

**PENGATURAN URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN OLEH PEMERINTAH  
DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2019  
TENTANG PESANTREN**

**TESIS**



Oleh:

**Nama Mahasiswa : Dimas Firdausy Hunafa**

**NIM : 18912009**

**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDOENSIA**

**2022**



**PENGATURAN URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN OLEH PEMERINTAH  
DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG  
PESANTEN**

Oleh:

**Nama Mahasiswa : Dimas Firdausy Hunafa**  
**NIM : 18912009**  
**BKU : HTN/HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada  
Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

11 Juli 2022

**Pembimbing,**

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

## HALAMAN PENGESAHAN TESIS



### PENGATURAN URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN OLEH PEMERINTAH DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG PESANTREN

Disusun oleh:

Nama Mhs. : Dimas Firdausy Hunafa, S.H.  
No. Pokok Mhs. : 18912009  
BKU : HTN/HAN

Telah diuji dihadapan tim penguji dan dinyatakan LULUS di Program Studi Hukum  
Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Pembimbing

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 21 Juli 2022

Penguji Pertama

**Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 21 Juli 2022

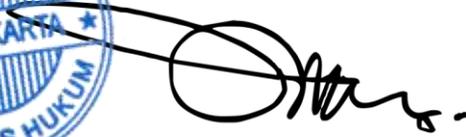
Penguji Kedua

**Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.**

Yogyakarta, 21 Juli 2022

Mengetahui  
Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



  
**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**

## MOTTO & PERSEMBAHAN

*Khairunnaas anfa'uhum linnaas.*

(Sebaik-baik manusia adalah yang bermanfaat untuk manusia lainnya.)

**HR. Bukhari Muslim**

**Kupersembahkan karya sederhana ini khusus kepada:**

*Orang tua dan keluarga besar;*

*Guru Spiritual dan Guru Intelektual penulis;*

*Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia; dan*

*Para Intelektual Pecinta Ilmu Pengetahuan.*

## PERNYATAAN ORISINALITAS

### *Bismillaahirrahmaanirrahiim*

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **Dimas Firdausy Hunafa**

NIM : **18912009**

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

### **PENGATURAN URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN OLEH PEMERINTAH DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG PESANTREN**

Karya tulis ilmiah berupa Tesis ini saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat); dan
3. bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2) saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 11 Juli 2022

Pembuat Pernyataan,



**Dimas Firdausy Hunafa**

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmaanirrahiim.*

*Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.*

Segala puja dan puji penulis haturkan kepada Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, pemilik kehidupan dan alam semesta. Shalawat beriring salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad *Shallallahu 'Alaihi wa Sallam*, penunjuk akidah jalan kebenaran imam dan Islam.

Karya ilmiah tugas akhir berbentuk tesis dengan judul “PENGATURAN URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN OLEH PEMERINTAH DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG PESANTREN” ini merupakan salah satu persyaratan guna mendapatkan gelar master (Strata-2) pada Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Tentunya, penulis menyadari bahwa dalam karya ini terdapat banyak kekurangan disebabkan dangkalnya ilmu pengetahuan penulis. Sehingga, penulis dengan senang hati menanti kritik dan saran dari para pihak yang berkesempatan membaca karya tulis ini, demi peningkatan diri dan kemajuan proses belajar penulis di kemudian hari.

Terselesainya karya ini tidak serta merta berasal dari penulis saja, melainkan karena dukungan, bantuan, motivasi, dan inspirasi dari luar diri penulis. Selain kepada Allah *Subhanahu wa Ta'ala*, penulis juga mengucapkan terima kasih yang teramat

mendalam kepada setiap pihak yang telah membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Antara lain:

1. Keluarga Penulis: kedua orang tua, perempuan paling mulia di dunia Ibu Hj. Munifah Zahid dan si-lelaki sederhana Bapak (alm) H. Bisri Widodo, doaku selalu mengalir: surga untukmu. Amin; Kakak-kakakku, Diani Aning Sholikha dan Felin Rifqoh Lisa J; Keponakanku yang cantik-cantik Jeaneta, Elisa, dan Adhiva, serta si-jagoan Alfin, yang selalu memberikan dukungan hangat;
2. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, sebagai guru, orang tua, dan dosen pembimbing penulis;
3. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, beserta jajaran Rektorat;
4. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2018-2022 dan Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2022-2026, beserta jajaran Dekanat;
5. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D, selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, beserta seluruh jajaran;
6. Bapak Dr. Saifudin dan Dr. Drs Muntoha selaku dewan penguji, yang telah banyak membimbing dan mendidik, tidak hanya ilmu hukum, tetapi juga ilmu agama;

7. Mas Allan Fatchan Gani Wardana dan Mas Despan Heryansyah, sosok inspiratif yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan penulis baik dalam menuntut ilmu, maupun dalam berbagai pengalaman hidup;
8. Sahabat bagai saudara yang telah menjadi keluarga dan wadah dalam mengembangkan diri di Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum UII, Muhamad Saleh, Yuniar Riza Hakiki, Fandi Nur, Ilham Wibowo, Danang Enggar, Addi Fauzani, Ibu Dian Kus Pratiwi, Bang Sadzali, Ashfa Azkia, Aulia Rachman, Mazdan Maftukha, Topik, Melani Aulia, Suha Qoriroh, dan seluruh Keluarga Besar PSHK, terima kasih atas kebaikan yang tak pernah putus;
9. Rekan kerja Penulis di Kementerian Agama RI, Bapak Baihaki Mukhtar, Ibu Anjar, Refa Ristyo Wijaya, Qurrota A'yuni, Perwita Utami Rizkia, Sujud Baitullah Yuwono, terima kasih untuk semangat yang tak pernah putus; serta
10. Adinda Retno Widiastuti, terima kasih untuk semuanya, kehadiranmu adalah hal yang sangat kusyukuri.

Akhir kata, penulis kembali menghaturkan terima kasih kepada seluruh pihak yang secara langsung atau tidak langsung berkontribusi atas karya sederhana ini, semoga dapat bermanfaat bagi khalayak pembaca sekalian. *Aamiin.*

*Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.*

Yogyakarta, 11 Juli 2022

**Dimas Firdausy Hunafa**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
MOTTO & PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
ABSTRAK .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Orisinalitas Penelitian .....	11
F. Kerangka Teori.....	18
G. Metode Penelitian.....	26
H. Sistematika Penulisan .....	31
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN DAN</b>	
<b>DESENTRALISASI DI BIDANG PENDIDIKAN.....</b>	<b>33</b>

A. Tinjauan Umum tentang Negara Kesatuan .....	33
1. Konsep Umum Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	33
2. Implikasi Penerapan Konsep Negara Kesatuan .....	38
B. Tinjauan Umum tentang Desentralisasi di Bidang Pendidikan .....	41
1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah.....	41
2. Desentralisasi Pendidikan .....	54
<b>BAB III ANALISIS URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN BERDASARKAN</b>	
<b>UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG PESANTREN DAN</b>	
<b>MODEL PENGATURAN URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN DI DAERAH</b>	
.....	<b>61</b>
A. Urusan Pendidikan Pesantren dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019	
tentang Pesantren .....	61
1. Gagasan Pengaturan Pendidikan Pesantren.....	61
2. Perbandingan Pengaturan Urusan Pendidikan oleh UU Sisdiknas dan UU	
Pesantren .....	67
3. Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Daerah Menurut UU Pesantren	
.....	74
B. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren oleh Daerah .....	81
1. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Daerah Istimewa	
Yogyakarta .....	82
2. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Provinsi Jawa Barat	
.....	86

3. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Kabupaten Purworejo .....	91
4. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Kabupaten Jombang .....	94
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>100</b>
A. Kesimpulan .....	100
B. Saran .....	102
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>105</b>



## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perbandingan Terhadap Penelitian Lain yang Terkait.....	14
Tabel 2 Perbandingan Pengaturan Pendidikan dalam UU Sisdiknas dan UU Pesantren.....	67



## ABSTRAK

Desentralisasi pendidikan sebagai implementasi otonomi daerah, menempatkan pemerintah daerah dan masyarakat pada posisi siap untuk menerima tanggung jawab tersebut. Lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (UU Pesantren) turut menyumbang konsep pendidikan berbasis pesantren di Indonesia, yang dalam UU *a quo*, urusan pendidikan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat, namun dalam hal tertentu pemerintah daerah memiliki peran dalam mengambil posisi penyelenggaraan fasilitasi pesantren. Namun demikian, peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan fasilitasi pesantren belum dijelaskan secara detail. Fokus kajian dalam penelitian ini diarahkan kepada penemuan konsep pengaturan urusan pendidikan pesantren di daerah, dengan melakukan analisa terhadap model-model daerah dalam mengatur fasilitasi pesantren. Kajian tersebut diformulasikan dalam 2 (dua) rumusan masalah yaitu, *pertama*, bagaimana UU Pesantren mengatur urusan pendidikan pesantren?; dan *kedua*, bagaimana model pengaturan urusan pendidikan pesantren oleh daerah?. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif dengan teknik pengumpulan data yaitu studi kepustakaan (*library research*), dan berbasis pada data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Metode pengumpulan data menggunakan teknik studi dokumen dan analisis data dengan deskriptif-kualitatif. Pendekatan yang digunakan ialah pendekatan yuridis dan pendekatan konseptual. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, urusan pendidikan pesantren dalam UU Pesantren diatur melalui tiga indikator, yaitu, indikator klasifikasi pendidikan, indikator kurikulum, dan indikator penjaminan mutu. *Kedua*, model pengaturan urusan pendidikan pesantren oleh daerah relatif memiliki kecenderungan pengaturan yang sama dengan berbasis pada kewenangan daerah untuk memfasilitasi pesantren dalam pemenuhan sarana dan prasarana, yang ditambah dengan menonjolkan muatan lokal masing-masing daerah.

**Kata Kunci:** Pesantren, Pemerintahan Daerah, Urusan Pendidikan

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

*The founding fathers* memilih Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik,<sup>1</sup> melalui perdebatan panjang dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI-PPKI). Ada dua kubu yang bersaing dalam proses ini, antara pihak yang menginginkan bentuk negara kesatuan yang dipelopori oleh M. Yamin dan kawan-kawan dan pihak yang menginginkan Indonesia sebagai negara yang berbentuk negara federal yang dipelopori oleh Moh. Hatta.<sup>2</sup>

Dalam *voting* yang diselenggarakan pada sidang Panitia Perancang Undang-Undang Dasar pada tanggal 11 Juli 1945, diperoleh hasil 17 responden setuju dengan bentuk negara kesatuan, dan 2 responden setuju dengan bentuk negara federal.<sup>3</sup> Dengan ditegukannya sebagai negara kesatuan, sistem yang

---

<sup>1</sup> Gagasan mengenai bentuk negara kesatuan sudah diformalkan sejak awal pembentukan Konstitusi Indonesia, bahkan tidak pernah di *utak-atik* saat dilakukan amandemen konstitusi Indonesia antara tahun 1999-2002. Komitmen untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan bahkan ditegaskan saat Panitia Adhoc I (PAH I) MPR saat melakukan amandemen, yang telah bersepakat bahwa dalam merubah UUD 1945: (i) tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (ii) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (iii) mempertegas sistem pemerintahan Presidensial; (iv) penjelasan UUD 1945 ditiadakan dan hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan dalam pasal-pasal; (v) perubahan dilakukan secara *addendum*. Suko Wiyono, H., *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia (Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif)*, (Jakarta: Faza Media, 2006), hlm. 47.

<sup>2</sup> Perdebatan Moh. Yamin dan Moh Hatta dapat dilihat dalam Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, cetakan kedua, (Jakarta:1971), hlm. 236-238.

<sup>3</sup> *Ibid.*

dijalankan ialah dengan sistem desentralisasi. Secara yuridis, peneguhan formal-konstitusional tentang negara kesatuan Republik Indonesia dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi, “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”.

Keberadaan dan kedudukan negara kesatuan dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (1), yakni, “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang*”. Dari kedua Pasal ini, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dilaksanakan berdasarkan konsep penyelenggaraan pemerintahan yang didesentralisasikan. Sementara didalamnya, terdapat sebuah struktur pemerintahan dengan tiga wilayah dimana masing-masing wilayah tersebut memiliki otonominya sendiri yang meliputi pemerintah pusat, provinsi, dan kota atau kabupaten.<sup>4</sup>

Konsekuensi dipilihnya negara kesatuan dengan sistem yang didesentralisasikan ini, dalam melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia dikepalai oleh seorang Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, yang dalam menjalankan tugasnya dibatasi oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar). Sementara, daerah-daerah menyelenggarakan

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 57.

pemerintahannya dipimpin oleh seorang kepala daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hal tersebut kemudian dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) yang menjelaskan, “*Pemerintahan Daerah Provinsi, daerah kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”. Otonomi daerah sebagaimana amanat konstitusi tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah (UU Pemda) yang telah diubah beberapa kali.<sup>5</sup>

Semangat otonomi daerah ini menurut Bagir Manan,<sup>6</sup> adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Di mana dalam mewujudkan kesejahteraan umum tentu akan dihadapkan dengan keadaan-keadaan yang berbeda dari setiap daerah dan mengikuti dinamika dari kebutuhan masyarakat daerah setempat.

Adanya otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, turut menimbulkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang salah satunya adalah hubungan kewenangan.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) telah mengalami beberapa kali perubahan. Saat ini, UU Pemda sebagian isinya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air. Selain itu, UU Pemda terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001), hlm. 3.

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 41. Dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan yang diotonomikan, timbul hubungan-hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, faktor yang menentukan hubungan (pemerintah)pusat dan (pemerintah) daerah dalam sebuah otonomi yaitu adanya hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah, dan hubungan pengawasan. Lihat dalam, Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, *Op.Cit.*, hlm. 37.

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan hubungan yang berkaitan dengan tatanan sistem rumah tangga daerah. Di mana hal tersebut akan mempengaruhi terhadap sejauh mana pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki wewenang untuk dapat menyelenggarakan dan melaksanakan setiap urusan-urusan pemerintahan. Dengan kata lain bahwa hubungan kewenangan ini menentukan bagaimana ruang lingkup urusan pemerintahan pusat maupun daerah.

Dasar adanya hubungan kewenangan ini adalah adanya penyerahan, pengakuan, ataupun adanya pembiaran dari suatu urusan sebagai urusan rumah tangga daerah. Adapun urusan tersebut, dalam UU Pemda diklasifikasikan menjadi tiga yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.<sup>8</sup>

Urusan pemerintahan absolut<sup>9</sup> adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan dari pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren<sup>10</sup> adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan urusan pemerintahan umum<sup>11</sup> meliputi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>10</sup> Lihat Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup> Lihat Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam hal kaitannya dengan urusan pemerintahan konkuren, pemerintah (pusat) menyerahkan sebagian urusan kepada daerah sebagai dasar dari penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>12</sup> Salah satu urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dalam urusan konkuren ini ialah salah satunya dalam bidang pendidikan,<sup>13</sup> di mana urusan pendidikan ini merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal tersebut berarti bahwa, kewenangan mengenai urusan bidang pendidikan dibagi antara kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, adanya ketentuan tersebut tentunya harus diselenggarakan dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip akuntabilitas, efisiensi, serta kepentingan nasional.<sup>14</sup>

Urusan pendidikan ini merupakan kewajiban pemerintah menjalankan amanat konstitusi yang luhur di mana dalam pembukaannya hak-hak warga negara atas pendidikan dasar dijamin dan diakui secara pasti. Melalui UUD 1945, bangsa Indonesia menyatakan cita-cita untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang mampu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, turut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Komitmen kebangsaan terhadap

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>14</sup> Danneta Leoni Andrea, "Penyelenggaraan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pendidikan", *Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren*, Volume 14 No. 24, (April-Mei 2020), hlm. 19.

pendidikan semakin diperkuat pada Era Reformasi melalui amandemen terhadap UUD 1945, sebagaimana termaktub dalam Pasal 31 UUD 1945 Amandemen ke-4.<sup>15</sup>

Pendidikan pada dasarnya adalah usaha sadar untuk menumbuhkembangkan potensi sumber daya manusia dengan cara mendorong dan memfasilitasi kegiatan belajar mereka. Secara detail, dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada Pasal 1 dijelaskan, bahwa pendidikan didefinisikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses belajar 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.<sup>16</sup>

Berkanaan dengan hal di atas, lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (UU Pesantren) pada 16 Oktober 2019 silam turut menyumbang paradigma pendidikan Indonesia yang berbasis dan bertumpu pada

---

<sup>15</sup> Adapun nomenklatur Pasal 31 UUD 1945 ialah sebagai berikut: (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 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.

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

pesantren. Memang, jika dibaca dalam pasal dan ayatnya, Undang-Undang (UU) ini pada dasarnya mengatur terkait urusan pendidikan pesantren.

Dalam UU *a quo*, tidak hanya kewenangan pemerintah pusat saja yang diatur, ternyata pemerintah daerah juga diberikan keleluasaan kewenangan untuk menyelenggarakan salah satunya tentang fasilitasi pesantren.<sup>17</sup> Melalui beberapa kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan fasilitasi pesantren tersebut, terdapat diskursus terkait bagaimana skema penyelenggaraan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yakni sejauh mana daerah diberikan keleluasaan oleh UU *a quo* dalam menyelenggarakan fasilitasi pesantren ini.

Pada dasarnya, UU Pesantren tidak memberikan keterangan lebih lanjut tentang bagaimana peran pemerintah daerah dalam menyelenggarakan fasilitasi pesantren. Hanya secara eksplisit diatur dalam UU Pesantren bahwa pemerintah daerah dapat menyelenggarakan fasilitasi pesantren sesuai kewenangannya. Melalui celah tersebut, beberapa daerah merespon dengan mengeluarkan produk hukum peraturan daerah. Namun demikian, apakah yang diatur lebih lanjut dalam peraturan daerah tersebut masih sejalan dengan *frame* atau bingkai yang dibangun dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Pesantren?

---

<sup>17</sup> Dalam Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren 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”.

Bagaimana pengaturan pesantren khususnya yang berkaitan dengan pendidikan pesantren oleh pemerintah pusat dan daerah? Bagaimana model pengaturan oleh setiap daerah terkait dengan penyelenggaraan urusan pendidikan? Hal ini menjadi penting untuk dijawab, karena pada dasarnya, norma ini merupakan norma baru yang diatur di dalam sebuah UU sektoral. Untuk menjawab hal di atas, studi dalam kaitan ini dilakukan terhadap peraturan-peraturan daerah yang dibentuk berdasarkan tindak lanjut dari UU Pesantren.

Pada sisinya yang lain, dalam konteks penyelenggaraan urusan pendidikan pesantren ini, dalam pengertian yang terminologis pesantren merupakan konsep pendidikan yang berbasis Agama Islam, dengan kata lain fasilitasi pesantren dalam UU Pesantren memberikan afirmasi terhadap Agama Islam dengan memberikan fasilitas yang lebih daripada agama lain. Dalam hal ini, keikutsertaan pemerintah daerah dalam memfasilitasi pesantren.

Di Indonesia terdapat lima agama lain yang juga diakui secara konstitusional dan memiliki penganutnya masing-masing. Agama-agama ini antara lain; Kristen, Katolik, Budha, Hindu, dan Konghucu. Dengan adanya afirmasi melalui formulasi hukum ini sangat mungkin menimbulkan “kecemburuan” terhadap agama-agama yang sejatinya di dalam agama tersebut juga memiliki lembaga pendidikan “semacam” pesantren. Agama Hindu memiliki lembaga pendidikan Pasraman, Agama Budha memiliki lembaga pendidikan setingkat perguruan tinggi yang berbasis agama budha yakni kertarajasa, Agama Konghucu memiliki Lembaga Pendidikan Sekolah Minggu, Katolik memiliki

Lembaga Pendidikan Seminari, pun tak menutup kemungkinan agama Kristen memiliki lembaga pendidikan Agama yang serupa. Kemudian yang menjadi persoalan selanjutnya ialah apakah pada lembaga-lembaga seperti disebutkan diatas diakui sebagai pendidikan khas pesantren? bagaimana hukum Indonesia dapat menjangkau hal yang demikian?

Uraian sebagaimana permasalahan di atas menjadi menarik untuk diteiti lebih lanjut. Penelitian ini mencoba melakukan kajian terhadap fenomena penyelenggaraan pendidikan pesantren dalam konteks harmonisasi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sejauh apa batasan-batasan penyelenggaraan pendidikan pesantren menurut UU Pesantren direspon oleh daerah.

Studi ini juga mengkaji produk hukum daerah berdasarkan tindak lanjut dari UU Pesantren dengan mengambil *sample* beberapa daerah yang telah membentuk peraturan daerah yang mengatur urusan pendidikan pesantren. Sehingga dapat diketahui secara tegas dan jelas bagaimana ruang lingkup kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta politik hukum daerah dalam mengelola dan menyelenggarakan Pendidikan Pesantren dalam konsep fasilitasi pesantren. Untuk itu, penulis melakukan penelitian lebih lanjut terhadap permasalahan di atas dalam bentuk tesis dengan judul **PENGATURAN URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN OLEH PEMERINTAH DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG PESANTREN.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren mengatur urusan pendidikan pesantren?
2. Bagaimana model pengaturan urusan pendidikan pesantren oleh daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan 2 (dua) rumusan masalah di atas, terdapat 2 (dua) tujuan penelitian, yaitu:

1. Untuk mengetahui urusan pendidikan pesantren Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.
2. Untuk menjabarkan model pengaturan urusan pendidikan pesantren oleh daerah.

## **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, yang penulis kelompokkan menjadi dua:

1. Secara Teoretis
  - a. Sebagai usaha mengembangkan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan hukum pemerintahan daerah khususnya terhadap permasalahan

kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan pesantren yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

- b. Jika dianggap layak, penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu referensi terhadap peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang serupa.

## 2. Secara praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman bagi masyarakat luas tentang kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan pesantren menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi penulis bagi instansi Kementerian Agama, harapannya dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan atau perumusan kebijakan. Sebab kajian dalam penelitian memiliki irisan permasalahan dengan tugas dan fungsi Kementerian Agama.

## **E. Orisinalitas Penelitian**

Tema penelitian dengan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, sepanjang tinjauan dan pengamatan penulis, belum pernah diteliti secara khusus dan mendalam oleh para penstudi hukum dalam bentuk tesis, terkhusus di Universitas Islam Indonesia. Hal ini kemungkinan dilatarbelakangi dua hal,

*pertama*, objek kajian dalam hal ini ialah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang relatif baru sebagaimana diundangkan pada 16 Oktober 2019. *Kedua*, tema yang diangkat belum cukup populer di kalangan penstudi ilmu hukum ketatanegaraan, irisan antara objek kajian pada bidang agama dengan fokus kajian ilmu hukum tatanegara sangatlah tipis.

Penegasan tentang orisinalitas penelitian penting dilakukan untuk menghindari pengulangan (duplikasi) kajian dengan sebuah tema dengan fokus studi yang sama.<sup>18</sup> Kajian-kajian mengenai pengaturan urusan agama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesungguhnya masih sedikit yang mengambil tema penelitian ini, sebab pendidikan pesantren menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren turut memberikan mandat kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakannya. Sehingga muncul ketidakjelasan pembagian urusan pendidikan pesantren yang diselenggarakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penelitian ini secara khusus mengkaji pengaturan urusan pendidikan pesantren dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan fokus kajian menganalisis secara khusus Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Sejauh ini,

---

<sup>18</sup> Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018), hlm. 1-2.

penulis belum menemukan penstudi yang melakukannya. Oleh karenanya, penegasan tentang orisinalitas ini adalah dalam rangka menghindari penelitian dengan pokok bahasan yang sama dan terjadinya duplikasi. Karena duplikasi dan pengulangan penelitian tidak akan menjadikan penelitian ini bermanfaat melainkan justru melanggar perundang-undangan serta etika akademis.<sup>19</sup>

Penulis juga telah melakukan penelusuran di literatur Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mengetahui apakah pokok masalah yang dikaji pernah di teliti oleh peneliti lain atau belum. Selain itu penulis telah mengumpulkan, menelaah pelbagai data melalui media internet yang pada akhirnya memperoleh kesimpulan bahwa pokok masalah yang dikaji dalam proposal tesis ini belum diteliti secara khusus dan detail. Namun, ditemukan beberapa penelitian yang terkait dengan penelitian ini ialah sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Perbandingan Terhadap Penelitian Lain yang Terkait**

<b>No.</b>	<b>Nama</b>	<b>Perbandingan Pokok Bahasan</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
1.	Murdoko (2018)	Penelitian yang dilakukan oleh Beliau ialah tentang “ <i>substansi dan Pelaksanaan Peraturan daerah Bernilai Agama di aceh</i> ”	Dalam penelitiannya, dapat ditarik substansi yang dikemukakan, <i>Pertama, qanun</i> harus

<sup>19</sup> Dikutip dari lembar orisinalitas tesis Despan Heryansyah, Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi), Tesis (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Huku Universitas Islam Indonesia, 2016), hlm. 11.

		<p><i>dan Provinsi Bali</i>". Penelitian ini merupakan disertasi beliau di Universitas Islam Indonesia. penelitian ini mengkaji mengenai Peraturan Daerah yang bernuansa agama pada sistem hukum di Indonesia. sesungguhnya tidak terdapat persinggungan yang cukup signifikan dengan tesis ini, hanya saja topik yang diangkat oleh Beliau dengan penulis memiliki sedikit keterkaitan yakni pada konteks agama yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah melalui Peraturan Daerah yang bernuansa agama. Sementara peneliti lebih memfokuskan pada kajian terhadap urusan Pendidikan Pesantren yang termasuk dalam klasifikasi agama diselenggarakan oleh pemerintah daerah.</p>	<p>harmonis dengan peraturan perundang-undangan nasional karena Aceh merupakan bagian dari NKRI yang mendasarkan pada Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika. <i>Kedua</i>, faktor utama yang menjadi dasar Provinsi Bali membentuk dan melaksanakan peraturan daerah bernilai agama, ialah untuk menampung kondisi khusus daerah. Kondisi khusus tersebut, diterjemahkan oleh Pemda Bali pada aspek agama dan budaya Hindu yang harus dijaga eksistensinya di tengah arus modernisasi. Selain itu, disebabkan adanya kebutuhan untuk memiliki politik identitas yang khas sebagai reaksi tertekannya identitas ke-Bali-an yang pada era orde baru tidak mungkin dimunculkan. Hal lainnya, ialah karena pragmatisme dan pencitraan kekuasaan. <i>Ketiga</i>, idealitas substansi dan pelaksanaannya, maka dapat didasarkan pada konsep eklektisisme hukum, yaitu dengan hanya memasukan materi nilai-nilai universal dalam ajaran agama dan budaya pada masing-masing daerah, seperti nilai keadilan, persatuan, dan musyawarah. Adapun pelaksanaan perda bernilai</p>
--	--	---	--

			agama, dapat dilaksanakan dengan menggunakan lima parameter pelevelan pemberlakuan perda yang dari kelimanya memiliki dimensi pemberlakuan berbeda bagi masyarakat di dua daerah tersebut.
2.	Murjani (2020)	<p>Penelitian dalam bentuk disertasi ini berjudul “<i>Harmonisasi dan Pembatasan Kewenangan Mengatur Peraturan Daerah Bernuansa Agama dalam Sistem Otonomi Daerah: Tinjauan Paradigma Ilmu Hukum Tata Negara Profetik</i>”. Pada prinsipnya, penelitian yang dilakukan oleh beliau hampir mirip dengan penelitian yang dilakukan oleh Bapak Murdoko, hanya saja Beliau menggunakan objek penelitian yang lebih luas dengan mengkaji Peraturan-Peraturan Daerah yang bernuansa agama secara umum, tidak terbatas Peraturan Daerah yang berbasis agama Islam saja. selain itu, Penelitian yang dilakukan oleh Bapak Murjani ini menggunakan konsepsi teori hukum profetik sebagai bahan analisisnya.</p> <p>Tentu saja, penelitian ini memiliki perbedaan dengan tesis penulis. Dari segi objek kajian dan pendekatan analisis yang jauh berbeda dalam tesis ini.</p>	<p>Penelitian ini berhasil menarik kesimpulan, <i>pertama</i>, dalam pandangan paradigma ilmu hukum tata negara profetik, konsep pembentukan peraturan daerah yang bernuansa agama memiliki karakteristik yang fundamental berupa keseimbangan antara paradigma <i>teosentris</i> dan <i>antroposentris</i>.</p> <p><i>Kedua</i>, penelitian ini berhasil memberikan klasterisasi terhadap peraturan daerah yang dapat dibentuk kedepan, (i) peraturan daerah yang bertujuan untuk melindungi agama dalam makna “membangun” eksistensi agama nantinya akan lebih banyak berkaitan dengan jaminan serta pelestarian tradisi keagamaan yang sudah melekat pada masyarakat di daerah tersebut; (ii) peraturan daerah yang bertujuan untuk melindungi jiwa, nantinya lebih banyak berkaitan dengan kesejahteraan, kelayakan, keamanan, kenyamanan, dan ketentraman hidup; (iii)</p>

			peraturan daerah yang bertujuan untuk melindungi akal akan lebih banyak bersinggungan dengan ranah pendidikan dan kebudayaan (iv) peraturan daerah yang bertujuan untuk melindungi keturunan akan bersinggungan dengan masalah-masalah moral dan penyakit masyarakat; dan (iv) peraturan daerah yang bertujuan untuk melindungi harta akan lebih banyak mengatur mengenai peningkatan kesejahteraan ekonomi.
3.	Muntoha (2008)	Persinggungan penelitian ini dengan tesis penulis ialah mengenai objek kajian berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hanya saja beliau lebih menekankan objek kajian pada peraturan daerah yang bernuansa agama atau syariah. Sementara pada objek kajian penulis lebih menekankan pada norma pengaturan urusan Pendidikan Pesantren agama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan mengkhhususkan objek kajian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.	Penelitian ini merupakan disertasi Beliau di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implikasi dari penerapan syari'at Islam di beberapa daerah adalah munculnya tuntutan dari daerah daerah lain yang juga ikut mengesahkan beberapa peraturan daerah berbasis syaria.
4.	Dedi Kusuma Habibie (2016)	Penelitian dalam bentuk tesis ini berjudul, "Desentralisasi dan otonomi Pendidikan Dasar dalam Sistem Pendidikan Nasional (Analisis Isi UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional PP No. 17 Tahun 2010 dan PP No. 66 Tahun 2010)". Persinggungan Penelitian ini dengan Penelitian yang dilakukan	Dalam penelitiannya, Beliau berhasil menjawab permasalahan bahwa penyelenggaraan pendidikan dasar dilaksanakan dngan prinsip desentralisasi dan otonomi, namun yang menjadi catatan adalah terkait dengan

		<p>oleh Penulis ialah tentang topik pembahasan seputar Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam bidang Pendidikan. Penelitian yang dilakukan oleh Beliau melihat konsep penyelenggaraan Pendidikan Dasar dalam Sistem Pendidikan Nasional Indonesia dengan melakukan Analisa terhadap UU Sisdiknas, PP No 17 Tahun 2010 dan PP No. 6 Tahun 2010. Sedangkan fokus penelitian penulis memotret konsep penyelenggaraan pendidikan berbasis pesantren yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.</p>	<p>penyelenggaraan pendidikan dasar pemerintah daerah dan masyarakat telah diakui perannya, namun pemerintah masih setengah hati mengakuinya, hal ini berimplikasi pada pembagian urusan dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang terbatas. selain itu berbagai aspek desentralisasi pendidikan yang mencakup system pembelajaran, manajemen personalia, perencanaan dan struktur serta sumber daya yang muat di dalam perundangan tersebut perlu menambah gagasan yang memuat nilai-nilai efisien dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan. Kemudian terkait otonomi penyelenggaraan pendidikan dasar perlunya merumuskan berbagai kebijakan yang dapat menumbuhkan lingkungan-lingkungan pendidikan secara mikro dengan menerapkan strategi pendayagunaan sumber data pendidikan pada tataran mikro.</p>
5.	Chairunnisa Dwi Puspitasari (2018)	<p>Kajian dalam skripsi berjudul “Kewenangan Daerah di Bidang Pendidikan Pasca Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 di Provinsi Riau” ini membahas mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam bidang pendidikan pasca</p>	<p>Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini ialah, bahwa pasca ditetapkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Provinsi Riau turut</p>

		berlakunya Pemda. Hal ini memiliki keterkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh Penulis dalam hal kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pendidikan. Namun, penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis dari sisi objek kajian dan permasalahan yang diangkat. Penelitian Penulis lebih menekankan pada tema kajian urusan pendidikan pendidikan pesantren, sedangkan fokus penelitian ini mengenai penyelenggaraan pendidikan Pemda, khususnya di Provinsi Riau.	mengimplementasikan UU tersebut dengan mengalihkan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yaitu SMA dan SMK, yakni terdapat pemindahan kewenangan dari Kabupaten/kota ke Provinsi.
--	--	---	--

Sumber: Berbagai literatur, diolah oleh penulis, 2022.

Dari beberapa penelitian yang berhasil penulis himpun di atas, tidak terdapat kesamaan yang substansial antara penelitian tersebut dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Oleh karena itu, penulis berkeyakinan bahwa penelitian ini bersifat orisinal dan belum pernah diteliti sebelumnya.

## **F. Kerangka Teori**

Kerangka pemikiran teori merupakan landasan dalam usaha mengupas permasalahan yang akan diteliti. Hal ini dibutuhkan agar penelitian tidak keluar jauh dari objek penelitian yang akan dilakukan. Adapun, kerangka teori yang digunakan antara lain:

## 1. Konsep Negara Kesatuan

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Sri Soemantri berpendapat bahwa sebaiknya menggunakan kata negara kesatuan sebagai bentuk negara, dan republik serta monarki sebagai bentuk pemerintahan. Pemakaian “bentuk” itu kadang kala dihubungkan dengan pengertian kesatuan dan federasi, sedangkan dalam hal lain pemakaian itu ditujukan kepada pengertian republik. Untuk mencegah terjadinya salah pengertian maka perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah bentuk yang ditujukan kepada pengertian republik, sedangkan istilah “susunan” ditujukan kepada pengertian kesatuan atau federasi.<sup>20</sup>

Suatu negara dikatakan oleh Van Apeldorn sebagai negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat. Provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat, yang provinsi-provinsi itu tidak memiliki hak untuk mandiri. Soehino menyebutkan negara kesatuan disebut sebagai negara unitaris. Ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya tidak ada negara dalam negara.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah: dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, (Semarang: Unissula Press, 2019), hlm. 8

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 9.

CF Strong menjelaskan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. (*the essence of a unitary state that the sovereignty is undivided, or in other word that the power of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state doen not admint of any other law-making body than the central one*). Dengan demikian, negara kesatuan adalah negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif pusat/nasional. Pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah, jadi kedaulatannya baik ke luar maupun ke dalam sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat.<sup>22</sup> Adapun negara kesatuan mempunyai ciri-ciri:<sup>23</sup>

- 1) Kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah pusat.
- 2) Penyerahan suatu kekuasaan atau kewenangan kepada suatu pemerintahan lokal hanya dapat dilaksanakan atas kuasa undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif nasional.
- 3) Tidak ada satuan yang lebih rendah yang mempunyai sifat *staat* / negara.

Terkait bentuk negara kesatuan oleh konstitusi “dikunci” dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945, “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Berdasarkan catatan sejarah, penentuan pembatasan perubahan bentuk NKRI yang kemudian pasca

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 9.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 10.

perubahan dicantumkan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 telah ditentukan sebelumnya dalam ‘Kesepakatan Dasar’ yang disusun oleh Panitia Ad Hoc I pada saat proses pembahasan perubahan UUD 1945 dan isi dari kesepakatan dasar yang disepakati tersebut:<sup>24</sup>

- 1) Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
  - 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
  - 4) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh);
  - 5) Melakukan perubahan dengan cara *adendeum*
- Penerapan negara kesatuan membawa implikasi pada komitmen

Indonesia untuk tetap mempertahankan nilai-nilai kesatuan, guna hidup saling berdampingan, serta menjalani kehidupan bermasyarakat yang majemuk dan pluralisme.

## 2. Desentralisasi Pendidikan

Menurut Koesoemahatmadja sebagaimana dikutip I Nyoman S berpendapat bahwa dalam perkembangannya, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).<sup>25</sup> Otonomi daerah mengandung arti bahwa daerah diberikan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri.

---

<sup>24</sup> Cipto Prayitno, “Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif *Constitution Making*”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 4 (Desember, 2018), hlm. 736. Lihat <https://doi.org/10.31078/jk1543>

<sup>25</sup> I Nyoman S, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Citra Utama, 2005), hlm. 39.

Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan masyarakat. Otonomi Daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi yang terbaik yang dimilikinya secara optimal. Untuk mewujudkan keadaan tersebut berlaku proposisi bahwa pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan, kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam perspektif keutuhan negara-bangsa. Bukan sebaliknya, yaitu proposisi bahwa seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat, kecuali untuk persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah.<sup>26</sup>

Dapat dipahami bahwa terdapat hubungan kausalitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adapun, Bagir Manan telah memberikan garis-garis hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, bahwasanya mekanisme hubungan pemerintah pusat dan daerah di bidang otonomi harus tercermin dalam sistem rumah tangga daerah sebagai berikut:<sup>27</sup> *pertama*, harus menjamin keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah baik di dalam bidang pengaturan maupun pengurusan urusan rumah tangga daerah. *Kedua*, pada dasarnya

---

<sup>26</sup> Faisal H. Basri, *Otonomi atau Federalisme*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Harapan, 2000), hlm. 160.

<sup>27</sup> Bagir Manan, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 171-172.

urusan rumah tangga daerah bersifat asli, bukan sesuatu yang diserahkan oleh satuan pemerintahan tingkat lebih atas. Jadi pemerintah daerahlah yang berinisiatif dan mengembangkan urusannya sendiri, bukan menunggu penyerahan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya.

*Ketiga*, sistem rumah tangga daerah harus ditujukan terutama untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial. Dengan kata lain, isi urusan rumah tangga daerah harus terutama pada bidang pelayanan keentingan umum. *Keempat*, ada tempat bagi pemerintah pusat untuk mempengaruhi rumah tangga daerah demi penjaminan pemerataan keadilan dan kesejahteraan sosial dan penentuan isi rumah tangga daerah yang baru. Hal ini terkait dengan fungsi pemerataan yang hanya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak mampu melakukan fungsi ini karena ruang lingkungannya yang hanya sebatas daerah yurudiksinya.

Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah sering disamakan dengan desentralisasi, walaupun secara teritis sesungguhnya kedua hal ini berbeda, namun dalam praktiknya

sulit dipisahkan.<sup>28</sup> Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi daerah menyangkut hak yang mengikuti. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pernah mendefinisikan desentralisasi sebagai wewenang dari pemerintah pusat yang berada di ibukota, melalui cara dekonsentrasi antara lain pendelegasian kepada pejabat di bawahnya maupun pendelegasian kepada pemerintah atau perwakilan daerah, sdang otonomi daerah sebagai salah satu wujud desentralisasi, adalah kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.<sup>29</sup>

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan konkuen. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi: Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; Moneter dan fiskal nasional; dan Agama. Kewenangan atas keenam urusan absolut ini sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk menentukan

---

<sup>28</sup> Tim PSHK FH UII, *Pilkada Pasca Reformasi Dinamika, Permasalahan, dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021), hlm. 30

<sup>29</sup> *Ibid.*

berbagai kebijakan atas keenam urusan absolut kecuali mendapat pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat.

Kewenangan yang dimiliki secara otonom oleh pemerintah daerah termasuk ke dalam urusan pemerintahan konkuren. Terdapat 2 (dua) macam urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.<sup>30</sup> Urusan pemerintahan wajib merupakan urusan pemerintah yang berkaitan dengan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.<sup>31</sup> Sedangkan, urusan pemerintahan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang tidak wajib diselenggarakan dan menjadi pilihan bagi pemerintahan daerah untuk menyelenggarakannya atau tidak.

UU Pemda telah menempatkan urusan pemerintahan bidang pendidikan sebagai salah satu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. UU Pemda juga menempatkan urusan pemerintahan bidang pendidikan sebagai urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib. Implikasinya, urusan pemerintahan bidang pendidikan menjadi prioritas yang harus dilaksanakan oleh pemerintahan daerah. Namun, tidak semua urusan pemerintahan bidang pendidikan diserahkan kepada pemerintah daerah.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Lihat Pasal 11 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>31</sup> Lihat Pasal 11 ayat (2) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>32</sup> Lihat Lampiran UU nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *juridis normatif*. Penelitian semacam ini mengacu pada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan sebagai objek kajiannya. Kajian ini nantinya secara khusus akan menganalisa Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan. Apakah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren termasuk dalam urusan agama yang sejatinya urusan agama merupakan urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan sepenuhnya pemerintah pusat. Kemudian penelitian ini akan melihat sejauh mana bentuk pengaturan urusan Pendidikan Pesantren diselenggarakan oleh pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### **2. Batasan Kajian**

Batasan kajian ini dianggap perlu untuk membingkai pokok penelitian dalam tesis ini, hal ini dilakukan agar pembahasan tidak terlalu melebar dari topik penelitian, mengingat objek pembahasan dalam penelitian ini sangat erat kaitannya dengan berbagai peraturan tentang penyelenggaraan pemerintahan yang sangat luas, mulai dari keuangan, legislatif, kelembagaan, kewenangan, pengawasan, pengangkatan/pemberhentian, dan lain-lain.

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan pengaturan ialah kegiatan mengatur suatu objek yang kemudian ditungkan dalam sebuah naskah dengan cara ditetapkan oleh pejabat terkait dan mengikat secara umum. menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ungkapan pengaturan berasal dari kata atur, sementara pengaturan merupakan dari kata atur itu sendiri memiliki makna terkait dengan proses, cara, dan perbuatan untuk mengatur.<sup>33</sup>

Pengaturan itu sendiri dihubungkan dengan urusan Pendidikan Pesantren sebagai suatu kegiatan untuk mengatur suatu norma yang berkaitan dengan Pendidikan Pesantren dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian, pengaturan urusan Pendidikan Pesantren yang dimaksud disini ialah pengaturan norma atau dalam istilah hukum ialah kegiatan “legislasi”. Dengan demikian, penelitian ini akan mengungkapkan makna pengaturan urusan Pendidikan Pesantren yang diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan objek penelitian ialah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Pesantren. Pada intinya, Penelitian ini berusaha untuk mengungkapkan sejauh mana urusan Pendidikan Pesantren diatur dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan khususnya pemerintah daerah, dengan fokus Analisa pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

---

<sup>33</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 316.

### 3. Sumber Data

Sumber data terdiri dari data primer dan data sekunder. Dalam hal data sekunder dapat dibagi menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang diuraikan lebih lanjut dibawah ini:

#### a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) 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 Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan
- 3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren;

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu Bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari: Buku; Jurnal; Artikel; Literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

#### c. Bahan Hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu:

- 1) Ensiklopedia; dan

2) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu melakukan pengumpulan informasi dan data secara mendalam melalui berbagai literatur berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi pemerintahan, serta *website* resmi untuk mendapatkan jawaban dan landasan teori mengenai masalah yang akan diteliti.

Data-data yang terkumpul akan ditelaah, dikaji serta dibahas untuk dilakukan perbandingan antar objek yang diteliti sehingga dapat ditarik kesimpulan. Kemudian, dari hasil pengamatan data-data ini akan disajikan dalam bentuk deskriptif-kualitatif.

#### **5. Obyek Penelitian**

Sesuai dalam judul, yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah pengaturan urusan Pendidikan Pesantren dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengaturan Pendidikan Pesantren akan meninjau Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

#### **6. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Pendekatan perundang-undangan, dimaksudkan untuk mengkaji perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam bidang agama.

- b. Pendekatan konseptual, yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum. Beranjak dari pemahaman terhadap teori, asas, doktrin yang ada maka dapat membimbing penulis untuk dapat mengaitkan antara oraktik yang ada dengan teoriu yang relevan dengan penelitian. Selanjutnya, penulis dapat menganalisa dalam rangka mencari kebenaran atas suatu permasalahan hukum yang diteliti.

## **7. Pengolahan dan Analisis Data**

Setelah bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan non-hukum berhasil dikumpulkan, selanjutnya dilakukan Analisa data dengan model induktif. Analisis hasil dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisis bahan-bahan hukum lalu dideskripsikan secara kualitatif dengan pola induktif, yakni berangkat dari hal-hal yang bersifat khusus lalu kemudian ditarik kesimpulan secara umum guna menghasilkan jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan. Tahapan analisis bahan-bahan hukum yang pertama-tama dilakukan adalah menginventaris bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan topik dan permasalahan penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian dianalisa untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini.

Untuk metode wawancara, terlebih dahulu dilakukan transkrip mengenai pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan kepada informan. Transkrip ini berisi mengenai pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan langsung dengan topik yang

dibahas dalam topik penelitian dalam bentuk matriks. Kemudian setelah memperoleh hasil yang diharapkan berdasarkan proses wawancara, penulis melakukan proses reduksi data yaitu, pemilihan, pemusatan perhatian, dan pengabstraksian berdasarkan kebutuhan untuk menjawab permasalahan. Hasil abstraksi tersebut kemudian disajikan dalam bentuk uraian deskriptif kemudian ditarik kesimpulan.

## **H. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisionalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan teori tentang Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah atau Desentralisasi di Bidang Pendidikan.

Bab III Penyajian data dan analisis, merupakan bab yang memuat penyajian serta pemaparan analisis penelitian urusan pendidikan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pendidikan pesantren Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, dan menjabarkan model pengaturan urusan pendidikan pesantren oleh daerah.

Bab IV Penutup, merupakan bab yang memuat kesimpulan dari hasil penelitian dan disertai dengan saran sebagai rekomendasi dari hasil penelitian.



## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN DAN DESENTRALISASI DI BIDANG PENDIDIKAN**

#### **A. Tinjauan Umum tentang Negara Kesatuan**

##### **1. Konsep Umum Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Dalam penggunaan sehari-hari juga berdasarkan berbagai literatur, konsep bentuk negara (*staats-vorm*) seringkali dipercampurkan dengan konsep bentuk pemerintahan (*regerings-vorm*). Perumusan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan, “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Jimly Asshiddiqie menguraikan bahwa dari kalimat ini tergambar bahwa *the founding fathers* Indonesia begitu menekankan pentingnya konsepsi negara kesatuan sebagai definisi hakiki negara Indonesia (hakikat negara Indonesia). Kemudian, dituliskan dalam konstitusi bahwa bentuk dari negara kesatuan Indonesia itu adalah republik. Sehingga, jelaslah bahwa konsep bentuk negara yang diartikan di sini adalah republik yang merupakan pilihan lain dari kerajaan (*monarki*) yang telah ditolak oleh para anggota BPUPKI mengenai kemungkinan penerapannya untuk Indonesia modern.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 209.

Mengenai bentuk negara (*staats-vormen*), terdapat beberapa pilihan, yaitu (a) bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), (b) bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*), atau (c) bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*).<sup>35</sup>

Negara kesatuan adalah negara yang hanya terdiri atas satu negara, tidak tersusun dari beberapa negara, sehingga tidak terdapat istilah negara di dalam negara. Hal ini juga berarti menjadikan negara kesatuan hanya memiliki satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, dalam hal menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di level daerah-daerah. Menurut Soehino, hal tersebut berbeda dengan negara federasi yakni negara yang bersusunan jamak, yang tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-Undang Dasar atau konstitusi sendiri, akan tetapi, oleh karena sesuatu kepentingan, kemudian negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif.<sup>36</sup>

Jika diperbandingkan dengan Negara Islam, khutbah Nabi Muhammad SAW yang pertama kali menurut para ahli sejarah politik dinyatakan sebagai Proklamasi Lahirnya Negara Islam, karena dalam khutbahnya itu Nabi telah

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 211.

<sup>36</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 224.

menetapkan dasar negara, yaitu taqwa. Hal tersebut berarti taqwa kepada Allah SWT ialah harus berjalan di atas garis Allah, dan oleh karenanya politik negara sebagaimana disatir oleh A. Hasjmy, harus berdasarkan atas: 1) *al-'adalah al-insaniyah* (perikemanusiaan); 2) *al-syra* (permusyawaratan); 3) *al-wahdah al-islamiyah* (persatuan Islam); dan 4) *al-ukhuwah al-islamiyah* (persaudaraan Islam).<sup>37</sup> Nilai persatuan menjadi penting dalam sebuah negara.

Pada dasarnya, bentuk negara berkenaan dengan kekuasaan tertinggi di suatu negara yakni kedaulatan. Kedaulatan adalah esensi paling penting dalam menjalankan negara dan pemerintahan. Teori kedaulatan yang mahsyur sampai sekarang, antara lain a) teori kedaulatan Tuhan yang menganggap kekuasaan tertinggi berasal dari Tuhan (teori ini dikembangkan oleh Agustinus dan Thomas Aquinas), b) teori kedaulatan rakyat yaitu paham kekuasaan berasal dari rakyat (dikembangkan oleh Johannes Althusius, Montesque, dan Jhon Locke), c) teori kedaulatan negara yaitu teori kedaulatan tertinggi ada pada pemimpin negara yang melekat sejak negara itu ada (dikembangkan oleh Paul Laband dan George Jelinek), dan d) teori kedaulatan hukum yaitu teori kedaulatan dimana kekuasaan dijalankan oleh pemimpin negara berdasarkan atas hukum dan yang berdaulat adalah hukum (dikembangkan oleh Hugo De Groot, Krabbe, dan Immanuel Kant).<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Muntoha, *Fiqh Siyash: Doktrin, Sejarah, dan Pemikiran Islam tentang Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 1998), hlm. 33-34.

<sup>38</sup> *Ibid.*

Negara kesatuan merupakan sebuah negara yang diperintah sebagai satu kesatuan. Kekuasaan politik pemerintah dalam negara kesatuan dapat dialihkan ke tingkat yang lebih rendah yang dipilih rakyat setempat, misalnya gubernur atau walikota, tetapi pemerintah pusat memiliki hak untuk mencabut pejabat-pejabat tersebut. Hal ini berbeda dengan negara federasi, di mana setiap negara bagian memiliki kekuasaan sendiri yang tidak dapat dicabut pemerintah federal.<sup>39</sup>

Menurut C.F Strong, ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan ialah: pertama, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan kedua, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. Kekuasaan pemerintah dalam suatu negara yang berbentuk kesatuan dapat diselenggarakan dengan cara terhimpun/ditumpuk (*gathered*) secara sentralisasi (*centralized*), sehingga segala urusan dalam negara terletak di tangan pemerintah pusat (*central government*), dan semua kewenangan pemerintah dilakukan oleh satu pusat pemerintahan (*single centralized government*), atau oleh pusat bersama-sama dengan organnya yang berada/dipencarkan di daerah-daerah. Pemencaran organ-organ yang menjalankan kewenangan pemerintah pusat di daerah-daerah seperti itu, menurut Bagir Manan dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met de deconcentratie*), di mana semua kewenangan

---

<sup>39</sup> Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7 No. 1, (Juni, 2015), hlm. 58

menyelenggarakan pemerintahan daerah, termasuk kewenangan organ-organ dalam membentuk peraturan perundang-undangan didasarkan atau sangat tergantung pada pemerintah (pusat).<sup>40</sup>

Negara kesatuan merupakan negara yang pemerintah pusat atau nasional memegang kedudukan tertinggi, dan memiliki kekuasaan penuh dalam pemerintahan sehari-hari. Tidak ada bidang kegiatan pemerintah yang diserahkan konstitusi kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil (dalam hal ini, daerah atau provinsi). Menurut negara Kesatuan, pemerintah pusat (nasional) bisa melimpahkan banyak tugas (melimpahkan wewenang) kepada kota-kota, kabupaten- kabupaten, atau satuan-satuan pemerintahan lokal. Namun, pelimpahan wewenang ini hanya diatur oleh undang-undang (UU) yang dibuat parlemen pusat (di Indonesia DPR-RI), bukan diatur di dalam konstitusi (di Indonesia UUD 1945), di mana pelimpahan wewenang tersebut bisa saja ditarik sewaktu-waktu.<sup>41</sup>

Mohammad Fajrul Falaakh menteorisasi hubungan pusat-daerah, dalam hal isu kekuasaan berdaulat ada di pusat (negara). Antara lain: 1) negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik yang menganut konsep distribusi kekuasaan (*division of power*) secara territorial; 2) bentuk negara kesatuan tidak dapat diubah; 3) wilayah NKRI (*state's territory*) ditetapkan dalam UU berdasarkan konsep/prinsip negara kepulauan yang berciri

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 58.

<sup>41</sup> *Ibid*.

nusantara; 4) pemerintah berstruktur majemuk; 5) NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi yang diatur dengan UU; 6) daerah-daerah merupakan unsur inheren NKRI; dan 7) tidak ada daerah yang bersifat *staat* (negara), yaitu daerah tidak memiliki *original power* seperti negara bagian di negara federal.<sup>42</sup>

## 2. Implikasi Penerapan Konsep Negara Kesatuan

Setidaknya terdapat 3 permasalahan dalam konsep negara kesatuan. *Pertama*, dalam penerapan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang diturunkan dalam Pasal 18, 18A, 18B tentang Pemerintahan Daerah yang didalamnya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, hal ini memiliki kecenderungan kepada konsep yang dianut dalam negara federal, sebagaimana pemahaman umum kewenangan negara federal terbatas pada beberapa urusan seperti politik luar negeri, fiskal moneter, pertahanan, keamanan, dan yustisi, sehingga di luar kewenangan tersebut merupakan negara bagian, seperti halnya yang berlaku di Amerika Serikat.<sup>43</sup>

Indonesia menerapkan sedikit perbedaan, aturan terkait penyebutan urusan mana saja yang merupakan urusan Pemerintah Pusat dan mana saja

---

<sup>42</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm. 148-149.

<sup>43</sup> Muhammad Addi Fauzani, *Urgensi Penataan Ulang Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Tesis, (Yogyakarta: Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020), hlm. 59-60.

urusan Pemerintah Daerah diatur dalam UU. Sebagaimana yang dikutip Ni'matul Huda, bahwa dalam negara federal, wewenang untuk membentuk UU pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan UU pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan UU rendah (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.<sup>44</sup>

*Kedua*, mengenai perdebatan penerapan negara federal di Indonesia pasca reformasi yang dianggap sebagai “barang haram”. Hal ini, seharusnya, perdebatan pemikiran tentang bentuk negara mana yang cocok untuk negara Indonesia tidak ditutup dengan pelarangan perubahan bentuk negara seperti yang ada dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 yang menyebutkan, bahwa khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan, terlepas dari hingga saat ini bentuk negara yang paling tepat digunakan adalah negara kesatuan. Sangat disayangkan perdebatan bentuk negara diakhiri dengan tuduhan membawa agenda gerakan separatisme.<sup>45</sup>

*Ketiga*, pada aspek materi substansi negara kesatuan. Ni'matul Huda menjabarkan bahwa masalah yang dapat dilihat ialah terdiktominya penerapan negara kesatuan dan prinsip desentralisasi. Rasa sentralisasi yang

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

cenderung muncul seiring dengan perubahan UU Pemda, sebenarnya telah mengkhianati kesepakatan otonomi luas yang diberikan kepada daerah. Terlebih, otonomi luas merupakan titik temu pergolakan antara tuntutan negara federal dengan mempertahankan negara kesatuan ini. Sehingga, otonomi luas merupakan hasil kompromi antara tuntutan negara federal dan negara kesatuan murni yang dianggap menjembatani hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang selama ini kerap memunculkan polemik.<sup>46</sup>

Di sisi lain, penerapan negara kesatuan membawa implikasi pada komitmen Indonesia untuk tetap mempertahankan nilai-nilai kesatuan, hidup saling berdampingan, menjalani kehidupan bermasyarakat yang majemuk dan pluralisme. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri, jumlah penduduk Indonesia sebanyak 272,23 juta jiwa pada Juni 2021. Dari keseluruhan jumlah tersebut, terdapat 236,53 juta jiwa (86,88%) beragama Islam. Artinya, mayoritas penduduk Indonesia adalah umat Muslim. Sebanyak 20,4 juta jiwa (7,49%) penduduk Indonesia yang memeluk agama Kristen. Kemudian, terdapat, 8,42 juta jiwa (3,09%) penduduk Indonesia yang beragama Katolik.

Penduduk beragama Hindu sejumlah 4,67 juta atau 1,71%. Beragama Buddha sebanyak 2,04 juta jiwa atau 0,75. Selebihnya, sebanyak 73,02 ribu

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 67.

jiwa (0,03%) penduduk Indonesia beragama Konghucu. Terdapat pula 102,51 ribu jiwa (0,04%) penduduk Indonesia menganut aliran kepercayaan.<sup>47</sup>

Tidak dapat dipungkiri bahwa sebagai penganut agama mayoritas, masyarakat muslim di Indonesia seringkali diberikan kebijakan yang “lebih spesial” dibandingkan dengan penganut-penganut agama yang lain. Begitupun dalam konteks pendidikan, keberadaan UU Pesantren semakin menegaskan bahwa terdapat porsi perhatian yang jauh besar terhadap masyarakat muslim, terutama dunia pesantren.

## **B. Tinjauan Umum tentang Desentralisasi di Bidang Pendidikan**

### **1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

Rondinelli dan Cheema mendefinisikan otonomi daerah dalam perspektif administratif sebagai perpindahan wewenang atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah. Selengkapnya Rondinelli dan Cheema dalam studinya mengatakan,<sup>48</sup> “...*The transferring of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and*

---

<sup>47</sup> “Indonesia, Moderasi, dan Komitmen Kebangsaan”, lihat di <https://balitbangdiklat.kemenag.go.id/berita/indonesia-moderasi-dan-komitmen-kebangsaan> (diakses pada 9 Juli 2022, pukul 12.01 WIB)

<sup>48</sup> G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli, *Decentralization & Development: Policy Implementation in Developing Countries*, (Washington D.C: SAGE Publications, 1983), hlm. 18

*parastatal organizations, local governments, or nongovernmental organizations.”*

RDH. Koesoemahatmadja mengatakan bahwa istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat.<sup>49</sup> Artinya, dapat dikatakan bahwa desentralisasi bermakna melepaskan atau terlepas dari pusat. Asas Desentralisasi berkaitan erat dengan sistem hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

C.F. Strong memberikan pemahaman terkait dengan lahirnya bentuk pemerintahan pusat-daerah di negara kesatuan dikarenakan beberapa hal diantaranya: *Pertama*, wilayah negara yang terlalu luas sehingga sangat tidak memungkinkan adanya kontrol yang baik, pelayanan publik, dan lain-lain secara merata keseluruh wilayah negara. *Kedua*, cita-cita kesejahteraan terhadap seluruh rakyat secara demokratis sangat susah untuk dicapai.<sup>50</sup> Berdasarkan filosofi diatas, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di pusat, sehingga apapun yang terjadi di daerah akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di pusat. Begitu pula sebaliknya, apapun yang terjadi di pusat akan berdampak di daerah. Oleh

---

<sup>49</sup> RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1979), dikutip oleh Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm.33

<sup>50</sup> C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern; Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 111.

karena itu, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak akan terputus.<sup>51</sup>

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Despan Heryansyah,<sup>52</sup> dari segi bentuknya, pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam kaitannya dengan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dibagi atas 3 (tiga) bentuk, *pertama*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi onotoni teritorial. *Ketiga*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial bukan merupakan hubungan antar dua subjek hukum (publiek rechtspersoon) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi teritorial tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandate. Tidak ada wewenang berdasarkan atribusi. Urusan yang dilakukan oleh pemerintahan teritorial adalah urusan pusat di daerah. Namun demikian, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan

---

<sup>51</sup> Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23 No. 2, (Desember 2016), hlm. 192.

<sup>52</sup> Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum, Op. Cit*, hlm. 114. lihat juga dalam, Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, (Malang: UB Press, 2011), hlm. 12-13.

pemerintahan dibidang administrasi negara. baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechtlijk*, bukan *staatrechtlijk*.<sup>53</sup>

Pemencaran tersebut dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu: a) UU menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian; b) Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi; c) Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang “diciptakan” atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*; d) Membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan-satuan otonomi. Cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi ini akan menentukan suatu otonomi bersifat luas atau terbatas.

Dalam hubungan pusat dan daerah, salah satu yang menjembatani ialah adanya kewenangan. Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>54</sup> Dalam kaitannya dengan hubungan pusat dan daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri

---

<sup>53</sup> *Ibid.* hlm. 115.

<sup>54</sup> Muhammad Fauzan, “Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2006, hlm. 80.

(*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*).<sup>55</sup> Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.<sup>56</sup>

Hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan merupakan masalah yang banyak diperbincangkan oleh para pakar ketatanegaraan karena dalam praktek penyelenggaraan negara sering terjadi Tarik menarik kepentingan (*spanning of Interest*). Namun demikian menurut Ni'matul Huda,<sup>57</sup> Tarik menarik bandul kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah hal yang wajar dan tidak perlu diresahkan karena memang dinamika ini tidak bisa dihilangkan sama sekali, asalkan masih dalam batas yang kewajaran tidak mengarah pada tindakan sparatis yang memicu kekacauan dan konflik.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 79. Lihat juga Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 4, (Oktober-Desember 2015), hlm. 581.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta, FH UII Press, 2007), hlm. 23.

adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda,<sup>58</sup> pada hakikatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Akan tetapi dalam hal tertentu, menurut Rondinelli tidak semua fungsi negara dapat atau harus didesentralisasikan mengingat aspek yang harus didistribusikan berkaitan dengan kelangsungan hidup suatu bangsa sehingga lebih baik dikelola oleh pemerintah pusat daripada didesentralisasikan. Secara lengkap ia mengatakan sebagai berikut:

*“.....that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions are essential to survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units.”<sup>59</sup>*

---

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 14.

<sup>59</sup> Dennis A. Rondinelli, *Decentralization, Territorial Power and The State: A Critical Response*, dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah....., loc. cit.*,

*Kedua* menurut Ni'matul Huda, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah sub nasional, bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.

Pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab antara pusat dan daerah biasanya diatur dalam berbagai kaedah hukum khususnya peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai hal ini biasanya berkaitan dengan sistem rumah tangga daerah, yaitu tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintahan antara pusat dan daerah. Ada beberapa sistem rumah tangga yang dikenal dalam menjelaskan hal tersebut, yaitu sebagai berikut:

- a. Sistem Rumah Tangga Formal (*formele huishoudingsleer*). Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah.<sup>60</sup>
- b. Sistem Rumah Tangga Material (*materiele huishoudingsleer*). Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak ada pemikiran bahwa

---

<sup>60</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat.....op. cit.*, hlm. 30.

memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah.<sup>61</sup>

- c. Sistem Rumah Tangga Nyata (riil). Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.<sup>62</sup>

Hubungan pemerintah pusat-daerah, dapat diartikan sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dalam pemerintahan negara. Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Dengan desentralisasi akan diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya dewan yang dipilih oleh rakyat, kepala daerah yang dipilih oleh rakyat daerah, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari pemerintah pusat.<sup>63</sup>

Secara konsep, desentralisasi terdiri dari 4 (empat) jenis, yakni desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), serta desentralisasi pasar (*market decentralization*).<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah.... op. cit.*, hlm. 87.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>63</sup> Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 31.

<sup>64</sup> Tri Widodo W. Utomo, "Memahami Kembali Konsep Dasar Dekonsentrasi dan Desentralisasi", *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 8 No. 1, (2012), hlm. 76.

Desentralisasi menurut Syauckani dkk. sebagaimana dikutip Septi Nur Wijaya, Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintah lokal. Didalam mekanisme ini pemerintah nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.<sup>65</sup>

Irawan Soejito, membagi model sistem hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menjadi 3 (tiga), yaitu:<sup>66</sup>

1) Asas desentralisasi

Asas desentralisasi menyerahkan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya;

2) Asas dekosentrasi

Asas dekosentrasi menyerahkan pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti bahwa *policy*, perencanaan, pelaksanaan, dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan;

3) Asas pembantuan

Asas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.

---

<sup>65</sup> Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat ... *Op. Cit*, hlm. 94.

<sup>66</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990) hlm.29

Juniarto menegaskan bahwa, ciri utama dari desentralisasi adalah adanya pemberian wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>67</sup>

Bagir Manan menyatakan bahwa otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.<sup>68</sup> Hak otonomi ini dapat dilekatkan kepada daerah sebagai satuan pemerintahan yang lebih rendah dibanding pemerintah pusat, yang kemudian disebut sebagai hak otonomi daerah. Samsul Wahidin mengistilahkan hak otonomi daerah sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.<sup>69</sup> Oleh karena itu, hak otonomi inilah yang melekat di pemerintah daerah sebagai konsekuensi diterapkannya sistem desentralisasi.

Ni'matul Huda menyampaikan bahwa pemberian hak otonomi daerah ditujukan agar daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan, peran, serta prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>70</sup> Selain itu, adanya hak otonomi daerah sebagai konsekuensi dari diterapkannya asas

---

<sup>67</sup> Juniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bina Aksara, 1992), hlm. 19.

<sup>68</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Karawang: UNSIKA, 1993), hlm. 2.

<sup>69</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 3.

<sup>70</sup> Nimatul Huda, *Problematika ... Op. Cit*, hlm. 35

desentralisasi adalah strategi untuk mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan. Hal ini karena sistem desentralisasi memberikan pengakuan terhadap penentuan kebijaksanaan pemerintah di tangan pemerintahan daerah terhadap potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Jimly Asshiddiqie<sup>71</sup> membagi desentralisasi ke dalam 3 (tiga) model, yaitu: 1) Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi; 2) Desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan; dan 3) Desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan.

*Pertama*, desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan. *Kedua*, desentralisasi dalam artian pendelegasian kewenangan (*transfer of authority*) berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintahan daerah yang berada di luar jangkauan kendali pemerintah pusat. Namun, pemerintah pusat masih bisa mengontrol pelaksanaan kekuasaan yang dilakukan pemerintah lokal. *Ketiga*, desentralisasi dalam arti devolusi merupakan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintahan daerah. Implikasi dari model

---

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 28.

desentralisasi yang ketiga ini maka daerah menjadi otonom tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan hal itu kepada daerah.

Dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia, model desentralisasi yang digunakan adalah model desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan (*Transfer of authority*). Artinya, penyerahan kekuasaan terhadap pemerintah lokal tidaklah diserahkan secara mutlak, namun terdapat beberapa batasan kewenangan yang dimiliki pemerintah lokal dan pemerintah pusat masih memiliki kewenangan untuk mengontrol pemerintah lokal.

Ni'matul Huda menyatakan, bahwa pilihan atas penerapan sistem desentralisasi di Indonesia ini tidak dapat dilepaskan dengan penerapan sistem sentralisasi. Pada prinsipnya, desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi.<sup>72</sup> Oleh karena itu, otonomi daerah yang mengandung kebebasan dan keleluasaan kewenangan memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah pusat sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan di daerah.

Penerapan model desentralisasi di Indonesia juga tidak dapat dilepaskan dengan bentuk Negara Indonesia sebagai negara kesatuan. L.J van Apeldoorn menyatakan, bahwa suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima

---

<sup>72</sup> Nimatul Huda, *Problematika ... Loc.Cit*, hlm. 35

kekuasaan dari pemerintah pusat.<sup>73</sup> Fahmi Amrusyi mengatakan, bahwa dalam negara kesatuan juga dapat diletakkan sistem desentralisasi dengan cara memberikan ruang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>74</sup> Namun, menurut Nimatul Huda dalam negara kesatuan, pemerintah pusatlah yang memegang kedaulatan tertinggi atas berjalannya negara sehingga pemerintah daerah tidak boleh terlepas dari koridor yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat.<sup>75</sup> Implikasinya, tidak semua kewenangan negara secara otonomi diberikan kepada daerah. Pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan asli dan berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah.

Secara yuridis, Negara Indonesia telah menerapkan asas desentralisasi. Hal ini dibuktikan dengan adanya penegasan pemberian hak otonomi kepada pemerintah daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa, *“pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”*. Namun, hak otonomi daerah ini tidaklah bersifat mutlak, hal ini diatur dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa,

---

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm. 20.

<sup>74</sup> Fahmi Amrusyi, “Otonomi Dalam Negara Kesatuan”, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Otonomi Daerah*, (Jakarta: Media Sarana Press, 1987) hlm. 56.

<sup>75</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Cetakan 11, (Depok: Rajagrafindo Persada, 2016) hlm. 100.

*“pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.”* Hak otonomi daerah ini dilaksanakan dengan peraturan daerah (Perda) atau peraturan lain yang menjadi kewenangan daerah. Hal ini diatur di Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa, *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”* Pasal-pasal ini menegaskan bahwa pemberian hak otonomi daerah ini tidaklah bersifat mutlak. Hal ini dibuktikan dengan adanya urusan-urusan pemerintahan yang tidak dilimpahkan kepada daerah, namun tetap menjadi urusan pemerintah pusat yang diatur melalui UU.

## **2. Desentralisasi Pendidikan**

Pembagian atas urusan pemerintahan kemudian diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pasal 9 UU Pemda membagi urusan pemerintahan menjadi 3 (tiga) yaitu, (1) urusan pemerintahan absolut; (2) urusan pemerintahan konkuren; dan (3) urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.<sup>76</sup> Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah

---

<sup>76</sup> Lihat Pasal 9 ayat (2) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kabupaten/kota.<sup>77</sup> Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>78</sup>

Terdapat 6 (enam) urusan absolut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu:<sup>79</sup> a) Politik luar negeri; b) Pertahanan; c) Keamanan; d) Yustisi; e) Moneter dan fiskal nasional; dan f) Agama. Kewenangan atas keenam urusan absolut ini sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk menentukan berbagai kebijakan atas keenam urusan absolut kecuali mendapat pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat.

Kewenangan yang dimiliki secara otonom oleh pemerintah daerah termasuk ke dalam urusan pemerintahan konkuren. Terdapat 2 (dua) macam urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.<sup>80</sup> Urusan pemerintahan wajib merupakan urusan pemerintah yang berkaitan dengan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.<sup>81</sup> Sedangkan, urusan pemerintahan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang tidak wajib diselenggarakan dan menjadi pilihan bagi pemerintahan daerah untuk menyelenggarakannya atau tidak.

---

<sup>77</sup> Lihat Pasal 9 ayat (3) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>78</sup> Lihat Pasal 9 ayat (5) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>79</sup> Lihat Pasal 10 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>80</sup> Lihat Pasal 11 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>81</sup> Lihat Pasal 11 ayat (2) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Terdapat 6 (enam) bidang urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yaitu:<sup>82</sup>

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu;<sup>83</sup>

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Adminitrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. Pengendalian penduduk dan kelyarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;

---

<sup>82</sup> Lihat Pasal 12 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>83</sup> Lihat Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan olah raga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

Urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.<sup>84</sup> Oleh karenanya, penyelenggara pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.<sup>85</sup>

UU Pemda telah menempatkan urusan pemerintahan bidang pendidikan sebagai salah satu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. UU Pemda juga menempatkan urusan pemerintahan bidang pendidikan sebagai urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib. Implikasinya, urusan pemerintahan bidang pendidikan menjadi prioritas yang harus dilaksanakan oleh pemerintahan daerah. Namun, tidak semua urusan pemerintahan bidang pendidikan diserahkan kepada pemerintah daerah. Selain itu, UU Pemda juga membedakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi maupun

---

<sup>84</sup> Lihat Pasal 11 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>85</sup> Lihat Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kabupaten. UU Penda hanya memberikan beberapa kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi dalam bidang pendidikan yaitu:<sup>86</sup>

1. Pengelolaan pendidikan menengah;
2. Pengelolaan pendidikan khusus;
3. Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus;
4. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
5. Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat;
6. Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat; dan
7. Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

Ketujuh hal di atas yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi terkait urusan pemerintahan bidang pendidikan. Terdapat 3 (tiga) macam bentuk penyelenggaraan atas urusan pemerintahan bidang pendidikan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, yaitu:<sup>87</sup>

- a. dilaksanakan sendiri oleh Daerah Provinsi;
- b. dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
- c. dengan cara menugasi desa.

---

<sup>86</sup> Lihat Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>87</sup> Lihat Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal tersebut memberikan ruang bagi pemerintah daerah provinsi untuk menyelenggarakan kewenangannya dalam bidang pendidikan secara mandiri sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi dari masyarakat daerah. Namun, pemerintah daerah provinsi dalam menyelenggarakan kewenangannya di bidang pendidikan tetap harus berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui peraturan pemerintah.<sup>88</sup>

Dalam konteks pendidikan pesantren, UU Pesantren mengatur peran Pemerintah Daerah sesuai kewenangan yang dimiliki untuk mendukung dan memfasilitasi pesantren. Dalam UU Pesantren dijabarkan kewenangan Pemerintah Daerah yang berperan antara lain: (1) memfasilitasi pondok atau asrama pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan;<sup>89</sup> (2) memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan;<sup>90</sup> (3) memberikan dukungan dan fasilitasi ke pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat;<sup>91</sup> dan (4) membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Lihat Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>89</sup> Lihat Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

<sup>90</sup> Lihat Pasal 42 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

<sup>91</sup> Lihat Pasal 46 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

<sup>92</sup> Lihat Pasal 48 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

UU Pesantren belum mengatur lebih lanjut sehubungan dengan pelaksanaan peran Pemerintah Daerah dalam mendukung dan memfasilitasi pesantren. Sehingga, daerah-daerah baik level Provinsi maupun Kabupaten/Kota dapat menjabarkannya lebih lanjut dalam sebuah Peraturan Daerah tentang Pesantren.



### **BAB III**

## **ANALISIS URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TENTANG PESANTREN DAN MODEL PENGATURAN URUSAN PENDIDIKAN PESANTREN DI DAERAH**

### **A. Urusan Pendidikan Pesantren dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren**

#### **1. Gagasan Pengaturan Pendidikan Pesantren**

Untuk menjawab sejumlah masalah pada bagian ini, secara prinsip pembahasan gagasan kemunculan pengaturan pendidikan pesantren tidak terlepas dari ide dasar “kebutuhan” pengaturan pendidikan pesantren itu sendiri yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Dalam arti penulisan pada bagian ini akan erat kaitannya dengan menengok sejarah lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Diawali dengan mengidentifikasi dinamika perkembangannya dalam alur legislasi, yang pada akhirnya melihat ide dasar itu pada pokok pikiran Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

Dinamika kehadiran Undang-Undang Pesantren menambah sejarah baru tentang bentuk rekognisi negara terhadap pesantren. Dilihat dari sejarahnya, pesantren hingga saat ini masih eksis dalam mengikat dirinya sebagai lembaga pendidikan yang mengajarkan dan mengembangkan nilai-nilai Islam. Realitas tersebut dapat dilihat dari dinamika awal-awal lahirnya

pesantren yang mendapat berbagai tekanan dan ancaman oleh kolonial Belanda pada masa penjajahan di Indonesia. Namun demikian, menurut Samsudin, pesantren juga menghadapi tantangan pada awal-awal kemerdekaan Indonesia yang menghadap tantangan yang cukup berat yaitu dengan adanya ekspansi sistem pendidikan umum dan madrasah modern.<sup>93</sup>

Pesantren akhir-akhir ini telah membuka diri dengan mengadakan sistem klasikal dalam sistem pendidikannya. Munculnya wajah baru yang berwajah modern dan formal seperti madrasah, sekolah, dan bahkan universitas adalah dampak dari munculnya modernitas dalam perkembangan zaman. Sekalipun pendidikan modern telah masuk ke pesantren, akan tetapi hal ini tidak boleh melanggar tradisinya, yakni gaya kepesantrenan. Kehadiran lembaga pendidikan formal ke dalam pesantren dimaksudkan untuk memperkuat tradisi yang sudah ada, yaitu pendidikan model pesantren.<sup>94</sup>

Undang-Undang Pesantren, disahkan pada tanggal 24 September 2019 pada rapat paripurna ke-10 pada masa persidangan I tahun 2019-2020. Pada rapat tersebut, Ketua Komisi VIII Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Bidang Agama dan Sosial mengatakan,<sup>95</sup> bahwa pertimbangan dasar

---

<sup>93</sup> Samsudin, Tantangan Lembaga Pendidikan Pesantren di Era Disrupsi, disampaikan pada Conference of Islamic Studies FAIR 2019, sebagaimana dikutip oleh Akhmad Zaini, "UU Pesantren No 18 Tahun 2019: Kekuatan, Kelemahan, Peluang, Ancaman Bagi Pesantren dan Lembaga Pendidikan Keagamaan di Kabupaten Tiban", *Jurnal Tadris*, Vol. 15 Nomor 2, (2021), hlm. 222.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26018/t/Paripurna+DPR+Setujui+RUU+Pesantren>, diakses pada Rabu, 06 Juli 2022 Pukul 14.33 WIB.

pengusulan RUU Pesantren merupakan penghargaan terhadap sokoguru pendidikan Indonesia, bahkan pesantren telah memberikan kontribusi aktif pada masa lalu dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia.

Dalam perjalanannya, proses lahirnya UU Pesantren memakan waktu yang cukup Panjang. Dulunya RUU Pesantren diawali dengan dikeluarkannya Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 7/DPR RI/II/2016-2017 tentang Program legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas tahun 2017 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019. Dalam Keputusan tersebut pada nomor 43 tertulis dengan nomenklatur RUU Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren.<sup>96</sup> Selanjutnya dalam perkembangannya, DPR memasukkan RUU ini (RUU Lembaga Pendidikan dan Keagamaan dan Pesantren) dengan mengubah nomenklatur judulnya menjadi RUU Peantren dan Pendidikan Keagamaan.

DPR RI kemudian memutuskan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan menjadi salah satu RUU inisiatif DPR dalam rapat Paripurna tanggal 16 Oktober 2018 sebagaimana RUU ini diusulkan oleh fraksi dari

---

<sup>96</sup> <https://bphn.go.id/data/documents/Prolegnas-2017-dpr-low.pdf>, diakses pada 06 Juli 2022 pada Pukul 14.38 WIB. Dengan melihat pada keputusan ini berarti pengaturan mengenai pesantren ini merupakan pembahasan pada tahun-tahun sebelumnya, karena memang keputusan ini merupakan landasan dalam menetapkan prolegnas tahun antara rentang tahun 2015-2019. Dengan demikian proses ini merupakan mekanisme *carry over*, dimana pembahasan tentang pesantren dilaksanakan dalam beberapa periode pembahasan oleh DPR RI.

Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Kebangkitan Bangsa.<sup>97</sup> dalam perkembangannya pula, saat pembahasan, RUU ini turut menghadirkan dinamika pembahasan yang cukup serius, dalam pengamatan yang dilakukan oleh Binsar Ansori Hutabarat, melalui salah satu studinya mengatakan bahwa RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan dianggap bersifat elitis dan terkesan tidak demokratis, alasannya materi yang termuat dalam RUU ini belum memenuhi asas keadilan dan kebhinekaan yang ditetapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>98</sup> kemudian, pada akhirnya melalui serangkaian pembahasan yang cukup lama, DPR RI Bersama-sama dengan Pemerintah “malah” mengesahkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Artinya, melalui nomenklatur yang demikian dan dilihat dalam pasal dan ayatnya (UU Pesantren) mengatur mengenai Pesantren saja, pengaturan mengenai pendidikan keagamaan akhirnya dikeluarkan dalam UU ini.

Dalam pandangan Penulis, terhadap dinamika sebagaimana diuraikan diatas, berarti selama proses legislasi ini, pembahasan terkait dengan Pendidikan pesantren belum terkonsep secara matang, karena jika melihat melalui kedua rancangan UU sebelumnya masih dimasukkan nomenklatur

---

<sup>97</sup> Lihat dalam Naskah Akademik perumusan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, dapat diakses dalam <https://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20181119-120623-3228.pdf>. Naskah akademik tersebut jika diteleiti lebih dalam mengatur tidak hanya mengenai pendidikan keagamaan dalam konsepsi pendidikan pesantren saja, namun mengatur juga urusannya terkait pendidikan bagi agama lain seperti Islam, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu.

<sup>98</sup> Binsar Antoni Hutabarat, “Evaluasi Terhadap Rumusan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan”, *Jurnal Societas Dei*, Vol. 5 Nomor 2 (2018), hlm. 131.

mengenai Pendidikan Keagamaan dimana kedua RUU tersebut turut membahas mengenai Pendidikan keagamaan terhadap agama-agama yang lain. Namun, secara final yang disahkan adalah hanya pengaturan mengenai pesantren saja. tentu hal ini menimbulkan sebuah pertanyaan, kenapa pendidikan keagamaan lain tidak juga turut dimasukkan pada akhirnya untuk dilakukan sebuah pengaturan? Padahal, konsepsi tentang pesantren pada agama-agama lain juga ada. misalnya, Agama Hindu memiliki lembaga pendidikan Pasraman, Agama Budha memiliki Lembaga Pendidikan setingkat perguruan tinggi yang berbasis agama budha yakni kertarajasa, Agama Konghucu memiliki Lembaga Pendidikan Sekolah Minggu,<sup>99</sup> Katolik memiliki Lembaga Pendidikan Seminari, pun tak menutup kemungkinan agama Kristen memiliki lembaga pendidikan Agama yang serupa.

Lahirnya UU Pesantren dalam makna ide dasarnya dapat dilihat dari kajian akademis oleh perancang UU tersebut. Adapun ide dasar ini dapat ditelusuri dalam kajian akademik (naskah akademik) UU Pesantren. Gagasan pengaturan pendidikan pesantren diawali dan didasari pada pemikiran bahwa pesantren dan pendidikan keagamaan sebagai satuan pendidikan yang diikuti oleh peserta didik (warga negara), berkewajiban mengusahakan dan

---

<sup>99</sup> Saat ini Bimas Agama Konghucu Kementerian Agama Republik Indonesia melalui Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia Bersama-sama dengan Pusat Bimbingan dan Pendidikan Konghucu Sekretariat Jenderal Kementerian Agama sedang membahas mengenai peta Pendidikan Konghucu yang didalamnya turut membahas mengenai lembaga pendidikan keagamaan konghucu, salah satu usulan pada peta pendidikan konghucu terkait kelembagaan pendidikan keagamaan konghucu menggunakan nomenklatur “Shuyuan”. Dalam Lampiran surat Usulan Peta Pendidikan Konghucu Nomor 448/ME/VII/2022 Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia, tertanggal 5 Juli 2022.

menyelenggarakan satu sistem pendidikan dalam rangka meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlaq mulia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga, sebagai sub sistem pendidikan nasional lembaga pendidikan keagamaan berhak mendapatkan perlakuan yang proporsional, adil, dan setara, baik di aspek perluasan akses, aspek peningkatan mutu, dan daya saing, maupun aspek manajemen dan tata kelola, yang secara konstitusional dijamin oleh Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945, bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi penyelenggaraan pendidikan nasional.<sup>100</sup>

Terdapat fakta sosiologis mengenai disparitas anggaran yang cukup tinggi antara lembaga pendidikan yang formal dengan lembaga pendidikan informal, hal ini tentunya berdampak dalam peningkatan mutu antara lembaga pendidikan yang sejenis, khususnya berkaitan dengan penyediaan sarana dan prasarana. Sehingga, pemerintah diharapkan memiliki kekuatan hukum dalam memberikan perhatian dan pengayoman pendidikan keagamaan. Sedangkan secara kebutuhan norma, landasan hukum yang dijadikan pijakan selama ini belum menyentuh secara konkrit pada ranah pendidikan keagamaan secara spesifik. UU tersebut ialah UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan

---

<sup>100</sup> Lihat, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, Badan Legislasi DPR RI, 2018, hlm. 6.

Tinggi, yang keduanya belum terlihat jelas secara spesifik pengaturan tentang pendidikan keagamaan.<sup>101</sup>

## **2. Perbandingan Pengaturan Urusan Pendidikan oleh UU Sisdiknas dan UU Pesantren**

Sesuai dalam judul, dalam sub-pembahasan ini penulis memberikan analisa terkait perbandingan pengaturan urusan pendidikan yang ada dalam UU Sisdiknas dengan UU Pesantren. Ketentuan pengaturan mengenai pendidikan dalam kedua UU tersebut akan mencari benang merah diantara keduanya, adapun, penulis memasukkan tabel perbandingan untuk mempermudah dalam memetakan persoalan, untuk selanjutnya akan diuraikan secara diskriptif.

**Tabel 2**

### **Perbandingan Pengaturan Pendidikan dalam UU Sisdiknas dan UU Pesantren**

---

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm. 7-8.

Indikator	UU Pesantren	UU Sidiknas
<b>Klasifikasi Pendidikan</b>	<p>Pasal 15 Pesantren melaksanakan fungsi pendidikan sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional.</p> <p>Pasal 16 ayat (1) Pesantren menyelenggarakan fungsi pendidikan berdasarkan kekhasan, tradisi, dan kurikulum pendidikan masing-masing Pesantren.</p> <p>Pasal 17 (1) Pesantren menyelenggarakan pendidikan formal dan atau nonformal. (2) Pendidikan formal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Pendidikan Pesantren jenjang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi. (3) Pendidikan Pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal jenjang pendidikan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berbentuk: a. satuan Pendidikan Muadalah ula atau Pendidikan Diniyah Formal ula; dan/atau b. satuan Pendidikan Muadalah wustha atau Pendidikan</p>	<p>Pasal 30 (1) Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (2) Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama. (3) Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal. (4) Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.</p> <p>Pendidikan Berbasis Masyarakat</p> <p>Pasal 55 (1) Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada</p>

	<p>Diniyah Formal wustha.</p> <p>(4) Pendidikan Pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal jenjang pendidikan menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berbentuk satuan Pendidikan Muadalah ulya atau Pendidikan Diniyah Formal ulYa.</p> <p>(5) Jenjang Pendidikan Muadalah dapat diselenggarakan dalam waktu 6 (enam) tahun atau lebih dengan menggabungkan penyelenggaraan satuan Pendidikan Muadalah wustha dan satuan Pendidikan Muadalah ulYa secara berkesinambungan.</p> <p>(6) Pendidikan Pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal jenjang pendidikan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berbentuk Mahad Aly.</p>	<p>pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.</p> <p>(2) Penyelenggara pendidikan berbasis masyarakat mengembangkan dan melaksanakan kurikulum dan evaluasi pendidikan, serta manajemen dan pendanaannya sesuai dengan standar nasional pendidikan.</p> <p>(3) Dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.</p> <p>(4) Lembaga pendidikan berbasis masyarakat dapat memperoleh bantuan teknis, subsidi dana, dan sumber daya lain</p>
--	--	---

	(7) Pendidikan nonformal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk pengkajian Kitab Kuning.	secara adil dan merata dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.
<b>Kurikulum</b>	<p>Pasal 18</p> <p>(1) Kurikulum Pendidikan Muadalah terdiri atas Kurikulum pesantren dan <b>kurikulum pendidikan umum.</b></p> <p>(2) Kurikulum Pesantren Muadalah dikembangkan oleh Pesantren dengan berbasis Kitab Kuning atau Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin.</p> <p>(3) Kurikulum pendidikan umum diatur dalam Peraturan Menteri</p> <p>Pasal 20</p> <p>(2) Penyusunan rumusan kerangka dasar dan struktur kurikulum Pesantren pendidikan diniyah formal yang berbasis Kitab Kuning dilakukan oleh Majelis Masyayikh.</p>	<p>Pasal 36</p> <p>Kurikulum secara jelas diatur dalam Pasal 36 dan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah.</p>

<b>Sistem penjaminan mutu</b>	Pasal 26 (1) Sistem penjaminan mutu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh Majelis masyayikh. (2) Rumusan penjaminan mutu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Menteri.	<p style="text-align: center;"><b>BAB XVI</b>  <b>EVALUASI, AKREDITASI,</b>  <b>DAN SERTIFIKASI</b></p> Evaluasi: Dilakukan oleh Pemerintah Daerah, Masyarakat atau Organisasi Profesi
-------------------------------	--	--

Berdasarkan tabel diatas, penulis mencoba menentukan indikator pengaturan agama dalam UU Pesantren dengan UU Sisdiknas, *pertama*, Klasifikasi Pendidikan. Dalam pendidikan pesantren, merupakan sub urusan dari pendidikan nasional, UU Pesantren menjadi *lex specialis* dari sistem pendidikan nasional itu sendiri. Pendidikan Pesantren sejatinya bisa masuk dalam kategori pendidikan berbasis masyarakat atau pendidikan berbasis keagamaan yang terdapat dalam UU Sisdiknas. Alasan yang mendasari pendidikan pesantren masuk dalam katogori pendidikan berbasis masyarakat sebab, pesantren memiliki “ke-khas-an”, didalamnya, pendidikan berbasis masyarakat mendasarkan pada tiga hal, yakni agama, sosial, dan budaya. Dengan kata lain, pendidikan pesantren merupakan turunan dari dua sistem pendidikan yang dimaksud dalam UU Sisdiknas, yakni pendidikan yang berbasis masyarakat dan pendidikan yang berbasis keagamaan.

Jika dibaca perbandingan di atas, UU Pesantren menentukan secara lebih rigid mengenai jenis pendidikan yang diatur, namun dalam UU Sisdiknas terkait dengan jenis pendidikannya masih sangat umum.

*Kedua*, kurikulum. Pengaturan kurikulum dalam UU Sisdiknas diatur lebih terperinci dan jelas dibandingkan dengan kurikulum Pendidikan Pesantren dalam UU Pesantren. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal 36 UU Sisdiknas. Selanjutnya, pengaturan mengenai kurikulum dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

Sementara dalam Pendidikan Pesantren, mengenal 2 (dua) jenis kurikulum pada jenjang muadalah, dalam pasal 18 ayat (1) UU Pesantren disebutkan, Kurikulum Pendidikan Muadalah terdiri atas kurikulum Pesantren dan Kurikulum Pendidikan Umum. Namun demikian, pada kurikulum pendidikan umum ini, tidak disebutkan secara jelas merujuk atau tidaknya kurikulum ini dengan UU Sisdiknas sebagai payung penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Namun, hanya memberikan penegasan bahwa terhadap kurikulum pendidikan umum dalam UU Pesantren ini, pengaturan lebih lanjutnya diberikan kepada Menteri. Dengan kata lain, pembagian urusan dalam kurikulum Pendidikan Pesantren masih sangat sektoral. Seharusnya, terkait kurikulum ini langsung merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan UU sebagai

turunan dari UU Sisdiknas yang didalamnya mengatur mengenai sistem pendidikan keagamaan dalam UU Sisdiknas.

Dilihat dalam ketentuan yang mengatur mengenai kurikulum ini, UU Pesantren sejatinya hanya menentukan subjek penentuan dan penyusun kurikulum di pesantren. Bahkan pada setiap jenjang pendidikannya juga cenderung terjadi pengkotak-kotakan. Misalnya, pendidikan formal pada jenjang muadalah kurikulum ditetapkan pada masing-masing pesantren, tetapi pada jenjang diniyah ditetapkan oleh Dewan Masyayikh. Hal ini berarti, UU Pesantren tidak mengatur secara resmi tentang isi kurikulum, namun hanya mengatur orang yang berwenang menetapkan kurikulum tersebut. Kemungkinan di sisi lain, hal ini didasari bahwa pesantren memiliki kekhasan tersendiri dalam segi penyelenggaraan pendidikannya.

*Ketiga, Sistem Penjaminan Mutu.* Dalam penyelenggaraan pendidikan di Pesantren, penjaminan mutu diberikan kepada majelis Masyayikh, kemudian ditetapkan oleh Menteri. Berbeda dengan UU Sisdiknas, terkait dengan penjaminan mutu ini diatur dalam BAB tersendiri tentang Evaluasi, Akreditasi dan Sertifikasi. dimana dalam UU Sisdiknas, terhadap penyelenggaraan pendidikan nasional, kepada sekolah-sekolah baik swasta maupun milik pemerintah, penjaminan mutu dilakukan Pemerintah Daerah, Masyarakat atau Organisasi Profesi. Dalam arti, Paradigma yang dibangun dalam UU Sisdiknas berkaitan dengan penjaminan mutu lebih terbuka dibandingkan dengan sistem

penjaminan mutu yang diselenggarakan oleh pendidikan pesantren dalam UU Pesantren.

### **3. Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Daerah Menurut UU Pesantren**

Berdasarkan kajian dalam subbab ini ternyata setelah diidentifikasi, Undang-Undang Pesantren tidak hanya mengatur mengenai urusan pendidikan namun didalamnya juga turut mengatur mengenai fasilitasi terhadap pesantren itu sendiri. UU Pesantren didalamnya berisi 9 BAB dan 55 Pasal. Setidaknya penulis berusaha memberikan klasifikasi secara umum berdasarkan keseluruhan isi dalam UU Pesantren. Adapun, klasifikasi tersebut dijelaskan sebagaimana dibawan ini:

#### **a. Kelembagaan**

Pesantren dalam UU Pesantren didefinisikan sebagai Pondok Pesantren, Dayah, Surau, Meunasah. Pesantren merupakan lembaga berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasn, organisasi masyarakat Islam dan/ atau masyarakat yang tujuan pendiriannya untuk menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, menyemai akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam yang *rahmatan lil'alamin*.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) Undnag-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pwantren.

Dari penjabaran di atas, pesantren memiliki ciri khas tersendiri dengan lembaga lainnya. Pesantren dari sisi kelembagaan tidak terikat dengan siapapun, dan lahir dari masyarakat atau kelompok dan bersifat membuka diri. Dengan demikian, pesantren tidak secara resmi milik pemerintah (negara). Berbeda dengan lembaga pendidikan lainnya, misalnya sekolah, madrasah, diniyah, dan lain-lain yang dibagi dengan model kelembagaan milik swasta dan pemerintah. Sementara pesantren menetapkan dirinya sebagai lembaga pendidikan yang berdiri sendiri dengan skema milik Bersama (masyarakat/swasta).

Dari sisi bentuknya pesantren terbagi dalam 3 (tiga) bentuk,<sup>103</sup> *pertama*, pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengajian kitab kuning (salafiyah). *Kedua*, pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk Dirasah Islamiah dengan pola pendidikan muallimin. *Ketiga*, pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum.

UU Pesantren juga menentukan secara *rigid* unsur-unsur pesantren dari sisi kelembagaan. Terdapat lima unsur dalam pesantren yakni: Kiai; santri yang mukim di pesantren; pondok dan asrama; masjid atau musala;

---

<sup>103</sup> Lihat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

dan kajian kitab kuninf arau dirasah islamiah dengan pola pendidikan muallimin.<sup>104</sup>

b. Tujuan dan Fungsi Pesantren

3 (tiga) tujuan penyelenggaraan pendidikan pesantren dalam UU Pesantren, *pertama*, membentuk individu yang unggul di berbagai bidang, yang memahami nilai-nilai ajaran agama dan/atau menjadi ahli agama yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, berilmu, mandiri, tolong-menolong, seimbang, dan moderat; kedua, membentuk pemahaman ajaran agama dan keberagaman yang moderat dan cinta tanah air, serta membentuk perilaku yang mendorong terciptanya kerukunan hidup beragama; dan ketiga, meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang berdata dalam memenuhi kebutuhan pendidikan warga negara maupun kesejahteraan masyarakat pada umumnya.<sup>105</sup>

Terdapat pelebaran makna tujuan pendidikan dalam UU Pesantren; UU Sisdiknas, dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan (PP Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan). pada prinsipnya, pelebaran tersebut terletak pada konsep pendidikan yang menambahkan kata “moderat” yang tidak ditemukan dalam UU Sisdiknas dan PP Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

---

<sup>104</sup> Lihat Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

<sup>105</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

c. Skema Pendanaan

Pendanaan pesantren dalam UU Pesantren tepatnya diatur dalam Pasal 48, disana dijelaskan sumber pendanaan pesantren berasal dari; (a) sumbangan masyarakat; (b) bantuan Pemerintah Pusat melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (c) bantuan Pemerintah daerah melalui anggaran pendapatan dan belanja Daerah; (d) sumber pendanaan sah dan tidak mengikat; dan (e) hibah luar negeri.

Dalam pasal selanjutnya, dalam pasal 49 UU Pesantren dijelaskan, (1) Pemerintah menyediakan dan mengelola dana abadi pesantren bersumber dan merupakan bagian dari dana abadi pendidikan. (2) Ketentuan mengenai dana abadi pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan presiden.<sup>106</sup>

d. Santri (kesiswaan)

Terdapat dua model santei yang diatur dalam UU Pesantren, *pertama*, santri yang bermukim dan menetap didalam pondok atau asrama,<sup>107</sup> dan *kedua*, santri yang tidak menetap.<sup>108</sup> Dari kedua model tersebut, baik santri yang bermukim maupun tidak bermukim keduanya disebut sebagai unsur atau bagian dari pesantren, dimana keduanya

---

<sup>106</sup> Lihat Pasal 49 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

<sup>107</sup> Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

<sup>108</sup> Lihat Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

memiliki hak untuk mendapat hak-hak yang sama yang melekat sebagaimana diatur dalam UU Pesantren.

e. Penjaminan Mutu

Penjaminan mutu dalam sebuah lembaga pendidikan merupakan hal yang wajib, dalam lembaga pendidikan pesantren dikenal penjaminan mutu internal dan penjaminan mutu eksternal. Kedua sistem ini merupakan control mutu internal pesantren, dalam melakukan penjaminan mutu dalam UU Pesantren, pesantren diberikan kewajiban untuk membentuk dewan masyayikh. dimana kewenangan dewan Masyayikh ini memiliki tugas, antara lain ditentukan dalam UU Pesantren antara lain: (a) Menyusun kurikulum pesantren; (b) melaksanakan kegiatan pembelajaran; (c) meningkatkan kompetensi dan profesionalitas pendidikan dan tenaga pendidikan; (d) melaksanakan ujian untuk menentukan kelulusan santri berdasarkan kriteria mutu yang telah ditetapkan; dan (e) menyampaikan data santri yang lulus kepada majelis *Masyayikh*.<sup>109</sup>

Selain itu Majelis Masyayikh memiliki kewenangan, antara lain: (a) menetapkan kerangka dasar dan struktur kurikulum pesantren; (b) Memberikan pendapat kepada dewan *masyayikh* dalam menentukan kurikulum pesantren; (c) merumuskan kriteria mutu lembaga dan kelulusan pesantren; (d) merumuskan kompetensi dan profesionalitas pendidikan dan

---

<sup>109</sup> Lihat Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

tenaga kependidikan; € melakukan penilaian dan evaluasi serta pemenuhan mutu; dan (f) memeriksa keabsahan syahadah atau ijazah santri yang dikeluarkan oleh pesantren.

Jika melihat pola penjaminan mutu yang dilakukan dewan masyayikh dan majelis *masyayikh* di atas maka sejatinya tercipta pola relasi yang tetap memberikan kelonggaran bagi pesantren-pesantren untuk menjalankan otonomi dan menjaga kekhasan masing-masing pesantren. Sebab pemerintah seara longgar memberikan penjaminan mutu kepada internal pesantren dan tidak terlalu turut campur tangan.

f. Penjenjangan Pendidikan

Pendidikan pesantren mengenal 2 (dua) model pendidikan, yakni model pendidikan formal dan model pendidikan pesantren.<sup>110</sup> Terkait dengan pendidikan pada jenjang formal terdiri dari *muadalah ula* atau diniyah formal *ula*, *muadalah wustha* atau diniyah formal *wustha*, sedangkan jenjang pendidikan tinggi berbentuk *ma'had aly* baik untuk program sarjana, magister, hingga doktor. Dalam pendidikan non formal berbentuk pengajian kitab kuning, pendidikan pada jalur ini juga dapat mengeluarkan syahadah atau ijazah tanda kelulusan.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Terkait dengan hal ini telah dibahas dalam sub bab sebelumnya.

<sup>111</sup> Lihat Pasal 23 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

Santri yang telah lulus pendidikan baik jalur formal maupun non formal dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan formal yang lebih tinggi, baik yang sejenis maupun tidak sejenis, dan/atau mendapatkan kesempatan kerja.<sup>112</sup>

UU Pesantren merupakan satu-satunya UU yang spesifik mengatur mengenai pesantren di Indonesia. Berdasarkan klasifikasi sebagaimana diuraikan diatas, terdapat beberapa pasal yang memberikan peran kepada daerah untuk turut penyelenggaraan pesantren di daerah, dengan demikian UU Pesantren mengatur peran Pemerintah Daerah sesuai kewenangan yang dimiliki untuk mendukung dan memfasilitasi pesantren. Adapun urusan yang diberikan kepada daerah untuk turut mengatur penyelenggaraan pesantren didaerah antara lain: (1) memfasilitasi pondok atau asrama pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan;<sup>113</sup> (2) memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan;<sup>114</sup> (3) memberikan dukungan dan fasilitasi ke pesantren dalam melakanakan fungsi pemberdayaan masyarakat;<sup>115</sup> dan (4) membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Lihat Pasal 19, Pasal 21, dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

<sup>113</sup> Lihat Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

<sup>114</sup> Lihat Pasal 42 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

<sup>115</sup> Lihat Pasal 46 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

<sup>116</sup> Lihat Pasal 48 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

UU Pesantren belum mengatur lebih lanjut sehubungan dengan pelaksanaan peran Pemerintah Daerah dalam mendukung dan memfasilitasi pesantren. Oleh karena adanya peran di atas, maka Pemerintah Daerah (termasuk dalam hal ini DIY) perlu melakukan pengaturan lebih lanjut guna melaksanakan pembagian peran tersebut. Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah DIY tentang Pesantren menjadi penting guna melaksanakan UU Pesantren di DIY.

#### **B. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren oleh Daerah**

Untuk menjawab permasalahan pada bagian ini, penulis melakukan analisis secara normatif terhadap peraturan daerah tentang pesantren dengan mengambil sampel di 4 (empat) daerah. Hal ini dilakukan dalam rangka mencari pola model pengaturan pendidikan pesantren oleh masing-masing daerah. Pemilihan terhadap 4 (empat) daerah ini didasarkan terhadap 3 alasan, *pertama*, terhadap empat daerah ini memiliki peraturan daerah yang relatif baru dibandingkan dengan daerah-daerah yang lain.

*Kedua*, keempat daerah tersebut merupakan daerah dengan jumlah basis pesantren yang cukup tinggi. Di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta tercatat berdasarkan berdasarkan data dari Pangkalan Data Pondok Pesantren (PDPP) dari Kementerian Agama terdapat 320 (tiga ratus dua puluh) Pesantren yang terdaftar dan memiliki Nomor Statistik Pondok Pesantren (NSPP). Sementara di daerah Jawa Barat terdapat jumlah Pondok Pesantren sebanyak 8.343 (delapan ribu tiga

ratus empat puluh tiga). Di wilayah daerah Kabupaten Purworejo sebanyak 87 (delapan puluh tujuh) Pondok Pesantren, diwilayah kabupaten Jombang sebanyak 124 (seratus dua puluh empat) Pondok Pesantren.<sup>117</sup>

*Ketiga*, pengambilan sampel daerah tersebut dalam rangka merepresentasikan objek pemilihan daerah dengan skema 2 (dua) Provinsi dan 2 (dua) Kabupaten. Analisa ini diharapkan akan tergambar secara garis besar model pengaturan urusan pendidikan pesantren pada daerah dimaksud.

### **1. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, pengaturan urusan pendidikan masih dalam tahap proses pengesahan. Adapun pengaturan materi atau norma dalam Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pesantren jika dibaca dalam konsideran menimbang, secara eksplisit tidak ditemukan unsur yuridis, namun tertulis jelas dalam unsur sosiologisnya, yakni paradigma yang dibangun ialah berbasis pada sejarah dan kebudayaan.<sup>118</sup> Dituliskan dalam konsiderans menimbang huruf b, *“bahwa keberadaan Pesantren di Daerah Istimewa Yogyakarta telah diakui sejarah memiliki hubungan kekerabatan dengan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan merupakan kekuatan*

---

<sup>117</sup>

Lihat dalam, [https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/loadpp?loadpp=&id\\_provinsi=34&page=1](https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/loadpp?loadpp=&id_provinsi=34&page=1), Diakses Pada Jumat, 08 Juli 2022 Pukul 19.59 WIB.

<sup>118</sup> Hal ini juga tercermin sebagai tujuan dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah ini yang dinormakan dalam Pasal 3 huruf c. adapun rumusan norma tersebut ialah, *“mengoptimalkan peran Pesantren sebagai salah satu warisan dan kekuatan budaya di Daerah”*.

*budaya yang harus senantiasa dipelihara dan dikembangkan, serta mempunyai peran penting dalam mewujudkan pendidikan karakter serta cinta tanah air, sehingga perlu mendapat dukungan dan fasilitasi dari Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsinya”.*

Pengaturan mengenai Pesantren dalam rancangan peraturan daerah ini, berdasarkan asas: (a) kemandirian; (b) keberdayaan; (c) kemaslahatan; akuntabilitas; dan (e) kearifan lokal. Secara keseluruhan, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini setidaknya memiliki sejumlah ruang lingkup yang cukup rigid. Didalamnya memuat mengenai, (a) tugas dan wewenang Pemerintah Daerah; (b) hak dan tanggung jawab Pesantren; (c) Fasilitasi pembangunan Pesantren; (d) dukungan Fungsi dakwah Pesantren; (e) dukungan dan fasilitasi fungsi pemberdayaan masyarakat; (f) prosedur pemberian dukungan dan fasilitasi; (g) Dewan Pesantren; dan (h) pendanaan.

Dalam hal tugas dan wewenang Pemerintah daerah selaku pelaksana Rancangan Peraturan Daerah ini, tentang Tugas dan Wewenang diatur dalam pasal 5 dan 6. Pasal 5 Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi:

*Pasal 5*

- (1) Pemerintah Daerah menetapkan dan melaksanakan kebijakan Daerah dalam rangka menyelenggarakan dukungan dan fasilitasi Pesantren sesuai dengan karakteristik Pesantren, kearifan lokal, kebudayaan dan potensi Daerah.*
- (2) Dalam rangka menetapkan dan melaksanakan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah*

*memerhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan aspirasi Pesantren.*

*(3) Kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Gubernur.*

Jika dibaca secara seksama, tentang tugas Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pesantren di Daerah Istimewa Yogyakarta menunggu *political will* Gubernur selaku Kepala daerah melalui Peraturan Gubernur.<sup>119</sup> Selain itu Gubernur dalam menjalankan tugasnya, memiliki sejumlah kewenangan, antara lain:<sup>120</sup>

- a. Menetapkan perencanaan dukungandan fasilitasi Pesantren;
- b. Menetapkan standar minimal dukungan fasilitasi pesantren;
- c. Mengalokasikan anggaran dukungan dan fasilitasi Pesantren;
- d. Melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Pesantren dalam pemanfaatan dukungan dan fasilitasi; dan
- e. Wewenang lain yang berkaitan dengan dukungan dan fasilitasi Pesantren berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Atas dasar tugas dan tanggung jawab tersebut, dalam logika hukum akan menimbulkan hak dan tanggung jawab terhadap sasaran oleh pemegang tugas dan tanggung jawab. Dalam arti, sasaran tugas dan tanggung jawab

---

<sup>119</sup> Lihat Ketentuan Pasal 5 ayat (3) Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pesantren.

<sup>120</sup> Lihat Pasal 6 ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pesantren.

disini ialah Pesantren itu sendiri, timbulnya hak dan tanggung jawab pesantren, diatur dalam Pasal 7 Rancangan Peraturan Daerah *a quo*, yakni:

- a. Pesantren mendapat dukungan dan fasilitasi dari Pemerintah Daerah;<sup>121</sup>
- b. Pesantren mendapat perlindungan dalam melaksanakan fungsi Pesantren;
- c. Pesantren berhak menyelenggarakan program dan kegiatan Pesantren;
- d. Pesantren berhak mengembangkan kapasitas kelembagaam secara mandiri; dan
- e. Pesantren berhak dalam mendapatkan akses dan kemudahan dalam melakukan kerja sama.

Untuk melaksanakan hak-nya itu pula, Pesantren juga disertai sejumlah tanggung jawab, tanggung jawab itu dituangkan dalam ketentuan pasal 8 Rancangan Peraturan Daerah *a quo*. Berdasarkan peruntukannya, Rancangan Peraturan Daerah *a quo* mengatur secara dominan tentang Fasilitasi Pesantren itu sendiri dengan penjabaran yang lebih rigid, fasilitasi pesantren merupakan perintah dari sejumlah pasal dalam UU Pesantren di mana ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 9 sampai dengan pasal 47 Rancangan Peraturan Daerah *a quo*.

---

<sup>121</sup> Lihat Pasal 7 Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pesantren.

Pada aspek pendanaan, mekanisme pengalokasian dana dengan menggunakan skema APBD untuk pemberian fasilitasi pembangunan Pesantren, dukungan fungsi dakwah Pesantren, dukungan dan fasilitasi fungsi Pesantren dalam pemberdayaan masyarakat, serta pelaksanaan tugas dan kegiatan Dewan Pesantren melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.<sup>122</sup>

Meskipun penyelenggaraan urusan pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih dalam tahap pengesahan, setidaknya kajian ini dapat melihat peta politik daerah yang mengatur mengenai pendidikan pesantren. Berdasarkan kajian ini, urusan pendidikan pesantren di Daerah Istimewa Yogyakarta lebih mendasarkan pada paradigma kebudayaan, selebihnya mengenai urusan pendidikan tidak diatur secara rinci, hanya saja pemerintah daerah memberikan upaya afirmasi kepada pesantren-pesantren yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengoptimalkan fungsi pemberdayaan SDM di pesantren.

## **2. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Jawa Barat**

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren memiliki XII BAB dan 35 Pasal, ruang lingkup yang diatur dalam peraturan daerah ini adalah:

- a. perencanaan;

---

<sup>122</sup> Lihat Pasal 48 Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pesantren.

- b. pembinaan dan pemberdayaan Pesantren, didalamnya meliputi: (i) pembinaan pesantren; (ii) Pemberdayaan Pesantren; (iii) Rekognisi Pesantren; (iv) Afirmasi Pesantren; dan (v) Fasilitasi Pesantren;
- c. koordinasi dan komunikasi;
- d. partisipasi masyarakat;
- e. sinergitas, kerja sama dan kemitraan;
- f. sistem informasi;
- g. tim pengembangan dan pemberdayaan pesantren; dan
- h. pendanaan.

Dapat dilihat di dalam serangkaian ruang lingkup sebagaimana diuraikan di atas, dalam hal perencanaan ditetapkan dalam proyeksi pembangunan daerah yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Dengan kata lain, Daerah Provinsi Jawa Barat memiliki komitmen terhadap penyelenggaraan di daerahnya.

Peraturan Daerah *a quo* juga mengatur mengenai pelaksanaan pengembangan pesantren dan menentukan Gubernur sebagai pelaksana dari pengembangan pesantren tersebut.<sup>123</sup> Adapun, pengembangan yang dimaksud ialah berkaitan dengan rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi Pesantren di daerah Provinsi<sup>124</sup> salah satu aspek pengembangan ini, terdapat aspek

---

<sup>123</sup> Lihat Pasal 14 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Fasilitasi Pesantren.

<sup>124</sup> Lihat Pasal 14 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Fasilitasi Pesantren.

pemberdayaan pesantren,<sup>125</sup> di mana Peraturan Daerah *a quo* mengatur secara rigid mengenai pemberdayaan pesantren ini didasarkan untuk meningkatkan kemandirian ekonomi Pesantren dan perekonomian masyarakat di lingkungan Pesantren.<sup>126</sup> Selain itu, Pesantren diarahkan untuk peningkatan peran Pesantren dalam pembangunan Daerah Provinsi.<sup>127</sup>

Bentuk-bentuk pelaksanaan pemberdayaan pesantren ini kemudian diatur dalam Pasal 18 beserta turunannya. *Pertama*, pemberdayaan pesantren untuk meningkatkan kemandirian ekonomi Pesantren dan perekonomian masyarakat di lingkungan Pesantren dilakukan dalam bentuk meliputi: (a) fasilitasi peningkatan kapasitas Pesantren dalam rangka menumbuh kembangkan kewirausahaan di lingkungan Pesantren; (b) fasilitasi akses permodalan; (c) fasilitasi akses pemasaran produk hasil usaha Pesantren; dan (d) fasilitasi kerja sama dan kemitraan. Dalam hal peningkatan kapasitas pesantren sebagaimana dimaksud dalam huruf (a), peraturan daerah ini menjabarkan melalui peningkatan keahlian usaha Pesantren; (b) pembentukan kelembagaan usaha Pesantren; dan (c) penguatan kelembagaan usaha Pesantren. Dengan demikian dapat dipahami bahwa, pelaksanaan penyelenggaraan pesantren di Provinsi Jawa Barat juga

---

<sup>125</sup> Lihat Pasal 14 ayat (3) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Fasilitasi Pesantren.

<sup>126</sup> Lihat Pasal 14 ayat (3) huruf a Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Fasilitasi Pesantren.

<sup>127</sup> Lihat Pasal 14 ayat (3) huruf b Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Fasilitasi Pesantren.

menekankan pentingnya peningkatan mutu SDM dalam Pesantren. Dengan demikian bahwa, arah pemberdayaan Peantren yang dibangun oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat melalui pengaturan penyelenggaraan Pesantren berdasarkan pada pentingnya kemandirian Pesantren dengan membentuk kewirausahaan pesantren. Untuk mencapai arah pemberdayaan tersebut, pemerintah daerah melalui Peraturan Daerah *a quo* menentukan keterlibatan perangkat daerah untuk melaksanakan pemberdayaan Pesantren berdasarkan kemandirian ini.

*Kedua*, pemberdayaan untuk meningkatkan peran Pesantren dalam pembangunan daerah provinsi. Pada Pasal 19 ayat (1), dijelaskan mengenai bentuk pemberdayaan pesantren ini dengan: (a) pelibatan Pesantren dalam peningkatan sumber daya manusia; (b) pelibatan pesantren dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan Daerah Provinsi; (c) pelibatan Pesantren dalam pemberdayaan masyarakat sekitar pesantren; peningkatan kemampuan pesantren dalam mitigasi bencana; dan bentuk lainnya sesuai perundang-undangan.<sup>128</sup> Peraturan Daerah *a quo* juga turut melibatkan perangkat-perangkat daerah yang memiliki keterkaitan untuk turut andil dalam pemberdayaan pesantren ini.<sup>129</sup> Dalam hal ini, dapat dipahami bahwa dalam penyelenggaraan pemberdayaan pesantren, Peraturan Daerah *a quo*

---

<sup>128</sup> Lihat Pasal 19 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

<sup>129</sup> Lihat Pasal 19 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

menempatkan Pesantren sebagai mitra pemerintah dalam pemberdayaan perekonomian sebagai wujud pembangunan daerah.

Pengaturan mengenai aspek pendanaan. Dalam memberikan fasilitasi terhadap penyelenggaraan pesantren, pendanaan di daerah bersumber dari APBD dan sumber lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendanaan tersebut tidak dapat diberikan apabila sebuah pesantren telah mendapatkan pendanaan dari APBD tingkat Kabupaten/Kota.<sup>130</sup> Hal ini berarti, Pemerintah Daerah Provinsi memastikan tidak akan terdapat pendanaan double terhadap fasilitasi penyelenggaraan pesantren.

Pendanaan dari APBD tersebut dialokasikan untuk membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren dalam fungsi pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat. Pendanaan dalam fungsi pendidikan merupakan bagian dari alokasi anggaran yang bersumber dari dana perimbangan, sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan pendanaan dalam fungsi dakwah dan pemberdayaan masyarakat bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD) dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.<sup>131</sup> Dengan demikian, pendanaan untuk pesantren di Jawa Barat telah diatur

---

<sup>130</sup> Lihat Pasal 32 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

<sup>131</sup> Lihat Pasal 33 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

dengan rigid terutama sumber dana mana yang diperuntukkan untuk fungsi pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat.

### **3. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Kabupaten Purworejo**

Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Pengembangan Pesantren dibentuk dengan tujuan untuk: (a) memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam memberikan fasilitasi dan dukungan dalam pengembangan pesantren; (b) menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi pesantren dalam melaksanakan fungsinya; (c) mengoptimalkan peran dan fungsi Pesantren dalam rangka membina generasi penerus bangsa dan masyarakat guna pembangunan nasional dan daerah. Adapun ruang lingkup yang diatur dalam Peraturan Daerah *a quo* antara lain: (a) tugas dan wewenang Pemerintah Daerah; (b) hak, tanggung jawab pesantren; (c) fasilitasi pengembangan pesantren dalam fungsi dakwah; (d) fasilitasi pengembangan pesantren dalam fungsi pendidikan; (e) fasilitasi pengembangan pesantren dalam fungsi pemberdayaan masyarakat; (f) koordinasi; (g) kerjasama; (h) prosedur pemberian fasilitasi pengembangan pesantren; (i) monitoring dan evaluasi; (j) partisipasi masyarakat; dan (k) pendanaan.

Pada bagian ketentuan Prosedur Pemberian Fasilitasi Pengembangan Pesantren, peraturan daerah *a quo* mengatur tentang mekanisme pemberian fasilitasi pengembangan pesantren melalui 2 (dua) cara, yakni atas inisiatif

Pemerintah Daerah atau permohonan dari pesantren.<sup>132</sup> Dengan norma yang demikian dipahami bahwa, timbul hubungan timbal balik antara Pemerintah Daerah Purworejo dengan Pesantren di Wilayah Purworejo, di mana Pemerintah Daerah dalam hal inisiatif Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah berkewajiban untuk menyusun peta prioritas pemberian fasilitasi pengembangan pesantren. Namun, dalam Peraturan Daerah *a quo* dalam hal ini memasukkan norma tentang persetujuan dari pesantren yang bersangkutan.<sup>133</sup> Fasilitasi pengembangan pesantren yang dilakukan melalui permohonan pesantren, maka timbul hak bagi pesantren untuk dapat mengajukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo untuk mendapatkan fasilitasi pesantren. Hal ini kemudian diatur tentang tahapan untuk dapat mengajukan permohonan fasilitasi pesantren yang kemudian akan diverifikasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo. Selain itu Peraturan Daerah *a quo* juga turut mengatur mengenai pendampingan administratif dalam hal pengajuan permohonan fasilitasi pengembangan pesantren.

Dalam hal terkait dengan peta prioritas dan persetujuan dari pesantren, permohonan fasilitasi pengembangan pesantren dari pesantren dan verifikasi

---

<sup>132</sup> Lihat Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Pengembangan Pesantren.

<sup>133</sup> Lihat Pasal 21 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Pengembangan Pesantren.

oleh pemerintah daerah, serta pendampingan teknis ketentuan tersebut ketentuan teknisnya akan dituangkan dalam Peraturan Bupati.<sup>134</sup>

Peraturan Daerah *a quo* juga mengatur terkait Monitoring dan Evaluasi, di mana dalam ketentuan ini diatur dalam Pasal 29 yang dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh Bupati dibantu oleh Perangkat Daerah sesuai dengan kebijakan dan bidang tugas masing-masing. Ketentuan teknis pelaksanaan monitoring dan evaluasi ini akan dituangkan dalam Peraturan Bupati.<sup>135</sup>

Peraturan Daerah *a quo* turut mengatur mengenai Partisipasi Masyarakat.<sup>136</sup> Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan fasilitasi pengembangan pesantren ini dilakukan dengan cara: (a) memberikan beasiswa dan/atau bantuan kepada kiai, santri dan alumni pesantren dalam fungsi pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat; (b) pengawan dan menjaga mutu pesantren; (c) menyelenggarakan pesantren bermutu; (d) mengembangkan karakter, minat, dan bakat santri; (e) menyediakan tempat magang dan praktik kepada santri dan alumni pesantren; (f) memberikan berbagai bantuan melalui tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan; (g) mendukung penyelenggaraan pesantren dalam menjalankan fungsi

---

<sup>134</sup> Lihat Pasal 28 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Noor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Pengembangan Pesantren.

<sup>135</sup> Lihat Pasal 29 Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Noor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Pengembangan Pesantren.

<sup>136</sup> Lihat Pasal 30 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Pengembangan Pesantren.

dakwah, pendidikan dan pemberdayaan masyarakat; (h) peran seta lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>137</sup> peran serta sebagaimana dimaksud diatas dapat dilakukan secara perseorangan, kelompok, badan, dunia usaha dan/atau organisasi masyarakat.<sup>138</sup>

Terkait dengan skema pendanaan,<sup>139</sup> pendanaan penyelenggaraan fasilitasi pengembangan pesantren dilaksanakan dengan tiga skema pendanaan, yakni bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

#### **4. Model Pengaturan Urusan Pendidikan Pesantren di Kabupaten Jombang**

Pada 11 Februari 2021, Kabupaten Jombang mengundang Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren. Peraturan Daerah ini dilatarbelakangi oleh pemikiran untuk menjamin fasilitasi penyelenggaraan pesantren dalam fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Jombang, maka diperlukan pengaturan untuk memberikan rekognisi, afirmasi dan fasilitasi berdasarkan tradisi dan kekhasan daerah Kabupaten Jombang. Kemudian, keberadaan pesantren di Kabupaten Jombang perlu dikembangkan

---

<sup>137</sup> Lihat Pasal 30 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Pengembangan Pesantren.

<sup>138</sup> Lihat Pasal 30 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Pengembangan Pesantren.

<sup>139</sup> Lihat Pasal 31 Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Pengembangan Pesantren.

dan diberdayakan melalui kebijakan fasilitasi penyelenggaraan pesantren yang mengakomodasi perkembangan, aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat serta menempatkan pengaturan hukumnya dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang terintegrasi dan komprehensif.<sup>140</sup>

Tujuan dari fasilitasi penyelenggaraan pesantren dalam Peraturan Daerah *a quo*, antara lain: a) membentuk individu yang unggul di berbagai bidang yang memahami dan mengamalkan nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, berilmu, mandiri, tolong-menolong, seimbang dan moderat; b) membentuk pemahaman agama dan keberagamaan yang moderat dan cinta tanah air serta membentuk perilaku yang mendorong terciptanya kerukunan hidup beragama; dan c) meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang berdaya dalam memenuhi kebutuhan pendidikan warga negara dan kesejahteraan sosial masyarakat.<sup>141</sup>

Ruang lingkup fasilitasi penyelenggaraan pesantren dalam Peraturan Daerah, meliputi: penyelenggaraan, tim fasilitasi penyelenggaraan, pendanaan, kerja sama, dan partisipasi masyarakat.<sup>142</sup> Peraturan ini

---

<sup>140</sup> Lihat Konsiderans Menimbang Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

<sup>141</sup> Lihat Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

<sup>142</sup> Lihat Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

menjabarkan ketentuan fungsi pesantren dalam aspek fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan pemberdayaan masyarakat.

Pasal 10 Peraturan Daerah ini memberikan kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk memfasilitasi masjid atau musala pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, dan keamanan. Begitu pula Pasal 15 yang berbunyi, Pemerintah Daerah wajib memberikan dukungan pelaksanaan fungsi pendidikan pesantren sesuai dengan kewenangannya dan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Pasal 16 menjabarkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memberikan bantuan kepada Majelis *Masyayikh* dalam memberikan dukungan pelaksanaan fungsi pendidikan pesantren. Bantuan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut dalam Pasal 18 Peraturan Daerah *a quo*, Pemerintah Daerah memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan dan pendanaan. Bentuk dukungan pelaksanaan fungsi dakwah tersebut, antara lain: 1) pemberdayaan santri dan/atau alumni pesantren dalam kegiatan keagamaan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah; 2) penugasan alumni pesantren sebagai pembimbing muatan lokal keagamaan dan/atau pendidikan diniyah atau nama lain yang sejenis pada pendidikan dasar; 3) beasiswa Santri; 4) beasiswa Kiai, pendidik tenaga, kependidikan dan/atau pengelola Pesantren; dan/ata kegiatan

lain sesuai dengan kebutuhan Daerah dan kultur Pesantren. Dukungan pendanaan harus disesuaikan dengan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Daerah memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren, yang paling sedikit berupa: a) bantuan keuangan, b) bantuan sarana dan prasarana, c) bantuan teknologi, dan/atau d) pelatihan keterampilan.<sup>143</sup> Dukungan perkembangan dan kemajuan pesantren diberikan dengan mempertimbangkan tingkat perkembangan dan kemajuan pesantren. Tingkat perkembangan dan kemajuan pesantren tersebut dinilai berdasarkan aspek kemampuan pendanaan, ketersediaan sarana prasarana dasar pesantren serta aspek lainnya yang ditetapkan oleh tim fasilitasi penyelenggaraan pesantren.<sup>144</sup>

Daerah dalam hal ini Bupati membentuk tim fasilitasi penyelenggaraan pesantren dalam menjalankan Peraturan Daerah ini. Tim fasilitasi tersebut terdiri dari jajaran Bupati hingga kepala-kepala OPD. Selain itu juga dapat melibatkan perangkat daerah lainnya, instansi vertikal,

---

<sup>143</sup> Lihat Pasal 19 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

<sup>144</sup> Lihat Pasal 21 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan, pesantren dan/atau instansi terkait lainnya.<sup>145</sup>

Model pendanaan fasilitasi penyelenggaraan pesantren dalam Peraturan Daerah *a quo* bersumber dari APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Pemerintah Daerah membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui APBD sesuai dengan kewenangannya dan berpedoman pada ketentuan perundang-undangan. Pendanaan tersebut diberikan kepada pesantren yang memenuhi ketentuan sebagai penerima hibah/bantuan sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bantuan pendanaan tersebut diberikan dalam bentuk hibah/bantuan sosial sesuai dengan ketentuan.<sup>146</sup>

Terdapat pengaturan terkait kerja sama, yakni pemerintah daerah melakukan kerja sama dengan pesantren dalam meningkatkan peran dan mutu pesantren. Kerja sama dimaksud dapat dilakukan dalam bentuk: olimpiade, bantuan pendanaan, penyediaan infrastruktur penunjang, pelatihan dan peningkatan kapasitas, dan/atau bentuk kerja sama lainnya.<sup>147</sup>

Berdasarkan kajian terhadap pengaturan fasilitasi penyelenggaraan pesantren di 4 (empat) daerah di atas menunjukkan model, sebagai berikut. Bahwa

---

<sup>145</sup> Lihat Pasal 22 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

<sup>146</sup> Lihat Pasal 23 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

<sup>147</sup> Lihat Pasal 24 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren.

pengaturan-pengaturan tersebut pada dasarnya senantiasa berlandaskan kewenangan yang diberikan UU Pesantren yang disesuaikan dengan muatan lokal daerah. Kemudian, ruang lingkup Peraturan Daerah pada 4 (empat) daerah tersebut juga berbeda-beda, ada yang cukup rigid mengatur dan ada pula yang lebih sederhana. Begitu pula dengan model pendanaan, ada yang memfokuskan bersumber dari APBD dan sumber yang sah lainnya, serta terdapat daerah yang sudah mengatur ketentuan peruntukkannya.

Model demikian seharusnya dapat pula diadopsi untuk perencanaan terhadap pendidikan keagamaan selain pesantren yang ada di Indonesia. Porsi pendanaan yang dikhususkan untuk pesantren yang diambil dari APBN/APBD sedikit banyak membawa kecemburuan terhadap pendidikan keagamaan lainnya.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat diberikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (UU Pesantren) mengatur urusan pendidikan pesantren di Indonesia, hal ini merupakan bentuk afirmasi dan rekognisi Indonesia terhadap pendidikan pesantren berdasarkan kekhasan yang dimiliki oleh pesantren itu sendiri. Gagasan pengaturan pendidikan pesantren diawali dan didasari pada pemikiran bahwa pesantren dan pendidikan keagamaan sebagai satuan pendidikan yang diikuti oleh peserta didik (warga negara), berkewajiban mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan dalam rangka meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlaq mulia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga, sebagai sub sistem pendidikan nasional lembaga pendidikan keagamaan berhak mendapatkan perlakuan yang proporsional, adil, dan setara, baik di aspek perluasan akses, aspek peningkatan mutu, dan daya saing, maupun aspek manajemen dan tata kelola. Selain itu, terdapat fakta sosiologis mengenai disparitas anggaran yang cukup tinggi antara lembaga pendidikan yang formal dengan lembaga pendidikan informal, hal ini tentunya berdampak dalam peningkatan mutu antara lembaga pendidikan yang sejenis, khususnya berkaitan dengan penyediaan sarana dan

prasarana. Dalam pengaturan bidang pendidikan di UU Pesantren memiliki tiga indikator utama. Indikator pengaturan pendidikan pesantren dalam UU Pesantren tersebut penulis lakukan dengan melihat relasi pengaturan pendidikan nasional dalam UU Sisdiknas dengan UU Pesantren. Tiga indikator tersebut ialah, *pertama*, indikator klasifikasi pendidikan; *kedua*, indikator kurikulum. *ketiga*, indikator penjaminan mutu.

*Kedua*, model pengaturan urusan pendidikan pesantren oleh daerah memiliki kecenderungan pengaturan yang relatif sama. Norma yang dituangkan lebih menekankan kepada pengaturan tentang fasilitasi pesantren yang berbasis pada pemenuhan sarana dan prasarana pesantren. Namun demikian, pada masing-masing daerah, pengaturan ini diperluas berdasarkan kebutuhan tiap-tiap daerah, misalnya di Provinsi Jawa Barat, dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren diatur mengenai pengembangan pesantren. Di dalamnya pesantren didesain sebagai mitra pemerintah daerah dalam pemberdayaan perekonomian sebagai wujud pembangunan daerah. Berbeda pula di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, konsep pengaturan pendidikan pesantren didasarkan pada paradigma kebudayaan. Peta politik daerah dimaksudkan agar Pesantren yang ada di sekitar Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam segi Pendanaan dapat diperoleh selain melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga dari Dana Keistimewaan Yogyakarta.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan sebelumnya, maka saran yang dapat penulis berikan dalam penelitian ini ialah sebagai berikut. **Pertama**, kajian terhadap pengaturan pendidikan keagamaan harus dilakukan dalam *frame/* bingkai penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Mengingat Negara Indonesia merupakan negara kesatuan di mana terdapat hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang penyelenggaraan pendidikan, dalam hal ini penyelenggaraan pendidikan keagamaan. Saat ini pengaturan urusan pendidikan keagamaan masih terbatas pada urusan pendidikan pesantren yang dalam hal ini merupakan konsep pendidikan milik Agama Islam, belum menyentuh pada agama-agama lain yang diakui di Indonesia. Perlu diperoleh formulasi yang tepat agar model pengaturan pendidikan keagamaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dengan adanya formulasi pengaturan ini nantinya diharapkan timbul pemerataan hak-hak dan kewajiban bagi agama lainnya.

**Kedua**, pengaturan tentang urusan pendidikan keagamaan saat ini masih sebatas penyelenggaraan pendidikan pesantren sebagaimana dalam UU Pesantren. Untuk lebih mengkonkretkan secara ideal penyelenggaraan pendidikan keagamaan, maka ke depan pemerintah perlu menyusun *grand design* atau *blue print* tentang arah dan ruang lingkup pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan keagamaan, karena bukan tidak mungkin agama-agama lain juga memiliki lembaga pendidikan keagamaan yang serupa dengan pesantren, namun belum

diakomodir dalam sistem hukum Indonesia. Untuk itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan kelembagaan pendidikan untuk mengakomodir pendidikan keagamaan, dengan tidak terbatas pada agama tertentu. Dengan adanya *grand design* atau *blue print* ini nantinya dapat dipergunakan oleh pemangku kewenangan, eksekutif maupun legislatif, dalam merumuskan langkah penyelenggaraan pendidikan keagamaan bagi keseluruhan agama yang diakui di Indonesia. Sehingga mengurangi disparitas afirmasi lembaga pendidikan pada agama-agama tertentu. Dengan demikian, pembangunan melalui pendidikan keagamaan akan lebih terarah dan tidak saling menimbulkan potensi *overlapping* afirmasi atau menimbulkan kecemburuan.

**Ketiga**, perlu ada perbaikan atau revisi terhadap UU Pesanten dengan memperjelas beberapa substansi pengaturan: 1) berkaitan dengan pendanaan, agar diatur lebih rinci atau lebih detail dengan melakukan pembenahan desain dalam UU Pesantren, karena porsi proporsionalitas pendanaan pesantren belum diatur lebih lanjut. Pendanaan pesantren saat ini masih diatur dalam level Peraturan Presiden, yakni Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren. Dalam Peraturan Presiden tersebut pendanaan pesantren menggunakan skema pendanaan yang masih terpecah, dapat bersumber dari pusat maupun daerah. Hal ini kemudian menjadi persoalan terkait siapakah yang menjadi induk jika terjadi permasalahan terhadap pengelolaan pendanaan pendidikan pesantren; serta 2) rumusan kriteria pesantren perlu diatur lebih jelas (berlaku juga dalam agama-agama lain jika pengaturan pendidikan keagamaan

dilakukan). Hal ini diperlukan agar tidak terjadi fenomena persoalan malpraktik pendidikan pesantren di Indonesia dan juga mudah dalam pengawasannya. Sebagaimana tujuannya, pengaturan pendidikan keagamaan secara inheren memiliki tanggung jawab menjadikan peserta didik (santri dalam agama islam) memiliki visi perdamaian yang terwujud dalam sikap demokratis, menjunjung tinggi HAM, serta menghargai perbedaan.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Otonomi Daerah*, (Jakarta: Media Sarana Press, 1987).

Asshiddiqie, Jimly, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).

\_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006).

\_\_\_\_\_, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014).

Basri, Faisal H. *Otonomi atau Federalisme*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Harapan, 2000).

Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A., *Decentralization & Development: Policy Implementation in Developing Countries*, (Washington D.C: SAGE Publications, 1983).

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995).

Falaakh, Mohammad Fajrul, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014).

Hamidi, Jazim dan Lutfi, Mustafa, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, (Malang: UB Press, 2011).

- Koesoemahatmadja, RDH, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1979).
- Kusriyah, Sri, *Politik Hukum Desentralisasasi & Otonomi Daerah: dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, (Semarang: Unissula Press, 2019).
- Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Karawang: UNSIKA, 1993).
- \_\_\_\_\_, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001).
- Muntoha, *Fiqh Siyasah: Doktrin, Sejarah, dan Pemikiran Islam tentang Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 1998).
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Cetakan 11, (Depok: Rajagrafindo Persada, 2016).
- \_\_\_\_\_, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta, FH UII Press, 2007).
- \_\_\_\_\_, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).
- \_\_\_\_\_, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010).
- Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018).

- S, I Nyoman, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Citra Utama, 2005).
- Sabarno, Hari, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).
- Simandjuntak, Reynold, “Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional”, *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7 No. 1, (Juni, 2015).
- Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000).
- Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990).
- Strong, C. F, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern; Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung: Nusa Media, 2014).
- Tim PSHK FH UII, *Pilkada Pasca Reformasi Dinamika, Permasalahan, dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021).
- Wahidin, Samsul, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).
- Wiyono. H, Suko, *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia (Pembentukan Peratruran Daerah Partisipatif)*, (Jakarta: Faza Media, 2006).
- Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, cetakan kedua, (Jakarta:1971).

## **Jurnal, Makalah**

- Andrea, Danneta Leoni, "Penyelenggaraan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pendidikan", *Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren*, Volume 14 No. 24, (April-Mei 2020).
- Hutabarat, Binsar Antoni, "Evaluasi Terhadap Rumusan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan", *Jurnal Societas Dei*, Vol. 5 Nomor 2 (2018).
- Prayitno, Cipto, "Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif *Constitution Making*", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 4 (Desember, 2018). Lihat <https://doi.org/10.31078/jk1543>
- Said, Abdul Rauf Alauddin, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 4, (Oktober-Desember 2015).
- Utomo, Tri Widodo W, "Memahami Kembali Konsep Dasar Dekonsentrasi dan Desentralisasi", *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 8 No. 1, (2012).
- Wijayanti, Septi Nur, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23 No. 2, (Desember 2016).
- Zaini, Akhmad, "UU Pesantren No 18 Tahun 2019: Kekuatan, Kelemahan, Peluang, Ancaman Bagi Pesantren dan Lembaga Pendidikan Keagamaan di Kabupaten Tiban", *Jurnal Tadris*, Vol. 15 Nomor 2, (2021).

## **Tesis dan Disertasi**

Fauzani, Muhammad Addi, *Urgensi Penataan Ulang Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Tesis, (Yogyakarta: Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020).

Fauzan, Muhammad, *Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, Disertasi, (Bandung: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2006)

Heryansyah, Despan, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi)*, Tesis (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016).

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

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

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pesantren.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Fasilitas Pesantren.

Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 4 Tahun 2022 tentang Fasilitas Pengembangan Pesantren.

Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren.

### **Internet**

<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26018/t/Paripurna+DPR+Setujui+RUU+Pesantren>, diakses pada Rabu, 06 Juli 2022 Pukul 14.33 WIB.

<https://bphn.go.id/data/documents/Prolegnas-2017-dpr-low.pdf>, diakses pada 06 Juli 2022 pada Pukul 14.38 WIB.

[https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/loadpp?loadpp=&id\\_provinsi=34&page=1](https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/loadpp?loadpp=&id_provinsi=34&page=1), Diakses Pada Jumat, 08 Juli 2022 Pukul 19.59 WIB.

### **Lain-Lain**

Bahan perkuliahan Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program Pascasarjana FH UII, 2008).

Naskah Akademik perumusan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, dapat diakses dalam <https://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20181119-120623-3228.pdf>.

Lampiran surat Usulan Peta Pendidikan Konghucu Nomor 448/ME/VII/2022 Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia, tertanggal 5 Juli 2022.