS DAN YURIDIS	49
A. Landasan Filosofis	49
B. Landasan Sosiologis	51
C. Landasan Yuridis	53
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	55
A. Sasaran yang akan Diwujudkan, Arah dan Jangkauan	55
B. Ketentuan Umum	56
C. Materi yang Akan Diatur	56
BAB VI PENUTUP	57
A. Simpulan	57
B. Saran	58
DAFTAR PUSTAKA	59

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam yang telah berkontribusi signifikan dalam pembentukan karakter bangsa dan penyebaran nilai-nilai keislaman di Indonesia. Di Kota Makassar, peran pesantren sangat penting dalam membentuk generasi yang berakhlak mulia dan berpengetahuan luas.

Namun, hingga saat ini, belum terdapat regulasi khusus di tingkat daerah yang mengatur tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren di Kota Makassar. Ketiadaan payung hukum ini menyebabkan kurangnya dukungan struktural dan finansial dari pemerintah daerah terhadap pesantren.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren mengakui pesantren sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional dan memberikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk mendukung pesantren. Namun, implementasi di tingkat daerah masih belum optimal.

Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran untuk pesantren melalui mekanisme hibah dan bantuan sosial. Namun, tanpa regulasi daerah yang spesifik, alokasi anggaran tersebut sulit direalisasikan.

Ketiadaan regulasi daerah yang mengatur tentang fasilitasi pesantren menyebabkan kurangnya kepastian hukum bagi pesantren dalam menerima bantuan dari pemerintah daerah. Hal ini juga menyulitkan pemerintah daerah dalam merancang program pengembangan pesantren yang terstruktur dan berkelanjutan.

Pesantren memiliki peran strategis dalam menjaga nilai-nilai keislaman dan kebangsaan, serta dalam membentuk karakter generasi muda yang berakhlak mulia. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah untuk memberikan dukungan yang memadai kepada pesantren.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kota Makassar bertujuan untuk memberikan dasar hukum yang jelas bagi pemerintah daerah dalam mendukung pesantren. Regulasi ini diharapkan dapat mengatur mekanisme pemberian bantuan, akreditasi, dan pengembangan pesantren secara komprehensif.

Regulasi tersebut juga diharapkan dapat mendorong peningkatan kualitas pendidikan di pesantren melalui standar akreditasi dan sertifikasi yang jelas. Dengan demikian, pesantren dapat memberikan pendidikan yang setara dengan lembaga pendidikan formal lainnya.

Selain itu, regulasi ini juga dapat menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam menjalin kemitraan dengan pesantren dalam berbagai program pembangunan, seperti pemberdayaan ekonomi umat, pengembangan sumber daya manusia, dan penguatan nilai-nilai kebangsaan.

Dengan adanya regulasi yang jelas, diharapkan dapat tercipta sinergi antara pemerintah daerah dan pesantren dalam membangun masyarakat yang berakhlak mulia, berilmu, dan berdaya saing tinggi.

Pondok pesantren yang ada di Indonesia berjumlah 27.218 lembaga, terdiri dari 13.446 (49,4 %) pondok pesantren salafi/salafiah (tradisional), 3.064 (11,3 %) pondok pesantren khalafi/khalafiah (modern), dan pondok pesantren terpadu/kombinasi sebanyak 10.708 (39,3 %), dengan jumlah santri sebanyak 3.642.738 orang. Dari jumlah santri tersebut, laki-laki terdiri 1.895.580 (52,0 %) dan perempuan 1.747.158 (48,0%)¹.

¹ Irviani Ibrahim, Anni Safitri, dan Syarfaini, Studi Manajemen Layanan Makanan Institusi Pondok Pesantren Darul Aman Makassar, UIN Alauddin Makassar. Hal.1-13.

Sulawesi Selatan, 342 (2020/2021), Sulawesi Selatan, 389 (2021/2022), Sulawesi Selatan, 394 (2023).²

Data pondok pesantren di Kota Makassar berjumlah 23 pesantren dengan jumlah santri 7.600 yang terdiri dari 4.006 santri putri dan 3594 santri laki-laki³.

Penyusunan Naskah Akademik ini merupakan langkah awal dalam proses legislasi yang bertujuan untuk memberikan landasan ilmiah dan empiris bagi perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Kota Makassar.

Diharapkan, dengan adanya regulasi daerah yang spesifik, pesantren di Kota Makassar dapat berkembang secara optimal dan memberikan kontribusi yang lebih besar dalam pembangunan daerah dan nasional.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, Rancangan Peraturan Daerah ini mengurai permasalahan berikut.

1. Apakah yang menjadi landasan hukum dan kerangka pemikiran bagi Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren?
2. Apa yang menjadi dasar pertimbangan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren?
3. Bagaimanakah keterkaitan antara Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya?

² Periksa Data “Satudata Kemenag” melalui website <https://satudata.kemenag.go.id/dataset/detail/jumlah-pondok-pesantren-menurut-tipe>, diakses pada Ahad, 20 April 2025.

³ Irviani Ibrahim, Anni Safitri, dan Syarfaini, *Op.Cit*, hal. 1

4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan

Adapun tujuan dan kegunaan Penyusunan Naskah Akademik ini adalah:

1. Untuk mengetahui landasan hukum dan kerangka pemikiran bagi Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.
2. Untuk mengetahui dasar pertimbangan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.
3. Untuk mengetahui keterkaitan antara Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
4. Untuk mengetahui sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

2. Kegunaan

Kegunaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren dapat diperoleh dari dua macam kegunaan, yakni secara teoritis dan praktis.

a. Kegunaan teoritis.

1. Memberikan gambaran yang tertulis sehingga dapat menjadi panduan bagi pihak-pihak terkait, khususnya Pemerintah Daerah dalam hal ini melalui bagian hukum untuk melakukan kajian lebih lanjut terhadap perlunya produk legislasi.

2. Diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmu pengetahuan terhadap Perangkat Daerah Kota Makassar mengenai urgensi Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.
 3. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mewujudkan tertib hukum terutama mengenai kedudukan hukum serta praktik penyelenggaraan pemerintah Kota Makassar berkaitan dengan Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.
- b. Kegunaan praktis.
1. Diharapkan dengan adanya penulisan naskah ini dapat berguna dan menjadi bahan masukan bagi pihak-pihak terkait dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.
 2. Diharapkan dapat memberikan paradigma baru tentang substansi Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

Kajian teoritik dan praktek empirik ini disusun sebagai bagian dari naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren. Kajian ini bertujuan untuk memberikan dasar teoritik yang kuat serta melibatkan data dan informasi empiris dalam merumuskan regulasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, otonomi daerah, dan *good local governance*. Kajian teoritik ini memberikan dasar-dasar konseptual dan prinsip-prinsip yang relevan berkaitan dengan Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Kota Makassar.

A. Kajian Teoritis

1. Otonomi Daerah

Indonesia merupakan salah satu negara dari berbagai negara di dunia yang menganut sistem otonomi daerah dalam pelaksanaan pemerintahannya. Pelaksanaan otonomi daerah sudah mulai diberlakukan pada tahun 1999 yang diharapkan dapat membantu serta mempermudah dalam berbagai urusan penyelenggaraan negara. Dengan adanya otonomi daerah, daerah memiliki hak guna untuk mengatur daerahnya sendiri namun masih tetap dikontrol oleh pemerintah pusat serta undang-undang. Otonomi daerah adalah bagian dari desentralisasi.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom guna untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah tersebut yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, kata otonomi daerah berasal dari otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, kata otonomi berasal dari *autos* dan *namos*. *Autos* yang memiliki arti "sendiri" serta *namos* yang berarti "aturan" atau "undang-undang". Sehingga otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur

sendiri atau kewenangan guna untuk membuat aturan untuk mengurus daerahnya sendiri. Sedangkan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum dan mempunyai batas-batas wilayah.

Otonomi daerah adalah prinsip yang menegaskan hak daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan kepentingan lokal yang spesifik. Konsep ini berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk membentuk Perda. Otonomi daerah merupakan wujud nyata dari desentralisasi pemerintahan dan memberikan ruang bagi daerah untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan lokal.

Tujuan utama dari penerapan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, mempercepat pembangunan, serta memperkuat partisipasi publik dalam pengambilan keputusan. Melalui otonomi daerah, daerah memiliki kebebasan untuk menyesuaikan kebijakan dan program pembangunan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal, serta memperkuat identitas dan kearifan lokal daerah.

Konsep otonomi daerah didasarkan pada beberapa prinsip yang menjadi pijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Beberapa prinsip otonomi daerah yang relevan untuk pembentukan produk hukum daerah antara lain:

1. Prinsip Kewenangan Daerah:

Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Prinsip Kemandirian Daerah:

Daerah memiliki kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan yang sesuai dengan kondisi, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat setempat.

3. Prinsip Akuntabilitas:

Daerah bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya secara transparan, efektif, dan efisien, serta bertanggung jawab kepada masyarakat dalam menjalankan pemerintahan daerah.

4. Prinsip Koordinasi dan Harmonisasi:

Pemerintah daerah berkoordinasi dengan pemerintah pusat dan daerah lainnya untuk mencapai kepentingan nasional dan daerah yang sejalan serta menjaga harmonisasi antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada pelaksanaannya, otonomi daerah berpedoman pada azas-azas penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diuraikan berikut ini:

1. Asas desentralisasi. Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah dan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Asas dekosentrasi. Pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur yang dijadikan sebagai wakil pemerintah atau perangkat pusat daerah.
3. Asas tugas pembantuan. Penugasan dari pemerintah kepada daerah serta desa dan dari daerah ke desa guna melaksanakan berbagai tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana, serta prasarana dan sumber daya manusia dengan kewajiban dalam melaporkan pelaksanaannya dan dapat mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan tugas tersebut.

Penerapan konsep otonomi daerah dalam pembentukan produk hukum daerah memiliki beberapa implikasi penting. Beberapa implikasi tersebut antara lain:

1. Kewenangan Pembentukan Perda:

Otonomi daerah memberikan daerah kewenangan untuk membentuk Perda sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan lokal. Hal ini mencakup proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan Perda.

2. Partisipasi Publik:

Otonomi daerah mendorong partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda. Partisipasi publik melibatkan masyarakat dalam memberikan masukan, pendapat, dan saran terkait dengan isi dan substansi Perda, sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih mewakili aspirasi dan kepentingan masyarakat.

3. Koordinasi dengan Pemerintah Pusat:

Dalam pembentukan Perda, koordinasi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat sangat penting. Daerah perlu memastikan bahwa Perda yang dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan kebijakan nasional yang telah ditetapkan.

2. Konsep Pesantren

Pesantren muncul jauh sebelum pendidikan formal modern diperkenalkan di Indonesia. Sejarahnya berakar sejak abad ke-13, bersamaan dengan penyebaran Islam oleh para wali dan ulama. Lembaga ini mulai berkembang pesat di Jawa, lalu menyebar ke berbagai wilayah Nusantara. Sistem pengajaran awalnya bersifat informal, terpusat pada satu kyai yang mengajarkan kitab-kitab kuning (klasik) kepada murid yang tinggal bersamanya.

Pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam tradisional yang khas di Indonesia, ditandai dengan adanya hubungan intens antara kyai (guru utama) dan santri (murid) dalam sistem pendidikan berbasis asrama (*boarding system*). Menurut Zarkasih (1994), pesantren tidak hanya sekadar tempat belajar ilmu agama, tetapi juga merupakan institusi sosial, budaya, dan spiritual yang berakar dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

Pesantren merupakan pranata pendidikan tradisional yang dipimpin oleh seorang kyai atau ulama. Di pesantren inilah para santri dihadapkan dengan berbagai cabang ilmu agama yang bersumber dari kitab – kitab klasik. Pendidikan dan pengajaran di Pesantren tidak dapat dipisahkan dari lima elemen dasar yaitu Kyai, Masjid, Santri, Pondok, dan Pengajaran Kitab-kitab Islam klasik. Sebagai lembaga pendidikan Islam yang tertua, sejarah perkembangan pondok pesantren memiliki model-model pengajaran yang bersifat nonklasikal yaitu metode sistem pendidikan dengan metode pengajaran wetonan dan sorogan. Pesantren sekarang ini dapat dibedakan kepada dua macam, yaitu pesantren tradisional (salafi) dengan lingkungan yang bersifat sufistik dan pesantren modern (khalafi)⁴.

Dengan sistem pondok pesantren yang tumbuh dan berkembang di mana-mana, yang ternyata mempunyai peranan yang sangat penting dalam usaha mempertahankan eksistensi ummat dari serangan dan penindasan fisik dan mental kaum penjajah beberapa lama abadnya. Pesantren yang pada mulanya berlangsung secara sederhana, ternyata cukup berperan dalam perjalanan Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia, serta banyak melahirkan tokoh-tokoh terkenal. Demikianlah pertumbuhan dan perkembangan pesantren di Indonesia yang cukup mewarnai perjalanan sejarah pendidikan Islam di Indonesia⁵.

⁴ Zaimir Syah, dan Iswantir, Asal Usul Dan Perkembangan Pesantren Di Indonesia, Jurnal Penelitian Ilmu Pendidikan Indonesia Volume 2, Nomor 1, Tahun 2023, Halaman 61 – 72

⁵ *Ibid*

1. Pondok Pesantren

Istilah "pondok" berasal dari khazanah bahasa arab yaitu "funduq" yang berarti ruang tidur, wisma atau hotel sederhana.⁶ Kata pesantren diartikan sebagai gabungan dari kata "sant" yang berarti manusia baik-baik dengan suku kata "tra" suka menolong sehingga kata pesantren dapat berarti tempat pendidikan manusia agar menjadi baik. Santri atau murid mendapat pelajaran dari pimpinan pesantren (*kiai*) dan para guru (ukamaatau ustadz).⁷ Sedangkan kata *santri*, yang ditambah dengan awalan "pe" di depan dan akhiran "an" sehingga menjadi pesantren dimaknai sebagai tempat tinggal para santri untuk mengikuti pelajaran agama Islam. Secara etimologis kata pesantren berasal dari kata *pe-santri-an*, yaitu "tempat santri".⁸

Hal ini tepat dan sesuai pula dengan apa yang dijelaskan oleh Soegarda Poerbakawatja bahwa:⁹

Pesantren asal katanya adalah santri yaitu seorang yang belajar agama Islam, sehingga pesantren adalah tempat orang berkumpul untuk belajar agama Islam. Cara-cara mengajar dan belajar serta hidup umumnya masih tradisional, masih seperti dulu, meskipun ada yang telah mengikuti cara-cara modern dalam penyelenggaraannya, pelajarannya dan sebagainya.

Abdul Mujib, Pondok pesantren bersumber dari "Kuttab" yang berasal dari Bani Umayyah sebagai tempat belajar ilmu-ilmu keislaman. Bertolak pada pemaknaan tersebut ia memberikan batasan pondok pesantren sebagai suatu lembaga pendidikan islam yang didalamnya terdapat seorang kiai (pendidik) yang mengajar dan mendidik para santri

⁶ Maruf, 2019, *Pondok Pesantren: Lembaga Pendidikan Pembentukan Karakter*,

⁷ Mohammad Arif, 2013, *Perkembangan Pesantren di Era Teknologi*, 28(2) hlm. 309.

⁸ *Ibid.*

⁹ Riswanti Putri, 2015, *Pondok Pesantren Madinah (studi Historis tentang perannya terhadap pengembangan islam di Makassar)* Skripsi, Mahasiswa UIN Alauddin, Makassar. Hlm.

(peserta didik) dengan sarana masjid yang digunakan untuk menyelenggarakan pendidikan tersebut, serta didukung adanya pemondokan atau asrama sebagai tempat tinggal para santri.

2. Fungsi dan Tujuan Pondok Pesantren

Pada dasarnya pesantren bertujuan untuk membentuk manusia yang memiliki kesadaran tinggi bahwa ajaran Islam merupakan *weltanschauung* yang bersifat menyeluruh. Selain itu produk pesantren ini diharapkan memiliki kemampuan tinggi untuk mengadakan responsi terhadap tantangan-tantangan dan tuntutan-tuntutan hidup dalam konteks ruang dan waktu yang ada (Indonesia dan Dunia abad sekarang).¹⁰ Namun, secara khusus pesantren bertujuan sebagai berikut:

- a. Mendidik santri anggota masyarakat untuk menjadi seorang muslim yang bertakwa kepada Allah. Berakhlak mulia, memiliki kecerdasan, keterampilan dan sehat lahir batin sebagai warga negara yang berpancasila.
- b. Mendidik santri untuk menjadikan manusia muslim selaku kader-kader ulama dan muballigh yang berjiwa ikhlas, tabah, tangguh, wiraswasta dalam mengamalkan sejarah Islam secara utuh dan dinamis.
- c. Mendidik santri untuk memperoleh kepribadian dan mempertebal Mendidik santri untuk memperoleh kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang

dapat membangun dirinya dan bertanggungjawab kepada pembangunan bangsa dan negara.

¹⁰ *Ibid.*

Tholkhah Hasan, mengemukakan bahwa pesantren seharusnya mampu menghidupkan fungsi-fungsi berikut:

1. pesantren sebagai lembaga pendidikan yang melakukan transfer-transfer ilmu-ilmu agama (*tafaqquh fi al-din*) dan nilai-nilai islam;
2. pesantren sebagai lembaga keagamaan yang melakukan kontrol sosial; dan
3. pesantren sebagai lembaga keagamaan yang melakukan rekayasa sosial atau perkembangan masyarakat, semua itu menurutnya hanya bisa dilakukan jika pesantren melakukan proses perawatan tradisi-tradisi yang baik dan sekaligus mengadaptasi perkembangan keilmuan yang lebih baik , sehingga mampu memainkan peran sebagai agen pembawa perubahan.¹¹

3. Tipologi Pondok Pesantren

Tipologi pesantren lahir atas pembaruan yang dilakukan di pesantren Indonesia. Pembaruan pesantren merupakan sebuah keniscayaan di tengah perkembangan kebudayaan dan peradaban dunia yang semakin pesat. Atas pembaruan tersebut tipologi pendidikan pesantren diklasifikasi

Namun, klasifikasi Pondok pesantren tersebut dibagi melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1979 sebagai berikut:¹²

a) Pondok Pesantren tipe A

yaitu dimana para santri belajar dan bertempat tinggal di Asrama lingkungan pondok pesantren dengan pengajaran

¹¹ Maruf, Pondok Pesantren: Lembaga Pendidikan Pembentuk Karakter

¹² Rasyid Anwar Dalimunthe, 2019, *Pesantren: Dinamika dan Perkembangan*, Jurnal Al-Fikru, 8(1), hlm. 13.

yang ber-langsung secara tradisional (sistem wetonan atau sorogan¹³).

b) Pondok Pesantren Tipe B

Penyelenggaraan pengajaran secara klasikal dan pengajaran oleh kyai bersifat aplikasi, diberikan pada waktu-waktu tertentu. Santri tinggal di asrama lingkungan pondok pesantren.

c) Pondok Pesantren tipe C

yaitu pondok pesantren hanya merupakan asrama sedangkan para santrinya belajar di luar (di madrasah atau sekolah umum lainnya), kyai hanya mengawas dan sebagai pembina para santri tersebut.

d) Pondok Pesantren tipe D

yaitu yang menyelenggarakan sistem pondok pesantren dan sekaligus sistem sekolah atau madrasah.

4. Unsur Penyelenggaraan Pesantren

Bertolak pada Pasal 19 Peraturan Menteri Agama Nomor 30 tahun 2020 tentang Pendirian dan penyelenggaraan Pesantren mengatur bahwa penyelenggaraan pesantren minimal harus memenuhi unsur paling sedikit sebagai berikut:

¹³ Sorogan berasal dari kata sorog (Jawa) yang berarti menyodorkan. Sebab, setiap santri menyodorkan kitabnya dihadapan guru atau kyainya. Metode sorogan ini terbukti sangat efektif sebagai taraf pemula bagi seorang santri yang bercita-cita menjadi seorang alim. Bandongan dan wetonan berasal dari kata wektu (istilah Jawa) yang berarti waktu, sebab pengajian tersebut diberikan pada waktu-waktu tertentu, yaitu sebelum dan atau sesudah melakukan shalat fardlu. Metode Bandongan atau biasa dikenal dengan wetonan adalah metode pengajian di mana para santri mengikuti pelajaran dengan duduk di sekeliling kyai. Kyai membacakan kitab yang saat itu dikaji dan santri menyimak kitab masing-masing sambil membuat catatan (ngabsahi/ ngesahi).

a. Kyai

Istilah kyai bukan berasal dari bahasa Arab, melainkan dari bahasa Jawa. Dalam bahasa Jawa, perkataan kyai dipakai untuk tiga jenis gelar yang berbeda, yaitu: 1. Sebagai gelar kehormatan bagi barang-barang yang dianggap keramat, 2. Gelar kehormatan bagi orang-orang tua pada umumnya; 3. Gelar yang diberikan oleh masyarakat kepada orang ahli agama Islam klasik kepada para santrinya. Gelar kehormatan bagi orang-orang tua pada umumnya; 3. Gelar yang diberikan oleh masyarakat kepada orang ahli agama Islam klasik kepada para santrinya.¹⁴

Kiai merupakan sapaan dari bahasa Jawa.¹⁵ Kiai berasal dari kata *Yah* berarti penyucian pada yang tua, sakral, keramat, sakti. Terdapat juga pendapat lain didasarkan pada kata *iki ae* yang merupakan kependekan dari „*iki ae* yang dijadikan pemimpin“ atau „*iki ae* yang dijadikan rujukan dalam ilmu agama“. Hal ini disebabkan karena kiai berperan sebagai agen budaya dan memiliki fungsi ganda, yakni di satu sisi sebagai pengasuh, pemilik pesantren, pembimbing santri, pengayom umat, dan peneliti, di sisi lain sebagai asimilator kebudayaan luar yang masuk pesantren. Penamaan Posisi kiai dalam dunia pesantren menempati posisi strategis karena konstruksi sosial yang ada di dalam pesantren. Pesantren diibaratkan kerajaan kecil, kiai merupakan sumber mutlak

¹⁴ Maruf, 2019, Pondok Pesantren: *Lembaga Pendidikan Pembentukan Karakter*,

¹⁴ Mohammad Arif, 2013, Perkembangan Pesantren di Era Teknologi, 28(2) hlm. 309.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁴ Riswanti Putri, 2015, Pondok Pesantren Madinah (studi Historis tentang perannya terhadap pengembangan Islam di Makassar) Skripsi, Mahasiswa UIN Alauddin, Makassar. Hlm.

¹⁵ Millatuz Zakiyah, 2018, Makna Sapaan di Pesantren: kajian Linguistik-Antropologis, *Leksema*, 3(1), hlm.

dari kekuasaan dan kewenangan dalam kehidupan dan lingkungan pesantren¹⁶

b. Santri yang bermukim di Pesantren

santri dibedakan menjadi dua kelompok yaitu:

1. Santri Mukim, yaitu murid-murid yang berasal dari daerah yang jauh dan menetap di dalam kompleks pesantren.
2. Santri kalong, yaitu murid-murid yang berasal dari desa-desa di sekitar pesantren dan biasanya tidak menetap di dalam kompleks pesantren.¹⁷

c. Pondok atau asrama

d. Masjid atau musala; dan

Masjid merupakan unsur pokok dalam penyelenggaraan pesantren. Masjid dapat diperankan sebagai tempat pendidikan bagi orang dewasa dan anak-anak. Dalam masjid berlangsung komunikasi antara santri dengan kyai dalam membahas kitab-kitab literatur yang diperbincangkan.

Dengan demikian, masjid dijadikan oleh pimpinan pesantren sebagai tempat diskusi keilmuan, meskipun pesantren sudah mempunyai local-lokal yang banyak. Dalam masjid dapat terbina persaudaraan. Persaudaraan dalam Islam karena setiap akan ada pendirian sebuah pesantren terlebih dahulu didirikan masjid sebagai pembinaan dimaksud.¹⁸

¹⁶ ¹⁶ Millatuz Zakiyah, 2018, Makna Sapaan di Pesantren: kajian Linguistik-Antropologis, Leksema, 3(1), hlm.

¹⁷ Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pangandaran tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren Tahun 2022.

¹⁸ Sangkot Nasution,

- e. Kajian kitab kuning atau dirasah islamiah dengan Pola pendidikan Muslimin.

Kelengkapan unsur-unsur tersebut berbeda-beda di antara pesantren yang satu dan pesantren yang lain. Ada pesantren yang secara lengkap dan dalam jumlah yang besar memiliki unsur-unsur tersebut, dan ada pula pesantren yang hanya memiliki unsur-unsur tersebut dalam jumlah yang tidak lengkap dan terbatas¹⁹

3. Konsep *Good Governance*

Konsep *good governance* sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Namun demikian, masih banyak yang rancu memahami konsep governance. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan governance sebagai tata pemerintahan. Tata pemerintahan di sini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah *private sector* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani). Karenanya, memahami governance adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu aturan main yang disepakati bersama²⁰.

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* sangat penting dalam pelaksanaan pelayanan publik untuk meningkatkan kinerja aparatur negara. Hal ini karena pemerintah merancang konsep prinsip-prinsip *good governance* untuk meningkatkan potensi perubahan dalam birokrasi agar mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik, di samping itu masyarakat

¹⁹ Agus Zaenal Fitri, 2013, Integrasi Pendidikan di Pondok Pesantren: (Tinjauan Manajemen dalam Kompleksitas Persaingan Global) 24(2)

²⁰ Neneng Siti Maryam, Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi Volume VI No. 1 / Juni 2016, hal. 3

masih menganggap pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pasti cenderung lamban, tidak profesional, dan biayanya mahal²¹.

Konsep *Good Governance* juga harus terimplementasi dalam tataran pemerintahan ditingkat daerah atau tingkat lokal. Konsep pemerintahan yang baik di tingkat lokal umumnya dikenal dengan istilah *Local Good Governance*. Peristilahan *Local Good Governance* adalah konsep yang menekankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik di tingkat lokal. Konsep ini mencakup prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi, responsivitas, efektivitas, efisiensi, dan keadilan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah. *Local Good Governance* bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang berkualitas, berorientasi pada pelayanan publik, dan mampu memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Prinsip-prinsip *local good governance* memiliki beberapa karakteristik yang relevan dalam pembentukan produk hukum daerah. Beberapa karakteristik tersebut antara lain:

1. Akuntabilitas:

Prinsip ini menekankan bahwa pemerintah daerah harus bertanggung jawab atas kebijakan dan tindakan mereka. Akuntabilitas melibatkan pertanggungjawaban terhadap masyarakat dalam penggunaan sumber daya publik dan pencapaian tujuan pembangunan.

2. Transparansi:

Prinsip ini menuntut keterbukaan informasi dan aksesibilitas bagi masyarakat terkait kebijakan dan keputusan pemerintah daerah. Transparansi memungkinkan masyarakat untuk memantau dan mengevaluasi kinerja pemerintah daerah.

3. Partisipasi:

²¹ *Ibid*, hal. 4

Prinsip ini menggarisbawahi pentingnya melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat dapat berupa konsultasi publik, diskusi terbuka, atau partisipasi dalam perwakilan politik.

4. Responsivitas:

Prinsip ini menekankan pentingnya pemerintah daerah dalam merespons kebutuhan, aspirasi, dan masalah yang dihadapi masyarakat dengan cepat dan efektif.

5. Efektivitas dan Efisiensi:

Prinsip ini mengharuskan pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan pembangunan. Pemerintah daerah harus mampu menghasilkan hasil yang nyata dan memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

6. Keadilan:

Prinsip ini menuntut pemerintah daerah untuk memastikan adanya keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Keadilan harus menjadi pijakan dalam pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya.

Penerapan *local good governance* dalam pembentukan produk hukum daerah memiliki beberapa implikasi penting. Beberapa implikasi tersebut antara lain:

1. Proses Partisipatif:

Pembentukan produk hukum daerah harus melibatkan partisipasi aktif masyarakat dan pemangku kepentingan. Proses partisipatif dapat dilakukan melalui konsultasi publik, diskusi terbuka, atau melalui mekanisme partisipasi lainnya.

2. Transparansi dan Akuntabilitas:

Proses pembentukan produk hukum daerah harus dilakukan secara transparan, dengan memberikan akses informasi yang memadai

kepada masyarakat. Pemerintah daerah juga harus bertanggung jawab dalam menjelaskan dan mempertanggungjawabkan kebijakan yang diambil kepada masyarakat.

3. Keterlibatan Aktor Eksternal:

Pembentukan produk hukum daerah dapat melibatkan partisipasi dan kerjasama dengan aktor eksternal, seperti lembaga swadaya masyarakat, lembaga pendidikan, dan komunitas masyarakat setempat. Hal ini dapat meningkatkan kualitas peraturan daerah dan memperkaya perspektif yang diambil dalam proses perancangan.

4. Evaluasi dan Monitoring:

Pemerintah daerah perlu melakukan evaluasi dan monitoring terhadap implementasi peraturan daerah yang telah dibentuk. Evaluasi dan monitoring dapat dilakukan secara berkala untuk memastikan bahwa peraturan daerah tersebut berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.

Prinsip negara hukum adalah konsep dasar yang menekankan bahwa kekuasaan negara harus tunduk pada hukum dan mengikuti aturan yang jelas dan transparan. Prinsip ini mendasarkan dirinya pada keadilan, kepastian hukum, perlindungan hak asasi manusia, dan keterbukaan pemerintahan. Prinsip negara hukum bertujuan untuk menjaga keadilan dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah.

Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945, mengedepankan hak asasi manusia sebagai salah satu elemen penting, selain eksistensi peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*) dan *Anglo Saxon (Common Law)*, memiliki unsur yang sama,

yakni perlindungan hak asasi manusia (HAM). Oleh sebab itu, pengakuan akan “negara hukum” dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 perlu dikaitkan dengan Pasal 28 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, yang menentukan: Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara teori, pemikiran “negara hukum” Eropa Kontinental dimulai oleh pemikiran Imanuel Kant, kemudian dikembangkan oleh J.F Stahl. Pemikiran negara hukum tersebut, dipengaruhi oleh pemikiran Ekonom Adam Smith saat itu. Julius Friedrich Stahl, mengemukakan 4 unsur sebagai ciri negara hukum, yakni :

1. Tindakan pemerintah berdasarkan Undang-undang (Legalitas).
2. Perlindungan HAM,
3. Pemisahan Kekuasaan,
4. Adanya peradilan administrasi.²²

Prinsip negara hukum memiliki beberapa karakteristik yang relevan dalam pembentukan produk hukum daerah. Beberapa karakteristik tersebut antara lain:

1. Supremasi Hukum:

Prinsip ini menegaskan bahwa hukum berada di atas semua pihak, termasuk pemerintah. Pemerintah harus bertindak sesuai dengan hukum dan tidak boleh bertindak semena-mena atau sewenang-wenang.

2. Kepastian Hukum:

Prinsip ini menekankan bahwa hukum harus jelas, dapat dipahami, dan dapat diakses oleh semua orang. Kepastian hukum memberikan

²² Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty: Jogjakarta, hal. 28

kepercayaan kepada masyarakat bahwa mereka akan diperlakukan adil sesuai dengan hukum yang berlaku.

3. Perlindungan Hak Asasi Manusia:

Prinsip ini menjamin perlindungan hak-hak dasar individu dan kelompok masyarakat dalam segala aspek kehidupan. Produk hukum daerah harus senantiasa memperhatikan dan melindungi hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi dan perundang-undangan yang berlaku.

4. Keterbukaan Pemerintahan:

Prinsip ini menuntut transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan pemerintahan. Pemerintah harus terbuka terhadap partisipasi publik, memberikan akses informasi yang memadai, dan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan urusan fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di daerah.

Penerapan prinsip negara hukum dalam upaya perumusan kebijakan fasilitas penyelenggaraan pesantren di daerah memiliki beberapa implikasi penting, antara lain:

1. Legalitas dan Konstitusionalitas:

Agenda perumusan kebijakan fasilitas penyelenggaraan Pesantren di daerah harus berada dalam batas kewenangan daerah yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hadirnya Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar negara hukum.

2. Keadilan dan Kesetaraan:

Suatu kebijakan yang sedang dirancang harus mengedepankan prinsip keadilan dan kesetaraan. Kehadiran Ranperda ini tidak boleh diskriminatif atau merugikan pihak-pihak tertentu.

3. Partisipasi Publik:

Pembentukan Ranperda ini harus melibatkan partisipasi publik secara aktif. Partisipasi publik dapat dilakukan melalui mekanisme konsultasi publik, penyelenggaraan diskusi terbuka, atau melalui penyusunan naskah akademik yang dapat diakses oleh masyarakat.

4. Transparansi dan Akuntabilitas:

Proses pembentukan Ranperda ini harus dilakukan secara transparan dan akuntabel. Masyarakat harus memiliki akses informasi yang cukup dan dapat memantau proses pembentukan produk hukum daerah serta mengawasi pelaksanaannya.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Oleh karena itu aturan mengenai penyelenggara pelaksanaan harus berlandaskan pada beberapa asas dibawah ini. Menurut I.C. van der Vlies, di dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*" membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu asas formil (*formele beginselen*) dan asas materiil (*materiele beginselen*). Asas formil dan Relevansinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dengan muatan pokok pengaturan ini, sebagai berikut;²³

1. Asas Kejelasan Tujuan (*beginssel van duidelijke doelstelling*).

Asas ini terdiri dari tiga tingkat, yaitu: Pertama, kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat; Kedua, tujuan tertentu dari peraturan yang akan dibuat; dan Ketiga, tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan. Selain itu, asas tujuan yang jelas, akan dapat diterima oleh semua sistem pemerintahan, termasuk sistem

²³ Periksa Naskah Akademik, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat Tentang Penyelenggaraan Pendidikan, 2020, hal. 21-25

pemerintahan Negara Indonesia yang berdasar pada UUD NRI 1945. Mengingat asas ini akan mengukur sampai seberapa jauh suatu peraturan perundang-undangan diperlukan untuk dibentuk. Artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).

Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang. Pelaksanaan regulasi haruslah dimiliki oleh pihak yang berwenang agar regulasi dapat diimplementasikan dan berjalan secara berkesinambungan. Relevansinya asas ini Bahwa Rancangan Peraturan Daerah ini merupakan diinisiasi oleh *stackholder* yang berwenang. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Bupati/Walikota atau dari DPRD.

3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginse*).

Asas ini juga berkaitan dengan tujuan yang jelas. Apabila tujuan telah dapat dirumuskan secara baik, maka persoalan berikut yang harus dijawab adalah apakah mesti dibuat dengan peraturan perundang-undangan tertentu. Hal inilah yang kemudian menjadi dasar bagi penyusunan naskah akademik dalam rancangan perda ini yakni perlu adanya pembentukan peraturan yang baru sebagai wujud memberikan keadilan, kepastian, kebahagiaan dan kemanfaatan terhadap hajat hidup bermasyarakat.

4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di

masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis yakni ada jaminan keadilan didalamnya.

5. Asas Konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Artinya setiap peraturan perundang-undangan harus mampu didata dengan baik oleh pemerintah, dapat diperiksa kesalahan yang terjadi dalam beberapa kasus perundang-undangan. Jadi peraturan perundang-undangan sebelumnya yang berkaitan dapat dijadikan bahan evaluasi mengenai titik-titik kelemahan dari produk peraturan perundang-undangan tersebut sehingga dapat menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang dapat berlaku secara komprehensif dan diterima oleh setiap elemen-elemen masyarakat.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang dikehendaki oleh tujuan hukum, yakni adanya keadilan dan kepastian hukum, adalah telah dpositifkan dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam undang-undang sebagaimana dimaksud, asas yang bersifat formal diatur dalam Pasal 5 dan asas yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6. Pengertian masing-masing asas ini dikemukakan dalam penjelasan pasal dimaksud.²⁴

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas yang bersifat formal pengertiannya dapat dikemukakan di bawah ini.²⁵

²⁴ Periksa Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanggungjawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan, 2022, Hal. 52

²⁵ *Ibid.*

1. kejelasan tujuan;
bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPu) harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
bahwa setiap jenis PPu harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk PPu yang berwenang. PPu tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
bahwa dalam Pembentukan PPu harus benar-benar memerhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki PPu.
4. dapat dilaksanakan;
bahwa setiap Pembentukan PPu harus memperhitungkan efektivitas PPu tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
bahwa setiap PPu dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. kejelasan rumusan; dan
bahwa setiap PPu harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan PPu, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan;
bahwa dalam Pembentukan PPu mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan PPU.

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat materiil berikut pengertiannya, sebagaimana yang tercantum di bawah ini:

1. Pengayoman;

bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan (PPU) harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Kemanusiaan;

bahwa setiap Materi Muatan PPU harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. kebangsaan;

bahwa setiap Materi Muatan PPU harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. kekeluargaan;

bahwa setiap Materi Muatan PPU harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. kenusantaraan;

bahwa setiap Materi Muatan PPU senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan PPU yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum

nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. *bhinneka tunggal ika*;

bahwa Materi Muatan PPU harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. *keadilan*;

bahwa setiap Materi Muatan PPU harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. *kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*;

bahwa setiap Materi Muatan PPU tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. *ketertiban dan kepastian hukum*; dan/atau

bahwa setiap Materi Muatan PPU harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. *keseimbangan, keserasian, dan keselarasan*.

bahwa setiap Materi Muatan PPU harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Asas-asas tersebut kemudian menjadi rambu-rambu dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum, yang berlangsung dengan cara menjadikan dirinya sebagai titik tolak bagi perumusan norma hukum dalam aturan hukum.

Selain itu, asas materil yang paling penting diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Asas Tentang Terminologi dan sistematika yang benar. Artinya pembentukan

peraturan perundang-undangan harus disusun dalam sistematika yang benar sehingga dapat dimengerti dan diketahui dengan baik oleh masyarakat yang diharuskan menaati hukum tersebut untuk menjamin efektivitas berjalannya sebuah aturan dalam kehidupan warga masyarakat.

C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Permasalahan strategis di pemerintahan Kota Makassar tidak jauh berbeda dengan pemerintah Provinsi bahkan pada tingkat pemerintahan pusat, Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur.

Selain kajian teoritik, kajian praktek empirik juga menjadi bagian penting dalam merumuskan naskah akademik rancangan Perda ini. Kajian ini melibatkan pengumpulan dan analisis data serta informasi dari realitas dan pengalaman di Kota Makassar terkait dengan kebijakan fasilitas penyelenggaraan pesantren. Beberapa aspek yang dapat dikaji dalam kajian praktek empirik antara lain:

1. Evaluasi kebijakan dan peraturan daerah yang telah ada:

Mengidentifikasi kelemahan dan keberhasilan kebijakan serta peraturan daerah yang telah diterapkan sebelumnya, baik dari aspek implementasi maupun dampaknya terhadap masyarakat dan pembangunan daerah.

2. Studi perbandingan:

Membandingkan pengalaman pembentukan produk hukum daerah di daerah lain yang memiliki karakteristik serupa dengan Kota Makassar, baik dalam hal geografis, demografis, maupun potensi dan tantangan yang dihadapi.

3. Konsultasi dan partisipasi aktif masyarakat:

Melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan Perda melalui konsultasi publik, pertemuan dengan stakeholder terkait, atau

penggunaan teknologi informasi yang memungkinkan partisipasi aktif masyarakat dalam penyusunan naskah akademik.

Kajian teoritik dan praktek empirik ini memberikan landasan yang kuat dalam merumuskan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren. Dengan mempertimbangkan konsep otonomi daerah, prinsip negara hukum, *good local governance*, serta hasil analisis data dan informasi empiris, diharapkan Perda yang dihasilkan dapat menjadi instrumen yang efektif dalam meningkatkan tata kelola pemerintahan, mengakomodasi kepentingan masyarakat, dan mendukung pembangunan daerah yang berkelanjutan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN DAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren memerlukan penilaian dan pemeriksaan menyeluruh terhadap peraturan dan undang-undang terkait. Berikut beberapa peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dalam pembentukan perda ini, yaitu:

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) dan (6) menyebutkan bahwa:

- (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.

Ketentuan yang diuraikan dalam Pasal *a quo* menyatakan niat pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi, yang didefinisikan sebagai kapasitas untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan kecuali yang secara eksplisit terkait dengan pemerintah. Otorisasi untuk pembuatan kerangka hukum daerah di dalam kabupaten atau kota berada di bawah yurisdiksi Kepala Daerah kabupaten atau kota tersebut. Selain itu, sebagai bagian dari kerangka peraturan ini, Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menetapkan undang-undang daerah dan pedoman lainnya untuk memenuhi tanggung jawab otonomi dan tugas pembantuan.

B. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

Dalam Undang-Undang ini merupakan payung hukum setingkat undang-undang yang mencakup pengaturan lebih khusus tentang pendidikan madrasah dalam system pendidikan nasional (*Lex Specialis derogate lex generalis*), sehingga didapat sebuah pengaturan yang utuh menyeluruh atas keberadaan pendidikan madrasah. Dalam Undang-undang ini mengatur peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk Pemerintah daerah yaitu:

- 1) Pasal 11, berisikan Pemda dapat memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan)
- 2) Pasal 42, Pemerintah Daerah memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan;
- 3) Pasal 46 memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat, Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana paling sedikit berupa:
 - a. bantuan keuangan;
 - b. bantuan sarana dan prasarana;
 - c. bantuan teknologi; dan/ atau
 - d. pelatihan keterampilan.

Dukungan dan fasilitasi tersebut diatas, diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

- 4) Pasal 48, Pemerintah Daerah membantu Pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 5) Pasal 51 partisipasi masyarakat, memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pesantren.

C. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Dalam Undang-Undang 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 4, yang berbunyi:

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

Dalam UU ini penyelenggaraan pendidikan wajib memegang beberapa prinsip, yakni pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan

bangsa dengan satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka. Undang-Undang 20 tahun 2003 telah memberi peluang yang sama kepada madrasah dan pesantren yang bukan sekolah umum berciri khas Islam untuk mendapat pengakuan, penghargaan dan tidak didiskriminasi di mata negara. Kesempatan ini akan membuka peluang kebhinekaan lembaga pendidikan keagamaan, namun dalam posisi status diakui sebagai bagian dari system pendidikan nasional. Dengan demikian tidak diperlukan lagi aktifitas ujian ekstranei, ujian persamaan dan sejenisnya bagi madrasah yang bukan sekolah umum untuk mengikuti kurikulum sekolah.

Kehadiran Undang-Undang 20 tahun 2003 tentang Sistem pendidikan Nasional semakin memperkuat posisi madrasah yang belum terakomodir dalam UU Nomor 2 tahun 1989 tentang Sisdiknas. Di antara indikatornya adalah penegasan status Pendidikan Madrasah selain pendidikan umum dan penyebutan secara eksplisit madrasah yang selalu bersanding dengan penyebutan sekolah, yang hal ini tak ditemukan dalam undang-undang sebelumnya. Beberapa pasal berikut akan menunjukkan hal dimaksud:

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

Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas mencantumkan nomenklatur pendidikan madrasah pada posisi yang lebih maju sebagai perangkat hukum untuk menjamin keberlangsungan Madrasah sebagai alternatif lembaga pendidikan untuk meraih prestasi melalui jalur pendidikan formal sekaligus untuk beribadah. Namun demikian, pengakuan status pendidikan madrasah dalam Undang-Undang 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas belum menjawab masalah pengembangan Madrasah sebagai salah satu pilar pendidikan nasional. Masih terdapat beberapa masalah, seperti: aspek pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan madrasah, aspek regulasi yang belum mengayomi pendidikan madrasah, aspek jaminan anggaran yang menjamin keberlangsungan penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan madrasah, Kenyataan empiris muncul tidak setaranya pengalokasian APBN ataupun APBD untuk Pendidikan Madrasah, Menurut ACDP alokasi rasio perbandingan alokasi anggaran pendidikan yang dikelola Kemendikbud dan Kemenag adalah 80:20²⁶

Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional hanya membahas tentang pendidikan secara formal. Ini menyisakan persoalan di mana lembaga pendidikan keagamaan yang notabene berada pada wilayah informal belum tersentuh. Kedudukan lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren dalam Undang-Undang 20 Tahun 2003 Pasal 30 ayat (4). Dalam ayat tersebut dijelaskan bahwa pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis. Kalau merujuk pada Pasal 26 UU Sisdiknas tersebut Pesantren kategori Pendidikan Non Formal. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, terkait dengan Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren

²⁶ Periksa Naskah Akademik Raperda tentang Fasilitas Pondok Pesantren Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Banten, 2020, hal. 36

tercantum pada Pasal 30 ayat (4) Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren.

D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengharuskan mengenai adanya naskah akademik dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Tahap perencanaan merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyusunan Naskah Akademik. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik, diharapkan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Naskah akademik merupakan penjelasan atau keterangan mengapa Perda tersebut dibuat.

Dasar hukum pembentukan Naskah Akademik yaitu Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa:

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Sebagaimana hal tersebut di atas, berdasarkan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberlakukan juga di Kabupaten/Kota yang berbunyi “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

E. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587);

Di antara norma yuridis lainnya yang bisa digunakan sebagai payung penyusunan Perda Pembentukan Produk Hukum adalah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut dituangkan atau diatur dalam bentuk Produk Hukum Daerah. Berdasarkan Pasal 236

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berbunyi bahwa:

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

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi bahwa:

- (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.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

Peraturan Pemerintah ini memberikan Dasar yuridis keberadaan pesantren salaf tidak ditemukan dalam UU Sisdinas. Adapun Peraturan Pemerintah No.55 Tahun 2007, Pasal 14 menyebutkan: "Pesantren dapat menyelenggarakan 1 (satu) atau berbagai satuan dan/atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal". Legalitas yang dijadikan pijakan selama ini hanya Peraturan Pemerintah nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, dimana dalam Pasal 1 disebutkan sebagai berikut:

- 1) Pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan.
- 2) Pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.
- 3) Pendidikan diniyah adalah pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan pada semua jalur dan jenjang pendidikan.
- 4) Pesantren atau pondok pesantren adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam berbasis masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya.

Peraturan Pemerintah tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan ini dilihat belum sepenuhnya mampu menyentuh realitas

kebutuhan umat beragama dalam ranah pendidikan keagamaan, sebab peraturan tersebut belum konkrit membicarakan tentang bagaimana bentuk perhatian pemerintah terhadap lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren. Di samping itu, regulasi ini hadir dalam bentuk peraturan pemerintah yang secara hirarki perundang-undangan masih jauh dibawah undang- undang. Oleh sebab itu, yang diinginkan disini adalah regulasi tentang lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren yang diatur dalam undang-undang, sehingga semua hal yang berkaitan dengan kebutuhan pendidikan keagamaan dan pesantren lebih bisa tercover dengan baik.

G. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren.

Dari peraturan presiden ini secara khusus mengatur terkait dengan pendanaan penyelenggaraan pesantren, yang secara garis besar sebagai berikut: Pasal 4 Pendanaan penyelenggaraan Pesantren bersumber dari: masyarakat;

- a. Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah Daerah;
- c. Sumber lain yang sah dan tidak mengikat; dan
- d. Dana Abadi Pesantren.

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

Pasal 5: Pendanaan penyelenggaraan Pesantren dapat berupa:

- a. uang;

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

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

H. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Perndagri) Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Tahun 2020 Nomor 1781);

Kehadiran Permendagri merupakan hasil delegasi dari peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 221 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) dan (2) Permendagri 77/2020, pengelolaan keuangan daerah termasuk pembiayaan terhadap fasilitas sosial dan keagamaan seperti pesantren dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan.

Kegiatan pembiayaan pesantren dapat dimasukkan dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dengan mekanisme hibah atau bantuan sosial, yang diperinci dalam dokumen seperti DPA-SKPD dan NPHD (Naskah Perjanjian Hibah Daerah).

I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 ini diterbitkan karena aturan sebelumnya dinyatakan sudah tidak relevan, yang konsekuensinya harus dilakukan perubahan dan pembaruan terkait dengan Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Hal itu sesuai dengan pertimbangan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015, bahwa untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Selain itu, bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai produk hukum daerah, sehingga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu diganti.

Oleh karena itu, sebagaimana diatur di dalam Pasal 16 ayat (3) Jo. Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menjelaskan bahwa tata cara penyusunan propemperda kabupaten/kota diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, untuk itu Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren dalam pembentukannya harus dipastikan berpegang teguh pada norma-norma hukum yang relevan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, EMPIRIS DAN YURIDIS

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren ini mencakup 3 (tiga) landasan yang dipergunakan dalam penyusunan Peraturan Daerah terkait. Tiga landasan tersebut yang dimaksudkan adalah.

A. Landasan Filosofis

Setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar filosofis yang dapat diterima, yang berkaitan dengan cita-cita kebenaran, keadilan, dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa atau daerah mengandung nilai-nilai moral dan etika dari bangsa atau daerah tersebut. Moral dan etika pada dasarnya mencerminkan nilai-nilai baik dan buruk. Nilai-nilai yang baik adalah nilai-nilai yang harus dihormati, termasuk nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan nilai-nilai lain yang dianggap baik. Konsep baik, benar, adil, dan susila tersebut sesuai dengan standar yang dimiliki oleh bangsa yang bersangkutan. Hukum yang dibentuk tanpa mempertimbangkan moral bangsa akan menjadi tidak berguna, karena tidak akan sepenuhnya dipatuhi. Oleh karena itu, dasar filosofis dari Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren adalah Pancasila.

Pancasila adalah panduan nilai yang ada di Indonesia, yang menjadi pedoman bagi seluruh warga negara dan daerah. Ini tercermin dalam pandangan hidup, cita-cita bangsa, dan falsafah kehidupan bangsa (*way of life*), yaitu Pancasila. Oleh karena itu, Pancasila menjadi dasar untuk membentuk produk hukum daerah. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, nilai-nilai Pancasila seperti nilai Ketuhanan, nilai Kemanusiaan, nilai Persatuan,

nilai Kerakyatan, dan nilai Keadilan sosial harus tercermin. Selain itu, Peraturan Daerah juga harus mencerminkan nilai moral yang hidup dalam masyarakat atau daerah yang bersangkutan.

Salah satu tujuan pembentukan pemerintahan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Amanat tersebut, antara lain, telah diuraikan dalam Pasal 28E ayat (1), jo. Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi landasan konstitusional sekaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang sedang digodok.

Pasal 28E ayat (1) “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak Kembali”.

Kemudian diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 31 ayat (1) yang mengatur bahwa “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”. Tentu ketentuan ini menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia.

Demikian juga dalam pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah Kota Makassar, diharapkan mencerminkan pemberdayaan nilai-nilai moral yang ada di Kota Makassar itu sendiri. Selain itu, penting bagi Pemerintah Daerah Kota Makassar untuk terus meningkatkan kinerja produk hukum dan berkontribusi pada tujuan pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Visi dan misi pembangunan daerah Kota Makassar pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren merupakan salah satu langkah untuk mewujudkan visi-misi tersebut.

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren yang akan dibuat diharapkan dapat berlaku secara efektif. Oleh karena itu, dalam proses pembuatannya

perlu mempertimbangkan nilai-nilai Pancasila, tujuan negara, visi-misi daerah, dan kearifan lokal yang hidup dan berkembang di Kota Makassar. Setelah disahkan oleh DPRD Kota Makassar, rancangan peraturan daerah ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan dampak bagi masyarakat umum serta Pemerintah Daerah Kota Makassar secara khusus. Manfaat dan dampak yang diharapkan bagi masyarakat adalah memberikan kontribusi dalam percepatan pembangunan daerah sehingga kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata melalui pembentukan sumber daya manusia yang berkarakter islami dan berakhlak mulia.

B. Landasan Sosiologis

Sebagaimana peraturan perundang-undangan, peraturan daerah merupakan wujud konkrit dari produk hukum yang berlaku. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kenyataan, fenomena, perkembangan dan keyakinan atau kesadaran sosial serta kebutuhan hukum masyarakat. Apabila ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka implementasi produk hukum daerah itu tidak akan banyak mengalami kendala karena sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Produk hukum daerah termasuk peraturan daerah yang dibuat idealnya melibatkan masyarakat atau setidaknya menggali kebutuhan masyarakat sehingga masyarakat memahami dan memberikan dukungannya secara baik. Selain itu peraturan daerah itu dapat diterima dalam realitas kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, keberadaanya harus mempunyai landasan sosiologis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian penting dalam proses pengaturan masyarakat yang terdiri dari individu-individu manusia dengan berbagai dimensinya. Oleh karena itu, merancang dan membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat

diterima oleh masyarakat secara luas merupakan tugas yang kompleks. Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan komunikasi antara lembaga legislatif yang menetapkan peraturan dengan masyarakat yang diatur olehnya. Dalam proses ini, terjadi transformasi visi, misi, dan nilai-nilai yang diharapkan oleh pembuat peraturan kepada masyarakat yang menjadi subjek aturan hukum tersebut.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang ingin dicapai atau diharapkan. Oleh karena itu, tahap perencanaan pembentukan produk hukum daerah dalam hal ini Perda, harus menjadi langkah awal untuk menyaring rancangan Perda agar sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan peraturan yang mengatur prosedur pembentukan produk hukum daerah. Prosedur tersebut harus dapat diikuti dan dilaksanakan sebagai metode yang pasti, standar, dan mengikat bagi semua lembaga yang berwenang dalam pembentukan produk hukum daerah berkaitan dengan fasilitas penyelenggaraan pesantren.

Pentingnya memperhatikan nilai dan aspirasi hukum masyarakat juga disoroti oleh Barda Nawawi Arief, yang menyatakan bahwa sistem hukum nasional tidak hanya harus mendukung pembangunan nasional dan kebutuhan internasional, tetapi juga harus berakar pada nilai-nilai dan aspirasi hukum yang hidup dan berkembang di masyarakat. Nilai-nilai hukum tersebut dapat berasal dari hukum adat, moral, dan nilai-nilai hukum agama. Nilai-nilai ini kemudian dianalisis, didiskusikan, dan dikembangkan menjadi rumusan sistematis yang menjadi produk hukum yang sesuai, sehingga norma hukum yang dibentuk benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat.²⁷

²⁷ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, 1994, hal. 13.

Kita sering menemukan bahwa banyak produk norma hukum yang ternyata tidak didasarkan pada kepentingan nyata masyarakat. Oleh karena itu, hal ini menjadi tantangan bagi pembaharu atau pembentuk hukum saat ini dan di masa depan untuk melakukan evaluasi dan rekonstruksi, sehingga produk hukum yang dihasilkan didasarkan pada dimensi sosial yang lebih kuat.

Kondisi sosiologis yang tengah dihadapi Pemerintahan Kota Makassar dalam aspek fasilitas penyelenggaraan pesantren belum ada peraturan daerah yang mengaturnya sehingga kebijakan ini menjadi penting untuk segera diadakan.

Dengan begitu, secara sosiologis Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren telah memiliki landasan yang cukup kuat. Sehingga diharapkan dengan melalui proses dan tahapan pembentukan Peraturan Daerah yang baik, dan nantinya dapat diimplementasi secara efektif dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat dan kemajuan kota Makassar yang lebih beradab.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Selain itu landasan yuridis atau dengan kata lain yaitu landasan hukum (*juridische gelding*), adalah landasan yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan tela'ah yuridis dan kajian hukum atas serangkaian perundang-undangan, serta kajian empiris menunjukkan bahwa belum ada peraturan daerah di Kota Makassar dalam kaitan

fasilitas penyelenggaraan pesantren, sehingga hal ini kemudian menjadi keharusan yuridis untuk segera disusun dan ditetapkan. Oleh sebab itu, Pemerintahan Daerah Kota Makassar memerlukan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren dalam mendukung dan menunjang kinerja Pemerintah Daerah serta mendorong terwujudnya sumber daya manusia yang berkualitas pada masa akan datang.

Pembentukan Peraturan Daerah harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum. Berdasarkan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan landasan hukum meliputi: *pertama*, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Daerah yang bersangkutan; *kedua*: peraturan perundang-undangan yang memberi kewenangan pembuatan Peraturan Daerah; dan *ketiga*: peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi Peraturan Daerah yang dibentuk.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren terdapat beberapa peraturan perundang-undangan terkait.

Berdasarkan uraian di atas, maka Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren telah memiliki landasan ilmiah yang cukup untuk segera disusun.

BAB V

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

A. Sasaran yang akan Diwujudkan, Arah dan Jangkauan

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

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

Arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah ini yaitu mengarah kepada segala kebijakan dalam kaitan fasilitas penyelenggaraan pesantren di daerah yang baik, terprogram, berkualitas, sesuai dengan prioritas pembangunan daerah dan kebutuhan masyarakat serta kebijakan pembangunan nasional. Selain itu juga untuk:

- a. memastikan bahwa pembentukan Ranperda ini sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan materi muatan Perda;
- b. menjaga agar Ranperda yang dibentuk tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional;
- c. menentukan parameter skala prioritas penyusunan Ranperda di Kota Makassar, khususnya berkaitan dengan fasilitas penyelenggaraan pesantren.

B. Ketentuan Umum

Ketentuan Umum Naskah Akademik Peraturan Daerah ini, pada dasarnya memuat pengertian-pengertian dasar yang termuat dalam ketentuan umum, merupakan pengertian dan peristilahan yang terkait dengan substansi/materi yang ada dalam pasal-pasal batang tubuh, atau kutipan dari peraturan Perundang-undangan yang ada.

Adapun Ruang Lingkup, Pengertian dan peristilahan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren ini adalah:

Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Daerah ini meliputi:

- a. unsur dan jenis Pesantren;
- b. perencanaan;
- c. fasilitasi Pesantren;
- d. persyaratan fasilitas;
- e. partisipasi masyarakat;
- f. pendanaan;
- g. kerjasama;
- h. monitoring, evaluasi, dan pelaporan; dan
- i. penutup.

C. Materi yang Akan Diatur

Substansi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar mengenai Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren secara menyeluruh akan merujuk pada ruang lingkup yang telah dijelaskan dalam bagian pembahasan sebelumnya.

Materi yang dimuat dalam rancangan peraturan ini merupakan hasil dari kajian akademis serta cerminan kondisi aktual di Kota Makassar, khususnya yang menunjukkan pentingnya pembentukan regulasi terkait penyelenggaraan fasilitas pesantren.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab terdahulu dari Naskah Akademik ini, maka sangat tergambar urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren. Dan, telah memiliki kelayakan secara akademis. Selain itu juga terdapat ihwal yang sifatnya imperatif-fakultatif sebagaimana simpulan uraian-uraian terdahulu, antara lain:

1. Pada Dasarnya dalam kajian ini menunjukkan bahwa Kota Makassar belum mempunyai Peraturan Daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren, sehingga memiliki urgensi yang kuat untuk segera dilakukan penyusunan dan pengesahan, lalu penetapan.
2. Berdasarkan pengkajian secara normatif dan praktik empiris, maka perlu disusun Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren. Dasar kewenangan daerah untuk membentuk Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 236 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas maka disarankan:

1. Perlunya sosialisasi dan proses konsultasi publik, agar masyarakat mengetahui dan dapat memberikan masukan, saran, dan pendapat yang konstruktif sebagai salah satu sumber masukan penyusunan Peraturan Daerah ini.
2. Untuk penyusunan materi substansi Peraturan Daerah tersebut sebaiknya perlu dikoordinasikan dan bersinergi antara Pemerintah Daerah Kota Makassar dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Makassar sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah.
3. Draft Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren yang telah disusun, segera dimuat dalam Program Pembentukan Perda (Propemperda) Tahun 2025 untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD Kota Makassar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Prosiding

- Agus Zaenal Fitri, 2013, Integrasi Pendidikan di Pondok Pesantren: (Tinjauan Manajemen dalam Kompleksitas Persaingan Global), 24(2).
- Arief, Barda Nawawi. 1994. *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang.
- Atmosudirjo, S. Prajudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Budijanto, Oki Wahju. 2017. "Peningkatan Akses Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, No. 4: 463–475.
- Indrati, Maria Farida. 1996. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Peruntukannya*. Konsorsium Ilmu Hukum, UI: Jakarta.
- Isra, Saldi dan Suharizal (ed), 2001, *Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Anggrek Law Firm: Jakarta
- Kansil, C.S.T. 1976. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Aksara Baru: Jakarta.
- Mahfud MD, Moh. 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty: Jogjakarta
- Manan, Bagir. 1994, *Pemerintah Daerah Bagian I, Penataran Administrative and Organization Planning*. University Gadjah Mada Press: Yogyakarta.
- Masitah, Siti. 2014. "Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 11 Nomor 4 Desember 2014.
- Maruf, 2019, Pondok Pesantren: *Lembaga Pendidikan Pembentukan Karakter*, Jurnal Muhtadin, 2 (2).
- Millatuz Zakiyah, 2018, Makna Sapaan di Pesantren: kajian Linguistik-Antropologis, Leksema, 3(1)
- Mohammad Arif, 2013, *Perkembangan Pesantren di Era Teknologi*, 28(2).

- Neneng Siti Maryam, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi Volume VI No. 1 / Juni 2016
- Naskah Akademik Raperda tentang Fasilitas Pondok Pesantren Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Banten, 2020.
- Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pangandaran tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren Tahun 2022.
- Periksa Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanggungjawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan, 2022
- Periksa Naskah Akademik, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat Tentang Penyelenggaraan Pendidikan, 2020
- Ridwan, HR. 2002. *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Rasyid Anwar Dalimunthe, 2019, *Pesantren: Dinamika dan Perkembangan*, Jurnal Al-Fikru, 8(1)
- Riswanti Putri, 2015, *Pondok Pesantren Madinah (studi Historis tentang perannya terhadap pengembangan islam di Makassar)* Skripsi, Mahasiswa UIN Alauddin, Makassar.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Sinar Grafika: Jakarta.
- Syarifin, Pipin dan Dedah Jubaedah. 2005. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Pustaka Bani Quraisy: Bandung.
- Sangkot Nasution, 2019, *Pesantren: Karakteristik dan Unsur-unsur Kelembagaan*, Takziyah Jurnal Pendidikan Islam, 8(2).
- Tim Depkum HAM & UNDP. 2008. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. bekerjasama dengan United Nations Development Programme (UNDP) melalui Proyek Enhancing Communications, Advocacy and Public Participation Capacity for Legal Reforms (CAPPLER Project)*, CAPPLER: Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara: Jakarta.
- Wasisto, Sadu. 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Fokus Media: Bandung.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo: Yogyakarta.
- Zaimir Syah, dan Iswantir, Asal Usul Dan Perkembangan Pesantren Di Indonesia, Jurnal Penelitian Ilmu Pendidikan Indonesia Volume 2, Nomor 1, Tahun 2023.

Internet:

Periksa website Data APBD Murni, realisasi APBD s.d Mei 2024, <https://djp.kemenkeu.go.id/portal/data/apbd?periode=5&tahun=2024&provinsi=20&pemda=03>.

Periksa Data “Satudata Kemenag” melalui website <https://satudata.kemenag.go.id/dataset/detail/jumlah-pondok-pesantren-menurut-tipe>, diakses pada Ahad, 20 April 2025.