

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai Negara berkembang saat ini semakin terus berupaya untuk meningkatkan kegiatan pembangunan dalam segala bidang atau segala aspek kehidupan masyarakat, baik bidang hukum, ekonomi, politik, ideologi, sosial, dan budaya maupun pertahanan dan keamanan. Luasnya ruang lingkup pembangunan mengakibatkan pencapaiannya dilakukan secara bertahap, tetapi kesimpulan dalam hukum di sini dituntut untuk mengatasi tantangan perkembangan zaman yang semakin maju dan kompleks tersebut.

Tujuan pembangunan Nasional sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 alinea 4 meliputi:

1. memajukan kesejahteraan umum.
2. mencerdaskan kehidupan bangsa
3. melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan
4. menciptakan keadilan dan kemakmuran masyarakat.

Pembangunan nasional pada hakekatnya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Namun dalam kenyataannya menimbulkan akibat baik yang positif maupun negatif, akibat tersebut diantaranya berkaitan dengan pendirian pesantren. Hal ini berarti selain membawa manfaat juga dapat

menimbulkan permasalahan tentang masalah izin mendirikan yayasan pesantren.

Pesantren adalah suatu bentuk lingkungan masyarakat yang unik dan memiliki tata nilai kehidupan yang positif. Pada umumnya, pesantren terpisah dari kehidupan sekitarnya. Komplek pesantren minimal terdiri dari rumah kediaman pengasuh disebut juga kiai, dalam bahasa jawa *ajengan* dan juga terdiri masjid atau mushola, dan asrama santri. Tidak ada model tertentu dalam pembangunan fisik pesantren. Sehingga penambahan bangunan dilakukan setahap demi setahap.

Meskipun dalam kondisi fisik yang sederhana, pesantren, ternyata mampu menciptakan tata kehidupan tersendiri yang unik, terpisah dan berbeda dari kebiasaan umum. Bahkan lingkungan pesantren dan tata kehidupan pesantren dapat dikaitkan sebagai subkultur tersendiri dalam kehidupan masyarakat, terdapat banyaknya bentuk-bentuk yayasan pesantren dengan diperuntukkan atau tujuan yang berbeda-beda sehingga yayasan itu dapat digunakan tanpa batas dan banyaknya yayasan digunakan sumber keuntungan sehingga bentuk yayasan tersebut tidak murni. Pondok Pesantren Aji Mahasiswa Al-Muhsin berusaha agar Administrasinya selalu rapi dan bagus, karena merupakan suatu bagian yang penting di dalam menunjang aktivitas pondok pesantren.

Pondok Pesantren Aji Mahasiswa Al-Muhsin sebagai suatu lembaga non formal juga memiliki ketergantungan, sehingga diperlukan suatu aturan main untuk mencapai keadaan yang baik. Administrasi Pondok Pesantren

Aji Mahasiswa Al-Muhsin ditata sesuai dengan ketentuan-ketentuan umum yang berlaku dan disesuaikan dengan kebutuhan serta ciri khas Pondok Pesantren Aji Mahasiswa Al-Muhsin sebagai lembaga yang bergerak dibidang pendidikan agama Islam.

Jika memang maksud dan tujuan mendirikan pesantren diperlukan bagi pengabdian sosial, pendidikan kemanusiaan, atau keagamaan, maka memilih yayasan sebagai bentuk badan hukum, yang telah diatur dalam undang-undang. Untuk mengatur dan menetapkan suatu anggaran dasarnya dalam mendirikan yayasan pesantren, ketetapan yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban adalah ketetapan yang positif, tiap ketetapan yang positif menimbulkan keadaan hukum yang baru.

Peraturan perizinan sebagai instrumen pemerintah yaitu antara pemerintah dan masyarakat yang terjadi hubungan timbal balik, sehingga masyarakat akan memenuhi penguasa dalam menjalankan tugasnya dengan sisi lain supaya memberi pengaruh tertentu pada masyarakat yaitu dengan menjalankan tugas.

Tugas pemerintah meliputi:¹

1. Tugas mengatur

Menyangkut peraturan yang harus dipatuhi masyarakat dalam arti pemerintah membuat perintah dan larangan.

2. Tugas Mengurus

¹ Philipus M. Hanjhon, *Pengantar Hukum perizinan*, Surabaya, Yudika, hlm 1

Mengurus bidang kesejahteraan rakyat, sosial ekonomi, kesejahteraan dalam hal menyediakan sarana finansial dan personal.

Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi dalam penerapan, menurut *Marcus Lukman*, kewenangan pemerintah dalam bidang izin bersifat *diskresionere power* atau berupa kewenangan bebas dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk pemerintah diberi hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

1. Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
2. Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.
3. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan undang-undang yang berlaku.
4. Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.²

Kabupaten Bantul, menghendaki agar dalam kegiatan pembangunan yang pada saat ini sedang gencar dilaksanakan, khususnya dalam pendirian atau pengadaan bangunan pondok pesantren, tercipta suatu ketertiban atau keteraturan dalam pelaksanaan pembangunan pondok pesantren tersebut. Walaupun dalam pelaksanaannya sering menyimpang dari ketentuan yang diharapkan.

Dalam hal perizinan sering terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh orang atau badan yang tidak bertanggung jawab. Contohnya dalam mendirikan bangunan sering tidak dilengkapi dengan izin mendirikan bangunan (IMB) terlebih dahulu

Apabila di dalam kegiatan mendirikan bangunan tidak ada izin dahulu maka berakibat :

1. Tidak memberikan pada aparat pemerintah setempat, dan pada negara.
2. Kegiatan tersebut ilegal.

Pemerintah kabupaten khususnya dinas pekerjaan umum dituntut untuk menyikapi dan mengatasi terhadap masalah pendirian pondok pesantren agar tidak merugikan semua pihak, selain itu juga pemerintah kabupaten juga harus memikirkan bagaimana dalam mengadakan penegakan hukum, dan upaya-upaya apa yang perlu dilakukan dalam meminimalkan terhadap pelanggaran yang terjadi serta memikirkan upaya proses perbaikannya kedepan.

Permasalahan-pemmasalahan yang dihadapi pemerintah kabupaten memang sangat kompleks sekali, khususnya dalam hal pelaksanaan pembangunan yang berkaitan dengan pendirian suatu pondok pesantren pelaksanaan IMB dikawasan bantul.

Upaya untuk menciptakan pelaksanaan pembangunan didaerah yang tertib, sehat dan terarah diperlukan pengaturan dalam bidang pendirian

kebutuhan masyarakat IMB di kabupaten Bantul diatur didalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2002 tentang izin mendirikan bangunan. Peraturan daerah ini digunakan untuk menertibkan pelaksanaan pembangunan fisik serta seta sebagai petunjuk dan pegangan dalam tata laksana dalam pendirian, pembongkaran dan bangunan.

IMB harus dapat menjadi cara yang efektif untuk mewujudkan rencana pembangunan dapat berjalan maka diperlukan alat pengendali, sehingga izin diperlukan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mengetahui para warga agar mau mengikuti cara yang konkrit, sehingga rencana pembangunan pesantren dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan maka diperlukan suatu alat pengendali, salah satu alat pengendali tersebut adalah berupa IMB. IMB adalah izin untuk mendirikan, mengubah, memperbaiki dan membongkar bangunan.

Pondok pesantren Aji Mahasiswa Al-Muhsin mempunyai beberapa gedung maka dari itu pengurus pondok pesantren telah mendapatkan izin mendirikan bangunan (IMB) dan telah terdaftar dalam lembaga perizinan Daerah Bantul.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian masalah diatas, masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan perizinan pendirian pondok pesantren

2. Hambatan-hambatan apa saja yang di hadapi dalam pelaksanaan pendirian pesantren Aji Mahasiswa Al-Muhsin Yogyakarta?
3. Upaya-upaya apakah yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengawasan perizinan pondok pesantren?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perizinan pendirian pondok pesantren Aji Mahasiswa Al-Muhsin di Bantul.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan dalam pelaksanaan izin pendirian pondok pesantren Aji Mahasiswa Al-Muhsin.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan pengawasan tentang perizinan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

Diharapkan memberi sumbang saran kepada departemen agama, pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan pendirian pondok pesantren.

2. Manfaat Teoritis

Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dalam hukum perizinan dan memberikan tambahan bahan pustaka siapa saja

E. Tinjauan Pustaka

Izin adalah suatu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum Administrasi, dalam pemerintahan digunakan sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warganya. Izin dapat dibedakan dalam arti luas dan sempit. Dalam pengertian luas izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundangan yang berlaku.

Peraturan memberikan izin kepada orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Kemudian dalam arti sempit, izin bertujuan untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak dianggap seluruhnya tercela namun pemerintah menginginkan dapat melakukan pengawasan.³

Tugas dan tanggung jawab sebagai salah satu organ yayasan yaitu melakukan pengawasan serta memberi nasihat kepada pengurus, dalam menjalankan kegiatan serta pengelolaan yayasan peasantren. Tugas tersebut harus dilakukan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan serta maksud dan tujuan didirikan yayasan peasantren dalam pelaksanaan pendidikan pondok pesantren.

Agar tidak terjadi bentuk kepentingan, sebagaimana dimanakan dalam undang-undang yayasan maka pengawas tidak boleh merangkap jabatan, misalnya pengurus dan pembina. Oleh karena itu juga dapat menentukan

³ Philipus M. Hadjon, op.cit, hlm 4.

wewenang bertanggung jawab pengawasan menurut Pasal 44 ayat (2), Undang-Undang No 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan..

1. Pengawas yayasan diangkat oleh pembina untuk jangka waktu selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1(satu) kali masa jabatan.
2. Ketentuan mengenai susunan, tata cara pengangkatan, pemberentihan, dan pengantian pengurus diatur dalam Anggaran Dasar.

Pendirian suatu yayasan tidak diwajibkan untuk mendaftarkan dan mengumumkan akta pendirian. Pengurus dapat bertindak atas nama yayasan dan mewakili yayasan di depan pengadilan. Dalam hal pengurus melakukan perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasar atau karena melakukan suatu kesalahan dapat dipecat melalui dewan pengurus atau melalui proses pengadilan.⁴ dikarenakan dalam proses izin mendirikan pondok pesantren hanya mendaftarkan izin kedepartemen Agama, untuk mengetahui pelaksanaan proses pendidikan pondok pesantren.

Penyesuaian anggaran dasar yayasan yang sudah ada dan pemberitahuan penyusuaian anggaran dasar yayasan kepada menteri kehakiman dan Hak Asasi Manusia adalah merupakan suatu kewajiban. Karena merupakan kewajiban sudah barang tentu hal ini tidak boleh anggota organ yayasan.

Wajar apabila ada pelanggaran terhadap kewajiban ini bagi si pelaku diberikan, sanksi ini tidak diperuntukan secara perorangan melainkan secara kelembagaan bentuknya adalah pembubaran terhadap yayasan tersebut

Jadi dengan demikian apabila ada yang mencoba-coba tidak melakukan kewajiban yang berdasarkan Pasal 71 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Yayasan sanksinya cukup berat.⁵ Pembubaran yayasan tidak dilakukan secara semena-mena, pembubaran yayasan yang tidak memenuhi ketentuan Undang-undang Yayasan tersebut dilakukan berdasarkan putusan pengadilan.

Ketentuan ini berdasarkan undang-undang No 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan sebagai berikut:

1. Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, yayasan yang telah:
 - a. Didaftarkan di pengadilan Negeri dan diumumkan dalam tambahan Berita Negara Republik Indonesia.
 - b. Didaftarkan di pengadilan Negeri dan mempunyai izin melakukan kegiatan dari instansi.
Tetap diakui sebagai badan hukum, dengan ketentuan dalam waktu lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini Yayasan tersebut wajib menyesuaikan Anggaran Dasar dengan ketentuan Undang-Undang ini.
2. Yayasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib diberitahukan kepada menteri paling lambat 1 (satu) tahun setelah pelaksanaan penyesuaian.

Sebagaimana telah ditentukan dalam undang-undang yayasan yang dengan tegas menetapkan bahwa yang dimaksud dengan organ yayasan adalah:

1. Pembina adalah orang perseorangan sebagai pendiri yayasan dan atau mereka yang berdasarkan rapat pembina dinilai mempunyai dedikasi yang tinggi untuk mencapai maksud dan tujuan yayasan.

2. Pengurus seorang yang mengatur jalanya proses dalam kepengurusan dan menejemen dalam melakukan kepengaturan lembaga.
3. Pengawas adalah pemeriksa dalam lembaga yang sudah ditentukan dan sudah cakap hukum.

Tugas dan tanggung jawab pembina, pengurus dan pengawas selaku organ yayasan bersumber pada:

1. Sifat yayasan bergantung pada organ, artinya tanpa organ yayasan tersebut tidak dapat berjalan atau berfungsi untuk menjalankan maksud dan tujuan yayasan.
2. Kesadaran organ sangat menentukan, karena apabila tidak ada yayasan maka tidak akan terwujud organ.

Dalam undang-undang juga ditentukan pembagian wewenang berupa permasalahan fungsi, wewenang serta tugas masing-masing organ yayasan serta pengaturannya mengenai hubungan yayasan tersebut, ketentuan ini dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan konflik intern yayasan yang tidak hanya merugikan kepentingan yayasan melainkan juga pihak lain yang berkepentingan terhadap yayasan tersebut.

Sebagaimana telah ditentukan dalam undang-undang yayasan, organ yayasan mempunyai kewenangan untuk:

..... dan

2. Pembina, mengangkat dan memberhentikan anggota pengurus dan pengawas.
3. Menetapkan kebijakan umum yayasan berdasarkan anggaran dasar yayasan.
4. Pembina mengesahkan program kerja dan rancangan anggaran tahunan.

Yang dapat diangkat menjadi anggota pembina adalah orang perseorangan sebagai pendiri yayasan dan mereka yang berdasarkan keputusan rapat anggota pembina yayasan, jika memperhatikan ketentuan mengenai yang tertinggi untuk mencapai ketentuan dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Yayasan maka dapat dikatakan bahwa pembina dan pengasuh, yayasan adalah orang yang memegang kekuasaannya tertinggi dalam yayasan pesantren.

Tugas utama pembina yayasan adalah minoritas usaha pencapaian maksud dan tujuan yayasan, dalam kegiatan ini adalah sebagai bentuk tanggung jawab atau kegiatan rutin operasional dalam mengajar di dalam pesantren tersebut, juga telah ditentukan dalam undang-undang yayasan atau dalam anggaran dasar, yang merupakan kewajiban pokok.

Undang-Undang Yayasan menegaskan bahwa kepengurusan yayasan dilakukan oleh pengurus dan bahwa pengurus adalah organ yang berhak mewakili yayasan baik dalam maupun diluar pengadilan. Artinya disini bahwa pengurus mempunyai tugas ganda yaitu melaksanakan

Tugas-tugas tersebut harus dilaksanakan dalam rangka semata-mata kepentingan dan tujuan serta berjalannya kegiatan yayasan pesantren.

Tanggung jawab profesional para pengurus yayasan terhadap kepengurusan atau penggolongan serta kegiatan yayasan sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Yayasan, pada pokoknya telah mengatur sebagai berikut:

Pengurus yayasan bertanggung jawab penuh atas kepengurusan yayasan untuk kepentingan dan tujuan yayasan serta bentuk mewakili yayasan baik di dalam maupun diluar pengadilan.

1. Setiap pengurus menjalankan tugas dengan beritikad baik dan penuh tanggung jawab untuk kepentingan dan tujuan yayasan.
2. Dalam menjalankan dimaksud dalam ayat (2) pengurus dapat mengangkat dan memberhentikan pelaksanaan kegiatan yayasan.
3. Ketentuan mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian pelaksanaan kegiatan yayasan diatur dalam anggaran dasar yayasan.
4. Setiap pengurus bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan dalam menjalankan tugasnya tidak sesuai dengan ketentuan anggaran dasar, yang mengakibatkan kerugian yayasan.

Adapun tiap pesantren mempunyai ciri-ciri dan penekanan tersendiri, hal itu tidaklah berarti bahwa lembaga-lembaga pesantren tersebut benar-benar berada satu sama lain sebab antara yang satu dengan yang lain masih saling berkaitan. Sistem yang digunakan pada suatu pesantren juga diterapkan di pesantren.

Karena itu, sebenarnya amat sulit untuk menentukan dan menggolongkan lembaga-lembaga pesantren kedalam tipologi tertentu, misalnya: pesantren salaf dan khalaf atau pesantren tradisional dan modern. Tidak ada dasar bagi penggolongan tersebut, baik dari segi sistem yang

pengajian yang diterapkan pada sebuah pesantren “salaf” ternyata juga dipakai juga di pesantren modern Begitu pula model kelembagaan pesantren modern banyak digunakan di pesanteren salaf.

Kesulitan serupa juga terjadi tatkala kita hendak mengategorikan pesantren besar, sedang, atau kecil. Masalah yang muncul misalnya berupa jumlah santri pada suatu pesantren sehingga dapat digolongkan sebagai pesantren besar, sedang, atau kecil.

Terlepas dari kesulitan tersebut, untuk lebih mudahnya penulis mengikuti klasifikasi yang diberikan dari jumlah santri misalnya pesantren besar mempunyai santri 2000 lebih, pesantren sedang mempunyai 1000 lebih, sedang pesantren kecil mempunyai ratusan santri saja.⁶

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian ⁷

- a. Penelitian lapangan yaitu usaha pengumpulan data dan informasi secara intensif disertai analisa dan pengujian kembali atas semua yang telah dikumpulkan dengan secara observasi.
- b. Penelitian kepustakaan yaitu pengarang atau penulis belajar dan melatih membaca secara kritis segala bahan yang temukan oleh dirinya untuk mengatasi masalah-masalah penyusunan yang rumit, bagaimana mengekspresikan semua, bahan dan macam-macam sumber itu menjadi satu karya tulis.

⁶ Wahjoetomo, *Perguruan tinggi Pesantren Pendidikan Alternatif Masa Depan*, Gemainsani prees, Jakarta, 1997 Hlm 82

2. Lokasi penelitian

Pesantren Aji Mahasiswa Al-Muhsin yang terletak di Jalan Parang Tritis Km 3,5 Krpyak Wetan, Sewon, Panggung Harjo, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Pengumpulan data primer dengan cara wawancara yaitu mengajukan pertanyaan langsung secara kepada narasumber.
- b. Pengumpulan data sekunder dengan studi pustaka yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari buku-buku ilmiah, peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, hasil penelitian maupun karya-karya para ahli hukum.

4. Narasumber

- a. Pengasuh pondok.
- b. Pengurus.
- c. Santri pondok pesantren.
- d. Kepala kantor Departemen Agama.

5. Analisis Data secara kualitatif yaitu: Dengan cara melihat peraturan mengenai sistim perizinan pondok pesantren dikaitkan dengan hambatan dan pelaksanaan perizinan yang dihadapi oleh pihak yang mengajukan izin pendirian pondok pesantren yang diperoleh dari data hasil data asas-asas yang baik perizinan, dengan cara wawancara dan studi pustaka, hambatan