

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENYALURAN DANA ABADI PESANTREN DI INDONESIA

Zamharir¹ dan Nurul Hikmah²

¹Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia, zamharir.19087@mhs.unesa.ac.id

²Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia, nurulhikmah@unesa.ac.id

Abstract

It is stated in Law 18/2019 concerning Islamic Boarding Schools that Islamic Boarding Schools have the right to receive Islamic Boarding School endowment funds. However, there are incomplete norms because the Islamic Boarding School Law does not mention the distribution mechanism, nor is it mentioned in its derivative regulations, namely Presidential Regulation 82/2021 concerning Funding for the Implementation of Islamic Boarding Schools. The purpose of this study is to determine the mechanism for distributing Islamic Boarding School endowment funds and how the supervision system is. The research method uses normative research. The sources of legal materials in this study are primary legal materials and secondary legal materials. The technique for collecting legal materials is by collecting legal materials related to the issues being studied. The data analysis technique is by analyzing the cases studied, then examining them using statutory regulations and legal doctrines. The results of this study are that until now there has been no follow-up from the government to resolve this legal vacuum, even though legal science has provided solutions to resolve the legal vacuum, namely with three methods; Interpretation or interpretation method, Argumentation method, and Legal construction or exposition method.

Keywords: *Islamic Boarding School Endowment Fund.*

ABSTRAK

Disebutkan dalam undang-undang 18/2019 tentang Pesantren, bahwa Pesantren berhak mendapatkan dana bantuan dari pemerintah yang disebut Dana Abadi Pesantren. Namun masih terdapat **kekosongan hukum** tentang dana abadi pesantren, sebab dalam Undang-Undang Pesantren tidak disebutkan bagaimana mekanisme penyalurannya, demikian juga tidak disebutkan dalam peraturan turunan dari Undang-Undang Pesantren yaitu Perpres 82/2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren. **Tujuan dari Penelitian ini**, untuk mengkaji dan mengetahui bagaimana mekanisme penyaluran dana abadi pesantren dan bagaimana sistem pengawasannya. Untuk menjawab kajian tersebut, penulis menggunakan **metode penelitian** penelitian normatif, dengan pendekatan Undang-Undang yang dikorelasikan dengan doktrin-doktrin hukum. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini ada dua yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan oleh peneliti adalah dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan isu yang diteliti. Teknik analisis data yang dilakukan yaitu dengan cara menganalisis kasus yang diteliti, kemudian mengidentifikasinya dan dikaitkan dengan Peraturan yang relevan serta doktrin-doktrin hukum. **Hasil dari penelitian** ini bahwa sampai saat ini belum ada tindak lanjut dari pemerintah untuk menyelesaikan kekosongan hukum ini, padahal ilmu hukum telah memberikan solusi untuk penyelesaian kekosongan hukum yaitu dengan tiga metode; Metode interpretasi atau penafsiran, Metode argumentasi, dan Metode kontruksi hukum atau eksposisi.

Keywords: Kekosongan Hukum, Dana Abadi Pesantren

A. PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Sejarah lahirnya Pesantren di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah masuknya agama islam ke Indonesia pada abad ke-12. Yang mana pada awal masuknya agama islam di Indonesia, wali songo mengajarkan nilai-nilai keislaman kepada masyarakat melalui system pembelajaran klasik yang saat ini dikenal dengan sebutan Pesantren, pada waktu itu para santri diberikan pelajaran mengenai keislaman dengan tujuan agar santri menguasai secara mendalam ilmu tentang

islam sebelum akhirnya diutus untuk membimbing masyarakat luas. Pendidikan Pesantren ala wali songo terus eksis sampai periode setelah masanya wali songo dengan diteruskan oleh para kiyai yang tak lain adalah santri yang telah menyelesaikan tugasnya dahulu saat menimba ilmu di Pesantren (Ulya 2022).

Pesantren sebagai lembaga pendidikan keagamaan yang sudah ada di Indonesia sejak zaman dahulu terkesan jauh dari perhatian pemerintah dan terkesan terdiskriminasi, tidak seperti lembaga pendidikan yang lainnya. Pada dasarnya, pendidikan Pesantren sudah pernah disinggung dalam beberapa peraturan perundang-undangan, seperti dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, namun masih belum ada peraturan yang lebih khusus mengatur tentang Pesantren, kemudian setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren, Pendidikan Pesantren mulai mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah untuk memperjuangkan haknya termasuk dalam sektor pendanaan.

Berdasarkan konsep awal dari Undang-Undang Pesantren yaitu mensejahterakan Pesantren maka dari itu disebutkan dalam Undang-Undang tersebut bahwa pesantren berhak untuk mendapatkan dana bantuan dari pemerintah yang disebut dengan Dana Abadi Pesantren, yang mana dana tersebut sumber pendanaanya adalah dari Pemerintah Pusat, sebagaimana pasal 48 ayat (2) jo pasal 49 ayat (1) Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren, yang berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 48 ayat (2) Pemerintah Pusat membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja negara sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 49 ayat (1) Pemerintah menyediakan dan mengelola dana abadi Pesantren yang bersumber dan merupakan bagian dari dana abadi pendidikan.”

Berdasarkan pasal 49 ayat (2) Undang-Undang Pesantren bahwa dana abadi pesantren selanjutnya diatur dengan peraturan lanjutannya yaitu dalam hal ini peraturan presiden. Lalu kemudian untuk melengkapi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren, pada tahun 2021 disahkan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 Tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren, yang mana peraturan tentang dana abadi pesantren diatur pada bab III.

Sejak Perpres No. 82 Tahun 2021 disahkan masih belum ada ketentuan mengenai mekanisme penyaluran dana abadi pesantren atau bahkan tidak dijelaskan lebih rinci tentang pengawasan penyalurannya. Adapun system pengawasan dari dana abadi pesantren sedikit disinggung dalam pasal 25 Perpres tersebut, namun masih terlalu general dan perlu penyempurnaan. Selanjutnya disebutkan dalam pasal 26 Perpres tersebut bahwa mekanisme, pemanfaatan, pemantauan, dan evaluasi terhadap pendanaan penyelenggaraan Pesantren diatur dengan Peraturan Menteri, dan sejauh ini masih belum ada peraturan yang dibuat oleh menteri yang bersangkutan.

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan beberapa pendekatan penelitian, sebagaimana yang dikemukakan oleh Dr. Mukti Fajar ND. Dan Yulianto Achmad, MH, dalam bukunya yang berjudul *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, bahwa Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang menjadikan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma (Dewata and Achmad 2010). Sistem norma yang dimaksud disini adalah asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin. Adapun penelitian hukum normatif menurut

Peter Mahmud Marzuki adalah suatu proses untuk menemukan sebuah aturan hukum, prinsip hukum, ataupun doktrin hukum, untuk menjawab sebuah permasalahan hukum yang sedang dihadapi (Marzuki 2005). Seperti halnya dalam penelitian ini penulis mengkaji doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan yang sedang dibahas yaitu terkait peraturan pesantren, atau lebih spesifik tentang dana abadi pesantren. **Pendekatan penelitian** yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (Statute Approach) dan pendekatan konseptual (Conceptual Approach). Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang diteliti, contoh seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren serta peraturan lainnya yang relevan. Sedangkan pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. **Sumber bahan hukum** dalam penelitian ini ada 2 (dua) yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pondok Pesantren; Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren. Sedangkan Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang sifatnya tidak secara langsung mengikat dalam hukum akan tetapi memberikan penjelasan, analisis, atau interpretasi terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal hukum, artikel ilmiah, pendapat para ahli, dan bahan hukum lainnya yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini yaitu dana abadi pesantren. **Teknik**

pengumpulan bahan hukum yang dilakukan oleh peneliti adalah dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan. **Teknik analisis bahan hukum** dalam penelitian ini menggunakan logika deduktif yaitu memaparkan hal-hal yang umum kemudian menyimpulkannya secara khusus terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis yang dilakukan adalah dengan cara menganalisis kasus yang diteliti, kemudian mengkorelasikannya dengan peraturan perundang-undangan yang relevan.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Mekanisme Penyaluran Dana Abadi Pesantren

Sebelum membahas Pengertian Dana Abadi Pesantren secara khusus terlebih dahulu perlu dibahas tentang **Dana Abadi secara umum**. Merujuk pada Perpres Nomor 111 Tahun 2021 tentang Dana Abadi Di Bidang Pendidikan; bahwa pengertian Dana Abadi dalam Bidang Pendidikan adalah dana yang bersifat abadi untuk menjamin keberlangsungan program pendidikan bagi generasi berikutnya, yang dimaksud bersifat abadi disini artinya dana tersebut tidak dapat digunakan untuk belanja namun dapat dikelola, yang mana nanti dana hasil dari pengelolaannya dapat digunakan untuk Belanja dengan tidak mengurangi dana pokok.

Pengertian Dana Abadi Pesantren secara khusus dapat dilihat Dalam Perpres Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren *Jo*. Perpres Nomor 111 Tahun 2021 tentang Dana Abadi Di Bidang Pendidikan, disebutkan bahwa **Dana Abadi Pesantren** adalah dana yang dialokasikan khusus untuk

Pesantren dan bersifat abadi, dengan tujuan untuk menjamin keberlangsungan pengembangan pendidikan Pesantren bagi generasi berikutnya.

Dana abadi pesantren pertama kali dikenal dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Undang-Undang Pesantren ini disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI, 24 September 2019, tentu hal ini menjadi kenangan terindah bagi kalangan pesantren karena bertepatan dengan momentum peringatan Hari Santri Nasional (HSN) tahun 2019, yang rutin diperingati setiap tanggal 22 oktober setiap tahunnya.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, keberadaan Pondok pesantren di Indonesia kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah padahal pesantren merupakan salah satu pusat pendidikan agama bagi masyarakat muslim. Pemerintah berdalih bahwa hal tersebut dilakukan untuk menjaga netralitas terhadap agama apapun sebagaimana secara formal tertuang dalam konstitusi Belanda tahun 1855 dan Peraturan Pemerintah Hindia Belanda tahun 1871.

Kehadiran Pondok Pesantren di Indonesia merupakan jawaban dan respon untuk menanggapi politik pendidikan yang dikembangkan oleh penjajah Belanda waktu itu, para kyai mendirikan sebuah pendidikan bermodel Madrasah yang diadopsi dari madrasah-madrasah yang mereka temukan ketika menuntut ilmu di daerah timur tengah. Seiring berjalannya waktu Kehadiran Pondok Pesantren di Indonesia semakin diminati oleh masyarakat, semenjak abad ke-18 hingga abad ke-20 Pondok Pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam semakin dirasakan eksistensinya oleh masyarakat secara luas, sehingga kemunculan Pondok Pesantren di tengah masyarakat selalu direspon positif oleh mereka (Zuhairini et al.

1995).Bukti bahwa Pondok Pesantren disambut baik oleh masyarakat, dapat dilihat dari animo dan antusias masyarakat dalam mendirikan dan mengirimkan anak-anaknya untuk menuntut ilmu di Pondok Pesantren. Padahal, dulu di tahun 1920-an, Pesantren-Pesantren besar hanya mengasuh 200 orang, kemudian pada tahun 1930-an jumlah santri pada Pesantren-Pesantren besar melonjak dengan drastis mencapai lebih 1500 orang (Hasymy 1993).

Pondok Pesantren dalam perkembangannya hadir untuk memberikan respon terhadap modernisasi yang semakin berkembang pesat, maka dari itu beberapa Pondok Pesantren tidak hanyamengajarkan ilmu keagamaan akan tetapijuga mengajarkan ilmu kewirausahaan, sehingga lulusan Pondok Pesantren bukan hanya menjadi seorang ahli agama tetapi juga sebagai entrepreneur yang bisa eksis di masyarakat sekitarnya.

Situasi dan kondisi masyarakat yang tengah dihadapkan pada runtuhnya sendi-sendi moral, maka disana Pondok Pesantren menawarkan transformasi nilai atau perubahan menuju kehidupan yang lebih baik. Kehadiran Pondok Pesantren bisa disebut sebagai agen perubahan sosial, yang selalu melakukan pembebasan pada masyarakat dari segala keburukan moral, penindasan politik, kemiskinan ilmu pengetahuan, dan bahkan dari kemiskinan ekonomi.

Kontribusi pesantren untuk negara Indonesia cukup besar dan nyata adanya, dari mulai memperjuangkan kemerdekaan negara Indonesia hingga saat ini berjuang di sektor pendidikan dalam mengajarkan ilmu agama atau bahkan ilmu umum yang berbasis agama seperti ilmu ekonomi syari'ah dan lain sebagainya. Sistem pendidikan yang diterapkan dalam pesantrenyaitu mengajarkan para santrinya segala bidang ilmu dengan secara intensifdan disertai dengan spiritual

yang kuat, maka hasilnya adalah pesantren dapat melahirkan lulusan yang mempunyai wawasan keilmuan yang tinggi dan mempunyai prinsip hidup yang kuat sehingga mereka dapat beradaptasi dan berkembang sesuai dengan perkembangan zaman.

Kontribusi besar yang diberikan pesantren untuk Indonesia sudah seharusnya mendapatkan penghargaan dari Pemerintah, dengan memberikan pengakuan terhadap pesantren dan mengakomodasi segala kebutuhan penyelenggaraan Pesantren dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Maka dari itu, dibutuhkan adanya peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi kepada Pesantren berdasarkan tradisi dan kekhasannya. Sementara itu sebelum disahkannya Undang-undang Pesantren, ketentuan mengenai Pesantren masih disebutkan secara general dalam peraturan tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan itu masih belum mengakomodasi perkembangan, aspirasi dan kebutuhan hukum pendidikan pesantren.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren merupakan peraturan terbaru yang dibuat khusus untuk pesantren sebagai landasan hukum dalam menyelenggarakan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Dengan Undang-undang Pesantren ini pemerintah semakin menguatkan pengakuannya terhadap keberadaan pesantren, dimana dalam Undang-undang tersebut diamanatkan bahwa penyelenggaraan Pendidikan Pesantren diakui sebagai bagian dari penyelenggaran pendidikan nasional.

Undang-Undang tentang Pesantren menjadi landasan hukum bagi rekognisi terhadap segala peran Pesantren dalam membentuk, membangun, dan menjaga

tradisi, nilai dan norma di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Pesantren juga menjadi landasan hukum bagi pesantren dalam segala varian, aktivitas dan profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan, serta dalam proses dan metodologi penjaminan mutu. Selain itu Undang-Undang Pesantren juga menjadi landasan hukum bagi pesantren untuk afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, dan kemudahan akses bagi lulusan, serta independensi penyelenggaraan pendidikan Pesantren, juga sebagai landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memfasilitasi kebutuhan Pesantren dalam sarana pengembangannya.

Undang-Undang Pesantren juga mengatur tentang kerja sama dan partisipasi yang terjadi antara masyarakat dengan pesantren. Kerja sama dapat dilakukan oleh Pesantren dengan lembaga lainnya, baik lembaga yang bersifat nasional maupun yang bersifat internasional. Kerja sama tersebut antara lain dapat dilakukan dalam bentuk pertukaran peserta didik, perlombaan, sistem pendidikan, kurikulum, bantuan pendanaan, pelatihan dan peningkatan kapasitas, serta bentuk kerja sama lainnya.

Pesantren sebagai lembaga berbasis masyarakat, sumber pendanaan utamanya adalah berasal dari masyarakat. Selain itu, sumber pendanaan penyelenggaraan Pesantren dapat berasal dari sumber lainnya yang sah namun tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam pengembangan pendidikan Pesantren, baik secara perseorangan, kelompok, badan, atau melalui organisasi kemasyarakatan. Adapun partisipasi masyarakat untuk pendidikan pesantren dapat berupa memberi bantuan program atau biaya, memberi masukan kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, mendukung

kegiatan-kegiatan yang diadakan oleh pesantren, mendorong pengembangan mutu dan standar pendidikan, mendorong terlaksananya kegiatan pendidikan karakter dan pembinaan moral, serta membantu pesantren dalam memperkuat kemandirian dan kemampuan ekonominya.

Disebutkan dalam Undang-Undang Pesantren bahwa Pemerintah Pusat membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren menggunakan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Begitu juga Pemerintah Daerah membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren menggunakan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan kewenangannya dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Disebutkan juga dalam Undang-Undang Pesantren bahwa Pemerintah Pusat menyediakan dan mengelola **dana abadi Pesantren** untuk memastikan ketersediaan dan kecukupan pembiayaan dalam pengembangan pendidikan Pesantren.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren mengamanatkan Dana Abadi Pesantren untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren. Namun sejauh ini sejak disahkannya Perpres tersebut masih belum ada peraturan yang jelas memberi petunjuk tentang teknik penyaluran serta sistem pengawasan terhadap penyaluran dana abadi pesantren. Maka berarti dapat diambil kesimpulan bahwa terdapat Ketidaklengkapan norma dalam penyaluran dana abadi pesantren.

Ketidaklengkapan norma yang terjadi dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang dana abadi pesantren, sangat penting untuk segera ditemukan solusinya, karena dana abadi pesantren merupakan bagian dari keuangan negara, yang mana pengelolaan keuangan negara harus diselenggarakan berdasarkan Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara, dengan tujuan agar terhindar dari segala bentuk penyimpangan didalamnya. Namun untuk menjamin dilaksanakannya asas-asas tersebut dibutuhkan adanya peraturan yang jelas dan kuat dalam mengatur tentang dana abadi pesantren.

Pengertian keuangan negara menurut pasal 1 angka (1) Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, adalah hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara dalam rangka pelaksanaan hak dan kewajiban. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.

Dana abadi pesantren yang disediakan oleh pemerintah bersumber dari APBN/APBD, artinya dana tersebut merupakan bagian dari keuangan negara, maka dari itu pengelolaan dana abadi pesantren harus berdasarkan pada Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara sebagaimana yang tertulis dalam penjelasan Undang-Undang Tentang Keuangan Negara yaitu Asas tahunan, Asas universalitas, Asas kesatuan, Asas spesialisitas, Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, Asas

profesionalitas, Asas proporsionalitas, Asas keterbukaan, Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Pengelolaan dana abadi pesantren yang baik harus berdasarkan pada Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara, namun untuk menjamin terlaksananya asas-asas tersebut dibutuhkan adanya peraturan perundang-undangan yang jelas dan mengikat terkait petunjuk teknis penyalurannya hingga mekanisme pengawasannya, yang nantinya peraturan tersebut akan diimplementasikan di lapangan dan menjadi pedoman bagi pemangku kepentingan dalam menjalankan dan mengelola dana abadi pesantren.

Sejauh ini hanya ada dua peraturan yang menyinggung tentang pendanaan penyelenggaraan pesantren khususnya dana abadi pesantren, yaitu Undang-Undang 18/2019 Tentang Pesantren dan peraturan pelaksanaannya yaitu Perpres 82/2021 Tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren. Semenjak Perpres 82/2021 ini disahkan masih belum ada peraturan lanjutan mengenai dana abadi pesantren, padahal disebutkan dalam Perpres tersebut bahwa Ketentuan mengenai mekanisme, pemanfaatan, pemantauan, dan evaluasi pendanaan penyelenggaraan Pesantren diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa dalam hal pendanaan penyelenggaraan pesantren ini terdapat ketidaklengkapan norma.

Permasalahan Ketidaklengkapan Norma yang terjadi dalam pendanaan penyelenggaraan pesantren harus diselesaikan dengan cara mengisi kekosongan hukum tersebut menggunakan Metode Penemuan Hukum, sebagaimana pendapat Sudikno Mertokusumo yang secara garis besar membagi metode penemuan hukum dalam tiga macam (Sutiyoso 2006), yaitu sebagai berikut:

1. Metode interpretasi atau penafsiran

Metode interpretasi atau penafsiran, adalah metode untuk menemukan hukum dengan cara menafsirkan teks suatu peraturan perundang-undangan yang masih belum jelas (Ketidakjelasan Norma), dengan tujuan agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterapkan pada peristiwa-peristiwa konkret tertentu tanpa ada konflik multitafsir. Artinya metode ini digunakan untuk suatu kasus yang ada peraturan perundang-undangannya, namun masih kurang jelas sehingga butuh untuk ditafsirkan.

2. Metode argumentasi

Metode argumentasi, adalah metode yang digunakan apabila peraturan perundang-undangannya ada namun tidak menjelaskan secara lengkap, atau dapat juga digunakan apabila peraturan perundang-undangan tersebut tidak ada. Metode ini dapat juga disebut dengan metode penalaran hukum. Merujuk pada pendapat Kenneth J. Vandeveld bahwa ada 5(lima) langkah dalam penalaran hukum(Vandeveld 1996), yaitu:

- 1) Mengidentifikasi sumber hukum yang berlaku, biasanya bersumber dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan,
- 2) Menganalisis sumber hukum tersebut yang telah berhasil diidentifikasi, dengan tujuan untuk menetapkan suatu kebijakan atau aturan hukum,
- 3) Mensintesis aturan hukum yang telah ditetapkan tadi ke dalam struktur yang koheren, yakni struktur yang mengelompokkan seperangkat aturan-aturan yang khusus di bawah peraturan yang umum,
- 4) Menelaah fakta-fakta yang ada,

- 5) Menerapkan struktur aturan hukum tersebut kepada fakta-fakta yang telah didapat, menggunakan kebijakan yang ada dalam suatu aturan hukum untuk penyelesaian kasus.

3. Metode kontruksi hukum atau eksposisi

Metode kontruksi hukum atau eksposisi, adalah metode untuk menemukan hukum dengan cara menjelaskan konsep dari suatu kasus yang tidak ditemukan aturan perundang-undangannya dan menciptakan pengertian-pengertian hukumnya. Yang mana kemudian pengertian hukum ini dapat dikatakan sebagai konstruksi hukum.

Konstruksi hukum merupakan alat yang digunakan untuk membuat suatu bangunan hukum dan dilakukan secara berurutan dengan menggunakan istilah-istilah yang baik. Metode konstruksi hukum ini bertujuan supaya penemuan hukum yang dilakukan untuk menyelesaikan kekosongan hukum tadi dapat memberikan rasa keadilan dan kebermanfaatan untuk para pencari keadilan. Berdasarkan pendapat dari Rudolf von Jheringada 3 (tiga) syarat dalam melakukan konstruksi hukum(Rümelin 1922), yaitu:

- 1) Konstruksi hukum harus mampu meliputi semua bidang hukum positif yang bersangkutan;
- 2) dalam melakukan konstruksi hukum tidak boleh terdapat pertentangan secara logis di dalamnya atau tidak boleh membantah dirinya sendiri;
- 3) konstruksi harus mengandung unsur estetika atau keindahan, artinya konstruksi tersebut tidak boleh dibuat-buat dan harus mampu memberikan suatu deskripsi yang lengkap dan luas sehingga memungkinkan

penggabungan berbagai peraturan, pembuatan pengertian baru, dan lain-lain.

Ketidaklengkapan Norma yang terjadi dalam dana abadi pesantren disebabkan karena tidak ada peraturan pelaksanaannya, maka dari itu perlu dilakukan konstruksi hukum untuk memecahkan permasalahan tersebut. Pengertian Peraturan pelaksana atau biasanya juga dikenal dengan istilah *delegated legislation*; adalah peraturan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang dan berfungsi untuk melaksanakan Undang-Undang (Atmadja 2009).

Pada dasarnya, Peraturan Pelaksana merupakan peraturan yang dibentuk oleh badan eksekutif dengan tujuan untuk melaksanakan undang-undang, dan pembentukannya tidak melibatkan lembaga legislatif (DPR). Selain itu, Peraturan Pelaksana dibuat oleh lembaga eksekutif dengan tujuan untuk menerapkan prinsip *check and balance* antara lembaga eksekutif, legislatif, bahkan dengan yudisial (Sucipto 2015). Peraturan Pelaksana dibuat atas dasar diperlukan adanya peraturan yang mendetail mengenai suatu Pasal dalam perundang-undangan, serta atas dasar efektivitas waktu mengingat jika dibentuk oleh DPR maka akan ada pembahasan yang berlarut-larut dan menyita waktu lebih lama.

Dengan menggunakan metode konstruksi *Rechtsverfijning* (Penyempitan Hukum), kemudian ditentukan peraturan apa yang dapat dijadikan peraturan pelaksana dari Dana Abadi Pesantren. Berdasarkan Pasal 8 UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan jenis-jenis peraturan selain yang telah ditentukan dalam Pasal 7 UU tersebut termasuk diantaranya peraturan yang ditetapkan oleh Menteri, maka dapat ditentukan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri, sebagaimana pasal 26 Peraturan

Presiden Nomor 82 Tahun 2021 Tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren, mengamanatkan agar dana abadi pesantren diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.

Alasanyang tepat untuk menjawab pertanyaan mengapa bukan Undang-Undang yang dijadikan sebagai Peraturan Pelaksana dari peraturan dana abadi pesantren, karena pada hakikatnyaundang-undang bukan merupakan peraturan yang dibentuk untuk melaksanakan suatu ketentuan pasal perundang-undangan. Undang-Undang merupakan aturan main (*rule of the game*) atau aturan pokok dari suatu hal yang diatur(Junaidi 2021). Maka dari itu Undang-Undang tidak mengatur mengenai teknis, mekanisme, atau tata cara pelaksanaan suatu ketentuan (dalam hal ini kaitannya dengan mekanisme penyaluran dana abadi pesantren). Namun tidak menutup kemungkinan dibentuknya Undang-Undang terkait dana abadi pesantren dengan konsepsi yang berbeda, misalnya Undang-Undang tentang dana abadi pesantren.

Setelah ditentukan peraturan apa yang cocok untuk dijadikan sebagai peraturan pelaksana dari dana abadi pesantren, selanjutnya perlu ditentukan materi muatan dari peraturan pelaksana tersebut. Pengelolaan dana abadi pesantren harus merujuk pada Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara, mengingat dana abadi pesantren merupakan bagian dari keuangan negara yang berupa dana bantuan pemerintah untuk pesantren.

Salah satu asas yang merupakan bagian dari Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara adalah Asas Universalitas, yaitu asas yang menekankan agar setiap transaksi keuangan negara ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Sebagaimana Pasal 14 Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang

Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Presiden.

Merujuk pada Asas Universalitas, penyaluran dana abadi pesantren harus melalui tahapan perencanaan terlebih dahulu, dimana menteri agama sebagai pelaksana harus membuat peraturan menteri yang memuat tentang mekanisme penyaluran dana abadi pesantren, sesuai pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 Tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren yang menyebutkan bahwa Ketentuan mengenai mekanisme, pemanfaatan, pemantauan, dan evaluasi pendanaan penyelenggaraan Pesantren diatur dengan Peraturan Menteri.

2. Pengawasan Terhadap Penyaluran Dana Abadi Pesantren

Dana abadi pesantren adalah dana bantuan dari pemerintah untuk penyelenggaraan pendidikan pesantren, artinya dana tersebut merupakan bagian dari keuangan negara. Disebutkan dalam Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa untuk mendukung terwujudnya *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara, perlu adanya Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara, termasuk diantar asas-asas tersebut yaitu Asas Pemeriksaan Keuangan Oleh Badan Pemeriksa Yang Bebas Dan Mandiri. Artinya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki kebebasan dan kemandirian dalam **tiga tahapan** pemeriksaan, yakni perencanaan pemeriksaan, pelaksanaan pemeriksaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan.

Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam sebuah Undang-Undang, atau pemeriksaan berdasarkan

permintaan khusus dari lembaga perwakilan. Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil dari pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah, atau juga dapat memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, atau juga dapat memperhatikan informasi dari berbagai pihak.

Kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan BPK dalam hal penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif. Selain itu, kemandirian BPK dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan keuangan negara mencakup perihal ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, dan sarana pendukung lainnya yang memadai.

BPK dalam menyelenggarakan kegiatan pemeriksaan keuangan negara dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan pada bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta pada efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara. Untuk itu, aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK.

BPK dalam menyelenggarakan kegiatan pemeriksaan keuangan negara diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa. Selain itu, BPK juga diberi kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam kepengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan dengan tujuan untuk mengamankan uang, barang, atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

Setelah kegiatan pemeriksaan keuangan selesai, kemudian hasil dari pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tersebut disusun dan disajikan dalam bentuk **Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)**. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini; Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi; sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan. Setiap laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK selanjutnya disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya, dan ditindaklanjuti antara lain dengan membahasnya bersama pihak terkait.

Selain disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD, laporan hasil pemeriksaan keuangan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah, yang mana laporan hasil pemeriksaan oleh BPK tersebut digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan. Maka dari itu, laporan keuangan yang telah diperiksa (audited financial statements) harus memuat koreksi yang dimaksudkan sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Selanjutnya Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan, yang mana tanggapan tersebut disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR/DPRD.

BPK diharuskan menyusun sebuah ikhtisar/ringkasan dari hasil pemeriksaan yang dilakukan selama 1 (satu) semester. Kemudian Ikhtisar tersebut disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya, dan disampaikan juga kepada Presiden serta gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan.

Dalam rangka menjalankan Asas Transparansi dan meningkatkan partisipasi publik, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang telah disampaikan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat dinyatakan terbuka untuk umum. Maka dari itu, masyarakat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan, antara lain melalui publikasi dan situs web BPK.

BPK dalam menjalankan tugasnya sebagai pemeriksa keuangan negara, apabila menemukan unsur pidana yang dilakukan oleh pihak terkait, maka menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, BPK wajib melaporkan tindakan pidana tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

D. PENUTUP

(a) Kesimpulan

Isu hukum yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini adalah Ketidaklengkapan Norma atau ketiadaan aturan yang lengkap terkait Dana Abadi Pesantren, mengingat terdapat dua permasalahan utama, yakni mekanisme penyaluran dana abadi pesantren; dan pengawasan terhadap penyalurannya. Berdasarkan hasil penelitian dan analisis dokumen serta sumber bahan hukum yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagaimana berikut:

1. Penulis melakukan analisis terhadap tidak adanya peraturan yang menjelaskan mekanisme penyaluran Dana Abadi Pesantren, menggunakan Asas

Universalitas, yaitu suatu asas umum pengelolaan keuangan negara yang menekankan agar setiap transaksi keuangan negara ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Sebagaimana Pasal 14 Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Presiden. Berdasarkan pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 Tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren, seharusnya menteri agama membentuk satu produk hukum baru yang memuat tentang mekanisme penyaluran dana abadi pesantren.

2. Dana abadi pesantren merupakan bagian dari keuangan negara, maka dari itu setiap kegiatan yang dilaksanakan harus disertai dengan pengawasan, agar kegiatan penyaluran dana abadi pesantren ini dapat berjalan lancar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan di awal. Berdasarkan **Asas Pemeriksaan Keuangan Oleh Badan Pemeriksa Yang Bebas Dan Mandiri**, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. BPK dalam menjalankan tugasnya diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pesantren sebagai pihak yang diperiksa, serta diberi kewenangan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam kepemilikan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, atau dokumen pada saat pemeriksaan berlangsung.

(b) Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, maka penulis ingin menyampaikan saran, sebagaimana berikut:

1. Mengingat Perpres 82/2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren yang mengamanatkan adanya Peraturan Menteri yang mengatur tentang mekanisme, pemanfaatan, pemantauan, dan evaluasi pendanaan penyelenggaraan Pesantren, maka sekiranya pihak Kementerian Agama selaku pengelola dana abadi pesantren perlu melakukan koordinasi bersama dengan Kementerian Keuangan (Kemenkeu) untuk menjabarkan terkait mekanisme alokasi anggaran maupun prioritas program yang dapat didanai oleh dana abadi pesantren. Mengutip pernyataan Hananto Widodo, bahwa seharusnya dana abadi pesantren adalah 20% (dua puluh persen) dari APBN maupun APBD, karena pesantren merupakan bagian dari Pendidikan Nasional yang mana disebutkan dalam UUD NRI 1945 bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional (Widodo et al. 2024).
2. Diharapkan untuk peraturan selanjutnya, mampu menginterpretasikan segala persoalan mengenai dana abadi pesantren yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya. Sehingga peraturan yang baru tersebut dapat menjadi landasan hukum yang jelas dan terarah bagi pihak yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, Arifin P. Soeria. 2009. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum : Teori, Praktik Dan Kritik*. 1st ed. Jakarta: Jakarta : Rajawali Pers.
- Dewata, Mukti Fajar Nur, and Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum : Normatif & Empiris*. Cet. 1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hasymy, Ali. 1993. *Sejarah Masuk Dan Berkembangnya Islam Di Indonesia*. Aceh: PT Alma'arif.
- Junaidi. 2021. "Rekonstruksi Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berbasis Nilai Keadilan." Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Jakarta : Kencana Pranada Media Grup.
- Rümelin, Max Friedrich Gustav von. 1922. *Rudof von Jhering : Rede Gehalten Bei Der Akademischen Preisverteilung Am 6. November 1922*. Tübingen: Mohr.
- Sucipto, Purnomo. 2015. 'Mengapa Undang-Undang Perlu Peraturan Pelaksanaan?' *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*. Retrieved March 11, 2024 (<https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>).
- Sutiyoso, Bambang. 2006. *Metode Penemuan Hukum*. 1st ed. Yogyakarta: UII Press.
- Ulya, Ibrizatul. 2022. "Islamisasi Masyarakat Nusantara: Historisitas Awal Islam (Abad VII-XV M) Dan Peran Wali Songo Di Nusantara. Historiografi: Jurnal Sejarah Dan Pendidikan Indonesia." *Journal of Indonesian History and Education* 2(3):442–52.

Vandevelde, Kenneth J. 1996. *Thinking Like A Lawyer: An Introduction to Legal Reasoning*. 1st ed. Boulder: Westview Press.

Widodo, Hananto, Dicky Eko Prasetyo, Ridwan Arma Subagyo, and Sunanta Chemaming. 2024. "Legal Implications of the Authority of Acting Regional Heads Based on Policy Regulations." *Nagara Law Journal* 1(1).

Zuhairini, Moh. Kasiram, Abdul Ghofir, Tedjab, A. Malik Fadjar, and H. Maksum Umar. 1995. *Sejarah Pendidikan Islam*. 1st ed. Jakarta: Bumi Aksara.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945

Undang-undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang (UU) Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-undang (UU) Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-undang (UU) Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Undang-undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang (UU) Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren