

FORMULASI PENDIDIKAN PESANTREN DALAM UU NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG PESANTREN (TINJAUAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN)

Idam Mustofa

STAIDA Krempyang

Email: idadamstaida76@gmail.com

Abstrak: The long journey of Islamic boarding schools in Indonesia has obtained regulations in the form of Law Number 18 of 2019 which binds the delivery of education as part of education policy. The formulation of the pesantren law has gone through a policy formulation process involving pesantren stakeholders and has received political support so that pesantren education policies can guarantee the sustainability of pesantren characteristics and traditions, such as the role of Majelis Masyayikh in guaranteeing the quality of education in the development of the pesantren curriculum. After the pesantren law was passed, there were several benefits in implementing the pesantren law, including: 1) state recognition of pesantren graduates; 2) guarantee the uniqueness of the pesantren in developing da'wah to spread Islamic teachings; and 3) opening up wide opportunities for pesantren for community empowerment.

Keywords: Administering Education, Islamic Boarding School, Education Policy

Accepted : Juli 2020

Reviewed : Agustus 2020

Publised : October, 07, 2020

Pendahuluan

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.

Terlepas dari pro-kontra hubungan negara dan agama seperti digambarkan di atas, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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.¹ 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.² Pada awal kemunculannya pesantren adalah lembaga pendidikan dan pengajaran agama Islam non klasikal dimana seorang kiai sebagai tokoh sentralnya mengajarkan ilmu agama Islam 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.³

Kelima unsur pesantren tersebut diakui sebagai tradisi pesantren. Tradisi pesantren lahir akan kewajiban menyebarkan agama Islam sekaligus mencetak kader-kader dakwah. Secara berantai, alumni pesantren seperti dituntut untuk mengajarkan dan menyampaikan ilmunya. Tradisi pesantren seperti ini menimbulkan motivasi intrinsik yang menyebabkan pesantren tetap tumbuh dan berkembang mengarungi segala bentuk perubahan zaman maupun tantangan kehidupan.

¹Pusat Data HukumOnline.Com, *Undang-Undang Dasar 1945*, <https://www.hukumonline.com>, 2018, <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4ca2eb6dd2834/node/lt49c8ba3665987/uud-undang-undang-dasar-1945>.

²Lihat Umar Bukhory, "Status Pesantren Mu'adalah: Antara Pembebasan Dan Pengebirian Jatidiri Pendidikan Pesantren," *Karsa*, Vol. IXI, No. 1 (2011).

³Dadan Muttaqien, "Sistem Pendidikan Pondok Pesantren," *Journal of Chemical Information and Modeling*, Vol. 5, No. 1 (2019): 1689.

Model pesantren dapat digolongkan sebagai berikut: 1) pesantren tradisional dengan sistem asrama yang hanya mengajarkan kitab-kitab yang ditulis dalam bahasa Arab oleh ulama-ulama besar sejak abad pertengahan; 2) pesantren tradisional tanpa asrama dengan model pendidikan dan pengajaran *weton*, santri *kalong* yang tetap tinggal di rumah masing-masing atau di rumah-rumah penduduk sekitar pesantren; dan 3) pesantren kombinasi dua model pesantren di atas, yakni menyelenggarakan sistem pendidikan dan pengajaran non klasikal tetapi juga menyelenggarakan pendidikan formal berbentuk madrasah, bahkan sekolah umum. Begitu pula para santrinya ada yang menetap di pondok dan ada santri *kalong*. Model seperti ini lebih dikenal dengan pesantren modern. Kondisi ini menggiring pesantren untuk diklasifikasikan menjadi beberapa model, yaitu pesantren salaf, pesantren modern, pesantren kombinasi salaf-modern.⁴

Fakta historis pesantren di atas sudah barang tentu tidak dapat begitu saja dapat disamakan dengan lembaga pendidikan formal seperti sekolah atau madrasah yang juga sudah dikenal semenjak masa penjajahan hingga sekarang. Namun demikian, pada perkembangannya dewasa ini hampir semua pesantren yang memiliki jenjang pendidikan formal seperti madrasah atau sekolah. Akomodasi sistem pendidikan formal ini menunjukkan cara pesantren untuk tetap menunjukkan eksistensinya dalam mendukung pembangunan sumber daya manusia. Bagi sementara pesantren yang mengambil posisi seperti itu menunjukkan sistem pendidikan pesantren memungkinkan untuk selalu berkembang di tengah-tengah kehidupan dinamika masyarakat Islam Indonesia.

Integrasi sistem pendidikan formal pada sistem pendidikan pesantren sebenarnya menunjukkan tradisi pesantren telah mengalami pergeseran orientasi akibat belum adanya tempat yang semestinya dalam kebijakan pendidikan Indonesia. Posisi pesantren sebagai bagian dari pendidikan agama dan keagamaan belaka rupanya belum memuaskan kalangan pesantren. Badrudin, dkk menuduh pemerintah melakukan diskriminasi terhadap pesantren karena “pemerintah belum membuat kebijakan yang mampu memberdayakan pesantren sebagai lembaga pendidikan keagamaan Islam.”⁵ Pandangan bahwa pesantren hanya sebagai wadah pendidikan keagamaan yang bertugas mencetak ulama/ahli agama seakan-akan mendorong pemerintah untuk memandang sebelah terhadap pesantren.⁶

Banyak isu yang diangkat kalangan pesantren untuk mendapatkan perlakuan setara dengan sekolah/madrasah, di antaranya berkutat pada seputar belum terpenuhinya hak pembiayaan pendidikan yang disediakan pemerintah bagi

⁴Muttaqien, “Sistem Pendidikan..”, 1690.

⁵Badruddin et al., “Pesantren Dalam Kebijakan Pendidikan Indonesia,” *Jurnal Lektur Keagamaan*, Vol. 15, No. 1 (2017): 235.

⁶Muhammad Alqadri Burga et al., “Akomodasi Kebijakan Pendidikan Nasional Bagi Pondok Pesantren DDI Mangkoso,” *At-Tarbawi*, Vol. 1, No. 1 (2019): 43.

pesantren, di luar pemenuhan keberlangsungan tradisi pesantren. Tuntutan ini menjadi apresiasi masif dari kalangan pesantren untuk memperjuangkan tradisi pesantren untuk mendapatkan kompensasi kebijakan pendidikan yang lebih layak lagi. Tuntutan kalangan pesantren sebagai pilihan rasional ini diperjuangkan melalui jalur politik di kancah legislatif yang berhasil melahirkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang pesantren.

Pilihan rasional pesantren untuk mendapatkan hak-haknya dalam kerangka sistem pendidikan nasional ini menarik dikaji lebih jauh untuk mengetahui posisi pesantren sebagai instusi pendidikan yang disandingkan dengan ketentuan pendidikan agama dan keagamaan yang diatur dalam UU Nomor 20 tahun 2020 tentang Sisdiknas. Permasalahan yang layak dikaji seputar formulasi kebijakan pendidikan yang mengikat pesantren ke depannya setelah disahkannya UU Pesantren. Fokus kajian akan dititik beratkan pada eksplorasi pasal-pasal yang mengatur pesantren pada UU Nomor 18 tahun 2019 ditinjau dari aspek formulasi kebijakan pendidikan. Ujung kajian ini akan berusaha mengelaborasi relevansi penyelenggaraan pendidikan pesantren dalam UU Pesantren yang telah diatur juga dalam UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas dan aturan-aturan teknisnya ditimbang dari sudut pandang formulasi kebijakan pendidikan.

Kajian Pustaka

1. Dinamika Regulasi tentang Pesantren

Seiring tuntutan dan euforia era reformasi sistem pendidikan nasional memberlakukan jenis pendidikan keagamaan. Pasal 30 UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) menyebutkan:

- 1) Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 2) Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama;
- 3) Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal;
- 4) Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis;
- 5) Ketentuan mengenai pendidikan keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.⁷

⁷SIMKEU Kemendikbud, "UU No 20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas," *Kemendikbud*, last modified 2020, <http://simkeu.kemdikbud.go.id/index.php/peraturan1/8-uu-undang-undang/12-uu-no-20-tahun-2003-tentang-sistem-pendidikan-nasional>.

Unsur-unsur pesantren yang terdiri dari “kiai, santri, pondok, masjid, metode pembelajaran dan kitab kuning yang kemudian terpola dalam variasi pesantren *salafiah* dan *khalafiah* tetap diakui keberadaannya oleh pemerintah.”⁸ Capaian ini dimulai dari perjuangan para ulama dan tokoh-tokoh muslim, baik yang berada di barisan kultural maupun struktural organisasi masyarakat Islam maupun kalangan birokrasi mengiringi perjalanan lahirnya reformasi 1998. Hasil perjuangan itu menempatkan pesantren mendapat pengakuan dari pemerintah berupa kebijakan pesantren muadalah. Mulai tahun 1998, Pondok Modern Darussalam Gontor Ponorogo menyetarakan ijazah lulusannya dengan sekolah menengah, ditandai dengan Keputusan Direktur Jenderal Kelembagaan Agama Islam mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: E. IV/PP.032/ KEP/80/98 tanggal 9 Desember 1998. Kebijakan serupa juga dikeluarkan Menteri Pendidikan Nasional dengan terbitnya SK nomor 106/0/2000 tanggal 29 Juni 2000. Baru pada tahun 2002 Kementerian Agama melalui Direktur Jenderal Kelembagaan Agama Islam mengeluarkan Surat Edaran Nomor: Dj.II/PP01.I/AZ/9/02 tanggal 26 Nopember 2002 yang mengatur pemberian status kesetaraan pendidikan Pondok Pesantren dengan Madrasah Aliyah. Kebijakan ini meneguhkan pesantren muadalah mendapat pengakuan pesantren, baik pesantren salafiyah maupun pesantren modern.

Sebagai implementasi kebijakan pesantren sebagai salah satu sub system Pendidikan sebagaimana diakui Undang-undang nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah nomor 32 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan, dan Peraturan Pemerintah nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan. Ketentuan teknis penyelenggaraan pendidikan pesantren diatur dalam PMA Nomor 13 tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam, PMA Nomor 18 tahun 2014 tentang Pendidikan Mu'adalah pada Pondok Pesantren dan PMA Nomor 71 tahun 2015 tentang Ma'had Aly. Lahirnya rentetan regulasi tentang pesantren tersebut memungkinkan pesantren diakui dapat sebagai satuan pendidikan formal yang mendapatkan pengakuan yang jelas, dan memperoleh fasilitas yang sama seperti institusi-institusi pendidikan lainnya manakala mengikuti regulasi-regulasi yang telah ditetapkan pemerintah.⁹

⁸Ahmad Saifuddin, “Eksistensi Kurikulum Pesantren Dan Kebijakan Pendidikan,” *Jurnal Pendidikan Agama Islam (Journal of Islamic Education Studies)*, Vol. 3, No. 1 (2016): 207.

⁹Moh. Hamzah, “Transformasi Pondok Pesantren Muadalah: Antara Fakta Historis Dan Tantangan Masa Depan,” *Jurnal Reflektika*, Vol.13, No. 1 (2018): 31.

Pemberlakuan pesantren sebagai salah satu sub sistem pendidikan nasional ternyata dipandang hanya mengakomodir aspek kurikulum yang memberi keabsahan tradisi pesantren belaka. Aspek penyelenggaraan pendidikan pesantren dianggap masih belum setara dengan kebijakan pendidikan yang diberlakukan untuk pendidikan formal yang sudah lama berkembang di Indonesia. Hal ini mendorong kalangan pesantren yang didukung kekuatan representasi politik umat Islam untuk menuntut pembelakuan UU yang mengatur pesantren sebagai varian institusi pendidikan. Ujung perjuangan ini ditandai dengan disahkannya UU Nomor 18 tahun 2019 tentang pesantren (selanjutnya disebut UU Pesantren). Dalam perjalanannya UU Pesantren dikawal oleh partai politik, kementerian agama, organisasi pesantren, para kiai-nya dan para santri santri aktivis dan orang orang yang memiliki kepentingan lainnya.

Kelahiran UU Pesantren telah memberikan kepastian legal formal atas akses lulusan dan independensi penyelenggaraan Pesantren. UU Pesantren juga menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan Pesantren.¹⁰

2. Deskripsi Penyelenggaraan Pendidikan Pesantren dalam UU Pesantren

UU Pesantren mengatur penyelenggaraan pendidikan Pesantren yang mengemban fungsi pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat. UU Pesantren juga menuntut peran Pesantren dalam menjamin eksistensi NKRI berbasis tradisi, nilai dan norma khasnya didukung pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikan, serta sistem penjaminan mutu. Pasal 1 Ayat (1) UU Pesantren mendudukan pesantren sebagai institusi pendidikan berbasis aspirasi masyarakat yang didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan/atau masyarakat. Pesantren didirikan dengan maksud menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam *rahmatan lil'alamīn* yang tercemin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melau pendidikan, dakwan Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹

Kelembagaan pesantren diatur oleh pasal 1 Ayat (2) yang menyebutkan “pendidikan pesantren adalah pendidikan yang diselenggarakan oleh pesantren dan berada di lingkungan pesantren dengan mengembangkan kurikulum sesuai dengan kekhasan pesantren dengan berbasis kitab kuning atau dirosah

¹⁰Ahmad Khoirul Anam, “Sembilan PR Setelah UU Pesantren Disahkan,” last modified 2019, <https://www.nu.or.id/post/read/111442/sembilan-pr-setelah-uu-pesantren-disahkan>.

¹¹Kementerian Sekretariat Negara RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019*, 2019.

Islamiyah dengan pola pendidikan muallimin.”¹² Berkaitan erat dengan kelembagaan pesantren ini, pasal 5 ayat (1) UU Pesantren menyebutkan pembagian tipologi pesantren, yaitu: 1) “pesantren yang menyelenggarakan pendidikan pesantren dalam bentuk pengkajian kitab kuning dapat dinamakan sebagai Pesantren salafiah;” dan 2) “Pesantren yang menyelenggarakan Pendidikan Pesantren dalam bentuk Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin dapat dinamakan sebagai Pesantren modern atau Pesantren muallimin.”¹³

Pendidikan Pesantren dalam bentuk Dirasah Islamiah dengan Pola Pendidikan Muallimin merupakan pendidikan yang bersifat integratif, memadukan ilmu agama Islam dan ilmu umum, dan bersifat komprehensif dengan memadukan intrakurikuler, ekstrakurikuler, dan kokurikuler. Penilaian oleh pendidik dilakukan secara berkesinambungan yang bertujuan memantau proses dan kemajuan belajar peserta didik. Penilaian oleh satuan Pendidikan Muadalah dilakukan untuk menilai pencapaian kompetensi peserta didik pada semua mata pelajaran dan kompetensi lulusan peserta didik di setiap jenjang. Penilaian oleh pendidik dilakukan secara berkesinambungan yang bertujuan memantau proses dan kemajuan belajar peserta didik. Penilaian oleh satuan Pendidikan Muadalah dilakukan untuk menilai pencapaian kompetensi peserta didik pada semua mata pelajaran dan kompetensi lulusan peserta didik di setiap jenjang.

Satu klausul yang membuktikan adanya kekhasan pesantren adalah ketentuan Dewan Masyayikh dalam penjaminan mutu yang diatur pada Pasal 27 UU pesantren:

- (1) Dalam rangka penjaminan mutu internal, Pesantren membentuk Dewan Masyayikh;
- (2) Dewan Masyayikh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Kiai;
- (3) Dewan Masyayikh memiliki tugas paling sedikit:
 - (a) men)rusun kurikulum Pesantren;
 - (b) melaksanakan kegiatan pembelajaran;
 - (c) meningkatkan kompetensi dan profesionalitas pendidik dan tenaga kependidikan;
 - (d) melaksanakan ujian untuk menentukan kelulusan Santri berdasarkan kriteria mutu yang telah ditetapkan; dan
 - (e) menyampaikan data Santri yang lulus kepada Majelis Masyayikh.¹⁴

Sebagai pelaksana teknis penjaminan mutu pendidikan pesantren, UU Pesantren memberlakukan Majelis Masyayikh yang diatur pada pasal 28: “(1)

¹²Ibid.

¹³Ibid.

¹⁴Kementerian Sekretariat Negara RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019.*”

Majelis Masyayikh merupakan perwakilan dari Dewan Masyayikh; dan (2) Ketentuan mengenai tata cara pembentukan Majelis Masyayikh diatur dengan Peraturan Menteri.” Adapun tugas dan wewenang Majlis Masyayikh diatur Pasal 29:

Majelis Masyayikh bertugas: (a) menetapkan kerangka dasar dan struktur kurikulum Pesantren; (b) memberi pendapat kepada Dewan Masyayikh dalam menentukan kurikulum Pesantren; (c) merumuskan kriteria mutu lembaga dan lulusan Pesantren; (d) merumuskan kompetensi dan profesionalitas pendidik dan tenaga kependidikan; (e) melakukan penilaian dan evaluasi serta pemenuhan mutu; dan (f) memeriksa keabsahan setiap syahadah atau rjazah Santri yang dikeluarkan oleh Pesantren.

Ketentuan pasal-pasal yang mengatur penyelenggaraan pendidikan pesantren seperti ini dirasakan membawa manfaat dan kegunaan bagi keberlangsungan pesantren. Anam mencatat setidaknya ada tiga manfaat aturan penyelenggaraan pendidikan pesantren, yaitu: 1) 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; 2) dari sisi Sebagai dakwah, pesantren adalah pusat dakwah Islam yang moderat (tawassuth), menghargai tradisi masyarakat dan menggelorakan semangat cinta tanah air Indonesia; dan 3) untuk pemberdayaan masyarakat, UU Pesantren menjelaskan bahwa salah satu peran pesantren yang sangat penting yang selama ini dijalankan adalah pemberdayaan masyarakat.¹⁵

Dampak dari implementasi UU pesantren tersebut adalah pesantren akan semakin memiliki posisi tawar untuk menerima pendanaan lebih dari pemerintah pusat dan daerah, semisal Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang telah lama dinikmati sekolah formal.¹⁶ Pada pasal 48 ayat 2 dan 3 UU pesantren dijelaskan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah turut memerhatikan pesantren dan memberinya bantuan pendanaan.¹⁷

Sebagaimana diketahui, sekolah formal umumnya mendapatkan mendapat perhatian dan kepedulian Pemerintah melalui bantuan dana seperti APBN, APBD, dana BOS, tunjangan buku, gaji guru, pembangunan gedung, dan ruang kelas baru. Hal ini mengisyaratkan selain terdapat manfaat yang dapat diakses pesantren, tetapi ada juga kendala dari yang

¹⁵Anam, “Sembilan PR Setelah UU Pesantren Disahkan.”

¹⁶Idam Mustofa, “Rasionalisasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pada Pendidikan Keagamaan Islam Formal,” *Intizam, Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Vo. 1, No. 1 (2017).

¹⁷Kementerian Sekretariat Negara RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019*.

mungkin terjadi pada implementasi UU pesantren ini, yaitu ditakutkan dapat menghilangkan ciri khas pesantren itu sendiri. Dengan adanya BOS, pesantren dikhawatirkan harus mengikuti standar tertentu yang sudah ditetapkan pemerintah sebagaimana yang sudah terjadi pada sekolah umum. Padahal pesantren, oleh sementara kalangan dianggap sebagai salah satu warisan budaya yang mengakar di masyarakat, memiliki ciri khas yang membuatnya berbeda dengan sekolah pada umumnya.

3. Sekilas tentang Kebijakan Pendidikan

Pada hakikatnya manusia dalam lingkungan pergaulan di lingkungan sosialnya memerlukan serangkaian nilai-nilai dan norma-norma agar tata kehidupan dapat berjalan dengan tertib. Dalam ranah pendidikan nilai dan norma sosial kemudian diikat dengan regulasi pemerintah agar dapat menjamin keberlangsungan pendidikan di kehidupan berbangsa dan bernegara yang baik. Maka tidak berlebihan jika Madjid menyebut visi dan misi dari pendidikan dalam masyarakat tertentu perlu dibatasi dengan kebijakan pendidikan.¹⁸ Lebih lanjut Arwildiyanto, dkk menegaskan bahwa kebijakan sebagai “aturan atau ketentuan tertulis dari keputusan formal lembaga atau organisasi, sifatnya mengikat, mengatur perilaku orang guna mencapai tujuan, menciptakan tata nilai baru dalam institusi atau organisasi.”¹⁹

Implementasi kebijakan pendidikan diterapkan setelah melalui agenda perancangan dan perumusan yang melalui berbagai tahapan. Perumusan kebijakan pendidikan dirancang berangkat dari masalah-masalah yang dianggap penting berdasarkan landasan teori tertentu. Maka dari itu para pemegang *policy* dalam pengambilan kebijakan harus mempertimbangkan rasionalitas, proses, hasil, serta efek samping yang ada sebelum merumuskan kebijakan pendidikan.²⁰ Di sinilah analisis kebijakan memiliki relevansinya dengan kebijakan pendidikan itu sendiri.

Pada prinsipnya pemecahan masalah untuk merumuskan kebijakan memerlukan analisis kebijakan yang melalui beberapa langkah, di antaranya:

- 1) memperkirakan apa yang akan terjadi bila alternatif yang dipilih, ditetapkan dan dilaksanakan;
- 2) memperkirakan apa yang akan terjadi kemudian, bagaimana dampak dari kebijakan itu, bila tidak dilakukan alternatif kebijakan, apa tantangan yang akan terjadi baik kondisi politik, sosial, dan budaya itu tidak dilaksanakan;
- 3) mendeskripsikan kebijakan yang sedang dan yang akan dilaksanakan sehingga diperoleh gambaran

¹⁸Lihat Abdul Madjid, *Analisis Kebijakan Pendidikan*, ed. Alviana Cahyanti, Edisi Pertama (Yogyakarta: Samudra Biru, 2018).

¹⁹Arwildayanto, Arifin Sukung, Warni Tune Sumar, *Analisis Kebijakan Pendidikan Kajian Teoritis, Eksploratif, Dan Aplikatif* (Bandung: Cendekia Press, 2018), 6.

²⁰Ahmad Rusdiana, *Kebijakan Pendidikan Dari Filosofi Ke Implementasi*, Edisi Pertama (Bandung: Pustaka Setia, 2015), 24.

kekurangan dan kelebihan alternatif tersebut, dengan demikian ada lima tahapan analisis kebijakan, perumusan masalah, meramalkan alternatif kebijakan (prediksi), merekomendasikan penerapan kebijakan (preskripsi), Monitoring kebijakan (deskripsi), dan mengevaluasi kinerja kebijakan.²¹

Pihak yang berwenang merumuskan kebijakan pendidikan adalah pemerintah atau penyelenggara dalam bidang pendidikan sebagai reaksi dari munculnya berbagai permasalahan pendidikan yang menjadi perhatian publik. Kebijakan pendidikan selanjutnya dijadikan sebagai “pedoman bertindak dan solusi serta inovasi guna mencapai visi dan misi pendidikan oleh pemerintah maupun aktor lainnya yang mengurus Pendidikan.”²²

Dari uraian di atas dapat dipahami, pemegang kebijakan dalam merumuskan kebijakan pendidikan dituntut untuk menguasai masalah yang diagendakan menjadi kebijakan. Masalah-masalah tersebut berkuat pada isu-isu yang sedang dibahas serius dalam hubungan domain kebijakan di bidang pendidikan. Masalah-masalah yang diagendakan untuk dirumuskan menjadi kebijakan pendidikan tentu saja memerlukan dukungan kajian teoritis dalam kebijakan pendidikan yang tidak dapat dipisahkan dari subtansi pendidikan itu sendiri. Dengan demikian kebijakan pendidikan pesantren –meskipun diakui sebagai model pendidikan asli pribumi- pada saat harus menjadi bagian dari sub sistem pendidikan nasional tidak dapat lepas dari kebijakan pendidikan.

4. Analisis Kebijakan Pendidikan Pesantren

a. Isu yang mendasari perlunya UU Pesantren

Konstitusi telah mengakomodir kebebasan setiap orang untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Norma ini diwujudkan pula dengan pemberian hak dan kewajiban untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kontribusi pesantren dalam usaha meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia sudah tidak diragukan lagi. Pertumbuhan pesantren yang mengakar di masyarakat dengan kekhasannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi pembenar ajaran Islam yang *rahmatan lil’alamīn*. Produk pesantren telah terbukti mewujudkan insan-insan beriman yang memiliki peran nyata baik dalam pergerakan dan perjuangan meraih kemerdekaan maupun pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan

²¹Rusdiana, *Kebijakan Pendidikan*, 10.

²²Ibid, 14.

Republik Indonesia. Hal ini membuktikan pesantren memiliki jasa besar dalam melahirkan manusia Indonesia yang memiliki karakter cinta tanah air.

Pesantren sebagai subkultur, hidup dan berkembang secara mengakar di masyarakat dengan mengemban fungsi pendidikan, dakwah dan pemberdayaan yang berbasis tradisinya sendiri. Sehingga peran 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 itu dalam penyelenggaraan pesantren diperlukan pengaturan untuk memberikan rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi kepada pesantren berdasarkan tradisinya. Dalam hal ini pengaturan penyelenggaraan pesantren dalam bentuk kebijakan pendidikan sudah seharusnya mengakomodir perkembangan, aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Kebijakan pendidikan pesantren harus memberi kesempatan kepada pesantren untuk berkembang, difasilitasi dan ditingkatkan mutunya oleh semua komponen bangsa, termasuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Aspek-aspek kebijakan pendidikan yang perlu diafirmasi adalah pengakuan atas independensi penyelenggaraan pesantren, pengakuan atas varian kekhasan dan model penyelenggaraan pesantren, pengakuan atas pemenuhan unsur pesantren (*arkānul ma'had*) dan ruh pesantren (*rūhul ma'had*) sebagai syarat pendirian, pengakuan kepada pendidikan pesantren sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional.

Sejauh ini UU Pesantren yang menjadi landasan hukum sejauh ini telah memberikan afirmasi atas jaminan kesetingkatan mutu lulusan, kesetaraan akses pendidikan bagi lulusan, dan kesetaraan dalam kesempatan kerja. Namun demikian, pengakuan atas kualifikasi, kompetensi, dan profesionalitas pendidik dan tenaga kependidikan pada pendidikan pesantren masih perlu mendapatkan pengawalan dari berbagai pihak yang berkepentingan dengan perkembangan pesantren. Untuk itu kebijakan pendidikan yang mengiringi lahirnya UU Pesantren nantinya harus menjadi landasan hukum bagi terbentuknya instrumen pendanaan untuk memastikan ketersediaan dan ketercukupan anggaran dalam pengembangan pesantren. Jika isu pendanaan ini bisa dijawab oleh kebijakan pendidikan, maka UU Pesantren sebagai landasan hukum akan dapat memperkuat peran pesantren dalam pembangunan nasional untuk menjawab tantangan zaman kedepan.

b. Perumusan kebijakan pendidikan Pesantren

Sebagaimana telah disinggung di awal tulisan ini, lahirnya UU Pesantren bisa ditelusuri sejak munculnya wacana tentang perlunya UU yang mengatur tentang pesantren sebelum diterbitkannya UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas. Hadirnya UU Sisdiknas sebenarnya telah mengakomodir klausul

pesantren sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pendidikan keagamaan. Bahkan regulasi yang memperjelas posisi pesantren telah dicetuskan dengan adanya PP Nomor 55 Tahun 2007 tentang pendidikan keagamaan. PP Nomor 55 Tahun 2007 telah memberikan ruang pesantren sebagai bagian dari pendidikan keagamaan Islam. Namun klausul yang diberikan oleh regulasi ini hanya mengatur pesantren pada jalur pendidikan nonformal. Fakta ini oleh kalangan pesantren dianggap sebagai pengakuan yang 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.

Usaha-usaha kalangan pesantren untuk lebih meneguhkan pesantren sebagai institusi pendidikan yang mandiri dan diakui sebagai alternatif sistem pendidikan sampai pada jalur politik di DPR. Aspirasi ini didengar oleh para wakil rakuat dengan menginisiasi naskah RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan pada tanggal 16 Oktober 2018 silam. Proses politik berikutnya, Menteri Agama ditunjuk Presiden melalui Kementerian Sekretariat Negara sebagai koordinator untuk melakukan penyusunan Daftar Inventarisir Masalah (DIM) bersama dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pelimpahan wewenang ini dituangkan melalui surat Nomor B-982/M.Sesneg/D-1/HK.00.01/11/2018 tanggal 27 November 2018.²³

Untuk melaksanakan tugas sebagai Koordinator penyusunan DIM Menteri Agama menerbitkan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 48 Tahun 2019 tanggal 18 Januari 2019. KMA ini digunakan sebagai pijakan melakukan langkah-langkah strategis untuk melakukan berbagai kajian dalam rangka penyusunan DIM RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan bersama Kementerian dan lembaga terkait, organisasi kemasyarakatan, tokoh lintas agama, pakar, pengasuh pondok pesantren, dan lainnya.²⁴

Pada akhirnya, pembahasan mengenai RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan berubah kepada pembahasan RUU tentang Pesantren. Secara resmi DIM dan naskah RUU tentang Pesantren hasil kajian yang dilakukan oleh pemerintah telah diserahkan kepada DPR RI pada tanggal 25 Maret 2019. Tim Penyusun (Timus) dan Tim Sinkronisasi (Timsin) DPR RI dan Pemerintah, berdasarkan masukan-masukan dari berbagai unsur masyarakat melakukan

²³ Kemenag DIY, "UU Nomor 18 Tahun 2019, Untuk Siapa?," <https://diy.kemenag.go.id/2772-uu-nomor-18-tahun-2019-tentang-pesantren-untuk-siapa.html> (Diakses 7/8/2020).

²⁴ Radar Jember, "Asal Mula UU Pesantren," <https://radarjember.jawapos.com/perspektif-halim/11/11/2019/asal-mula-uu-pesantren/> (Diakses 7/8/2020).

penyempurnaan Naskah akademik RUU Pesantren sebelumnya akhirnya ditetapkan DPR dan disahkan Presiden Joko Widodo pada tanggal 15 Oktober 2019.²⁵

Dari kebijakan yang telah dibuat, tentunya pihak yang akan terkait dalam undang-undang atau kebijakan ini Pemerintah Pusat, yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri Agama serta Menteri Pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di tingkat daerah pihak yang terkait adalah Pemerintah Daerah, dalam hal ini kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi. Di lingkup pesantren pengambil kebijakan adalah Kiai, Dewan Masyayikh, Majelis Masyayikh.

Dari uraian tentang kebijakan pendidikan pesantren setidaknya dapat dipetik beberapa hal mengenai formulasi kebijakan dalam UU Pesantren. *Pertama*, isu-isu yang melatar belakangi kelahiran UU Pesantren menjawab kelembagaan pesantren yang diakui pemerintah, yaitu model salafiah berbasis kitab kuning dan model dirasah Islamiyah berbasis pendidikan muallimin. Hal ini menandakan bahwa ciri khas pesantren.

Kedua, formulasi kebijakan pendidikan pesantren telah mengalami proses inventarisasi masalah yang dimulai secara *bottom up*, dimana kalangan pesantren menyuarakan aspirasinya kemudian ditanggapi oleh wakil rakyat di DPR melalui proses politik. Pembahasan UU Pesantren kemudian melibatkan pihak pemegang kebijakan dengan tetap memperhatikan aspirasi *stakeholder*.

Ketiga, kebijakan pendidikan pesantren telah menyediakan kewenangan penuh pengelola pesantren, dalam hal ini Dewan Masyayikh dan Majelis Masyayikh untuk melakukan penjaminan mutu internal pesantren. Dengan demikian, pencirikhasan pesantren ditengarai dapat terjaga karena melibatkan *stakeholder*-nya sendiri.

c. Efek Domino UU Pesantren

UU Pesantren banyak dipersepsikan untuk menghambat independensi pesantren dan pendidikan keagamaan. Namun demikian, semestinya perlu dikembangkan pola pikir yang lebih luas lagi, lulusan pesantren harus mendapatkan kesempatan yang luas dengan jaminan UU Pesantren ini. Apabila kekhasan pesantren dikhawatirkan hilang akibat adopsi kebijakan pesantren, justru UU Pesantren telah memberikan rekognisi yang sepatutnya terhadap kekhasan pesantren di Indonesia. Klausul ini berupa penetapan Dewan Masyayikh dan Majelis Masyayikh dalam penjaminan mutu pesantren masing-

²⁵Kemenag DIY, "UU Nomor 18 Tahun 2019, Untuk Siapa?"

masing dapat memberi jaminan bahwa kekhasan dan tradisi pesantren tetap dapat dipertahankan.

Pada aspek pembiayaan, UU Pesantren telah menetapkan kewajiban Pemerintah menyediakan dan mengelola dana abadi Pesantren yang bersumber dan merupakan bagian dari dana abadi pendidikan. Pemerintah juga berkewajiban memberikan bantuan program dan/atau pembiayaan kepada Pesantren, memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pesantren dan mendukung setiap kegiatan yang dilaksanakan Pesantren. Kebijakan lain yang dapat dinikmati pesantren adalah kewajiban pemerintah untuk mendorong pengembangan mutu dan standar Pesantren sehingga dapat memfasilitasi wahana pendidikan karakter dan pembinaan moral di dalam masyarakat dan di sekitar lingkungan Pesantren dan memperkuat kemandirian dan kemampuan ekonomi Pesantren.

Pola pikir tentang urgensi UU pesantren untuk menjamin kemajuan bangsa, tidak hanya sebatas pilihan rasional pesantren diperlukan untuk membuka kiprah santri di berbagai sektor. Setidaknya di internal pesantren, dalam meningkatkan peran dan mutu pesantren dapat melakukan kerja sama yang bersifat nasional dan/atau internasional. Seperti pertukaran peserta didik, olimpiade, sistem pendidikan, kurikulum, bantuan pendanaan, pelatihan dan peningkatan kapasitas, serta bentuk kerja sama lainnya.

Menurut penulis solusi dari kendala yang di alami adalah agar pemerintah didalam menyediakan dana hanya sebagai pelengkap untuk meningkatkan pendidikan di pesantren, dan pesantren harus lebih intensif untuk melestarikan dan meningkatkan ciri khas kepesantrenan, agar tidak terkooptasi oleh pemerintahan.

Satu hal yang tidak kalah pentingnya dalam formulasi kebijakan pendidikan pesantren adalah upaya menghindarkan UU Pesantren dari pertentangan dengan UU Sisdiknas yang sudah ada sebelumnya. Tentu saja pemegang kebijakan harus sudah memahami akan pemilahan yang tegas antara UU Sisdiknas dan UU Pesantren. Hal ini berkaitan erat dengan isu-isu yang dibawa pada aturan turunan UU Pesantren berikutnya. Untuk sementara, upaya yang paling mungkin adalah mensinergikan aturan pesantren sebagai bagian dari pendidikan keagamaan Islam yang diatur sebagai kelanjutan aturan UU Sisdiknas. Di antaranya, ketentuan pesantren dalam PMA Nomor 13 tahun 2014 tentang pendidikan keagamaan Islam semestinya direvisi dan disesuaikan sebagai klausul yang menjabarkan kebijakan UU Pesantren. Demikian juga halnya dengan PMA Nomor 18 tahun 2014 tentang pendidikan Muadalah pada pendidikan Pesantren dan PMA Nomor 71 tahun 2015 tentang Ma'had Aly.

Kesimpulan

Pesantren sebagai salah satu lembaga pendidikan keagamaan di Indonesia telah memiliki sejarah yang sangat panjang dan telah memberikan kontribusi yang nyata dalam membangun moral dan akhlak generasi bangsa Indonesia. Lahirnya UU Pesantren telah melalui proses perumusan kebijakan yang melibatkan *stakeholder* Pesantren dan mendapat dukungan politik sehingga kebijakan pendidikan pesantren dapat menjamin keberlangsungan ciri khas dan tradisi pesantren, seperti adanya peran Majelis Masyayikh dalam pengembangan kurikulum pesantren.

Setelah disahkan UU pesantren ada beberapa manfaat dalam implementasi UU pesantren ini, diantaranya: 1) pengakuan negara akan lulusan pesantren; 2) jaminan kekhasan pesantren dalam mengembangkan dakwah untuk menebarkan ajaran agama islam; dan 3) terbukanya kesempatan yang luas bagi pesantren untuk pemberdayaan masyarakat. Selain dari manfaat yang ada juga kendala dari yang mungkin terjadi pada implementasi UU pesantren ini, yaitu ditakutkan dapat menghilangkan ciri khas pesantren itu sendiri.

Dengan disahkannya UU Pesantren, pesantren perlu harus selalu melakukan evaluasi terhadap pencapaiannya, agar dapat memperbaiki kekurangan atau kelemahan yang ada pada lembaga di pesantren. Mengingat pesantren secara nyata jelas-jelas berjuang untuk mencapai tujuan pendidikan nasional Indonesia, Kementerian Agama mengambil langkah-langkah strategis untuk membuat kebijakan (sebagai produk politik) yang dapat mempercepat pemberdayaan dan pengembangan pesantren sehingga semakin berdaya, bermutu, dan layak untuk disebut lembaga pendidikan keagamaan.

Daftar Pustaka

- Anam, Ahmad Khoirul. "Sembilan PR Setelah UU Pesantren Disahkan." Last modified 2019. <https://www.nu.or.id/post/read/111442/sembilan-pr-setelah-uu-pesantren-disahkan>.
- Arwildayanto, Arifin Sukung, and Warni Tune Sumar. *Analisis Kebijakan Pendidikan Kajian Teoritis, Eksploratif, Dan Aplikatif*. Bandung: Cendekia Press, 2018.
- Badruddin, Yedi Purwanto, and Chairil N. Siregar. "Pesantren Dalam Kebijakan Pendidikan Indonesia." *Jurnal Lektur Keagamaan* Vol. 15, no. 1 (2017): 233–272.
- Bukhory, Umar. "Status Pesantren Mu'adalah: Antara Pembebasan Dan Pengebirian Jatidiri Pendidikan Pesantren." *Karsa* IXI, No. 1 (2011).
- Burga, Muhammad Alqadri, Azhar Arsyad, Muljono Damopolij, and A Marjuni. "Akomodasi Kebijakan Pendidikan Nasional Bagi Pondok Pesantren DDI Mangkoso." *At-Tarbawi* 1, No. 1 (2019): 41–62.
- Hidayat, Ara, and Eko Wahib. "Kebijakan Pesantren Mu'adalah Dan Implementasi Kurikulum Di Madrasah Aliyah Salafiyah Pondok Tremas Pacitan." *Jurnal Pendidikan Islam* 3, No. 1 (1970): 183.

- Kemenag DIY. "UU Nomor 18 Tahun 2019, Untuk Siapa?" <https://diy.kemenag.go.id/2772-uu-nomor-18-tahun-2019-tentang-pesantren-untuk-siapa.html>.
- Kemendikbud, SIMKEU. "UU No 20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas." *Kemendikbud*. Last modified 2020. <http://simkeu.kemendikbud.go.id/index.php/peraturan1/8-uu-undang-undang/12-uu-no-20-tahun-2003-tentang-sistem-pendidikan-nasional>.
- Madjid, Abdul. *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Edited by Alviana Cahyanti. 1st ed. Yogyakarta: Samudra Biru, 2018.
- Moh. Hamzah. "Transformasi Pondok Pesantren Muadalah: Antara Fakta Historis Dan Tantangan Masa Depan." *Jurnal Reflektika* 13, No. 1 (2018): 23–48.
- Mustofa, Idam. "Rasionalisasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pada Pendidikan Keagamaan Islam Formal." *Intizam, Jurnal Manajemen Pendidikan Islam* 1, No. 1 (2017).
- Muttaqien, Dadan. "Sistem Pendidikan Pondok Pesantren." *Journal of Chemical Information and Modeling* 5, No. 1 (2019): 1689–1699.
- Radar Jember. "Asal Mula UU Pesantren." <https://radarjember.jawapos.com/perspektif-halim/11/11/2019/asal-mula-uu-pesantren/>.
- Rusdiana, Ahmad. *Kebijakan Pendidikan Dari Filosofi Ke Implementasi*. 1st ed. Bandung: Pustaka Setia, 2015.
- Saifuddin, Ahmad. "Eksistensi Kurikulum Pesantren Dan Kebijakan Pendidikan." *Jurnal Pendidikan Agama Islam (Journal of Islamic Education Studies)* 3, No. 1 (2016): 207.
- Undang-Undang Dasar 1945 - Pusat Data HukumOnline.Com*. <https://www.hukumonline.com>, 2018. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4ca2eb6dd2834/node/lt49c8ba3665987/uud-undang-undang-dasar-1945>.
- "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019," 2019.