



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TENTANG FASILITASI PENYELENGGARAAN PESANTREN



TAHUN 2021



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	6
C. Tujuan dan Kegunaan	6
D. Metode Penelitian	7
1. Jenis Penelitian	7
2. Sumber Data	7
3. Teknik Pengumpulan Data	8
4. Metode pendekatan	8
5. Pengolahan dan Analisis Data	9

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis	11
1. Otonomi Daerah dalam Penyelenggaraan Pesantren	11
2. Tinjauan Umum tentang Pesantren	14
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma	23
1. Kemandirian	23
2. Keberdayaan	24
3. Kemaslahatan	25
4. Akuntabilitas	26
5. Kearifan lokal	26
C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat	27



D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah	30
---	----

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan terkait	33
1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	33
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	34
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren	35
4. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren	36
5. Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren	38
6. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan	41
B. Harmonisasi dan Sinkronasi Peraturan Perundang-undangan	49

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis	51
B. Landasan Sosiologis	54
C. Landasan Yuridis	56



BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI

MUATAN PERATURAN DAERAH 59

- A. Sasaran yang akan diwujudkan, Arah, & Jangkauan Pengaturan 59
- B. Ruang Lingkup Materi 60
- C. Ketentuan Penutup 70

BAB VI PENUTUP

- A. Kesimpulan 71
- B. Saran 72

DAFTAR PUSTAKA

Sekretariat DPRD DIY



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pesantren merupakan salah satu lembaga pendidikan tertua di Indonesia yang memiliki kontribusi penting dalam mencerdaskan kehidupan bangsa. Lembaga ini layak diperhitungkan dalam pembangunan bangsa di bidang pendidikan, keagamaan, dan moral. Dilihat secara historis, pesantren memiliki pengalaman luar biasa dalam membina, mencerdaskan, dan mengembangkan masyarakat. Bahkan, pesantren mampu meningkatkan perannya secara mandiri dengan menggali potensi yang dimiliki masyarakat di sekelilingnya. Pesantren telah lama menyadari bahwa pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi juga semua komponen masyarakat, termasuk dunia pesantren. Karena itu sudah semestinya pesantren yang telah memiliki nilai historis dalam membina dan mengembangkan SDM ini terus didorong dan dikembangkan kualitasnya.

Adapun Pesantren di Indonesia yang berjumlah 30.000 (tiga puluh ribu) lebih adalah institusi pendidikan Islam swasta dan diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan Indonesia. Pesantren khususnya dikenal karena keberadaan mereka yang sudah lama di tengah-tengah masyarakat, memberikan pendidikan kepada mereka yang datang dari keluarga tidak mampu di daerah pedesaan (kebanyakan di pulau Jawa). Pesantren menyampaikan ajaran-ajaran Islam dan pesantren juga memiliki nilai historis yang mendalam mengingat institusi ini telah menjadi bagian dari sistem pendidikan Indonesia dari sejak sebelum kemerdekaan tahun 1945¹. Dalam beberapa dekade terakhir, pesantren mengalami perkembangan yang secara kuantitatif luar biasa dan menakjubkan, baik di wilayah pedesaan, pinggiran kota, maupun perkotaan.

¹ Nadia Fairuza Azzahra, Makalah Diskusi No. 9, Dampak Undang-Undang Pesantren Terhadap Sistem Pendidikan Indonesia – Sebuah Proyeksi, Jakarta, 2010.



Kiprah pesantren dalam berbagai hal sangat dirasakan oleh masyarakat. Salah satu yang menjadi contoh utama adalah, selain pembentukan kader-kader ulama dan pengembangan keilmuan Islam, juga merupakan gerakan-gerakan protes terhadap pemerintah kolonial Hindia Belanda. Protes tersebut selalu dimotori dari dan oleh kaum santri. Proses pengembangan dunia pesantren selain menjadi tanggung jawab internal pesantren, juga harus didukung oleh pemerintah secara serius sebagai proses pembangunan manusia seutuhnya. Meningkatkan dan mengembangkan peran serta pesantren dalam proses. Pembangunan di era otonomi daerah merupakan langkah strategis dalam upaya mewujudkan tujuan pembangunan nasional terutama sektor pendidikan. Terlebih, dalam kondisi bangsa yang tengah mengalami krisis (*degradasi*) moral. Pesantren sebagai lembaga pendidikan yang membentuk dan mengembangkan nilai-nilai moral menjadi pelopor sekaligus inspirator pembangkit moral bangsa. Sehingga, pembangunan tidak menjadi hampa melainkan lebih bernilai dan bermakna. Seiring dengan keinginan yang luhur dalam membina dan mengembangkan masyarakat, dengan kemandiriannya, pesantren secara terus-menerus melakukan upaya pengembangan dan penguatan diri².

Jawaban dari kiprah dan peran pesantren di atas, Pemerintah akhirnya menerbitkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (UU Pesantren). Pada konsideran (bagian menimbang) UU Pesantren, disebutkan bahwa 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 berkarakter, cinta tanah air dan berkemajuan, serta terbukti memiliki peran nyata baik dalam pergerakan dan perjuangan meraih kemerdekaan maupun pembangunan nasional dalam kerangka

² Imam Syafe'i, Pondok Pesantren: Lembaga Pendidikan Pembentukan Karakter Al-Tadzkiyyah: Jurnal Pendidikan Islam, Volume 8, Mei 2017, hlm. 86-87



Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian disebutkan pula bahwa untuk menjamin penyelenggaraan pesantren dalam fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat, diperlukan pengaturan untuk memberikan rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi berdasarkan tradisi dan kekhasannya. Pengaturan mengenai pesantren belum optimal mengakomodasi perkembangan, aspirasi, dan kebutuhan hukum masyarakat serta belum menempatkan pengaturan hukumnya dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang terintegrasi dan komprehensif.

UU Pesantren menegaskan perlunya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memajukan Pesantren dalam menjalankan fungsi Pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. UU Pesantren memberikan porsi kewenangan kepada Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk memfasilitasi pesantren dalam menjalankan fungsinya, sekaligus memberikan kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk mendanai penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Rincian kewenangan Pemerintah Daerah dalam UU Pesantren antara lain yaitu:

Tabel 1.1
Kewenangan Pemerintah Daerah dalam UU Pesantren

No	Pasal	Kewenangan
1.	Pasal 11 ayat (3)	Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan
2.	Pasal 12 ayat (2)	Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat



		memfasilitasi masjid atau musala Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.
3.	Pasal 32	Sumber pembiayaan Majelis Masyayikh dapat berasal dari bantuan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat
4.	Pasal 42	Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan
5.	Pasal 42 ayat (1)	Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat.
6.	Pasal 42 ayat (2)	Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit berupa: a. bantuan keuangan; b. bantuan sarana dan prasarana; c. bantuan teknologi; dan/atau d. pelatihan keterampilan.
7.	Pasal 42 ayat (3)	Dukungan dan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



8.	Pasal 48 ayat (3)	Pemerintah Daerah membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan
----	-------------------	--

Selain UU Pesantren, terdapat pula Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren yang mengamanatkan kepada Pemerintah daerah untuk membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi sebuah delegasi bagi pemerintah daerah untuk ikut serta memberikan pendanaan bagi penyelenggaraan pesantren yang kemudian diwujudkan dalam bentuk fasilitasi pesantren. Lebih lanjut melalui Pasal 9 ayat (2) dan (3) Perpres Nomor 82 Tahun 2021, pendanaan penyelenggaraan pesantren yang bersumber dari pemerintah daerah diatur, bahwa pendanaan penyelenggaraan pesantren dialokasikan melalui mekanisme hibah untuk membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren dalam fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Selanjutnya pendanaan penyelenggaraan pesantren dimasukkan dalam klasifikasi, kodifikasi, dan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan daerah yang diatur oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Berdasarkan data Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama RI, terdapat total 372 (tiga ratus tujuh puluh dua) Pondok Pesantren yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan total santri yang bermukim sejumlah 57.413 (lima puluh tujuh ribu empat ratus tiga belas), dan yang tidak mukim sejumlah 6.621 (enam ribu enam ratus dua puluh satu)³. Jumlah ini tentunya cukup banyak. Keberadaan Pondok Pesantren di DIY

³ http://emispendis.kemenag.go.id/emis_pdpontren/ponpes (diakses 13 Desember 2021)



tentu saja memiliki peran penting dalam hal menjalankan fungsi Pendidikan, dakwah, serta pemberdayaan masyarakat.

Namun keberadaan UU Pesantren perlu dilengkapi dengan aturan teknis dan lebih menyentuh daerah, yaitu melalui pembentukan Peraturan Daerah DIY tentang fasilitasi penyelenggaraan Pesantren. Adanya payung hukum berupa Perda akan semakin menguatkan keberadaan serta eksistensi Pesantren dalam menjalankan fungsi Pendidikan, dakwah serta pemberdayaan masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh UU Pesantren. Berdasarkan berbagai uraian di atas, maka sangat penting untuk menyusun naskah akademik mengenai urgensi Perda fasilitasi penyelenggaraan Pesantren di DIY.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam penyelenggaraan pesantren serta bagaimana permasalahan tersebut diatasi?
2. Mengapa perlu Raperda sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren?

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah untuk menganalisis dan mengetahui urgensi pembentukan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren; Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren; dan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.



Adapun kegunaan penulisan naskah akademik ini yaitu sebagai landasan ilmiah bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY dalam menyusun rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian yang memusatkan perhatian pada kajian tentang norma-norma hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Kendati demikian, dalam penelitian yuridis normatif ini juga dilakukan wawancara ataupun diskusi untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dalam penyusunan naskah akademik.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik terdiri dari data primer dan data sekunder. Untuk data sekunder dapat dibagi menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang diuraikan lebih lanjut dibawah ini:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan yang mengikat yang terdiri sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang



Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

- 5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren;
- 6) Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren;
- 7) Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren; dan
- 8) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari buku, jurnal, artikel, dan literatur yang berkaitan dengan Pesantren. Selain itu bahan hukum sekunder juga diperoleh melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dengan Perwakilan Pondok Pesantren se DIY, Biro Bina Mental Spiritual Setda DIY, Biro Hukum DIY; DPRD DIY; dan perwakilan masyarakat.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Ensiklopedia dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan evaluasi peraturan daerah ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, dokumen resmi, serta *website* resmi. Selain itu, data juga dikumpulkan melalui survey dan FGD dengan seluruh pemangku kepentingan terutama dengan pondok pesantren di DIY.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan dua pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji permasalahan dari segi



hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pesantren. Kajian permasalahan hukum dianalisa dengan cara melakukan analisis keterkaitan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal. Kedua, pendekatan sosiologis, yaitu mengkaji kondisi Pesantren dalam menjalankan fungsi Pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat yang kemudian dapat dikembangkan dan disinergikan dengan program Pemerintah Daerah dalam fasilitasi penyelenggaraan Pesantren.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan dalam penyusunan naskah akademik ini dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum kemudian dianalisis secara kualitatif. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. *Pertama*, seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait Pesantren dikumpulkan kemudian diolah. Pengolahan data ini juga dilengkapi dengan hasil *focus group discussion* dengan perwakilan Pondok Pesantren se DIY; Biro Bina Mental Spiritual Setda DIY, Biro Hukum DIY; DPRD DIY; dan perwakilan masyarakat. *Kedua*, data yang berkaitan dengan pokok permasalahan, ruang lingkup, dan identifikasi masalah yang telah diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif-analitis, sehingga kajian yang dilakukan dapat menjadi acuan komprehensif bagi penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

Analisis secara kualitatif dapat diartikan sebagai cara analisis yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah, sehingga memunculkan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif secara mendalam (*in-depth analysis*), yaitu mengkaji masalah secara kasus per kasus untuk kemudian dapat menghasilkan kajian yang menyeluruh, rinci, dalam,



dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.⁴ Analisis dilakukan dengan cara pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan.

Sekretariat DPRD DIY

⁴ Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, UMM Press, Malang, 2009, hlm 14-16.



BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Otonomi Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Oleh karenanya, keberadaan provinsi, kabupaten, dan kota merupakan satu kesatuan (*enheid*) dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁵ dan antara satu dengan yang lain tidak dapat dipisahkan.⁶

Kekuasaan pemerintahan yang dipegang Presiden Republik Indonesia kemudian ada yang disebarkan kepada pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Menurut pandangan Joeniarto⁷, desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Desentralisasi juga dapat dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan Pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Kewenangan untuk mengatur diri sendiri secara mandiri ini kemudian dinamakan otonomi daerah. Berdasarkan asas otonomi di atas, terdapat penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Berlakunya otonomi daerah ini menyebabkan terjadinya pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi sebelumnya arus kekuasaan pemerintahan

⁵ Zain Bajebber, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, Komentar H. Zain Bajebber*. (Jakarta, Forum Indonesia Maju, 2004) hlm. 310.

⁶ lihat Arsyad Mawardi, *Pengawasan dan Keseimbangan Antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan (tinjauan Normatif, Empiris, Historis dan Komprehensif)*, (Semarang: raSail Media Grup, 2013), hlm. 88

⁷ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm. 15.



bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu arus dinamika kekuasaan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.⁸

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sedangkan hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah daerah yang ada merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.⁹

Secara normatif undang-undang yang mengatur pemerintah daerah¹⁰ mengatur bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2005 Hal 278.

⁹ Djuhad Mahja, *Kewenangan Otonomi Daerah Dalam Bidang Pertanahan di Kabupaten Kendal*, Tesis, Universitas Diponegoro, hlm. 51.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah



pemerintahan umum. 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. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam undang-undang pemerintah daerah mengenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden dan dapat melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

2. Tinjauan Umum tentang Pesantren

M. Arifin memaknai pesantren sebagai lembaga Pendidikan Islam yang tumbuh serta diakui masyarakat sekitar, dengan sistem asrama (komplek) di mana santri-santri menerima pendidikan agama melalui sistem pengajian atau madrasah yang sepenuhnya berada di bawah kedaulatan dari *leadership* seorang atau beberapa orang kiai dengan ciri-ciri khas yang bersifat karismatik serta independen dalam segala hal.¹¹ Pandangan dari M. Arifin tersebut memaknai secara sempit pesantren hanya sebagai lembaga pendidikan.

Abdurahman Wahid (Gus Dur), di sisi lain mengatakan bahwa, pesantren merupakan subkultur (sistem nilai) yang memberikan muatan nilai spiritual dan moral pada setiap perilaku masyarakat dalam berbagai kegiatan seperti pendidikan, budaya, ekonomi, sosial, kenegaraan, dll.¹² Pandangan dari Gus Dur ini memberikan pemaknaan yang lebih luas terkait pesantren, yang tidak terbatas hanya sebagai lembaga pendidikan semata, namun juga sebagai lembaga yang dapat mengakulturasi budaya lokal.

¹¹ M.Arifin, *Kapita Selektta Pendidikan (Islam dan Umum)*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hlm. 240

¹² Abdurahman Wahid, *Menggerakan Tradisi: Esai-Esai Pesantren*, ctk. III, LKIS, Yogyakarta, 2010, hlm. 169-178



Ditinjau dari segi sejarah, Said Aqil Siradj mengatakan bahwa pesantren pada perkembangannya telah ada sejak zaman Kapitayan, yakni zaman sebelum hadirnya agama-agama besar seperti Hindu, Budha, dan Islam. Keberadaan lembaga pesantren ini tidak pernah berubah, walaupun pesantren mengalami perubahan bentuk dan isi sesuai dengan karakter agama yang berkembang pada zamannya, yakni Hindu, Budha, dan Islam.¹³ Artinya, dapat dikatakan bahwa, pesantren memiliki akar yang kuat dan cukup panjang dalam sejarah Bangsa Indonesia. Setidaknya terdapat 5 (lima) unsur fundamental atau pokok dari pesantren yakni, (1) pondok; (2) masjid atau mushalla; (3) pengajaran kitab-kitab Islam klasik atau kitab kuning; (4) santri; dan (5) kiai.

Pertama, pondok secara bahasa berasal dari bahasa arab yakni *funduq* yang berarti hotel, penginapan, atau asrama.¹⁴ Pondok adalah bangunan yang menjadi tempat tinggal santri menetap, belajar beribadah, dan bergaul bersama.¹⁵ Terdapat 3 (tiga) alasan pentingnya keberadaan pondok di dalam pesantren:¹⁶

1. Kemasyhuran dan kedalaman ilmu pengetahuan yang dimiliki kiai merupakan daya tarik para santri jauh untuk memperoleh ilmu dari kiai secara terus menerus diperlukan waktu yang sangat lama, sehingga dengan begitu santri harus menetap, maka perlu adanya pondok sebagai tempat tinggal santri;
2. Kebanyakan pesantren berada di daerah-daerah terpencil yang jauh dari keramaian dan tidak terdapat perumahan sebagai tempat tinggal, dengan demikian diperlukan pondok khusus;
3. Adanya timbal balik antara santri dengan kiai. Kiai menganggap santri sebagai anaknya sendiri, begitu juga santri menganggap kiai sebagai bapaknya sendiri.

¹³ Said Aqil Siradj, *Islam Sumber Inspirasi Budaya Nusantara*, LTNU, Jakarta, 2015, hlm.3-9

¹⁴ Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kiai*, LP3ES, Jakarta, 1984, hlm.18

¹⁵ Amin Haedari, *Transformasi Pesantren: Pengembangan Apek Kependidikan, Keagamaan, dan Sosial*, LekDIS & Media Nusantara, Jakarta, 2006, hlm.88

¹⁶ Amin Haedari, dkk, *Masa Depan Pesantren dalam... Op.Cit*, hlm.31



Kedua, kata masjid secara harfiah berakar dari kata *sajada* yang artinya bersujud.¹⁷ Sedangkan, dari segi sejarah, masjid memiliki fungsi yang sangat luas, bukan hanya sebagai tempat ibadah, namun juga berfungsi sebagai tempat berlangsungnya proses belajar mengajar.¹⁸ Oleh karenanya, masjid dalam lingkup pesantren, memiliki fungsi ganda yakni, (1) tempat shalat dan ibadah; dan (2) tempat pengajian terutama yang masih memakai metode sorogan dan wetonan (bandongan). Artinya, masjid dalam pesantren, tidak hanya sebatas sebagai tempat ibadah semata, namun juga sebagai tempat pengajian atau pengajaran nilai-nilai Islam. Hal ini senada dengan pandangan Abdurahman Wahid bahwa masjid merupakan tempat mendidik dan menggembleng santri agar lepas dari hawa nafsu.¹⁹

Ketiga, pengajaran kitab-kitab Islam klasik atau kitab kuning telah menjadi ciri khas dari proses belajar mengajar di pesantren.²⁰ Kitab-kitab tersebut biasanya dikategorikan ke dalam tiga tingkatan, yaitu; (1) kitab-kitab dasar, (2) kitab-kitab menengah; dan (3) kitab-kitab besar. Secara umum, terdapat 2 (dua) sistem pengajaran kitab dalam pesantren, yakni²¹ (1) sistem weton; dan (2) sistem sorogan. Sistem weton adalah pengajian yang inisiatifnya berasal dari kiai sendiri, baik dalam menentukan tempat, waktu maupun fokus bahasanya (kitabnya).

Sedangkan, sorogan merupakan pengajian yang diajukan oleh seseorang ataupun kelompok santri kepada kiaiinya untuk diajarkan kitab tertentu. Pola pengajaran di pesantren dalam perjalannya mulai berkembang dan mencakup pengembangan masyarakat serta membantu pengembangan lingkungan sekitar pondok pesantren.²² Terdapat 3 (tiga)

¹⁷ Amir Fadhilah, "Struktur dan Pola Kepemimpinan Kiai dalam Pesantren di Jawa", *Jurnal Studia Islamika*, Vol.8, No.1, Juni 2011, Pusat Pendidikan Islam dan Masyarakat Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, hlm.111

¹⁸ Amir Fadhilah, "Struktur dan Pola Kepemimpinan Kiai dalam.. *Op.Cit*, hlm.111

¹⁹ Mujamil Qomar, *Pesantren dari Transformasi Metodologi Menuju Demokrasi Institusi*, Erlangga, Jakarta, hlm.21

²⁰ Faisal Ismail, *Paradigma Kebudayaan Islam: Studi Kritis dan Refleksi Historis*, ctk.2, Titian Ilahi Press, Yogyakarta, 1997, hlm.116-117

²¹ Amir Fadhilah, "Struktur dan Pola Kepemimpinan Kiai dalam... *Op.Cit*, hlm.113

²² Sahal Mahfudz, "Pengembangan Masyarakat oleh Pesantren: Antara Fungsi dan Tantangan" dalam Manfred Oepen, dkk., *Dinamika Pesantren: Dampak Pesantren Dalam Pendidikan dan Pengembangan Masyarakat*, P3M, Jakarta, 1988, hlm.98



pengembangan fungsi pesantren, yakni (1) menfungsikan pondok pesantren sebagai agen pembaharuan dan pengembangan di daerah sekitarnya; (2) menumbuhkan kesadaran wirausaha di kalangan santri dan masyarakat sekitar pondok pesantren; dan (3) turut serta melayaninya dan membantu menggairahkan perekonomian masyarakat sekitarnya.

Keempat, santri dalam pesantren menempati posisi sebagai peserta didik yang haus akan ilmu pengetahuan yang dimiliki oleh seorang kiai yang memimpin sebuah pesantren.²³ Santri dari segi bahasa, memiliki makna yang lebih luas, yakni orang yang mendalami agama Islam.²⁴ Nurcholish Madjid dalam pandangannya memaknai kata santri berasal dari bahasa Jawa *cantrik* yakni seseorang yang mengikuti guru untuk mempelajari ilmu darinya.²⁵ Pengertian dari Nurcholish Madjid memaknai santri secara lebih luas yakni tidak hanya seseorang yang mempelajari ilmu agama Islam.

Sementara, Clifford Geertz di sisi lain membagi santri menjadi 2 kategori, yakni secara sempit dan luas. Santri secara sempit adalah sekolah pelajar agama, sedangkan santri secara luas mengacu kepada seorang anggota bagian penduduk Jawa yang menganut Islam dengan sungguh-sungguh menjalankan ajaran Islam, shalat lima waktu dan shalat Jum'at.²⁶ Pandangan dari Clifford Geertz ini mengindikasikan bahwa santri tidak hanya terbatas kepada pelajar, namun juga lebih luas dari itu, yakni mencakup penduduk yang sungguh-sungguh menjalankan ajaran Islam.

Kelima, kiai dalam lingkup pesantren merupakan tokoh sentral yang memberikan pengajaran, karena seorang kiai adalah unsur yang paling dominan dalam kehidupan suatu pesantren.²⁷ Dari segi sosiologis, kiai merupakan gelar yang diberikan oleh masyarakat kepada ahli agama Islam yang memiliki atau menjadi pimpinan pesantren dan mengajar kitab-kitab

²³ Amir Fadhilah, "Struktur dan Pola Kepemimpinan Kiai dalam... *Op.Cit*, hlm.110

²⁴ <https://kbbi.web.id/santri>, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

²⁵ Nurcholis Madjid, *Bilik-Bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*, Paramadina, Jakarta, 1997, hlm.20

²⁶ Clifford Geertz, *Abangan, Santri dan Priyayi dalam Masyarakat Jawa*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1983, hlm.268

²⁷ Amin Haedari, *Masa Depan Pesantren dalam...Op. Cit*, hlm.34



Islam klasik kepada para santrinya.²⁸ Sedangkan, dalam pengertian yang lebih luas, kiai merupakan gelar yang diberikan kepada seseorang yang mempunyai ilmu di bidang agama dalam konteks ini agama Islam.²⁹ Berdasarkan pengertian tersebut, dapat diartikan bahwa kiai menempati posisi sentral sebagai pimpinan pesantren yang tidak hanya memiliki fokus mengajar kitab-kitab Islam klasik, namun juga memiliki pemahaman dalam bidang agama Islam.

Terdapat 2 (dua) tujuan pesantren,³⁰ (1) Tujuan umum yakni membimbing anak didik agar memiliki kepribadian sesuai dengan ajaran Islam dan mampu menjadi mubaligh Islam dalam masyarakat melalui ilmu dan amalnya; (2) tujuan khusus yakni membimbing dan mempersiapkan santri untuk menjadi manusia yang alim dalam ilmu agamanya dan mampu mengamalkan ilmunya dalam kehidupan masyarakat.

Secara lebih kongkrit, keberadaan pesantren menjadi bagian penting dari perjuangan kemerdekaan Bangsa Indonesia yaitu tercatat, terdapat perjuangan melawan kolonialisme kaum penjajah Belanda yang dimotori oleh santri, seperti pemberontakan petani di Cilegon-Banten pada Tahun 1888, Gerakan jihad di Aceh pada Tahun 1873, serta perlawanan oleh H. Ahmad Ripangi Kalisalak pada era Tahun 1786-1875.³¹ Selain peristiwa tersebut, terdapat peristiwa sejarah penting berkaitan dengan peran pesantren yang terjadi pada tanggal 22-23 Oktober 1945, yakni berupa resolusi jihad yang dibacakan oleh Kiai Hasyim Asy'ari yang menyerukan "jihad fi sabilillah" mempertahankan tanah air dan kemudian diikuti oleh gerakan-gerakan di pondok pesantren Jawa dan Madura.³² Tokoh pesantren pun menjadi bagian penting dari proses pembentukan dasar negara, yang salah satunya ditunjukkan lewat kehadiran Kiai Wahid Hasyim sebagai bagian dari panitia Sembilan bersama dengan Soekarno,

²⁸ Zamakhsyari Doffer, *Tradisi Pesantren: Studi pandangan...*, Op. Cit, hlm.55

²⁹ Amir Fadhillah, "Struktur dan Pola Kepemimpinan Kiai dalam... Op. Cit, hlm.110

³⁰ HM Arifin, *Kapita Selekta Pendidikan Islam dan Umum*, ctk. 3, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hlm.248

³¹ Imam Syafe'i, "Pondok Pesantren: Lembaga Pendidikan Pembentukan Karakter", *Jurnal Pendidikan Islam*, Vol.8, 2017, Hlm.86

³² Raistiwar pratama, "Abdul Wahab Chasbullah: Pahlawan NU, Pahlawan NKRI", *Majalah Arsip*, edisi 64, 2014, Hlm.26.



Mohammad Hatta, A.A. Maramis, Abikoesno Tjokrosoejoso, Abdul Kahar Muzakkir, Haji Agus Salim, Achma Soebarjo, dan Muhammad Yamin.³³ Panitia Sembilan ini kemudian menghasilkan suatu dokumen yang dinamakan “Piagam Jakarta” sebagai cikal bakal dasar negara yang kemudian dirumuskan dan disepakati dalam sidang PPKI 18 Agustus 1945.

Relasi Keraton dan Pesantren

Peradaban di selatan Merapi kembali berdenyut setelah berabad-abad terkubur abu letusan dahsyat. Daerah yang dulunya dikenal sebagai wilayah Mataram Hindu-Buddha, kini tumbuh dinasti Mataram Islam. Panembahan Senopati ing Alaga (berkuasa pada 1584-1601) adalah aktor utama berdirinya dinasti baru ini.

Mataram mencapai puncak keemasan pada masa Sultan Agung Hanyokrokusumo (1613-1646). Sultan Agung nyaris mempersatukan seluruh dinasti-dinasti di Jawa. Cita-cita Sultan Agung untuk menyatukan seluruh Jawa terhalang setelah dua kali gagal menaklukkan Benteng Batavia yang menjadi markas pos dagang Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC).

Kegagalan justru menjadi titik balik Kerajaan Mataram yang kemudian mempertahankan kerajaannya dengan memperteguh ajaran keagamaan dan kebudayaan. Hampir di setiap peninggalan terdapat untuk agama atau ajaran Islam. Hal ini menunjukkan betapa kuatnya pengaruh Islam dalam kehidupan Mataram. Setidaknya, beberapa peninggalan Mataram yang dapat disebut adalah:

1) Di Masa Panembahan Senopati

a. Gapura Padureksa Masjid Gedhe Mataram Kotagede

Pintu gerbang utama kompleks Masjid Gedhe Mataram yang bercorak peralihan Hindu-Islam. Gapura Padureksa adalah saksi kebangkitan Mataram Islam, merupakan salah satu yang tersisa dari kemegahan Keraton Mataram di Kotagede.

³³ Endang Saifuddin, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm.30.



b. Masjid Besar Mataram Kotagede

Masjid tertua (1587) di Yogyakarta ini merupakan bagian dari konsep *catur gatra tunggal* adalah bagian dari Kagungan Dalem Mataram. Di dalam kompleks Masjid terdapat makam para leluhur Mataram. Masjid ini telah diperbaiki beberapa kali oleh raja-raja penerus Mataram.

c. Watu Gilang Kotagede

Batu hitam ini merupakan tempat duduk Panembahan Senopati. Pada batu tersebut terdapat beberapa coretan berbahasa Latin, Portugis, Perancis, dan Italia, membuktikan interaksi Mataram dengan dunia luar sejak awal mulanya. Watu Gilang terletak tidak jauh dari Masjid Besar Mataram Kotagede.

d. Petilasan Parangkusumo

Petilasan ini berupa susunan batu yang terletak di tepi Pantai Parangkusumo. Dalam mitologi Jawa lokasi ini disebutkan sebagai tempat pertemuan antara Panembahan Senopati dengan Kanjeng Ratu Kidul yang menjadi salah satu pilar berdirinya Mataram Islam. Mitos ini masih hidup di sebagian masyarakat Jawa.

2) Di Masa Sultan Agung

a. Makam Raja-Raja Mataram di Imogiri

Makam yang terletak di puncak bukit ini merupakan tempat peristirahatan terakhir raja-raja Mataram Islam dan keturunannya. Dibangun atas prakarsa Sultan Agung pada 1632.

b. Gapura Tembayat

Gapura pada Kompleks Pemakaman Sunan Tembayat di Klaten ini bercorak Hindu-Islam. Di tempat inilah Sultan Agung berkontemplasi setelah gagal menaklukkan Batavia. Usai tetirah di Tembayat, Sultan Agung memperbaiki kompleks Makam Tembayat serta merubah orientasi membangun peradaban Mataram Islam pada kebudayaan.

c. Situs Kerta



Sultan Agung memindah pusat pemerintahan Mataram ke Kerta. Di Kerta kini hanya tersisa sebuah batu pondasi pilar keraton Sultan Agung. Batu pondasi yang berukuran sangat besar tersebut adalah saksi atas megahnya Mataram di masa pemerintahan Sultan Agung.

d. Kalender Jawa

Kalender Jawa atau Kalender Sultan Agungan berlaku sejak 1 Sura 1555 Tahun Jawa, atau 1 Muharram 1043 Hijriah, atau 8 Juli 1633 Masehi. Sultan Agung memadukan kalender Hijriah, Kalender Saka, dan perhitungan hari pasaran Jawa menjadi Kalender Jawa. Perpaduan ketiga skala waktu yang berbeda ini menunjukkan adanya akulturasi budaya yang hangat serta kecanggihan rasa dan pikir pada zaman tersebut. Kalender ini pengaruhnya sangat luas di kalangan masyarakat Jawa, sehingga masih jadi patokan sampai dengan hari ini.

Mencermati setiap peninggalan di atas, diketahui berapa kuat pengaruh Islam. Diyakini pula beberapa peninggalan seperti masjid, merupakan pusat pengajaran agama Islam. Pun demikian dengan kerajaan itu sendiri, menjadi pusat pengajaran Islam, utamanya untuk keluarga maupun abdi dalem.

Dari paparan di atas, setidaknya terdapat beberapa simpulan peninggalan pusat pengajaran Islam pada awal Mataram, yaitu:

1. Dalam catatan De Graaf bahwa pusat pengajaran Islam pada abad ke-16, ketika Mataram berdiri adalah di Jatinom, Tembayat, Giring yang memiliki para tokoh dan murid (santri) (Graaf & Pigeaud 1985: 275, 296).
2. Pendirian masjid (1589) dan makam di Kota Gede (1606) (Adrisijanti, 2000: 55-61).
3. Penggunaan Konsep Islam-Jawa: kalender Islam, gelar sultan, sistem birokrasi Mataram Islam, merenovasi makam suci di Tembayat (Reid, 2015: 210-211).



4. Pendirian masjid di Pleret (1649) oleh Amangkurat I menunjukkan adanya 'pusat pengajaran dan peribadatan Islam' di selatan Yogyakarta (Adrisijanti, 2000: 67).
5. Mataram Islam tetap menjaga koneksitas politis-religius (diplomasi dan perkawinan) dengan pusat Islam tua di pesisir utara seperti Giri, Kadilangu, dan Cirebon.

Pada periode berikutnya, tampak dukungan Sultan Yogyakarta atas pendirian atau pembangunan 'pusat pengajaran Islam' sampai menjelang Perang Jawa. (Carey, 2012: 935-46). Di antara bukti itu dapat kita temukan dengan tokoh-tokoh sebagai berikut.

1. Ulama/guru: Kiai Abdurahman (Gambiran), Kiai Adam Hasani (Wotgaleh), Kiai Ngadiman (Demangan), Kiai Gajali (Dadapan), Kiai Imamrazi (Papringan), Kiai Ismangil (Gerajen), Kiai Kasidin (Jalegong), Kiai Kertojoyo (Imogiri), Kiai Kuncong (Bakungan), Kiai Margewuh dan Amattahir (Jatingarang-Nanggulan), Kiai Mustarip (Candi), Kiai Ondotaruna (Rejoso), Ahmad Sahiman (Karangkajen), Kiai Barmawi (Clereng).
2. Tanah Perdikan: Kiai Adam Hasani (Wotgaleh), Mlangi, Kiai Mansor dan Kiai Mukmin (Pulo Kadang), Banjarsari (Madiun), Kiai Mangon dan Wahid (Deresan), dan lain-lain.
3. Juru kunci: Kiai Balad (Imogiri), Kiai Muhammad Jolosutra, dll
4. Pondok Pesantren: Syeh Abdullah (ulama ageng Papringan), Kiai Abdurauf (ulama ageng pesantren Kasongan), Kiai Wonopeti (Pondok Wonopeti Galur), Pesantren Banjarsari (Madiun), Pesantren Tegalsari (Ponorogo), Syekh Muhammad Kastuba (Pesantren Alang-Alang Ombo).

Pesantren di Masa Yogyakarta Sebagai Ibu Kota Revolusi

Tak hanya melibatkan para tentara, peran rakyat juga sangat besar dalam mempertahankan kemerdekaan. Laskar rakyat menjamur dan berjuang di wilayah masing-masing. Panglima Besar Jenderal



Soedirman kemudian meresmikan laskar-laskar itu sebagai bagian dari tentara Indonesia.

Sementara itu, Sri Sultan HB IX dan Paku Alam VIII menerbitkan Amanat No. 5 yang berisi tentang pembentukan laskar rakyat di beberapa daerah. Beberapa yang telah terbentuk adalah Tentara Rakyat Mataram (TRM) dan Barisan Pemberontakan Rakyat Indonesia (BPRI) Mataram di Kota Yogyakarta; Laskar Tirtonirmolo dan Laskar Segoroyoso di Bantul, dan beberapa lainnya menyebar di Sleman, Gunungkidul, dan Kulon Progo. Beberapa wilayah yang belum dibentuk secara resmi mengirimkan surat kepada PA VIII untuk meminta izin membentuk laskar. Dukungan dana diambilkan dari sokongan kelurahan.

Mobilisasi massa untuk perekrutan laskar rakyat tidak hanya dilakukan dengan memberikan surat perintah, melainkan juga dengan penerbitan poster-poster yang menggugah semangat untuk berjuang bersama. Selain itu, poster-poster yang dibuat oleh rakyat tersebut juga berfungsi untuk memberikan kesadaran bahwa Indonesia harus tetap merdeka, terbebas dari kolonialisme.

Pada masa revolusi, Paku Alam VIII dan Kadipaten Pakualaman banyak mengambil peran sebagai fasilitator atas terbentuknya laskar di Yogyakarta.

Merepons Amanat No. 5 Sri Sultan HB IX dan Paku Alam VIII tentang pendirian laskar, tokoh-tokoh Islam yang sebelumnya aktif dalam Seinendan, Keibodan, PETA, dan Hizbullah dengan sukarela bergabung dengan laskar-laskar perjuangan di wilayah masing-masing.

Berbasis di kampung-kampung, organisasi laskar tersebut memberikan andil bagi perjuangan mengusir Jepang. Sebut saja laskar rakyat Kauman yang menamakan diri Laskar Rakyat Fisabilillah di bawah pimpinan H. Dalhar dan M. Sarbini.

Keterlibatan ulama semakin besar ketika dibentuk Asykar Perang Sabil (APS) dan Markas Ulama Asykar Perang Sabil (MUAPS).



Dua laskar ini merupakan keputusan para kiai pada 23 Juli 1947 bahwa masyarakat Islam di Yogyakarta bersatu untuk berjuang.

Kemunculan APS didasari pada dua faktor. Pertama, faktor eksternal, yaitu perlawanan tentara Indonesia terhadap Belanda, baik pada Agresi Belanda I maupun II. Kedua, faktor internal, yaitu usaha tentara Indonesia memadamkan perlawanan PKI di Madiun. Konflik fisik antara Indonesia dengan Belanda maupun TNI dengan PKI menyadarkan ulama Islam yang tergabung dalam badan perjuangan MUAPS untuk menyusun kekuatan guna membantu tentara Indonesia dalam menghadapi musuh-musuhnya.

Di sisi lain, pondok pesantren juga menunjukkan peran dan revolusi fisik, antara lain bisa dilihat peran Pondok Pesantren Krapyak. Letaknya yang dekat pusat pemerintahan dan menjadi jalur operasi militer, tak luput dari pengawasan. Karena alasan keamanan, para kiai seperti K.H. R. Abdullah Affandi Munawwir, K.H. R. Abdul Qadir Munawwir, dan K.H. Ali Maksum mengungsi. Meski dalam pengungsian, para kiai menjadi rujukan untuk dimintai nasihat dalam penyusunan strategi. Sementara, para santri bergabung dalam Kesatuan Komarudin yang dipimpin putra K.H. M. Munawwir, yaitu Zaim Munawwir dan Zainal Abidin Munawwir.

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

Terdapat 5 (lima) asas/prinsip yang digunakan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah ini, yakni asas (1) kemandirian; (2) keberdayaan; (3) kemaslahatan; (4) akuntabilitas; (5) kearifan lokal yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Kemandirian

Mandiri dimaknai dalam keadaan dapat berdiri sendiri, tidak bergantung pada orang lain.³⁴ Sedangkan, kemandirian dimaknai sebagai hal atau keadaan dapat berdiri sendiri tanpa bergantung pada

³⁴ <https://kbbi.web.id/mandiri>, diakses pada tanggal 11 Maret 2021



orang lain.³⁵ Asas ini ditujukan agar penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi pesantren dapat mewujudkan kemandirian bagi pesantren dalam melaksanakan ketiga fungsinya, yakni fungsi pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat.

Selama ini, dalam pandangan yang wajar, pesantren dikenal banyak mendapat bantuan dana swadaya masyarakat. Terdapat pula di sisi lain pesantren yang berjuang bersama masyarakat sekitar dan santrinya untuk membangun ekonomi pesantren. Sedangkan, dalam pondok pesantren modern, biasanya dilakukan melalui “*masharifu syahriyah*” atau uang bulanan santri, atau juga dapat berasal dari dana zakat, infar shadaqah atau dana sosial keagamaan lainnya.³⁶ Oleh karenanya, pesantren harus mulai dibangun untuk mewujudkan kemandirian dalam melaksanakan fungsinya. Posisi strategis pesantren ini perlu dikuatkan dengan menciptakan kemandirian bagi pesantren.

2. Keberdayaan

Asas keberdayaan berasal dari kata “daya” yang mendapat awalan “keber” yang artinya segala sesuai yang memiliki atau mempunyai daya. “Daya” diartikan sebagai, (1) kemampuan melakukan sesuatu atau kemampuan bertindak; dan (2) kekuatan, tenaga;³⁷ Sedangkan, “berdaya” diartikan sebagai, (1) berkekuatan, berkemampuan, bertenaga.³⁸ Asas keberdayaan ini memiliki kedudukan penting agar dalam penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi Pesantren ditujukan untuk mewujudkan kekuatan dan kemampuan pesantren dalam melaksanakan fungsinya. Terdapat 3 (tiga) fungsi Pesantren yakni, (1) fungsi Pendidikan; (2) fungsi dakwah; (3) fungsi pemberdayaan masyarakat.

Selain itu, asas keberdayaan juga diartikan bahwa penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi pesantren juga ditujukan

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, Badan Legislasi DPR RI, 2018 hlm.106-107

³⁷ <https://kbbi.web.id/daya>, diakses pada tanggal 11 Maret 2021

³⁸ *Ibid*



untuk mewujudkan keberdayaan masyarakat. Pesantren sebagai entitas pendidikan, agama, sosial, dan budaya memiliki peran strategis untuk menciptakan keberdayaan masyarakat dalam aspek pendidikan, agama, sosial dan budaya itu pula. Sebagai lembaga pendidikan, pesantren memiliki andil untuk meningkatkan pendidikan masyarakat. Sebagai lembaga agama, pesantren memiliki andil untuk menjaga dan menguatkan unsur agama di masyarakat lewat pendekatan tradisional maupun modern. Sebagai lembaga sosial, pesantren menampung anak dari segala lapisan masyarakat tanpa membedakan tingkat sosial ekonomi orang tuanya. Sebagai lembaga budaya, pesantren juga memiliki peran untuk menjaga dan melestarikan nilai dan wujud kebudayaan lain yang berkaitan dengan kegiatan pesantren, seperti dalam hal dakwah, Pendidikan, dan pemberdayaan masyarakat.

3. Kemaslahatan

Maslahat memiliki makna sesuatu yang mendatangkan kebaikan (keselamatan dan sebagainya), faedah, atau guna.³⁹ Sedangkan, kemaslahatan dimaknai sebagai kegunaan, kebaikan, manfaat, kepentingan.⁴⁰ Asas ini ditujukan agar penyelenggaraan fungsi pesantren dapat mewujudkan kemaslahatan bagi seluruh manusia. Fungsi pesantren dalam bidang pendidikan dilakukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat yang juga dibalut dengan nilai-nilai agama. Fungsi pesantren dalam bidang dakwah adalah mengajak manusia dengan cara bijaksana kepada jalan yang benar sesuai dengan perintah Tuhan untuk kemaslahatan dan kebahagiaan manusia di dunia dan di akhirat. Sedangkan, fungsi pesantren dalam bidang pemberdayaan masyarakat dapat diwujudkan lewat kegiatan-kegiatan kreatif maupun sosial kepada masyarakat. Ketiga fungsi tersebut berjalan saling berkelindan untuk mewujudkan kemaslahatan bagi seluruh masyarakat lewat dilaksanakannya dukungan dan fasilitasi pesantren.

³⁹ <https://kbbi.web.id/maslahat>, diakses pada tanggal 11 Maret 2021

⁴⁰ *Ibid*



4. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas terdapat dalam beberapa peraturan perundang-perundang seperti, *pertama*, Pasal 58 huruf g Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Pasal 4 huruf i Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengartikan bahwa proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat ketentuan esensial dari asas akuntabilitas, yakni menekankan bahwa semua kegiatan dan hasil akhir yang dicapai harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat secara benar dan jujur dengan dukungan data/informasi yang lengkap.⁴¹ Adanya asas akuntabilitas ini mempunyai fungsi penting dalam penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi Pesantren. Hal ini karena mengingat penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi Pesantren ini mempunyai pengaruh besar (dampak), dan juga dibiayai dari uang rakyat, sehingga segala kegiatan dan hasilnya harus dapat dipertanggungjawabkan.⁴²

5. Kearifan Lokal

Kearifan lokal berarti menjadikan gagasan-gagasan setempat yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai naik yang tertanam dan diikuti oleh masyarakat. Gagasan-gagasan tersebut menjadi nilai yang hidup dan tidak terlepas dari penyelenggaraan fungsi pesantren. Abdurahman Wahid (Gus Dur) bahkan memandang bahwa pesantren

⁴¹ Tim Penulis, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) Hukum Administrasi Negara, Center for International Legal Cooperation (CILC)*, 2016, hlm.72.

⁴² *Ibid.*



sebagai subkultur di dalam masyarakat. Pesantren merupakan salah satu wujud pelebagaan islam dalam insitusi Pendidikan yang dapat mengakulturasi budaya lokal dan kemudian melahirkan ekses budaya yang berorientasi pada transformasi kultural. Pesantren tidak hanya berkuat pada persoalan ajaran moral (*moral value,s*), namun berkaitan dengan penjagaan keseimbangan transformasi sosial budaya kemasyarakatan.⁴³

Keberadaan pesantren sebagai subkultur ini juga melekat dalam penyelenggaraan fungsi pesantren. Penyelenggaraan fungsi pesantren ini tidak boleh terlepas dan melepaskan nilai-nilai kearifan lokal di masyarakat. Kondisi ini menghadapi tantangan berat tidak hanya dari segi internal, tetapi juga eksternal, berupa arus global dan informasi yang semakin menyebar tanpa batas ruang dan waktu. Oleh karenanya, penyelenggaraan dukungan dan fungsi pesantren ini tidak boleh dilakukan tanpa memperhatikan nilai-nilai kearifan lokal. Bahkan lebih jauh dari itu, penyelenggaraan dukungan dan fungsi pesantren ini harus ditujukan untuk menjaga nilai-nilai kearifan lokal agar tetap tumbuh dan hidup dalam kehidupan dan aktivitas penyelenggaraan pesantren.

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

Ditinjau dari segi sejarah, keberadaan pesantren pada perkembangannya telah ada sejak zaman Kapitayan, yakni zaman sebelum hadirnya agama-agama besar seperti Hindu, Budha, dan Islam. Keberadaan lembaga pesantren ini tidak pernah berubah, walaupun pesantren mengalami perubahan bentuk dan isi sesuai dengan karakter agama yang berkembang pada zamannya, yakni Hindu, Budha, dan Islam.⁴⁴

⁴³ Rohani, "Dinamisasi Pendidikan Pesantren (Studi Pemikiran Modernisasi Pondok pesantren K.H.Abdurrahman Wahid", *Jurnal al-Qolam*, Vol.XIII, hlm.91

⁴⁴ Said Aqil Siradj, *Islam Sumber Inspirasi... Op.Cit*, hlm.3-9



Dikalangan peradaban umat muslim di Indonesia, pesantren memiliki peristilahannya masing-masing di tiap wilayah. Mulai dari rangkang, dayah, meunasah (Aceh), surau (Minangkabau), pesantren (Jawa), bustanul atfal, dan diniyah.⁴⁵ Keberadaan pesantren dalam perkembangannya ini pun melingkupi 3 (tiga) fungsi penting, yakni, (1) fungsi religious (*diniyah*); (2) fungsi sosial (*itjtim'iyah*) dan (3) fungsi edukasi (*tarbiyah*).⁴⁶ Selain ketiga fungsi ini, pesantren juga menjadi lembaga yang berfungsi untuk melakukan pembinaan moral dan kultural di masyarakat. Kondisi ini menjadikan pesantren memiliki kedudukan penting di dalam struktur masyarakat di Indonesia baik dalam aspek pendidikan, agama, maupun pemberdayaan masyarakat.

Keberadaan pesantren ini juga memiliki akar sosial dan budaya yang kuat di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini setidaknya dapat terlihat lewat adanya bukti warisan budaya masjid pathok negara yang mencerminkan salah satu simbol pesantren yakni masjid. Lebih jauh dari itu, keberadaan pesantren di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilacak dari temuan Carey yang mengungkapkan bahwa terdapat 108 Kiai, 31 Haji, 15 Syekh, 12 Penghulu Yogyakarta dan 4 Kiai guru yang turut berperang bersama Pangeran Diponegoro dan setelah mereka berperang lalu mendirikan masjid-masjid dan pesantren-pesantren jauh dari pusat-pusat tangsi Belanda.⁴⁷

Keberadaan pesantren di DIY dalam perkembangannya sampai saat ini masih ada dan bahkan terus berkembang. Tercatat berdasarkan data dari Pangkalan Data Pondok Pesantren (PDPP) dari Kementerian Agama terdapat 319 Pesantren yang terdaftar dan memiliki Nomor Statistik Pondok Pesantren (NSPP).⁴⁸ Persebaran jumlah pesantren di DIY ini

⁴⁵ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pesantren dan Pendidikan Agama, Badan Legislasi DPR RI, 2018, hlm.24

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Zainul Milal Bizawe, *Masterpiece Islam Nusantara Sanad dan Jejaring Ulama Santri*, Ciputat Baru: Yayasan Comapas Indonesiatama, 2016, dikutip dalam Ahmad Royani, Pesantren dalam Bingkai Sejarah Kemerdekaan Indonesia, *Jurnal Islam Nusantara*, Vol. 02, No. 01. Januari-Juni 2018, hlm.124.

⁴⁸

https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp//loadpp?loadpp=&id_provinsi=34&page=1, diakses pada tanggal 11 Maret 2021



meliputi Kabupaten Kulon Progo dengan 59 Pesantren, Kabupaten Bantul dengan 89 Pesantren, Kabupaten Gunung Kidul dengan 33 Pesantren, Kabupaten Sleman dengan 103 pesantren, dan Kota Yogyakarta dengan 35 pesantren.⁴⁹

Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY di sisi lain mencatat bahwa, pada Tahun 2020 terdapat total 52.181 santri Pesantren di DIY.⁵⁰ Jumlah ini mengalami peningkatan dari Tahun 2017 yang berjumlah 49.590,00, Tahun 2018 berjumlah 49.562,00, serta Tahun 2019 yang berjumlah 45.371,00.⁵¹ Data ini menunjukkan cukup besarnya keberadaan pondok pesantren berserta santri pesantren di wilayah DIY.

Namun, di sisi lain, keberadaan pondok pesantren di DIY dapat dikatakan belum secara proporsional menampung keberadaan santri pesantren. Hal ini dapat ditunjukkan lewat data persebaran daya tampung santri pesantren di DIY pada tahun 2020 dalam tabel berikut:⁵²

Tabel 1.2
Daya Tampung Santri Pesantren DIY

No.	Daya Tampung (Santri)	Jumlah (buah)
1.	Kurang dari 100	193
2.	Antara 100-500	82
3.	Lebih dari 500	75

Keberadaan uraian daya tampung pondok pesantren pada Tahun 2020 di atas tidak proporsional dengan data jumlah santri Pesantren di DIY pada Tahun 2020 yang mencapai total 52.181 santri. Adanya kendala permasalahan pesantren ini di sisi lain dihadapkan dengan adanya arus

⁴⁹ <https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik?id=34>

⁵⁰ http://bappeda.jogjaprovo.go.id/dataku/pencarian_data/index, diakses pada tanggal 11 Maret 2021

⁵¹ *Ibid.*

⁵² http://bappeda.jogjaprovo.go.id/dataku/data_dasar/index/322-jumlah-lembaga-pendidikan-keagamaan?id_skpd=27, diakses pada tanggal 11 Maret 2021



modernisasi pesantren. Pesantren dituntut untuk berkembang dan beradaptasi dengan adanya kemajuan teknologi dan derasnya arus informasi yang tidak mengenal Batasan waktu dan territorial lagi. Segala akses informasi dan budaya dapat sampai ke Pesantren dalam hitungan sekejap. Pesantren di sisi lain dihadapkan dengan tantangan untuk terus menjaga karakter aslinya sebagai lembaga subkultur yang memiliki peran penting menjalankan pembibingan 3 (tiga) fungsi penting, yakni, (1) fungsi religious (*diniyah*); (2) fungsi sosial (*itjtim'iyah*) dan (3) fungsi edukasi (*tarbiyah*).⁵³

Dalam upaya mewujudkan pesantren yang berkualitas, terdapat hambatan dan permasalahan lain yang dihadapi pesantren. Salah satu hambatan ini berkaitan dengan keberadaan bangunan pondok atau asrama dan masjid atau musala dalam memenuhi daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan bagi santri, kiai dan orang lain yang berada di pesantren. Keberadaan bangunan pondok atau asrama menjadi entitas penting yang menyokong keberadaan pesantren. Bangunan pondok dan asrama menjadi tempat tinggal baik bagi para santri atau bahkan pengurus pesantren. Oleh karenanya, terdapatnya bangunan pondok atau asrama yang cukup menampung penghuni, nyaman, bersih, sehat, dan aman menjadi salah satu faktor yang berperan penting dalam mewujudkan pesantren yang berkualitas.

Selain pondok atau asrama, keberadaan masjid atau musala juga memiliki kedudukan penting dalam menyokong keberadaan pesantren. Tercatat, masjid atau musala di pesantren tidak hanya difungsikan sebagai tempat ibadah atau bersembahyang semata. Namun, berperan pula sebagai tempat melaksanakan fungsi pendidikan bagi para santri. Oleh karenanya, keberadaan bangunan masjid atau musala yang mampu menampung jamaah secara nyaman, bersih, sehat, dan aman tidak bisa dilepaskan dalam upaya mewujudkan pesantren yang berkualitas.

Adanya ruang permasalahan ini memberikan konsekuensi logis akan perlunya dukungan bagi pesantren untuk tetap ada dan mampu memaksimalkan fungsi keberadaannya. Upaya dukungan terhadap

⁵³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pesantren, hlm.69



pesantren ini sebenarnya telah dijembatani oleh hadirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Negara dalam UU Pesantren ini menyadari keberadaan penting pesantren yang perlu untuk didukung dan dijaga. Oleh karenanya, UU Pesantren memberikan ruang hadirnya negara lewat pemerintah baik pusat dan daerah untuk memberikan dukungan dan fasilitasi kepada pesantren. Adanya ruang dukungan dan fasilitasi pesantren ini perlu ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah DIY guna mendukung keberadaan pesantren dalam menjalankan ketiga fungsi utamanya serta mengatasi permasalahan empiris yang telah diuraikan di atas.

D.Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara

Keberadaan Rancangan Peraturan Daerah DIY tentang Pesantren (selanjutnya disebut Raperda Pesantren) tentu akan memberikan dampak, baik kepada pemerintah, pesantren, masyarakat, maupun dari segi aspek beban keuangan negara. *Pertama*, dari aspek pemerintah, keberadaan Raperda Pesantren akan memberikan kewenangan dan tugas tambahan kepada Pemerintah Daerah DIY, terkhusus untuk melakukan penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi Pesantren. *Kedua*, dari aspek pesantren, keberadaan Raperda pesantren akan memberikan hak dan tanggung jawab kepada pesantren sebagai perwujudan dari asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi pesantren. Pesantren di sisi lain akan diberikan ruang untuk dapat mengajukan permohonan dukungan dan fasilitasi pesantren kepada Pemerintah Daerah. *Ketiga*, dari aspek masyarakat, keberadaan Raperda Pesantren ini akan memberikan ruang kepada masyarakat untuk terlibat dalam upaya penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi Pesantren sebagai entitas yang tidak terlepas dari masyarakat itu sendiri.

Keberadaan Raperda Pesantren ini juga akan mengakomodir pihak pemerintah, pesantren, masyarakat serta kalangan akademisi ke dalam suatu dewan yang memiliki fungsi untuk membantu pelaksanaan penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi Pesantren. Adanya dampak



tersebut tentu secara langsung akan berdampak pula kepada beban keuangan Pemda DIY yang tertuang di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Beban keuangan Pemda DIY akan mengakomodir jalannya pelaksanaan kewenangan penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi pesantren, baik terhadap pembangunan pesantren, fungsi dakwah pesantren, serta dalam pemberdayaan masyarakat.

Sekretariat DPRD DIY



BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

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

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pesantren. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah Provinsi yang akan dibentuk.

Adapun peraturan perundang-undangan yang dikaji dalam naskah akademik ini meliputi: (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren; (4) Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren (5) Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren; dan (6) Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan.



A. Kajian Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Terkait

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional negara serta menjadi *fundamental norm* dalam sistem hukum nasional telah memberikan amanat melalui Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.

Kemudian di dalam Pasal 29 ayat (1) dinyatakan bahwa Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa lebih lanjut dalam Pasal 29 ayat (2) mengatur bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Kedua pasal tersebut menjadi norma dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan bagi setiap orang untuk memeluk dan menjalankan agamanya. Proses yang dilakukan di dalam Pesantren merupakan perwujudan dari kebebasan menjalankan agama serta memilih pendidikan dan pengajaran dalam sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia.

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Keistimewaan DIY) merupakan salah satu undang-undang spesifik mengatur dan menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Konsekuensi yuridis atas adanya UU Keistimewaan DIY ini ialah diberikannya kewenangan istimewa kepada DIY. Kewenangan Istimewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 UU Keistimewaan DIY adalah *wewenang*



tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Adapun satu dari 5 (lima) tujuan pengaturan keistimewaan DIY menurut UU Keistimewaan DIY ialah *melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.*⁵⁴ Pasal 5 ayat (6) UU Keistimewaan DIY lebih lanjut mengatur bahwa pelembagaan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten tersebut diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.

Apabila tujuan pengaturan keistimewaan DIY di atas direlasikan dengan kewenangan keistimewaan DIY, maka kewenangan keistimewaan tersebut menjadi sarana dalam pencapaian tujuan. Salah satu kewenangan dalam urusan keistimewaan yang memiliki relasi dengan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta menurut UU Keistimewaan DIY ini adalah kewenangan kebudayaan.⁵⁵

Pesantren sebagaimana telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, secara historis memiliki hubungan kekerabatan dengan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, oleh karena itu juga merupakan bagian dari warisan budaya Yogyakarta. Dengan demikian, keberadaannya juga perlu untuk dijaga dan dikembangkan.

Pasal 31 UU Keistimewaan DIY mengatur lebih lanjut mengenai kewenangan kebudayaan. Kewenangan kebudayaan tersebut diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa

⁵⁴ Pasal 5 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

⁵⁵ Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta



Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan.

Dengan demikian, UU Keistimewaan DIY juga menjadi dasar yuridis bagi pengaturan pesantren di DIY. Aspek mendasar yang menjadi pijakan dalam mengatur pesantren di DIY menurut UU Keistimewaan DIY ini adalah mengenai kebudayaan. Hal itu mengingat dan memerhatikan bahwa pesantren merupakan bagian dari warisan dan kekuatan budaya di DIY.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Sebagaimana pembahasan di atas, pesantren dalam konteks ini didudukkan sebagai bagian dari unsur kebudayaan DIY. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Pemda) menentukan bahwa urusan pemerintahan di bidang kebudayaan tergolong dalam urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.⁵⁶

Daerah Provinsi dalam sub urusan pemerintahan di bidang kebudayaan memiliki beberapa wewenang antara lain: (1) pengelolaan kebudayaan yang masyarakat pelakunya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi; (2) pelestarian tradisi yang masyarakat penganutnya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi; (3) pembinaan lembaga adat yang penganutnya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

Meski daerah provinsi tidak diberi wewenang untuk menyelenggarakan sub urusan warisan budaya, namun khusus DIY dapat menyelenggarakan urusan tersebut berdasarkan UU Keistimewaan DIY. Dengan demikian, jelas bahwa DIY memiliki wewenang untuk

⁵⁶ Pasal 12 ayat (2) huruf p UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja



menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kebudayaan maupun warisan budaya dalam hal mengatur pesantren di DIY.

4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren mengatur mengenai penyelenggaraan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat yang dimiliki oleh pesantren.

Dalam undang-undang ini, terdapat perluasan peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk kemudian memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren kedalam berbagai bentuk diantaranya: a) bantuan keuangan; b) bantuan sarana dan prasarana; c) bantuan teknologi; dan d) pelatihan keterampilan.

Undang-undang ini mengatur sejumlah urusan dan kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pesantren yang diantaranya, pertama memfasilitasi pondok atau asrama. Kedua, memfasilitasi masjid atau musala. Ketiga, memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah. Keempat, memberikan dukungan dan fasilitasi ke pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat. Kelima, membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (UU Pesantren) merupakan satu-satunya undang-undang yang spesifik mengatur mengenai pesantren di Indonesia. UU Pesantren mengatur peran Pemerintah Daerah sesuai kewenangan yang dimiliki untuk mendukung dan memfasilitasi pesantren.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah Daerah mendapatkan peran antara lain: (1) memfasilitasi pondok atau asrama pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan;⁵⁷ (2) memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan;⁵⁸ (3) memberikan dukungan dan fasilitasi ke pesantren

⁵⁷ Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

⁵⁸ Pasal 42 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren



dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat;⁵⁹ dan (4) membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁰

UU Pesantren belum mengatur lebih lanjut sehubungan dengan pelaksanaan peran Pemerintah Daerah dalam mendukung dan memfasilitasi pesantren. Oleh karena adanya peran di atas, maka Pemerintah Daerah (termasuk dalam hal ini DIY) perlu melakukan pengaturan lebih lanjut guna melaksanakan pembagian peran tersebut. Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah DIY tentang Pesantren menjadi penting guna melaksanakan UU Pesantren di DIY.

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

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 48 ayat (5) dan Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren serta dalam rangka optimalisasi pendanaan dalam penyelenggaraan pesantren untuk menunjang fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat, perlu menetapkan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren (Perpres No. 82 Tahun 2021).

Dalam Pasal 48 Bab Pendanaan mengatur diantaranya terkait dengan:

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

⁵⁹ Pasal 46 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

⁶⁰ Pasal 48 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren



dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Sesuai dengan Pasal 48 ayat (2) UU Pesantren tersebut, pemerintah daerah membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui APBD sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi sebuah delegasi bagi pemerintah daerah untuk ikut serta memberikan pendanaan bagi penyelenggaraan pesantren yang kemudian diwujudkan dalam bentuk fasilitasi pesantren.

Lebih lanjut melalui Pasal 9 ayat (2) dan (3) Perpres No. 82 Tahun 2021, pendanaan penyelenggaraan pesantren yang bersumber dari pemerintah daerah diatur, bahwa pendanaan penyelenggaraan pesantren sebagaimana dimaksud dialokasikan melalui mekanisme hibah untuk membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren dalam fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Dan pendanaan penyelenggaraan pesantren sebagaimana dimaksud dimasukkan dalam klasifikasi, kodifikasi, dan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan daerah yang diatur oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Selanjutnya, dalam Perpres No. 82 Tahun 2021, hibah adalah pemberian barang, uang, atau jasa dengan pengalihan hak untuk kepentingan pesantren dan dituangkan dalam perjanjian hibah. Dalam konteks penyelenggaraan keuangan daerah, hibah yang diselenggarakan untuk pendanaan penyelenggaraan pesantren masuk dalam komponen pengeluaran dalam jenis Belanja Hibah yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Sehingga pengalokasian Belanja Hibah termasuk dalam hal ini yang digunakan untuk pendanaan pesantren, harus tertuang ke dalam APBD daerah.

Penyusunan APBD daerah juga didasarkan pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), oleh karenanya agar mekanisme pemberian



hibah atau pendanaan yang berasal dari APBD daerah ini dapat terselenggara, pemerintah daerah harus menyusun RKPD yang juga salah satu komponennya memuat tentang pendanaan pesantren melalui Belanja Hibah maupun rencana program kerja yang berkaitan dengan fasilitasi penyelenggaraan pesantren.

Dalam penyusunan RKPD harus memenuhi tiga prinsip yakni *Participative*, yaitu rakyat harus harus turut serta dalam prosesnya; *Sustainable*, yang artinya perencanaan tidak hanya terdiri atas satu tahap akan tetapi harus berlanjut atau berkesinambungan; dan *Holistic* yang artinya menyeluruh. Dengan ketiga prinsip ini, maka jika di implementasikan dalam pendanaan penyelenggaraan pesantren terkait fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat, maka program kerja yang dibuat oleh pemerintah daerah pun juga harus mendapat dukungan masyarakat dalam proses perencanaannya, berkesinambungan, dan menyeluruh. Untuk Tahun 2022, RKPD yang di susun oleh pemerintah daerah dapat mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2021.

Dengan demikian dengan adanya konsistensi antara RKPD dengan APBD dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, maka akan terwujud sinergitas antara perencanaan dengan penganggaran untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemanfaatan sumber daya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Harapannya, pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan (*stakeholders*) menjalankan peran dan kewenangannya masing-masing yang terintegrasi dengan rencana tata ruang dan dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

5. Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren (Permenag No. 30 Tahun 2020) merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun



2019 tentang Pesantren. Secara umum, peraturan tersebut mengatur terkait dua hal yaitu terkait tata pendirian pesantren dan tata penyelenggaraan Pesantren. Peraturan tersebut merupakan atribusi dari Pasal 7 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren yang memberikan wewenang kepada peraturan menteri untuk mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian pesantren dan penyelenggaraan pesantren.

Permenag No. 30 Tahun 2020 mengatur mekanisme tata cara pendirian pesantren yang harus memenuhi berbagai persyaratan dan mekanisme. Dalam hal ini, Kepala Kantor Kementerian Agama memiliki tanggung jawab terhadap pemeriksaan pemenuhan kriteria pendirian pesantren yang dipersyaratkan. Kepala Kantor Kementerian Agama berhak menolak permohonan disertai dengan alasan dan menerbitkan rekomendasi. Lalu, mekanisme pendirian melalui Kepala Kantor Wilayah dan diteruskan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal. Pesantren yang telah memperoleh rekomendasi maka akan diberikan izin terdaftar oleh Menteri dalam bentuk Piagam Statistik Pesantren (PSP). Lebih lanjutnya, peraturan tersebut juga mengatur tata cara pendirian pesantren cabang.

Penyelenggaraan pesantren dalam Permenag No. 30 Tahun 2020 akan memperkaya materi muatan peraturan daerah ini. Beberapa ketentuan telah ada dalam UU Pesantren, terdapat pula ketentuan yang lebih dirinci dalam Permenag No. 30 Tahun 2020. Dalam pemenuhan kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Kiai dalam penyelenggaraan pesantren, dilakukan pembuktian sesuai dengan tempat atau kualifikasi pendidikan yang dijalani sebelumnya⁶¹. Dalam hal ini sebagai salah satu contoh tidak diatur secara rinci dalam UU Pesantren. Permenag No. 30 Tahun 2020 merinci hal-hal yang diatur dalam unsur-unsur paling sedikit yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pesantren.⁶²

Diatur dalam Permenag No. 30 Tahun 2020 bahwa dalam penyelenggaraannya, pesantren memiliki santri yang bermukim atau

⁶¹ Pasal 20 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren

⁶² Pasal 19 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren



menetap dan santri yang tidak menetap di dalam pondok atau asrama pesantren. Santri-santri tersebut harus tercatat dalam administrasi pesantren.⁶³ Pondok atau asrama pesantren berwujud ruang atau bangunan yang berada di lingkungan pesantren, baik itu di dalam pesantren maupun terdekat dengan pesantren. Pondok atau asrama tersebut harus memperhatikan aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan dan keamanan.⁶⁴ Begitu pula, masjid atau musala yang digunakan sebagai tempat pelaksanaan ibadah dan pembelajaran santri dan dapat digunakan untuk kegiatan masyarakat di sekitar pesantren juga harus memperhatikan aspek daya tampung serta menjaga kebersihan dan kenyamanan.⁶⁵

Kajian kitab kuning atau dirasah Islamiah dengan pola pendidikan muallimin dalam penyelenggaraan pesantren dilaksanakan secara sistematis, terintegrasi dan komprehensif dengan tetap menjaga kekhasan dan keunikan pesantren. Selain itu, kajian kitab kuning atau dirasah Islamiah diselenggarakan dengan menggunakan metode sorogan, bandongan, metode klasikal, terstruktur, berjenjang, dan/atau metode pembelajaran lain seperti *muhafadzah*, *muhadharah*, *munazharah*, *mudzakarah*, dan *bahtsul masail*.⁶⁶

Pemerintah daerah dalam kaitannya dengan Permenag No. 30 Tahun 2020 tidak disebutkan dengan jelas. Apabila merujuk kepada UU Pesantren, maka dalam peraturan tersebut, pemerintah daerah akan sangat memiliki kewenangannya terkait pemenuhan fasilitas pembelajaran, berupa pondok atau asrama dan masjid atau musala. Terutama kepada pemenuhan persyaratan bangunan dengan memperhatikan aspek-aspek yang telah disebutkan di masing-masing bangunan.

⁶³ Pasal 21 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren

⁶⁴ Pasal 22 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren

⁶⁵ Pasal 23 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren

⁶⁶ Pasal 24 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren



6. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan (Perdais DIY 3/2017) merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 31 ayat (2) UU Keistimewaan DIY. Perdais DIY 3/2017 mengatur sistem pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan DIY meliputi: (1) penentuan objek kebudayaan; (2) perencanaan; (3) pemeliharaan; (4) pengembangan; (5) pengelolaan; (6) pembagian tugas dan wewenang; (7) penghargaan; (8) penentuan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten; dan (9) pelibatan peran dan tanggung jawab masyarakat.

Melihat keterlibatan pesantren dalam berbagai peristiwa sejarah sebagaimana telah diuraikan dalam bab sebelumnya, baik dari sisi sosial, budaya, ekonomi, politik, dan bahkan revolusi fisik, maka tampaknya pesantren sebagai bagian dari gerak perkembangan kebudayaan DIY terutama Keraton Yogyakarta. Juga melihat bagaimana Islam begitu berpengaruh dalam kehidupan Keraton, maka tidak bisa tidak Pesantren menjadi bagian dari pelestari kebudayaan Keraton. Di antara keduanya terdapat benang merah kebudayaan yang saling menguatkan. Keraton mengamalkan ajaran Islam dan mendukung keberadaan Pesantren, di sisi lain, Pesantren menjadi salah satu piranti yang mempertahankan kebudayaan Keraton. Hubungan keduanya hanya dapat ditemukan di Yogyakarta. Selain di kota budaya ini, kekuasaan kerajaan dan Pesantren tidak dapat berjalan bersamaan.

Pesantren juga memiliki kaitan erat dengan objek kebudayaan DIY. Pasal 5 Perdais DIY 3/2017 juga menegaskan bahwa objek kebudayaan meliputi, (1) nilai-nilai budaya; (2) pengetahuan dan teknologi; (3) bahasa; (4) adat istiadat; (5) tradisi luhur; (6) benda; dan (7) seni. Pesantren memiliki kaitan erat dengan objek kebudayaan ini yakni,

Pertama, nilai-nilai budaya. Nilai merupakan suatu tipe kepercayaan yang berada dalam ruang lingkup atau menghindari suatu



tindakan yang pantas dilakukan atau tidak. Hal ini berarti berhubungan dengan pemaknaan dari suatu objek nilai yang dapat diartikan sebagai suatu pemikiran atau konsep mengenai apa yang dianggap penting bagi seseorang dalam kehidupannya. Dengan kata lain, nilai merupakan kepercayaan yang diyakini kebenarannya dan dijadikan pandangan hidup bagi secara individual maupun kolektif.

Nilai-nilai budaya berarti suatu kebudayaan yang diyakini kebenarannya oleh sekelompok masyarakat dan dilakukan secara terus-menerus sehingga menjadi tradisi. Yogyakarta dikenal dengan budayanya yang adi luhung, dan siapa saja yang hidup di Yogyakarta akan bersentuhan dengan nilai-nilai budayanya. Demikian pula Pesantren. Akan tetapi, Pesantren tidak hanya bersentuhan tetapi juga menginternalisasi nilai-nilai tersebut. Hal ini karena terdapat kesamaan antara budaya di Pesantren itu sendiri dengan budaya di Yogyakarta.

Beberapa nilai budaya yang diinternalisasi di Pesantren adalah:

a. Sopan Santun

Nilai budaya ini merupakan hal pertama yang diajarkan di Pesantren. Santri wajib mengetahui sopan santun, baik kepada pengasuh/kiai, guru, maupun kepada sesama santri. Misalnya seperti berjalan menunduk ketika bertemu dengan kiai atau guru, bersalaman, dan lain sebagainya.

b. Toleransi

Berbeda dengan Pesantren di luar Yogyakarta, para santri dari mana pun asalnya, diperlakukan dengan sama. Di Jawa Timur maupun Jawa Tengah misalnya, jika seorang santri yang merupakan keturunan dari seorang kiai besar, ia akan mendapatkan perlakuan yang berbeda. Hal ini tidak terjadi di Yogyakarta karena sikap toleran yang tinggi. Duduk sama rata, berdiri sama tinggi, diterapkan di Pesantren di Yogyakarta.

c. Tolong-menolong

Falsafah yang sangat dikenal di Yogyakarta seperti *mangan ora mangan kumpul*, sangat mudah ditemukan di Pesantren. Hal ini karena para santri merupakan orang-orang merasa bernasib yang



sama dan jauh dari keluarga, maka saling tolong menolong menjadi kunci dalam kehidupan sehari-hari. Falsafah di atas tidak hanya berlaku dalam urusan perut, melainkan juga dalam berbagai urusan lainnya. Hingga para santri lulus, ikatan yang terbangun dari tolong-menolong ini terus berlanjut.

d. Gotong Royong

Budaya gotong royong tampak meriah ketika para santri diberi tugas kelompok, baik tugas akademik kepesantrenan maupun tugas fisik seperti pembangunan asrama atau Pesantren. Tidak seorang yang akan menganggur jika diberi tugas oleh Pesantren maupun kiai. Seluruh santri akan dengan senang hati mengerjakannya.

e. *Nerima*

Nerima merupakan sikap santri terhadap banyak hal. *Nerimo ing pandum*, falsafah ini mengakar dalam diri para santri karena terbiasa melakukan tirakat dan hidup sederhana.

Di luar kelima nilai-nilai budaya di atas, masih banyak terdapat nilai-nilai budaya lainnya. Seperti budaya antre, disiplin, bertanggung jawab, dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, dari tahun ke tahun, jumlah santri di Yogyakarta semakin meningkat.

Kedua, pengetahuan teknologi. Pengetahuan teknologi yang dimaksud meliputi permainan rakyat, olahraga, penanggalan tradisional, pakaian dan tata rias, kain, kuliner, jamu, pertanian, sistem irigasi, sistem ekonomi, arsitektur, dan kearifan tentang alam. Kesemuanya terinternalisasi dalam pesantren. Di antara pengetahuan teknologi yang dapat ditemukan di semua pesantren adalah penanggalan tradisional, olahraga, pakaian dan tata rias, kain, kuliner, sistem ekonomi, dan arsitektur. Sementara untuk pakaian dan tata rias, pertanian, sistem irigasi, dan kearifan tentang alam terdapat di beberapa Pesantren. Hal ini yang kemudian mendorong Pesantren memiliki spesifikasi atau penjurusan tertentu.



Pada penanggalan tradisional atau penanggalan Jawa atau penanggalan tinggalan Sultan Agung, seluruh Pesantren menggunakannya untuk beberapa hal. Yaitu untuk menandai peringatan atau haul pengasuh Pesantren, pengajian, masa pengajaran, dan lain sebagainya. Di antara yang paling tampak adalah menggunakan Hari Jumat sebagai hari libur, bukan hari Minggu. Pun demikian di Pesantren digunakan hari Ahad, bukan Minggu yang tidak terdapat dalam penanggalan Jawa.

Pada pengetahuan teknologi berikutnya, olahraga menjadi hal penting yang dilakukan oleh para santri di Pesantren. Olahraga yang paling banyak diminati yang bersifat kolektif seperti sepak bola, voli, pencak silat, dan lain sebagainya. Tidak sedikit pula Pesantren yang memfasilitasi para santri untuk olahraga panahan, dan renang.

Sementara untuk penampilan para santri, Pesantren mewajibkan para santri untuk berpakaian secara sederhana, menutup aurat, dan tidak mencolok. Meski demikian, keterampilan merias bagi santri putri diajarkan di beberapa Pesantren. Kesederhanaan lainnya ditunjukkan dalam hal kuliner. Di Pesantren sendiri, kuliner menjadi hal pokok karena kebanyakan Pesantren harus menyediakan makanan untuk para santri. Untuk hal ini, tidak jarang disajikan makanan tradisional. Selain bahan bakunya mudah didapat, makanan tradisional cenderung lebih cepat memberi rasa kenyang tetapi tidak terlalu kenyang. Hal ini mendukung untuk kebutuhan para santri untuk mengaji dan beribadah.

Untuk mengatur keuangan, setiap Pesantren memiliki tata kelola keuangan tersendiri. Ada yang tradisional, ada pula yang modern. Hampir seluruh Pesantren memiliki koperasi yang umumnya dikelola oleh para santri. Di beberapa pesantren kemudian mendirikan Koperasi Pondok Pesantren atau disingkat Kopontren. Usahanya cukup variatif, seperti kuliner, swalayan, pos dan wartel, toko busana, toko buku (kitab), dan lain sebagainya.

Mengenai bentuk Pesantren, masing-masing Pesantren cukup variatif. Namun umumnya bercorak Islam dan mengarah ke Timur Tengah dan modern. Meski demikian, beberapa Pesantren di Yogyakarta



memilih bangunan tradisional dengan menggunakan atau mempertahankan bangunan limasan dan joglo sebagai tempat pembelajaran maupun asrama.

Ketiga, bahasa. Di seluruh Indonesia, bahasa pengantar yang digunakan di Pesantren adalah bahasa lokal atau tradisional. Sangat jarang Pesantren yang menggunakan bahasa pengantar dengan bahasa Indonesia. Inilah perbedaan mencolok antara Pesantren dengan instansi pendidikan lainnya.

Di Yogyakarta, bahasa Jawa menjadi bahasa utama, baik dalam pengajaran maupun kehidupan sehari-hari. Kiai atau guru yang mengajar akan menggunakan bahasa Jawa untuk menyampaikan materinya. Kecenderungannya menggunakan bahasa *kromo inggil*. Hal ini untuk menghormati materi ajar atau ilmu yang disampaikan. Misalnya untuk memberi makna pada kitab kuning, digunakan bahasa Jawa yang ditulis dengan huruf Arab atau yang dikenal dengan Arab Pegon. Demikian pula dalam kehidupan sehari-hari, tidak sedikit santri yang menggunakan bahasa kromo inggil untuk komunikasi, baik kepada kiai, guru, maupun kepada sesama.

Dari penjelasan di atas, diketahui bahwa Pesantren menggunakan bahasa Jawa, baik dalam tradisi lisan, ekspresi lisan, maupun manuskrip (memaknai kitab kuning). Selain itu, terdapat juga karya-karya para kiai yang ditulis dengan bahasa Jawa atau dalam bentuk syi'ir atau tembang Jawa yang dimodifikasi dengan pesan-pesan agama.

Keempat, adat istiadat. Adat istiadat yang dimaksud dalam bagian ini adalah tata kelola lingkungan, tata cara penyelesaian sengketa, ritual, dan upacara adat. Keempatnya dengan mudah ditemukan di Pesantren.

Untuk tata kelola lingkungan, Pesantren cukup ketat menerapkannya karena sadar bahwa Pesantren merupakan tempat komunal yang rawan penyebaran penyakit. Oleh sebab itu, Pesantren harus memiliki sanitasi yang baik, ketersediaan tempat sampah yang cukup, tempat pembuangan sampah yang jauh dari asrama, pengangkutan sampah yang rutin, dan bahkan beberapa pesantren



menerapkan daur ulang sampah. Selain itu, tanaman dan pepohonan juga mudah ditemukan di semua pesantren.

Adat istiadat selanjutnya yang mudah ditemukan di Pesantren adalah musyawarah. Musyawarah menjadi jalan utama jika terjadi kesalahpahaman maupun sengketa dalam berbagai persoalan. Musyawarah umumnya menjadi forum tertinggi di Pesantren sebelum kemudian diputuskan oleh pengasuh atau kiai. Selain untuk mencari jalan keluar atas sengketa, musyawarah dilakukan untuk mencari keputusan bersama dalam suatu hukum yang samar atau belum diketahui karena perubahan zaman. Hal ini biasa disebut sebagai *bahtsul masail*, musyawarah untuk membahas berbagai persoalan yang menjadi tantangan zaman. Forum ini merupakan forum akademik ilmiah di Pesantren.

Adat istiadat yang berhubungan ritual juga cukup mudah ditemukan di Pesantren. Dalam KBBI, ritual berarti berkenaan dengan ritus; hal ihwal ritus. Dalam tradisi Pesantren, ritual ini menjadi hal intim antara seorang hamba dengan Allah SWT. Ritual dalam dilakukan seorang diri maupun kolektif. Tradisi ini disebut sebagai *mujahadah* atau *wiridan*. Sementara untuk upacara adat, Pesantren kerap menjadi rujukan bagi masyarakat dalam penyelenggaraannya, utamanya untuk doa. Artinya, Pesantren tidak menolak dengan upacara adat karena hakikatnya merupakan ungkapan syukur masyarakat atas pemberian Allah SWT. Selain itu, tradisi tahlilan yang merupakan tradisi pesantren juga mudah ditemukan di masyarakat.

Kelima, tradisi luhur. Tradisi luhur yang dimaksud adalah *hamemayu hayuning bawana, sangkan paraning dumadi, manunggaling kawula gusti, pawukon*, motif batik, grebeg, labuhan, sekaten, joglo, limasan, beksan serimpi, dan macapat. Tidak semua tradisi tersebut ditemukan di Pesantren, namun diajarkan sebagai pengetahuan yang perlu dimiliki oleh para santri.

Falsafah *hamemayu hayuning bawana, sangkan paraning dumadi, manunggaling kawula gusti* merupakan ajaran tauhid yang diterima oleh semua santri. Dalam tradisi pesantren, dikenal dengan *hablum minallah*



dan *hablum minannas*. Yaitu ajaran yang mengatur hubungan manusia dengan Allah dan hubungan manusia dengan sesama makhluk (manusia, binatang, dan alam). Sementara untuk tradisi grebeg dan sekaten, merupakan ajaran Islam yang dimodifikasi dengan cara Jawa. Tentu tidak ada pertentangan dengan ajaran Pesantren. Bahkan dalam beberapa kesempatan, pihak Pesantren turut memeriahkan sekaten.

Tradisi lainnya yang ditemukan di Pesantren adalah jogja dan limasan. Di beberapa Pesantren dua bangunan Jawa ini mudah ditemukan. Tidak semata-mata indah dalam bentuk, melainkan juga upaya untuk melestarikan nilai-nilai tradisi. Hal ini didukung dengan adanya macapat yang dalam tradisi Pesantren dikenal dengan syiir. Sebagaimana ulama terdahulu, para kiai di Pesantren kerap menyampaikan ajaran Islam dengan melantunkan syiiran Jawa agar mudah diingat.

Keenam, benda. Benda yang dimaksud dalam bagian ini adalah objek benda kategori warisan budaya dan cagar budaya; serta objek benda bukan kategori warisan budaya dan cagar budaya tetapi memiliki nilai budaya.

Sebagaimana kita ketahui bahwa Keraton Yogyakarta memiliki berbagai bangunan warisan budaya yang mendukung keberadaan Islam, yaitu *masjid keprabon, prabot, pathoknegoro, dan kagungan (anugerah) dalem*. Jumlahnya pun tidak sedikit, yaitu 60 masjid yang tersebar di Yogyakarta dan Jawa Tengah. Di antara masjid-masjid itu, di Yogyakarta didiami atau berdekatan dan dijaga oleh Pesantren. Masjid Taqwa Wonokromo, Pleret, Bantul, dikelilingi oleh banyak pesantren seperti Pesantren Al Imam, Pesantren Assyuada', Pesantren Darul Qur'an Al Imam, Pesantren Fadlum Minallah, Pesantren Al Mahalli, Bodho Al Abyan, Al Wahbi, At Ta'abud, Tahfidzul Qur'an Nurul Istadz, Al Munajah, dan lain sebagainya. Di kecamatan Pleret tersebut, total terdapat 42 pesantren.

Kemudian Masjid Sulthoni Plosokuning, di sampingnya terdapat Pesantren Mursyidul Hadi, Pesantren Tamrinut Tullab, Pesantren Nashirut Thulaab, Pesantren Nailul Ula Sleman, dan lain sebagainya.



Sementara di sekitaran Masjid Jami' An-Nur Mlangi terdapat Pesantren Aswaja Nusantara, Pesantren Assalafiyyah, Pesantren Ar-Risalah, Pesantren Nur Iman, Pesantren Rifan, Pesantren Al Huda Mlangi, Pesantren Al Falahiyah, Pesantren Al-Quran Mlangi, Pesantren Al-Miftah, Pesantren Atbaa'ussalaf, Pesantren An Nasyath, dan lain sebagainya.

Di dekat Masjid Ad-Dorojatun Babadan terdapat Pesantren Ad Darojad, Qurrotu A'yun, Pesantren Mahasiswa An-Nur, Pesantren Nurul Hadi dan lain sebagainya. Sementara Masjid Nurul Huda Dongkelan, meski tidak begitu jauh dari Pesantren Krapyak dan Pesantren Al Munawwir Krapyak. Selain itu, masjid dan pesantren ini letaknya sangat dekat makam yang dalam tradisi memakamkan menggunakan tradisi pesantren.

Ketujuh, seni. Kesenian yang dimaksud dalam bagian seni ini adalah seni pertunjukan, seni rupa, seni sastra, film, seni musik, dan seni media. Seni di Pesantren menjadi keterampilan penting yang perlu dimiliki oleh santri sebagai manusia yang perlu mendapatkan tempat berekspresi. Akan tetapi, tidak seperti pada umumnya, seni di Pesantren mengalami akulturasi dengan Islam sehingga menambah wawasan atau bahkan genre tersendiri dalam kesenian. Dalam seni pertunjukan, di Pesantren diajarkan seni teater, ketoprak, wayang, karawitan, dan lain sebagainya. Untuk seni rupa kecenderungannya adalah seni kaligrafi dan tidak sedikit pula ditemukan seni rupa abstrak. Seni paling dominan dipelajari di Pesantren adalah sastra karena menjadi bagian kurikulum Pesantren yang biasa disebut dengan ilmu balaghah (ilmu sastra).

Sementara di beberapa Pesantren yang telah maju dan memiliki fasilitas memadai, seni film juga dikembangkan. Untuk seni musik, di Pesantren dikenal musik rebana, hadrah, karawitan, dan lain sebagainya.

Bagi Pesantren, kesenian bukan saja sebagai media ekspresi, melainkan digunakan sebagai media alternatif untuk berdakwah. Oleh sebab itu, muatan-muatan seni kerap kali berisikan ajaran Islam.

Dari seluruh objek kebudayaan di atas, maka dapat kita diketahui bahwa Pesantren erat hubungannya dengan praktik kebudayaan yang



biasa ditemukan di Yogyakarta atau di Keraton Yogyakarta serta yang diatur dalam ketentuan Pasal 5 Perdais Nomor 3 Tahun 2017. Pesantren tidak pernah menolak dengan keberadaan seni, justru menjadikan seni sebagai keterampilan tambahan dan mengelaborasikannya menjadi media dakwah.

Pesantren baik dari segi historis maupun sosiologis merupakan bagian dari warisan budaya sekaligus menjadi kekuatan budaya DIY. Dengan demikian, keberadaannya tentu perlu senantiasa dipelihara dan dikembangkan. Tujuannya adalah agar dapat menguatkan karakter dan jati diri masyarakat DIY; meningkatkan ketahanan budaya dan kontribusi budaya DIY di tengah peradaban dunia; terwujudnya pemerataan akses aktivitas berkebudayaan dan peningkatan apresiasi seni dan kreativitas karya budaya; dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat DIY.

Perdais DIY 3/2017 menjadi Perda yang sangat berkaitan dengan rancangan Perda DIY tentang Pesantren ini. Apabila rancangan Perda DIY tentang Pesantren ini kemudian dapat disahkan, maka keberadaannya turut melengkapi Perdais DIY 3/2017. Dengan demikian, rancangan Perda DIY tentang Pesantren menjadi semakin urgen dari segi yuridis, dikarenakan menjadi pelengkap dari Perdais DIY 3/2017 dalam rangka pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan di DIY, khususnya melalui pesantren.

B. Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait

Berdasarkan kajian di atas, dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah DIY pada dasarnya dapat dan perlu mengatur pesantren di DIY. Tidak ada benturan wewenang dengan Pemerintah Pusat bila Pemerintah Daerah DIY hendak mengaturnya. UU Pesantren justru menentukan pembagian peran Pemerintah Daerah untuk mendukung dan memfasilitasi pesantren di daerah.



Keberadaan Peraturan Daerah DIY tentang Pesantren akan berfungsi sebagai pelaksanaan UU tentang Keistimewaan DIY, UU tentang Pemda, dan UU tentang Pesantren. Selain itu juga akan melengkapi Perdas DIY tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan. Sebagaimana diketahui, bahwa saat ini di DIY belum terdapat Peraturan Daerah yang secara spesifik mengatur mengenai pesantren, terlebih dalam hal kedudukan pesantren sebagai warisan dan kekuatan budaya di DIY. Dengan demikian, rancangan Perda DIY tentang Pesantren ini nantinya tidak akan mencabut peraturan daerah DIY lainnya.

Sekretariat DPRD DIY



BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pesantren ini merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan ini dibentuk dengan mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶⁷

Landasan filosofis pembentukan Peraturan Daerah tentang Pesantren ini utamanya dilandaskan pada fakta empirik sebagaimana diungkapkan oleh Abdurrahman Wahid bahwa berbagai lembaga Pendidikan seperti pesantren merupakan subkultur (sistem nilai) yang memberikan muatan nilai spiritual dan moral pada setiap perilaku masyarakat dalam berbagai kegiatan: Pendidikan, budaya, ekonomi, sosial, kenegaraan, dll.⁶⁸ Sehingga tidak salah apabila Pesantren dianggap memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi Pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat.⁶⁹

Fungsi Pesantren tersebut menegaskan Pesantren sebagai salah satu wadah untuk membina generasi penerus bangsa dan masyarakat sebagaimana amanah Alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa yang kemudian dijabarkan dalam sistem Pendidikan Nasional. Pesantren mewujudkan sumber daya manusia yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, dan memegang teguh ajaran Islam *rahmatan lil'alam* serta

⁶⁷ Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hlm. 6

⁶⁸ Abdurrahman Wahid, *Menggerakkan Tradisi: Esai-Esai Pesantren*, LKis, Yogyakarta, 2010, hlm. 169-178.

⁶⁹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, 2018, hlm. 70-74.



nilai-nilai luhur bangsa Indonesia dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁰

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa keberadaan pesantren memiliki peran penting sebagai upaya mengejewantahkan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa serta kemanusiaan yang beradil dan beradab dalam membentuk insan Indonesia yang berpendidikan serta bagi penduduk yang Beragama Islam dapat menjadi tempat pendidikan dan pengajaran keislaman. Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa keberadaan pesantren menjadi entitas atau lembaga yang memiliki peran penting dalam upaya mewujudkan tujuan Bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Alinea Ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 yakni untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain itu, pesantren juga memiliki akar dan kedekatan yang kuat dengan masyarakat. Hal ini dapat terlihat dari sejarah kelahiran pesantren yang sudah dimula pada abad 14-15 di era Wali Songo serta perannya menjadi salah satu motor penggerak kemerdekaan Bangsa Indonesia.

Dalam konteks kedaerahan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Pesantren memiliki fungsi pelestari nilai-nilai budaya yang terintegrasi dalam kegiatan sehari-hari di pesantren yang ada di DIY.⁷¹ Lebih luas lagi, Nurcholis Madjid, dari sisi historis pesantren tidak hanya identik dengan makna keislaman, tapi juga mengandung keaslian Indonesia (*indigenous*), artinya Pesantren di DIY pun merupakan warisan budaya khas DIY.⁷² Hal ini terlihat dari eksistensi Pesantren yang menyelaraskan dan menyeimbangkan budaya di Daerah Istimewa Yogyakarta, terdapat banyak bukti seperti warisan pathok negara, bahkan salah satu pesantren berada tepat di garis imajiner yang membentuk keselarasan Yogyakarta. Selain itu, sistem nilai dalam penyusunan *paugeran* Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat pun, sangat erat kaitannya dengan budaya Islam yang tidak dapat terlepas dari peran

⁷⁰ Selaras dengan tujuan Pendidikan Nasional, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

⁷¹ Mu'ammam, Pilar-Pilar Peradaban Pesantren: Potret Potensi dan Peran Pesantren sebagai Pusat Peradaban, *Jurnal Madaniyah*, Edisi VII Agustus 2014, hlm. 282-285.

⁷² Nurcholis Madjid, *Bilik-Bilik Pesantren.... Op.Cit*, hlm. 3.



Pesantren di Yogyakarta.⁷³ Sehingga, peran pesantren sebagai bagian dari kekuatan budaya tidak dapat dinafikan dan telah sesuai dengan filosofi kedudukan Keraton Ngayogyakarta yang memandang kebudayaan sebagai *paugeran kang adiluhung* (pranata yang luhur).⁷⁴ Oleh karena itu, Pesantren harus senantiasa dipelihara dan dikembangkan.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pesantren ini merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.⁷⁵

Berdasarkan uraian historis, pesantren memiliki akar sejarah yang kuat dalam masyarakat Indonesia sebagai lembaga yang berperan menyiarkan agama Islam. Tercatat, sejak abad 14-15, di era Wali Songo telah menggunakan lembaga pesantren sebagai sarana menyebarkan dakwah keislaman di masyarakat.⁷⁶ Selain sebagai lembaga dakwah, dalam perkembangannya pesantren pun memiliki peran penting sebagai entitas atau lembaga pendidikan dan pengajaran keislaman. Pesantren menjadi salah satu tempat bagi masyarakat untuk menciptakan insan manusia yang tidak hanya kuat dalam agamannya tetapi pandai dalam pemikirannya.

⁷³ Mark R. Woodwar, *Islam Jawa: Kesalehan Normatif Versus Kebatinan*, LKiS, Yogyakarta, 1999, hlm. 91-92, dikutip dalam Triwahyuningsih, *Eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Implikasinya terhadap Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Ringkasan Disertasi, UMS, 2020, hlm. 105.

⁷⁴ Triwahyuningsih, *Eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Implikasinya terhadap Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Ringkasan Disertasi, UMS, 2020, hlm. 2.

⁷⁵ Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁷⁶ Ahmad Baso, "Sejarah Lahirnya Pesantren berdasarkan naskah Babad Cirebon", koleksi Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, jumantara, Vol.9, No.1, Tahun 2018, hlm.1-28



Keberadaan Pesantren di Daerah Istimewa Yogyakarta secara historis sosiologis memiliki hubungan kekerabatan dengan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan merupakan warisan budaya. Hubungan kekerabatan dapat ditemukan salah satunya apabila ditarik jauh dengan mempertemukan hubungan pesantren dengan Pangeran Diponegoro. Zainul Milal Bizawe menyitir dari temuan Carey mengungkapkan bahwa di Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam naskah Jawa dan Belanda, terdapat 108 Kyai, 31 Haji, 15 Syekh, 12 Penghulu Yogyakarta dan 4 Kyai guru yang turut berperang bersama Diponegoro, setelah Pangeran Diponegoro ditangkap, mereka menyebar dan mendirikan basis-basis perlawanan dengan mendirikan masjid-masjid dan pesantren pesantren jauh dari pusat-pusat tangsi Belanda.⁷⁷

Terkait dengan hubungan pesantren sebagai warisan budaya,⁷⁸ Ngarsa Dalem telah menyarankan agar pesantren dapat berkolaborasi dengan Keraton. Sebab antara Keraton dengan pesantren sebenarnya ada hubungan erat. Apalagi di Kraton juga terdapat manuskrip yang ditulis menggunakan huruf Arab Pegon. Huruf Arab Pegon adalah huruf Arab yang dimodifikasi untuk menuliskan bahasa Jawa dan juga Sunda. Berbeda dengan huruf Jawa yang ditulis gundul, Pegon hampir selalu dibubuhi tanda vokal. Jika tidak, maka tidak disebut Pegon lagi.⁷⁹

Berdasarkan alasan-alasan serta data-data sebagaimana lebih detail telah diuraikan dalam bab tentang kajian empiris, maka Pesantren beserta seluruh entitas yang ada bersama Pesantren harus senantiasa dipelihara dan dikembangkan, karena itu perlu mendapat dukungan dan fasilitasi dari Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsinya.

⁷⁷ Zainul Milal Bizawe, *Masterpiece Islam Nusantara Sanad dan Jejaring Ulamak Santri*, Ciputat Baru: Yayasan Comapas Indonesiatama, 2016, dikutip dalam Ahmad Royani, Pesantren dalam Bingkai Sejarah Kemerdekaan Indonesia, *Jurnal Islam Nusantara*, Vol. 02, No. 01. Januari-Juni 2018, hlm.124.

⁷⁸ Said Aqil Siradj, *Islam Sumber Inspirasi... Op.Cit*, hlm. 3-9.

⁷⁹ <https://jogjapro.go.id/berita/detail/sultan-pesantren-perlu-berkolaborasi-dengan-keraton> diakses pada 8 Maret 2021.



C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis, dibedakan menjadi dua, yaitu landasan yuridis formal (dan landasan yuridis materiil. Yang dimaksud formal/formil atau aspek prosedural menyangkut landasan formal konstitusional pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan aspek materiil menyangkut materi muatan yang harus diatur dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis dan tingkatannya (hierarki sesuai dengan apa yang diperintahkan baik secara tegas maupun secara tersirat dalam UUD NRI 1945 dan/atau berdasarkan asas konstitusionalisme serta asas negara hukum (*rule of law*).⁸⁰

Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis sebagaimana telah dikaji dalam BAB III naskah akademik ini meliputi: (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren; dan (4) Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan.

Dalam UU Pesantren ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi pondok atau asrama, masjid atau musala untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, Kesehatan, dan keamanan.⁸¹ Selain itu, pemerintah daerah juga dapat menjadi salah satu sumber pembiayaan majelis musyayikh,⁸² memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan,⁸³ jenis bantuan

⁸⁰ Evi Noviawati, *Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Galuh, Volume 6, 2018, hlm. 54-55.

⁸¹ Pasal 11 Undang-Undang 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

⁸² Pasal 32 Undang-Undang 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

⁸³ Pasal 42 Undang-Undang 18 Tahun 2019 tentang Pesantren



dari pemerintah daerah kepada pesantren,⁸⁴ dan pendanaan dari pemerintah daerah dalam membantu pendanaan untuk pesantren.⁸⁵ Dalam memfasilitasi, diharapkan bangunan gedung pesantren yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat memenuhi standar kualifikasi bangunan gedung yang dibuat oleh pemerintah, agar aspek keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan bangunan gedung bagi para santri.⁸⁶

Dalam UU PEMDA, meskipun tidak diatur secara spesifik kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pesantren, namun pemerintah daerah diberikan kewenangan oleh UU Pesantren, sehingga pendelegasiannya tidak dari UU PEMDA, melainkan dari UU Pesantren. Selain itu, berbagai peraturan perundang-undangan, baik selevel UU, Perpres, maupun PMA yang mengatur mengenai pesantren dan/atau fasilitasi penyelenggaraan pesantren, termasuk pendanaannya.

UU Keistimewaan DIY mengatur lebih lanjut mengenai kewenangan kebudayaan. Kewenangan kebudayaan tersebut diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan. Dengan demikian, UU Keistimewaan DIY juga menjadi dasar yuridis bagi pengaturan pesantren di DIY. Aspek mendasar yang menjadi pijakan dalam mengatur pesantren di DIY menurut UU Keistimewaan DIY ini adalah mengenai kebudayaan. Hal itu mengingat dan memerhatikan bahwa pesantren merupakan bagian dari warisan dan kekuatan budaya di DIY.

Berdasarkan kajian di atas, dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah DIY pada dasarnya dapat dan perlu mengatur pesantren di DIY. Tidak ada

⁸⁴ Pasal 46 Undang-Undang 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

⁸⁵ Pasal 48 Undang-Undang 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

⁸⁶ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung



benturan wewenang dengan Pemerintah Pusat bila Pemerintah Daerah DIY hendak mengaturnya. UU Pesantren justru menentukan pembagian peran Pemerintah Daerah untuk mendukung dan memfasilitasi pesantren di daerah.

Sebagaimana Lampiran I UU P3, bahwa landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, 1) peraturan yang sudah ketinggalan, 2) peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, 3) jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, 4) peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau 5) peraturannya memang sama sekali belum ada.⁸⁷ Oleh karena itu, Peraturan Daerah tentang Pesantren di Daerah Istimewa Yogyakarta. menjadi bukti kehadiran Pemerintah Daerah. Selain itu, Peraturan Daerah ini menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Daerah dalam memberikan rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi kepada Pesantren yang telah dan akan berkontribusi bagi pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁸⁷ Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



BAB V

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

A. Sasaran yang akan Diwujudkan, Arah, dan Jangkauan Pengaturan

Keberadaan pesantren memiliki akar yang kuat dan penting dalam struktur masyarakat di Indonesia. Setidaknya, terdapat 3 fungsi pesantren, yakni, (1) fungsi religious (*diniyah*); (2) fungsi sosial (*itjtim'iyah*)⁸⁸ dan (3) fungsi edukasi (*tarbiyah*).⁸⁸ ketiga fungsi ini dijalankan pesantren dalam rangka mewujudkan kemaslahatan masyarakat di sekitar.

Negara lewat kelahiran UU Pesantren kemudian menyadari bahwa keberadaan pesantren ini perlu untuk didukung dan disokong. UU Pesantren kemudian memberikan ruang kepada pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, untuk dapat memberikan dukungan dan fasilitasi bagi pesantren, dalam 3 (tiga) hal, yakni, (1) pembangunan masjid atau musalla dan pondok atau asrama pesantren; (2) penyelenggaraan fungsi dakwah; (3) penyelenggaraan fungsi pemberdayaan masyarakat.

Keberadaan ketentuan tersebut tentu juga melekat kepada Pemda DIY. Hal ini juga didukung lewat keberadaan pesantren di DIY yang memiliki akar sejarah, sosial, dan budaya yang kuat dengan masyarakat DIY. Berdasarkan realitas tersebut, terdapat 3 (tiga) sasaran yang diwujudkan dalam rancangan peraturan daerah ini yakni:

1. Memberikan pedoman bagi Pemda DIY dalam memberikan fasilitasi pondok atau asrama dan masjid atau musala pesantren, dukungan fungsi pendidikan pesantren, dukungan fungsi dakwah pesantren, serta dukungan dan fasilitasi fungsi pesantren dalam pemberdayaan masyarakat;
2. Menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi pesantren dalam melaksanakan fungsinya di DIY;

⁸⁸ *Ibid.*



3. Mewujudkan pesantren sebagai salah satu warisan dan kekuatan budaya di DIY.

Guna mewujudkan sasaran di atas, telah dilakukan identifikasi isu-isu strategis dalam Rancangan Perda DIY tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren yang akan menjangkau entitas pesantren di DIY secara khusus, dan masyarakat di DIY secara umum. Adapun identifikasi isu-isu strategis tersebut antara lain:

1. Penentuan tugas dan kewenangan Pemda DIY;
2. Penentuan hak dan kewajiban Pesantren;
3. Pengaturan penyelenggaraan fasilitasi pondok atau asrama dan masjid atau musala Pesantren;
4. Pengaturan penyelenggaraan dukungan fungsi pendidikan Pesantren;
5. Pengaturan penyelenggaraan dukungan fungsi dakwah Pesantren;
6. Pengaturan penyelenggaraan dukungan dan fasilitasi fungsi pemberdayaan masyarakat;
7. Pengaturan prosedur pemberian dukungan dan/atau fasilitasi;
8. Pengaturan Dewan Pesantren; dan
9. Pengaturan pendanaan fasilitasi penyelenggaraan Pesantren.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

1. Ketentuan Umum

Beberapa ketentuan umum dalam Rancangan Perda DIY tentang Pesantren yang akan dirumuskan antara lain:

1. Daerah Istimewa Yogyakarta, yang selanjutnya disebut Daerah adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disebut Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Gubernur dan perangkat daerah.
3. Gubernur adalah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.



4. Perangkat Daerah adalah Perangkat Daerah sebagai unsur pembantu Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
5. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah Pemerintah Kabupaten Sleman, Bantul, Gunungkidul, Kulon Progo, dan Kota Yogyakarta.
6. Pesantren adalah lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan di Daerah 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, pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
7. Kiai, Tuan Guru, Anre Gurutta, Inyiah, Syekh, Ajengan, Buya, Nyai, atau sebutan lain yang selanjutnya disebut Kiai adalah seorang pendidik yang memiliki kompetensi ilmu agama Islam yang berperan sebagai figur, teladan, dan/atau pengasuh Pesantren;
8. Majelis Masyayikh adalah lembaga mandiri dan independen sebagai perwakilan Dewan Masyayikh dalam merumuskan dan menetapkan sistem penjaminan mutu Pendidikan Pesantren;
9. Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren adalah pemberian dukungan dan fasilitasi dari Pemerintah Daerah kepada Pesantren berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait Pesantren, agar fungsi Pesantren dapat terselenggara secara optimal.
10. Dewan Pesantren adalah lembaga yang diangkat oleh Gubernur dengan tugas memberikan rekomendasi kepada Gubernur dalam hal kebijakan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

2. Materi yang akan diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Perda DIY tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren ini yakni sebagai berikut:

1. tugas dan wewenang Pemerintah Daerah;



2. unsur, hak, dan tanggung jawab Pesantren;
3. fasilitasi pondok atau asrama dan masjid atau musala;
4. dukungan fungsi pendidikan Pesantren;
5. dukungan fungsi dakwah Pesantren;
6. dukungan dan fasilitasi fungsi pemberdayaan masyarakat;
7. prosedur pemberian dukungan dan fasilitasi Pesantren;
8. Dewan Pesantren; dan
9. pendanaan.

Adapun materi yang akan diatur dalam Rancangan Perda DIY tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren sebagaimana sistematika di atas dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Tugas dan wewenang pemerintah daerah

Pemerintah Daerah mempunyai tugas untuk menyusun dan menetapkan perencanaan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren dalam rangka memenuhi hak Pesantren sesuai dengan karakteristik Pesantren, kearifan lokal, kebudayaan dan potensi Daerah. Dalam menyusun dan menetapkan perencanaan tersebut, Pemerintah Daerah memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan aspirasi Pesantren. Adapun untuk menyinkronkan dengan pembangunan Daerah, maka perencanaan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren ini juga harus ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Dalam menyelenggarakan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren, Pemerintah Daerah perlu diberikan wewenang untuk:

- a. menetapkan standar minimal dukungan dan fasilitasi Pesantren;
- b. mengalokasikan anggaran dukungan dan fasilitasi Pesantren;
- c. melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Pesantren dalam pemanfaatan dukungan dan fasilitasi; dan
- d. wewenang lain yang berkaitan dengan dukungan dan fasilitasi Pesantren berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.



b. Unsur, Hak, dan tanggung jawab Pesantren

Pesantren yang dimaksud dalam Peraturan Daerah ini sebagaimana yang diatur dalam UU Pesantren, yang terdiri atas: (a) Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian kitab kuning; (b) Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk dirasah islamiah dengan pola pendidikan muallimin; atau Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum.

Pesantren juga harus memenuhi unsur paling sedikit: (a) Kiai; (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.

Di dalam Peraturan Daerah ini juga ditentukan terdapat 5 (lima) hak pesantren yakni:

1. mendapat dukungan dan fasilitasi dari Pemda DIY;
2. mendapat perlindungan dalam melaksanakan fungsi pesantren;
3. menyelenggarakan program dan kegiatan pesantren;
4. mengembangkan kapasitas kelembagaan secara mandiri; dan
5. mendapatkan akses dan kemudahan dalam melakukan kerja sama.

Di sisi lain, pesantren juga diberikan 4 (empat) tanggung jawab untuk menyeimbangkan atas hak yang dimilikinya, yakni:

- a. mengembangkan nilai Islam *rahmatan lil'alamin* serta berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. menjaga kekhasan atau keunikan tertentu yang mencerminkan tradisi, kehendak dan cita-cita, serta ragam dan karakter Pesantren;
- c. memanfaatkan fasilitasi penyelenggaraan pesantren; dan
- d. mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dan ketentuan pelaksanaan yang berkaitan dengan dukungan dan fasilitasi Pesantren.



c. Fasilitas pondok atau asrama dan masjid atau musala

Fasilitas pembangunan pesantren diberikan terhadap 2 (dua) unsur pesantren yakni, (1) pondok atau asrama; dan (2) masjid atau musala. Fasilitas yang diberikan Pemda DIY kepada pesantren ditujukan untuk memenuhi 5 (lima) aspek, yakni,

1. daya tampung;
2. kenyamanan;
3. kebersihan;
4. kesehatan; dan
5. keamanan.

Adapun terdapat 5 (lima) bentuk fasilitas pesantren yakni:

1. pendanaan;
2. penyediaan jasa konsultan;
3. pemenuhan sarana atau prasarana;
4. penyediaan ruang; dan/atau
5. pemberian bentuk fasilitas lain yang berkaitan dengan pembangunan pesantren.

Sedangkan fasilitas pesantren dilaksanakan dalam 2 bentuk yakni:

1. pelaksanaan konstruksi; dan
2. pemeliharaan dan perawatan.

Bentuk fasilitas Pesantren dalam tahap pelaksanaan konstruksi meliputi:

- a. pendanaan;
- b. penyediaan/pemanfaatan ruang;
- c. penyediaan prasarana dan sarana;
- d. penyedia jasa konstruksi bangunan;
- e. penyediaan bahan bangunan; dan/atau
- f. pemberian bentuk fasilitas lain yang dapat diberikan dalam tahap pelaksanaan konstruksi.

Sedangkan, bentuk fasilitas Pesantren dalam tahap pemeliharaan dan perawatan meliputi:

- a. pendanaan;



- b. perbaikan bagian pondok atau asrama dan masjid atau musala;
- c. penggantian prasarana dan sarana pondok atau asrama dan masjid atau musala;
- d. pemeriksaan bangunan pondok atau asrama dan masjid atau musala; dan/atau
- e. pemberian bentuk fasilitasi lain yang dapat diberikan dalam tahap pemeliharaan dan perawatan.

d. Dukungan fungsi pendidikan Pesantren

Berdasarkan Pasal 9 Peraturan Presiden No. 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren, melalui Peraturan Daerah ini Pemerintah Daerah juga dibebankan untuk mendanai fungsi pendidikan Pesantren melalui mekanisme hibah. Pemerintah Daerah memberikan dukungan terhadap pelaksanaan fungsi pendidikan Pesantren dalam bentuk pembiayaan Majelis Masyayikh dan bantuan pendanaan penyelenggaraan Pesantren dalam fungsi pendidikan.

Dukungan bantuan pendanaan terhadap penyelenggaraan Pesantren dalam fungsi pendidikan ini diarahkan agar dapat digunakan untuk mendanai: (1) peningkatan kualifikasi dan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan pendidikan Pesantren; (2) peningkatan kualifikasi dan kompetensi santri untuk persiapan masuk lapangan pekerjaan; (3) pengembangan kurikulum Pesantren; (4) peningkatan mutu pendidikan Pesantren; (5) beasiswa bagi pendidik, tenaga kependidikan, dan santri; dan/atau (6) program lain yang berkaitan dengan pengembangan fungsi pendidikan Pesantren.

e. Dukungan fungsi dakwah Pesantren

Penyelenggaraan dukungan fungsi dakwah pesantren di DIY dilakukan dengan memerhatikan tradisi dan kebudayaan DIY yang diwujudkan melalui upaya pemeliharaan dan pengembangan obyek kebudayaan meliputi:

- 1. nilai-nilai budaya;
- 2. pengetahuan dan teknologi;



3. bahasa;
4. adat istiadat;
5. tradisi luhur;
6. benda; dan
7. seni.

Pemda memberikan dukungan terhadap pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan.

Dukungan terhadap pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerja sama program dapat dilakukan melalui kegiatan:

- a. peringatan hari besar Islam;
- b. peringatan hari santri;
- c. peringatan milad/hari ulang tahun;
- d. peringatan haul;
- e. peringatan hari besar nasional;
- f. kegiatan Ramadhan;
- g. pelatihan dakwah; dan/atau
- h. bentuk kerja sama program lainnya yang mendukung fungsi dakwah Pesantren.

Dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk fasilitasi kebijakan dapat diberikan dalam bentuk:

- a. pemberian prioritas dalam penyelenggaraan dakwah;
- b. kemudahan perizinan kegiatan dakwah;
- c. akomodasi kegiatan dakwah; dan/atau
- d. bentuk fasilitasi kebijakan lainnya yang mendukung fungsi dakwah Pesantren.

f. Dukungan dan fasilitasi fungsi pemberdayaan masyarakat

Pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh pesantren dilakukan dengan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan pesantren dan masyarakat. Adapun pemberdayaan masyarakat oleh pesantren dilaksanakan dalam bentuk:



1. pelatihan dan praktik kerja lapangan;
2. penguatan potensi dan kapasitas ekonomi Pesantren dan masyarakat;
3. pendirian koperasi, lembaga keuangan, dan lembaga usaha mikro, kecil, dan menengah;
4. pendampingan dan pemberian bantuan pemasaran terhadap produk masyarakat;
5. pemberian pinjaman dan bantuan keuangan;
6. pembimbingan manajemen keuangan, optimalisasi, dan kendali mutu;
7. pelaksanaan kegiatan sosial kemasyarakatan;
8. pemanfaatan dan pengembangan teknologi industri;
9. pembinaan dan pendampingan spiritual kepada masyarakat;
10. pelestarian dan pengembangan budaya;
11. pelestarian lingkungan hidup;
12. pembinaan dan pendampingan penanggulangan bencana Daerah; dan/atau
13. pengembangan program lain yang bersifat memberdayakan.

Pemda memberikan dukungan dan fasilitasi kepada pesantren berupa:

1. bantuan keuangan;
2. bantuan sarana dan prasarana;
3. bantuan teknologi; dan/atau
4. pelatihan keterampilan.

g. Prosedur pemberian dukungan dan fasilitasi pesantren

Terdapat 2 (dua) mekanisme pemberian dukungan dan/atau fasilitasi pesantren yakni, (1) inisiatif dari Pemda DIY; dan (2) permohonan dari pesantren. Pemberian dukungan dan/atau fasilitasi pesantren yang berasal dari inisiatif Pemda DIY dilakukan dengan persetujuan pesantren. Sedangkan, pemberian dukungan dan/atau fasilitasi yang berasal dari permohonan dari pesantren dilakukan dengan tahapan, (1) permohonan dukungan dan fasilitasi dari pesantren; dan (2) verifikasi oleh Pemda DIY.



h. Dewan Pesantren

Dalam rangka mendukung, menyokong, dan menjembatani antara Pemerintah Daerah dengan Pesantren dan masyarakat (publik) dalam proses pelaksanaan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren, maka melalui Peraturan Daerah ini Pemerintah Daerah membentuk Dewan Pesantren. Dewan Pesantren ini didesain berkedudukan sebagai lembaga non struktural yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur.

Dewan Pesantren mempunyai tugas memberikan rekomendasi kepada Gubernur dalam pelaksanaan kebijakan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren. Dalam melaksanakan tugas tersebut Dewan Pesantren mempunyai fungsi:

- a. pemberian rekomendasi pertimbangan terhadap kebijakan terkait Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren yang akan diambil Gubernur;
- b. pemberian rekomendasi pertimbangan terhadap perumusan standar minimal Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren;
- c. pemberian rekomendasi pertimbangan mengenai penentuan skala prioritas Pesantren yang akan menerima dukungan dan/atau fasilitasi dari Pemerintah Daerah;
- d. pemantauan dan evaluasi hasil pelaksanaan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c;
- e. pelaksanaan fungsi lain yang berkaitan dengan Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai langkah strategis dalam memastikan keterwakilan berbagai unsur, maka Dewan Pesantren didesain mempunyai 7 (tujuh) orang anggota. Keanggotaan Dewan Pesantren tersebut terdiri dari atas:

- a. 1 (satu) orang dari unsur Pemerintah Daerah;
- b. 3 (dua) orang dari unsur Pesantren;
- c. 1 (satu) orang dari unsur akademisi; dan
- d. 2 (satu) orang dari unsur tokoh masyarakat.



Keanggotaan Dewan Pesantren dipilih secara adil dan proporsional dengan mempertimbangkan prinsip keterwakilan dari Daerah. Adapun masa jabatan keanggotaan Dewan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Keanggotaan Dewan Pesantren ini ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Guna memastikan keamanan kelembagaan, maka Peraturan Daerah ini menentukan susunan organisasi Dewan Pesantren, yang paling sedikit terdiri atas: (a) Ketua; (b) Wakil Ketua; (c) Sekretaris; dan (d) Bendahara. Apabila diperlukan dalam perkembangannya, Pemerintah Daerah bersama dengan anggota Dewan Pesantren dapat menyusun organisasinya sesuai kebutuhan.

Peraturan Daerah ini mendelegasikan ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, pengangkatan dan pemberhentian keanggotaan, hak dan kewajiban anggota, susunan organisasi, serta mekanisme kerja Dewan Pesantren diatur dalam Peraturan Gubernur.

i. Pendanaan

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait pesantren, maka pendanaan untuk Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren, pembiayaan majelis masyayikh, dan bantuan pendanaan penyelenggaraan Pesantren dalam fungsi pendidikan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah ini bersumber dari: (a) masyarakat; (b) pemerintah pusat; (c) Pemerintah Daerah; dan (d) sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

Pendanaan yang bersumber dari Pemerintah Daerah dialokasikan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan kewenangan dan kemampuan keuangan Daerah. Pendanaan yang bersumber dari masyarakat, pemerintah pusat, sumber lain yang sah dan tidak mengikat dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah ini mewujudkan sifat kekhasan dan kelokalannya dengan mengatur sumber pendanaan yang tidak dapat dilakukan oleh daerah manapun, kecuali DIY. Sumber pendanaan dimaksud adalah yang bersumber dari dana keistimewaan. Sebagaimana Pasal 42 UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintah menyediakan



pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara. Kemudian, dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Keuangan RI No. 15/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang dimaksud dengan Dana Keistimewaan DIY yang selanjutnya disebut Dana Keistimewaan adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Bagian dari Dana Transfer Ke Daerah dan Dana Desa.

Oleh karena pengaturan di atas, dikarenakan Pesantren di DIY juga menjadi salah satu kekuatan budaya DIY yang di dalamnya juga terkandung unsur-unsur kebudayaan DIY, serta pelaksanaan fungsi pesantren yang berkaitan dengan urusan keistimewaan. Apabila pelaksanaan Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren berkaitan dengan urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (terutama dalam urusan kebudayaan), maka pendanaannya dapat bersumber dari dana keistimewaan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengalokasian dan penyaluran dana keistimewaan.

Adapun pemanfaatan dan pengelolaan pendanaan dilakukan secara bertanggung jawab berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Ketentuan Penutup

Rancangan perda DIY ini membutuhkan adanya Peraturan Gubernur sebagai peraturan pelaksanaan. Peraturan Gubernur ini harus dibentuk paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Rancangan Perda DIY ini diundangkan.



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan kajian terhadap permasalahan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, secara filosofis bahwa Pesantren sebagai salah satu wadah untuk membina generasi penerus bangsa dan masyarakat dalam rangka mewujudkan sumber daya manusia yang beriman dan bertakwa serta berakhlak mulia berlandaskan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa. Keberadaan Pesantren di Daerah Istimewa Yogyakarta telah diakui sejarah sebagai bagian dari kekuatan budaya yang harus senantiasa dipelihara dan dikembangkan, serta mempunyai peran penting dalam mewujudkan pendidikan karakter serta cinta tanah air, sehingga perlu mendapat dukungan dan fasilitasi dari Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsinya. *Kedua*, secara sosiologis Pemerintah Daerah perlu untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan Daerah dalam rangka menyelenggarakan dukungan dan fasilitasi Pesantren sesuai dengan karakteristik Pesantren, kearifan lokal, kebudayaan dan potensi Daerah. Banyaknya Pesantren di DIY perlu untuk diberdayakan sebagai kekuatan untuk mewujudkan Pesantren yang unggul dan mampu berperan aktif dalam pemberdayaan masyarakat dengan tetap berpijak pada nilai-nilai keistimewaan DIY. *Ketiga*, secara yuridis Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren dan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menguatkan Pesantren pada fungsi Pendidikan, dakwah, serta pemberdayaan masyarakat.

Urgensi kehadiran Peraturan Daerah DIY tentang Pesantren akan dapat memberikan landasan, pedoman, serta kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan fungsi Pesantren. Ruang lingkup Peraturan Daerah DIY tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren ini meliputi tugas dan wewenang Pemerintah Daerah; unsur, hak dan tanggung jawab



Pesantren; pelaksanaan fasilitasi penyelenggaraan Pesantren; dukungan fungsi Pendidikan Pesantren; dukungan fungsi dakwah Pesantren; dukungan dan fasilitasi fungsi pemberdayaan masyarakat; prosedur pemberian dukungan dan fasilitasi; Dewan Pesantren; dan pendanaan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka diusulkan perlunya instrumen hukum baru berupa Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di DIY. Hadirnya Peraturan Daerah ini akan berdampak pada tiga hal yaitu akan memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam memberikan dukungan fungsi pendidikan, dukungan fungsi dakwah, serta dukungan dan fasilitasi fungsi Pesantren dalam pemberdayaan masyarakat; menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi Pesantren dalam melaksanakan fungsinya di Daerah; dan mewujudkan Pesantren sebagai salah satu kekuatan budaya di Daerah.

Agar maksud dari peraturan daerah ini dapat tercapai, maka pemegang otoritas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan DIY harus melakukan upaya sosialisasi kepada masyarakat secara intensif termasuk kepada kalangan pemangku kepentingan terkait hadirnya peraturan daerah ini.



Daftar Pustaka

A. Buku

- Abdurahman Wahid, *Menggerakkan Tradisi: Esai-Esai Pesantren*, LKis, Yogyakarta, 2010.
- Adrisijanti, Inajati. 2000. *Arkeologi Perkotaan Mataram Islam*. Yogyakarta: Penerbit Jendela.
- Amin Haedari, *Transformasi Pesantren: Pengembangan Apek Kependidikan, Keagamaan, dan Sosial*, LekDIS & Media Nusantara, Jakarta, 2006.
- Athoillah, Ahmad. 2019. "Aktor dan Jaringan Pesantren di Jawa tengah-selatan Pasca-Perang Jawa", (ed.), dalam FX Domini BB Hera, *Urip iku Urub: Untaian Persembahan 70 Tahun Profesor Peter Carey*. Jakarta: KPG.
- _____, 2019. *KH Ali Maksum: Ulama Pesantren, dan NU*. Yogyakarta: LKIS.
- Carey, Peter. 2012. *Kuasa Ramalan: Pangeran Diponegoro dan Akhir Tatanan Lama di Jawa 1785-1855*. Jakarta: KPG.
- Clifford Geertz, *Abangan, Santri dan Priyayi dalam Masyarakat Jawa*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1983.
- Faisal Ismail, *Paradigma Kebudayaan Islam: Studi Kritis dan Refleksi Historis*, ctk.2, Titian Ilahi Press, Yogyakarta, 1997.
- Graaf, De H.J dan Pigeaud, TH G TH. 1985. *Kerajaan-Kerajaan Islam di Jawa*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, UMM Press, Malang, 2009.
- HM Arifin, *Kapita Selekta Pendidikan Islam dan Umum*, ctk. 3, Bumi Aksara, Jakarta, 1995.
- M.Arifin, *Kapita Selekta Pendidikan (Islam dan Umum)*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991.
- Mujamil Qomar, *Pesantren dari Transformasi Metodologi Menuju Demokrasi Institusi*, Erlangga, Jakarta.



- Muryantoro, Hisbaron. 1992/1993. "Peranan Kyai pada Masa Revolusi di Daerah Istimewa Yogyakarta, 1945- 1949", *Laporan Penelitian Jarahnitra, Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta*. 1992/1993, 147-172.
- Mutholib, Abdul. 1985. "Hizbullah di Yogyakarta Pada Masa Revolusi (1945-1949)". *Skripsi, Fakultas Sastra Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*.
- Nurcholis Madjid, *Bilik-Bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*, Paramadina, Jakarta, 1997.
- Poesponegoro, M. D. dan Notosusanto, N. 2010. *Sejarah Nasional Jilid VI- Jaman Jepang dan Jaman Republik*. Jakarta: Balai Pustaka
- Reid, Anthony. 2015. *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450-1680 II: Jaringan Perdagangan Global*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- Ricklefs, M. C. 1995. *Sejarah Indonesia Modern*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Sahal Mahfudz, "Pengembangan Masyarakat oleh Pesantren: Antara Fungsi dan Tantangan" dalam Manfred Oepen, dkk., *Dinamika Pesantren: Dampak Pesantren Dalam Pendidikan dan Pengembangan Masyarakat*, P3M, Jakarta, 1988.
- Said Aqil Siradj, *Islam Sumber Inspirasi Budaya Nusantara*, LTNU, Jakarta, 2015.
- Soemardjan, Selo. 1981. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Tashadi, dkk. 1991. *Sejarah Revolusi Kemerdekaan (1945—1949) di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jakarta: Depdikbud
- _____. 2000. *Keterlibatan Ulama di DIY pada Masa Perang Kemerdekaan Periode 1945—1949*. Jakarta: Depdiknas.
- Tim Penulis, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) Hukum Administrasi Negara, Center for International Legal Cooperation (CILC)*, 2016.



Zamakhshari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kiai*, LP3ES, Jakarta, 1984.

B. Makalah

Nadia Fairuza Azzahra, Makalah Diskusi No. 9, Dampak Undang-Undang Pesantren Terhadap Sistem Pendidikan Indonesia – Sebuah Proyeksi, Jakarta, 2010.

C. Jurnal dan Disertasi

Amir Fadhilah, “Struktur dan Pola Kepemimpinan Kiai dalam Pesantren di Jawa”, *Jurnal Studia Islamika*, Vol.8, No.1, Juni 2011, Pusat Pendidikan Islam dan Masyarakat Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.

Mark R. Woodwar, *Islam Jawa: Kesalehan Normatif Versus Kebatinan*, LKiS, Yogyakarta, 1999, hlm. 91-92, dikutip dalam Triwahyuningsih, *Eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Implikasinya terhadap Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Ringkasan Disertasi, UMS, 2020

Mu’ammarr, Pilar-Pilar Peradaban Pesantren: Potret Potensi dan Peran Pesantren sebagai Pusat Peradaban, *Jurnal Madaniyah*, Edisi VII Agustus 2014.

Evi Noviawati, *Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Galuh, Volume 6, 2018.

Imam Syafe’i, PONDOK PESANTREN: Lembaga Pendidikan Pembentukan Karakter Al-Tadzkiyyah: Jurnal Pendidikan Islam, Volume 8, Mei 2017.

Rohani, “Dinamisasi Pendidikan Pesantren (Studi Pemikiran Modernisasi Pondok pesantren K.H.Abdurrahman Wahid”, *Jurnal al-Qolam*, Vol.XIII.

Triwahyuningsih, *Eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Implikasinya terhadap Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*



dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia, Ringkasan Disertasi, UMS, 2020.

Zainul Milal Bizawe, *Masterpiece Islam Nusantara Sanad dan Jejaring Ulama Santri*, Ciputat Baru: Yayasan Comapas Indonesiatama, 2016, dikutip dalam Ahmad Royani, Pesantren dalam Bingkai Sejarah Kemerdekaan Indonesia, *Jurnal Islam Nusantara*, Vol. 02, No. 01. Januari-Juni 2018.

D. Peraturan Perundang-undangan

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

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

E. Internet

<https://jogjaproprov.go.id/berita/detail/sultan-pesantren-perlberkolaborasi-dengan-keraton> diakses pada 8 Maret 2021.

<https://www.nu.or.id/post/read/76057/penguatan-peran-pesantren> diakses 10 Maret 2021

<https://news.detik.com/foto-news/d-5007921/peran-pesantren-di-era-milenial> diakses 10 Maret 2021

<https://kbbi.web.id/santri>, diakses pada tanggal 10 Maret 2021



https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp//loadpp?loadpp=&id_provin=34&page=1, diakses pada tanggal 11 Maret 2021

http://bappeda.jogjaprovo.go.id/dataku/pencarian_data/index, diakses pada tanggal 11 Maret 2021

http://bappeda.jogjaprovo.go.id/dataku/data_dasar/index/322-jumlah-lembaga-pendidikan-keagamaan?id_skpd=27, diakses pada tanggal 11 Maret 2021

<https://kbbi.web.id/daya>, diakses pada tanggal 11 Maret 2021

<https://kbbi.web.id/maslahat>, diakses pada tanggal 11 Maret 2021

<https://kbbi.web.id/mandiri>, diakses pada tanggal 11 Maret 2021

Sekretariat DPRD DIY