



Research Article

## Implementasi Undang-Undang Pesantren di Kabupaten Pamekasan: Analisis Efektivitas dan Kemandirian Lembaga

Intan Nur Aini<sup>1</sup>, Makbul Romadhoni<sup>2</sup>, Ach. Sofyan<sup>3</sup>

1. Universitas Islam Negeri Madura, Indonesia; [Intaannurainio2@gmail.com](mailto:Intaannurainio2@gmail.com)
2. Universitas Islam Negeri Madura, Indonesia; [makbulromadhoni2@gmail.com](mailto:makbulromadhoni2@gmail.com)
3. Universitas Islam Negeri Madura, Indonesia; [Intaannurainio2@gmail.com](mailto:Intaannurainio2@gmail.com)

Copyright © 2025 by Authors, Published by **Responsive: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam**. This is an open access article under the CC BY License <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Received : September 14, 2025  
Accepted : November 17, 2025

Revised : October 19, 2025  
Available online : December 30, 2025

**How to Cite:** Intan Nur Aini, Makbul Romadhoni, & Ach. Sofyan. (2025). Implementation of the Islamic Boarding School Law in Pamekasan Regency: Analysis of Institutional Effectiveness and Independence. *Responsive: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 1(4), 390-408. <https://doi.org/10.61166/responsive.v1i4.60>

### Implementation of the Islamic Boarding School Law in Pamekasan Regency: Analysis of Institutional Effectiveness and Independence

**Abstract.** This study examines the effectiveness of implementing Law Number 18 of 2019 on Islamic Boarding Schools (Pesantren) in Pamekasan Regency, Madura. The legislation marks significant state recognition of pesantren as autonomous Islamic educational institutions in terms of governance, curriculum development, and their religious and social functions. However, at the regional level, its implementation faces various normative and structural challenges. Employing a qualitative approach through a literature-based study, this research analyzes legal documents, government policies, and scholarly literature using a descriptive-analytical method. The analysis focuses on three key dimensions: the normative framework of the regulation, policy implementation, and the level of institutional autonomy of pesantren. Findings indicate that while the law provides a strong legal

foundation, Pamekasan has established Regional Regulation Number 5 of 2022 concerning Facilities for Islamic Boarding School Education as a derivative instrument, though its effectiveness requires strengthened cross-sectoral coordination. Nevertheless, pesantren continue to demonstrate adaptive capacity by strengthening institutional autonomy and preserving Islamic values rooted in local traditions, reflecting potential for constructive synergy between national policy and local dynamics.

**Keywords:** Pesantren Law, Institutional Independence, Pamekasan, Islamic Education Regulation, Policy Implementation

**Abstrak.** Penelitian ini menganalisis efektivitas implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren di Kabupaten Pamekasan, Madura. Regulasi ini merepresentasikan pengakuan negara terhadap pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam yang memiliki otonomi dalam pengelolaan kelembagaan, pengembangan kurikulum, serta pelaksanaan fungsi keagamaan dan sosial. Namun, di tingkat lokal, pelaksanaannya masih menghadapi tantangan normatif maupun struktural. Melalui pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan, penelitian ini mengevaluasi dokumen hukum, kebijakan publik, dan literatur ilmiah dengan analisis deskriptif-analitis terhadap tiga aspek utama: kerangka normatif regulasi, implementasi kebijakan, dan tingkat kemandirian pesantren. Temuan menunjukkan bahwa meskipun UU Pesantren memberikan legitimasi yuridis signifikan, implementasi di Pamekasan mengalami dinamika khusus. Kabupaten ini telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Pondok Pesantren sebagai instrumen turunan, namun efektivitasnya masih memerlukan penguatan koordinasi lintas sektor. Kendati demikian, pesantren menunjukkan daya adaptasi melalui penguatan otonomi kelembagaan dan pelestarian nilai-nilai keislaman berbasis tradisi lokal, yang mencerminkan potensi sinergi antara kebijakan nasional dan realitas lokal

**Kata Kunci:** Undang-Undang Pesantren, Kemandirian Lembaga, Kabupaten Pamekasan, Regulasi Pendidikan Islam, Implementasi Kebijakan

## PENDAHULUAN

Pesantren merupakan salah satu institusi pendidikan Islam tertua di Indonesia yang tumbuh dari fondasi budaya dan religiusitas masyarakat, (Sadali, 2020) termasuk di wilayah Madura. Pesantren tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pendidikan keagamaan, tetapi juga berperan sebagai pusat pembentukan karakter sosial, moral, serta spiritual masyarakat setempat. (Malihah dkk., 2024) Di pamekasan, Tradisi keagamaan yang kuat berpadu dengan nilai-nilai kearifan lokal seperti, *bhupa' bhabhu'*, *guru*, *rato*, menjadikan pesantren sebagai institusi sentral dalam kehidupan sosial masyarakat Madura.

Wilayah ini memiliki basis pendidikan pesantren yang sangat kuat, Data Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan menunjukkan jumlah pesantren yang melebihi jumlah desa yang saat ini sebanyak 189 desa yang tersebar dari 13 kecamatan (BPS Kabupaten Pamekasan, 2024). Sementara jumlah pesantren yang ada di kabupaten pamekasan berjumlah 219 lembaga Pendidikan pesantren (Kementerian Agama Wilayah Jawa Timur 2019). Keberadaan pesantren-pesantren besar seperti Mambaul Ulum Bata-Bata, Darul Ulum Banyuwang, dan Miftahul ulum Panyepren telah menjadikan Pamekasan sebagai salah satu pusat pendidikan Islam di Madura. Bahkan, Pondok Pesantren Nahdhatut Ta'limiyah Karang Anyar yang relatif baru (didirikan sekitar tahun 2019) telah mencapai jumlah santri sebanyak 2.250 orang

dalam enam tahun, dengan santri berasal dari berbagai daerah seperti Papua, Jambi, dan Kalimantan. (Radar Madura, 2025)

Dinamika pesantren mengalami transformasi signifikan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, yang mengintegrasikan pesantren ke dalam sistem pendidikan nasional. Kebijakan tersebut menyebabkan terjadinya perubahan relasi antara pesantren dan negara, dari yang sebelumnya bersifat otonom dan berlandaskan kharisma kiai, menuju sistem yang menuntut kesesuaian dengan standar formal, administratif, dan akreditasi kelembagaan. (Zibbat & Hariri, 2024)

Regulasi tersebut pada dasarnya mencerminkan bentuk pengakuan negara terhadap kontribusi strategis pesantren dalam proses pencerdasan kehidupan bangsa. (Panut dkk., 2021) Melalui undang-undang ini, pemerintah berupaya memberikan jaminan hukum, pengakuan terhadap kurikulum khas pesantren, serta membuka akses terhadap sumber pendanaan negara. Meskipun demikian, penerapannya juga menimbulkan tantangan tersendiri, terutama bagi pesantren tradisional di Pamekasan yang selama ini dikenal mandiri dan memiliki karakteristik unik. Banyak pesantren masih berproses dalam menyesuaikan diri dengan tuntutan administratif pemerintah, sementara sebagian lainnya menaruh kekhawatiran bahwa otonomi mereka dapat terkikis oleh intervensi kebijakan negara. Dalam konteks ini, penting dilakukan evaluasi terhadap efektivitas implementasi UU Pesantren di tingkat lokal untuk mengetahui sejauh mana regulasi tersebut memperkuat kemandirian pesantren atau justru menimbulkan ketergantungan baru terhadap sistem birokrasi negara.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji berbagai dimensi pesantren di Pamekasan yang relevan dengan konteks implementasi UU Pesantren. Nailah Aka Kusuma dkk menganalisis bagaimana pesantren yang memiliki lembaga keuangan mikro syariah serta usaha-usaha bisnis internal dapat mengurangi ketergantungan pada pihak luar, termasuk pemerintah dan iuran santri. Studi ini sangat relevan karena menunjukkan aspek kemandirian ekonomi sebagai bagian dari efektivitas UU Pesantren dalam konteks lokal Pamekasan. (Kusuma dkk., 2020) Sedangkan Mohammad Thoha mengkaji alasan santri memilih pesantren dan bagaimana santri merespons sistem pendidikan pesantren di Pamekasan, terutama pesantren klasik yang mengadaptasi beberapa elemen baru. Penelitian ini relevan untuk memahami nilai lokal dan persepsi terhadap regulasi formal. (Thoha, t.t.) Sementara itu, Rudy Hariyanto fokus pada pengembangan kewirausahaan santri sebagai bagian dari kemandirian ekonomi pesantren, menunjukkan praktik konkret lokal di Pamekasan yang dapat dibandingkan dengan harapan dari UU Pesantren. (Hariyanto, 2017)

Sebagian besar penelitian tersebut menyoroiti aspek politik hukum dan pentingnya pengakuan pesantren sebagai lembaga pendidikan khas Indonesia. Namun, kecenderungan penelitian sebelumnya masih bersifat konseptual dan berfokus pada tataran nasional, belum banyak yang meneliti bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan dalam konteks lokal, khususnya di wilayah Madura yang memiliki basis pesantren kuat dengan nilai-nilai budaya yang khas. Hingga kini, belum terdapat kajian komprehensif yang menelaah sejauh mana sinkronisasi antara

nilai-nilai lokal pesantren Madura dengan kerangka regulatif nasional yang diatur melalui UU Pesantren.

Berdasarkan celah penelitian tersebut, studi ini menghadirkan kebaruan dengan mengkaji efektivitas implementasi UU Pesantren di Kabupaten Pamekasan melalui perspektif kemandirian pesantren. Penelitian ini berupaya memetakan hubungan antara negara sebagai pembuat kebijakan dengan pesantren sebagai entitas sosial-keagamaan yang berakar kuat pada tradisi dan budaya lokal. Pendekatan ini tidak hanya menilai dampak kebijakan dari sisi administratif, tetapi juga mengeksplorasi bagaimana nilai-nilai khas pesantren Madura dapat berinteraksi dan bersinergi dengan kebijakan nasional, sehingga tercipta keseimbangan antara regulasi formal dan identitas kultural pesantren.

Dengan demikian, tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi UU Pesantren di Kabupaten Pamekasan, mengevaluasi tingkat efektivitasnya terhadap kemandirian pesantren dan mengidentifikasi bentuk sinkronisasi antara nilai-nilai lokal pesantren Madura dengan kebijakan nasional. Melalui penelitian ini diharapkan lahir pemahaman baru mengenai pola kemitraan ideal antara negara dan pesantren yang tetap mempertahankan kemandirian, menjunjung nilai-nilai kultural, serta memperkuat semangat religiusitas yang menjadi ciri khas pesantren di Madura.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi pustaka (library research). Pemilihan metode ini didasarkan pada karakteristik objek kajian yang berfokus pada analisis regulasi dan kebijakan hukum tertulis yang termuat dalam berbagai dokumen resmi, seperti *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren*, *Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 5 Tahun 2022 tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Pondok Pesantren*, peraturan pemerintah terkait pelaksanaannya, serta berbagai regulasi turunan yang memiliki relevansi langsung dengan penyelenggaraan pendidikan pesantren. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan beragam sumber ilmiah, seperti hasil penelitian terdahulu, artikel jurnal, laporan kebijakan, pemberitaan dan dokumen resmi dari Kementerian Agama Republik Indonesia yang mengulas efektivitas penerapan kebijakan pesantren, baik pada tingkat nasional maupun dalam konteks lokal Kabupaten Pamekasan.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas dua kategori, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer mencakup berbagai ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar legitimasi penyelenggaraan pesantren di Indonesia, antara lain *UU No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren* (peraturan.bpk.), *Perda Kabupaten Pamekasan No. 5 Tahun 2022* (peraturan.infoasn), serta *Peraturan Menteri Agama* yang berkaitan dengan pesantren. Sementara itu, data sekunder meliputi buku-buku akademik tentang pesantren, artikel ilmiah dari jurnal terakreditasi, hasil penelitian sebelumnya mengenai pesantren di Pamekasan, data statistik dari *BPS Kabupaten Pamekasa* (pamekasankab.bps), portal *Satu Data Kementerian Agama*, serta berbagai sumber daring kredibel dan relevan lainnya.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui metode kajian literatur mendalam, yaitu dengan menelaah secara sistematis isi, konteks, dan substansi dari

setiap regulasi yang diteliti, disertai dengan interpretasi para ahli dan temuan-temuan empiris yang relevan. Selanjutnya, analisis data menggunakan pendekatan deskriptif-analitis dan kritis-normatif. Pendekatan deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara rinci isi, arah, dan substansi kebijakan sebagaimana tertuang dalam UU Pesantren, serta implementasinya di tingkat lokal. Sementara itu, pendekatan kritis-normatif digunakan untuk menilai efektivitas kebijakan tersebut dalam memperkuat kemandirian pesantren, khususnya di wilayah Pamekasan.

Selain itu, penelitian ini juga mengadopsi analisis komparatif dengan membandingkan hasil penelitian terdahulu guna menegaskan aspek kebaruan dari kajian ini. Melalui pendekatan metodologis tersebut, penelitian diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai relasi antara regulasi negara dan kemandirian pesantren, serta menggambarkan bagaimana keduanya dapat terjalin secara harmonis dalam konteks sosial-budaya masyarakat Madura.

## HASIL

### Landasan Normatif dan Orientasi UU Pesantren

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren menjadi tonggak historis yang menandai transformasi hubungan antara negara dan lembaga pendidikan Islam di Indonesia. (Panut dkk., 2021) Dari sisi normatif, regulasi ini hadir sebagai bentuk pengakuan konstitusional terhadap pesantren sebagai institusi keagamaan yang memiliki peran fundamental dalam perjalanan pembangunan nasional. Pasal 3 dalam UU Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren adalah: "Pesantren adalah lembaga pendidikan Islam untuk mendalami dan mengembangkan ilmu agama Islam, serta dapat memadukan pendidikan umum." (peraturan.bpk uu-no-18-tahun-2019). Hal ini menegaskan bahwa pesantren berfungsi sebagai lembaga pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat yang berpijak pada ajaran Islam serta nilai-nilai kebangsaan. Orientasi normatif ini memperkuat kedudukan pesantren dalam sistem hukum nasional, menegaskan legitimasi eksistensinya, dan menempatkannya sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional, bukan sekadar lembaga tradisional berbasis komunitas.

Secara teoretis, keberadaan UU Pesantren merefleksikan paradigma *legal recognition*, yakni suatu model pengakuan hukum yang memberikan ruang bagi lembaga sosial-keagamaan nonformal untuk memperoleh legitimasi negara tanpa kehilangan jati diri kulturalnya. (Astarudin, Tatang t.t.) Prinsip ini tercermin dalam sejumlah pasal yang menegaskan independensi pesantren dalam mengatur kurikulum, tata kelola kelembagaan, dan arah pendidikannya. Pasal 4, misalnya, menegaskan bahwa penyelenggaraan pesantren didasarkan atas asas kemandirian, keseimbangan antara ilmu agama dan ilmu umum, serta keterpaduan fungsi pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan. (Peraturan BPK) Nilai kemandirian inilah yang menjadi inti ideologis UU Pesantren negara memberikan pengakuan formal, namun tetap menghormati otonomi pesantren sebagai entitas sosial-religius yang unik.

Dari perspektif tujuan, UU Pesantren mengandung orientasi ganda. Pertama, menghadirkan jaminan hukum bagi penyelenggaraan pendidikan keagamaan yang sebelumnya belum mendapat tempat eksplisit dalam sistem pendidikan nasional

sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kedua, memberikan pengakuan kesetaraan bagi lulusan pesantren agar memiliki status setara dengan lulusan lembaga pendidikan formal.(Mustofa, 2020) Dengan demikian, regulasi ini berperan sebagai jembatan antara sistem pendidikan berbasis tradisi keagamaan dan sistem pendidikan yang tunduk pada kerangka hukum negara. Tujuan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah tidak bermaksud menyeragamkan pesantren, melainkan menempatkannya dalam struktur hukum yang menjamin hak, peran, dan kontribusinya dalam pembangunan pendidikan nasional.

Dari sisi filosofis, lahirnya UU Pesantren merupakan respons terhadap realitas sosial-keagamaan bangsa Indonesia.( majelismasyayikh.id, 2019). Pesantren telah lama menjadi pilar utama dalam pembinaan moral, sosial, dan spiritual masyarakat. Di Madura, terutama di Kabupaten Pamekasan, keberadaan pesantren menempati posisi strategis dalam membentuk tatanan sosial dan menjaga stabilitas keagamaan. Karakter masyarakat Pamekasan yang religius dan berakar kuat pada tradisi pesantren menjadikan kebijakan ini relevan untuk dianalisis dari perspektif lokal. Di wilayah ini, pesantren tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pendidikan, tetapi juga sebagai pusat aktivitas sosial, budaya, dan spiritual masyarakat.( Satudata Kemenag, 2024). Banyak kebijakan lokal, kegiatan sosial, hingga keputusan politik memperoleh legitimasi moral dari otoritas kiai dan pesantren. Oleh karena itu, pengaturan mengenai pengakuan dan pembinaan pesantren dalam UU Pesantren membawa implikasi yang bersifat multidimensional mencakup aspek administratif, kultural, maupun sosial.

Dalam tatanan implementasi normatif, UU Pesantren memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk turut berperan dalam mendukung pengembangan pesantren, baik melalui pendataan, pembinaan, maupun fasilitasi program.(Rancangan Peraturan Daerah). Meski demikian, regulasi tersebut tetap menegaskan bahwa pengelolaan pesantren merupakan hak prerogatif lembaga dan kiai. Dengan demikian, terbentuk relasi simbiotik antara negara dan pesantren: negara hadir sebagai pihak yang memberikan pengakuan dan dukungan, sedangkan pesantren tetap menjadi subjek utama dalam penyelenggaraan pendidikan Islam. Titik keseimbangan inilah yang menjadi inti orientasi hukum UU Pesantren bahwa regulasi tersebut bukanlah alat kontrol, melainkan instrumen untuk memfasilitasi dan memperkuat kemandirian lembaga keagamaan.

Kendati demikian, dalam praktik implementasi muncul jarak antara idealitas normatif dan kenyataan empiris. Walaupun UU Pesantren menegaskan prinsip kemandirian, di sisi lain ia mengharuskan pemenuhan prosedur administratif seperti pendaftaran lembaga, penyusunan profil kelembagaan, dan pelaporan kegiatan untuk mendapatkan status resmi dari Kementerian Agama.(Epesantren,2023). Di Kabupaten Pamekasan, pesantren besar seperti Mambaul Ulum Bata-Bata, Darul Ulum Banyuanyar, dan lainnya relatif mudah menyesuaikan diri karena memiliki sumber daya manusia yang cukup. Sebaliknya, pesantren kecil di daerah pedesaan menghadapi tantangan dalam memenuhi tuntutan administratif akibat keterbatasan tenaga dan akses informasi. Dengan demikian, efektivitas prinsip independensi

pesantren sangat bergantung pada kemampuan negara menjaga keseimbangan antara fungsi pengawasan dan penghormatan terhadap tradisi lokal.

Ditinjau dari perspektif tata kelola (*governance*), UU Pesantren mengusung semangat *co-governance model* suatu pola kemitraan yang menempatkan negara dan masyarakat sebagai mitra sejajar dalam penyelenggaraan pendidikan. (Ismail Siregar dkk., 2025) Model ini berbeda dengan pendekatan birokratis yang bersifat *top-down*, karena memberikan ruang partisipasi bagi komunitas keagamaan. Namun demikian, dalam praktik implementasi di lapangan, masih terdapat kecenderungan pergeseran makna kemandirian ketika legalitas lembaga diukur berdasarkan standar administratif negara. Oleh karena itu, peran pemerintah daerah, khususnya di Kabupaten Pamekasan, menjadi sangat strategis sebagai mediator yang menjembatani antara regulasi nasional dan realitas sosial pesantren, bukan sekadar pelaksana kebijakan pusat.

Secara normatif, UU Pesantren juga mengandung prinsip pengakuan terhadap kekhasan kurikulum pesantren. (Usman & Widyanto, 2021) Kurikulum tersebut menitik beratkan pada penguasaan *kitab kuning* serta pembentukan karakter santri melalui proses *riyadhah* dan *ta'dib*, yang kini diakui sebagai warisan pendidikan khas Indonesia. Pasal 8 UU Pesantren menyatakan bahwa pesantren memiliki hak untuk menyelenggarakan pendidikan dengan kurikulum sendiri selama berorientasi pada pendalaman ilmu keislaman dan pengabdian kepada masyarakat. Ketentuan ini menjadi bukti bahwa negara tidak menghilangkan identitas khas pesantren, melainkan memberikan *payung hukum (umbrella act)* atas eksistensinya. Di Pamekasan, ketentuan ini sangat kontekstual karena banyak pesantren menerapkan model kurikulum ganda mempertahankan tradisi pengajian kitab salaf sambil mengintegrasikan pelajaran umum melalui sistem madrasah atau sekolah formal. Dengan pengakuan legal tersebut, pesantren memperoleh legitimasi ganda: sebagai lembaga tradisional yang memelihara nilai-nilai lokal dan sebagai institusi formal yang diakui negara.

Secara keseluruhan, UU Pesantren memiliki landasan normatif yang kuat serta orientasi yang jelas dalam memperkuat posisi pesantren tanpa mengurangi otonominya. Akan tetapi, efektivitas implementasinya di daerah seperti Pamekasan sangat ditentukan oleh kemampuan sinergi antara negara, pemerintah daerah, dan otoritas pesantren dalam menjaga keseimbangan antara *legal structure* dan *cultural structure*. Undang-undang ini akan bermakna apabila dimaknai bukan sebagai alat kontrol administratif, melainkan sebagai wadah kolaborasi konstruktif antara negara dan pesantren dalam membangun masyarakat yang religius, berpengetahuan, dan berdaya. Dengan demikian, pesantren tetap menjadi benteng moral bangsa sekaligus mitra strategis negara dalam mencetak generasi yang berakarakter dan berakhlak mulia.

### **Kebijakan dan Dukungan Pemerintah Daerah Pamekasan**

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren di tingkat daerah tidak dapat dilepaskan dari peran strategis pemerintah kabupaten sebagai penghubung antara kebijakan nasional dan kebutuhan khas pesantren di wilayahnya. Dalam konteks Kabupaten Pamekasan, pesantren menempati posisi

sentral, bukan hanya sebagai lembaga pendidikan keagamaan, tetapi juga sebagai institusi sosial yang memiliki pengaruh kuat terhadap kehidupan masyarakat Madura. Oleh sebab itu, kebijakan pemerintah daerah terhadap pesantren menjadi cerminan dari pola relasi antara negara dan lembaga keagamaan yang memiliki karakter lokal tersendiri. Regulasi dari pemerintah pusat memang memberikan legitimasi hukum terhadap pesantren sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional, tetapi tingkat keberhasilannya di daerah sangat bergantung pada kapasitas dan komitmen pemerintah kabupaten dalam mengimplementasikan ketentuan undang-undang tersebut ke dalam kebijakan dan program yang operasional.

Secara sosio-kultural, Kabupaten Pamekasan dikenal memiliki basis pesantren yang sangat kuat. (Aminy, M. S. 2018.). Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan menunjukkan bahwa hampir setiap kecamatan memiliki lembaga pendidikan berbasis pesantren, baik yang berkarakter salafiyah maupun khalafiyah, yang secara historis berperan sebagai pusat penyebaran ilmu-ilmu keislaman sekaligus motor penggerak sosial dan ekonomi masyarakat. (Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan 2024). Situasi ini membuat pemerintah daerah tidak mungkin memisahkan arah pembangunan daerah dari eksistensi pesantren. Secara politis, hubungan antara keduanya juga relatif dekat; banyak pejabat publik dan kepala daerah berasal dari lingkungan pesantren atau memiliki hubungan kekerabatan dengan para kiai. Kondisi tersebut melahirkan apa yang dapat disebut sebagai *politik pengakuan*, yakni bentuk penghormatan simbolik pemerintah terhadap peran pesantren sebagai penjaga moral masyarakat dan penyangga stabilitas sosial di Pamekasan.

Pasca pengesahan UU Pesantren pada tahun 2019, pemerintah daerah melalui Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Pamekasan mulai melaksanakan proses pendataan lembaga pesantren serta merintis sejumlah program pendampingan kelembagaan. (radarmadura.jawapos.com, 2025). Langkah ini menjadi jembatan awal antara norma hukum nasional dengan konteks sosial kultural lokal. Selain itu, pemerintah daerah juga menyalurkan berbagai bentuk dukungan seperti bantuan sosial, pelatihan manajemen kelembagaan, serta program pemberdayaan ekonomi berbasis pesantren. Pesantren besar seperti Al-Hamidiyah Banyuwangi bahkan dijadikan model percontohan dalam program penguatan ekonomi santri yang melibatkan berbagai instansi daerah. (Hariyanto, 2017a)

Tonggak penting dalam implementasi UU Pesantren di Pamekasan adalah disahkannya Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 5 Tahun 2022 tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Pondok Pesantren. (jdih.pamekasankab.Perda, 2022). Perda ini menjadi instrumen hukum daerah yang mengoperasionalkan amanat UU Pesantren di tingkat lokal, mencakup aspek pemberian fasilitas, pembinaan, dan pendampingan terhadap pesantren. Kehadiran Perda ini menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam konteks lokal. Namun, efektivitas implementasinya masih memerlukan evaluasi mendalam, terutama terkait mekanisme koordinasi antarinstansi, alokasi anggaran yang memadai, dan pola distribusi bantuan yang merata ke seluruh pesantren, termasuk yang berada di wilayah terpencil. Selain Perda 5/2022, pada Agustus 2025, Fraksi PKB DPRD Pamekasan menginisiasi pembentukan Perda yang lebih luas tentang

Pesantren untuk memperkuat payung hukum pengembangan pesantren di daerah. (beritajatim, 2025). Inisiatif ini menandakan kesadaran politik lokal akan pentingnya regulasi yang lebih komprehensif dalam mendukung eksistensi dan pengembangan pesantren.

Meski demikian, pola dukungan pemerintah daerah terhadap pesantren masih menghadapi beberapa kendala struktural: Pertama, meskipun Perda No. 5 Tahun 2022 telah ada, implementasinya belum sepenuhnya terstruktur secara kelembagaan. Belum ada lembaga khusus atau task force yang secara permanen menangani pembinaan dan fasilitasi pesantren di tingkat kabupaten. Kedua, pelaksanaan kebijakan di lapangan cenderung bersifat insidental dan bergantung pada arah kebijakan tahunan maupun relasi personal antara pengasuh pesantren dan pemerintah daerah. Situasi ini menunjukkan bahwa pengakuan formal terhadap pesantren belum sepenuhnya termanifestasi menjadi kebijakan yang bersifat struktural dan berkelanjutan. Ketiga, dalam praktiknya, dukungan pemerintah masih terbatas pada pemberian hibah kegiatan, renovasi sarana, atau fasilitasi kegiatan keagamaan. Pola semacam ini mengindikasikan bahwa relasi antara pemerintah daerah dan pesantren lebih berorientasi pada legitimasi sosial daripada pada upaya pemberdayaan institusional jangka panjang.

Di samping masalah distribusi, hambatan juga tampak pada aspek birokrasi dan perencanaan anggaran. Walaupun UU Pesantren memberikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk mengalokasikan dana khusus bagi pengembangan pesantren, dalam praktiknya belum ada nomenklatur anggaran yang secara eksplisit mengatur hal tersebut di dalam APBD Kabupaten Pamekasan. (APBD Pemkab Pamekasan, 2024). Akibatnya, bantuan terhadap pesantren harus disalurkan melalui program sosial keagamaan umum atau melalui organisasi masyarakat Islam. Fragmentasi kewenangan antara Dinas Pendidikan, Bagian Kesra, dan Kementerian Agama turut menimbulkan tumpang tindih tugas. Pesantren yang telah resmi terdaftar di Kemenag sering kali tetap diminta melakukan verifikasi ulang oleh pemerintah daerah ketika mengajukan bantuan. Kondisi ini menunjukkan bahwa secara administratif, implementasi UU Pesantren di tingkat lokal masih parsial dan belum terkoordinasi dengan baik.

Respons kalangan pesantren terhadap kebijakan pemerintah daerah juga beragam. Pesantren besar dengan tata kelola modern cenderung responsif dan melihat kolaborasi dengan pemerintah sebagai peluang penguatan kelembagaan. Sebaliknya, pesantren salafiyah tradisional menunjukkan sikap lebih hati-hati, bahkan cenderung menjaga jarak dari keterlibatan pemerintah. (Sirin & Basri, 2021) Mereka menilai bahwa kemandirian merupakan nilai spiritual fundamental pesantren yang harus dilindungi, sedangkan intervensi pemerintah dikhawatirkan dapat menggeser orientasi pesantren dari pembinaan moral ke ranah administratif. Namun, generasi muda pengelola pesantren menampilkan sikap yang lebih terbuka dan adaptif, dengan pandangan bahwa kerja sama dengan pemerintah dapat memberi manfaat selama dilakukan secara fasilitatif, bukan mengintervensi otonomi pesantren. Pergeseran sikap ini menunjukkan transformasi pola relasi antara negara dan pesantren dari resistensi menuju negosiasi di mana pesantren berupaya menegosiasikan otonominya dalam kerangka regulasi nasional.

Meskipun demikian, inisiatif awal pemerintah daerah dalam melakukan pendataan, fasilitasi, dan dukungan terhadap kegiatan pesantren tetap memiliki nilai strategis sebagai langkah dasar menuju sinergi antara negara dan pesantren. Ke depan, diperlukan kebijakan turunan di tingkat kabupaten, seperti Peraturan Bupati tentang Penguatan Pesantren Mandiri, yang memberikan arah, indikator keberhasilan, dan mekanisme pengawasan yang terukur. Pemerintah daerah juga perlu membentuk forum komunikasi permanen antara pengasuh pesantren, Kemenag, dan Pemkab untuk memastikan kebijakan bersifat partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan riil pesantren. Tanpa mekanisme dialogis semacam ini, implementasi UU Pesantren berpotensi berhenti pada simbolisme administratif dan gagal menumbuhkan perubahan substantif.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa relasi antara pemerintah daerah dan pesantren di Kabupaten Pamekasan masih berada pada tahap asimilatif: negara hadir memberikan legitimasi formal, sementara pesantren tetap mempertahankan ruang otonominya. Kemandirian pesantren belum sepenuhnya terakomodasi dalam kebijakan daerah karena dukungan yang diberikan masih terbatas pada tataran administratif dan sosial. Diperlukan pergeseran paradigma menuju kemitraan sejajar antara pemerintah daerah dan pesantren agar tujuan utama UU Pesantren yakni memperkuat kemandirian lembaga dan memberdayakan masyarakat berbasis nilai-nilai keagamaan dapat tercapai secara substansial di Pamekasan.

### **Efektivitas Implementasi dan Dinamika Kemandirian Pesantren di Pamekasan**

Efektivitas penerapan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren di Kabupaten Pamekasan pada dasarnya bergantung pada sejauh mana pemerintah daerah bersama komunitas pesantren mampu menafsirkan dan mengimplementasikan prinsip-prinsip dasar yang terkandung di dalamnya, terutama mengenai pengakuan terhadap kemandirian lembaga. Secara normatif, UU Pesantren menempatkan pesantren sebagai lembaga otonom dengan tiga fungsi utama: pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat. (Zaini, 2021.) Namun dalam praktiknya, masih terdapat kesenjangan antara idealitas yang diamanatkan undang-undang dan kondisi faktual di lapangan. Di satu pihak, negara berupaya menyediakan kerangka hukum dan dukungan kelembagaan yang dapat memperkuat peran pesantren; di pihak lain, pesantren di Pamekasan tetap berpegang pada nilai kemandirian yang telah menjadi bagian dari tradisi dan identitas keilmuannya selama berabad-abad.

Dalam konteks tersebut, Berdasarkan UU No. 18 Tahun 2019, efektivitas pelaksanaan kebijakan pesantren di Pamekasan dapat ditelaah dari tiga aspek: (1) pendirian dan penyelenggaraan pesantren, (2) pendidikan dan pengakuan ijazah, serta (3) pendanaan dan pembiayaan.

Dari segi pendirian dan penyelenggaraan, sebagian besar pesantren di Pamekasan telah terdaftar secara resmi di Kementerian Agama serta memenuhi ketentuan administratif sebagaimana diatur dalam regulasi teknis, khususnya Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam, (Karimata, 2025). Kendati demikian, tingkat kesadaran akan pentingnya legalitas formal tersebut belum merata di seluruh

lembaga. Pesantren kecil yang bercorak salafiyah masih ada yang memilih untuk tidak melakukan registrasi formal karena kekhawatiran terhadap beban administratif yang dianggap bertentangan dengan prinsip kesederhanaan dan kemandirian. Fenomena ini memperlihatkan perbedaan cara pandang antara paradigma hukum formal negara dengan nilai-nilai kultural pesantren yang menekankan keikhlasan dan otonomi moral sebagai fondasi eksistensinya.

Regulasi pendirian dan penyelenggaraan pesantren dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 dinilai belum berkeadilan, karena lebih menonjolkan keadilan prosedural dan mengabaikan nilai keadilan Pancasila yang semestinya menjadi dasar pembangunan nasional. Terdapat berbagai kelemahan substansial dalam regulasi tersebut, seperti belum terintegrasinya nilai-nilai keadilan, Pancasila, dan ajaran Islam, ketentuan santri bermukim, syarat pesantren memiliki asrama, kualifikasi pengasuh minimal sarjana, kebutuhan dana besar, serta ketidakjelasan dalam aspek administratif, pendanaan, moral, pengawasan, evaluasi, dan hak peserta didik. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi regulasi yang berbasis nilai keadilan dengan penambahan norma baru pada Pasal 5 hingga Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 agar lebih mencerminkan keadilan substantif dan nilai-nilai luhur pesantren. (Mahmud, 2023.)

Dari aspek kelembagaan penyelenggaraan pendidikan, sejumlah pesantren besar di Pamekasan menunjukkan kemampuan adaptif terhadap perubahan zaman melalui penerapan manajemen modern dan sistem yang lebih terbuka. (Mahfud & Hairit, 2017) Pesantren seperti: Mambaul Ulum Bata-Bata: Pesantren tersebut sekarang lebih bersifat dinamis, terbuka, dan mampu menjadi penggerak perubahan yang diinginkan. (Mutmainah & Mahfudoh, 2021) Darul ulum Banyuwangi: Memiliki unit usaha produktif termasuk koperasi santri, percetakan, dan mampu Mengintegrasikan pendidikan formal dan diniyah dengan sistem manajemen pondok pesantren. (Ramin\_2020.) dan Nahdhatut Ta'limiyah Karang Anyar Meskipun relatif baru (didirikan sekitar 2019), telah berkembang pesat dengan 2.250 santri dari berbagai daerah di Indonesia. ( Radar Madura, 2025).

Kemandirian tidak hanya berarti kebebasan dari intervensi negara, melainkan kemampuan mengelola diri secara mandiri di bidang ekonomi, sosial, dan pendidikan. (Anas, 2020) Beberapa pesantren besar di pamekasan telah mengembangkan Unit pendidikan formal terakreditasi, Lembaga pelatihan keterampilan (menjahit, otomotif, teknologi informasi), Badan usaha produktif (koperasi, pertanian, peternakan), Program pemberdayaan ekonomi santri dan alumni. Sebaliknya, pesantren kecil yang masih bergantung pada bantuan masyarakat sering menghadapi kendala dalam mengimplementasikan ketentuan UU Pesantren karena keterbatasan sumber daya manusia dan kemampuan manajerial. Akibatnya, efektivitas penerapan regulasi di tingkat lokal tampak tidak seragam dan sangat dipengaruhi oleh kapasitas internal masing-masing pesantren dalam beradaptasi dengan transformasi kelembagaan.

Dimensi pendanaan, juga menjadi faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi UU Pesantren. (Supardi, 2025). Meskipun undang-undang memberikan peluang bagi negara untuk berkontribusi dalam pembiayaan pesantren melalui mekanisme hibah, bantuan sosial, atau kerja sama lintas sektor, realisasi

kebijakan tersebut di Pamekasan masih belum optimal. Sebagian besar pesantren masih mengandalkan sumber pendanaan internal, seperti iuran santri, donasi masyarakat, dan hasil usaha mandiri. Sementara bantuan dari pemerintah bersifat tidak rutin dan sangat bergantung pada proposal tahunan serta agenda kegiatan tertentu. Ketidakberlanjutan pola dukungan ini menimbulkan relasi yang bersifat pragmatis antara negara dan pesantren. Padahal, untuk mewujudkan tujuan UU Pesantren, dibutuhkan kebijakan pembiayaan yang terencana, berkelanjutan, dan berorientasi pada penguatan kapasitas kelembagaan.

Penelitian Kusuma dkk menunjukkan bahwa pesantren di Pamekasan yang memiliki lembaga keuangan mikro syariah dan usaha bisnis internal berhasil mengurangi ketergantungan finansial pada pihak luar. (Kusuma dkk., 2020) Ini membuktikan bahwa model kemandirian ekonomi pesantren sangat mungkin dikembangkan dengan dukungan kebijakan yang tepat.

Jika ditinjau secara lebih luas, Efektivitas penerapan UU Pesantren di Kabupaten Pamekasan berkaitan erat dengan pemahaman terhadap karakteristik sosial-budaya masyarakat Madura yang menempatkan kiai sebagai figur sentral dalam struktur sosial dengan otoritas besar terhadap kehidupan santri dan pesantren. (Madurapers, 2024). Dalam konteks Madura, pesantren, dan kiai membentuk tiga elemen inti budaya santri yang saling berjalin dan mengakar kuat dalam masyarakat. (Pribadi, 2013).

Hubungan hierarkis antara kiai dan santri yang khas di Madura, di mana kiai memegang peran sebagai pemimpin spiritual dan guru dengan pengaruh yang sangat besar, membentuk dinamika implementasi kebijakan yang tidak dapat dilepaskan dari penerimaan dan interpretasi kiai terhadap regulasi formal negara. Ketokohan kiai juga mendorong terjadinya percampuran antara nilai-nilai kepesantrenan dengan budaya lokal. (Juliani dkk., 2024) sehingga keberhasilan implementasi UU Pesantren sangat bergantung pada kemampuan negara untuk mengakomodasi nilai-nilai otonomi dan tradisi lokal pesantren yang telah menjadi bagian integral dari budaya santri Madura.

Tradisi penghormatan terhadap otoritas kiai menuntut adanya kebijakan yang berbasis partisipasi dan pendekatan kultural. Struktur Sosial Masyarakat Madura Adalah Kiai sebagai tokoh sentral dalam hierarki sosial, Sistem patronase (*patron-client*) yang kuat antara kiai dan Masyarakat, Nilai *bhupa' bhabhu', guru, rato* sebagai pilar otoritas moral dan sosial dan loyalitas tinggi terhadap pesantren sebagai identitas komunitas. (Adi, t.t.)

Menariknya, di tengah berbagai tantangan tersebut, pesantren di Pamekasan justru menunjukkan ketangguhan dan inovasi yang tinggi. Banyak di antara mereka berhasil mengembangkan kegiatan ekonomi mandiri, seperti koperasi santri, usaha pertanian terpadu, percetakan, dan pelatihan kewirausahaan berbasis pesantren. Inisiatif semacam ini lahir dari dorongan internal untuk menjaga keberlangsungan lembaga, bukan semata karena adanya kebijakan pemerintah. Pesantren berhasil mengintegrasikan dimensi spiritual dan ekonomi dalam satu sistem yang saling menguatkan. (Wadi, 2020). Dengan demikian, pesantren tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pendidikan keagamaan, tetapi juga sebagai pusat pembentukan etos kerja dan kemandirian sosial. Fenomena ini membuktikan bahwa semangat UU

Pesantren dalam memperkuat peran pesantren sebagai agen pemberdayaan masyarakat sebenarnya telah terwujud di akar rumput, meski belum sepenuhnya difasilitasi secara sistematis oleh kebijakan daerah.

Secara keseluruhan, dinamika implementasi UU Pesantren di Pamekasan memperlihatkan adanya pola hubungan yang bersifat dua arah. Negara hadir memberikan legitimasi hukum dan ruang dukungan, (Radar Madura, 2020). sedangkan pesantren berupaya mempertahankan kemandiriannya dengan menyeleksi bentuk keterlibatan yang dianggap relevan. (Hariyanto, 2017). Relasi ini tidak dapat digambarkan sebagai sepenuhnya harmonis atau problematis, melainkan sebagai proses negosiasi berkelanjutan antara dua entitas dengan orientasi dan nilai yang berbeda: negara berfokus pada regulasi dan tata kelola, sementara pesantren berorientasi pada moralitas dan keberkahan. Oleh karena itu, efektivitas pelaksanaan UU Pesantren di Pamekasan tidak hanya ditentukan oleh intensitas dukungan pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan pesantren untuk menafsirkan regulasi tersebut sebagai peluang memperkuat eksistensinya tanpa kehilangan jati dirinya sebagai lembaga tradisional.

Berdasarkan analisis ini maka efektivitas implementasi UU Pesantren di Pamekasan dapat diukur melalui beberapa indikator: Indikator Positif dengan Peningkatan jumlah pesantren yang terdaftar resmi di Kemenag, Munculnya inovasi kelembagaan dan ekonomi pesantren, Pertumbuhan jumlah santri dan jangkauan pesantren, Keberadaan Perda No. 5/2022 sebagai payung hukum local, Dialog yang terus berjalan antara pemerintah dan pesantren. Indikator yang Perlu Diperbaiki yakni Distribusi bantuan yang belum merata ke pesantren kecil, Koordinasi antarinstansi yang masih lemah, Alokasi anggaran khusus yang belum memadai, Sistem monitoring dan evaluasi yang belum terstruktur. Kesenjangan kapasitas antara pesantren besar dan kecil

Dengan demikian, dinamika penerapan UU Pesantren di Kabupaten Pamekasan mencerminkan proses pembelajaran sosial yang saling melengkapi (*mutual learning process*) antara negara dan masyarakat pesantren. Meskipun masih dihadapkan pada sejumlah kendala administratif dan kelembagaan, keberadaan regulasi ini telah membuka ruang baru bagi pesantren untuk turut berperan dalam pembangunan nasional tanpa harus mengorbankan otonominya.

Pesantren di Pamekasan menegaskan bahwa kemandirian bukan berarti penolakan terhadap negara, melainkan kemampuan berdiri sejajar dan menjalin kemitraan yang saling menghormati. Efektivitas implementasi UU Pesantren di tingkat daerah dengan demikian hanya dapat terwujud apabila pemerintah mampu menerapkan pendekatan kolaboratif yang menghargai nilai-nilai lokal, tradisi keilmuan, serta identitas pesantren sebagai lembaga yang tumbuh dari masyarakat dan berakar pada kultur keagamaan yang kuat.

## PEMBAHASAN

### Analisis Hasil Penelitian

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren di Kabupaten Pamekasan telah memberikan legitimasi yuridis yang kuat terhadap eksistensi pesantren sebagai lembaga

pendidikan Islam yang otonom, namun efektivitas implementasinya masih bersifat moderat. Temuan ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara kerangka normatif kebijakan dengan realitas empiris di tingkat lokal.

Dari sisi normatif, UU Pesantren secara eksplisit menegaskan prinsip kemandirian pesantren dalam pengelolaan kelembagaan, kurikulum, dan fungsi sosial-keagamaannya. (Muhammad Saifulloh, S. E., & Pustaka, D. 2025) Hal ini tercermin dalam pengakuan terhadap kurikulum khas pesantren, otonomi pengasuh, serta posisi pesantren sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional. Namun, di tingkat implementasi, pesantren di Pamekasan menghadapi tantangan administratif, kelembagaan, dan pendanaan yang beragam, terutama bagi pesantren kecil dan tradisional.

Analisis terhadap kebijakan daerah menunjukkan bahwa kehadiran Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 5 Tahun 2022 merupakan langkah konkret dalam menerjemahkan amanat UU Pesantren. Akan tetapi, regulasi tersebut belum sepenuhnya mampu menciptakan sistem dukungan yang terstruktur, berkelanjutan, dan merata. Dukungan pemerintah daerah masih cenderung bersifat insidental dan belum berorientasi pada penguatan kapasitas kelembagaan jangka panjang.

Sementara itu, dari sisi pesantren, penelitian ini menemukan bahwa tingkat kemandirian tidak semata ditentukan oleh besarnya dukungan negara, melainkan oleh kapasitas internal pesantren dalam mengelola sumber daya, mengembangkan unit usaha produktif, serta mempertahankan legitimasi kultural di tengah masyarakat. Pesantren besar di Pamekasan relatif lebih adaptif terhadap tuntutan regulasi, sedangkan pesantren kecil menunjukkan sikap selektif dan berhati-hati demi menjaga nilai kemandirian dan tradisi keilmuan.

Dengan demikian, temuan penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas implementasi UU Pesantren di Pamekasan bukan hanya persoalan kepatuhan administratif, tetapi juga menyangkut kemampuan negara dan pesantren dalam membangun relasi kemitraan yang menghargai konteks sosial-budaya lokal.

### **Perbandingan dengan Literatur Terdahulu**

Temuan penelitian ini sejalan dengan (Panut dkk., 2021) yang menyatakan bahwa UU Pesantren merupakan bentuk pengakuan negara terhadap pesantren, namun implementasinya di tingkat lokal sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan dan kebijakan daerah. Kesamaan ini memperkuat argumen bahwa regulasi nasional belum otomatis menjamin efektivitas tanpa dukungan struktural yang kontekstual.

Penelitian ini juga menguatkan temuan (Kusuma dkk., 2020) yang menekankan pentingnya kemandirian ekonomi pesantren sebagai faktor utama keberlanjutan lembaga. Di Pamekasan, pesantren yang memiliki unit usaha dan lembaga keuangan mikro syariah terbukti lebih resilien dan tidak terlalu bergantung pada bantuan pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa kemandirian pesantren dapat tumbuh secara organik dari inisiatif internal, bukan semata hasil kebijakan negara.

Namun demikian, hasil penelitian ini berbeda dengan sebagian kajian normatif yang cenderung melihat UU Pesantren sebagai solusi komprehensif atas problem marginalisasi pesantren. Penelitian (Mahmud, 2023) misalnya, mengkritik bahwa

regulasi pendirian dan penyelenggaraan pesantren masih menitikberatkan keadilan prosedural dan belum sepenuhnya mencerminkan keadilan substantif berbasis nilai Pancasila dan ajaran Islam. Temuan penelitian ini mengafirmasi kritik tersebut, khususnya dalam konteks pesantren kecil di Pamekasan yang mengalami kesulitan memenuhi persyaratan administratif.

Selain itu, penelitian ini memperluas temuan (Pribadi, 2013) mengenai peran kiai sebagai inti budaya santri Madura. Implementasi UU Pesantren di Pamekasan sangat dipengaruhi oleh sikap dan interpretasi kiai terhadap regulasi negara. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan tidak dapat dilepaskan dari otoritas kultural dan struktur sosial lokal.

### **Implikasi Penelitian**

Secara teoretis, temuan penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan kajian kebijakan pendidikan Islam dengan menegaskan pentingnya pendekatan *co-governance* dalam relasi negara dan pesantren. UU Pesantren tidak dapat dipahami semata sebagai instrumen hukum, melainkan sebagai arena negosiasi antara struktur negara dan kultur pesantren.

Secara konseptual, penelitian ini memperkaya diskursus tentang kemandirian pesantren dengan menunjukkan bahwa kemandirian bukan berarti penolakan terhadap negara, melainkan kemampuan pesantren untuk berdiri sejajar dalam relasi kemitraan yang saling menghormati. Temuan ini relevan dalam konteks masyarakat Madura yang menempatkan pesantren dan kiai sebagai pusat otoritas moral dan sosial.

Secara praktis, hasil penelitian ini memberikan dasar bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan turunan yang lebih responsif, seperti pembentukan forum komunikasi permanen pesantren pemerintah, penyusunan indikator kemandirian pesantren, serta pengalokasian anggaran khusus yang berorientasi pada penguatan kapasitas kelembagaan, bukan sekadar bantuan kegiatan.

Bagi pesantren, penelitian ini menegaskan pentingnya penguatan manajemen internal, diversifikasi sumber pendanaan, dan peningkatan literasi kebijakan agar pesantren mampu memanfaatkan peluang yang disediakan UU Pesantren tanpa kehilangan identitas dan nilai tradisionalnya.

### **Keterbatasan Penelitian**

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu dicermati. Pertama, metode studi pustaka yang digunakan belum memungkinkan peneliti untuk menangkap dinamika implementasi kebijakan secara empiris melalui wawancara langsung dengan pengasuh pesantren atau pejabat pemerintah daerah. Oleh karena itu, temuan penelitian ini lebih menekankan analisis normatif dan deskriptif berbasis literatur.

Kedua, fokus penelitian yang terbatas pada Kabupaten Pamekasan menyebabkan generalisasi hasil ke wilayah lain perlu dilakukan secara hati-hati, mengingat setiap daerah memiliki karakter sosial-budaya dan kebijakan lokal yang berbeda.

Ketiga, penelitian ini belum mengkaji secara mendalam dampak implementasi UU Pesantren terhadap kualitas pembelajaran dan pengalaman santri secara langsung. Penelitian lanjutan disarankan menggunakan pendekatan empiris, seperti studi kasus atau penelitian lapangan, untuk memperkaya pemahaman mengenai relasi negara dan pesantren secara lebih komprehensif.

## KESIMPULAN

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren menandai babak baru dalam relasi antara negara dan lembaga pendidikan Islam tradisional. Regulasi ini tidak hanya menjadi simbol pengakuan formal negara terhadap pesantren sebagai institusi pendidikan yang otonom, tetapi juga sebagai penghormatan terhadap tradisi keilmuan Islam yang telah berakar kuat dalam sejarah bangsa. Melalui undang-undang ini, negara menegaskan posisi pesantren sebagai mitra strategis dalam pembangunan karakter dan moralitas masyarakat Indonesia.

Dalam konteks Kabupaten Pamekasan, implementasi kebijakan tersebut memperlihatkan corak yang khas. Pesantren di daerah ini berfungsi ganda, tidak hanya sebagai pusat transmisi ilmu-ilmu keislaman, tetapi juga sebagai ruang sosial-ekonomi dan kultural yang berperan penting dalam membentuk tatanan kehidupan masyarakat Madura. Proses penerapan UU Pesantren di tingkat lokal memperlihatkan adanya dialektika antara regulasi negara yang bersifat struktural dengan tradisi pesantren yang bersifat kultural.

Pemerintah daerah pada dasarnya telah menunjukkan perhatian melalui program pembinaan dan kerja sama dengan Kementerian Agama, serta pemberian bantuan pendidikan. Namun, ketiadaan peraturan daerah (Perda) yang secara spesifik mengoperasionalkan UU Pesantren membuat pelaksanaannya masih bersifat parsial dan bergantung pada kapasitas masing-masing lembaga pesantren. Dengan kata lain, keberhasilan implementasi lebih banyak ditentukan oleh inisiatif lokal daripada kerangka kebijakan struktural.

Kendati demikian, pesantren di Pamekasan terbukti mampu mempertahankan karakter kemandiriannya. Mereka beradaptasi terhadap regulasi nasional dengan cara yang selektif dan kreatif, tanpa kehilangan identitas tradisional serta nilai-nilai lokal yang melekat. Hal ini menunjukkan bahwa pesantren memiliki daya lenting institusional yang kuat dalam merespons dinamika kebijakan publik.

Secara keseluruhan, efektivitas penerapan UU Pesantren di Kabupaten Pamekasan dapat dikategorikan pada tingkat moderat: regulasi telah memberikan legitimasi hukum dan pengakuan formal yang jelas, tetapi dukungan struktural dan kebijakan turunan di daerah masih perlu diperkuat. Oleh karena itu, diperlukan langkah lanjutan berupa penyusunan regulasi daerah yang lebih responsif terhadap karakteristik pesantren lokal. Dengan adanya kebijakan yang bersifat partisipatif dan kontekstual, hubungan antara negara dan pesantren diharapkan berkembang secara sinergis bukan hanya bersifat administratif, tetapi juga transformatif dalam mendorong terwujudnya masyarakat religius, berdaya, dan mandiri di tingkat akar rumput.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adi, M. (2018). KONSTRUKSI SOSIAL TOKOH MASYARAKAT MADURA TERHADAP KIAI YANG BERPOLITIK PRAKTIS (Studi Fenomenologi di Kabupaten Bangkalan Madura). Diss. UNIVERSITAS AIRLANGGA.
- Aminy, M. S. Kontribusi pondok pesantren dalam dinamika perubahan sosial keagamaan dan pendidikan masyarakat di Pamekasan: Studi Pondok Pesantren Riyadlus Sholihin di Desa Laden dan Desa jalmak. Diss. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2018.
- Anas, M. (2020). Kiai dan kemandirian ekonomi pesantren. *Maliyah: Jurnal Hukum Bisnis Islam* 10.1 (2020): 68-98.
- Astarudin, Tatang. "UNDANG-UNDANG PONDOK PESANTREN DAN POLITIK REKOGNISI AFIRMASI NEGARA TERHADAP PERAN PONDOK PESANTREN." *JURNAL MAJELIS*: 145.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan (2024)
- BPS Kabupaten Pamekasan, 2024
- DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH. "RANCANGAN PERATURAN DAERAH."
- Hariyanto, R. (2017). MENUMBUHKAN SEMANGAT WIRAUSAHA MENUJU KEMANDIRIAN EKONOMI UMAT BERBASIS PESANTREN (Studi Kasus Di PP Darul Ulum Banyuanyar Pamekasan). *NUANSA: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Keagamaan Islam*, 14(1), 185. <https://doi.org/10.19105/nuansa.v14i1.1318>
- <https://beritajatim.com/fraksi-pkb-dprd-pamekasan-inisiasi-perda-pesantren>
- <https://jdih.pamekasankab.go.id/2022/06/abstrak-peraturan-daerah-nomor-5-tahun-2022-tentang-fasilitasi-penyelenggaraan-pendidikan-pondok-pesantren/>
- <https://majelismasyayikh.id/artikel/opini/uu-no-18-tahun-2019-momentum-pengakuan-utuh-terhadap-pesantren>
- <https://pamekasankab.bps.go.id>
- <https://pamekasankab.go.id/apbd>
- <https://peraturan.bpk.go.id>
- <https://peraturan.bpk.go.id/Details/122743/uu-no-18-tahun-2019>
- <https://peraturan.infoasn.id>
- <https://radarmadura.jawapos.com/features/74907990/bagian-kesra-setkab-pamekasan-gandeng-55-pesantren-program-beasiswa>
- <https://satudata.kemenag.go.id>
- <https://share.google/BaOPKKYyoptxEynY5>
- Ismail Siregar, M. T., Sholihah, & Romadhon, M. R. (2025). Kebijakan Pemerintah Terhadap Pesantren: Studi Kritis terhadap UU No. 18 Tahun 2019. *Jurnal QOSIM: Jurnal Pendidikan Sosial & Humaniora*, 3(3), 1016–1025. <https://doi.org/10.61104/jq.v3i3.1816>
- Juliani, T., Liila, A., & Hadade, H. (2024). Kontribusi Pondok Pesantren dalam Penguatan Budaya Lokal Masyarakat. *Tarbiya Islamica* 12.2 (2024): 95-101.
- Karimata, Oktober, 2025. <https://karimatafm.net/2025/10/07/ratusan-pesantren-beroperasi-di-pamekasan-pengajuan-pbg-didominasi-yayasan/>
- Kementerian Agama Wilayah Jawa Timur 2019.

- Kusuma, N. A., Uyun, J., & Malia, E. (2020). Kemandirian Pondok Pesantren Melalui Pendirian Bisnis Lembaga Keuangan di Kabupaten Pamekasan. *KABILAH: Journal of Social Community*, 5(2), 24–35. <https://doi.org/10.35127/kbl.v5i2.4050>
- Madurapers, 31 Januari 2024. <https://madurapers.com/kiai-dalam-struktur-sosial-budaya-madura/>
- Mahfud, Moh., & Hairit, A. (2017). Pondok Pesantren Masa Depan (Studi Pola Manajemen PP. Nahdlatun Nasyiin Bungbaruh Kadur Pamekasan). *FIKROTUNA*, 4(2). <https://doi.org/10.32806/jf.v4i2.2750>
- Mahmud, H. Himran. (2023). Rekonstruksi Regulasi Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren Berbasis Nilai Keadilan. Diss. Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia).
- Muhammad Saifulloh, S. E., & Pustaka, D. (2025). *Pesantren dan Kuasa Pemberdayaan: Menafsir Ulang Peran Sosial Ekonomi Santri di Era Regulasi*. Detak Pustaka.
- Malihah, L. (2024). PERAN PONDOK PESANTREN DALAM MEMBENTUK SUMBER DAYA MANUSIA BERKARAKTER. *Dinamika: Jurnal Studi Kepesantrenan dan Keislaman*, 3(02), 26–40.
- Mustofa, I. (2020). FORMULASI PENDIDIKAN PESANTREN DALAM UU NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG PESANTREN (TINJAUAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN). 4.
- Mutmainah, H., & Mahfudoh, S. A. (2021). WAJAH BARU PESANTREN DI MADURA; 11(2).
- Panut, P., Giyoto, G., & Rohmadi, Y. (2021). Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Terhadap Pengelolaan Pondok Pesantren. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 7(2). <https://doi.org/10.29040/jiei.v7i2.2671>
- Pribadi, Y. (2013). Religious Networks in Madura: Pesantren, Nahdlatul Ulama, and Kiai as the Core of Santri Culture. *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies*, 51(1), 1. <https://doi.org/10.14421/ajis.2013.51.1-32>
- Radar Madura, 2025  
<https://radarmadura.jawapos.com/pamekasan/745766596/antusiasme-tinggi-jumlah-santri-pondok-pesantren-nahdhatut-talimiyah-karang-anyar-pamekasan-capai-ribuan-dalam-hitungan-bulan>
- Radar Madura, Juli, 2020.  
<https://radarmadura.jawapos.com/pamekasan/74908545/legislatif-bahas-rancangan-perda-pesantren>
- Ramin, Moh "SINERGITAS ALUMNI DAN PONDOK PESANTREN DALAM PENGEMBANGAN KEWIRAUSAHAAN (Studi kasus di Pondok Pesantren Mambaul Ulum Bata-Bata dan Pondok Pesantren Darul Ulum Banyuanyar Pamekasan Madura)." Diss, . UNIVESITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL, 2020.
- Sadali, S. (2020). EKSISTENSI PESANTREN SEBAGAI LEMBAGA PENDIDIKAN ISLAM. *Atta'dib Jurnal Pendidikan Agama Islam*, 1(2), 53–70. <https://doi.org/10.30863/attadib.vii2.964>
- Satudata Kemenag, 2024

- Siregar, M. Taufik Ismail, and Mochamad Rizqy Romadhon. "Kebijakan Pemerintah Terhadap Pesantren: Studi Kritis terhadap UU No. 18 Tahun 2019." *QOSIM: Jurnal Pendidikan Sosial & Humaniora* 3.3 (2025): 1016-1025.
- Sirin, K., & Basri, H. H. (Ed.). (2021). *Transformasi pesantren Salafi*. Litbang Diklat Press.
- Supardi, S., Fauzi, A., Aminah, N., Maryati, M., & Nursaidah, N. (2025). ANALISIS KEBIJAKAN KESETARAAN AKSES DAN MUTU PENDIDIKAN STUDI MULTIDIMENSI PADA SEKOLAH MENENGAH UMUM, MADRASAH DAN PENDIDIKAN TINGGI PESANTREN. *JURNAL EDUCATION AND DEVELOPMENT*, 13(1), 479-490.
- Thoha, M. (2013). Orientasi Santri dalam Menempuh Pendidikan Pesantren di Pamekasan. *NUANSA: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Keagamaan Islam*, 10(1).
- Usman, M., & Widyanto, A. (2021). UNDANG-UNDANG PESANTREN: MENEROPONG ARAH KEBIJAKAN PENDIDIKAN PESANTREN DI INDONESIA. 8(1).
- Wadi, M. (2020). POTENSI DAN PERAN PESANTREN DALAM MENGEMBANGKAN EKONOMI MASYARAKAT. *Maliyah: Jurnal Hukum Bisnis Islam* 10.1 (2020): 30-67.
- Yanwar Pribadi, "Religious Networks in Madura: Pesantren, Nahdlatul Ulama, and Kiai as the Core of Santri Culture," *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies* 51, no. 1 (2013), <https://aljamiah.or.id/ajis/article/view/151>.
- Zaini, Akhmad. (2021): "UU pesantren no 18 tahun 2019: kekuatan, kelemahan, peluang, ancaman bagi pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan di kabupaten tuban." *Tadris: Jurnal Penelitian Dan Pemikiran Pendidikan Islam* 15.2 64-77.
- Zibbat, M., & Hariri, A. (2024). EKSISTENSI PENDIDIKAN PESANTREN DALAM SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG PESANTREN. *Al-Ulum Jurnal Pemikiran dan Penelitian ke Islaman*, 11(1), 103-117. <https://doi.org/10.31102/alulum.11.1.2024.103-117>