

**REKONSTRUKSI REGULASI PERIJINAN PENDIRIAN  
PESANTREN BERBASIS KEADILAN**

**DISERTASI**



Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum  
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Oleh :

**Habib Hasyim Bin Alwi Al Bin Yahya**  
NIM. 10302200031

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNISSULA  
SEMARANG  
2025**

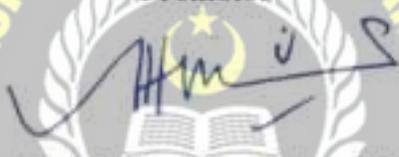
**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI  
REKONSTRUKSI REGULASI PERIJINAN PENDIRIAN PESANTREN  
BERBASIS KEADILAN**

**HABIB HASYIM BIN ALWI AL BIN YAHYA  
NIM : 10302200031**

**DISERTASI**

Untuk Memenuhi salah satu syarat  
Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum  
Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal  
Seperti tertera dibawah ini  
Semarang, 10 Februari 2025

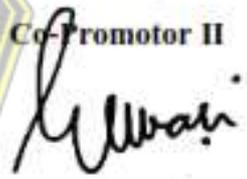
Promotor

  
Prof. Dr. Hj Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum  
NIDN. 0621057002.

Co-Promotor I

  
Prof. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H  
NIDN. 0607077601

Co-Promotor II

  
Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum  
NIDN. 628046401

  
Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Islam Sultan Agung Semarang  
  
Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.  
NIDN. 0620046701

## PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, 10 Februari 2025

Yang Membuat Pernyataan



**Habib Hasyim Bin Alwi Al Bin Yahya**

**NIM : 10302200031**

## KATA PENGANTAR

*Assalamu 'alaikum Wr.Wb.*

Puji syukur kehadirat Allah S.W.T atas segala limpahan rahmat, hidayah, karunia, dan pengetahuan-Nya, alhamdulillah penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad S.A.W sebagai junjungan dan suri tauladan umat.

Penulis menyadari bahwa disertasi yang berjudul: “*Rekonstruksi Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren Berbasis Keadilan*” masih belum sempurna, sehingga penulis membutuhkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak untuk penyempurnaan disertasi ini.

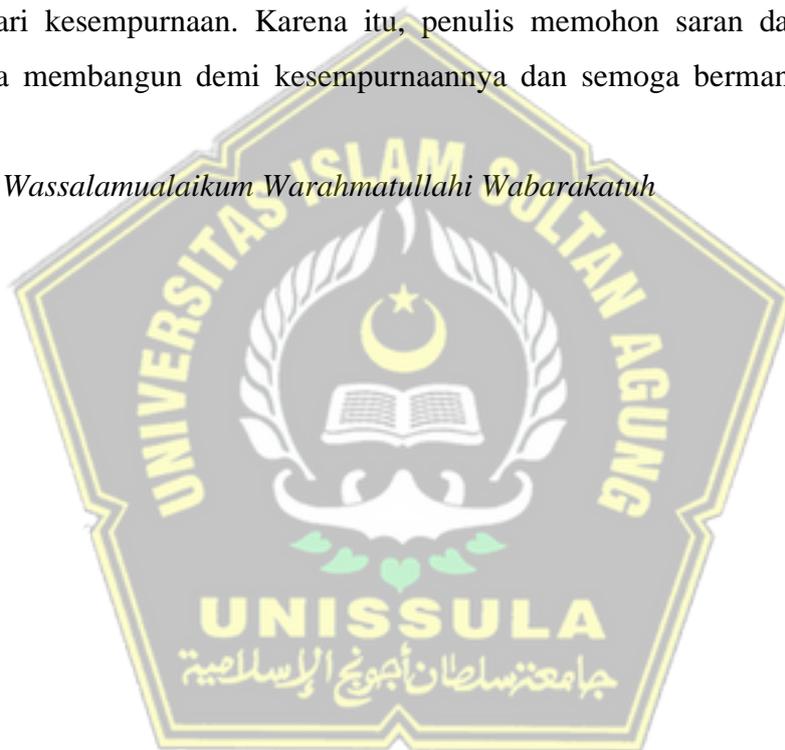
Dalam penyusunan disertasi ini, penulis mengucapkan banyak terima dan juga penghargaan tertinggi kepada:

1. Bapak Dr. Bambang Tri Bawono SH MH, selaku Ketua Yayasan YBWSA Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M. Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Bapak Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus sebagai co promotor kami.
4. Ibu Dr. Hj. Widayati, S.H, M.H, selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung
5. Bapak Dr. Arpangi, S.H, M.H, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.
6. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M. Hum, selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus sebagai Promotor kami;
7. Dr. Latifah Hanim, S.H., M. Hum. selaku Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

8. Bapak dan Ibu Dosen serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuannya selama ini;
9. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu hingga terselesaikannya disertasi ini;
10. Teman-teman yang selama ini telah membantu dan tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu.

Akhir kata penulis menyadari bahwa dalam penulisan Disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu, penulis memohon saran dan kritik yang sifatnya membangun demi kesempurnaannya dan semoga bermanfaat bagi kita semua.

*Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*



## Abstrak

Perlunya Izin mendirikan pesantren oleh kementerian agama memunculkan kekhawatiran bahwa pemerintah terlalu jauh dalam mengintervensi pesantren, hal tersebut akan menjadikan pesantren kehilangan independensinya, kekhasannya dan indigenous nya yang dimiliki pesantren lambat laun akan sirna, Tujuan Penelitian ini untuk menganalisis dan menemukan regulasi perijinan pendirian pesantren saat ini belum berbasis keadilan; untuk menemukan dan menganalisis kelemahan regulasi perijinan pendirian pesantren saat ini; untuk menemukan dan merumuskan rekonstruksi regulasi perijinan pendirian pesantren berbasis keadilan.

Penelitian hukum ini, menggunakan metode pendekatan penelitian hukum sosio-legal. Sabian Utsman menjelaskan bahwa hukum dapat dipelajari dan diteliti sebagai suatu studi tentang hukum yang senyatanya hidup di masyarakat sebagai studi yang non-doktrinal dan bersifat empiris

Hasil penelitian ini adalah Regulasi perijinan pendirian pesantren saat ini belum berkeadilan. Pasal 5 dan Pasal 6 huruf d Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, yang mengatur tentang pendirian lembaga Pesantren menyebutkan bahwa dalam proses pendirian pesantren harus didaftarkan terlebih dahulu, pesantren harus memiliki izin dari Menteri. Kelemahan Substansi Hukum: Pasal 6 huruf d UU yang berbunyi: “mendaftarkan keberadaan Pesantren kepada Menteri.” dirasa belum berkeadilan karena Pasal ini menjadi celah bagi penutupan pesantren yang tidak mendaftarkan ke Menteri. Kelemahan Struktur Hukum: persyaratan administratif yang cukup ketat dapat membatasi kebebasan pesantren untuk berkembang dan berinovasi dalam pendidikan. Kelemahan Kultur Hukum: perizinan dalam pendirian pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan agaknya menimbulkan persoalan baru mengenai apakah pesantren yang tidak memiliki izin menjadi hal yang illegal, mengingat fakta sosiologis bahwa pesantren tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat tanpa didahului izin. Merekonstruksi Regulasi Pasal 5 dan 6 Ayat 2 huruf d Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren .

**Kata Kunci:** *Izin Pendirian; Pondok Pesantren; Keadilan;*

## Abstract

*The need for permits to establish Islamic boarding schools by the Ministry of Religion raises concerns that the government is going too far in intervening in Islamic boarding schools, this will cause Islamic boarding schools to lose their independence, the uniqueness and originality that Islamic boarding schools have will gradually disappear. The aim of this research is to analyze and discover the current licensing regulations for establishing Islamic boarding schools. not yet based on justice; to find and analyze weaknesses in the current Islamic boarding school establishment licensing regulations; to find and formulate reconstruction of regulations for licensing the establishment of justice-based Islamic boarding schools.*

*This legal research uses a socio-legal legal research approach. Sabian Uthman explained that law can be studied and researched as a study of law that actually lives in society as a non-doctrinal and empirical study.*

*The results of this research are that the new regulations governing Islamic boarding schools are currently not fair. Article 6 letter d of Law Number 18 of 2019 concerning Islamic Boarding Schools, which regulates the establishment of Islamic boarding school institutions, states that in the process of establishing an Islamic boarding school, it must be registered first, the Islamic boarding school must have permission from the Minister. Weaknesses in Legal Substance: Article 6 letter d D of the Law which reads: "registering the existence of Islamic boarding schools with the Minister." It is felt that it is not fair because it is feared that this article will create a loophole for closing Islamic boarding schools that do not register with the Minister. Weaknesses of the Legal Structure: quite strict administrative requirements can limit the freedom of Islamic boarding schools to develop and innovate in education. Weaknesses of Legal Culture: licensing in the establishment of Islamic boarding schools and religious educational institutions seems to raise new issues regarding whether Islamic boarding schools that do not have permits are illegal, considering the sociological fact that Islamic boarding schools grow and develop on the initiative of the community without prior permission. Reconstructing Regulations Article 6 Paragraph 2 letter d Law no. 18 of 2019 concerning Islamic Boarding Schools which states "register the existence of Islamic Boarding Schools with the Minister." "The Islamic boarding school parties coordinate with each other regarding the existence of the Islamic boarding school with the Minister.*

**Keywords:** *Establishment Permit; Islamic boarding school; Justice;*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI.....	iii
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI .....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kegunaan Penelitian .....	11
E. Kerangka Konseptual.....	12
F. Kerangka Teoritis .....	16
G. Kerangka Pemikiran.....	70
H. Metode Penelitian .....	71
I. Orisinalitas Penelitian .....	78
J. Sistematika Penulisan Disertasi .....	83
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum tentang Perizinan .....	85

	B. Tinjauan Umum tentang Tentang Pesantren.....	119
	C. Tinjauan Umum tentang Tentang Pendidikan Islam.....	158
BAB III	: KONSTRUKSI REGULASI PERIJINAN PENDIRIAN PESANTREN SAAT INI BELUM BERBASIS KEADILAN	
	A. Regulasi Perijinan Pondok Pesantren dalam Sistem Pendidikan Nasional .....	195
	B. Implementasi Regulasi Perizinan Pendirian Pesantren .....	211
	C. Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren Saat Ini Belum Berbasis Keadilan .....	237
BAB IV	: KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PERIJINAN PENDIRIAN PESANTREN SAAT INI	
	A. Kelemahan Substansi Hukum .....	243
	B. Kelemahan Struktur Hukum .....	246
	C. Kelemahan Kultur Hukum .....	248
BAB V	: REKONTRUKSI REGULASI PERIJINAN PENDIRIAN PESANTREN BERBASIS KEADILAN	
	A. Perbandingan dengan Negara Lain .....	251
	B. Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren .....	264
	C. Rekontruksi Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren berbasis Nilai Keadilan .....	271
BAB VI	: PENUTUP	
	A. Simpulan .....	284

B. Implikasi.....	286
C. Saran.....	287

DAFTAR PUSTAKA



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum modern, memiliki tujuan untuk menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan kesejahteraan bagi rakyat.<sup>1</sup> Perjalanan pengaturan kehidupan umat beragama memunculkan sejumlah kebijakan yang dilatar belakangi oleh adanya perbedaan cara pandang mengenai hubungan negara dan agama. Kelompok yang pro menyatakan dengan tegas bahwa agama dan negara memiliki kaitan erat yang tidak dapat dipisah-pisahkan dan menghendaki dimasukkannya simbol-simbol formal ke dalam negara. Kelompok yang kontra menginginkan adanya pemisahan antara urusan agama dengan urusan negara, karena antara keduanya terdapat hal yang saling bertolak belakang. Kalangan ini memahami dalam agama terdapat nilai-nilai substansi etika moral kehidupan bernegara dan di Indonesia kehidupan beragama merupakan tuntutan konstitusi atas penetapan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>2</sup>

Terlepas dari pro-kontra hubungan negara dan agama seperti digambarkan di atas, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

---

<sup>1</sup> Meta Suryani, Anis Mashdurohatun, Penegakan Hukum Terhadap Eksistensi Becak Bermotor Umum (Bentor) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume III No. 1 Januari - April 2016, hlm.21-38

<sup>2</sup> Idam Mustofa, Formulasi Pendidikan Pesantrendalamuu Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren (Tinjauan Kebijakan Pendidikan), *INTIZAM: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Volume 4, Nomor 1, Oktober 2020,

Tahun 1945 sejatinya telah mengamanatkan kebebasan setiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadah menurut agama dan keyakinannya masing-masing. Kebebasan beragama dan beribadah membawa implikasi pada pemenuhan hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran dalam kerangka sistem pendidikan nasional.<sup>3</sup> Kedua hal ini merupakan bagian dari pemenuhan kewajiban pemerintah sebagai konsekuensi dari pilihan negara demokratis yang dianut Indonesia.

Kebebasan beragama dituangkan untuk memenuhi kebutuhan pendidikan umat Islam di Indonesia, salah satunya diekspresikan para pendakwah dan tokoh Islam dengan mendirikan pesantren. Pesantren diakui sebagai lembaga pendidikan Islam yang orisinal dan hidup berkembang secara mandiri di tengah-tengah dinamika pendidikan di Indonesia. Pada awal kemunculannya pesantren adalah lembaga pendidikan dan pengajaran agama islam non klasikal dimana seorang kiai sebagai tokoh sentralnya mengajarkan ilmu agama kepada santri santrinya berdasarkan kitab-kitab yang ditulis dalam bahasa Arab karya para ulama abad pertengahan. Ciri-ciri pesantren secara kelembagaan paling tidak mengenal lima unsur, yaitu: 1) Kiai, sebagai pimpinan pengajar dan pendidik; 2) Santri sebagai peserta didik; 3) pengajaran kitab-kitab islam klasik; 4) pondok (asrama); dan masjid.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Umar Bukhory, "Status Pesantren Mu'adalah: Antara Pembebasan Dan Pengebirian Jatidiri Pendidikan Pesantren," *Karsa*, Vol. 10, No. 1 (2011), hlm. 1-12

<sup>4</sup> Dadan Muttaqien, "Sistem Pendidikan Pondok Pesantren," *Journal of Chemical Information and Modeling*, Vol. 5, No. 1 (2019): 1689.

Pondok pesantren merupakan institusi pendidikan keagamaan yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat Indonesia yang dianggap sebagai bangsa yang religius. Jika dilihat dari aspek kelembagaan, pesantren memiliki keunikan dibandingkan dengan madrasah ataupun lembaga pendidikan keagamaan lainnya. Hal-hal yang membedakan antara madrasah dan pondok pesantren adalah pola tempat tinggalnya serta adanya sosok kiai dalam pesantren yang disebut oleh Horikoshi sebagai *cultural broker* karena perannya yang mampu menghubungkan berbagai hal yang dianggap representasi modernitas dengan institusi pesantren. Jika madrasah merupakan lembaga pendidikan formal (klasikal) yang menekuni bidang agama Islam dan memasukkan bidang umum sekaligus, pesantren merupakan lembaga pendidikan berasrama yang khusus mengajarkan ilmu-ilmu keagamaan. Munculnya madrasah merupakan sebuah kritik terhadap pendidikan di pondok pesantren.<sup>5</sup>

Sebagai bagian dalam pendidikan keagamaan, pondok pesantren telah secara sah diatur dalam Undang-undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan atau menjadi ahli ilmu agama.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Azra, Azyumardi. *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Milenium III*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm 3

<sup>6</sup> Panut, Giyoto, Yusuf Rohmadi, Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Terhadap Pengelolaan Pondok Pesantren, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Vol 7 No (02), 2021, hlm.816-828

Indonesia adalah Negara yang memiliki penduduk mayoritas bergama Islam, sehingga memiliki ribuan pesantren yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.<sup>7</sup> Mulanya pesantren didirikan di wilayah pedesaan yang jauh dari kota. Sehingga pada zaman dahulu pesantren dijadikan sebagai basis perjuangan melawan para penjajah oleh para kiyai dan santrinya, Hal tersebut dijiwai dengan semangat “*Hubbu al- wathan mi al- iman*” atau “Cinta tanah air adalah sebagian dari iman.”<sup>8</sup> Sehingga pada awal Perkembangan pesantren adalah sebuah lembaga pendidikan penyiaran agama Islam, walaupun dalam perjalanannya mengalami perubahan definisi karena berbagai factor yang mempengaruhinya.<sup>9</sup> Selanjutnya pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam indigenous atau asli Indonesia karena lembaga yang mirip sebenarnya sudah ada pada masa kekuasaan Hindhu-Budha, sedangkan Islam melanjutkannya mengembangkannya dan mengislamkannya.

Pesantren adalah lembaga pendidikan Islam tradisonal untuk memepelajari, memahami, mendalami, menghayati, dan megamalkan ajaran Islam dengan menekankan pentingnya moral keagamaan sebagai pedoman prilaku sehari-hari.<sup>10</sup> Sedangkan menurut Undang-Undang No. 18 tahun 2019 Bab I pasal 1: Pesantren adalah Lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau

---

<sup>7</sup> Fifi Rosyidah, Eksistensi Peran Pesantren dalam Mewujudkan Moderasi Keberagamaan, *Prosiding Nasional Pasca Sarjana IAIN Kediri*, Vol. 4 2021, hlm. 109-126

<sup>8</sup> Faisal Ismail, *Paradigma Pendidikan Islam I*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2017, hlm.80

<sup>9</sup> Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, *Pergulatan Dunia Pesantren Membangun Dari Bawah*, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta, 1985.hlm.vii

<sup>10</sup> Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren ; Suatu Kajian Tentang Unsur Dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren*, INIS, Jakarta, 1994, hlm 55

masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah subhanahu wata'ala., menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alamin yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>11</sup>

Pondok pesantren merupakan institusi pendidikan keagamaan yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat Indonesia yang dianggap sebagai bangsa yang religius. Jika dilihat dari aspek kelembagaan, pesantren memiliki keunikan dibandingkan dengan madrasah ataupun lembaga pendidikan keagamaan lainnya. Hal-hal yang membedakan antara madrasah dan pondok pesantren adalah pola tempat tinggalnya serta adanya sosok kiai dalam pesantren yang disebut oleh Horikoshi sebagai *cultural broker* karena perannya yang mampu menghubungkan berbagai hal yang dianggap representasi modernitas dengan institusi pesantren. Jika madrasah merupakan lembaga pendidikan formal (klasikal) yang menekuni bidang agama Islam dan memasukkan bidang umum sekaligus, pesantren merupakan lembaga pendidikan berasrama yang khusus mengajarkan ilmu-ilmu keagamaan. Munculnya madrasah merupakan sebuah kritik terhadap pendidikan di pondok pesantren.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Nuraeni, Eksistensi Pesantren dan Analisis Kebijakan Undang-Undang Pesantren, *AL-HIKMAH: Jurnal Pendidikan dan Pendidikan Agama Islam*, Vol 3, No 1 (2021), hlm.1-14

<sup>12</sup> Azra, Azyumardi. *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Milenium III*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm 3

Pesantren sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka dan terus berkembang hingga saat ini. Untuk mempertahankan eksistensinya Pesantren selalu bersikap mandiri tidak bergantung pada subsidi pemerintah, dalam mempertahankan keberlangsungannya, kebutuhan hidupnya, penyelenggaraan pendidikannya pesantren sepenuhnya melibatkan potensi dan partipasi masyarakat. Peran serta masyarakat dalam eksistensi pesantren disebabkan dari figur sentral kiyai yang memiliki karisma sebagai pemimpin di pesantren maupun dalam kehidupan bermasyarakat.

Pesantren pada masa lalu sangat menunjukkan kesederhanaannya. Ada ciri khas yang menonjol dari institusi pendidikan pesantren yaitu terdapat rasa ikhlas yang tercipta diantara para santri dan kiai. Bentuk keikhlasan dari pondok pesantren dapat terlihat tidak adanya pungutan biaya dari pihak pesantren. Selain itu, tradisi pesantren biasanya mengajarkan anak membaca Alquran dengan lancar dan benar. Setelah itu mereka diajarkan untuk dapat membaca dan menterjemahkan buku-buku Islam klasik yang elementer yang ditulis dalam bahasa Arab. Setelah itu mereka memperdalam bahasa Arab untuk dapat memperdalam buku-buku tentang fiqh, ushul fiqh, hadits, adab, tafsir, sejarah, tasawuf dan akhlak.<sup>13</sup>

Untuk mempertahankan eksistensinya Pesantren selalu bersikap mandiri tidak bergantung pada subsidi pemerintah, dalam mempertahankan keberlangsungannya, kebutuhan hidupnya, serta penyelenggaraan

---

<sup>13</sup> Rahma Dani Pudji Astuti, Perubahan Pondok Pesantren Modern di Perkotaan: Studi Kasus Pondok Pesantren Al-Adzkar Tangerang Selatan, Banten, *MASYARAKAT Jurnal Sosiologi*, Vol. 22, No. 2, Juli 2017, hlm. 257-279

pendidikannya pesantren sepenuhnya melibatkan potensi dan partisipasi masyarakat. Peran serta masyarakat dalam eksistensi pesantren disebabkan dari figur sentral kiyai yang memiliki karisma sebagai pemimpin di pesantren maupun dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>14</sup>

Tujuan pendidikan pesantren menurut Mastuhu adalah menciptakan dan mengembangkan kepribadian muslim, yaitu kepribadian yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan, berakhlak mulia, bermanfaat bagi masyarakat atau berkhidmat kepada masyarakat dengan jalan menjadi kawula atau abdi masyarakat yaitu menjadi pelayan masyarakat sebagaimana kepribadian Nabi Muhammad (mengikuti sunnahnya), mampu berdiri sendiri, bebas teguh dalam kepribadian, menyebarkan agama atau menegakkan Islam dan kejayaan umat islam di tengah-tengah masyarakat dan mencintai ilmu dalam rangka mengembangkan kepribadaian Indonesia.<sup>15</sup>

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren menjadi sejarah baru bentuk rekognisi (pengakuan) negara terhadap pesantren yang eksistensinya sudah ada berabad-abad silam, jauh sebelum Indonesia merdeka. Tidak hanya rekognisi, Undang-undang tersebut juga bagian dari afirmasi dan fasilitasi kepada dunia pondok pesantren.<sup>16</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren muncul tidak secara tiba-tiba. Wacana tentang perlunya Undang-Undang yang mengatur tentang pesantren telah ada sejak sebelum

---

<sup>14</sup> Faisal Ismail, *Paradigma Pendidikan Islam I*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2017.hlm.80

<sup>15</sup> Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren ; Suatu Kajian Tentang Unsur Dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren*, INIS, Jakarta, 1994, hlm. 55-56

<sup>16</sup> Telaumbanua, *Undang-undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren*, Jakarta, 2019, hlm.14

diterbitkannya UU Sisdiknas. Hadirnya UU Sisdiknas yang kemudian diikuti dengan PP Nomor 55 Tahun 2007 juga menempatkan pesantren sebagai bagian dari pendidikan keagamaan Islam jalur pendidikan nonformal. Fakta ini menunjukkan bahwa pengakuan tersebut belum secara utuh mengakui praktik pendidikan pesantren yang dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang, dan dari sisi beban belajar sama dengan pendidikan umum jalur pendidikan formal. Pesantren sebagai subkultur, memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Secara historis, keberadaan pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat, terlebih lagi karena bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan umat lainnya

Bagian kedua pasal enam Undang-Undang No.18 Tahun 2019 Tentang Pesantren menyebutkan bahwa pendirian pesantren harus didaftarkan pesantren harus memiliki izin dari Menteri. “Seperti peraturan yang telah ditetapkan Kementerian Agama Nomor 13 Tahun 2018 bahwa badan, institusi, dan organisasi wajib mendaftarkan sebagai badan hukum untuk dapat menerima dana pemerintah. Tidak terkecuali Pesantren. Pesantren yang mengajarkan kurikulum nasional sudah terdaftar.”<sup>17</sup> Kementerian Agama Melalui bidang yang membawahi mengeluarkan izin pendirian dan oprasional pesantren, hal ini

---

<sup>17</sup> Nadia Fairuza Azzahra. *Dampak Undang-Undang Pesantren Terhadap Sistem Pendidikan Indonesia-Sebuah Proyeksi*, Makalah Diskusi No. 9, Center for Indonesian Policy Studies, Jakarta, 2020, hlm. 17.

memunculkan kekhawatiran bagi pondok pesantren yang tidak memiliki izin maka akan dianggap ilegal dan tidak diafirmasi dan difasilitasi oleh pemerintah. Fakta sosiologis pesantren tumbuh dan berkembang tanpa didahului izin dari pemerintah dan nampaknya di Indonesia kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan lembaga atau yayasannya masih kurang.<sup>18</sup>

Pendirian lembaga pendidikan keagamaan termasuk dalam hal ini pondok pesantren di Indonesia berpedoman pada ketentuan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Pasal 13 PP No 55 Tahun 2007 pada intinya menentukan bahwa dalam hal pendirian lembaga pendidikan keagamaan seperti halnya lembaga dayah dan pondok pesantren harus atas izin Menteri Agama yang berkoordinasi dengan pemerintah daerah dimana lembaga tersebut akan menjalankan operasionalnya.<sup>19</sup>

Perlunya izin mendirikan pesantren oleh kementerian agama memunculkan kekhawatiran bahwa pemerintah terlalu jauh dalam mengintervensi pesantren, hal tersebut akan menjadikan pesantren kehilangan independensinya, kekhasannya dan indigenous nya yang dimiliki pesantren lambat laun akan sirna, hal ini merupakan ancaman bagi dunia pesantren yang selama ini tidak pernah bergantung pada pemerintah.

---

<sup>18</sup> Undang-Undang No.18 Tahun 2019 Tentang Pesantren

<sup>19</sup> Azzahri, M.Saleh Sjafei, Mujibussalim, Kewenangan Kementerian Agama Dalam Perizinan Operasional Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pondok Pesantren di Kabupaten Aceh Besar, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, Volume 2, No. 2, Mei 2014, hlm.17-24

Berdasarkan latar belakang tersebut maka dalam penelitian disertasi ini ingin menganalisis lebih dalam sehingga mampu menemukan konsep reformulasi hukum tentang **Rekonstruksi Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren Berbasis Keadilan.**

## **B. Rumusan Masalah**

Dalam penulisan penelitian ini, penulis telah merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi perijinan pendirian pesantren saat ini belum berbasis keadilan?
2. Apa kelemahan regulasi perijinan pendirian pesantren saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi perijinan pendirian pesantren berbasis keadilan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan menemukan regulasi perijinan pendirian pesantren saat ini belum berbasis keadilan;
2. Untuk menemukan dan menganalisis kelemahan regulasi perijinan pendirian pesantren saat ini;
3. Untuk menemukan dan merumuskan rekonstruksi regulasi perijinan pendirian pesantren berbasis keadilan.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, baik kegunaan dari aspek teoritik dan aspek praktik, sebagai berikut:

##### 1. Teoritik:

- a. Untuk menentukan teori atau konsep baru tentang rekontruksi regulasi perijinan pendirian pesantren berbasis keadilan;
- b. Untuk mengembangkan ilmu hukum, khususnya tentang rekontruksi regulasi perijinan pendirian pesantren berbasis keadilan.

##### 2. Praktik:

1. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dan instansi terkait apabila terjadi permasalahan regulasi perijinan pendirian pesantren berbasis keadilan;
2. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dan instansi terkait apabila terjadi permasalahan regulasi perijinan pendirian pesantren berbasis keadilan;
3. Sebagai bahan sosialisasi mengenai pentingnya kepastian hukum dalam implementasi regulasi perijinan pendirian pesantren berbasis keadilan.

#### **E. Kerangka Konseptual**

##### 1. Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali

sebagaimana adanya atau kejadian semula. Rekonstruksi berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu hingga konsep pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir terdahulu sehingga sesuatu coba untuk dibangun kembali sesuai dengan keadaan sebenarnya dan terhindar dari subjektifitas yang berlebihan, yang nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut.<sup>20</sup>

Menurut B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.<sup>21</sup>

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikira-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan

---

<sup>20</sup> Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 8-9.

<sup>21</sup> B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 469

terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

## 2. Regulasi

Regulasi adalah aturan yang dibuat otoritas untuk mengawasi segala hal agar berjalan tertib dan lancar. Regulasi adalah konsep abstrak pengelolaan sistem yang kompleks sesuai dengan seperangkat aturan dan tren. Regulasi ada di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Dengan begitu, fungsi utama regulasi adalah sebagai pengendali atau kontrol bagi setiap tindakan yang dilakukan manusia. Oleh sebab itu, adanya regulasi penting dalam menentukan langkah apa yang hendak diambil. Dalam peraturan pemerintah, regulasi adalah perpanjangan alami dari undang-undang, yang mendefinisikan dan mengontrol beberapa cara yang dapat dilakukan oleh bisnis atau individu untuk mengikuti hukum.<sup>22</sup>

## 3. Perijinan

Pengertian secara umum izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah pada keadaan tertentu yang dapat menyimpang dari beberapa ketentuan larangan perundang-undangan. Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan

---

<sup>22</sup> <https://www.bola.com/ragam/read/5257978/arti-regulasi-beserta-definisi-fungsi-dan-jenisnya?page=2> diakses tanggal 20 Oktober 2023

tingkah laku para warga.<sup>23</sup> Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan.

Pengertian izin didalam kamus istilah hukum bahwa izin dijelaskan sebagai suatu perkenaan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dihendaki.<sup>24</sup>

#### 4. Pesantren

Pesantren adalah asrama tempat santri belajar mengaji pesantren sering disebut juga sebagai “Pondok Pesantren” berasal dari kata “santri” menurut kamus bahasa Indonesia, kata ini mempunyai 2 pengertian yaitu; 1) Orang yang beribadah dengan sungguh-sungguh orang saleh, 2) Orang yang mendalami pengajiannya dalam Agama Islam dengan berguru ketempat yang jauh.<sup>25</sup> Pondok Pesantren juga merupakan rangkaian kata yang terdiri dari pondok dan pesantren. Kata pondok (kamar, gubuk, rumah kecil) yang dipakai dalam bahasa Indonesia dengan menekankan kesederhanaan bangunannya. Ada pula kemungkinan bahwa kata pondok berasal dari bahasa arab “*funduk*” yang berarti ruang tempat tidur, wisma atau hotel sederhana. Pada umumnya pondok memang merupakan tempat penampungan sederhana bagi para pelajar yang jauh dari tempat asalnya.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya: 1993. hlm. 2.

<sup>24</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta: 2003, hlm. 158

<sup>25</sup> Team Penyusunan Kamus Besar, (Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia, 1990), hlm. 677

<sup>26</sup> Manfred Ziemek, *Pesantren dalam Perubahan Sosial* (Cet. I; Jakarta: P3M, 1986), hlm. 98-99

Sedangkan kata pesantren berasal dari kata dasar “santri” yang dibubuhi awalan “pe” dan akhiran “an” yang berarti tempat tinggal para santri.

Nurchalish Madjid pernah menegaskan, pesantren ialah artefak peradaban Indonesia yang dibangun sebagai institusi pendidikan keagamaan bercorak tradisional, unik dan indigenus.<sup>27</sup> Mastuhu memberikan pengertian dari segi terminologis adalah sebuah lembaga pendidikan Islam tradisional yang mempelajari, memahami, menghayati dan mengamalkan ajaran Agama Islam dengan menekankan pentingnya moral keagamaan sebagai pedoman perilaku sehari-hari.<sup>28</sup>

#### 5. Nilai Keadilan

Terminologi keadilan dalam Alquran disebutkan dalam berbagai istilah, antara lain ‘adl, qisth, mizan, hiss, qasd, atau variasi ekspresi tidak langsung, sementara untuk terminologi ketidakadilan adalah zulm, itsm, dhalal, dan lainnya. Setelah kata “Allah” dan “Pengetahuan” keadilan dengan berbagai terminologinya merupakan kata yang paling sering disebutkan dalam Alquran. Dengan berbagai muatan makna “adil” tersebut, secara garis besar keadilan dapat didefinisikan sebagai suatu keadaan dimana terdapat kesamaan perlakuan dimata hukum, kesamaan hak kompensasi, hak hidup secara layak, hak menikmati pembangunan dan tidak

---

<sup>27</sup> Amir Haedari dkk, *Masa Depan Pesantren Dalam Tantangan Modernitas dan Tantangan Komplexitas Global*, (Jakarta: IRP Press, 2004), hlm. 3

<sup>28</sup> Hasby Indra, *Pesantren dan Transformasi Dalam Tantangan Moderenitas dan Tantangan Komplexitas Global*. Jakarta: IRP Press, 2004), hlm. 3

adanya pihak yang dirugikan serta adanya keseimbangan dalam setiap aspek kehidupan.<sup>29</sup>

Islam mendefinisikan adil sebagai “tidak mendzalimi dan tidak didzalimi.” Implikasi ekonomi dari nilai ini adalah bahwa pelaku ekonomi tidak dibolehkan untuk mengejar keuntungan pribadi bila hal itu merugikan orang lain atau merusak alam. Tanpa keadilan, manusia akan terkotak-kotak dalam berbagai golongan. Golongan yang satu akan mendzalimi golongan yang lain, sehingga terjadi eksploitasi manusia atas manusia.<sup>30</sup>

## F. Kerangka Teori

### 1. *Grand Theory* (Teori Keadilan)

Teori Keadilan untuk mengkaji tugas-tugas Negara dalam mewujudkan keadilan. Konsep dari Keadilan berawal pada abad ke-18 yaitu dipelopori oleh Jeremy Bentham yang mengatakan bahwa pemerintah yang adil harus memiliki tanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat. Jeremy Bentham menggunakan istilah *utility* atau kegunaan untuk menjelaskan konsep kesejahteraan dan kebahagiaan. Dalam prinsip *utilitarianisme* yang dipelopori dan dikembangkannya, ia berpendapat bahwa segala sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan tambahan adalah sesuatu yang memiliki pengaruh dan akibat baik dalam masyarakat.

---

<sup>29</sup> Ekonomi Islam, *Pusat Pengkajian Pengembangan Ekonomi Islam*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008, hlm.59

<sup>30</sup> Akhmad Mujahidin, *Ekonomi Islam*, Pekanbaru :Suskapress, hlm.15

Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan pengaruh dan akibat yang buruk bagi masyarakat adalah tidak baik, kegiatan pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai bapak negara kesejahteraan.

Teori-teori hukum alam sejak Socretes hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “*the search for justice*”.<sup>31</sup> Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawl dalam bukunya *a theory of justice* dan teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.

Dalam berbagai literatur hukum banyak teori-teori yang berbicara mengenai keadilan. Salah satu diantara teori keadilan itu adalah teori etis, menurut teori ini hukum semata-mata bertujuan keadilan. Isi hukum ditentukan oleh keyakinan yang etis tentang yang adil dan tidak adil.<sup>32</sup> Hukum menurut teori ini bertujuan untuk merealisasikan atau mewujudkan

---

<sup>31</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia. Bandung. 2004, hlm. 24

<sup>32</sup> Van Apeldoorn, *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1997, hlm. 10.

keadilan. Pemikiran filsafat tentang keadilan ini, terutama yang dipandang dari sudut filsafat hukum, sesuai dengan sudut pandang teori tentang tiga lapisan ilmu hukum yang meliputi dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum, sangat bermanfaat juga pada akhirnya bagi praktek hukum. Melalui pemikiran yang mendasar tentang apa yang menjadi hak yang telah menjadi buah pemikiran, dari beberapa ahli filsafat mulai dari Aristoteles sampai pada ahli filsafat masa kini, dapat disediakan referensi bagi pengambil keputusan untuk mengarahkan dan menjalankan fungsi pengaturan dalam praktek hukum.

Masalah keadilan telah lama menjadi bahan kajian dan bahan pemikiran oleh para ahli filsafat, para politikus dan rohaniawan, namun demikian apabila orang bertanya tentang keadilan atau bertanya tentang apa itu keadilan, akan muncul berbagai jawaban dan jawaban ini jarang memuaskan hati orang yang terlibat maupun para pemikir yang tidak terlibat. Berbagai jawaban mungkin akan menunjukkan bahwa sukar sekali diperoleh jawaban umum, apabila dikemukakan jawaban atau batasan tentang keadilan oleh suatu masyarakat maka akan terdapat semacam jawaban yang sangat beragam, sehingga dapat dikatakan bahwa berbagai rumusan tentang keadilan merupakan rumusan yang bersifat relatif. Kesulitan tersebut mendorong orang terutama kaum positivis untuk mengambil jalan pintas dengan menyerahkan perumusan keadilan pada pembentuk undang-undang yang akan merumuskannya pada pertimbangan sendiri.

Pemikiran keadilan dalam hubungannya dengan hukum sejak lama sudah dikemukakan oleh Aristoteles dan Thomas Aquinas dengan mengatakan sebagai berikut:<sup>33</sup>

*Justice forms the substance of the law, but his heterogeneous substance is composed of three elements: an individual element: the suum cuique tribuere (individual justice): a social element: the changing fundation of prejudgments upon which civilization reposes at any given moment (social justice), and a political element, which is based upon the reason of the strongest, represented in the particular case by the state (justice of the state).*

Hal ini menunjukkan ada pengaruh timbal balik antara hukum dan keadilan, yaitu bahwa hukum diciptakan berdasarkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah moral yang adil, yang sudah ada terlebih dahulu dan yang telah hidup dalam masyarakat, jadi tugas pembentuk undang-undang hanya merumuskan apa yang sudah ada. Sedangkan dilain pihak terdapat kemungkinan bahwa perumusan hukum itu sendiri hanya bersifat memberikan interpretasi, atau memberikan norma baru termasuk norma keadilan. Tentang apa yang dimaksud dengan keadilan meliputi dua hal, yaitu yang menyangkut hakekat keadilan dan yang menyangkut dengan isi atau norma, untuk berbuat secara konkrit dalam keadaan tertentu.

Hakekat keadilan yang dimaksud di sini adalah penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan dengan mengkajinya dari suatu norma. Jadi dalam hal ini ada dua pihak yang terlibat, yaitu pihak yang membuat adanya perlakuan atau tindakan dan pihak lain yang dikenai tindakan itu, dalam

---

<sup>33</sup> Radbruch & Dabin, *The Legal Philosophi*, Harvard University Press, New York, 1950, hlm. 432.

pembahasan ini, pihak-pihak yang dimaksud adalah pihak penguasa atau pemerintah, sebagai pihak yang mengatur kehidupan masyarakat melalui instrumen hukum, dan pihak masyarakat sebagai pihak yang tata cara bertindak dalam negara diatur oleh ketentuan hukum.

Prinsip keadilan dalam pembentukan hukum dan praktek hukum, memperoleh kedudukan dalam dokumen-dokumen resmi tentang hak asasi manusia. Bahkan jauh sebelum dokumen-dokumen hak asasi itu dikeluarkan, prinsip keadilan telah dijadikan sebagai landasan moral untuk menata kehidupan masyarakat. Filsuf hukum alam seperti Agustinus mengajarkan bahwa hukum abadi yang terletak dalam budi Tuhan ditemukan juga dalam jiwa manusia. Partisipasi hukum abadi itu tampak dalam rasa keadilan, yaitu suatu sikap jiwa untuk memberi kepada setiap orang apa yang menjadi haknya. Prinsip tersebut mengindikasikan, inti tuntutan keadilan adalah bahwa untuk tujuan apapun, hak asasi seseorang tidak boleh dilanggar, hak asasi manusia harus dihormati, hak ini melekat pada manusia bukan karena diberikan oleh negara, melainkan karena martabatnya sebagai manusia. Hal ini berarti jika seseorang mempunyai hak atas sesuatu, orang lain juga mempunyai hak yang sama.

Pemahaman terhadap hal tersebut di atas, menunjukkan bahwa dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, apa yang menjadi kepentingan bersama, akan mudah dicapai apabila masyarakat ditata menurut cita-cita keadilan. Keadilan menuntut agar semua orang diperlakukan sama, jadi keadilan merupakan suatu nilai yang mewujudkan

keseimbangan antara bagian-bagian dalam masyarakat, antara tujuan pribadi dan tujuan bersama. Hal ini menunjukkan bahwa salah satu wujud cita-cita hukum yang bersifat universal adalah tuntutan keadilan. Soal bagaimana menentukan apakah hukum itu adil atau tidak? Tidak tergantung atau tidak diukur dari kriteria obyektif keadilan, melainkan diukur dari apa yang oleh masyarakat dianggap adil. Untuk memahami hukum yang mencerminkan rasa keadilan masyarakat, terlebih dahulu harus dipahami makna hukum yang sesungguhnya. Menurut pandangan yang dianut dalam literatur ilmu hukum, makna hukum itu ialah mewujudkan keadilan dalam kehidupan manusia. Makna ini akan tercapai dengan dimasukkannya prinsip-prinsip keadilan dalam peraturan hidup bersama tersebut. Hukum yang dimaksud di sini adalah hukum positif yang merupakan realisasi dari prinsip-prinsip keadilan.

Bertolak dari pemikiran yang demikian, pengaturan hak dan kebebasan masyarakat dengan menggunakan kriteria keadilan, menunjukkan bahwa di dalam diri manusia, ada perasaan keadilan yang membawa orang pada suatu penilaian terhadap faktor-faktor yang berperan dalam pembentukan hukum. Keinsyafan akan perasaan keadilan ini bukan hanya dimiliki oleh warga negara tapi juga oleh penguasa. Oleh karena itu, dengan dibangun di atas prinsip-prinsip keadilan, maka keadilan itu dapat disebut sebagai prinsip hukum atau ide hukum. Hal ini sesuai dengan ajaran Immanuel Kant yang mengatakan bahwa keadilan itu bertitik tolak dari martabat manusia. Dengan demikian pembentukan hukum harus

mencerminkan rasa keadilan dan bertujuan untuk melindungi martabat manusia. Keadilan merupakan prinsip normatif fundamental bagi negara<sup>34</sup>. Atas dasar hal tersebut, kriteria prinsip keadilan, merupakan hal yang mendasar dan bersifat fundamental, sebab semua negara di dunia ini selalu berusaha menerapkan prinsip-prinsip keadilan dalam pembentukan hukumnya. Prinsip keadilan mendapat tempat yang istimewa dalam seluruh sejarah filsafat hukum. Dalam konsep negara-negara modern penekanan terhadap prinsip keadilan diberikan dengan menyatakan bahwa tujuan hukum yang sebenarnya adalah untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat.

Beberapa teori tentang keadilan seperti yang dikemukakan oleh Stammler, Radbruch dan Kelsen menitikberatkan keadilan sebagai tujuan hukum. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hukum yang mewujudkan keadilan itu mutlak diperlukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tanpa adanya hukum hidup manusia menjadi tidak teratur dan manusia kehilangan kemungkinan untuk berkembang secara manusiawi.

Teori lain yang berbicara tentang keadilan adalah teori yang dikemukakan oleh John Rawls<sup>35</sup>. Dalam teorinya dikemukakan bahwa ada tiga hal yang merupakan solusi bagi problema keadilan. Pertama prinsip kebebasan yang sama bagi setiap orang (*principle of greatest equal liberty*),

---

<sup>34</sup> Franz Magniz Suseno, *Etika Politik*, (cetakan ketiga), Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 334.

<sup>35</sup> John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, (judul asli *A Theory of Justice*), Terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 502.

tentang hal ini dirumuskan oleh John Rawls sebagai berikut: *Each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty of theirs.* Rumusan ini mengacu pada rumusan Aristoteles tentang kesamaan, oleh karenanya juga kesamaan dalam memperoleh hak dan penggunaannya berdasarkan hukum alam. Rumusan ini inhern dengan pengertian equal yakni sama atau sederajat diantara sesama manusia. Usaha memperbandingkan ini juga secara tidak langsung merupakan pengakuan atau konfirmasi bahwa manusia selalu hidup bersama yang menurut Aristoteles disebut sebagai makhluk sosial, sehingga penentuan hak atau keadilan yang diterapkan adalah keadilan yang memperhatikan lingkungan sosial atau dengan kata lain harus merupakan keadilan sosial.

Prinsip ini mencakup kebebasan berperan serta dalam kehidupan politik, kebebasan berserikat dan berbicara termasuk kebebasan pers dan kebebasan beragama. Kedua prinsip perbedaan (*the difference principle*), yang dirumuskannya sebagai berikut: *Social and economic inequalities are to be arranged so that they are bot (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and office open to all*<sup>36</sup>. Rumusan ini merupakan modifikasi atau imbangan terhadap rumusan pertama yang menghendaki persamaan terhadap semua orang, modifikasi ini berlaku apabila memberi manfaat kepada setiap orang. Selain itu rumusan ini juga nampak ditujukan untuk masyarakat modern yang sudah memiliki tatanan yang lengkap, meskipun maksudnya adalah untuk

---

<sup>36</sup>*Ibid*, hlm. 303.

memberi pemerataan dalam kesempatan kerja atau memberi peranan yang sama dan merata, akan tetapi bagaimana pun juga sudah terlihat perhatiannya yang sungguh-sungguh, untuk tidak melupakan dan meninggalkan orang lain yang sulit untuk memperoleh kedudukan dan kesempatan dalam kegiatan ekonomi. Jadi perbedaan sosial ekonomi, harus diatur agar memberi manfaat bagi warga yang kurang beruntung. Ketiga prinsip persamaan yang adil untuk memperoleh kesempatan bagi setiap orang (*the principle of fair equality of opportunity*), yaitu ketidaksamaan ekonomi harus diatur sedemikian rupa agar memberi kesempatan bagi setiap orang untuk menikmatikannya.

Pertama, persamaan dipandang sebagai unsur keadilan, di dalamnya terkandung nilai-nilai universal dan keadilan tersebut pada satu sisi dapat diartikan sama dengan hukum, hal ini dapat dilihat dari istilah "*justice*" yang berarti hukum, akan tetapi pada sisi lain, keadilan juga merupakan tujuan hukum. Dalam mencapai tujuan tersebut, keadilan dipandang sebagai sikap tidak memihak (*impartiality*). Sikap inilah yang mengandung gagasan mengenai persamaan (*equality*) yaitu persamaan perlakuan yang adil terhadap semua orang.

Bagi bangsa Indonesia, kaitan teori itu dengan keadilan sosial yang berdasarkan Pancasila adalah bahwa konsepsi dan persepsi keadilan itu harus sesuai dengan perasaan suatu bangsa. Sejalan dengan itu apabila kita berbicara tentang hukum, berarti kita juga berbicara tentang keadilan. Hukum adalah suatu yang mengikat dan bila ikatan itu dikaitkan dengan

manusia maka ikatan itu harus mencerminkan rasa keadilan. Keadilan sebagai konsepsi adalah keadilan dalam dunia “*Sollen*”, namun demikian dunia *Sollen* dari keadilan itu patut dirumuskan dalam rangka usaha untuk menterjemahkan dunia ide itu menjadi dunia “*Sein*” atau kenyataan. Oleh karena itu pengaturan hak dan kebebasan warga harus dibangun di atas prinsip-prinsip keadilan yang berdasarkan Pancasila. Untuk itu hukum yang dikehendaki adalah hukum yang sifatnya memberi perlindungan terhadap warga masyarakat, termasuk perlindungan terhadap hak warga untuk berserikat dan berkumpul. Perlindungan dalam hal ini, berarti bahwa rasa keadilan yang ada pada nurani warga harus terpenuhi.

Menggaris bawahi prinsip Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, UUD 1945 sebagai hukum dasar menempatkan hukum pada posisi yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam kaitan itu, konsep kenegaraan Indonesia antara lain menentukan bahwa pemerintah menganut paham konstitusional, yaitu suatu pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan yang termuat dalam konstitusi. Pada negara yang bersistem konstitusi atau berdasarkan hukum dasar, terdapat hirarki perundangan, dimana UUD berada di puncak piramida sedangkan ketentuan yang lain berada di bawah konstitusi. Konstitusi yang demikian ini dikenal dengan “*stufenbau theory*” Hans Kelsen.

Hans Kelsen mengemukakan tentang tertib hukum ini dalam proses pembentukan hukum yang bersifat hirarkis dan dinamis. Tertib hukum itu

menurut Hans Kelsen<sup>37</sup> disebut sebagai : *The legal order is a system of norm. The question then arises: what is it that makes a system out of multitudes of norm? This question in close connection with the question as to the reason of validity of a norm.* Dia memandang tertib hukum itu sebagai suatu “stufenbau” dari beberapa tangga pembentukan hukum. Adanya pembentukan hukum oleh tingkat yang lebih rendah, yaitu pembentukan hukum yang kepadanya telah didelegasikan wewenang untuk itu, menurut pandangan Kelsen bergantung pada adanya suatu pembentukan hukum yang lebih tinggi, yaitu pembentukan hukum oleh yang mendelegasikan. Pada akhirnya mengenai berlakunya keseluruhan tertib hukum itu dapat dikembalikan pada suatu yang berakar dalam suatu “grundnorm”. Tentang hal ini Kelsen menyebutkan: *A norm the validity of which cannot be derived from a superior norm we call a “basic” norm. all norms whose validity may be traced to one and the same basic norm a system of norms, or an order*<sup>38</sup>.

Melalui “grundnorm” ini terjadi kesatuan di dalam proses pembentukan hukum yang dinamis dan di dalam tertib hukum yang memang ditimbulkan oleh “grundnorm” itu. Hal ini berarti bahwa “grundnorm” merupakan suatu norma yang tidak dapat dideduksikan lagi dari sumber lainnya. Artinya, “grundnorm” merupakan norma dasar yang keberadaan dan keabsahannya bukan merupakan bagian dari hukum positif, tetapi merupakan sumber dari hukum positif. Di sini terlihat bahwa pandangan

---

<sup>37</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Harvard University Press, New York, 1991, hlm. 110.

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 112

Kelsen tentang “grundnorm” bukan merupakan sesuatu yang berbentuk tertulis akan tetapi merupakan: *One may describe the Grundnorm as a constitution in the transcendental-logical sense, as distinct from the constitution in the positive legal sense. The latter is the constitution posited by human acts of will, the validity of which is based on the assumed (vorausgesetzte) basic norm*<sup>39</sup>. Lebih jelas lagi jika diperhatikan bahwa apa yang disebutnya sebagai berikut: *The basic norm is not created in a legal procedure by a law creating organ... by a legal act ... it is valid because it is presupposed to be valid: and it is presupposed to be valid because without this presupposition no human act could be interpreted as a legal, especially as a norm creating, act*<sup>40</sup>

## 2. Middle Theory (Teori Sistem Hukum)

### a) Teori Sistem Hukum

Hukum berfungsi sebagai pedoman bagi setiap orang untuk ber-tingkah laku mengingat masyarakat adalah sebuah *game* dengan peraturan-peraturan yang dibuat sebelumnya dan pada gilirannya memungkinkan kejelasan mengenai apa yang dapat diharapkan dari setiap tindakan yang dilakukan oleh setiap orang.

Hukum dapat juga dikatakan sebagai *rules of conduct, for men behavior in a society* (aturan tingkah laku manusia di dalam masyarakat

---

<sup>39</sup>David Kayris, *The Politics of Law, A Progressive Critique*, Pintheon Books, New York, 2002, hlm. 221.

<sup>40</sup>Hans Kelsens, *Op.Cit.*, hlm. 114.

tertentu). Hukum menghilangkan ketidakpastian, hukum memberikan jaminan bagi terjadinya perubahan sosial yang tertib.

Dardji Darmodihardjo dan Sidharta mengatakan bahwa sebagai suatu sistem, hukum mempunyai berbagai fungsi, yaitu : <sup>41</sup>

- a. Hukum berfungsi sebagai kontrol sosial, di sini hukum memuat norma-norma yang mengontrol perilaku individu dalam berhadapan dengan kepentingan individu-individu;
- b. Sistem hukum berfungsi sebagai sarana penyelesaian konflik (*dispute settlement*); dan
- c. Sistem hukum berfungsi untuk memperbaharui masyarakat.

A.G. Peter menyebutkan paling tidak ada tiga perspektif dari fungsi hukum yaitu perspektif *social control*, *social engineering*, dan *emansi-pative*.

- a. *Social control*; <sup>42</sup>

Dalam kerangka perspektif *social control*, fungsi utama dari sistem hukum bersifat integratif, yaitu hukum dimaksudkan untuk mengatur dan memelihara regulitas sosial dalam suatu sistem sosial, tanpa hukum masyarakat akan menjadi *homo homini lupus* (manusia yang satu menjadi serigala bagi manusia lainnya), tiada masyarakat yang bisa hidup lama tanpa kontrol sosial dari hukum sebagai sarananya.

---

<sup>41</sup> Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 6.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 2-3.

Untuk dapat menjalankan fungsi kontrol sosial tersebut, Parsons mengemukakan 4 (empat) prasyarat fungsional dari suatu sistem hukum, yaitu :

- 1) Masalah dasar legitimasi, yakni ideologi yang menjadi dasar penataan aturan hukum;
- 2) Masalah hak dan kewajiban masyarakat yang menjadi sasaran regulasi hukum beserta proses hukumnya;
- 3) Masalah sanksi dan lembaga yang menerapkan sanksi tersebut; dan
- 4) Masalah kewenangan penegakan aturan hukum.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum sebagai sarana kontrol sosial mengandung pengertian bahwa hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada pada pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya.

Hukum sebagai pengendali sosial bisa dilihat dari pendapat Rudolf Von Jhering yang mengatakan *Laws were only one way to achieve the end namely social control* (hukum hanya merupakan salah satu cara saja untuk mencapai tujuan masyarakat yaitu pengendalian sosial). Selain itu, hukum juga merupakan *an instrument for serving the needs of man and each individuals self interest* (sebuah instrumen untuk melayani kebutuhan masyarakat di tempat terjadinya konflik yang tidak dapat dihindarkan antara kebutuhan sosial tiap-tiap manusia dengan kepentingan pribadinya masing-masing).

b. *Social engineering*;<sup>43</sup> dan

Di samping berfungsi sebagai pengendalian sosial, hukum juga masih dapat menjalankan fungsinya yang lain, yaitu fungsi untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hukum harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan disesuaikan serta menyesuaikan diri dengan keadaan yang sesungguhnya telah berubah, tegasnya hukum harus difungsikan sebagai alat untuk membantu proses perubahan masyarakat.

Hukum dalam perspektif *social engineering*lah yang paling banyak dipergunakan oleh para pejabat untuk menggali sumber-sumber kekuasaan apa yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanismenya. Upaya pengendalian sosial dengan menggunakan hukum sebagai sarannya itulah oleh Roscou Pound disebut *social engineering* (rekayasa sosial).

Untuk bisa mempergunakan hukum sebagai *social engineering*, maka peranan perundang-undangan sangat penting, faktor-faktor yang mempengaruhi usaha pemanfaatan hukum sebagai sarana untuk melakukan *social engineering* adalah pejabat penerap sanksi yang merupakan pilar utama bagi setiap usaha untuk mewujudkan perubahan yang efektif di dalam masyarakat dengan menggunakan hukum sebagai sarannya.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm 3-4.

Max Radinu mengisyaratkan bahwa hukum adalah rekayasa sosial untuk mengemudikan suatu mekanisme sosial yang ruwet, artinya apa yang ditulis dan diundangkan menjadi bentuk yurisprudensi dan konstitusi adalah bukan semata-mata hukum, tetapi fenomena sosial.

c. *Emansipative*.<sup>44</sup>

Fungsi hukum lainnya, yaitu perspektif emansipasi masyarakat terhadap hukum. Perspektif ini merupakan tujuan dari bawah terhadap hukum (*the bottom up view of the law*). Hukum dalam perspektif ini meliputi objek studi seperti misalnya bagaimana hukum sebagai sarana penunjang aspirasi masyarakat, budaya hukum, kesadaran hukum, penegakan hukum, dan lain-lain.

Aubert menyatakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat adalah sebagai berikut :<sup>45</sup>

- a. Fungsi mengatur (*governance*);
- b. Fungsi distribusi sumber daya;
- c. Fungsi *safeguard* terhadap ekspektasi masyarakat;
- d. Fungsi penyelesaian konflik;
- e. Fungsi ekspresi dari nilai-nilai dan cita-cita masyarakat.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa fungsi hukum adalah kontrol sosial merupakan aspek normatif kehidupan sosial atau dapat disebut sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menyimpang

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>45</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Kesatu, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 74.

serta akibat-akibatnya, seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan dan pemberian ganti rugi.<sup>46</sup>

Selanjutnya Soerjono Soekanto, menyatakan bahwa fungsi hukum adalah sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti bahwa hukum mungkin digunakan sebagai alat oleh *agent of change*. Dalam hal ini *agent of change* atau pelopor perubahan adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan.<sup>47</sup>

Selain fungsi hukum yang diuraikan di atas, hukum juga dapat berfungsi sebagai alat politik. Hukum dan politik memang sulit dipisahkan, khususnya hukum tertulis yang mempunyai kaitan langsung dengan negara. Sejauhmana hukum bisa dijadikan sebagai alat politik, maka kaum dogmatik memberikan penjelasan bahwa fungsi hukum sebagai alat politik tidak merupakan gejala universal, melainkan hanya ditemukan di negara tertentu dengan sistem tertentu pula.<sup>48</sup>

Pada dasarnya hukum dapat dipakai untuk melindungi masyarakat, atau menurut Bredemeier, hukum ditempatkan pada kedudukan sentral, maka pada intinya fungsi dari hukum adalah menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat secara teratur.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 75.

<sup>49</sup> Edi Setiadi dan Rena Yulia, *loc.cit.*

Tujuan akhir dari hukum adalah untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial. Keadilan adalah merupakan hak manusia yang paling mendasar. Tegaknya keadilan menjadi tuntutan abadi dan universal setiap manusia di seluruh dunia, maka menegakkan keadilan adalah salah satu kewajiban manusia dalam menjalankan fungsi kekhalifahannya. Keadilan akan melahirkan ketentraman, maka tujuan hukum dalam konteks ke-hidupan sosial kemasyarakatan adalah menciptakan keadilan sosial.<sup>50</sup>

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, mem-bagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.<sup>51</sup>

Dalam sejarah perkembangan ilmu hukum dikenal 3 (tiga) jenis aliran konvensional tentang tujuan hukum, yaitu :<sup>52</sup>

- a. Aliran etis yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum itu adalah semata-mata untuk mencapai keadilan. Salah satu penganut

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 8 dan 9.

aliran etis ini adalah Aristoteles yang membagi keadilan ke dalam dua jenis, yaitu :

- 1) Keadilan distributif, yakni keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya. Artinya, keadilan ini tidak menuntut supaya setiap orang mendapat bagian yang sama banyak-nya atau bukan persamaannya, melainkan kesebandingan berdasar-kan prestasi dan jasa seseorang;
  - 2) Keadilan komutatif, yakni keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya, tanpa mengingat jasa-jasa perseorangan. Artinya, hukum menuntut adanya suatu persamaan dalam memperoleh prestasi atau sesuatu hal tanpa memperhitungkan jasa perseorangan.
- b. Aliran utilitis yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan warga masyarakat. Aliran ini antara lain dianut oleh Jeremy Bentham, James Mill, John Stuart Mill, dan Soebekti. Jeremy Bentham ber-pendapat bahwa tujuan hukum adalah menjamin adanya kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya kepada orang sebanyak-banyaknya pula. Demikian pula Soebekti menyatakan bahwa tujuan hukum itu mengabdikan kepada tujuan negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya. Artinya, tujuan hukum hendaknya memberikan manfaat yang seluas-luas dan sebesar-besarnya kepada warga masyarakat.

Hal tersebut merupakan substansi dari ajaran moral ideal atau ajaran moral teoretis. Hukum dipandang semata-mata untuk memberikan kebahagiaan bagi masyarakat, serta pelaksanaan hukum hendaknya tetap mengacu pada manfaat atau kegunaannya bagi warga masyarakat;

- c. Aliran normatif-dogmatik menganggap bahwa pada dasarnya hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum. Salah satu penganut aliran ini adalah John Austin dan van Kan, yang bersumber dari pemikiran positivis yang lebih melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis. Artinya, karena hukum itu otonom sehingga tujuan hukum semata-mata untuk kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang. Van Kan berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjaga setiap kepentingan manusia agar tidak diganggu dan terjamin ke-astiannya.

Ketiga aliran konvensional tujuan hukum yang diuraikan di atas, merupakan tujuan hukum dalam arti luas. Gustav Radbruch mengemukakan tiga nilai dasar tujuan hukum yang disebut asas prioritas. Teori ini menyebut bahwa tujuan hukum “pertama-tama wajib memprioritaskan keadilan, disusul kemanfaatan, dan terakhir untuk kepastian hukum”. Idealnya tiga dasar tujuan hukum itu seharusnya diusahakan agar dalam setiap putusan hukum, baik yang dilakukan oleh hakim, oleh jaksa, oleh pengacara maupun aparat hukum lainnya. Ketiga

nilai dasar tujuan hukum itu diharapkan dapat terwujud secara bersama-sama, tetapi manakala tidak mungkin, maka harus diprioritaskan keadilannya dulu, barulah kemanfaatannya, dan terakhir baru kepastian hukumnya. Hanya dengan menerapkan asas prioritas ini, hukum kita dapat tetap bergerak dan terhindar dari konflik-intern yang dapat menghancurkannya.<sup>53</sup>

Hukum sebagai suatu sistem yang pada prinsipnya dapat diprediksi dari pengetahuan yang akurat tentang kondisi sistem itu sekarang. Perilaku sistem ditentukan sepenuhnya oleh bagian-bagian terkecil dari sistem itu.<sup>54</sup> Dalam teori sistem yang dikemukakan oleh ini adalah Niklas Luhman (Yuris-Sosiolog, Jerman), dengan bukunya yang berjudul *Grundrechte Als Institution* (1965), di Belanda diperkenalkan oleh MC. Burken (Guru Besar Hukum Tata Negara, Universitas Utrecht) dalam bukunya berjudul *Bepreking Grondrechten* (1969). Inti teorinya dapat dideskripsikan, sebagai berikut :<sup>55</sup>

- a. Hukum harus dipahami dengan latar belakang masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya;
- b. Manusia hidup dalam berbagai hubungan antara yang satu dengan yang lain dan mempunyai harapan-harapan tentang perilaku masing-masing dan reaksi-reaksi masing-masing terhadapnya;

---

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

<sup>54</sup> Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm.47.

<sup>55</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 139 dan 140.

- c. Sistem itu memperlihatkan sejumlah besar bentuk-bentuk, misalnya politik, ekonomi, hukum, dan daya jangkauan dari hukum adalah semua peran-peran yang majemuk ini memperlihatkan sifat yang khaostis, fungsi sistem di sini adalah mereduksi kompleksitas menjadikannya struktur-struktur terlihat jelas kerangkanya, dengan cara itu kehidupan menjadi tertata;
- d. Agar sistem yang lain, yakni sistem politik, ekonomi dan sosial berfungsi, hukum sesuai karakternya yang normatif legalistik menentukan keputusan-keputusan hukum yang mengikat masyarakat;
- e. Hukum mengambil dari masyarakat, yakni menerima berbagai *input* baik tuntutan maupun dukungan dan mengolahnya menjadi *output* berupa keputusan-keputusan; dengan demikian harapan-harapan yang kompleks dapat direduksi menjadi aturan-aturan hukum yang dapat diprediksi atau diperhitungkan. Dapat disimpulkan bahwa menurut “teori sistem” hakikatnya hukumlah yang menggerakkan bekerjanya sistem-sistem sosial lainnya.

Sistem hukum (legal sistem) menurut bahasa adalah satu kesatuan hukum yang tersusun dari tiga unsur, yaitu struktur, substansi, dan kultur hukum. Dengan demikian, jika berbicara tentang “sistem hukum”, ketiga unsur tersebut yang menjadi fokus pembahasannya.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Juhaya S. Praja, *op.cit.*, hlm. 54 dan 55.

- a. Struktur adalah keseluruhan institusi penegakan hukum, beserta aparat-nya yang mencakup kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, kantor-kantor pengacara dengan para pengacaranya, dan pengadilan dengan para hakimnya;
- b. Substansi adalah keseluruhan asas hukum, norma hukum, dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan;
- c. Kultur hukum adalah kebiasaan, opini, cara berpikir dan cara bertindak dari para penegak hukum dari warga masyarakat.

Dalam menganalisis perkembangan sistem hukum dalam penegakan hukum, sebagian pihak menawarkan reformasi sistem hukum. Akan tetapi, permasalahannya adalah apakah yang dibutuhkan itu reformasi sistem hukum ataukah penggantian sistem hukum secara total? Reformasi sistem hukum adalah perubahan yang akan terjadi pada struktur, substansi, atau kultur hukum.

Seiring dengan proses reformasi dewasa ini, bangsa Indonesia tengah dihadapkan pada suatu potret realita bahwa sistem hukum nasional tidak berlaku efektif di tengah masyarakat karena proses penegakan hukum yang lemah dan kurang tumbuhnya kesadaran hukum nasional di tengah masyarakat. Sistem hukum nasional yang seharusnya dapat berfungsi sebagai pedoman berperilaku dalam masyarakat sepertinya menghadapi kenyataan bahwa selalu ada kesenjangan antara substansi hukum positif yang dirumuskan (*rule of*

*law*) dan apa yang dipikirkan dan apa yang dilakukan oleh masyarakatnya (*social behaviour*).

Kondisi masyarakat yang begitu pluralistis dengan hukum adat merupakan akibat rendahnya mutu dan penetrasi pendidikan hukum itu sendiri. Selain itu, masyarakat yang cenderung tumbuh dengan paradigma hukum adatnya secara tradisional, lebih banyak menerima informasi dan komunikasi yang intens daripada pengetahuan hukum nasionalnya.

Sistem hukum akan terbentuk jika memiliki beberapa komponen sistem hukum berikut :<sup>57</sup>

a. Masyarakat hukum;

Masyarakat hukum adalah himpunan berbagai kesatuan hukum (*legal unity*) yang satu sama lainnya terikat dalam suatu hubungan yang teratur. Secara umum, masyarakat umum dapat diklasifikasikan atas tiga golongan, yaitu masyarakat sederhana, masyarakat negara, dan masyarakat internasional.

b. Budaya hukum;

Istilah ini digunakan untuk menunjukkan tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum yang sederhana, kehidupan masyarakat terikat ketat oleh solidaritas mekanis, persamaan kepentingan, dan

---

<sup>57</sup> Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 105-114.

kesadaran sehingga masyarakat lebih menyerupai suatu keluarga besar, maka hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Bentuk hukum ini dikenal sebagai budaya hukum tidak tertulis (*unwritten law*) dan terdapat pada masyarakat tradisional, seperti masyarakat Anglo-Saxon, Britania, dan masyarakat tradisional lainnya, seperti Eskimo, Indian, dan masyarakat hukum adat di Indonesia.

c. Filsafat hukum;

Filsafat hukum diartikan sebagai hasil pemikiran yang mendalam tentang hukum. Filsafat hukum diartikan juga sebagai nilai yang dianut oleh masyarakat hukum. Sebagai suatu sistem, filsafat hukum merupakan refleksi dari budaya hukum masyarakat tempat filsafat itu dicetuskan. Filsafat hukum merupakan hasil dari renungan filsafat atau pemikir hukum terhadap gejala hukum yang berkembang pada masyarakat sekitarnya. Berdasarkan nilai yang dianut, filsafat hukum dapat diklasifikasikan pada dua kelas utama, yaitu yang bersifat objektif dan yang bersifat subjektif. Filsafat hukum yang bersifat objektif adalah filsafat khusus yang berasal dari masyarakat dan dianut oleh suatu masyarakat hukum tertentu. Filsafat objektif adalah sistem filsafat yang didominasi oleh konsep-konsep universal yang diakui dan diterima oleh berbagai masyarakat hukum yang secara objektif memiliki tradisi berbeda. Filsafat objektif dapat diklasifikasikan sebagai filsafat hukum positif dan aliran-aliran filsafat hukum lainnya. Adapun filsafat hukum

subjektif adalah nilai konsep mendasar tentang hukum yang dianut oleh suatu masyarakat hukum tertentu.

d. Ilmu hukum;

Ilmu hukum dalam konteks sistem hukum dibicarakan sebagai penjabaran pengujian dan pengembangan teori-teori hukum yang ber-asal dari komponen filsafat hukum. Tujuan penjabaran dan pengembangan itu berkaitan erat dengan dimensi-dimensi utama ilmu hukum, yaitu dimensi ontologi, epistemologi, dan dimensi aksiologi. Dalam kaitannya dengan dimensi aksiologi, ilmu hukum dipandang sebagai satu kesatuan dengan pendidikan hukum. Fungsi utamanya adalah sebagai media penghubung antara dunia rasional (*sollen*) dan dunia empiris (*sein*). Fungsi ini diperankan oleh ilmu dan pendidikan hukum karena kelebihan yang dimilikinya, yaitu dimensi rasional dan dimensi empiris dari ilmu hukum. Ilmu dan pendidikan hukum dapat meng-hubungkan dunia filsafat dengan dunia kenyataan dengan cara mem-bangun konsep-konsep hukum.

e. Konsep hukum;

Konsep hukum diartikan sebagai garis-garis dasar kebijaksanaan hukum yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum. Garis dasar kebijaksanaan ini pada hakikatnya merupakan pernyataan sikap suatu masyarakat hukum terhadap berbagai pilihan tradisi atau budaya hukum, filsafat atau teori hukum, bentuk hukum, desain-desain pembentukan dan penyelenggaraan hukum yang

hendak dipilih. Penetapan konsep ini merupakan tahap awal yang sangat penting bagi proses pembentukan penyelenggaraan dan pembangunan hukum suatu masyarakat. Arti pentingnya terletak pada potensi yang dimiliki oleh suatu konsep hukum yang pada gilirannya merupakan dasar bagi penyelenggaraan dan pembangunan hukum.

f. Pembentukan hukum;

Pembentukan hukum dalam suatu sistem ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh masyarakat hukum dan kualitas pembentukannya. Proses ini berbeda pada setiap kelas masyarakat. Dalam masyarakat sederhana, pembentukannya dapat berlangsung sebagai proses penerimaan terhadap kebiasaan-kebiasaan hukum atau sebagai proses pembentukan, pengukuhan kebiasaan yang secara langsung melibatkan kesatuan-kesatuan hukum dalam masyarakat. Dalam masyarakat negara yang menganut sistem Eropa Kontinental, pembentukannya dilakukan oleh badan legislatif, sedangkan dalam masyarakat negara yang menganut hukum kebiasaan (*common law*), kewenangan terpusat pada hakim (*judge as a central of legal creation*).

g. Bentuk hukum;

Bentuk hukum merupakan hasil dari proses pembentukan hukum. Secara umum, bentuk ini diklasifikasikan atas dua golongan, yaitu bentuk tertulis (*written*) dan bentuk hukum tidak tertulis

(*unwritten*). Dalam masyarakat hukum yang masih sederhana, hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Hukum tersebut merupakan suatu formulasi kaidah yang ada, hidup, tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Bentuk ini merupakan proses hukum yang diterima dan ditaati oleh masyarakat. Dalam masyarakat hukum kenegaraan atau masyarakat hukum internasional, bentuk hukum sering dibedakan derajatnya. Menurut materi pembentuknya, bentuk yang kini diterima adalah bentuk hukum tertulis, derajat pembentuknya dapat dibedakan atas badan yang berkewenangan membuat aturan dasar dan badan yang berwenang membentuk aturan organis. Dalam masyarakat hukum kenegaraan, bentuk aturan dasar umumnya dibentuk oleh badan legis-latif yang oleh lembaga administratif dijabarkan dalam bentuk aturan organis bersama. Kedudukan hakim sebagai pembentuk hukum sering pula tetap diakui, tetapi perannya terbatas pada pengisian kekosongan hukum.

h. Penerapan hukum;

Pembicaraan tentang komponen sistem penerapan hukum meliputi tiga komponen utama, yaitu komponen hukum yang akan diterapkan, institusi yang akan menerapkannya, personel dari institusi penyelenggara, yang umumnya meliputi lembaga-lembaga administratif dan lembaga-lembaga yudisial, seperti polisi, jaksa, hakim, dan berbagai institusi yang berfungsi menyelenggarakan

hukum secara administratif pada jajaran eksekutif. Penerapan hukum pada hakikat-nya merupakan penyelenggaraan pengaturan hubungan hukum setiap kesatuan hukum. Dalam suatu masyarakat hukum, pengaturan ini meliputi aspek pencegahan pelanggaran hukum (regulasi aspek) dan penyelesaian sengketa hukum (*settlement of dispute*) termasuk pe-mulihan kondisi atas kerugian akibat pelanggaran itu (*reparation or compensation*). Komponen ini merupakan kunci terakhir dari proses perwujudan sistem hukum.

i. Evaluasi hukum.

Komponen ini merupakan konsekuensi dari pandangan ahli-ahli hukum utilitarianis yang menyatakan bahwa kualitas hukum baru dapat diketahui setelah hukum itu diterapkan. Hukum yang buruk akan melahirkan akibat-akibat buruk dan hukum yang baik akan melahirkan akibat-akibat yang baik. Dalam praktiknya, komponen melibatkan hampir seluruh komponen sistem hukum, kecuali komponen bentuk hukum. Komponen utama yang dapat melakukan fungsi evaluasi ini, antara lain adalah komponen masyarakat dengan dilihat reaksi terhadap suatu penerapan hukum, komponen ilmu dan pendidikan hukum fungsi penelitiannya dan hakim melalui pertimbangan-pertimbangan keadilan dalam penerapan ketentuan hukum.

Sistem adalah satu kesatuan komponen yang tersusun untuk memenuhi kaiteria sebagai metode analisis yang merupakan kekhususan

sistem dan menjelaskan kekaburan hal-hal yang termasuk dalam sistem sebagai teori saintifik. Ciri-ciri teori sistem adalah sebagai berikut :<sup>58</sup>

- a. Sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang tersusun dalam satu kesatuan interaksi (proses);
- b. Nilai masing-masing elemen terikat dalam satu-kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of this parts*);
- c. Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu-kesatuan yang lebih besar yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);
- d. Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentukannya (*the whole determines denature of its part*);
- e. Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the part cannot be understood if considered in isolation from the whole*);
- f. Bagian-bagian ini bergerak secara dinamis, secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan sistem.

Sistem hukum di dunia adalah berbagai jenis sistem hukum dipergunakan serta dianut oleh negara-negara di dunia. Sistem hukum

---

<sup>58</sup> Lili Rasyidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Kesatu, Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 44.

yang berlaku di dunia adalah kesatuan/keseluruhan kaidah hukum yang berlaku di negara-negara di dunia. Sistem hukum dunia terdiri atas 5 (lima) sistem hukum, yaitu :<sup>59</sup>

a. Sistem hukum sipil/*civil law* (Eropa Kontinental);

Sistem hukum sipil atau yang biasa dikenal dengan Romano-Germanic *Legal System* adalah sistem hukum yang berkembang di dataran Eropa. Titik tekan pada sistem hukum ini adalah penggunaan aturan-aturan hukum yang sifatnya tertulis. Sistem ini berkembang di daratan Eropa, disebarkan di Eropa daratan dan daerah-daerah jajahannya. Sistem ini adalah sistem hukum yang paling umum di dunia dan digunakan oleh negara-negara yang mendasarkan sistem hukumnya pada hukum sipil yang dikodifikasikan. Sistem hukum sipil/Eropa Kontinental secara umum dibagi menjadi dua, yaitu hukum publik, yaitu negara dianggap sebagai subjek/objek hukum dan hukum privat, yaitu negara bertindak sebagai wasit dalam persidangan.

Hukum sipil adalah sistem hukum yang berkembang di dataran Eropa dan daerah jajahannya yang digunakan. Menurut urutannya, hukum sipil ini terdiri atas undang-undang dasar, kebiasaan, yurisprudensi, dan perjanjian (traktat). Sistem hukum Eropa Kontinental adalah suatu sistem hukum dengan ciri-ciri adanya berbagai ketentuan hukum dikodifikasi secara sistematis yang ditafsirkan oleh hakim. Hampir 60% dari populasi dunia menganut sistem ini.

---

<sup>59</sup> Juhaya S. Praja, *op.cit.*, hlm. 65-67.

b. Sistem hukum Anglo Saxon atau dikenal (*common law*);

Sistem Anglo-Saxon adalah suatu sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi, yaitu keputusan-keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim-hakim selanjutnya. Sistem hukum ini diterapkan di Irlandia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada (kecuali Provinsi Quebec), dan Amerika Serikat (Louisiana mempergunakan sistem hukum campuran dengan sistem Eropa Kontinental Napoleon). Beberapa negara lain juga menerapkan sistem hukum Anglo-Saxon campuran, misalnya Pakistan, India, dan Nigeria yang menerapkan sebagian besar sistem hukum Anglo-Saxon, tetapi memberlakukan juga hukum adat dan hukum agama. Penerapan sistem hukum Anglo Saxon lebih mudah pada negara-negara berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Pendapat ahli dan praktisi hukum digunakan oleh hakim, dalam memutus perkara.

c. Sistem hukum agama;

Sistem hukum agama adalah sistem hukum yang berdasarkan ketentuan agama tertentu. Sistem hukum agama biasanya terdapat dalam kitab suci. Hukum agama yang berlaku di berbagai bagian negara, yaitu sebagai berikut : Negara Arab Saudi, Negara Iran, Negara Sudan, dan Negara Suriah (menggunakan sistem hukum agama Islam) dan Vatikan (menggunakan sistem hukum agama Kristen).

d. Sistem hukum adat;

Hukum adat adalah seperangkat norma dan aturan adat/kebiasaan yang berlaku di suatu wilayah negara. Negara yang menggunakan hukum adat adalah Mongolia, Sri Lanka, dan Indonesia. Biasanya, hukum adat itu diterapkan dalam suatu daerah yang amat terpencil.

e. Sistem hukum negara blok timur (sosialis).

Sistem hukum sosialis adalah sistem hukum yang dipergunakan oleh Negara Uni Soviet. Sistem ini telah hilang bersama dengan pembubaran Uni Soviet. Sistem hukum ini telah berlaku sejak masa Revolusi Rusia pada tahun 1917 M dan diperkuat dengan berdirinya partai Komunis di Rusia pada tahun 1921 M. Sistem sosialis berhasil menerapkan konsep Karl Marx, yaitu pelucutan tuan-tuan tanah dari kekuasaan feodal atas 150 juta hektar tanah dan didirikannya partai Komunis yang berakibat pada dilarangnya segala bentuk oposisi. Pada tanggal 5 September 1991 Michael Gorbachev menandatangani dekrit organ kekuasaan negara, pembentukan negara persemakmuran menjadi awal kehancuran Uni Soviet dengan hancurnya sistem politik dan tata negara maka sistem hukum sosialis pun menjadi hancur. Tiap-tiap negara mengembangkan variasinya sendiri dari masing-masing sistem atau memadukan banyak aspek lainnya ke dalam sistemnya.

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem

hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

#### 1) Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 meliputi; a). Kepolisian, b). Kejaksaan, c). Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas).<sup>60</sup> Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya

---

<sup>60</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosisal*, Nusa Media, Bandung, hlm 25

mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.<sup>61</sup>

Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hokum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan:<sup>62</sup>

*“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinnya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatife ditata, apa yang boleh dan

---

<sup>61</sup> *Ibid*

<sup>62</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Op Cit*, hlm 5-6

tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.<sup>63</sup>

## 2) Substansi Hukum

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada 3 dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law System* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundangundangan juga telah menganut *Common Law System* atau Anglo Saxon) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak

---

<sup>63</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 24

tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP.<sup>64</sup> Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturanyang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabilaperbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan Substansi hukum menurut Friedman adalah.<sup>65</sup>

*“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in lawbooks”.*

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi substansi hukummenyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat danmenjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

### 3) Budaya Hukum

Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman<sup>66</sup> adalah sikap manusia terhadap hukumdan sistem hukum-kepercayaan,

---

<sup>64</sup> Sambas, Leonarda, *Teori-Teori Hukum Klasik dan Kontemporer*, Ghalia Indonesia. Jakarta, 2016 hlm 05

<sup>65</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Op Cit*, hlm 10

<sup>66</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Op Cit*, hlm 26

nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta bagaimana mesin itu digunakan. Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum.<sup>67</sup> Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait

---

<sup>67</sup> *Ibid*

dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Sebagai contoh, dalam struktur hukum, Anggota polisi yang diharapkan menjadi penangkap narkoba, polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Demikian halnya para jaksa, sampai saat ini masih sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar jujur dalam menyelesaikan perkara. Mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:

*“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force wich determines how law is used, avoided, or abused”.*

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin

diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanyamerupakan fungsi perundang-undangannya belaka, malainkan aktifitas birokrasi pelaksananya. Senada atau sependapat dengan M. Friedman Sajtipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atasfundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakandan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum. Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat

b) Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan suatu peraturan yang dibuat dan diberlakukan untuk memberikan suatu konsistensi dan kejelasan sehingga tidak menimbulkan keraguan. Menurut Utrecht bahwa kepastian hukum mengandung dua pengertian, *pertama* adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. *Kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>68</sup>

Kepastian hukum merupakan suatu jaminan yang berisikan keadilan agar suatu perbuatan hukum dapat berjalan dan bekerja sesuai dengan apa yang seharusnya. Kepastian hukum dalam ajaran yuridis-dogmatik tidak lain merupakan sekumpulan aturan yang bersifat otonom dan mandiri. Kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam ajaran yuridis dogmatik.

Kepastian hukum menurut Gustav Radbruch merupakan bagian tetap dari hukum. Kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan

---

<sup>68</sup> Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.23.

ketertiban suatu negara. Dengan kepastian hukum tersebut, maka nilai keadilan dan kebahagiaan dapat tercapai.

Secara normatif kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, hukum tanpa kepastian akan kehilangan makna seperti adagium *ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tidak ada kepastian hukum, di situ tidak ada kepastian hukum).

Menurut Apeldoorn bahwa kepastian hukum mempunyai 2 (dua) segi, yakni:<sup>69</sup>

- a) Mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara;
- b) Kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.

Menurut Jan Michiel Otto bahwa kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin

---

<sup>69</sup> J. Van Apeldorn, dalam Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 82-83.

memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Untuk itu, ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:<sup>70</sup>

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (ke-kuasaan) negara;
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat ke-padanya;
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kepastian hukum berkaitan dengan hukum itu sendiri, yang mana adanya peraturan perundangan (*gesetzliches recht*) dan fakta hukum itu harus dirumuskan secara jelas sehingga tidak menimbulkan keraguan dan keliruan dalam pemaknaan.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, ajaran Cita Hukum (*Idee des Recht*) telah menyebutkan adanya 3 (tiga) unsur cita hukum yang harus ada secara proporsional, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*),

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 85.

keadilan (*gerechtigheit*) dan kemanfaatan (*zweckmasigkeit*). Sekiranya dikaitkan dengan teori penegakan hukum sebagaimana disampaikan oleh Gustav Radbruch dalam *Idee des Recht* adalah penegakan hukum harus memenuhi ketiga asas tersebut.<sup>71</sup>

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>72</sup> Van Apeldoorn menjelaskan bahwa:

“Kepastian hukum dapat dimaknakan bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir. Kepastian hukum yaitu adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya.

---

<sup>71</sup> Fence M. Wantu, Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 19 No.3 Oktober 2007, hlm. 395.

<sup>72</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari : Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

Kepastian hukum dapat juga hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret”.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>73</sup> Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum.

---

<sup>73</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum, Kencana*, Jakarta, 2008, hlm.158.

Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>74</sup>

Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>75</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut Van Apeldoorn menambahkan bahwa kepastian hukum memiliki dua segi, yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal memiliki arti bahwa pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pencari keadilan. Lebih lanjut terkait kepastian hukum, Lord Lloyd mengatakan bahwa:<sup>76</sup> “...*law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty, for without that it would be impossible to assert that what was operating in a given territory amounted to a legal system*”

Tujuan kepastian hukum mutlak untuk dicapai agar dapat melindungi kepentingan umum (yang mencakup juga kepentingan pribadi) dengan fungsi sebagai motor utama penegak keadilan dalam

---

<sup>74</sup> C.S.T Kansil, Christine, *S.T Kansil, Engeliem R, Palandeng dan Godlieb N. Mamahit*, Kamus Istilah Hukum, Jakarta, 2009, hlm. 385

<sup>75</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993, hlm. 2

<sup>76</sup> Lord Loyd dalam Mirza Satria Buana, *Hubungan Tarik-Menarik Antara Asas Kepastian Hukum (Legal Certainpi) Dengan Asas Keadilan (Substantial Justice) Dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm.34

masyarakat (*order*), menegakkan kepercayaan warga negara kepada penguasa (pemerintah), dan menegakkan wibawa penguasa dihadapan pandangan warga negara.<sup>77</sup> Dari pandangan tersebut maka dapat dipahami bahwa tanpa adanya kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbulah ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan menimbulkan kekerasan (*chaos*) akibat ketidaktegasan sistem hukum. Sehingga dengan demikian kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.<sup>78</sup>

Dalam penegakan hukum penerapan asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum, akan tetapi tidak dapat disamakan antara asas hukum dan norma hukum dalam bentuk hukum positif. Sidartha menyampaikan bahwa asas hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan (eksplanasi), dimana tujuannya hanya memberi ikhtisar dan tidak normatif.<sup>79</sup> Oleh karena itu asas hukum tidak termasuk hukum positif dan tentu tidak dapat diterapkan secara langsung untuk menyelesaikan sengketa hukum. Dalam hal ini, Van Eikema Hommes secara tegas mengatakan asas hukum tidak boleh dianggap sebagai

---

<sup>77</sup> Mario Julyano, Aditya Yuli Sulistyawan, Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum, *JURNAL CREPIDO*, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, hlm.13-22

<sup>78</sup> R. Tony Prayogo, Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 2, 2016, hlm.194

<sup>79</sup> Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Alumni: Bandung, 2006, hlm.204

norma-norma hukum yang konkrit, tetapi dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.<sup>80</sup>

### 3. *Applied Theory* (Teori Hukum Progresif)

Progresif adalah kata yang berasal dari bahasa asing (Inggris) yang asal katanya adalah progress yang artinya maju. Progressive adalah kata sifat, jadi sesuatu yang bersifat maju. Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju.<sup>81</sup> Pengertian progresif secara harfiah ialah, *favouring new, modern ideas, happening or developing steadily* (menyokong ke arah yang baru, gagasan modern, peristiwa atau perkembangan yang mantap), atau berhasrat maju, selalu (lebih) maju, meningkat.<sup>82</sup>

Istilah hukum progresif di sini adalah istilah hukum yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri. Untuk itu beliau melontarkan suatu pemecahan masalah dengan gagasan tentang hukum progresif.

Hukum Progresif merupakan salah satu gagasan menarik dalam literatur hukum Indonesia yang digagas oleh Satjipto Rahardjo. Pendekatan hukum Progresif berangkat dari asumsi bahwa “hukum adalah untuk

---

<sup>80</sup> Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1975, hlm. 49

<sup>81</sup> *Oxford Learner's Pocket Dictionary (New Edition) Edisi ketiga*; Oxford University, Oxford Press, hlm. 342.

<sup>82</sup> Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Arkola, Surabaya, 2001, hlm. 628.

manusia, bukan manusia untuk hukum”, maka kehadiran hukum itu bukanlah untuk diri hukum sendiri tetapi sesuatu yang lebih luas dan besar. Untuk itu apabila ada masalah didalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Dalam konsep Hukum Progresif manusia berada diatas hukum, hukum hanya menjadi sarana untuk menjamin dan menjaga berbagai kebutuhan manusia. Hukum tidak lagi dipandang sebagai suatu dokumen yang *absolute da nada* secara otonom. Berangkat dari pemikiran ini maka dalam konteks penegakan hukum, penegak hukum tidak boleh terjebak pada kooptasi rules atas hati nurani yang menyuarakan kebenaran.<sup>83</sup>

Hukum progresif yang bertumpu pada rules and behavior, menepatkan manusia untuk tidak terbelenggu oleh tali kekang rules secara absolute. Itulah sebabnya ketika terjadi perubahan dalam masyarakat, ketika teks-teks hukum mengalami keterlambatan atas nilai yang berkembang dimasyarakat, penegak hukum tidak boleh hanya membiarkan diri terbelenggu oleh tali kekang rules yang sudah tidak relevan tersebut, tetapi harus melihat keluar, melihat konteks sosial yang sedang berubah tersebut dalam membuat keputusan-keputusan hukum.

Hukum progresif bertumpu pada manusia membawa konsekuensi pentingnya kreativitas. Kreativitas dalam konteks penegakan hukum selain

---

<sup>83</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan, *Jurnal Hukum Progresif*, vol. 1 No. 1 2005, hal. 5.

untuk mengatasi ketertinggalan hukum, mengatasi ketimpangan hukum, juga dimaksudkan untuk membuat terobosan-terobosan hukum. Terobosan-terobosan hukum inilah yang dapat diharapkan dapat mewujudkan tujuan kemanusiaan melalui bekerjanya hukum, untuk membuat kebahagiaan manusia. Kreativitas penegak hukum dalam memaknai hukum tidak akan berhenti pada mengeja undang-undang, tetapi menggunakannya secara sadar untuk mencapai tujuan kemanusiaan. Menggunakan hukum secara sadar sebagai sarana pencapaian tujuan kemanusiaan berarti harus peka dan bertanggung jawab terhadap tuntutan sosial.<sup>84</sup>

Secara lebih sederhana beliau mengatakan bahwa hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.<sup>85</sup>

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi pada dasarnya terjadi perubahan yang fenomenal mengenai hukum yang dirumuskannya dengan kalimat dari yang sederhana

---

<sup>84</sup> *Ibid*

<sup>85</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta, 2004, hlm. 17.

menjadi rumit dan dari yang terkotak-kotak menjadi satu kesatuan. Inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum).

Pandangan holistik tersebut memberikan kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian yang saling berkaitan baik dengan bagian lainnya atau dengan keseluruhannya. Misalnya saja untuk memahami manusia secara utuh tidak cukup hanya memahami, mata, telinga, tangan, kaki atau otak saja, tetapi harus dipahami secara menyeluruh.<sup>86</sup>

Hukum progresif bermakna hukum yang peduli terhadap kemanusiaan sehingga bukan sebatas dogmatis belaka. Secara spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai hukum yang pro rakyat dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*.

Aliran-aliran tersebut hanya melihat ke dalam hukum dan membicarakan serta melakukan analisis ke dalam, khususnya hukum sebagai suatu bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis dan logis. Hukum progresif bersifat responsif yang mana dalam responsif ini hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta, 2004, hlm. 18.

<sup>87</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta, 2004, hlm. 19.

Kehadiran hukum dikaitkan pada tujuan sosialnya, maka hukum progresif juga dekat dengan *sociological jurisprudence* dari Roscoe Pound. Hukum progresif juga mengundang kritik terhadap sistem hukum yang liberal, karena hukum Indonesia pun turut mewarisi sistem tersebut. Satu moment perubahan yang monumental terjadi pada saat hukum pra modern menjadi modern. Disebut demikian karena hukum modern bergeser dari tempatnya sebagai institusi pencari keadilan menjadi institusi publik yang birokratis. Hukum yang mengikuti kehadiran hukum modern harus menjalani suatu perombakan total untuk disusun kembali menjadi institusi yang rasional dan birokratis. Akibatnya hanya peraturan yang dibuat oleh legislatiflah yang sah yang disebut sebagai hukum.<sup>88</sup>

Progresifisme hukum mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Asumsi yang mendasari progresifisme hukum adalah pertama hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri, kedua hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, ketiga hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan.<sup>89</sup>

Berdasar asumsi-asumsi di atas maka kriteria hukum progresif adalah:

---

<sup>88</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta, 2004, hlm. 20.

<sup>89</sup> Ibid

- a. Mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia.
- b. Memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat.
- c. Hukum progresif adalah hukum yang membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik melainkan juga teori.
- d. Bersifat kritis dan fungsional.

Landasan ontologis hukum progresif lebih terkait dengan persoalan realitas hukum yang terjadi di Indonesia. Masyarakat mengalami krisis kepercayaan terhadap peraturan hukum yang berlaku, sehingga masyarakat mengimpikan teori hukum yang lebih adekuat. Ketika kehausan masyarakat akan kehadiran hukum yang lebih baik itu sudah berakumulasi, maka gagasan tentang hukum progresif ibarat gayung bersambut. Persoalannya adalah substansi hukum progresif itu sendiri seperti apa, belum ada hasil pemikiran yang terprogram secara ilmiah.

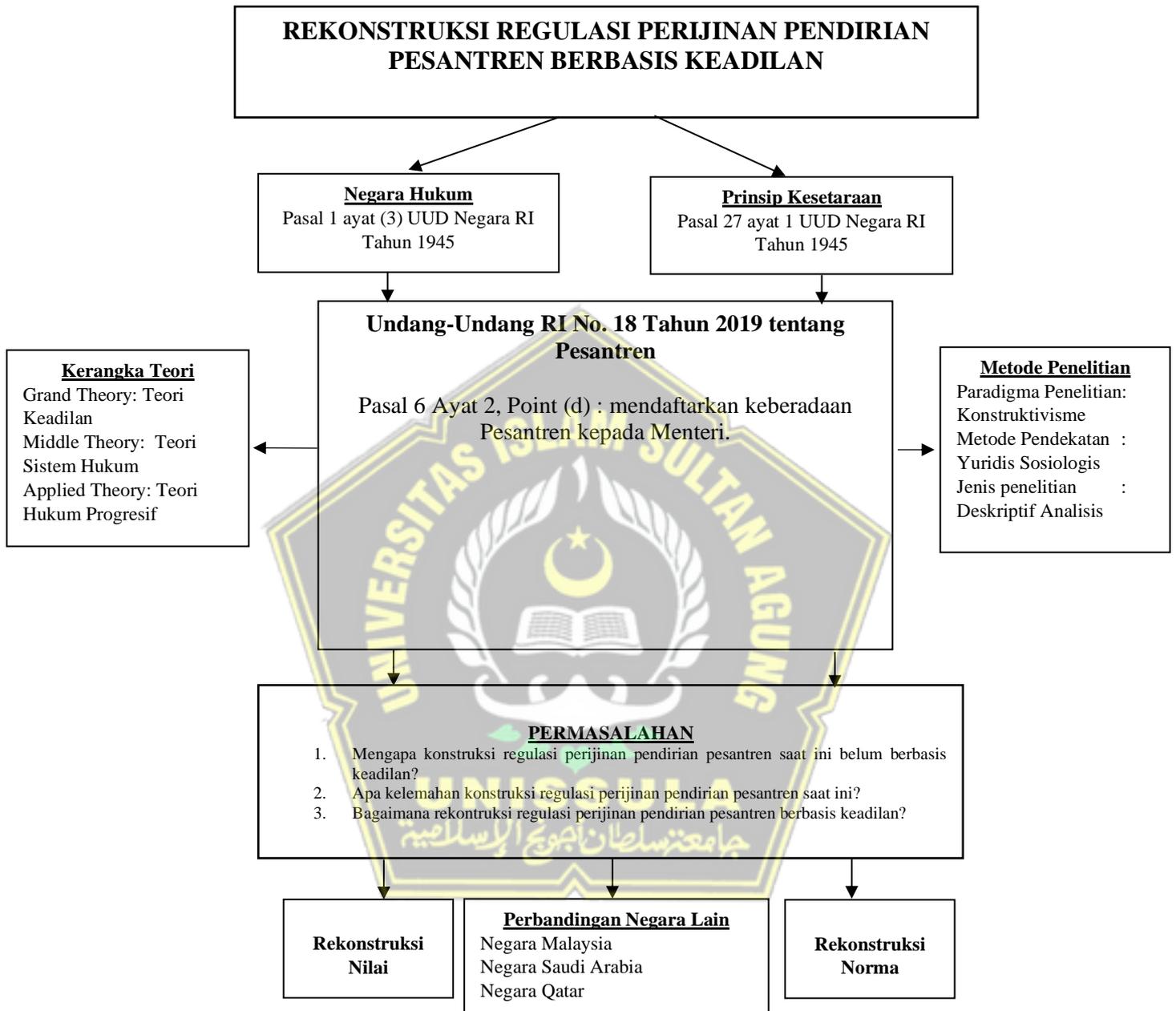
Landasan epistemologis hukum progresif lebih terkait dengan dimensi metodologis yang harus dikembangkan untuk menguak kebenaran ilmiah. Selama ini metode kasuistik dalam istilah logika lebih dekat dengan pengertian induktif lebih mendominasi bidang hukum. Kasus pelanggaran hukum tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku-dicari dalam pasal-pasal hukum yang tertulis, menjadikan dimensi metodologis belum berkembang secara optimal.

Interpretasi atas peraturan perundang-undangan yang berlaku didominasi oleh pakar hukum yang kebanyakan praktisi yang memiliki kepentingan tertentu, misalnya untuk membela kliennya. Tentu saja hal ini mengandung validitas tersendiri, namun diperlukan terobosan metodologis yang lebih canggih untuk menemukan inovasi terhadap sistem hukum yang berlaku. Misalnya interpretasi terhadap peraturan perundang-undangan yang tidak semata-mata bersifat tekstual, melainkan juga kontekstual.

Hukum tidak dipandang sebagai kumpulan huruf atau kalimat yang dianggap mantera sakti yang hanya boleh dipahami secara harafiah. Metode hermeneutika boleh dikembangkan oleh para pakar hukum untuk membuka wawasan tentang berbagai situasi yang melingkupi kasus hukum yang sedang berkembang dan disoroti masyarakat.

Ilmu yang dikembangkan untuk kepentingan manusia senantiasa akan memihak pada masyarakat, bukan pada dokumen atau lembaran ilmiah semata. Ketika kepentingan manusia terkalahkan oleh dokumen ilmiah, maka di sanalah dibutuhkan landasan nilai (*basic of value*) yang mampu memperjuangkan dan mengangkat martabat kemanusiaan sebagai suatu bentuk *actus humanus*. Hukum progresif harus memiliki landasan nilai yang tidak terjebak ke dalam semangat legal formal semata, namun memihak kepada semangat kemanusiaan (*spirit of humanity*).

## G. Kerangka Pemikiran



## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma adalah suatu cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma tertanam kuat dalam sosialisasi para penganut dan praktisinya. Paradigma menunjukkan pada mereka apa yang penting, absah, dan masuk akal. Paradigma juga bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisinya apa yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang panjang.<sup>90</sup>

Dalam penelitian ini, digunakan paradigma konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme adalah paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas atau ilmu pengetahuan. Paradigma ini memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *socially meaningful action* melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara/mengelola dunia sosial mereka.<sup>91</sup>

Menurut Patton bahwa para peneliti konstruktivis mempelajari beragam realita yang terkonstruksi oleh individu dan implikasi dari konstruksi tersebut bagi kehidupan mereka dengan yang lain. Dalam konstruktivis, setiap individu memiliki pengalaman yang unik. Dengan demikian, penelitian dengan strategi seperti ini menyarankan bahwa setiap

---

<sup>90</sup> Deddy Mulyana, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2003, hlm. 9.

<sup>91</sup> Dedy N. Hidayat, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 3.

cara yang diambil individu dalam memandang dunia adalah valid, dan perlu adanya rasa menghargai atas pandangan tersebut.<sup>92</sup>

Paradigma konstruktivis memiliki beberapa kriteria yang membedakannya dengan paradigma lainnya, yaitu ontologi, epistemologi, dan metodologi. Dari level ontologi, maka paradigma konstruktivis melihat kenyataan sebagai hal yang ada, tetapi realitas bersifat majemuk, dan maknanya berbeda bagi tiap orang. Dalam epistemologi, peneliti menggunakan pendekatan subjektif, karena dengan cara itu bisa menjabarkan pengkonstruksian makna oleh individu. Dalam metodologi, paradigma ini menggunakan berbagai macam jenis pengkonstruksian dan menggabungkannya dalam sebuah konsensus. Proses ini melibatkan dua aspek, yaitu hermeunetik dan dialetik. Hermeunetik merupakan aktivitas dalam merangkai teks-percakapan, tulisan atau gambar, sedangkan dialetik adalah penggunaan dialog sebagai pendekatan agar subjek yang diteliti dapat ditelaah pemikirannya dan membandingkannya dengan cara berpikir peneliti. Dengan begitu, harmonitas komunikasi dan interaksi dapat dicapai dengan maksimal.<sup>93</sup>

## **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian ini bersifat deskriptif analisis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm. 4 dan 5.

<sup>93</sup> *Ibid.*

dari hasil penelitian tersebut.<sup>94</sup> Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

### 3. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini, menggunakan metode pendekatan penelitian hukum sosio-legal. Sabian Utsman menjelaskan bahwa hukum dapat dipelajari dan diteliti sebagai suatu studi tentang hukum yang senyatanya hidup di masyarakat sebagai studi yang non-doktrinal dan bersifat empiris.<sup>95</sup> Sementara diketahui bahwa penelitian hukum yang sosiologis menekankan pada pentingnya langkah-langkah observasi, pengamatan dan analitis yang bersifat empiris atau yang lebih dikenal dengan *sociolegal research*.<sup>96</sup>

Penelitian yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum dengan menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, dalam penelitian, selain itu meninjau pelaksanaan hukum dalam praktik.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

<sup>95</sup> Sabian Utsman, *Dasar-dasar Sosiologi Hukum: Dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (legal Research)*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2013, Cet. 3, hlm. 310.

<sup>96</sup> *Ibid*

<sup>97</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 33.

#### 4. Metode Pendekatan

Secara yuridis penelitian hukum ini akan mengacu pada regulasi perijinan pendirian pesantren. Secara nyata, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis permasalahan dengan cara memadukan bahan hukum dengan keadaan lapangan, tentunya juga dengan melihat aturan-aturan yang berlaku. Dengan menggunakan pendekatan *statute approach* dan *case approach*, maka akan dapat disajikan jawaban permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. *Statute approach* merupakan suatu pendekatan yang mengacu pada peraturan perundang-undangan, sedangkan *case approach* merupakan suatu pendekatan yang didasarkan pada kasus yang pernah terjadi. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*) ini dilakukan dengan membandingkan aturan negara Indonesia dengan satu negara lain atau lebih tentang hal yang sama.

#### 5. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

##### a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian lapangan, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, dan teknik yang digunakan adalah wawancara.

##### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari

instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.<sup>98</sup> Data sekunder ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
  - a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
  - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.
  - d) Berbagai peraturan yang berkaitan dengan pesantren
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :
  - a) Kepustakaan yang berkaitan dengan penegakan Hukum;
  - b) Kepustakaan yang berkaitan dengan regulasi perijinan pendirian pesantren;
  - c) Kepustakaan yang berkaitan dengan regulasi perijinan pendirian pesantren Dalam Pandangan Islam.
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
  - a) Kamus hukum;
  - b) Kamus Bahasa Indonesia;
  - c) Ensiklopedia.

---

<sup>98</sup> Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

## 6. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.<sup>99</sup> Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

### a. Data Primer

Penentuan subjek yang merupakan data primer dalam penelitian ini menggunakan teknik pengambilan sampel berupa *purposive non-random sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel yang tidak memberikan kesempatan yang sama kepada anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel dengan menggunakan metode *purposive non-random sampling*, yaitu metode pengambilan sampel berdasarkan pertimbangan tertentu atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai keterkaitan dengan objek penelitian untuk menjamin bahwa unsur yang diteliti masuk kategori.<sup>100</sup>

Penentuan subjek penelitian, yakni pengasuh pondok pesantren di wilayah Indonesia sebagai narasumber dalam wawancara dipilih berdasarkan kriteria tertentu yaitu pengasuh pondok pesantren di

---

<sup>99</sup> W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

<sup>100</sup> Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 106.

Wilayah Indonesia yang menangani regulasi perijinan pendirian pesantren.

Data primer yang diperoleh melalui studi lapangan dilakukan melalui wawancara. Wawancara dilakukan secara bebas terpimpin dengan menyiapkan pedoman atau pertanyaan yang akan diajukan kepada subjek peneliti.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan, yang dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

## 7. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif untuk mendapatkan data deskriptif. Deskriptif merupakan penelitian non-hipotesis, sehingga dalam langkah penelitiannya tidak perlu merumuskan hipotesis, sedangkan kualitatif adalah data yang digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan.<sup>101</sup>

Analisa data kualitatif menurut Bogdan dan Tailor adalah metode yang digunakan untuk menganalisa data dengan mendeskripsikan data melalui bentuk kata, dan digunakan untuk menafsirkan dan

---

<sup>101</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Yogyakarta, 1991, hlm. 236.

menginterpretasikan data hasil lisan atau tertulis dari orang tertentu atau perilaku yang diamati.<sup>102</sup> Setelah dilakukan analisa terhadap data-data yang diper-oleh, baik data primer maupun data sekunder, maka penulis akan menyusun data-data tersebut secara sistematis dalam bentuk laporan disertasi.

## I. Orisinalitas Penelitian

Penulis telah menelusuri beberapa kajian dari studi terdahulu, dan penulis tidak menemukan karya ilmiah dan penelitian disertasi yang temanya sama dengan penelitian yang diajukan penulis, yakni

**Tabel 1**  
**Perbandingan Dengan Disertasi Lainnya**

Nama	Judul	Substansi	Kebaruan
Qolbi Khoiri UIN Raden Patah Palembang Disertasi 2022	Pondok Pesantren Dan Peradaban Modern (Eksistensi Pondok Pesantren di Provinsi Bengkulu dalam Menghadapi Nilai-Nilai Peradaban Modern)	Pondok Pesantren yang berasal dari kebutuhan masyarakat Bengkulu dimulai pada tahun 1974 dengan didirikannya Pondok Pesantren Pancasila, kemudian diikuti oleh lembaga pendidikan sejenis yang tersebar diberbagai kabupaten di Provinsi Bengkulu. Pandangan pondok pesantren terhadap peradaban Modern	Pendirian pondok pesantren hendaknya berkoordinasi dengan kementerian bukan hanya pendaftaran sesuai amanat UU No 18 Tahun 2019 tentang pesantren, pada Pasal 6 ayat 2 huruf (d) yang berbunyi mendaftarkan keberadaan Pesantren kepada Menteri.

<sup>102</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung, 1991, hlm.4.

		<p>tergambar dari pandangan dan sikap pengasuhnya, yaitu seorang kyai. Nilai-nilai peradaban modern dalam perspektif pesantren di provinsi Bengkulu meliputi ilmu pengetahuan dan teknologi, kemandirian ekonomi, dan pergeseran moralitas serta mentalitas generasi muda. Jika tidak disikapi sejak dini, dapat mengancam generasi penerus bangsa dan terjebak dalam budaya westernisasi. Melihat fenomena ini, maka pesantren memberikan respons dengan menyusun strategi melalui peningkatan manajemen mutu dan pemanfaatan potensi yang dimiliki baik secara internal maupun eksternal. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pondok Pesantren di Provinsi Bengkulu telah menjadi cyrcle bagi pembangunan peradaban Islam Indonesia,</p>	
--	--	--	--

		<p>meskipun tidak sama dengan iklim pesantren 'ala' Jawa. Hal ini tampak dalam aspek pembentukan nilai-nilai modernitas seperti pengembangan Ilmu pengetahuan dan teknologi, kemandirian ekonomi dan penanaman moralitas serta mentalitas, pondok pesantren ini telah tersebar di berbagai Kabupaten.</p>	
<p>Muh Barid Nizarudin Wajdi</p> <p>Universitas Muhammadiyah Malang</p> <p>Disertasi</p> <p>2023</p>	<p>Transformasi Pesantren Pasca-Undang-Undang Pesantren Nomor 18 Tahun 2019 (Study Multi Situs Pesantren Di Kabupaten Nganjuk)</p>	<p>peneliti menemukan bahwa pesantren tetap eksis sampai sekarang karena kemampuannya beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat sehingga diakui sebagai bagian dari masyarakat. Eksistensi ini melahirkan tipologi pesantren yang berbeda. Transformasi merupakan sebuah langkah yang dilakukan oleh pesantren Pasca-Undang-Undang Pesantren Nomor 18 Tahun 2019 . Proses transformasi disesuaikan dengan ruang lingkup dan</p>	<p>Pendirian pondok pesantren hendaknya berkoordinasi dengan kementerian bukan hanya pendaftaran sesuai amanat UU No 18 Tahun 2019 tentang pesantren, pada Pasal 6 ayat 2 huruf (d) yang berbunyi mendaftarkan keberadaan Pesantren kepada Menteri.</p>

		<p>fungsi pesantren dalam bidang Pendidikan, dakwah dan pengembangan masyarakat. Proses transformasi terjadi dalam kelembagaan dan penyelenggaraan Pendidikan. Dari proses transformasi ini diharapkan pesantren mampu menjadi lembaga Pendidikan khas Indonesia yang mampu bersaing secara kompetitif dengan lembaga lainnya tanpa kehilangan identitas dirinya.</p>	
<p>Himran Mahmud Universitas Islam Sultan Agung Disertasi 2023</p>	<p>Rekonstruksi Regulasi Pendirian Dan Penyelenggaraan Pesantren Berbasis Nilai Keadilan</p>	<p>Regulasi pendirian dan penyelenggaraan pesantren dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 belum berkeadilan, Regulasi pendirian dan penyelenggaraan pesantren belum berbasis nilai keadilan disebabkan pasal-pasal yang berkaitan dengan pendirian dan penyelenggaraan tersebut lebih menekankan pada</p>	<p>Pendirian pondok pesantren hendaknya berkoordinasi dengan kementerian bukan hanya pendaftaran sesuai amanat UU No 18 Tahun 2019 tentang pesantren, pada Pasal 6 ayat 2 huruf (d) yang berbunyi mendaftarkan keberadaan Pesantren kepada Menteri.</p>

	<p>nilai keadilan prosedural, dan mengabaikan nilai keadilan Pancasila sebagai nilai yang mendasari berbagai aspek pembangunan di Indonesia.(2)</p> <p>Kelemahankelemahan regulasi pendirian pesantren dan penyelenggaraan pesantren seperti tidak memasukkan nilai keadilan, pancasila dan nilai Islam, santri bermukim dipesantren, pesantren memiliki pondok atau asrama, pengasuh dan pendidik minimal sarjana, memiliki dana yang besar, kurangnya kejelasan mengenai persyaratan administratif, tidak memuat masalah moral, pendanaan kurang jelas, pengawasan dan evaluasi kurang jelas. pemberian hak peserta didik, dan pengaturan lingkungan pesantren, progresif, dan istihsan. (3)</p>	
--	--	--

		rekonstruksi berbasis nilai keadilan dengan memberikan norma baru pada Ppasal 5s/d Pasal 13 UndangUndang Nomor 18 Tahun 2019.	
--	--	---	--

## J. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian pada disertasi ini mempunyai sistematika sebagai berikut :

**BAB I : Pendahuluan**

Pada Pendahuluan ini, berisikan bagian-bagian: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Orisinalitas Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

**BAB II : Tinjauan Pustaka**

Pada Bab Kedua ini diuraikan tentang telaah pustaka yang dibangun berdasarkan kajian terhadap pengertian pesantren, yakni tinjauan umum tentang penegakan hukum, tinjauan umum tentang pesantren, Tinjauan umum tentang perijinan.

**BAB III : Regulasi Konstruksi Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren Saat Ini Belum Berbasis Keadilan,**

**BAB IV : Kelemahan Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren Saat Ini,**

BAB V : Rekontruksi Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren Berbasis Keadilan.

BAB VI : Penutup

Bab Enam ini merupakan bab yang berisi mengenai simpulan yang diperoleh dari hasil dan analisis dalam Bab Tiga, Bab Empat dan Bab Lima yang merupakan pembahasan dari rumusan permasalahan, dan juga berisikan saran serta implikasi kajian disertasi.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum tentang Perizinan

##### 1. Pengertian Perizinan

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintahan menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin juga diartikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberi izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.<sup>103</sup>

Di samping itu izin juga dapat diartikan, apabila pembuat peraturan, secara umum tidak melarang sesuatu perbuatan, asal saja dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Dengan demikian maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut, bersifat suatu izin.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> N.M.Spelt dan Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya, 1992, hlm.3

<sup>104</sup> S.F.Marbun dan Moh.Mahfud.MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm.95

Dengan mengikat tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan, yaitu

- a. Keinginan mengarahkan pengendalian aktivitas-aktivitas tertentu.
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan.
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu.
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit.
- e. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas yang dilakukan.<sup>105</sup>

Izin juga merupakan suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan undang-undang. Pada umumnya pasal undang-undang bersangkutan berbunyi "dilarang tanpa izin, melakukan dan seterusnya. Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian dari syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur dan juklak (petunjuk pelaksanaan) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.<sup>106</sup>

Selanjutnya izin juga bermaksud, bilamana pembuat peraturan melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya, asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang konkrit,

---

<sup>105</sup> N.M.Spelt dan Ten Berge, *Op.Cit.* hlm.77

<sup>106</sup> S.Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.97

maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.<sup>107</sup>

Pada umumnya sistem perizinan terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin. Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Perizinan diistilahkan dengan *Lincence, Permit* (Inggris).<sup>108</sup>

Utrecht memberikan pengertian *vergunning* adalah bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>109</sup>

Izin (*Vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Menurut WF. Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintah yang menyebabkan suatu

---

<sup>107</sup> Rachman Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 80

<sup>108</sup> Plilipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm.2

<sup>109</sup> E.Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1957, hlm.186.

peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa (*Relaxatio legis*).

Selain dispensasi adanya kesejajaran dengan izin yaitu konsensi dan lisensi. konsensi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana pekerjaan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Adapun lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan sesuatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau Istimewa.

Izin hanya merupakan otoritas dan monopoli pemerintah. Tidak ada lembaga lain di luar pemerintah yang bisa memberikan izin dan ini berkaitan dengan prinsip kekuasaan Negara atas semua sumber daya alam demi kepentingan hajat hidup orang banyak. Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Terdapat juga pengertian izin dalam arti luas dan sempit:

1. Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.
2. Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang

disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif, dan digunakan sebagai instrument administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Oleh karena itu, sifat suatu izin adalah preventif, karena dalam instrument izin, tidak bisa dilepaskan dengan pemerintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.<sup>110</sup>

Pelayanan perizinan adalah segala bentuk tindakan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat yang bersifat legalitas atau membuat legal kepemilikan, hak, keberadaan dan kegiatan individu atau organisasi. Pelayanan perizinan merupakan suatu masalah yang sangat kompleks. Kualitas pelayanan perizinan sendiri juga dapat diidentifikasi dari peraturan daerah dalam mendukung sekaligus memberikan legitimasi lembaga perizinan di daerah untuk memberikan pelayanan secara efektif dan efisien. Dalam praktek *good governance*, pelayanan publik dalam hal perizinan maupun non perizinan merupakan wujud pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat seperti pelayanan perizinan yang merupakan hal yang sangat penting bagi masyarakat, karena perizinan merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggara kegiatan yang mereka lakukan. Perizinan juga bisa digunakan oleh

---

<sup>110</sup> N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2009, hlm.239

pemerintah untuk melakukan pengendalian atas kegiatan-kegiatan yang berlangsung.<sup>111</sup> Pada umumnya sistem izin terdiri:<sup>112</sup>

a. Larangan;

Larangan yang dimaksud adalah suatu izin yang diterapkan oleh pemerintah dijadikan instrumen yuridis yang mempunyai sifat sebagai pencegahan atau preventif instrumental. Izin juga instrumental dan dapat dipake dalam bidang hukum administrasi, yang bertujuan untuk mempengaruhi masyarakat agar mau mengikuti prosedur yang dianjurkan untuk mencapai suatu tujuan. Setiap hal yang dilarang dalam penetapan perizinan harus diatur dalam peraturan perundangundangan yaitu berlandaskan pada asas negara hukum

b. Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (Izin);

Perizinan ialah persetujuan dari pemerintah pada norma larangan, karenanya izin harus berdasarkan pada ditetapkannya keputusan pemerintah, bukan isi dari izin yang dijadikan peraturan norma penetapan, oleh karena itu izin dalam bentuk tertulis, konkret dan individual harus memuat uraian dengan jelas mengenai isi perizin yang diberikan.

c. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan Izin;

---

<sup>111</sup> Mohammad Haidar Mustaghfiri, Priyanto Susiloadi, Kualitas Pelayanan Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Surakarta, *Jurnal Wacana Publik*, Vol 1 No 2, 2017. hlm 25

<sup>112</sup> Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm.17-18

Ketentuan merupakan syarat yang mendasari pemberian suatu perizinan oleh pemerintah. Banyaknya perizinan yang dihubungkan dengan syarat yang berkaitan dengan instrumen pengendalian oleh pemerintah yang berfungsi sebagai system perizinan. Ketentuan juga dapat dikatakan keharusan yang berkaitan dengan pelaksanaan perizinan didalam praktek hukum administrasi untuk mencapai suatu tujuan.

Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu:<sup>113</sup>

- a. Dispensasi ialah keputusan administarsi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (Relaxation legis).
- b. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau Istimewa.
- c. Konsensi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan menjadi tugas pemerintah,

---

<sup>113</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.196-197

tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraanya kepada Konsesionaris (Pemegang Izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya bisa berupa kontratual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

Secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari aktivitas-aktivitas pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang diberi wewenang

## **2. Unsur-Unsur Perizinan**

Berdasarkan pemaparan pendapat pada pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur perizinan yaitu instrument yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret, dan prosedur dan persyaratan.

### **a. Instrumen Yuridis**

Izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

Dalam negara hukum modern, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka menjalankan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan (*regelen atau besluiten van aglmeen strekking*), yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkrit yaitu dalam bentuk ketetapan (*Beschikking*). Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkrit, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrument hukum dalam penyelenggaraan pemerintah, atau sebagai norma penutupan dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin.

b. Peraturan Perundang-undangan

Pembuatan dan penertiban ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan, sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undang atau harus berdasarkan asas legalitas, tanpa dasar wewenang tindakan hukum itu menjadi tidak sah, oleh karena itu dalam hal membuat dan menertibkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perbuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum, maka harus adanya wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal pembuatan dan penerbitan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat diskresionare power atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin.<sup>114</sup>

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut

---

<sup>114</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 176

Sjahran Basah, dari badan tertinggi sampai dengan badan terendah berwenang memberikan izin.<sup>115</sup>

d. Peristiwa Konkrit

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual, peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu.

Telah disebutkan bahwa izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izinpun memiliki berbagai keragaman. Izin yang sejenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan srtuktur organisasi instansi yang menerbitkannya.

e. Prosedur dan Persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin.

Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus

---

<sup>115</sup> Sjahran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak administrasi Negara*, Alumni, Bandung 1992, hlm 54

memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin dan instansi pemberi izin. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif, oleh karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkrit, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan itu terjadi. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini secara sepihak oleh pemerintah, meskipun demikian, pemerintah tidak boleh menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dalam kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan yang bersangkutan.<sup>116</sup>

Dari unsur-unsur izin tersebut diatas dapat diketahui bahwa pemberian izin diperlukan untuk mengatur dan menentukan dapat atau tidaknya permohonan izin tersebut dikabulkan. Tentunya perlu memperhatikan hal-hal yang berhubungan dengan penerbitan izin tersebut.

---

<sup>116</sup> *Ibid.*

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai ketetapan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:

a. Organ yang Berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya, dari kepala Surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam system perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Oleh karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, untuk menghindari keraguan maka di dalam kebanyakan undang-undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.

b. Yang Dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Oleh karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Ini biasanya dialami orang atau badan hukum. Dalam hal-hal tertentu, Keputusan tentang izin juga penting bagi pihak yang berkepentingan. Artinya pihak pemerintah selaku pemberi izin harus pula mempertimbangkan kepentingan pihak ketiga yang mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.

c. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian dari keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan dictum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidakpnya dictum ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.

d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan, dan Syarat-syarat

Sebagaimana kebanyakan putusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan dan syarat-syarat, demikian juga dengan Keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktik hukum administrasi. Misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti:

- 1) Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah).
- 2) Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu).
- 3) Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi instruksi-instruksi tertulis kepada personel dalam lembaga).

4) Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (Nngukumn untuk menilai kadar bahaya atau gangguan).

e. Pemberian Alasan

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan ketentuan undang-undang memberi pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal yang penting bagi organ pemerintahan untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana. ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data yang diberikan oleh pemohon izin, juga data dari para ahli atau biro konsultan.

f. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan kepada, ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja merupakan petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya, atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau di kemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti ketetapan. Oleh sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena, tidak termasuk ke dalam hakika keputusan, secara formal seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.

Sebagai suatu ketetapan tidak berbeda dengan ketetapan pada umumnya, yakni pembuatan, penerbitan, dan pencabutannya harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada ketetapan harus memenuhi syarat formal dan syarat material. Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa untuk keluarnya suatu izin memang harus memenuhi syarat-syarat dan pertimbangan sesuai dengan bentuk dan isi dari izin yang dimohonkan. Organ pemerintah atau penguasa melalui instansi terkait harus benar-benar dapat memperhatikan tujuan dan maksud dari izin tersebut, jangan sampai izin yang dikeluarkan ada efek samping bagi orang lain dan lingkungan.

Izin memang merupakan penyimpangan dari peraturan, namun ketetapan ini dikeluarkan oleh organ pemerintah dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan izin tersebut seseorang atau masyarakat dapat melakukan aktivitas, sehingga mereka mendapatkan penghasilan dari izin yang diberikan. Namun di sisi lain pengeluaran izin dari organ pemerintah juga ada efek samping bagi lingkungan dan pihak lain, hal inilah yang perlu diperhatikan melalui kajian-kajian dan pembahasan-pembahasan bersama dengan instansi terkait lainnya, agar pemberian izin tersebut benar-benar dapat dimanfaatkan dan tidak mengganggu kepentingan orang lain.

Larangan dan wewenang suatu organ pemerintahan untuk menyimpang dari larangan itu dengan memberi izin, harus ditetapkan dalam suatu peraturan undang-undang. Hal ini timbul dari asas legalitas dalam negara hukum demokrasi, pemerintahan, hanya memiliki wewenang-wewenang yang dengan tegas diberikan kepadanya dalam undang-undang. Latar belakang asas ini juga disebut sebagai asas pemerintahan berdasarkan undang-undang, ialah keharusan untuk memperoleh jaminan-jaminan tertentu terhadap penguasa. Oleh karena itu tindakan-tindakan penguasa diikat pada aturan-aturan yang jelas.

Ketentuan-ketentuan larangan menurut teknik perundangan dapat diformulasikan dengan berbagai cara, antara lain:

1. Larangan dan persetujuan (izin) dapat dituangkan dalam suatu ketentuan.

2. Norma dapat pula ditetapkan dalam suatu ketentuan tersendiri, sehingga larangan itu memperoleh tekanan tertentu.

Dilarang mendirikan atau menjalankan, memperluas atau mengubah, sehingga dapat menimbulkan bahaya, kerugian atau gangguan, tanpa memperoleh izin untuk itu. Hal ini dapat dipahami bahwa izin diberikan sebagai dispensasi dari larang yang telah ditetapkan oleh undang-undang, untuk dapat melakukan sesuatu perbuatan dan usaha.

Keputusan untuk memberikan izin adalah suatu keputusan tata usaha negara (TUN). Keputusan ialah keputusan sepihak dari suatu organ pemerintah, diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan, yang menciptakan bagi suatu atau lebih keadaan kongkrit, individual, suatu hubungan hukum, menetapkannya secara mengikat atau membebaskannya atau menolak.

Menurut akibat hukumnya izin merupakan keputusan TUN yang menciptakan hukum. Hal ini berarti bahwa dengan izin dibentuk suatu hubungan hukum tertentu. Dalam hubungan hukum ini oleh organ pemerintahan diciptakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu bagi yang berhak.

Selanjutnya ketentuan-ketentuan merupakan syarat-syarat yang menjadi dasar bagi organ pemerintahan memberi izin. Fakta bahwa dalam banyak hal izin dikaitkan pada syarat-syarat, berhubungan erat dengan

fungsi system perizinan sebagai salah satu instrumen pengarah (pengendalian) dari penguasa.<sup>117</sup>

Suatu izin tergantung dari peraturan yang mendasarinya. Izin hamper selalu dari sudut kepastian hukumnya diberikan dalam bentuk tertulis, dengan unsur-unsur tertentu dapat ditemukan dalam hampir semua izin. Demikian juga dalam izin dinyatakan organ pemerintahan yang memberikannya dan siapa yang memperoleh izin tersebut.

Biasanya pengajuan permohonan merupakan permulaan dari acara perizinan. Permohonan merupakan permintaan dari yang berkepentingan akan suatu keputusan. Dengan demikian maka permintaan harus datang dari yang berkepentingan, yakni pihak yang berkepentingan langsung berhubungan dengan suatu keputusan. Keputusan organ pemerintahan atas permohonan izin, dapat terdiri atas pernyataan tidak dapat menerima, penolakan izin atau pemberian-pemberian izin. Pernyataan tidak dapat diterima akan diberikan, bila izin yang diminta tidak dapat diberikan karena alasan formil yang terletak di luar dasar-dasar penolakan dalam system perizinan. Pernyataan tidak dapat diterima dapat disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

3. Permohonan bukan diajukan oleh yang berkepentingan.
4. Permohonan diajukan setelah lewatnya jangka waktu yang ditetapkan.
5. Instansi yang diminta untuk memberi izin jelas tidak berwenang.

---

<sup>117</sup> N.M.Spelt dan Ten Berge, *Op.Cit*, hal.12

Penolakan izin terjadi apabila ada keberatan-keberatan mengenai isi terhadap pemberian izin. Asas-asas yang menjadi dasar suatu izin ditolak harus dicantumkan dalam keputusan penolakan, karena mengingat kemungkinan keberatan dan banding bagi yang berkepentingan. Organ pemerintahan dapat memutuskan untuk pemberian izin, apabila syarat-syarat formil yang mengenai isi dapat dipenuhi.

### **3. Fungsi dan Tujuan Perizinan**

Perizinan merupakan wujud dari penyelenggaraan fungsi yang bersifat mengatur dan ketentuan-ketentuan yang dimiliki oleh pengusaha terhadap perseorangan atau lembaga yang melakukan perizinan. Oleh karenanya, pemberian izin yang diberikan kepada perseorangan atau lembaga hukum diperbolehkan untuk melakukan tindakan tertentu dengan adanya pengawasan. Perizinan pada umumnya merupakan suatu persetujuan dari pengusaha yang berwenang didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau peraturan pemerintah, dalam kondisi atau situasi tertentu, dan mengatur segala hal yang menyimpang dari peraturan yang berlaku. Pengertian tersebut adalah arti sempit dari perizinan oleh karenanya, dapat disimpulkan suatu pihak tidak diperbolehkan melakukan sesuatu apabila tidak di izinkannya oleh pihak yang berwenang.<sup>118</sup>

Umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh

---

<sup>118</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.152

pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin dan instansi pemberi izin. Suatu perizinan dapat secara langsung mempengaruhi beberapa aspek yaitu aspek lingkungan, penataan kawasan usaha, pembinaan usaha, dan ekonomi. Fisik lingkungan lambat laun akan menjadi rusak apabila sistem perizinannya tidak teratur, penataan kawasan usaha juga tidak teratur apabila sistem perizinannya tidak efektif. Upaya dalam kegiatan pembangunan tidak terlepas dari tujuan nasional yaitu pembangunan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur, dalam hal ini perizinan ikut serta dalam memainkan peranan penting dalam tujuan pembangunan.

Perizinan memiliki fungsi yaitu sebagai fungsi penertiban dan fungsi pengaturan. Fungsi penertiban yang dimaksud yaitu agar setiap izin atau kegiatan yang terjadi dimasyarakat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, sehingga dapat terwujudnya suatu ketertiban dalam setiap kehidupan bermasyarakat. Tujuan dari fungsi pengaturan yang dimaksud yaitu supaya perizinan dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya, supaya tidak disalahgunakannya izin yang diberikan, fungsi pengaturan dapat diartikan juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pihak yang berwenang atau pemerintah.<sup>119</sup>

Fungsi izin yang lainnya menurut Hadjon dapat dikatakan sebagai instrumen yuridis yang dipergunakan untuk mempengaruhi masyarakat

---

<sup>119</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm.193

supaya mengikuti cara yang diajarkan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang kongkret.<sup>120</sup> Adapun mengenai tujuan perizinan, hal itu berkaitan pada kenyataan konkret yang dihadapi. Beragaman peristiwa konkret membuat beragaman pula pada tujuan izin tersebut. Meskipun demikian, umumnya dapatlah disebutkan sebagai berikut:

1. Keinginan mengarahkan kegiatan-kegiatan tertentu (misalnya izin bangunan)
2. Mencegah terjadinya kerusakan yang berbahaya bagi lingkungan (izin lingkungan)
3. Keinginan untuk melindungi obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
4. Keinginana membagi lahan yang sempit (izin penghuni didaerah padat penduduk)
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktiitas (Dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

---

<sup>120</sup> Evy Urmilasari, Andi M. Rusli, A. Lukman Irwan, Analisis Pelayanan Perizinan di Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Makassar, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol 6 No 1 2013, hlm.53

Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah. Izin sebagai instrument yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrument hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu diwujudkan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrument pengendali dan instrument untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, maka penataan dan pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya.

Pada dasarnya ijin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang memiliki sifat diantaranya:

1. Ijin Bersifat Bebas

Ijin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dalam hukum tertulis serta organ yang berwenang

dalam ijin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian ijin.

2. Ijin Bersifat Terikat

Ijin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam ijin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya.

3. Ijin yang bersifat Menguntungkan

Ijin yang mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan, yang berarti yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut.

4. Ijin yang bersifat Memberatkan

Ijin yang memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat di sekitarnya dan mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan padanya.

5. Ijin yang Segera Berakhir

Ijin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau ijin yang masa berlakunya relatif pendek.

6. Ijin yang Berlangsung Lama

Ijin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya/ masa berlakunya relatif lebih lama.

7. Ijin yang Bersifat Pribadi

Ijin yang isinya tergantung pada sifat/ kualitas pribadi dan pemohon ijin.

## 8. Ijin yang Bersifat Kebendaan

Ijin yang isinya tergantung pada sifat dan objek ijin.

Perizinan pada dasarnya memiliki fungsi lain yang justru sangat mendasar yakni menjadi instrumen pembangunan. Dalam fungsi tersebut, perizinan akan berperan sebagai suatu bentuk rekayasa kebijakan yang berperan dalam setiap siklus pembangunan yakni sejak perencanaan hingga ke pengawasan dan evaluasi. Dalam proses perencanaan, perizinan akan menjadi salah satu variable kebijakan yang dapat memaksa pelaku usaha untuk bekerja sesuai dengan target yang ingin dicapai dalam pembangunan daerah. Dengan demikian pemberian izin tidak terlepas dari kepentingan pembangunan secara luas dengan berbagai persyaratan sebagai indicator tujuannya.<sup>121</sup>

Dalam perizinan, melekat fungsi pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.<sup>122</sup> Fungsi dan tujuan perizinan Secara teoritis, perizinan memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

### 1. Instrumen Rekayasa Pembangunan Pemerintah

Dapat membuat regulasi dan keputusan yang memberikan insentif bagi pertumbuhan sosial ekonomi. Demikian juga sebaliknya,

---

<sup>121</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 197.

<sup>122</sup> Bayi Priyono, Perizinan Sebagai Sarana Pengendalian Penataan Ruang Dalam Perspektif Pemanfaatan Ruang di Daerah, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Vol 8, No 2 2016, hlm.16-37

regulasi dan keputusan tersebut dapat pula menjadi penghambat bagi pembangunan.

## 2. *Budgetering* Perijinan Memiliki Fungsi Keuangan

Yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara. Pemberian lisensi dan ijin kepada masyarakat dilakukan dengan kontraprestasi berupa retribusi perijinan. Karena negara mendapatkan kedaulatan dari rakyat, maka retribusi perijinan hanya bisa dilakukan melalui peraturan perundang-undangan.

## 3. *Reguleren* Perijinan Memiliki Fungsi Pengaturan

Yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat. Secara umum, tujuan dan fungsi perijinan adalah untuk pengendalian aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang.

Ketentuan tentang perijinan mempunyai fungsi mengatur dan menertibkan. Sebagai fungsi mengatur yaitu dimaksudkan agar ijin atau setiap ijin tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga terciptanya ketertiban dalam segi kehidupan bermasyarakat. Sebagai fungsi mengatur, dimaksudkan bahwa perijinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan ijin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.

Perijinan merupakan hal yang mutlak harus dilakukan setiap pelaku usaha, adapun tujuan sistem perijinan adalah:

1. Adanya suatu kepastian hukum
2. Perlindungan kepentingan umum
3. Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu
4. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan
5. Keinginan melindungi objek-objek tertentu
6. Pemerataan distribusi barang tertentu.
7. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, Dimana pengurus harus memenuhi syarat tertentu

Ijin digunakan sebagai alat oleh penguasa dalam hal ini pemerintah untuk mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti cara yang dianjurkan agar mencapai suatu tujuan yang diharapkan, Sebagai suatu alat, ijin berfungsi sebagai instrument untuk mengarahkan tindakan atau perbuatan, perekayasa dan perancang Masyarakat adil dan makmur, selain itu ijin dapat dijadikan sebagai fungsi menertibkan masyarakat.

Syarat sahnya suatu perjanjian adalah harus sesuai rencana tata ruang, pendapat masyarakat serta pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut, kewenangan yang dikeluarkan bisa berbentuk atribusi, delegasi, mandat. Perijinan secara umum memiliki tujuan untuk pengendalian setiap aktivitas pemerintah di berbagai hal tertentu yang dalam ketentuannya berupa

pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan dengan baik oleh pejabat yang berwenang ataupun orang yang berkepentingan.

Selaku instrument pemerintah ijin berfugsi selaku ujung tombak instrument hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang Masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Dan ada dua fungsi lagi, yaitu fungsi penertib dan fungsi pengatur. Ijin merupakan alat pemerintah yang biasa digunakan sebagai cara untuk interaksi kepada masyarakat berupa instrument-instrumen negara, sehingga ada timbal balik antara masyarakat dan pemerintah yang kemudian dapat menimbulkan rasa patuh dan mengikuti setiap yang dianjurkan untuk mencapai tujuan yang konkrit. Pemerintah dalam menggunakan instrument-instrumen tersebut sesuai dengan berbagai kebijakan yang dikeluarkan. Ruang lingkup instrumen-instrumen itu sendiri memuat berbagai aspek hukum, seperti hukum administrasi sosial, hukum ekonomi, hukum kesehatan, hukum lingkungan, hukum tata ruang dan berbagai aspek hukum lainnya

Paparan yang mendasar mengenai tujuan diatas maka dapat disimpulkan bahwa ijin sebagai fungsi yang digunakan oleh pemerintah berupa alat untuk mempengaruhi masyarakat agar memenuhi suatu cara yang dianjurkan demi tercapainya suatu tujuan konkrit pelaksanaannya. Disamping itu perijinan dapat meningkatkan sumber pendapatan daerah, dengan adanya permintaan permohonan perijinan, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah yang dikarenakan pemohon harus membayar retribusi atas setiap ijin yang akan dimiliki

Perizinan dalam dalam literatur Hukum Administrasi, dikenal 3 (tiga) cara perolehan wewenang atau kewenangan berurut-turut, yakni: atribusi, delegasi, dan mandat, dalam dimensi legalitas tindak pemerintahan. Ketiga cara memperoleh wewenang tersebut, yakni sebagai berikut:<sup>123</sup>

a. Atribusi, pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada organ atau badan/pejabat pemerintah, inilah yang disebut “atribusi”. Dalam konteks ini “pembentuk undang-undang” menciptakan suatu wewenang pemerintahan “yang baru”, dan menyerahkannya kepada suatu lembaga/organ pemerintahan. Penyerahan wewenang itu bisa kepada lembaga/organ pemerintahan yang telah ada atau untuk lembaga/organ pemerintahan yang baru diciptakan.

Sejalan dengan H.D. van Wijk, ahli Hukum Administrasi Indonesia, Philipus M. Hadjon, (Guru Besar Universitas Airlangga), menjelaskan inti teori atribusi cara memperoleh wewenang pemerintahan dideskripsikan, sebagai berikut:<sup>124</sup>

- 1) Atribusi merupakan cara yang normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan;
- 2) Atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil;

---

<sup>123</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 156-159.

<sup>124</sup> Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 11.

- 3) Atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya atau didistribusinya kepada organ tertentu;
  - 4) Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar, dan pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan;
  - 5) Dalam hukum administrasi positif, ditemukan berbagai ketentuan tentang atribusi. Dalam hukum positif Indonesia, contoh tentang pembentukan wewenang atribusi, antara lain: Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan”, Pasal 76 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup: “Menteri, Gubernur, atau Bupati dapat menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha...”. Dalam Perda Bangunan ditemukan berbagai variasi pemberian wewenang atribusi, misalnya: “Dilarang tanpa izin Bupati untuk mendirikan bangunan di wilayah...”. Rumusan larangan tersebut sekaligus menetapkan wewenang atribusi dari Bupati untuk memberikan Izin Mendirikan Bangunan.
- b. Delegasi, bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/ atau pejabat pemerintah pemegang wewenang atribusi kepada organ atau badan dan/atau pejabat lain, dengan ketentuan tanggung jawab dan

tanggung gugat beralih sepenuhnya ke tangan penerima delegasi, yang disebut delegataris.

Philipus M. Hadjon, merujuk AWB (*Algemene Wet Bestuurs recht*), ketentuan Artikel 10:3 untuk memahami konsep delegasi. Dalam artikel 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan we-wenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Pihak yang melimpahkan wewenang disebut delegans, dan yang menerima wewenang disebut delegataris. Selanjutnya dengan merujuk pendapat J.B.J.M. ten Berge, ia menyebutkan ada 5 (lima) syarat delegasi, yaitu:<sup>125</sup>

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- 4) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

---

<sup>125</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

- 5) Adanya peraturan kebijakan (*beleidregel*) untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.
- c. Mandat, dipahami juga sebagai bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/atau pejabat pemerintahan kepada pegawai bawahannya yang bertindak atas nama organ/badan dan/atau pejabat pemberi mandat yang disebut mandatans. Secara teoritis perlu dicermati penjelasan H.D van Wijk/Konijnenbelt, yang intinya, sebagai berikut:<sup>126</sup>
- 1) Mandat terjadi bila organ atau badan yang secara resmi memiliki wewenang pemerintahan tertentu (atribusi atau delegasi) tidak dapat menangani sendiri wewenang tersebut, para pegawai bawahannya dapat diperintahkan untuk menjalankan atas nama organ atau badan/pejabat yang sesungguhnya diberi wewenang;
  - 2) Pada mandat kita tidak bisa berbicara tentang pemindahan wewenang dalam arti yuridis;
  - 3) Meskipun yang menjalankan wewenang itu penerima mandat, tetapi secara yuridis keputusan yang ditetapkan merupakan keputusan organ atau badan/pejabat pemberi mandat, di sini sesungguhnya kita berbicara tentang bentuk perwakilan organ/badan pemerintahan;

---

<sup>126</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 54.

- 4) Pemberi mandat (mandatans) juga tetap dapat menangani sendiri wewenang bilamana ia kehendaki, dan bisa memberikan segala petunjuk kepada para mandatarisnya; dan
- 5) Pada akhirnya pemberi mandat (mandatans) lah yang secara yuridis bertanggungjawab dan bertanggunggugat atas tindakan atau keputusan penerima mandat (mandataris), karena keputusan yang diambil berdasarkan mandat, dan perkataan mandataris secara yuridis tidak lain dari perkataan mandatans;
- 6) Mandat dapat juga terjadi kepada “bukan bawahan”, yakni dengan syarat :
  - a) Mandataris menerima pemberian mandat;
  - b) Wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari; dan
  - c) Ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat itu.

Menurut pandangan para ahli Hukum Administrasi, dari sisi tanggung jawab dan tanggung gugat dalam memperoleh wewenang pemerintahan berdasarkan delegasi dan mandat terdapat perbedaan prinsipial. Perbedaannya dalam hal tanggung jawab dan tanggung gugat jabatan, dapat disebutkan pada :<sup>127</sup>

- a. Delegasi terjadi penyerahan wewenang diri organ atau badan yang memiliki wewenang atribusi kepada badan dan/atau pejabat lain, di mana penerima delegasi menjalankan wewenang atas namanya sendiri

---

<sup>127</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *loc. cit.*

dalam menetapkan keputusan, maka tanggung jawab dan tanggung gugat sepenuhnya berada pada delegataris. Oleh karena itu, jika terjadi sengketa tata usaha negara, delegataris lah yang dapat digugat di muka Pengadilan Tata Usaha Negara;

- b. Mandat, karena dalam penyerahan wewenang itu penerima mandat (mandataris) hanya mewakili pemberi mandat (mandatans), mandataris menetapkan keputusan atas nama mandatans, maka mandataris tidak bertanggungjawab dan tidak bertanggung gugat kepada pihak ketiga apabila timbul sengketa tata usaha negara, karena mandataris tidak memiliki tanggung jawab jabatan, dan tidak dapat digugat di PTUN.

Wewenang atau kewenangan badan dan/atau pejabat serta penyelenggara negara lainnya merupakan pencerminan asas legalitas bagi “tindak pemerintahan” yang dalam konsep Ilmu Hukum Belanda disebut “*bestuurshandelingen*”. Oleh karena itu, sesuai dengan asas legalitas, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam melakukan “tindak pemerintahan” (*bestuurshandelingen*) senantiasa harus berdasarkan peraturan perundang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginsellen van behoorlijk van bestuur*) disingkat AAUPB.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, hlm. 159 dan 160.

## B. Tinjauan Umum Tentang Pesantren

### 1. Pengertian Pesantren

Pesantren merupakan lembaga yang berbasis agama, yang pendiriannya dilakukan oleh masyarakat untuk menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT. Bertujuan untuk mengajarkan akhlaqul karimah, serta memegang teguh ajaran Islam yang rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang lainnya. Pesantren melaksanakan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat yang disesuaikan dengan kekhasan masing-masing. Pesantren sebagai suatu lembaga pendidikan keagamaan mengajarkan, mengembangkan dan menyebarkan ilmu agama Islam. Ilmu-ilmu agama dipahami sebagai pedoman hidup yang menekankan pentingnya moral dalam bermasyarakat guna menghadapi tantangan di era yang sangat pesat perkembangannya.<sup>129</sup>

Pesantren juga dikenal dengan tambahan istilah pondok yang dalam arti kata bahasa Indonesia mempunyai arti kamar, gubug, rumah kecil dengan menekankan kesederhanaan bangunan atau pondok juga berasal dari bahasa Arab "Fundūq" yang berarti ruang tidur, wisma, hotel sederhana, atau mengandung arti tempat tinggal yang terbuat dari bambu. Pesantren atau lebih dikenal dengan istilah pondok pesantren dapat diartikan sebagai tempat atau kompleks para santri untuk belajar atau mengaji ilmu

---

<sup>129</sup> Muhammad Junaidi, Penyelenggaraan Pesantren Dalam Rangka Memberdayakan Masyarakat, *Jurnal USM Law Review*, Vol 5 No 2 Tahun 2022, hlm.455-465

pengetahuan agama kepada kiai atau guru ngaji, biasanya kompleks itu berbentuk asrama atau kamar-kamar kecil dengan bangunan apa adanya yang menunjukkan kesederhanaannya.

Kata pesantren berasal dari kata "santri" yang mendapat imbuhan awalan "pe" dan akhiran "an" yang artinya adalah tempat, sehingga dapat difahami bahwa pesantren merupakan tempat para santri. Terkadang pula pesantren dianggap sebagai gabungan dari kata "santri" (manusia baik) dengan suku kata "tra" (suka menolong) sehingga kata pesantren dapat diartikan tempat pendidikan manusia baik-baik.<sup>130</sup>

Pengertian pesantren secara terminologis Menurut Ridwan Nasir, pesantren adalah lembaga keagamaan yang memberikan pendidikan dan pengajaran serta mengembangkan dan menyebarkan ilmu Agama Islam.<sup>131</sup> Sedangkan menurut Haidar, pondok pesantren adalah lembaga pendidikan Islam di Indonesia yang bersifat tradisional untuk mendalami ilmu agama Islam dan mengamalkannya sebagai pedoman kehidupan sehari-hari.<sup>132</sup>

Pesantren juga berasal dari kata pe-santri-an, di mana kata "santri" berarti murid dalam Bahasa Jawa. Sedangkan istilah pondok berasal dari Bahasa Arab *funduuq* yang berarti tempat istirahat atau penginapan. Di provinsi Aceh, pesantren dimamakan dengan istilah dayah. Dan biasanya pesantren dipimpin oleh seorang Kyai. Tujuan para santri dipisahkan dari

---

<sup>130</sup> Zamakhsyaray Dhofier, *Tradisi Pesantren Studi Tentang Pandangan Hidup Kyai*, LP3ES, Jakarta, 1985, hlm.106

<sup>131</sup> Ridwan Nasir, *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal, Pondok Pesantren di Tengah Arus Perubahan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.80

<sup>132</sup> Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm.27

orang tua dan keluarga mereka adalah agar mereka belajar hidup mandiri dan sekaligus dapat meningkatkan hubungan dengan kyai dan juga Tuhan.<sup>133</sup> Adapun tipologi pesantren secara umum dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu salafiyah (tradisional), khalafiyah (modern) dan terpadu.<sup>134</sup>

Di zaman modern ini seiring perkembangan teknologi dan modernisasi maka pesantren dituntut untuk menyesuaikan dan mengadopsi ide-ide baru yang berkaitan dengan sistem pendidikan yang meliputi banyak hal misalnya tentang kepemimpinan dan kurikulum. meskipun perubahan itu kadang tidak dikehendaki, karena akan berpengaruh terhadap eksistensi kiai sendiri, misalnya pergeseran penghormatan dan pengaruh kepemimpinan.<sup>135</sup>

KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) memaknai pesantren sebagai sebuah tempat tinggal santri. Sedangkan menurut Mukhtar Bukhari, Pondok Pesantren merupakan sebuah bentuk pendidikan Islam di Indonesia yang diselenggarakan secara tradisional. Sedangkan menurut M. Syarif, Pondok Pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam yang dilaksanakan dengan sistem asrama (pondok), dengan kiai sebagai sentral utama dan masjid sebagai pusat lembaganya. Dengan demikian Pondok Pesantren merupakan salah satu bentuk kebudayaan asli dari Indonesia dan merupakan model

---

<sup>133</sup> M. Ali Mas'udi, Peran Pesantren dalam Pembentukan Karakter Bangsa, *Jurnal Paradigma*, Vol. 2, Nomor 1, November 2015, hlm. 10.

<sup>134</sup> Wahjoetomo, *Perguruan Tinggi Pesantren, Pendidikan Alternatif Masa Depan*, Gema Insani Press, Jakarta, 1997, hlm.45.

<sup>135</sup> M. Syaifuddin Zuhriy, Budaya Pesantren Dan Pendidikan Karakter Pada Pondok Pesantren Salaf, *Walisono: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol 19, No 2, November 2011, hlm.287-310

pendidikan tertua yang khas. Sedangkan fungsi pondok pesantren adalah sebagai lembaga dakwah, pengkaderan ulama, pengembangan ilmu pengetahuan dan pengabdian kepada masyarakat.

Suatu lembaga dapat dikatakan pesantren setelah lembaga tersebut memenuhi rukun pesantren (*arkanul ma'had*) dan mengembangkan apa yang disebut sebagai jiwa pesantren (*ruhul ma'had*). *Arkanul ma'had* terdiri dari kyai atau sebutan lain yang merujuk pada pimpinan/pengasuh pesantren, santri yang mukim di Pesantren, pondok/asrama, masjid/mushalla, serta kajian kitab kuning atau dirasa islamiyah dengan pendidikan *Mu'allimin*. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren, pesantren adalah lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt., menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alam in yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>136</sup>

Damopolii menyimpulkan bahwa istilah pondok maupun pesantren sama-sama mengandung substansi pengertian sebagai tempat tinggal para santri, sehingga pemakaian istilah tersebut secara bersamaan yang lazim adalah pondok pesantren merupakan penguatan makna saja. Akan tetapi,

---

<sup>136</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren.

penggunaan salah satunya saja sebenarnya sudah dianggap cukup memadai untuk mendeskripsikan lembaga pendidikan Islam yang dianggap *indigenous* (asli) berasal dari Indonesia ini.<sup>137</sup>

Mastuhu mendefinisikan bahwa pondok pesantren adalah lembaga tradisional Islam untuk memahami, menghayati dan mengamalkan ajaran agama Islam (*tafaqquh fi al-din*) dengan menekankan pentingnya moral agama Islam sebagai pedoman hidup bermasyarakat sehari-hari. Arifin mendefinisikan pondok pesantren sebagai suatu lembaga pendidikan agama Islam yang tumbuh serta diakui oleh masyarakat sekitar, dengan sistem asrama (kampus) di mana menerima pendidikan agama melalui sistem pengajian atau madrasah yang sepenuhnya berada di bawah kedaulatan dari kepemimpinan (leadership) seorang atau beberapa orang kiai dengan ciri-ciri khas yang bersifat kharismatik serta independen dalam segala hal. Sedangkan pesantren tradisional merupakan jenis pesantren yang tetap mempertahankan pengajaran kitab-kitab Islam klasik sebagai inti pendidikannya.

Pondok pesantren adalah suatu lembaga pendidikan tradisional Islam untuk mempelajari, memahami, mendalami, menghayati, dan mengamalkan ajaran Islam dengan menekankan pentingnya moral keagamaan sebagai pedoman perilaku sehari-hari. Dari berbagai pengertian di atas, maka dapat dipahami bahwa pesantren adalah lembaga pendidikan

---

<sup>137</sup> Damopolii.M, *Pesantren Modern IMM Pencetak Muslim Modern*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.157.

Islam tradisional yang mempelajari ilmu agama (*tafaqquh fi al-dîn*) dengan penekanan pada pembentukan moral santri agar bisa mengamalkannya dengan bimbingan kiai dan menjadikan kitab kuning sebagai sumber primer serta masjid sebagai pusat kegiatan.

Partisipasi Pendidikan pesantren menciptakan kepribadian muslim yaitu kepribadian yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan, berakhlak mulia bermanfaat bagi masyarakat atau berhikmat kepada masyarakat dengan jalan menjadi kawula atau menjadi abdi masyarakat mampu berdiri sendiri, bebas dan teguh dalam kepribadian, menyebarkan agama atau menegakkan Islam dan kejayaan umat Islam di tengah-tengah masyarakat dan mencintai ilmu dalam rangka mengembangkan kepribadian Indonesia. Idealnya pengembangan kepribadian yang ingin dituju ialah kepribadian mukhsin, bukan sekedar muslim.

Pesantren salafiyah atau tradisional adalah model pesantren yang muncul pertama kali. Pesantren ini biasanya berada di pedesaan, sehingga warna yang muncul adalah kesederhanaan, kebersahajaan dan keikhlasan yang murni. Tetapi seiring perkembangan zaman maka pesantren juga harus mau beradaptasi dan mengadopsi pemikiran-pemikiran baru yang berkaitan dengan sistem pendidikan yang meliputi banyak hal misalnya tentang kurikulum, pola kepemimpinan yang demokratis-kolektif. Walaupun perubahan itu kadang tidak dikehendaki, karena akan berpengaruh terhadap eksistensi kiai sendiri, misalnya pergeseran penghormatan dan pengaruh kepemimpinan.

Awalnya kurikulum pondok pesantren didapat dari seorang kyai, namun mengalami pergeseran dengan adanya pendidikan pola madrasah yang notabenehnya sudah diatur secara garis besar oleh Negara melalui sistem pendidikan nasional. Dalam pelaksanaannya saat ini sikap seorang santri sebagai siswa, berbeda pada masa sebelumnya santri adalah santri atau dapat dikatakan murni santri, hingga berdampak pada pergeseran maupun perubahan baik dari kyai, keluarga, santri serta stakeholder yang ada di pondok pesantren.

Proses pendidikan di pondok pesantren pun mengalami perubahan, dari input (masukan) hingga output (keluaran) santri. Diantara yang patut dipertimbangkan adalah sebagai lembaga non formal, pengembangan kurikulum pesantren hendaknya tetap berada dalam kerangka sistem pendidikan nasional. Kerangka sistem pendidikan yang sedang dikembangkan berdasarkan pada krisis yang sedang terjadi yaitu:

1. Menurunnya akhlak dan moral peserta didik
2. Pemerataan kesempatan belajar
3. Rendahnya efisiensi internal sistem pendidikan
4. Rendahnya efisiensi internal sistem Pendidikan
5. Status kelembagaan
6. Manajemen pendidikan belum terarah
7. Sumber daya yang belum profesional Pondok pesantren sebagai lembaga pendidikan tidak hanya mengajarkan ilmu dan pengetahuan,

namun mengajarkan keimanan dan ketaqwaan pada Allah Swt melalui rutinitas ibadah dan suasana religius yang mendukung.

Pondok pesantren pun membekali para santri dengan keterampilan kerja dan keterampilan sosial kemasyarakatan melalui pengabdian kepada masyarakat. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan dalam Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa Pesantren atau pondok pesantren adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam berbasis masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya. Peraturan Pemerintah ini juga menempatkan pesantren sebagai bagian dari pendidikan keagamaan Islam jalur pendidikan nonformal. Hal ini menunjukkan bahwa pengakuan tersebut belum secara utuh mengakui praktik pendidikan pesantren yang dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang, dan dari sisi beban belajar sama dengan pendidikan umum jalur pendidikan formal.

Pesantren telah tumbuh dan berkembang bersama masyarakat sejak berabad-abad. Oleh karena itu, tidak hanya secara kultural pesantren bisa diterima masyarakat, tetapi telah ikut serta membentuk dan memberikan gerak serta nilai kehidupan pada masyarakat yang senantiasa tumbuh dan berkembang. Hingga saat ini pesantren di Indonesia semakin bertambah jumlahnya, berkembang dan memiliki jangkauan yang lebih luas karena keunggulan dalam proses pembelajaran.

Keberadaan pesantren diakui masyarakat dan menjadi wadah institusi pendidikan yang perlu dipertimbangkan keberadaannya. Sebagian besar jumlah tersebut justru terletak di daerah pedesaan, sehingga ikut berperan aktif dalam mencerdaskan bangsa khususnya masyarakat lapisan bawah dan membawa perubahan positif bagi lingkungannya. Dalam perkembangan terakhir Pendidikan di Pesantren menjadi pilihan dalam proses Pendidikan, terutama di pesantren yang modern. Tujuan pesantren merupakan bagian terpadu dari faktor-faktor pendidikan. Tujuan merupakan rumusan hal-hal yang diharapkan dapat tercapai melalui metode, sistem dan strategi yang diharapkan. Dalam hal ini tujuan menempati posisi yang amat penting dalam proses pendidikan sehingga materi, metode dan alat pengajaran harus disesuaikan dengan tujuan yang diharapkan.

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

Tujuan pendidikan pesantren adalah menciptakan dan menggambarkan kepribadian muslim yaitu kepribadian yang beriman dan bertaqwa kepada tuhan, berakhlak mulia, bermanfaat bagi masyarakat atau

khidmat kepada mesyarakat dengan jalan menjadi kaula atau abdi masyarakat yang diharapkan seperti kepribadian rasul yaitu pelayan masyarakat sebagaimana kepribadian Nabi Muhamad SAW, mampu berdiri sendiri, bebas dan teguh dalam kepribadian, menyebabkan agama atau menegakkan islam dan kejayaan umat ditengah-tengah masyarakat (*Izz.al-Islam wa al-muslimin*) dan mencintai ilmu dalam rangka mengembangkan kepribadian manusia.

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

- a. Mendidik siswa/santri anggota masyarakat untuk menjadi seorang muslim yang bertakwa kepada Allah, berakhlak mulia, memiliki kecerdasan, keterampilan dan sehat lahir batin sebagai warga negara yang berpancasila.
- b. Mendidik siswa/santri untuk menjadikan manusia muslim selaku kader- kader ulama dan mubaligh yang berjiwa ikhlas, tabah, tangguh, wiraswasta dalam mengamalkan sejarah islam secara utuh dan dinamis.

- c. Mendidik siswa/santri untuk memperoleh kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan dirinya dan bertanggung jawab kepada pembangunan bangsa dan negara.
- d. Mendidik tenaga-tenaga penyuluh pembangunan mikro keluarga dan regional pedesaan/masyarakat lingkungannya.
- e. Mendidik siswa/santri agar menjadi tenaga-tenaga yang cakap dalam berbagai sektor pembangunan, khususnya pembangunan mental-spiritual.
- f. Mendidik siswa/santri untuk membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat lingkungan dalam rangka usaha pembangunan masyarakat bangsa.

## 2. Regulasi Hukum Pesantren

Kebijakan pendidikan terdiri dari dua kata kebijakan dan pendidikan, memiliki makna yang sangat luas, kadang-kadang kata Kebijakan (*policy*) dicampur adukan dengan kata Kebijaksanaan (*Wisdom*), padahal keduanya memiliki arti yang sangat jauh berbeda. Sedangkan kebijakan pendidikan Menurut H.A. R. Tilaar kebijakan Pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langka-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan dalam

rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk satu kurun waktu tertentu.<sup>138</sup>

Tujuan pendidikan pesantren menciptakan dan mengembangkan kepribadian muslim, yaitu kepribadian yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan, berakhlak mulia, bermanfaat bagi masyarakat atau berkhidmat kepada masyarakat dengan jalan menjadi kawula atau abdi masyarakat yaitu menjadi pelayan masyarakat sebagaimana kepribadian Nabi Muhammad (mengikuti sunnahnya), mampu berdiri sendiri, bebas teguh dalam kepribadian, menyebarkan agama atau menegakkan Islam dan kejayaan umat islam di tengah-tengah masyarakat dan mencintai ilmu dalam rangka mengembangkan kepribadaian Indonesia.<sup>139</sup>

Kehidupan dalam pesantren berbeda jauh dengan sekolah-sekolah pada umumnya, pesantren memiliki komunitas sendiri, di dalam pondok pesantren santri, ustadz dan kiai serta pengurus pesantren tinggal dalam satu kampus, dengan menerapkan norma-norma dan kebiasaan-kebiasaan berlandaskan nilai-nilai Islam, secara eksklusif berbeda dari masyarakat sekitarnya.

Pesantren memiliki ciri-ciri khusus karena memiliki unsur-unsur yang berbeda dari lembaga-lembaga pendidikan pada umumnya; unsur-unsur pesantren terdiri dari:<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan, Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012.hlm.16.

<sup>139</sup> Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren ; Suatu Kajian Tentang Unsur Dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren*, INIS, Jakarta, 1994, hlm 55.

<sup>140</sup> *Ibid.*

- 1) Aktor atau Pelaku yang terdiri dari kiai, santri, ustadz, dan pengurus pesantren.
- 2) Sarana yang berupa Hardware atau perangkat keras diantaranya terdiri dari Masjid, rumah kiai, rumah dan asrama ustaz, pondok atau asrama santri, gedung sekolah atau madrasah, tanah untk olahraga, pertanian atau peternakan, emapang amkam dan sebagainya.
- 3) Sarana Software diantaranya adalah tujuan, kurikulum, kitab, penilaian, tata-tertib, perpustakaan, pusat dokumentasi dan penerangan, cara pengajaran (*Sorogan, Bandongan, dan Halaqoh*), ketrampilan dan pusat pengembangan masyarakat, dan alat-alat pendidikan lainnya.

Walaupun antara pesantren satu dan lainnya memiliki unsur yang berbeda-beda karena tergantung dari kyai yang memimpin, kyai memiliki otoritas penuh dalam menuntukan corak pesantrennya. Nilai-Nilai yang ditanamkan dalam pesantren meliputi, pertama nilai-nilai agama yang memiliki kebenaran absolut, orientasinya adalah kehidupan akhirat dan bercorak fikih sufistik, kedua menanamkan nilai-nilai agama yang memiliki kebenaran relative, hal ini untuk memecahkan persoalan kehidupan sehari-hari sehingga lebih bercorak empiris dan pragmatis.

Awalnya pesantren hanya merupakan lembaga pendidikan yang berfungsi sebagai lembaga sosial dan penyiaran agama tapi dalam perkembangannya pesantren juga menyelenggarakan pendidikan formal seperti madrasah, sekolah umum, bahkan perguruan tinggi, dan juga

mendirikan lembaga yang bersifat non formal. Untuk melengkapi keahlian para santri maka pesantren juga membekalinya dengan ketrampilan.

Model pendidikan yang diterapkan di pesantren sangat signifikan dengan tujuan pendidikan yang tercantum dalam undang-undang SISDIKNAS No. 20 Tahun 2003 bahwa; “Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa bertujuan untuk berkembangnya potensi agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara demokratis serta bertanggungjawab”. Dalam lembaga pendidikan pesantren tujuan pendidikan yang terkandung dalam Undang-undang No.20 tahun 2003 sudah tercakup dalam tujuan dan fungsi pesantren.

Hubungan pesantren dengan masyarakat sekitarnya memiliki hubungan yang harmonis karena pesantren merupakan lembaga dakwah yang dekat dengan masyarakat dalam rangka merealisasikan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat sekitarnya, sehingga fungsi pesantren semula mencakup tiga aspek yaitu fungsi religius (*diniyyah*), fungsi sosial (*ijtimaiyyah*), dan fungsi edukasi (*tarbawiyah*). Karena itu Pesantren memiliki peran multidimensional karena berperan dalam dunia pendidikan dan lainnya terbukti pesantren mempunyai peranan penting dalam

kemerdekaan Indonesia dan turut serta mengusir para penjajah untuk keluar dari negeri ini.<sup>141</sup>

Dalam perjalanan dan perkembangan pendidikan, pesantren tercatat memiliki peranan penting dalam mencerdaskan bangsa Indonesia sehingga eksistensinya sampai saat ini terus meningkat dalam menghadapi era global. Dan dapat dinyatakan sejak dahulu aktifitas pesantren telah melaksanakan tujuan pendidikan nasional sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yaitu

“Mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.”

Eksistensi Pesantren dalam perkembangan pendidikan Nasional tampak pada sub system Pendidikan Nasional. Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Eksistensi pesantren semakin kuat dalam sistem pendidikan nasional setelah lahirnya UU No. 2 Tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional. Begitu pula dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bagian Kesembilan (Pendidikan Keagamaan) Pasal 30 ayat (4) menyebutkan bahwa pendidikan keagamaan

---

<sup>141</sup> Muhammad Rusdi Rasyid, Eksistensi Pesantren Dalam Sistem Pendidikan Nasional., *Jurnal Kependidikan*, Vol 7 No. 1 2015. hlm., 130

berbentuk *diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera*, dan bentuk lain yang sejenis. Sehingga eksistensi pesantren dalam kancah pendidikan nasional tak diragukan lagi, tak sedikit para ilmuwan besar yang lahir dari pesantren tetap eksis hingga saat ini untuk tetap menamkan nilai-nilai moral yang berlandsakan agama Islam.

Pengembangan Pesantren dalam mempertahankan ekistensinya tidak hanya tanggung jawab masyarakat pesantren secara internal tentu saja butuh peran pemerintah. Jika dicermati pemerintah malalui sisdiknas telah mengeluarkan beberapa undang-undang Sisdiknas diantaranya:

- a. Undang-undang Pokok Pendidikan dan Pengajaran No. 4 Tahun 1950, Undang-undang No. 12 Tahun 1954 yang diterbitkan pada masa Orde lama;
- b. Undang-Undang Sisdiknas No. 2 Tahun 1989 pada masa Orde Baru;
- c. Undang-Undang Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 pada masa reformasi;<sup>142</sup>

Undang-Undang Pesantren No.18 Tahun 2019 menjelaskan diantaranya adalah;

1. Pengertian tentang Pesantren Pada BAB I Pasal 1 menerangkan Bahwa” pesantren adalah lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah *Subhanahu Wata’ala*, menyemaikan akhlak mulia serta memegang

---

<sup>142</sup> Maulana Arif Setyawan, UU Pesantren: Local Genius dan Intervensi Negara Terhadap Pesantren, *MANAGERIA: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Vol 4, No. 1 (2019), hlm.19-40

teguh ajaran Islam rahmatan lil'alamin yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Selanjutnya pada Pasal 2 Menyebutkan bahwa pesantren adalah lembaga pendidikan yang menerapkan kurikulum kitab kuning sebagai ciri khas dari pesantren.

2. Asas pesantren diterangkan pada BAB II menyebutkan bahwa: “Pesantren berasaskan; Ketuhanan Yang Maha Esa; Kebangsaan; Kemandirian; Keberdayaan; Kemaslahatan; Multikultural; Profesionalitas; akuntabilitas; keberlanjutan; dan kepastian hukum. Dan Pesantren diselenggarakan bertujuan untuk membentuk manusia yang unggul dalam segala bidang dan memiliki akhlakul karimah, beriman, bertakwa, mandiri, berpaham moderat, cinta tanah air dan mendorong paada kerukunan umat beragama serta meningkatnya kualitas kehidupan dan juga kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya fungsi pesantren disebutkan sebagai lembaga pendidikan, lembaga dakwah dan juga Lembaga pemberdayaan masyarakat.
3. Ketiga, BAB III menjelaskan tentang pendirian dan penyelenggaraan Pesantren bahwa:
  - a. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian Kitab Kuning;

- b. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk *Dirasah Islamiyah* dengan Pola Pendidikan Muallimin;
- c. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lain yang terintegrasi dengan pendidikan umum.

Bahwa pesantren harus memiliki unsur-unsur minimal yaitu; adanya seorang kyai, santri yang tinggal di pesantren, asrama atau pondok untuk tempat tinggal, masjid, dan kurikulum yang diterapkan *asalah kitab kuning* atau *dirosah Islamiyah* dengan pola pendidikan *muallimin*. Dan Pesantren didirikan oleh perorangan, yayasan, oramas Islam atau masyarakat yang berasaskan Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhineka Tunggal Ika, yang berkomitmen untuk menyebarkan Islam yang *rahmatan lil 'alamin*, dalam pendirian pesantren harus didaftarkan dan juga berbadan hukum.

Selanjutnya yang dimaksud kyai pada Undang-undang Pesantren BAB III Pasal 9, Kyai adalah seseorang yang memiliki pendidikan pesantren, berpendidikan tinggi Pesantren dan ahli di bidang agama Islam yang merupakan pemimpin dari pesantren, pendidik, pengasuh dan suri tauladan di dalam pesantren. Pada pasal 17 BAB III disebutkan bahwa pesantren menyelenggarakan pendidikan formal juga non formal yaitu pendidikan dasar, yang meliputi: *'ula* dan *wustha*. Pendidikan menengah atau *ulya* dan pendidikan tinggi yang berbentuk *ma'had Ali*.

Kurikulum yang diterapkan adalah perpaduan antara kurikulum pesantren dan pendidikan umum yang ditentukan oleh menteri pendidikan. Pasal selanjutnya menerangkan bahwa santri yang sudah menyelesaikan pendidikannya dan dinyatakan lulus berhak melanjutkan ke jenjang pendidikan sejenis ataupun berbeda, dan santri berhak mendapat lapangan pekerjaan. Bunyi pasal berikutnya adalah bahwa pesantren dapat menyelenggarakan pendidikan tinggi atau ma'had Ali dengan program sarjana, megister dan doktor, dan alumni dari ma'had Ali tersebut berhak mendapatkan gelar sarjana dan melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi dan ijazahnya dapat dipergunakan untuk mencari lapangan kerja sebagaimana pendidikan umum lainnya dan ijazah yang dikeluarkan pesantren memiliki kedudukan yang setara dengan pendidikan formal lainnya dengan memenuhi jaminan mutu pendidikan dari pemerintah.

4. Keempat, pesantren akan menerima dana abadi dari pemerintah hal tersebut tertuang pada pasal 49 ayat 1 dan 2.40 Demikian sebagian diskripsi UUNO. 18 tahun 2019 tentang pesantren, sebenarnya undang-undang ini terdiri dari IX BAB dan 55 pasal.

Permasalahan krusial tentang Pendidikan Islam dinegeri ini adalah terkait dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, hal itu wajar karena pendidikan Islam di Indonesia tak pernah lepas dari kepentingan politik kekuasaan, terbukti dari orde ke orde, yang kadang-kadang mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya,

sehingga ketika kebijakan baru lahir tidak menyelesaikan masalah tapi malah menambah masalah, dan kadang kebijakan baru lahir, tidak dapat difahami dan dimengerti masyarakat karena kebijakan tersebut hanya sebagai alat untuk melegitimasi kekuasaan.

Undang-undang Pesantren yang telah disahkan pada tanggal 16 oktober 2019, diharapkan mampu memenuhi apa yang tertuang dalam amanat UUD 1945, peran pemerintah terhadap pesantren diharapkan lebih serius, agar apa yang diamanatkan UUD 1945 berupa mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia bisa berhasil dengan sukses.<sup>143</sup>

Kurikulum merupakan salah satu komponen yang penting sebagai acuan untuk menentukan isi pengajaran, mengarahkan proses mekanisme pendidikan, tolok-ukur keberhasilan dan kualitas hasil pendidikan. Kurikulum pesantren lebih menekankan pada pelajaran agama dan bersumber pada kitab-kitab klasik. Kurikulum pesantren berdasarkan tingkat kemudahan dan kompleksitas ilmu atau masalah yang dibahas dalam kitab. Secara umum, sistem pesantren terdiri menjadi 5 elemen yang merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, yaitu:<sup>144</sup>

- a. Pondok sebagai asrama bagi para santri, berkumpul dan belajar di bawah bimbingan kyai. Kata pondok disusun dengan kata pesantren

---

<sup>143</sup> RZ. Ricky Satria Wiranata, Tantangan, Prospek dan Peran Pesantren Dalam Pendidikan Karakter di Era Revolusi Industri 4.0, *Jurnal Komunikasi dan Pendidikan Islam*, Vol 8, No 1, Juni 2019, hlm.61-92.

<sup>144</sup> Anhari Masjkur, *Integrasi Sekolah ke Dalam Sistem Pendidikan Pesantren*, Cet. Ke-1, Diantama, Surabaya, 2007, hlm.19-20

menjadi pondok pesantren yang merupakan bentuk lembaga pendidikan ke-Islaman yang khas Indonesia.

- b. Masjid merupakan unsur yang sangat penting dalam pesantren, kerana di masjid inilah merupakan sentral pelaksanaan pendidikan di bawah asuhan kyai.
- c. Pengajaran kitab klasik atau kitab kuning. Kitab-kitab klasik yang diajarkan di pesantren pada umumnya dapat dikelompokkan menjadi delapan, yaitu: *Nahwu* dan *sharaf, fiqh, ushul fiqh, Hadits, tafsir, tauhid, tasawuf* dan cabang-cabang yang lain seperti *tarikh, balaghah* dan sebagainya.
- d. Santri, yaitu para siswa yang mendalami ilmu-ilmu agama di pesantren, baik tinggal di pondok maupun pulang setelah selesai waktu belajar. Dalam bahasa lain ada santri mukim ialah santri yang berasal dari daerah yang jauh dan menetap dalam pondok pesantren, dan santri kalong ialah santri yang berasal dari daerah sekitar pesantren biasanya mereka tidak menetap dalam pesantren.
- e. Kyai atau pengasuh pondok pesantren merupakan elemen yang sangat esensial bagi suatu pesantren. Rata-rata pesantren yang berkembang di Jawa dan Madura sosok kyai begitu sangat berpengaruh, karismatik, berwibawa, sehingga amat disegani oleh masyarakat di lingkungan pesantren. Kyai merupakan figur atau sosok yang menjadi tokoh sentral atau tokoh panutan dalam

lingkungan pesantren. Selain dianggap pemimpin tertinggi, kyai juga dianggap sebagai sumber belajar oleh para santrinya.

Secara umum, tujuan sistem pendidikan pesantren adalah membina warga negara agar berkepribadian muslim sesuai dengan ajaran-ajaran agama Islam dan menanamkan rasa keagamaan tersebut pada semua segi kehidupannya serta menjadikannya sebagai orang yang berguna bagi agama, masyarakat dan negara. Sedangkan tujuan khusus suatu sistem pendidikan pesantren adalah:

- a. Mendidik santri anggota masyarakat untuk menjadi seorang muslim yang bertakwa kepada Allah. Berakhlak mulia, memiliki kecerdasan, keterampilan dan sehat lahir batin sebagai warga negara beraskan Pancasila.
- b. Mendidik santri untuk menjadikan manusia muslim selaku kader-kader ulama dan muballigh yang berjiwa ikhlas, tabah, tangguh, wiraswasta dalam mengamalkan sejarah Islam secara utuh dan dinamis.
- c. Mendidik santri untuk memperoleh kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya dan bertanggungjawab kepada pembangunan bangsa dan negara.

Berdasarkan kurikulum atau sistem pendidikan yang dipakai, pesantren mempunyai 3 (tiga) tipe, yaitu:

a. Pesantren Tradisional/Salaf

Pesantren ini masih mempertahankan bentuk aslinya dengan mengajarkan kitab yang ditulis oleh ulama abad ke-15 dengan menggunakan bahasa Arab. Pola pengajarannya dengan menerapkan sistem halaqah atau mangaji tudang yang dilaksanakan di masjid. Hakikat dari sistem pengajaran halaqah ini adalah penghapalan yang titik akhirnya dari segi metodologi cenderung kepada terciptanya santri yang menerima dan memiliki ilmu. Artinya ilmu tidak berkembang ke arah paripurnanya ilmu itu, melainkan hanya terbatas pada apa yang diberikan kyai. Kurikulum sepenuhnya ditentukan oleh para kyai pengasuh pondok.<sup>145</sup>

b. Pesantren Modern

Pesantren ini merupakan pengembangan tipe pesantren karena orientasi belajarnya cenderung mengadopsi seluruh sistem belajar klasikal dan meninggalkan sistem belajar tradisional. Penerapan sistem belajar modern ini terutama tampak pada penggunaan kelas belajar baik dalam bentuk madrasah maupun sekolah. Kurikulum yang dipakai adalah kurikulum nasional. Kedudukan para kyai sebagai koordinator pelaksana proses pembelajaran sebagai pengajar di kelas. Perbedaannya

---

<sup>145</sup> Muhammad Idris Usman, Pesantren Sebagai Lembaga Pendidikan Islam (Sejarah Lahir, Sistem Pendidikan, dan Perkembangannya Masa Kini), *Jurnal Al Hikmah*, Vol. 14 No 1 tahun 2013, hlm.101-119

dengan sekolah dan madrasah terletak pada porsi pendidikan agama Islam dan bahasa Arab lebih menonjol sebagai kurikulum lokal.<sup>146</sup>

c. Pesantren Komprehensif

Tipe pesantren ini merupakan sistem pendidikan dan pengajaran gabungan antara tradisional dan modern. Pendidikan diterapkan dengan pengajaran kitab kuning dengan metode *sorongan*, *bandongan* dan *wetonan* yang biasanya diajarkan pada malam hari sesudah shalat Magrib dan sesudah shalat Subuh. Proses pembelajaran sistem klasikal dilaksanakan pada pagi sampai siang hari seperti di madrasah/sekolah pada umumnya.<sup>147</sup>

Metode dan bentuk pembelajaran yang biasanya digunakan dalam sistem pendidikan pesantren bisa dispesifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis yaitu sebagai berikut:

- a. Sorogan. Kata sorogan berasal dari bahasa Jawa yang berarti “sodoran atau disodorkan”. Maksudnya suatu sistem belajar secara individual dimana seorang santri berhadapan dengan seorang guru, terjadi interaksi saling mengenal di antara keduanya. Seorang kyai menghadapi santri satu persatu, secara begantian. Pelaksanaanya, santri yang banyak datang bersama, kemudian mereka antri menunggu giliran masing-masing.

---

<sup>146</sup> M. Bahri Ghazali, *Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan: Kasus Pondok Pesantren An-Nuqayah Guluk-Guluk Sumenep, Madura*, Cet. I, Pedoman Ilmu, Jakarta, 2001, hlm.14

<sup>147</sup> *Ibid.*

- b. Bandungan. Metoda ini sering disebut dengan halaqah, di mana dalam pengajian, kitab yang dibaca oleh kyai hanya satu, sedangkan para santrinya membawa kitab yang sama, lalu santri mendengarkan dan menyimak bacaan kyai.
- c. Weton. Istilah weton berasal dari bahasa Jawa yang diartikan berkala atau berwaktu. Pengajian weton tidak merupakan pengajian rutin harian, misalnya pada setia selesai shalat Jum'at dan selainnya.

Selain yang ketiga hal diatas terdapat metode-metode yang diterapkan dalam pesantren seperti, musyawarah/ bahtsul masa'il. Metode ini merupakan metode pembelajaran yang mirip dengan metode diskusi. Beberapa santri membentuk halaqah yang dipimpin langsung oleh kyai/ustadz untuk mengkaji suatu persoalan yang telah ditentukan sebelumnya. Juga ada metode hafalan (*muhafazhah*), praktek *ubudiyah*, *muhawarah*, *mudzakarah*, *majlis ta'lim*.<sup>148</sup>

### 3. Manajemen Pendidikan pesantren

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

---

<sup>148</sup> Anhari Masjkur, *Op.Cit*, hlm.27

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>149</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

---

<sup>149</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.

dimaksudkan untuk memperkokoh tradisi yang sudah ada, yaitu pendidikan model pesantren.<sup>150</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>151</sup> bahwa pertimbangan dasar 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>152</sup> Selanjutnya dalam perkembangannya, DPR memasukkan RUU ini (RUU Lembaga Pendidikan

---

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26018/t/Paripurna+DPR+Setujui+RUU+Pesantren> di akses pada Minggu, 18 Febuari 2024 Pukul 19.00 WIB.

<sup>152</sup> <https://bphn.go.id/data/documents/Prolegnas-2017-dpr-low.pdf>, di akses pada 18 Febuari 2024 pada Pukul 19.20 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.

dan Keagamaan dan Pesantren) dengan mengubah nomen-klatur 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 Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Kebangkitan Bangsa.<sup>153</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>154</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.

---

<sup>153</sup> <sup>97</sup> Lihat dalam Naskah Akademik perumusan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, dapat 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>154</sup> Binsar Antoni Hutabarat, Evaluasi Terhadap Rumusan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, *Jurnal Societas Dei*, Vol. 5 Nomor 2 (2018), hlm. 131.

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 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>155</sup> Katolik memiliki Lembaga Pendidikan Seminari, pun tak menutup kemungkinan agama Kristen memiliki lembaga pendidikan Agama yang serupa.

---

<sup>155</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.

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 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>156</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

---

<sup>156</sup> Lihat, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, Badan Legislasi DPR RI, 2018, hlm. 6.

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 Tinggi, yang keduanya belum terlihat jelas secara spesifik pengaturan tentang pendidikan keagamaan.

Menurut penulis, bentuk perlindungan hukum terkait klasifikasi pendidikan dalam Undang-Undang pesantren dengan Undang-Undang sistem pendidikan nasional bahwa 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 kategori 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.

Dalam Undang-Undang pesantren menentukan secara tegas mengenai jenis pendidikan yang diatur, namun dalam UU Sisdiknas terkait

dengan jenis pendidikannya masih sangat umum. 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.

Penegasan bahwa terhadap kurikulum pendidikan umum dalam Undang-Undang 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.

Dalam hal sistem penjaminan mutu pada pendidikan 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.

Lebih khusus terhadap pengaturan tentang perlindungan hukum, 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'alam*.<sup>157</sup>

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 remi 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).

---

<sup>157</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) Undnag-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

Dari sisi bentuknya pesantren terbagi dalam 3 (tiga) bentuk,<sup>158</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; dan kajian kitab kuning arau dirasah islamiah dengan pola pendidikan *muallimin*.<sup>159</sup>

b. Tujuan dan Fungsi Pesantren

Terdapat 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

---

<sup>158</sup> Lihat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

<sup>159</sup> Lihat Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

masyarakat yang berdata dalam memenuhi kebutuhan pendidikan warga negara maupun kesejahteraan masyarakat pada umumnya.<sup>160</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.

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.

---

<sup>160</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

2) Ketentuan mengenai dana abadi pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan presiden.<sup>161</sup>

d. Santri (Kesiswaan)

Terdapat dua model santri yang diatur dalam UU Pesantren, *pertama*, santri yang bermukim dan menetap didalam pondok atau asrama,<sup>162</sup> dan *kedua*, santri yang tidak menetap<sup>163</sup> Dari kedua model tersebut, baik santri yang bermukim maupun tidak bermukim keduanya disebut sebagai unsur atau bagian dari pesantren, dimana keduanya 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;

---

<sup>161</sup> Lihat Pasal 49 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

<sup>162</sup> Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

<sup>163</sup> Lihat Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

- 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>164</sup>

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 tenaga kependidikan;
- e. 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

---

<sup>164</sup> Lihat Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

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>165</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>166</sup>

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>167</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

---

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Lihat Pasal 23 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

<sup>167</sup> Lihat Pasal 19, Pasal 21, dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

mendukung dan memfasilitasi pesantren. Adapun urusan yang diberikan kepada daerah untuk turut mengatur penyelenggaraan pesantren di daerah antara lain:

- a. memfasilitasi pondok atau asrama pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan;<sup>168</sup>
- b. memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan;<sup>169</sup>
- c. memberikan dukungan dan fasilitasi ke pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat;<sup>170</sup> dan
- d. membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>171</sup>

## C. Tinjauan Umum Tentang Pendidikan Islam

### 1. Pengertian Pendidikan Islam

Pendidikan menurut etimology, kata pendidikan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata “didik” yang mengandung arti “perbuatan”. Pendidikan ialah suatu proses perubahan tingkah laku seseorang dengan

---

<sup>168</sup> Lihat Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

<sup>169</sup> Lihat Pasal 42 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

<sup>170</sup> Lihat Pasal 46 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

<sup>171</sup> Lihat Pasal 48 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

adanya pertumbuhan dan perkembangan dan seluruh kemampuan potensinya melalui adanya pengajaran (*teaching*) dan pembelajaran (*learning*) untuk menghasilkan sebuah pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*) serta mengembangkan tingkah laku (*behavior*) yang baik bagi kehidupan dirinya, masyarakat serta lingkungan.<sup>172</sup>

Pendidikan adalah proses terjadinya suatu bimbingan yang dilakukan secara sadar oleh si pendidik terhadap perkembangan jasmani dan rohani si terdidik sehingga terbentuklah keperibadian yang baik dan sempurna. Pendidikan adalah sesuatu yang esensial bagi manusia, manusia bisa menghadapi alam semesta demi mempertahankan hidupnya agar tetap survive melalui pendidikan karena pentingnya pendidikan, Islam mendapatkan pendidikan pada kedudukan penting dan tinggi dalam doktrinnya.<sup>173</sup>

Bahwa pendidikan dapat ditinjau dari dua segi yang pertama, dari sudut pandangan masyarakat; kedua, dari sudut pandang individu. Jika ditinjau dari sudut pandang masyarakat itu sendiri pendidikan yaitu sebagai pewaris, pewaris dimana kebudayaan orang-orang terdahulu dan generasi tua ke generasi muda, sehingga hidup masyarakat tetaplah berkelanjutan dengan kata lain, masyarakat masih mempunyai nilai-nilai yang dapat disalurkan dari generasi ke generasi agar identitas masyarakat tersebut tetap utuh dan terpelihara untuk kehidupan selanjutnya. Adapun di lihat dari segi

---

<sup>172</sup> Hamka Abdul Aziz, *Pendidikan Karakter Berpusat pada Hati*, Al-Mawardi Prima, Jakarta, 2011, hlm.71

<sup>173</sup> Abuddin Nata, *Sejarah Pendidikan Islam*, Cet-5, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm.26

pandang individu itu sendiri, pendidikan mempunyai peranan yang sangat penting, yaitu dapat mengembangkan potensi setiap manusia yang tersembunyi. Sehingga dengan adanya pendidikan tersebut manusia dapat mengembangkan potensi dirinya yang terpendam dengan cara pembelajaran.

Proses pendidikan telah berlangsung lama, yaitu sepanjang sejarah manusia itu sendiri, dan seiring pula dengan perkembangan sosial budayanya. Secara umum memang aktifitas pendidikan sudah ada sejak manusia diciptakan. Dalam ajaran Islam, pendidikan mendapat posisi yang sangat penting dan tinggi, karena pendidikan merupakan salah satu perhatian sentral (*centre attention*) masyarakat. Pengalaman pembangunan di negara-negara yang sudah maju, khususnya di dunia barat, membuktikan betapa besar peran pendidikan dalam proses pembangunan.

Pendidikan merupakan suatu upaya mewariskan nilai positif yang sesuai dengan tuntutan global, yang akan menjadi penolong dan penuntun dalam menjalani kehidupan, sekaligus untuk memperbaiki nasib dan peradaban masyarakat. Tanpa pendidikan, manusia sekarang tidak akan berbeda dengan manusia lampau, bahkan malah lebih rendah atau jelek kualitasnya. Masyarakat modern dalam suatu bangsa dapat diwujudkan melalui peningkatan pendidikannya, hal ini berlaku juga bagi bangsa Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Mansur dan Mahfud Junaedi, *Rekonstruksi Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, Departemen Agama RI, Jakarta, 2005, hlm.6-7

Pendidikan Islam yaitu proses transinternalisasi pengetahuan dan nilai-nilai Islam terhadap peserta didik dengan adanya pengajaran, pembiasaan, bimbingan, pengasuhan, pengawasaan, serta pengembangan potensinya, untuk mencapai keselarasan hidup di dunia maupun di akhirat. Pendidikan Islam juga suatu proses bimbingan yang diberikan orang lain kepada seseorang agar ia berkembang secara maksimal sesuai dengan ajaran Islam. Dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa pendidikan Islam ialah suatu proses yang dilandaskan oleh nilai-nilai yang berisi ajaran Islam melalui adanya suatu pengajaran yang diberikan untuk dijadikan sebuah pedoman dalam hidup umat Islam.<sup>175</sup>

Secara terminologi pendidikan yang telah disebutkan sebelumnya, memberikan gambaran bahwa pendidikan merupakan salah satu syarat utama dalam upaya melanjutkan dan mengekalkan nilai-nilai kebudayaan dari beberapa kumpulan masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan pendidikan merupakan sebuah alat untuk mencapai suatu tujuan bagi masyarakat. Agar pendidikan dapat berjalan sesuai dengan fungsinya sebagai *agen of culture* dan bermanfaat bagi manusia itu sendiri, maka disitulah perlu acuan pokok tersendiri yang dapat mendasarinya. Karena pendidikan ialah merupakan suatu bagian yang sangat urgent dari kehidupan manusia, secara kodrati adalah insan pedagogik, maka acuan yang menjadi dasar bagi pendidikan adalah adanya nilai yang tertinggi dari pandangan hidup sebuah masyarakat di mana pendidikan itu terlaksana.

---

<sup>175</sup> Ramayulis, *Ilmu Pendidikan Islam*, Cet. V, Kalam Mulia, Jakarta, 2015, hlm.134

Pendidikan dalam Islam dikenal dengan beberapa istilah, yaitu at-tarbiyah, at-ta'lim dan at-ta'dib. Setiap istilah tersebut memiliki makna tersendiri yang berbeda satu sama lain. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan teks dan konteks. Tarbiyah juga dimaknai sebagai proses penanaman etika yang dimulai pada jiwa anak yang sedang tumbuh dengan cara memberi petunjuk dan nasihat, sehingga ia memiliki potensi-potensi dan kompetensi-kompetensi jiwa yang mantap, yang dapat membuahkan sifat-sifat bijak, baik, cinta akan kreasi dan berguna bagi tanah airnya.<sup>176</sup>

Dalam penjelasan lain, kata at-tarbiyah berasal dari tiga kata, yaitu: Pertama, *rabba-yarbu* yang berarti bertambah, tumbuh dan berkembang. Kedua, *rabiya-yarba* berarti menjadi besar. Ketiga, *rabba-yarubbu* berarti memperbaiki, menguasai urusan, menuntun dan memelihara. Secara filosofis mengisyaratkan bahwa proses pendidikan Islam adalah bersumber pada pendidikan yang diberikan Allah sebagai “pendidik” seluruh ciptaan-Nya, termasuk manusia. Dalam konteks luas, pengertian pendidikan Islam yang dikandung dalam term at-tarbiyah terdiri dari empat unsur pendekatan, yaitu: Memelihara dan menjaga fitrah anak didik menjelang dewasa (baligh). Mengembangkan seluruh potensi menuju kesempurnaan. Mengarahkan seluruh fitrah menuju kesempurnaan.

Pengertian pendidikan Islam secara istilah menurut para ahli sebagai berikut:

---

<sup>176</sup> Rois Mahfud, *Al-Islam Pendidikan Agama Islam*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm.143-144

- a. Menurut Muzayin Arifin seperti yang dikutip oleh Armai Arief, ia menyatakan bahwa pendidikan Islam adalah usaha orang dewasa muslim bertakwa secara sadar mengarahkan dan membimbing pertumbuhan serta perkembangan fitrah (kemampuan dasar) anak didik melalui ajaran Islam ke arah titik maksimal pertumbuhan dan perkembangannya.<sup>177</sup>
- b. Menurut Sajjad Husain dan Syed Ali Asraf seperti yang dikutip oleh Sri Minarti, ia mendefinisikan pendidikan Islam sebagai pendidikan yang melatih perasaan murid-murid dengan cara-cara tertentu sehingga dalam sikap hidup, tindakan, keputusan, dan pendekatan terhadap segala jenis pengetahuan sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai spiritual dan sadar akan nilai etis Islam.<sup>178</sup>
- c. Menurut Zakiah Daradjat seperti yang dikutip oleh Alisuf Sabri, mendefinisikan pendidikan Islam adalah pembentukan kepribadian; pendidikan Islam lebih banyak ditujukan kepada perbaikan sikap mental yang akan terwujud dalam amal perbuatan sesuai dengan petunjuk ajaran Islam; pendidikan Islam tidak hanya bersifat teoritis tetapi juga bersifat praktis atau pendidikan Islam adalah pendidikan iman dan amal.<sup>179</sup>
- d. Menurut Ahmad D. Marimba seperti yang dikutip oleh Alisuf Sabri, menurutnya pendidikan Islam adalah bimbingan jasmani-rohani

---

<sup>177</sup> Armai Arief, *Reformulasi Pendidikan Islam*, CRSD Press, Jakarta, 2005, hlm.20

<sup>178</sup> Sri Minarti, *Ilmu Pendidikan Islam; Fakta Teoretis-Filosofis dan Aplikatif-Normatif*, Amzah, Jakarta, 2013, hlm.26

<sup>179</sup> Alisuf Sabri, *Pengantar Ilmu Pendidikan*, UIN Jakarta Press, Jakarta, 2005, hlm.150

berdasarkan hukum-hukum agama Islam menuju terbentuknya kepribadian utama menurut ukuran-ukuran Islam (kepribadian muslim).<sup>180</sup>

- e. Menurut Muhaimin, pendidikan Islam adalah pendidikan yang dipahami dan dikembangkan dari ajaran dan nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam Al-Qur'an dan hadits; segenap kegiatan yang dilakukan seseorang atau suatu lembaga untuk membantu seseorang atau sekelompok peserta didik dalam menanamkan dan menumbuhkan kembangkan ajaran Islam dan nilai-nilainya.<sup>181</sup>

Tujuan pendidikan merupakan faktor utama yang harus diperhatikan, disadari, dan dijadikan sasaran oleh setiap pendidik yang melaksanakan kegiatan pendidikan. Menurut Rois Mahfud, tujuan pendidikan dalam konsep Islam harus mengarah pada hakikat pendidikan yang meliputi beberapa aspeknya yaitu tujuan dan tugas hidup manusia, memperhatikan sifat-sifat dasar manusia, tuntutan masyarakat dan dimensi-dimensi ideal Islam.<sup>182</sup>

Pertama, terkait dengan ontologi hakikat manusia sudah sangat jelas dalam konsep Islam di mana manusia diciptakan bukan karena kebetulan

الَّذِينَ يَذْكُرُونَ اللَّهَ قِيَمًا وَقُعُودًا وَعَلَىٰ جُنُوبِهِمْ وَيَتَفَكَّرُونَ فِي خَلْقِ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ رَبَّنَا مَا خَلَقْتَ هَذَا بَاطِلًا سُبْحَانَكَ فَقِنَا عَذَابَ النَّارِ ﴿١٩١﴾

<sup>180</sup> Muhaimin, *Paradigma Pendidikan Islam*, Remaja Rosda Karya, Jakarta, 2004, hlm.29-

<sup>182</sup> Rois Mahfud, *Op.Cit*, hlm.145

Artinya:

(yaitu) orang-orang yang mengingat Allah sambil berdiri, duduk atau dalam keadaan berbaring, dan mereka memikirkan tentang penciptaan langit dan bumi (seraya berkata), "Ya Tuhan kami, tidaklah Engkau menciptakan semua ini sia-sia; Mahasuci Engkau, lindungilah kami dari azab neraka. (Q.S Ali Imran:191)<sup>183</sup>

Tujuan diciptakan manusia adalah mutlak untuk Allah SWT, mendedikasikan dirinya baik sebagai wakil-Nya di muka bumi maupun sebagai 'abd Allah SWT.

Kedua, memperhatikan sifat-sifat dasar manusia (*nature of human*) yang oleh Allah SWT ditempatkan sebagai khalifah-Nya di muka bumi yang bertujuan untuk mengabdikan kepada-Nya sebagaimana dilukiskan dalam Al-Qur'an:



وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ ﴿٥٦﴾

Artinya:

Aku tidak menciptakan jin dan manusia melainkan agar mereka beribadah kepada-Ku.

Ketiga, tuntutan masyarakat baik berupa pelestarian nilai-nilai budaya yang telah melembaga dalam kehidupan suatu masyarakat, maupun pemenuhan terhadap tuntutan kebutuhan hidupnya dalam mengantisipasi perkembangan dan tuntutan dunia modern.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, CV. Naladana, Jakarta, 2006, hlm.98

<sup>184</sup> Rois Mahfud, *Op.Cit.*, hlm.146-147

Sebagian para ahli mengatakan bahwa tujuan pendidikan Islam adalah membimbing umat manusia agar menjadi hamba yang bertakwa kepada Allah yaitu melaksanakan segala perintah-Nya dan menjauhi

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ حَقَّ تَقَاتِهِ وَلَا تَمُوتُنَّ إِلَّا وَأَنتُمْ مُسْلِمُونَ ﴿١٠٢﴾

Artinya:

*“Wahai orang-orang yang beriman! Bertakwalah kepada Allah sebenarbenar takwa kepada-Nya dan janganlah kamu mati kecuali dalam keadaan Muslim” (QS. Ali-Imran: 102).*

Tujuan ini tampaknya didasarkan pada salah satu sifat dasar yang terdapat dalam diri manusia, yakni sifat dasar yang cenderung menjadi orang baik, yakni kecenderungan untuk melaksanakan segala perintah Allah dan menjauhi segala larangan-Nya, di samping kecenderungan menjadi orang yang jahat.<sup>185</sup>

M. Athijah Al-Abrasy berpendapat, tujuan utama dan pokok pendidikan Islam adalah mendidik budi pekerti dan pendidikan jiwa. Semua mata pelajaran haruslah mengandung pelajaran akhlak, setiap guru harus memperhatikan akhlak, setiap guru haruslah memikirkan akhlak sebelum hal yang lainnya, karena akhlak keagamaan adalah akhlak yang tertinggi, dan akhlak yang mulia adalah tiang dari pendidikan Islam. Pendidikan budi pekerti dan akhlak adalah jiwa adalah jiwa dari pendidikan Islam, mencapai suatu akhlak yang sempurna adalah tujuan yang sebenarnya dari pendidikan. Tetapi bukan berarti pendidikan jasmani atau akal atau ilmu lainnya tidak

---

<sup>185</sup> Abuddin Nata, *Pendidikan dalam Perspektif Al-Qur'an*, UIN Jakarta Press, Jakarta, 2005, hlm.166-167

penting, artinya bahwa pendidikan akhlak perlu diperhatikan seperti juga ilmu yang lainnya.<sup>186</sup>

Tujuan pendidikan Islam adalah untuk mempersiapkan anak didik atau dindividu dan menumbuhkan potensi yang ada, baik jasmani maupun rohani, dengan pertumbuhan yang terus menerus agar dapat hidup dan berpenghidupan sempurna, sehingga ia dapat menjadi anggota masyarakat yang berguna bagi dirinya dan umat. Tujuan pendidikan Islam terfokus pada dua tujuan, yaitu:

- a. Terbentuknya kesadaran terhadap hakikat dirinya sebagai manusia hamba Allah yang diwajibkan menyembah kepadanya (Al-An'am 6:162,

QS Adz Dzaariyat 51:56)

قُلْ إِنَّ صَلَاتِي وَنُسُكِي وَمَحْيَايَ وَمَمَاتِي لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ ﴿١٦٢﴾

Artinya:

*Sesungguhnya salatku, ibadahku, hidupku dan matiku hanyalah untuk Allah, Tuhan seluruh alam” (Al-An'am: 162).*

Melalui kesadaran ini ia akan berusaha agar potensi keagamaan (fitrah) yang ia miliki dapat terjaga kesuciannya hingga akhir hayatnya.

Sehingga ia hidup dalam keadaan beriman dan meninggal juga dalam keadaan beriman. (Ar Ruum 30:30, Ali Imran 3:102).

فَأَقِمْ وَجْهَكَ لِلدِّينِ حَنِيفًا فِطْرَتَ اللَّهِ الَّتِي فَطَرَ النَّاسَ عَلَيْهَا لَا تَبْدِيلَ لِخَلْقِ اللَّهِ ذَلِكَ الدِّينُ الْقَيِّمُ وَلَكِنَّ أَكْثَرَ النَّاسِ لَا يَعْلَمُونَ ﴿٣٠﴾

---

186. Aswaja Al-Azlas, *Dasar-Dasar Fikih dan Pendidikan Islam*, terj. dari *Aswaja Al-Azlas Islamiyah* oleh Bustani A. Gani dan Djohar Bahry, Bulan Bintang, Jakarta, 1970, hlm.15

Artinya:

*Maka hadapkanlah wajahmu dengan lurus kepada agama (Islam); (sesuai) fitrah Allah disebabkan Dia telah menciptakan manusia menurut (fitrah) itu. Tidak ada perubahan pada ciptaan Allah. (Itulah) agama yang lurus, tetapi kebanyakan manusia tidak mengetahui.*

- b. Terbentuknya kesadaran akan fungsi dan tugasnya sebagai khalifah Allah dan selanjutnya dapat ia wujudkan dalam kehidupannya sehari-hari (Al Baqarah 2:30, Shaad 38: 26).



وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿٣٠﴾

Artinya:

*Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat, "Aku hendak menjadikan khalifah di bumi". Mereka berkata, "Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami bertasbih memuji-Mu dan menyucikan nama-Mu?" Dia berfirman, "Sungguh, Aku mengetahui apa yang tidak kalian ketahui." (Al-Baqarah:30)*

Melalui kesadaran ini seseorang akan termotivasi untuk mengembangkan potensi yang ia miliki, meningkatkan sumber daya manusia, mengelola lingkungannya dengan baik, dll. Sehingga pada akhirnya ia akan mampu memimpin diri dan keluarganya, masyarakat dan sekitarnya.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Armai Arief, *Pengantar Ilmu dan Metodologi Pendidikan Islam*, Ciputat Pers, Jakarta, 2002, hlm. 26

Pendidikan Islam memiliki tujuan untuk menumbuhkan pola kepribadian manusia yang bulat melalui latihan kejiwaan, kecerdasan otak, penalaran, perasaan, dan indra. Pendidikan harus melayani pertumbuhan manusia dalam semua aspeknya, baik aspek spiritual, intelektual imajinasi, jasmaniah, dan ilmiah. Dan pendidikan ini mendorong semua aspek tersebut ke arah jeutamaan serta pencapaian kesempurnaan hidup. Tujuan terakhir dari pendidikan Islam adalah terletak dalam realisasi sikap penyerahan diri kepada Allah, baik secara perorangan, masyarakat, maupun sebagai umat manusia keseluruhannya. Sebagai hamba Allah yang berserah diri kepada Khaliknya.<sup>188</sup>

Seluruh rumusan tujuan pendidikan Islam tersebut didasarkan kepada Al Qur'an dan hadits. Dengan demikian seluruh rumusan tujuan pendidikan Islam tersebut sama-sama kuat, sama-sama ideal, seirama dan tidak saling bertentangan. Dari rumusan tujuan pendidikan Islam tersebut dapat dirumuskan menjadi: menggali, mengarahkan, dan membina seluruh potensi yang ada dalam diri manusia agar mampu melaksanakan fungsinya sebagai khalifah di muka bumi dalam rangka beribadah kepada Allah SWT yang didasarkan pada ketakwaan dan akhlak mulia.

## **2. Dasar-dasar Pendidikan Islam**

Pentingnya Pendidikan pada tiap generasi seperti yang sudah dilangsir yaitu pendidikan agama mempunyai dasar operasional,

---

<sup>188</sup> M. Arifin, *Ilmu Pendidikan Islam*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994, hlm. 40-41

diantaranya “menetapkan Pendidikan Agama menjadi mata Pelajaran di Sekolah Dasar sampai dengan Uneversitas Negeri yang jelas terpampang dalam ketetapan M.P.R.S. nomor XXVII/MPRS/1966 Bab I pasal 1.<sup>189</sup> Disamping Pendidikan agama sebagai Dasar dalam Pendidikan formal pendidikan sebagai bentuk usaha sadar yang dengan sengaja dirancang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, yang pada akhirnya bermuara meningkatkannya kualitas sumber daya manusia. Di bidang pendidikan, usaha untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia tersebut antara lain melalui pembelajaran dalam Pendidikan.<sup>190</sup>

Istilah pendidikan dalam konteks Islam pada umumnya mengacu kepada *al-tarbiyah*, *al-ta'lim* dan *al-ta'dib*. Dari ketiga istilah tersebut yang populer digunakan dalam praktek pendidikan Islam adalah *al-tarbiyah*. Sedangkan term *al-ta'dib* dan *al-ta'lim* jarang digunakan. Secara terminologis, pendidikan yang diidentikkan dengan kata *al tarbiyah* di antaranya dimaknai oleh:

- a. Menjelaskan bahwa pendidikan dengan makna *al-tarbiyah* adalah upaya menyiapkan individu yang mencakup keseluruhan aspek-aspek pendidikan. Al-Tarbiyah tidak hanya berorientasi pada ranah kognitif, tetapi juga ranah afektif dan psikomotor.
- b. Al-tarbiyah adalah proses persiapan dan pengasuhan pada fase bayi dan fase kanak-kanak. Pengertian ini sebagai manifestasi penafsiran

---

<sup>189</sup> Zuhairini, Abdul Ghofir, Slamet As. Yusuf, *Metodik Khusus Pendidikan Agama*, USANA ofset Printing, Surabaya, I1981, hlm.20

<sup>190</sup> Abdul Cholid, *Supervisi Pendidikan*, Mitra Cendekia, Yogyakarta, 2011, hlm.1

kata rabbayani dalam QS. al-Isra': 24 dan kata nurabbi pada QS. al-Syu'ara:18. Esensi al-Tarbiyah dalam kedua ayat ini menunjukkan bahwa proses persiapan dan pemeliharaan pada masa kanak-kanak di dalam lingkungan keluarga.

- c. Al-tarbiyah adalah proses penyampaian sesuatu pada batas kesempurnaan yang dilakukan secara tahap demi tahap. Implikasi makna al-tarbiyah tersebut hanya bagi manusia yang mempunyai potensi rohani tertentu untuk bisa menerima Pendidikan.
- d. Al-tarbiyah sebagai penanaman etika yang mulia pada anak yang sedang tumbuh dengan cara memberi petunjuk dan nasihat, sehingga ia memiliki potensi dan kompetensi jiwa yang mantap yang dapat membuahkkan sifat-sifat bijak, baik, cinta akan kreasi, dan berguna bagi lingkungannya. Implikasi pemaknaan ini pada wilayah uswah (teladan) dan *maw'izah* (nasihat) dalam pendidikan.<sup>191</sup>

Begitu sangat pentingnya sebuah pendidikan tak kurang dari itu Nabi Muhammad menegaskan mencari ilmu hukumnya fardlu 'ain bagi setiap muslim, mulai dari ayunan sampai mati, dan para malaikat berbondong-bondong turun karna ridlo dan mendoakan bagi mereka yang menuntut ilmu menaungi mereka dengan kepakan sayapnya. di samping kita memperdalam ilmu agama dan memahami ajaran Allah serta mengetahui kebesaran Allah dan kekuasaan Allah juga agar kita menguasai ilmu-ilmu

---

<sup>191</sup> As'aril Muhajir, Tujuan Pendidikan Dalam Perspektif Al Qur'an, *Al-Tahrir*, Vol.11, No. 2 November 2011, hlm.241-247

lain seperti ilmu ekonomi, dan teknologi seperti yang dimiliki oleh bangsa china.

Dari pentingnya pendidikan umum juga sangat diperlukannya usaha untuk besungguh sungguh dalam menegakkan perilaku seperti yang dicontohkan Nabi Muhammad, karna dengan kita mendasari pendidikan umum dengan pendidikan islam akan semakin sempurna dalam kita mengemban dan mendapatkan hasil dari apa yang kita pelajari.

Terdapat syi'ir yang menerangkan mengenai keutamaan menimba ilmu yaitu: *“Luru ngilmu iku perlu nanging budi # adab islam kudu tansah dipersudi”* *“akeh bocah pinter nanging ora bagus # budi pekertine sebab do gemagus”*.<sup>192</sup> Uraian syi'iran diatas adalah salah satu seruan untuk manusia dalam menegakan pendidikan, dalam hal ini adalah pendidikan islam. Mencari ilmu itu perlu, tapi budi pekerti, yang di syariatkan islam itu yang harus diutamakan dalam pendidikan yaitu pendidikan islam, karena “semakin majunya zaman semakin bertambah juga orang-orang yang pandai, namun budi pekertinya yang bersimpangan dengan pendidikannya lebih banyak orang yang sombong oleh apa yang diraihny”. Tentunya kita tidak mau ilmu yang sudah kita dapat tidak ada manfaatnya untuk kita, maka diperlukannya keseimbangan pendidikan formal dan pendidikan islam dalam mengimplementasikan di masyarakat kelak. Dan juga salah satu tolak ukur keberhasilan seseorang dimasyarakat adalah sikap.

---

<sup>192</sup> Bisri Mustofa, *Syi'ir Udi Susilo songko Pitedah Kanti Pertilo*, Maktabah Menara, Kudus, 1953, hlm.90

Adapun Pendidikan dalam Islam di identikan sebagai kata *at ta'lim* yang merupakan beberapa penjelasan yang ada di bawah ini. Di antaranya adalah:

- a. *Al-ta'lim* merupakan proses pemberian pengetahuan, pemahaman, pengertian, tanggung jawab, dan penanaman amanah sehingga terjadi penyucian atau pembersihan diri manusia dari segala kotoran atau dosa dan menjadikan diri manusia itu berada dalam satu kondisi yang memungkinkan untuk menerima al-hikmah serta mempelajari segala apa yang bermanfaat baginya. *Al-Ta'lim* mencakup aspek-aspek pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan seseorang dalam hidupnya serta pedoman perilaku yang baik sebagaimana firman Allah dalam QS. Yusuf:5.

*Al-Ta'lim* merupakan suatu proses yang terus menerus diusahakan terhadap manusia semenjak dilahirkan untuk bisa memiliki pengetahuan dan pengalaman. Sebab manusia dilahirkan tidak mengetahui sesuatu apapun dan tidak memiliki pengalaman sedikitpun yang terkait dengan kehidupan, sebagaimana firman Allah dalam QS. Yusuf:78. Dari kedua ayat tersebut, dapat disimpulkan bahwa seseorang dilahirkan dalam keadaan tidak mengetahui sesuatu apapun. Tetapi ia dibekali dengan berbagai potensi yang mempersiapkannya untuk meraih dan memahami ilmu serta memanfaatkannya dalam kehidupan

- b. *Al-Ta'lim* merupakan upaya menyiapkan individu dengan mengacu dan berorientasi pada aspek-aspek tertentu. Artinya, *al-talim* merupakan bagian dari *al-tarbiyah al-aqliyah* yang bertujuan untuk menanamkan dan memperoleh pengetahuan dan keahlian berpikir yang berorientasi pada ranah kognitif.
- c. *Al-ta'lim* adalah proses transmisi berbagai ilmu pengetahuan pada seseorang tanpa adanya batasan dan ketentuan tertentu. Pemberian definisi tersebut berpijak pada firman Allah QS. Al-Baqarah: 31 tentang apa yang dilakukan Allah kepada Nabi Adam. Sedangkan proses transmisi itu dilakukan secara bertahap sebagaimana Nabi Adam menyaksikan dan menganalisis nama-nama sesuatu yang diajarkan Allah kepadanya. Dari paparan tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian *al-ta'lim* lebih luas jangkauannya dan lebih umum sifatnya daripada istilah *al-tarbiyah* yang khusus berlaku bagi anak kecil. Hal ini karena *al-ta'lim* mencakup fase bayi, anak-anak, remaja, dan dewasa. Sedangkan *al-tarbiyah*, khusus pendidikan dan pengajaran fase bayi dan anak-anak.<sup>193</sup>

Adapun pendidikan yang diidentikkan dengan kata *al-ta'dib* di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. *al-ta'dib* adalah yang paling tepat untuk diidentikkan dengan pendidikan. *Addaba* berarti mendidik. *al-Ta'dib* berarti pendidikan. *al-Ta'dib*, menurutnya adalah penyemaian adab dalam diri

---

<sup>193</sup> As'aril Muhajir, *Op.Cit.* hlm.241-247

seseorang. Dalam hal ini adalah bahwa al-Qur'an menegaskan bahwa contoh ideal bagi orang yang beradab adalah Nabi Muhammad, yang oleh mayoritas kalangan akademik muslim disebut sebagai manusia sempurna atau manusia universal. Oleh karena itu, pendidikan Islam harus merefleksikan manusia sempurna dan manusia universal

- b. Pendidikan dengan makna *al-ta'dib* dianggap sebagai upaya manusia untuk dapat bersosialisasi dan berinteraksi dengan masyarakat. Sosialisasi dan interaksi dalam masyarakat, yang menyangkut aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, keamanan, dan sebagainya. Sosialisasi dan interaksi dalam masyarakat akan harmonis bila sistem transformasi pendidikan berhasil. Bila sistem transformasi pendidikan berhenti (*stagnan*), maka ada kemungkinan dan hampir pasti berakibat pada disharmoni interaksi yang multiaspek tersebut dalam Masyarakat.

Al-Quran mencakup keseluruhan aspek kehidupan manusia, mulai dari masalah aqidah, syariah, dan akhlak, hingga masalah-masalah yang terkait dengan ilmu pengetahuan. Untuk memahami dan mengamalkan ajaran Islam secara mendasar, maka setiap Muslim harus memahami dan mengamalkan dasar-dasar Islam yang tertuang dalam sumber utamanya, Al-Quran, dan diperjelas oleh hadist dan sunnah Nabi Muhammad Saw. Berdasarkan ayat-ayat Al-Quran dan hadist-hadist Nabi Saw, Para ulama kemudian membagi ajaran dasar Islam menjadi tiga, yaitu iman, islam, dan

ihsan, yang kemudian melahirkan ajaran aqidah, syariah, dan akhlak. Aqidah merupakan sistem keyakinan Islam yang mendasari seluruh aktivitas umat Islam dalam kehidupannya. Aqidah atau sistem keyakinan Islam dibangun atas dasar enam keyakinan atau yang biasa disebut dengan rukun iman yang enam. Syariah berarti semua peraturan agama yang ditetapkan oleh Allah untuk kaum Muslim baik yang ditetapkan dengan Al-Quran maupun Sunnah. Definisi syariah sebagai aturan-aturan yang disyariatkan oleh Allah atau disyariatkan pokok-pokoknya agar manusia itu sendiri menggunakannya dalam berhubungan dengan Tuhannya, dengan saudaranya sesama muslim, dengan saudaranya sesama manusia, dan alam semesta, serta dengan kehidupan. Sedang akhlak berarti keadaan gerak jiwa yang mendorong ke arah melakukan perbuatan dengan tidak menghajatkan pikiran.<sup>194</sup>

Al-Ghazali mendefinisikan akhlak sebagai suatu sifat yang tetap pada jiwa yang dari padanya timbul perbuatan-perbuatan dengan mudah, dengan tidak membutuhkan kepada pikiran. Akhlak merupakan salah satu dari tiga kerangka dasar ajaran Islam yang memiliki kedudukan yang sangat penting, di samping dua kerangka dasar lainnya. Akhlak merupakan buah yang dihasilkan dari proses menerapkan aqidah dan syariah. Ibarat bangunan, akhlak merupakan kesempurnaan dari bangunan tersebut setelah fondasi dan bangunannya kuat. Jadi, tidak mungkin akhlak ini akan

---

<sup>194</sup> Marzuki, *Pendidikan Al Qur'an dan Dasar-Dasar Pendidikan Karakter Dalam Islam*, IAIN Sunan Kalijogo, Yogyakarta, 2007, hlm.2

terwujud pada diri seseorang jika dia tidak memiliki aqidah dan syariah yang baik. Nabi Muhammad Saw dalam salah satu sabdanya mengisyaratkan bahwa kehadirannya di muka bumi ini membawa misi pokok untuk menyempurnakan akhlak manusia yang mulia.

Dalam menetapkan sumber Pendidikan Islam dikemukakan tiga dasar utama dalam Pendidikan Islam adalah:

1) Al-Qur'an

Al-Qur'an sebagai kalam Allah yang telah diriwayatkan kepada Nabi Muhammad SAW bagi pedoman masing-masing merupakan petunjuk yang lengkap mencakup seluruh aspek kehidupan manusia yang Universal yang mana ruang lingkupnya mencakup ilmu pengetahuanyang luas dan nilai ibadah bagi yang membacanya, yang isinya tidak dapat dimengerti kecuali dengan dipelajari kandungan yang Mulia itu.

Al-Qur'an adalah firman Allah yang diturunkan oleh malaikat jiril kepada Rosulullah SAW dengan menggunakan lafadz arab dan makna yang benar. Agar menjadi hujjah bagi Nabi Muhammad bahwa ia benar-benar Rosulullah SAW, menjadu undang-undang manusia sebagai petunjuk dan sarana untuk melakukan pendekatan diri dan ibadah kepada Allah bagi pembaca.

As Sunnah (Hadist)

Hadist adalah segala bentuk perilaku, bicara Nabi yang merupakan cara yang diteladani dalam dakwah islam yang termasuk dalam tiga

dimensi yaitu; berisi ucapan. Pertanyaan dan persetujuan Nabi atas peristiwa yang terjadi. Semua contoh yang ditunjukkan Nabi merupakan arah yang dapat diteladani oleh manusia demi aspek kehidupan.

Posisi hadist sebagai sumber Pendidikan utama bagi pelaksanaannya Pendidikan Islam yang dijadikan referensi teoretis maupun praktis. Acuan tersebut dilihat dari dua bentuk yaitu;

- a. Sebagai acuan syari'ah yang meliputi muatan-muatan pokok ajaran Islam secara teoretis.
- b. Sebagai acuan oprasional aplikatif yang meliputi cara Nabi memerankan perannya sebagai pendidik yang profesional, adil dan menjunjung tinggi nilai-nilai ajaran islam

## 2) Ijtihat

Melakukan ijthah dalam pendidikan islam sangatlah perlu, karena media pendidikan merupakan sarana utama dalam membangun pranata kehidupan sosial dalam arti maju mundurnya kebudayaan manusia berkembang secara dinamis sangat ditentukan dari dinamika system pendidikan yang dilaksanakan.

Dalam dunia pendidikan sumbangan ijtihad dalam keikut sertaannya menata system pendidikan yang ingin di capai, sedangkan untuk perumusan system pendidikan yang dialogis dan adaptik, baik karena pertimbangan perkembangan zaman maupun kebutuhan manusia

dengan berbagai potensi diperlukan upaya maksimal. Proses ijtihad harus merupakan kerja sama yang utuh di antara Mujtahid.<sup>195</sup>

Dasar pendidikan islam dimulai dari pengetahuan dalam masyarakat atau lingkungan sehari-hari dengan itu akan timbul ilmu pengetahuan pada diri seseorang. Salah satu penopang keberhasilan Negara yaitu dengan adanya Pendidikan dalam hal ini pendidikan islam sangat berperan bagi kemajuan suatu Negara. Melihat sangat pentingnya sebuah pendidikan bahkan diriwayatkan suatu hadist Nabi, yang menganjurkan kita untuk menuntut ilmu dengan ilmu pengetahuan. Sebab dengan kita memiliki ilmu seseorang akan dapat mengetahui barang yang benar dan yang salah, dapat mengetahui perintah dan larangan Allah, sehingga dapat melakukan perintah-perintah Allah dengan baik, benar dan sempurna, menjadikan amal perbuatannya diterima oleh Allah dan diberikan pahala disyurga.

Mengamalkan apa yang sudah kita dapat dengan harapan niat untuk taqwa pada Allah, beribadah pada Allah, maka akan semakin dalam kita menuju kecintaan pada Allah dan ridlonya dengan apa yang kita kerjakan baik dhohir maupun batin. Beberapa kandungan dalam kita beribadah untuk pendidikan islam dengan menumbuhkan:

---

<sup>195</sup> Syaiful Anwar, *Relevansi Pendidikan K.H Hasyim Asy" Ari & K.H Dahlan pada masa sekarang*, UIN Jogja, Yogyakarta, 2015, hlm.10-11

- a. Ikhlas kepada Allah Swt. Apapun yang kita lakukan baik hasil akhir nanti tidak sepadan dengan apa yang telah kita lakukan diperintahkan bagimu untuk beribadah dengan Ikhlas. Dalam firmanNya;

وَمَا أُمِرُوا إِلَّا لِيَعْبُدُوا اللَّهَ مُخْلِصِينَ لَهُ الدِّينَ ۗ حُنَفَاءَ وَيُقِيمُوا  
الصَّلَاةَ وَيُؤْتُوا الزَّكَاةَ وَذَلِكَ دِينُ الْقِيَمَةِ ۗ

Artinya:

*Dan diperintahkan bagimu untuk supaya menyembah Allah dengan memurnikan ketaatan kepada-Nya dalam (menjalankan) agama yang lurus, dan supaya mereka mendirikan shalat dan menunaikan zakat; dan yang demikian itulah agama yang lurus. (Q.S Al-Bayyinah:5)*

Lurus berarti jauh dari syirik (mempersekutukan Allah) dan jauh dari kesesatan. Itulah dalam kita memaknai kandungan dalam kita beribadah dalam mendasari Pendidikan islam pada diri kita.

- b. Taqwa, Berbakti kepada Allah *Subhanahu Wata'ala* dengan cara menjalankan segala perintah yang telah di syariatkan oleh agama.

Pendidikan Islam, adalah pendidikan yang dijalankan atas dasar ajaran Islam yang bersumber dari Al-Qur'an, Sunnah Nabi SAW dan contoh serta informasi valid yang berasal dari para sahabat, ulama, filosof dan cendekiawan muslim. Oleh karena itu, pendidikan Islam sebenarnya adalah bentuk kongkrit dari pengamalan ajaran Islam. Sehubungan dengan ini, seluruh komponen yang terdapat dalam pendidikan Islam harus dibangun di atas pondasi Islam, termasuk dalam menentukan nilai-nilai dasar. Dalam pelaksanaannya, pendidikan Islam paling tidak harus mengacu pada empat nilai dasar, yaitu: keimanan dan

ketaqwaan, penghargaan kepada keberadaan manusia dengan segala potensi yang dimilikinya, nilai kebebasan dan kemerdekaan, serta nilai tanggung jawab sosial.<sup>196</sup>

Al-Qur'an karim adalah kitabullah yang diturunkan berdasarkan tempat dan kejadian yang muncul. Karena Al-Quran adalah kitab pembangun dan pendidikan. Al-Qur'an datang dengan membawa manhaj-manhaj kehidupan yang sempurna dan pendidikan pembentuk jiwa membangun ummat dan menegakkan masyarakat. Dengan demikian Al-Qur'an merupakan dasar atau kunci bagi keberhasilan pendidikan di dalam jiwa manusia. Al-Qur'an senantiasa menjadikan setiap kekalahan sebagai unsur suatu ibrah, setiap kemenangan sebagai suatu pelajaran dan setiap kedudukan sebagai objek analisis. Selain itu Dasar Pendidikan islam diambil juga dari Hadist, yang merupakan dasar pendidikan dan bukan hanya dasar pendidikan melainkan dasar hidup bagi ummat. Nilai-nilai dasar yang terkandung dalam hadist merupakan pondasi dalam menentukan arah masa depan di kehidupan.

### **3. Tujuan dan Manfaat Pendidikan Islam**

Tujuan Pendidikan Islam ditinjau dari segi historis memiliki dinamika seirama dengan kepentingan dan perkembangan Masyarakat dan pendidikan itu dilaksanakan. Contoh sederhana bahwa tujuan Pendidikan Islam pada masa Rosulullah Saw berbeda jauh dengan tujuan Pendidikan

---

<sup>196</sup> Sarjono, Nilai-Nilai Dasar Pendidikan Islam, *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, Vol. II, No. 2, 2005, hlm.146

Islam pada masa sekarang. Perkembangan inilah yang menyebabkan tujuan pendidikan Islam secara khusus mengalami dinamika seiring dengan perkembangan zaman namun tanpa melepaskan diri pada nilai-nilai Ilahiah dan tujuan umumnya yaitu sebagai ibadat.

Pendidikan adalah sebuah proses kegiatan menuju suatu tujuan karena pekerjaan tanpa tujuan yang jelas akan menimbulkan suatu ketidakmenentuan dalam prosesnya. Lebih-lebih dalam proses pendidikan yang bersasaran pada kehidupan psikologi peserta didik yang masih berada pada taraf perkembangan, maka tujuan merupakan faktor yang paling penting dalam proses kependidikan itu. Karenanya dengan adanya tujuan yang jelas, materi pelajaran dan metode-metode yang digunakan, mendapat corak dan isi serta potensialitas yang sejalan dengan cita-cita yang terkandung dalam tujuan pendidikan. Tujuan pendidikan Islam mengandung di dalamnya suatu nilai-nilai tertentu sesuai dengan pandangan Islam sendiri yang harus direalisasikan melalui proses yang terarah dan konsisten dengan menggunakan berbagai sarana fisik dan nonfisik yang sama dengan nilai-nilainya.<sup>197</sup>

Idealitas tujuan dalam proses kependidikan Islam mengandung nilai-nilai Islami yang hendak dicapai dalam proses kependidikan yang berdasarkan ajaran Islam secara bertahap. Tujuan pendidikan Islam merupakan penggambaran nilai-nilai Islam yang hendak diwujudkan dalam

---

<sup>197</sup> Nabila, Tujuan Pendidikan Islam, *Jurnal Pendidikan Indonesia*, Vol. 2 No. 5 Mei 2021, hlm.867-875

pribadi peserta didik pada akhir dari proses kependidikan. Dengan kata lain, tujuan pendidikan Islam adalah perwujudan nilai-nilai Islami dalam pribadi peserta didik yang diperoleh dari pendidik muslim melalui proses yang terfokus pada pencapaian hasil (produk) yang berkepribadian Islam yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab, sehingga sanggup mengembangkan dirinya menjadi hamba Allah yang taat dan memiliki ilmu pengetahuan yang seimbang dengan dunia akhirat sehingga terbentuklah manusia muslim paripurna yang berjiwa tawakkal secara total kepada Allah *Subhanahu Wata'ala*.<sup>198</sup>

Tujuan Pendidikan Islam adalah membina kesadaran atas dasar diri manusia itu sendiri dan atas sistem yang Islami. Tujuan Pendidikan Islam berupaya membentuk aqidah/keimanan yang mendalam, menumbuhkan dasar-dasar akhlak yang karimah melalui jalan agamis yang diturunkan untuk mendidik jiwa manusia serta menegakkan akhlak yang akan mengakibatkan pada perbuatan terpuji. Sedangkan dalam Undang-Undang Nasional RI No 2 Tahun 1989 disebutkan bahwa; “Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya. Manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan yang Maha Esa dan budi pekerti yang luhur, memiliki keterampilan dan

---

<sup>198</sup> Suwarno, Studi Agama Islam Melalui Pendekatan Interdisipliner, *Dar Ellmi: Jurnal Studi Keagamaan, Pendidikan Dan Humaniora*, Vol 7 No (2) 2020, hlm.140–154.

pengetahuan kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan yang berkebangsaan.<sup>199</sup>

Dari berbagai rumusan diatas terdapat beberapa tujuan yang asasi bagi pendidikan Islam adalah sebagai berikut:

1. Tujuan umum yakni, tidak dapat dicapai kecuali setelah melalui proses pengajaran, pengalaman, penghayatan, dan keyakinan akan kebenaran;
2. Tujuan akhir yaitu, insan kamil yang mati dan akan menghadap pada tuhan nya merupakan tujuan akhir dari proses Pendidikan Islam;
3. Tujuan sementara yaitu, tujuan yang akan dicapai setelah anak didik diberi sejumlah pengalaman tertentu yang direncanakan dalam suatu kurikulum pendidikan formal;
4. Tujuan operasional yaitu tujuan yang praktis yang hendak dicapai dengan sejumlah kegiatan pendidikan tertentu yang menuntut kemampuan dan ketrampilan tertentu yang lebih ditonjolkan pada sifat penghayatan dan kepribadian;

Menurut Ahmad Dahlan dalam karyanya meyakini bahwa suatu usaha tanpa tujuan tidak akan berarti apa-apa. Oleh karenanya, setiap usaha pasti ada tujuan dan begitu pula dalam pendidikan Islam sangat penting adanya tujuan pendidikan yang dilaksanakan. Ada empat fungsi tujuan dalam pendidikan Islam, yaitu:

---

<sup>199</sup> Syaiful Anwar, *Op.Cit*, hlm.12

- a. Tujuan berfungsi mengakhiri usaha, dalam hal ini perlu sekaliantisipasi kedepan dan efisiensi dalam tujuan agar tidak terjadi penyimpangan.
- b. Tujuan berfungsi mengesahkan usaha, dalam hal ini tujuan dapat menjadi pedoman sebagai arah kegiatan.
- c. Tujuan dapat merupakan titik pangkal untuk mencapai tujuan lainnya, baik merupakan kelanjutan tujuan sebelumnya maupun bagi tujuan baru.
- d. Tujuan berfungsi memberikan nilai (sifat) pada usaha itu, dalam hal ini ada tujuan yang lebih luhur, mulia dari pada usaha lainnya (bisa juga tujuan dekat, jauh atau tujuan sementara dan tujuan akhir).

Untuk memahami akhlak Nabi yang lebih rinci di samping ditegaskan dalam hadis-hadisnya, juga bisa dilihat dari keseluruhan ayat Al-Quran yang berisi perintah Allah dan larangan-larangan-Nya. Apa saja yang diperintahkan Allah dalam Al-Quran pasti dilakukan oleh Nabi, dan apa saja yang dilarang Allah dalam Al-Quran pasti ditinggalkan dan dijauhi Nabi. Maka sangat tepat ketika Aisyah (isteri Nabi) ditanya oleh sahabat bagaimana tentang akhlak Nabi? Aisyah menjawab, “Akhlak Nabi adalah Al-Quran.” Artinya sikap dan perilaku Nabi sehari-hari tidak ada yang keluar dan menyimpang dari semua aturan yang ada dalam al-Quran. Karena itu, siapa pun yang bermaksud meneladani Nabi atau bersikap dan berperilaku seperti Nabi, maka ia harus tunduk dan patuh terhadap seluruh aturan yang ada dalam Al-Quran, baik yang berupa perintah-perintah Allah

maupun larangan-larangan-Nya. dengan dasar ini bisa kita lihat pentingnya umat Islam wajib memahami isi kandungan Al-Quran.<sup>200</sup>

Dari ulasan diatas memang tidak mudah bagi kita Ummat manusia namun tidak ada yang tidak mungkin jika kita sebagai insan mau berusaha atas apa yang di inginkannya, untuk berikhtiyar dalam meneladani apa yang sudah diajarkan oleh Rosullah Muhammad Saw. Apalagi dalam hal ini sudah jelas dalam kita menauladani tentu ada sebuah upaya untuk bisa meraih itu semua, tidak lain untuk menjadikannya sebuah bahan dalam kemajuan Pendidikan di zaman sekarang. Karena dengan kita meneladani Nabi dengan mengimplementasikannya dalam pendidikan islam pada zaman sekarang tentunya bisa memilah dan memilih mana yang baik dan buruknya langkah yang kita tempuh dalam dunia Pendidikan.

Dalam pendidikan tentu adanya sebuah sepak terjang yang sulit dan yang mudah diperlukan adanya kekuatan, inovasi, juga penguasaan, dan dasar-dasar pendidikan yang baik. Agar bisa memberikan yang terbaik dengan apa yang telah kita berikan bagi manusia untuk tujuan pendidikan bisa terwujud. Seperti yang dijelaskan oleh al-Ghozali tujuan pendidikan harus mengarah kepada realisasi tujuan keagamaan dan akhlak, dengan titik penekanan pada perolehan keutamaan dan *Taqorrub Ilallah* dan bukan untuk mencari kedudukan yang tinggi atau untuk mendapatkan kemegahan dunia. Tujuan yang dirumuskan oleh al-Ghozali tersebut dipengaruhi oleh ilmu tasawuf yang dikuasainya, karena ajaran tasawuf memandang dunia

---

<sup>200</sup> Marzuki, *Op.Cit*, hlm.2

ini bukan merupakan hal yang utama yang harus didewakan, tidak abadi dan akan rusak. Seperti halnya masa depan, dimana dalam konteks ini peneliti dalam tujuannya agar para siswa dapat mengambil hikmah dari dasar pendidikan islam untuk masa yang akan datang, karena dengan hal itu sebagian dari buah jembatan untuk dapat berkembang lebih baik dimasa depannya dengan menumbuhkan kecintaannya pada pendidikan.<sup>201</sup>

Dari kutipan di atas dapat kita simpulkan bahwasannya dalam pendidikan kita mampu memasuki arti yang sebenarnya dalam pendidikan itu sendiri dengan adanya hal seperti itu akan terciptanya sebuah pengalaman kalbu atau pengetahuan yang tiba-tiba secara teranugrah sehingga mampu memunculkan pemikiran pemikiran yang tidak disangka dalam pembelajaran.

Berkaitan dengan tujuan pendidikan Islam, Muhammad Athiyyah Al-Abrasyi berpendapat bahwa:

1. Tujuan pendidikan Islam adalah akhlak. Pendidikan budi pekerti merupakan jiwa dari pendidikan Islam. Islam telah memberi kesimpulan bahwa pendidikan budi pekerti dan akhlak adalah ruh (jiwa) pendidikan Islam, dan tujuan pendidikan Islam yang sebenarnya adalah mencapai suatu akhlak yang sempurna. Akan tetapi, hal ini bukan berarti bahwa kita tidak mementingkan pendidikan jasmani, akal, ilmu maupun ilmu pengetahuan praktis

---

<sup>201</sup> Ramayulis, Samsul Nizar, *Ensiklopedi Tokoh Pendidikan Islam, Quantum Teaching*, Ciputat Press Group, ciputat, 2005, hlm.5-6

lainnya, melainkan bahwa kita sesungguhnya memperhatikan segi-segi pendidikan akhlak sebagaimana halnya memperhatikan ilmu-ilmu yang lain. Anak-anak membutuhkan kekuatan dalam jasmani, akal, ilmu, dan juga membutuhkan pendidikan budi pekerti, cita rasa dan kepribadian. Dengan demikian, tujuan pendidikan Islam adalah mendidik budi pekerti dan pembentukan jiwa.

2. Memperhatikan agama dan dunia sekaligus. Sesungguhnya ruang lingkup pendidikan Islam tidak hanya terbatas pada pendidikan agama dan tidak pula terbatas hanya pada dunia semata-mata. Rasulullah SAW pernah mengisyaratkan setiap pribadi dari umat Islam supaya bekerja untuk agama dan dunianya sekaligus, sebagaimana sabdanya: “Beramallah untuk duniamu seolah-olah engkau akan hidup untuk selamanya dan beramallah untuk akhiratmu seakan-akan engkau akan mati esok hari.

Quraish Shihab berpendapat, bahwa tujuan pendidikan Islam adalah membina manusia secara pribadi dan kelompok sehingga mampu menjalankan fungsinya sebagai hamba dan khalifah-Nya, guna membangun dunia ini sesuai dengan konsep yang ditetapkan Allah. Bahwa penghambaan kepada Allah yang menjadi tujuan hidup dan menjadi tujuan pendidikan, bukanlah suatu penghambaan yang memberi keuntungan kepada yang disembah, melainkan penghambaan yang mendatangkan kebahagiaan kepada yang menyembah, penghambaan yang memberi kekuatan kepada yang menghambakan dirinya. Orang yang menghambakan dirinya, segenap

rohani dan jasmaninya kepada Allah untuk kemenangan dirinya dengan arti seluasluasnya, itulah tujuan manusia di dunia.<sup>202</sup>

Bahwa tujuan pendidikan Islam diklasifikasikan kepada: pertama, membentuk insan purna yang pada akhirnya dapat mendekatkan diri kepada Allah Swt; kedua, membentuk insan purna untuk memperoleh kebahagiaan hidup di dunia dan akhirat. Ibnu Khaldun merumuskan bahwa tujuan Islam terbagi menjadi dua macam, pertama tujuan yang berorientasi ukhrowi yaitu membentuk seorang hamba agar melakukan kewajiban kepada Allah. Kedua tujuan yang berorientasi duniawi yaitu membentuk manusia yang mampu menghadapi segala kehidupan yang lebih layak dan bermanfaat bagi orang lain. Secara detail tujuan pendidikan menurut Ibnu Khaldun ada beberapa pokok tujuan, yaitu:

1. Pendidikan bertujuan meningkatkan kerohanian manusia.
2. Pendidikan bertujuan untuk meningkatkan kecerdasan manusia dan kemampuan berpikir.
3. Pendidikan bertujuan untuk peningkatan kemasyarakatan.
4. Penguasaan keterampilan profesional sesuai dengan tuntutan zaman (*link and match*).
5. Memperoleh lapangan pekerjaan yang dapat digunakan untuk mencari penghidupan. selain itu tujuan dari pendidikan Islam adalah menciptakan manusia yang baik dan bertakwa yang menyembah

---

<sup>202</sup> Mahfud Junaedi, *Paradigma Baru Filsafat Pendidikan Islam*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm.54

Allah dalam arti yang sebenarnya, yang membangun struktur pribadinya sesuai dengan syari'at Islam serta melaksanakan segenap aktivitas kesehariaannya sebagai wujud ketundukannya pada Tuhan.<sup>203</sup>

Tujuan pendidikan islam sesungguhnya tidak terlepas dari prinsip-prinsip pendidikan yang bersumber dari al-Quran dan al-Hadis. Sekurangnya terdapat lima prinsip dalam merumuskan tujuan pendidikan islam, antara lain sebagai berikut:

- Pertama: prinsip integrasi (tauhid), yakni prinsip yang memandang adanya wujud kesatuan antara dunia dan akhirat. Oleh karena itu, pendidikan akan meletakkan porsi yang seimbang guna mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat.
- Kedua: Prinsip Keseimbangan, yakni merupakan bentuk konsekuensi dari prinsip integrasi. Keseimbangan yang proporsional antara muatan ruhaniah dan jasmaniah, antara ilmu umum dan ilmu agama, antara teori dan praktik, dan antara nilai yang menyangkut aqidah, syari'ah dan akhlak.
- Ketiga: prinsip persamaan dan pembebasan. Prinsip ini dikembangkan dari nilai tauhid, bahwa Tuhan adalah Esa. Oleh karena itu setiap individu bahkan semua makhluk hidup diciptakan oleh pencipta yang sama (Allah). perbedaan hanyalah unsure untuk

---

<sup>203</sup> Pewangi, Tantangan Pendidikan Islam di Era Globalisasi, *TARBAWI: Jurnal Pendidikan Agama Islam*, Vol 1 No 1 2016, hlm.1-11.

memperkuat persatuan. Melalui pendidikan, manusia diharapkan dapat terbebas dari belenggu kebodohan, kejumudan, kemiskinan dan nafsu hayawaniah-nya sendiri.

- Keempat: prinsip kontinuitas dan berkelanjutan (*istiqamah*). Dari prinsip inilah dikenal konsep pendidikan seumur hidup (*Long Life Education*). Sebab pendidikan tak mengenal batasan waktu akhir selama hidupnya.
- Kelima: prinsip kemaslahatan dan keutamaan. Jika ruh tauhid telah terkristalisasi dalam tingkah laku, moral dan akhlak seseorang, dengan kebersihan hati dan kepercayaan yang jauh dari kotoran maka ia akan memiliki daya juang untuk membela hal-hal yang maslahat. Dengan demikian prinsip tujuan pendidikan islam identik dengan prinsip hidup setiap muslim, yakni beriman, bertakwa, berakhlak mulia, berkepribadian muslim, insane shalih guna mengemban amanat Allah sebagai khalifah di muka bumi dan beribadah dalam menggapai ridha-Nya.

Secara teoritis, tujuan akhir dalam pendidikan islam dibedakan menjadi tiga bagian, yaitu: <sup>204</sup>

1. Tujuan Normatif. Yakni tujuan yang ingin dicapai berdasarkan norma-norma yang mampu mengkristalisasikan nilai-nilai yang hendak diinternalisasi, seperti: tujuan formatif yang bersifat member persiapan dasar yang korektif, tujuan selektif yang bersifat memberi

---

<sup>204</sup> Abuddin Nata, *Ilmu Pendidikan Islam*, Prenada Media, Jakarta, 2016, hlm.54

kemampuan untuk membedakan yang haq dan yang bathil, tujuan determinatif yang bersifat memberi kemampuan untuk mengarahkan diri pada sasaran-sasaran yang sejajar dengan proses kependidikan, tujuan integratif yang bersifat memberi kemampuan untuk memadukan fungsi psikis (pikiran, perasaan, kemauan, ingatan dan nafsu) kearah tujuan akhir dan tujuan aplikatif yang bersifat memberi kemampuan untuk menerapkan segala pengetahuan yang telah diperoleh dalam pengalaman pendidikan.

2. Tujuan Fungsional. Yakni tujuan yang sasarannya diarahkan pada kemampuan peserta didik untuk memfungsikan daya kognitif, afektif dan psikomotorik dari hasil pendidikan yang diperoleh sesuai dengan yang ditetapkan, seperti: tujuan individual yang sasarannya pada pemberian kemampuan individual dalam mengamalkan nilai-nilai yang telah diinternalisasikan dalam pribadi berupa moral, intelektual dan skill; tujuan sosial yang sasarannya pada pemberian kemampuan pengamalan nilai-nilai ke dalam kehidupan sosial, interpersonal dan interaksional dengan orang lain dalam masyarakat; tujuan moral yang sasarannya pada pemberian kemampuan untuk berperilaku sesuai sesuai dengan tuntutan moral atas dorongan motivasi yang bersumber pada agama (*Teogenetis*), dorongan sosial (*Sosiogenetis*), dorongan psikologi (*Psikogenetis*) dan dorongan biologis (*Biogenetis*); serta tujuan professional yang

sasarannya pada pemberian kemampuan untuk mengamalkan keahliannya sesuai dengan kompetensi yang dimiliki.

3. Tujuan operasional. Yakni tujuan yang mempunyai sasaran teknis manajerial. Menurut Langeveld tujuan ini dibagi menjadi enam macam bagian, yaitu: tujuan umum, tujuan khusus, tujuan tak lengkap, tujuan insidental, tujuan sementara, dan tujuan intermedier.

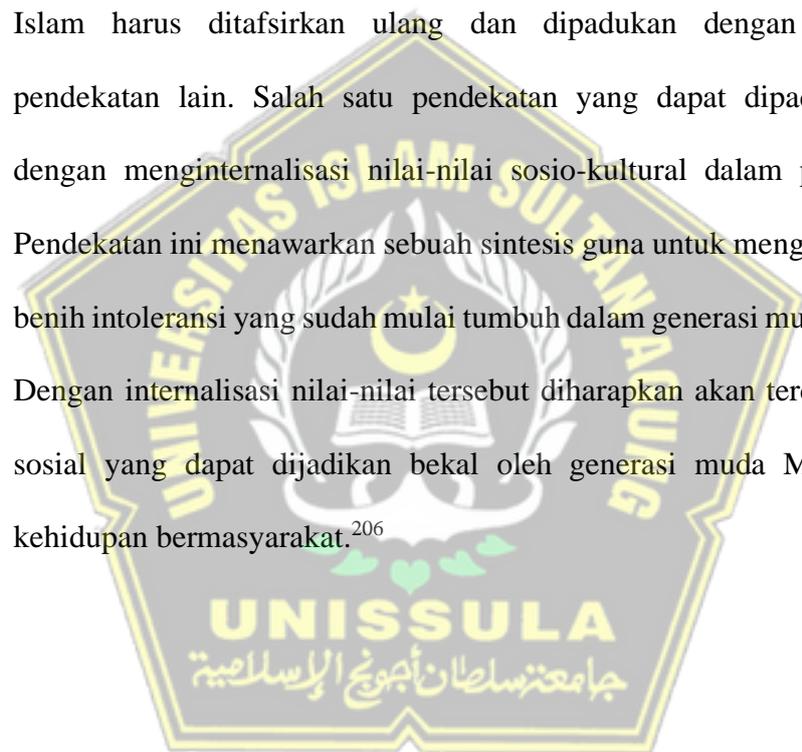
Dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip tujuan pendidikan islam di atas, pendidikan islam harus dikembangkan sesuai dengan petunjuk-petunjuk wahyu yang diharapkan mampu merombak tatanan sosial dan kultural pada pendidikan Islam agar mapu menjadi pemikir yang energik, produsen yang produktif, pengembang yang kreatif atau pekerja yang memiliki semangat tinggi yang dilapisi dengan bekal keimanan, ketakwaan dan akhlak mulia. Terbinanya iman seorang Muslim merupakan modal dasar bagi terbentuknya masyarakat Muslim. Karena itu, pembinaan pribadi Muslim harus ditindaklanjuti ke arah pembinaan suatu masyarakat yang Islam. Masjid dapat dimanfaatkan sebagai sarana pembinaan masyarakat Islam.<sup>205</sup>

Kondisi yang demikian akhirnya akan tercipta masyarakat yang mempunyai orientasi seimbang dalam kehidupan mereka, yaitu orientasi dunia dan orientasi akhirat, orientasi kekayaan, prestasi dan pengabdian terhadap Ilahi. Sebagaimana dikatakan oleh A.M. Saefuddin bahwa sistem

---

<sup>205</sup> Hemawati, H., Sakura, P., & Rizal, S, The Role of Parents in Efforts to Anticipate the Negative Impact Of Social Media Development On Adolescent Behavior In The X Binjai Timur Kota Binjai, *Proceeding International Seminar of Islamic Studies*, Vol 2 No (1) 2021, hlm.79-90

pendidikan untuk membentuk manusia seutuhnya (insan kamil) harus diarahkan kepada dua dimensi yang saling berkaitan, yaitu dimensi dialektika horizontal dan dimensi ketundukan *vertical*. Selain itu, tujuan pendidikan Islam di era postmodern sekarang ini, hendaknya dijadikan sebagai wadah persemaian benih-benih toleransi untuk menjaga kerukunan dan perdamaian. Al-Quran dan Hadis sebagai sumber utama pendidikan Islam harus ditafsirkan ulang dan dipadukan dengan pendekatan-pendekatan lain. Salah satu pendekatan yang dapat dipadukan adalah dengan menginternalisasi nilai-nilai sosio-kultural dalam pembelajaran. Pendekatan ini menawarkan sebuah sintesis guna untuk menghadapi benih-benih intoleransi yang sudah mulai tumbuh dalam generasi muda bangsa ini. Dengan internalisasi nilai-nilai tersebut diharapkan akan tercipta harmoni sosial yang dapat dijadikan bekal oleh generasi muda Muslim dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>206</sup>



---

<sup>206</sup> Rohman, M., & Hairudin, H, Konsep Tujuan Pendidikan Islam Perspektif Nilai-nilai Sosial-kultural, *Al-Tadzkiyyah: Jurnal Pendidikan Islam*, Vol 9 No (1) 2018, hlm.21–35.

### **BAB III**

## **KONSTRUKSI REGULASI PERIJINAN PENDIRIAN PESANTREN SAAT INI BELUM BERBASIS KEADILAN**

### **A. Regulasi Perijinan Pondok Pesantren dalam Sistem Pendidikan Nasional**

Pendidikan sangat penting untuk masa depan anak. Dengan bersekolah, anak memiliki kemampuan berpikir terbaik dan melalui pendidikan bisa menyelesaikan masalah dalam kehidupan sehari-hari. Kemampuan berpikir anak tentunya akan maju dan berkembang. Banyak factor yang menyebabkan anak putus sekolah contohnya factor ekonomi, sulitnya akses dan kurangnya sekolah di daerah terpencil dan factor lingkungan. Ketika anak kurang pengawasan orang tua dan salah pergaulan di masyarakat, pastinya akan berampak buruk bagi masa depan anak. Karena pengaruh lingkungan bermain anak sangat mempengaruhi pola pikir anak kedepannya. Sedangkan orang tua berharap anaknya bisa memperoleh pendidikan yang baik dan bisa bersekolah tinggi supaya bisa meraih cita-cita yang ingin di capainya. Tetapi banyak juga orang tua yang kurang dalam pengawasan terhadap anak seperti sibuk bekerja dan hanya bertanya tentang formalitas saja tanpa mendampingi anak dalam proses pendidikannya.

Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Undang-Undang Pendidikan dan Pengajaran No. 12 tahun 1954, Undang-Undang No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan No. 20 Tahun 2003.

Sistem pendidikan umum dan pendidikan Islam adalah dua sisi yang tidak dapat dipisahkan dalam sistem pendidikan nasional, keduanya saling terkait dan masing-masing memiliki kekhususan untuk saling melengkapi.<sup>207</sup>

Di satu sisi tujuan pendidikan nasional adalah untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu dan diharapkan menjadi warga negara yang baik dan bertanggung jawab terhadap semuanya. Pondok pesantren merupakan Lembaga pendidikan tradisional berbasis Islami yang mendalami ilmu-ilmu agama Islam sebagai kajian utamanya dan menerapkannya sebagai amal dalam kehidupan sehari-hari. Pondok pesantren sebagai lembaga pendidikan tradisional mempunyai peran besar dalam mencerdaskan anak bangsa untuk membentuk kepribadian, memantapkan akhlak dan melengkapinya dengan pengetahuan merupakan tujuan dari lembaga pendidikan pondok pesantren.

Pola pembelajaran pondok pesantren tidak jauh berbeda dari sistem yang berlaku pada lembaga pendidikan “asli” tersebut. Tentu dengan isi yang mulai berbeda, yakni memasukkan pelajaran atau ajaran “baru” yang kemudian dikenal sebagai agama Islam. Sistem pendidikan dan tujuan pendidikan pondok sesuai dengan tujuan pendidikan nasional. Tradisi pesantren kini bangkit berupaya memperkuat perannya dalam berpartisipasi memajukan bangsa Indonesia dalam berbagai bidang kehidupan agar tujuan pembangunan

---

<sup>207</sup> Ummah Karimah, Pondok Pesantren dan Pendidikan: Relevansinya Dalam Tujuan Pendidikan, *Misykat*, Volume 03, Nomor 01, Juni 2018, hlm.138

peradaban Indonesia modern dengan budi luhur sebagai kekuatan utama bangsa dapat lebih cepat tercapai. Dengan pondok pesantren menjadikan santri yang berakhlakul karimah, berpendidikan terutama dalam bidang keagamaan dan pengkajian materi-materi maupun praktek keagamaan yang berbeda pada pendidikan non-pondok pesantren pelajaran ilmu agamanya relative sedikit.<sup>208</sup>

Rumusan tujuan pendidikan di satuan pendidikan salah satunya yaitu pesantren, sudah jelas mencerminkan sosok insan atau manusia yang diharapkan lulusan dari pesantren akan mewujudkan berwawasan luas serta beriman, berilmu, juga bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Bahwa pondok pesantren mempunyai gambaran tujuan minimal yang ingin dicapai melalui santri sebagai peserta didik pada pesantren, contohnya pesantren yang lulusannya menghafal al-Qur'an atau pesantren yang lulusannya dapat berbahasa Inggris atau Arab.

Pendidikan Islam merupakan pendidikan yang didirikan dan diselenggarakan atas dasar hasrat ketauhidan, motivasi ibadah, dan semangat dakwah untuk memanifestasikan/mengejawantahkan nilai-nilai Islam, baik nilai ketuhanan maupun nilai kemanusiaan, melalui kegiatan pendidikan sebagaimana tercakup dalam lima program dan praktek pendidikan Islam.<sup>209</sup> Sedangkan Ahmat Tafsir memberikan pengertian bahwa yang dimaksud

---

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> Muhaimin, *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm.6

dengan pendidikan Islam adalah bimbingan yang diberikan seseorang kepada seseorang agar ia berkembang secara maksimal sesuai dengan ajaran Islam.<sup>210</sup>

Hal ini sesuai dengan rumusan pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan bahwa; ”Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta tanggung jawab”<sup>211</sup>

Sistem pengajaran di pondok pesantren merupakan bagian dari stuktur internal pendidikan Islam di Indonesia yang diselenggarakan secara tradisional yang telah menjadikan Islam sebagai cara hidup. Sebagai bagian struktur internal pendidikan Islam Indonesia, terutama dalam fungsinya sebagai institusi pendidikan, di samping sebagai Lembaga dakwah, bimbingan kemasyarakatan, dan bahkan perjuangan. Abdurrohman mengidentifikasi beberapa pola umum pendidikan Islam tradisional sebagai berikut:

1. Adanya hubungan yang akrab antara kyai dan santri
2. Tradisi ketundukan dan kepatuhan seorang santri terhadap kyai
3. Pola hidup sederhana (zuhud)
4. Kemandirian atau indenpendensi

---

<sup>210</sup> Ahmat Tafsir, *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*, Rosdakarya, Bandung, 1994, hlm.8.

<sup>211</sup> Undang-Undang No. 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Media Wacana, Yogyakarta, 2003, hlm.12

5. Berkembangnya iklim dan tradisi tolong-menolong dan suasana persaudaraan
6. Disiplin ketat
7. Berani menderita untuk mencapai tujuan
8. Kehidupan dengan tingkat religiusitas yang tinggi.<sup>212</sup>

Sebagai sebuah lembaga pendidikan Islam tradisional, pondok pesantren mempunyai empat ciri khusus yang menonjol. Mulai dari hanya memberikan pelajaran agama versi kitab-kitab Islam klasik berbahasa Arab, mempunyai teknik pengajaran yang unik yang biasa dikenal dengan metode *sorogan* dan *bandongan* atau *wetonan*, mengedepankan hafalan, serta menggunakan sistem *halaqah*.<sup>213</sup> Namun demikian, di pondok pesantren sistem pengajaran secara prinsip dibagi menjadi dua kelompok pertama klasikal dan kedua non klasikal. Pondok pesantren sebagai lembaga pendidikan tidak hanya mengajarkan ilmu dan pengetahuan, namun mengajarkan keimanan dan ketaqwaan pada Allah Swt melalui rutinitas ibadah dan suasana religius yang mendukung.

1. Sistem klasikal
2. Sisten Non Klasikal

Keberadaan pesantren menjadi lembaga subordinal (tidak resmi) ini berlangsung lama. Negara beberapa kali telah mencoba memberikan intervensi terhadap perkembangan pesantren. Namun diperlukan studi yang konperhensif

---

<sup>212</sup> Abdurahman Mas'ud dkk, *Dinamika Pesantren dan Madrasash*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm.14.

<sup>213</sup> Zamakhsari Dhofier, *Tradisi Pesantren memadu Modernitas Untuk Kemajuan Bangsa*, Pesantren Nawesea PRESS, Jakarta, 2009, hlm.5

lebih lanjut untuk membuat kesimpulan apakah intervensi pemerintah di Pesantren dalam sejarahnya tersebut bermakna positif atau justru merupakan upaya pemerintah untuk mengendalikan Pesantren (Mengingat secara kesejarahan, Pesantren telah berhasil menjadi kekuatan kontrol bagi pemerintah dan negara).

Pada era orde lama, Pemerintah memberikan perhatian kepada Pesantren dengan adanya rumusan Badan Pekerja Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) yang memberikan rekomendasi akan pentingnya menghidupkan pendidikan Keagamaan seperti langgar, surau dan lain-lain. (Hamzah, 2019). Rekomendasi ini yang kemudian menjadi latar belakang lahirnya Departemen Agama yang dimaksudkan untuk mengurus masalah pendidikan keagamaan di Indonesia. Ketika Mr. Suwandi menjadi menteri PP dan K (2 Oktober 1946-27 Juni 1947), dia membentuk Panitia Penyelidik Pengajaran Republik Indonesia yang diketuai oleh Kihajar Dewantara. Panitia ini merekomendasikan mengenai sekolah-sekolah agama, dalam laporannya tanggal 2 Juni 1946 yang berbunyi bahwa "Pengajaran yang bersifat pondok pesantren dan madrasah perlu untuk dipertinggi dan dimodernisasi serta diberikan bantuan biaya dan lain-lain. Eksistensi lembaga pendidikan Islam sebagai komponen pendidikan nasional.

Dalam dinamika perjalanannya sebagai bagian dalam pendidikan keagamaan, pesantren telah secara sah diatur dalam Undang-undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami

dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan memiliki harapan untuk menjadi ahli ilmu agama. Pesantren menjadi sejarah baru sejak adanya pengakuan negara terhadap pesantren yang memang diakui bahwa eksistensinya sudah ada berabad-abad silam, jauh sebelum Indonesia merdeka. Namun berdasarkan fakta di lapangan, kerap terjadinya deskriminasi terhadap pesantren, sekakan-akan pesantren tidak diakui keberadaannya begitupula dengan lulusannya sering diabaikan, pesantren tidak mendapatkan pengakuan secara tegas dalam konteks perundang-undangan dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1950 berlaku sampai sekarang, dimana dalam undang-undang itu dinyatakan bahwa belajar di sekolah-sekolah agama telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar.

Corak otoriterian Orde Baru banyak mengeluarkan peraturan yang berkenaan dengan pendidikan Agama dan Pesantren. Di awal pemerintahan Orde Baru telah melahirkan kebijakan yang merugikan pendidikan Islam dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 1972. Isi Keppres itu menggariskan pembagian tugas dan tanggung jawab terhadap pembinaan pendidikan dan latihan secara menyeluruh kepada tiga lembaga Kementerian yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bertanggung jawab atas penyelenggaraan dan pembinaan pendidikan umum latihan keahlian dan kejuruan. Kementerian Tenaga Kerja bertugas dan bertanggung jawab atas latihan keahlian dan kejuruan bukan pegawai negeri serta Lembaga Administrasi Negara bertugas dan bertanggung jawab atas pendidikan dan latihan khusus pegawai negeri. Kementrian Agama yang sejak kemerdekaan

bertugas membina pendidikan agama (pesantren, madrasah dan sekolah agama) hanya bertugas dan bertanggung jawab untuk menyusun kurikulum pendidikan agama, baik untuk sekolah umum, madrasah maupun perguruan tinggi. Kebijakan yang mengalihkan tanggung jawab pembinaan madrasah dan pondok pesantren menimbulkan kontroversi dan keresahan dikalangan tokoh-tokoh Islam.

Kebijakan itu mendorong kepada upaya pendidikan di bawah satu atap dan berdampak pada sekularisasi pendidikan agama. Pada akhirnya berdasarkan usulan dasar dari tokoh-tokoh Islam melalui Majelis Pertimbangan Pendidikan dan Pengajaran Agama (MP3A) diketuai Imam Zarkasyi disampaikan kepada Menteri Agama kemudian dilanjutkan kepada presiden pada saat sidang Perkembangan Pesantren di Indonesia pada sidang kabinet Kabinet Bidang Kesra 26 Nopember 1974. Keputusannya adalah bahwa Keppres nomor 34 tahun 1972 dan Inpres nomor 15 tahun 1974 tidak dimaksudkan untuk menghilangkan wewenang dan tanggung jawab Menteri Agama untuk mengelola madrasah dan pendidikan agama pada sekolah-sekolah umum. Tindak lanjut dari hasil sidang kabinet dibentuklah sebuah tim yang anggotanya wakil dari Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementrian Dalam Negeri dan lembaga-lembaga terkait untuk merumuskan konsep keputusan Bersama.<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> Nuraeni , “Eksistensi Pesantren dan Analisis Kebijakan Undang-Undang Pesantren”, Al-Hikmah : Jurnal Pendidikan dan Pendidikan Agama Islam, Vol 3, No 1, 2021

Dari problematika tersebut maka muncullah rekognisi terhadap pesantren yang dimana Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah mengesahkan rancangan Undang-Undang (RUU) pesantren menjadi Undang-Undang No 18 Tahun 2019 tentang pesantren, pengesahan tersebut berlangsung ketika rapat paripurna ke-10 pada masa persidangan tahun 2019-2020 tepatnya pada hari selasa tanggal 24 September 2019 lalu. Dalam paparan isi pidato saat paripurna oleh Ketua Komisi VIII (bidang agama dan sosial) menjelaskan beberapa pertimbangan mendasar dari pengusulan RUU pesantren merupakan suatu penghargaan terhadap para sosok guru pendidikan Indonesia bahkan pesantren telah banyak memberikan kontribusi aktif pada masa lampau dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia. Lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren memberikan rekognisi, afirmasi serta fasilitasi yang harus diberikan oleh negara terhadap pesantren di seluruh wilayah Indonesia, kebijakan hukum ini tentu memiliki banyak dampak positif maupun negatif bagian dari konsekuensi logis yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut.<sup>215</sup>

Wacana tentang perlunya Undang-Undang yang mengatur tentang pesantren telah ada sejak sebelum diterbitkannya UU Sisdiknas. Hadirnya UU Sisdiknas yang kemudian diikuti dengan PP Nomor 55 Tahun 2007 juga menempatkan pesantren sebagai bagian dari pendidikan keagamaan Islam jalur pendidikan non-formal. Fakta ini menunjukkan bahwa pengakuan tersebut

---

<sup>215</sup> Nuraeni , “Eksistensi Pesantren dan Analisis Kebijakan Undang-Undang Pesantren”, *Al-Hikmah : Jurnal Pendidikan dan Pendidikan Agama Islam*, Vol 3, No 1, 2021

belum secara utuh mengakui praktik pendidikan pesantren yang dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang.<sup>216</sup>

Pesantren sering dianggap mendapatkan perlakuan diskriminatif dalam politik Indonesia, walaupun pesantren telah banyak memberikan kontribusi positif dalam perkembangan Pendidikan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari penyangga finansial pesantren dan madrasah yaitu wali murid sendiri. Sekalipun pesantren dan madrasah yang kebanyakan berada di bawah Yayasan, akan tetapi itu tidak menandakan bahwa Yayasan tersebut dapat mencukupi seluruh kebutuhan pesantren dan madrasah. Kecilnya dana yang didapatkan ini secara tidak langsung membuat kecilnya kemungkinan madrasah memberikan insentif bagi guru, sarana prasarana, dan juga kualitas mutu Pendidikan di pesantren.

Terdapat dua UU yang dapat dijadikan acuan dalam konteks ini, yaitu UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional dan PP Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan agama dan keagamaan. Namun dari dua UU tersebut belum ada keputusan yang jelas mengenai Pendidikan untuk pesantren. UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem Pendidikan nasional hanya membahas tentang Pendidikan secara formal. Sehingga menyisakan persoalan di mana pesantren dan madrasah yang notabene termasuk ke dalam Pendidikan informal belum dijelaskan secara jelas.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> Arif Maulana Setyawan, "UndangUndang Pesantren: Local Genius Dan Intervensi Negara Terhadap Pesantren", *Jurnal Manageria: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Volume 4, Nomor 1, Mei 2019

<sup>217</sup> Agus Bahar Setiawan dan Sofyan Rofi, Antara Recognisi, Rekonstruksi Dan Kekhawatiran Hilangnya Indigenosity Pondok Pesantren, *Jurnal Evaluasi*, Vol. 4, No. 1, 2020, Hlm. 2

Beberapa peraturan yang menjadi dasar hukum dan legalitas yang sudah bisa dianggap menyentuh persoalan pendidikan Pesantren dan Madrasah, tetapi secara hirarkis masih lemah, karena hanya diatur pada tingkatan Peraturan Menteri atau bahkan masih Keputusan Direktur. Hal ini bisa dilihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan mengatur tentang bagaimana urgensi Pendidikan keagamaan bagi peningkatan generasi umat di Indonesia. Persoalannya, bagaimana eksistensi dari Pesantren dan Madrasah sebagai wadah dan pelaksana pendidikan keagamaan belum tersentuh.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 dijelaskan bahwa pendidikan keagamaan merupakan pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya. Hanya saja, peraturan pemerintah ini belum mengatur bagaimana keberadaan lembaganya sebagai sesuatu yang niscaya dalam menjalankan Pendidikan keagamaan.<sup>218</sup>

Keputusan Presiden Nomor 22 tahun 2015 tentang Hari Santri, Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam, Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2015 tentang Satuan Pendidikan Muadalah pada pondok pesantren, Peraturan

---

<sup>218</sup> Abdullah Muhammad, "Dampak Politik Kebijakan Peraturan Pemerintah Terhadap Eksistensi Pesantren (Kajian Maslahat dan Mafsadat PP Nomor 55 Tahun 2007 ), *Al-Murabbi Jurnal Pendidikan Agama Islam*, Volume 5 Nomor 1 Desember 2019, hlm. 14

Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 tentang Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 5877 Tahun 2014 tentang Pedoman Izin Operasional Pondok Pesantren, Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 5839 Tahun 2014 tentang Pedoman Pendirian Pendidikan Diniyah Formal. Dan ada juga peraturan Menteri untuk menjelaskan lebih lanjut mengenai pasal di UU Nomor 18 Tahun 2019. Contohnya seperti pada pasal 7 mengenai pendirian pesantren sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 6. Hal ini jelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 Tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren. Semua peraturan tersebut merupakan regulasi yang hanya mengatur tentang pendidikan dalam agama Islam. Oleh karena itu, setelah melalui pembahasan yang panjang, akhirnya RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren sebagai landasan dan payung hukum eksistensi bagi lembaga-lembaga Pendidikan pesantren dan madrasah di Indonesia.<sup>219</sup>

Namun, dalam UU Nomor 18 Tahun 2019 belum ada peraturan pelaksanaannya yang bersifat khusus dan konkrit tentang pesantren dan madrasah. Kemudian sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, kebijakan dan kewenangan pengelolaan pemerintah ada yang bersifat sentralistik, dalam arti diberikan kewenangan untuk mengelola atau disentralisasi, termasuk untuk kebijakan di bidang Pendidikan. Sehingga

---

<sup>219</sup> Panut, Giyoto, Dan Yusuf Rohmadi, "Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Terhadap Pengelolaan Pondok Pesantren", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Volume 7, Nomor 02, 2021. hlm. 231-254

terbitlah rancangan peraturan daerah tentang pesantren dan madrasah, dan memahaminya dengan secara lebih spesifik.<sup>220</sup>

Adapun dampak-dampak yang ditimbulkan dari disahkannya Undang-undang Pesantren No. 18 Tahun 2019 ini tentu tidak semua mendapatkan respon yang positif dari lapisan masyarakat secara umum, ada juga yang memberikan respon yang negative berupa kekhawatiran, tantangan bahkan ancaman yang mungkin saja timbul dari lahirnya kebijakan-kebijakan yang ditetapkan di dalam Undang-undang Pesantren tersebut. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dan bermanfaat yang menjadi salah satu pesan kuat disahkannya UU tersebut, yaitu adanya “Keberpihakan Dan Rekognisi Negara Terhadap Pesantren” setidaknya ada lima point penting dalam memahami UU Pesantren sebagai bentuk keberpihakan Negara terhadapnya atau dampak positif yang bisa diambil sebagai berikut: UU No. 18/2019 dilihat dari segi diberikannya pengakuan Negara terhadap pesantren. Ada beberapa peran pesantren yang termaktub dalam undang-undang tersebut dampak positifnya meliputi:<sup>221</sup>

1. Pemberian pengakuan (rekognisi), kemudian afirmasi serta diberikannya fasilitasi berdadarkan kekhasan pesantren.
2. Lulusan pesantren bisa mengakses dan melanjutkan pendidikan ke perguruan tinggi diberbagai jurusan. Hal ini juga dapat memberikan peluang kepada seluruh jenis pesantren yang mempunyai kualitas lebih

---

<sup>220</sup> Badrudin, dkk, “Pesantren Dalam Kebijakan Pendidikan Indonesia”, *Jurnal Lektur Keagamaan*, Vol. 15, No. 1, 2017. hlm. 41-59

<sup>221</sup> Fairuza Nadia Azzahra, Jakarta, “*Dampak Undang-Undang Pesantren Terhadap Sistem Pendidikan Indonesia*” Sebuah Proyeksi, Jakarta, 2020. hlm. 14

baik bagi lulusannya mendapatkan peluang yang sama untuk tetap bisa bersaing dengan lembaga pendidikan formal umumnya baik itu dalam sisi pendidikan maupun ruang lingkup lapangan pekerjaan.

3. Memberikan peran yang cukup besar kepada pesantren dalam membangun aspek dari bidang agama, pendidikan dan pemberdayaan masyarakat.
4. Adanya upaya dalam penguatan kualitas santri, maksudnya adalah penguatan serta pengakuan terhadap tradisi akademik pesantren.
5. Menjaga komitmen kebangsaan. UU N0.18/2019 mencegah penyalahgunaan pesantren untuk indoktrinasi terorisme, pengembangan intoleransi, dan penolakan konsensus kebangsaan atas nama agama.
6. Menjaga independensi, bukan intervensi. UU No. 18/2019 tidak melemahkan watak independen pesantren, tidak boleh mengintervensi pesantren, termasuk manajemen dan tata kelola keuangan pesantren.

Pemerintah melalui UU pesantren akan menerapkan sistem penjaminan mutu terhadap seluruh jenis pesantren yang berkaitan dengan berbagai macam sistem di dalamnya seperti standar pengajaran, pengelolaan dan kurikulum, sehingga ini memberikan peluang untuk seluruh jenis pesantren memiliki kualitas yang lebih baik bagi almuninya dan membuka peluang bagi seluruh lulusannya untuk bisa bersaing dengan lulusan lembaga pendidikan formal

umumnya pada lapangan pekerjaan.<sup>222</sup> Dengan hadirnya UU Pesantren maka memberikan peluang bagi pesantren untuk mendapatkan pendanaan dari pemerintah, menurut UU Anggaran Pendidikan Nasional berjumlah 20% dari jumlah APBN, dengan adanya UU pesantren diharapkan mampu menghapus ketimpangan dana yang diberikan kepada lembaga keagamaan termasuk pesantren. Sumber dana lain selain dari APBN yang menjadi peluang adalah dari pemerintah daerah, melalui APBD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dan ketentuan yang peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu melalui sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan juga yang menjadi peluang dalam sumber pendanaan dari hibah luar negeri yang diatur dalam perpres nomor 82 tentang dana abadi pesantren.

Dalam Bagian kedua pasal enam menyebutkan bahwa pendirian pesantren harus didaftarkan pesantren harus memiliki izin dari Menteri. “Seperti peraturan yang telah ditetapkan Kementerian Agama Nomor 13 Tahun 2018 bahwa badan, institusi, dan organisasi wajib mendaftarkan sebagai badan hukum untuk dapat menerima dana pemerintah. Tidak terkecuali Pesantren. Pesantren yang mengajarkan kurikulum nasional sudah terdaftar”. Kementerian Agama Melalui bidang yang membawahi mengeluarkan izin pendirian dan operasional pesantren, hal ini memunculkan kekhawatiran bagi pondok pesantren yang tidak memiliki izin maka akan dianggap ilegal dan tidak diafirmasi dan

---

<sup>222</sup> Ghofarrozin Abdul & Tutik Nurul Janah, “Menakar Keberpihakan Negara terhadap Pesantren melalui Pengesahan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2019 “,Volume. 10, Nomor. 1, (April 2021)

difasilitasi oleh pemerintah. Fakta sosiologis pesantren tumbuh dan berkembang tanpa didahului izin dari pemerintah dan nampaknya di Indonesia kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan lembaga atau yayasannya masih kurang.

Dalam BAB lima tentang pendanaan pesantren menyebutkan bahwa: “Penyelenggaraan pendanaan Pesantren bersumber dari Masyarakat sedangkan pemerintah hanya membantu penyelenggaraan pendidikan pesantren”, hal ini dikhawatirkan pemerintah akan memberikan porsi yang lebih kecil dalam pendanaan dibandingkan sekolah formal pada umumnya. Karena pemerintah hanya merupakan sumber dana kedua setelah masyarakat.<sup>223</sup>

Pemerintah melalui UU pesantren akan menerapkan sistem penjaminan mutu terhadap seluruh jenis pesantren yang berkaitan dengan standar pengajaran, pengelolaan dan kurikulum, sehingga ini memberikan peluang untuk seluruh jenis pesantren memiliki kualitas yang lebih baik bagi almuninya dan membuka peluang bagi seluruh lulusannya untuk bisa bersaing dengan lulusan lembaga pendidikan formal umumnya pada lapangan pekerjaan. Dengan hadirnya UU Pesantren maka memberikan peluang bagi pesantren untuk mendapatkan pendanaan dari pemerintah, menurut UU Anggaran Pendidikan Nasional berjumlah 20% dari jumlah APBN, dengan adanya UU pesantren diharapkan mampu menghapus ketimpangan dana yang diberikan kepada lembaga keagamaan termasuk pesantren.

---

<sup>223</sup> Nuraeni, Eksistensi Pesantren Dan Analisis Kebijakan Undang-Undang Pesantren, *Jurnal Al-Hikmah*, Vol 3, No 1, 2021. hlm. 1-13

Pesantren dengan kekhasan telah tumbuh dan berkembang di masyarakat dengan fungsinya sebagai lembaga pendidikan, lembaga dakwah dan lembaga pemberdayaan masyarakat, eksistensi pesantren secara historis tidak diragukan lagi, Independensi yang dimiliki pesantren membuat pesantren tetap eksis hingga saat ini. Namun dengan lahirnya UU pesantren yang mengatur tentang berbagai hal yang berkaitan dengan pesantren, memunculkan kekhawatiran bahwa pemerintah terlalu jauh dalam mengintervensi pesantren, hal tersebut akan menjadikan pesantren kehilangan independensinya, kekhasannya dan indigenous nya yang dimiliki pesantren lambat laun akan sirna, hal ini merupakan ancaman bagi dunia pesantren yang selama ini tidak pernah bergantung pada pemerintah. Kekhawatiran mengenai ketergantungan pesantren.

#### **B. Implementasi Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren.**

Pada dasarnya implementasi merupakan penerapan gagasan atau kebijakan dengan arti yang cukup luas. Sedangkan dalam pemahaman yang lebih konkrit Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. Guntur setiawan berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya

serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif. Konsep implementasi semakin berkembang dan semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya para ahli yang memberikan kontribusi pemikiran tentang Implementasi. Menurut Purwanto dan Sulistyastusi, Implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa, implementasi adalah suatu proses atau mekanisme yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren menjadi sejarah baru bentuk rekognisi (pengakuan) negara terhadap pesantren yang eksistensinya sudah ada berabad-abad silam, jauh sebelum Indonesia merdeka. Tidak hanya rekognisi, Undang-undang tersebut juga bagian dari afirmasi dan fasilitasi kepada dunia pondok pesantren (Telaumbanua, 2019).

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren muncul tidak secara tiba-tiba. Wacana tentang perlunya Undang-Undang yang mengatur tentang pesantren telah ada sejak sebelum diterbitkannya UU Sisdiknas. Hadirnya UU Sisdiknas yang kemudian diikuti dengan PP Nomor 55 Tahun 2007 juga menempatkan pesantren sebagai bagian dari pendidikan keagamaan Islam jalur pendidikan nonformal. Fakta ini menunjukkan bahwa pengakuan tersebut belum secara utuh mengakui praktik pendidikan pesantren yang

dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang, dan dari sisi beban belajar sama dengan pendidikan umum jalur pendidikan formal. Pesantren sebagai subkultur, memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Secara historis, keberadaan pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat, terlebih lagi karena bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan umat lainnya (Zayadi, 2019).

Peran pesantren dalam pembangunan bangsa telah melahirkan para ulama-ulama yang ahli dibidang agama dan memiliki ahlakul karimah, sehingga keberadaan pesantren dalam bidang pendidikan bangsa tidak diragukan lagi. Kemandirian di negeri ini, dan juga di bidang lain seperti lembaga dakwah, pemberdayaan masyarakat, dan pendidikan. Agar Pesantren mendapatkan status yang lebih kuat melalui pengesahan Undang-Undang Pesantren, agar pesantren memiliki legitimasi formal dalam bentuk undang-undang, ini adalah pengesahan nasional atas keutamaan pesantren. Pengakuan dan institusi nasional negara ini.

Legalitas pesantren dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tidak memosisikannya sebagai lembaga pendidikan yang harus mendapat persetujuan pemerintah. Pendirian pesantren sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2) menyatakan cukup dengan memberitahu kepala desa atau

mendaftarkan keberadaannya kepada Menteri. Standar ini tidak mengenal persetujuan pesantren.

Peran pesantren dalam pembangunan bangsa telah melahirkan para ulama-ulama yang ahli dibidang agama dan memiliki ahlakul karimah, sehingga keberadaan pesantren dalam bidang pendidikan bangsa tidak diragukan lagi. Kemandirian di negeri ini, dan juga di bidang lain seperti lembaga dakwah, pemberdayaan masyarakat, dan pendidikan. Agar Pesantren mendapatkan status yang lebih kuat melalui pengesahan Undang-Undang Pesantren, agar pesantren memiliki legitimasi formal dalam bentuk undang-undang, ini adalah pengesahan nasional atas keutamaan pesantren. Pengakuan dan institusi nasional negara ini.

Legalitas pesantren dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tidak memosisikannya sebagai lembaga pendidikan yang harus mendapat persetujuan pemerintah. Pendirian pesantren sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2) menyatakan cukup dengan memberitahu kepala desa atau mendaftarkan keberadaannya kepada Menteri. Standar ini tidak mengenal persetujuan pesantren.

Selama pesantren tersebut *rahmatul lil alamin* dan mengabdikan diri untuk mengamalkan ajaran Islam yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, maka keberadaan pesantren tersebut sah dan tidak dapat dipertanyakan oleh siapapun. Realitas ini sesuai dengan semangat konstitusi Indonesia. Pendidikan merupakan hak konstitusional setiap warga negara

Indonesia, baik santri maupun pelajar umum, yang dijamin oleh Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Saat ini pondok pesantren telah menerapkan sistem pendidikan yang terpadu dengan mengolaborasikan pendidikan agama Islam dengan pendidikan modern/ umum, baik ilmu agama sendiri, sains, ilmu sosial, sampai ilmu kejuruan. Dan dari sinilah, awal mula alumni pondok pesantren memiliki kesempatan yang sama dalam bidang pekerjaan seperti halnya para alumni dari pendidikan umum. Jadi, banyak santri yang saat ini tidak hanya mahir dalam ilmu agama Islam, namun juga memiliki kemahiran dari disiplin ilmu umum di atas. Para santri banyak yang berhasil dalam membangun bangsa, ada yang jadi pengusaha, politisi, pengacara, bahkan menjadi presiden.

### **1. Data Pesantren Di Indonesia**

Pertumbuhan dan perkembangan pesantren di Indonesia tidak diragukan lagi, Berdasarkan catatan Kementerian Agama, terdapat total sebanyak belasan juta santri dan mendekati angka tiga puluh ribu pondok pesantren di berbagai wilayah se-Indonesia. Menteri Agama Fachrul Razi mendetailkan, jumlah pesantren hingga tahun 2020, tercatat sebanyak 28.194 pesantren dengan 5 juta Pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam bertujuan menjadikan para santrinya sebagai manusia yang mandiri dan pada satu saat nanti dapat menjadi pemimpin umat menuju keridlaan Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, santri mukim. Jika ditotalkan dengan santri yang bolak-balik rumah ke pondok pesantren dan sebaliknya serta taman-taman pendidikan Al-Qur'an dan

madrasah, maka jumlah santri se-Indonesia mencapai 18 juta orang dan sekira 1,5 juta tenaga pengajar (Wisnubroto, 2020).

Menurut Kementerian Agama (Kemenag), ada 39.043 pondok pesantren di dalam negeri pada Tahun 2022/2023. Berikut Sebaran Pondok Pesantren di 34 Provinsi Indonesia:

- a. Provinsi Aceh : 1.713 unit
- b. Bali : 104 unit
- c. Banten : 6.430 unit
- d. Bengkulu : 90 unit
- e. DI Yogyakarta : 399 unit
- f. DKI Jakarta : 149 unit
- g. Gorontalo : 40 unit
- h. Jambi : 416 unit
- i. Jawa Barat : 12.121 unit
- j. Jawa Tengah : 5.084 unit
- k. Jawa Timur : 6.744 unit
- l. Kalimantan Barat : 315 unit
- m. Kalimantan Selatan : 300 unit
- n. Kalimantan Tengah : 107 unit
- o. Kalimantan Timur : 222 unit
- p. Kepulauan Riau : 118 unit
- q. Lampung : 1.196 unit
- r. Maluku : 29 unit



- s. Maluku Utara : 38 unit
- t. Nusa Tenggara Barat : 886 unit
- u. Nusa Tenggara Timur : 41 unit
- v. Papua : 50 unit
- w. Papua Barat : 23 unit
- x. Riau : 449 unit
- y. Sulawesi Barat : 104 unit
- z. Sulawesi Selatan 394 unit
- aa. Sulawesi Tengah : 134 unit
- bb. Sulawesi Tenggara : 128 unit
- cc. Sulawesi Utara : 31 unit
- dd. Sumatera Barat : 272 unit
- ee. Sumatera Selatan : 543 unit
- ff. Sumatera Utara : 373 unit

## **2. Data Pesantren Yang Mempunyai Izin Operasional di Indonesia**

Satuan Pendidikan Muadalah (SPM) dan Pendidikan Diniyah Formal (PDF) yang memiliki izin operasional semakin banyak. Direktur Pendidikan Diniyah Pondok Pesantren (PD Pontren) Prof Waryono Abdul Ghofur telah menyerahkan 61 Salinan Keputusan Izin Penyelenggaraan SPM dan PDF.

SPM adalah satuan pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan oleh dan berada di lingkungan pesantren dengan mengembangkan kurikulum sesuai kekhasan pesantren dengan basis kitab kuning atau dirasah islamiyah

dengan pola pendidikan muallimin secara berjenjang dan terstruktur yang dapat disetarakan dengan jenjang pendidikan dasar dan menengah di lingkungan Kementerian Agama. Sedangkan PDF adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan oleh dan berada di dalam pesantren secara terstruktur dan berjenjang pada jalur pendidikan formal (*ula, wustha, ulya, dan ma'had aly*).

Pada Tahun 2022 Kementerian Agama Republik Indonesia secara resmi telah mengeluarkan izin operasinal kepada lembaga Pondok Pesantren sehingga mempunyai izin resmi. Berikut daftar 61 lembaga penerima izin operasional pada Tahun 2022, tepatnya pada tanggal 7 September 2022:

#### **Pendidikan Diniyah Formal**

1. Al-Huda Malikussaleh jenjang Wustha (Aceh)
2. Al-Huda Malikussaleh jenjang Ulya (Aceh)
3. Baitul Huda jejang Ulya (Aceh)
4. LPI Markaz Al-Ishlah Al-Aziziyah jenjang Wustha (Aceh)
5. LPI Markaz Al-Ishlah Al-Aziziyah jenjang Ulya (Aceh)
6. Maqamam Mahmuda jenjang Wustha (Aceh)
7. Abinnur Al Islami jenjang Wustha (Sumatera Utara)
8. Sumatera Thawalib Parabek jenjang Ulya (Sumatera Barat)

9. Bustanul Huda jenjang Wustha (Sumatera Barat)
10. Tahfizul Qur'an Al Ghozali Lil Banat jenjang Wustha (Jawa Barat)
11. Tahfizul Qur'an Al Ghozali Lil Banat jenjang Ulya (Jawa Barat)
12. Mamba'ul Ulum jenjang Wustha jenjang Wustha (Jawa Tengah)
13. Mamba'ul Ulum jenjang Wustha jenjang Ulya (Jawa Tengah)
14. Assalafiyah jenjang Wustha (D.I Yogyakarta)
15. Mumtaza jenjang Ulya (Jawa Timur)
16. Salaf Modern Thohir Yasin jenjang Wustha (Nusa Tenggara Barat)
17. Salaf Modern Thohir Yasin jenjang Ulya (Nusa Tenggara Barat)

**Satuan Pendidikan Muadalah**

1. Dayah Al Madinatuddiniyah Babussalam jenjang Wustha (Aceh)
2. Dayah Al Madinatuddiniyah Babussalam jenjang Ulya (Aceh)
3. Babussalam Al-Aziziyah jenjang Wustha (Aceh)
4. Babussalam Al-Aziziyah jenjang Ulya (Aceh)
5. Istiqamatuddin Serambi Aceh jenjang Wustha (Aceh)
6. Istiqamatuddin Serambi Aceh jenjang Ulya (Aceh)
7. Nurul Islam jenjang Wustha (Aceh)

8. Nurul Islam jenjang Ulya (Aceh)
9. Nahdhatul Ulum jenjang Ulya (Aceh)
10. Futuhul Mu'arif Al-Aziziyah jenjang Ulya (Aceh)
11. Anwarul Munawwarah jenjang Wustha (Aceh)
12. Anwarul Munawwarah jenjang Ulya (Aceh)
13. LPI Raudhatul Munawwarah jenjang Wustha (Aceh)
14. Buket Eqra' al Haramen jenjang Ulya (Aceh)
15. Al Abraar jenjang Wustha (Sumatera Utara)
16. Al Abraar jenjang Ulya (Sumatera Utara)
17. Baburrohman jenjang Wustha (Sumatera Utara)
18. Imam Dzahabi jenjang Wustha (Riau)
19. Imam Dzahabi jenjang Ulya (Riau)
20. Integritas Qur'ani jenjang Wustha (Jawa Barat)
21. Integritas Qur'ani jenjang Ulya (Jawa Barat)
22. Darussalam jenjang Wustha (Jawa Barat)
23. Darussalam jenjang Ulya (Jawa Barat)
24. Al-Muqoddas jenjang Wustha (Jawa Barat)

25. Az-Zikra jenjang Ulya (Jawa Barat)
26. Bayt al-Hanan jenjang Wustha (Jawa Barat)
27. Bayt al-Hanan jenjang Ulya (Jawa Barat)
28. Al Itqon jenjang Ulya (Jawa Tengah)
29. Salaf Tawang Sari jenjang Wustha (Jawa Tengah)
30. Muhadloroh Ma'hadul Ilmi Asy-Syar'i jenjang Wustha (Jawa Tengah)
31. Muhadloroh Ma'hadul Ilmi Asy-Syar'i jenjang Ulya (Jawa Tengah)
32. 'Aisyiyah Islamic Boarding School jenjang Wustha (Jawa Timur)
33. 'Aisyiyah Islamic Boarding School jenjang Ulya (Jawa Timur)
34. Darussalam jenjang Wustha (Jawa Timur)
35. Karangasem jenjang Ulya (Jawa Timur)
36. Ma'had Attarbiyyah Al Islami Nuur Al Anwar jenjang Wustha (Jawa Timur)
37. Ma'had Attarbiyyah Al Islami Nuur Al Anwar jenjang Ulya (Jawa Timur)
38. Salafiyah jenjang Wustha (Jawa Timur)
39. At-Thamimy jenjang Wustha (Nusa Tenggara Barat)
40. Nurul Bayan jenjang Wustha (Nusa Tenggara Barat)

41. Nur El Haq jenjang Wustha (Sulawesi Selatan)

42. Nur El Haq jenjang Ulya (Sulawesi Selatan)

43. Al-Istiqamah jenjang Wustha (Sulawesi Tengah)

44. Al-Istiqamah jenjang Ulya (Sulawesi Tengah)

### **3. Data Pondok Pesantren di Kalimantan Selatan**

Sebagai daerah yang mayoritas penduduknya beragama Islam, Kalimantan Selatan punya banyak pondok pesantren yang terdapat di hampir 13 kota/kabupaten. Pondok pesantren baik yang tradisional maupun modern tersebut juga menjadi tempat belajar generasi muda muslim dari provinsi tetangga bahkan ada dari luar pulau, Berikut beberapa pondok pesantren yang ada di Bumi Lambung Mangkurat:

1. Al Istiqomah

Jalan Pekapuran Raya, Banjarmasin.

2. Al Falah Putra & Putri

Landasan Ulin, Banjarbaru

3. Walisongo

Guntung Manggis, Banjarbaru

4. Hidayatullah

Sungai Rancah, Palam, Banjarbaru

5. Darul Ilmi

Lianganggang, Banjarbaru

6. Yasin

Guntung Manggis, Banjarbaru

7. Manba'ul Ulum

Jalan Mahligai, Km7, Banjar

8. Raudatul Yatama

Jalan A Yatama Km 10, Banjar

9. Al Mursyidul Amin

Gambut, Banjar

11. An-Najah Putri

Jalan Cindai Alus, Banjar

12. Darul Hijrah Putra

Cindai Alus, Banjar



14. Darul Hijrah Putri

Jalan Batung, Cindai Alus, Banjar

15. Darussalam

Martapura, Banjar

16. An-Najah Putra

Pulau Sari, Tanahlaut

17. Babus Salam

Asam Asam, Tanahlaut

18. Rasyidiah Khalidiah (Rakha)

Pamangkih, Hulu Sungai Tengah.

Untuk lebih jelasnya data pesantren yang ada di Kalimantan Selatan dapat dilihat pada table berikut:



**Tabel 3. 1**  
**Data Pondok Pesantren di Kalimantan Selatan**

<b>No.</b>	<b>Nama Pondok</b>	<b>Jenis Pesantren</b>	<b>Kabupaten/Kota</b>
1.	Babussalam	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
2.	Ibnu Said	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
3.	Darul Amin	Khalafiyah	Hulu Sungai Selatan
4.	Al Baladul Amin	Khalafiyah	Hulu Sungai Selatan
5.	Darul Ulum	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
6.	Minhajul Abidin	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
7.	Raudhatul Ulum	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
8.	Abdul Karim	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
9.	Ibnu Umar	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
10.	Tarbiyatul Furqan	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
11.	Al Azhar	Khalafiyah	Hulu Sungai Selatan
12.	Ahmad Sani	Khalafiyah	Hulu Sungai Selatan
13.	TQ. Addahlaniyah	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
14.	Ibnu Masud Puteri	Khalafiyah	Hulu Sungai Selatan
15.	Al Irsyad	Khalafiyah	Hulu Sungai Selatan
16.	Datuk Ahmad	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
17.	Dalam Pagar	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
18.	Al Muraydah	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
19.	PIP Habirau	Khalafiyah	Hulu Sungai Selatan
20.	Al Ikhlas	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan
21.	Ibnu Mas'ud Putera	Khalafiyah	Hulu Sungai Selatan
22.	Raudhatul Amin	Salafiyah	Hulu Sungai Selatan

23.	Al Falah Putera	Khalafiyah	Banjarbaru
24.	Al Falah Puteri	Kombinasi	Banjarbaru
25.	Darul Ilmi	Kombinasi	Banjarbaru
26.	Nurul Ma`ad	Kombinasi	Banjarbaru
27.	Misbahul Munir	Kombinasi	Banjarbaru
28.	Nurul Hikmah	Kombinasi	Banjarbaru
29.	Yasin	Khalafiyah	Banjarbaru
30.	Miftahul Falah	Khalafiyah	Banjarbaru
31.	Miftahul Khairiyah	Kombinasi	Banjarbaru
32.	Waratsatul Fuqaha	Kombinasi	Banjarbaru
33.	Walisongo	Kombinasi	Banjarbaru
34.	Sullamul Khairiyah	Salafiyah	Banjarbaru
35.	Al Fikrah Citra Madinatul Ilmi	Salafiyah	Banjarbaru
36.	Al Manshorah	Khalafiyah	Banjarbaru
37.	Yasin Wajar Didas	Salafiyah	Banjarbaru
38.	Miftahul Ulum	Salafiyah	Tabalong
39.	Al Ihsan	Salafiyah	Tabalong
40.	Habiburrahman	Salafiyah	Tabalong
41.	Ad Durul Farida	Salafiyah	Tabalong
42.	Ushuluddin	Salafiyah	Tabalong
43.	TP. Al Islam	Kombinasi	Tabalong
44.	Nurul Iman	Salafiyah	Tabalong
45.	Hidayatullah	Salafiyah	Tabalong
46.	Al Hidayah	Salafiyah	Tabalong
47.	Al Madaniyah	Kombinasi	Tabalong

48.	Nurul Musthofa	Kombinasi	Tabalong
49.	Al Anshar	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
50.	Al Hikmah	Kombinasi	Hulu Sungai Tengah
51.	Al Walady	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
52.	An Nawawiyah	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
53.	Ar Raudhah	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
54.	Ath Thahiriyah Ja'fariyah	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
55.	Darul Inabah	Khalafiyah	Hulu Sungai Tengah
56.	Darul Istiqamah	Khalafiyah	Hulu Sungai Tengah
57.	Hayatul ulum	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
58.	Hidayatul Amin	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
59.	Hifdul Amin	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
60.	Ibnul Amin	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
61.	Ibnul Amin Puteri (Dzuriat KH. Mahfuz Amin)	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
62.	Imaaduddin	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
63.	Minhajul Abidin	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
64.	Nurul Islam	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
65.	Nurul Muhibbin	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
66.	Nurul Muhibbin	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
67.	Nurul Mukarramah	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
68.	Rahmatul Ummah	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
69.	Raudhatul Muhibbin	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
70.	Subulussalam	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah

71.	Tahfizul Qur'an Assunnah	Salafiyah	Hulu Sungai Tengah
72.	Al Barkah	Salafiyah	Balangan
73.	Al Hasaniyah	Salafiyah	Balangan
74.	Darussalam	Salafiyah	Balangan
75.	Faturrahman	Salafiyah	Balangan
76.	Ikhwanul Amin	Salafiyah	Balangan
77.	Ikwanul Muslimin	Salafiyah	Balangan
78.	Nurul Amin	Salafiyah	Balangan
79.	Nurul Muhibbin	Salafiyah	Balangan
80.	Riyadhul Muhibbin	Salafiyah	Balangan
81.	Darussalam	Salafiyah	Banjar
82.	Muro'atussibyan	Salafiyah	Banjar
83.	Syekh Muhammad Arsyad Albanjari	Salafiyah	Banjar
84.	Ushuluddin	Salafiyah	Banjar
85.	Hidayatul Muta'allimin	Salafiyah	Banjar
86.	Hidayatutthalibin	Salafiyah	Banjar
87.	Sullamut Taufiq	Salafiyah	Banjar
88.	Nurul Hidayah	Salafiyah	Banjar
89.	Al-Mursyidul Amin	Salafiyah	Banjar
90.	Darul Falah	Salafiyah	Banjar
91.	Ahsanul Insan	Salafiyah	Banjar
92.	Syaichona Moh. Cholil	Salafiyah	Banjar

93.	Nurutthoyyibah Al Mubarak	Salafiyah	Banjar
94.	Ishlahul Aulad	Salafiyah	Banjar
95.	Inayatul Marzuki	Salafiyah	Banjar
96.	An Najah	Salafiyah	Banjar
97.	Takhashsush Diniyah	Salafiyah	Banjar
98.	Asshirotol Mustaqim	Salafiyah	Banjar
99.	Sirajul Huda	Salafiyah	Banjar
100.	Raudlatul Athfal Al – Ihsaniyah	Salafiyah	Banjar
101.	Nurul Ihsan	Salafiyah	Banjar
102.	Raudhatul Ulum	Salafiyah	Banjar
103.	Darul Falah	Salafiyah	Banjar
104.	Mura`atussibyan	Salafiyah	Banjar
105.	Sullamul Ulum	Salafiyah	Banjar
106.	Darutta'lim	Salafiyah	Banjar
107.	Miftahul Khair	Salafiyah	Banjar
108.	Al Ihsany	Salafiyah	Banjar
109.	Al Muhajirin	Salafiyah	Banjar
110.	Γanatutthalibin	Salafiyah	Banjar
111.	Miftahul Khair	Salafiyah	Banjar
112.	Nurul Hidayah	Salafiyah	Banjar
113.	Miftahul Ulum	Salafiyah	Banjar
114.	Tarbiyatus Syibyan	Salafiyah	Banjar
115.	Darul Hijrah Putra	Khalafiyah	Banjar

116.	Manbaul Ulum	Khalafiyah	Banjar
117.	Modern An-Najah Cindai Alus Putri	Khalafiyah	Banjar
118.	Darul Hijrah Putri	Khalafiyah	Banjar
119.	Arriyadh	Khalafiyah	Banjar
120.	Da'wah Islamiyah	Khalafiyah (Ashriyah)	Batola
121.	Ni'matul Aziz	Khalafiyah (Ashriyah)	Batola
122.	Hidayatuthalibin	Salafiyah	Batola
123.	TMI Al Mujahidin	Khalafiyah (Ashriyah)	Batola
124.	Hidayatullah	Khalafiyah (Ashriyah)	Batola
125.	Asasussalam	Khalafiyah (Ashriyah)	Batola
126.	Nurussalam	Salafiyah	Batola
127.	Al Amin	Salafiyah	Batola
128.	Sullamul Ulum	Khalafiyah (Ashriyah)	Batola
129.	Tarbiyatul Furqan	Salafiyah	Batola
130.	Atthahoriyah	Khalafiyah (Ashriyah)	Batola
131.	Ar-Rahmah	Salafiyah	Batola
132.	Al-Munawwir	Salafiyah	Batola
133.	Nurul Hidayah	Salafiyah	Batola
134.	Al-Kautsar	Salafiyah	Batola
135.	Ibnul Ghaitis	Salafiyah	Batola

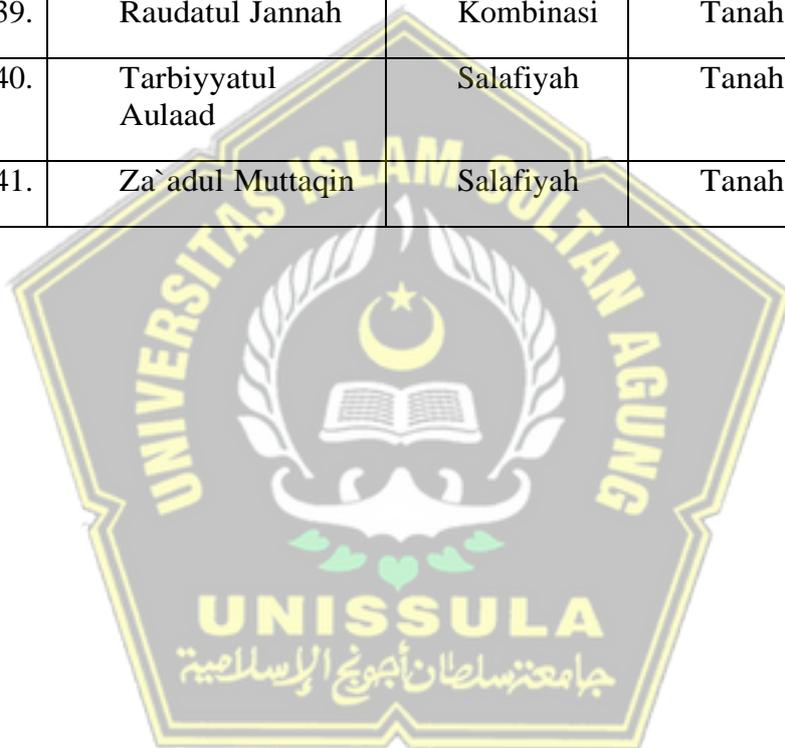
136.	Nahdatul Ulama Istiqamah	Salafiyah	Batola
137.	Bustanul Ilmi	Salafiyah	Batola
138.	Yanabi	Kombinasi	Banjarmasin
139.	Al Istiqamah	Khalafiyah	Banjarmasin
140.	Nurul Jannah	Salafiyah	Banjarmasin
141.	Abnaul Amin	Salafiyah	Banjarmasin
142.	Al Hikmah	Salafiyah	Banjarmasin
143.	Al Aminiah	Salafiyah	Banjarmasin
144.	Shiratut Thalibin	Salafiyah	Banjarmasin
145.	Tarbiyatul Islamiyah	Salafiyah	Banjarmasin
146.	Al Furqan	Kombinasi	Banjarmasin
147.	Darul Hikmah	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
148.	Norussalam	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
149.	Syifaul Ulub	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
150.	Nurul Falah	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
151.	Hidayatussibyan	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
152.	Raudhatul Amin	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
153.	Ar Raudah	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
154.	Nurul Muttaqin	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
155.	Darussalam	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
156.	Raudatul Muta'allimin	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
157.	Al Abadiyah	Salafiyah	Hulu Sungai Utara
158.	Shalatiyah	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
159.	Irsyadul Ibad	Khalafiah	Hulu Sungai Utara

160.	Nurul Hikmah	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
161.	Darul Aman	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
162.	Al Hidayah	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
163.	Nurul Amin Muhammadiyah	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
164.	Mathlaul Anwar	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
165.	Darul Anwar	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
166.	Al Muslimun	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
167.	Darul Ulum	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
168.	Rasyidiyah Khalidiyah	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
169.	Nurul Fajeri	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
170.	Nurul Haq	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
171.	Miftahul Ulum	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
172.	Raudhatut Thalibin	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
173.	Asy Syafi'iyah	Khalafiah	Hulu Sungai Utara
174.	Izzul Hasan	Kombinasi	Tapin
175.	Darul Muhibbien	Kombinasi	Tapin
176.	Muthi'ul Huda	Khalifiah	Tapin
177.	Assunniah	Khalafiah	Tapin
178.	Subulussalam	Salafiah	Tapin
179.	Siti Khadijah	Khalafiah	Tapin
180.	Ummu Salamah	Salafiah	Tapin
181.	Ibnussalam	Salafiah	Tapin
182.	Riyadussalam	Salafiah	Tapin
183.	Al Hidayah	Salafiah	Tapin

184.	Miftahussalam	Salafiah	Tapin
185.	Nurul Hidayah	Salafiah	Tapin
186.	Nurul Jannah	Salafiah	Tapin
187.	Tarbiyatuddiniyah	Salafiah	Tapin
188.	Datu Aling	Khalafiah	Tapin
189.	Nurun Nahdalatain	Salafiyah	Kotabaru
190.	Raudatul Jannah	Kombinasi	Kotabaru
191.	Jihadut Tholibin	Salafiyah	Kotabaru
192.	Nurul Iman	Khalafiyah	Kotabaru
193.	Darul Ulum	Kombinasi	Kotabaru
194.	Al-Muslimun	Khalafiah	Kotabaru
195.	Raudatul Jannah	Kombinasi	Kotabaru
196.	Riyadhus Sholihin	Kombinasi	Kotabaru
197.	Sabilussalam	Khalafiyah	Kotabaru
198.	Fathul Ulum	Khalafiyah	Kotabaru
199.	Miftahussalam	Khalafiyah	Kotabaru
200.	Miftahul Khair	Kombinasi	Kotabaru
201.	Darul Ma`rif	Khalafiyah	Kotabaru
202.	Khoirul Huda	Kombinasi	Kotabaru
203.	Raudlotul Nahdliyin	Kombinasi	Kotabaru
204.	Al-Manhaj At-Ta`lim	Khalafiyah	Kotabaru
205.	Miftahul Ulum	Khalafiyah	Tanah Laut
206.	Asy Syafi`iyah	Salafiyah	Tanah Laut
207.	Babussalam	Salafiyah	Tanah Laut

208.	Nurul Hijrah	Kombinasi	Tanah Laut
209.	Asy Syuhada	Salafiyah	Tanah Laut
210.	Addawatuttammah	Salafiyah	Tanah Laut
211.	Al Mubarak	Salafiyah	Tanah Laut
212.	Al Fatah	Khalafiyah	Tanah Laut
213.	Nur'ihyaddin	Khalafiyah	Tanah Laut
214.	Al Muttaqin	Salafiyah	Tanah Laut
215.	Al Mujahiddin	Khalafiyah	Tanah Laut
216.	Salafiyah	Salafiyah	Tanah Laut
217.	Ubudiyah	Khalafiyah	Tanah Laut
218.	Darussalim	Salafiyah	Tanah Laut
219.	Darussalam	Salafiyah	Tanah Laut
220.	Minhajussalam	Salafiyah	Tanah Laut
221.	Al Kautsar	Khalafiyah	Tanah Laut
222.	Ushuluddin Durrahman	Khalafiyah	Tanah Laut
223.	Nurul Islam	Salafiyah	Tanah Laut
224.	Darul Huda	Khalafiyah	Tanah Laut
225.	Miftahul Ulum	Khalafiyah	Tanah Laut
226.	Al Hasyimiyah	Salafiyah	Tanah Laut
227.	Darussana	Khalafiyah	Tanah Laut
228.	Asy-Syafi`iyah	Salafiyah	Tanah Bumbu
229.	Al-Istiqamah	Khalafiyah	Tanah Bumbu
230.	Al-Kautsar	Khalafiyah	Tanah Bumbu
231.	Asmaul Husna	Khalafiyah	Tanah Bumbu
232.	Darul Ma`rifah	Salafiyah	Tanah Bumbu

233.	Darul Falah	Khalafiyah	Tanah Bumbu
234.	Datuk Kelampayan	Salafiyah	Tanah Bumbu
235.	Darul Hadid	Salafiyah	Tanah Bumbu
236.	Hidayatullah	Khalafiyah	Tanah Bumbu
237.	Miftahul Ulum	Kombinasi	Tanah Bumbu
238.	Nurul Wathan	Kombinasi	Tanah Bumbu
239.	Raudatul Jannah	Kombinasi	Tanah Bumbu
240.	Tarbiyyatul Aulaad	Salafiyah	Tanah Bumbu
241.	Za' adul Muttaqin	Salafiyah	Tanah Bumbu



**Tabel 3.2**  
**Jumlah Pondok Pesantren dan Santri di Kalimantan Selatan**

No	Kota/Kabupaten	Lembaga			Santri		
		Kitab Kuning	Kitab Kuning, Pendidikan Formal	Total	L	P	Total
1.	Tanah Laut	7	23	30	4.159	3.813	7.972
2.	Kotabaru	8	13	21	737	396	1.133
3.	Banjar	4	37	41	7.998	6.881	14.679
4.	Barito Kuala	2	18	20	1.508	1.080	2.588
5.	Tapin	7	11	18	1.890	1.796	3.686
6.	Hulu Sungai Selatan	7	19	26	3.547	2.823	6.370
7.	Hulu Sungai Tengah	8	24	32	4.264	3.262	7.526
8.	Hulu Sungai Utara	3	23	26	6.221	4.592	10.813
9.	Tabalong	7	8	15	990	957	1.947
10.	Tanah Bumbu	13	18	31	1.526	1.398	2.924
11.	Balangan	6	6	12	648	455	1.105
12.	Kota Banjarmasin	4	9	13	3.116	2.449	5.565
13.	Kota Banjarbaru	19	14	33	4.507	4.208	8.715
	<b>JUMLAH</b>	<b>95</b>	<b>223</b>	<b>318</b>	<b>41.111</b>	<b>33.910</b>	<b>75.021</b>

Dengan melihat nama-nama Pondok Pesantren dalam daftar table di atas, dapat disimpulkan, semua pondok pesantren yang ada pada table di atas, sudah terdaftar di Kemenag dan sudah mempunyai izin operasi, apabila masih ada nama-nama pondok pesantren di Kalimantan Selatan yang berdiri dan berkembang di Masyarakat tidak ada dalam daftar di atas, pesantren tersebut dapat dipastikan belum terdaftar di Kemenag, tetapi sudah mendapatkan izin dari pejabat domisili setempat.

### C. Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren Saat Ini Belum Berbasis Keadilan

Hukum dan sanksi dapat diibaratkan dua sisi uang yang satu saling melengkapi. Hukum tanpa sanksi sangat sulit melakukan penegakan hukum, bahkan dapat dikatakan bahwa norma sosial tanpa sanksi hanyalah moral, bukan hukum, sebaliknya sanksi tanpa hukum dalam arti kaidah akan terjadi kesewenang-wenangan penguasa. Sanksi selalu terkait dengan norma hukum atau kaidah hukum dengan norma-norma lainnya, misalnya norma kesusilaan, norma agama atau kepercayaan, norma sopan santun. Dengan sanksilah maka dapat dibedakan antara norma hukum dengan norma lainnya.<sup>224</sup>

Regulasi baru yang mengatur mengenai pesantren saat ini belum berkeadilan sehingga timbul kekhawatiran maupun tantangan dari lahirnya kebijakan yang ditetapkan di dalam Undang-undang Pesantren. Pasal 6 huruf d Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, yang mengatur tentang pendirian lembaga Pesantren menyebutkan bahwa dalam proses pendirian pesantren harus didaftarkan terlebih dahulu, pesantren harus memiliki izin dari Menteri. “Seperti peraturan yang telah ditetapkan Kementerian Agama Nomor 13 Tahun 2018 bahwa badan, institusi, dan organisasi wajib mendaftarkan sebagai badan hukum untuk dapat menerima dana pemerintah. Tidak terkecuali Pesantren. Pesantren yang mengajarkan kurikulum nasional sudah terdaftar.” Kementerian Agama melalui bidang yang membawahi mengeluarkan izin pendirian dan oprasional pesantren, hal ini

---

<sup>224</sup> Enik Isnaini, Penanggulangan Tindak Pidana Pornografi Dalammedia Internet, *Jurnal Independent*, Vol. 2, No. 2, hlm. 24-32

memunculkan kekhawatiran bagi pondok pesantren yang tidak memiliki izin maka akan dianggap ilegal dan tidak diafirmasi dan difasilitasi oleh pemerintah. Fakta sosiologis pesantren tumbuh dan berkembang tanpa didahului izin dari pemerintah dan nampaknya di Indonesia kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan lembaga atau yayasannya masih kurang.<sup>225</sup>

Dalam BAB 5 tentang pendanaan pesantren menyebutkan bahwa: “Penyelenggaran pendanaan Pesantren bersumber dari Masyarakat sedangkan pemerintah hanya membantu penyelenggaraan pendidikan pesantren”, hal ini dikhawatirkan pemerintah akan memberikan porsi yang lebih kecil dalam pendanaan dibandingkan sekolah formal pada umumnya. Karena pemerintah hanya merupakan sumber dana kedua setelah masyarakat. Kebanyakan berdirinya pesantren merupakan hasil swadaya yang didirikan oleh masyarakat atau kyai yang mau mendirikan pesantren tersebut. Berbicara tentang pendanaan, bahwasannya keinginan lembaga pendidikan agama seperti pesantren ini didesentralisasikan dibawah satu atap dengan dinas pendidikan di daerah dengan harapan tidak lagi termarginalkan terutama dala hal pembiayaan karena akan masuk ke dalam APBD, akan tetapi di sisi lain tetap di bawah atapnya departemen agama dengan didekonsentrasikan ke kantor departemen agama wilayah setempat dengan harapan yang sama. Tetapi sayangnya hingga saat ini tidak adanya kesamaan visi dalam pengelolaan lembaga pendidikan islam salah satunya pesantren, karena dinas pendidikan Provinsi,

---

<sup>225</sup> Hasan Abul Al Asyari, “Tantangan Sistem Pendidikan Pesantren Di Era Modern”, *Risalatuna: Journal Of Pesantren Studies*, Volume 2, Number 1, January 2022. hlm. 14-28

Kabupaten/Kota menganggap bahwa hal ini bukanlah tanggung jawab mereka maka tidak perlu anggaran secara khusus. Sedangkan Departemen Agama yang merupakan payung utama mengakui masalah pembiayaan mereka sangatlah terbatas, apalagi jarang terjadi komunikasi antara Departemen Agama dengan Pemerintah Daerah, hal itu akan terjadi paling-paling ketika ada moment meminta sekedar bantuan, hal itupun tidak terdapat secara khusus masuk ke dalam APBD.

Bahkan argument lain mengatakan bahwa ketika sekolah-sekolah formal mendapatkan kepedulian dari pemerintah berbentuk perhatian dengan memebrikan dana bantuan seperti APBD, APBN dan juga dana BOS hal ini memang mengisyaratkan sebuah manfaat yang bisa di akses oleh pihak pesantren, akan tetapi tidak menutup kemungkinan bahwasannya akan menjadi kendala untuk ke depannya dalam implementasi UU pesantren ini, karena ditakutkan akan menghilangkan khas karakter tersendiri pesantren tersebut karena mau tidak mau ketika adanya dana BOS maka khawatirnya pesantren harus melakukan dan mengikuti standar dan sistem tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebagaimana dalam ruang lingkup sekolah umum, sementara fakta yang terjadi bahwa pesantren telah dianggap oleh sebagian kalangan ialah merupakan suatu warisan budaya yang sangat kental dan mengakar di masyarakat dengan ciri khas tertentu dan menjadi membeda dengan sekolah pada umumnya.<sup>226</sup>

---

<sup>226</sup> Hasbullah, M, *Kebijakan Pendidikan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 45

Tantangan pesantren ke depannya juga bisa terjadi dalam hal pendanaan yaitu adanya “Dana Abadi” pesantren yang dimana dalam hal pengelolaan dan pertanggungjawaban dana abadi tersebut secara akuntabel, ini mengingatkan pada keberpihakan biaya anggaran Negara yang masih sangat minim maka dengan hadirnya dana abadi pesantren ini dan juga sumber pendanaan lainnya dalam penyelenggaraan pesantren diharapkan mampu memanfaatkan dan menggunakan dana tersebut secara transparan dan akuntabel oleh pihak pesantren, kekhawatiran inipun telah disampaikan oleh beberapa kalangan di media tentang alokasi dana pesantren tersebut terutama jika dana tersebut diberikan kepada pesantren yang memiliki paham anti pada NKRI.

Undang-Undang Pesantren tidak memperhitungkan keberagaman pesantren di Indonesia. Mengingat keberagaman pesantren, penting bagi pemerintah untuk tidak memasukkan mereka ke dalam kebijakan yang bersifat satu kebijakan untuk semua, karena bisa saja akan menghilangkan otonomi mereka dan karakter keagamaan mereka, serta ciri khas yang khusus dan inovatif. Selain itu Undang-Undang Pesantren memberikan insentif finansial namun harus mengorbankan kewenangan pesantren itu sendiri. Terutama para Kyai yang telah menyuarakan kekhawatiran mereka, karena peran mereka penting dalam pengembangan pesantren. Dengan UU Pesantren yang baru, Kyai akan harus memberikan sebagian kewenangan mereka kepada pemerintah. Dapat diprediksi bahwa kebanyakan Kyai akan mematuhi UU yang baru guna menerima dana pemerintah. Dengan itu, tradisi pesantren yang sangat berakar pada kebudayaan lokal dan sangat mengikuti kewenangan Kyai

kemungkinan besar akan menjalani transformasi yang sangat signifikan dan mengikuti sistem dari atasan.<sup>227</sup>

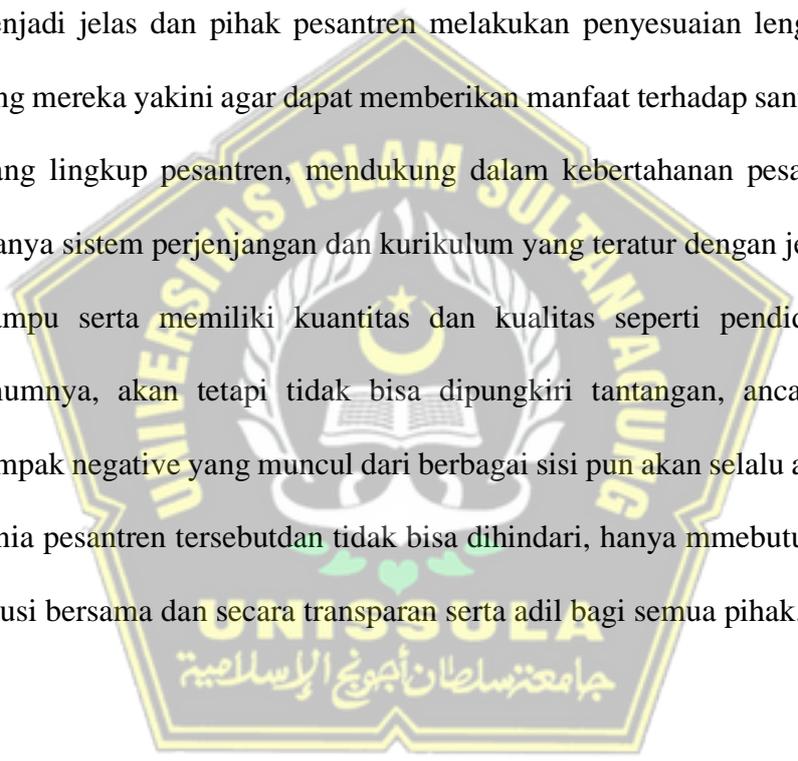
Saat ini Pesantren juga dilanda dinamika dan tantangan-tantangan global seiring berkembangnya zaman dengan begitu pesat, ditengah huru-hara modernisasi tentang sistem pendidikan nasional, pesantren bahkan mampu bertahan dan melahirkan inovasi-inovasi baru tentang sistem pendidikan islam, ditengah deskrimintif yang dialami pertumbuhan pesantren malah semakin pesat masyarakat dengan era modern sebagian mempercayakan pesantren sebagai wadah untuk membentengi anaknya, disamping beberapa kasus yang terjadi dalam ruang lingkup pesantren akhir-akhir ini. Adapun Transformasi terhadap pesantren yang terjadi ini dilakukan oleh pemerintah karena terdapat dua pertimbangan : pertama, pesantren dianggap sebagai suatu lembaga tradisional yang mengalami keterbelakangan serta kurang partisipatif, akan tetapi memiliki potensi yang cukup besar dalam hal memobilisasi sumber daya lokal, sumber tenaga kerja potensial dan juga sumber dukungan politik atau bahkan lebih dari itu pesantren bisa saja menjadi lembaga kekuatan tandingan yang potensial. Kemudian yang kedua, pesantren bahkan dapat menjadi instrument untuk dapat mencapai tujuan pembangunan dan bisa menjadi instrument dalam menciptakan dan melestarikan suatu kekuasaan politik.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Khairani Miftahul, Hapzi Ali, Kemas Imron Rosadi, “Analisis Perumusan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Sebagai Produk Politik Dan Kebijakan Pendidikan Islam, “ *Jurnal Manajemen Terapan*, Volume 3, No. 1, September 2021. hlm. 143-158

<sup>228</sup> Mustofa Idam “Formulasi Pendidikan Pesantren Dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren (Tinjauan Kebijakan Pendidikan)”, *Intizam: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Volume 4, Nomor 1, Oktober 2020. hlm. 65-79

Pesantren yang saat ini mengalami tantangan global, kemudian isu pro kontra yang terjadi akibat lahirnya UU Pesantren yang belum terselesaikan dan masih saja menjadi perdebatan, tentu itu semua tidak terlepas dari beberapa unsur-unsur politik, hukum, agama, dll dan juga adanya masukan kepentingan-kepentingan kelompok tertentu. Oleh karena itulah penulis pahami bahwa sebenarnya lahirnya UU Pesantren untuk memperbaiki beberapa sistem agar menjadi jelas dan pihak pesantren melakukan penyesuaian langkah-langkah yang mereka yakini agar dapat memberikan manfaat terhadap santri dan semua ruang lingkup pesantren, mendukung dalam kebertahanan pesantren seperti adanya sistem perjenjangan dan kurikulum yang teratur dengan jelas, dan juga mampu serta memiliki kuantitas dan kualitas seperti pendidikan formal umumnya, akan tetapi tidak bisa dipungkiri tantangan, ancaman bahkan dampak negative yang muncul dari berbagai sisi pun akan selalu ada mengenai dunia pesantren tersebut dan tidak bisa dihindari, hanya mmebutuhkan sebuah solusi bersama dan secara transparan serta adil bagi semua pihak.



## BAB IV

### KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PERIJINAN PENDIRIAN PESANTREN SAAT INI

#### A. Kelemahan Substansi Hukum

Pada awal Perkembangan pesantren adalah sebuah lembaga pendidikan penyiaran agama Islam, walaupun dalam perjalanannya mengalami perubahan definisi karena berbagai factor yang mempengaruhinya.<sup>229</sup>

Selanjutnya pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam indigenous atau asli Indonesia karena lembaga yang mirip sebenarnya sudah ada pada masa kekuasaan Hindhu-Budha, sedangkan Islam melanjutkannya, mengembangkannya dan mengislamkannya.<sup>230</sup> Pesantren sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka dan terus berkembang hingga saat ini.

Untuk mempertahankan eksistensinya Pesantren selalu bersikap mandiri tidak bergantung pada subsidi pemerintah, dalam mempertahankan keberlangsungannya, kebutuhan hidupnya, serta penyelenggaraan pendidikannya pesantren sepenuhnya melibatkan potensi dan partipasi masyarakat. Peran serta masyarakat dalam eksistensi pesantren disebabkan dari figur sentral kiyai yang memiliki karisma sebagai pemimpin di pesantren maupun dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>231</sup>

---

<sup>229</sup> Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, *Pergulatan Dunia Pesantren Membangun Dari Bawah*, ed. M Dawam Rahrjo (Jakarta: Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, 1985). hlm.vii

<sup>230</sup> Faisal Ismail, *Paradigma Pendidikan Islam I*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2017). hlm. 80

<sup>231</sup> Faisal Ismail, *Paradigma Pendidikan Islam Op Cit.*, hlm.79-80

Pada Era reformasi ini dunia pendidikan Islam termasuk pesantren mengalami perubahan, dalam era otonomi daerah memiliki agenda pembaruan dalam pendidikan Islam hal ini merupakan peluang sekaligus tantangan bagi dunia pendidikan Islam terutama pesantren. Ditambah Era Presiden Jokowi, telah mengesahkan undang-undang Pesantren No. 18 Tahun 2019 pada tanggal 16 oktober 2019,<sup>232</sup> dan pada tanggal 22 oktober telah dicanangkan dan ditetapkan sebagai Hari Santri Nasional.

Menurut Undang-Undang No. 18 tahun 2019 Bab I pasal 1: “ Pesantren adalah Lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt., menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam *rahmatan lil'alam* yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Selanjutnya Tujuan pendidikan pesantren menurut Mastuhu adalah “menciptakan dan mengembangkan kepribadian muslim, yaitu kepribadian yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan, berakhlak mulia, bermanfaat bagi masyarakat atau berkhidmat kepada masyarakat dengan jalan menjadi kawula atau abdi masyarakat yaitu menjadi pelayan masyarakat sebagaimana kepribadian Nabi Muhammad (mengikuti sunnahnya), mampu berdiri

---

<sup>232</sup> Halim Soebahar, *Tantangan Baru Pasca UU Pesantren*, dikutip dari <https://radarjember.jawapos.com/perspektif-halim/25/11/2019/tantangan-baru-pasca-uu-pesantren/>, diakses pada tanggal 25 Nov 2023

sendiri, bebas teguh dalam kepribadian, menyebarkan agama atau menegakkan Islam dan kejayaan umat Islam di tengah-tengah masyarakat dan mencintai ilmu dalam rangka mengembangkan kepribadian Indonesia.<sup>233</sup>

Undang-Undang No. 18 tahun 2019 Bab II menyebutkan : “Pesantren berasaskan; a. Ketuhanan Yang Maha Esa; b. kebangsaan; c. kemandirian; d. keberdayaan e. kemaslahatan; f. multikultural; g. profesionalitas; h. akuntabilitas; i. keberlanjutan; dan j. kepastian hukum”. Dan Pesantren diselenggarakan bertujuan: a) untuk membentuk manusia yang unggul dalam segala bidang dan memiliki akhlakul karimah, beriman, bertakwa, mandiri, berpaham moderat, cinta tanah air dan mendorong pada kerukunan umat beragama serta meningkatnya kualitas kehidupan dan juga kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya fungsi pesantren disebutkan sebagai lembaga pendidikan, lembaga dakwah dan juga lembaga pemberdayaan masyarakat.

Dalam Bagian kedua pasal 6 huruf d Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren berbunyi bahwa pendirian pesantren harus didaftarkan, pesantren harus memiliki izin dari Menteri. “Seperti peraturan yang telah ditetapkan Kementerian Agama Nomor 13 Tahun 2018 bahwa badan, institusi, dan organisasi wajib mendaftarkan sebagai badan hukum untuk dapat menerima dana pemerintah. Tidak terkecuali Pesantren. Pesantren yang mengajarkan kurikulum nasional sudah terdaftar”. Kementerian Agama Melalui bidang yang membawahi mengeluarkan izin pendirian dan operasional pesantren, hal ini

---

<sup>233</sup> Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren ; Suatu Kajian Tentang Unsur Dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren* (Jakarta: INIS, 1994), hlm 20

memunculkan kekhawatiran bagi pondok pesantren yang tidak memiliki izin maka akan dianggap ilegal dan tidak diafirmasi dan difasilitasi oleh pemerintah.

Kehidupan dalam pesantren berbeda jauh dengan sekolah-sekolah pada umumnya, pesantren memiliki komunitas sendiri, di dalam pondok pesantren santri, ustadz dan kiai serta pengurus pesantren tinggal dalam satu kampus, dengan menerapkan norma-norma dan kebiasaan-kebiasaan berlandaskan nilai-nilai Islam, secara eksklusif berbeda dari masyarakat sekitarnya.

Pasal 6 huruf d UU tentang Pesantren ini dikhawatirkan menjadi celah bagi penutupan pesantren yang tidak mendaftar ke menteri. Di sisi lain, pendaftaran pesantren tidak dibutuhkan pesantren karena masyarakat sudah mempercayai pesantren sehingga banyak yang menitipkan anaknya untuk belajar.

Undang-Undang Pesantren yang dapat mengubah pendidikan di pesantren. Utamanya melalui perubahan kurikulum pendidikan di pesantren. Padahal, kata dia, pendidikan secara tradisional di pesantren selama ini terbukti berhasil dalam mendidik para santri.

## **B. Kelemahan Struktur Hukum**

Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren menyatakan bahwa pendirian pesantren harus memenuhi persyaratan administratif, yaitu izin pendirian, pendaftaran, dan pengakuan pesantren oleh Kementerian Agama. Selain itu, pesantren juga harus memenuhi persyaratan keamanan, kesehatan, lingkungan, dan sosial. Persyaratan ini diberlakukan untuk

memastikan bahwa pesantren beroperasi secara aman dan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Namun, ada beberapa pihak yang memberikan kritikan bahwa persyaratan administratif yang cukup ketat dapat membatasi kebebasan pesantren untuk berkembang dan berinovasi dalam pendidikan. Selain itu, beberapa pesantren yang telah ada sebelum undang-undang ini diberlakukan mungkin kesulitan untuk memenuhi persyaratan administratif yang telah ditetapkan.

Secara keseluruhan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren merupakan sebuah peraturan perundang-undangan yang cukup penting dalam perspektif struktur hukum. Hal ini dikarenakan Undang-Undang ini memiliki hierarki yang cukup tinggi dan memiliki implikasi dalam implementasinya, serta memiliki sanksi bagi pelanggar.

Jadi, jika ada kelemahan dalam pendirian pesantren, maka mungkin terletak pada kepatuhan atau pelanggaran terhadap persyaratan tersebut. Namun, hal ini tentu tergantung pada interpretasi dan pengawasan dari pihak yang berwenang dalam hal ini.

Dalam Bagian kedua pasal 6 menyebutkan bahwa pendirian pesantren harus didaftarkan pesantren harus memiliki izin dari Menteri. “Seperti peraturan yang telah ditetapkan Kementerian Agama Nomor 13 Tahun 2018 bahwa badan, institusi, dan organisasi wajib mendaftarkan sebagai badan hukum untuk dapat menerima dana pemerintah. Tidak terkecuali Pesantren. Pesantren yang mengajarkan kurikulum nasional sudah terdaftar”. Kementerian Agama

melalui bidang yang membawahi mengeluarkan izin pendirian dan oprasional pesantren, hal ini memunculkan kekhawatiran bagi pondok pesantren yang tidak memiliki izin maka akan dianggap ilegal dan tidak diafirmasi dan difasilitasi oleh pemerintah. Fakta sosiologis pesantren tumbuh dan berkembang tanpa didahului izin dari pemerintah dan nampaknya di Indonesia kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan lembaga atau yayasannya masih kurang.

Untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan tersebut, pemerintah perlu memperhatikan kondisi pesantren di daerah terpencil dan memberikan bantuan finansial serta sumber daya manusia yang cukup bagi pesantren. Selain itu, proses pengajuan izin operasional pesantren perlu disederhanakan dan biaya pengajuan izin perlu disesuaikan dengan kondisi pesantren. Pemerintah juga perlu meningkatkan supervisi dan pengawasan terhadap pesantren yang sudah beroperasi untuk memastikan bahwa pesantren memenuhi standar yang ditetapkan.

### **C. Kelemahan Kultur Hukum**

Pendirian pendidikan keagamaan oleh masyarakat harus berbentuk badan hukum, dapat berimplikasi hukum kepada masyarakat, sehingga kontra produktif dan bertentangan dengan pengalaman dan praktik pengelolaan pendidikan keagamaan di masyarakat. Permasalahan yang akan timbul dari pelaksanaan ketentuan ini antara lain pesantren dan lembaga keagamaan kesulitan untuk melengkapi persyaratan administratif sebagai lembaga berbadan hukum. Selain itu dikhawatirkan pesantren akan disibukkan dengan

urusan administratif, sehingga akan berdampak pada pesantren sebagai lembaga Pendidikan. Fakta sosiologis pesantren tumbuh dan berkembang tanpa didahului izin dari pemerintah dan nampaknya di Indonesia kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan lembaga atau yayasannya masih kurang.<sup>234</sup>

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren merupakan sebuah peraturan yang mengatur tentang lembaga pendidikan agama Islam yang dikenal dengan pesantren. Dalam perspektif struktur hukum, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren memiliki beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren merupakan sebuah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga pendidikan pesantren di Indonesia.

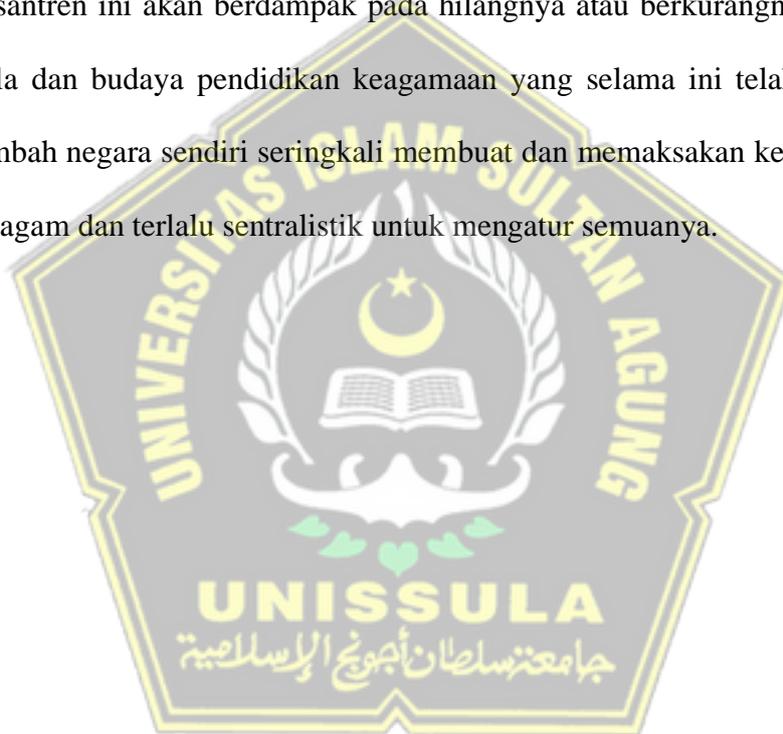
Izin pendirian dan operasional pesantren dilakukan oleh kepala kantor kementerian yang membidangi agama ditingkat provinsi/ kabupaten/kota. Izin operasional tersebut diberikan berdasarkan kelayakan pendirian yang meliputi aspek legalitas, kelengkapan sarana prasarana, proses kegiatan dan pembinaan, serta akuntabilitas pesantren. Pesantren yang telah mendaftarkan diri akan mendapatkan nomor induk register pesantren oleh Kantor Kementerian Agama setempat, dan berhak mendapatkan pembinaan dari Kementerian Agama.

Setelah dicermati, perizinan dalam pendirian pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan agaknya menimbulkan persoalan baru mengenai apakah pesantren yang tidak memiliki izin menjadi hal yang illegal, mengingat

---

<sup>234</sup> Akhmad Zaini, UU pesantren No 18 Tahun 2019: Kekuatan, Kelemahan, Peluang, Ancaman Bagi Pesantren Dan Lembaga Pendidikan Keagamaan Di Kabupaten Tuban, *Tadris*, Vol 15 No. 2 Tahun 2021, hlm 64-78

fakta sosiologis bahwa pesantren tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat tanpa didahului izin. Kemudian keterlibatan pemerintah yang terlalu dalam juga dapat berakibat pudarnya karakteristik dari pesantren, dan dapat mengurangi keberagaman pesantren yang mulanya tiap pesantren memiliki ciri khas yang berbedabeda. Paling tidak, bentuk pengaturan baru terhadap lembaga pendidikan keagamaan yang tertuang dalam UU tentang Pesantren ini akan berdampak pada hilangnya atau berkurangnya keragaman pola dan budaya pendidikan keagamaan yang selama ini telah berjalan. Ditambah negara sendiri seringkali membuat dan memaksakan kebijakan secara seragam dan terlalu sentralistik untuk mengatur semuanya.



**BAB V**

**REKONSTRUKSI REGULASI PERIJINAN PENDIRIAN PESANTREN**

**BERBASIS KEADILAN**

**A. Perbandingan dengan Negara Lain**

**1. Negara Malaysia**

Di Malaysia pendidikan agama Islam merupakan pendidikan yang sangat penting dimiliki setiap warga negara. Hal ini karena agama Islam mampu memberikan bekal pengetahuan dunia maupun akhirat. Sehingga tidak heran apabila banyak orang tua di Malaysia pada masa sekarang ini memilih memasukkan anak-anak mereka ke lembaga pendidikan agama Islam seperti pondok pesantren.

Sebagai salah satu negara yang sebagian besar masyarakatnya beragama Islam, Malaysia memiliki pondok pesantren yang berkualitas. Oleh karenanya, banyak para santri yang berasal dari luar negara Malaysia memilih menempuh pendidikan agama Islam di negara ini.

Riwayat sejarah berdirinya pesantren di Malaysia sebenarnya tidak berbeda dengan adanya pondok pesantren terbesar di Indonesia. Hal ini karena secara budaya, bahasa, dan juga jumlah pemeluk Agama Islam di kedua negara ini sama besarnya.

Tujuan Pendidikan Islam adalah membentuk kepribadian muslim yang mengembangkan potensi spiritual, fisik, emosi, intelektual dan sosial. Tujuan tersebut bukan hanya menghasilkan manusia yang baik tapi

juga mencakup pembentukan manusia yang bersifat religious dan duniawi. Lebih lanjut, pendidikan harus didasarkan pada pengajaran Islam yang bertujuan menghasilkan manusia yang berkualitas yang dapat memenuhi kebutuhan dunia dan kehidupan di akhirat.

Seperti halnya di Indonesia, pendidikan Islam di Malaysia tidak dapat dipastikan secara tepat kapan dimulai, tetapi masalah ini dapat dilihat pada latar belakang sejarah kedatangan agama Islam di negara ini dan aktivitas serta kegiatan pendidikan yang berjalan pada waktu tersebut. Kedatangan Islam dan proses islamisasi berlangsung melalui jalur perdagangan atas peranan para pedagang muslim dan mubalig dari Arab dan Gujarat, para da'i setempat dan penguasa Islam. Malaysia menjadi basis utama penyebaran Islam ke Kepulauan Hindia Timur. Walaupun Malaysia terdiri dari berbagai etnis dan suku bangsa yang bercampur baur, namun Malaysia mampu menjadikan Islam menjadi agama yang resmi dan menjalankan pendidikan Islam dengan baik.<sup>235</sup>

Sejak merdeka tahun 1957, ilmu pengetahuan agama Islam telah dijadikan sebagai kurikulum pendidikan nasional Malaysia dan diberikan selama 120 menit per minggunya. Akan tetapi, pemerintah tidak melakukan penekanan atau lulus ujian ilmu pengetahuan agama Islam, sehingga pelajaran ini tidak mendapat perhatian serius dari siswa pada masa tersebut. Pada tahun 1975, berbagai langkah penting untuk

---

<sup>235</sup> Andi Aslindah, Pendidikan Islam di Malaysia: Jenis, Jenjang, Kebijakan, dan Tujuan Pendidikan, Jurnal: Lentera Pendidikan, Vol. 18, No. 1 Juni 2015. Hlm 71

memperkuat pendidikan Islam ditempuh oleh Departemen Pendidikan. Pada tahun 1982, Perdana Menteri Mahathir Muhammad mengambil keputusan untuk menjalankan kebijakan penanaman nilai-nilai Islam di pemerintahan. Tahun 1983, Departemen Pendidikan menyatakan bahwa nilai-nilai moral akan diajarkan kepada pelajar nonmuslim, sementara ilmu pengetahuan agama akan diajarkan kepada para pelajar muslim. Jenis dan jenjang pendidikan Islam di Malaysia terdiri atas sekolah pondok (pesantren), sekolah madrasah, dan sekolah agama Islam lain.

Adapun kebijakan lainnya terhadap pendidikan Islam di Malaysia antara lain:

- a) Sejak merdeka pada tahun 1957, ilmu pengetahuan agama Islam telah dijadikan sebagai kurikulum pendidikan nasional Malaysia.
- b) Pada tahun 1975, berbagai langkah penting untuk memperkuat pendidikan Islam ditempuh oleh Departemen Pendidikan.
- c) Pada tahun 1982, Perdana Menteri Mahathir Muhammad mengambil keputusan untuk menjalankan kebijakan penanaman nilai-nilai Islam di pemerintahan.
- d) Tahun 1983, Departemen Pendidikan menyatakan bahwa nilai-nilai moral akan diajarkan kepada pelajar nonmuslim, sementara ilmu pengetahuan agama akan diajarkan kepada para pelajar muslim.

Sumber perundangan di Malaysia terbagi kepada dua sumber yaitu undang-undang tertulis dan undang-undang tidak tertulis. Sumber undang-undang tertulis merupakan sumber utama undang-undang di

Malaysia. Dikatakan sebagai sumber tertulis kerana dinyatakan secara jelas dan proses formulasi melalui peringkat Parlemen atau Dewan Undangan Negeri.<sup>236</sup>

Pondok pesantren di Negara Malaysia sedang mengalami perkembangan dan inovasi agar bisa mengikuti perubahan zaman. Beberapa tren baru muncul dalam Islam pesantren, antara lain: pertama, mengenal metodologi-metodologi modern yang ada di dalamnya Pondok pesantren mulai menggunakan pembelajaran yang lebih modern dan canggih metode, seperti teknologi informasi dan komunikasi, untuk memfasilitasi pembelajaran proses. Kedua, berorientasi pada pendidikan fungsional. Tujuan pesantren lebih pada pendidikan fungsional dengan keterbukaan terhadap pengembangan diri dari faktor eksternal dan fokus pada kebutuhan riil masyarakat. Ketiga, diversifikasi program dan kegiatan dimana pesantren tidak lagi bergantung pada kiai secara absolut, namun mempunyai program dan kegiatan yang lebih beragam dan terbuka untuk memenuhi kebutuhan santri (siswa), baik dari segi ilmu agama maupun ilmu umum, serta sesuai dengan keterampilan yang diperlukan dalam dunia kerja. Keempat, fungsinya sebagai wadah pengembangan kualitas masyarakat. Pesantren dapat berperan sebagai pusatnya pengembangan masyarakat dengan memberikan pendidikan dan pelatihan yang membantu meningkatkan kualitas hidup masyarakat sekitar.

---

<sup>236</sup> Sharifah Hana Abd Rahman et al., *Sistem Undang-Undang Di Malaysia.Selangor: Jabatan Undang-Undang Akademi Islam KUIS*, 2015, hlm.73.

## 2. Maroko

Kerajaan Maroko mengenal dual-system penyelenggaraan pendidikan nasional seperti di Indonesia. Kebijakan nasional pendidikan Maroko berada di Kementerian Pendidikan Nasional (*Wizarat al-Tarbiyah wa al-Ta'lim*). Namun, Maroko juga memiliki *Wizarat al-Awqaf wa Syu'un al-Diniyyah* (mirip Kementerian Agama di Indonesia) yang antara lain bertanggung jawab dan menangani pendidikan agama di madrasah dan pendidikan asli setempat seperti masjid dan zawiyah, yang disebut *al-ta'lim al-'atiq*.

Kekhasan pendidikan agama di Maroko karena dilaksanakan sepenuhnya di lembaga-lembaga yang didirikan oleh ulama' dan masyarakat, mengajarkan ilmu-ilmu agama seperti hafalan al-Quran, hadits, bait-bait syair, kanun, di samping *fiqh*, *ushul fiqh*, *aqidah*, dan akhlak. Sejarah pengajaran agama ini sudah dimulai sejak masuknya Islam ke Maroko dan dilaksanakan melalui masjid dan zawiyah yang didirikan atas inisiatif para ulama penyebar agama bersama masyarakat. Baru setelah merdeka tahun 1956, pemerintah Maroko mulai melakukan penataan pendidikan agama. Upaya pertama dilakukan dengan membenahi pembelajaran di Universitas Qarawiyyin dengan memberlakukan pembelajaran umum sebanyak sepertiga dari prosentase mata pelajaran secara nasional (*tsulutsah minal wathani*). Kedua, mereformasi pengajaran di madrasah dengan memperkenalkan pelajaran umum. Kebijakan ini direspon dengan baik oleh madrasah, tidak kurang 400 madrasah

menerima pengetahuan umum ke dalam kurikulumnya, sementara yang masih bertahan dengan pendidikan agama an sich hanya 12 madrasah. Akan tetapi, kebijakan ini direvisi setelah dekade 1970-1980an mulai berdatangan mahasiswa asing ke Maghribi (sebutan Maroko). Pemerintah mengambil kebijakan untuk mengajarkan kembali agama Islam ke dalam kurikulum madrasah.

Pada tahun 1988 muncul kelompok radikal atau garis keras yang mengancam pemerintah, terutama di wilayah Sus, dengan tuduhan pemerintah lebih mengakomodir model pendidikan ala Perancis ketimbang mempertahankan pendidikan asli Maroko. Namun karena di wilayah Sus ini banyak ulama, upaya kaum radikal ini tidak mendapatkan simpati berarti. Berdasarkan pengalaman itu, dan pengalaman pertentangan *madzhab* yang berlarut-larut, akhirnya Kerajaan Islam Maroko menetapkan *madzhab* Maliki sebagai *madzhab* resmi negara. *Madzhab* ini dianggap mewakili faham yang berkembang di tanah Maghribi sekaligus *madzhab* yang dianggap lebih akomodatif terhadap perbedaan, toleran, dan terbuka dari perbedaan pendapat. Berdasarkan kenyataan inilah maka seluruh pembelajaran agama di sekolah/madrasah berdasarkan pada *madzhab* Maliki setelah terlebih dahulu mendapatkan pengesahan (*tash-hih*) dari Majelis Ilmi yang terdiri dari para ulama' dan pakar yang ditunjuk oleh Raja. Buku-buku dasar (buku pelajaran) di sekolah pun harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari Majelis,

meskipun buku tersebut dapat ditulis oleh siapapun, sebelum dapat digunakan oleh guru di sekolah.

Kekuasaan Raja dalam struktur *Al-Mamlakah al-Maghribiyah* sangat dominan. Stabilitas pengamalan dan lestarynya paham keagamaan *madzhab* Maliki tak luput karena kekuatan tangan Raja. Dalam pendidikan agama pun “intervensi” Raja ini juga terasa. Pada bulan Januari 2000 pemerintah mengeluarkan peraturan perundangan yang mengatur pendidikan agama di madrasah atau lembaga pendidikan asli (*madrasah al-athiqah*). Tujuan utamanya adalah membentuk siswa dan pelajar (*al-talamidz*) memahami al-Qur’an dan ilmu-ilmu syariah. Dalam peraturan itu dinyatakan bahwa madrasah ini terdiri atas tingkat awal yakni pendidikan anak usia dini (*al-ta’lim al-ula*), *al-ta’lim al-ibtida’i* (sekolah dasar), *al-ta’lim al-i’dady* (tingkat menengah), dan *al-ta’lim al-tsanawy* (tingkat atas), serta *al-ta’lim al-’ali* (perguruan tinggi).

Pendidikan agama Islam di *Al-Ta’lim al-Atiq* ini diatur oleh Kementerian Awqaf yang berisi pedoman, peraturan, pembinaan, dan pengawasan. Meskipun madrasah ini milik masyarakat (swasta) dan secara umum dibangun oleh Mu’assasah (organisasi, yayasan dll), namun seluruh kurikulum yang diterapkan di lembaga ini wajib mengacu kepada ketentuan yang digariskan pemerintah atau Raja. Para siswa diwajibkan hafal al-Qur’an dengan menggunakan qira’at yang rawinya dianggap shahih, yakni Imam Hafasy. Meski *Mu’assasah* awalnya menetapkan mata pelajaran, tetapi harus mendapat persetujuan, pembinaan, dan pengawasan

Direktorat di Kementerian *Awqaf*. Dengan aturan sedemikian ini dapat dipastikan bahwa pendidikan agama di madrasah terjamin dan tidak akan terkontaminasi dengan faham lain yang keluar dari *madzhab* resmi negara.

Penyelenggaraan pendidikan nasional Maroko berdasarkan pada konstitusi baru tahun 2011. Konstitusi ini menyebutkan bahwa pendidikan nasional berdasarkan hukum Islam dan sumber lainnya. Tujuannya adalah membentuk anak-anak Maroko yang bangga dengan identitas agama dan bangsanya. Ponad Chafiqi, Direktur Pengembangan Kurikulum Kementerian Pendidikan Nasional Kerajaan Maroko di Rabat, yang ditemui rombongan ACDP menyatakan, pendidikan nasional Maroko beralas-tumpu pada 4 (empat) asas, yaitu:

- a. agama Islam yang toleran;
- b. identitas sejarah peradaban bangsa Maroko/Maghribi;
- c. peradaban yang merupakan perpaduan antara budaya Afrika, Eropa, Arab, Berber, serta konvensi internasional; dan
- d. pendidikan kewarganegaraana. Dengan keempat asas ini anak-anak Maroko diajarkan bagaimana beragama yang benar menurut madzhab yang dianut resmi, madzhab Maliki; bagaimana memahami budaya Maghribiyah; dan apa yang seharusnya dilakukan saat berinteraksi dengan sesama Muslim dan bergaul dengan penganut agama lain (meskipun sangat kecil).

Mayoritas penduduk negara Maroko adalah muslim. Hanya ada sekitar satu persen penduduk Maroko yang beragama Yahudi. Dalam hal

beragama, penganut agama lain diberi kebebasan melaksanakan agamanya. Anak-anak mereka tidak dipaksa untuk mempelajari pendidikan agama Islam di sekolahnya. Anak-anak Yahudi punya hak untuk belajar dan tidak wajib ikut ujian agama Islam. Namun pemerintah (dalam hal ini sekolah) tidak menyediakan guru khusus untuk penganut agama lain. Mereka boleh mendirikan sekolah sendiri (sekolah keagamaan), tetapi harus tetap menggunakan kurikulum yang ditetapkan pemerintah.

Pendidikan di Maroko berdasarkan agama Islam dan bahasa Arab sebagai agama dan Bahasa resmi negara, persatuan bangsa dari ujung utara sampai ujung selatan termasuk pantai pasir Maroko, dan raja sebagai pemimpin negara dan pelindung agama Islam sebagaimana diwajibkan kepadanya oleh umatnya yang beragama Islam. Hal ini tentu saja berbeda dengan Pendidikan Indonesia yang berlandaskan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ada banyak kesamaan dan perbedaan antara sistem pendidikan di Maroko dan Indonesia. Jalur pendidikannya terdiri dari jalur formal dan jalur non-formal.

Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Jenis pendidikan mencakup: pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Dari sisi lain, pendidikan nonformal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan,

pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik. Kemudian satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenis.

Kurikulum dan bahan ajar pendidikan agama Islam di sekolah umum ditetapkan oleh Kementerian Pendidikan Nasional setelah mendapatkan pengesahan (*al-tash-hih atau al-tashdiq*) dan penilaian dari Majelis Ilmi yang dipimpin langsung Raja Maroko. Seluruh anggota Majelis Ilmi ditunjuk oleh Raja yang berasal dari perwakilan majelis ulama pusat, ketua majelis ulama daerah, dan ulama *Qarawiyyun*, serta kelompok profesi. Lisensi dari Majelis ini sangat ampuh karena ia dapat menerima, menolak atau meminta agar kurikulum/bahan ajar agama Islam di sekolah tersebut direvisi jika tidak sesuai dengan garis konstitusi atau madzhab resmi Maliki. Di tangan Majelis ini nasib pendidikan nasional ditentukan dan ketok palu. Kedudukan mereka lebih tinggi dari Kementerian Pendidikan. Lembaga yang mirip Majelis Tinggi Pendidikan Nasional ini bertugas untuk menetapkan garis-garis besar pendidikan nasional serta memberikan izin untuk sekolah umum maupun sekolah agama di Kemenerian Awqaf. Secara regular setiap 5 sampai 10 tahun kurikulum pendidikan nasional ditinjau kembali, dan jika diperlukan direvisi total.

### 3. Brunei Darussalam

Brunei Darussalam sebagai negara Islam selalu mengikuti perkembangan tersebut demi tercapainya tujuannya. Agama Islam di Brunei Darussalam diperkirakan mulai diperkenalkan sekitar tahun 977 melalui jalur Timur Asia Tenggara oleh para pedagang dari negeri Tiongkok. Sekitar 500 tahun kemudian, agama Islam barulah menjadi agama resmi negara di Brunei Darussalam semenjak pemerintahannya dipimpin oleh Raja Awang Alak Betatar. Raja Awang Alak Betatar masuk Islam dan berganti nama menjadi Muhammad Shah sekitar tahun 1406 M.

Secara umum sistem pendidikan Brunei Darussalam memiliki persamaan dan perbedaan dengan Indonesia. Persamaannya yaitu terletak pada sistem pendidikan menengah pertama. Adapun perbedaannya yaitu pada sistem Pendidikan untuk tingkat menengah atas dan pada penggunaan bahasa Inggris dalam proses belajar mengajar.<sup>237</sup>

Sistem pendidikan di Brunei Darussalam memiliki pola A7-3-2-2 yang melambangkan lamanya masa studi untuk masing-masing tingkatan pendidikan, seperti 7 tahun tingkat dasar, 3 tahun tingkat menengah pertama, 2 tahun tingkat menengah atas, dan 2 tahun pra universitas.<sup>238</sup>

Pada masa Sultan Hassan (sultan ke-9), masyarakat Muslim Brunei memiliki institusi-institusi pemerintahan agama. Agama pada saat itu dianggap memiliki peran penting dalam memandu negara Brunei ke arah

---

<sup>237</sup> Binti Maunah, *Perbandingan Pendidikan Islam* Yogyakarta: Teras, 2011, hlm. 191

<sup>238</sup> *Ibid*, hlm. 189

kesejahteraan. Pada saat pemerintahan Sultan Hassan ini, undang-undang Islam, yaitu Hukum Qanun (Institut Tahfiz al-Qur'an) yang terdiri atas 46 pasal dan 6 bagian, diperkuat sebagai undang-undang dasar negara.

Di samping itu, Sultan Hassan juga telah melakukan usaha penyempurnaan pemerintahan, antara lain dengan membentuk Majelis Agama Islam atas dasar Undang-Undang Agama dan Mahkamah Kapada tahun 1955. Majelis ini bertugas memberikan dan menasihati sultan dalam masalah agama ideologi negara. Untuk itu, dibentuk Jabatan Hal Ehwal Agama yang tugasnya menyebarluaskan paham Islam, baik kepada pemerintah beserta aparatnya maupun kepada masyarakat luas. Langkah lain yang ditempuh sultan adalah menjadikan Islam benar-benar berfungsi sebagai pandangan hidup rakyat Brunei dan satu-satunya.

Pendidikan formal di Brunei dimulai tahun 1912 diawali dengan membuka Sekolah Melayu di Bandar Seri Begawan. Tahun 1950-an, Sultan Begawan juga melakukan reformasi pendidikan. Ada beberapa kebijakan dilahirkan, di antaranya: 1) tahun 1954 membentuk MMS (Majelis Musyawarah Syari'ah), 2) membentuk Jabatan Hal Ehwal Ugama, Adat Istiadat dan Kebajikan, dan 3) Pendidikan Agama Islam Total. Selanjutnya pada tahun 1956 didirikan kelas-kelas baru pendidikan agama Islam pada 7 madrasah di Brunei.

Sistem pendidikan Islam Brunei termasuk pendidikan di pesantren ditata oleh Kementerian Pendidikan, Kementerian Hal Ehwal Ugama, Jabatan Perkembangan Kurikulum, tingkat kelas, tujuan dan tingkat

kemampuan pelajar. Bagi sekolah Arab dan sekolah agama khas, kurikulumnya lebih rinci dibanding sekolah umum. Pengajaran Agama Islam dijadikan suatu mata pelajaran khusus yang merupakan suatu pengajian yang mendalam mengenai sesuatu hukum dan dipahamkan maksud-maksud pengajaran Agama Islam itu supaya mereka dapat mengamalkan pengajaran sebagai cara hidup dan menjadi panduan semasa mempelajari ilmu-ilmu yang lain terutama ilmu Sains.

Penyelenggaraan pesantren (ma'had) Islam Brunei awalnya dilakukan secara pribadi oleh para ulama melalui lembaga yang mereka miliki yang bersifat informal atau tidak resmi.<sup>9</sup> Kemudian diselenggarakan melalui Kementerian Pendidikan dan Kementerian Hal Ehwal Ugama, Jabatan Perkembangan Kurikulum. Kurikulum ditopang sama dengan Institut Tahfiz al-Qur'an (ITQ): Mata Pelajaran Lisan: al-Qur'an, dan Bahasa Arab; Mata Pelajaran Wajib: Bahasa Arab, Bahasa Melayu, Fiqh Islam, Tafsir/Hadis; Mata Pelajaran Pilihan: Sejarah, Ilmu Alam, Ilmu Hisab, dan lain-lain. Mengingat pentingnya mengajarkan agama bagi kekuatan negara, Brunei memadukan pendidikan sains dengan pendidikan agama. Pengajaran Islam lebih menguat pada sekolah agama dan Arab seperti ma'had al-Qur'an yang langsung di bawah kerajaan dan mendapat fasilitas dana dan sarana prasarana kelembagaan yang menjanjikan dari istana.

## **B. Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren**

Pondok Pesantren merupakan institusi pendidikan yang tertua di Indonesia dan berkarakter khas Nusantara yang secara khusus menumpukan pada Pendidikan keagamaan Islam (*Educational Institution Based Religion*.) Dalam sejarahnya, setelah Hindia Belanda memberlakukan *politiche etische*, yakni dua dekade terakhir abad 19, Pemerintah Hindia Belanda mendirikan institusi pendidikan yang modern (ala kolonial) bercorak liberal yang awalnya hanya untuk keturunan Belanda namun akhirnya juga dibangun sekolah yang diperuntukkan bagi Pribumi. Sekolah Belanda awalnya hanya untuk pribumi kalangan terbatas (priyayi) namun kemudian berkembang bahkan diikuti oleh para tokoh pribumi dengan mendirikan lembaga pendidikan ala kolonial. Sebelum itu Pesantren adalah satu-satunya lembaga pendidikan yang ada di Indonesia dengan berbasis masyarakat dan berkarakter khas Indonesia.

Pesantren dalam sejarahnya memiliki karakter yang khas. Ke-khasan tersebut tercermin dalam 5 unsur yang selalu ada dalam setiap pesantren, yakni. Masjid, Bangunan Pondok, Santri Mukim, Kyai dan Pengajaran Kitab Kuning. Lima Unsur ini memungkinkan pesantren untuk menjadi basis pengajaran keilmuan yang lekat dengan pengembangan karakter dan kepribadian peserta didik. Sistem Pendidikan pesantren juga memiliki cirinya yang khas. Pesantren yang masih bertahan dengan watak tradisionalnya menjalankan pola yang khas, yakni pola pengajaran bandongan, wetonan dan sorogan dalam mengkaji Kitab-kitab agama yang ditulis para ulama abad pertengahan, atau yang

kemudian dikenal dengan istilah kitab kuning. Keunikan dan kekhasan lain dari pesantren adalah adanya tradisi intelektual yang melampaui tradisi keilmuan modern. Keunggulan dan kematangan intelektual seorang Pengasuh Pondok Pesantren (kyai) tidak dibuktikan dengan selebar ijazah seperti layaknya tradisi intelektual modern. Untuk diterima oleh masyarakat dan diakui keilmuannya seorang kyai harus diketahui nasab dan sanad keilmuannya. Sehingga di kalangan pesantren, tidak jarang orang menanyakan kyai itu keturunan siapa dan berguru kepada siapa.<sup>239</sup>

Secara Normatif Undang-undang Nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren hadir sebagai bentuk rekognisi (pengakuan) Negara terhadap Pesantren. Rekognisi tersebut adalah bentuk pengakuan negara terhadap kekhasan Pesantren. Undang-Undang Pesantren hadir sebagai landasan hukum untuk memberikan afirmasi dan fasilitasi perkembangan Pesantren. Undang-Undang Pesantren mengatur mengenai Penyelenggaraan Fungsi Pendidikan, Fungsi Dakwah, dan Fungsi Pemberdayaan Masyarakat. Melalui Undang-Undang Pesantren, penyelenggaraan pendidikan; pesantren sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan Nasional.

Undang-Undang Pesantren memberikan landasan hukum (rekognisi) terhadap peran pesantren dalam membentuk, mendirikan, membangun dan menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia, tradisi, nilai dan norma, varian dan aktivitas, profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan, serta proses

---

<sup>239</sup> Mastuki HS dan M. Ishom El-Saha, *Intelektualisme Pesantren*, Diva Pustaka, Jakarta, 2013, hlm.32

metodologi penjaminan mutu. Undang-Undang tentang Pesantren juga menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, dan independensi penyelenggaraan Pesantren, serta landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan Pesantren.

Namun perlu disadari, bagaimanapun Undang-undang pesantren adalah sebuah normatiftas yang masih memerlukan perangkat regulasi lainnya untuk pelaksanaannya. Sebagaimana undang-undang yang lain, Undang-Undang Pesantren adalah produk dari kesepakatan kesepakatan politik penyelenggara Negara. Tentu saja ada kepentingan negara dibalik diundangkannya Undang-Undang Pesantren. Negara tentu saja memiliki kepentingan untuk mengontrol setiap warga negara, termasuk pesantren sebagai sebuah sub sistem dalam masyarakat, yang selama ini telah dikenal sebagai bagian dari kekuatan kontrol “kelas menengah” yang paling kuat. dengan mewajibkan terhadap pendirian pesantren harus menggunakan persetujuan pemerintah dapat dikhawatirkan kedepannya akan menjadikan pesantren dalam suatu arus putaran politik suatu elit tertentu.

Permasalahan yang perlu diselesaikan setelah diundangkannya Undang-undang Pesantren,<sup>240</sup> yakni Pertama, soal pendanaan pesantren. Beberapa pengasuh pesantren terkesan agak tersinggung ketika membahas soal dana Pendidikan dari pemerintah untuk pesantren; seakan-akan urusan

---

<sup>240</sup> Jamal Mustofa, Marwan Salahuddin, Quo Vadis Pondok Pesantren Di Era Undang-Undang Pesantren, *IJOIS: Indonesian Journal of Islamic Studies*, Vol.1, No.01, (2020), hlm..1-17

pesantren dengan pemerintah hanya soal bantuan dana, padahal pesantren sudah terbiasa mandiri soal pendanaan. Bahwa telah ditetapkan 20 persen APBN untuk pendidikan nasional yang tahun ini akan dinaikkan hingga menjadi Rp 487,9 triliun. Akan sangat tidak adil jika anggaran sebesar itu tidak bisa diserap oleh pesantren. Bahwa pihak pesantren kemudian menolak dana dari pemerintah karena sudah terbiasa mandiri. Skema pendanaan dalam Undang-Undang Pesantren ini hanya dibebankan kepada Kementerian Agama. Undang-Undang Pesantren menegaskan pada pasal 48 bahwa, ada peluang sumber pendanaan yang perlu dijabarkan ke dalam aturan pelaksanaannya yang lebih strategis. Pasal 48 ayat (2) menyebutkan “Pemerintah Pusat membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja negara sesuai kemampuan keuangan negara dan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Lalu pasal (3) menyebutkan “Pemerintah Daerah membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kedua, terkait pendanaan pesantren, mengenai Dana Abadi Pesantren (pasal 49) yang akan diambilkan dari dana abadi pendidikan. Dana tersebut dapat diserap oleh pesantren, sangat tergantung dari Peraturan Presiden yang akan diterbitkan sebagai konsekwensi dari pengesahan RUU Pesantren (pasal 49 ayat 2). dan ini akan membebani alokasi anggaran untuk Pendidikan sedangkan dilain sisi Pesantren sudah terbiasa mandiri.

Ketiga, Undang-Undang Pesantren menitahkan kepada menteri agama untuk menerbitkan beberapa peraturan. terdapat 7 (tujuh) peraturan menteri agama yang harus segera diterbitkan: Peraturan menteri agama tentang pendirian pesantren (Pasal 6), tentang penyelenggaraan pendidikan pesantren (pasal 24), tentang majelis masyayikh (pasal 28) dan tentunya tentang *dewan masyayikh*, tentang penjaminan mutu pesantren (pasal 30), tentang kurikulum pendidikan umum di pesantren muadalah (pasal 18), tentang sistem informasi pesantren (pasal 47), serta tentang pendidik dan tenaga kependidikan (Pasal 34 dan 35). Peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan, dan bunyi draft peraturannya harus tersosialisasikan kepada para santri dan masyarakat pesantren.

Keempat, terkait pengakuan negara terhadap lulusan pesantren. dalam pandangan negara pengakuan merupakan sebuah pernyataan resmi mengenai integrasi Pendidikan pesantren secara apa adanya ke dalam pendidikan nasional, jauh lebih fair dibanding UU Sisdiknas 2003. Namun dari sisi pesantren, pengakuan negara bahwa pesantren sah sebagai lembaga pendidikan nasional sama dengan institusi pendidikan yang lain, ini sekaligus merupakan tantangan bagi pesantren untuk berkompetisi dengan Lembaga pendidikan lain dalam menciptakan generasi yang unggul. imbasnya akan terkait dengan standar akademik dan kurikulum tertentu yang dapat menciptakan perdebatan dilingkungan pegasuh pondok pesantren, terkait mutu dan kredibilitas pesantren.

Kelima, terkait kekhasan pesantren. Ketentuan mengenai masyayih di Tingkat nasional dan dewan masyayih di tingkat pesantren tidak perlu berorientasi menyeragamkan pesantren. Kekhasan pesantren ini berkaitan dengan kultur masyarakat di mana pesantren itu didirikan dan spesialisasi bidang kajian keilmuan pesantren. Kekhasan ini juga bisa berkaitan dengan keterbatasan yang dimiliki oleh pesantren, baik finansial maupun ketersediaan SDM. Jika negara tidak bisa memberikan timbal balik berupa afirmasi yang memadai kepada pesantren, maka semangat yang perlu ditekankan dari aturan turunan Undang-Undang Pesantren ini adalah rekognisi atau pengakuan dan penghargaan terhadap pesantren di berbagai daerah yang selama ini telah melakukan tugas negara yakni “mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Keenam, fungsi dakwah pondok pesantren. Selain memegang fungsi pendidikan, Undang-Undang pesantren menyebutkan bahwa pesantren memegang fungsi dakwah atau penyebarluasan ajaran agama Islam. Pasal dan ayat dalam ketentuan ini sebenarnya bukan merupakan aturan, namun merupakan penegasan mengenai model dakwah yang selama ini dijalankan pesantren: Pesantren adalah pusat dakwah Islam yang moderat (*tawassuth*), menghargai tradisi masyarakat dan menggelorakan semangat cinta tanah air Indonesia. Dari sisi pemerintah, pasal-pasal tentang dakwah pesantren ini sebenarnya mengandung pesan bahwa para pendakwah adalah orang-orang dengan standar keilmuan agama tertentu, dalam konteks ini telah menempuh jenjang pendidikan tertentu di pesantren. Wujudnya bisa dalam bentuk sertifikasi pendakwah. Dakwah, terutama berkaitan dengan isu-isu khusus

yang berkembang di masyarakat, harus dilakukan oleh orang-orang yang sudah mumpuni secara keilmuan, tidak boleh hanya hapal satu dua ayat. Sebaliknya, dari sisi pesantren, pasal dakwah pesantren ini mengingatkan kaum santri untuk lebih inovatif dalam berdakwah.

Ketujuh, terkait fungsi pesantren dalam pemberdayaan masyarakat. Selain fungsi pendidikan dan dakwah, Undang-Undang Pesantren menjelaskan bahwa salah satu peran pesantren yang sangat penting yang selama ini dijalankan adalah pemberdayaan masyarakat. Ini yang berbeda dengan lembaga pendidikan umum. Pesantren atau para pengasuhnya adalah sekaligus tokoh dan penggerak masyarakat, agen perubahan dalam pengertian yang sebenarnya. Dalam hal pemberdayaan masyarakat pesantren perlu terintegrasi dengan pemerintah daerah.

Kedelapan, terkait dengan pasal-pasal mengenai daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan kritik lain untuk pesantren. Beberapa pesantren mempunyai jumlah santri ribuan atau puluhan ribu melebihi kapasitas yang wajar.

Beberapa kutipan tersebut memberikan gambaran kepada kita bahwa masalah yang paling menggelisahkan setelah Undang-Undang Pesantren adalah masalah independensi Pesantren dengan segala kekhasannya dan terbukanya ruang intervensi pemerintah atas pesantren. Misalnya, saja terkait syarat normatif unsur minimal yang harus dimiliki pesantren adalah 1) Kiai, 2) Santri, 3) pondok, 4) masjid/mushola dan 5) kajian kitab kuning atau *dirasah Islamiyah* dengan pola pendidikan Muallimin. Permasalahan perijinan yang

diatur dalam undang-undang pesantren akan menjadikan aturan turunan dari Undang-Undang ini akan mengatur standarisasi Kiai, yang artinya ada syarat-syarat normative seorang kyai yang harus dipenuhi oleh seseorang sehingga bisa disebut sebagai kyai yang sah sesuai Undang-Undang dan peraturan. hal tersebut jauh dari tradisi Pesantren dimana seseorang disebut kyai bermula dari proses pengabdian seseorang di masyarakat yang sekian panjang disamping kejelasan nasab dan sanad keilmuannya. Bukan tidak mungkin, di kemudian hari seorang kyai yang sebenarnya akan tidak diakui sebagai kyai yang sah menurut peraturan karena gagal memenuhi ketentuan normatif.

Adanya fasilitasi pendanaan dan posisi Pesantren yang mentereng dalam sistem pendidikan Nasional paska UU Pesantren akan mendorong banyak pihak untuk berbondong-bondong mendirikan Pesantren. Bak kata pepatah ada gula ada semut. Gula Pesantren akan menarik banyak pragmatisme semut. Dan itu sangat mungkin terjadi, mengingat segala sesuatu yang sifatnya normatif/aturan selalu diukur dengan administratif. Artinya, siapapun, meskipun jauh dari tradisi dan cita-cita pesantren bisa saja tiba-tiba menjadi pesantren sepanjang bisa memenuhi syarat normatif dan administratif.

### **C. Rekontruksi Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren berbasis Nilai Keadilan**

Salah satu bentuk praktik pendidikan di Indonesia adalah Pondok Pesantren sebagai bagian dalam pendidikan keagamaan. Sebelum Indonesia mengumumkan kemerdekaannya, sejarah terukir panjang bahwa pendidikan di

Indonesia tidak lepas dari tradisi pesantren sebagai suatu institusi lembaga pendidikan. Pesantren juga merupakan lembaga tertua di Indonesia yang tidak bisa dilepaskan dari lingkungan masyarakat, secara persial pun pesantren ini disebut lembaga tertua yang bernunsakan transformasi *sosial-religious* yang dimana terdapat banyak sekali pengabdian sosial di dalamnya, pesantren dikenal masyarakat sebagai tempat untuk menekankan pada bidang agama dan diberi label panutan oleh masyarakat sekitar, hal ini sebagai sebuah bukti fakta bahwa masyarakat menjadikan pesantren sebagai suatu wadah dalam menaungi problem yang dihadapi oleh masyarakat sekitar.

Pesantren menjadi sebuah fakta *digenous* dalam konteks perjalanannya yang belum diakui secara sah/formal sebagai suatu institusi lembaga pendidikan, namun demikian dalam historisnya telah membuktikan kemampuannya dalam melahirkan output/lulusan yang tentunya memiliki kualitas serta daya saing yang setara ataupun lebih tinggi. Pesantren telah menjadi saksi utama dalam penyebaran Islam di Indonesia, persepsi masyarakat tentang pentingnya pendidikan keagamaan telah mampu dibangun oleh keberadaan pesantren tersebut. Perkembangan pesantren sebagai suatu bentuk perwujudan dari kebutuhan masyarakat akan adanya sistem pendidikan alternatif, karena keberadaan pesantren tidak hanya bisa disebut sebagai suatu lembaga pendidikan melainkan juga sebagai lembaga sarana dakwah serta syiar islam dengan konteks sosial keagamaan. Eksistensi pesantren dalam pengembangan suatu pendidikan telah teruji lama pasca berdirinya NKRI, hal ini ditunjukkan oleh banyaknya para tokoh nasional yang lahir dari lingkungan

pesantren, hingga saat inipun pesantren tetap berkomitmen serta konsisten untuk bisa mewujudkan masyarakat yang memiliki akhlakul karimah, momentum kehadiran pesantren dalam pengembangan pendidikan terlihat dari tujuan yang selalu mengedepankan syiar islam. Perlu kita ketahui bersama pesantren juga salah satu garda terdepan dalam mempertahankan multikulturalisme-multireligius dalam kehidupan berbangsa maupun bernegara, dalam rentetan sejarah yang cukup panjang pesantren telah memberikan kontribusi yang sangat luar biasa bagi pendidikan nasional di Indonesia dan secara tidak langsung telah menjadi inspirasi dalam perumusan sistem pendidikan nasional serta telah banyak melahirkan tokoh-tokoh intelektual pendidikan dan menjadi role dalam pendidikan karakter.

Namun perlu diketahui bahwa langkah-langkah dalam proses pengembangan pesantren ini tentu diharapkan bukan hanya menjadi tanggung jawab dari pihak internal pesantren, akan tetapi juga perlunya dukungan penuh dari pemerintah setempat maupun pusat dalam rangka meningkatkan sumber daya manusia dan dalam proses pembangunan seutuhnya. Meningkatkan peran pesantren merupakan salah satu strategis dalam upaya mewujudkan tujuan pendidikan nasional, terutama dalam ranah pendidikan, disamping itu pesantren diharapkan mampu membentuk serta mengembangkan nilai-nilai moral ditengah masyarakat yang genjannya terjadi krisis moral.

Dalam dinamika perjalanannya sebagai bagian dalam pendidikan keagamaan, pesantren telah secara sah diatur dalam Undang-undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berfungsi

mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan memiliki harapan untuk menjadi ahli ilmu agama. Pesantren menjadi sejarah baru sejak adanya pengakuan negara terhadap pesantren yang memang diakui bahwa eksistensinya sudah ada berabad-abad silam, jauh sebelum Indonesia merdeka. Namun berdasarkan fakta di lapangan, kerap terjadinya deskriminasi terhadap pesantren, sekakan-akan pesantren tidak diakui keberadaannya begitupula dengan lulusannya sering diabaikan, pesantren tidak mendapatkan pengakuan secara tegas dalam konteks perundang-undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pesantren menjadi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019. Pengesahan ini dilakukan tepatnya Selasa 24 September 2019, pada sidang paripurna ke-10 masa percobaan 2019-2020.

Ketua Komisi VIII (bidang agama dan sosial), dalam sambutannya di sidang pleno, mengatakan bahwa dasar pemikiran di balik usulan UU Pesantren adalah Indonesia, dimana pesantren juga telah berkontribusi secara aktif. Itu adalah evaluasi terhadap pilar pendidikan. Berpartisipasi dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia di masa lalu.<sup>241</sup>

---

<sup>241</sup> Muhammad Usman dan Anton Widyanto, "Undang-Undang Pesantren: Meneropong Arah Kebijakan Pendidikan Pesantren Di Indonesia". *Ar-Raniry, International Journal of Islamic Studies*, Vol. 8, no. 1, 2021, hlm. 57-58.

Pengesahan Undang-Undang No.18 Tahun 2019 tentang Pesantren dapat diartikan sebagai iktikad baik negara untuk mengakui eksistensi Pesantren sebagai bagian sistem pendidikan Indonesia.<sup>242</sup>

Peran pesantren dalam pembangunan bangsa telah melahirkan para ulama-ulama yang ahli dibidang agama dan memiliki ahlakul karimah, sehingga keberadaan pesantren dalam bidang pendidikan bangsa tidak diragukan lagi. Kemandirian di negeri ini, dan juga di bidang lain seperti lembaga dakwah, pemberdayaan masyarakat, dan pendidikan. Agar Pesantren mendapatkan status yang lebih kuat melalui pengesahan Undang-Undang Pesantren, agar pesantren memiliki legitimasi formal dalam bentuk undang-undang, ini adalah pengesahan nasional atas keutamaan pesantren. Pengakuan dan institusi nasional negara ini.

Legalitas pesantren dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tidak memosisikannya sebagai lembaga pendidikan yang harus mendapat persetujuan pemerintah. Pendirian pesantren sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2) menyatakan cukup dengan memberitahu kepala desa atau mendaftarkan keberadaannya kepada Menteri. Standar ini tidak mengenal persetujuan pesantren.

Selama pesantren tersebut *rahmatat lil alamin* dan mengabdikan diri untuk mengamalkan ajaran Islam yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, maka keberadaan pesantren tersebut sah dan tidak dapat

---

<sup>242</sup> Abdul Ghofarrozin dan Tutik Nurul Janah, "Menakar Keberpihakan Negara Terhadap Pesantren Melalui Pengesahan UU Nomor 18 Tahun 2019". *Islamic Review Jurnal Riset dan Kajian Keislaman*, Vol. 10, no. 1, 2021, hlm. 3-4.

dipertanyakan oleh siapapun. Realitas ini sesuai dengan semangat konstitusi Indonesia. Pendidikan merupakan hak konstitusional setiap warga negara Indonesia, baik santri maupun pelajar umum, yang dijamin oleh Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai lembaga pendidikan Islam yang mengandung makna keaslian Indonesia (*indigenous*), posisi pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam merupakan sub sistem pendidikan nasional. Karena itu, pendidikan pesantren memiliki dasar yang cukup kuat, baik secara ideal, konstitusional maupun teologis. Landasan ideologis ini menjadi penting bagi pesantren, terkait eksistensinya sebagai lembaga pendidikan yang sah, menyejarah dan penunjuk arah bagi semua aktivitasnya. Dasar ideal pendidikan pesantren adalah falsafah Negara Pancasila, yakni sila pertama yang berbunyi: "Ketuhanan Yang Maha Esa." Hal ini mengandung pengertian bahwa seluruh bangsa Indonesia percaya kepada Tuhan Yang Maha Esa, atau tegasnya harus beragama.<sup>243</sup>

Dasar konstitusional pendidikan pesantren adalah pasal 26 ayat 1 dan ayat 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Padapasal 1 disebutkan bahwa, "Pendidikan non formal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat." Selanjutnya, pada pasal 2 dinyatakan, "Satuan pendidikan formal terdiri atas lembaga

---

<sup>243</sup> Nurcholis Madjid, *Bilik-Bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*, Paramadina, Jakarta, 1997, hlm. 3

kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenis.<sup>244</sup>

Sebagai lembaga pendidikan, pesantren dengan berbagai variannya “dipaksa” mengikuti pola dan takaran standar yang diterapkan pada satu jenis pendidikan pada sistem pendidikan nasional dengan argumen bahwa hanya ada satu sistem pendidikan nasional. Padahal seharusnya pendidikan pesantren adalah model tersendiri dalam sistem pendidikan nasional dengan pola dan takaran standar berbeda. Hal ini akhirnya berimbas kepada akses lulusan pesantren untuk melanjutkan pendidikan, pengakuan terhadap kesetingkatan lulusan pesantren, pengakuan atas profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan, serta proses dan metodologi penjaminan mutu.

Pun juga ketika pesantren hanya dipandang sebagai urusan agama, ini berakibat pada akses terhadap sumberdaya bagi pengembangan pesantren. Saat ini, ada 28.194 pesantren dan 4.290.626 santri, ada 84.966 Madrasah Diniyah Takmiliyah dengan 6.369.382 santri, dan ada 135.130 lembaga Pendidikan Al-Qur'an dengan 7.636.126 santri yang dibatasi aksesnya terhadap sumberdaya anggaran karena pandangan tersebut. Apalagi fakta sejarah mencatat sumbangsih pesantren terutama dalam mencerdaskan kehidupan bangsa, tidak bisa ditakar dalam satu urusan saja. Pesantren perlu diberi kesempatan untuk berkembang, dibina dan ditingkatkan mutunya oleh semua komponen bangsa, termasuk pemerintah dan pemerintah daerah.

---

<sup>244</sup> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-undang tentang pesantren disusun bukan untuk menjadi “pengekang” terhadap independensi pesantren dan pendidikan keagamaan. Justru, undang-undang ini diharapkan dapat memberikan rekognisi yang sepatutnya terhadap Kekhasan pesantren di Indonesia, serta untuk memberikan afirmasi dan fasilitasi pengembangan pesantren dan pendidikan keagamaan, dengan porsi yang berkeadilan.

Izin operasional pondok pesantren merupakan bukti tertulis yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang melalui serangkaian proses dan prosedur yang telah dilalui terlebih dahulu sebagai legalitas atas kelayakan sebuah lembaga disebut pondok pesantren. Izin operasional ini lahir dari sejumlah tahapan yang telah dilalui terlebih dahulu untuk memastikan akan terpenuhinya persyaratan dan proses yang telah ditentukan. Persyaratan dan proses didasarkan atas landasan argumentasi-regulatif dan kebijakan teknis-operasional untuk memastikan kelangsungan orientasi dan khittah pondok pesantren, yang sejalan baik dari sisi kepentingan kebijakan maupun kepentingan kultural di masyarakat. Izin operasional merupakan bukti konkret dan sah bahwa sebuah instansi disebut pondok pesantren. Lembaga yang telah memiliki izin operasional ini berhak untuk menjalankan fungsi-fungsi yang melekat pada pondok pesantren, seperti fungsi pendidikan, fungsi transformasi ajaran agama, dan fungsi sosial lainnya dan diakui oleh negara.

Izin operasional bersifat temporer, dibatasi waktunya, yakni 5 (lima) tahun. Pembatasan waktu izin operasional ini dimaksudkan untuk memudahkan dalam melakukan pemutakhiran (*updating*) data, di samping

untuk memudahkan upaya pembinaan dan peningkatan pondok pesantren. Dengan diterbitkannya izin operasional, pondok pesantren yang bersangkutan secara hukum telah diakui (*recognize*) oleh instansi yang berwenang untuk melakukan kegiatan dan program sesuai dengan tugas dan fungsi yang melekat pada pondok pesantren dan berhak untuk mendapatkan pembinaan, fasilitasi, dan hal-hal lain yang melekat berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>245</sup>

Pesantren selama ini dapat mandiri tanpa bantuan pemerintah. Menurutnya, bantuan tersebut justru akan menghilangkan nilai-nilai di pesantren seperti kesederhanaan. Pasal yang menjadi kekhawatiran pihaknya adalah Pasal 6 Ayat 2 d Undang-undang Pesantren yang berbunyi, "Pendirian pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib: mendaftarkan keberadaan pesantren kepada menteri. Pasal ini dikhawatirkan menjadi celah bagi penutupan pesantren yang tidak mendaftar ke menteri. Di sisi lain, pendaftaran pesantren tidak dibutuhkan pesantren karena masyarakat sudah mempercayai pesantren sehingga banyak yang menitipkan anaknya untuk belajar.

Dalam upaya untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia, pesantren yang mengakar di masyarakat dengan kekhasannya telah berkontribusi penting dalam mewujudkan Islam yang rahmatan lil'alamin. Pesantren melahirkan insan-insan beriman yang berkarakter,

---

<sup>245</sup> Dewi Nur Kumala Sari dan Muhammad Azam Kholilurrohman, Implementasi Petunjuk Teknis Izin Operasional Pondok Pesantren Dalam Meningkatkan Pelayanan Administratif Di Kementerian Agama Kabupaten Lamongan, *Jurnal Administrasi Pendidikan Islam*, Volume 1, Number 1, March 2019

cinta tanah air dan berkemajuan, serta terbukti memiliki peran nyata baik dalam pergerakan dan perjuangan meraih kemerdekaan maupun pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pesantren sebagai subkultur, memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Secara historis, keberadaan pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat, terlebih lagi karena bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan umat lainnya. Untuk menjamin penyelenggaraan pesantren diperlukan pengaturan untuk memberikan rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi kepada pesantren berdasarkan kekhasannya.



**Tabel 5.1**  
**Rekonstruksi Regulasi Perijinan Pendirian Pesantren Berbasis Nilai**  
**Keadilan**

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren

Sebelum Di Rekonstruksi	Kelemahan	Setelah Di Rekomendasi
<p>Pasal 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren  Pasal 5  (1) Pesantren terdiri atas:  a. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian Kitab Kuning;  b. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin; atau  c. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum.  (2) Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi unsur paling sedikit:  a. Kiai (untuk panggilan se Indonesia)  - Abah Guru (Panggilan untuk daerah Banjarmasin Kalimantan Selatan);  - Abuya atau Buya (panggilan yang biasa dilakukan untuk tokoh</p>	<p>Belum berkeadilan karena belum mengatur dan menempatkan Pesantren sebagai subkultur, memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat.  Secara historis, keberadaan pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat, terlebih lagi karena bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan</p>	<p>Pasal 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren  Pasal 5  (2) Pesantren terdiri atas:  d. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian Kitab Kuning;  e. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin; atau  f. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum.  (2) Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi unsur paling sedikit:  a. - Kiai untuk panggilan se Indonesia.  - Abah Guru (panggilan untuk daerah Banjarmasin Kalimantan Selatan)  - Abuya atau Buya (panggilan yang biasa dilakukan untuk tokoh agama dan biasanya ini di daerah Jawa).  - Habib (panggilan untuk orang yang memiliki silsilah keturunan kepada Rasulullah SAW dan melakukan dakwah).  - Syayid (panggilan untuk orang yang memiliki silsilah keturunan Rasulullah SAW tetapi tidak berdakwah)</p>

<p>agama, dan biasanya ini di daerah Jawa)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Habib (panggilan untuk orang yang memiliki silsilah keturunan Rasulullah SAW dan melakukan dakwah);</li> <li>- Sayyid (panggilan untuk orang yang memiliki silsilah keturunan Rasulullah SAW dan tidak berdakwah);</li> <li>- Ustadz (panggilan untuk orang yang berilmu agama).</li> </ul> <p>b. Santri yang bermukim di Pesantren;</p> <p>c. pondok atau asrama;</p> <p>d. masjid atau musala; dan</p> <p>e. kajian Kitab Kuning atau Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin.</p>	<p>pendidikan dan layanan umat lainnya. Akibatnya menghilangkan kearifan lokal yang menjadi kekhasan daerah masing-masing, seperti misalnya di Jawa maupun di luar Jawa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ustadz (panggilan untuk orang yang berilmu agama)</li> </ul> <p>b. Santri yang bermukim di Pesantren;</p> <p>c. pondok atau asrama;</p> <p>d. masjid atau musala; dan</p> <p>e. kajian Kitab Kuning atau Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin.</p>
<p>Pasal 6 UU Pesantren</p> <p>Pasal 6 (1) Pesantren didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat.</p> <p>(2) Pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib:</p> <p>a. berkomitmen mengamalkan nilai Islam rahmatan lil'amin dan berdasarkan Pancasila, Undang- Undang Dasar</p>	<p>Belum berkeadilan karena belum mengatur dan menempatkan Pesantren sebagai subkultur, memiliki kekhasan yang telah mengakar serta hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat dalam menjalankan fungsi pendidikan,</p>	<p>Pasal 6 Ayat 1 &amp; 2 huruf a &amp; d:</p> <p>Pasal 6 (1) Pesantren didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, <b>Perkumpulan</b>, dan/atau masyarakat.</p> <p>(2) Pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib:</p> <p>e. berkomitmen mengamalkan nilai Islam rahmatan lil'amin dan berdasarkan Pancasila, Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan</p>

<p>Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika;</p> <p>b. memenuhi unsur Pesantren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2);</p> <p>c. memberitahukan keberadaannya kepada kepala desa atau sebutan lain sesuai dengan domisili Pesantren; dan</p> <p>d. mendaftarkan keberadaan Pesantren kepada Menteri.</p> <p>(3) Dalam hal pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terpenuhi, Menteri memberikan izin terdaftar.</p>	<p>fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Secara historis, keberadaan pesantren menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat, terlebih lagi karena bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan dan layanan umat lainnya. Akibatnya banyak pesantren yang tua sulit memenuhi syarat perizinan sehingga tidak terdaftar di kementerian.</p>	<p>Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika; <b>Nilai nilai yang luhur, hidup dan berkembang di dalam masyarakat</b></p> <p>f. memenuhi unsur Pesantren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2);</p> <p>g. memberitahukan keberadaannya kepada kepala desa atau sebutan lain sesuai dengan domisili Pesantren; dan</p> <p>h. mendaftarkan keberadaan Pesantren kepada Menteri, <b>kecuai pesantren yang telah memiliki ijin operasional dari Kantor Wilayah Kementerian agama setempat.</b></p> <p>(3) Dalam hal pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terpenuhi, Menteri memberikan izin terdaftar.</p>
--	---	---

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

1. Regulasi perijinan pendirian pesantren saat ini belum berkeadilan sehingga timbul kekhawatiran maupun tantangan dari lahirnya kebijakan yang ditetapkan di dalam Undang-undang Pesantren. Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, yang mengatur tentang pendirian lembaga Pesantren menyebutkan bahwa dalam proses pendirian pesantren harus didaftarkan terlebih dahulu, pesantren harus memiliki izin dari Menteri. Badan, institusi, dan organisasi wajib mendaftarkan sebagai badan hukum untuk dapat menerima dana pemerintah. Tidak terkecuali Pesantren. Kementerian Agama melalui bidang yang membawahi mengeluarkan izin pendirian dan operasional pesantren, hal ini memunculkan kekhawatiran bagi pondok pesantren yang tidak memiliki izin maka akan dianggap ilegal dan tidak diafirmasi dan difasilitasi oleh pemerintah.
2. Kelemahan Substansi Hukum: Pasal 6 huruf d D UU yang berbunyi: “mendaftarkan keberadaan Pesantren kepada Menteri.” dirasa belum berkeadilan karena Pasal ini dikhawatirkan menjadi celah bagi penutupan pesantren yang tidak mendaftarkan ke Menteri. Kelemahan Struktur Hukum: persyaratan administratif yang cukup ketat dapat membatasi kebebasan pesantren untuk berkembang dan berinovasi dalam pendidikan. Selain

itu, beberapa pesantren yang telah ada sebelum undang-undang ini diberlakukan mungkin kesulitan untuk memenuhi persyaratan administratif yang telah ditetapkan. Kelemahan Kultur Hukum: perizinan dalam pendirian pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan agaknya menimbulkan persoalan baru mengenai apakah pesantren yang tidak memiliki izin menjadi hal yang illegal, mengingat fakta sosiologis bahwa pesantren tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat tanpa didahului izin.

3. Merekonstruksi Regulasi Pasal 5, Pasal 6 Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren yang berbunyi Pasal 6 Ayat 1 & 2 huruf a & d:

Pasal 6

(1) Pesantren didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, **Perkumpulan**, dan/atau masyarakat.

(2) Pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib:

- a. berkomitmen mengamalkan nilai Islam rahmatan lil'alamin dan berdasarkan Pancasila, Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika; **Nilai nilai yang luhur, hidup dan berkembang di dalam masyarakat**
- b. memenuhi unsur Pesantren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2);
- c. memberitahukan keberadaannya kepada kepala desa atau sebutan lain sesuai dengan domisili Pesantren; dan
- d. mendaftarkan keberadaan Pesantren kepada Menteri, **kecuali pesantren yang telah memiliki ijin opesional dari Kantor Wilayah Kementerian agama setempat.**

(3) Dalam hal pendirian Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat 2.

## **B.Implikasi**

### **1. Implikasi Teoritis**

Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren adalah UU *lex specialis*. Sehingga berlaku kaidah *Lex specialis derogat legi generali*, yakni asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum. Terkait pendirian, Pasal 6 UU 18/2019 mengatur bahwa pesantren didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat. Pendirian Pesantren wajib berkomitmen mengamalkan nilai Islam *rahmatan lil 'alamin* dan berdasarkan Pancasila, UUD 1945, serta Bhinneka Tunggal Ika, izin pendirian pesantren dilakukan dengan berkoordinasi dengan Kemenag pusat melalui Kanwil Kemenag Provinsi.

### **2. Implikasi Praktis**

Pendirian, Pasal 6 UU 18/2019 mengatur bahwa pesantren didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat. Pendirian Pesantren wajib berkomitmen mengamalkan nilai Islam *rahmatan lil 'alamin* dan berdasarkan Pancasila, UUD 1945, serta Bhinneka Tunggal Ika. Pesantren juga harus memenuhi unsur-unsurnya, yaitu: Kiai, Santri yang bermukim di pesantren, pondok atau asrama, masjid atau musala, dan kajian Kitab Kuning atau Dirasah Islamiyah dengan Pola Pendidikan Muallimin. "Jika persyaratan itu sudah terpenuhi, maka pesantren memberitahukan

keberadaannya kepada kepala desa atau sebutan lain sesuai dengan domisili Pesantren. Selanjutnya, penyelenggara berkoordinasi keberadaan pesantren kepada Menteri

### **C.Saran**

1. Seyogyanya pemerintah dan DPR melakukan perubahan terhadap pasal 5 dan 6 Undang-Undang Tentang Pesantren sehingga akan lebih memberikan keadilan yang berimbang. Selain itu, demi melestarikan ciri karakteristik masing-masing daerah yang merupakan perwujudan Bhineka Tunggal Ika.
2. Seyogyanya lembaga Kementerian Agama senantiasa melakukan pemantauan dan pengawasan, pendampingan serta menjamin pelaksanaan kurikulum pesantren guna meningkatkan kualitas santri dalam mewujudkan santri yang unggul untuk menghadapi tantangan global.
3. Perlu meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), sarana prasarana, serta pengelolaan yang berbasis Islami.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Abdul Cholid, 2011, *Supervisi Pendidikan*, Mitra Cendekia, Yogyakarta,
- Abdurahman Mas'ud dkk, 2002, *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Abuddin Nata, 2005, *Pendidikan dalam Perspektif Al-Qur'an*, UIN Jakarta Press, Jakarta,
- Abuddin Nata, 2016, *Ilmu Pendidikan Islam*, Prenada Media, Jakarta,
- \_\_\_\_\_, 2016, *Sejarah Pendidikan Islam*, Cet-5, Rajawali Pers, Jakarta,
- Adrian Sutedi, 2015, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Ahmat Tafsir, 1994, *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*, Rosdakarya, Bandung,
- Akhmad Mujahidin, *Ekonomi Islam*, Pekanbaru :Suskapress,
- Alisuf Sabri, 2005, *Pengantar Ilmu Pendidikan*, UIN Jakarta Press, Jakarta,
- Amir Haedari dkk, 2006, *Masa Depan Pesantren Dalam Tantangan Modernitas dan Tantangan Komplexitas Global*, Jakarta: IRP Press,
- Amiruddin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Anhari Masjkur, 2007, *Integrasi Sekolah ke Dalam Sistem Pendidikan Pesantren*, Cet. Ke-1, Diantama, Surabaya,
- Armai Arief, 2002, *Pengantar Ilmu dan Metodologi Pendidikan Islam*, Ciputat Pers, Jakarta,
- Armai Arief, 2005, *Reformulasi Pendidikan Islam*, CRSD Press, Jakarta,
- Azra, Azyumardi. 2012, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Milenium III*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta,
- B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,
- Binti Maunah, 2011, *Perbandingan Pendidikan Islam* Yogyakarta: Teras,

- Bisri Mustofa, 1953, *Syi'ir Udi Susilo songko Pitedah Kanti Pertilo*, Maktabah Menara, Kudus,
- C.S.T Kansil, Christine, 2009, *S.T Kansil, Engelian R, Palandeng dan Godlieb N. Mamahit*, Kamus Istilah Hukum, Jakarta,
- Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia. Bandung.
- Damopolii.M, 2011, *Pesantren Modern IMM Pencetak Muslim Modern*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- David Kayris, 2002, *The Politics of Law, A Progressive Critique*, Pintheon Books, New York,
- Deddy Mulyana, 2003, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung,
- Dedy N. Hidayat, 2003, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta,
- Departemen Agama RI, 2006, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, CV. Naladana, Jakarta,
- Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari : Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta,
- E.Utrecht, 1957, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta,
- Edi Setiadi dan Rena Yulia, 2010, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta,
- Edward Sallis, 2016, *Total Quality Management in Education*, terj. Ahmad Ali Riyadi dan Fahrurrozi, Jogjakarta: IRCiSoD, Jogjakarta,
- Ekonomi Islam, 2008, *Pusat Pengkajian Pengembangan Ekonomi Islam*, Jakarta: RajaGrafindo Persada ,
- Fairuza Nadia Azzahra, Jakarta, 2020, “*Dampak Undang-Undang Pesantren Terhadap Sistem Pendidikan Indonesia*” Sebuah Proyeksi, Jakarta,
- Faisal Ismail, 2017, *Paradigma Pendidikan Islam I*, Bandung: Remaja Rosdakarya,
- Faisal Ismail, *Paradigma Pendidikan Islam I*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2017
- Franz Magniz Suseno, 2003, *Etika Politik*, (cetakan ketiga), Gramedia, Jakarta,

- H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, 2012, *Kebijakan Pendidikan, Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Haidar Putra Daulay, 2012, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta,
- Hamka Abdul Aziz, 2011, *Pendidikan Karakter Berpusat pada Hati*, Al-Mawardi Prima, Jakarta,
- Hans Kelsen, 1991, *General Theory of Law and State*, New York: Harvard University Press, New York,
- Hasbullah, M, 2015, *Kebijakan Pendidikan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta,
- Hasby Indra, 2004, *Pesantren dan Transformasi Dalam Tantangan Modernitas dan Tantangan Komlesitas Global*. Jakarta: IRP Press,
- I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, 2018, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang,
- Irfan Fachruddin, 2011, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Peme-rintahan*, Alumni, Bandung,
- J. Van Apeldorn, dalam Sidharta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Refika Aditama, Bandung,
- John Rawls, 2006, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, (judul asli *A Theory of Justice*), Terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Kesatu, Nuansa, Bandung,
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosisal*, Nusa Media, Bandung,
- Lexy J. Moleong, 1991, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung,
- Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung,
- Lord Loyd dalam Mirza Satria Buana, 2010, *Hubungan Tarik-Menarik Antara Asas Kepastian Hukum (Legal Certainpi) Dengan Asas Keadilan (Substantial Justice) Dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstltusi*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta,

- M. 'Athijah Al-Abrasy, 1970, *Dasar-Dasar Pokok Pendidikan Islam, Terj. dari Attarbiyatul Islamiyah* oleh Bustani A. Gani dan Djohar Bahry, Bulan Bintang, Jakarta,
- M. Arifin, 1994, *Ilmu Pendidikan Islam*, Bumi Aksara, Jakarta,
- M. Bahri Ghazali, 2001, *Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan: Kasus Pondok Pesantren An-Nuqayah Guluk-Guluk Sumenep, Madura, Cet. I*, Pedoman Ilmu, Jakarta,
- M. Jusuf Hanafiah, dkk, *Pengelolaan Mutu Total Pendidikan Tinggi*, Badan Kerjasama Perguruan Tinggi, Jakarta, 1994, hlm.8.
- Mahfud Junaedi, 2017, *Paradigma Baru Filsafat Pendidikan Islam*, Kencana, Jakarta,
- Manfred Ziemek, 1986, *Pesantren dalam Perubahan Sosial Cet. I*; Jakarta: P3M,
- Mansur dan Mahfud Junaedi, 2005, *Rekonstruksi Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, Departemen Agama RI, Jakarta,
- Marzuki, 2007, *Pendidikan Al Qur'an dan Dasar-Dasar Pendidikan Karakter Dalam Islam*, IAIN Sunan Kalijogo, Yogyakarta,
- Mastuhu, 1994, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren ; Suatu Kajian Tentang Unsur Dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren*, INIS, Jakarta,
- Mastuki HS dan M. Ishom El-Saha, 2013, *Intelektualisme Pesantren*, Diva Pustaka, Jakarta;
- Muhaimin, 2004, *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 
- Muhaimin, *Paradigma Pendidikan Islam*, Remaja Rosda Karya, Jakarta, 2004, hlm.29-30
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- N.H.T. Siahaan, 2000, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta,
- N.M.Spelt dan Ten Berge, 1992, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya,
- Nana Syaodih Sukmadinata, dkk. 2006, *Pengendalian Mutu Pendidikan Sekolah Menengah*, Refika Aditama, Bandung,
- Notohamidjojo, 1975, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta,

- Nurcholis Madjid, 1997, *Bilik-Bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*, Paramadina, Jakarta,
- Otje Salman dan Anton F. Susanto, 2004, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung,
- Oxford Learner's Pocket Dictionary (New Edition) Edisi ketiga*; Oxford University, Oxford Press,
- Panut, Giyoto, Yusuf Rohmadi, Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Terhadap Pengelolaan Pondok Pesantren, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Vol 7 No (02), 2021,
- Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, 1985, *Pergulatan Dunia Pesantren Membangun Dari Bawah*, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta,
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta,
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.
- Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya:
- Philipus M. Hadjon, et.al., 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta,
- Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, 2001, *Kamus Ilmiah Populer*, Arkola, Surabaya,
- Plilipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya,
- Rachman Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Radbruch & Dabin, 1950, *The Legal Philosophy*, Harvard University Press, New York,
- Ramayulis, 2015, *Ilmu Pendidikan Islam*, Cet. V, Kalam Mulia, Jakarta,
- \_\_\_\_\_, 2005, *Ensiklopedi Tokoh Pendidikan Islam, Quantum Teaching*, Ciputat Press Group, ciputat,
- Riduan Syahrani, 1993, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta:
- Ridwan Nasir, 2005, *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal, Pondok Pesantren di Tengah Arus Perubahan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,

- Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta,
- Rois Mahfud, 2011, *Al-Islam Pendidikan Agama Islam*, Erlangga, Jakarta,
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- S.F.Marbun dan Moh.Mahfud.MD, 2000, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta,
- S.Prajudi Atmostidirjo, 1995, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- Sabian Utsman, 2013, *Dasar-dasar Sosiologi Hukum: Dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (legal Research)*, Yogyakarta: Pustaka Belajar,
- Sambas, Leonarda, 2016, *Teori-Teori Hukum Klasik dan Kontemporer*, Ghalia Indonesia. Jakarta,
- Satjipto Rahardjo, 2004, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta,
- Sharifah Hana Abd Rahman et al., 2015, *Sistem Undang-Undang Di Malaysia.Selangor: Jabatan Undang-Undang Akademi Islam KUIS*,
- Sidharta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Alumni: Bandung,
- Sjahan Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak administrasi Negara*, Alumni, Bandung
- Soeratno dan Lincoln Arsyad, 2003, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta,
- Sri Minarti, 2013, *Ilmu Pendidikan Islam; Fakta Teoretis-Filosofis dan Aplikatif-Normatif*, Amzah, Jakarta,
- Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung,
- Suharsimi Arikunto, 1991, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Yogyakarta,
- Syaiful Anwar, 2015, *Relevansi Pendidikan K.H Hasyim Asy"ari & K.H Dahlan pada masa sekarang*, UIN Jogja, Yogyakarta,
- Team Penyusunan Kamus Besar, 1990, *Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia*,

- Telaumbanua, 2019, *Undang-undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren*, Jakarta,
- Van Apeldoorn, 1997, *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink,
- W. Gulo, 2002, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta,
- Wahjoetomo, 1997, *Perguruan Tinggi Pesantren, Pendidikan Alternatif Masa Depan*, Gema Insani Press, Jakarta,
- Widayati, 2015, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta,
- Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta,
- Zamakhsari Dhofier, 2009, *Tradisi Pesantren memadu Modernitas Untuk Kemajuan Bangsa*, Pesantren Nawesea PRESS, Jakarta,
- Zamakhsyaray Dhofier, 1985, *Tradisi Pesantren Studi Tentang Pandangan Hidup Kyai*, LP3ES, Jakarta,
- Zuhairini, Abdul Ghofir, Slamet As. Yusuf, 1981, *Metodik Khusus Pendidikan Agama*, USANA ofset Printing, Surabaya,

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Pancasila

Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

**Jurnal:**

Abdul Ghofarrozin dan Tutik Nurul Janah, “Menakar Keberpihakan Negara Terhadap Pesantren Melalui Pengesahan UU Nomor 18 Tahun 2019”. *Islamic Review Jurnal Riset dan Kajian Keislaman*, Vol. 10, no. 1, 2021,

- Abdul Halim, Amril M, Miswanto, Analisis PP. No. 32 Tahun 2013 Tentang Standar Nasional Pendidikan Dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam, *Jurnal Arriyadhah*, Vol. XX, No. I, Month 2023,
- Abdullah Muhammad, “Dampak Politik Kebijakan Peraturan Pemerintah Terhadap Eksistensi Pesantren (Kajian Maslahat dan Mafsadat PP Nomor 55 Tahun 2007 ), *Al-Murabbi Jurnal Pendidikan Agama Islam*, Volume 5 Nomor 1 Desember 2019,
- Agus Bahar Setiawan dan Sofyan Rofi, Antara Recognisi, Rekonstruksi Dan Kekhawatiran Hilangnya Indigenosity Pondok Pesantren, *Jurnal Evaluasi*, Vol. 4, No. 1, 2020,
- 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),
- Akhmad Zaini, UU pesantren No 18 Tahun 2019: Kekuatan, Kelemahan, Peluang, Ancaman Bagi Pesantren Dan Lembaga Pendidikan Keagamaan Di Kabupaten Tuban, *Tadris*, Vol 15 No. 2 Tahun 2021,
- Andi Aslindah, Pendidikan Islam di Malaysia: Jenis, Jenjang, Kebijakan, dan Tujuan Pendidikan, *Jurnal: Lentera Pendidikan*, Vol. 18, No. 1 Juni 2015.
- Arif Maulana Setyawan, “UndangUndang Pesantren: Local Genius Dan Intervensi Negara Terhadap Pesantren”, *Jurnal Manageria: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Volume 4, Nomor 1, Mei 2019
- As’aril Muhajir, Tujuan Pendidikan Dalam Perspektif Al Qur’an, *Al-Tahrir*, Vol.11, No. 2 November 2011,
- Azzahri, M.Saleh Sjafei, Mujibussalim, Kewenangan Kementerian Agama Dalam Perizinan Operasional Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pondok Pesantren di Kabupaten Aceh Besar, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, Volume 2, No. 2, Mei 2014
- Badrudin, dkk, “Pesantren Dalam Kebijakan Pendidikan Indonesia”, *Jurnal Lektur Keagamaan*, Vol. 15, No. 1, 2017.
- Bayi Priyono, Perizinan Sebagai Sarana Pengendalian Penataan Ruang Dalam Perspektif Pemanfaatan Ruang di Daerah, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Vol 8, No 2 2016,
- Binsar Antoni Hutabarat, Evaluasi Terhadap Rumusan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, *Jurnal Societas Dei*, Vol. 5 Nomor 2 (2018),

- Dadan Muttaqien, "Sistem Pendidikan Pondok Pesantren," *Journal of Chemical Information and Modeling*, Vol. 5, No. 1 (2019):
- Dewi Nur Kumala Sari dan Muhammad Azam Kholilurrohmah, Implementasi Petunjuk Teknis Izin Operasional Pondok Pesantren Dalam Meningkatkan Pelayanan Administratif Di Kementerian Agama Kabupaten Lamongan, *Jurnal Administrasi Pendidikan Islam*, Volume 1, Number 1, March 2019,
- Enik Isnaini, Penanggulangan Tindak Pidana Pornografi Dalammedia Internet, *Jurnal Independent*, Vol. 2, No. 2,
- Fence M. Wantu, Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 19 No.3 Oktober 2007,
- Fifi Rosyidah, Eksistensi Peran Pesantren dalam Mewujudkan Moderasi Keberagamaan, *Prosiding Nasional Pasca Sarjana IAIN Kediri*, Vol. 4 2021,
- Ghofarrozin Abdul & Tutik Nurul Janah, "Menakar Keberpihakan Negara terhadap Pesantren melalui Pengesahan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2019 ", Volume. 10, Nomor. 1, (April 2021)
- Hasan Abul Al Asyari, "Tantangan Sistem Pendidikan Pesantren Di Era Modern", *Risalatuna: Journal Of Pesantren Studies*, Volume 2, Number 1, January 2022.
- Hemawati, H., Sakura, P., & Rizal, S, The Role of Parents in Efforts to Anticipate the Negative Impact Of Social Media Development On Adolescent Behavior In The X Binjai Timur Kota Binjai, *Proceeding International Seminar of Islamic Studies*, Vol 2 No (1) 2021,
- Idam Mustofa, Formulasi Pendidikan Pesantrendalamuu Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren (Tinjauan Kebijakan Pendidikan), *INTIZAM: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Volume 4, Nomor 1, Oktober 2020,
- Jamal Mustofa, Marwan Salahuddin, Quo Vadis Pondok Pesantren Di Era Undang-Undang Pesantren, *IJOIS: Indonesian Journal of Islamic Studies*, Vol.1, No.01, (2020);
- Khairani Miftahul, Hapzi Ali, Kemas Imron Rosadi, "Analisis Perumusan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Sebagai Produk Politik Dan Kebijakan Pendidikan Islam, " *Jurnal Manajemen Terapan*, Volume 3, No. 1, September 2021.
- M. Ali Mas'udi, Peran Pesantren dalam Pembentukan Karakter Bangsa, *Jurnal Paradigma*, Vol. 2, Nomor 1, November 2015,

- M. Syaifuddin Zuhriy, Budaya Pesantren Dan Pendidikan Karakter Pada Pondok Pesantren Salaf, *Walisongo: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol 19, No 2, November 2011,
- Mario Julyano, Aditya Yuli Sulistyawan, Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum, *JURNAL CREPIDO*, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019,
- Maulana Arif Setyawan, UU Pesantren: Local Genius dan Intervensi Negara Terhadap Pesantren, *MANAGERIA: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Vol 4, No. 1 (2019),
- Meta Suryani, Anis Mashdurohatun, Penegakan Hukum Terhadap Eksistensi Becak Bermotor Umum (Bentor) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume III No. 1 Januari - April 2016,
- Meta Suryani, Anis Mashdurohatun, Penegakan Hukum Terhadap Eksistensi Becak Bermotor Umum (Bentor) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume III No. 1, 2016,
- Mohammad Haidar Mustaghfiri, Priyanto Susiloadi, Kualitas Pelayanan Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Surakarta, *Jurnal Wacana Publik*, Vol 1 No 2, 2017.
- Muhammad Idris Usman, Pesantren Sebagai Lembaga Pendidikan Islam (Sejarah Lahir, Sistem Pendidikan, dan Perkembangannya Masa Kini), *Jurnal Al Hikmah*, Vol. 14 No 1 tahun 2013,
- Muhammad Junaidi, Penyelenggaraan Pesantren Dalam Rangka Memberdayakan Masyarakat, *Jurnal USM Law Review*, Vol 5 No 2 Tahun 2022,
- Muhammad Rusdi Rasyid, Eksistensi Pesantren Dalam Sistem Pendidikan Nasional., *Jurnal Kependidikan*, Vol 7 No. 1 2015.
- Muhammad Usman dan Anton Widyanto, “Undang-Undang Pesantren: Meneropong Arah Kebijakan Pendidikan Pesantren Di Indonesia”. *Ar-Raniry, International Journal of Islamic Studies*, Vol. 8, no. 1, 2021,
- Mustofa Idam “Formulasi Pendidikan Pesantren Dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren (Tinjauan Kebijakan Pendidikan)”, *Intizam: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Volume 4, Nomor 1, Oktober 2020.
- Nabila, Tujuan Pendidikan Islam, *Jurnal Pendidikan Indonesia*, Vol. 2 No. 5 Mei 2021,

- Nadia Fairuza Azzahra. 2020, *Dampak Undang-Undang Pesantren Terhadap Sistem Pendidikan Indonesia-Sebuah Proyeksi*, Makalah Diskusi No. 9, Center for Indonesian Policy Studies, Jakarta,
- Nuraeni , “Eksistensi Pesantren dan Analisis Kebijakan Undang-Undang Pesantren”, *Al-Hikmah : Jurnal Pendidikan dan Pendidikan Agama Islam*, Vol 3, No 1, 2021
- Nuraeni , “Eksistensi Pesantren dan Analisis Kebijakan Undang-Undang Pesantren”, *Al-Hikmah : Jurnal Pendidikan dan Pendidikan Agama Islam*, Vol 3, No 1, 2021
- Nuraeni, Eksistensi Pesantren dan Analisis Kebijakan Undang-Undang Pesantren, *AL-HIKMAH: Jurnal Pendidikan dan Pendidikan Agama Islam*, Vol 3, No 1 (2021),
- Nuraeni, Eksistensi Pesantren dan Analisis Kebijakan Undang-Undang Pesantren, *AL-HIKMAH: Jurnal Pendidikan dan Pendidikan Agama Islam*, Vol 3, No 1 (2021),
- Panut, Giyoto, Dan Yusuf Rohmadi, “Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Terhadap Pengelolaan Pondok Pesantren”, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Volume 7, Nomor 02, 2021.
- Panut, Giyoto, Yusuf Rohmadi, Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Terhadap Pengelolaan Pondok Pesantren, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Vol 7 No (02), 2021,
- Pewangi, Tantangan Pendidikan Islam di Era Globalisasi, *TARBAWI: Jurnal Pendidikan Agama Islam*, Vol 1 No 1 2016,
- R. Tony Prayogo, Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 2, 2016,
- Rahma Dani Pudji Astuti, Perubahan Pondok Pesantren Modern di Perkotaan: Studi Kasus Pondok Pesantren Al-AdzkarTangerang Selatan, Banten, *MASYARAKAT Jurnal Sosiologi*, Vol. 22, No. 2, Juli 2017,
- Rohman, M., & Hairudin, H, Konsep Tujuan Pendidikan Islam Perspektif Nilai-nilai Sosial-kultural, *Al-Tadzkiyyah: Jurnal Pendidikan Islam*, Vol 9 No (1) 2018,
- RZ. Ricky Satria Wiranata, Tantangan, Prospek dan Peran Pesantren Dalam Pendidikan Karakter di Era Revolusi Industri 4.0, *Jurnal Komunikasi dan Pendidikan Islam*, Vol 8, No 1, Juni 2019,

Sarjono, Nilai-Nilai Dasar Pendidikan Islam, *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, Vol. II, No. 2, 2005,

Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan, *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 1 No. 1 2005,

Suwarno, Studi Agama Islam Melalui Pendekatan Interdisipliner, *Dar Ellmi: Jurnal Studi Keagamaan, Pendidikan Dan Humaniora*, Vol 7 No (2) 2020,

Umar Bukhory, "Status Pesantren Mu'adalah: Antara Pembebasan Dan Pengebirian Jatidiri Pendidikan Pesantren," *Karsa*, Vol. 10, No. 1 (2011),

Ummah Karimah, Pondok Pesantren dan Pendidikan: Relevansinya Dalam Tujuan Pendidikan, *Misykat*, Volume 03, Nomor 01, Juni 2018,

Yayan Alpian dkk, Pentingnya Pendidikan Bagi Manusia, *Jurna Buana Pengabdian*, Vol. 1 No 1, Februari 2019,

**Lain-Lain:**

<https://www.bola.com/ragam/read/5257978/arti-regulasi-beserta-definisi-fungsi-dan-jenisnya?page=2>

<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26018/t/Paripurna+DPR+Setujui+RUU+Pesantren>.

<https://bphn.go.id/data/documents/Prolegnas-2017-dpr-low.pdf>.

<https://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20181119-120623-3228.pdf>.

Halim Soebahar, *Tantangan Baru Pasca UU Pesantren*, dikutip dari <https://radarjember.jawapos.com/perspektif-halim/25/11/2019/tantangan-baru-pasca-uu-pesantren/>,