

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KOTA PARIAMAN
TENTANG
FASILITASI PENDIDIKAN KEAGAMAAN**



TIM PENYUSUN NASKAH AKADEMIK

**KOTA PARIAMAN
TAHUN 2022**

KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa kita persembahkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Pariaman tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan dapat diselesaikan, sebagai pelaksanaan kerjasama antara Dewan Perwakilan Rakyat Kota Pariaman dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat.

Penyusunan Naskah Akademik dilakukan sesuai dengan pedoman penyusunan naskah akademik berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan Naskah Akademik dilaksanakan dengan penelitian guna menampung masukan dari masyarakat terutama dari akademisi, instansi terkait, serta kalangan pakar dibidangnya. Hal ini dilakukan sebagai proses penyusunan kebijakan publik, yang secara komprehensif perlu melibatkan masyarakat. Lebih lanjut terhadap naskah akademik ini dilakukan uji publik untuk memastikan bahwasannya peraturan daerah yang akan ditetapkan nantinya telah memenuhi rasa keadilan dan kebutuhan masyarakat Kota Pariaman.

Pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya. Cukup banyak kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam bidang pendidikan, khusus untuk pendidikan keagamaan pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan fasilitasi. Pengaturan mengenai Fasilitasi Pendidikan Keagamaan dalam bentuk Peraturan Daerah tentunya harus beranjak dari

kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah khususnya dalam bidang pendidikan.

Dengan adanya peraturan daerah tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan diharapkan dapat memberikan kepastian hukum serta menjadi payung hukum bagi Pemerintah Daerah serta masyarakat dalam melestarikan nilai-nilai agama. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini didahului dengan penyusunan Naskah Akademik, sebagai upaya untuk menciptakan kepastian hukum dikarenakan hingga kini belum ada peraturan perundang-undangan di Kota Pariaman yang mengatur secara khusus mengenai Fasilitasi Pendidikan Keagamaan.

Akhir kata, tim penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah terlibat aktif menyumbangkan pemikiran dan tenaganya dalam membantu penyusunan Naskah Akademik. Tim penyusun juga mengharapkan masukan, kritikan, dan saran untuk perbaikan Naskah Akademik sehingga dapat menjadi sempurna dan dapat memberikan sumbangsih bagi kemajuan bangsa dan negara pada umumnya dan Kota Pariaman khususnya.

Padang, Desember 2022

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	iii
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah.....	12
C. Tujuan dan Kegunaan	12
D. Metode Penelitian	13
 BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian teoritis	16
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan norma	61
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	68
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban	

Keuangan Negara	149
 BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN	
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	154
 BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	177
B. Landasan Sosiologis	182
C. Landasan Yuridis	200
 BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN	
RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....	205
 BAB VI PENUTUP	
A. Kesimpulan	218
B. Saran	220
 <i>DAFTAR PUSTAKA</i>	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan memegang peranan penting dalam peningkatan kesejahteraan. Oleh karena itu, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan nasional adalah untuk melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sesuai dengan amanat konstitusi tersebut jelas bahwa mencerdaskan kehidupan bangsa menjadi salah satu tujuan nasional yang memberikan kewajiban yang melekat pada eksistensi negara.

Salah satu upaya untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut adalah melalui jalur pendidikan. Pendidikan pada dasarnya merupakan fitrah manusia sebagai makhluk yang berakal dan berfikir. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan bidang pendidikan dalam derajat keseriusan yang tinggi, dimana didalamnya mengatur mulai dari hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan, sampai dengan peran pemerintah untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut kemudian dijabarkan kedalam Pasal-pasal dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pada Pasal 31 yang mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan,

setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.¹ Selain itu, pendidikan juga merupakan bagian dari Ham Asasi Manusia sebagaimana termaktub dalam Pasal 28C ayat dan Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan hal tersebut diatas, jelaslah bahwa mendapatkan pendidikan merupakan hak setiap warga negara yaitu hak yang dijamin dalam konstitusi (hak konstitusional). Mengingat hak untuk mendapatkan pendidikan merupakan hak konstitusional maka negara bukan hanya harus menghormati dan melindungi, tetapi juga harus menjamin pemenuhan hal tersebut.

Sebagaimana dijelaskan diatas, bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam mewujudkan hal tersebut bukan hanya bidang pendidikan yang mengasah otak saja tetapi juga perlu untuk mengembangkan pendidikan dalam arti luas. Karena cerdas bukan hanya mampu mengetahui dan memahami serta bisa melakukan sesuatu berdasarkan rasio-rasio logika ilmiah saja, melainkan juga bisa mengetahui serta mampu memilah mana yang baik dan mana yang buruk. Penerapan kecerdasan tersebut didapat melalui pendidikan keagamaan.

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, dan bertujuan berkembangnya potensi

¹ Lebih lanjut lihat Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa pada Tuhan Yang Maha Esa.²

Pendidikan menurut Theorore Mayer Greene adalah usaha manusia untuk menyiapkan dirinya untuk suatu kehidupan yang bermakna.³ Pendidikan juga dapat dimaknai sebagai usaha membina dan mengembangkan kepribadian manusia baik dibagian rohani maupun dibagian jasmani. Ada juga dari para ahli yang mengartikan pendidikan sebagai suatu proses pengubahan sikap dan tingkah laku seseorang atau sekelompok orang dalam mendewasakan melalui pengajaran dan latihan. Pendidikan juga diartikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan negara.⁴

Pendidikan di Indonesia adalah seluruh pendidikan yang diselenggarakan didalam negara indonesia baik secara terstruktur maupun tidak terstruktur. Secara umum jenis pendidikan di indonesia terbagi ke dalam tiga jalur utama, yaitu formal, nonformal, dan informal. Pendidikan juga dibagi kedalam empat jenjang yaitu pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.

² Lebih lanjut lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

³ Ahmad Tafsir, *Metodologi Pengajaran Agama Islam*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004, hlm.6

⁴ Lebih lanjut lihat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Agama berasal dari Bahasa Sanskrit yang berarti teks atau kitab suci, dan mengandung ajaran yang menjadi tuntunan hidup bagi penganutnya.⁵ sebagai Agama juga dapat diartikan sebagai risalah yang disampaikan kepada nabi sebagai petunjuk bagi manusia dan hukum-hukum sempurna untuk dipergunakan manusia dalam menyelenggarakan tata cara hidup yang nyata serta mengatur hubungan dengan dan tanggungjawab kepada Allah S.W.T, kepada masyarakat, dan alam.⁶

Sedangkan pengertian keagamaan berasal dari kata agama yang kemudian mendapatkan awalan “ke” dan akhiran “an”, sehingga membentuk kata baru yaitu “keagamaan”. Dengan demikian, dari segi Bahasa keagamaan mempunyai arti yang berhubungan dengan agama.⁷ Sementara keagamaan menurut Jalaludin⁸ merupakan suatu keadaan yang ada dalam diri seseorang yang mendorong untuk bertingka-laku sesuai dengan kadar ketaatannya terhadap agama. Demikian juga dengan Hamka, menurutnya keagamaan sebagai hasil kepercayaan dalam hati nurani yaitu ibadah yang tertib lantaran sudah ada I’tikad lebih dahulu menurut dan penuh karena iman.⁹

Pendidikan keagamaan merupakan pendidikan yang mengajarkan materi sesuai dengan pemeluk agama atau keyakinan. Dengan demikian, pendidikan agama dapat dikatakan proses pembelajaran yang memiliki tujuan atau target

⁵ Muh.Imin, *Problematika Agama dan Kehidupan Manusia*, Kalam Mulia, Jakarta, 1989, hlm.5

⁶ Abu Ahmadi, Noor Salim, *Dasar-dasar Pendidikan Agama Islam*, Bumi Aksara, Jakarta, cetakan ke 2, 1994, hlm.4

⁷ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indoensia*, edisi ke 3, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 234

⁸ Jalaludin, *Psikologi Agama*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 199

⁹ Hamka, *Tasawuf Modern*, Pustaka Panji Mas, Jakarta, 1987, hlm.75

mengoptimalkan pemahaman dan keterampilan dalam bidang ilmu agama, sehingga lulusannya benar-benar memiliki kualitas yang utuh dan komprehensif.

Jika mengacu pada ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.¹⁰ Pendidikan keagamaan meliputi pendidikan keagamaan islam, Kristen, katolik, hindu, budha, dan khonghucu. Namun, didalam penulisan naskah akademik ini akan dibatasi pada pendidikan keagamaan islam sesuai dengan agama yang dianut oleh masyarakat Kota Pariaman. Pendidikan keagamaan ini diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal. Pendidikan keagamaan islam berbentuk pendidikan diniyah dan pesantren. Pendidikan diniyah diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal. Sedangkan pesantren dapat menyelenggarakan 1 (satu) atau berbagai satuan dan/atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal.

Sesuai dengan jenis pendidikan yang dijelaskan diatas, maka untuk pendidikan keagamaan secara formal merupakan lembaga pendidikan yang terstruktur dan berjenjang dimana lembaga tersebut terbagi atas pendidikan dasar, menengah, dan tinggi. Pendidikan diniyah formal menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama islam pada jenjang

¹⁰ Lebih lanjut lihat Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Pendidikan diniyah dasar menyelenggarakan pendidikan dasar sederajat dengan pendidikan formal lainnya meliputi Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs), dan Madrasah Aliyah (MA).

Sedangkan Pendidikan non formal sendiri adalah semua pendidikan luar sekolah yang dilaksanakan secara sengaja, berkelanjutan, serta terencana. Pendidikan non formal juga dapat diartikan sebagai kegiatan pendidikan yang diorganisasikan diluar sekolah dilakukan secara terencana sehingga tercapai tujuan peserta didik guna melayani kebutuhannya. Pendidikan non formal ini bukan hanya menjurus pada pelaksanaan pengetahuan umum serta pengembangan keterampilan saja, namun pendidikan non formal juga harus berfokus pada peningkatan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak (berbudi luhur).¹¹ Pendidikan diniyah nonformal diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, majelis taklim, pendidikan Al-qur'an, Diniyah Takmiliah, atau bentuk lain yang sejenis. Pengajian kitab diselenggarakan dalam rangka mendalami ajaran islam dan/atau menjadi ahli ilmu agama islam yang dilaksanakan di pondok pesantren, masjid, mushalla, atau tempat lain yang memenuhi syarat. Sedangkan pendidikan al-qur'an yang bertujuan meningkatkan kemampuan peserta didik membaca, menulis, memahami, dan mengamalkan kandungan al-qur'an terdiri dari Taman Kanak-kanak Al-qur'an (TKQ), Taman Pendidikan Al-qur'an (TPQ), Ta'limul Qur'an lil Aulad (TQA), dan bentuk lain yang sejenis.

¹¹ Sudjana, *Manajemen Program Pendidikan: Untuk Pendidikan Non formal dan pengembangan Sumber Daya Manusia*, Falah Production, Bandung, 2004, hlm. 400.

Pengaturan mengenai Fasilitasi Pendidikan Keagamaan dalam bentuk Peraturan Daerah tentunya harus beranjak dari kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah khususnya dalam bidang pendidikan. Didalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja disebutkan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda. Perda memuat materi muatan meliputi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mengacu pada lampiran Undang-Undang tersebut, pada Lampiran A tentang pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan disebutkan bahwa kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dibidang pendidikan yaitu pada sub urusan sebagai berikut:

1. Manajemen Pendidikan, yaitu:

- a. Pengelolaan pendidikan dasar.
- b. Pengelolaan pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal.

2. Kurikulum, yaitu:

Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.

3. Pendidikan dan tenaga kependidikan, yaitu: pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota

4. Perizian Pendidikan, yaitu:

- a. Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat.
- b. Penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

5. Bahasa dan sastra, yaitu: pembinaan Bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/kota.

Lebih lanjut didalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan ada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal. Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.

Didalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren juga tegas mengatur mengenai penyelenggaraan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Melalui Undang-Undang Pesantren, penyelenggaraan pendidikan pesantren diakui sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional. Undang-Undang Peantren juga menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat, mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, dan independensi penyelenggaraan pesantren, serta landasan hukum bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan pesantren.

Undang-Undang ini juga tegas mengatur bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi pondok, asrama pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi masjid dan mushalla pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan. Sumber pembiayaan Majelis Masyayikh dapat berasal dari bantuan pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Lebih lanjut, Undang-Undang ini juga menegaskan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah memberikan dukungan dan fasilitasi ke pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat yang paling sedikit berupa: bantuan keuangan, bantuan sarana dan prasarana, bantuan teknologi, dan/atau pelatihan keterampilan. Disamping itu, Undang-Undang ini juga dengan tegas mengatur bahwa pemerintah daerah membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan itu, didalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2018 tentang Pendanaan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2018 tentang Pendanaan Pendidikan jelas mengatur bahwa pendidikan keagamaan islam berbentuk pendidikan diniyah dan pesantren yang diselenggarakan pada jalur formal, nonformal, dan

informal. Anggaran pendidikan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah setiap tahun anggaran sekurang-kurangnya dialokasikan 20% (dua puluh persen) dari belanja daerah. Anggaran tersebut digunakan untuk mendanai urusan pendidikan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya didalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan disebutkan juga bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah memberi bantuan sumber daya pendidikan kepada pendidikan keagamaan. Pemberian sumber daya pendidikan meliputi pendidik, tenaga kependidikan, dana, serta sarana dan prasarana pendidikan lainnya.

Kota Pariaman sebagai salah satu Kota yang ada di Provinsi Sumatera Barat merupakan wilayah pemekaran dari Kabupaten Padang Pariaman yang terbentuk pada tanggal 2 Juli 2002 berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 yang memiliki luas wilayah sekitar 73,36 Km². Secara geografis, Kota Pariaman terletak dipantai barat pulau Sumatera dan berhadapan langsung dengan Samudera Indonesia. Pada sisi utara, selatan dan timur berbatasan langsung dengan Kabupaten Padang Pariaman dan di sebelah barat dengan Samudera Indonesia. Secara astronomis, Kota Pariaman terletak antara 00° 33' 00 " – 00° 40' 43" Lintang Selatan dan 100° 04' 46" – 100° 10' 55" Bujur Timur.

Bila dilihat dari kelompok Umur dan Jenis Kelamin, pada tahun 2021. Jika dilihat jumlah Penduduk dengan kelompok umur 20-24 adalah terbanyak

di Kota Pariaman berjumlah 8.618 Jiwa, yang terdiri dari 4.480 Jiwa berjenis kelamin laki-laki dan 4.138 Jiwa berjenis kelamin Perempuan. Selanjutnya bila diperhatikan komposisi penduduk dengan kelompok umur 70-74 adalah paling sedikit sebanyak 1.772 jiwa dengan rincian 725 jiwa laki-laki dan 1.047 jiwa perempuan

Jumlah Penduduk dan Rasio Jenis Kelamin Menurut Kecamatan di Kota Pariaman Versi Dinas Kependudukan dan Capil Tahun 2021 adalah sebanyak 95.640 jiwa. Kecamatan Pariaman Tengah, Pariaman Utara dan Pariaman Selatan merupakan tiga kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak di Kota Pariaman yaitu berturut-turut 32 349 jiwa, 23.754 jiwa, dan 20.219 jiwa. Sementara itu kecamatan dengan jumlah penduduk terendah yaitu Kecamatan Pariaman Timur dengan 19.138 jiwa.

Visi Kota Pariaman adalah "Pariaman Kota Wisata, Perdagangan, Jasa Yang Religius Dan Berbudaya". Selanjutnya visi tersebut dijabarkan dalam Misi Kota Pariaman yaitu:

1. Mewujudkan Wisata Kota Pesisir Yang Maju, Religius, Tertib dan Berbudaya Terbaik di Sumatra.
2. Mewujudkan Kehidupan Masyarakat Yang Berkualitas dan Berbudaya
3. Mewujudkan Pemerintahan Yang Prima Untuk Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik berbasis Smart City.
4. Mewujudkan Kota Pesisir Modern, Dinamis dan Berwawasan Lingkungan Hidup serta Mitigasi Bencana;

5. Memperkuat Ekonomi Kerakyatan dan Ekonomi Kreatif Yang Berbasis Lokal.

Letak geografis Kota Pariaman di daerah perlintasan antara beberapa kota di Sumatera Barat khususnya dan regional umumnya, merupakan faktor strategis bagi kota ini. Jalan raya Padang-Lubuk Basung-Pasaman Barat merupakan jalan negara yang penting bagi pemerintah, karena itu kondisinya selalu terjaga dengan baik. Kondisi ini menguntungkan bagi Kota Pariaman.

Kota Pariaman sebagai daerah otonom memiliki wewenang untuk mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu urusan pemerintahan konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan di bidang pendidikan.

Dalam pembangunan mutu pendidikan, ketersediaan sarana dan prasarana serta tenaga pendidik menjadi faktor yang sangat menentukan pembangunan mutu pendidikan tersebut, begitu juga di Kota Pariaman. Dikarenakan posisi Kota Pariaman yang sangat strategis banyak sekali pengaruh atau dampak yang diberikan termasuk terhadap kehidupan masyarakat di Kota Pariaman baik bersifat positif maupun negatif. Untuk itu, peran pendidikan sangat penting guna menyaring masuknya hal-hal yang bersifat negative sehingga kelangsungan hidup generasi muda di Kota Pariaman dapat terjaga dengan baik. Bukan hanya pendidikan secara umum namun pendidikan keagamaan juga memegang peran yang sangat luar biasa.

Kota Pariaman telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2019 tentang Pendidikan Al Qur'an, selanjutnya Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2022 Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Baca Tulis Al Qur'an. Namun peraturan tersebut belum lah cukup untuk mengatur tentang Pendidikan Keagamaan yang diinginkan oleh masyarakat Kota Pariaman.

Dalam praktiknya, banyak permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pendidikan keagamaan di Kota Pariaman ini diantaranya: terkait dengan kurangnya sarana dan prasarana serta pendanaan yang dapat mendukung berkembangnya pendidikan keagamaan; Untuk lembaga MDTA sampai saat ini masih banyak yang menumpang disurau dan belum memiliki bangunan sendiri; biaya operasional yang masih rendah baik untuk pendidikan maupun pendidikannya; Masih ada MDA/MDTA, TPQ dan lembaga pendidikan keagamaan lainnya yang belum mempunyai legallitas atau izin dari Kementerian Agama; pembinaan dan evaluasi selama ini tidak berjalan dengan baik, tidak memiliki standar; kurangnya peningkatan sumber daya manusia atau kualitas guru mengaji; dan berbagai permasalahan-permasalahan lain yang dihadapi dalam penyelenggaraan pendidikan keagamaan yang berjalan selama ini.

Dari permasalahan tersebut beberapa hal yang perlu menjadi perhatian dan dilakukan oleh Pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah perlu memfasilitasi pembangunan MDTA, TPQ dan sarana/prasarana pendidikan keagamaan lainnya; Agar diberikan pendanaan Biaya Operasional (BOP) untuk MDTA; Pemberian fasilitas untuk guru, pemberian pelatihan dan diperhatikan

kesejahteraannya; MDA/MDTA, TPQ, dan semua Lembaga Pendidikan Keagamaan agar diwajibkan memiliki legalitas minimal ada izin dari Kementerian Agama; adanya standar untuk Pembinaan dan evaluasi serta adanya dana untuk pembinaan secara berkala maupun kepada guru-guru; Pensinkronan kegiatan keagamaan kepada setiap masjid mushola yang ada di desa tempat Sekolah masing-masing, kemudian adanya program magrib mengaji; dan bagi MDTA yang numpang di masjid agar bisa mendapatkan anggaran dari Desa.¹²

Berdasarkan permasalahan yang ada terkait dengan pendidikan keagamaan selama ini dan juga kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pariaman menginisiasi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pendidikan Keagamaan yang nantinya akan menjadi payung hukum bagi pemerintah daerah dalam memberikan fasilitas terhadap pendidikan keagamaan yang ada di daerah.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara tegas telah mengamanatkan bahwa penyusunan rancangan Peraturan Daerah didahului dengan sebuah pengkajian yang mendalam, yang tertuang dalam Naskah Akademik. Pada Pasal 56 undang-

¹² Hasil diskusi publik yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pariaman dengan menghadirkan stake holder terkait pada tanggal 15 September 2022.

undang tersebut dinyatakan bahwasanya Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Secara akademis, naskah akademik pada prinsipnya sangat penting dan dibutuhkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pentingnya Naskah Akademik dalam setiap rancangan peraturan perundang-undangan karena dalam Naskah Akademik itulah akan ditemui dasar-dasar kebenaran ilmiah baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis suatu aturan yang akan ditetapkan. Selain itu, keberadaan Naskah Akademik dapat menjadi sumber inspirasi bagi perancang agar memenuhi kriteria akademis, sehingga lebih akuntabel. Sementara bagi *legal drafter* Naskah Akademik diperlukan khususnya dalam rangka formulasi norma-norma yang ingin diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan¹³.

Dengan adanya penyusunan naskah akademik yang mendahului pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan ini, diharapkan Rancangan Peraturan Daerah yang dilahirkan nantinya sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, ketentuan peraturan

¹³ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 176.

perundang-undangan yang lebih tinggi dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, Rancangan Peraturan Daerah yang dilahirkan dapat menjadi payung hukum yang akan dipedomani oleh pemerintah daerah, stake holder terkait, dan juga masyarakat dalam memfasilitasi pendidikan keagamaan yang ada di Kota Pariaman.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam Naskah Akademik ini mencakup 4 (empat) permasalahan, yaitu sebagai berikut:

1. Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Kota Pariaman dalam Fasilitasi Pendidikan Keagamaan.
2. Kedudukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan.
3. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan.

C. Tujuan dan Kegunaan

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Pariaman tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan bertujuan untuk:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi berkaitan dengan Fasilitas Pendidikan Keagamaan.
2. Merumuskan kedudukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah berkaitan dengan Fasilitas Pendidikan Keagamaan.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah berkaitan dengan Fasilitas Pendidikan Keagamaan.
4. Merumuskan sasaran akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah berkaitan Fasilitas Pendidikan Keagamaan.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pendidikan Keagamaan adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pendidikan Keagamaan.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berdasarkan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. metode yuridis empiris atau sosiolegal yakni penelitian yang diawali dengan

penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti. sedangkan Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Penyusunan Naskah Akademik rancangan Peraturan Daerah Kota Pariaman tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan ini pada prinsipnya menggunakan metode penelitian yuridis empiris. Penelitian hukum yuridis empiris sangat berguna untuk menemukan bagaimana suatu aturan hukum berlaku di tengah masyarakat atau bagaimana masyarakat memberlakukan suatu aturan hukum. Dalam kosep penelitian ini tidak melihat hukum sebagai suatu yang statis, melainkan dinamis sesuai dengan masyarakat serta memandang hukum sebagai suatu gejala sosial yang tunduk kepada hukum dan konsep-konsep sosial.

Penyusunan naskah akademik ini diawali dengan penelitian secara normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam fasilitasi pendidikan keagamaan, hal ini juga diikuti dengan penelitian terhadap data hukum sekunder dan tersier. Data hukum sekunder, yaitu berupa bahan

yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum dan data hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.

Kemudian penelitian naskah akademik dilanjutkan dengan observasi yang mendalam melalui penyebaran kuesioner dan wawancara untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap pelaksanaan fasilitasi pendidikan keagamaan. Setelah melewati tahapan penelitian tersebut kemudian naskah akademik dirumuskan secara final sebagai kerangka acuan dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Teori Pendidikan.

Pengertian pendidikan meliputi segala aspek dari segi etimologi atau bahasa, kata pendidikan berasal kata didik yang mendapat awalan pe dan akhiran an, sehingga pengertian pendidikan adalah sistem cara mendidik atau memberikan pengajaran dan peranan yang baik dalam akhlak dan kecerdasan berpikir.¹⁴ Kemudian ditinjau dari segi terminologi banyak batasan dan pandangan yang dikemukakan oleh para ahli untuk merumuskan pengertian pendidikan, namun belum juga menemukan formulasi yang tepat dan mencakup semua aspek, walaupun begitu pendidikan berjalan terus tanpa menantikan keseragaman dalam arti pendidikan itu sendiri, diantaranya ada yang mengemukakan pengertian pendidikan sebagai berikut: Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia No 20 Tahun

¹⁴ W.J.S. Poerwadarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm. 250

2003 tentang sistem pendidikan nasional pasal 1.¹⁵ Kata pendidikan berasal dari kata didik yang berarti menjaga, dan meningkatkan (*Webster's Third Dictionary*), yang dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. Mengembangkan dan memberikan bantuan untuk berbagai tingkat pertumbuhan atau mengembangkan pengetahuan, kebijaksanaan, kualitas jiwa, kesehatan fisik dan kompetensi;
2. Memberikan pelatihan formal dan praktek yang di supervisi;
3. Menyediakan informasi; dan
4. Meningkatkan dan memperbaiki.¹⁶

Dari pengertian di atas, pendidikan merupakan sistem untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dalam segala aspek kehidupan dalam sejarah umat manusia hampir tidak ada kelompok manusia yang tidak menggunakan pendidikan sebagai alat pembudayaan dan peningkatan kualitasnya, pendidikan dibutuhkan untuk menyiapkan anak manusia demi menunjang perannya di masa datang sebagai upaya yang dilakukan oleh suatu bangsa serta memiliki hubungan yang signifikan dengan rekayasa bangsa tersebut di masa mendatang, dengan demikian pendidikan merupakan sarana terbaik untuk menciptakan suatu generasi baru pemuda-pemudi yang tidak akan kehilangan ikatan dengan tradisi mereka sendiri tapi juga sekaligus tidak menjadi bodoh secara intelektual atau terbelakang

¹⁵ UUD 1945, *Undang-Undang Republik Indonesia dan Perubahannya*, Penabur Ilmu, Jakarta, 2004, hlm. 3

¹⁶ Modul Orientasi Pembekalan Calon PNS, Basic Kompetensi Guru, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta, 2004, hlm.1.

dalam pendidikan mereka atau tidak menyadari adanya perkembangan-perkembangan di setiap cabang pengetahuan manusia, definisi ini agaknya yang banyak dipakai di Indonesia mengacu pada pendapat Miramba tentang pendidikan adalah bimbingan atau pimpinan secara sadar oleh pendidik terhadap perkembangan jasmani dan rohani anak didik menuju terbentuknya kepribadian yang utama.¹⁷

Secara garis besar pendidikan mempunyai fungsi sosial dan individual. Fungsi sosialnya adalah untuk membantu setiap individu menjadi anggota masyarakat yang lebih efektif dengan memberikan pengalaman kolektif masa lampau dan kini. Fungsi individualnya adalah untuk memungkinkan seorang menempuh hidup yang lebih memuaskan dan lebih produktif dengan menyiapkannya untuk menghadapi masa depan karena dengan pendidikan yang mampan secara tak langsung dapat merubah pola hidup seseorang kearah yang lebih baik, baik itu dari sisi mental maupun spiritual, proses pendidikan dapat berlangsung secara formal seperti yang terjadi di berbagai lembaga pendidikan yang berlangsung secara informal lewat berbagai kontak dengan media komunikasi seperti buku, surat kabar, majalah, TV, radio dan sebagainya atau non formal seperti interaksi peserta didik dengan masyarakat sekitar.¹⁸ Menurut Al-Ghazali tujuan akhir dari pendidikan itu adalah tercapainya kesempurnaan insani yang bermuara pada pendekatan diri kepada Allah serta kesempurnaan insani yang bermuara pada kebahagiaan dunia dan akhirat. Muhammad

¹⁷ Ahmad Miramba, Pengantar Filsafat Pendidikan Islam (Bandung; al-Ma'arif, 1989), 19

¹⁸ 5 ibid, hal.33

Athiya Al-Abrasyi berpendapat bahwa pendidikan Islam mempersiapkan manusia supaya hidup dengan sempurna dan bahagia mencintai tanah air, tegap jasmaninya, sempurna budi pekertinya, teratur pikirannya halus perasaannya, mahir dalam pekerjaannya, manis tutur katanya baik dengan lisan maupun tulisan.¹⁹

Pendidikan Islam pada umumnya dipahami sebagai suatu ciri khas, yaitu jenis pendidikan yang berlatar belakang keagamaan. Dapat juga di ilustrasikan bahwa pendidikan mampu membentuk manusia yang unggul secara intelektual, kaya dalam amal, dan tanggungjawab dalam moral. Lapangan pendidikan Islam identik dengan ruang lingkup pendidikan islam yaitu bukan sekedar peroses pengajaran (*face to face*), tapi mencakup segala usaha penanaman nilai-nilai Islam kedalam diri subyek didik. Dari berbagai definisi pendidikan Islam yang dikemukakan nampak sekali persoalan usaha membimbing kearah pembentukan keperibadian dalam arti akhlak menjadi perhatian utama, di samping kearah perkembangan diri.²⁰

Dalam upaya meningkatkan mutu Sumber Daya Manusia mengejar ketertinggalan di segala aspek kehidupan dan menyesuaikan dengan perubahan global serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi maka diterbitkan undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mencantumkan perubahan mendasar antara lain adalah demokratisasi dan desentralisasi pendidikan, peran serta masyarakat,

¹⁹ Fathiyah Hasan Sulaiman, *Konsep Pendidikan Pendidikan Al-Ghazali*, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta, 1986, hlm. 17

²⁰ Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 160

tantangan globalisasi, kesetaraan dan keseimbangan, jalur pendidikan, dan peserta didik. Lembaga pendidikan Secara garis besar merupakan suatu tempat dimana terjadi transfer nilai-nilai positif dari satu pihak ke pihak lainnya. Kata lembaga dalam Kamus Bahasa Indonesia Modern adalah asal mula, bakal, bentuk asli, badan keilmuan. Dalam bahasa Inggris lembaga dalam pengertian fisik disebut *intitute*, sarana untuk mencapai tujuan tertentu, sedangkan lembaga dalam pengertian non fisik atau abstrak adalah *institution*, suatu sistem norma untuk memenuhi kebutuhan. Dalam arti sederhana pendidikan sering diartikan sebagai usaha manusia untuk membina kepribadiannya sesuai dengan nilai-nilai di dalam masyarakat dan kebudayaan.

Selanjutnya pendidikan diartikan sebagai usaha yang dijalankan oleh seseorang atau kelompok orang lain agar menjadi dewasa dan mencapai tingkat hidup atau penghidupan yang lebih tinggi dalam arti mental. Jadi yang dimaksud dengan Lembaga Pendidikan adalah lembaga atau tempat berlangsungnya proses pendidikan yang dilakukan dengan tujuan untuk mengubah tingkah laku individu ke arah yang lebih baik melalui interaksi dengan lingkungan sekitar. Dalam memberikan pengaruh terhadap perkembangan anak dalam lingkungan untuk beradaptasi dengan masyarakat, ada yang sengaja diadakan ada yang tidak usaha sadar dari orang dewasa yang normatif disebut pendidikan, lingkungan yang dengan sengaja diciptakan untuk mempengaruhi anak ada tiga, yaitu: lingkungan

keluarga, lingkungan sekolah dan lingkungan masyarakat. Ketiga lingkungan ini disebut lembaga pendidikan.²¹

Sebagai sistem sosial lembaga pendidikan harus memiliki fungsi dan peran dalam perubahan masyarakat menuju ke arah perbaikan dalam segala lini. Dalam hal ini lembaga pendidikan memiliki dua karakter secara umum. Pertama, melaksanakan peranan fungsi dan harapan untuk mencapai tujuan dari sebuah sistem. Kedua, mengenali individu yang berbeda-beda dalam peserta didik yang memiliki kepribadian dan disposisi kebutuhan.²² Pendidikan Berbasis Masyarakat (*Community Based Education*) Demokrasi dalam bidang pendidikan merupakan suatu keharusan agar dapat melahirkan manusia yang berwatak demokratis. Reformasi pendidikan melalui demokrasi pendidikan dapat dilakukan dalam tiga aspek pendidikan, yaitu regulatori, profesionalitas, dan manajemen. Aspek regulatori dititikberatkan pada reformasi kurikulum yang berkaitan dengan perumusan tujuan pendidikan, penerapan kurikulum berbasis kompetensi (*competency-based curriculum*), pergeseran paradigma kerja guru dari *responsibility* ke arah *accountability* dan pelaksanaan evaluasi dengan esei dan porto folio. Aspek profesionalitas ditujukan untuk mengembalikan hak-hak dan wewenang kepada guru dalam melaksanakan tugas kependidikannya. Aspek ini dapat ditempuh melalui pengembangan kesadaran hak-hak politik guru dan pemberian kesempatan kepada guru untuk mengembangkan dirinya. Sedangkan aspek manajemen pendidikan ditujukan untuk mengubah pusat-

²¹ *ibid*

²² Oemar Hamalik, *Perencanaan Pngajaran Berdasarkan Pendekatan Sistem*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm.23.

pusat pengambilan dan kendali pendidikan. Reformasi aspek manajemen ini dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, memberikan kesempatan yang lebih luas kepada lembaga pendidikan untuk mengambil keputusan berkaitan dengan pendidikan. Bentuk kebijakan ini adalah menumbuhkan manajemen berbasis sekolah (*school-based management*). Kedua, memberikan kesempatan yang luas kepada warga masyarakat khususnya masyarakat Kota Pariaman untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan. Kebijakan ini dapat diwujudkan dalam bentuk pendidikan berbasis masyarakat (*community-based education*).²³

Dikalangan masyarakat Muslim Indonesia, partisipasi masyarakat dalam rangka pendidikan berbasis masyarakat telah dilaksanakan lebih lama lagi, yaitu setua sejarah perkembangan Islam di bumi Nusantara. Hampir seluruh lembaga pendidikan Islam di Indonesia, mulai dari meunasah (Aceh), surau (Minangkabau), pesantren (Jawa), bustanul atfal, diniyah dan sekolah-sekolah Islam lainnya didirikan dan dikembangkan oleh masyarakat Muslim. Lembaga-lembaga ini hanya sekedar contoh bagaimana konsep pendidikan berbasis masyarakat diterapkan oleh masyarakat Indonesia dalam lintasan sejarah.²⁴ Pesantren merupakan contoh kepemilikan masyarakat secara penuh (*full ownership*) mulai dari masalah input, proses dan output pendidikan, hingga masalah pendanaan. Sebuah model yang dapat dijadikan contoh bagi pendidikan berbasis masyarakat adalah lembaga pesantren yang memiliki kurikulum sendiri, mengusahakan pendanaan

²³ Toto Suharto, *Konsep Dasar Pendidikan Berbasis Masyarakat, Cakrawala Pendidikan*, November 2005, Th. XXIV, No. 3, hlm.328

²⁴ *Ibid*

sendiri dan melayani kebutuhan masyarakatnya sendiri. Di dalam lembaga pesantren, masyarakat bukan hanya sekedar mendukung (*support*), terlibat (*involvement*) atau menjadi mitra (*partnership*), tapi masyarakat sepenuhnya adalah menjadi pemilik pesantren untuk mengambil keputusan berkaitan dengan pendidikan. Bentuk kebijakan ini adalah menumbuhkan manajemen berbasis sekolah (*school-based management*). Kedua, memberikan kesempatan yang luas kepada warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan. Kebijakan ini dapat diwujudkan dalam bentuk pendidikan berbasis masyarakat (*community-based education*).²⁵

Dikalangan masyarakat Muslim Indonesia, partisipasi masyarakat dalam rangka pendidikan berbasis masyarakat telah dilaksanakan lebih lama lagi, yaitu setua sejarah perkembangan Islam di bumi Nusantara. Pesantren merupakan contoh kepemilikan masyarakat secara penuh (*full ownership*) mulai dari masalah input, proses dan output pendidikan, hingga masalah pendanaan. Sebuah model yang dapat dijadikan contoh bagi pendidikan berbasis masyarakat adalah lembaga pesantren yang memiliki kurikulum sendiri, mengusahakan pendanaan sendiri dan melayani kebutuhan masyarakatnya sendiri. Di dalam lembaga pesantren, masyarakat bukan hanya sekedar mendukung (*support*), terlibat (*involvement*) atau menjadi mitra (*partnership*), tapi masyarakat sepenuhnya adalah menjadi pemilik pesantren.

²⁵ Lihat Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama Dan Pendidikan Keagamaan

Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama. Pendidikan keagamaan bertujuan untuk membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan luas, kritis, kreatif, inovatif, dan dinamis dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia. Dari tujuan dan fungsi pendidikan agama dan keagamaan makna pendidikan mampu dipahami, tidak sampai tereduksi atau distorsi menjadi sekedar pengajaran. Padahal Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bagian dari konstitusi kita yang dianggap paling bertuah daripada batang tubuhnya sendiri disebutkan poin utama pendidikan kita adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Ini jelas mengandalkan adanya transformasi nilai-nilai yang positif yang melampaui dari peran yang dimainkan sekolah.

Menurut Azyumardi Azra, perbedaan antara pendidikan dan pengajaran terletak pada penekanan pendidikan terhadap pembentukan kesadaran dan kepribadian anak didik di samping transfer ilmu dan keahlian. Dengan proses semacam ini, suatu negara-bangsa (nation state) dapat mewariskan nilai-nilai keagamaan, kebudayaan, pemikiran dan keahlian kepada generasi mudanya, sehingga benar-benar siap

menyongsong kehidupan.²⁶ Totalitas pendidikan, dalam konteks ini, meliputi semua jenis pendidikan: informal, formal, dan non-formal. Ketidakberdayaan sistem pendidikan kita secara umum terletak pada penyempitan makna pendidikan sekadar menjadi pengajaran yang kental nuansa formalnya.

Dengan demikian, kurikulum, silabus dan materi ajar yang terangkum dalam tujuan instruksional khusus dan umum menjadi penting untuk dicermati mengingat sistem pendidikan agama telah dikonstruksi dalam bentuk yang formal. Ada tiga persyaratan pokok pembentukan kurikulum yang ideal: 1) Bersifat universal agar bisa berinteraksi dengan peradaban sejagad, 2) Bersifat *developmental* dan efektif karena harus memperhitungkan tugas perkembangan manusia dari segi kebutuhan dan minat, 3) Mempunyai relevansi dengan budaya yang sesuai dengan domain di mana ia beroperasi. Bila kurikulum pendidikan agama tidak sesuai dengan realitas suatu generasi Indonesia yang plural, baik dari latar belakang agama, etnik, ras maupun budaya, maka dikhawatirkan akan makin menebalkan sikap eksklusivistik peserta didik dalam melihat pemeluk agama lain. Salah satu sistem pendidikan yang diberikan dalam rangka meningkatkan perwujudan kebudayaan manusia yang dinamis khususnya pada siswa dengan latar belakang agama (Islam) adalah sistem pendidikan pada siswa dengan mata pelajaran Pendidikan Agama Islam, di mana Pendidikan Agama merupakan upaya sadar dan terencana dalam

²⁶ Azyumardi Azra, *Politik Pendidikan dan Pendidikan Politik, dalam Jurnal Madrasah*, vol. 1, No. 2, 1997, hlm. 19.

menyiapkan peserta didik untuk mengenal, memahami, menghayati, hingga mengimani ajaran agama Islam dibarengi dengan tuntutan untuk menghormati penganut agama lain dalam hubungannya dengan kerukunan antar umat beragama hingga terwujud kesatuan dan persatuan bangsa.²⁷

Pendidikan Keagamaan Islam Menurut Zakiyah Dradjat, pendidikan agama Islam merupakan suatu usaha untuk membina dan mengasuh peserta didik agar senantiasa dapat memahami ajaran Islam secara menyeluruh lalu menghayati tujuan yang pada akhirnya dapat mengamalkan serta menjadikan Islam sebagai panduan hidupnya.²⁸ di Inonesia lembaga pendidikan Islam tertua dan telah banyak banyak berperan dalam kehidupan mencerdaskan bangsa, sejarah menunjukkan bahwa lembaga ini selalu eksis dan konsisten menunaikan fungsinya sebagai pusat pengajaran ilmu agama islam (tafaqquh fiddin) adalah pesantren dan madrasah diniyah.²⁹ Pengertian Madrasah Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Madrasah merujuk pada pengertian Sekolah atau perguruan yang biasanya berdasarkan agama Islam yakni berasal dari Bahasa Arab “madrasah” yang merupakan bentuk kata keterangan tempat (zharaf makan) dari akar kata darasa-yadrusu-dirasatan dari kata darasa juga bisa diturunkan kata midras yang mempunyai arti buku yang dipelajari atau tempat belajar; kata al-midras

²⁷ Hasan Langgulung, —Kata Pengantar, dalam Mastuhu, *Memberdayakan Sistem Pendidikan Islam*, Logos, Jakarta, 1999), hlm. xviii.

²⁸ Tim dosen PAI, *Bunga Rampai Penelitian dalam Pendidikan Agama Islam*, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hlm. 66

²⁹ *Kemenag.go.id*, terakhir kali diakses pada tanggal 20 Desember 2022, Pukul 14.30.

juga diartikan sebagai rumah untuk mempelajari kitab Taurat'.³⁰ Jadi kata madrasah diartikan sebagai tempat belajar para pelajar atau tempat untuk memberikan pelajaran.³¹

Kata madrasah juga ditemukan dalam bahasa Hebrew atau Aramy, dari akar kata yang sama yaitu darasa", yang berarti membaca dan belajar atau tempat duduk untuk belajar. Dari kedua bahasa di atas, kata madrasah merujuk pada arti yang sama, yaitu tempat belajar. Jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, kata madrasah memiliki arti sekolah kendati pada mulanya kata sekolah itu sendiri bukan berasal dari bahasa Indonesia, melainkan dari bahasa asing, yaitu school atau scola.³² Pengertian madrasah bisa merujuk pada proses belajar-mengajarnya yang secara formal tidak berbeda dengan sekolah pada umumnya, meski dengan konotasi yang lebih spesifik sebagai sebuah sekolah umum yang berciri khas Islam yang dalam Bahasa SKB tiga menteri disebutkan sebagai lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama Islam sebagai mata pelajaran dasar yang diberikan sekurang-kurangnya 30% disamping mata pelajaran umum.³³ Dalam prakteknya memang ada madrasah disamping mengajarkan ilmu-ilmu keagamaan (al-ulum al-diniyyah), juga mengajarkan ilmu-ilmu yang diajarkan di sekolah-sekolah umum. Selain itu ada madrasah yang

³⁰ Tim Penyusun, Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi ke-3, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.694. Pada halaman yang sama Kata Madrasah juga diidentikkan dengan —Madarsahl

³¹ Abu Luwis, *al-Yasu 'I, al-Munjid Fi al-Lughah Wa al-Munjid Fi al-A''lam* (Dar al-Masyriq, Beirut, tt.), Cet.23 hlm. 221, yang dikutip oleh Tim Penda's Depag

³² Mehdi Nakosteen, *Kontribusi Islam atas Dunia Intelektual Barat: Deskripsi Analisis Abad Keemasan Islam*, Edisi Indonesia, Risalah Gusti, Surabaya, 1996, hlm.66

³³ Maksum, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 1999, hlm. 151

hanya mengkhususkan diri pada pelajaran ilmu-ilmu agama, yang biasa disebut madrasah diniyah. Kenyataan bahwa kata madrasah berasal dari bahasa Arab, dan tidak diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, menyebabkan masyarakat lebih memahami madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam, yakni tempat untuk belajar agama atau tempat untuk memberikan pelajaran agama dan keagamaan. Berangkat dari realitas di lapangan dapat kita sampaikan tiga bentuk madrasah yang bermula dari uraian di atas: Madrasah Diniyah disingkat Madin, sejarah Madrasah dalam penanaman kesadaran pentingnya pendidikan sudah dimulai sejak hadirnya Nabi Muhammad SAW. Perintah pertama yang ditujukan kepada Nabi, yaitu iqra' merupakan tonggak utama peradaban yang ingin disampaikan Allah melalui Nabi kepada umatnya.

Dr.M.Quraish Shihab,M.A. dalam bukunya wawasan Alqur'an menyatakan Iqra' yang berarti bacalah, telitilah, dalamilah, ketahuilah ciri-ciri sesuatu, bacalah alam, bacalah tanda-tanda zaman, sejarah, diri sendiri, yang tertulis dan tidak tertulis, itu mencakup segala sesuatu yang dapat dijangkaunya. Demikian terpadu dalam perintah ini segala macam cara yang dapat ditempuh manusia untuk meningkatkan kemampuannya. Pengulangan perintah membaca dalam wahyu pertama ini mengisyaratkan bahwa mengulang-ulangi bacaan Bismi Rabbika (demi karena Allah) akan menghasilkan pengetahuan dan wawasan baru walaupun yang dibaca itu-itu juga. Berulang-ulang "membaca" alam raya, membuka tabir rahasianya dan memperluas wawasan serta menambah kesejahteraan lahir. Itulah pesan

yang dikandung dalam Iqra' wa Rabbukal akram (Bacalah dan Tuhanmulah yang paling Pemurah). Atas kemurahan-Nyalah kesejahteraan demi kesejahteraan tercapai. Perintah membaca merupakan sesuatu yang paling berharga yang pernah dan dapat diberikan kepada umat manusia. "Membaca" dalam aneka maknanya adalah syarat pertama dan utama pengembangan ilmu dan teknologi, serta syarat utama membangun peradaban. Semua peradaban yang berhasil bertahan lama, justru dimulai dari satu kitab (bacaan). Peradaban Yunani di mulai dengan Iliad karya Homer pada abad ke-9 sebelum Masehi.

Ia berakhir dengan hadirnya Kitab Perjanjian Baru. Peradaban Eropa dimulai dengan karya Newton (1641-1727) dan berakhir dengan filsafat Hegel (1770-1831). Peradaban Islam lahir dengan kehadiran Al-Quran. Dengan memahami substansi perintah wahyu pertama ini, maka Nabi Muhammad dapat dikatakan sebagai pengajar atau pendidik muslim pertama yang berjuang membangkitkan kesadaran manusia terhadap pentingnya pengembangan bidang keilmuan atau pendidikan. Pendidikan pada masa Nabi dapat dibedakan menjadi dua periode; pertama periode Makkah dan periode Madinah. Pada periode pertama, yakni sejak nabi diutus sebagai rasul hingga hijrah ke Madinah kurang lebih sejak tahun 611—622 M atau selama 12 tahun 5 bulan 21 hari. Sistem pendidikan lebih bertumpu kepada nabi, bahkan tidak ada yang mempunyai kewenangan untuk memberikan atau menentukan materi kurikulum pendidikan selain nabi. Nabi melakukan pendidikan secara sembunyi-sembunyi terutama terhadap

keluarganya. Dan metode yang digunakan nabi dalam pembelajarannya adalah pidato dan ceramah di tempat-tempat yang ramai dikunjungi orang. Sedangkan materi pengajaran yang diberikan hanya berkisar pada ayat-ayat alquran sejumlah 93 surat dan petunjuk-petunjuknya.

Melalui pendidikan masjid ini, nabi memberikan pengajaran dan pendidikan islam. Beliau memperkuat persatuan di antara kaum muslimin antar penduduk anshar dan muhajirin. pada periode ini, ayat-ayat yang diterima sebanyak 22 surat, sepertiga dari isi Alquran.³⁴ Institusionalisasi pendidikan Nabi ini kemudian dikembangkan ketika Khalifah Umar bin Khattab, secara khusus, mengirimkan petugas khusus ke berbagai wilayah Islam untuk menjadi nara sumber (guru) bagi masyarakat Islam di wilayah-wilayah tersebut. Para petugas khusus ini biasanya bermukim di masjid dan mengajarkan tentang Islam kepada masyarakat melalui halaqah-halaqah dan majlis khusus untuk mempelajari agama dan terbuka untuk umum.³⁵

Pada perkembangan selanjutnya, materi yang diperbincangkan pada halaqah-halaqah ini tidak hanya terbatas pada pengkajian agama Islam, namun juga mengkaji disiplin dan persoalan lain sesuai dengan apa yang diperlukan masyarakat. Selain itu, diajarkan pula disiplin-disiplin yang menjadi pendukung kajian agama Islam. Dalam hal ini antara lain kajian tentang bahasa dan sastra Arab, baik nahwu, shorof maupun balaghah. Selain terjadi pengembangan materi, terdapat pula perkembangan di bidang sarana dan prasarana pendidikan, yakni adanya upaya untuk membuat tempat

³⁴ Suwendi, *Sejarah dan Pemikiran Pendidikan Islam*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 7

³⁵ *Ibid*, hlm. 10

husus di samping masjid yang digunakan untuk melakukan kajian-kajian tersebut. Tempat khusus ini kemudian dikenal sebagai Maktab. Maktab inilah yang dapat dikatakan sebagai cikal bakal institusi pendidikan Islam. Akar sejarah pertumbuhan madrasah dalam dunia Islam melewati tiga tahap, yaitu: (1) Tahap Masjid, (2) Tahap Masjid Khan, dan (3) Tahap Madrasah. Tahap masjid berlangsung terutama pada abad ke delapan dan sembilan. Masjid yang dimaksud dalam konteks ini adalah masjid yang selain digunakan sebagai tempat shalat berjama'ah juga digunakan sebagai majlis taklim. Tahap kedua adalah lembaga masjid Khan, yaitu masjid yang dilengkapi dengan bangunan Khan, (asrama atau pondokan yang masih bergandengan dengan masjid). Berbeda dengan masjid biasa, masjid Khan menyediakan tempat penginapan yang cukup representatif bagi para pelajar yang datang dari berbagai kota. Tahap ini mencapai perkembangan yang sangat pesat pada abad ke-10. Sedangkan tahap ketiga adalah madrasah yang khusus diperuntukkan bagi lembaga pendidikan. Pada tahap madrasah yang pada umumnya terdiri dari ruang belajar, ruang pondokan, dan masjid, telah berhasil mengintegrasikan kelembagaan masjid biasa (tahap pertama) dengan masjid Khan (tahap kedua). Para sejarawan pendidikan Islam mengungkapkan fenomena madrasah di dunia Islam telah muncul sekitar abad ke-4/5 H (10/11 M), seperti munculnya madrasah-madrasah di Naisaphur 35 Iran ($\pm$ 400 H) dan Madrasah Nidzamiyah di Baghdad (457 H). Sejarawan pendidikan Islam seperti Munirudin Ahmed, George Makdisi, Ahmad Syalabi, dan Michael Stanton berpendapat bahwa

madrasah yang pertama kali muncul adalah madrasah Nidzamiyah yang didirikan Wazir Nidzam al-Mulk sekitar tahun 457 H/1064 M. Madrasah ini berkembang di berbagai kota di wilayah kekuasaan Islam dan banyak menghasilkan ulama dan sarjana yang tersebar di negeri-negeri Islam. Salah satu gurunya adalah Imam al-Ghazali. Namun demikian, institusi-institusi sebelum madrasah itu tetap dipakai sesuai dengan sifat tradisionalnya, sekalipun jumlah dan peminatnya sedikit. Lahirnya lembaga pendidikan formal dalam bentuk madrasah merupakan pengembangan dari sistem pengajaran dan pendidikan yang pada awalnya berlangsung di masjid-masjid. Madrasah merupakan hasil evolusi dari masjid sebagai lembaga pendidikan dan khan sebagai asramanya. Institusi pendidikan ketika itu perlu mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan ilmu dan kebutuhan masyarakat. Zuhairini mengemukakan alasan-alasan berdirinya madrasah di luar masjid yaitu:³⁶

1. Halaqah-halaqah (kelompok belajar) yang diselenggarakan di masjid sering mengganggu terutama terhadap orang yang akan beribadah.
2. Berkembangnya ilmu pengetahuan melahirkan halaqah-halaqah banyak yang tidak tertampung di masjid.
3. Usaha mempertahankan dan mengembangkan aliran keagamaan dari pembesar agama.

³⁶ Penelitian lebih akhir menyebutkan bahwa madrasah di Naisaphur justru muncul lebih awal—sekitar tahun 400 H/1009 M—jauh sebelum madrasah Nidzamiyah. Pendapat kedua ini dianut oleh Richard Bulliet, Naji Ma'ruf, dan al-Al. Baca lebih lanjut; Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Millenium Baru* (Jakarta : Logos, 1999), hlm. vii-viii. Tentang sejarah pertumbuhan dan perkembangan madrasah di era klasik, baca lebih lanjut dalam; Ahmad Syalabi, *Sedjarah Pendidikan Islam*, terj. Muchtar Jahja dan Sanusi Latief (Jakarta : Bulan Bintang, 1973), hlm. 109- 112 ;

4. Ketakutan akan tidak dapat mewariskan harta kepada anaknya. Dengan demikian, mereka membuat wakaf pribadi yang dikelola oleh keluarga.
5. Ketika bangsa Turki mulai berpengaruh dalam pemerintahan bani Abbasiyah dan dalam rangka mempertahankan status quo, mereka berusaha menarik hati dengan berusaha memperhatikan pendidikan dan pengajaran guru-guru digaji dan diberi fasilitas yang layak.

Dari pernyataan di atas dapat diketahui pendirian madrasah bukan hanya didasari pada kepentingan pengembangan pendidikan, akan tetapi juga didasari oleh kepentingan politik. Sehingga tidak mengherankan jika pemerintah terlibat di dalam pengelolaannya. Implikasi yang ditimbulkan adalah materi pelajaran yang diberikan cenderung mengarah kepada satu aliran saja yaitu yang dianut oleh pemerintahan pada waktu itu. Yang lebih penting lagi, karena pemilihan materi pelajaran memiliki kaitan dengan tujuan-tujuan politis atau tujuan-tujuan sektarian, maka penyampaianpun cenderung tertutup dan bersifat indoktrinasi.³⁷ Di sisi lain pengaruh yang muncul dari adanya campur tangan pemerintah, sejarah madrasah segera tersebar dengan luas. Banyak saudagar, ulama dan yang lainnya juga mendirikan madrasah dengan standard dan model yang relative sama. Dengan itu, madrasah bukan hanya tersebar pada daerah timur, melainkan idenya juga terawetkan sehingga madrasah tetap eksis pada era modern. Selain faktor tersebut, madrasah dapat diterima luas karena pembelajarannya sesuai dengan kecenderungan masyarakat pada waktu itu. Madrasah dianggap mewakili harapan masyarakat. Hal itu dapat ditinjau dari

³⁷ 7 Maksum, *Madrasah Sejarah dan perkembangannya*, op.cit, hal. 74

sudut pandang social. keagamaan maupun ekonomi. Secara sosial keagamaan, pertama, materi pokok yang diajarkan madrasah pada waktu itu ialah fiqh yang mana hal ini merupakan kebutuhan pokok dalam melaksanakan ibadah sehari-hari. Kedua, ajaran yang diberikan dalam madrasah ialah ajaran sunni yang merupakan ajaran yang banyak dianut oleh kaum muslimin sepanjang sejarahnya. Ketiga, pengajar di madrasah adalah para ulama. Ulama sebagai pemegang ilmu syari'ah bertanggung jawab untuk menjadikan syari'ah dapat diterima. Di samping itu, ulama mempunyai kedudukan khusus baik di masyarakat maupun pemerintahan. Secara ekonomi, madrasah adalah lembaga yang menjanjikan kerja. Terutama bagi orang yang alim fiqhnya, karena mereka dibutuhkan oleh masyarakat pada waktu itu. Dengan demikian kedudukan faqih menjadi lebih sejahtera. Madrasah terus meluas dan berkembang sejalan dengan perkembangan zaman berikut ragam perubahan yang dan implikasinya.³⁸ Kedudukan Madrasah Kemunculan madrasah dipandang menjadi salah satu indikator penting bagi perkembangan positif kemajuan prestasi budaya umat Islam, mengingat realitas pendidikan, sebagaimana terlihat pada fenomena madrasah yang sedemikian maju saat itu, adalah cerminan dari keunggulan capaian keilmuan, intelektual dan kultural. oleh karenanya timbul kebanggaan terhadap madrasah, karena lembaga ini mempunyai citra linklusif dalam penilaian masyarakat. Karena dalam catatan sejarah, madrasah pernah menjadi lembaga pendidikan par excellence di dunia Islam. Ada dua faktor yang menginspirasi pertumbuhan madrasah di Indonesia. Pertama adalah respons pesantren terhadap kebijakan

³⁸ Ibid 78

pemerintah Hindia Belanda yang melakukan diskriminasi dalam hal mendapatkan kesempatan pendidikan yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia. Kedua, merupakan respon dan pengaruh masuknya gerakan pembaharuan islam di Indonesia yang dipengaruhi secara kuat oleh pemikiran dan tokoh-tokoh pembaharu Timur Tengah pada akhir abad 19, khususnya oleh Jamal al-Din al-Afghani dan Muhammad Abduh. Kedua faktor ini bersinergi sebagai manifestasi semangat nasionalisme melawan penjajah yang diwujudkan dalam bentuk penguatan basis gerakan sosial, ekonomi, budaya dan politik, yang tentunya dalam pembaharuan pendidikan islam. Dalam kajian politik pendidikan disebutkan bahwa dunia politik dan dunia pendidikan adalah dua entitas yang memang berbeda tetapi tidak dapat dipisahkan. Keduanya terkait satu sama lain.³⁹ Relasi antara keduanya dapat mengambil bentuk yang bermacam-macam sesuai dengan konteks sosial, ekonomi, dan politik yang menyertainya. Dengan memahami berbagai literatur yang ada, karakteristik relasi antara dua dunia' berbeda ini adalah sebagai berikut: Pertama, sistem dan lembaga pendidikan adalah sarana bagi pencapaian tujuan ideologis, filosofis, dan politis kekuasaan politik (negara). Bentuk relasi ini sangat umum dan terjadi di berbagai negara sejak zaman dahulu. Dalam sejarah Islam misalnya relasi semacam ini terjadi setidaknya pada dua kasus, yakni kasus Madrasah Nizamiyah yang dijadikan sarana oleh wazir Dinasiti Seljuk (Nizamul Mulk) untuk mempertahankan ortodoksi mazhab Ahlussunnah wal jama'ah (Sunni) yang dianut negara, dan kasus Khalifah al-Ma'mun yang memolitisasi majelis munazarah di istananya untuk menyebarkan

³⁹ Ismail, Jurnal Fakultas Tarbiyah IAIN Raden Fatah Palembang, Ta'dib, Vol. XV. No. 02. Edisi, Nopember 2010

paham Mu'tazilah yang dianutnya. Bahkan al-Makmun melakukan inkusisi terhadap para ulama dan pendidik untuk menguji akidah yang mereka anut serta menghukum mereka yang tidak sejalan dengan akidah Mu'tazilah. Kedua, lembaga pendidikan adalah alat untuk mempertahankan kekuasaan. Ini misalnya terjadi pada masa kolonialisme Belanda di Indonesia. Lembaga-lembaga pendidikan yang didirikan oleh pemerinth kolonial tidak hanya dimaksudkan sebagai implementasi politik etis (balas budi), tetapi juga menghasilkan alumni pendidikan bangsa pribumi yang loyal terhadap pemerintah kolonial dan karenanya Belanda berharap tetap dapat melanggengkaan kekuasaannya di bumi Indonesia. Akan tetapi yang terjadi kemudian justru sebaliknya. Keterdidikan yang diperoleh justru menyadarkan pribumi tentang realitas penderitaan yang dihadapi bangsaterjajah dan bertekad menggalang kekuatan untuk memperoleh kemerdekaan. Ketiga, pendidikan adalah sarana penting untuk mencapai tujuan pembangunan yang diprogramkan oleh sebuah pemerintahan. Di Indonesia, misalnya, tujuan pembangunan nasional tidak hanya diupayakan melalui pembangunan di bidang ekonomi, politik, dan militer, melainkan juga melalui pembangunan di bidang pendidikan. Pendidikan di Indonesia, misalnya, mengalami peningkatan dalam alokasi anggaran yakni meningkat menjadi 20%. Ketentuan ini bahkan dicantumkan dalam UUD 1945 pasca amandemen. Keempat, pemerintah adalah pihak yang paling berwenang menentukan sistem pendidikan yang berlaku di sebuah negara, menetapkan tujuan pendidikan nasional, menentukan seluruh kebijakan yang terkait dengan pendidikan (standar, kurikulum, jenjang, jalur, dan jenis pendidikan, pembiayaan/anggaran),

administrasi, manajemen, sistem, dan sebagainya). Bagaimana bentuk sistem pendidikan nasional yang digunakan dan ke mana arah pendidikan akan dibawa sangat tergantung kepada format kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan kurikulum yang terlalu sering mengalami perubahan, misalnya, akan mengakibatkan kegamangan dan ketidakpastian bagi pelaksana pendidikan di tingkat daerah dalam aplikasinya, apalagi dikaitkan dengan keharusan meningkatkan mutu dan daya saing pendidikan secara nasional. Kelima, paradigma politik yang dianut pemerintah berpengaruh secara signifikan terhadap paradigma dan kebijakan pendidikan. Munculnya perubahan paradigma politik sejak 1999 di Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi yang ditandai dengan lahirnya UU tentang Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah) berdampak luas terhadap pendidikan. Karena pendidikan merupakan aspek kehidupan bangsa yang juga diotonomikan, maka muncul paradigma dan format kebijakan dalam bingkai otonomi pendidikan¹¹. Ini pada gilirannya melahirkan banyak konsep baru dalam penyelenggaraan pendidikan seperti konsep Manajemen Berbasis Sekolah, muatan lokal, Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), pembagian kewenangan pengelolaan jenjang, jalur, dan jenis pendidikan antara pusat dan daerah, dan termasuk pembiayaan pendidikan yang juga menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Keenam, keberhasilan pendidikan meningkatkan akses dan mobilitas vertikal warga negara dalam birokrasi politik dan mobilitas horizontal mereka sebagai elit sosial. Pada tahun 1980-an, misalnya, di Indonesia terjadi apa yang disebut —booming sarjana¹² dari kalangan santri atau kaum terdidik Muslim yang pada

gilirannya membuka akses bagi mereka untuk masuk ke lapis kedua birokrasi pemerintahan Orde Baru. Sebagian kemudian menegaskan ketokohan mereka sebagai cendekiawan, ilmuwan, akademisi, dan peneliti. Sebagian lagi berkiprah di tengah masyarakat sebagai agen-agen civil society. Dengan memahami enam karakteristik relasi dunia politik dan dunia pendidikan di atas, maka tujuan pendirian madrasah selain untuk mentransmisikan nilai-nilai Islam sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan modernisasi pendidikan,⁴⁰ juga sekaligus sebagai jawaban atau respon dalam menghadapi kolonialisme yang salah satunya mengambil bentuk westernisasi dunia pendidikan yang menyingkirkan semangat keagamaan rakyat Indonesia. Maka bergeraklah organisasi dan gerakan Islam di Indonesia seperti Nahdlatul ulama, Muhammadiyah, Jam'iat serta mendirikan madrasah-madrasah di berbagai daerah. Adapun madrasah-madrasah yang berdiri di sekitar awal abad ke 20 antara lain: Madrasah Mamba'ul 'Ulum Surakarta (1906), Madrasah Adabiyah (1909), Madrasah Diniyah Zaenuddin Labai (1915) di Sumatera Barat, Madrasah Nahdlatul Ulama (NU) di Jawa Timur, Madrasah Muhammadiyah di Yogyakarta, Madrasah Tasywiq Thullab di Jawa Tengah, Madrasah Persatuan Umat Islam di Jawa Barat, Madrasah Jam'iyat Kheir di Jakarta, Madrasah Amiriah Islamiyah di Sulawesi dan madrasah Assulthoniyyah di Kalimantan. Modernisasi lembaga pendidikan Islam tradisional juga dilakukan oleh pesantren Tebu Ireng pada tahun 1916 mendirikan madrasah Salafiyah. Pesantren Rejoso Jombang mendirikan sebuah madrasah tahun 1927. Sementara itu Pondok Modern Gontor yang berdiri tahun 1926 memasukan mata pelajaran

⁴⁰ Hanun Asrohah, Sejarah Pendidikan Islam, (Jakarta : Logos, 1999), hlm.192-193

umum kekurikulumnya, yaitu pelajaran Bahasa Inggris dan bahasa Arab, dan kegiatan ekstra kurikuler berupa olah raga, kesenian, dan sebagainya. Organisasi-organisasi Islam lain yang bergerak dalam bidang pendidikan mendirikan madrasah dan sekolah dengan nama, jenis, dan jenjang yang bermacam-macam, misalnya Mathlaul Anwar di Menes (Banten) mendirikan madrasah Ibtidaiyah, Tsanawiyah, Aliyah dan Diniyah. Persatuan Umat Islam (PUI) pada tahun 1927 mendirikan madrasah Diniyah, Tsanawiyah, dan madrasah pertanian. Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti) pada tahun 1928 mendirikan Madrasah Tarbiyah Islamiyah, Awaliyah, Tsanawiyah, dan Kuliyah Syari'ah. Sedangkan NU pada tahun 1926 juga mendirikan madrasah Awaliyah, Ibtidaiyah, Mu'alimin Wustha dan Mu'alimin Ulya. Di Tapanuli, Medan, al-Washliyah (1930) menyelenggarakan madrasah Tajhiziyah, Ibtidaiyah, Tsanawiyah, Qismul'ali, dan Tahassus. Selain itu ada juga madrasah yang menggunakan nama formal Islam (Kuliah Muallimin Islamiyah) didirikan oleh Mahmud Yunus di Padang (1913) dan Islamic College didirikan oleh pesantren Muslim Indonesia (Permi) tahun 1931.⁴¹ Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945, kebutuhan akan tenaga terdidik dan terampil untuk menangani administrasi pemerintahan sangat mendesak. Untuk itu pemerintah memperluas pendidikan model Barat yang dikenal dengan sekolah umum, sedangkan umat Islam santri berkeinginan untuk mempermodern lembaga pendidikan mereka dengan mendirikan madrasah. Madrasah menganut sistem pendidikan formal (dengan kurikulum nasional, pemberian pelajaran dan ujian yang terjadwal, bangku dan

⁴¹ Ismail, Jurnal Fakultas Tarbiyah IAIN Raden Fatah Palembang, Op. Cit hlm. 177-178

papan tulis seperti umumnya sekolah model Barat). Penambahan mata pelajaran umum di madrasah ini tidak berjalan seketika, melainkan terjadi secara berangsur-angsur. Pada awalnya, kurikulum madrasah masih 100% berisi pelajaran agama, tetapi sudah mengadopsi sistem pendidikan modern seperti bangku, papan tulis, ulangan, ujian. Penambahan Pengetahuan umum mulai diberlakukan setelah keluarnya Peraturan Menteri Agama Nomor 1/1946, tanggal 19 Desember 1946. Dalam peraturan tersebut dijelaskan agarmadrasah juga mengajarkan pengetahuan umum sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah jam pelajaran yang digelar. Pengetahuan umum dimaksud meliputi; bahasa Indonesia, membaca dan menulis huruf Latin, berhitung (untuk tingkat dasar). Ditambah dengan ilmu bumi, sejarah, kesehatan tumbuh-tumbuhan dan alam, pada tanggal 5 April 1950, pemerintah mengesahkan UndangUndang Nomor 4/1950 (Jo Undang-Undang Nomor 12/1954)¹⁸ tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Dalam undang-undang ini, tujuan pendidikan nasional diarahkan untuk membentuk manusia susila yang cakap dan warga negara yang demokratis serta bersusila serta bertanggungjawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air (Pasal 3). Dalam UU ini, belum nampak adanya perhatian serius pemerintah dalam membina mental spiritual dan keagamaan melalui proses pendidikan. Keberadaan madrasah tidak disinggung secara khusus, (hanya pada pasal 10 (ayat 2) tentang Kewajiban Belajar, yang berbunyi : Belajar di sekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar⁴²).⁴²Jadi Pendidikan madrasah dan pesantren tidak dimasukan sebagai

⁴² Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah dan Sekolah; Pendidikan Islam dalam Kurun*

bagian dari sistem pendidikan nasional dan merupakan sistem terpisah di bawah Kementerian Agama. Alasan pemisahan ini menurut Pemerintah (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan) adalah bahwa pada saat itu pendidikan madrasah dan pesantren lebih didominasi oleh muatan-muatan agama, menggunakan kurikulum yang belum terstandar saat itu, memiliki struktur yang tidak seragam dan pengelolaannya tidak berada dibawah wewenang Pemerintah. Peserta didik madrasah atau pesantren tidak dapat pindah ke sekolah negeri. Orang tua yang ingin mendidik anaknya dalam ilmu agama dan ilmu umum terpaksa harus menyekolahkan anaknya di dua tempat, sekolah umum dan madrasah. Sikap pemerintah yang diskriminatif ini diperkuat lagi dengan keluarnya Keputusan Presiden No. 34 tahun 1972 dan Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974. Pada saat itu, penduduk beragama Islam menolak kebijakan ini karena pendidikan madrasah dan pesantren telah ada sejak zaman penjajahan. Mendapatkan reaksi masyarakat yang cukup keras tersebut. Pemerintah akhirnya mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri (Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Dalam Negeri) pada tanggal 24 Maret 1975 Nomor 6/1975 dan Nomor 037/U/1975 tentang Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah. SKB ini mengakui keberadaan madrasah dan relevansinya dalam sistem pendidikan nasional serta menetapkan bahwa lulusan madrasah dianggap setara dengan lulusan sekolah umum, dan lulusan madrasah dapat melanjutkan pendidikan ke sekolah umum yang lebih tinggi, dan siswa madrasah boleh pindah ke sekolah umum yang sama jenjangnya, pun demikian pula sebaliknya. Dalam

SKB disebutkan ada tiga tingkatan madrasah dengan komposisi kurikulum 70 persen mata pelajaran umum dan 30 persen mata pelajaran agama, yaitu Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs) dan Madrasah Aliyah (MA) yang setara dengan Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA). Keputusan ini juga memungkinkan murid madrasah untuk pindah ke sekolah negeri. Integrasi penuh dari pendidikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional telah selesai dengan UU Nomor 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional di mana tujuh mata pelajaran Islam menjadi bagian resmi dari kurikulum madrasah. Sejumlah petunjuk operasional dikeluarkan setelah undang-undang ini disahkan. Integrasi pendidikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional ini dioperasionalkan dalam sejumlah Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan antara tahun 1990 dan 1993 dan keputusan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Agama. UU No. 20/2003 menetapkan integrasi madrasah dalam sistem pendidikan nasional di era desentralisasi. Madrasah dalam UU Nomor 20/2003 Kehadiran UU Sisdiknas Nomor 20/2003 semakin memperkuat posisi madrasah sebagaimana telah dirintis dalam UU Sisdiknas Nomor 2/1989. Di antara indikatornya adalah penyebutan secara eksplisit madrasah yang selalu bersanding dengan penyebutan sekolah, yang hal ini tak ditemukan dalam undang-undang sebelumnya. Beberapa pasal berikut akan menunjukkan hal dimaksud: Pasal 17 ayat 2 berbunyi “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. Pasal 18 ayat 3 : Pendidikan

menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) atau bentuk lain yang sederajat. Di samping itu, undang-undang pendidikan yang baru juga mengakomodasi pendirian madrasah —baru yang dalam undang-undang sebelumnya tidak dikenal, yaitu Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK). Keberadaan MAK ini menunjukkan kesungguhan pemerintah untuk benar-benar menyetarakan madrasah dan sekolah. Dengan demikian, jika di sekolah menengah ada SMK, maka di madrasahpun sama, ada MAK. Kesungguhan tersebut masih harus diuji dalam realisasi di lapangan karena sampai saat ini setelah 4 tahun undang-undangnya disahkan Madrasah Aliyah Kejuruan masih belum kelihatan. Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) Sejak SKB 3 Menteri 1975 dikeluarkan dan diteruskan dengan SKB 2 Menteri tahun 1984, sebenarnya secara formal madrasah sudah menjadi sekolah umum yang menjadikan pendidikan agama sebagai ciri kelembagaannya. Ada dilema bagi madrasah sejak saat itu. Satu sisi kuantitas dan kualitas materi pengetahuan umum bagi siswa madrasah mengalami peningkatan, tapi di sisi lain penguasaan murid terhadap ilmu agama menjadi serba tanggung. Penguasaan siswa terhadap ilmu keislaman, seperti Fiqih, hadis, Bahasa Arab, dan lain-lain kurang begitu mendalam. Menyadari akan hal tersebut, pemerintah berusaha mengadakan terobosan-terobosan untuk mengembalikan fungsi madrasah sebagai tempat mencetak para pemimpin agama. Usaha yang dilakukan tersebut kemudian terealisasi dengan didirikannya Madrasah Aliyah yang bersifat khusus yang kemudian dikenal dengan MAPK (Madrasah Aliyah Program Khusus). Kelahiran MAPK ini didasari Keputusan

Menteri Agama No. 73 tahun 1987, pada masa Munawir Sjadzali, MA menjabat menteri di Departemen Agama. Pusat Penelitian dan Pengembangan Pendidikan Agama Badan Litbang Agama Depag bekerjasama dengan Dirjen Binbaga Islam melakukan studi kelayakan terhadap madrasah-madrasah yang ada di Indonesia. Dari penelitian tersebut pada tahap awal (1987-1988) ditunjuklah lima Madrasah Aliyah Negeri sebagai pelaksana program MAPK, yaitu: MAN Padang Panjang Sumatera Barat, MAN Ciamis Jawa Barat, MAN Yogyakarta, MAN Ujung Pandang, dan MAN Jember Jawa Timur. Tahap berikutnya, tahun 1990/1991, ditunjuk lagi 5 MAN sebagai penyelenggara yaitu; MAN Banda Aceh, MAN Lampung, MAN Solo, MAN Banjarmasin, dan MAN Mataram.⁴³ g. Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah, Bagian Kesatu Pendirian Pendidikan Madrasah di selenggarakan oleh pemerintah (ditetapkan oleh menteri) atau masyarakat (dilakukan oleh kepala kantor wilayah atas nama menteri dalam bentuk pemberian ijin operasional yang diberikan berdasarkan pada kelayakan pendirian yang meliputi aspek kebutuhan masyarakat) Pendirian madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat wajib memenuhi persyaratan administratif, persyaratan teknis, dan persyaratan kelayakan pendirian madrasah. Petunjuk Teknis Pendirian Madrasah yang diselenggarakan oleh Masyarakat ini diperlukan untuk memberikan pengaturan lebih detail tentang ketentuan, persyaratan, dan prosedur pendirian madrasah yang diatur setingkat Peraturan Menteri Agama. Adapun kebijakan dan peraturan tentang persyaratan dan prosedur pendirian madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat perlu diatur secara lebih baik

⁴³ Mohammad Kosim, Jurnal Tadris, Op.Cit, hlm. 43-57

dengan menekankan pada aspek kualitas pemenuhan Standar Pelayanan Minimal. Dalam konteks ini, petunjuk teknis yang memuat persyaratan, prosedur, dan dokumen standar terkait permohonan izin pendirian madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat ini diperlukan sebagai pedoman bagi para pemangku kepentingan pendidikan madrasah dalam rangka mewujudkan madrasah yang lebih baik. Bagian Kedua Persyaratan Madrasah juga menselaraskan dengan tujuan pendidikan nasional yang menjadi agenda dan prioritas pemerintah dalam upaya membangun Indonesia yang "sejahtera, demokratis, dan berkeadilan" sesuai dengan visi RPJPN 2005-2025 yang memfokuskan pada program pembangunan SDM bangsa Indonesia dalam bidang pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi dalam mencapai target pembangunan nasional. Hal ini sejalan dengan komitmen global melalui UNESCO dalam upaya peningkatan pemerataan akses pendidikan yang bermutu melalui program "Pendidikan untuk Semua" (*Education for All*). Dalam upaya meningkatkan akses pendidikan madrasah yang bermutu, maka perlu memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) Atas dasar pemikiran tersebut, kebijakan dan peraturan tentang persyaratan dan prosedur pendirian madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat perlu diatur secara lebih baik dengan mengedepankan pada aspek kualitas pemenuhan SPM. Pendidikan madrasah diselenggarakan oleh masyarakat harus memenuhi persyaratan administrasi yaitu :

- a. berbadan hukum;
- b. struktur organisasi, AD/ART dan pengurus;
- c. Rekomendasi kemenag; dan

d. Memiliki kesanggupan membiayai minimal 1 tahun kedepan.

Bagian Ketiga Penamaan Madrasah Di Indonesia, penamaan lembaga pendidikan pada umumnya merupakan pinjaman dari bahasa Barat, seperti Universitas dari University, sekolah dari school, akademi dari academy, dan lain-lain. Akan tetapi, tidak demikian halnya dengan madrasah. Penerjemahan kata madrasah ke dalam bahasa Indonesia dengan mengaitkan pada bahasa Barat dianggap tidak tepat. Di Indonesia, madrasah tetap dipakai dengan kata aslinya "madrasah", kendatipun pengertiannya tidak lagi persis dengan apa yang dipahami pada masa klasik, yaitu lembaga pendidikan tinggi, karena bergeser menjadi lembaga pendidikan tingkat dasar sampai menengah Madrasah ibtidaiyah, madrasah tsanawiyah, madrasah Aliyah. Pergeseran makna dari lembaga pendidikan tinggi menjadi lembaga pendidikan tingkat dasar dan menengah itu, tidak saja terjadi di Indonesia, tetapi juga di Timur Tengah sendiri. Bagian Keempat Bentuk dan Jenjang Pendidikan Pengertian Penyelenggara Pendidikan Madrasah adalah kegiatan pelaksana komponen sistem pendidikan pada bentuk pendidikan madrasah agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai tujuan pendidikan nasional Madrasah adalah pendidikan formal dalam binaan kementerian agama yang menyelenggarakan pendidikan umum dan kejuruan dengan kekhasan agama Islam yang mencakup RA, MI, MTs, MA , dan MAK .Jenjang dan Bentuk Pendidikan Madrasah. Pendidikan Anak Usia dini (bentuknya RA). Pendidikan Dasar (bentuknya MI dan MTs), Pendidikan Menengah (bentuknya MA dan MAK). Bagian Kelima Peserta Didik Pelayanan siswa, mulai dari penerimaan siswa baru, pengembangan/pembinaan/

pembimbingan, penempatan untuk melanjutkan madrasah atau untuk memasuki dunia kerja, hingga sampai pada pengurusan alumni, sebenarnya dari dahulu memang sudah di desentralisasikan. Karena itu, yang diperlukan adalah peningkatan intensitas dan ekstensitasnya. Bagian Keenam Kurikulum Untuk menciptakan pendidikan yang berkualitas, maka seluruh komponen-komponen pendidikan mestilah berkualitas. Diantara komponen yang sangat penting untuk menuju pendidikan yang berkualitas itu adalah adanya kurikulum madrasah yang dibuat oleh madrasah sebagai sebuah pedoman dan arah dalam menciptakan proses pendidikan yang berkualitas. Kurikulum menurut akar katanya (*curri* dan *culum*) diterjemahkan para ahli sebagai jalan yang mesti dilalui, Kurikulum adalah gambaran umum (*miniature*) dari proses pendidikan yang akan dilalui, 3) tanpa ada kurikulum mustahil tercipta hasil pembelajaran yang berkualitas. Dengan demikian setiap lembaga pendidikan mesti membuat kurikulum sebagai sebuah jembatan penyeberangan menuju hasil pendidikan yang berkualitas. Selama ini kurikulum Madrasah dibuat oleh Pemerintah Pusat adalah kurikulum standar yang berlaku secara nasional, sementara kondisi madrasah pada umumnya sangat beragam maka dalam implementasinya, madrasah dapat mengembangkan (*memperdalam, memperkaya, dan memodifikasi*) kurikulum tersebut, namun tidak boleh mengurangi isi kurikulum yang berlaku secara nasional. Madrasah dibolehkan memperdalam kurikulum, artinya, apayang diajarkan boleh dipertajam dengan aplikasi yang bervariasi. Madrasah juga dibolehkan memperkaya apa yang diajarkan, artinya apa yang diajarkan boleh diperluas dari yang harus, dan seharusnya, dan yang dapat diajarkan. Demikian juga, madrasah dibolehkan

memodifikasi kurikulum, artinya apa yang diajarkan boleh dikembangkan agar lebih kontekstual dan selaras dengan karakteristik peserta didik. Selain itu, madrasah juga diberi kebebasan untuk mengembangkan kurikulum muatan lokal.

Bagian Ketujuh Guru: Guru madrasah harus memiliki kualifikasi umum, kualifikasi akademis dan kompetensi sesuai ketentuan yang berlaku Guru madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat diangkat oleh penyelenggara madrasah Guru madrasah yang diangkat oleh pemerintah dapat ditugaskan di Madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat.

Bagian Kedelapan Tenaga Kependidikan meliputi: Pimpinan madrasah Tenaga perpustakaan Tenaga Laboratorium Tenaga Administrasi Tenaga Bimbingan dan konseling Tenaga Kebersihan Tenaga keamanan.

Peranan madrasah dalam proses pembelajaran antara lain:

1. memberikan kecerdasan pikiran dan memberi pengetahuan;
2. memberikan spesialisasi dalam bidang pendidikan dan pengajaran;
3. memberikan pendidikan dan pengajaran yang lebih efisien kepada masyarakat;
4. membantu perkembangan individu menjadi makhluk sosial;
5. menjaga nilai budaya yang hidup dalam masyarakat; dan
6. melatih untuk dapat berdiri sendiri dan bertanggung jawab sebelum ke masyarakat.

Proses belajar merupakan kegiatan utamamadrasah. Madrasah diberi kebebasan memilih strategi, metode dan teknik-teknik pembelajaran dan pengajaran yang paling efektif, sesuai dengan karakteristik siswa, karakteristik guru, dan kondisi nyata sumberdaya yang tersedia di madrasah. Secara umum,

strategi/metode/teknik pembelajaran dan pengajaran yang berpusat pada siswa (student centered) lebih mampu memberdayakan pembelajaran yang menekankan pada keaktifan belajar siswa, bukan pada keaktifan mengajar guru. Oleh karena itu kepala madrasah perlu menerapkan cara-cara belajar siswa aktif seperti *active learning*, *cooperative learning*, dan *quantum learning* perlu diterapkan. Reformasi dalam pengelolaan pendidikan mengarah kepada terciptanya kondisi yang desentralistis baik pada tatanan birokrasi maupun pengelolaan madrasah. Reformasi ini, terwujudkan dalam bentuk kewenangan luas di tingkat Kab/Kota, madrasah dalam mengelola berbagai sumber, termasuk di dalamnya tenaga pendidik. Kepala Madrasah perlu melakukan pengelolaan tenaga pendidik, mulai dari analisis kebutuhan, perencanaan, rekrutmen, pengembangan, hadiah dan sanksi (*reward and punishment*), hubungan kerja, sampai evaluasi kinerja tenaga kerja madrasah (guru, tenaga administrasi, laporan, dsb) dapat dilakukan oleh madrasah kecuali yang menyangkut pengupahan/imbalan jasa dan rekrutmen guru, yang sampai saat ini masih ditangani oleh birokrasi di atasnya. Bagian Kesembilan Sarana dan Prasarana Pengelolaan fasilitas sudah seharusnya dilakukan oleh madrasah, mulai dari pengadaan, pemeliharaan dan perbaikan, hingga sampai pengembangan. Hal ini didasari oleh kenyataan bahwa sekolah yang paling mengetahui kebutuhan fasilitas, baik kecukupan, kesesuaian, maupun kemutakhirannya, terutama fasilitas yang sangat erat kaitannya secara langsung dengan proses belajar mengajar. Bagian Kesepuluh Pengelolaan Pada dasarnya sekolah umum yang pada umumnya berstatus negeri dan dengan statusnya itu seluruh pembiayaan, ketenagaan, semua kebutuhan fasilitas tercukupi oleh

pemerintah dibandingkan dengan prestasi madrasah yang pada umumnya berstatus swasta dan tidak memperoleh fasilitas sebagaimana yang diterima oleh sekolah umum pada umumnya. Minimnya fasilitas yang diberikan pada madrasah jika dibandingkan dengan sekolah umum, membuat kepala sekolah perlu melakukan strategi dan usaha pengelolaan yang dapat memenuhi kebutuhannya. Pengelolaan madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat dilakukan oleh lembaga/organisasi penyelenggara pendidikan yang berbadan hukum Pembinaan pengelola madrasah yang diselenggarakan oleh pemerintah dan oleh masyarakat dilakukan oleh menteri. Kepala madrasah adalah penanggung jawab pengelolaan pendidikan di madrasah. Bagian Kesebelas Kelompok Kerja Madrasah Kelompok Kerja Madrasah (KKM) Forum kepala madrasah yang ditetapkan oleh kepala kantor Kementerian Agama yang bertujuan untuk mengembangkan mutu madrasah kabupaten/kota, adapun Peran Kelompok Kerja Madrasah antara lain :

1. Meningkatkan profesionalitas kepala madrasah; dan
2. Mengsinergikan dan mengkoordinasikan program peningkatan mutu madrasah.

Bagian Keduabelas Akreditasi Madrasah Akreditasi merupakan salah satu program atau kebijakan yang digunakan sebagai strategi penjaminan dan pengendalian mutu transparan agar benar-benar dapat mengungkapkan informasi yang sebenarnya. Kepala Madrasah harus melakukan analisis kebutuhan mutu dan berdasarkan hasil analisis kebutuhan mutu inilah kemudian Kepala Madrasah membuat rencana peningkatan mutu. Selain itu madrasah juga diberi wewenang untuk melakukan evaluasi, khususnya evaluasi yang dilakukan secara internal.

Evaluasi pembelajaran diarahkan pada komponen sistem pembelajaran yang mencakup perilaku awal anak didik, kemampuan guru, kurikulum dan administrative. Bagian Kelimabelas Ijazah atau surat tanda tamat belajar adalah sebuah surat yang menyatakan seseorang telah menyelesaikan mulai PAUD, TK/RA/MI/MTs,MA dan lembaga pendidikan setara merupakan bukti tertulis bahwa seseorang telah menyelesaikan pendidikannya dan dianggap memahami ilmu-ilmu yang diajarkan. Bagian Keenambelas Pengembangan. Pengembangan madrasah antara lain : ketersediaan tenaga pendidikan yang professional, kelengkapan sarana dan prasarana, perlu ditangani dengan sistem manajemen profesional yang modern, transparan dan demokratis, dan adanya kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tantangan dunia modern. Selain itu madrasah juga perlu memberikan perhatian untuk senantiasa meningkatkan kualitas, mengembangkan inovasi dan kreatifitas, membangun jaringan kerjasama (*networking*), dan memahami karakteristik pelaksanaan otonomi daerah. Pada ahirnya, pengembangan Madrasah akan sangat ditentukan oleh keberhasilan peserta didik (*output dan outcome*) yang memiliki prestasi yang membanggakan. Dalam konteks keberhasilan madrasah, maka keberhasilan tersebut tidak saja diukur dari nilai akademik.

Fungsi Pendidikan Keagamaan.

Pendidikan keagamaan memiliki fungsi untuk mempersiapkan peserta didik agar menjadi anggota masyarakat yang mampu memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama. Hal tersebut sebagaimana yang tercantum dalam PP. 55/2007 Bab III Pasal 8 ayat 1. Secara

lebih terperinci, fungsi atau manfaat pendidikan keagamaan, diantaranya yaitu sebagai berikut:

1. Mendidik manusia agar memiliki pendirian yang kokoh dan sikap yang positif; dan
2. Mendidik manusia agar memiliki ketentraman jiwa, karena orang-orang yang menganut agama tertentu akan merasakan manfaat dari agamanya tersebut, terutama ketika mereka sedang menghadapi ujian.
3. Mendidik manusia agar memiliki sikap berani menegakkan kebenaran dan takut untuk melakukan kesalahan. Apabila kebenaran sudah ditegakkan maka akan mendapat kebahagiaan dunia dan akhirat.
4. Agama sebagai alat yang sangat penting untuk membebaskan manusia dari perbudakan terhadap materi.
5. Mendidik manusia agar tidak tunduk terhadap materi yang sifatnya duniawi, melainkan hanya tunduk kepada Tuhan YME.

Contoh Pendidikan Keagamaan.

Contoh-contoh lembaga yang menjadi penyelenggara pendidikan keagamaan di Indonesia, diantaranya yaitu:

1. Madrasah Ibtidaiyah (MI)

MI ialah jenjang pendidikan dasar di Indonesia yang setara dengan Sekolah Dasar (SD), yang dikelola oleh Kementerian Agama. Waktu tempuh pendidikan di MI sama halnya seperti SD, yaitu dalam waktu 6 tahun, mulai dari kelas 1 sampai kelas 6. Lulusan MI dapat melanjutkan pendidikan ke Mts atau SMP.

2. Madrasah Tsanawiyah (MTs)

Mts ialah jenjang pendidikan menengah di Indonesia yang setara dengan Sekolah Menengah Pertama (SMP), yang dikelola oleh Departemen Agama. Waktu tempuh pendidikan di Mts sama halnya seperti SMP, yaitu dalam waktu 3 tahun, mulai dari kelas 7 sampai kelas 9.

3. Madrasah Aliyah (MA)

MA ialah jenjang pendidikan menengah di Indonesia yang setara dengan Sekolah Menengah Atas (SMA), yang dikelola oleh Kementerian Agama. Waktu tempuh pendidikan di MA sama halnya seperti SMA, yaitu dalam waktu 3 tahun, mulai dari kelas 10 sampai kelas 12.

4. Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK)

MAK ialah jenjang pendidikan menengah di Indonesia yang setara dengan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), yang dikelola oleh Kementerian Agama dengan menyelenggarakan program pendidikan kejuruan dan memiliki kekhasan pengajaran agama Islam.

5. Pesantren

Pondok pesantren adalah lembaga pendidikan non formal Islam tradisional yang para santrinya tinggal bersama dalam suatu asrama sebagai tempat menginap dan belajar di bawah bimbingan Kyai. Para santri berada dalam kompleks yang juga menyediakan fasilitas meliputi:

1. Masjid untuk beribadah ;
2. Ruang untuk belajar; dan

3. Kegiatan keagamaan lainnya.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma

Menurut A. Hamid S. Attamimi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan, kedalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.⁴⁴

Menurut Van Der Vlies, perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dapat dibagi menjadi 2 bagian, yaitu asas formal (*formele beginselen*), dan asas materil (*materiele beginselen*).

Hamid S. Attamimi menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi: *Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan; dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.⁴⁵

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-

⁴⁴Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 23.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 115.

undangan yang baik, juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum, yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum, Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan menjelaskan sekurang-kurangnya ada 7 (tujuh) asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

- a. Asas kejelasan tujuan: setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat: setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan: dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
- d. Asas Dapat dilaksanakan: setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis;

- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan: setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. Asas kejelasan rumusan: setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Asas keterbukaan: dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;

Selain asas-asas diatas, pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah juga harus memperhatikan beberapa asas materi muatan agar Peraturan Daerah yang dibuat nantinya tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi. Asas-asas materi muatan tersebut tertuang dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang meliputi :

- a. Pengayoman: setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;

- b. Kemanusiaan: setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. Kebangsaan: setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan republik Indonesia;
- d. Kekeluargaan: setiap materi Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan: setiap Materi Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila;
- f. Bhinneka Tunggal Ika: setiap materi peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. Keadilan: setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali;
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan: setiap materi Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat

membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

- i. Ketertiban dan kepastian hukum: setiap Materi Perundang-undangan harus menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan: setiap Materi Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

TERKAIT

Dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah, perlu memperhatikan dan mendasarkan pada kewenangan yang ada pada berbagai peraturan perundang-undangan. Dengan adanya analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait maka akan jelas batasan kewenangan dan tanggung jawab dalam pelaksanaan suatu urusan pemerintahan. Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar terkait dengan pelestarian adat dan pemajuan kebudayaan dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum tertinggi telah mengatur apasaja yang menjadi hak setiap warga negara. Hak Asasi Manusia merupakan hak yang melekat pada manusia yang mempunyai arti penting bagi kehidupan manusia sebagai warga negara. Hal ini juga sudah diatur didalam Batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dilihat dari pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia keempat yang berbunyi: *“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara indonesia yang melindungi*

segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan , perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Dari penggalan alenia keempat itu terlihat bahwa Indonesia sudah bercita-cita untuk meningkatkan kecerdasan bangsanya.

Di Indonesia Hak Asasi Manusia bersumber dan bermuara pada Pancasila. Bagi bangsa indonesia, melaksanakan Hak Asasi Manusia bukan berarti melaksanakan dengan sebebas-bebasnya, melainkan harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam pandangan hidup bangsa indonesia, yaitu Pancasila. Hak warga negara indonesia salah satunya adalah untuk memperoleh pendidikan. Mendapatkan pendidikan yang layak sebagai warga negara adalah hal yang sangat utama dalam menjalani hidup terutama dalam menghadapi persaingan yang semakin ketat di era globalisasi.

Hak untuk memperoleh pendidikan ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa pendidikan merupakan hak bagi setiap warga negara tetapi pendidikan dasar merupakan kewajiban yang harus diikuti oleh setiap warga negara dan pemerintah wajib membiayai kegiatan tersebut. Didalam Pasal 31 tersebut ditegaskan beberapa hal:

1. Setiap warha negara berhak mendiapatkan pendidikan.
2. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

3. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yaitu dengan undang-undang.
4. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
5. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk memajukan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pendidikan merupakan salah satu aspek yang penting untuk membangun dan meningkatkan mutu sumber daya manusia Indonesia. Pendidikan pada hakikatnya adalah usaha dasar untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan atau keahlian dalam kesatuan organisasi harmonis dan dinamis, didalam dan diluar sekolah dan berlangsung seumur hidup. Pendidikan adalah tangga untuk mobilitas kelas, bersama dengan pendidikan seseorang merubah nasib dan kehidupannya. Pendidikan juga sebaiknya melatih kemampuan solidaritas dan kepekaan. Karena adanya dampak sosial yang besar itulah kemudian pendidikan memiliki peran yang sangat penting.

Selain itu, Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah provinsi dan daerah provinsi

itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap -tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Kemudian pada ayat (2) dinyatakan bahwasanya Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa pemerintah daerah diberikan hak, wewenang, dan kewajiban oleh Negara melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di daerahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, pemerintahan daerah baik pemerintah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini telah ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 18 ayat (6) tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah berhak menentukan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menempatkan kepala daerah sekaligus sebagai pimpinan daerah otonom dan perpanjangan pemerintah pusat yang ada di daerah. Pasal ini kemudian juga menjadi dasar kewenangan bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan di daerah dalam bentuk peraturan daerah.

2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan

Nasional.

Pendidikan merupakan salah satu usaha setiap bangsa untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga membantu memperlancar pelaksanaan pembangunan nasional Indonesia. Usaha pendidikan ini ditujukan untuk mengembangkan cipta, rasa, dan karsa yang ada sehingga manusia diharapkan mampu menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, maupun kehidupan global.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menjelaskan bahwa: *Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara*". Dari definisi diatas, jelas bahwa pendidikan itu tidak ada kaitannya dengan persoalan politik dan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, tugas pendidikan juga tidak ada sangkut pautnya dengan persoalan politik dan ekonomi.

Lebih lanjut pada Pasal 3 dinyatakan bahwa pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia,

sehat, berilmu, cakap ,kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab.

Didalam Pasal 10 disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disamping itu, Undang-Undang ini juga mengatur mengenai kewajiban dari pemerintah daerah yaitu memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Pemerintah daerah juga wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Sehubungan dengan penyelenggaraan wajib belajar, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ini juga menegaskan pada Pasal 34 yang berbunyi:

Pasal 34:

- (1)Setiap warga negara yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar.
- (2)Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.
- (3)Wajib belajar merupakan tanggungjawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
- (4)Ketentuan mengenai wajib belajar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya pada Pasal 41 disebutkan:

- (1) Pendidik dan tenaga kependidikan dapat bekerja secara lintas daerah.
- (2) Pengangkatan, penempatan, dan penyebaran pendidik dan tenaga kependidikan diatur oleh lembaga yang mengangkatnya berdasarkan kebutuhan satuan pendidikan formal.
- (3) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu.

Selain kewajiban tersebut, pemerintah daerah juga wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah daerah diwajibkan untuk membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

Didalam Pasal 44 Undang-Undang ini juga ditegaskan kewajiban dari pemerintah daerah dimana pemerintah dan pemerintah daerah wajib membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat. Disamping itu, pendanaan pendidikan juga menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Sesuai dengan amanat dari Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1946 pemerintah dan pemerintah daerah bertanggungjawab menyediakan anggaran pendidikan.

Ketentuan mengenai tanggungjawab pendanaan pendidikan tersebut kemudian didelegasikan pengaturannya kepada Peraturan Pemerintah.

Sehubungan dengan pendanaan tersebut, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga mengatur mengenai sumber pendanaan pendidikan. Dimana sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan. Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 49 mengatur bahwa:

- (1) Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
- (2) Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN).
- (3) Dana pendidikan dari pemerintah dan pemerintah daerah untuk satuan pendidikan diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Dana pendidikan dari pemerintah dan pemerintah daerah diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengalokasian dana pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Didalam Pasal 50 ditegaskan bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional. Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.

Bedasarkan Pasal 52 pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat juga melakukan pengelolaan satuan pendidikan nonformal. Dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan untuk lembaga pendidikan berbasis masyarakat dapat memperoleh bantuan teknis, subsidi dana, dan sumber daya lain secara adil dan merata dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Pemerintah dan pemerintah daerah melakukan evaluasi terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Terkait dengan pendirian satuan pendidikan pemerintah atau pemerintah daerah memberi atau mencabut izin pendirian satuan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan lain yang dimiliki oleh pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yaitu melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan pada semua

jenjang dan jenis pendidikan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pengawasan dilakukan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas publik.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Pendidikan merupakan usaha untuk dapat mengembangkan potensi dirinya melalui proses pembelajaran dan/atau cara lain yang dikenal dan diakui oleh masyarakat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, dan Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Untuk itu, seluruh komponen bangsa wajib mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan salah satu tujuan negara Indonesia.

Pendidikan nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Sedangkan misi pendidikan nasional adalah mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh

rakyat Indonesia serta membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar; meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral.

Didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 11 menyebutkan:

Pasal 11:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.
- (2) Urusan pemerintahan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.
- (3) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Lebih lanjut pada Pasal 12 diatur juga apa yang menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;

- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanian;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kependudukan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan

r. kearsipan.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupateb/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dalam menetapkan kebijakan tersebut wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pemerintah pusat, maka pemerintah pusat membatalkan kebijakan daerah tersebut.

Penyelenggara pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Pelaksanaan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Lebih lanjut dalam matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, pada huruf A pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan disebutkan apa yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah dalam bidang pendidikan, meliputi:

- a. manajemen pendidikan:
 1. pengelolaan pendidikan dasar.
 2. pengelolaan pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal.
- b. Kurikulum: penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.
- c. Pendidik dan tenaga kependidikan: pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota.
- d. Perizinan pendidikan, meliputi:
 1. Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat.
 2. Penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat.
 3. Penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

- e. Bahasa dan sastra: pembinaan Bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan pada beberapa ketentuan diatas, Pada dasarnya pemerintah daerah mempunyai beberapa kewenangan dalam bidang pendidikan. Kewenangan pemerintah tersebut dapat dituangkan dalam bentuk kebijakan berupa peraturan yang akan mengawal dan menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya di daerah.

Terkait dengan kewenangan pemerintah daerah dalam menyusun peraturan daerah, juga ditegaskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini.

Pasal 236:

- (1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari pasal tersebut tegas diatur bahwa pemerintah daerah memang mempunyai kewenangan untuk menyusun produk hukum daerah dalam bentuk peraturan daerah yang materi muatannya telah diatur secara jelas juga didalam Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) tersebut. Selain untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, materi muatan suatu peraturan daerah dapat juga memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.

Indonesia sebagai negara yang demokratis telah menjamin setiap warganya untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya masing-masing, serta memilih pendidikan dan pengajaran dalam satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana dimanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia tersebut, pesantren yang tumbuh dan berkembang di masyarakat dengan kekhasannya telah berkontribusi penting dalam mewujudkan islam yang *rahmatan lil'alamin* dengan melahirkan insan beriman yang berakarakter, cinta tanah air dan berkemajuan, serta terbukti memiliki peran nyata baik dalam

pergerakan dan perjuangan meraih kemerdekaan maupun pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pendidikan pesantren pada umumnya diselenggarakan oleh masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Jauh sebelum indonesia merdeka, pendidikan yang diselenggarakan oleh pesantren sudah lebih dahulu berkembang. Untuk menjamin penyelenggaraan pesantren dalam menjalankan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat, diperlukan pengaturan untuk memberikan rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi kepada pesantren berdasarkan tradisi dan kekhasannya. Oleh karena itu, sesuai dengan kewenangannya yang dimilikinya pemerintah daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah yang akan menjadi dasar bagi pemerintah daerah dan masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan pesantren yang ada di daerah.

Didalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren disebutkan:

Angka 1:

Pondok pesantren, dayah, surau, meunasah, atau sebutan lain yang selanjutnya disebut pesantren adalah lembaga berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat islam, dan/atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT, menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran islam rahmatan lil'alam yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka negara kesatuan republic indonesia.

Lebih lanjut pada angka 2 disebutkan:

Angka 2:

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 dirasah islamiah dengan pola pendidikan muallimin.

Dalam penyelenggaraan pesantren, pondok, atau asrama yang merupakan tempat tinggal santri yang bermukim selama masa proses pendidikan di pesantren harus memperhatikan aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan. Pada Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren disebutkan:

Pasal 11 ayat (3):

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi pondok atau asrama pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.

Lebih lanjut pada Pasal 12 juga ditegaskan:

- (1) Dalam hal penyelenggaraan pesantren, masjid atau mushalla sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf d harus memperhatikan aspek daya tampung, kebersihan, dan kenyamanan.*
- (2) Pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi masjid atau mushalla pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung. Kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.*

Sesuai dengan tujuan penyusunan naskah akademik ini, maka dapat dilihat mengenai keterkaitan pesantren dan pendidikan dimana ini ditegaskan juga dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren ini.

Pesantren melaksanakan fungsi pendidikan sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional berdasarkan kekhasan, tradisi, dan kurikulum pendidikan masing-masing pesantren. Fungsi pendidikan pesantren ditujukan untuk membentuk santri yang unggul dalam mengisi kemerdekaan Indonesia dan mampu menghadapi perkembangan zaman.

Pesantren juga menyelenggarakan pendidikan formal dan/atau nonformal meliputi pendidikan pesantren jenjang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi. Pendidikan pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal jenjang pendidikan dasar berbentuk satuan pendidikan muadalah ulu atau pendidikan diniyah formal ulu; dan/atau satuan pendidikan muadalah wustha atau pendidikan diniyah formal wustha. Pendidikan pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal jenjang pendidikan menengah, berbentuk satuan pendidikan muadalah ulya atau pendidikan diniyah formal ulya. Sedangkan pendidikan pesantren yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal jenjang pendidikan tinggi berbentuk ma'had aly.

Dalam pelaksanaannya pesantren menyelenggarakan fungsi dakwah. Dalam Pasal 42 ditegaskan kembali bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerjasama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan. Ini dapat menjadi kewenangan pemerintah daerah yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk peraturan daerah.

Lebih lanjut, dalam Pasal 46 disebutkan:

Pasal 46:

(1) Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memberikan dukungan dan fasilitasi ke pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat.

(2) Dukungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit berupa:

- a. bantuan keuangan;*
- b. bantuan sarana dan prasarana;*
- c. bantuan teknologi; dan/atau*
- d. pelatihan keterampilan.*

(3) Dukungan dan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam Undang-Undang ini juga ditegaskan pengaturan mengenai pendanaan. Pasal 48 ayat (3) menyebutkan:

Pasal 48 ayat (3):

Pemerintah daerah membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sumber pendanaan penyelenggaraan pesantren dapat berasal dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari beberapa penjelasan pasal-pasal diatas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pesantren. Kewenangan tersebut kemudian dapat dijabarkan dalam bentuk peraturan daerah yang akan menjadi payung hukum bagi pemerintah daerah dalam memberikan fasilitasi pendidikan pesantren di daerah.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2018 tentang Pendanaan Pendidikan.

Pengaturan mengenai pendanaan pendidikan pada dasarnya merupakan wujud dari semangat desentralisasi dan otonomi satuan pendidikan dalam peribangan pendanaan pendidikan antara pusat dan daerah. Dengan demikian, pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyediakan anggarapn pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan. Dalam rangka memenuhi tanggungjawab pendanaan tersebut, pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat mengerahkan sumber dayanya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dikelola berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan

Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan menyebutkan pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Yang dimaksud dengan masyarakat meliputi: penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat; peserta didik, orang tua atau wali peserta didik; dan pihak lain selain yang dimaksud dalam huruf a dan huruf b yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.

Lebih lanjut didalam Pasal 3 disebutkam:

Pasal 3:

(1)Biaya pendidikan meliputi:

- a. biaya satuan pendidikan;
- b. biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan; dan
- c. biaya pribadi peserta didik.

(2)Biaya satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:

- a. biaya investasi, yang terdiri atas:
 1. biaya investasi lahan pendidikan; dan
 2. biaya investasi selain lahan pendidikan.
- b. biaya operasi, yang terdiri atas:
 1. biaya personalia; dan
 2. biaya nonpersonalia.
- c. bantuan biaya pendidikan; dan
- d. beasiswa.

Didalam Pasal 5 disebutkan:

Pasal 5

- (1)pemerintah atau pemerintah daerah dapat mendanai investasi dan/atau biaya operasi satuan pendidikan dalam bentuk hibah atau bantuan sosial sesuai dengan perundang-undangan.
- (2)Pemerintah dapat memberikan hibah kepada daerah atau sebaliknya, untuk kepentingan pendidikan sesuai peraturan perundang-undangan.
- (3)Pemerintah atau pemerintah daerah dapat memberikan hibah kepada masyarakat atau sebaliknya, untuk kepentingan pendidikan sesuai peraturan perundang-undangan.

Tanggung jawab pendanaan pendidikan oleh pemerintah daerah sesuai dengan Peratran Pemerintah ini meliputi:

1. Biaya investasi satuan pendidikan
 - a. Biaya investasi lahan pendidikan

Pasal 7:

Ayat (2) : pendanaan biaya investasi lahan satuan pendidikan dasar pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah menjadi tanggungjawab pemerintah daerah sesuai kewenangannya dan dialokasikan dalam anggaran daerah.

Ayat (4) : pendanaan biaya investasi lahan satuan pendidikan bukan pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah menjadi tanggungjawan

pemerintah daerah sesuai kewenangannya dan dialokasikan dalam anggaran pemerintah daerah.

Pasal 8 ayat (1):

Pemerintah daerah, pemangku kepentingan pendidikan, dan pihak asing dapat membantu pendanaan biaya investasi lahan satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah.

Pasal 9 ayat (1):

Pendanaan tambahan diatas biaya investasi lahan yang diperlukan untuk pemenuhan rencana pengembangan satuan atau program pendidikan yang diselenggarakan pemerintah menjadi bertarafp internasional dan/atau berbasis keunggulan lokal dapat bersumber dari:

- a. Pemerintah;
 - b. Pemerintah daerah
 - c. Masyarakat;
 - d. Bantuan oihak asing yang tidak mengikat; dan/atau
 - e. Sumber lain yang sah.
- b. Biaya investasi selain lahan pendidikan

Pasal 10 ayat (2) :

Pendanaan biaya investasi selain lahan untuk satuan pendidikan dasar pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah sesuai kewenangannya dan dialokasikan dalam anggaran pemerintah daerah.

Pasal 11 ayat (2):

Pendanaan biaya investasi selain lahan untuk satuan pendidikan yang bukan pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah menjadi tanggungjawab bersama pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dan masyarakat.

Pasal 12 ayat (1) :

Pemerintah daerah, peangku kepentingan pendidikan, dan pihak asing dapat membantu pendanaan biaya investasi selain lahan untuk satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah.

2. Biaya investasi penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan

a. Biaya investasi lahan

Pasal 14 ayat (2):

Pendanaan biaya investasi lahan untuk kantor penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan oleh pemerintah daerah menjadi tanggungjawab pemerintah daerah dan dialokasikan dalam anggaran pemerintah daerah.

b. Biaya investasi selain lahan

Pasal 15 ayat (2):

Pendanaan biaya investasi selain lahan untuk kantor penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan oleh pemerintah daerah menjadi

tanggungjawab pemerintah daerah sesuai kewenangannya dan dialokasikan dalam anggaran pemerintah daerah.

3. Biaya Operasi Satuan Pendidikan

a. Biaya Personalia

Pasal 18 ayat (1):

Tanggungjawab pemerintah daerah terhadap pendanaan biaya personalia pegawai negeri sipil di sektor pendidikan meliputi:

- Biaya personalia satuan pendidikan, baik formal maupun nonformal;
- Biaya personalia penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan, baik formal maupun nonformal.

Tanggungjawab pemerintah daerah terhadap pendanaan biaya personalia bukan pegawai negeri sipil di sektor pendidikan meliputi:

- Subsidi tunjangan fungsional bagi guru tetap sekolah yang ditugaskan oleh pemerintah daerah atau penyelenggara/satuan pendidikan yang didirikan masyarakat.
- Honorarium bagi guru honor yang ditugaskan oleh pemerintah daerah; dan
- Honorarium bagi personalia pendidikan kesetaraan, keaksaraan, dan pendidikan nonformal lainnya yang diselenggarakan pemerintah daerah atau masyarakat atas inisiatif pemerintah daerah.

b. Biaya Nonpersonalia

Pasal 21 ayat (2):

Pendanaan biaya nonpersonalia untuk satuan pendidikan dasar pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah sesuai kewenangannya, menjadi tanggungjawab pemerintah daerah dan dialokasikan dalam anggaran pemerintah daerah.

4. Biaya Operasi Penyelenggaraan dan/atau Pengelolaan Pendidikan

a. Biaya Personalia

Pasal 25 ayat (2):

Pendanaan biaya personalia kantor penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan oleh pemerintah daerah menjadi tanggungjawaban pemerintah daerah sesuai kewenangannya dan dialokasikan dalam anggaran pemerintah daerah.

b. Biaya Nonpersonalia

Pasal 26 ayat (2):

Pendanaan biaya nonpersonalia kantor penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan oleh pemerintah daerah menjadi tanggungjawab pemerintah daerah sesuai kewenangannya dan dialokasikan dalam anggaran pemerintah daerah.

5. Bantuan Biaya Pendidikan dan Beasiswa

Pasal 27:

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya memberi bantuan biaya pendidikan atau beasiswa kepada peserta didik yang orang tua atau walinya tidak mampu membiayai pendidikannya.
- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya dapat memberi beasiswa kepada peserta didik yang berprestasi.

Berdasarkan pasal diatas maka pemerintah daerah berwenang menganggarkan untuk memberikan bantuan biaya pendidikan atau beasiswa kepada peserta didik. Ketentuan mengenai pemberian bantuan biaya pendidikan oleh pemerintah daerah ini tentunya membutuhkan payung hukum yang kuat dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah sesuai dengan pendelegasian dari Pasal 28 ayat (3).

Seluruh dana pendidikan pemerintah daerah dikelola sesuai sistem anggaran daerah. Seluruh dana satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dikelola sesuai sistem anggaran daerah. Dana pendidikan pada satuan pendidikan bukan penyelenggara program wajib belajar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang belum berbadan hukum dikelola dengan menggunakan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Dalam menganggarkan pendidikan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan:

- a. rencana pembangunan jangka panjang;
- b. rencana pembangunan jangka menengah;
- c. rencana kerja pemerintah;

- d. rencana strategis pendidikan nasional; dan
- e. rencana strategis daerah.

Rencana tahunan penerimaan dan pengeluaran dana pendidikan oleh pemerintah daerah dituangkan dalam rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah sesuai peraturan perundang-undangan. Penggunaan dana pendidikan oleh pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem anggaran pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penggunaan dana pendidikan oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem anggaran pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dana pendidikan pemerintah dan pemerintah daerah dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dana pendidikan dari pemerintah diberikan kepada pemerintah daerah dalam bentuk hibah. Untuk dana pendidikan dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah diberikan kepada satuan pendidikan dalam bentuk hibah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam proses penyaluran dana pendidikan dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah ke satuan pendidikan, petugas dan/atau lembaga yang terlibat dalam penyaluran dana harus sudah menyalurkan dana tersebut secara langsung kepada satuan pendidikan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah terbitnya surat perintah membayar dari kantor pelayanan perbendaharaan negara atau kantor pelayanan perbendaharaan daerah.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

Secara historis, keberadaan pendidikan keagamaan berbasis masyarakat menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat belajar terlebih lagi karena bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan. Dalam kenyataannya terdapat kesenjangan sumber daya yang besar antar satuan pendidikan keagamaan. Sebagai komponen sistem pendidikan nasional, pendidikan keagamaan perlu diberi kesempatan untuk berkembang, dibina, dan ditingkatkan mutunya oleh semua komponen bangsa, termasuk pemerintah daerah.

Didalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya. Didalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah ini disebutkan:

Pasal 6:

(1) Pendidik pendidikan agama pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan mengenai pendidikan keagamaan telah diatur secara kelas didalam Peraturan Pemerintah ini. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan,

pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama. Pendidikan keagamaan bertujuan untuk membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan luas, kritis, kreatif, inovatif, dan dinamis dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang beriman, bertaqwa, dan berakhlak mulia.

Indonesia merupakan negara majemuk, beraneka ragam suku bangsa dan agama ada di negeri ini. Oleh karena itu, untuk pendidikan pun tentu tidak boleh hanya merujuk pada satu agama saja namun juga harus mempertimbangkan agama lainnya. Dengan demikian, pendidikan keagamaan di Indonesia meliputi pendidikan keagamaan Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Pendidikan keagamaan ini diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.

Jenjang pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan keagamaan dapat dilihat pada tingkat dasar yaitu Madrasah Ibtidaiyah, sekolah menengah pertama yaitu Madrasah Tsanawiyah, dan pada tingkat atas ada madrasah Aliyah kejuruan atau bentuk lain yang sederajat setelah memenuhi persyaratan. Didalam Pasal 12 ayat (1) disebutkan:

Pasal 12 ayat (1):

Pemerintah dan/atau pemerintah daerah memberi bantuan sumber daya pendidikan kepada pendidikan keagamaan.

Pendidikan keagamaan dapat berbentuk satuan atau program pendidikan. Pendidikan keagamaan dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan/atau masyarakat. Pendirian satuan pendidikan keagamaan wajib memperoleh izin dari Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk.

Khusus untuk pendidikan keagamaan Islam, dalam Pasal 14 disebutkan:

Pasal 14:

- (1) Pendidikan keagamaan Islam berbentuk pendidikan diniyah dan pesantren.
- (2) Pendidikan diniyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan pada jalur formal, nonformal, dan informal.
- (3) Pesantren dapat menyelenggarakan 1 (satu) atau berbagai satuan dan/atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal.

Pada Pasal 15 kemudian disebutkan bahwa pendidikan diniyah formal menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama Islam pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Sedangkan diniyah nonformal diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, Majelis Taklim, Pendidikan Al-Qur'an, Diniyah Takmiliah, atau bentuk lain yang sejenis. Pendidikan diniyah nonformal dapat berbentuk satuan pendidikan.

- Pengajian Kitab (Pasal 22):

Pengajian kitab diselenggarakan dalam rangka mendalami ajaran Islam dan/atau menjadi ahli ilmu agama Islam. Penyelenggaraan pengajian kitab dapat dilaksanakan secara berjenjang atau tidak berjenjang. Pengajian kitab

dilaksanakan di pondok pesantren, masjid, mushalla, atau tempat lain yang memenuhi syarat.

- Majelis Taklim atau nama lain (Pasal 23):

Majelis taklim atau bana lain yang sejenia bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT dan akhlak mulia peserta didik serta mewujudkan rahmat bagi alam semesta. Kurikulum Majelis Taklim bersifat terbuka dengan mengacu pada pemahaman terhadap Al-qur'an dan hadist sebagai dasar untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, serta akhlak mulia. Majelis taklim dilaksanakan di masjid, mushallan, atau tempat lain yang memenuhi syarat.

- Pendidikan Al-qur'an (Pasal 24):

Pendidikan Al-qur'an bertujuan meningkatkan kemampuan peserta didik membaca, menulis, memahami, dan mengamalkan kandungan Al-qur'an. Pendidikan Al-qur'an terdiri dari Taman Kanak-Kanak Al-qur'an (TKQ), Tamana Pendidikan Al-qur'an (TPQ), Ta'limul Qur'an lil Aulad (TQA), dan bentuk lain yang sejenis. Pendidikan Al-qur'an dilaksanakan secara berjenjang dan tidak berjenjang. Penyelenggaraan pendidikan Al-qur'an dipusatkan di masjid, mushalla, atau ditempat lain yang memenuhi syarat. Kurikulum pendidikan Al-qur'an adalah membaca, menulis, dan menghafal ayat-ayat Al-qur'an, tajwid, serta menghafal doa-doa utama. Pendidik pada pendidikan Al-qur'an minimal lulusan pendidikan diniyah menengah atas satu yang sederajat, dapat membaca Al-Qur'an dengan tartil dan menguasai teknik pengajaran Al-qur'an.

- Diniyah Takmiliyah (Pasal 25):

Diniyah Takmiliyah bertujuan untuk melengkapo pendidikan agama islam yang diperoleh di SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK/MAK atau dipendidikan tinggi dalam rangka peningkatan keimanan dan ketaqwaan peserta didik kepada Allah SWT. Penyelenggaraan diniyah takmiliyah dapat dilaksanakan secara berjenjang atau tidak berjenjang. Penyelenggaraan dibiayah takmiliyah dilaksanakan di masjid, mushalla, atau dotempat lain yang memenuhi syarat. Penamaan atas diniyah takmiliyah merupakan kewenangan penyelenggara. Penyelenggaraan diniyah takmiliyah dapat dilaksanakan secara terpadu dengan SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK/MAK atau pendidikan tinggi.

- Pesantren (Pasal 25):

Pesantren menyelenggarakan pendidikan dengan tujuan menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, akhlak mulia, serta tradisi pesantren untuk mengembangkan kemampuan, pengetahuan, dan keterampilan peserta didik untuk menjadi ahli ilmu agama islam dan/atau menjadi muslin yang memiliki keterampilan/keahlian untuk membangun kehidupan yang islami dimasyarakat. Pesantren menyelenggarakan pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, menengah, dan/atau tinggi. Peserta didik dan/atau pendidik di pesantren yang diakui keahliannya dibidang ilmu agaa tetapi tidak memiliki ijazah pendidikan formal dapat menjadi pendidik mata pelajaran/kuliah pendidikan agama di

semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan yang memerlukan, setelah menempuh uji kompetensi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendidikan keagamaan pada umumnya diselenggarakan oleh masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Jauh sebelum Indonesia merdeka, perguruan-perguruan keagamaan sudah lebih dulu berkembang. Pendidikan keagamaan juga berkembang akibat mata pelajaran/kuliah pendidikan agama yang dinilai menghadapi berbagai keterbatasan. Sebagian masyarakat mengatasinya dengan tambahan pendidikan agama di rumah, rumah ibadah, atau di perkumpulan-perkumpulan yang kemudian berkembang menjadi satuan atau program pendidikan keagamaan formal, non formal atau informal.

Dari beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atas, pemerintah daerah pada dasarnya mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan termasuk pendidikan keagamaan. Namun, pada tingkatan pendidikan keagamaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi membatasi kewenangan dari pemerintah daerah tersebut hanya pada batasan fasilitasi. Dimana pemerintah daerah berwenang memberikan fasilitasi pendidikan keagamaan mulai dari sarana dan prasarana sampai pada pendanaan. Sedangkan untuk penyelenggaraan pendidikan secara umum kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah cukup luas termasuk juga adanya kewajiban pemerintah daerah untuk menyediakan 20% (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk mendanai pendidikan.

Sesuai dengan kewenangan tersebut, maka pemerintah daerah dapat menyusun regulasi terkait dengan pendidikan keagamaan yang ada di daerahnya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adanya pengaturan pada tingkat daerah akan menjadi payung hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya di daerah agar tidak bertentangan atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud dengan landasan filosofis adalah merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan filosofis adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan tidak baik.⁴⁶ Nilai yang baik tidak lain adalah nilai yang dijunjung tinggi yang meliputi nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, kemanusiaan, religiusitas dan berbagai nilai lain yang dianggap baik, sedangkan penilaian mengenai baik, benar, adil dan asusila sangat tergantung dari takaran yang dimiliki oleh suatu bangsa tertentu.

Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum (termasuk Peraturan Daerah) dimasukkan dalam pengertian yang disebut *rechtsidee* yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan, dan sebagainya yang tumbuh dari sistem nilai masyarakat (bangsa), mengenai baik dan buruk,

⁴⁶ H. Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm 43.

pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya.⁴⁷

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusan atau normanya menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara lengkap, Pembukaan UUD 1945 alinea keempat menyebutkan bahwa....”*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam satu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*” Dari bunyi pembukaan UUD 1945 alinea keempat dapat diketahui bahwa yang menjadi tujuan nasional dibentuknya

⁴⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 20.

Pemerintahan Negara Indonesia adalah “....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...”

Dari salah satu tujuan pembentukan Negara tersebut yakni: *”dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa,* maka hakikatnya bangsa Indonesia telah menjatuhkan pilihan kepada negara kesejahteraan. Pilihan tersebut menghadirkan konsekuensi Negara melalui penyelenggara negara harus bekerja keras untuk mewujudkan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memajukan pendidikan dan teknologi serta memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan. Maka untuk mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut merupakan tugas utama dari penyelenggaraan pendidikan untuk meningkatkan iman dan takwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa serta melahirkan insan yang berakhlak mulia sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah. Pada Pasal 31 ayat 3 UUD 1945 disebutkan: “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang.”

Posisi manusia sebagai makhluk ciptaan Allah tidak berangkat dari ruang hampa. Dalam proses penciptaannya, manusia diciptakan sebagai pemimpin di muka bumi (*khalifatullah fi al ardhi*) yang diberikan amanah

untuk senantiasa beribadah kepadaNYA. Kemampuan manusia dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi tidak terlepas dari proses pendidikan. Oleh karena itu pendidikan memiliki peran sentral dalam menghadapi setiap perubahan dan perkembangan ilmu pengetahuan. Menyadari pentingnya hal tersebut, maka proses pendidikan bukan hanya sekedar proses penyampaian ilmu pengetahuan (*transfer of knowledge*), tetapi sekaligus sebagai proses transformasi nilai (*transfer of value*). Nilai disini adalah nilai-nilai kebaikan, baik nilai kemanusiaan, kebudayaan, maupun nilai-nilai keagamaan. Internalisasi nilai-nilai inilah yang dapat mengantarkan manusia ke dalam tingkah laku yang baik. Pendidikan dalam konteks ini dimaksudkan untuk melahirkan manusia paripurna, yaitu manusia yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam Pasal 28C Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara Indonesia diberikan hak konstitusional untuk memperoleh pendidikan sebagaimana berbunyi:“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”. Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan lagi bahwa; ayat (1) setiap warga negara berhak mendapat pendidikan; (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan

keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Secara filosofis, pendidikan berkeTuhanan bersinggungan dengan sila pertama dalam Pancasila, yaitu KeTuhanan Yang Maha Esa dilanjutkan dengan sila kelima, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila pertama dan sila kelima Pancasila menjadi rujukan filosofis bagi pengembangan pendidikan. Nilai ketuhanan sebagaimana yang dicerminkan dalam sila pertama Pancasila menjadi prinsip utama dalam penyelenggaraan pendidikan di Kota Pariaman. Sementara, nilai keadilan yang ditegaskan dalam sila kelima menjadi panduan nilai dalam pengelolaan pendidikan keagamaan.

Pendidikan yang berketuhanan merupakan pendidikan yang menyeimbangkan antara kebutuhan jasmani dan rohani. Kedua kebutuhan ini harus dipenuhi dan terjaga keseimbangannya. Jika kebutuhan rohani terabaikan, tidak terpenuhi dengan baik, maka akan menimbulkan kepincangan dan kekeringan rohaninya. Rohani yang kering adalah rohani yang merasa jauh dan tertutup hatinya dari kebenaran-kebenaran Tuhannya. Dengan demikian,

pendidikan berkeTuhanan merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam proses penyelenggaraan pendidikan.

B. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Landasan sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa Peraturan Daerah yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah.⁴⁸ Dengan adanya landasan sosiologis akan memberikan kekuatan daya berlaku yang efektif bagi peraturan perundang-undangan.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang dan peraturan daerah haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan daerah harus benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam undang-undang itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.⁴⁹

⁴⁸ *Ibid*, Hal. 14

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta 2006, hlm: 170

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini selaras dengan aliran *Sociological Jurisprudence*, memandang hukum sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang dan bangsa. Ini akibat dari perubahan pemikiran dari konservatif ke pemikiran hukum sosiologis berkat jasa Eugen Ehrlich dengan gigihnya mensosialisasikan konsep *Living Law* yang merupakan kunci teorinya.⁵⁰

Melalui konsep *Living Law*, Eugen Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif yang baik (dan karenanya efektif) adalah hukum yang sesuai dengan *living law* yang merupakan “*inner order*” daripada masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya. Pesan Ehrlich kepada pembuat undang-undang agar pembuat undang-undang memperhatikan apa saja yang hidup didalam masyarakat.⁵¹ Sejak saat itu, kedudukan hukum mulai memperoleh perhatian serius dan proporsional dari penguasa politik dari banyak negara dan mulai tampak kesungguhannya untuk menempatkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan secara menyeluruh.⁵²

Secara historis, sebagai pusat pengembangan ajaran Islam yang tertua di pantai Sumatera Barat, masyarakat Pariaman sangat agamis, yang tercermin dalam sikap dan perilaku yang memegang teguh ajaran Islam dan rasa tanggung jawab untuk mensyiarkan Ajaran Agama Islam. Sebagai pusat penyebaran

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.29

⁵¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm.5

⁵² Ni'matul Huda, *Op.cit.*

Islam di Minangkabau, Pariaman memiliki ulama terkenal seperti syekh Burhanuddin, yang salah seorang gurunya bernama Khatib Sangko bermakam di Pulau Anso duo, yang saat ini dikenal dengan kuburan panjang. Namun pada masa sekarang ini nilai-nilai luhur ajaran Islam tersebut sudah mulai luntur, terutama dikalangan generasi muda dan pelajar.

Visi Kota Pariaman dalam RPJMD Tahun 2018-2023 mencanangkan “PARIAMAN KOTA WISATA, PERDAGANGAN, JASA YANG RELIGIUS DAN BERBUDAYA”, sementara dalam misi Kota Pariaman dijabarkan diantaranya yaitu: Mewujudkan Wisata Kota Pesisir Yang Maju, Religius, Tertib dan Berbudaya Terbaik di Sumatera.

Untuk mewujudkan Visi dan Misi Kota Pariaman Tahun 2018-2023 tersebut maka juga dicanangkan beberapa program unggulan dibidang pendidikan keagamaan Islam diantaranya adalah program maghrib mengaji dan subuh mubarokah; pembangunan masjid terapung dan Gor; Pembangunan Pusat Pendidikan Al-Qur'an; Pengembangan Pendidikan Agama Non Formal, MDA, MDW, dan MDU.

Program dibidang keagamaan yang ada di visi dan misi kepala daerah yang tertuang dalam RPJMD, harus dapat dipahami dan dijabarkan oleh setiap instansi dan sekolah, sehingga apa yang kita harapkan menjadikan Kota Pariaman menjadi kota yang Madani dapat terlaksana. Pendidikan Agama dan keagamaan agar dapat terintegrasi dengan Sekolah, dimana sekolah dapat memberikan tambahan jam belajar sesuai tingkatan mulai dari SD, SMP,

dimana nantinya dapat disinkronkan dengan program MDA, MDW, dan MDU yang menjadi salah satu misi Kepala Daerah Tahun 2018-2023.

Pemerintah Kota Pariaman juga mempunyai program unggulan yang dimasukkan pada 19 program unggulan RPJMD Kota Pariaman 2018-2023 di bidang keagamaan, seperti adanya penyuluh agama dan pembinaan terhadap remaja masjid yang dibiayai oleh APBD. Kemudian ada program Pengembangan Pendidikan Agama non formal, MDA, MDW dan MDU serta Pembangunan pusat pendidikan Al Qur'an (Read Al Qur'an Center).

Pemerintah Kota Pariaman terus mengupayakan meningkatkan keagamaan di Kota Pariaman. Hal ini dibuktikan dengan Kegiatan Pembangunan keagamaan yang telah dilakukan. Mulai dari Pembinaan Pondok Al-quran yang dikelola Pemerintah Kota Pariaman melalui Read Al-Quran Centre tahun 2021 dan 2022 yang ditempatkan pada Mushala Balai kota Pariaman. Tenaga pembina yaitu pelatih-pelatih MTQ tingkat Provinsi Sumatera Barat pada 2019 dan pembinaan Read Al-Quran memiliki target untuk mewisuda 1000 Hafidz Alquran Kota Pariaman dan terus berkembang sampai sekarang.

Selain itu Pemerintah Kota Pariaman juga telah memfasilitasi pembinaan Guru MDTA/MDTW/MDTU melalui penyuluh agama Desa dan Kelurahan. Beberapa kegiatan yang sudah ditunjuk pembinaannya antara lain, MDTA dibina Camat melalui dana Desa dan MDTW/MDTU dibina Kesra melalui APBD. Memperkuat itu semua, juga sudah ditetapkan Perwako nomor 12 tanggal 30 Maret Tahun 2022 tentang MDTA/ MDTW/ MTDU satu atap,

dibina melalui Camat dan dievaluasi oleh Pemko melalui Bagian Perekonomian dan Kesra.

Banyak program lainnya yang telah terlaksana untuk meningkatkan kegamaan, seperti memfasilitasi kegiatan magrib mengaji dan subuh mubarakah yang sudah berjalan dan terus diupayakan peningkatan dengan Penyuluh Agama Desa/Kelurahan sebagai motivator Penyuluh Agama. Mereka dipilih dan diseleksi oleh Kementrian agama berdasarkan kebijakan Walikota terpilih periode 2018-2023, dan pembayaran gajinya melalui dana desa dan sudah mulai bertugas sejak tahun 2019 s/d sekarang.

Dengan demikian maka ke depan orientasi pendidikan harus diupayakan bagaimana menciptakan kualitas akademik yang tinggi dibarengi dengan kualitas spiritual agama yang sempurna. Hal ini harus di antisipasi karena dampak globalisasi akan menyebabkan pengaruh negatifnya merasuk ke rumah tangga. Untuk itu kedepan akan dikembangkan Pembangunan SDM berbasis Aqidah, maka pola pendidikan yang berbasis agama sudah dimulai sejak dini.

C. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuridis dari segi materiil. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan dasar pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada agar tidak terjadi tumpang tindihnya peraturan atau pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain. Landasan yuridis juga harus mempertimbangkan peraturan yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum.

Peraturan Daerah sebagai suatu produk hukum daerah hendaknya mencerminkan aspek yuridis, dimana aspek yuridis berkaitan dengan harapan bahwa Peraturan Daerah memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-Undang.⁵³ Guna menjamin kepastian hukum dalam Penyelenggaraan Pendidikan maka perlu dibentuk Peraturan Daerah sebagai dasar pelaksanaannya.

Tugas penyelenggaraan pendidikan nasional dalam konteks peningkatan keimanan dan ketakwaan oleh pemerintah ini lebih secara umum telah diamanatkan dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (Undang-

⁵³ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-HILL Co, 1992, Jakarta, hlm. 37

Undang Sisdiknas) Nomor 20 Tahun 2003. Hal ini tercermin dari terminologi pendidikan yang termaktub dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang tersebut. Yakni bahwa pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Definisi ini menjadi basis dari corak penyelenggaraan pendidikan nasional secara umum. Dimana aspek nilai religiusitas menjadi arus utama dari implementasi kebijakan nasional. Terbukti, pendidikan nasional, oleh Undang-Undang Sisdiknas tidak hanya didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga disandarkan pada akar nilai-nilai agama. Karena itu, nilai religiusitas keagamaan semakin diperjelas didalam fungsi dan tujuan pendidikan nasional pada Pasal 3 Undang-Undang Sisdiknas, yaitu bahwa “Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang berdemokratis serta bertanggung jawab.”

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah menetapkan Pendidikan Pesantren sebagai subsistem serta diatur

dalam ketentuan tersendiri pada Pasal 30. Selanjutnya, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan semakin diperjelas fungsinya yaitu mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 3 disebutkan bahwa:

(1) Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara demokratis serta bertanggung jawab.

(2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada Pasal 12 ayat (1) huruf a mengamanatkan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik yang seagama.

Dari aspek yuridis, kewenangan Pemerintah Daerah Kota Pariaman dalam hal pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan keagamaan berangkat dari ketentuan Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir

dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a dikatakan bahwa urusan pendidikan merupakan salah satu Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Lebih lanjut dalam lampiran Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah mengenai matriks pembagian urusan konkuren antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota diuraikan bahwa yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dalam Bidang urusan Pendidikan antara lain:

1. Sub urusan Manajemen Pendidikan:

- a. Penegelolaan pendidikan dasar;
- b. Pengelolaan pendidikan anak usia dini dan pendidikan non formal.

2. Sub urusan Kurikulum:

Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan formal.

3. Sub urusan Pendidik dan Tenaga Kependidikan:

Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam Daerah kabupaten/kota.

4. Perijinan Pendidikan

- a. Penerbitan ijin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat.
- b. Penerbitan ijin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

Dari aspek konstruksi kebijakan peraturan perundang-undangan, penyelenggaraan pendidikan agama pada satuan pendidikan formal merupakan bagian dari hak yang harus diberikan kepada peserta didik oleh setiap lembaga pendidikan formal sebagai penyelenggara pendidikan. Lebih spesifik dijelaskan pada Pasal 12 ayat (1) poin (a) Undang-Undang Sisdiknas, bahwa: “setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: (a) mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama.” Selanjutnya, regulasi ini menghasilkan turunan peraturan perundang-undangan dibawahnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, yang secara organik menjabarkan berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas terkait penyelenggaraan pendidikan agama dan Pendidikan Keagamaan.

Dengan demikian maka untuk menyelenggarakan pendidikan keagamaan di Kota Pariaman pada prinsipnya Pemerintah Daerah memiliki kewenangan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Peraturan Pemerintah tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan tersebut memberi beberapa ruang kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk turut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan keagamaan, antara lain:

1. Pasal 12 disebutkan bahwa:

- (1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah memberi bantuan sumber daya pendidikan kepada pendidikan keagamaan.

2. Pasal 13 disebutkan bahwa:

(2) Pendidikan keagamaan dapat didirikan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau masyarakat.

Untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pendidikan keagamaan tersebut maka Pemerintah Daerah Kota Pariaman menganggap perlu untuk menyusun rancangan peraturan daerah tentang fasilitasi pendidikan keagamaan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Sasaran yang Akan Diwujudkan.

Peraturan Daerah Kota Pariaman tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan ini ditujukan untuk memberikan pedoman dan payung hukum bagi Pemerintah Kota Pariaman dalam rangka pelaksanaan salah satu kewenangan di bidang pendidikan, khususnya terkait dengan pendidikan keagamaan. Sasaran pembentukan peraturan daerah ini adalah untuk mengupayakan pemerataan pendidikan keagamaan yang berkualitas, menjamin perluasan akses pendidikan keagamaan bagi masyarakat di Kota Pariaman menuju pendidikan secara menyeluruh yang lebih baik di segala tingkatan. Dengan adanya peraturan daerah ini diharapkan dapat meningkatkan keberlangsungan proses pendidikan keagamaan demi berkembangnya potensi peserta didik, agar menjadi manusia yang berilmu, mandiri, berakhlak mulia dan berbudi pekerti luhur.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Peraturan Daerah Kota Pariaman tentang Fasilitasi Pendidikan Keagamaan diarahkan agar terwujudnya pendidikan keagamaan yang partisipatif, berkeadilan, dan berkualitas, yang diselenggarakan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Di samping itu jangkauan

pembentukan Peraturan Daerah ini adalah untuk meningkatkan peranan Pemerintah Daerah terhadap penyelenggara pendidikan keagamaan dalam rangka melakukan tindakan yang efektif dan efisien. Juga dapat dijadikan acuan oleh masyarakat dan pihak-pihak terkait lainnya dalam ikut serta menyelenggarakan pendidikan keagamaan.

C. Ruang Lingkup dan Materi Muatan.

Ruang lingkup materi rancangan Peraturan Daerah Kota Pariaman tentang Fasilitas Pendidikan Keagamaan ini pada dasarnya mencakup :

1. Bab tentang Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisikan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim, dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab sebagaimana diatur dalam Lampiran Nomor 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dituangkan dengan memaparkan beberapa alternatif rumusan.

2. Bab tentang Fasilitas terhadap Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Dalam bab ini mengatur mengenai peranan Pemerintah Daerah dalam memfasilitasi pemenuhan pendidik dan/atau tenaga kependidikan pada penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan yang berbentuk satuan pendidikan.

Sedangkan pada pendidikan keagamaan yang berbentuk program pendidikan, Pemerintah Daerah dapat memfasilitasi pemenuhan pendidik. Pemenuhan pendidik dan/atau tenaga kependidikan tersebut dilakukan secara proporsional sesuai dengan kondisi dan kebutuhan penyelenggara pendidikan keagamaan.

3. Bab tentang Fasilitas Sarana dan Prasarana

Bab ini mengatur mengenai peranan Pemerintah Daerah dalam rangka memfasilitasi sarana dan prasarana Pendidikan keagamaan. Fasilitas sarana dan prasarana ini disesuaikan dengan bentuk penyelenggaraan yang berupa satuan pendidikan atau program pendidikan. Fasilitas sarana dan prasarana Pendidikan Keagamaan yang berupa sarana pendidikan berupa peralatan pendidikan dan prasarana yang meliputi bangunan tempat pembelajaran atau ruang kelas pembelajaran.

4. Bab tentang Fasilitas Pendanaan

Bab ini mengatur mengenai bantuan pendanaan dari pemerintah Daerah terhadap satuan atau program pendidikan keagamaan. Pendanaan tersebut dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Bab tentang Ketentuan Penutup

Bab ini dapat memuat pengaturan mengenai :

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Daerah;
- b. nama singkat peraturan perundang-undangan;
- c. status peraturan perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan.

6. Penjelasan

Ketentuan ini merupakan tafsir resmi pembentuk Peraturan Daerah atas norma tertentu dalam batang tubuh yang memerlukan keterangan yang rinci dan dapat disertai dengan contoh. Penjelasan juga merupakan sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh, namun tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan atau penyimpangan dari norma yang dimaksud.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pendidikan memegang peranan penting dalam peningkatan kesejahteraan. Oleh karena itu, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan nasional adalah untuk melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, Agama juga merupakan suatu hal yang penting karena merupakan petunjuk bagi manusia dan hukum-hukum sempurna untuk dipergunakan manusia dalam menyelenggarakan tata cara hidup yang nyata serta mengatur hubungan dengan dan tanggungjawab kepada Allah S.W.T, kepada masyarakat, dan alam. Pendidikan keagamaan merupakan pendidikan yang mengajarkan materi sesuai dengan pemeluk agama atau keyakinan. Dengan demikian, pendidikan agama dapat dikatakan proses pembelajaran yang memiliki tujuan atau target mengoptimalkan pemahaman dan keterampilan dalam bidang ilmu agama, sehingga lulusannya benar-benar memiliki kualitas yang utuh dan komprehensif.

Secara filosofis, pendidikan berkeTuhanan bersinggungan dengan sila pertama dalam Pancasila, yaitu KeTuhanan Yang Maha Esa dilanjutkan dengan sila kelima, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai ketuhanan sebagaimana yang dicerminkan dalam sila pertama Pancasila

menjadi prinsip utama dalam penyelenggaraan pendidikan di Kota Pariaman. Sementara, nilai keadilan yang ditegaskan dalam sila kelima menjadi panduan nilai dalam pengelolaan pendidikan keagamaan. Orientasi pendidikan harus diupayakan bagaimana menciptakan kualitas akademik yang tinggi dibarengi dengan kualitas spiritual agama yang sempurna. Hal ini harus kita antisipasi karena dampak globalisasi akan menyebabkan pengaruh negatifnya merasuk ke rumah tangga. Untuk itu kedepan akan dikembangkan Pembangunan SDM berbasis Aqidah, maka pola pendidikan yang berbasis agama sudah dimulai sejak dini. Untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pendidikan keagamaan tersebut maka Pemerintah Daerah Kota Pariaman menganggap perlu untuk menyusun rancangan peraturan daerah tentang fasilitasi penyelenggaraan pendidikan keagamaan.

Terkait dengan kebijakan yang ada selama ini, di Kota Pariaman belum ada pengaturan yang khusus mengatur mengenai Fasilitasi Pendidikan Keagamaan yang menjadi dasar hukum pemerintah daerah dalam memberikan fasilitasi kepada pendidikan keagamaan ini. Untuk itu, perlu adanya suatu regulasi yang nantinya dapat dijadikan sebagai landasan hukum yang kuat dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah mengenai fasilitasi pendidikan keagamaan.

Jangkauan arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan yang akan diatur didalam Rancangan Peraturan Daerah nantinya meliputi: ketentuan umum, fasilitasi pendidik dan tenaga kependidikan, fasiltasi sarana dan prasarana, dan fasilitasi pendanaan.

B. Saran

Penyusunan Peraturan Daerah Kota Pariaman tentang Fasilitas Pendidikan Keagamaan merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam mengembangkan dan mendorong kemajuan pendidikan keagamaan islam di Kota Pariaman. Sehingga penyusunan peraturan daerah ini perlu dijadikan skala prioritas dalam program pembentukan peraturan daerah Kota Pariaman. Keberadaan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pendidikan Keagamaan diharapkan dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, maka dalam pembentukannya harus membuka ruang untuk memperkaya materi muatan yang sesuai dengan kondisi atau karakteristik daerah.

Fasilitas Pendidikan Keagamaan ini meskipun telah dibuat dalam bentuk Peraturan Daerah namun tidak akan terlaksana dengan baik tanpa dukungan dan peran serta masyarakat. Selain itu, optimalisasi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah daerah serta komitmen dan konsistensi dalam pelaksanaan amanat peraturan daerah tentang Fasilitas Pendidikan Keagamaan ini juga diperlukan demi terwujudnya masyarakat terutama generasi muda yang dapat menjaga nilai-nilai adat dan agama nya.