NASKAH AKADEMIK

PERATURAN DAERAH KABUPATEN KAMPAR

TENTANG

PENYELENGGARAAN PESANTREN

KERJASAMA

SEKRETARIAT DPRD KABUPATEN KAMPAR

DENGAN

ISAIS UIN SULTAN SYARIF KASIM RIAU

TIM PENYUSUN

BAMBANG HERMANTO, MA	**: KETUA**
HENDRI ANDRIA SEPTIAN, SE. MM	**: Sekretaris**
Dr. M. DARWIS, SH.MH	**: ANGGOTA**
Drs. Zulkifli M.Nuh, M.Ed	**: ANGGOTA**

TAHUN 2023

KATA PENGANTAR

Atas berkat Rahman Allah Yang Maha Rahim, penulisan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren Kabupaten Kampar telah selesai disusun. Naskah Akademik ini disusun untuk memenuhi ketentuan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang menghendaki bahwa setiap Peraturan Daerah yang dibuat harus didasarkan kepada sebuah Naskah Akademik yang baik dan kredibel. Prinsipnya, Peraturan Daerah yang baik dihasilkan melalui Naskah Akademik yang baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang baik akan menghasilkan Peraturan Daerah yang baik pula.

Signifikansi dan besarnya kontribusi pesantren di Kampar tentu tidak diragukan lagi. Sebab dari waktu ke waktu, diakui atau tidak, hal tersebut nyata dan terasa dalam praktik kehidupan keseharian masyarakat Kampar yang dikenal sangat relijius. Munculnya istilah Kota "Serambi Mekah" merupakan indikasi kuat bahwa masyarakat Kampar sangat religius.

Munculnya tokoh-tokoh dengan karakter khas Islam Indonesia yang damai dan moderat dari rahim pesantren telah mewarnai kehidupan politik, sosial, budaya dan ekonomi di Kampar, khususnya dan terlebih di Provinsi Riau, pesantren yang telah memberikan kontribusi yang amat besar dan nyata bagi pembangunan kehidupan masyarakat. Keberadaan pesantren di Kampar telah melahirkan anak-anak bangsa yang berkarakter, berintegritas, berilmu-amaliah dan beramal-ilmiyah.

Secara sosiologis empiris, keberadaan pesantren adalah potensi raksasa yang bisa digali secara lebih optimal untuk kebaikan kehidupan masyarakat Jawa Barat ke depan. Atas dasar itu pula, Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar menaruh harapan besar akan kontribusi pondok pesantren dalam ikut mewujudkan visi Kabupaten dan visi Riau. Keberadaan Undang-undang Nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren tentu saja disambut gembira sebagai wujud nyata perhatian dan apresiasi pemerintah atas keberadaan dan kontribusi nyata yang diberikan pesantren kepada Negara dan masyarakat.

Pekanbaru
Direktur ISAIS

Bambang Hermanto

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang.....1

B. Identifikasi Masalah.....15

C. Rumusan Masalah 17

D. Tujuan 17

E. Metode Kajian.....18

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS 22

A. Kajian Teoritis.....22

1. Penyelenggaraan Pesantren dalam Sistem Pendidikan Nasional. 22

B. Kajian Praktek Empiris 34

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN TERKAIT 63

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS 69

A. Landasan Filosofis 69

B. Landasan Sosiologis 73

C. Landasan Yuridis.....79

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 82

BAB VI PENUTUP 85

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai bagian dari dimensi kehidupan kaum muslimin di Indonesia, perkembangan pesantren tidak dapat dilepaskan dari proses masuknya Islam ke tanah air. Hal ini dapat dilihat dari organisasi pendidikan dan karakteristik dari lembaga perndidikan itu sendiri. Sifat lokal dari proses masuknya Islam ke berbagai kepulauan nusantara memperlihatkan corak yang berbeda dalam kelembagaan sistem pendidikan di berbagai daerah.[1] Fakta ini dapat dilihat dari bermunculannya lembaga pendidikan yang melahirkan para pemimpin bangsa yang berperan besar dalam sejarah perjuangan bangsa. Peran sosial budaya dan politk inilah yang sering kali turut melekat pada orientasi dakwah yang mendasari aktivitas lembaga pendidikan tersebut.

Perkembangan pesantren menunjukkan peranan penting dalam pembentukan karakter generasi muda di Indonesia. Peradaban disuatu negara, generasi muda dituntut untuk mengikuti perkembangan zaman dengan tidak menyalahgunakannya, memiliki rekontruksi pemikiran yang ideal, untuk mewujudkan sebuah bangsa yang terhormat. Krisis moral pada umumya terjadi karena salah dalam memahami agama dan hilangnya tokoh panutan, semakin permisifnya para orang tua, bergesernya fungsi lembaga pendidikan menjadi lembaga bisnis, dan sebagainya. Metode pendidikan islam sangat efektif dalam membina kepribadian generasi muda untuk menciptakan SDM yang lebih berkualitas, percaya dengan kemampuan diri, mandiri, dan mampu membangun negara menjadi lebih

[1] Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indoensia*, (Jakarta: 2001, Raja GrafindoPRess) h. 41

baik lagi. Pendidikan adalah kegiatan yang melibatkan setiap orang dan seluruh lapisan masyarakat.[2]

Pendidikan ini pada dasarnya adalah kewajiban untuk selalu menyempurnakan diri, membangun kualitas hidup, dan bertanggung jawab atas amanah sebagai khalifah di bumi. Bagi bangsa Indonesia, pendidikan mengandung makna sebagai usaha membangun pribadi warga negara yang baik dan harmonis. Terbinanya kepribadian seseorang diharapkan dapat secara bertahap mengatur kehidupannya, mengatasi persoalan-persoalan guna mencukupi kebutuhannya. Dan dapat mengarahkan hidupnya kepada sesuatu yang lebih berguna secara mandiri. Dalam ilmu pendidikan disebutkan bahwa pendidikan pada hakekatnya adalah suatu kegiatan yang secara sadar dan disengaja, serta penuh tanggung jawab yang di lakukan anak-anak maupun orang dewasa sehingga timbul interaksi untuk mencapai pemahaman yang di cita-citakan. Pondok Pesantren adalah lembaga yang merupakan wujud perkembangan sistem pendidikan Islam, dimana pesantren menjadi salah satu media utama pengaruh Islam dalam pembinaan moral dan karakter bangsa indonesia. Pendidikan Pondok Pesantren lebih mengedepankan pendidikan agama, karena pendidikan agama merupakan bagian pendidikan yang sangat penting yang berkaitan dengan aspek-aspek sikap dan nilai.

Instrumen yang paling mendasar untuk membangun manusia seutuhnya adalah memastikan setiap warga negara memperoleh hak terhadap pendidikan. Pendidikan yang selama ini mengedepankan ranah kognisi (pengetahuan) belaka harus diubah melalui penyeimbangan pengetahuan dengan sikap dan keterampilan. Hal ini bertujun agar pendidikan mampu melahirkan generasi yang cerdas dan bermoral. Konsep

[2] Reyen Epta, "Pendidikan Kemandirian Berbasis Pondok Pesantren Di Pondok Pesantren Al-Manar Salatiga (Studi Pada Pondok Pesantren Al-Manar Bener Kecamatan Tengaran Kabupaten Semarang Tahun 2011-2012)", (Salatiga: Skripsi diterbitkan, 2012), h.1-3

tentang pendidikan karakter dengan mengedepankan moralitas dalam penyelenggaraan pendidikan adalah pendidikan karakter yang berbasis pada tradisi lokal dan lokalitas ajaran agama, mampu memberikan pelajaran hidup yang berguna bagi proses perkembangan kedewasaan seseorang melalui proses pendidikan.[3]

Sebagai Lembaga Pendidikan berorientasi pada penciptaan karakter, pesantren merupakan lembaga pendidikan yang tertua sepanjang sejarah Pendidikan di Indonesia. Pesantren merupakan lembaga pendidikan yang telah banyak memberikan saham dalam pembentukan manusia di Indonesia yang religius. Pesantren sudah banyak melahirkan pemimpin bangsa pada masa lalu, kini, dan sepertinya juga pada masa yang akan mendatang. Semua itu tidaklah terlepas dari peranan seorang guru atau kiai dalam menghasilkan santri yang berkarakter atau berakhlak yang mulia.

Munculnya pesantren di Indonesia diperkirakan sejak 300-400 tahun yang lalu dan menjangkau hampir di seluruh lapisan masyarakat muslim. Pesantren merupakan lembaga pendidikan yang unik. Tidak saja karena keberadaannya yang sudah sangat lama, tetapi juga karena kultur, metode, dan jaringan yang diterapkan oleh lembaga agama tersebut. Karena keunikannya itu, C. Geertz demikian juga Abdurrahman Wahid menyebutnya sebagai subkultur masyarakat Indonesia (khususnya Jawa). Pada zaman penjajahan, pesantren menjadi basis perjuangan kaum nasionalis-pribumi.

Pondok pesantren yang melembaga di masyarakat, terutama di pedesaan merupakan salah satu lembaga pendidikan Islam tertua di Indonesia. Awal kehadiran pondok pesantren bersifat tradisional untuk mendalami ilmu-ilmu agama Islam sebagai pedoman hidup (*tafaqquh fi al-*

[3] M. Sofyan al-Nashr, "Pendidikan Karakter Berbasis Kearifan Lokal: Telaah Pemikiran KH. Abdurrahman Wahid", dalam *Skripsi*, UIN Walisongo Semarang, 2010.

din) dengan menekankan pentingnya moral dalam bermasyarakat.[4] Sejak awal pertumbuhannya, fungsi utama pesantren adalah menyiapkan santri mendalami dan menguasai ilmu agama Islam atau lebih dikenal *tafaqquh fi al-din*, yang diharapkan dapat mencetak kader-kader ulama dan turut mencerdaskan masyarakat Indonesia dan melakukan dakwah menyebarkan agama Islam serta benteng pertahanan umat dalam bidang akhlak.[5]

Sejalan dengan fungsi tersebut, materi yang diajarkan dalam pondok pesantren semuanya terdiri dari materi agama yang diambil dari kitab-kitab klasik yang berbahasa Arab atau lebih dikenal dengan kitab kuning. 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 Undang-undang Dasar 1945.[6] Pesantren jika disandingkan dengan lembaga pendidikan yang pernah muncul di Indonesia, merupakan sistem pendidikan tertua dan dianggap sebagai produk budaya Indonesia.

---

[4] Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren: Suatu Kajian tentang Unsur dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren*, (Jakarta: INIS, 1994).

[5] Tim Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Profil Pondok Pesantren Mu'adalah* (Cet. I; Jakarta: Direktorat Pendidikan Keagamaan dan Pondok Pesantren Departemen Agama, 2004), h. 3

[6] Amin Haedari, et al., *Masa Depan Pesantren dalam Tantangan Modernitas dan Tantangan Komplesitas Global* (Cet. I; Jakarta: IRD Press, 2004), h. 3

Pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam yang dimulai sejak munculnya masyarakat Islam di Nusantara.[7]

Saat ini, terutama pasca reformasi, pendidikan di Indonesia telah mengalami pembaharuan yang didukung oleh semangat otonomi daerah mulai dari Undang-undang nomor 22 tahun 1999 serta Undang-undang nomor 25 tahun 1999. Dalam bidang pendidikan semangat ini diejawantahkan dalam Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mendelegasikan otoritas pendidikan pada daerah dan mendorong otonomisasi sekolah serta melibatkan masyarakat dalam pengembangan program-program kurikuler dan aspek-aspek lainnya. Kewenangan pemerintah semakin dikurangi sebagai fasilitatif seiring meningkatnya berbagai kreatifitas dalam bidang pendidikan yang dilakukan sekolah. Paradigma ini diharapkan dapat menjadi solusi dari berbagai permasalahan bangsa di bidang pendidikan serta rendahnya kwalitas SDM yang selama ini dihadapi bangsa Indonesia dalam konteks persaingan regional maupun global perubahan paradigma ini secara praktis membutuhkan rekonstruksi sistem yang mengatur batas-batas dan kewenangan dalam pengelolaan pendidikan sehingga memunculkan adaptasi sistem baru dalam wujud perubahan kultur yang sudah bertahun-tahun hidup dalam masyarakat.

Amanat UUD 1945 di atas, kemudian diinplementasikan oleh negara dengan munculnya pasal 31 ayat (2) UUD 1945, menyatakan dengan jelas bahwa tiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya, ayat (4) mengamanatkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan

[7] Kehadiran pesantren sangat erat kaitannya dengan sejarah masuknya Islam ke Indonesia. Oleh karena itu, membahas mengenai pesantren di tanah air, tidak dapat dipisahkan dari membahas mengenai sejarah Islam itu sendiri. Lihat: Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII & XVIII: Akar Pembaruan Islam Indonesia* (Cet. II; Jakarta: Prenada Media, 2005), h. 1-6.

dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Selanjutnya adalah UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam salah satu pasalnya yaitu pasal 34, disebutkan tentang ketentuan program wajib belajar, bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Adapun Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.

Untuk menjamin penyelenggaraan Pesantren di Indonesia dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat, pemerintah telah menetapkan landasan hukum sebagai bentuk rekognasi, afirmasi, dan fasilitasi penyelenggaraan Pesantren melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Adapun yang menjadi tujuan lahirnya undang-undang tersebut adalah untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia. Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren memberikan definisi Pesantren yaitu:

> "*Pondok Pesantren, Dayah, Surau, Meunasah atau sebutan lain yang selanjutnya disebut 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 Wa ta'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*."

Definisi yang diberikan di atas, merupakan definisi umum yang melingkupi segala jenis bentuk lembaga pendidikan pesantren dari

berbagai daerah yang ada di Indonesia. Meskipun pada umumnya Pesantren memiliki fungsi yang sama namun pada prakteknya baik secara kurikulum serta metode pembelajaran dan pengajaran memiliki aneka ragam bentuk dan cara sesuai dengan budaya dan adat dari masing-masing daerah. Namun secara umum pesantren dapat dibagi atas: *Pertama,* Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk pengkajian kitab kuning; *Kedua,* Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalamm bentuk Dirasah Islamiah dengan pola pendidikan mualimin; dan *Ketiga,* Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk lainnya yang terintegrasi dengan pendidikan umum.

Dalam beberapa dekade terakhir, pesantren mengalami perkembangan jumlah yang luar biasa menakjubkan, baik dari wilayah pedesaan, pinggiran kota, maupun perkotaan. Data kementerian Agama menyebutkan pada tahun 1977 jumlah pesantren hanya sekitar 4.195 pesantren dengan jumlah santri sekitar 677.394 orang. Jumlah ini mengalami peningkatan berarti pada tahun 1985, dimana pesantren berjumlah sekitar 6.239 pesantren dengan jumlah santri mencapai sekitar 1.084.801 orang. Kemudian pada tahun 1997, Kementerian Agama mencatat jumlah pesantren sudah mengalami kenaikan mencapai 224 persen atau 9.388 pesantren dan kenaikan jumlah santri mencapai 261 persen atau 1.770.768 orang. Berdasarkan data statistik Direktorat Jenderal Kelembagaan Islam, Departemen Agama Republik Indonesia pada tahun 2001 ada 11.312 pesantren dengan 2.737.805 orang. Kemudian pada tahun 2005 jumah pesantren kembali meningkat menjadi 14.798 pesantren dengan santri berjumlah 3.464.334 orang dan pada tahun 2020 jumlah pesantren di Indonesia mencapai 27.722 pesantren dengan jumlah santri 4.174.156 orang.[8]

Sementara kondisi di Provinsi Riau, dapat di lihat sebagai berikut:

[8] https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik diakses tanggal 9 Juni 2022

No	Kabupaten	Pesantren	Jumlah Santri	
			Mukim	Tidak Mukim
1	Kampar	46	10.532	2.821
2	Indragiri Hulu	16	3.777	1.218
3	Kabupaten Kampar	43	2.780	2.198
4	Bengkalis	20	2.494	904
5	Pelalawan	6	1.029	161
6	**Kampar**	**21**	**3.557**	**819**
7	Rokan Hilir	12	3.557	819
8	Siak	15	3.071	162
9	Kuantan Singingi	7	1.809	908
10	Kepulauan Meranti	14	697	660
11	Kota Pekanbaru	26	6.907	767
12	Kota Dumai	8	994	366
		234	41.204	11.803

Sumber: *https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik?id=14*

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa pesantren di Kabupaten Kampar memiliki potensi yang sangat besar dalam mengembangkan Pendidikan terutama Pendidikan keagamaan dengan posisi jumlah 21 pesantren peringkat keempat setelah Kota Pekanbaru. Sebagai Negeri serambi Mekah, Kabupaten Kampar tentu memiliki proyeksi untuk memajukan pondok pesantren sebagai basis dan motor penggerak bagi pembangunan masyarakat yang religious dan memiliki akhlak yang baik. Sebab dari pondok pesantren inilah akan lahir Hafist dan Hafizhoh, para ustadz dan ustadzah yang nantinya bisa mendorong negeri "serambi Mekah" ini agar selalu mendapatkan barokah. Pesantren di kabupatenKampar ini memiliki sekitar 21 pesantren. Jumlah keseluruhan santri yang ada di pesantren kabupaten Kampar ada 4.376 santri. Hal itu

terbagi dari 3.557 santri yang bermukim di pondok pesantren, sedangkan sisanya sebanyak 819, tidak bermukim di Pondok Pesantren.

Sebagaimana umum diketahuai banyak "catatan" terkait dengan pesantren ini, misalnya catatan yang diberikan oleh Idris Usman yang menyebutkan tentang beberapa persoalan yang menimpa pesantren hari ini,[9] yaitu

Pertama, persoalan sarana dan prasarana penunjang yang terlihat masih kurang memadai. Selama ini, kehidupan pondok pesantren yang penuh kesederhanaan dan kebersahajaannya tampak masih memerlukan tingkat penyadaran dalam melaksanakan pola hidup yang bersih dan sehat yang didorong oleh penataan dan penyediaan sarana dan prasarana yang layak dan memadai;

Kedua, persolan Sumber daya manusia. Sekalipun sumber daya manusia dalam bidang keagamaan tidak dapat diragukan lagi, tetapi dalam rangka meningkatkan eksistensi dan peranan pondok pesantren dalam bidang kehidupan sosial masyarakat, diperlukan perhatian yang serius. Penyediaan dan peningkatan sumber daya manusia dalam bidang manajemen kelembagaan, serta bidang-bidang yang berkaitan dengan kehidupan sosial masyarakat, harus menjadi prioritas pesantren;

Ketiga, persoalan Manajemen kelembagaan. Manajemen merupakan unsur penting dalam pengelolaan pesantren. Pada saat ini masih terlihat bahwa pesantren dikelola secara tradisional apalagi dalam penguasaan informasi dan teknologi yang masih belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dalam proses pendokumentasian (*data base*) santri dan alumni pesantren yang masih kurang terstruktur; dan

Keempat, Kemandirian ekonomi kelembagaan. Kebutuhan keuangan selalu menjadi kendala dalam melakukan aktivitas pesantren, baik yang berkaitan dengan kebutuhan pengembangan pesantren maupun dalam

[9] Muh. Idrus Usman, "Pesantren Sebagai Lembaga Pendidikan Islam", dalam *Jurnal Al Hikmah* Vol. XIV Nomor 1/2013

proses aktivitas keseharian pesantren. Tidak sedikit proses pembangunan pesantren berjalan dalam waktu lama yang hanya menunggu sumbangan atau donasi dari pihak luar, bahkan harus melakukan penggalangan dana di pinggir jalan.

Hasil riset yang sama disampaikan oleh Ja'far bahwa Pesantren menjadi harapan masyarakat dan tempat menuntut ilmu bagi masyarakat dengan harapan mampu menghadapi permasalahan yang ada, ternyata pesantren itu sendiri juga menghadapi problemnya sendiri. Adapun permasalahan yang dihadapi pondok pesantren yaitu:

a. Problem kurikulum karena kebanyakan pesantren terutama yang salaf kurikulumnya masih tetap menggunakan kurikulum tradisional sehingga lulusannya maksimal guru ngaji atau penceramah sebagian ada yang jadi petani dan jadi pengangguran;
b. Manajemen dan perencanaannya, banyak pesantren yang tanpa menggunakan manajemen dan perencanaan pokoknya yang penting jalan sehingga pesantren ini tidak ada perkembangan dan kemajuan;
c. Keuangan pesantren dihasikan dari iuran santri sementara kebanyakan santrinya dari ekonomi rendah dan iurannya disesuaikan dengan kemampuan akibat untuk biaya operasionalnya sering kekurangan; dan
d. Kesiswaan karena kebanyakan santrinya berasal dari pelosok desa dan bermata pencahariannya pertanian.[10]

Keunikan pondok pesantren sebagai Lembaga Pendidikan perlu dilihat dan disikapi dengan kebijakan yang beragam, sehingga kebijakan ini tetap sasaran.

[10] Ja'far, "Problematika Pendidikan Pondok Pesantren Di Era Globalisasi". *Jurnal Evaluasi*, Vol.2, No. 1 Maret 2018.

Tapi dengan masalah yang dihadapi, pesantren pada umumnya dipahami sebagai lembaga pendidikan agama yang bersifat tradisional yang tumbuh dan berkembang di masyarakat melalui suatu proses sosial. Pesantren selain sebagai lembaga pendidikan juga berperan sebagai lembaga sosial yang berpengaruh. Keberadaannya memberikan pengaruh dan warna keberagaman dalam kehidupan masyarakat sekitrnya, tidak hanya di wilayah administrasi pedesaan, tetapi tidak jarang melintasi daerah di mana pesantren itu berada.[11]

Sebagai bagian dari Pendidikan nasional, Lembaga Pendidikan keagamaan seperti pesantren ini, berhak untuk memperoleh perlakuan yang sama, proporsional, adil, dan setara, baik di aspek perluasan akses, aspek peningkatan mutu, dan daya saing, maupun aspek manajemen dan tata kelola, dengan Lembaga-lembaga Pendidikan lainnya. Karena hal ini, 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. Sehingga penyebutan verbal numeral 20% anggaran pendidikan harus dialokasikan secara merata kepada semua komponen subsistem pendidikan, baik pada jenjang dan jenis pendidikan yang berbeda, dalam keseluruhan sistem pendidikan nasional, yang di dalamnya ada Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren. APBN 20% harus menempatkan pendidikan sebagai kultur investasi jangka panjang termasuk pendidikan agama di dalamnya Pesantren.

Namun demikian, realitas empirik menunjukkan hal sebaliknya. Seringkali terjadi ketimpangan atau tidak setaranya pengalokasian APBN ataupun APBD untuk Pesantren. Secara implementatif masih terjadi ketimpangan terhadap Pesantren dalam hal pengalokasian anggaran. Disparitas anggaran yang cukup tinggi antara lembaga pendidikan yang

[11] Sulthon Masyhud, et al., *Manajemen Pondok Pesantren* (Cet. II; Jakarta: Diva Pustaka, 2004), h. 1.

formal dengan lembaga pendidikan informal, tentunya berdampak dalam peningkatan mutu antara lembaga pendidikan yang sejenis, khususnya berkaitan dengan penyediaan sarana dan prasarana.

Fakta ketimpangan penganggaran ini, sangat jelas telah menimpa pada Pesantren di mana kondisi operasional lembaga pendidikan keagamaan diusahakan oleh masyarakat secara keseluruhan karena tidak mempunyai DIPA atau dana operasional yang jelas. Selain itu, pengajuan permohonan pembangunan Pesantren terkendala oleh terbatasnya anggaran di Kementerian Agama dan tidak didukung oleh Pemerintah Daerah karena dianggap sebagai urusan yang bersifat vertikal. Penggambaran fakta disparitas anggaran tersebut dapat dicontohkan pada lembaga pendidikan madrasah. Umumnya madrasah yang didirikan masyarakat dalam kondisi terbatas dalam berbagai hal. Bagi sementara masyarakat yang lebih dipentingkan adalah simbol yang disandangnya, yakni bernama madrasah.

Adapun isi pendidikan maupun hasil yang sebenarnya kurang memperoleh pertimbangan dan perhatian saksama. Kesadaran simbolik, berupa identitas yang disandang, oleh sementara masyarakat ternyata dikalahkan oleh ukuran-ukuran lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah sekalipun. Pada umumnya satu-satunya penyangga *financial* kehidupan madrasah adalah wali murid sendiri. Sekalipun madrasah berada di bawah yayasan, tidak berarti bahwa yayasan tersebut mampu mencukupi seluruh kebutuhan madrasah. Pendanaan yang bersumber masyarakat, sesungguhnya tidak mencukupi, baik yang dibayar awal maupun di ahir tahun.

Besarnya dana yang dipungut dari wali murid itu, umumnya juga tidak besar, apalagi madrasah yang berlokasi di daerah masyarakat miskin, amat kecil. Akibatnya, dana yang dapat dikumpulkan oleh madrasah juga kecil. Kecilnya dana pendukung ini otomatis akan berpengaruh pada kecilnya kemungkinan madrasah memberikan insentif pada guru dan juga

penyediaan sarana dan prasarana pendidikan dan kualitas serta mutu pendidikan madrasah.

Dalam upaya memberikan perhatian itu, pemerintah perlu membentuk aturan jelas dan baku sebagai payung hukum dalam pelaksanaannya. Di sinilah posisi urgensitas kehadiran RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan ini dirumuskan. Harapannya, pemerintah memiliki kekuatan hukum di dalam memberikan perhatian dan mengayomi pendidikan keagamaan. Adapun landasan hukum yang dijadikan pijakan selama ini belum menyentuh secara konkrit pada ranah pendidikan keagamaan secara spesifik.

Setidaknya ada dua Undang-undang yang dapat dijadikan acuan dalam konteks ini, yaitu UU nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan UU nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Dari dua UU tersebut belum terlihat jelas secara spesifik pengaturan tentang pendidikan keagamaan. Undang-undang no. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional hanya membahas tentang pendidikan secara formal. Ini menyisakan persoalan di mana Pesantren dan Pendidikan Keagamaan lain yang notabene berada pada wilayah informal belum tersentuh. Ada legalitas yang sudah bisa dianggap menyentuh persoalan pendidikan keagamaan, 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.

Secara nomenklatur pendidikan di pondok pesantren menjadi tanggungjawab Kementerian Agama dengan segala konsekuensinya, namun dilihat dari kontribusi dan peran pondok pesantren dalam membantu pembangunan pendidikan di daerah, maka Pemerintah Daerah perlu melakukan berbagai fasilitasi untuk mendukung keberadaan pondok pesantren. Artinya baik Pemerintah maupun Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab terhadap keberaraan pondok pesantren, sebagaimana

ketentuan UU Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren Pasal 11 ayat (3) dan Pasal 12 ayat (2) bahwa: *Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi masjid atau musala Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan*.

Fasilitasi pemerintah daerah dalam pengelolaan pondok pesantren itu bisa berupa pendanaan, sarana prasarana pendukung dan kelembagaan lainnya. Dengan demikian Pemerintah Daerah bisa bersinergi bersama pemerintah pusat, masyarakat, dan pondok pesantren sekaligus bisa melakukan pemantauan dan pengendalian terhadap kemungkinan munculnya penyalahgunaan pondok untuk mengajarkan paham-paham radikal yang bertentangan dengan nilainilai Pancasila. Hal ini bisa dicapai kalau dilembagakan dalam sebuah regulasi yang mengatur dan memfasilitasi pondok pesantren. Pentingnya fasilitasi Pemerintah Daerah Kabupaten kampar terhadap pondok pesantren, karena secara substantif Negara atau pemerintah termasuk pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab untuk mencerdaskan warga masyarakat.[12]

Konsekuensinya pemerintah daerah perlu memberikan kemudahan dan fasilitasi terhadap pondok pesantren, terlebih belum semua pondok pesantren mempunyai kecukupan dalam memenuhi kebutuhan operasionalnya. Disamping itu keberadaan pondok pesantren itu berada dalam teritorial dan yurisdiksi Kabupaten Kampar , sehingga pemerintah daerah ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan dan kemunduran pondok pesantren di wilayahnya, bahkan kalau terjadi sesuatu terkait

[12] Lihat tujuan Nasional dalam Pembukaan UUD 1945

pondok pesantren pasti tuduhan pertama diarahkan pada Pemerintah Kabupaten Kampar .

Dalam membingkai peran fasilitasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar , maka dibutuhkan dasar kebijakan atau regulasi yang memberikan mandat pemerintah kabupaten turun tangan dalam membantu pondok pesantren yang berada di wilayahnya. Dasar kebijakan yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Kabupaten Kampar tentang Fasilitasi Pondok Pesantren. Dengan adanya peraturan daerah ini, maka disamping adanya landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam ikut membantu dan fasilitasi keberadaan pondok pesantren, dan dengan peraturan daerah tidak mudah diganti oleh bupati yang baru, sehingga ada keberlanjutan program. Mengingat kebutuhan bantuan dan fasilitasi terhadap pondok pesantren bersifat kegiatan yang berkelanjutan.

B. Identifikasi Masalah

Banyaknya pondok pesantren di Kabupaten Kampar , di satu sisi membantu masyarakat dalam melaksanakan pendidikan, terutama yang tidak bisa tertampung di sekolah-sekolah umum pemerintah maupun swasta. Sebagian warga berminat untuk memasukkan pendidikan anaknya di pondok pesantren, sehingga bisa memperoleh pendidikan plus antara pendidikan umum dan pendidikan keagamaan atau pendidikan berkarakter. Secara yurisdiksi dan teritorial pondok pesantren dan pusat pendidikan yang berada di wilayah Kabupaten Kampar , maka pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk membantu atau memfasilitasinya, sehingga perkembangan pendidikan di pondok pesantren bisa berjalan sebagaimana mestinya, serta berdampingan dengan Lembaga pendidikan lainnya yang berada di Kabupaten Kampar . Pada faktanya terjadi ketimpangan Lembaga Pendidikan antara yang dikelola pemerintah dengan Lembaga Pendidikan yang dikelola pondok pesantren dalam segala aspek seperti : sarana prasarana pendukung, fasilitas belajar, sumber daya pengajar dan

ketersediaan kebutuhan lainnya. Permasalahan umum yang dihadapi oleh pondok pesantren termasuk di Kabupaten Kampar antara lain:

a. Keterbatasan sarana-prasarana dan pendanaan untuk melaksanakanan fungsi pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat, sementara pondok pesantren tidak bisa mengandalkan sumber pendanaan utama dari para santri. Untuk itu perlu pedukungan dana dari pemerintah baik pusat, provinsi maupun daerah secara berkelanjutan;
b. Keterbatasan pondok pesantren dalam memberikan kesejahteraan kepada segenap sumber daya manusia dari para pendidik atau pengasuh pondok pesantren, sehingga terjadi kesulitan untuk pengembangan kualitas peserta didik (santri) baik dalam hal keagamaan maupun pengetahuan dan keterampilan lainnya yang diperlukan dalam muamalah pasca kelulusan;
c. Metode pembelajaran pondok pesantren yang cenderung konvensional dan kurikulum pembelajaran yang kurang mengikuti kebutuhan pendidikan para santri dan perkembangan dunia pendidikan secara nasional, khususnya di bidang keagamaan;
d. Kebijakan dan fasilitasi Pemerintah dan Pemerintah Daerah kepada pondok pesantren kurang memadai, terlebih untuk pondok-pondok pesantren di lingkungan pedesaan, sementara Pemerintah Daerah sebagai pemangku kepentingan terdekat belum memiliki kebijakan khusus untuk bersinergi dengan Pemerintah dalam rangka mendukung dan memberikan fasilitasi kepada pondok-pondok pesantren di daerah.

Untuk bisa memfasilitasi pondok pesantren tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar harus mempunyai dasar kebijakan semacam peraturan daerah sebagai payung hukum. Hal penting untuk bisa mengalirkan anggaran bersumber dari Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah, kebijakan itu harus didasarkan pada peraturan daerah. Belum adanya peraturan daerah tersebut, sehingga Pemerintah Daerah

Kabupaten Kampar belum bisa berbuat untuk membantu pondok pesantren. Jadi permasalahan yang urgen adalah perlunya pembentukan Raperda Inisiatif terkait fasilitasi penyelenggaraan pondok pesantren, dalam rangka membuat landasan kebijakan kepala daerah dalam membantu dan memfasilitasi pondok pesantren.

C. Rumusan Masalah

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan dan dengan berpijak pada standar penyusunan naskah akademik dalam perancangan peraturan daerah,maka masalah yang akan diteliti dalam penyusunan naskah akademik ini mencakup:

1. Bagaimana kajian teoritis dan empiris dari penyelenggaraan pesantren di Kabupaten Kabupaten Kampar?
2. Bagaimana Landasan filosofis, sosiologis dan Yuridis dari kewenangan dan fungsi pemerintah Kabupaten Kampar dalam konteks penyelenggaraan pesantren?
3. Bagaimana hubungan antara peraturan perundangan serta muatan dan ruang lingkup dari penyelenggaraan pesantren di Kabupaten Kabupaten Kampar?

D. Tujuan

Penyusunan naskah akademik ini bertujuan untuk:

1. Mengembangkan sinergitas sistem pendidikan nasional, kebijakan dan kewenangan pendidikan pemerintah Kabupaten Kampar dalam penyelenggaraan pesantren.
2. Membentuk Landasan filosofis, sosiologis dan Yuridis dari kewenangan dan fungsi pemerintah Kabupaten Kampar dalam konteks penyelenggaraan pesantren bagi RANPERDA Propinsi Riau tentang pesantren.
3. Menjadi payung hukum bagi pemerintah Kabupaten Kampar dalam

mengambil kebijakan pengembangaan dan pembinaan pesantren.

E. Metode Kajian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan tipe penelitian hukum yuridis sosiologis, yaitu suatu penelitian yang memfokuskan penelitian terhadap masalah hukum dalam sifat tekstualnya dalam ruang lingkup social tertentu. Penelitian ini mencakup penelitian terhadap norma hukum, sinkronisasi hukum, konstruksi norma, validitas, keberadaannya dalam korelasi dengan fenomena social dterkait penyelenggaraan pesantren.

2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum fungsional, struktural, konstruktif dan kontekstual. dPendekatan ini merupakan pendekatan penelitian hukum yang perlu digunakan dalam proses legislasi di Indonesia mengingat kultur hukum Indonesia (*civil law system*) dan kebutuhan-kebutuhan pengaturan yang lebih obyektif dan kontekstual. Fungsi pendekatan tersebut dalam pelaksanaan penelitian ini adalah:

a. Pendekatan hukum kontekstual digunakan dalam penelitian terhadap karakteristik obyek penelitian, karakteristik masalah pengelolaan obyek, karakteristik kebutuhan pemecahan masalah pengelolaan obyek, dan karakteristik konsep pengaturan obyek;
b. Pendekatan hukum normatif struktural digunakan sebagai dasar untuk menjelaskan dasar,ruang lingkup dan substansi kewenangan Pemerintah Provinsi Riau dalam pengaturan pemecahan masalah penyelenggaraan pesantren di Riau;
c. Pendekatan hukum normatif konstruktif dan fungsional digunakan

sebagai dasar untuk menjelaskan korelasi konstruksi struktur dan substansi norma dengan konstruksi konsep pengaturan, korelasi konstruksi konsep pengaturan dengan karakteristik kebutuhan pengaturan, dan korelasi kebutuhan pengaturan dengan karakterisitik obyek pengaturan dan karakteristik masalah pengelolaan obyek pengaturan.

3. Sifat Penelitian

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini bersifat deskriptif analitatif, yaitu bertujuan menggambarkan secara tepat penyelenggaraan pesantren untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu fenomena dengan fenomena lain dalam masyarakat di Kabupaten Kampar.[13]

4. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif sumber datanya adalah data sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga):

a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang bersifat pokok yang menjadi acuan dasar penulisan ini, yaitu semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul penelitian. Dalam penulisan proposal ini penulis menggunakan beberapa contoh bahan hukum primer, yakni, Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Pendidikan, Menteri Agama dan lain sebagainya.
b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan pustaka yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu penganalisa

[13] Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 25.

serta memahami bahan hukum primer tersebut. Bahan hukum primer ini dapat berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, penelitian pemerintah, teori-teori hukum, karya tulis dari kalangan ahli hukum dan lain sebagainya. Bahan hukum sekunder yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah berupa karya-karya tulis dari kalangan ahli-ahli hukum nasional khususnya hukum perdata, ahli pendidikan agama Islam dan ahli sosial.

c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan tentang bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data[14]

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan *(Library Research),* yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka untuk memperoleh data sekunder berupa buku-buku, baik koleksi pribadi maupun dari perpustakaan, artikel-artikel baik yang diambil dari media cetak maupun media elektronik, dokumen-dokumen pemerintah, termasuk peraturan perundang-undangan.

Tahap-tahap pengumpulan data melalui studi pustaka adalah sebagai berikut:[15]

a. Melakukan inventarisasi hukum positif dan bahan-bahan hukum lainnya yang relevan dengan objek penelitian.
b. Melakukan penelusuran kepustakaan melalui, artikel-artikel media cetak maupun elektronik (internet), dokumen-dokumen pemerintah dan peraturan perundang-undangan.
c. Mengelompokan data-data yang relevan dengan permasalahan.

[14] *Ibid.*
[15] Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit*, hlm. 63.

d. Menganalisis data-data yang relevan tersebut untuk menyelesaikan masalah yang menjadi objek penelitian.

7. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis hukum secara kualitatif. Artinya adalah semua data yang telah diperoleh kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli, serta hasil penelitian kepustakaan dan hasil penelitian yang telah penulis kerjakan. Dalam menarik kesimpulan dapat digunakan metode berpikir deduktif yaitu suatau cara berpikir yang menarik kesimpulan dari suatu pernyataan atau dalil yang bersifat umum menjadi pernyataan atau kasus yang bersifat khusus.[16]

[16] *Ibid, hlm. 11.*