

DAMPAK POLITIK KEBIJAKAN PERATURAN PEMERINTAH TERHADAP EKSISTENSI PESANTREN (Kajian Maslahat dan Mafsadat PP Nomor 55 Tahun 2007)

Muhammad Abdullah

Universitas Yudharta Pasuruan, East Java, Indonesia
abdullob@yudharta.ac.id

ABSTRACT: *This research aims to discuss the dynamics of the existence of Pesantren on the policy of born governments. The relationship with the public policy of government Law number 55 year 2007. The presence of this policy as a government step in aligning the sustainability of the pesantren that must be noticed by the government in terms of its existence. This type of research is a qualitative dextrskriptif and uses a phenomenological approach. The research of this primary purpose is to know how the political impact of government regulation number 55 year 2007 has been the existence of Pesantren. The results of this research show that the birth of PP number 55 year 2007 can be assumed to be part of the political product. In general, the relationship between education and politics is not merely a relationship affecting each other, but on the other hand is also a functional relationship. Institutions and educational processes run a number of significant political functions. Disislain with legalized PP number 55 year 2007 seems to give attention to the public that the government in terms of religious education is very concerned about the existence of Pesantren.*

Received:
August 26th 2019

Revised:
September 23th 2019

Accepted:
November 26th 2019

Keywords: *Government regulation number 55 year 2007, existence of Pesantren,*

PENDAHULUAN

Pesantren merupakan salah satu lembaga pendidikan yang tidak bisa dilepaskan dari masyarakat. Secara parsial lembaga pendidikan tertua di Indonesia ini merupakan pendidikan bernuansa transformasi sosial-religious. Pengabdian sosial menjadi bagian utama dari pendidikan pesantren. Pesantren juga dikenal sebagai lembaga pendidikan rakyat yang menekankan pada bidang agama dan menjadi panutan bagi masyarakat sekitar.¹ Hadirnya lembaga ini menjadi bukti bahwa Pesantren sebagai wadah dalam naungan berbagai problem yang dihadapi masyarakat sekitar.²

Perkembangan dan transformasi pesantren sebagai basis lembaga keagamaan dari masa ke masa tidak bisa dilepaskan dari kebijakan yang dibuat oleh negara. Munculnya kebijakan-kebijakan pemerintah terhadap pesantren disisi lain mempengaruhi eksistensi pesantren sebagai lembaga otonom, disisi lain

¹ Nilai-nilai pokok yang ditekankan dalam pesantren meyakini sepenuhnya bahwa kehidupan adalah sebagai ibadah, dari nilai pokok tersebut kemudian lahir nilai-nilai luhur seperti: keikhlasan, kesederhanaan, kemandirian yang kemudian menjadi landasan dasar pendidikan di pesantren dan dikembangkan sebagai nilai yang penting untuk menjadi anutan masyarakat luas, Lihat pada Abd. A'la. *Pembaruan Pesantren* (Yogyakarta:Pustaka Pesantren, 2006), 1. Lebih lanjut bahwa panutan hidup masyarakat adalah berupa pendidikan moral sebagai landasan utama pengembangan pesantren di tengah arus globalisasi, lihat pada Hasbullah, *Kapita Selesta Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), 44.

² Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah* (Jakarta: LP3ES, 1994),

pula kebijakan tersebut menunjukkan sejauh mana perhatian Negara terhadap pesantren itu sendiri. Sebagai lembaga pendidikan keagamaan yang unik pesantren dapat menjawab semua tantangan dalam menyesuaikan diri dengan pengaruh dari luar, termasuk kebijakan negara, eksistensi karakter pesantren pun juga masih tetap asli sebagai lembaga pendidikan keagamaan khas Indonesia.

Keterkaitan antara Negara dengan pesantren tertuang dalam UUD 1945 sebagaimana pemerintah dalam hal ini adalah bertugas sebagai penyelenggara pendidikan yang dituntut mencerdaskan kehidupan bangsa. Mengaca pada UUD 1945 pasal 31 secara eksplisit dijelaskan bahwa setiap warga Negara berhak mendapatkan pengajaran. Hal tersebut membuktikan bahwa Negara berkewajiban mengelola segala kebutuhan pendidikan warga Negara, demi terciptanya kehidupan bangsa yang bermartabat dan beradab. Segala bentuk upaya dilakukan pemerintah sejak masa pasca kemerdekaan hingga sekarang mulai dari perubahan, penambahan sampai revisi terhadap kebijakan-kebijakan.

Satuan dan kegiatan pendidikan yang ada merupakan sistem pendidikan yang tersendiri dan sistem pendidikan tersebut tergabung secara terpadu dalam sistem pendidikan nasional. Sistem pendidikan nasional sekangan ini diatur dalam Undang undang Nomor 20 Tahun 2003. Pesantren sebagai pendidikan non-formal tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat dan juga masuk pada sub sistem pendidikan nasional sebagaimana disebutkan pada pasal 30 ayat (4). Implikasinya adalah bahwa pesantren sebagai lembaga pendidikan non-formal berhak mendapatkan perhatian dari pemerintah sebagaimana perhatiannya terhadap lembaga pendidikan formal.³

Adanya realitas latar belakang permasalahan tersebut maka hal tersebut dirasa cukup menarik dalam *landscape* penelitian pendidikan dalam hal politik pendidikan untuk dikaji lebih dalam tentang sinergi pemerintah dengan pesantren menjadikan kajian yang menarik untuk diteliti serta diungkap secara teoritis bagaimana dampak baik secara *maslahat* dan *mafsadat* lahirnya PP Nmor 55 Tahun 2007.

PEMBAHASAN

Melacak Termonologi Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Secara terminolog banyak para pakar mendefinisikan kebijakan publik dengan berbagai sudut pandang masing-masing pemikirannya. Menurut Budi Winarno seperti mengutip beberapa pendapat pakar, diantaranya: menurut Robert Eyestone, berpendapat bahwa kebijakan publik adalah suatu hubungan antara pemerintah dengan lingkungan sekitarnya. Sedangkan James E. Anderson, mengungkapkan kebijakan publik merupakan suatu arah tindakan yang mempunyai tujuan, yang ditetapkan oleh seseorang atau diantara beberap orang dengan tujuan menanggapi suatu masalah. Hal serupa diungkapkan oleh Carl Friedrich, bahwa kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang

³ Muchsin, *Politik Hukum Dalam Pendidikan Nasional* (Surabaya: PT Bina Ilmu Offset, 2007), 117.

dirumuskan oleh seseorang, baik secara individu atau kelompok pemerintahan dalam wilayah tertentu, yang menghasilkan beberapa kesempatan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.⁴

Samodra Wibawa merumuskan bahwa kebijakan publik adalah segala keputusan yang dibuat oleh suatu sistem politik, diantaranya Negara, provinsi, kabupaten, desa sampai tingkat RW dan RT. Setiap sistem tersebut merancang dan membuat kebijakan publik yang dikhususkan untuk publik masing-masing, maka dari itu setiap sistem mengelola sumberdaya publik masing-masing.⁵

Jadi dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan atau pedoman untuk bertindak yang dirumuskan dan dibuat oleh Negara dalam hal ini pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan yang ingin dicapai melalui program-program pemerintah.

2. Kebijakan Publik yang Ideal

Kebijakan publik secara parsial merupakan aktifitas yang dirumuskan, didesain dan dibuat oleh seseorang atau beberapa orang yang memiliki otoritas dalam sebuah sistem politik.⁶ Ciri khas tersebut yang membedakan antara kebijakan publik dengan kebijak-kebijakan lainnya. Pelaku dan perumus kebijakan publik di Indonesia adalah perumus kebijakan itu sendiri diantaranya dari legislatif: DPR dan MPR, pemerintah serta eksekutif seperti Presiden, badan administratif adalah Menteri Kabinet, dan peserta non-struktural seperti partai politik, interest groups, tokoh maupun perorangan.

Berbicara masalah kebijakan publik yang ideal, maka kebijakan publik dihadapkan pada suatu keputusan yang berasaskan unsur keadilan, dimana tidak ada diantara publik yang merasa terdiskriminasi. Unsur ideal tersebut memiliki ciri-ciri, diantaranya:⁷

a. Cerdas

Pemecahan masalah secara tepat adalah poin penting dalam ciri khas keidealan sebuah kebijakan publik, hal tersebut merupakan ciri sikap cerdas dalam mengelola kebijakan publik. Secara sederhana kecerdasan dalam pengambilan keputusan kebijakan publik didasarkan pada isu yang hendak dirumuskan dalam kebijakan publik, daripada menfokuskan pada wewenangnya sebagai otoritas dalam pengambil keputusan kebijakan.

b. Bijaksana

Bijaksana dimaknai sebagai upaya dalam meminimalisir adanya masalah baru yang muncul dan lebih besar daripada masalah yang tengah dipecahkan. Sehingga memunculkan sikap kebijaksanaan dalam diri pengambil keputusan kebijakan publik untuk menghindar dari masalah baru yang bisa muncul selain daripada masalah yang diselesaikan.

⁴ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), 15-17

⁵ Samodra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), 3

⁶ Sistem politik merupakan komponen-komponen yang bertugas menentukan kebijakan umum (*public policies*) serta mengatur bagaimana kegiatan itu terealisasikan yang berhubungan dengan kehidupan pemerintahan atau Negara, Lihat pada Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia Secara Teoritik dan Empirik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 17

⁷ Riant Nugroho, *Public Policy* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2014), 744-745.

c. Memberikan Harapan

Kebijakan publik pada umumnya berorientasi pada kepentingan publik, sebagai pelayan publik hendaknya hasil keputusan publik yang dibuat memberikan harapan kepada seluruh warga atau publik. Harapan tersebut mengarah pada hasil positif yang didapat pasca kebijakan ditetapkan seperti perubahan hari esok lebih baik, baik yang menjadi pemanfaat maupun konstituan umum.

3. Tujuan Kebijakan Publik

Dalam mengatur kehidupan bersama yang harmonis dan sejahtera para pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah, tentunya memiliki beberapa tujuan yang mendasar, diantaranya adalah:⁸

a. *Absortif-Distributif*

Kebijakan absortif merupakan kebijakan yang dilakukan secara kolektif dalam menyerap sumberdaya untuk dijadikan modal dan biaya mencapai tujuan bersama, seperti kebijakan perpajakan. Adapun kebijakan distributif merupakan kebijakan yang sumberdaya langsung maupun tidak langsung ke seluruh masyarakat, seperti kebijakan otonomi daerah.

b. *Regulatif-Deregulatif*

Alur kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan perdagangan, kebijakan HAM. Sedangkan deregulatif bersifat membebaskan dan melepaskan, seperti kebijakan privatisasi dan kebijakan penghapusan tarif.

c. *Dinamisasi-Stabilisasi*

Dinamisasi merupakan kebijakan yang mengoptimalkan sumberdaya untuk bergerak menuju tujuan yang diinginkan, seperti kebijakan desentralisasi, kebijakan zona industri, dan lain-lain. Adapun kebijakan stabilisasi sebaliknya, yakni berusaha menjaga stabilisasi sistem dengan cara mengendalikan laju dinamika agar tidak terlalu cepat dan rusak, baik secara sistem politik, sosial dan ekonomi.

d. Memperkuat Negara-Memperkuat Pasar

Tujuan memperkuat Negara merupakan usaha membuat kebijakan-kebijakan yang menggerakkan lebih besar peran Negara, seperti kebijakan tentang pendidikan nasional. Sedangkan tujuan memperkuat pasar adalah usaha membuat kebijakan-kebijakan yang menggerakkan lebih besar peran pasar daripada Negara, misalnya kebijakan Perseroan Terbatas, privatisasi BUMN, dan lain-lain.

Bentuk Kebijakan Publik Pemerintah Terhadap Pesantren

Sebagai bagian dari perhatian publik (*public interest*) kebijakan publik adalah bertugas melayani kepentingan-kepentingan yang berbau publik. Pelaku dalam perumusan kebijakan adalah beberapa

⁸ Riant Nugroho, *Public Policy*, 153-155

lembaga publik (*public institutions*) yang tak heran jika dalam dalam proses pelayanan kepentingan publik harus dikelola dengan baik secara tersistem dan terarah dengan ilmu manajemen. Maka sebagai pelayanan (*service*) dibutuhkan adanya manajemen, yang bertugas melayani masyarakat (*public serve*). Pejabat Negara beserta anggota pemerintahan lainnya haruslah menanamkan komitmen sebagai pelayan masyarakat (*public servant*) selain itu pula pejabat-pejabat tersebut dikendalikan oleh biro-biro dalam hal ini disebut kelompok birokrat (*public bureaucracy*).⁹

Wujud kebijakan pemerintah berupa kebijakan publik yang dibuat oleh pelaku sistem politik dapat dikategorisasikan menjadi 2 bentuk, yaitu: *pertama* wujud peraturan pemerintah seperti: GBHN, TAP MPR, UU tentang pendidikan, PP, dan lain-lain. *kedua* terwujud dalam sikap pemerintah baik secara formal maupun non-formal. Dalam bentuk formal dituangkan dalam SK atau Permen, sedangkan bentuk non-formal seperti komentar, pernyataan yang berkaitan dengan pendidikan nasional.¹⁰

Dalam bidang pendidikan Pesantren sebagai lembaga pendidikan keagamaan kebijakan publik pemerintah dapat berupa peraturan pemerintah yang termaktub dalam Undang-undang sitem pendidikan nasional. Sejarah perkembangan sistem pendidikan nasional di Indonesia telah mengalami beberapa proses panjang revolusi. Sistem pendidikan nasioanal yang pernah di sahkan diantaranya adalah: UU Nomor 4 Tahun 1954, UU Nomor 2 Tahun 1989 dan UU Nomor 20 Tahun 2003. Isi UU Nomor 20 Tahun 2003 seakan memberikan ruang lebih luas pada pendidikan agama dalam pengembangan. Pada Pasal 36 sampai 37 diatur kurikulum yang mewajibkan pendidikan agama di seluruh jenjang pendidikan dasar sampai perguruan tinggi.

Secara lebih rinci kebijakan publik terhadap pesantren diterjemahkan dalam lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan. Ketentuan tertulis mengenai pesantren sebagai lembaga pendidikan keagamaan non-formal terdapat pada Pasal 14 ayat 1 sampai 3. Pada ayat (1) berbunyi: "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 (*mutafaqqih fiddin*) dan/atau menjadi muslim yang memiliki keterampilan/keahlian untuk membangun kehidupan yang islami di masyarakat". Pesantren menyelenggarakan pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, menengah, dan/atau pendidikan tinggi. Mayoritas pesantren, baik yang ada di pedesaan atau perkotaan, mengajarkan pengetahuan agama dan ada pula yang memberikan tambahan ilmu pengetahuan lain.

⁹ M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik* (Bandung: CV Mandar Maju, 2007), 9.

¹⁰ Lihat pada Abd. Rachman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi* (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005).

Karena itu, pesantren dikelompokkan kedalam lembaga penyelenggara pendidikan diniyah dan termasuk dalam kategori pendidikan keagamaan Islam.¹¹

Jadi dapat disimpulkan kebijakan publik pada pesantren terdapat pada dua kategori, yakni menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 sebagai lembaga pendidikan nonformal dan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 sebagai lembaga pendidikan diniyah. Dengan mengkombinasikan dua kategori ini, pesantren adalah lembaga pendidikan diniyah nonformal.

Kajian *Maslahat* dan *Mafsadat* Politik Kebijakan Publik Pada PP Nomor 55 Tahun 2007

a. Latar Belakang Munculnya PP Nomor 55 Tahun 2007

Secara realitas dalam sistem perundangan-undangan apabila muncul Undang-undang baru maka akan diikuti oleh Peraturan Pemerintah (PP), dengan tujuan undang-undang tersebut dapat direalisasikan dalam berbagai aspek. Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah disahkan, maka secara otomatis pemerintah harus mengeluarkan peraturan baru untuk mendukung terealisasinya undang-undang tersebut, satu diantaranya yang dilahirkan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 yang berisikan tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan, dimana pesantren masuk dalam paragraf ke-3 sebagai pendidikan non-formal.

Peraturan Pemerintah yang disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 5 Oktober 2007 dan kemudian diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM Andi Mattalatta tersebut berisikan pendidikan agama dan keagamaan.¹² Adalah bahwa dalam rangka melaksanakan ketentuan pada pasal 12 ayat (4), Pasal 30 ayat (5), Pasal 37 ayat (3) pada Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka perlu ditetapkan peraturan pemerintah tentang pendidikan agama dan keagamaan sebagaimana disebutkan dalam pasal-pasal tersebut.

Pada Pasal 12 ayat (4) disebutkan:¹³

- (1) Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak:
 - a. Mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama;
 - b. Mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya;
 - c. Mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
 - d. Mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
 - e. Pindah ke program pendidikan pada jalur dan satuan pendidikan lain yang setara;

¹¹ Lembaran Isi PP RI No. 55 Tahun 2007.

¹² Lembaran Isi PP RI No. 55 Tahun 2007, Halaman akhir.

¹³ Muchsin, *Politik Hukum Dalam Pendidikan Nasional*, 109.

- f. Menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.
- (2) Setiap peserta didik berkewajiban:
- a. Menjaga norma-norma pendidikan untuk menjamin keberlangsungan proses dan keberhasilan pendidikan;
 - b. Ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Warga negara asing dapat menjadi peserta didik pada satuan pendidikan yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (4) Ketentuan mengenai hak dan kewajiban peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Kemudian pada Pasal 30 ayat (5) disebutkan:¹⁴

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

Pada Pasal 37 UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pokok bahasan mengarah pada kurikulum yang berbunyi:¹⁵

- 1) Kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat: pendidikan agama; pendidikan kewarganegaraan; bahasa; matematika; ilmu pengetahuan alam; ilmu pengetahuan sosial; seni dan budaya; pendidikan jasmani dan olahraga; keterampilan/kejuruan; dan muatan lokal
- 2) Kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat: pendidikan agama; pendidikan kewarganegaraan; dan bahasa.

¹⁴ Muchsin, *Politik Hukum Dalam Pendidikan Nasional*, 117.

¹⁵ Muchsin, *Politik Hukum Dalam Pendidikan Nasional*, 120-121.

- 3) Ketentuan mengenai kurikulum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Dari hasil ketiga pasal tersebut diatas, maka kemudian pemerintah melegalitaskan dan mengesahkan kembali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan. Hal tersebut sesuai dalam teori kebijakan publik bahwa suatu Undang-undang adalah sebagai kebijakan Negara yang bersifat *fundamental-strategis* dalam pencapaian tujuan nasional, maka diperlukan Peraturan Pemerintah sebagai kebijakan umum untuk kebijakan pelaksana yang telah ditetapkan oleh presiden.¹⁶

b. Konten PP Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pesantren

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan secara garis besar menjelaskan dua bentuk pendidikan keagamaan di Indonesia diantaranya adalah madrasah diniyah dan pesantren. Penjelasan tersebut termaktub pada Pasal 14 sampai 26, dengan rincian 10 Pasal menjelaskan secara rinci tentang madrasah diniyah dan 1 Pasal menjelaskan pesantren. Pasal 14 terdiri dari 3 ayat, yakni:

- a. Pendidikan keagamaan Islam berbentuk pendidikan diniyah dan pesantren.
- b. Pendidikan diniyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan pada jalur formal, nonformal, dan informal.
- c. Pesantren dapat menyelenggarakan 1 (satu) atau berbagai satuan dan/atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal.¹⁷

Pasal yang menjelaskan tentang lembaga pendidikan keagamaan pesantren hanya terdapat 1 Pasal yang terdiri dari 3 ayat yakni ada pasal 26 yang berisi tentang tujuan penyelenggaraan pesantren, jenis pendidikan yang diselenggarakan dan menjelaskan status peserta didik dan pendidik dalam pesantren.

Adapun tujuan yang diselenggarakan di pesantren tidak lain adalah untuk menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT, memiliki akhlak yang mulia, dan tradisi pesantren sebagai basis pengembangan kemampuan, pengetahuan serta keterampilan peserta didik untuk menjadi ahli ilmu agama Islam (*mutafaqqih fiddin*) dan /atau menjadi muslim yang memiliki keahlian membangun kehidupan Islami di tengah-tengah masyarakat. Jenis pendidikan yang diselenggarakan di pesantren adalah pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, menengah dan perguruan tinggi. Juga di pesantren telah diatur pula masalah peserta didik dan pendidik yang diakui keahliannya di bidang ilmu agama tetapi tidak memiliki ijazah pendidikan formal dapat menjadi pendidik mata pelajaran atau kuliah pendidikan

¹⁶ Tri Widodo Utomo, *Pengantar Kebijakan Publik (Introduction to Public Policy)* (Bandung: STIA LAN Bandung, 1999), 9.

¹⁷ Lembaran Isi PP RI No. 55 Tahun 2007.

agama di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan yang memerlukan, setelah menempuh uji kompetensi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁸

c. Analisis Kajian *Maslahat* dan *Mafsadat* Bentuk Politik Kebijakan Publik Pesantren pada PP Nomor 55 Tahun 2007

Isi dalam PP Nomor 55 Tahun 2007 sebagaimana dijelaskan tentang pendidikan agama dan keagamaan berkaitan dengan definisi madrasah diniyah dan pesantren, apa saja jenis-jenis dan bagaimana jenjang dalam lembaga-lembaga tersebut diatur dalam segi pengelolaan dan penyelenggaraan. Sebagai kaidah hukum yang dilahirkan pasca disahkannya Undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003, tentunya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 haruslah ditaati dan dilaksanakan dalam penyelenggaraan pendidikan agama dan keagamaan tersebut.

Dalam PP Nomor 55 Tahun 2007 pada pasal 2 dijelaskan bahwa pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian serta keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya yang diselenggarakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran atau kuliah pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan. Sedangkan pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan atau menjadi ahli ilmu agama.

Fungsi dari pendidikan agama pada Pasal 2 adalah membentuk manusia Indonesia yang beriman kepada tuhan YME, berakhlak mulia, mampu menjaga kedamaian dan kerukunan hubungan inter dan antar umat beragama, berkembangnya peserta didik dalam memahami, menghayati, dan mengamalkan nilai-nilai agama yang menyerasikan penguasaannya dalam IPTEK. Sedangkan fungsi pendidikan keagamaan dalam Pasal 8 adalah mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan menjadi ahli ilmu agama, dan kemudian bertujuan agar terbentuknya peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan luas, kritis, kreatif, inovatif dan dinamis.¹⁹

Kemudian dalam PP Nomor 55 Tahun 2007 juga diatur tentang pendidikan agama di sekolah umum dan pendidikan keagamaan yang meliputi Islam, Katholik, Hindu, Budha dan Konghucu. Adapun di lembaga MI, MTs dan MA dikategorikan sebagai pendidikan umum dibawah naungan Kementerian Agama, bukan lagi sebagai pendidikan keagamaan.²⁰ Hal tersebut membuat pesantren berada dalam opsi antara Kementerian Agama, Departemen Pendidikan Nasional dan pemerintah daerah sebagai pemilik otoritas dan wewenang atas penyelenggaraan pendidikan keagamaan melalui PP Nomor 55 Tahun 2007 tersebut.

¹⁸ Lembaran Isi PP RI No. 55 Tahun 2007.

¹⁹ Lembaran Isi PP RI No. 55 Tahun 2007

²⁰ Lembaran Isi PP RI No. 55 Tahun 2007

Lahirnya PP Nomor 55 Tahun 2007 tersebut dapat diasumsikan merupakan bagian dari produk politik. Karena kebijakan apapun yang lahir dari pemerintah tidak akan terlepas dari kepentingan politik penguasa selaku pembuat kebijakan itu sendiri. Pada umumnya hubungan antara pendidikan dan politik bukan sekadar hubungan saling mempengaruhi, tetapi disisi lain juga merupakan hubungan fungsional. Lembaga-lembaga dan proses pendidikan menjalankan sejumlah fungsi politik yang signifikan.

Pendidikan keagamaan tanpa terkecuali dalam hal ini pesantren sejatinya memiliki potensi besar untuk dijadikan sebagai ajang perebutan penguasa atau kelompok elit yang ingin berkuasa disuatu wilayah. Pesantren menjadi landasan bagi penguasa elit dalam mengerahkan masanya yang mudah untuk diarahkan yang cukup dengan kekuatan pengaruh seorang kiai sebagai pemegang penuh otoritas pengelolaan pesantren²¹ sesuai dengan kepentingan dan konteks politik yang akan dilaksanakan pada saat itu juga. Seperti dalam panggung demokrasi pemilihan di masing-masing daerah layaknya pemilihan Presiden, Gubernur ataupun Bupati. Dari sudut pandang pendekatan yang mengkatagorikan atas dasar pengayoman dari pemerintah melalui kebijakan-kebijakan seakan berharap dapat memberikan hasil *mutualis-symbiolisme* yang saling memberikan keuntungan antara pesanten dengan pemerintah. Pemerintah sendiri berharap dengan adanya kebijakan tersebut mendapatkan dukungan masa dari penyelenggara pesantren tersebut guna dapat memenangkan kepentingan politik yang diinginkan.

Dengan disahkan PP Nomor 55 Tahun 2007 tersebut seakan memberikan perhatian pada publik bahwa pemerintah dalam hal pendidikan keagamaan sangat menaruh kepedulian terhadap perkembangan seperti pesantren. Kemudian berharap dapat mengambil hati para warga pesantren. Interaksi harmonis dilakukan pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan tersebut merupakan strategi dalam pendekatan dengan warga pesantren yang nantinya diproyeksikan untuk mencari dukungan masa dalam rangka memperkuat kepemimpinan penguasa. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa latar belakang lahirnya PP Nomor 55 Tahun 2007 dapat diasumsian adalah tidak lepas dari unsur kepentingan politik para penguasa atau pembuat kebijakan publik dalam hal ini pemerintah itu sendiri.

KESIMPULAN

Dari beberapa uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik pada pesantren terdiri dari Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 dan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun

Dalam pengelolaan pesantren kiai berfungsi sebagai: (1) Agen budaya, yakni sosok kiai sebagai penyaring budaya yang datang ke masyarakat; (2) Mediator, yakni menjadi penghubung diantara kepentingan berbagai segmen masyarakat; dan (3) Makelar Budaya dan Mediator, yakni kiai sebagai penyaring budaya dan penghubung berbagai kepentingan masyarakat. Lihat pada A. Halim, dkk. *Manajemen Pesantren* (Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2005), 79-80

2007. Adapun bentuk kebijakan publik pemerintah terhadap pesantren pada PP Nomor 55 Tahun 2007 tersebut dari segi mafsadat ialah dapat diasumsikan merupakan bagian dari produk politik adalah menjadikan pesantren sebagai ajang perebutan penguasa atau kelompok elit yang ingin berkuasa. Pesantren menjadi landasan bagi penguasa elit dalam mengerahkan masanya yang mudah untuk diarahkan yang cukup dengan kekuatan pengaruh seorang kiai sebagai pemegang penuh otoritas pengelolaan pesantren. Sedangkan dari sisi mafsadat hadirnya PP tersebut memberikan perhatian pada publik bahwa pemerintah dalam hal pendidikan keagamaan sangat menaruh kepedulian terhadap eksistensi Pesantren.

DAFTAR PUSTAKA

- A'la, Abd. *Pembaruan Pesantren*, Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2006.
- Arifin, Imron. *Kepemimpinan Kiai: Kasus Pondok Pesantren Tebu Ireng*, Malang: Kalimasada Press, 1993.
- Assegaf, Abd. Rachman. *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi*, Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005.
- Damopolii, Muljono. *Pesantren Modern IMMIM Pencetak Generasi Muslim Modern*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Halim, A., dkk. *Manajemen Pesantren*, Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2005.
- Hasbullah. *Kapita Selesta Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996.
- Lembaran Isi PP RI No. 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan.
- Lubis, M. Solly. *Kebijakan Publik*, Bandung: CV Mandar Maju, 2007.
- Maksudi, Beddy Iriawan. *Sistem Politik Indonesia Secara Teoritik dan Empirik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Muchsin. *Politik Hukum Dalam Pendidikan Nasional*, Surabaya: PT Bina Ilmu Offset, 2007.
- Nugroho, Riant. *Public Policy*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2014.
- Steenbrink, Karel A. *Pesantren, Madrasah, Sekolah*, Jakarta: LP3ES, 1994.
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Utomo, Tri Widodo. *Pengantar Kebijakan Publik (Introduction to Public Policy)*, Bandung: STIA LAN Bandung, 1999.
- Wibawa, Samodra. *Politi Perumusan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2002.