



NASKAH AKADEMIK KOTA BATAM TENTANG PENYELENGGARAAN PESANTREN



**KERJASAMA ANTARA
KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM KEPULAUAN RIAU
DENGAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA BATAM
TAHUN 2020**



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya serta taufiq dan hidayah-Nya, sehingga naskah akademik Tentang Penyelenggaraan Pesantren dapat kami selesaikan. Gagasan untuk menyusun naskah akademik ini muncul dari harapan dan keinginan Pemerintah Daerah yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam untuk mendorong pendidikan khususnya pendidikan keagamaan seperti pesantren sebagai suatu lembaga pendidikan masyarakat. Dengan tersusunnya naskah akademik ini, diharapkan Pemerintah Daerah Kota Batam dapat memberikan manfaat dalam menentukan arah kebijakan khususnya terkait penyelenggaraan pesantren di Daerah.

Kami menyadari sepenuhnya dalam penyusunan naskah akademik ini, tentu saja masih terdapat kelemahan dan kekurangan dalam penyajian tulisan ini. Untuk itu, koreksi dan masukan sangat kami harapkan, guna penyempurnaan naskah akademik ini. Akhirnya dalam kesempatan ini, kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah turut serta membantu dalam memberikan kontribusi pemikiran, perhatian dan bantuannya terhadap penyelesaian serta penyusunan naskah akademik ini.

Batam, Juli 2020

TIM PENYUSUN

DAFTAR ISI

JUDUL

KATA PENGANTAR i

DAFTAR ISI ii

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang 1
- B. Identifikasi Masalah 10
- C. Tujuan dan Kegunaan 10
- D. Metode Penyusunan 11
 - 1. Tipe Penelitian 11
 - 2. Jenis Data dan Cara Perolehan 12

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

- A. Kajian Teoritis 16
 - 1. Pengertian Pesantren 16
 - 2. Fungsi Pesantren 18
 - 3. Unsur-Unsur Pondok Pesantren 22
 - 4. Tipologi Pesantren 26
- B. Kajian Terhadap Asas atau Prinsip Terkait Penyusunan Norma 29
 - 1. *Good Corporate Governance* 29
 - 2. Penyelenggaraan Pesantren berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Pesantren 33
- C. Kajian Terhadap Praktik, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat terkait Penyelenggaraan Pesantren 35
- D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah39

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

1. UUD NRI Tahun 1945	44
2. Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi dan Kota Batam	47
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	48
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	53
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren	58
6. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan	61
7. Peraturan Pemerintah 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.....	63
8. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.....	66
9. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam.....	68
10. Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2014 tentang Satuan Pendidikan Muadalah pada Pondok Pesantren.....	70

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

1. Landasan Filosofis.....	76
2. Landasan Sosiologis.....	80
3. Landasan Yuridis.....	82

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	86
--------------------	----

B. Saran.....	88
---------------	----

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan merupakan salah satu kebutuhan mutlak yang harus dipenuhi dalam mendukung kehidupan manusia, tanpa pendidikan mustahil manusia dapat menjadi manusia yang cerdas dan hidup berkembang sejalan dengan cita-citanya untuk maju, sejahtera dan bahagia.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) disebutkan bahwa mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan tanggungjawab nasional sebagaimana tertuang dalam paragraf keempat yang merupakan salah satu cita-cita kemerdekaan yaitu untuk meningkatkan sumber daya manusia sehingga mampu mencapai kesejahteraan bagi segenap rakyat Indonesia.¹ Selain itu dalam Pasal 28C ayat (1) disebutkan bahwa:

“setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak memperoleh pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Secara eksplisit, defenisi pendidikan tercantum dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Ketentuan Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa pendidikan adalah:

¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta, Setjen MPR RI, 2014), Cet.XIII.

“Usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.”

Selanjutnya dalam Ketentuan Pasal 3 disebutkan bahwa Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Berdasarkan tujuan diatas, semakin menegaskan bahwa pendidikan merupakan sarana yang mutlak diperlukan untuk mencapai kesejahteraan dan kemuliaan hidup.

Sejalan dengan tujuan tersebut, mulai terjadi pergeseran paradigma dalam dunia pendidikan yang tidak terbatas kepada pendidikan formal tetapi juga pendidikan moral dan etika yakni pendidikan yang berkaitan dengan keagamaan. Hal ini, menyebabkan mulai berkembangnya pendidikan yang mengusung semangat nasionalis, agamais maupun yang menginteralkan keduanya, seperti munculnya SD Islam Terpadu, SMP Katholik dan sebagainya. Salah satu bentuk lembaga pendidikan islam yang berkembang pesat di Indonesia adalah pondok pesantren.

Pondok pesantren merupakan sistem pendidikan agama Islam yang tertua sekaligus merupakan ciri khas yang mewakili Islam tradisional Indonesia yang eksistensinya telah teruji oleh sejarah dan berlangsung hingga kini. Pada mulanya

merupakan sistem pendidikan Islam yang dimulai sejak munculnya masyarakat Islam di Indonesia. Munculnya masyarakat Islam di Indonesia berkaitan dengan proses Islamisasi, dimana proses Islamisasi terjadi melalui pendekatan dan penyesuaian dengan unsur-unsur kepercayaan yang sudah ada sebelumnya, sehingga terjadi percampuran atau akulturasi. Saluran Islamisasi terdiri atas berbagai cara antara lain melalui perdagangan, perkawinan, pendidikan dan kebudayaan atau kesenian. Dalam saluran pendidikan, memunculkan lembaga pesantren sebagai suatu lembaga pendidikan yang hidup dan berkembang ditengah masyarakat dan selanjutnya pesantren berkembang menjadi suatu budaya.

Secara defenisi pesantren merupakan lembaga pendidikan tradisional Islam untuk belajar memahami, menghayati dan mengamalkan ajaran-ajaran agama Islam dengan menekankan pentingnya moral agama sebagai pedoman hidup sehari-sehari dalam masyarakat.² Pesantren sebagai lembaga pendidikan islam mengalami perkembangan bentuk sesuai dengan perubahan zaman serta adanya dampak kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Akan tetapi, pondok pesantren tetap merupakan lembaga pendidikan agama Islam yang tumbuh dan berkembang dari masyarakat untuk masyarakat.

Menurut Hasbullah, ada 3 (tiga) bentuk penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran di pondok pesantren³, yaitu:

² Abawihda Ridwan, "Kurikulum Pendidikan Pesantren dan Tantangan Perubahan Global, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002 hal 86.

³ Hasbullah, "Sejarah Pendidikan Islam di indonesia", Grafindo Persada, Jakarta, 1999 Hal 24.

- 1) Pondok pesantren yang merupakan lembaga pendidikan dan pengajaran agama Islam yang pendidikan dan pengajarannya diberikan dengan cara nonklasikal, dimana seorang kiai mengajar santri-santri berdasarkan kitab-kitab yang ditulis oleh para ulama besar sejak abad pertengahan. Para santri pada pondok pesantren bentuk ini biasanya tinggal di dalam pondok atau asrama yang telah disediakan.
- 2) Pondok Pesantren yang merupakan lembaga pendidikan dan pengajaran agama Islam yang pada dasarnya sama dengan pondok pesantren, tetapi para santrinya tidak disediakan asrama di komplek pesantren, namun tinggal tersebar di sekeliling pesantren (santri kalong), dimana cara dan metode pendidikan dan pengajarannya diberikan dengan sistem weton, yaitu para santri datang berduyun-duyun pada waktu tertentu.
- 3) Pondok pesantren yang merupakan lembaga gabungan antara system pendidikan pondok dan pesantren yang memberikan pendidikan dan pengajaran agama Islam dengan sistem bandungan, sorogan ataupun wetonan dengan para santri disediakan asrama ataupun merupakan santri kalong. Pondok pesantren seperti ini biasa disebut dengan pondok modern, selain menyelenggarakan pendidikan nonformal juga menyelenggarakan pendidikan formal berbentuk madrasah dan sekolah umum dalam berbagai banyak tingkatan dan aneka kejuruan menurut kebutuhan masyarakat.

Ketiga bentuk pondok pesantren ini memberikan gambaran bahwa pondok pesantren merupakan lembaga pendidikan sekolah, luar sekolah dan masyarakat yang tumbuh dari masyarakat, milik masyarakat dan untuk masyarakat. Kehadiran

pesantren di tengah masyarakat tidak hanya sebagai lembaga pendidikan tetapi sebagai lembaga penyiaran agama Islam. Sejak awal kehadiran pesantren ternyata mampu mengadaptasi diri dengan masyarakat. Pesantren juga berhasil menjadikan dirinya sebagai pusat gerakan pengembangan Islam.

Pesantren sebagai subkultur memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Pesantren merupakan lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Subhanahu wa ta'ala, menyemaikan akhlak mulia, serta memegang teguh ajaran Islam *rahmatan lil'alam*.

Pendidikan Pesantren pada umumnya diselenggarakan oleh masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Jauh sebelum Indonesia merdeka, pendidikan yang diselenggarakan oleh Pesantren sudah lebih dahulu berkembang. Selain menjadi akar budaya bangsa, nilai agama disadari merupakan bagian tidak terpisahkan dalam pendidikan. Pendidikan Pesantren juga berkembang karena mata pelajaran/kuliah pendidikan agama yang dinilai menghadapi berbagai keterbatasan. Secara historis, keberadaan Pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan lainnya.

Untuk menjamin penyelenggaraan Pesantren di Indonesia dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan

masyarakat, pemerintah telah menetapkan landasan hukum sebagai bentuk rekognasi, afirmasi, dan fasilitasi penyelenggaraan Pesantren melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Adapun yang menjadi tujuan lahirnya undang-undang tersebut adalah untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren memberikan definisi Pesantren yaitu:

"Pondok Pesantren, Dayah, Surau, Meunasah atau sebutan lain yang selanjutnya disebut Pesantren adalah Lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat islam, dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Subhanahu Wa ta'ala, menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran islam rahmatan lil'alamin yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Definisi yang diberikan di atas, merupakan definisi umum yang melingkupi segala jenis bentuk lembaga pendidikan pesantren dari berbagai daerah yang ada di Indonesia. Meskipun pada umumnya Pesantren memiliki fungsi yang sama namun pada prakteknya baik secara kurikulum serta metode pembelajaran dan pengajaran memiliki aneka ragam bentuk dan cara sesuai dengan budaya dan adat dari masing-masing daerah. Namun secara umum pesantren dapat dibagi atas:

- a. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian kitab kuning;
- b. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk Dirasah Islamiah dengan pola pendidikan mualimin; dan

- c. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum.

Dalam beberapa dekade terakhir, pesantren mengalami perkembangan jumlah yang luar biasa menakjubkan, baik dari wilayah pedesaan, pinggiran kota, maupun perkotaan. Data kementerian Agama menyebutkan pada tahun 1977 jumlah pesantren hanya sekitar 4.195 pesantren dengan jumlah santri sekitar 677.394 orang. Jumlah ini mengalami peningkatan berarti pada tahun 1985, dimana pesantren berjumlah sekitar 6.239 pesantren dengan jumlah santri mencapai sekitar 1.084.801 orang. Kemudian pada tahun 1997, Kementerian Agama mencatat jumlah pesantren sudah mengalami kenaikan mencapai 224 persen atau 9.388 pesantren dan kenaikan jumlah santri mencapai 261 persen atau 1.770.768 orang. Berdasarkan data statistik Direktorat Jenderal Kelembagaan Islam, Departemen Agama Republik Indonesia pada tahun 2001 ada 11.312 pesantren dengan 2.737.805 orang. Kemudian pada tahun 2005 jumlah pesantren kembali meningkat menjadi 14.798 pesantren dengan santri berjumlah 3.464.334 orang dan pada tahun 2020 jumlah pesantren di Indonesia mencapai 27.722 pesantren dengan jumlah santri 4.174.156 orang.⁴

Untuk wilayah Provinsi Kepulauan Riau, pada saat ini tercatat memiliki 64 pesantren yang tersebar di 7 (tujuh) kabupaten/kota dengan jumlah santri sebanyak 11.713 orang. Salah satu daerah yang memiliki banyak pondok pesantren adalah Kota Batam, berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian

⁴<https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik> diakses tanggal 9 Juni 2020.

Agama Provinsi Kepulauan Riau, Kota Batam menempati urutan pertama dengan jumlah pesantren dan santri terbanyak di Kepulauan Riau. Dari data tahun 2019 kota Batam memiliki 33 pesantren dengan jumlah santri sebanyak 8457.⁵

Dari 33 pesantren yang ada, 18 pesantren di Kota Batam hanya menyelenggarakan kajian kitab, sedangkan 15 pesantren menyelenggarakan kajian kitab dan layanan pendidikan lainnya. Sejauh ini penyelenggaraan pesantren di Kota Batam diselenggarakan oleh swasta, baik dalam bentuk yayasan maupun pesantren yang diselenggarakan secara kemasyarakatan. Selain itu dari segi sarana dan prasarana sebagian besar pesantren di Kota Batam masih membutuhkan tambahan sarana dan prasarana baik itu berupa meja dan kursi, papan tulis, maupun alat kelengkapan mengajar lainnya.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, tidak terdapat kewenangan pemerintah daerah secara jelas dalam penyelenggaraan pesantren. Berdasarkan ketentuan Pasal 46, Pemerintah Daerah dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pesantren melalui pemberian dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat. Bentuk dukungan yang diberikan dapat berupa bantuan keuangan, bantuan sarana dan prasarana, bantuan teknologi dan pelatihan keterampilan. Bantuan keuangan yang diberikan kepada pesantren dilaksanakan dengan memperhatikan keuangan daerah melalui penganggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

⁵ <https://kepri.kemenag.go.id> diakses tanggal 27 Mei 2020.

Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Batam yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pesantren menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah berkenaan dengan urusan pemerintahan bidang pendidikan, yakni dalam sub urusan manajemen pendidikan meliputi pengelolaan pendidikan dasar, pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan nonformal. Sementara dalam sub urusan kurikulum meliputi penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal. Sehingga untuk pesantren yang menyelenggarakan pendidikan formal dengan kurikulum nasional maka menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Dalam hal urusan pemerintahan bidang agama, merupakan kewenangan pemerintah pusat secara absolut yang dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Agama. Pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut ini dilaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Sehingga berkaitan dengan kurikulum keagamaan yang dilaksanakan oleh pesantren merupakan kewenangan Pemerintah Pusat yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama atau Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.

Sehingga berdasarkan kondisi penyelenggaraan pesantren di Kota Batam serta kewenangannya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, maka kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kota Batam terhadap penyelenggaraan pesantren masih terbatas pada hal-hal yang bersifat dukungan dan fasilitasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019

tentang Pesantren. Namun, pada kenyataannya sampai dengan saat ini penyelenggaraan pesantren memerlukan perhatian dan dukungan dari pemerintah daerah salah satunya dalam bentuk produk hukum daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat ditarik secara umum identifikasi masalah dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri atas 3 (tiga) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang yang dihadapi Pemerintah Daerah Kota Batam dalam Penyelenggaraan Pesantren?
2. Apa urgensi pengaturan terhadap Penyelenggaraan Pesantren di Kota Batam?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis penyusunan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pesantren?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang telah dikemukakan, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kota Batam dalam Penyelenggaraan Pesantren.
2. Menjelaskan urgensi pengaturan terhadap penyelenggaraan pesantren.

3. Merumuskan landasan filosofis, sosilogis dan yuridis penyusunan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pesantren.

Adapun kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam menyusun dan membahas Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren yang akan menjadi landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah Daerah dalam menjamin penyelenggaraan pesantren di daerah.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

1. Tipe Penelitian

Penelitian terhadap Penyelenggaraan Pesantren ini menggunakan metode yuridis normatif. Dimana dalam penelitian ini menekankan pada ilmu hukum dan menitikberatkan pada pengumpulan data sekunder yang merupakan bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normative juga dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*) dengan para pengambil keputusan (*stakeholder*), masyarakat dan rapat dengar pendapat.⁶

Dalam melakukan penelitian dengan metode pendekatan yuridis normatif ini, peneliti mengkaji kaidah hukum yang berlaku, khususnya ketentuan

⁶ Lihat Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

peraturan perundang-undangan yang mengatur Penyelenggaraan Pesantren sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua tentang Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang-undang lainnya yang berkaitan. Sedangkan pendekatan yuridis empiris digunakan untuk menggambarkan gejala-gejala yang diteliti serta hubungannya satu sama lain.

2. Jenis Data dan Cara Perolehannya

a. Penelitian Kepustakaan

Pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan dilakukan dengan menggunakan studi dokumen, yang sumber datanya diperoleh dari:

1) Bahan hukum primer:

Bahan-bahan hukum yang mengikat berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, serta dokumen hukum lainnya. Peraturan perundang-undangan yang dikaji secara hierarki sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

- c) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren;
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan;
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan;
 - g) Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam; dan
 - h) Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2014 tentang Satuan Pendidikan Muadalah pada Pondok Pesantren;
 - i) peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
- 2) Bahan hukum primer seperti data kasus terkait pelanggaran batas wilayah dan kawasan perbatasan, jumlah kecamatan dan

kelurahan/desa yang merupakan wilayah perbatasan serta dokumen yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai media, baik media cetak maupun media dalam jaringan.

- 3) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti surat, dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai media, baik media cetak maupun media *online*.
- 4) Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum yang dipergunakan untuk melengkapi data penelitian.

b. Penelitian Lapangan

Untuk menunjang akurasi data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dilakukan penelitian empiris guna memperoleh info langsung dari sumbernya (data primer). Informasi diperoleh melalui *Focus Group Discussion* (FGD) secara terstruktur dengan narasumber yang berkompeten dan representatif serta wawancara tidak terstruktur.

c. Analisis Data

Pengolahan data dalam naskah ini dilakukan secara kualitatif. Bahan - bahan hukum tertulis yang telah terkumpul diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan *content analysis* secara sistematis terhadap dokumen bahan hukum dan

dikomparasikan dengan informasi narasumber, sehingga dapat menjawab permasalahan yang diteliti.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Pengertian Pesantren

Secara umum pesantren diartikan sebagai tempat tinggal para santri. Kemudian secara etimologis kata pesantren diduga berasal dari kata santri yang ditambah awalan pe- di depan dan akhiran -an yang berarti tempat tinggal santri. Menurut beberapa ahli, sebagaimana yang dikutip oleh Zamakhsyari antara lain: Jhons, menyatakan bahwa kata santri berasal dari bahasa Tamil yang berarti guru mengaji. Sedangkan CC. Berg berpendapat bahwa istilah ini berasal dari istilah shastri yang dalam bahasa India berarti orang yang tahu buku-buku suci agama Hindu, atau seorang sarjana ahli kitab suci agama Hindu. Kata shastri berasal dari kata shastra yang berarti buku-buku suci, buku-buku agama, atau buku-buku tentang ilmu pengetahuan.⁷

Menurut Sudjoko Prasodjo, sebagaimana telah dikutip oleh Dr. Manfred Ziemek, mungkin istilah “pondok” diambil dari khazanah bahasa Arab “funduq” yang berarti ruang tidur, wisma atau hotel sederhana. Dalam dunia pesantren, pondok merupakan unsur penting karena fungsinya sebagai tempat tinggal atau asrama santri, sekaligus untuk membedakan apakah lembaga tersebut layak dinamakan pesantren atau tidak. Mengingat terkadang sebuah masjid atau bahkan musholla setiap saat ramai dikunjungi oleh kalangan mereka yang bersungguh-

⁷ Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Kyai* (Cet. VII; Jakarta: LP3ES, 1997), Hal. 18.

sungguh dalam menuntut ilmu agama, akan tetapi tidak dikenal sebagai pesantren lantaran tidak memiliki bangunan pondok atau asrama santri.⁸

Damopolii menyimpulkan bahwa istilah pondok maupun pesantren sama-sama mengandung substansi pengertian sebagai tempat tinggal para santri, sehingga pemakaian istilah tersebut secara bersamaan yang lazim adalah pondok pesantren merupakan penguatan makna saja. Akan tetapi, penggunaan salah satunya saja sebenarnya sudah dianggap cukup memadai untuk mendeskripsikan lembaga pendidikan Islam yang dianggap *indigenous* (asli) berasal dari Indonesia ini.⁹

Mastuhu berpendapat bahwa pesantren adalah lembaga Pendidikan tradisional Islam yang mempelajari, memahami, mendalami, menghayati dan mengamalkan ajaran agama Islam dengan menekankan pentingnya moral keagamaan sebagai pedoman perilaku sehari-hari¹⁰. Kemudian menurut KH. Imam Zarkasyi, dalam buku Pekan Perkenalan Pondok Modern Gontor, pesantren didefinisikan sebagai lembaga pendidikan Islam dengan sistem asrama, di mana kiai sebagai sentral figurnya, masjid sebagai pusat kegiatan yang menjiwoinya, dan pengajaran agama Islam di bawah bimbingan kiai yang diikuti santri sebagai kegiatan rutusnya.¹¹

Selain itu, pesantren juga dikenal sebagai suatu bentuk lingkungan “masyarakat” yang unik dan memiliki tata nilai kehidupan yang positif. Pada

⁸ Manfred Ziemek, *Pesantren Dalam Perubahan Sosial*, (Jakarta:, P3M, cet. I, 1986) Hal 98-99.

⁹ Damopolii.M. *Pesantren Modern IMM Pencetak Muslim Modern*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011, Hal. 157.

¹⁰ Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*, (Jakarta: INIS, 1994), Hal. 55

¹¹ Majalah Kiblat NO. 9/XXXIII, 1985: 56.

umumnya, pesantren terpisah dari kehidupan sekitarnya. Komplek pondok pesantren minimal terdiri atas rumah kediaman pengasuh disebut juga kiai, masjid atau mushola, dan asrama santri. Tidak ada model atau patokan tertentu dalam pembangunan fisik pesantren, sehingga penambahan bangunan demi bangunan dalam lingkungan pesantren hanya mengambil bentuk improvisasi sekenanya belaka¹².

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren, Pesantren adalah lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt., menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alamin yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³

2. Fungsi Pesantren

Sebagai suatu lembaga memiliki beberapa fungsi yang saling terkait. Pengembangan fungsi pesantren selain sebagai lembaga pendidikan tidak terlepas dari sejarah panjang pesantren yang telah menjadi budaya dan adat istiadat masyarakat setempat.

1) Pesantren sebagai Lembaga Dakwah

¹² Wahjoetomo, *Perguruan Tinggi Pesantren*, Cet. I, Jakarta: Gema Insani Pers, 1997. Hal. 65.

¹³ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren.

Pesantren sebagai lembaga dakwah dilihat dari kiprah pesantren dalam kegiatan dakwah dikalangan masyarakat, dalam arti kata melakukan suatu aktifitas menumbuhkan kesadaran beragama atau melaksanakan ajaran-ajaran agama secara konsekuen sebagai pemeluk agama Islam.¹⁴

Fungsi pesantren sebagai penyiaran agama (lembaga dakwah) terlihat dari elemen pondok pesantren itu sendiri yakni masjid pesantren, yang dalam operasionalnya juga berfungsi sebagai masjid umum, yaitu sebagai tempat belajar agama dan ibadah masyarakat umum. Masjid pesantren sering dipakai masyarakat umum untuk menyelenggarakan majelis ta'lim (pengajian) diskusi-diskusi keagamaan dan lain sebagainya.¹⁵

2) Pesantren sebagai Pemberdayaan Masyarakat

Pesantren terkadang dianggap sebagai suatu bentuk lingkungan “masyarakat” yang unik dan memiliki tata nilai kehidupan yang positif. Pada umumnya, pesantren terpisah dari kehidupan sekitarnya. Pesantren muncul sebagai sebuah komunitas kehidupan yang memiliki kemampuan untuk terlibat dalam aktivitas-aktivitas kreatif yang menggunakan pendidikan alternatif yang menggabungkan pendidikan dan pengajaran dengan pembangunan komunitas.

Sebagai lembaga sosial, pesantren menampung anak dari segala lapisan masyarakat muslim tanpa membedakan-bedakan tingkat sosial ekonomi orang tuanya. Biaya hidup di pesantren relatif lebih mudah daripada di luar pesantren, sebab biasanya para santri mencukupi

¹⁴M.Bahri Ghazali, *Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Prasasti, 2003. Hal 38.

¹⁵Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*, Jakarta: INIS, 1994, Hal 61.

kebutuhan hidup sehari-hari dengan jalan patungan atau masak bersama, bahkan ada diantara mereka yang gratis, terutama bagi anak-anak yang kurang mampu atau yatim piatu. Beberapa di antara calon santri sengaja datang ke pesantren untuk mengabdikan dirinya pada kiai dan pesantren, juga banyak dari para orang tua mengirimkan anaknya ke pesantren untuk diasuh, sebab mereka percaya tidak mungkin kiai akan menyesatkannya, bahkan sebaliknya dengan berkah kiai anak akan menjadi orang baik nantinya. Di samping itu juga banyak anak-anak nakal yang memiliki perilaku menyimpang dikirimkan ke pesantren oleh orang tuanya dengan harapan anak tersebut akan sembuh dari kenakalannya.

Sebagai lembaga sosial, pesantren ditandai dengan adanya kesibukan akan kedatangan para tamu dari masyarakat, kedatangan mereka adalah untuk bersilaturahmi, berkonsultasi, minta nasihat “doa” berobat, dan minta ijazah yaitu semacam jimat untuk menangkal gangguan. Mereka datang dengan membawa berbagai macam masalah kehidupan seperti menjodohkan anak, kelahiran, sekolah, mencari kerja, mengurus rumah tangga, kematian, warisan, karir, jabatan, maupun masalah yang berkaitan dengan pembangunan masyarakat dan pelayanan kepentingan umum. Dari fungsi sosial itu pesantren nampak sebagai sumber solusi, dan acuan dinamis masyarakat, juga sebagai lembaga inspirato (penggerak) bagi kemajuan pembangunan masyarakat.¹⁶

3) Pesantren sebagai Lembaga Pendidikan

¹⁶Ibid. Hal 60.

Sebagai lembaga pendidikan, pesantren telah eksis di tengah masyarakat selama enam abad (mulai abad ke 15 hingga sekarang) dan sejak awal berdirinya telah menawarkan pendidikan kepada mereka yang masih buta huruf. Pesantren pernah menjadi satu-satunya institusi pendidikan milik masyarakat pribumi yang memberikan kontribusi sangat besar dalam membentuk masyarakat melek huruf (*literacy*) dan melek budaya (*cultural literacy*).¹⁷

Sebagai suatu lembaga pendidikan Islam, pesantren dari sudut historis kultural dapat dikatakan sebagai “training center” yang otomatis menjadi “cultural central” Islam yang disahkan atau dilembagakan oleh masyarakat, setidaknya oleh masyarakat Islam sendiri yang secara defacto tidak dapat diabaikan oleh pemerintah.¹⁸

Berawal dari bentuk pengajian yang sangat sederhana, pada akhirnya pesantren berkembang menjadi lembaga pendidikan secara reguler dan diikuti oleh masyarakat, dalam pengertian memberi pelajaran secara material maupun immaterial, yakni mengajarkan bacaan kitab-kitab yang ditulis oleh ulama-ulama abad pertengahan dalam wujud kitab kuning. Titik tekan pola pendidikan secara material, diharapkan setiap santri mampu menghatamkan kitab-kitab kuning sesuai dengan target yang di harapkan, yakni membaca seluruh isi kitab yang diajarkan. Sedangkan pendidikan dalam arti immaterial cenderung berbentuk suatu upaya

¹⁷ Mujamil Qomar, *Pesantren Dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Insitusi* .Jakarta: Erlangga, tt., Hal. Xiii.

¹⁸ Djamaluddin, & Abdullah Aly, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 1998. Hal 97.

perubahan sikap santri, agar santri menjadi pribadi yang tangguh dalam kehidupan sehari-hari. Atau dengan kata lain mengantarkan anak didik menjadi dewasa secara psikologis.¹⁹

Pesantren sebagai lembaga pendidikan yang mempunyai tujuan yang tidak jauh berbeda dengan pendidikan agama Islam yakni mencapai akhlak yang sempurna atau mendidik budi pekerti dan jiwa. Maksud mencapai akhlak yang sempurna yakni dapat digambarkan pada terciptanya pribadi muslim yang mempunyai indikator iman, taqwa, ta'at menjalankan ibadah, berakhlak mulia dan dewasa secara jasmani dan rohani, serta berusaha untuk hidup sesuai dengan ajaran Islam.

3. Unsur-Unsur Pondok Pesantren

Dalam lembaga pendidikan Islam yang disebut pesantren sekurang-kurangnya ada unsur-unsur: kiai yang mengajar dan mendidik serta jadi panutan, santri yang belajar kepada kiai, masjid sebagai tempat penyelenggaraan pendidikan dan sholat jamaah, dan asrama tempat tinggal santri. Sementara itu menurut Zamakhsyari Dhofier ada lima elemen utama pesantren yaitu pondok, masjid, pengajian kitab-kitab klasik, santri dan kiai.²⁰

a. Pondok/asrama

Pondok merupakan ciri khas tradisi pesantren dimana para santrinya tinggal bersama dan belajar dibawah bimbingan seorang atau

¹⁹M.Bahri Ghazali, *Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Prasasti, 2003. Hal.36-37.

²⁰Zamakhsyari Dhofier. *Tradisi Pesantren (Studi Pandangan Hidup Kyai dan Visinya mengenai Masa Depan Indonesia)*. Jakarta: LP3ES. 1982. Hal. 44.

lebih guru yang lebih dikenal dengan sebutan kiai. Asrama atau pondok berada dalam lingkungan kompleks pesantren, dimana kiai bertempat tinggal yang juga menyediakan sebuah masjid untuk beribadah, ruang belajar, dan kegiatan-kegiatan keagamaan lainnya. Komplek pesantren biasanya dikelilingi oleh tembok agar para santri dapat diawasi keluar dan masuknya sesuai dengan peraturan yang berlaku.²¹

b. Masjid

Menurut bahasa, masjid merupakan isim makan (nama tempat) yang diambil dari *fiil* (kata kerja) bahasa Arab *sajada*, yang artinya tempat untuk sujud. Pada mulanya yang dimaksud dengan masjid adalah bagian (tempat) di muka bumi yang dipergunakan untuk bersujud, baik di halaman, lapangan, ataupun di padang pasir yang luas. Akan tetapi, pengertian masjid ini lama kelamaan tumbuh dan berubah sehingga pengertiannya menjadi satu bangunan yang membelakangi arah kiblat dan dipergunakan sebagai tempat sholat baik sendiri atau jamaah.²²

Masjid merupakan elemen yang tidak bisa terpisahkan dari pesantren dan dianggap sebagai tempat yang paling tepat dalam mendidik santri, terutama dalam praktek sholat lima waktu, khutbah, dan pengajian kitab kuning, sehingga kedudukan masjid sebagai tempat pendidikan pesantren merupakan manifestasi dari universalisme sistem pendidikan tradisional, dimana sistem pendidikan Islam berpusat pada masjid sejak

²¹Ibid. Hal 45

²²Mundzirin Yusuf Elba, *Masjid Tradisional di Jawa*, (Yogyakarta: Nur Cahaya, 1983), Hal. 1-2.

masjid Quba didirikan dekat Madinah pada masa Nabi Muhammad *Salallahu Alaihi Wasalam*.²³

c. Santri

Santri merupakan unsur pokok dari suatu pesantren, santri biasanya terdiri dari dua kelompok yaitu santri mukim dan santri kalong sebagaimana dijelaskan oleh Hasbullah bahwa:

- 1) Santri mukim adalah santri yang berasal dari daerah yang jauh dan menetap di pesantren. Santri mukim yang telah lama tinggal di pesantren biasanya diberi tanggung jawab untuk mengurus kebutuhannya sehari-hari.
- 2) Santri kalong adalah santri yang berasal dari daerah desa sekeliling pesantren yang tidak menetap di pesantren. Mereka biasanya pulang pergi dari rumah ke pesantren.²⁴

d. Kiai

Kiai merupakan elemen yang esensial dari suatu pondok pesantren bahkan merupakan pendiri pesantren tersebut. Kiai bukanlah gelar yang bisa didapatkan dari pendidikan formal, akan tetapi gelar tersebut diberikan oleh masyarakat kepada orang yang ilmu pengetahuannya mendalam tentang agama Islam dan memiliki serta memimpin pondok pesantren dan juga mengajarkan kitab-kitab klasik pada para santrinya.

Dalam hal ini kiai merupakan salah satu unsur terpenting dalam pesantren. Kemashuran seorang kiai menurut Hasbullah banyak

²³Zamaskhsyari Dlofier, *op.cit.*, Hal. 49.

²⁴Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam Indonesia*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 1996), Hal. 143.

bergantung pada keahlian dan kedalaman ilmu pengetahuan, kharismatik, berwibawa serta kemampuan (ketrampilan) kiai yang bersangkutan dalam mengelola pesantrennya. Dengan demikian jelaslah bahwa kepribadian sesosok kiai sangat menentukan perkembangan pesantren ke depan karena kiai merupakan tokoh sentral dalam pesantren.²⁵

e. Pengajian kitab-kitab klasik

Unsur pokok lain yang membedakan antara pesantren dengan lembaga pendidikan lain adalah bahwa dalam pesantren ini diajarkan kitab-kitab klasik yang dikarang oleh Ulama terdahulu. Di kalangan pesantren kitab-kitab klasik ini bisa disebut dengan *kitab kuning* atau *Kitab gundul* karena kitab-kitab tersebut tidak dilengkapi dengan *sandangan* (syakal).

Kitab-kitab yang diajarkan dalam pondok pesantren sangatlah beraneka ragam. Keseluruhan kitab-kitab klasik yang diajarkan di pesantren dapat digolongkan dalam beberapa kelompok: (1) nahwu dan sharaf, (2) fiqh, (3) Ushul Fiqh, (4) hadits (5) tafsir (6) tauhid (akidah) (7) tasawuf dan etika. Disamping itu, kitab-kitab tersebut meliputi teks yang sangat pendek sampai teks yang terdiri dari berjilid-jilid tebal mengenai hadits, tafsir, fiqh, dan tasawuf. Kesemuanya ini dapat digolongkan ke dalam tiga kelompok kitab-kitab dasar, kitab-kitab menengah dan kitab-kitab besar.²⁶

²⁵ *Ibid.* Hal 144

²⁶ Zamakhsyari Dlofier, *op.cit.*, Hal.50-51.

4. Tipologi Pesantren

Sejak awal pertumbuhannya, dengan bentuknya yang khas dan bervariasi, pondok pesantren terus berkembang. Namun perkembangan yang signifikan muncul setelah terjadi persinggungan dengan sistem persekolahan atau juga dikenal dengan sistem *madrasi*, yaitu sistem pendidikan dengan pendekatan klasikal sebagai lawan dari sistem individual yang berkembang di pondok pesantren sebelumnya. Berbagai pola pesantren telah diklasifikasikan, baik dari sudut pandangan kurikulum, sistem pendidikan, maupun dari pola pembelajaran yang dilaksanakan oleh pesantren. Tujuannya tidak lain adalah untuk mempermudah memahami dinamika perkembangan pesantren secara umum.

Kementerian Agama Republik Indonesia membagi Pesantren menjadi 3 (tiga) tipe,²⁷ yaitu:

- a. *Pesantren Tipe A*, mempunyai ciri:
 - 1) Para santri belajar dan menetap di pesantren.
 - 2) Kurikulum tidak tertulis secara eksplisit melainkan memakai *hiddencurriculum* (benak kiai).
 - 3) Pola pembelajaran menggunakan metode pembelajaran asli milik pesantren (sorogan, bandongan, dan lain sebagainya).
 - 4) Tidak menyelenggarakan pendidikan dengan sistem madrasah.
- b. *Pesantren Tipe B*, mempunyai ciri:
 - 1) Para santri tinggal dalam pondok/pesantren.

²⁷ Tim Depag RI, *Pola Pembelajaran di Pesantren*, (Jakarta, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam: 2003), hal. 18.

- 2) Pembelajaran menggunakan perpaduan pola pembelajaran asli pesantren dengan sistem madrasah.
 - 3) terdapatnya kurikulum yang jelas.
 - 4) Memiliki tempat khusus yang berfungsi sebagai sekolah (madrasah).
- c. *Pesantren Tipe C*, mempunyai ciri:
- 1) Pesantren hanya semata-mata tempat tinggal (asrama) bagi para santri.
 - 2) Para santri belajar di madrasah/sekolah yang letaknya tidak jauh dengan pesantren.
 - 3) Waktu belajar di pesantren biasanya malam/siang hari jika para santri tidak belajar di sekolah/madrasah (ketika mereka di pesantren).
 - 4) Pada umumnya tidak terprogram dalam kurikulum yang jelas dan baku.

Secara faktual ada beberapa tipe pondok pesantren yang berkembang dalam masyarakat,²⁸ yaitu:

a. Pondok Pesantren Tradisional

Pondok pesantren ini masih tetap mempertahankan bentuk aslinya dengan semata-mata mengajarkan kitab yang ditulis oleh ulama abad ke 15 dengan menggunakan bahasa Arab. Pola pengajarannya dengan menerapkan sistem halaqoh yang dilaksanakan di masjid atau surau. Hakekat dari sistem pengajaran halaqoh adalah penghapalan yang titik akhirnya dari segi metodologi cenderung terciptanya santri yang menerima

²⁸ Bahri Ghazali. *Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Pedoman Ilmu Jaya, 2001, h.14.

dan memiliki ilmu. Artinya ilmu itu tidak berkembang kearah paripurnanya ilmu itu, melainkan hanya terbatas pada apa yang diberikan oleh kiyainya.

Kurikulumnya tergantung sepenuhnya kepada para kiai pengasuh pondoknya. Santrinya ada yang menetap di dalam pondok (santri mukim) dan santri yang tidak menetap di dalam pondok (santri kalong). Pada perkembangannya, pondok pesantren tidaklah semata-mata tumbuh atas pola lama yang bersifat tradisional melainkan dilakukan suatu inovasi dalam pengembangan suatu sistem. Dengan demikian, agama Islam semakin tersebar sehingga dapat dikatakan bahwa lembaga pendidikan pesantren merupakan anak panah penyebaran Islam.

b. Pondok Pesantren Modern

Pondok pesantren ini merupakan pengembangan tipe pesantren karena orientasi belajarnya cenderung mengadopsi seluruh sistem belajar secara klasik dan meninggalkan sistem belajar tradisional. Penerapan sistem belajar modern ini terutama nampak pada penggunaan kelas-kelas belajar baik dalam bentuk madrasah maupun sekolah. Kurikulum yang dipakai adalah kurikulum sekolah atau madrasah yang berlaku secara nasional. Santrinya ada yang menetap ada yang tersebar di sekitar desa itu. Kedudukan para kiai sebagai koordinator pelaksana proses belajar mengajar.

c. Pondok Pesantren Komprehensif

Pondok pesantren ini disebut komprehensif karena merupakan sistem pendidikan dan pengajaran gabungan antara pondok pesantren tradisional dengan pondok pesantren modern. Artinya di dalamnya diterapkan pendidikan dan pengajaran kitab salaf dengan metode sorogan, bandongan dan wetonan²⁹, namun secara reguler sistem persekolahan terus dikembangkan.

Ditinjau dari segi keterbukaan terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dari luar, pesantren dapat dibagi dua yakni: pesantren tradisional (salafi) dan pesantren modern (khalafi). Pesantren salafi bersifat konservatif, sedangkan pesantren khalafi bersifat adaptif. Adaptasi dilakukan terhadap perubahan dan pengembangan pendidikan yang merupakan akibat dari tuntutan perkembangan sains dan teknologi.³⁰

B. Kajian Terhadap Asas atau Prinsip Terkait Dengan Penyusunan Norma

1. *Good Corporate Governance*

Disebutkan diatas bahwa pesantren berfungsi sebagai Lembaga dakwah, Lembaga pemberdayaan masyarakat dan Lembaga Pendidikan. Sebagai suatu

²⁹ *Sorogan* berasal dari kata *sorog* (Jawa) yang berarti menyodorkan. Sebab, setiap santri menyodorkan kitabnya dihadapan guru atau kyainya. Metode sorogan ini terbukti sangat efektif sebagai taraf pemula bagi seorang santri yang bercita-cita menjadi seorang alim. *bandongan dan wetonan* berasal dari kata *waktu* (istilah Jawa) yang berarti waktu, sebab pengajian tersebut diberikan pada waktu-waktu tertentu, yaitu sebelum dan atau sesudah melakukan shalat fardlu. Metode Bandongan atau biasa dikenal dengan wetonan adalah metode pengajian di mana para santri mengikuti pelajaran dengan duduk di sekeliling kyai. Kyai membacakan kitab yang saat itu dikaji dan santri menyimak kitab masing-masing sambil membuat catatan (*ngabsahi/ ngesahi*).. Lihat Haidar Putra Daulay, Sejarah Pertumbuhan .Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007, hal. 70.

³⁰ Qomar Mujamil, *Pesantren dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Institusi*, Erlangga, Jakarta, 2002, Hal.58.

Lembaga, pesantren sudah seharusnya melakukan pengelolaan yang baik untuk mewujudkan suatu lembaga yang telah direncanakan. Pengelolaan yang baik pada suatu lembaga pada perkembangannya dikenal dengan istilah *Good Corporate Governance*.

Good Corporate Governance merupakan sistem pengelolaan lembaga secara baik dengan berbagai prinsip-prinsip dasar seperti transparansi, akuntabilitas, profesional dan bertanggung jawab.³¹ Ketika sebutan “*Good Governance*” ini digunakan, biasanya muncul banyak penafsiran. Seolah-olah penyertaan *Governance* disini ditujukan untuk kepentingan kantor dan corporate. Terlebih dalam aplikasinya yang berkembang menjadi *Good Corporate Governance*. Penyebutan *Corporate* membuat seolah-olah konsep ini hanya terbatas untuk lingkup perusahaan saja. Pemahaman ini tentu kurang tepat, karena tata kelola yang baik merupakan konsep dan instrument umum dalam system organisasi. Jadi setiap organisasi seperti BUMN, BUMD, perusahaan swasta, koperasi, organisasi laba dan organisasi nirlaba pun juga tidak luput dari kewajiban memiliki tata kelola yang baik. Dengan menerapkan *Good Governance* sebenarnya merupakan penerapan system yang dapat menjamin keberlangsungan organisasi dengan lebih baik.

Good Corporate Governance merupakan konsep atau panduan dalam pengelolaan suatu lembaga atau organisasi yang baik. Meskipun secara konseptual masih menyisakan ruang perdebatan. Namun, sebagian besar pengkaji setuju terhadap konsep tersebut. Dalam konteks lembaga pendidikan, khususnya

³¹ Adebayo, Mudashiru., Ibrahim, A.O. Bakare., Yusuf, Babatunde., & Omah, Ishmael, “*Good Corporate Governance and Organisational Performance: An Empirical Analysis*” Vol. 4, No. 7(1) (2014): 172.

lembaga pesantren, pengimplementasian Good Corporate Governance merupakan suatu hal yang penting dalam kelangsungan penyelenggaraan lembaga pesantren tersebut.

Definisi *Corporate governance* dirumuskan oleh Wajdi Ben Rejeb dan Mohamed Frioui yang dikutip oleh A. Khumaedi Ja'far³² yaitu sebuah istilah yang luas yang menjelaskan mengenai proses, kebiasaan, kebijakan, hukum dan institusi yang mengarahkan pengelolaan organisasi, lembaga, ataupun perusahaan. Adanya *corporate governance* adalah upaya lembaga, organisasi atau perusahaan untuk mencapai tujuannya serta mengelola hubungan antara stakeholder dan pemegang saham. selain itu, adanya *corporate governance* yang baik juga menjadi standar penting untuk membangun lingkungan kompetitif yang kuat untuk memfasilitasi keberhasilan untuk lembaga, organisasi, maupun perusahaan.

Terdapat empat prinsip dari *Good Corporate Governance* yaitu tanggung jawab, akuntabilitas, keadilan dan transparansi.³³ Adapun masing-masing prinsip *Good Corporate Governance* secara terperinci sebagai berikut:

- a. Tanggung jawab dimaksudkan pada pengakuan atas semua hak yang terlibat dalam suatu lembaga tersebut. Tanggung jawab juga dapat dipraktekkan melalui partisipasi dan keterlibatan para pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan strategis.

³² A Khumaedi Ja'far. *Good Corporate Governance* Pada Lembaga Pendidikan Pesantren: Studi Pada Pondok Pesantren Universitas Islam Indonesia. *AKADEMIKA*, Vol. 23, No. 01 Januari-Juni 2018. Hal. 203

³³ *Ibid.* Hal. 204.

- b. Akuntabilitas yaitu kecenderungan organisasi, lembaga, atau perusahaan untuk memberikan penjelasan dan pembenaran kepada para pemangku kepentingan terkait kinerja. Selain itu, akuntabilitas menentukan sejauh mana pemangku kepentingan memiliki akses ke informasi yang memadai, akurat, mudah dipahami, terkini, yang menjadi landasan untuk pengambilan keputusan. Adanya operasionalisasi akuntabilitas memungkinkan lembaga untuk menerima evaluasi yang lebih baik dari luar.
- c. Keadilan, prinsip keadilan memiliki dua perspektif yaitu melindungi semua kepentingan dan memastikan perlakuan yang adil dari para pemangku kepentingan. Sedangkan yang kedua adalah Mempraktekkan keadilan dalam pengambilan keputusan dan dalam berurusan dengan pemangku kepentingan.
- d. Transparansi berarti bahwa lembaga mengungkapkan sesuatu yang memadai dan informasi yang tepat waktu kepada para pemangku kepentingan mengenai atau pimpinan terkait pelaksanaan kelembagaan. Informasi-informasi tersebut berkaitan dengan kinerja keuangan, tata kelola maupun program kegiatan.

Sedangkan menurut Nalim³⁴ pada umumnya prinsip GCG terdiri dari lima yaitu *transparency, accountability, responsibility, independency, dan fairness*. Namun forum for corporate governance in Indonesia menyebutkan ada empat

³⁴ Nalim, "Good Corporate Governance dalam Islam," diakses 26 Mei 2020, <https://media.neliti.com/media/publications/37052-ID-good-corporate-governance-dalam-perspektif-islam.pdf>.

prinsip yaitu *fairness, transparency, accountability, dan responsibility* seperti yang disebutkan di atas. Lain halnya dengan Syakhroza yang menambahkan elemen lainnya seperti 1) memusatkan perhatian kepada board, 2) peraturan dan hukum sebagai alat untuk mengarahkan dan mengendalikan, 3) pengelolaan sumber daya organisasi secara efektif, efisien, ekonomis, dan produktif, 4) tujuan organisasi, serta 5) strategic control.

2. Penyelenggaraan pesantren berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Pesantren.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren³⁵, Penyelenggaraan Pesantren berasaskan:

a. Ketuhanan Yang Maha Esa;

Yang dimaksud dengan asas "Ketuhanan Yang Maha Esa" adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan sebagai bentuk penghayatan dan pengamalan terhadap keyakinan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

b. Kebangsaan;

Yang dimaksud dengan asas "kebangsaan" adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan untuk memupuk jiwa cinta tanah air dan bela negara.

c. Kemandirian;

³⁵ Lihat Ketentuan Pasal 2 beserta penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2019 tentang Pesantren.

Yang dimaksud dengan asas "kemandirian" adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilakukan dengan mengoptimalkan sumber daya Pesantren.

d. Keberdayaan

Yang dimaksud dengan asas "keberdayaan" adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan untuk mengoptimalkan fungsi pendidikan, fungsi penyiaran agama, dan memberdayakan masyarakat agar lebih sejahtera.

e. Kemaslahatan

Yang dimaksud dengan asas "kemaslahatan" adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan untuk sebesar-besarnya pemanfaatan bagi pembentukan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera yang diridai oleh Allah *Subhanahu wa Ta'ala*.

f. Multikultural

Yang dimaksud dengan asas "multikultural" adalah bahwa dalam Pesantren terdapat keanekaragaman budaya yang harus dihormati.

g. Profesionalitas;

Yang dimaksud dengan asas "profesionalitas" adalah bahwa penyelenggaraan Pesantren dilaksanakan dengan mengikuti prinsip manajemen pendidikan dan pengelolaan organisasi.

h. akuntabilitas;

Yang dimaksud dengan asas "akuntabilitas" adalah bahwa pengelolaan Pesantren dilakukan secara bertanggung jawab.

i. Keberlanjutan

Yang dimaksud dengan asas "keberlanjutan" adalah bahwa pengelolaan Pesantren tidak hanya ditujukan untuk kepentingan generasi sekarang, tetapi juga untuk kepentingan generasi yang akan datang.

j. Kepastian Hukum

Yang dimaksud dengan asas "kepastian hukum" adalah bahwa pengelolaan Pesantren berdasarkan peraturan perundang-undangan.

C. Kajian Terhadap Praktik, Kondisi Yang Ada serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat terkait Penyelenggaraan Pesantren.

Penyelenggaraan Pesantren memiliki sejarah yang panjang di Indonesia sebagai pusat penyiaran Islam tertua yang lahir dan berkembang seiring dengan masuknya Islam di Indonesia. Pada awalnya berdirinya, pondok pesantren umumnya sangat sederhana. Kegiatan pembelajaran biasanya diselenggarakan di langgar (mushalla) atau masjid oleh seorang kyai dengan beberapa orang santri yang datang mengaji. Lama kelamaan "pengajian" ini berkembang seiring dengan penambahan jumlah santri dan pelebaran tempat belajar sampai menjadi sebuah lembaga yang unik, yang disebut pesantren.³⁶

Sejarah pesantren yang panjang ini, menjadikan pesantren diakui oleh masyarakat selain sebagai suatu lembaga pendidikan tetapi sebagai suatu budaya dan adat istiadat agar orang tua menyerahkan anaknya ke seorang kyai untuk dididik di pondok pesantren. Saat ini hampir disetiap daerah di Indonesia memiliki

³⁶ Husni Rahim, Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia, (Jakarta: Logos, 2001) Hal. 157.

pesantren atau sebutan lainnya sesuai dengan kekhasan daerahnya. Disamping itu, pesantren telah berubah menjadi salah satu lembaga pendidikan yang diminati oleh masyarakat mengingat pentingnya pendidikan moral dan agama pada masa globalisasi sekarang ini.

Kota Batam sebagai salah satu kota megapolitan di Indonesia dengan jumlah penduduk $\pm 1.107.551$ jiwa³⁷ sehingga aktifitas pendidikan di Kota Batam termasuk yang terbaik dan tumbuh dengan pesat dibandingkan dengan daerah-daerah lain. Dengan tingginya aktivitas pendidikan tersebut memicu tumbuh dan berkembangnya lembaga-lembaga pendidikan baik lembaga pendidikan formal, informal maupun keagamaan. Mulai dari tingkat pendidikan paling rendah yakni pendidikan anak usia dini sampai pada tingkat pendidikan tinggi seperti universitas.

Kota Batam memiliki 33 (tiga puluh tiga) Pondok Pesantren dengan 2 (dua) jenis/type, yakni pondok pesantren yang hanya menyelenggarakan kajian kitab dan pondok pesantren yang menyelenggarakan kajian kitab dan layanan pendidikan lainnya. Dari 33 (tiga puluh tiga) Pondok Pesantren terdapat 18 (delapan belas) Pondok Pesantren yang menyelenggarakan Kajian Kitab dan 15 (lima belas) Pondok Pesantren yang menyelenggarakan Kajian Kitab dan Layanan Pendidikan Lainnya.³⁸

Pondok Pesantren yang ada di Kota Batam tersebar hampir di semua kecamatan. Sebagian besar pondok pesantren diselenggarakan oleh yayasan yang bergerak di bidang pendidikan dengan jumlah peserta didik sebanyak 8.457 santri

³⁷Jumlah Penduduk Kota Batam Tahun 2019 menurut data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Batam.

³⁸<https://kepri.kemenag.go.id/page/detmenu/jumlah-pondok-pesantren>

yang terdiri dari 3.567 santri laki-laki dan 4.890 santri perempuan. Dari segi sarana dan prasarana seperti meja, bangku, papan tulis dan serta kelengkapan pendidikan lainnya sudah tersedia baik dari segi jumlah maupun kondisi barang. Meskipun terdapat beberapa kekurangan dari segi penggunaan teknologi yang masih kurang seperti proyektor, komputer, dan sound system. Sehingga kecenderungan pesantren masih menggunakan cara-cara atau metode pengajaran yang masih tradisional.

Secara kurikulum khususnya kurikulum pendidikan keagamaan kerap masih terdapat perbedaan, dengan kurikulum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014. Perbedaan dalam penggunaan kurikulum yang telah ditetapkan oleh pemerintah disebabkan kecenderungan tiap-tiap pesantren mengkhususkan pendidikan keagamaan pada salah satu mazhab Islam. Hal ini juga bergantung dari latar belakang pendidikan Kyai atau Pimpinan Pondok Pesantren tersebut.

Permasalahan tenaga pendidik di pesantren adalah anggapan bahwa tenaga pendidik tidak cukup kompetensinya. Karena syarat untuk menjadi guru adalah minimal lulusan S1 sementara lulusan Pesantren bukan lulusan perkuliahan formal. Secara standar penyelenggaraan pendidikan, pesantren belum ada tim akreditasi lembaga pendidikan keagamaan pendidikan agama Islam, selain itu belum tersedia juga pengawas lembaga pendidikan agama Islam. Terhadap Pondok Pesantren yang melaksanakan kurikulum nasional juga terdapat beberapa kendala salah satunya adalah hampir sebagian besar tenaga pengajar di Pondok

Pesantren merupakan tenaga pendidik berlatar pendidikan agama sehingga untuk mata pelajaran kurikulum nasional seperti Matematika, Bahasa Indonesia, Fisika dan lain sebagainya masih kurang sehingga masih perlu adanya tambahan atau kerjasama dengan Sekolah Formal pada umumnya.

Selain itu, Pesantren kurang memperhatikan kebijakan pemerintah dalam hal laporan pelaksanaan kurikulum tiap semester yang sudah ditetapkan, meskipun ijin operasional diterbitkan oleh Kementerian Agama. Misalkan, laporan proses belajar tiap semester pada tiap tahun pelajaran. Hal ini kurang diperhatikan karena Pesantren merasa mampu dan mandiri serta menganggap laporan tidak berdampak pada bantuan yang diberikan oleh pemerintah.

Banyak santri lulusan pesantren masih kesulitan untuk mendapat pekerjaan atau mengembangkan karir dan profesinya diluar bidang keagamaan hal ini dikarenakan tidak ada pengakuan terhadap Ijazah yang dikeluarkan oleh Pesantren terkait kurikulum keagamaan, disamping itu untuk kurikulum nasional setiap santri diharuskan untuk mengikuti program penyetaraan Paket A, B dan C.

Penguatan regulasi pengakuan untuk ijazah dari pesantren telah diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor. 18 Tahun 2014 tentang Satuan Pendidikan Muadalah Pada Pondok Pesantren dan Peraturan Menteri Agama Nomor 13 tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam. Satuan pendidikan muadalah adalah satuan pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan oleh dan berada di lingkungan pesantren dengan mengembangkan kurikulum sesuai kekhasan pesantren dengan basis kitab kuning atau *dirasah islamiyah* dengan pola pendidikan *muallimin* secara berjenjang dan terstruktur yang dapat disetarakan

dengan jenjang pendidikan dasar dan menengah di lingkungan Kementerian Agama. Dengan adanya pendidikan diniyah formal dan pendidikan muadalah menjadi solusi ijazah pesantren tetapi ijasahnya di muadalahkan (disamakan) dengan pendidikan formal lainnya.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.

Terkait dengan Penyelenggaraan Pesantren yang sebelumnya cukup diatur Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Menteri, Tahun 2019 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Undang-Undang Pesantren adalah rekognisi (pengakuan) negara terhadap alumni pesantren secara institusi, baik formal maupun non formal. Pendidikan formal pesantren dalam bentuk pendidikan muadalah dan pendidikan diniyah formal, serta ma^had „aly.³⁹ Adapun jalur pendidikan nonformal berbentuk kajian kitab kuning dengan model dan metode pembelajarannya. Demikian pula semua lulusan pesantren diakui sama dengan lulusan pendidikan formal pada jenjang tertentu setelah dinyatakan lulus ujian dan lulusannya dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan formal yang lebih tinggi, baik yang sejenis maupun tidak sejenis dan/atau kesempatan kerja.

Pasca pengundangan Undang-Undang Pesantren terdapat beberapa dampak yang cukup signifikan dalam penyelenggaraan pesanteran yang meliputi beberapa aspek, yaitu:

- 1) Pendanaan

³⁹ Haningsih, S. (2008). Peran strategis pesantren, madrasah dan sekolah Islam di Indonesia. *El-Tarbawi*, 1 (1)

Pasca diundangkannya Undang-Undang Pesantren kedepannya pesantren memiliki hak atas penyerapan APBN pendidikan 20% karena bagian pesantren secara institusi telah diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional. Begitu juga halnya dengan penyerapan APBD pendidikan 20%, pesantren memiliki hak untuk menerima pendanaan dimaksud. Selain itu pada ketentuan Pasal 48 menyebutkan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui APBN atau APBD sesuai dengan kemampuan keuangan negara atau kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 48 ini menegaskan bentuk bantuan pendanaan diambil atau bersumber dari APBN atau APBD selain itu terbukanya peluang sumber pendanaan lainnya sepanjang diperintahkan atau diatur oleh peraturan perundang-undangan.

2) Legalitas Lulusan Pesantren

Pengakuan negara terhadap lulusan pesantren harus dituangkan dalam sebuah pernyataan resmi mengenai integrasi pendidikan pesantren secara apa adanya dalam pendidikan nasional. Undang-Undang tentang Pesantren menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, dan independensi penyelenggaraan pesantren, serta landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan pesantren.

3) Fasilitas Pesantren

Sebagai lembaga pendidikan yang sudah diakui oleh pemerintah, pesantren dituntut untuk melakukan pembenahan diberbagai bidang salah satunya penyediaan fasilitas pendidikan yang layak dan mendukung dalam proses belajar mengajar. Meskipun fasilitas pesantren disesuaikan dengan kekhasan pesantren sebagai suatu lembaga pendidikan berbasis masyarakat. Oleh karenanya selain penyediaan fasilitas dilakukan secara swadaya juga diperlukan dukungan dari pemerintah dalam bentuk penyediaan alat-alat dan kelengkapan mengajar.

4) Fungsi Pemberdayaan Masyarakat Pesantren

Undang-Undang Pesantren menjelaskan bahwa salah satu peran pesantren yang sangat penting yang selama ini dijalankan adalah pemberdayaan masyarakat. Hal ini berbeda dari lembaga pendidikan umum lainnya. Pesantren diharapkan menjadi simbol atau pengasuh pesantren diharapkan menjadi tokoh dan penggerak masyarakat, agen perubahan dalam pengertian sebenarnya. Dalam hal pemberdayaan masyarakat pesantren perlu terintegrasi dengan pemerintah daerah, baik melalui program-program pemberdayaan masyarakat yang sudah ada seperti dana desa ataupun program pemberdayaan masyarakat yang lainnya.

Beberapa aspek penyelenggaraan pesantren yang termuat dalam Undang-Undang Pesantren pada prinsipnya lebih sebagai bentuk dukungan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Seyogyanya penyelenggaraan

pesantren berbasis masyarakat dan didirikan oleh perorangan, yayasan atau organisasi masyarakat Islam, namun dalam pelaksanaannya pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diharapkan dapat memberikan dukungan kepada pesantren. Sesuai dengan ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Pesantren, dukungan dimaksud paling sedikit berupa bantuan keuangan, bantuan sarana dan prasarana, bantuan teknologi dan/atau pelatihan keterampilan yang diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Terkait penyelenggaraan pesantren di daerah, maka perlu didasarkan pada kewenangan pemerintah daerah baik itu pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menjalankan urusan pemerintahannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pembagian urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar otonomi daerah. Namun, dalam hal dan keadaan tertentu, Daerah dapat melaksanakan urusan pemerintahan wajib dalam rangka tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pesantren termasuk didalamnya selama ini merupakan kewenangan dari pemerintah pusat melalui Kementerian Agama yakni dalam kerangka pendidikan keagamaan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Selain itu, bidang urusan pesantren dapat masuk pada bidang agama dan bidang pendidikan, sehingga penyelenggaraan pesantren di daerah berada pada kewenangan

Kementerian Agama terkait dengan urusan pendidikan keagamaan dan pesantrennya, dan berada pada kewenangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atau Dinas Pendidikan dan Kebudayaan terkait urusan pendidikan formal. Sehingga, untuk pelaksanaan urusan pesantren atau pendidikan agama yang merupakan bidang urusan agama adalah kewenangan absolut dari pemerintah pusat kecuali ada tugas pembantuan dalam pelaksanaan urusan tersebut.

Merujuk pada Undang-Undang Pesantren, maka terdapat beberapa ketentuan yang merupakan bentuk penugasan kepada pemerintah daerah. Ketentuan Pasal 46 ayat (2) berbunyi: "*Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit berupa: a. bantuan keuangan; b. bantuan sarana dan prasarana; c. bantuan teknologi; dan/atau d. pelatihan keterampilan.*" Merujuk pada ketentuan tersebut di atas, maka kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pesantren adalah sebatas pada bentuk dukungan.

Sehingga, prakarsa pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren untuk saat ini kurang tepat. Hal ini berkaitan dengan kewenangan yang tidak dimiliki oleh daerah atau kewenangan yang terbatas sesuai dengan Undang-Undang Pesantren. Selain itu, penyelenggaraan pesantren belum dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk urusan pemerintahan dalam rangka otonomi daerah. Sesuai dengan Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dasar otonomi daerah adalah segala urusan pemerintahan konkuren.

BAB III
ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

Berkaitan dengan penyelenggaraan Pesantren di Daerah perlu dilakukan evaluasi dan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan terkait, baik secara vertikal maupun horizontal. Hal ini dilakukan agar penyelenggaraan pesantren di daerah tidak bertentangan dan tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maupun yang sederajat.

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Berdasarkan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), pemerintah Negara Indonesia bertanggungjawab untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. UUD NRI Tahun 1945 mengamankan pemerintah Indonesia untuk mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional. Sistem Pendidikan nasional bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta berakhlak mulia.

Pendidikan nasional dalam UUD NRI Tahun 1945 diartikan sebagai pendidikan berdasarkan Pancasila yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Sementara sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan

pendidikan nasional. UUD NRI Tahun 1945 menjamin kebutuhan dasar untuk mendapatkan pendidikan dalam meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, sebagaimana diatur dalam pasal 28C yang berbunyi:

- (2) *Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.*
- (3) *Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.*

Dalam Pasal 28E disebutkan bahwa:

- (1) *Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.*
- (2) *Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*
- (3) *Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*

Lembaga Pendidikan Keagamaan yang menjadi kebutuhan dasar warga negara ini, juga ditegaskan kembali dalam Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Oleh karenanya, Lembaga Pendidikan Keagamaan dan pesantren selain menjadi kebutuhan setiap warga negara yang harus diperhatikan oleh negara, juga memiliki akar historis yang berakar pada nilai-nilai agama. Dalam pasal 31 ditegaskan pentingnya pendidikan yang berbasis pada nilai-nilai keagamaan, yang berbunyi:

- (1) *Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.*
- (2) *Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.*

- (3) *Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.*
- (4) *Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*
- (5) *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.*

Dalam kaitannya dengan pentingnya pendidikan ini, UUD NRI Tahun 1945 telah mengakomodir anggaran pendidikan sebesar sekurangnya 20% dari APBN dan APBD pasal 31 ayat (4) yang berbunyi Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.⁴⁰ Ketentuan ini telah dikuatkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 013/PUU-VI/2008, Pemerintah harus menyediakan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Alokasi anggaran diharapkan dapat memenuhi kebutuhan yang terkait dengan peningkatan kualitas pendidikan.⁴¹

Alokasi anggaran pendidikan yang diamanahkan UUD NRI Tahun 1945 dimandatkan pada Kementerian yang mempunyai fungsi pendidikan antara lain Kemendikbud, Kemenristekdikti, Kemenag, dan kementerian lain yang

⁴⁰ Sekretariat Jenderal MPR RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Cet XIII tahun 2014 Hal. 162

⁴¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK No: 013/PUU-VI/2008, Hal.10 diakses dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, diakses tanggal 01 Mei 2018.

mempunyai fungsi pendidikan. Anggaran 20% yang merupakan amanah UUD NRI Tahun 1945 diharapkan dapat mendorong penyelenggaraan pendidikan nasional yang merupakan bukti keseriusan Pemerintah dalam dunia pendidikan khususnya penyelenggaraan dan pengelolaan Pendidikan Madrasah.

B. Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 151, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3902);

Pemerintahan Daerah Kota Batam dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam. Pada saat itu, Kota Batam masih dibawah pemerintahan daerah Provinsi Riau.

Dengan berdirinya Kota Batam, maka kepada pemerintahnya diberikan kewenangan sebagaimana diatur dalam Bab III Kewenangan Daerah Pasal 17 Undang-Undang dimaksud:

(1) Dengan terbentuknya Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam, kewenangan Daerah sebagai Daerah Otonom mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, termasuk kewenangan wajib, kecuali bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(2) *Kewenangan wajib, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.*

C. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4301).

Dengan disahkannya Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang semakin memperkuat kedudukan pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional termasuk madrasah. Hal ini berarti pengolaan, mutu, kurikulum, pengadaan tenaga, dan lain-lain yang meliputi penyelenggaraan pendidikan nasional juga berlaku untuk pengembangan pendidikan Islam di Indonesia. Sudah tentu pengintegrasian pendidikan Islam sebagai sub-sistem pendidikan nasional menuntut berbagai penyesuaian di dalam arti yang positif. Dalam kaitan ini pendidikan Islam perlu mengkaji kembali hal-hal yang selama ini belum dibenahi sesuai dengan kemajuan zaman. Seperti kita ketahui berbicara mengenai sistem pendidikan Islam kita tidak berbicara mengenai satu jenis sistem tetapi berbagai jenis sistem.⁴²

⁴² Lihat ulasan-ulasan modernisasi pendidikan Islam oleh A. Maliki Fadjar, *Visi Pembaharuan Pendidikan Islam*, (Jakarta : LPP&PNI,1998), h.99. Keadaan ini bukan berarti merupakan kelamahan dari sistem pendidikan Islam tetapi justru merupakan kekuatan seperti yang akan dibicarakan pada bagian kedua tulisan ini. Masalahnya ialah dengan adanya satu system pendidikan nasional maka berbagai hal atau kegiatan perlu distandarisasikan dengan sistem yang telah disepakati sepanjang kegiatan tersebut mempunyai arti yang positif atau yang memberikan sumbangan bagi penyempurnaan system pendidikan nasional. Di dalam kajian ini perlu dikaji sejauh mana sub-sistem pendidikan Islam mempunyai nilai-nilai pendidikan yang tidak kalah pentingnya dan besar relevansinya di dalam pengembangan pendidikan nasional. Sebagai sub-

Ada perkembangan yang menggembirakan bagi pesantren dan diniyah dalam Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2003. Bahwa kenyataannya, Undang-Undang Sisdiknas No. 2/1989 pada Bab IV tentang Satuan, Jalur, dan Jenis Pendidikan tidak menyebut sama sekali kata “pesantren” sebagai bagian dari jalur maupun jenis pendidikan. Tetapi ada satu kemajuan berarti bagi prospek sistem pendidikan pesantren dalam UU Sisdiknas yang telah diamandemen mengakomodasi sistem pendidikan pesantren sebagai bagian integral sistem pendidikan nasional. Dalam UU Sisdiknas pada Bagian ketujuh tentang Pendidikan Keagamaan Pasal 30 ayat (4) disebutkan: “Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, Pesantren pasraman, pahlajasanera, dan bentuk lain yang sejenis.”⁴³

Dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 4, yang berbunyi:

- (1) *Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.*
- (2) *Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna.*
- (3) *Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.*
- (4) *Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.*

sistem bukan berarti bahwa sub-sistem tersebut adalah interior terhadap sistem nasional. Di sini letak pentingnya pengembangan penelitian dan pengembangan di dalam sistem pendidikan Islam supaya dapat mengkaji hal-hal yang positif yang dapat disumbangkan kepada perbaikan sistem pendidikan nasional. Sebagai sub-sistem pendidikan nasional, visi pendidikan Islam tentunya sejalan dengan visi pendidikan nasional. Visi pendidikan nasional tidak lain ialah mewujudkan manusia Indonesia yang takwa dan produktif sebagai anggota masyarakat Indonesia yang takwa dan produktif sebagai anggota masyarakat Indonesia yang Bhineka. Dalam rumusan A. Syafi'i Maarif, yakni “Manusia yang unggul secara intelektual, kaya dalam amal serta anggun dalam moral dan kebijakan”. Lihat Muslih Usa, Pendidikan Islam di Indonesia (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991), Hal. 90.

⁴³Suhadi, Pemberdayaan Pendidikan Masyarakat, Jakarta : LA. 2003, hal.69.

- (5) *Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat.*
- (6) *Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.*

Dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional ini, penyelenggaraan pendidikan wajib memegang beberapa prinsip, yakni pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa dengan satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka. Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional telah memberi peluang yang sama kepada madrasah dan pesantren yang bukan sekolah umum berciri khas Islam untuk mendapat pengakuan, penghargaan dan tidak didiskriminasi di mata negara. Kesempatan ini akan membuka peluang kebhinekaan lembaga pendidikan keagamaan, namun dalam posisi status diakui sebagai bagian dari system pendidikan nasional. Dengan demikian tidak diperlukan lagi aktifitas ujian ekstra, ujian persamaan dan sejenisnya bagi madrasah yang bukan sekolah umum untuk mengikuti kurikulum sekolah.

Kehadiran Sistem pendidikan Nasional semakin memperkuat posisi madrasah yang belum terakomodir dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Di antara indikatornya adalah penegasan status Pendidikan Madrasah selain pendidikan umum dan penyebutan secara eksplisit madrasah yang selalu bersanding dengan penyebutan sekolah, yang hal ini tak ditemukan dalam undang-undang sebelumnya. Beberapa pasal berikut akan menunjukkan hal dimaksud:

- a) Ketentuan Pasal 15 tentang jenis pendidikan, jenis pendidikan mencakup pendidikan umum , kejuruan akademik, profesi, vokasi, keagamaan dan khusus;
- b) Ketentuan Pasal 17 ayat (2). Tentang pendidikan dasar, pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan Madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat;
- c) Ketentuan Pasal 18 ayat (3). Tentang pendidikan menengah. Pendidikan menengah berbentuk sekolah menengah atas (SMA), madrasah aliyah (MA), sekolah menengah kejuruan (SMK), dan madrasah aliyah kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.

Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mencantumkan nomenklatur pendidikan madrasah pada posisi yang lebih maju sebagai perangkat hukum untuk menjamin keberlangsungan Madrasah sebagai alternatif lembaga pendidikan untuk meraih prestasi melalui jalur pendidikan formal sekaligus untuk beribadah.

Namun demikian, pengakuan status pendidikan madrasah dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional belum menjawab masalah pengembangan Madrasah sebagai salah satu pilar pendidikan nasional. Masih terdapat beberapa masalah, seperti : aspek pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan madrasah, aspek regulasi yang belum mengayomi pendidikan madrasah, aspek jaminan anggaran yang menjamin keberlangsungan penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan

madrasah, Kenyataan empiris muncul tidak setaranya pengalokasian APBN ataupun APBD untuk Pendidikan Madrasah, Menurut ACDP alokasi rasio perbandingan alokasi anggaran pendidikan yang dikelola Kemendikbud dan Kemenag adalah dengan perbandingan 80:20.⁴⁴

Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ini hanya membahas tentang pendidikan secara formal. Ini menyisakan persoalan di mana lembaga pendidikan keagamaan yang notabene berada pada wilayah informal belum tersentuh. Kedudukan lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 30 ayat (4). Dalam ayat tersebut dijelaskan bahwa pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis. Merujuk pada Pasal 26 Undang-Undang Sisdiknas tersebut Pesantren masuk pada kategori Pendidikan Non Formal. Dasar yuridis keberadaan pesantren salaf tidak ditemukan dalam Undang-Undang Sisdiknas. Adapun Peraturan Pemerintah Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Pasal 14 menyebutkan "*Pesantren dapat menyelenggarakan 1 (satu) atau berbagai satuan dan/atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal.*"

Untuk itu diperlukan payung hukum setingkat undang-undang yang mencakup pengaturan lebih khusus tentang pendidikan madrasah dalam system pendidikan nasional (*Lex Specialis derogate lex generalis*), sehingga didapat

⁴⁴ Analytical and Capacity Development Partnership, <http://www.acdp-indonesia.org>, diakses tanggal 2 Mei 2020.

sebuah pengaturan yang utuh menyeluruh atas keberadaan pendidikan madrasah.

D. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penjelasan umum menyatakan bahwa Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah

perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada "*Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*".⁴⁵ Penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan Pasal 20 berpedoman pada asas-asas umum negara, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta

⁴⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, Raja Grafindo: 2005, hal. 27.

potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa untuk Pemerintahan yang absolut sebagaimana diatur pada Pasal 9 ayat (2) meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional dan agama, kemudian pada penjelasan Pasal 10 huruf f bidang agama bait kedua menyatakan Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan kegiatan keagamaan, sebagai upaya keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Quran (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya. Demikian halnya konkurensi pembagian tugas Pusat dan Daerah pada aspek manajemen

pendidikan tidak mencantumkan nomenklatur pendidikan Islam apalagi Pendidikan Madrasah.

Dengan diundangkannya Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, Letak permasalahan dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan madrasah adalah terkait persepsi pemahaman Otonomisasi Tentang pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah. Kekuasaan daerah yang lepas dari kerangka kebijakan Pusat dimana kebijakan Pusat menempatkan Kementerian Agama dengan pertimbangan sejarah dan Budaya bersama dan bersinergi dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menangani pelaksanaan wajib belajar Pendidikan Dasar dan Menengah bagi Warga Negara hanya karena perbedaan struktur dalam Undang-Undang Pemerintah daerah mengamanahkan tidak ada Otonomisasi dalam Kementerian Agama maka banyak Pemerintah Daerah yang menolak untuk bersinergi dalam mengelola pendidikan dasar yang diwajibkan bagi Warganegara hanya karena lembaga Pendidikan dimaksud dalam naungan Kementerian Agama.

Sebagai dasar dari pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan Konkuren ini telah dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 15 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan:

(1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

- (2) *Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.*
- (3) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan presiden.*

Dalam lampiran Undang-Undang Pemerintah Daerah, urusan penyelenggaraan pesantren tidak menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dan masih menjadi domainnya urusan Pemerintah Pusat melalui Kementerian Agama. Namun demikian jika merujuk pada Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Urusan pemerintahan konkuren yang tidak diatur dalam lampiran dapat diserahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Presiden.

Anggaran Pendidikan dalam APBN maupun APBD minimal 20 % merupakan satu konsekuensi logis untuk memfasilitasi adanya kewajiban belajar bagi Warganegara. Memberikan Sarana dan Prasarana dalam proses belajar mengajar sesuai standar minimal Pendidikan Dasar, tanpa diskriminasi apakah Warganegara yang terkena kewajiban belajar Pendidikan Dasar dan Menengah itu memilih pada sekolah umum ataupun sekolah agama.

Keberadaan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah mengakibatkan persepsi yang berbeda bagi Daerah dalam memperhatikan dan menjalankan kebijakan mengenai pembiayaan pendidikan lembaga keagamaan, memunculkan persoalan apakah madrasah dan pendidikan keagamaan lainnya yang berada di bawah Kementerian Agama termasuk

yang diotonomikan atau tidak atau dengan istilah lain, apakah pendidikan di bawah Kementerian Agama menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional atau bagian dari sistem agama untuk itu perlu adanya regulasi khusus yang bisa menjawab permasalahan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan madrasah yang menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional yang tidak termarjinalkan.

E. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 6406).

Lahirnya Undang-Undang tentang Pesantren ini dimaksudkan sebagai pengaturan mengenai penyelenggaraan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Melalui Undang-Undang tentang Pesantren, penyelenggaraan Pendidikan Pesantren diakui sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional. Undang-Undang tentang Pesantren memberikan landasan hukum bagi rekognisi terhadap peran Pesantren dalam membentuk, mendirikan, membangun, dan menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia, tradisi, nilai dan norma, varian dan aktivitas, profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan, serta proses dan metodologi penjaminan mutu. Undang-Undang Pesantren juga menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, dan independensi penyelenggaraan Pesantren, serta landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memberikan fasilitasi dalam

pengembangan Pesantren.

Yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana peran dan kewenangan dari Pemerintah Daerah dalam mendukung terselenggaranya pesantren di daerahnya. Undang-undang ini memberikan batasan peran dan kewenangan sebagai berikut:

- 1) Pasal 11 ayat (3) memfasilitasi pondok atau asrama pesantren

“Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan”.

- 2) Pasal 12 ayat (2) terkait fasilitas masjid atau mushola pesantren

“Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi masjid atau musala Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.”

- 3) Pasal 32 terkait sumber pembiayaan masyarakat

“Sumber pembiayaan Majelis Masyarakat dapat berasal dari bantuan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat.”

- 4) Pasal 42 terkait fungsi dakwah pesantren

“Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan.”

- 5) Pasal 46 terkait peran pemerintah daerah terhadap fungsi pemberdayaan masyarakat.

(1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat.

(2) Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit berupa:

- a. bantuan keuangan;
- b. bantuan sarana dan prasarana;
- c. bantuan teknologi; dan/atau
- d. pelatihan keterampilan.

(3) Dukungan dan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan.

6) Pasal 48 ayat (3) terkait pendanaan

“Pemerintah Daerah membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

7) Pasal 51 ayat (2) terkait partisipasi Masyarakat

(1) Dalam pengembangan penyelenggaraan Pesantren, masyarakat dapat berpartisipasi dalam pengembangan Pesantren.

(2) Partisipasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:

a. memberikan bantuan program dan/atau pembiayaan kepada Pesantren;

b. memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pesantren.

Kewenangan tersebut diatas menjadi peran dari Pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan pesantren yang ada di daerahnya, guna mewujudkan fungsi pesantren yang seutuhnya serta mendorong kualitas, mutu dan standar bagi pendidik dan lulusan pesantren tersebut.

Undang-Undang tentang Pesantren ini sampai dengan kajian ini dibuat belum memiliki aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri, yang dalam hal ini adalah Menteri Agama. Namun demikian penegasan terhadap pengaturan penyelenggaraan pesantren diatur dalam aturan peralihan sebagai berikut:

Pasal 52

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pesantren dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan yang baru berdasarkan Undang- Undang ini.

Pasal 53

(1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pesantren disesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

(2) Penyesuaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 4496) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5670).

Peraturan Pemerintah ini diundangkan dalam rangka mewujudkan visi dan menjalankan misi pendidikan nasional, yang memerlukan suatu acuan dasar (benchmark) oleh setiap penyelenggara dan satuan pendidikan, antara lain meliputi kriteria dan kriteria minimal berbagai aspek yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan.

Dalam kaitan ini, kriteria dan kriteria penyelenggaraan pendidikan dijadikan pedoman untuk mewujudkan:

- 1) pendidikan yang berisi muatan yang seimbang dan holistik;
- 2) proses pembelajaran yang demokratis, mendidik, memotivasi, mendorong kreativitas, dan dialogis;
- 3) hasil pendidikan yang bermutu dan terukur;
- 4) berkembangnya profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan;

- 5) tersedianya sarana dan prasarana belajar yang memungkinkan berkembangnya potensi peserta didik secara optimal;
- 6) berkembangnya pengelolaan pendidikan yang memberdayakan satuan pendidikan; dan
- 7) terlaksananya evaluasi, akreditasi dan sertifikasi yang berorientasi pada peningkatan mutu pendidikan secara berkelanjutan. Acuan dasar tersebut di atas merupakan standar nasional pendidikan yang dimaksudkan untuk memacu pengelola, penyelenggara, dan satuan pendidikan agar dapat meningkatkan kinerjanya dalam memberikan layanan pendidikan yang bermutu.

Selain itu, Standar Nasional Pendidikan juga dimaksudkan sebagai perangkat untuk mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional. Standar nasional pendidikan memuat kriteria minimal tentang komponen pendidikan yang memungkinkan setiap jenjang dan jalur pendidikan untuk mengembangkan pendidikan secara optimal sesuai dengan karakteristik dan kekhasan programnya.

Standar nasional pendidikan tinggi diatur seminimal mungkin untuk memberikan keleluasaan kepada masing-masing satuan pendidikan pada jenjang pendidikan tinggi dalam mengembangkan mutu layanan pendidikannya sesuai dengan program studi dan keahlian kerangka otonomi perguruan tinggi. Demikian juga standar nasional pendidikan untuk jalur pendidikan nonformal hanya mengatur hal-hal pokok dengan maksud memberikan keleluasaan

kepada masing-masing satuan pendidikan pada jalur pendidikan nonformal yang memiliki karakteristik tidak terstruktur untuk mengembangkan programnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penyelenggaraan pendidikan jalur informal yang sepenuhnya menjadi kewenangan keluarga dan masyarakat didorong dan diberikan keleluasaan dalam mengembangkan program pendidikannya sesuai dengan kebutuhan keluarga dan masyarakat. Oleh karena itu, standar nasional pendidikan pada jalur pendidikan informal hanya mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pengakuan kompetensi peserta didik saja.

Madrasah sudah mengusahakan pengelolaan dan penyelenggaraan sistem pendidikan yang sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan yang memuat kriteria minimal tentang komponen pendidikan yang memungkinkan setiap jenjang dan jalur pendidikan untuk mengembangkan pendidikan secara optimal sesuai dengan karakteristik dan kekhasan madrasah yang berkeahsanahkan pendidikan Islam, namun dalam pelaksanaan pengelolaan dan penyelenggaraan madrasah masih terkendala beberapa masalah yang belum dinaungi sebuah peraturan-perundang undangan yang mendukung pengelolaan dan penyelenggaraan madrasah yang minimal setara dengan sekolah (pendidikan umum).

G. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2007 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 4769).

Secara historis, keberadaan pendidikan keagamaan berbasis masyarakat menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat belajar, terlebih lagi karena bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan. Dalam kenyataan terdapat kesenjangan sumber daya yang besar antar satuan pendidikan keagamaan. Sebagai komponen Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan keagamaan perlu diberi kesempatan untuk berkembang, dibina dan ditingkatkan mutunya oleh semua komponen bangsa, termasuk Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Pendidikan keagamaan merupakan pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya, dimana Pesantren merupakan bentuk Pendidikan keagamaan Islam. Kewenangan terhadap penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 ini yang berbunyi:

Pasal 9

- (1) *Pendidikan keagamaan meliputi pendidikan keagamaan Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu.*
- (2) *Pendidikan keagamaan diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.*
- (3) *Pengelolaan pendidikan keagamaan dilakukan oleh Menteri Agama.*

Pasal 9 ayat (3) ini menjelaskan bahwa kewenangan penyelenggaraan Pendidikan keagamaan dilaksanakan oleh Kementerian Agama, sehingga sampai dengan saat Naskah Akademik ini disusun, kewenangan penyelenggaraan Pendidikan keagamaan seperti Pesantren masih menjadi domain kewenangan Pemerintah Pusat.

Dalam Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan pada setiap agama resmi yang diakui oleh negara. Pendidikan Keagamaan Islam berbentuk Pendidikan diniyah dan pesantren sebagaimana diatur dalam Pasal 14, yakni:

- (1) *Pendidikan keagamaan Islam berbentuk pendidikan diniyah dan pesantren.*
- (2) *Pendidikan diniyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan pada jalur formal, nonformal, dan informal.*
- (3) *Pesantren dapat menyelenggarakan 1 (satu) atau berbagai satuan dan/atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal.*

Selanjutnya pengaturan mengenai pesantren diatur dalam Pasal 26 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Pesantren menyelenggarakan pendidikan dengan tujuan menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, akhlak mulia, serta tradisi pesantren untuk mengembangkan kemampuan, pengetahuan, dan keterampilan peserta didik untuk menjadi ahli ilmu agama Islam (mutafaqqih fiddin) dan/atau menjadi muslim yang memiliki keterampilan/keahlian untuk membangun kehidupan yang Islami di masyarakat.*
- (2) *Pesantren menyelenggarakan pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, menengah, dan/atau pendidikan tinggi.*
- (3) *Peserta didik dan/atau pendidik di pesantren yang diakui keahliannya di bidang ilmu agama tetapi tidak memiliki ijazah pendidikan formal dapat menjadi pendidik mata pelajaran/kuliah pendidikan agama di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan yang memerlukan, setelah*

menempuh uji kompetensi sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Adapun kewenangan Pemerintah Daerah terhadap Pendidikan keagamaan ini terdapat pada Pasal 12 ayat (1) yang berbunyi:

(1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah memberi bantuan sumber daya pendidikan kepada pendidikan keagamaan.

Penjelasan Pasal 12 ayat (1) ini menjelaskan bahwa pemberian bantuan sumber daya Pendidikan meliputi pendidik, tenaga kependidikan, dana serta sarana dan prasarana pendidikan lainnya. Pemberian bantuan disalurkan secara adil kepada seluruh Pendidikan keagamaan pada semua jalur, jenjang dan jenis Pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat. Selanjutnya Pemerintah Daerah dapat mendirikan Pendidikan keagamaan, sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 ayat (2), dimana Pendidikan keagamaan dapat didirikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat.

H. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5105) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia

**Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia
Nomor 5157)**

Peraturan Pemerintah ini diundangkan untuk memaksimalkan terselenggarakannya sistem pendidikan nasional dan melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berkaitan dengan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 mengatur terkait:

- a. pengelolaan pendidikan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat, dan satuan pendidikan;
- b. penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar dan menengah, pendidikan tinggi, pendidikan nonformal, pendidikan jarak jauh, pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus, pendidikan bertaraf internasional dan pendidikan berbasis keunggulan lokal, pendidikan oleh perwakilan negara asing dan kerjasama lembaga pendidikan asing dengan lembaga pendidikan Indonesia berupa:
 - 1) penyetaraan pendidikan informal;
 - 2) kewajiban peserta didik;
 - 3) pendidik dan tenaga kependidikan;
 - 4) pendirian satuan pendidikan;
 - 5) peran serta masyarakat;
 - 6) pengawasan; dan
 - 7) sanksi.

Dalam Peraturan Pemerintah ini juga mencantumkan nomenklatur madrasah sebagai bentuk satuan pendidikan formal dalam binaan Menteri Agama yang menyelenggarakan pendidikan umum/kejuruan dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan (SMP/MTS, SMA/MA, SMK/MAK). Peraturan Pemerintah ini juga diatur Status penyelenggaran dan pengelolaan madrasah sejajar dengan sekolah (pendidikan umum), namun demikian belum diatur pengelolaan dan penyelenggaran pendidikan madrasah yang mempunyai kekhasan islam dan kesetaraan madrasah dengan sekolah umum dan belum adanya pengaturan yang menjawab permasalahan pengelolaan dan penyelenggaran madrasah dari aspek regulasi, penganggaran, sarana dan prasarana yang setara dengan sekolah (pendidikan umum).

I. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 822)

Peraturan Menteri Agama ini merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Peraturan Menteri ini mengatur mengenai Pendidikan keagamaan islam yang terdiri atas pesantren dan pendidikan diniyah (Pasal 3). Adapun yang menjadi unsur-unsur yang wajib dimiliki oleh pesantren sebagaimana diatur dalam Pasal 5 adalah:

- a. kyai atau sebutan lain yang sejenis;
- b. santri;

- c. pondok atau asrama pesantren;
- d. masjid atau musholla, dan
- e. pengajian dan kajian kitab kuning atau *dirasah Islamiyah* dengan pola Pendidikan *mu'allimin*.

Pesantren yang berdiri dalam penyelenggaraannya dapat berbentuk sebagai satuan Pendidikan dan/atau sebagai penyelenggara Pendidikan.

- a. Pesantren sebagai Satuan Pendidikan

Pasal 13

- (1) *Pesantren sebagai satuan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a merupakan pesantren yang menyelenggarakan pengajian kitab kuning atau dirasah islamiyah dengan pola pendidikan mu'allimin.*
- (2) *Penyelenggaraan pengajian kitab kuning sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk pengajian kitab kuning pada umumnya dan/atau program takhasus pada bidang ilmu keislaman tertentu sesuai dengan ciri khas dan keunggulan masing-masing pesantren.*
- (3) *Penyelenggaraan dirasah islamiyah dengan pola pendidikan mu'allimin.*

- b. Pesantren sebagai Penyelenggara Pendidikan

Pasal 19

- (1) *Di samping sebagai satuan pendidikan, pesantren dapat menyelenggarakan satuan dan/atau program pendidikan lainnya.*
- (2) *Satuan dan/atau program pendidikan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
 - a. *pendidikan diniyah formal;*
 - b. *pendidikan diniyah nonformal;*
 - c. *pendidikan umum;*
 - d. *pendidikan umum berciri khas Islam;*
 - e. *pendidikan kejuruan;*
 - f. *pendidikan kesetaraan;*
 - g. *pendidikan mu'adalah;*
 - h. *pendidikan tinggi; dan/atau*
 - i. *program pendidikan lainnya.*

- (3) *Penyelenggaraan pendidikan mu'adalah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g diatur dalam peraturan tersendiri.*
- (4) *Penyelenggaraan satuan dan/atau program pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Selanjutnya, dimanakah peran pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan pesantren di daerahnya berdasarkan Peraturan Menteri Agama No. 13 Tahun 2014. Merujuk pada ketentuan Pasal 53 ayat (1) huruf, dimana termasuk pada bab mengenai pembiayaan, dimana disebutkan bahwa:

Pasal 53

- (1) *Pembiayaan pendidikan keagamaan Islam bersumber dari:*
 - a. *penyelenggara;*
 - b. *pemerintah;*
 - c. *pemerintah daerah;*
 - d. *masyarakat; dan/atau*
 - e. *sumber lain yang sah.*
- (2) *Pembiayaan pendidikan keagamaan Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.*

J. Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2014 tentang Satuan Pendidikan Muadalah pada Pondok Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 972)

Satuan pendidikan muadalah pada pondok pesantren yang selanjutnya disebut satuan pendidikan muadalah adalah satuan pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan oleh dan berada di lingkungan pesantren dengan mengembangkan kurikulum sesuai kekhasan pesantren dengan basis kitab kuning atau dirasah islamiyah dengan pola pendidikan muallimin secara berjenjang dan terstruktur yang dapat disetarakan dengan jenjang pendidikan dasar dan menengah di lingkungan Kementerian Agama.

Penyelenggaraan pendidikan muadalah pada pondok pesantren ini dibagi atas penjenjangan yang terdiri atas satuan pendidikan muadalah setingkat pendidikan dasar dan satuan pendidikan muadalah setingkat pendidikan menengah dengan melaksanakan kurikulum keagamaan islam dan kurikulum Pendidikan umum.

Terhadap penyelenggaraan Pendidikan muadalah pondok pesantren ini menyebutkan sumber pembiayaan penyelenggaraannya, dimana salah satunya adalah bersan dari pemerintah daerah, sebagaimana yang disebutkan dalam Ketentuan Pasal 26 yang berbunyi:

Pasal 26

- (1) *Pembiayaan satuan pendidikan muadalah bersumber dari:*
 - a. *penyelenggara;*
 - b. *pemerintah;*
 - c. *pemerintah daerah;*
 - d. *masyarakat; dan/atau*
 - e. *sumber lain yang sah.*
- (2) *Pembiayaan satuan pendidikan muadalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.*

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Berkaitan dengan pentingnya landasan filosofis, sosiologis, maupun yuridis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota adalah berkaitan dengan validitas atau keabsahan suatu peraturan perundang-undangan tersebut. Validitas adalah eksistensi norma secara spesifik. Suatu norma adalah valid merupakan suatu pernyataan yang mengasumsikan eksistensi norma tersebut dan mengasumsikan bahwa norma itu memiliki kekuatan mengikat (*binding force*) terhadap orang yang perilakunya diatur.⁴⁶

Secara umum dapat dikemukakan ada 4 (empat) kemungkinan faktor yang menyebabkan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dikatakan berlaku.⁴⁷ Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai *Grundnorm* atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang *Staatsfundamentalnorm*, pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan

⁴⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan Raisul Muttaqien, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2002, Hal. 44

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, Hal. 241.

kenegaraan yang bersangkutan. Di Indonesia, nilai-nilai filosofis negara terkandung dalam Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*.⁴⁸

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi; (ii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku; dan (iii) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika ketiga kriteria tersebut dipenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.⁴⁹

Keberlakuan Sosiologis mengutamakan pendekatan yang empiris dengan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*) yang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan, (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*) yang pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat untuk menerima daya ikat, daya atur, dan daya paksa dari norma tersebut, (iii) kriteria *faktisitas* hukum yang menekankan sejauhmana norma hukum itu sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan masyarakat.⁵⁰

Keberlakuan politis, apabila pemberlakuannya itu didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Meskipun norma yang bersangkutan didukung

⁴⁸ Wiwin Sri Rahyani, *Pencabutan terhadap Perpu Pasca Penolakan dari DPR RI dalam Sistem Hukum Nasional*, Tesis Magister Universitas Indonesia. Jakarta, 2011.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan yuridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang kuat di parlemen, norma hukum tersebut tidak akan mendapatkan dukungan politik untuk disahkan sebagai hukum.⁵¹ Pasal 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.”

Salah satu bagian penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota adalah membangun argumentasi secara filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Meskipun Jimly Asshidiqie menambahkan adanya faktor politis namun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya mensyaratkan Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis saja dalam pembentukan naskah akademik.

Pada bagian ini secara metodologis membedakan laporan penelitian pada umumnya dengan laporan penelitian yang telah di modifikasi mengenai naskah akademik dalam rangka pembentukan Undang-Undang atau Peraturan Daerah, yaitu dua peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit ditegaskan untuk perlu disusun Naskah Akademiknya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang pada Lampiran I tentang Teknik Penyusunan Naskah

⁵¹Ibid.

Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, menjelaskan pengertian Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis sebagai berikut:

- 1) Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.
- 3) Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau

tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah Kota Batam Tentang Penyelenggaraan Pesantren adalah sebagai berikut.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang berisi falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 yakni ketentuan Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Pendidikan tersebut diharapkan dapat meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana

yang diharapkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut. Berdasarkan hal tersebut, seluruh komponen bangsa wajib mencerdaskan kehidupan bangsa sebagai salah satu tujuan negara Indonesia, baik dalam pendidikan jalur formal, non formal, maupun informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan.

Pesantren atau lembaga pendidikan keagamaan menjadi hal yang tidak bisa dihindari agar proses pendidikan tersebut berjalan lancar. Semua lembaga pendidikan tanpa terkecuali memiliki peran penting dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa. Secara filosofis, khusus terhadap lembaga pendidikan keagamaan didasarkan pada sila pertama Pancasila yaitu “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Hal ini dapat artikan bahwa bangsa Indonesia memiliki kepercayaan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan salah satu upaya merealisasikan hal tersebut maka diperlukan pendidikan keagamaan, yang secara tidak langsung meniscayakan adanya lembaga yang melaksanakan pendidikan keagamaan tersebut. Hadirnya lembaga pesantren dan pendidikan keagamaan merupakan wadah terlaksananya pendidikan keagamaan sehingga diharapkan moralitas umat terjaga dengan baik di tengah perkembangan peradaban dunia.

Selain itu, kebebasan untuk memeluk dan menjalankan ibadah agamanya masing-masing merupakan hak asasi yang dijamin pelaksanaannya dalam UUD NRI Tahun 1945 yakni dalam Pasal 29 yang menyatakan bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” Hak asasi tersebut merupakan cerminan dari kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Upaya mencerdaskan kehidupan bangsa yang menjadi tanggung jawab nasional sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan salah satu cita-cita kemerdekaan untuk meningkatkan sumber daya manusia sehingga mampu mencapai kesejahteraan bagi segenap rakyat Indonesia.⁵² Mencerdaskan kehidupan bangsa juga merupakan konsepsi budaya yang menuntut kesadaran harga diri, harkat dan martabat, kemandirian, tahan uji, pintar dan jujur, berkemampuan kreatif, produktif, dan emansipatif. Pada konteks bernegara, pemikiran para pendiri Republik sudah menembus masa, mendahului lahirnya paham-paham pembangunan progresif yang menempatkan manusia sebagai subjek luhur bahwa pembangunan adalah pembangunan manusia seutuhnya.⁵³

Instrumen yang paling mendasar untuk membangun manusia seutuhnya adalah memastikan setiap warga negara memperoleh hak terhadap pendidikan. Pendidikan yang selama ini mengedepankan ranah kognisi (pengetahuan) belaka harus diubah melalui penyeimbangan dalam sikap dan keterampilan. Hal ini bertujuan agar pendidikan mampu melahirkan generasi yang cerdas dan bermoral. Konsep tentang pendidikan karakter dengan mengedepankan moralitas dalam penyelenggaraan pendidikan adalah pendidikan karakter yang berbasis pada tradisi lokal dan lokalitas ajaran agama, mampu memberikan pelajaran

⁵² Sekretariat Jenderal MPR RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, Setjen MPR RI, 2014, Cet. XIII.

⁵³Lastiko Runtuwene, Fungsi Pendidikan Sebagai Proses Transformasi Budaya, artikel, 2013, diakses dari <http://sulur.kemenag.go.id>.

hidup yang berguna bagi proses perkembangan kedewasaan seseorang melalui proses pendidikan.⁵⁴

Pesantren sebagai subkultur memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Pesantren merupakan lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Subhanahu ta'ala, menyemaikan akhlak mulia, serta memegang teguh ajaran Islam.

Pendidikan Pesantren pada umumnya diselenggarakan oleh masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh dan untuk masyarakat. Jauh sebelum Indonesia merdeka, pendidikan yang diselenggarakan/kuliah pendidikan agama yang dinilai menghadapi berbagai keterbatasan. Secara historis, keberadaan Pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat, terlebih lagi karena Pesantren bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan lainnya.

Lembaga Pesantren sebagai salah satu lembaga pendidikan memberikan Hak bagi setiap warga negara untuk mendapat pendidikan dan hak tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya yang tertuang dalam UUD NRI Tahun

⁵⁴M. Sofyan al-Nashr, Pendidikan karakter berbasis kearifan lokal: telaah pemikiran KH. Abdurrahman Wahid. Skripsi, 2010.

1945 memberikan kewajiban kepada negara yakni pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk memenuhi hak tersebut.

B. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara. Selain itu Landasan Sosiologis merupakan landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan pada masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Kondisi dan kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.

Secara aspek sosiologis, realitas penyelenggaraan lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren mendapat respon yang baik dari masyarakat. Indikasi yang dapat dilihat dalam realitas masyarakat kita adalah setiap penyelenggaraan pendidikan terdapat pendidikan agama dan pendidikan keagamaan. Sebagai

bangsa dengan mayoritas penduduk beragama Islam, pesantren memiliki animo atau ketertarikan yang cukup signifikan bagi masyarakat luas.

Ditambah lagi dengan semakin menurunnya etika pergaulan serta meningkatnya tingkat kenakalan remaja bagi anak remaja menyebabkan banyak orang tua yang berpandangan perlunya pendidikan etika yang baik serta pemahaman agama yang baik agar para siswa dan murid dapat membentengi diri dari segala pengaruh media sosial dan kenakalan remaja saat ini ditambah lagi dengan banyaknya pesantren dengan konsep modern menambah daya tarik serta citra bahwa pesantren tidak kalah dari sekolah lain pada umumnya. Sehingga lembaga pendidikan keagamaan menjadi pilihan prioritas bagi para orang tua.

Selain itu profesi ustad ataupun ustadzah yang sebelumnya dikonsepsikan sebagai bentuk profesi yang dipandang kuno sekarang berubah menjadi profesi yang menjanjikan serta favorit. Hal ini terlihat dengan banyaknya ustad ataupun ustadzah yang menyelenggarakan pengajian melalui media online dan sebagainya.

Kota Batam sebagai salah satu kota metropolis dengan jumlah penduduk $\pm 1.107.551$ jiwa⁵⁵, dan terdiri dari beragam suku, budaya dan agama serta tingkat pendidikan yang tinggi menunjukkan tingkat minat dan keinginan akan pendidikan keagamaan cukup tinggi. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kota Batam Tahun 2020 menunjukkan bahwa jumlah peminat terhadap pendidikan yang berbasis keagamaan atau lembaga pendidikan yang berada di bawah Kementerian Agama atas semua jenjang pendidikan mencapai 15,29%.

⁵⁵Jumlah Penduduk Kota Batam Tahun 2019 menurut data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Batam.

Dengan demikian, secara sosiologis masyarakat Kota Batam telah menerima dan lembaga pendidikan keagamaan sebagai salah satu pilihan pendidikan bagi para murid dan siswa, sehingga pengaturan terkait penyelenggaraan pesantren perlu untuk dipertimbangkan menjadi salah satu permasalahan yang diperlukan pengaturannya.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis terdiri dari landasan yuridis formil dan landasan yuridis materiil. Landasan yuridis formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain yang memberikan kewenangan bagi suatu lembaga/instansi untuk membuat aturan hukum tertentu, sedangkan landasan yuridis materiil yaitu dasar hukum yang mengatur permasalahan (obyek) yang akan diatur. Adanya landasan yuridis menjadi sangat penting untuk memberikan arah pengaturan dari suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Disamping itu landasan yuridis dimaksudkan untuk mencegah terjadinya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan sejajar dan menghindari terjadinya ketidakharmonisan dan inkonsistensi antara suatu peraturan dengan peraturan lainnya yang terkait. Ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan akan mengurangi

efektifitas peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dan akan menyulitkan implementasinya di lapangan.

Upaya mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan amanat UUD NRI Tahun 1945. Secara tegas konstitusi menjamin kehadiran negara untuk memfasilitasi penyelenggaraan pendidikan melalui pembiayaan yang sudah diamanatkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 31 ayat (1), yang berbunyi:

- (1) *Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.*
- (2) *Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.*
- (3) *Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang.*
- (4) *Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*
- (5) *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.*

Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pesantren termasuk dalam pendidikan keagamaan. Kemudian pada Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2007 mencantumkan tentang pengertian „Pendidikan Agama“ adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait Urusan agama dan urusan pendidikan dipisah dalam pengelompokkannya. Urusan

agama termasuk dalam urusan pemerintahan absolut yang merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sementara itu berkaitan dengan urusan pendidikan termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren wajib berkaitan dengan pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren memberikan definisi pesantren sebagai lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat islam, dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Subhanahu wa ta'ala, menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam *rahmatan lil'alamin* yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan daerah dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren terkait pada pemberian dukungan kepada pesantren. Dukungan dari pemerintah daerah berupa bantuan keuangan, sarana dan prasarana, bantuan teknologi, dan pelatihan keterampilan.

Merujuk pada Undang-Undang No. 18 Tahun 2019, kewenangan pemerintah daerah sebatas pada kewenangan yang sifatnya adalah pembantuan, bukan kewenangan sebagai penyelenggara. Disamping itu, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa untuk kewenangan absolut yakni urusan agama dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam hal ada perintah atau

delegasi dari pemerintah pusat dalam bentuk tugas pembantuan. Oleh karena itu, merujuk peraturan perundang-undangan di atas, kewenangan untuk penyelenggaraan pesantren tidak dimiliki oleh daerah meskipun secara filosofis dan sosiologis lembaga pesantren merupakan lembaga yang hidup di masyarakat serta dibutuhkan kehadirannya sebagai salah satu alternative lembaga pendidikan, namun secara yuridis tidak ada kewenangan dari pemerintah pusat berdasarkan pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan terkait permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Pesantren ini sebagai berikut:

- 1) bahwa penyelenggaraan pesantren merupakan salah satu urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang meliputi, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Selanjutnya, terkait Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat, daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota yang tercantum dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa urusan penyelenggaraan pesantren merupakan domain urusan Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Agama. Namun demikian, jika merujuk pada Pasal 15 ayat (3), urusan pemerintahan konkuren yang tidak diatur dalam lampiran dapat diserahkan kepada pemerintah sepanjang ditetapkan dalam Peraturan Presiden. Akan tetapi sampai dengan saat ini, peraturan presiden dimaksud **belum ada sama sekali**.

- 2) Ketentuan Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memberi dukungan terhadap penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit berupa bantuan terhadap keuangan, sarana dan prasarana, teknologi; dan/atau pelatihan keterampilan. Akan tetapi, terkait dukungan dan peran Pemerintah Daerah sebagaimana tersebut di atas, sampai dengan kajian ini dibuat belum sama sekali memiliki aturan pelaksanaannya, baik berupa Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri. Sehingga masih mengacu pada aturan yang lama selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang tentang pesantren.
- 3) Dalam ketentuan Pasal 9 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan dijelaskan bahwa kewenangan penyelenggaraan Pendidikan keagamaan dilaksanakan oleh Kementerian Agama, namun sampai dengan saat Naskah Akademik ini disusun, kewenangan penyelenggaraan Pendidikan keagamaan khususnya Pesantren masih menjadi domain kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam Peraturan Pemerintah ini juga mengatur tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan pada setiap agama resmi yang diakui oleh negara.
- 4) Berdasarkan penjelasan Pasal 10 huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memang diberi porsi untuk ikut serta dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, namun hanya dibatasi dalam hal pemberian hibah terhadap kegiatan-

kegiatan keagamaan dalam rangka menumbuhkembangkan kehidupan beragama seperti kegiatan penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Quran (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya.

B. SARAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan dalam kajian ini khususnya terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan, bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan terkait penyelenggaraan Pesantren, sehingga terhadap Pembentukan Program Peraturan Daerah (Propemperda) Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren disarankan agar tidak dilanjutkan, mengingat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tidak memberikan kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah terkait Penyelenggaraan Pesantren.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

- A Khumaedi Ja'far. *Good Corporate Governance* Pada Lembaga Pendidikan Pesantren: Studi Pada Pondok Pesantren Universitas Islam Indonesia. *AKADEMIKA*, Vol. 23, No. 01 Januari-Juni 2018.
- Abawihda Ridwan, "Kurikulum Pendidikan Pesantren dan Tantangan Perubahan Global, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Adebayo, Mudashiru., Ibrahim, A.O. Bakare., Yusuf, Babatunde., & Omah, Ishmael, "Good Corporate Governance and Organisational Performance: An Empirical Analysis" Vol. 4, No. 7(1), 2014.
- Analytical and Capacity Development Partnership, <http://www.acdp-indonesia.org>, diakses tanggal 2 Mei 2020.
- Bahri Ghazali. *Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Pedoman Ilmu Jaya, 2001.
- Damopolii.M. *Pesantren Modern IMM Pencetak Muslim Modern*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- Djamaluddin, & Abdullah Aly, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 1998.
- Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan* .Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.
- Haningsih, S. (2008). *Peran strategis pesantren, madrasah dan sekolah Islam di Indonesia*. El-Tarbawi, 1.

- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan Raisul Muttaqien, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2002.
- Hasbullah, “Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia”, Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam Indonesia*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 1996).
- Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Logos, 2001).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Lastiko Runtuwene, *Fungsi Pendidikan Sebagai Proses Transformasi Budaya*, artikel, 2013, diakses dari <http://sulur.kemenag.go.id>.
- Lihat Ketentuan Pasal 2 beserta penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2019 tentang Pesantren.
- M. Sofyan al-Nashr, *Pendidikan karakter berbasis kearifan lokal: telaah pemikiran KH. Abdurrahman Wahid*. Skripsi, 2010.
- M. Bahri Ghazali, *Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Prasasti, 2003.
- M. Bahri Ghazali, *Pesantren Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Prasasti, 2003.
- Mahkamah Konstitusi, Putusan MK No: 013/PUU-VI/2008, Hal.10 diakses dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, diakses tanggal 01 Mei 2018.
- Majalah Kiblat NO. 9/XXXIII, Tahun 1985.
- Manfred Ziemek, *Pesantren Dalam Perubahan Sosial*, (Jakarta: P3M, cet. I, Tahun 1986).
- Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*, (Jakarta: INIS, 1994).

- Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*, Jakarta: INIS, 1994.
- Mujamil Qomar, *Pesantren Dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Insitusi* .Jakarta: Erlangga.
- Mundzirin Yusuf Elba, *Masjid Tradisional di Jawa*, (Yogyakarta: Nur Cahaya, 1983).
- Qomar Mujamil, *Pesantren dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Institusi*, Erlangga, Jakarta, 2002.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta , Raja Grafindo: 2005.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet XIII tahun 2014.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Setjen MPR RI, 2014, Cet. XIII.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta, Setjen MPR RI, 2014), Cet.XIII.
- Suhadi, *Pemberdayaan Pendidikan Masyarakat*, Jakarta : LA. 2003.
- Tim Depag RI, *Pola Pembelajaran di Pesantren*, (Jakarta, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam: 2003).
- Wahjoetomo, *Perguruan Tinggi Pesantren*, Cet. I,Jakarta: Gema Insani Pers, 1997.
- Wiwin Sri Rahyani, *Pencabutan terhadap Perpu Pasca Penolakan dari DPR RI dalam Sistem Hukum Nasional*, Tesis Magister Universitas Indonesia. Jakarta, 2011.

Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Kyai* (Cet. VII; Jakarta: LP3ES, 1997).

Zamakhsyari Dhofier. *Tradisi Pesantren (Studi Pandangan Hidup Kyai dan Visinya mengenai Masa Depan Indonesia)*. Jakarta: LP3ES. 1982.

Peraturan Perundang-undangan

UUD NRI Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi dan Kota Batam.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Peraturan Pemerintah 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Menteri Agama Nomor 13 tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam.

Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2014 tentang Satuan Pendidikan

Muadalah pada Pondok Pesantren

Website

<https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik> diakses tanggal 9 Juni 2020.

<https://kepri.kemenag.go.id> diakses tanggal 27 Mei 2020.

<https://kepri.kemenag.go.id/page/detmenu/jumlah-pondok-pesantren>

<https://media.neliti.com/media/publications/37052-ID-good-corporate-governance-dalam-perspektif-islam.pdf>.