

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan publik merupakan suatu pengalokasian sebagai nilai yang bersifat secara paksa/sah kepada seluruh lingkungan masyarakat, dan juga merupakan sebuah alokasi nilai seluruh masyarakat yang bersifat mengikat. Kebijakan publik ini merupakan suatu tindakan yang diusulkan oleh individu atau kelompok yang di dalamnya terdapat suatu hambatan dan juga sebuah kesempatan yang diterapkan pada pelaksanaan suatu usulan kebijakan dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

Pemerintah dapat memilih dilaksanakan atau tidaknya sebuah kebijakan, karena memang tidak hanya pemerintah yang menjadi pusat perhatian kebijakan. Dan juga masih ada hal-hal yang tidak dilakukan oleh pemerintah sehingga dapat memberikan dampak yang cukup besar pada lingkungan masyarakat. Kebijakan publik ini memiliki suatu tujuan yang dilaksanakan oleh sekelompok atau individu yang berfungsi untuk memecahkan suatu permasalahan.

Anderson mengatakan terdapat elemen-elemen penting yang terkandung di dalam sebuah kebijakan publik yaitu :¹

¹ Dr. H. Muhammad Ridha Suaib, S.E., M.Si., M.M., M.H., Pengantar Kebijakan Publik, cetakan pertama tahun 2016, hlm.xvii.

1. Kebijakan merupakan suatu hal yang memiliki tujuan serta berorientasi pada tujuan tertentu;
2. Kebijakan berisi suatu tindakan dan juga pola-pola tindakan pejabat pemerintah;
3. Kebijakan merupakan sesuatu yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan suatu apa yang bermaksud akan dilakukan;
4. Kebijakan publik bersifat positif atau merupakan sebuah tindakan pemerintah mengenai suatu permasalahan dan juga bersifat negatif yaitu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa atau otoritatif.

Berangkat dari elemen-elemen penting dalam kebijakan yang dijelaskan di atas, kebijakan publik ini dibuat dalam suatu kerangka yang bertujuan untuk memecahkan suatu permasalahan dan juga untuk mencapai suatu tujuan atau yang sudah menjadi sebuah sasaran yang diinginkan.

Kebijakan publik ini juga merupakan suatu aturan yang berada dalam kehidupan atau lingkungan masyarakat yang harus dilakukan serta ditaati dan mengikat seluruh warganya. Dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan tidak dibuat tanpa alasan dan tujuan. Bahkan suatu kebijakan memiliki prinsip-prinsip seperti yang dijelaskan oleh Nugroho (2004) :²

² Drs. Herabudin, M.Si., Studi Kebijakan Pemerintah dari Filosofi ke Implementasi, Cetakan Ke-1 februari 2016, hlm.39.

1. Merumuskan kebijakan pemerintah (formulasi kebijakan);
2. Mengimplementasikan kebijakan pemerintah tersebut;
3. Mengevaluasi kebijakan pemerintah tersebut.

Berangkat dari prinsip-prinsip kebijakan di atas, terdapat salah satu poin yang menjelaskan bahwa memiliki salah satu prinsip kebijakan publik yaitu merumuskan sebuah kebijakan pemerintah atau biasa disebut dengan formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan ini merupakan salah satu aksesoris yang penting dalam menjalankan kebijakan publik.

Formulasi kebijakan merupakan suatu pengembangan dari mekanisme yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan publik yang terjadi. Formulasi kebijakan juga biasa menerapkan cara atau teknik untuk menjustifikasikan bahwa kebijakan yang dibuat itu merupakan suatu pilihan terbaik. Tindakan memilih suatu alternatif yang dilakukan secara berkesinambungan dan biasanya tidak pernah selesai, yang di dalamnya termasuk pembuatan sebuah kebijakan atau keputusan.

Proses formulasi kebijakan itu biasanya tidak dilaksanakan secara linear yang membuat perumus melakukan suatu kegiatan yang akan datang (*forward mapping*) dan juga ke belakang (*backward mapping*) yang disesuaikan dengan jenis perumusannya. Setelah itu, dalam perumusan sebuah kebijakan juga terdapat sistematika atau proses yang diawali oleh penetapan suatu agenda kebijakan yaitu mengkaji bersama terkait sifat-sifat permasalahan yang akan diangkat, besaran permasalahan, dan juga distribusi permasalahannya. Selanjutnya dengan

merumuskan masalah kebijakan, lalu mendesain alternatif kebijakan untuk memecahkan suatu permasalahan, dan ditutup dengan melegitimasi kebijakan .

Dalam perumusan atau formulasi kebijakan, selalu melibatkan kelompok orang dengan peran yang berbeda-beda. Pemeran publik dan juga mencakup ruang lingkup yang memiliki peran penting lebih khusus, contohnya kebijakan terkait pesantren yang memang melibatkan aksen-aksen penting dalam pesantren seperti Kyai, Ulama, Ustadz dan lainnya. Pemeran formulasi kebijakan sendiri terbagi menjadi 2 bagian yaitu aktor negara dan juga aktor non negara, dimana aktor negara yaitu yang memiliki kewenangan dalam perumusan kebijakan seperti DPRD beserta jajarannya, sedangkan aktor non negara seperti pemeran yang memang memiliki keterkaitan dalam kebijakan tersebut serta siapa saja yang ingin ikut memberikan saran untuk perumusan kebijakan peraturan daerah, khususnya dalam formulasi kebijakan peraturan daerah tentang pesantren ini berkaitan dengan Kyai.

Kota Tasikmalaya merupakan salah satu Kota yang berada di Provinsi Jawa Barat dan mempunyai sebuah predikat sebagai Kota Santri di Priangan Timur. Dilihat dari mayoritas penduduk Kota Tasikmalaya yang beragama islam yaitu 721.606 orang. Berangkat dari mayoritas masyarakat Kota Tasikmalaya beragama islam, di Kota Tasikmalaya ini terdapat 476 mubaligh, 706 ulama, 1.956 khotib, 200 penyuluh honorer dan 4 penyuluh agama.³

³ Kominfodata.com “Open Data Kota Tasikmalaya”

Kota Tasikmalaya juga meningkatkan Pendidikan agama islam yang di dalamnya terdapat 268 pondok pesantren dengan 1.770 kyai atau Ustadz. Dari pesantren yang ada di Kota Tasikmalaya pada tahun 2021, tercatat sebanyak 268 pondok pesantren dengan santri sebanyak 22.625 (mukim), 17.073 santri (non-mukim) yang jumlahnya 39.698 serta 1.770 kyai dan ustadz di Kota Tasikmalaya.⁴ Kota Tasikmalaya juga merupakan kota yang religius islami seperti yang tercantum dalam visi Kota Tasikmalaya sendiri yaitu “Kota Tasikmalaya yang Religius, Maju, dan Madani”. Selain dari visi, misi nya pun di poin pertama yaitu mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat yang religius dan berkearifan lokal.

Dari penjelasan di atas, terlihat dari predikatnya sebagai Kota Santri, visi dan misi yang memang menekankan terkait islami atau kota yang religius menjadi salah satu aspek yang dijadikan sebuah pertimbangan terkait pembentukan regulasi tentang pesantren. Tentunya regulasi tersebut bertujuan untuk meningkatkan eksistensi pesantren, dan juga meningkatkan predikatnya sebagai Kota Santri. Selain itu juga bertujuan untuk meningkatkan tata nilai kehidupan masyarakat yang religius di Kota Tasikmalaya.

Bahkan di Kota Tasikmalaya sendiri memiliki tokoh pejuang nasional yang dilahirkan dari salah satu pondok pesantren di Kota Tasikmalaya yaitu Zainal Mustafa yang sekarang namanya dijadikan nama salah satu jalan di Kota Tasikmalaya yaitu Jl. KH. Zainal Mustafa. Kota Tasikmalaya juga tercatat sebagai

⁴ Kominfodata.com “Open Data Kota Tasikmalaya”
<https://data.tasikmalayakota.go.id/kementerian-agama-kota-tasikmalaya/jumlah-pondok-pesantren-santri-dan-ustadz-tahun-2021/> di akses pada tanggal 20 september 2022

kota santri yang memiliki jumlah pesantren terbanyak di Indonesia pada tahun 2019. Berdasarkan dari data yang di unggah oleh Pangkalan Data Pondok Pesantren Kemenag RI pada hari Rabu, 24 Februari 2021 sekitar 1318 pesantren di Kabupaten Tasikmalaya dan 268 pesantren di Kota Tasikmalaya.⁵ Dengan memperkuat predikat tersebut Kota Tasikmalaya berupaya membuat peraturan daerah tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren dengan tujuan memperkuat eksistensi pesantren di Kota Tasikmalaya.

Penyelenggaraan fasilitasi pesantren di Kota Tasikmalaya oleh pemerintah memang belum merata. Dihat dari masih adanya pihak podok pesantren yang masih merasa belum merasakan fasilitas yang diberikan pemerintah keada pihak pesantren. Dimana fasilitasi yang sudah seharusnya diberikan oleh pemerintah kepada pihak Lembaga Pendidikan berbasis muslim atau pondok pesantren yang ada di Kota Tasikmalaya, seperti penyelenggaraan, pemberdayaan, rekognisi, afirmasi, dan juga fasilitasi pesantren.

Berangkat dari hal tersebut memberikan gambaran bahwa memang pemberian fasilitas kepada pesantren ini belum secara maksimal dilaksanakan oleh pemerintah, sehingga fasilitasi pesantren dirasa belum merata. Bukan berarti permasalahan yang dirasakan akan tetapi memang hal tersebut merupakan program yang belum maksimal dilaksanakan. Maka dari itu, dibuatlah suatu kebijakan atau peraturan daerah yang mengatur tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren.

⁵ Liputan6.com <https://www.liputan6.com/lifestyle/read/4491655/6-fakta-menarik-tentang-tasikmalaya-yang-pernah-berjuluk-delhi-van-java> / di akses pada tanggal 20 September 2022.

Akan tetapi, dilihat dari kondisi sosial serta lingkungan di Kota Tasikmalaya yang belum sesuai atau belum mencerminkan sebagai Kota Santri, karena masih banyaknya kasus pencurian, pembegalan, sex bebas, dan lainnya yang masih terjadi dan menjadi permasalahan di lingkungan Kota Tasikmalaya. Kondisi Kota Tasikmalaya sendiri yang memiliki mayoritas masyarakat pemeluk agama islam, tetapi tidak semua masyarakat Kota Tasikmalaya mengikuti Pendidikan pesantren, melainkan lebih banyak masyarakat luar Kota Tasikmalaya yang mengikuti Pendidikan pesantren.

Dari beberapa permasalahan di atas yang masih terjadi di Kota Tasikmalaya memang menjadi suatu permasalahan publik, tetapi fasilitasi pesantren yang hanya menjadi sebuah urusan para elit pesantren dan bukan termasuk urusan publik atau masyarakat di Kota Tasikmalaya. Justru permasalahan publik yang masih terlihat dan menjadi permasalahan utama yaitu masih tingginya tingkat kemiskinan. Berangkat dari hal tersebut, adanya fasilitasi penyelenggaraan pesantren ini selain bertujuan untuk memberi kesejahteraan untuk pesantren di Kota Tasikmalaya ditakutkannya ada sebuah kepentingan politik dari para aktor individu maupun kelompok yang memiliki tujuan untuk memenuhi kepentingan pribadi dan tidak bersifat publik.

Kebijakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan pesantren ini, sudah disetujui oleh semua fraksi yang disetujui pada hari senin 4 April 2022 dalam sebuah forum rapat paripurna sebuah persetujuan Raperda Pesantren atas usulan Prakarsa DPRD Kota Tasikmalaya. Setelah itu disetujui oleh DPRD Kota Tasikmalaya pada Kamis 18 Agustus 2022.

Kebijakan peraturan daerah tersebut sudah disahkan dan di undangkan pada tanggal 12 Oktober 2022.

Awal perjuangan dalam membangun dan meningkatkan kerukunan umat yang beragama dan juga membumikan islam sebagai *rahmatan lil alamin* khususnya di Kota Tasikmalaya, dibentuknya Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Religius di Kota Tasikmalaya dimana regulasi tersebut dibentuk untuk menghadirkan suatu nilai-nilai religius, nilai-nilai agama, sosial dan budaya yang memang terdapat di lingkungan masyarakat.⁶

Sejak di setuju Peraturan Daerah tentang pesantren ini oleh Pemerintah Kota Tasikmalaya, Wali Kota, DPRD, MUI, Pemuka Agama, Kapolres, Wakapolres, Ormas dan juga Tokoh Masyarakat yang kedatangan banyak respon dari berbagai pihak, baik itu respon positif atau mendukung atau pesimis akan regulasi yang dikeluarkan tersebut. Tentunya perda tentang pesantren ini akan berjalan dengan baik apabila pengimplementasian nya berjalan baik dan benar. Berangkat dari hal tersebut, mengingat juga bahwa kondisi Kota Tasikmalaya yang sekarang ini semakin kompleks dan tentunya perlu ada suatu hal yang komprehensif. Apabila Peraturan Daerah ini hanya dijadikan sebagai dokumen tertulis, maka dengan tidak adanya regulasi Peraturan Daerah ini juga keadaannya akan sama saja.

⁶ JDIIH Kota Tasikmalaya <https://jdih.tasikmalayakota.go.id/home/dokumen/perda/> di akses pada tanggal 20 September 2022

Ketua DPRD Kota Tasikmalaya Bapak H.Aslim S.H mengatakan bahwa peraturan daerah tentang pesantren sangat diperlukan dengan alasan merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 dan juga Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2021 di Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang regulasinya dilahirkan terlebih dahulu mengenai keberadaan pondok pesantren.⁷

Berdasarkan penelitian terdahulu dari Agustang (2017) dan juga Ferry Apriady (2021), menyatakan bahwa perumusan atau formulasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah sudah dijalankan dengan cukup baik tetapi memang tidak bisa memberikan efek atau manfaat yang signifikan, khususnya dalam hal kesejahteraan masyarakat. Sedangkan menurut penelitian terdahulu Rendi Supriadi (2021) yang didalamnya menjelaskan bahwa adanya keberhasilan penegakkan perda yang dibuat oleh pemerintah Kota Tasikmalaya tentang tata nilai kehidupan, karena adanya keharmonisan yang selaras antara elit pesantren dengan pemerintah daerah.

Dari beberapa pernyataan di atas, peneliti tertarik untuk mengambil judul ini karena ingin mengetahui formulasi dalam perumusan kebijakan dan alasan atau formulasi pemerintah Kota Tasikmalaya tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren. Berjalannya Peraturan Daerah tersebut benar-benar dijalankan atau hanya dijadikan sebagai dokumen tertulis dan menjadi arsip Kota Tasikmalaya sendiri, serta ingin melihat kesesuaian dengan kondisi sosial di Tasikmalaya.

⁷ Detik.com <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6016532/dprd-kota-tasikmalaya-setujui-pembuatan-perda-pesantren> /di akses pada tanggal 20 September 2022.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, dapat dijadikan sebagai suatu rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu

1. Bagaimana Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah Tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Kota Tasikmalaya Tahun 2022?
2. Apakah Kebijakan Peraturan Daerah Tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren ini sesuai dengan keadaan sosial di Kota Tasikmalaya?

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dibuat dengan tujuan agar dapat memperjelas ruang lingkup dari sebuah penelitian serta menghasilkan sebuah uraian yang sistematis. Maka batasan masalah dalam penelitian ini adalah, sebatas membahas mengenai tujuan dibuatnya atau formulasi Kebijakan Peraturan Daerah. Kemudian, penelitian ini dibatasi pada Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Kota Tasikmalaya Tahun 2022.

1.4 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan sebuah rumusan masalah di atas dan juga pembatasan masalah di atas, penulis memiliki tujuan untuk:

1. Mengetahui bagaimana formulasi kebijakan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Kota Tasikmalaya Tahun 2022.
2. Mengetahui apakah Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren ini sudah sesuai dengan Kondisi Sosial Kota Tasikmalaya.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan dari tujuan di atas, terdapat manfaat penelitian yang terbagi menjadi dua bagian yaitu manfaat secara teoretis dan manfaat secara praktis :

1.5.1 Manfaat Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan dan juga dijadikan sebagai sebuah kontribusi pada suatu perkembangan Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang sudah ada khususnya terkait formulasi kebijakan Peraturan Daerah.

1.5.2 Manfaat Praktis

Diharapkan dari penelitian ini, yaitu dapat memberikan sebuah pengetahuan mengenai formulasi kebijakan pemerintah khususnya Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kota Tasikmalaya Tahun 2022.