

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem hukum pluralistik, di mana hukum adat, hukum Islam, dan hukum barat menjadi unsur-unsur penting yang membentuk sistem hukum nasional.¹ Keberagaman ini tidak berdiri sendiri, melainkan diikat oleh prinsip-prinsip konstitusional yang digariskan dalam UUD 1945 dan Pancasila. Meskipun Indonesia bukan negara agama, namun tidak pula menganut sekularisme secara kaku, karena hukum dan kebijakan negara tetap memberikan ruang terhadap nilai-nilai agama dalam kehidupan publik.² Salah satu manifestasi dari pluralisme hukum ini adalah lahirnya peraturan daerah (perda) bernuansa syariah di berbagai daerah, terutama pasca-reformasi.

Pasca reformasi, otonomi daerah menjadi titik balik penting dalam desentralisasi kekuasaan di Indonesia. Melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan dan menetapkan kebijakan berdasarkan karakteristik sosial, budaya, dan religius masing-masing.³ Kewenangan ini dimanfaatkan oleh beberapa daerah untuk menerbitkan perda yang mengadopsi nilai-nilai keislaman, termasuk di bidang pendidikan keagamaan. Kabupaten Jombang, sebagai salah satu daerah yang

¹ Daniel S. Lev, *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia: Selected Essays* (The Hague: Kluwer Law International, 2000), hal. 21.

² Yudian Wahyudi, "Reorientasi Pendidikan Islam: Meneguhkan Moderasi Beragama," *Jurnal Pendidikan Islam* 4, no. 1, (2020), hal. 45–59.

³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

dikenal luas sebagai “kota santri”, termasuk wilayah yang aktif mengembangkan legislasi daerah berbasis syariat.

Jombang memiliki jumlah pesantren yang besar dan berpengaruh secara nasional, termasuk Pesantren Tebuireng yang didirikan oleh KH. Hasyim Asy’ari, serta sejumlah pondok salaf dan modern yang menjadi pusat pembentukan kader-kader keulamaan dan intelektual Muslim.⁴ Dalam konteks tersebut, muncul kebutuhan untuk memberikan dasar hukum yang jelas terhadap eksistensi dan penyelenggaraan pesantren. Pemerintah Kabupaten Jombang merespons kebutuhan ini dengan menetapkan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren sebagai bentuk rekognisi dan afirmasi terhadap peran strategis pesantren dalam pembangunan daerah.

Perda ini juga dimaksudkan sebagai pelaksanaan teknis dari Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, yang memberikan legalitas formal terhadap pesantren sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional.⁵ Namun, dalam pelaksanaannya, memiliki resiko munculnya persoalan terkait kesesuaian antara substansi perda dengan prinsip-prinsip negara hukum Indonesia. pertanyaan utama yang mengemuka adalah apakah perda bernuansa syariah seperti ini tidak bertentangan dengan asas kesetaraan warga negara, supremasi hukum, dan memiliki prinsip non-diskriminasi.

⁴ Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru* (Jakarta: Logos, 1999), hal. 87.

⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren*.

Dalam beberapa kasus, kebijakan daerah atau bahkan masyarakat sering kali belum sepenuhnya mengakui keberagaman atau bahkan menegakkan prinsip hukum terhadap pesantren. Contohnya, kasus yang melibatkan Pondok Pesantren Majma'al Bahrain Shiddiqiyah di Jombang pada tahun 2022. Kasus ini memicu penolakan publik dan tindakan tegas dari pemerintah, termasuk pencabutan izin operasional oleh Kementerian Agama, karena pesantren tersebut dianggap melindungi tersangka kasus kekerasan seksual.⁶ Meskipun kasus ini tidak terkait dengan perbedaan ideologi, penolakan masif dari masyarakat dan tindakan pemerintah ini menunjukkan bahwa eksistensi pesantren dapat menghadapi tantangan serius ketika ada indikasi pelanggaran hukum atau norma sosial. Kondisi ini menggarisbawahi pentingnya perda yang tidak hanya memberikan pengakuan, tetapi juga menjamin perlindungan dan perlakuan setara bagi semua pesantren, sambil tetap memastikan kepatuhan terhadap hukum nasional dan prinsip-prinsip keadilan.

Untuk memahami persoalan ini secara lebih mendalam, diperlukan pendekatan teoritis yang dapat menjelaskan interaksi antara nilai-nilai Islam dan prinsip hukum negara. Salah satu pendekatan yang relevan adalah siyasah dusturiyah, yaitu cabang pemikiran politik Islam yang membahas hubungan antara syariat dan struktur ketatanegaraan.⁷ Siyasah dusturiyah menawarkan perspektif normatif mengenai bagaimana hukum Islam dapat

⁶ Radar Surabaya, "Izin Dicabut, Kemenag Stop Dana Operasional ke Ponpes Shiddiqiyah Jombang," *Radar Surabaya*, 6 Juli 2022, <https://radarsurabaya.jawapos.com/jatim/77981478/izin-dicabut-kemenag-stop-dana-operasional-ke-ponpes-shiddiqiyah-jombang>.

⁷ Muhammad Al-Mubarak, *Al-Siyasah al-Shar'iyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 2005), hal. 45–49.

diimplementasikan dalam sistem pemerintahan modern secara adil dan maslahat. Dengan demikian, perda syariah seperti Perda Nomor 1 Tahun 2021 Kabupaten Jombang perlu dikaji melalui kerangka ini untuk mengukur kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip siyasah dan hukum nasional.

Sejumlah studi telah meneliti perda syariah dan relasinya dengan sistem hukum negara. Masdar Hilmy menunjukkan bahwa banyak perda syariah mengalami kendala implementasi karena lemahnya dasar hukum dan kecenderungan politisasi agama dalam proses legislasi.⁸ Ahmad Rofi' Usman dalam penelitiannya juga menyoroti bahwa sebagian perda syariah lebih mencerminkan simbolisme agama daripada kebutuhan substansial masyarakat.⁹ Dalam bidang pendidikan Islam, A'la menekankan bahwa pesantren harus dikuatkan melalui regulasi yang adaptif dan inklusif terhadap keberagaman sistem pendidikan di Indonesia.¹⁰

Namun demikian, belum terdapat kajian komprehensif yang secara khusus menganalisis Perda Nomor 1 Tahun 2021 Kabupaten Jombang melalui pendekatan siyasah dusturiyah. Kajian yang ada lebih banyak berfokus pada aspek legal-formal atau deskriptif, tanpa membedah substansi filosofis dan politik hukum Islam dari perda tersebut.¹¹ Padahal, perda tentang fasilitasi pesantren bukan sekadar produk hukum administratif, melainkan cerminan dari

⁸ Masdar Hilmy, *Islamism and Democracy in Indonesia: Piety and Pragmatism* (Singapore: ISEAS Publishing, 2014), hal. 155–160.

⁹ Ahmad Rofi' Usman, "Regulasi Agama dan Otonomi Daerah: Studi atas Perda Syariah," *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies* 58, no. 1 (2020), hal. 1–25.

¹⁰ A'la, "Pesantren dalam Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia," *Tadris: Jurnal Pendidikan Islam* 13, no. 2 (2018): hal. 187–200.

¹¹ Zainal Abidin Bagir, "Perda Syariah dan Tantangan Negara Hukum di Indonesia," *Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies* 6, no. 2 (2016): hal. 231–254.

gagasan besar mengenai peran agama dalam tata kelola pemerintahan lokal. Inilah gap penelitian yang hendak dijawab secara eksplisit dalam studi ini.

Dengan demikian, penelitian ini penting untuk menilai apakah perda ini sudah sesuai dengan prinsip keadilan, maslahat, dan tidak bertentangan dengan nilai konstitusional. Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab antara lain: bagaimana pandangan siyasah dusturiyah terhadap perda ini? Apakah kebijakan ini adil bagi semua warga negara dan mampu mewisadahi peran pesantren tanpa melanggar prinsip negara hukum? Dengan pendekatan tersebut, diharapkan akan ditemukan titik temu antara norma syariah dan sistem hukum Indonesia yang demokratis dan plural.

Pesantren dalam konteks Jombang bukan hanya institusi pendidikan, tetapi juga pusat pembentukan budaya, etika, dan struktur sosial masyarakat. Maka dari itu, setiap regulasi yang menyangkut pesantren perlu dipastikan tidak hanya legal secara administratif, tetapi juga adil secara sosial dan sesuai dengan *maqashid al-syari'ah*.¹² Perda Nomor 1 Tahun 2021 Kabupaten Jombang semestinya tidak hanya memfasilitasi eksistensi pesantren, tetapi juga memperkuat peran pesantren sebagai mitra strategis dalam pembangunan peradaban bangsa.

Penelitian ini juga memberikan kontribusi pada pengembangan teori siyasah dalam konteks negara demokratis modern. Dengan menganalisis satu produk legislasi lokal secara mendalam, penelitian ini berupaya menunjukkan

¹² Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach* (London: IIIT, 2008), hal, 77.

bahwa integrasi nilai Islam dalam kebijakan publik bisa dilakukan secara konstitusional dan tidak diskriminatif.¹³ Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan tidak hanya relevan secara akademik, tetapi juga memiliki nilai aplikatif bagi pembuat kebijakan dan pengelola pesantren.

Dari keseluruhan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kajian terhadap Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2021 merupakan kebutuhan akademik dan praktis. Studi ini tidak hanya menyorot aspek legalitas formal, tetapi juga mencoba menjawab persoalan mendasar mengenai keadilan, konstitusionalitas, dan masalah dalam legislasi daerah berbasis Islam. Dengan pendekatan *siyasah dusturiyah*, diharapkan ditemukan model legislasi yang mampu mengakomodasi nilai-nilai Islam tanpa mengabaikan prinsip negara hukum dan kebinekaan Indonesia.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah implementasi Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren sesuai dengan sistem hukum Indonesia?
2. Bagaimana pandangan *siyasah dusturiyah* terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2021 Kabupaten Jombang dalam konteks hukum Islam?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis kesesuaian Perda Nomor 1 Tahun 2021 Kabupaten Jombang dengan sistem hukum Indonesia.

¹³ Syamsul Rijal, "Siyasah Syariyyah dan Tantangan Demokrasi di Indonesia," *Tashwirul Afkar* No. 32 (2012): 11–20.

2. Untuk mengevaluasi dan mengkaji penerapan siyasah dusturiyah dalam Perda Nomor 1 Tahun 2021 Kabupaten Jombang mengenai fasilitasi pesantren.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Ilmiah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam pengembangan kajian siyasah dusturiyah sebagai salah satu cabang penting dalam studi politik Islam. Dengan menggunakan pendekatan siyasah dusturiyah untuk menganalisis produk hukum daerah, penelitian ini memperluas cakupan studi tersebut dari ranah teoritis ke ranah implementatif dalam konteks negara demokrasi modern seperti Indonesia. Selain itu, kajian ini juga menambah khazanah literatur mengenai hubungan antara hukum Islam dan sistem hukum nasional, terutama dalam konteks legislasi lokal yang bernuansa keagamaan. Penelitian ini juga dapat menjadi rujukan akademik bagi mahasiswa, dosen, dan peneliti yang tertarik pada studi hukum Islam, siyasah, hukum tata negara, dan kebijakan publik berbasis nilai-nilai agama.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan peraturan daerah, khususnya yang berbasis syariah. Adapun manfaat tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Bagi Pemerintah Daerah (Eksekutif dan Legislatif di Tingkat Kabupaten)

Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan normatif dalam menyusun atau merevisi peraturan daerah yang berkaitan dengan nilai-nilai keislaman, agar tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum, konstiusionalitas, serta asas keadilan sosial. Pemerintah daerah juga dapat memanfaatkan analisis siyasah dusturiyah sebagai salah satu pendekatan alternatif dalam merumuskan kebijakan yang berlandaskan syariat namun tetap kontekstual dan konstiusional.

b. Bagi Lembaga Pesantren dan Organisasi Keagamaan

Penelitian ini memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang bagaimana posisi pesantren dalam sistem hukum nasional, serta bagaimana peraturan daerah dapat berfungsi untuk memperkuat peran strategis pesantren secara legal, sosial, dan kultural. Selain itu, kajian ini dapat digunakan oleh pesantren sebagai dasar advokasi dalam dialog dengan pemerintah daerah maupun dalam merumuskan program penguatan institusi pesantren.

c. Bagi Masyarakat Umum, Khususnya Warga Kabupaten Jombang

Penelitian ini membantu masyarakat memahami muatan normatif dan tujuan dari Perda No. 1 Tahun 2021, serta dampak sosial dan hukum dari penerapannya. Masyarakat juga akan terbantu dalam

menilai apakah regulasi tersebut bersifat inklusif dan berpihak pada keadilan sosial, atau justru berpotensi menimbulkan eksklusivitas dan ketimpangan perlakuan hukum.

d. **Bagi Akademisi, Praktisi Hukum, dan Lembaga Kajian Kebijakan Publik**

Penelitian ini dapat menjadi model atau studi kasus dalam mengkaji perda syariah dari pendekatan hukum Islam yang tidak hanya tekstual, tetapi juga kontekstual dan politis. Akademisi dan praktisi hukum dapat memanfaatkan hasil kajian ini sebagai acuan dalam mengembangkan wacana harmonisasi antara hukum Islam dan hukum positif Indonesia dalam level kebijakan lokal.

E. Penegasan Istilah

1. Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan salah satu cabang penting dalam kajian siyasah Islam yang berkaitan langsung dengan sistem pemerintahan, pembuatan undang-undang, dan penyelenggaraan kekuasaan negara. Istilah ini berasal dari dua kata: *siyasah* (politik/pemerintahan) dan *dustur* (konstitusi). Secara konseptual, siyasah dusturiyah merujuk pada pengaturan sistem ketatanegaraan yang didasarkan pada nilai-nilai syariah, termasuk prinsip keadilan (*al-'adl*), kemaslahatan (*al-maslahah*), dan akuntabilitas penguasa.¹⁴ Dalam konteks negara modern seperti Indonesia,

¹⁴ Muhammad Al-Mubarak, *Al-Siyasah al-Shar'iyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 2005), hal. 45–49.

pendekatan siyasah dusturiyah digunakan untuk menilai sejauh mana prinsip-prinsip syariat dapat diakomodasi secara sah dalam struktur hukum dan kebijakan negara yang demokratis dan pluralistic.¹⁵

2. Peraturan Daerah (Perda)

Peraturan daerah atau Perda adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).¹⁶ Perda berfungsi sebagai instrumen hukum untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota, sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Dalam praktiknya, perda sering kali merefleksikan karakteristik lokal masyarakat, termasuk nilai-nilai keagamaan dan budaya. Dalam konteks penelitian ini, Perda Nomor 1 Tahun 2021 Kabupaten Jombang di Kabupaten Jombang menjadi contoh konkret bagaimana perda dapat mengatur aspek-aspek pendidikan Islam melalui fasilitasi pesantren, sekaligus mengandung muatan keagamaan yang perlu diuji kesesuaiannya dengan sistem hukum nasional.¹⁷

3. Pesantren

Pesantren adalah lembaga pendidikan Islam tradisional yang berkembang di Indonesia sejak masa pra-kemerdekaan dan telah menjadi

¹⁵ Syamsul Rijal, "Siyasah Syariyyah dan Tantangan Demokrasi di Indonesia," *Tashwirul Afkar*, no. 32 (2012): hal. 11–20.

¹⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022.

¹⁷ Pemerintah Kabupaten Jombang, *Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren*.

bagian integral dari sistem pendidikan nasional.¹⁸ Lembaga ini tidak hanya mengajarkan ilmu-ilmu keislaman seperti fikih, tafsir, dan hadis, tetapi juga membentuk karakter, akhlak, dan etika sosial santri. Dalam sejarahnya, pesantren berperan penting dalam perjuangan kemerdekaan dan pembangunan masyarakat sipil yang religius dan nasionalis. Di Kabupaten Jombang, pesantren seperti Tebuireng, Tambakberas, dan Darul Ulum merupakan contoh lembaga yang tidak hanya mendidik, tetapi juga membentuk budaya lokal yang kuat.¹⁹ Oleh karena itu, regulasi mengenai pesantren tidak bisa dipisahkan dari nilai-nilai historis, sosiologis, dan hukum Islam.

4. Sistem Hukum Indonesia

Sistem hukum Indonesia adalah sistem hukum nasional yang dibangun di atas fondasi pluralisme hukum, yaitu perpaduan antara hukum adat, hukum Islam, dan hukum barat.²⁰ Dalam sistem hukum ini, kedudukan hukum Islam memiliki pengakuan konstitusional yang kuat dalam bidang-bidang tertentu, seperti hukum keluarga, peradilan agama, dan pendidikan keagamaan. Kedudukan ini dipertegas dengan penerapan asas *lex specialis derogat legi generali*. Artinya, hukum yang lebih khusus (hukum Islam) diberlakukan untuk bidang-bidang spesifik bagi umat Islam, mengesampingkan hukum yang lebih umum. Penerapan asas ini

¹⁸ Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*.....hal. 87.

¹⁹ A. Wahid Zainal Abidin, "Kontribusi Pesantren dalam Pembangunan Masyarakat Jombang," *Jurnal Pendidikan Islam* 2, no. 1 (2015): hal. 33–46.

²⁰ Daniel S. Lev, *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia: Selected Essays*..... hal. 21.

menunjukkan bagaimana pluralisme hukum di Indonesia diatur secara hierarkis dan spesifik, memastikan bahwa hukum positif mampu mengakomodasi kebutuhan sosial-religius masyarakat tanpa mengabaikan prinsip negara hukum.