

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH TENTANG FASILITASI PENYELENGGARAAN PESANTREN DALAM KERANGKA NEGARA HUKUM PANCASILA

Ahmad Hidayat

Program Studi Magister Ilmu
Hukum Universitas Pancasila

Received : 12/03/2026

Revised : 18/04/2026

Accepted : 9/5/2026

*Corresponding author

Email :

ahmadhidayats2up@gmail.com

Abstrak

Penguatan peran pemerintah daerah dalam memfasilitasi pesantren berkembang seiring kebutuhan peningkatan mutu layanan pendidikan keagamaan, pemerataan akses bagi santri, serta peneguhan nilai kebangsaan di tengah masyarakat yang majemuk. Dalam praktiknya, fasilitasi kerap menghadapi persoalan konsistensi norma, ketepatan desain kelembagaan, kesinambungan pendanaan, dan efektivitas pengawasan, sehingga muncul jarak antara arah nilai Pancasila yang ideal dengan pelaksanaan program yang kadang bersifat administratif. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan statute approach untuk menelaah norma pada Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2024 dan Perda perbandingan (Jawa Barat, Banten, Jawa Timur, Sumatera Selatan) beserta regulasi terkait, conceptual approach untuk menguji kesesuaiannya dengan teori negara hukum Pancasila, keadilan sosial, dan implementasi kebijakan, comparative approach untuk memetakan variasi pola pengaturan, serta case approach secara terbatas melalui dokumen praktik implementasi. Hasil kajian menunjukkan adanya integrasi nilai Pancasila dalam asas, tujuan, dan ruang lingkup fasilitasi, namun tingkat operasionalisasinya berbeda antar Perda, terutama dalam penguncian siklus perencanaan-penganggaran, mekanisme koordinasi lintas perangkat daerah, instrumen monitoring-evaluasi, dan pengawasan. Selain itu, fasilitasi karakter dan kebangsaan cenderung kuat pada norma nilai dan programatik tertentu, tetapi memerlukan indikator kinerja yang lebih terukur agar akuntabel dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Negara Hukum Pancasila, Fasilitasi Pesantren, Peraturan Daerah, Keadilan Sosial Santri, Implementasi Kebijakan.

Abstract

The strengthening of local governments' role in facilitating Islamic boarding schools (pesantren) has expanded alongside the need to improve the quality of religious education services, to broaden equitable access for students (santri), and to reinforce national values within Indonesia's plural society. In practice, facilitation policies often encounter issues of normative consistency, institutional design accuracy, funding continuity, and the effectiveness of oversight, thereby generating a gap between the ideal Pancasila-based value orientation and program implementation that sometimes becomes merely administrative. This study employs a normative juridical method using a statute approach to examine the norms contained in Malang City Regional Regulation Number 4 of 2024 and comparative regional regulations (West Java, Banten, East Java, and South Sumatra), along with related national regulations; a conceptual approach to assess coherence with theories of the Pancasila rule of law, social justice, and policy implementation; a comparative approach to map regulatory variations; and a limited case approach based on implementation documents. The findings indicate that Pancasila values are integrated into the principles, objectives, and scope of pesantren facilitation, yet the degree of operationalization varies across regions, particularly regarding the locking-in of the planning-budgeting cycle, cross-agency coordination mechanisms, monitoring and evaluation instruments, and oversight arrangements. In addition, facilitation aimed at character building and national identity is normatively strong in certain value- and program-based provisions, but it requires more measurable performance indicators to ensure accountability and sustainability.

Keywords: Pancasila Rule Of Law, Pesantren Facilitation, Regional Regulation, Social Justice For Santri, Policy Implementation.

© 2026 Penerbit LPPM UP. All rights reserved

PENDAHULUAN

Negara Indonesia menegaskan diri sebagai negara hukum yang berlandaskan Pancasila, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan kebijakan publik tidak dapat dipahami semata sebagai rangkaian prosedur administratif, melainkan sebagai instrumen untuk mewujudkan nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial dalam kehidupan warga negara. Konsekuensi dari prinsip tersebut adalah bahwa kebijakan daerah, termasuk peraturan daerah yang mengatur pendidikan keagamaan, harus dibangun dengan ukuran legalitas yang tertib, orientasi kemaslahatan, serta akuntabilitas penggunaan kewenangan dan anggaran (H. H. Mahmud, 2023). Dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah daerah dan DPRD diberi ruang untuk merancang regulasi yang menjawab kebutuhan lokal, namun ruang itu tetap terikat pada hirarki dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, sekaligus harus menjaga agar kebijakan yang dibuat tidak menyimpang dari mandat konstitusional mengenai hak pendidikan, kesejahteraan sosial, serta perlindungan kebebasan beragama.

Dalam konteks pendidikan keagamaan berbasis masyarakat, pesantren memiliki kedudukan historis dan sosiologis yang kuat sebagai institusi yang membentuk karakter, etika sosial, sekaligus kapasitas keilmuan santri. Penguatan pesantren bukan hanya soal kelangsungan lembaga pendidikan, tetapi juga berkaitan dengan pembentukan warga negara yang memiliki disiplin, adab, kepedulian sosial, dan kemampuan hidup berdampingan dalam kebinekaan. Namun dinamika di lapangan menunjukkan bahwa kemandirian pesantren sering berhadapan dengan keterbatasan sarana prasarana, variasi kualitas pembelajaran, kebutuhan pembiayaan yang tidak seragam, serta tantangan tata kelola ketika pesantren berinteraksi dengan program-program pemerintah. Pada titik ini, fasilitasi pemerintah daerah menjadi penting karena dapat memperkecil kesenjangan akses dan kualitas, sekaligus memastikan bahwa pesantren memperoleh dukungan yang adil tanpa menanggalkan kekhasan dan otonomi tradisinya.

Di berbagai daerah, kebijakan fasilitasi pesantren hadir sebagai respons atas kebutuhan tersebut melalui pembentukan peraturan daerah yang mengatur bentuk dukungan, mekanisme kelembagaan, dan pembiayaan (Aini et al., 2025). Kehadiran Perda fasilitasi pesantren menandai pergeseran pendekatan dari pengakuan normatif menuju penguatan yang lebih terstruktur melalui program, anggaran, dan pengawasan. Namun, pergeseran ini memunculkan persoalan yang tidak sederhana. Di satu sisi, fasilitasi dipahami sebagai wujud tanggung jawab negara dan pemerintah daerah dalam memenuhi hak pendidikan,

memperkuat kesejahteraan sosial, dan mengurangi ketimpangan kesempatan bagi santri. Di sisi lain, fasilitasi berarti masuknya sumber daya publik dan intervensi kebijakan ke ruang pesantren, sehingga menuntut standar akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum yang lebih ketat. Ketegangan ini dapat terlihat ketika bantuan fisik dan nonfisik tidak disertai ukuran kebutuhan yang jelas, ketika alokasi anggaran berubah mengikuti dinamika politik tahunan, atau ketika pengawasan kebijakan belum didukung indikator yang terukur dan mekanisme koordinasi lintas perangkat daerah (Sipayung, 2025). Perbedaan model pengaturan antar daerah memperlihatkan bahwa integrasi nilai Pancasila dalam kebijakan fasilitasi tidak terjadi secara seragam. Peraturan daerah yang menjadi pembanding menunjukkan variasi dalam merumuskan asas, tujuan, ruang lingkup, dan bentuk fasilitasi. Ada Perda yang menekankan penguatan identitas kebangsaan dan moderasi, ada yang menonjolkan pembinaan dan pemberdayaan kelembagaan, ada pula yang memberi perhatian pada sistem informasi dan basis data untuk memastikan program berjalan berbasis kebutuhan (Jamaludin, 2023). Variasi ini memperlihatkan bahwa nilai Pancasila dapat diterjemahkan ke dalam norma dengan berbagai pendekatan, namun tetap harus diuji konsistensinya terhadap prinsip keadilan sosial bagi santri. Keadilan sosial dalam konteks fasilitasi pesantren tidak cukup dipahami sebagai pemberian bantuan, tetapi harus terlihat pada pemerataan akses, perlindungan kelompok rentan, keberlanjutan program, dan pencegahan praktik diskriminasi yang dapat muncul melalui syarat administratif atau standar seleksi penerima manfaat yang tidak sensitif terhadap kondisi riil pesantren (Pratama et al., 2025).

Kebijakan fasilitasi pesantren juga berkaitan erat dengan desain kelembagaan dan mekanisme implementasi. Dalam sistem pemerintahan daerah, keberadaan Perda harus ditopang oleh perangkat pelaksana, pola koordinasi, serta pembiayaan yang jelas. Peran pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan perlu dipahami tidak hanya sebagai penyedia bantuan, tetapi juga sebagai pengelola program yang harus memastikan kepatuhan pada prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Di sisi lain, DPRD memegang fungsi strategis melalui pembentukan Perda, penganggaran, dan pengawasan (Elynawati, 2023). Fungsi penganggaran menentukan apakah fasilitasi menjadi program yang berkelanjutan atau bersifat insidental, sedangkan fungsi pengawasan menentukan apakah fasilitas dan pendanaan benar-benar mencapai tujuan, tepat sasaran, serta tidak menimbulkan ketergantungan yang mengurangi kemandirian pesantren. Dalam praktiknya, hubungan antara perumusan norma dan

pelaksanaan sering menghadapi masalah koordinasi lintas perangkat daerah, perencanaan program yang tidak terintegrasi dengan dokumen pembangunan daerah, serta keterbatasan data pesantren yang memengaruhi ketepatan program. Kondisi tersebut menunjukkan adanya jarak antara rancangan ideal kebijakan yang seharusnya menyejahterakan dan kenyataan pelaksanaan yang tidak selalu efektif.

Selain aspek tata kelola, kebijakan fasilitasi pesantren memiliki dimensi pendidikan kewargaan yang relevan dengan kerangka negara hukum Pancasila. Nilai kerakyatan, musyawarah, dan demokrasi substantif tidak cukup ditanamkan melalui pembelajaran konseptual di ruang kelas, tetapi memerlukan pengalaman yang kontekstual dan berinteraksi dengan realitas institusi publik (Kurniasih, 2023). Dalam konteks ini, fasilitasi pemerintah daerah dapat membuka ruang pembelajaran berbasis pengalaman bagi santri, termasuk kegiatan kunjungan kelembagaan, dialog publik, atau program kolaboratif dengan lembaga perwakilan dan perangkat daerah. Pembelajaran seperti ini dapat memperkuat kesadaran demokratis santri, membangun literasi kebijakan publik, serta meneguhkan pemahaman bahwa partisipasi warga negara merupakan bagian dari budaya hukum yang sejalan dengan Pancasila. Namun, keberhasilan fasilitasi pada ranah ini bergantung pada bagaimana Perda merumuskan dukungan nonfisik dan bagaimana pemerintah daerah menyediakan program yang substansial, bukan sekadar seremoni.

Pada saat yang sama, pesantren memiliki tradisi internal yang kuat dalam membentuk karakter melalui ibadah, adab, disiplin, dan kepedulian sosial (Harahap, 2023). Tradisi ini merupakan modal sosial-kultural yang dapat bersinergi dengan nilai kebangsaan, terutama dalam merawat toleransi, gotong royong, dan sikap moderat dalam kehidupan bermasyarakat. Kebijakan fasilitasi yang baik seharusnya memperkuat tradisi tersebut, bukan menggantikannya dengan standar birokratis yang mengikis kekhasan pesantren. Tantangan muncul ketika fasilitasi dipahami semata sebagai urusan bantuan fisik dan pendanaan, sementara aspek penguatan tradisi, karakter, dan kebangsaan tidak memperoleh ruang normatif maupun programatik yang memadai. Akibatnya, Perda berpotensi menjadi instrumen administratif yang tidak menyentuh inti tujuan pesantren sebagai pembentuk manusia yang berakhlak sekaligus warga negara yang cinta tanah air.

Berkaitan dengan itu, penelitian mengenai implementasi Perda tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren dalam kerangka negara hukum Pancasila menjadi penting karena menempatkan Perda bukan sekadar produk legislasi

daerah, tetapi sebagai instrumen konkret penerjemahan nilai konstitusional dan ideologis ke dalam tata kelola pendidikan keagamaan. Fokus pada lima Perda, khususnya Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2024 serta Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2021, Perda Provinsi Banten Nomor 1 Tahun 2022, Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2022, dan Perda Provinsi Sumatera Selatan Nomor 3 Tahun 2021, memungkinkan pemetaan pola pengaturan yang beragam, sekaligus menguji konsistensi integrasi nilai Pancasila dalam norma fasilitasi dan efektivitas desain implementasinya. Perbandingan tersebut relevan karena setiap daerah memiliki karakter sosial, kapasitas fiskal, dan prioritas kebijakan yang berbeda, sehingga melahirkan variasi rumusan asas, tujuan, ruang lingkup, kelembagaan, pembiayaan, serta bentuk fasilitasi.

Lebih jauh, penelitian ini berada pada pertautan antara dua ranah yang kerap dipisahkan, yakni norma hukum dan praktik kebijakan. Pada level norma, Perda mengandung "keharusan" tentang apa yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam memfasilitasi pesantren, bagaimana prinsip keadilan sosial bagi santri dirumuskan, dan bagaimana akuntabilitas dijamin melalui fungsi penganggaran dan pengawasan. Pada level praktik, terdapat "kenyataan" tentang bagaimana fasilitasi benar-benar dijalankan, sejauh mana pemerintah daerah mampu mengelola program secara efektif, bagaimana DPRD menjalankan fungsi kontrolnya, serta bagaimana pesantren merespons fasilitasi tanpa kehilangan kemandirian tradisinya. Kesenjangan atau keselarasan antara keharusan normatif dan kenyataan implementasi tersebut menjadi ruang analisis untuk menilai apakah Perda benar-benar bekerja sebagai instrumen negara hukum Pancasila yang melindungi, memberdayakan, dan menyejahterakan, atau justru berhenti pada tataran formil.

Dengan demikian, latar belakang penelitian ini bertumpu pada kebutuhan untuk membaca Perda fasilitasi pesantren sebagai kebijakan publik bernuansa nilai, yang menuntut integrasi Pancasila pada desain norma, mekanisme pelaksanaan yang akuntabel, serta keberpihakan pada keadilan sosial santri. Uji utama terletak pada bagaimana Perda merumuskan bentuk fasilitasi fisik dan nonfisik, bagaimana desain kelembagaan mengatur peran pemerintah daerah dan DPRD dalam legislasi, penganggaran, dan pengawasan, serta bagaimana kebijakan memberi ruang penguatan karakter, kesadaran demokratis, dan sinergi tradisi pesantren dengan nilai kebangsaan. Fokus pada lima Perda memperlihatkan bahwa kebijakan daerah dapat menjadi arena penting untuk melihat operasionalisasi negara hukum Pancasila dalam konteks pendidikan keagamaan, sekaligus

membuka ruang pembelajaran bahwa regulasi yang baik mensyaratkan kesesuaian norma, kesiapan implementasi, dan kematangan tata kelola yang berpihak pada masyarakat.

METODE PELAKSANAAN

Metode yang digunakan adalah penelitian ini yuridis normatif dengan objek utama norma fasilitasi pesantren dalam Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2024 dan Perda pembanding, yaitu Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2021, Perda Provinsi Banten Nomor 1 Tahun 2022, Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2022, dan Perda Provinsi Sumatera Selatan Nomor 3 Tahun 2021, serta regulasi terkait berupa UUD 1945, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya. Pendekatan yang dipakai meliputi statute approach untuk menelaah asas, tujuan, ruang lingkup, bentuk fasilitasi fisik dan nonfisik, desain kelembagaan, pembiayaan, dan pengawasan; conceptual approach untuk menguji kesesuaian norma dengan konsep negara hukum Pancasila, keadilan sosial, dan teori implementasi kebijakan; comparative approach untuk memetakan persamaan, perbedaan, dan pola pengaturan antar Perda; serta case approach secara terbatas melalui dokumen resmi pelaksanaan program sebagai penguat pembacaan normatif. Bahan hukum terdiri dari bahan primer, sekunder, dan tersier yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan penelusuran dokumen resmi, lalu dianalisis secara kualitatif normatif dengan interpretasi sistematis dan teleologis guna menilai koherensi norma dan merumuskan ukuran implementasi yang efektif dan akuntabel sesuai nilai Pancasila.

PEMBAHASAN

Integrasi Nilai Pancasila dalam Norma Fasilitasi Pesantren pada Lima Perda

Kebijakan fasilitasi pesantren pada level daerah dapat dipahami sebagai upaya menghadirkan negara hukum yang tidak berhenti pada pengakuan formal terhadap pesantren, melainkan bergerak ke arah pengaturan dukungan yang terukur melalui norma, kelembagaan, dan pembiayaan (Syarifah & Munandar, 2025). Dalam kerangka negara hukum Pancasila, keberadaan Perda tentang fasilitasi pesantren menjadi relevan karena pesantren bukan hanya satuan pendidikan keagamaan, tetapi juga ruang pembentukan karakter, penguatan kohesi sosial, serta pemberdayaan masyarakat. Pada saat yang sama, praktik penyelenggaraan pesantren di berbagai daerah memperlihatkan kebutuhan dukungan yang berbeda-beda, termasuk terkait

sarana-prasarana, pendanaan, tata kelola, dan integrasi nilai kebangsaan, sehingga rumusan norma Perda menjadi penentu apakah fasilitasi benar-benar berorientasi pada keadilan sosial santri atau sekadar bersifat administratif (Sopwandin, 2025).

Landasan Normatif Integrasi Nilai Pancasila dalam Rumusan Asas, Tujuan, dan Ruang Lingkup Perda

Integrasi nilai Pancasila pada Perda fasilitasi pesantren menemukan pijakan konseptualnya pada konstruksi "asas, tujuan, dan ruang lingkup" pesantren dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Undang-Undang tersebut menegaskan asas penyelenggaraan pesantren yang memuat Ketuhanan Yang Maha Esa, kebangsaan, kemandirian, keberdayaan, kemaslahatan, multikultural, profesionalitas, akuntabilitas, keberlanjutan, dan kepastian hukum dalam Pasal 2. Selanjutnya, tujuan pesantren dalam Pasal 3 mengarah pada pembentukan individu beriman dan berakhlak, pemahaman keagamaan moderat dan cinta tanah air, serta peningkatan kualitas hidup masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan pendidikan warga negara dan kesejahteraan sosial. Rumusan ini menunjukkan bahwa nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial tidak diposisikan sebagai simbol, melainkan sebagai orientasi normatif yang harus diterjemahkan dalam kebijakan daerah (Faqihudin & Hanif, 2024). Pada Perda pembanding, pengaitan langsung antara penyelenggaraan pesantren dan Pancasila tampak eksplisit. Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2021, misalnya, mewajibkan penyelenggaraan pesantren mengembangkan nilai Islam rahmatan lil'alamina serta "berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika" dalam Pasal 4. Norma serupa juga muncul pada Perda Provinsi Sumatera Selatan Nomor 3 Tahun 2021 yang menegaskan kewajiban pengembangan nilai Islam rahmatan lil'alamina sekaligus berbasis Pancasila dan konstitusi dalam Pasal 5.

Bahkan pada pengaturan fungsi dakwah, Perda Sumatera Selatan menghubungkan materi dakwah dengan keteladanan nilai keislaman yang toleran, moderat, serta "nilai luhur bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila" dalam Pasal 12 ayat (2) huruf b. Sementara itu, Perda Provinsi Banten Nomor 1 Tahun 2022 memperlihatkan penguatan dasar filosofis Pancasila, khususnya sila Ketuhanan Yang Maha Esa, pada bagian penjelasan umum dengan menempatkan pendidikan keagamaan melalui pesantren sebagai perwujudan keyakinan dan ketakwaan bangsa (Hasanah et al., 2023). Pada sisi formil, pembentukan Perda juga terkait dengan kerangka konstitusional kewenangan daerah melalui

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang digunakan dalam konsiderans "Mengingat" Perda, termasuk dalam Perda Banten dan Jawa Barat. Keterkaitan ini penting karena memperlihatkan bahwa integrasi nilai Pancasila tidak hanya hadir pada norma materiil (asas/tujuan), tetapi juga pada legitimasi pembentukan Perda sebagai instrumen negara hukum.

Dalam konteks lima Perda yang menjadi fokus perbandingan, Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2024 diposisikan sebagai locus utama untuk menilai bagaimana nilai Pancasila diterjemahkan ke dalam tujuan, asas, dan bentuk fasilitasi di tingkat kota. Uraian rinci mengenai pasal-pasal Perda Kota Malang memerlukan pembacaan langsung teks Perda tersebut, sedangkan pemetaan komparatif pada Perda provinsi yang tersedia menunjukkan pola umum bahwa "Pancasila" dimasukkan baik sebagai dasar normatif eksplisit maupun sebagai arah substansi kebijakan yang menekankan moderasi, kebangsaan, dan kesejahteraan sosial.

Penerjemahan Nilai Pancasila dalam Bentuk Fasilitasi Fisik-Nonfisik dan Orientasi Keadilan Sosial Santri

Integrasi nilai Pancasila pada level operasional tampak dari bagaimana Perda memformulasikan ruang lingkup fasilitasi, bentuk dukungan, serta target manfaatnya bagi santri dan ekosistem pesantren (Rijal, 2024). Perda Banten menegaskan ruang lingkup yang mencakup perencanaan dan pelaksanaan fasilitasi, peran serta masyarakat dan dunia usaha, kerja sama, sistem informasi, pembinaan dan pengawasan, serta pendanaan dalam Pasal 2. Struktur ruang lingkup ini menunjukkan bahwa fasilitasi tidak dipersempit menjadi bantuan fisik, melainkan juga memasukkan dimensi tata kelola, partisipasi, dan kontrol kebijakan yang relevan dengan prinsip akuntabilitas dan kepastian hukum sebagai bagian dari nilai negara hukum Pancasila.

Perda Jawa Barat memperjelas makna fasilitasi sebagai bantuan untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kualitas sarana-prasarana agar pesantren dapat menjalankan fungsi pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat. Rumusan tersebut menempatkan fasilitasi sebagai instrumen untuk memperluas akses dan meningkatkan mutu layanan pesantren, yang berkelindan dengan sila keadilan sosial melalui upaya pemerataan kualitas pendidikan bagi santri. Pada Perda Sumatera Selatan, dukungan pemerintah provinsi dirumuskan dalam bentuk fasilitasi kebijakan, bantuan sarana dan prasarana, serta pendanaan dalam Pasal 14 ayat (1). Model ini memperlihatkan pembagian dukungan fisik (sarana-prasarana) dan nonfisik (fasilitasi kebijakan, pendanaan), sehingga ukuran "keadilan sosial santri" dapat diuji melalui dua jalur sekaligus, yaitu ketersediaan infrastruktur yang layak

dan keberpihakan kebijakan yang memudahkan pesantren menjalankan fungsi sosialnya. Perda Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2022 mengartikulasikan orientasi kebangsaan dan moralitas sosial dalam narasi pengaturan pesantren sebagai kebutuhan pembangunan manusia, sekaligus menegaskan pesantren berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memuat "nilai luhur bangsa Indonesia" dalam definisi pesantren pada Pasal 1 angka 7.

Orientasi tersebut kemudian berkelanjutan pada rancangan kebijakan yang membuka partisipasi masyarakat, perguruan tinggi, dunia usaha, dan unsur masyarakat sipil dalam pengembangan pesantren, yang dapat dibaca sebagai aktualisasi prinsip gotong royong sekaligus kerakyatan dalam pelibatan pemangku kepentingan. Pada sisi pendanaan, Perda Jawa Timur juga menegaskan sumber pendanaan fasilitasi dari APBD dan sumber lain yang sah, dengan pengelolaan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 21. Norma pendanaan semacam ini menjadi indikator penting untuk menilai apakah fasilitasi bergerak menuju keadilan sosial atau berhenti pada rumusan umum tanpa jaminan implementasi (Kurniawan et al., 2025).

Perbedaan pola pengaturan antar Perda, meskipun berada dalam rumpun mandat UU Pesantren, terlihat dari penekanan masing-masing daerah. Jawa Barat menonjolkan orientasi kebijakan yang menempatkan pesantren sebagai subjek pembangunan dan memadukan pembinaan, pemberdayaan, rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi dalam lingkup kebijakan.

Banten menekankan integrasi dasar filosofis Ketuhanan Yang Maha Esa dalam kerangka Pancasila untuk meneguhkan legitimasi pendidikan keagamaan sebagai pilar moral kebangsaan. Sumatera Selatan menonjolkan pengaitan nilai Pancasila pada fungsi dakwah dan pembentukan pendakwah yang menjunjung nilai luhur bangsa, sehingga fasilitasi dapat diuji tidak hanya pada aspek sarana, melainkan juga pada konten nilai yang membentuk karakter santri dalam kebinekaan (Azmi, 2024). Jawa Timur menekankan penguatan nilai kebangsaan dalam kerangka NKRI dan membuka kanal partisipasi publik sebagai strategi kebijakan yang merekatkan pesantren dengan ekosistem sosial yang lebih luas. Dalam kerangka analisis Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2024, pembacaan komparatif ini menyediakan ukuran normatif untuk menilai apakah rumusan tujuan kebijakan, asas, ruang lingkup, serta bentuk fasilitasi benar-benar mengoperasionalkan nilai Pancasila. Ukurannya dapat diarahkan pada sejauh mana Perda merumuskan fasilitasi fisik yang memperbaiki kondisi belajar santri sekaligus fasilitasi nonfisik yang membangun tata kelola akuntabel,

memperluas partisipasi, serta memperkuat tradisi pesantren sebagai modal sosial-kultural (Dairani, 2023) yang sejalan dengan nilai kebangsaan sebagaimana telah digariskan oleh UU Nomor 18 Tahun 2019, terutama terkait asas dan tujuan penyelenggaraan pesantren.

Desain Kelembagaan dan Mekanisme Implementasi Fasilitas Pesantren dalam Lima Perda

Desain kelembagaan dan mekanisme implementasi fasilitas pesantren dalam Perda pada dasarnya merupakan instrumen “pengoperasian norma” agar mandat konstitusional mengenai pendidikan dan kesejahteraan dapat dijalankan secara terukur di level daerah. Dalam kerangka negara hukum Pancasila, implementasi tidak cukup berhenti pada rumusan bentuk fasilitas, melainkan harus ditopang oleh arsitektur kewenangan, tata kelola perencanaan-penganggaran, pola koordinasi lintas perangkat daerah, serta mekanisme pengawasan yang memastikan kepastian hukum, akuntabilitas, dan keberlanjutan program (A. Mahmud & Nufus, 2025). Landasan umumnya dapat ditautkan pada UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) yang memberi ruang pembentukan Perda, UUD 1945 Pasal 31 ayat (1) dan ayat (3) tentang hak pendidikan dan kewajiban negara menyelenggarakan sistem pendidikan nasional, serta UUD 1945 Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) tentang tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan sosial. Di tingkat undang-undang sektoral, UU Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren menegaskan peran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam dukungan kebijakan dan pendanaan, baik untuk fungsi dakwah maupun pemberdayaan masyarakat, serta membuka ruang kerja sama dan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari ekosistem pengembangan pesantren (F. Maulana et al., 2025).

Secara kelembagaan, kelima Perda yang menjadi objek perbandingan membangun “pusat kendali” implementasi pada kepala daerah sebagai penanggung jawab pembinaan dan pengawasan, lalu menurunkannya pada unit kerja/perangkat daerah tertentu sebagai operator program. Perda Provinsi Banten Nomor 1 Tahun 2022 menunjukkan pola yang cukup tegas dalam pembagian peran tersebut. Pada tahap perencanaan, Pemerintah Daerah menetapkan perencanaan pengembangan pesantren lima tahunan dan tahunan, dengan muatan minimal pembinaan, pemberdayaan, dan fasilitas pada bidang pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat. Perencanaan ini diposisikan sebagai bagian dari sistem perencanaan daerah karena disusun berpedoman pada RPJMD, Renstra, RKPD, dan rencana kerja; penyusun utamanya adalah biro yang melaksanakan urusan kesejahteraan rakyat serta diwajibkan berkoordinasi dengan perangkat

daerah yang menangani perencanaan dan/atau perencanaan penganggaran.

Dengan konstruksi demikian, Perda Banten mengikat implementasi fasilitas pada disiplin perencanaan pembangunan daerah, sehingga fasilitas pesantren tidak dipahami sebagai aktivitas insidental, melainkan program yang harus masuk dalam siklus kebijakan daerah yang dapat diaudit dan dievaluasi. Pola koordinasi lintas perangkat daerah juga dipertegas sebagai prasyarat efektivitas implementasi. Perda Banten memberi ruang koordinasi gubernur dengan tokoh masyarakat/kiai/pengurus pesantren, Kantor Wilayah Kementerian Agama, serta pemerintah daerah kabupaten/kota. Rumusan ini penting untuk meminimalkan fragmentasi kewenangan, mengingat pesantren beroperasi sebagai lembaga berbasis masyarakat namun tetap terhubung dengan rezim administrasi (pendataan, rekomendasi, dan pemenuhan unsur) sekaligus rezim layanan publik (kesehatan santri, sarana prasarana, dan penguatan kapasitas). Koordinasi semacam ini menempatkan perangkat daerah tidak hanya sebagai pelaksana teknis, tetapi sebagai simpul tata kelola kolaboratif yang menyatukan dimensi pendidikan, sosial, dan keagamaan. Aspek pendanaan memperlihatkan variasi derajat penegasan antar Perda, namun secara umum bergerak pada dua koridor, yakni APBD dan sumber lain yang sah (F. Maulana et al., 2025). Perda Banten menegaskan dukungan pendanaan dalam bentuk hibah sesuai kemampuan keuangan daerah dan mengatur bahwa pelaksanaan perencanaan, penganggaran, serta penyerahan bantuan keuangan dilakukan oleh biro kesejahteraan rakyat, sementara persyaratan kriteria dan mekanisme pemberian bantuan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Gubernur.

Pada sisi pengawasan, Perda Banten meletakkan pembinaan dan pengawasan pada gubernur; pembinaan dijalankan oleh biro kesejahteraan rakyat, sedangkan pengawasan umum dilaksanakan oleh inspektorat. Desain ini memperlihatkan pemisahan fungsi yang relevan bagi prinsip akuntabilitas: biro sebagai “program owner” dan inspektorat sebagai “pengawas internal” yang secara kelembagaan relatif independen dalam audit kinerja dan kepatuhan (Hasanah et al., 2023). Pola serupa juga sejalan dengan mandat UU Pesantren mengenai pendanaan pemerintah daerah melalui APBD sesuai kewenangan dan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta keberadaan dana abadi pesantren yang ketentuan lanjutannya diatur dengan Peraturan Presiden. Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2021 menampilkan desain implementasi yang kuat pada dimensi kontrol kebijakan melalui monitoring, evaluasi, pembinaan, dan pengawasan

yang dilakukan oleh gubernur, dilaksanakan oleh unit kerja dan perangkat daerah terkait, serta menegaskan bahwa pengawasan umum berada pada inspektorat provinsi. Konstruksi ini membentuk jalur pertanggungjawaban administratif yang jelas, sekaligus menyediakan instrumen korektif apabila fasilitasi menyimpang dari tujuan atau tidak memenuhi indikator kinerja. Dalam aspek pendanaan, Perda Jawa Barat menegaskan sumber APBD dan sumber lain yang sah, disertai klausul pengendalian tumpang tindih pendanaan, yakni pendanaan provinsi tidak diberikan apabila pesantren telah memperoleh pendanaan dari APBD kabupaten/kota. Selain itu, pengurus pesantren diwajibkan membukukan pendanaan dari APBD dan melaporkannya kepada gubernur secara berkala dan/atau sewaktu-waktu apabila diperlukan (Lestari & Saputra, 2023). Dari perspektif tata kelola, kewajiban pembukuan dan pelaporan tersebut memberi "jejak administratif" yang memperkuat transparansi, memperkecil ruang moral hazard, serta memudahkan pengawasan berbasis dokumen. Perda Jawa Barat juga memperlihatkan penguatan kapasitas kelembagaan melalui pengaturan tim pengembangan dan pemberdayaan pesantren yang detail operasionalnya diturunkan ke Peraturan Gubernur, sehingga Perda berfungsi sebagai kerangka, sedangkan pergub sebagai pedoman teknis implementasi.

Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2022 menonjolkan mekanisme implementasi yang diikat pada sistem data dan informasi serta kepastian pendanaan. Pendanaan fasilitasi penyelenggaraan pesantren bersumber dari APBD dan sumber lain yang sah, dikelola sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, serta menegaskan larangan pemberian pendanaan fasilitasi pengembangan pesantren apabila sudah mendapatkan pendanaan dari APBD kabupaten/kota. Pembatasan tumpang tindih pendanaan ini secara institusional mendorong koordinasi fiskal antarlembaga dan antarlembaga pemerintahan daerah, sekaligus menuntut tersedianya basis data yang akurat agar verifikasi pendanaan dapat dilakukan secara objektif. Dalam praktik tata kelola, desain seperti ini membutuhkan keterpaduan antara perangkat daerah pengampu kesejahteraan rakyat, perangkat daerah komunikasi dan informatika, serta perangkat daerah pendidikan, sehingga mekanisme implementasi tidak terperangkap pada logika "bantuan" semata, tetapi berkembang ke arah manajemen program berbasis data.

Perda Provinsi Sumatera Selatan Nomor 3 Tahun 2021 memperlihatkan desain implementasi melalui siklus perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang diletakkan pada gubernur dan unit kerja. Perda ini menegaskan adanya perencanaan fasilitasi pengembangan pesantren yang bersifat lima

tahunan dan tahunan sesuai kewenangan, dengan muatan minimal fasilitasi, pembinaan, dan pemberdayaan dalam bidang pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat. Pada aspek pelaksanaan, fasilitasi dilaksanakan oleh unit kerja dan perangkat daerah terkait, sementara ketentuan lebih lanjut dapat diturunkan dalam Peraturan Gubernur (M. F. Maulana, 2026). Pada aspek kontrol, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pesantren dilaksanakan oleh gubernur melalui unit kerja, dengan bentuk pembinaan yang diarahkan pada peningkatan kapasitas sumber daya manusia pesantren melalui pendidikan dan pelatihan, workshop, seminar, beasiswa, dan bentuk fasilitasi peningkatan kompetensi lainnya. Secara kelembagaan, pola ini menggabungkan kontrol kepatuhan (pengawasan) dengan kontrol peningkatan mutu (pembinaan), sehingga implementasi fasilitasi tidak berhenti pada output fisik, tetapi juga mendorong outcome berupa penguatan kapasitas pengelolaan pesantren.

Keterlibatan DPRD dalam desain kelembagaan fasilitasi pesantren perlu dibaca sebagai mekanisme checks and balances pada level daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan fungsi DPRD dalam pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan pada DPRD provinsi dalam Pasal 96 ayat (1), serta pada DPRD kabupaten/kota dalam Pasal 149 ayat (1). Dalam konteks fasilitasi pesantren, fungsi legislasi tercermin pada kualitas norma Perda yang memberi kepastian mengenai pelaksana, koordinasi, dan instrumen kontrol; fungsi anggaran tercermin pada keberanian politik anggaran untuk menempatkan fasilitasi sebagai program yang legitimate dan terukur; sedangkan fungsi pengawasan tercermin pada penggunaan hak dan instrumen pengawasan DPRD untuk memastikan APBD digunakan sesuai asas efektivitas, akuntabilitas, dan keberpihakan pada kepentingan publik (Dewi, 2024). Titik krusialnya terletak pada kesesuaian desain Perda dengan sistem perencanaan dan penganggaran, agar DPRD dapat menguji konsistensi antara dokumen perencanaan (RPJMD/RKPD), penetapan program, dan realisasi belanja, sebagaimana tampak jelas dalam konstruksi Perda Banten yang mengaitkan perencanaan pengembangan pesantren dengan dokumen perencanaan daerah serta mewajibkan koordinasi dengan perangkat penyusun perencanaan dan penganggaran.

Catatan penting untuk Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2024 sebagai salah satu objek kajian, analisis detail pasal-per-pasal terkait desain kelembagaan, pola koordinasi, pembiayaan, dan pengawasan memerlukan pembacaan langsung terhadap naskah Perda tersebut agar pemetaan dapat dilakukan setara dengan empat Perda provinsi di atas. Dengan metode statute approach dan

comparative approach, standar perbandingan yang dapat digunakan sudah tampak, yakni sejauh mana Perda Malang menegaskan penanggung jawab implementasi, mengunci fasilitasi pada siklus perencanaan-penganggaran, menyediakan mekanisme koordinasi lintas perangkat daerah dan lintas aktor, serta memperjelas jalur pembinaan dan pengawasan termasuk posisi inspektorat sebagai pengawas internal. Struktur normatif semacam ini pada akhirnya menjadi indikator apakah desain kelembagaan Perda mampu memastikan fasilitasi pesantren berjalan efektif, terukur, dan dapat diawasi secara akuntabel dalam kerangka negara hukum Pancasila.

Fasilitasi Penguatan Karakter, Kesadaran Demokratis, dan Sinergi Tradisi Pesantren dengan Nilai Kebangsaan

Fasilitasi penguatan karakter, kesadaran demokratis, dan sinergi tradisi pesantren dengan nilai kebangsaan merupakan dimensi yang menempatkan Perda tidak hanya sebagai instrumen administrasi bantuan, tetapi sebagai perangkat normatif yang mengarahkan fungsi pesantren sebagai ruang pendidikan warga negara dalam kerangka negara hukum Pancasila. Keterhubungan itu dapat dibaca dari mandat konstitusional bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kebebasan beragama dijamin dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, serta hak atas pendidikan dijamin melalui Pasal 31 ayat (1) UUD 1945. Pada level undang-undang, orientasi nilai tersebut dipertegas oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren yang menempatkan penyelenggaraan pesantren berasaskan Ketuhanan Yang Maha Esa, kebangsaan, kemaslahatan, multikultural, akuntabilitas, keberlanjutan, dan kepastian hukum dalam Pasal 2, sekaligus menetapkan tujuan pesantren untuk membentuk pribadi beriman, berakhlak, serta menumbuhkan pemahaman keagamaan yang moderat dan cinta tanah air dalam Pasal 3. Konstruksi ini memberi ukuran normatif bahwa "penguatan karakter" dan "nilai kebangsaan" bukan tambahan perifer, melainkan inti kebijakan yang seharusnya dioperasionalkan melalui Perda, baik dalam bentuk fasilitasi nonfisik, pembinaan, kemitraan, maupun penguatan ekosistem sosial pesantren (H. H. Mahmud, 2023). Dalam konteks lima Perda yang dikaji, ruang penguatan karakter dan kebangsaan tampak sejak definisi dan prinsip dasar pesantren. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2021, melalui ketentuan umum pada Pasal 1, mendeskripsikan pesantren sebagai lembaga berbasis masyarakat yang menanamkan iman, takwa, akhlak mulia, dan memegang teguh Islam

rahmatan lil'alamiin yang tercermin pada sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, serta nilai luhur bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan definisional ini secara langsung mengaitkan tradisi pesantren dengan karakter kebangsaan, sehingga fasilitasi yang dibangun oleh Perda tidak semata menyasar sarana, tetapi juga menyokong watak pendidikan pesantren sebagai pembentuk etika sosial. Keterikatan pada Pancasila dan pilar kebangsaan ditegaskan kembali oleh Perda Jawa Barat dalam Pasal 4 yang mewajibkan penyelenggaraan pesantren mengembangkan nilai Islam rahmatan lil'alamiin serta berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Secara kebijakan, norma seperti ini menciptakan basis legitimasi untuk program fasilitasi yang mendukung pembelajaran toleransi, moderasi, dan tanggung jawab sosial santri, karena arah nilai telah dipatri dalam rumusan kewajiban penyelenggaraan (F. Maulana et al., 2025).

Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 1 Tahun 2022 menampilkan corak yang menekankan komitmen ideologis dan etika kewargaan dalam kerangka pendirian dan pengembangan pesantren. Pasal 4 ayat (4) Perda Banten memuat kewajiban komitmen mengamalkan Islam rahmatan lil'alamiin serta berdasarkan Pancasila, UUD 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika. Meskipun norma tersebut ditempatkan pada konteks kewajiban pendirian pesantren, muatannya relevan sebagai basis nilai yang memengaruhi program fasilitasi, karena fasilitasi daerah pada akhirnya diarahkan untuk memperkuat pesantren yang sejalan dengan prinsip kebangsaan dan kebinekaan. Perda Banten juga memperluas ruang penguatan karakter melalui partisipasi sosial. Pasal 14 Perda Banten mengatur peran serta masyarakat dalam pengembangan pesantren, yang diuraikan dalam bentuk dukungan konkret seperti menjaga keamanan, menjaga kebersihan lingkungan, bergotong royong memperbaiki drainase dan jalan lingkungan, melakukan penghijauan, serta mendorong terbentuknya wahana pendidikan karakter dan pembinaan moral di masyarakat sekitar pesantren. Desain ini memperlihatkan pendekatan "ekologi sosial pesantren", yaitu karakter santri tidak diproduksi hanya di dalam asrama dan kelas, tetapi melalui relasi sosial yang ditopang oleh partisipasi warga, sehingga nilai gotong royong dan kepedulian sosial menjadi praktik keseharian, bukan sekadar materi ajar (Sopwandin, 2025). Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2022 menawarkan model yang lebih operasional dalam penguatan kebangsaan melalui programatik yang eksplisit. Pasal 13 Perda Jawa Timur mengatur

kegiatan penguatan wawasan kebangsaan di lingkungan pesantren, termasuk bentuknya berupa pendidikan dan pelatihan wawasan kebangsaan, integrasi materi wawasan kebangsaan dalam kurikulum satuan pendidikan pesantren, kerja sama dengan pesantren untuk penyelenggaraan kegiatan penguatan wawasan kebangsaan, serta pelibatan pesantren dalam pembuatan dan pelaksanaan program penguatan wawasan kebangsaan. Pengaturan ini penting karena menyediakan "jalur implementasi" yang dapat diukur, baik melalui indikator jumlah pelatihan, integrasi kurikulum, maupun kemitraan antar lembaga. Dengan adanya norma integrasi materi kebangsaan ke kurikulum, Perda Jawa Timur juga memberi legitimasi bagi pembelajaran kontekstual, termasuk kunjungan kelembagaan dan dialog publik, selama dirancang sebagai bagian dari program penguatan wawasan kebangsaan dan tidak berhenti pada seremonial (Hasanah et al., 2023). Ruang demokrasi substantif dapat dibangun melalui pengalaman belajar yang mempertemukan santri dengan institusi perwakilan, mekanisme musyawarah, serta proses penyusunan kebijakan, sejalan dengan sila kerakyatan dan prinsip kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Perda Jawa Timur juga menguatkan partisipasi masyarakat dalam BAB tentang partisipasi masyarakat, yang diatur dalam Pasal 19, sehingga penguatan karakter tidak diposisikan sebagai urusan internal pesantren semata, melainkan tanggung jawab sosial bersama.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 3 Tahun 2021 menonjolkan sinergi tradisi pesantren dan nilai kebangsaan melalui penegasan fungsi dakwah dan orientasi nilai dalam materi dakwah. Pasal 13 ayat (2) huruf b Perda Sumatera Selatan merumuskan fungsi dakwah pesantren yang mencakup pengajaran pemahaman dan keteladanan pengamalan nilai keislaman yang rendah hati, toleran, seimbang, moderat, serta nilai luhur bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, sedangkan Pasal 13 ayat (2) huruf c menekankan penyiapan pendakwah yang menjunjung tinggi nilai luhur bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Penempatan nilai kebangsaan dalam fungsi dakwah memiliki makna kebijakan yang kuat, karena dakwah pesantren sering menjadi kanal pembentukan orientasi sosial dan etika publik santri. Dengan demikian, fasilitasi daerah yang menyentuh pembinaan kapasitas dai, penguatan literasi moderasi, dan pengembangan program dakwah sosial dapat dipahami sebagai fasilitasi yang sekaligus memperkuat karakter kebangsaan. Model ini menghubungkan tradisi pesantren dengan kebutuhan masyarakat majemuk, karena dakwah yang toleran dan moderat

merupakan modal sosial untuk merawat kebinekaan dan mencegah polarisasi (Aini et al., 2025). Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2024, sebagai locus kajian, relevan untuk diuji pada titik apakah memberi ruang fasilitasi yang sebanding dalam penguatan karakter, kebangsaan, dan pembelajaran kontekstual. Ukuran normatifnya dapat dirujuk dari prinsip pembentukan regulasi dan tata kelola pemerintahan daerah, termasuk fungsi DPRD dalam pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan sebagaimana Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bagi DPRD provinsi dan Pasal 149 ayat (1) bagi DPRD kabupaten/kota, karena fasilitasi penguatan karakter membutuhkan konsistensi program lintas tahun yang bergantung pada prioritas anggaran dan kontrol kebijakan. Selain itu, prinsip pembentukan Perda yang baik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menuntut kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta keterlaksanaan, sehingga norma fasilitasi karakter dan kebangsaan tidak berhenti pada rumusan umum tanpa instrumen implementasi. Dalam praktik pendidikan, penguatan kesadaran demokratis dapat dioperasionalkan melalui pembelajaran berbasis pengalaman yang dirancang sebagai bagian dari kegiatan pendidikan karakter dan kewargaan. Walaupun bentuk teknisnya dapat diatur lebih lanjut, Perda yang responsif seharusnya memberi "ruang kebijakan" bagi kegiatan kemitraan edukatif seperti dialog kebijakan, kunjungan kelembagaan, pelatihan kepemimpinan santri, dan pengabdian sosial, sebab demokrasi substantif dipelajari melalui pengalaman bermusyawarah, memahami fungsi representasi, serta melihat konsekuensi kebijakan publik pada masyarakat.

Jika dibandingkan, pola pengaturan kelima Perda menunjukkan tiga model penguatan karakter dan kebangsaan yang saling melengkapi (H. H. Mahmud, 2023). Model berbasis asas dan kewajiban nilai tampak kuat pada Perda Jawa Barat melalui Pasal 4 yang mengikat pesantren pada Pancasila dan pilar kebangsaan, serta pada Perda Banten melalui Pasal 4 ayat (4) yang menautkan komitmen rahmatan lil'alamiin dengan Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika. Model berbasis programatik tampak menonjol pada Perda Jawa Timur melalui Pasal 13 yang merinci bentuk penguatan wawasan kebangsaan hingga integrasi kurikulum dan pelibatan pesantren dalam program. Model berbasis fungsi dakwah dan etika publik tampak kuat pada Perda Sumatera Selatan melalui Pasal 13 ayat (2) huruf b dan huruf c yang mengaitkan keteladanan nilai toleransi dan moderasi dengan Pancasila dan UUD 1945. Di atas semua itu, penguatan gotong royong dan kepedulian sosial memperoleh ruang implementatif melalui Perda Banten Pasal 14 yang menata

partisipasi masyarakat dalam praktik-praktik sosial yang langsung berdampak pada lingkungan pesantren. Melalui variasi tersebut, pesantren diproyeksikan sebagai miniatur masyarakat Indonesia yang majemuk, karena nilai karakter santri dibangun dari tradisi internal pesantren sekaligus interaksi sosial yang diikat oleh norma kebangsaan, partisipasi, dan tanggung jawab sosial.

KESIMPULAN

1. Integrasi nilai-nilai Pancasila dalam lima Perda tercermin pada perumusan asas, tujuan, ruang lingkup, dan bentuk fasilitasi yang menekankan penguatan iman dan akhlak, moderasi, kebangsaan, serta dukungan fisik dan nonfisik untuk pemerataan akses dan perlindungan santri, sehingga orientasinya diarahkan pada keadilan sosial dalam penyelenggaraan pesantren.
2. Desain kelembagaan dan mekanisme implementasi dalam lima Perda mengatur pembagian kewenangan pemerintah daerah, koordinasi lintas perangkat daerah, skema perencanaan program yang terhubung dengan dokumen perencanaan daerah, pengaturan pembiayaan dari APBD dan sumber sah lain, serta instrumen pembinaan, monitoring, evaluasi, dan pengawasan, dengan DPRD menjalankan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan guna memastikan fasilitasi berjalan efektif dan akuntabel.
3. Ruang penguatan karakter, kesadaran demokratis, dan sinergi tradisi pesantren dengan nilai kebangsaan difasilitasi melalui dukungan pembinaan, pendidikan karakter, program kebangsaan, partisipasi masyarakat, serta penguatan tradisi pesantren yang selaras dengan adab, toleransi, kepedulian sosial, dan gotong royong, dengan perbedaan antar Perda terlihat pada penekanan model pengaturan antara basis nilai, basis programatik, dan basis fungsi sosial-dakwah.

PUSTAKA

- Aini, I. N., Romadhoni, M., & Sofyan, A. (2025). Implementation of the Islamic Boarding School Law in Pamekasan Regency: Analysis of Institutional Effectiveness and Independence. *Responsive: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 1(4), 390–408.
- Azmi, D. T. (2024). *Internalisasi Nilai-nilai Pendidikan Profetik melalui Kegiatan Pelatihan Intensif Kepemimpinan Profetik di Pondok Pesantren Universitas Islam Indonesia*. Universitas Islam Indonesia.
- Dairani, D. (2023). Optimalisasi peran pemerintah daerah dalam memberikan fasilitas penyelenggaraan pondok pesantren di Salafiyah Syafi'iyah Situbondo. *Hakim: Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial*, 1(4), 87–100.
- Dewi, H. A. (2024). Sinergisitas Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Pusat dan Daerah. *Peradaban Hukum Nusantara*, 1(1), 19–36.
- Elynawati, E. (2023). Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Untuk Meningkatkan Mutu Pendidikan. *Munaddhomah: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 4(3), 678–693.
- Faqihudin, A. M., & Hanif, M. (2024). Relevansi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pendidikan Islam di Pondok Darussalam Purwokerto. *Global: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(1), 61–70.
- Harahap, G. (2023). *Pesantren dalam kebijakan pendidikan nasional di Indonesia*.
- Hasanah, U., Wardana, L. A., & Amrullahc, H. (2023). Implementasi Nilai-Nilai Religius Pancasila Dan Wawasan Pancasila Dalam Sekolah Berbasis Pesantren. *Jurnal Pendidikan Sosial Dan Konseling*, 1(2), 119–124.
- Jamaludin, A. (2023). *Rancangan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren*.
- Kurniasih, M. D. (2023). *Implementasi Pendidikan Kewarganegaraan Di Perguruan Tinggi Berbasis Pesantren: Kajian Terhadap Sikap Nasionalisme Di Institut Keislaman Abdullah Faqih (Inkafa), Gresik, Jawa Timur*. Institut PTIQ Jakarta.
- Kurniawan, M. A., Suratman, S., & Yogopriyatno, J. (2025). Dinamika Komunikasi Politik dalam Proses Formulasi Peraturan Daerah Tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren Kota Lubuk Linggau. *Jurnal Khabar: Komunikasi Dan Penyiaran Islam*, 7(1), 279–295.
- Lestari, U. F., & Saputra, W. A. (2023). Power Pondok Pesantren dalam Mempengaruhi Kebijakan Alokasi Dana Keistimewaan. *Jurnal Publisitas*, 9(2).
- Mahmud, A., & Nufus, T. Z. (2025). *Manajemen Integrasi Kurikulum: Dalam Peningkatan Mutu Lulusan Pondok Pesantren*. Penerbit Filomedia Pustaka.
- Mahmud, H. H. (2023). *Rekonstruksi Regulasi Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren Berbasis Nilai Keadilan*. Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia).
- Maulana, F., Zazili, A., Firmansyah, A., & others. (2025). Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Kerja Sama Program dan Pendanaan Bagi Pesantren. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(2).
- Maulana, M. F. (2026). *Peran Pemerintah Daerah Dalam Fasilitasi Pemberdayaan Pesantren (Studi Di Pemerintah Kota Bandar Lampung)*. Universitas Lampung.
- Pratama, N. S., Firdaus, F. S., Zahwa, R., Madya, D. P., & Fadhil, A. (2025). Implementasi Nilai-Nilai

- Keadilan Sosial Dalam Pendidikan Islam: Tantangan dan Peluang. *Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Sosial*, 4(2), 140–146.
- Rijal, M. H. (2024). *Implementasi peraturan daerah Kabupaten Rembang nomor 8 tahun 2022 tentang kewenangan dan fasilitasi Pondok Pesantren perspektif Siyasa Tanfidziyah: Studi di Pondok Pesantren Nahjatus Sholihin Rembang*. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim.
- Sipayung, P. D. (2025). *Hukum Anggaran: Pilar Keuangan Negara Yang Berkeadilan*. PT. Nawala Gama Education.
- Sopwandin, I. (2025). *Manajemen pesantren: Konsep dan strategi pengelolaan pesantren berdaya saing*. Selat Media.
- Syarifah, H., & Munandar, A. (2025). Undang-Undang Pesantren Sebagai Rekognisi Dan Implikasi Kebijakan Pemerintah Terhadap Pendidikan Pesantren Di Indonesia. *NAAFI: JURNAL ILMIAH MAHASISWA*, 1(3), 307–318.