

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang terdiri dari banyak pulau, dimana dalam setiap pulau mayoritas terdapat pendidikan Islam yang dikenal dengan Pondok Pesantren. Indonesia merupakan negara yang berkembang di berbagai sektor, sektor pesantren termasuk salah satunya. Jika disandingkan dengan berbagai pendidikan yang ada di Indonesia pondok pesantren dijadikan sebagai produk budaya dan sistem pendidikan tertua di Indonesia. Sektor Pesantren ini merupakan sektor yang potensial untuk memberikan kontribusi terhadap masyarakat dalam memahami berbagai ilmu pengetahuan.

Pondok pesantren adalah salah satu tempat berlangsungnya interaksi antara guru dan murid, kiyai dan santri dalam intensitas yang relatif dalam rangka mentransfer ilmu-ilmu keislaman dan pengalaman¹. Sedangkan dalam 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* yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan,

¹ Herman, DM, Sejarah Pesantren di Indonesia, Jurnal Al-Ta'dib, Vol. 6 No. 2 Juli – Desember 2013, hlm. 148

moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Pesantren telah lama menyadari bahwa pembangunan sumber daya manusia (SDM) tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi juga semua komponen masyarakat, termasuk dunia pesantren. Karena itu, sudah semestinya pesantren yang telah memiliki nilai historis dalam membina dan mengembangkan SDM ini terus didorong dan dikembangkan kualitasnya.

Pesantren sebagai lembaga pendidikan yang memiliki akar kuat (*indigenous*) pada masyarakat muslim Indonesia, dalam perjalanannya mampu menjaga dan mempertahankan keberlangsungan dirinya (*survival system*) serta memiliki model pendidikan multi aspek. Santri tidak hanya dididik menjadi seseorang yang mengerti ilmu agama, tetapi juga mendapat tempaan kepemimpinan yang alami, kemandirian, kesederhanaan, ketekunan, kebersamaan, kesetaraan, dan sikap positif lainnya. Modal inilah yang diharapkan melahirkan masyarakat yang berkualitas dan mandiri sebagai bentuk partisipasi pesantren dalam menyukseskan tujuan pembangunan nasional sekaligus berperan aktif dalam mencerdaskan bangsa sesuai yang diamanatkan oleh UUD 1945³.

² Lihat pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 18 Tahun 2019 tentang *Pesantren*

³ Muhammad Idris Usman, *Pesantren Sebagai Lembaga Pendidikan Islam*, Jurnal Al Hikmah, Vol. XIV Nomor 1/2013, hlm. 101-102

Dalam struktur pendidikan nasional, pesantren merupakan mata rantai yang sangat penting. Hal ini tidak hanya Karena sejarah munculnya yang cukup lama, tetapi juga Karena pesantren secara signifikan telah ikut andil dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa, mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat, menumbuhkembangkan peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab⁴.

Kendatipun pondok pesantren dalam kenyataan sosial sudah mapan keberadaannya dalam masyarakat Indonesia, namun tidak memperoleh perhatian yang signifikan dari pemerintah untuk mengembangkan atau memberdayakannya. Hal ini menjadikan pesantren tumbuh dan berkembang dengan kemampuan sendiri yang pada akhirnya menumbuhkan varian yang sangat besar, karena sangat tergantung pasca kemampuan masyarakat itu sendiri. Terkadang kesan yang muncul adalah bahwa pesantren merupakan lembaga yang eksklusif dan kurang mengakomodasi perkembangan zaman. Baik dalam system maupun teknologi pembelajaran, misalnya, pesantren terlalu lamban bahkan acuh tak acuh dengan berbagai temuan baru yang berhubungan dengan bagaimana sebuah lembaga pembelajaran bisa berkembang maju, dan kelompok "*professional*" yang di dalamnya dapat

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia No. 20, Tahun 2003. *tentang Sidiknas*. Bandung, Citra Umbara

terus menerus menjalankan pembelajarannya. Di Indonesia terdapat banyak pondok pesantren yang sudah dikenal oleh masyarakat domestik maupun internasional, akan tetapi tidak menutup kemungkinan di Indonesia ini masih banyak berbagai pondok pesantren lainnya yang dalam pembangunannya menggunakan dana sendiri demi memenuhi fasilitas di pondok pesantren. Sehingga dalam tahap pengembangan untuk memenuhi atau memfasilitasi kurang maksimal.

Pulau Madura salah satu pulau yang merupakan bagian dari Indonesia memiliki banyak pondok pesantren, yang mana pondok-pondok pesantren terbaik sudah tersebar pada 4 (empat) kabupaten di Madura, mulai dari Kabupaten Sumenep, Pamekasan, Sampang serta Bangkalan telah mencetak sumber daya manusia (SDM) yang telah melewati beberapa generasi.

Kabupaten Pamekasan merupakan wilayah yang terdapat salah satu pondok pesantren dikategorikan dalam pondok pesantren terbaik yang dikenal dengan metode pembelajarannya pondok salaf, tradisional, klasik, serta pembelajaran kitabkuning lengkap dengan penguasaan nahwu sorof yang sangat baik yakni pondok pesantren Darul Ulum Banyuwangi. Potensi yang dimiliki pondok tersebut mampu menghasilkan generasi yang baik dan maksimal dengan pemenuhan fasilitas pondok dengan dukungan pemerintah melalui dana pesantren.⁵

⁵ <https://www.infobatuputih.com/2023/06/18/mengenal-4-pondok-pesantren-terbaik-di-madura-rekomendasi-putra-putri-anda/>

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang pesantren, menerangkan mengenai pemerintah yang menghendaki pusat dan awal dari pembangunan nasional di Pamekasan yaitu pondok pesantren. Pendidikan pesantren merupakan pendidikan yang diselenggarakan oleh pesantren dengan ciri khas berbasis kitab kuning dengan pola pendidikan mualimin. Dalam penyelenggaraan pendidikan menggunakan sistem pendidikan sesuai dengan tujuan pendidikan nasional.

Salah satu pembangunan pesantren yaitu mewujudkan, mengelola serta mengembangkan pesantren. Dalam mewujudkan, mengelola dan mengembangkan pesantren tidak lepas dari peran aktif masyarakat untuk melestarikan sistem pendidikan islam yang sudah ada sebelum merdeka dan meningkatkan kualitas pesantren. Dengan adanya pembangunan di pesantren melalui mewujudkan, mengelola serta mengembangkan pesantren mampu memberikan manfaat bagi masyarakat maupun terhadap negara.

Suatu pengelolaan dan pengembangan tentunya membutuhkan suatu dana. Sumber dana yang digunakan untuk melakukan pengelolaan dan pengembangan suatu pesantren yang ada di pamekasan salah satunya yaitu dana pemerintah pusat. Dana pesantren disalurkan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dimana pemerintah memberikan kewenangan dan sumber dana (dan pesantren) kepada pesantren untuk digunakan untuk keperluan atau fasilitas penyelenggaraan pendidikan di pesantren demi meningkatkan kualitas pesantren. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten

Pamekasan Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Pondok Pesantren, “Pembiayaan Fasilitas Penyelenggaraan Pondok Pesantren berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat. Terdapat pada pasal 14 huruf a dan b menjadi urgensi dalam penyelenggaraan pesantren karena pesantren memiliki hak memperoleh dana penunjang, fasilitas, pelatihan atau program lain serta memperoleh perlindungan dan jaminan keamanan dari pemerintah.

Dari berbagai Pondok Pesantren yang ada di Kabupaten Pamekasan, dalam sistem pengelolaannya tidak semuanya dikembangkan dengan baik. Ada sebagian yang dikelola dengan baik sehingga Pondok Pesantren tersebut berkembang dan pembangunan penyelenggaraan pendidikan menjadikan santri pada Pesantren berkualitas.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka menarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai **“Implementasi Dana Pesantren Menurut Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Pondok Pesantren Di Pamekasan”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas pengaturan Dana Pesantren dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Pondok Pesantren di Pamekasan ?
2. Bagaimana Implementasi Dana Pesantren dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 di Pondok Pesantren Pamekasan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas yang telah dirumuskan maka adapun tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas pengaturan Dana Pesantren dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Pondok Pesantren di Pamekasan
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana penerapan dana Pesantren dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 di Pondok Pesantren Pamekasan ?

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai , maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis antara lain:

a. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa memberikan wawasan kepada masyarakat umum serta memberikan kontribusi atau masukan pemikiran bagi perkembangan dibidang ilmu hukum

khususnya dalam bidang hukum pemerintahan yang menyangkut fasilitasi penyelenggaraan pendidikan di pondok pesantren Sehingga hal tersebut dapat dijadikan sebagai bahan informasi ilmiah dan tambahan literatur maka dapat juga menjadi pedoman terhadap penelitian-penelitian selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis merupakan bentuk dalam upaya pengembangan pengetahuan dan kemampuan menganalisis bagi peneliti khususnya mengenai fasilitasi penyelenggaraan pendidikan di pondok pesantren agar masyarakat Pamekasan dapat memahami bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah No 5 Tahun 2022 tentang fasilitasi penyelenggaraan pendidikan pondok Pesantren.

1.5 Keaslian Penulisan

1.1. Tabel Keaslian

No	Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Pembeda Dengan Penelitian ini
1	Wahidin Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah	Implementasi Manajemen Keuangan Pendidikan di Pondok Pesantren	Untuk dapat mengetahui manajemen keuangan pesantren yang ada di pondok	Yang membedakan dengan penelitian penulis adalah fokus penelitian dan studi

		Nurul Hijrah Jakarta Timur	pesantren Nurul hijrah dan hambatan-hambatan keuangan serta cara mengatasi kendala-kendala dalam manajemen keuangan Pondok Pesantren Nurul Hijrah	kasusnya. Yaitu fokus penelitian yang di tulis oleh wahidin tentang menejemen keuangan di pesantren yang studi kasusnya di Pondok Pesantren Nurul Hijrah, sedangkan penelitian penulis fokus penelitiannya adalah tentang implementasi dana pesantren
2	Yudi Kurniawan, Skripsi, Fakultas Ekonomi Dan Bisnis, Institute Agama Islam Negeri Madura	Pengelolaan dana infaq dan sedekah pada Pondok Pedantren Al Huda Desa Duko Timur Kecamatan	Untuk dapat mengetahui pengelolaan dana infaq dan sedekah pada Pondok	Perbedaan penelitian ini adalah tentang fokus penelitiannya yaitu penelitian

		Larangan Kabupaten Pamekasan	Pesantren Al Huda Desa Duko Timur Kecamatan Larangan Kabupaten Pamekasan	yang di tulis oleh Yudi Kurniawan adalah difokuskan di pengelolaan infaq dan sedekah, sedangkan penelitian penulis adalah implementasi dana pesantren
--	--	------------------------------------	--	---

1.6 Metode Penelitian

Penelitian hukum yaitu sebuah penelitian yang memiliki obyek hukum tersendiri, baik hukum sebagai suatu kajian ilmu atau aturan-aturan yang bersifat dogmatis hukum maupun hukum yang berkaitan dengan tatanan perilaku serta kehidupan masyarakat. Sehingga untuk itu perlu diadakan pemikiran yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk mencari suatu usaha atau suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dalam gejala yang berkaitan tersebut⁶. Penelitian hukum pada dasarnya merupakan

⁶ Bambang sunggono, "Metode Penelitian Hukum", Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 39.

suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu⁷. Adapun metode penelitian dalam penulisan skripsi ini antara lain:

1.6.1 Jenis Penelitian

Adapun penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum empiris, disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dalam masyarakat. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada peristiwa hukum tertentu yang dilakukan terhadap keadaan dimasyarakat.⁸

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan jenis penelitian yang digunakan oleh penulis, pendekatan yang digunakan dalam menunjang penelitian ini adalah menggunakan pendekatan hukum empiris (*empirical law research*) di sebut juga penelitian hukum sosiologi, yang berarti penelitian hukum yang mengkaji hukum dengan mengkonsep sebagai perilaku nyata (*actual behavior*), sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertlis. dan antropologi hukum (*antropo-legal*) digunakan untuk menemukan jawaban dan cara penyelesaiannya.⁹

⁷ Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:Kencana,2016), hal.16

⁸ Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Belajar, 2013, hlm 280

⁹ Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Pasuruan, Qiara Media, hlm 68

1.6.3 Sumber Data

Data Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data primer dan sekunder,yakni sebagai berikut :

a. Data primer

Data tersebut merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan atau dari sumber pertama penelitian berupa informasi konkrit terkait dengan objek penelitian. Data primer yang dimaksud antara lain :

1. Observasi

Observasi ialah suatu kegiatan peninjauan awal yang dilakukan di tempat lokasi yang akan diteliti dengan mencatat,memotret,serta merekam tentang situasi dan kondisi peristiwa hukum yang terjadi.¹⁰ Observasi ini terdapat dua jenis,diantaranya :

- a) Observasi pra-penelitian,observasi ini peninjauan ke lapangan dan tahap awal terkait hal-hal yang berhubungan dengan penyusunan proposal.
- b) Observasi yang berupa kegiatan pengumpulan data dengan berpedoman pada alat pengumpulan data yang akan digunakan.¹¹

¹⁰Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020),hlm. 90

¹¹ *Ibid* ,hlm.90-91

2. Teknik Wawancara

Wawancara merupakan percakapan antara dua orang atau lebih secara langsung dari pihak yang terkait dalam penelitian yang dimana guna untuk memperoleh data dan informasi tentang hal-hal yang diteliti.¹² Sehingga data primer yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari pihak-pihak yang terkait dalam penelitian lapangan yang terlibat langsung. Sehingga pada penelitian yang menggunakan jenis penelitian empiris sangat penting melakukan teknik wawancara. Wawancara ini dilakukan pada Pondok Pesantren Darul Ulum Banyuwangi, Miftahul Ulum, Azzubair yang terletak di Kabupaten Pamekasan.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang yang diperoleh secara tidak langsung yang mendukung data primer, sehingga data ini untuk menunjang kelengkapan dari data primer sebagai bahan referensi atau literature yang berkaitan dengan objek penelitian antara lain buku, skripsi, tesis, serta jurnal hukum dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan

¹² Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 115-116

yang akan diteliti. Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini antara lain :

- 1) Undang-Undang
- 2) Peraturan Pemerintah
- 3) Peraturan Presiden
- 4) Peraturan Menteri
- 5) Peraturan Daerah Provinsi
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

1.6.4 Lokasi dan Responden

Lokasi penelitian merupakan suatu tempat dilakukannya penelitian.¹³ Dalam hal ini untuk mendapatkan data primer yang akurat dibutuhkan lokasi penelitian yang tepat. Adapun lokasi penelitian yang akan dilakukan yaitu di Pondok Pesantren Kabupaten Pamekasan.

Responden merupakan orang atau beberapa orang yang memberikan jawaban terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁴ Yang menjadi responden dalam penelitian ini yaitu Kabag Kesejahteraan Masyarakat Pemerintah Kabupaten, Pamekasan, Kementerian Agama Kabupaten Pamekasan, pengelola pondok Pesantren Banyuanyar, Pondok Pesantren Azzubair Pamekasan, Pondok Pesantren Miftahul Ulum Bettet Pamekasan.

¹³ *Ibid*, hlm.72

¹⁴ *Ibid*, hlm.71

1.6.5 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan wawancara dengan berbagai pihak antara lain Kabag Kesejahteraan Masyarakat Pemerintah Kabupaten, Pamekasan, Kementerian Agama Kabupaten Pamekasan, pengelola pondok Pesantren Banyuanyar, ,Pondok Pesantren Azzubair Pamekasan, Pondok Pesantren Miftahul Ulum Bettet Pamekasan. Kemudian dalam tahap pengolahan data ini dilakukan setelah melaksanakan wawancara dengan berbagai pihak instansi dimana hasil wawancara tersebut diolah menjadi suatu analisis.

1.6.6 Analisis Data

Analisis data ini merupakan suatu metode yang dapat dilakukan dengan cara menelaah semua data yang diperoleh dari berbagai sumber seperti hasil observasi, wawancara, dan lainnya. Metode yang digunakan dalam penulis yaitu metode analisis kualitatif dimana suatu metode dengan cara analisis penelitian yang menghasilkan suatu data deskriptif.¹⁵ Analisis data dalam penelitian ini bersifat bersifat deskriptif, yang dimana menganalisis untuk memberikan sebuah gambaran atas informasi yang diperoleh, kemudian informasi tersebut dapat dijadikan suatu pembelajaran mengenai implementasi dana pesantren menurut peraturan daerah no. 5 Tahun 2022.

¹⁵ Muhaimin, Op.Cit, hlm. 105