

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN

PANGANDARAN

TENTANG

FASILITASI PENYELENGGARAAN PESANTREN



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PANGANDARAN**

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

KABUPATEN PANGANDARAN

TAHUN 2022

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	i
KATA PENGANTAR.....	iii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	9
D. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik.....	10
E. Metode Penyusunan Naskah Akademik.....	11

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS

A. Kajian Teoritis	15
1. Pengertian Pendidikan	15
2. Pengertian Pesantren	18
3. Fungsi Pesantren	21
4. Unsur Pondok Pesantren	25
5. Tipologi Pesantren	29
B. Tinjauan Terhadap Asas Terkait Penyusunan Norma	34
C. Kajian Empiris	39
1. Gambaran Umum Kabupaten Pangandaran	39
2. Pondok Pesantren di Kabupaten Pangandaran	42
3. Pondok Pesantren dan Relevansi Pendidikan	46

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Pendahuluan	49
B. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003	51
C. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019.....	53
D. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007	55
E. Peraturan Menteri Agama Nomor 60 Tahun 2015	56

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	58
B. Landasan Sosiologis.....	60
C. Landasan Yuridis	61
BAB V ARAH, JANGKAUAN DAN RUANG LINGKUP PENGATURAN	
A. Arah Pengaturan	64
B. Ruang Lingkup.....	64
BAB VI PENUTUP	
A. Kesimpulan	66
B. Rekomendasi.....	67
DAFTAR PUSTAKA	68

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN PANGANDARAN

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah kita panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena dengan karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Kajian tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Pangandaran.

Penyusunan Kajian tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Pangandaran diharapkan dapat menjawab mengenai terobosan dan inovasi kebijakan serta isu-isu strategis dalam fasilitasi Pesantren sehingga hasil kajian ini dapat memberikan masukan untuk proses penyusunan program dan kebijakan di Kabupaten Pangandaran.

Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Kajian Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Pangandaran ini dapat memberikan masukan yang berharga bagi Rencana kegiatan dan program di Kabupaten Pangandaran.

Pangandaran, April 2022

Tim Penulis

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PANGANDARAN**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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

Terkait hal tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dikatakan bahwa mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan tanggung jawab 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

Pasal 28C ayat (1) menyebutkan 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”.

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

Secara tegas, pendidikan memiliki definisi yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Ketentuan Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa pendidikan adalah :

“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, 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 yang terpapar diatas, semakin jelas bahwa pendidikan merupakan sarana yang mutlak diperlukan untuk mencapai kesejahteraan hidup dan kemuliaan hidup.

Berbarengan dengan tujuan tersebut, mulai terjadi pergeseran paradigma di dunia pendidikan yang tak hanya terbatas pada pendidikan formal saja, akan tetapi dalam pendidikan moral dan etika yang mana pendidikan tersebut berkaitan dengan

keagamaan. Hal ini menyebabkan mulainya perkembangan pendidikan yang membawa semangat nasionalis, agamais maupun yang mengaitkan keduanya, seperti munculnya SD Islam Terpadu, SMP Katholik dan sebagainya. Pondok pesantren juga merupakan salah satu bentuk lembaga pendidikan Islam yang berkembang pesat di Indonesia.

Secara definisi pesantren merupakan lembaga pendidikan tradisional Islam untuk belajar memahami, menghayati dan mengamalkan ajaran-ajaran agama Islam dengan menekankan pentingnya moral agama sebagai pedoman hidup dalam keseharian masyarakat.² Pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam tertua di Indonesia sampai sekarang tetap memberi kontribusi penting di bidang sosial keagamaan. Memiliki akar kuat pada masyarakat muslim Indonesia, dalam perkembangannya dapat mempertahankan nilai-nilai agamis serta memiliki model pendidikan multi aspek. Berdasarkan bangunan fisik yang dimiliki pesantren, terdapat lima tipe atau berdasarkan ketersediaan sarana dan prasarana yang dimiliki pesantren itu sendiri.

Pengenalan islamisasi terdiri dari beberapa cara, di antaranya melalui perdagangan, perkawinan, pendidikan dan kebudayaan atau kesenian. Seiring dengan berjalannya waktu, pesantren

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

muncul sebagai suatu lembaga pendidikan yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat dan selanjutnya pesantren berkembang menjadi suatu budaya.

Pendidikan yang diselenggarakan oleh Pesantren sudah lebih dulu berkembang, jauh sebelum Indonesia merdeka. Pada umumnya pendidikan pesantren diselenggarakan oleh masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Pendidikan pesantren juga berkembang karena mata pelajaran atau kuliah pendidikan agama yang dinilai menghadapi berbagai keterbatasan. Berdasarkan sejarahnya, keberadaan pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan lainnya.

Agar terjaminnya penyelenggaraan Pesantren di Indonesia dalam menjalankan fungsi pendidikan, 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. Yang menjadi tujuan lahirnya undang-undang tersebut ialah untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia.

Ketentuan dalam 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 terpapar diatas, merupakan definisi umum yang melingkupi segala jenis bentuk lembaga pendidikan pesantren dari berbagai daerah yang terdapat di Indonesia. Meskipun pada umumnya Pesantren memiliki fungsi yang sama, lain hal pada prakteknya baik secara kurikulum serta dalam metode pembelajaran dan pengajaran memiliki aneka ragam bentuk dan cara sesuai dengan budaya dan adat dari tiap-tiap daerah. Akan tetapi secara umum pesantren dapat dibagi berdasarkan :

- a. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian kitab kuning.

- b. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk Dirasah Islamiah dengan pola pendidikan muslimin; dan
- c. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum.

Beberapa dekade terakhir ini, pesantren mengalami perkembangan yang cukup baik dalam perkembangannya, baik dari wilayah pedesaan, pinggiran kota, maupun perkotaan. Kementerian Agama menyebutkan data pada tahun 1977 jumlah pesantren hanya sekitar 4.192 pesantren dengan jumlah santri sekitar 677.394 orang. Berdasarkan data statistik Direktorat Jenderal Kelembagaan Islam, Departemen Agama Republik Indonesia pada tahun 2001 ada 11.312 pesantren dengan santri sebanyak 2.737.805 orang. Kemudian pada tahun 2005 jumlah pesantren kembali meningkat menjadi 14.798 pesantren dengan jumlah santri 3.464.334 orang dan pada tahun 2020 jumlah pesantren di Indonesia mencapai 27.722 pesantren dengan jumlah 4.174.156 orang.³ Sampai pada tahun 2021 Kementerian Agama menampilkan urutan pondok pesantren se-provinsi di Indonesia, Jawa Barat menduduki peringkat pertama dengan memiliki jumlah paling

³ ⁴ <https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik> diakses tanggal 19 Oktober 2021.

banyak, yakni 8.343 pondok pesantren. Lalu diikuti oleh Banten, Jawa Timur, dan Jawa Tengah yang berkisar 3 sampai 4 ribu pondok pesantren.⁴

Kabupaten Pangandaran memiliki salah satu pesantren tertua di daerah tersebut, salah satunya Pondok Pesantren kalangsari. Pesantren yang lahir pada tahun 1928. Pesantren ini memiliki metode salafiyah yaitu sistem pembelajaran agama islam menggunakan metode diniyah. Pesantren lainnya yang masuk katagori Pesntren terbaik di Pangandaran adalah Al Itqon yang berada di Lebaksari Cimerak Pangandaran

Melihat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren, tidak terdapat kewenangan pemerintah 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 dari 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

4

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/10/01/persebaran-pondok-pesantren-di-34-provinsi> diakses pada tanggal 19 Oktober 2021.

keuangan daerah melalui penganggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Kewenangan Pemerintah dalam pemerintahan bidang agama, merupakan kewenangan pemerintah pusat secara absolut yang dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Agama. Pemerintah pusat dalam menyelenggarakan 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 atau Kota.

Kewenangan Pemerintah Kabupaten Pangandaran 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. Sehingga berdasarkan kondisi penyelenggaraan pesantren di Kabupaten Pangandaran serta kewenangannya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, maka kewenangan yang dimiliki oleh

Pemerintah Daerah Kabupaten Pangandaran terhadap penyelenggaraan pesantren masih terbatas pada hal-hal yang bersifat dukungan dan fasilitas sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren. Pada nyatanya sampai saat ini penyelenggaraan pesantren memerlukan perhatian dari pemerintah daerah salah satunya dalam bentuk produk hukum daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka disusun identifikasi persoalan yang akan menjadi bahan analisis adalah sebagai berikut

1. Bagaimanakah arah kebijakan pemerintah Kabupaten Pangandaran dalam penyelenggaraan Pesantren?
2. Pelaksanaan Harmonisasi kebijakan mengenai penyelenggaraan Pesantren?
3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan Pesantren?
4. Arah, jangkauan, dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan Pesantren?

C. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Naskah akademik ini dimaksudkan sebagai bahan masukan dan pembandingan bagi penyusunan draf Rancangan Peraturan Daerah tentang Pesantren

Pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pesantren ini dilakukan dengan tujuan untuk menjawab semua permasalahan di Kabupaten Pangandaran

Manfaat dari naskah akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian bagi Pemerintah Kabupaten Pangandaran dalam pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Pangandaran. Bahwa dalam rangka pelaksanaan Penyelenggaraan Pesantren dipandang perlu dan mendesak untuk diatur dalam sebuah aturan Peraturan Daerah Kabupaten Pangandaran

Adanya pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten Pangandaran diharapkan dapat memberikan jalan keluar terhadap permasalahan yang di hadapi oleh Kabupaten Pangandaran

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

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris.

- 1) Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Naskah akademik ini menggunakan instrumen penelitian yang berupa observasi lapangan. Objek yang menjadi observasi adalah persoalan mengenai penyelenggaraan pesantren di Kabupaten Pangandaran.
- 2) Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan dan dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Metode yuridis normatif dilengkapi dengan wawancara dan diskusi (*focus group discussion*). Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non

hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan penelitian kepustakaan dengan menggunakan studi dokumen, yang bersumber 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 sebagai berikut:
 - a) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional;
 - b) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014;
 - c) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren;
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan;

- f) Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Pendidikan Keagamaan Islam; dan
 - g) Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Satuan Pendidikan Muadalah pada Pondok Pesantren;
 - h) Peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
- 2) Bahan hukum primer seperti data kasus terkait pelanggaran batas wilayah dan kawasan perbatasan, jumlah kecamatan dan kelurahan atau desa yang merupakan wilayah perbatasan serta dokumen yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil dari pembahasan dalam berbagai media, baik media cetak maupun media dalam jaringan.
- 3) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan terkait bahan hukum primer seperti surat, dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan di berbagai media, baik cetak maupun *online*.
- 4) Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum yang digunakan untuk melengkapi data penelitian.

Pengolahan data dalam naskah ini dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan hukum tertulis yang telah terkumpul lalu diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, lalu kemudian dilakukan analisis secara sistematis

terhadap dokumen bahan hukum dan dikompilasikan dengan data-data yang didapat.



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PANGANDARAN**

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Pengertian Pendidikan

Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Pendidikan adalah 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 ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Menurut H. Fuad Ihsan menjelaskan bahwa dalam pengertian yang sederhana dan umum makna pendidikan sebagai “Usaha manusia untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi pembawaan baik jasmani maupun rohani sesuai dengan nilai-nilai yang ada didalam masyarakat dan kebudayaan”. Usaha-usaha yang dilakukan untuk menanamkan nilai-nilai dan norma-norma tersebut serta mewariskan kepada generasi berikutnya untuk dikembangkan dalam hidup dan kehidupan yang terjadi dalam suatu proses pendidikan sebagai usaha manusia untuk melestarikan hidupnya.

Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk memberikan

bimbingan atau pertolongan dalam mengembangkan potensi jasmani dan rohani yang diberikan oleh orang dewasa kepada anak untuk mencapai kedewasaannya serta mencapai tujuan agar anak mampu melaksanakan tugas hidupnya secara mandiri.

Pengertian di atas mengindikasikan betapa peranan pendidikan sangat besar dalam mewujudkan manusia yang utuh dan mandiri serta menjadi manusia yang mulia dan bermanfaat bagi lingkungannya. Dengan pendidikan, manusia akan paham bahwa dirinya itu sebagai makhluk yang dikaruniai kelebihan dibandingkan dengan makhluk lainnya. Bagi negara, pendidikan memberi kontribusi yang sangat besar terhadap kemajuan suatu bangsa dan merupakan wahana dalam menerjemahkan pesan-pesan konstitusi serta membangun watak bangsa (*nation character building*)

Secara alternatif pendidikan didefinisikan sebagai usaha sadar yang dilakukan oleh keluarga, masyarakat dan pemerintah, melalui kegiatan bimbingan, pengajaran atau latihan yang berlangsung di sekolah dan luar sekolah sepanjang hayat untuk mempersiapkan peserta didik agar dapat memainkan peranan dalam berbagai lingkungan secara tepat di masa yang akan datang

Pendidikan adalah pengalaman pengalaman belajar yang memiliki program program dalam pendidikan formal, nonformal

ataupun informal disekolah yang berlangsung seumur hidup yang bertujuan mengoptimalisasi pertimbangan kemampuan kemampuan individu, agar dikemudian hari dapat memainkan peranan secara tepat. Sekolah adalah institusi sosial yang didirikan oleh masyarakat untuk melaksanakan tugas-tugas pendidikan kepada generasi muda. Dalam konteks ini pendidikan dimaknai sebagai proses untuk memanusiakan manusia untuk menuju kepada kemanusiaannya yang berupa pendewasaan diri.

Melalui pendidikan disemaikan pola pikir, nilai-nilai, dan norma-norma masyarakat dan selanjutnya ditransformasikan dari generasi ke generasi untuk menjamin keberlangsungan hidup sebuah masyarakat. Dalam konteks sekolah sebagai lembaga yang melaksanakan transformasi nilai-nilai budaya masyarakat, terdapat tiga pandangan untuk menyoal hubungan antara sekolah dengan masyarakat, yakni perenialisme, esensialisme dan progresivisme. Pandangan perenialisme, sekolah bertugas untuk mentransformasikan seluruh nilai-nilai yang ada dalam masyarakat kepada setiap peserta didik, agar peserta didik tidak kehilangan jati diri dan konteks sosialnya. Esensialisme melihat tugas sekolah adalah menyeleksi nilai-nilai sosial yang pantas dan berguna untuk ditransformasikan pada peserta didik sebagai persiapan bagi perannya di masa depan. Peran sekolah yang lebih maju ada pada progresivisme yang menempatkan sekolah sebagai

agen perubahan (*agent of change*) yang tugasnya adalah mengenalkan nilai-nilai baru kepada peserta didik yang akan mengantarkan peran mereka di masa depan.

2. Pengertian Pesantren.

Pesantren pada hakekatnya menjadi salah satu contoh lembaga pendidikan tradisional yang para siswanya (disebut santri) tinggal bersama dan belajar di bawah bimbingan kyai dan memiliki asrama untuk tempat menginap para santri tersebut, pesantren juga bisa dipahami sebagai lembaga pendidikan non formal dan pengajaran agama yang pada umumnya dengan cara nonklasikal, dimana seorang kyai memberikan pengajaran ilmu agama Islam kepada para santrinya dengan berdasarkan pada kitab dalam bahasa Arab yang ditulis oleh para Ulama Abad Pertengahan.⁵

Pesantren juga dikenal dengan tambahan istilah pondok yang dalam arti kata bahasa Indonesia mempunyai arti kamar, gubug, rumah kecil dengan menekankan kesederhanaan bangunan atau pondok juga berasal dari bahasa Arab "Fundūq" yang berarti ruang tidur, wisma, hotel sederhana, atau mengandung arti tempat tinggal yang terbuat dari bambu.

⁵ <https://dosensosiologi.com/pengertian-pondok-pesantren/> diakses tanggal 20 Oktober 2021.

Pesantren atau lebih dikenal dengan istilah pondok pesantren dapat diartikan sebagai tempat atau komplek para santri untuk belajar atau mengaji ilmu pengetahuan agama kepada kiai atau guru ngaji, biasanya komplek itu berbentuk asrama atau kamar-kamar kecil dengan bangunan apa adanya yang menunjukkan kesederhanaannya.

Pengertian Pesantren melahirkan beberapa pengertian menurut para ahli, diantaranya :

- a. Tim Penulis Departemen Agama (2003:3) dalam buku Pola Pembelajaran Pesantren mendefinisikan bahwa pondok pesantren adalah pendidikan dan pengajaran Islam dimana di dalamnya terjadi interaksi antara kiai dan ustadz sebagai guru dan para santri sebagai murid dengan mengambil tempat di masjid atau di halaman-halaman asrama (pondok) untuk mengkaji dan membahas buku-buku teks keagamaan karya ulama masa lalu. Dengan demikian, unsur terpenting bagi pesantren adalah adanya kiai, para santri, masjid, tempat tinggal (pondok) serta buku-buku (kitab kuning).
- b. Nasir (2005:80) memberikan definisi bahwa pondok pesantren adalah lembaga keagamaan yang memberikan pendidikan dan pengajaran serta mengembangkan dan menyebarkan ilmu agama Islam.

- c. Pesantren sebagai lembaga *tafaqquh fi al-dîn* yang mengemban misi meneruskan risalah Muhammad SAW sekaligus melestarikan ajaran Islam yang berhaluan *Ahlu al-sunnah wa al-Jamā'ah 'alā Tarîqah al-Mazāhib al-'Arba'ah. Rabithah Ma'ahid Islamiyah (RMI)*.
- d. KH. Abdurrahman Wahid dalam bukunya yang berjudul *Menggerakkan Tradisi; Esai-esai Pesantren* (2001:17), mendefinisikan pesantren secara teknis, pesantren adalah tempat di mana santri tinggal.

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.⁶

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

⁶ Damopolii.M. Pesantren Modern IMM Pencetak Muslim Modern. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011, Hal. 157.

masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt., menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alam 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.⁷

Dari berbagai definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pesantren adalah lembaga pendidikan Islam tradisional yang mempelajari ilmu agama dengan menekankan pada pembentukan moral santri agar bisa mengamalkan dengan bimbingan kiai dan menjadikan kitab kuning sebagai sumber primer serta kegiatan yang selalu banyak diadakan di masjid.

3. Fungsi Pesantren

Sebagai suatu lembaga yang memiliki beberapa fungsi yang saling mengait. Pengembangan fungsi pesantren selain lembaga pendidikan tidak terlepas dari sejarah panjang pesantren yang telah menjadi budaya dan adat istiadat masyarakat setempat. Manfaat atau fungsi dari pesantren itu sendiri yaitu sebagai berikut :⁸

⁷ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren.

⁸ <https://dosensosiologi.com/pengertian-pondok-pesantren/> diakses tanggal 20 Oktober 2021.

1. Sebagai Lembaga Pendidikan

Pondok pesantren berfungsi sebagai lembaga pendidikan, artinya pondok pesantren turut bertanggungjawab dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa secara integral. Sedangkan, secara khusus pesantren memiliki tanggung jawab terhadap arti tradisi keagamaan dalam kehidupan masyarakat.

2. Sebagai Lembaga Sosial

Pondok pesantren berfungsi sebagai lembaga sosial, artinya pondok pesantren harus bersedia menampung anak dari seluruh lapisan masyarakat muslim tanpa membedakan tingkat sosial ekonomi orang tuanya. Selain itu, sebagai sebuah tipe lembaga sosial, di pesantren ada kesibukan yang terkait dengan kedatangan para tamu dari masyarakat dengan tujuan yang beragam, misalnya bersilaturahmi, berkonsultasi, minta nasihat “doa” bertobat, dan lain-lain.

3. Sebagai Lembaga Penyiaran Agama (Lembaga Dakwah)

Semenjak berdirinya pesantren, lembaga yang satu ini telah menjadi pusat penyebaran agama Islam baik dalam masalah aqidah atau sari'ah di Indonesia. Fungsi pesantren sebagai lembaga penyiaran agama (lembaga dakwah) dapat dilihat dari elemen pokok pesantren itu sendiri yaitu masjid pesantren, yang secara operasional berfungsi pula sebagai

masjid umum, sekaligus tempat belajar agama dan ibadah masyarakat umum.

Menurut keputusan hasil musyawarah/lokakarya intensifikasi pengembangan pondok pesantren yang dilakukan di Jakarta pada tanggal 2 s/d 6 Mei 1978, tujuan umum pesantren yaitu membina warga negara agar berkepribadian muslim sesuai dengan ajaran-ajaran agama Islam dan menanamkan rasa keagamaan tersebut. Pada segi kehidupannya serta menjadikannya sebagai orang yang berguna bagi agama, masyarakat dan negara. Adapun tujuan khusus pesantren adalah:

- a. Mendidik siswa/santri anggota masyarakat untuk menjadi seorang muslim yang bertakwa kepada Allah SWT, berakhlak mulia, memiliki kecerdasan, keterampilan dan sehat lahir batin sebagai warga negara yang berpancasila.
- b. Mendidik siswa/santri untuk menjadikan manusia muslim selaku kaderkader Ulama dan Mubaligh yang berjiwa ikhlas, tabah, tangguh, wiraswasta dalam mengamalkan sejarah Islam secara utuh dan dinamis
- c. Mendidik siswa/santri untuk memperoleh kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan dirinya dan

bertanggung jawab kepada pembangunan bangsa dan negara.⁹

Pesantren sebagai lembaga pendidikan yang memiliki tujuan tidak jauh berbeda dengan pendidikan agama Islam yakni mencapai akhlak yang sempurna atau mendidik budi pekerti dan jiwa. Tujuan pesantren merupakan bagian terpadu dari faktor-faktor pendidikan. Tujuan merupakan rumusan hal-hal yang diharapkan dapat tercapai melalui metode, sistem dan strategi yang diharapkan.

Dalam hal ini tujuan menempati posisi yang amat penting dalam proses Pendidikan sehingga materi, metode dan alat pengajaran harus disesuaikan dengan tujuan yang diharapkan. Pada dasarnya pesantren sebagai lembaga pendidikan islam, tidak memiliki tujuan yang formal tertuang dalam teks tertulis.

Namun hal itu bukan berarti pesantren tidak memiliki tujuan, setiap lembaga pendidikan yang melakukan suatu proses pendidikan, sudah pasti memiliki tujuan-tujuan yang diharapkan dapat dicapai, yang membedakan hanya apakah tujuan-tujuan tersebut tertuang secara formal dalam teks atau hanya berupa konsep-konsep yang tersimpan dalam pikiran pendidik. Hal itu tergantung dari kebijakan lembaga yang bersangkutan.¹⁰

⁹ Rohadi Abdul Fatah, Rekontruksi Pesantren Masa Depan, (Jakarta Utara: PT. Listafariska Putra, 2005), h. 56-57

¹⁰ Departemen Agama RI, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam, Pondok Pesantrendan Madrasah Diniyah Pertumbuhan dan Perkembangannya, (Jakarta: 2003), h. 9

4. Unsur-Unsur Pondok Pesantren.

Dalam lembaga pendidikan Islam seperti pesantren, pendidikan pondok pesantren terfokus pada dua persoalan pokok, yaitu unsur-unsur fisik yang membentuk pesantren dan ciri-ciri pendidikannya. Menurut Prof. Dr. A. Mukti Ali, unsur-unsur fisik pesantren terdiri dari Kyai yang mengajar dan mendidik, Santri yang belajar dari kyai, Masjid, tempat untuk menyelenggarakan pendidikan, shalat berjamaah dan sebagainya, dan pondok, tempat untuk tinggal para santri.¹¹

Berikut merupakan penjelasan daripada unsur-unsur yang ada dalam pesantren :

a. Kyai

Posisi paling sentral dan esensial dari suatu pondok pesantren di pegang Kyai. Oleh karena itu Kyai memiliki kewenangan dan tanggung jawab penuh atas pertumbuhan dan perkembangan pondok pesantrennya. Mengingat peranannya yang begitu besar ini maka dapat dikatakan bahwa maju atau mundurnya pondok pesantren tergantung pada kepribadian kyainya.

Peranan ustadz/Kyai terhadap santrinya sering berupa peranan seorang ayah. Selain sebagai guru, kyai juga

¹¹ A. Mukti Ali, *Beberapa persoalan Agama Dewasa Ini*, (Jakarta: Rajawali, 1987), h. 16

bertindak sebagai pemimpin rohaniyah keagamaan serta bertanggung jawab atas perkembangan kepribadian maupun kesejatan jasmaniah santri-santrinya. Dalam kondisinya lebih maju kedudukan seorang Kyai dalam pondok pesantren sebagai tokoh primer. Kyai sebagai pemimpin, pemilik dan guru yang utama, kerja sangat berpengaruh di pesantren tapi juga berpengaruh terhadap lingkungan masyarakatnya bahkan terdengar keseluruhan penjuru nusantara.¹²

b. Santri

Istilah santri terdapat di pesantren sebagai pengejawentahan adanya haus akan ilmu pengetahuan yang dimiliki oleh seseorang yang memimpin sebuah pesantren.¹³ Pesantren yang lebih besar, akibat struktur santri yang antar regional, memiliki suatu arti nasional.

Sedangkan pesantren yang lebih kecil biasanya pengaruhnya bersifat regional karena santri-santrinya datang dari lingkungan yang lebih dekat.

Dengan memasuki suatu pesantren, seorang santri muda menghadapi suatu tatanan sosial yang pengaturannya lebih longgar, tergantung kepada kemauan masing-masing

¹² M. Bahri Ghazali, MA. *Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan Pendoman Ilmu Data*, (Jakarta: IRP Press, 2001), h. 22

¹³ *Ibid*, h.22

untuk turut serta dalam kehidupan keagamaan dan pelajaran-pelajaran di pesantren secara intensif. Sedangkan berdasarkan tempat kediaman mereka, santri dibedakan menjadi dua kelompok yaitu :

- 1) Santri Mukim, yaitu murid-murid yang berasal dari daerah yang jauh dan menetapkan di dalam kompleks pesantren.
- 2) Santri kalong, yaitu murid-murid yang berasal dari desa-desa di sekitar pesantren dan biasanya tidak menetap di dalam kompleks pesantren.¹⁴

Pada awal perkembangannya pondok pesantren, memiliki tipe ideal dari kegiatan menurut ilmu tercermin dalam “santri kelana” yang berpindah-pindah dari satu pesantren ke pesantren lainnya guna memperdalam ilmu keagamaan pada kyai-kyai terkemuka.

c. Masjid

Dalam tradisi Islam, masjid tidak dapat dipisahkan dari proses pendidikan, sejak masa penyebaran Agama Islam hingga sekarang masjid menjadi tempat diselenggarakannya pendidikan keagamaan. Lembaga-lembaga pesantren, khususnya di pulau Jawa, memegang

¹⁴ Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren*, (Jakarta: LP3ES, 1994), h. 51-

teguh tradisi ini. Dalam masjid para santri ditanamkan ilmu kedisiplinan dalam melaksanakan shalat lima waktu, memperoleh pengetahuan Agama dan kewajiban Agama lainnya.

d. Pondok/Asrama

Pondok atau asrama merupakan ciri khas tradisi pesantren dimana para santrinya tinggal bersama dan belajar dibawah bimbingan seorang atau lebih guru yang disebut sebagai kyai. Pondok atau asrama ini berada dalam lingkungan pesantren, dimana kyai 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.¹⁵

e. Pengajian Kitab-Kitab Klasik

Dalam lembaga pendidikan Islam terdapat unsur yang membedakan dengan pendidikan lain yaitu adanya ajaran kitab-kitab klasik yang dikarang oleh Ulama terdahulu. Di kalangan pesantren *kitab kuning* atau *kitab gundul*

¹⁵ Zamakhsyari Dhofier. Tradisi Pesantren (Studi Pandangan Hidup Kyai dan Visinya mengenai Masa Depan Indonesia). Jakarta: LP3ES. 1982. Hal. 21.

merupakan kebiasaan atau sudah menjadi warisan dari para ulama agar dapat dipelajari dan diterapkan kepada para santri-santri.

Kitab-kitab yang diajarkan dalam pokok pesantren beraneka ragam. Kitab-kitab tersebut dapat digolongkan sebagai berikut : (1) Nahwu dan Sharaf, (2) Fiqh, (3) Ushul Fiqh, (4) Hadits, (5) Tafsir, (6) Tauhid (akidah), (7) Tasawuf dan Etika. Selain itu, kitab-kitab tersebut meliputi teks yang sangat pendek sampai teks yang terdiri dari berjilid-jilid tebal mengenai Hadits, Tafsir, Fiqh, dan Tasawuf. Dari keseluruhan kitab-kitab tersebut dapat digolongkan menjadi tiga kelompok kitab-kitab dasar, kitab-kitab menengah dan kitab-kitab besar.¹⁶

5. Tipologi Pesantren

Awal mula pertumbuhannya, dengan bentuk yang khas dan bervariasi, pondok pesantren kian 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

¹⁶ *Ibid*, Hal. 50-51.

pesantren telah diklasifikasikan, baik dari sudut pandang kurikulum, sistem pendidikan, maupun dari pola pembelajaran yang dilaksanakan oleh pesantren.

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

a. Pesantren tipe A, dengan ciri :

- 1) Para santri belajar dan menetap di pesantren.
- 2) Kurikulum tidak tertulis secara tegas melainkan menggunakan *hiddencurriculum* (benak kyai).
- 3) Pola pembelajaran menggunakan metode pembelajaran asli milik pesantren (sorongan, bandongan, dan lain sebagainya).
- 4) Tidak menyelenggarakan pendidikan dengan sistem madrasah.

b. Pesantren tipe B, dengan ciri :

- 1) Para santri tinggal dalam pondok atau pesantren
- 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, dengan ciri :

1. Pesantren hanya semata-mata tempat tinggal (asrama) bagi para santri.
2. Para santri belajar madrasah atau sekolah yang letaknya tidak jauh dari pesantren.
3. Waktu belajar di pesantren biasanya malam atau siang hari jika para santri tidak belajar di sekolah atau madrasah (ketika mereka di pesantren).
4. Pada umumnya tidak terprogram dalam kurikulum yang jelas dan baku.

Seiring dengan perkembangan zaman, beberapa tipe pesantren yang berkembang dalam masyarakat, yaitu :¹⁷

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 dan memiliki ilmu. Artinya ilmu itu tidak

¹⁷ Bahri Ghazali. Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan, Pedoman Ilmu Jaya, 2001, h.14.

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 Koprehensif

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 wetonan¹⁸, namun secara reguler sistem persekolahan terus dikembangkan.

Dilihat dari segi keterbukaan terhadap banyaknya perubahan yang terjadi di luar, pesantren dapat dibagi menjadi dua, yaitu : pesantren tradisional (salafi) dan pesantren modern (khalafi). Pesantren salafi bersifat konservatif, sedangkan pesantren khalafi bersifat adaptif. Adaptasi yang dilakukan terhadap perubahan dan pengembangan pendidikan yang merupakan akibat dari tuntutan perkembangan sains dan teknologi.¹⁹

¹⁸ 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 wektu (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.

¹⁹ Qomar Mujamil, Pesantren dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Institusi, Erlangga, Jakarta, 2002, Hal.58

B. Tinjauan terhadap Asas yang terkait dengan Penyusunan Norma.

Tentang berlakunya perundang-undangan atau undang-undang dalam arti materiel, dikenal adanya beberapa asas. Azas-azas itu dimaksudkan, agar perundang-undangan mempunyai akibat yang positif, apabila benar-benar dijadikan pegangan dalam penerapannya, walaupun untuk hal itu masih diperlukan suatu penelitian yang mendalam, untuk mengungkapkan kebenarannya.

Dalam perspektif struktur normatifnya, asas mempunyai kedudukan di atas norma, atau meta norma. Dengan demikian, maka nilai-nilai yang terkandung dalam asas-asas tersebut sudah seharusnya menjadi penuntun dalam penetapan norma. Dengan kata lain, penetapan norma wajib merujuk pada asas-asas yang telah diterapkan. Sehubungan dengan itu, maka ruang lingkup, substansi, dan arah peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari asas-asas yang melandasinya. Asas-asas tersebut dapat ditelusur dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat yang bersangkutan, dan dapat juga ditelusur berbagai teori, gagasan, konsep keilmuan yang terkait dengan materi peraturan.

Penyusunan Raperda tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren harus memperhatikan asas-asas dan prinsip-prinsip

yang mendasarinya, sebagaimana terjabarkan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan.

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, yang secara teoritik meliputi Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik yang bersifat formal dan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik yang bersifat materiil.

Selain asas tersebut, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Mengenai asas-asas materiil yang lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan tertentu dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing antara lain:

1. Dalam Hukum Pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. Dalam Hukum Perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Relevansi asas-asas formal pembentukan peraturan

perundang-undangan yang baik diuraikan sebagai berikut:

a. Pertama, kejelasan tujuan.

Raperda ini disusun dalam rangka mengatasi permasalahan dalam Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

b. Kedua, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.

Raperda ini dibahas bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah untuk disetujui bersama.

c. Ketiga, kesesuaian antara jenis dan materi muatan.

Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren ini secara materi muatan merupakan pelaksanaan dari otonomi daerah.

d. Keempat, dapat dilaksanakan.

Raperda ini disusun untuk dengan memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis

e. Kelima, kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Sebagai daerah otonom baru kabupaten Pangandaran sangat membutuhkan raperda ini untuk memperkuat penghormatan dan pemenuhan pelayanan kepada masyarakat.

f. Keenam, kejelasan rumusan.

Diharapkan pembentukan peraturan daerah ini sebagai pedoman dalam Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren sehingga setiap Peraturan Perundang-undangan harus

memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Ketujuh, keterbukaan.

Pembentukan Produk hukum Daerah mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Relevansi asas-asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dengan pengaturan tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Daerah harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan

martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

- c. asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- g. asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Daerah tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PANGANDARAN

C. Kajian Empiris

1. Gambaran Umum Kabupaten Pangandaran

Kabupaten Pangandaran merupakan salah satu Kabupaten yang berada di Provinsi Jawa Barat dengan Ibu Kota Kabupaten yang terletak di Kecamatan Parigi. Kabupaten Pangandaran dengan

luas wilayah keseluruhan sebesar 1.010 km², dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kabupaten Pangandaran di Provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan letak astronomis, Kabupaten Pangandaran terletak pada 108°8'0" sampai dengan 108°50'0" Bujur Timur dan 7°24'0" sampai dengan 7°54'20" Lintang Selatan. Sedangkan secara administratif, Kabupaten Pangandaran berbatasan dengan wilayah berikut :

- a. Sebelah utara berbatasan dengan Desa Ciulu, Desa Pasawahan, Desa Cikupa Kecamatan Banjarsari, Desa Sidarahayu Kecamatan Purwadadi, Desa Sidamulih Kecamatan Pamarican Kabupaten Ciamis dan Desa Citalahab Kecamatan Karangjaya, Desa Cisarua Kecamatan Cineam Kabupaten Tasikmalaya;
- b. Sebelah timur berbatasan dengan Desa Tambaksari, Desa Sidanegara, Desa Rejamulya Kecamatan Kedungreja, Desa Sidamukti, Desa Patimuan, Desa Rawaapu, Desa Cinyawang, Desa Purwodadi Kecamatan Patimuan Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah;
- c. Sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Hindia; dan
- d. Sebelah barat berbatasan dengan Desa Pasangrahan Kecamatan Cikatomas, Desa Neglasari, Desa Tawang, Desa Panca Wangi, Desa Mekarsari Kecamatan Panca

tengah, Desa Cimanuk Kecamatan Cikalong, Desa

Mulyasari Kecamatan Salopa Kabupaten Tasikmalaya

Wilayah administratif Kabupaten Pangandaran terbagi menjadi 10 Kecamatan dengan luas Kabupaten seluas 101.092 Ha, secara rinci luas wilayah di Kabupaten Pangandaran dapat dilihat pada Tabel

No	Kecamatan	Luas
1	Cimerak	11.835
2	Cijulang	8.804
3	Cigugur	10.224
4	Langkaplancar	17.719
5	Parigi	9.804
6	Sidamulih	7.798
7	Pangandaran	6.077
8	Kalipucang	13.678
9	Padaherang	11.873
10	mangunjaya	3.280

Berdasarkan Tabel diatas, luas wilayah Kecamatan yang tersebar di Kabupaten Pangandaran terbesar yaitu Kecamatan Langkaplancar dengan luas wilayah sebesar 17.719 Ha dan presentase terhadap luas wilayah Kabupaten Pangandaran sebesar 17,53% Sedangkan Kecamatan dengan luas wilayah yang paling kecil terdapat di Kecamatan Mangunjaya dengan luas wilayah 3.280 Ha dan presentase terhadap luas wilayah Kabupaten Pangandaran sebesar 3,24%.

Gambaran kondisi penduduk di wilayah Kabupaten Pangandaran dijelaskan melalui jumlah penduduk, laju pertumbuhan penduduk, struktur penduduk berdasarkan jenis kelamin dan kepadatan penduduk. Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Ciamis mencatat bahwa struktur jumlah penduduk Kabupaten Pangandaran dari Tahun 2015 sampai dengan 2017 berdasarkan jenis kelamin, menunjukkan bahwa jumlah penduduk pada tahun 2015 –2017 laki-laki lebih besar dibanding perempuan. Pada Tahun 2018 data didapatkan yang telah diupdate dari Disdukcapil Kabupaten Pangandaran laki-laki lebih besar daripada perempuan yang hampir sama dengan rata-rata sekitar 49,9 % dan 50,1%.

Jumlah penduduk Kabupaten Pangandaran berdasarkan Data Disdukcapil Kab. Pangandaran Tahun 2018 tersebar tidak merata di 10 Kecamatan, dimana Kecamatan dengan jumlah penduduk terbesar adalah kecamatan Padaherang sebanyak 68.851 jiwa atau 16,89%, dan yang paling sedikit adalah Kecamatan Cijulang sebanyak 18.058 atau 4,43%.

2. Pondok Pesantren di Kabupaten Pangandaran.

Sejarah perkembangan pondok pesantren telah memainkan peran dan sekaligus kontribusi penting dalam sejarah pembangunan Indonesia. Sebelum kolonial Belanda datang ke

Indonesia, pondok pesantren merupakan suatu lembaga yang berfungsi menyebarkan agama Islam dan mengadakan perubahan-perubahan masyarakat ke arah yang lebih baik sebagaimana tercermin dalam pelbagai pengaruh pesantren terhadap kegiatan politik para raja dan pangeran di Jawa, kegiatan perdagangan, dan pembukaan daerah pemukiman baru.

Pada setiap fase sejarah, pondok pesantren berfungsi sebagai lembaga pendidikan dan penyiaran Islam, dan ini menjadi identitas pesantren pada awal penyebaran Islam. Tidak hanya berhenti sampai disitu, bahwa pondok pesantren sebagai pranata pendidikan ulama dan intelektual pada umumnya terus menyelenggarakan misinya agar umat menjadi semakin tafaquh fi al-din dan memotivasi kader ulama" dalam misi dan fungsinya sebagai warasat al-anbiya

Problematisa dan tantangan pengembangan pesantren yaitu dalam peranannya sebagai benteng imperialisme budaya, memang pesantren sampai saat ini telah membuktikan keberhasilannya. Namun akselerasi modernitas yang begitu cepat menuntut pesantren untuk tanggap secara cepat pula, sehingga eksistensinya tetap relevan dan signifikan. Masa depan pesantren ditentukan oleh sejauhmana pesantren menformulasikan dirinya menjadi pesantren yang mampu menjawab tuntutan masa depan tanpa kehilangan jati dirinya. Di sinilah tantangan yang cukup berat yang di hadapi oleh

pesantren, yakni masalah pokok yang menjadi delima: di satu pihak pesantren perlu menjalankan fungsi tradisionalnya, yaitu pendidikan dan pengajaran ilmu-ilmu Islam konvensional yang khusus untuk pendalaman agama (*tafaqquh fi al-din*) guna mencetak kiai, guru agama, muballigh, dan ahli agama, tetapi di pihak lain dituntut juga untuk mengembangkan kurikulum baru (di luar kajian Islam/penguasaan sains) untuk memenuhi kebutuhan lapangan kerja yang lebih luas, dengan konsekuensi pengurangan pengajaran agama konvensional.

Dewasa ini pesantren telah memasuki era baru dengan munculnya pesantren-pesantren modern dimana-mana. Berbagai ketrampilan telah memasuki dunia pesantren. Mata pelajaran yang dipelajari pun bukan hanya agama saja, tetapi juga mencakup pelajaran-pelajaran umum lainnya, seperti bahasa Inggris, matematika, sosiologi, antropologi dan sebagainya

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren merupakan kesepakatan bersama dengan melibatkan pihak yang mewakili komunitas Pesantren, yang masing-masing telah memvalidasi rumusan norma hukum secara optimal sesuai dengan karakteristik dan kekhasan Pesantren. Pesantren merupakan 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, sertamemegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alam yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesialainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perlu di ketahui, saat ini berdasarkan bank data pesantren yang terdapat di situs kemenag, di Pangandaran terdapat sekitar 138 Pondok Pesantren. Adapun total santrinya berjumlah kurang lebih 7.670. Jumlah tersebut terbagi menjadi 6.484 santri mukim, dan 4.156 santri non mukim alias ngalong.

Secara umum, kondisi eksisting Pendidikan Pesantren yang berbasis masyarakat di Kabupaten Pangandaran relatif masih harus ditingkatkan dalam berbagai aspeknya. Kondisi ini terjadi karena, selama ini lembaga pendidkan keagamaan tidak mendapatkan anggaran yang tetap dari APBN/APBD, kondisi sarana dan prasarana lembaga Pendidikan Pesantren, khususnya pesantren dan madrasah tidak merata dan cenderung kurang layak, kesejahteraan pendidik (guru, ustaz, ajengan) kurang layak, eksistensi Pendidikan Pesantren tidak dipayungi dasar hukum (legalitas) yang kuat berupa Undang-Undang, serta kurikulum Lembaga Pendidikan Pesantren belum tertata dengan rapi.

3. Pondok Pesantren Dan Relevansi Pendidikan Dalam Tujuan Pendidikan

Pendidikan tidak terlepas dari kehidupan politik, ekonomi, hukum, dan kebudayaan suatu bangsa. Bukankah pendidikan merupakan proses pembudayaan, dan kebudayaan itu sendiri berkembang karena pendidikan? Dengan demikian di dalam masa krisis dewasa ini ada dua hal yang menonjol yaitu :

- a. Pendidikan tidak terlepas dari keseluruhan hidup manusia di dalam segala aspeknya, yaitu politik, ekonomi, hukum, dan kebudayaan;
- b. Krisis yang dialami oleh bangsa Indonesia dewasa ini merupakan pula refleksi dari krisis pendidikan nasional.

Pendidikan komprehensif bersifat multidimensional dan kompleks, yang dapat didefinisikan sebagai usaha sadar untuk menolong subyek didik memperoleh pengetahuan, berbagai ketrampilan, sikap, dan nilai, yang dapat membantu subyek didik mengalami kehidupan yang secara pribadi lebih menyenangkan dan secara sosial konstruktif. Definisi ini menggambarkan bahwa pendidikan memiliki dua tujuan. Pertama, menolong generasi muda agar dapat menikmati kehidupan pribadi yang lebih menyenangkan, yakni memiliki nilai dan memuaskan, yang dimaksud bukanlah generasi muda harus selalu merasa senang, tetapi dapat mencapai keberhasilan pada tingkatan yang masuk

akal dalam berbagai bidang kehidupan. Mereka perlu dipersiapkan agar dapat menghadapi tantangan, menggunakan peluang, bahkan menghadapi *tragedy* kehidupan. Kedua, menolong generasi muda hidup dalam kehidupan sosial yang lebih konstruktif, yang dapat memberikan kontribusi pada pembentukan komunitas yang baik, yang hidup berdasarkan rasa sayang dan penuh perhatian terhadap sesama anggota masyarakat dan makhluk Allah yang lain dan yang tidak memaksakan kehendak kepada pihak lain. Agar dapat membangun masyarakat konstruktif, seseorang harus bertidak dengan menghargai hak hidup, kemerdekaan, dan kebahagiaan tidak hanya bagi diri sendiri, tetapi juga bagi semua orang. Pendidikan nasional yang sampai saat ini belum terwujud ialah membangun kehidupan yang cerdas, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan berakhlak mulia. Lembaga pendidikan yang diharapkan dapat merealisasikan cita-cita tersebut, perlu melakukan pembenahan dalam hal pelaksanaan pendidikan di Indonesia. Situasi chaos (kacau-balau) itulah yang menuntut jawaban dari dunia (proses dan lembaga) pendidikan kita. Pendidikan diberi tanggung jawab untuk menciptakan rasa kemanusiaan, moral, dan kepribadian yang mendukung terjadinya kedamaian di masyarakat melalui penyebaran pengetahuan, wawasan, dan spirit bagi generasi (anak-anak, remaja, pemuda secara khusus, dan rakyat secara umum).

Pendidikan tidak dapat dipisahkan dari kebudayaan. Oleh karena itu, kebudayaan dan peradaban yang maju (yang mana masyarakatnya sejahtera, damai, kreatif, produktif, dan suka keindahan) pastilah didukung dengan pendidikan yang berhasil.

Secara umum tujuan pendidikan pesantren tertuang dalam materi klasik yang ada dalam pesantren yaitu dalam kitab ta'lim muta'alim. Tujuan pendidikan Islam di Pesantren adalah sematamata karena kewajiban Islam seperti dalam hadits : menuntut ilmu adalah kewajiban dari muslim/ah, menuntut ilmu dan mengembangkannya, yang harus dilakukan secara ikhlas. Pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam secara selektif bertujuan menjadikan santrinya sebagai manusia mandiri yang diharapkan dapat menjadi pimpinan umat dalam keridlaan Allah Swt.

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PANGANDARAN

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Pendahuluan.

Kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pendidikan pesantren tidak terlepas dari sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang dilaksanakan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia didasarkan pada Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini merupakan amanat dari pada 18 Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa pembagian daerah atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Indonesia. Salah satu tujuan diterapkannya otonomi daerah tersebut tidak lain agar pembangunan lebih merata sesuai dengan kebutuhandan potensi daerah masing- masing sesuai dengan prinsip yang diterapkan dalam undang-undang tersebut, yaitu prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman. Namun ditegaskan di dalam penjelasan undang-undang pemerintahan daerah tersebut bahwa otonomi daerah ini tidak memberikan kedaulatan penuh kepada pemerintah daerah sehingga tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan di

daerah tetap berada di tangan pemerintah pusat. Atas dasar tersebut, pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok urusan pemerintah sesuai dengan asas yang melandasinya.

Terkait dengan Pesantren, apabila melihat kembali pada bagan kewenangan tersebut di atas terdapat dua bentuk urusan pemerintahan yang terkait, yaitu pendidikan dan agama. Pendidikan merupakan urusan konkuren yang wajib dilakukan oleh pemerintah baik pusat, provinsi maupun daerah. Adapun agama, jatuh pada kewajiban absolut yang hanya menjadi kewenangan pusat.

Dalam sistem pendidikan nasional, pemerintah provinsi bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional yang berada di daerahnya termasuk merumuskan dan menetapkan kebijakan daerah bidang pendidikan sesuai kewenangannya. Secara rinci tanggung jawab dan wewenang pemerintah provinsi diatur dalam bagian Ketiga tentang Pengelolaan Pendidikan oleh Pemerintah Provinsi Pasal 17 sampai dengan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 26 Pasal 91 ayat (2) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Salah satu kewenangan kabupaten/kota dalam menyelenggarakan pendidikan meliputi dasar, pendidikan

menengah, pendidikan khusus, dan pendidikan layanan khusus pada jalur pendidikan formal baik yang dibentuk oleh pemerintah Kabupaten/kota.

Adapun di bidang Pendidikan Pesantren pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan yang lebih terbatas, mengingat izin Pendidikan Pesantren berada di Kementerian Agama sebagaimana diatur dalam pasal 182 ayat (6) Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Namun dalam penyelenggaraannya, pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap setiap kegiatan yang dilakukan di wilayahnya. Di bidang pendidikan, pemerintah Provinsi dalam hal ini Bupati Kabupaten Pangandaran bertanggung jawab untuk mengelola sistem pendidikan nasional di daerahnya serta merumuskan dan menetapkan kebijakan daerah sesuai kewenangannya, meliputi penjabaran kebijakan pendidikan yang dituangkan ke dalam rencana pembangunan.

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

Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional yaitu 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. Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memiliki fungsi untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pendidikan diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa; Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan Multimakna; Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat; Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran; Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat; dan Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan

pengendalian mutu layanan pendidikan. Pendidikan Pesantren yang merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Fungsinya mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama. Pendidikan Pesantren dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal seperti pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.

C. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren.

Keberadaan Undang-undang nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren dapat dibaca sebagai berikut. Pertama, undang-undang ini merupakan bentuk pengakuan negara terhadap pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam berbasis masyarakat, lembaga dakwah, dan lembaga pemberdayaan masyarakat. Kedua, afirmasi, pasal-pasal yang merupakan kebijakan dari negara dalam rangka mempermudah pesantren untuk menjalankan tiga fungsi lembaga tadi. Ketiga, Undang-undang pesantren membuat pesantren terfasilitasi oleh negara. Tiga poin di atas juga terkandung harapan negara dan ekspektasi banyak pihak yang semakin besar terhadap keluarga besar pondok pesantren.

Keempat, sumber pendanaan pesantren yang selama ini bersumber dari masyarakat, dalam Undang-undang ini ditegaskan dapat berasal dari APBN dan APBD sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Dari situ tampak ada peluang bagi Pemerintah Daerah untuk ikut berperandalam penyelenggaraan pesantren.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren memberikan ruang yang cukup leluasa bagi Pemerintah Daerah untuk terlibat dan mengambil peran dalam mengembangkan dan memberdayakan lembaga pendidikan pesantren. Hal itu bisa dilihat dalam Pasal 11 ayat (3) yang menguraikan

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

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 46 menguraikan :

(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) sekurang-kurangnya meliputi:

- 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 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Latar belakang lahirnya PP ini adalah dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 12 ayat (4), Pasal 30 ayat (5), dan Pasal 37 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Pasal 30 mengatur Pendidikan Keagamaan, yaitu sebagai berikut: Pendidikan Keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama.

Jenis-jenis Pendidikan Keagamaan Islam Terdapat 2 (dua) bentuk dalam Pendidikan Keagamaan Islam, yaitu: Pendidikan Diniyah dan Pesantren

E. Peraturan Menteri Agama Nomor 60 tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Agama Nomor 90 tahun 2013 tentang Pendidikan Madrasah.

Perubahan yang terjadi pada PMA ini di antaranya adalah terkait dengan penamaan madrasah; persyaratan peserta didik kelas 7 MTs; persyaratan peserta didik kelas 10 MA; kualifikasi guru; Madrasah Aliyah Negeri unggulan. Tidak ada perubahan pengaturan terkait pembiayaan.

Berdasarkan penelusuran peraturan perundang-undangan terkait pendidikan pesantren, tertama Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang pesantren dapat diambil kesimpulan: Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi; Pemerintah Kab/Kota) berwenang untuk: (1) Memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan (Pasal 11 ayat 3); Membantu pembiayaan Majelis Masyayikh (Pasal 32); Memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan (Pasal 42); Memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam

melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat (Pasal 46);
Membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui
anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai kewenangannya
dan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 48).



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PANGANDARAN**

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Posisi manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan tidak berangkat dari ruang hampa. Dalam proses penciptaannya, manusia diciptakan sebagai wakil Tuhan di muka bumi (khalifatullah fi al ardhi) yang diberikan mandat untuk memakmurkan bumi dan melestarikan alam sekitarnya. Ikhtiar untuk memakmurkan bumi akan terasa sulit dilakukan, apabila setiap individu manusia tidak memiliki kapasitas yang mumpuni.

Dalam kapasitasnya sebagai hamba Allah, manusia diberikan keunggulan untuk menyerap segala ilmu pengetahuan yang tidak dimiliki oleh makhluk ciptaan Tuhan lainnya. Dengan ilmu pengetahuan inilah manusia ditinggikan derajat dan kedudukannya dari makhluk-makhluk lainnya. Namun, ilmu pengetahuan tidak datang dengan sendirinya. Ia datang melalui proses pendidikan yang mencerdaskan dan memajukan. Pendidikan yang mencerdaskan adalah pendidikan yang dapat mengubah sesuatu dari yang tidak baik menjadi baik. Sedangkan pendidikan yang memajukan adalah pendidikan yang mampu mendinamisasikan segala perubahan agar terjaga keselarasannya.

Pendidikan yang berkeTuhanan merupakan pendidikan yang menyeimbangkan antara kebutuhan jasmani dan ruhani. Kedua kebutuhan ini harus mendapatkan asupan gizi yang baik agar terjaga keseimbangannya. Jika kebutuhan ruhani terabaikan, tidak mendapatkan asupan gizi yang baik, maka akan menimbulkan kepincangan dan kekeringan ruhaninya. Ruhani yang kering adalah ruhani yang merasa jauh dan tertutup hatinya dari kebenaran-kebenaran Tuhanya. Dengan demikian, pendidikan berkeTuhanan merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam proses penyelenggaraan pendidikan.

Secara filosofis, pendidikan berkeTuhanan bersinggungan dengan sila pertama dalam Pancasila, yaitu KeTuhanan Yang Maha Esa dilanjut dengan sila kelima, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila pertama dan sila kelima Pancasila menjadi rujukan filosofis bagi pengembangan pendidikan agama dan Pendidikan Pesantren di Indonesia, khususnya di Pangandaran. Nilai ketuhanan sebagaimana yang dicerminkan dalam sila pertama Pancasila menjadi prinsip utama dalam penyelenggaraan pendidikan agama dan Pendidikan Pesantren di tengah-tengah masyarakat. Sementara, nilai keadilan yang ditegaskan dalam sila kelima menjadi panduan nilai dalam pengelolaan pendidikan agama dan Pendidikan Pesantren.

B. Landasan Sosiologis.

Pendidikan merupakan pondasi penting dalam pembangunan kepribadian dan peradaban kemanusiaan. Memperhatikan sejarah, maka dunia pendidikan mengalami perkembangannya secara dinamis, mulai dari materi pelajaran, sistem pembelajaran, hingga manajemen pengelolaan. Salah satu institusi pendidikan tertua di Indonesia adalah pesantren. Banyak ahli mengemukakan bahwa pesantren merupakan salah satu institusi pendidikan yang terpenting dan tertua di Indonesia yang bergerak di bidang pengembangan pengetahuan keagamaan Islam. Sebelum Belanda datang. Lembaga pendidikan tipe pesantren telah terlebih dahulu berdiri di tanah nusantara.

Pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam tertua yang memiliki nilai keaslian (*indegeneous*) akan nuansa keIndonesiaan. Karenanya ia dikenal dekat dengan sistem sosial masyarakat, atau bahkan sebagai sarana transformasi sosial. Sebagai agen perubahan, pesantren dituntut untuk senantiasa dinamis dan relevan terhadap kebutuhan masyarakat yang selalu berkembang, terutama dalam pemenuhan pembelajaran pemahaman keagamaan Islam, membentuk karakter bangsa yang berbudi pekerti baik serta partisipatif dalam penyelesaian persoalan global

Penduduk suatu daerah mempunyai ciri karakteristik sendiri-sendiri tergantung dari berbagai faktor seperti kondisi

geografis, topografi, sumber penghasilan utama dan sebagainya. Demikian pula kondisi kependudukan di Kabupaten Pangandaran. Kabupaten Pangandaran merupakan salah satu kabupaten daerah pariwisata. Karakteristik Kabupaten Pangandaran tersebut membuat kondisi kependudukannya dinamis.

C. Landasan Yuridis.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, diharapkan kemajuan daerah itu di segala bidang akan makin cepat. Demikian pula halnya dengan masalah Pendidikan Agama dan Pendidikan Pesantren. Dengan otonomi daerah diharapkan perkembangan dan arah Pendidikan Agama dan Pendidikan Pesantren di suatu daerah akan lebih sesuai dengan harapan dan aspirasi masyarakat agama di daerah itu. Tentu saja ini akan lebih memudahkan bagi pendidikan agama dan Pendidikan Pesantren di daerah yang selama ini harus berurusan dengan Pemerintah Pusat di Jakarta untuk mengembangkan lembaga keagamaan. Kini, mereka cukup berurusan dengan pemerintah Daerah untuk masalah itu.

Beberapa regulasi yang menjadi payung hukum atas keberadaan pendidikan pesantren adalah:

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, terutama pasal 30 tentang Pendidikan Pesantren;
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan sebagaimana diubah dengan PP nomor 32 tahun 2013 tentang perubahan atas PP Nomor 19 tahun 2005;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Pesantren;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2005 tentang Peningkatan Kualitas Kehidupan Beragama;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1989 tentang pelaksanaan Undang -undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
8. Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan.
9. Peraturan Menteri Agama Nomor 16 tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah;

10. Peraturan Menteri Agama nomor 13 tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama;
11. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 tahun 2014 tentang Pendidikan Pesantren Islam;
12. Peraturan Menteri Agama Nomor 18 tahun 2018 tentang Satuan Pendidikan Muadalah pada Pondok Pesantren;
13. Peraturan Menteri Agama Nomor 90 tahun 2013 tentang Pendidikan Madrasah sebagaimana diubah dengan PMA Nomor 60 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA Nomor 90 tahun 2013 tentang Pendidikan Madrasah.

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PANGANDARAN

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan.

Terkait dengan substansi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, Naskah Akademik memiliki peran yang sangat penting. Bagian yang menyangkut kerangka serta sistematika suatu Rancangan Peraturan Daerah terdapat pada BAB V ini. Rancangan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk melakukan pengaturan dalam hal Pengelolaan Pendidikan Pesantren.

Lingkup penyelenggaraan pengelolaan pendidikan pesantren, meliputi pembangunan pengelolaan pendidikan pesantren dan pengelolaan pendidikan pesantren, yaitu proses memfasilitasi segala hal yang berkaitan dengan pengelolaan pendidikan pesantren termasuk sarana dan prasarana, rekognisi, afirmasi dan fasilitasi pondok pesantren.

B. Ruang Lingkup Materi.

Ruang lingkup muatan materi yang diatur dalam penyelenggaraan Pesantren yaitu mengenai bagaimana perencanaan serta pelaksanaan terhadap pengembangan

pesantren, bentuk fasilitasi apa yang diberikan bagi pendidikan keagamaan islam, bagaimana pelaksanaan koordinasi dan penyelenggaraan kerjasama, informasi apa saja yang akan dibangun dalam sistem informasi pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan islam maksud pembentukan lembaga non structural, bentuk pengawasan dan pengendalian serta sumber pembiayaan dalam penyelenggaraan pesantren. Untuk itu Ruang lingkup Peraturan Daerah ini mengatur hal- hal sebagai berikut :

1. perencanaan;
2. pelaksanaan pengembangan Pesantren meliputi:
 - a. pembinaan Pesantren; dan
 - b. pemberdayaan Pesantren;
3. fasilitasi untuk penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan islam;
4. pelaksanaan koordinasi;
5. penyelenggaraan kerja sama;
6. pembangunan sistem komunikasi dan informasi;
7. pembentukan lembaga non struktural;
8. pengawasan dan pengendalian; dan
9. pembiayaan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan.

1. Pemerintah Kabupaten Pangandaran harus dapat mewujudkan komitmen dan kebijakan pembangunan Pengelolaan Pendidikan Pesantren dan pelayanan Pengelolaan Pendidikan Pesantren dengan disesuaikan dengan kebutuhan utama pemuda. Rencana ini juga harus dilengkapi dengan periode waktu dan indikator pencapaian yang jelas dan terukur, serta mencantumkan proporsi pendanaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Pangandaran.
2. Rancangan Peraturan Daerah tersebut menjadi tanggung jawab seluruh aparatur pemerintah Kabupaten Pangandaran yang tergabung di dalamnya dengan pengaturan koordinasi lintas sektor yang jelas. Selain mengatur koordinasi dengan pihak internal, penataan bagi pihak eksternal.
3. Mengubah persepsi aparat sipil negara di Pemerintah Kabupaten Pangandaran tentang keterlibatan Pondok Pesantren dalam setiap program maupun kegiatan Pengelolaan Pendidikan Pesantren. Kemudian merealisasikan partisipasi yang inklusif dan efektif dengan Pondok

Pesantrendan organisasi Pondok Pesantren melalui mekanisme dan sistem yang akomodatif bagi pemuda.

B. Rekomendasi

Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan maka dapat dikemukakan saran dan rekomendasi bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pangandaran Tentang Fasilitasi Pengelolaan Pendidikan Pesantren seharusnya mendapatkan prioritas dalam Program Legislasi Daerah di Kabupaten Pangandaran dengan melakukan penyesuaian baik dari sisi yuridis maupun dari aspek sosial lainnya.

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PANGANDARAN

DAFTAR PUSTAKA

- Abawihda Ridwan, "Kurikulum Pendidikan Pesantren dan Tantangan Perubahan Global, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002
- Rohadi Abdul Fatah, Rekontruksi Pesantren Masa Depan, (Jakarta Utara: PT. Listafariska Putra, 2005)
- Departemen Agama RI, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam, Pondok Pesantrendan Madrasah Diniyah Pertumbuhan dan Perkembangannya, (Jakarta: 2003)
- A. Mukti Ali, *Beberapa persoalan Agama Dewasa Ini*, (Jakarta: Rajawali , 1987
- M. Bahri Ghazali, MA. *Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan Pendoman Ilmu Data*, (Jakarta: IRP Press, 2001).
- Zamakhshari Dhofier, *Tradisi Pesantren*, (Jakarta: LP3ES, 1994)
- Qomar Mujamil, *Pesantren dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Institusi*, Erlangga, Jakarta, 2002

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PANGANDARAN