

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Semua orang berhak atas Pendidikan, ini sebagaimana amanat Pasal 31 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar, dan pemerintah wajib membiayainya,” Dalam hal pendidikan, semua warga negara memiliki kesempatan untuk belajar di mana saja dengan sistem apapun. Pendidikan adalah upaya untuk mengembangkan potensi manusia secara keseluruhan.¹ Pendidikan adalah proses partisipasi seseorang dalam kegiatan sosialnya bersama dengan berbagai adat dan budaya yang telah diwariskan dari generasi ke generasi.² Pendidikan pesantren merupakan salah satu sistem pendidikan dan Lembaga yang sangat familiar di Indonesia. Pesantren sendiri berasal dari kata santri dengan tambahan kata depan “pe” dan akhiran “an” yang berarti tempat tinggal santri.³

Pesantren pada dasarnya adalah asrama Pendidikan Islam tradisional Dimana siswa atau dikenal santri belajar dibawah naungan guru atau dikenal dengan kyai.⁴ Pesantren merupakan Lembaga yang di dalamnya dipimpin oleh seorang kyai dan terdapat beberapa tingkata kelas dalam system Pendidikanya. Pondok pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam tertua telah

¹ Sheilatul Aulia, Pendidikan Berkualitas Untuk Semua : Mewujudkan Hak Asasi Manusia di Bidang Pendidikan, Jurnal Imliah Multidisiplin, 2024, hlm. 314.

² Muhtarom, isu-isu kontemporer (Kudus : Maktabah, 2018), hlm. 6.

³ Zamakhsari Dofier, Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kyai (Jakarta:LP3ES,1994), hlm. 18.

⁴ Herman, “Sejarah Pesantren di Indonesia”, 4 No. 2, 2013 : 50.

memainkan peran besar dalam membangun karakter keislaman, keilmuan, dan kebangsaan masyarakat Indonesia. Pesantren telah berfungsi sebagai pusat pendidikan keagamaan dan penggerak sosial dan budaya sepanjang sejarah terutama di wilayah Madura, yang dikenal memiliki basis pesantren yang kuat dan berpengaruh.⁵

Pesantren telah menjadi bagian penting dalam pembangunan moral bangsa melalui pendidikan berbasis keislaman. Untuk mengakui dan memperkuat peran pesantren secara hukum, Pemerintah telah mengesahkan Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (selanjutnya disebut UU Pesantren). Undang-undang ini menegaskan pesantren memiliki fungsi pendidikan dakwah dan pemberdayaan masyarakat, dan memberikan landasan hukum bagi pemerintah termasuk pemerintah daerah untuk mendukung kebijakan anggaran dan fasilitasi kelembagaan.

Menurut UU Pesantren, pondok pesantren adalah lembaga yang berbasis masyarakat yang didirikan oleh individu, yayasan, organisasi masyarakat Islam, atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT, menyampaikan akhlak mulia dan memegang teguh ajaran Islam rahmatan lil'alamin. Mereka juga menunjukkan nilai- nilai luhur bangsa Indonesia seperti rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat.⁶ Dengan demikian, pesantren berperan penting dalam membentuk pribadi santri yang

⁵ Dhofier, Zamakhsyari. Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kyai. LP3ES, 2011, hlm. 31

⁶ Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 191

berakhlak mulia, cinta tanah air dan mampu hidup berdampingan dalam masyarakat yang beragam.

Salah satu aspek penting dari UU ini adalah tanggung jawab pemerintah daerah untuk mendukung dan mengembangkan pesantren melalui regulasi yang sesuai dengan kebutuhan lokal. Pelaksanaan UU ini di tingkat lokal sangat bergantung pada peran legislatif, terutama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peran DPRD dalam hal ini sangat penting dalam memberikan fasilitasi juga penyelenggaraan pondok pesantren. DPRD bertanggung jawab untuk mengusulkan dan menetapkan peraturan daerah (Perda) yang mendukung pertumbuhan pesantren.

DPRD berfungsi sebagai lembaga yang mewakili rakyat dalam pembuatan kebijakan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya di sebut UU Pemda) menetapkan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) Dewan Perwakilan Daerah. Menurut Pasal 205, DPRD memiliki wewenang untuk: pertama, membuat peraturan daerah (Perda) yang mengatur kebutuhan daerah; kedua, mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah daerah; dan ketiga, memberikan persetujuan terhadap anggaran pemerintah daerah. Dalam UU Pesantren, DPRD memiliki tanggung jawab yang sangat penting dalam menetapkan peraturan daerah (Perda) yang mendukung pertumbuhan pesantren di wilayahnya.

Mengingat banyaknya pesantren yang ada di Kabupaten Sumenep, Madura. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) di DPRD Sumenep tsebagai langkah menjalankan fungsinya telah mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren. Usulan ini termasuk dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Sumenep Tahun 2025, dan diparipurnakan pada 10 Februari 2025 di Kantor DPRD Sumenep.⁷ H. Dul Siam, anggota Fraksi PKB dan juga wakil ketua DPRD Sumenep, menyatakan bahwa Raperda ini merupakan instruksi partai kepada seluruh kader dari pusat hingga daerah untuk mengajukan regulasi pengembangan pesantren.⁸

Tujuan dari Raperda ini adalah untuk membuat dasar hukum yang jelas untuk pengembangan pesantren di Sumenep. Raperda tersebut memiliki kemampuan untuk mengatur berbagai aspek teknis yang terkait dengan pengembangan pesantren tanpa mengganggu sistem pendidikan yang independen dari masing-masing pesantren. Ini penting karena corak pesantren di Sumenep sangat beragam. Ada pesantren salaf yang berfokus pada pembelajaran kitab klasik hingga pesantren yang menggabungkan pendidikan modern dan salaf.⁹

⁷ Suara Indonesia, Fraksi PKB DPRD Sumenep Inisiasi Raperda Fasilitas Pengembangan Ponpes, <https://suaraindonesia-news.com/fraksi-pkb-dprd-sumenep-pengembangan-ponpes/>, diakses 1 Mei 2025 [inisiasi-raperda-fasilitas-pengembangan-ponpes/](https://suaraindonesia-news.com/fraksi-pkb-dprd-sumenep-inisiasi-raperda-fasilitas-pengembangan-ponpes/)

⁸ *Ibid*

⁹ *Ibid*

Namun Anggota Fraksi Partai Nasional Demokrat (NasDem) DPRD Kabupaten Sumenep, Affrilia Wahyuni Akis, secara tegas menolak wacana pembentukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) mengenai pondok pesantren (ponpes). Menurutnya, inisiatif tersebut kurang memiliki substansi mendalam, dan bahkan mencerminkan ketidakpercayaan terhadap para kiai, santri, serta pengurus pesantren. Ia memperingatkan bahwa Raperda semacam ini berpotensi menciptakan konflik baru dan tidak sejalan dengan kebutuhan riil lembaga pesantren. Selain itu, keberadaan Raperda dianggap rawan tumpang tindih dengan kerangka hukum yang telah ada, khususnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai urgensi dan relevansi regulasi tambahan tersebut.

Kemudian, melalui alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Pemerintah Kabupaten Sumenep menunjukkan komitmennya untuk membantu sektor keagamaan, termasuk pesantren. Pada tahun 2023, misalnya, Pemerintah Kabupaten Sumenep memberikan beasiswa beasiswa kepada 190 orang dengan total dana sebesar Rp. 424.500.000. Selain itu, hibah juga diberikan kepada 10 pondok pesantren, 40 masjid, dan 137 musala, dengan total dana sebesar Rp. 424.500.000.¹⁰

Menurut Bupati Sumenep Achmad Fauzi Wongsojudo, pondok pesantren, rumah ibadah, dan lembaga keagamaan memiliki peran penting

¹⁰Media Center, *Pemkab Sumenep Peduli Pembangunan Sektor Keagamaan*, <https://sumenepkab.go.id/berita/baca/pemkab-sumenep-peduli-pembangunan-sektor-keagamaan?>, diakses 1 Mei 2025

dalam mempertahankan dan mempertahankan nilai- nilai islami dan budaya luhur, terutama budaya masyarakat Kabupaten Sumenep.¹¹ Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran DPRD Kabupaten Sumenep dalam implementasi UU Pesantren, khususnya melalui pengusulan dan pembahasan Raperda tentang Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren. Studi ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang bagaimana peran legislatif daerah dalam mendukung pengembangan pesantren dan kontribusinya terhadap sistem pendidikan nasional.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran DPRD Kabupaten Sumenep dalam mendorong regulasi daerah yang mendukung eksistensi dan pengembangan pesantren pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019?
2. Apa saja langkah konkret yang dilakukan DPRD Kabupaten Sumenep dalam menindaklanjuti amanat UU Nomor 18 Tahun 2019 guna mendukung keberlangsungan dan pengembangan pondok pesantren di daerahnya?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis peran DPRD Kabupaten Sumenep dalam mendorong regulasi daerah yang mendukung eksistensi dan pengembangan pondok pesantren pasca diberlakukannya UU Pesantren.
2. Untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan langkah-langkah konkret

¹¹ *Ibid*

yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Sumenep dalam menindaklanjuti amanat UU Pesantren guna mendukung keberlangsungan dan pengembangan pondok pesantren di wilayahnya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian tentang peran lembaga legislatif daerah dalam implementasi kebijakan pendidikan berbasis keagamaan. Secara teoritis, studi ini memperkaya pemahaman mengenai hubungan antara DPRD dan pesantren dalam kerangka otonomi daerah dan penguatan sistem pendidikan Islam di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga menambah literatur mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren di tingkat lokal.

1.4.2 Secara Praktis

1. Bagi DPRD Kabupaten Sumenep, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan rekomendasi dalam merancang kebijakan dan regulasi yang lebih responsif terhadap kebutuhan pondok pesantren.
2. Bagi Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan dalam perencanaan program dan alokasi anggaran untuk mendukung pengembangan pesantren secara lebih tepat sasaran.

3. Bagi Pengelola Pesantren, penelitian ini memberikan informasi mengenai peluang dukungan legal dan kebijakan dari pemerintah daerah, serta mendorong partisipasi aktif dalam proses perumusan regulasi daerah.

1.5 Keaslian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang dilakukan dalam penelitian ini, ditemukan beberapa penelitian terdahulu dengan tema serupa. Namun, penelitian ini memiliki perbedaan tersendiri yang dijabarkan dalam tabel perbandingan keaslian penelitian:

Tabel. 1 Penelitian Terdahulu

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah	Isu Hukum	Perbedaan dengan Penelitian yang Diusulkan
1.	Peran DPRD dalam Pembentukan Perda Pesantren di Kabupaten Tasikmalaya Amin, H, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung. 2021	Bagaimana proses inisiasi DPRD dalam membentuk perda pesantren di Tasikmalaya?	Legislasi daerah tentang pesantren	Penelitian ini fokus pada proses legislasi perda, sementara penelitian Anda mencakup legislasi, penganggaran, dan pengawasan di Kabupaten Sumenep.
2.	Implementasi UU Pesantren di	Bagaimana implementasi UU No. 18 Tahun	Implementasi UU Pesantren di tingkat	Penelitian tersebut fokus pada

	Kabupaten Gresik Sari, R. P. Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. 2022	2019 di daerah Gresik ?	eksekutif	pemerintah daerah (eksekutif), sedangkan penelitian Anda menekankan pada peran DPRD (legislatif).
3.	Evaluasi Peran DPRD dalam Pendidikan Keagamaan Islam di Kota Malang Rahman, M. Universitas Brawijaya 2022.	Bagaimana efektivitas peran DPRD dalam mendukung pendidikan keagamaan Islam?	Tupoksi DPRD dalam mendukung pendidikan Islam	Penelitian ini bersifat umum pada pendidikan keagamaan, tidak spesifik pada pesantren atau UU 18/2019 seperti penelitian Anda.

Sumber: Hasil penelusuran online repository beberapa fakultas hukum tahun 2021-2022

Berdasarkan uraian tabel diatas perbedaan dengan **penelitian pertama**. Jika penelitian terdahulu hanya menitikberatkan pada proses legislasi peraturan daerah, maka penelitian ini memberikan cakupan yang lebih komprehensif, yakni meliputi fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan di Kabupaten Sumenep. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya membahas dinamika pembentukan peraturan daerah, tetapi juga menelaah bagaimana DPRD menjalankan peran strategisnya dalam menyusun kebijakan anggaran serta mengawasi implementasinya. Pendekatan yang lebih luas ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai kinerja kelembagaan DPRD dalam mengimplementasikan amanat konstitusional serta mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

Kemudian tabel **penelitian kedua**, lebih berfokus pada pemerintah daerah

sebagai pihak eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga analisisnya cenderung menyoroti aspek kebijakan dan implementasi yang dijalankan oleh kepala daerah beserta perangkatnya. Sementara itu, penelitian ini secara khusus menekankan pada peran DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, yang tidak hanya memiliki fungsi legislasi, tetapi juga fungsi penganggaran dan pengawasan. Perbedaan fokus tersebut penting, karena peran legislatif dan eksekutif dalam kerangka otonomi daerah bersifat saling melengkapi sekaligus mengimbangi, sehingga kajian terhadap DPRD memberikan perspektif baru mengenai bagaimana mekanisme checks and balances diwujudkan di tingkat lokal, khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sumenep.

Pada tabel **penelitian ketiga**, lebih bersifat umum karena membahas pendidikan keagamaan secara luas tanpa mengkhususkan pada satu lembaga tertentu. Hal ini berbeda dengan penelitian ini yang secara spesifik menempatkan pesantren sebagai objek utama kajian, sekaligus mengkaitkannya secara langsung dengan kerangka hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Fokus yang lebih terarah ini penting, karena keberadaan pesantren memiliki karakteristik, kebutuhan, serta posisi hukum yang berbeda dengan lembaga pendidikan keagamaan lainnya. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengisi kekosongan kajian akademik mengenai pesantren dalam perspektif hukum, tetapi juga memberikan kontribusi nyata dalam menganalisis implementasi regulasi khusus yang mengatur keberlangsungan dan penguatan

peran pesantren dalam sistem pendidikan nasional maupun dalam konteks otonomi daerah.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara untuk memecahkan masalah ataupun cara mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menggunakan metode ilmiah.¹² Metode penelitian hukum berisikan tata cara melaksanakan penelitian yang bertujuan untuk menemukan suatu kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum empiris yaitu jenis penelitian yang mengkaji hukum sebagai perilaku sosial (*law in action*) daripada semata-mata norma (*law in books*). Studi ini menyelidiki bagaimana DPRD Kabupaten Sumenep menerapkan UU Pesantren dalam penyusunan peraturan daerah, alokasi anggaran, dan pengawasan pelaksanaan kebijakan pesantren.

Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif deskriptif, yaitu pendekatan yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan faktual mengenai fenomena atau peran tertentu dalam konteks sosial tertentu. Metode ini dipilih karena menganalisis peran DPRD Kabupaten Sumenep dalam implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, khususnya melalui pengusulan dan pembahasan Raperda tentang

¹² Moleong, Lexy J. (2021). Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hlm. 6

Fasilitasi Pengembangan Pondok Pesantren.¹³

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pada penelitian ini menggunakan metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan eksploratoris, pendekatan eksploratoris (*explorative research*) adalah suatu penelitian yang dilakukan untuk memperoleh keterangan, penjelasan dan data mengenai hal-hal yang belum diketahui. Dengan demikian penelitian ini dapat disebut sebagai penelitian penjelajahan yang sifatnya sangat dasar. Artinya pendekatan eksploratoris merupakan salah satu pendekatan penelitian yang digunakan untuk meneliti sesuatu (yang menarik perhatian) yang belum diketahui, belum dipahami, atau belum dikenali dengan baik. Pendekatan ini bertujuan untuk memperdalam pengetahuan mengenai suatu gejala tertentu, atau untuk mendapatkan ide-ide baru mengenai suatu gejala itu. Jadi pendekatan eksploratoris

1.6.3 Sumber Data

Sumber data yang dipakai dalam penelitian ini terdiri dari 2 kategori, diantaranya:

1. Data Primer

Dalam penelitian ini data primer diperoleh langsung dari penelitian lapangan dengan menggunakan metode observasi dan wawancara. Wawancara yang dilakukan pada penelitian ini diambil dari data yang berfokus dari informan yaitu tim pemeriksa. Pada tahap pengumpulan data harus dipastikan bahwa data yang diambil

¹³ Soekanto, Soerjono. (2020). Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI Press, hlm. 13

akurat dan dapat dibuktikan

2. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari berbagai literatur atau referensi yang mendukung penelitian, seperti:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren
- e. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri dari buku- buku teks yang ditulis oleh para ahli hukum yang berpengaruh atau dokumen-dokumen resmi seperti jurnal ilmiah, buku, dan penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian. Bahan ini berfungsi untuk memberikan landasan teori, interpretasi, serta analisis yang membantu dalam memahami dan mengkaji bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder akan digunakan untuk mendukung pemahaman mengenai implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren serta peran DPRD dalam pembentukan peraturan daerah yang berkaitan dengan pengembangan pesantren. Selain itu,

bahan hukum sekunder juga membantu dalam mengkaji literatur tentang sistem pendidikan pesantren dan regulasi daerah yang mempengaruhi lembaga pendidikan keagamaan di Indonesia.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan mencakup beberapa metode untuk memperoleh informasi yang valid dan relevan, diantaranya:

a. Wawancara

Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Hasil dari wawancara ini ditentukan dari beberapa faktor yang saling mempengaruhi dan berkaitan satu sama lain. Faktor-faktor tersebut, adalah narasumber atau informan, daftar pertanyaan, dan situasi wawancara.¹⁴

b. Studi Dokumen

Diterapkan dengan cara mengutip data - data yang diperoleh dari literatur berupa buku, undang-undang, jurnal ilmiah yang berkaitan dengan pokok bahasan

1.6.5 Lokasi Penelitian dan Responden

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sumenep, Madura, Jawa Timur. Kabupaten Sumenep dipilih sebagai lokasi penelitian karena memiliki jumlah pondok pesantren yang sangat banyak dan beragam, serta peran aktif DPRD dalam mengusulkan dan membahas regulasi yang mendukung

¹⁴ Mukti Fajar and Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, 5th ed. (Yogyakarta: PUSTAKA PELAJAR, 2019), 161

pengembangan pesantren. Selain itu, Sumenep dikenal sebagai salah satu daerah dengan tradisi pesantren yang kuat, sehingga menjadi tempat yang tepat untuk mengkaji implementasi Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren di tingkat daerah.

1.6.6 Teknik Penentuan Sampel

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik *purposive sampling* dalam menentukan narasumber. *Purposive sampling* merupakan sebuah metode yang dimana peneliti sudah memiliki target individu yang karakteristiknya sesuai dengan penelitian. Dalam penelitian ini responden diambil dari informan yang memiliki keterkaitan langsung dengan penelitian. Adapun responden dalam penelitian ini:

1. Anggota DPRD Kabupaten Sumenep, khususnya yang berasal dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan anggota komisi terkait yang menangani bidang pendidikan dan keagamaan.
2. Kepala atau pengelola pondok pesantren di Kabupaten Sumenep yang terlibat langsung dalam implementasi regulasi daerah.
3. Pejabat Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan pendidikan dan pemberdayaan pesantren. (Kemenag).
4. Tokoh masyarakat atau ahli yang memahami peran pesantren dan regulasi daerah di Sumenep. (Pengurus NU/MUI).

1.6.7 Analis Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dan analisis data dari berbagai sumber seperti observasi dan dokumen agar hasil penelitian lebih akurat dan objektif. Data-data yang sudah terkumpul kemudian dikaitkan dengan data-data yang sudah di proses dari pengumpulan data melalui sumber seperti undang-undang, buku, jurnal ilmiah dan lain sebagainya.