

Politik Pendidikan Islam Modern dan Kebijakan Pemerintah: Analisis Implementasi UU Pesantren dan Hambatan Birokrasi

Sani Marzuqotul Ilmiyah¹, Fudiana Lailaturrahmah²,
Muhammad Yahya Ashari³

^{1,2,3}Universitas Pesantren Tinggi Darul Ulum Jombang, Jawa Timur, Indonesia

Email: sanimarzuqotulilmiyah@gmail.com¹, fudianalailaturrahmah@gmail.com²,
yahyaaahari@fai.unipdu.ac.id³

**Jurnal Ilmu
Tarbiyah dan
Keguruan
(JITK)**
Vol. 1 No. 1
2026

Abstrak: Pendidikan Islam di Indonesia tidak bisa dipisahkan dari dinamika politik dan kebijakan pemerintah. Berbagai keputusan strategis seperti anggaran madrasah, regulasi pesantren, kurikulum PAI, dan akreditasi lembaga Islam sangat ditentukan oleh konstelasi politik nasional. Undang-Undang Pesantren No. 18 Tahun 2019 menjadi tonggak pengakuan negara, namun implementasinya masih terhambat oleh masalah birokrasi dan kurangnya koordinasi lintas kementerian. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika politik di balik kebijakan pendidikan Islam modern, mengidentifikasi hambatan implementasi UU Pesantren, serta merumuskan model tata kelola yang lebih partisipatif. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kepustakaan (library research). Sumber data berupa dokumen kebijakan, undang-undang, artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional (2020-2026), serta laporan resmi pemerintah. Analisis dilakukan dengan metode analisis isi kritis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) UU Pesantren baru terealisasi sekitar 20-25% dalam enam tahun, terutama karena kapasitas kelembagaan yang lemah; (2) ketimpangan anggaran antara madrasah dan sekolah umum masih sangat tajam; (3) terjadi ketegangan antara kepentingan politik praktis dan kebutuhan riil pendidikan Islam. Kesimpulannya, diperlukan tata kelola pendidikan Islam yang transparan, partisipatif, dan berpihak pada kemaslahatan umat dengan melibatkan kiai, pesantren, dan ormas Islam secara aktif dalam perumusan kebijakan nasional. Kata Kunci: Politik Pendidikan Islam, UU Pesantren, Kebijakan Pemerintah, Hambatan Birokrasi, Tata Kelola

Abstract: Islamic education in Indonesia cannot be separated from the dynamics of politics and government policies. Various strategic decisions such as madrasah budgets, pesantren regulations, Islamic religious education curricula, and the accreditation of Islamic institutions are heavily influenced by the national political constellation. Law No. 18 of 2019 concerning Pesantren marked a milestone in state recognition, yet its implementation remains hampered by bureaucratic problems and a lack of cross-ministerial coordination. This study aims to analyze the political dynamics behind modern Islamic education policies,

identify obstacles to the implementation of the Pesantren Law, and formulate a more participatory governance model. The research employs a qualitative approach using library research. Data sources include policy documents, laws and regulations, national and international scientific journal articles (2020–2026), and official government reports. Analysis was conducted using critical content analysis methods. The findings reveal that: (1) the Pesantren Law has only been realized approximately 20–25% over six years, primarily due to weak institutional capacity; (2) the budget disparity between madrasahs and public schools remains very sharp; and (3) there is tension between practical political interests and the real needs of Islamic education. In conclusion, a transparent, participatory, and pro-public-welfare governance model for Islamic education is needed, actively involving kiais, pesantrens, and Islamic civil society organizations in national policy formulation.

Keywords: Islamic Education Politics, Pesantren Law, Government Policy, Bureaucratic Obstacles, Governance

PENDAHULUAN

Di tingkat global, dunia pendidikan sedang mengalami perubahan fundamental yang belum pernah terjadi sebelumnya. Revolusi Industri 4.0 dan percepatan transformasi digital pasca pandemi Covid-19 telah mengubah cara manusia belajar, bekerja, dan berinteraksi secara drastis. Laporan *World Economic Forum* tahun 2025 memperkirakan bahwa sekitar 40% keterampilan inti yang dibutuhkan di pasar kerja akan berubah dalam lima tahun ke depan, dan hampir 170 juta lapangan pekerjaan baru akan tercipta di bidang-bidang yang saat ini belum ada (World Economic Forum, 2025). Kondisi ini menghadirkan dilema besar bagi sistem pendidikan berbasis nilai keagamaan seperti pendidikan Islam. Di satu sisi, ia dituntut untuk menghasilkan lulusan yang melek digital, kritis, dan mampu bersaing secara global. Di sisi lain, ia harus mempertahankan akar tradisi keilmuan Islam yang khas, seperti pengajaran kitab kuning, adab, dan hubungan personal antara kiai dan santri. Tanpa adaptasi yang tepat, pendidikan Islam berisiko tergilas oleh arus modernisasi. Namun jika terlalu bernaftu mengikuti zaman, identitasnya bisa luntur (Aria & Rohwiyono, 2026).

Secara nasional, Indonesia sebagai negara dengan populasi Muslim terbesar di dunia memiliki sistem pendidikan Islam yang sangat kompleks dan beragam. Kementerian Agama mencatat terdapat lebih dari 81.000 madrasah dan sekitar 40.000 pesantren yang tersebar dari Sabang sampai Merauke (Kemenag RI, 2025). Jumlah santri mencapai lebih dari 5 juta orang, dan jutaan alumni pesantren tersebar di berbagai sektor kehidupan. Namun demikian, data menunjukkan bahwa ketimpangan akses dan kualitas masih menjadi masalah serius. Pada tahun 2025, pemerintah mengalokasikan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk madrasah sebesar Rp3,8 triliun dan BOP RA sebesar Rp204 miliar, total sekitar Rp4 triliun untuk 81 ribu lembaga. Sementara itu, anggaran untuk sekolah di bawah Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah mencapai puluhan triliun rupiah dengan jumlah lembaga yang tidak jauh berbeda. Kesenjangan ini bukan hanya masalah nominal, tetapi berimplikasi pada kualitas sarana, kesejahteraan guru, dan daya saing lulusan.

Secara lokal, implementasi kebijakan pendidikan Islam sering kali berbenturan dengan realitas di lapangan. Misalnya, kebijakan sertifikasi guru agama yang seharusnya meningkatkan profesionalisme justru terkendala oleh rumitnya prosedur administrasi dan terbatasnya kuota. Demikian pula dengan program digitalisasi pesantren yang dicanangkan pemerintah, banyak pesantren kecil di pedesaan belum memiliki akses listrik yang memadai, apalagi perangkat komputer dan internet.

Hambatan ini diperparah oleh resistensi kultural di beberapa kalangan yang menganggap teknologi asing dan berpotensi merusak nilai-nilai tradisional pesantren (Maram & Fanani, 2025). Oleh karena itu, persoalan pendidikan Islam tidak bisa hanya dilihat dari sudut pandang teknis pedagogis, tetapi harus dipahami sebagai persoalan politik yang menyangkut distribusi kekuasaan, alokasi sumber daya, dan negosiasi kepentingan antara negara, masyarakat sipil, dan lembaga pendidikan Islam.

Salah satu tonggak penting dalam politik pendidikan Islam Indonesia adalah disahkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. UU ini secara resmi mengakui pesantren sebagai lembaga pendidikan keagamaan yang setara dengan jalur pendidikan formal lainnya, memberikan hak yang sama kepada lulusan pesantren untuk melanjutkan ke perguruan tinggi dan melamar pekerjaan, serta mengamankan pembentukan dana abadi pesantren. Dalam perspektif politik, UU ini merupakan hasil dari perjuangan panjang ormas-ormas Islam, terutama Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah, yang selama puluhan tahun memperjuangkan pengakuan negara terhadap pesantren. Namun setelah lebih dari enam tahun berlaku, implementasinya masih jauh dari yang diharapkan. Berdasarkan pernyataan Ketua PWNNU Jawa Tengah, pelaksanaan UU Pesantren oleh negara belum mencapai 20 persen (Kompas.com, 2025). Fungsi dakwah dan pemberdayaan masyarakat yang diamanatkan undang-undang hampir tidak berjalan, dan dana abadi pesantren belum terealisasi. Hambatan koordinasi lintas kementerian menjadi faktor utama, karena UU tersebut hanya dijalankan oleh seorang Direktur Pesantren di tingkat eselon II, bukan oleh sebuah direktorat jenderal yang memiliki kewenangan lebih besar.

Penelitian tentang politik pendidikan Islam dan kebijakan pemerintah sudah cukup banyak dilakukan, meskipun masih ada ruang untuk pendalaman. Susanti dkk. (2025) dalam studi sistematisnya mengidentifikasi bahwa transformasi pendidikan Islam di Indonesia berlangsung dalam empat dimensi: (1) reformasi kebijakan dan kerangka hukum, (2) inovasi paradigma pendidikan tinggi Islam, (3) modernisasi pesantren dan lembaga tradisional, serta (4) integrasi moderasi beragama dan nilai-nilai demokrasi. Studi ini menyimpulkan bahwa meskipun secara regulasi sudah banyak kemajuan, tantangan implementasi, profesionalisme guru, dan adaptasi terhadap perubahan global masih tetap ada.

Muthmainna, Khairunnisa, & Sirozi (2025) membandingkan kebijakan pendidikan Islam di era Presiden SBY dan Jokowi. Mereka menemukan adanya pergeseran orientasi tata kelola dari model yang terstandarisasi dan tersentralisasi di era SBY menuju pendekatan yang lebih fleksibel dan kontekstual di era Jokowi. Namun pergeseran ini tidak serta-merta menyelesaikan masalah. Justru muncul disparitas yang lebih lebar antara madrasah dan pesantren di Jawa dengan di luar Jawa, serta antara pesantren besar yang sudah mapan dengan pesantren kecil yang sumber dayanya terbatas.

Sementara itu, Padil dkk. (2025) dalam tinjauan literatur sistematis terhadap berbagai artikel tentang politik pendidikan Islam di Indonesia menyoroti bahwa wilayah kebijakan yang paling sering dibahas meliputi kurikulum, anggaran, kelembagaan, dan peningkatan profesionalisme pendidik. Penelitian ini juga mengaitkan kebijakan pendidikan Islam dengan agenda Sustainable Development Goals (SDGs), terutama tujuan keempat tentang pendidikan berkualitas. Mereka merekomendasikan perlunya perhatian yang lebih besar pada aspek kesetaraan akses dan penghapusan diskriminasi.

Di ranah digitalisasi, Aria & Rohwiyono (2026) meneliti tentang disrupsi digital dan ketahanan nilai di madrasah dan pesantren. Temuan mereka menunjukkan bahwa banyak lembaga pendidikan Islam mengalami "kegagapan" institusional dalam

menghadapi transformasi digital. Rendahnya literasi digital di kalangan guru dan pengelola, keterbatasan infrastruktur, serta resistensi budaya terhadap perubahan menjadi penghambat utama. Penelitian ini memperingatkan bahwa jika pendidikan Islam tidak segera beradaptasi, ia bisa tergilas oleh sistem pendidikan sekuler yang lebih maju secara teknologi.

Maram & Fanani (2025) secara spesifik meneliti transformasi digital di pesantren. Mereka menemukan bahwa pesantren mulai memanfaatkan platform digital untuk melengkapi pembelajaran santri alumni dan untuk audiens eksternal, tetapi untuk santri mukim (yang menetap), pembelajaran tetap dilakukan secara langsung (*face-to-face*) di bawah bimbingan kiai. Metode klasik seperti *halaqah*, *sorogan*, dan *bandongan* masih dipertahankan, meskipun mulai diadaptasi secara terbatas ke dalam aplikasi digital. Tantangan yang dihadapi antara lain literasi digital yang rendah, infrastruktur yang tidak merata, serta resistensi dari kalangan kiai sepuh yang khawatir teknologi akan melemahkan otoritas tradisional mereka.

Di luar itu, beberapa penelitian juga menyoroti isu moderasi beragama sebagai poros kebijakan baru Kementerian Agama. Saibudin & Lismawati (2026) melakukan analisis bibliometrik terhadap 149 artikel terindeks Scopus tentang moderasi beragama di Indonesia. Mereka menemukan bahwa wacana ini mengalami ledakan publikasi setelah tahun 2020, yang merupakan respons langsung terhadap kebijakan nasional. Namun sayangnya, kolaborasi antar lembaga masih terbatas dan cenderung membentuk "silo" masing-masing. Artinya, penelitian tentang moderasi beragama lebih banyak dilakukan secara terisolasi oleh masing-masing institusi tanpa sinergi yang memadai, salah satunya karena skema pendanaan yang kompetitif dan terfokus secara lokal.

Meskipun penelitian-penelitian di atas telah memberikan sumbangan yang berarti, masih terdapat beberapa kesenjangan yang perlu diisi. *Pertama*, sebagian besar studi yang ada bersifat terfragmentasi. Masing-masing penelitian cenderung hanya fokus pada satu aspek, misalnya digitalisasi pesantren atau perbandingan kebijakan antar era kepresidenan. Belum banyak penelitian yang secara utuh menghubungkan ketiga level kebijakan (makro, meso, dan mikro) dalam satu kerangka analisis yang terintegrasi. Akibatnya, sulit untuk melihat bagaimana keputusan politik di tingkat pusat (seperti UU Pesantren dan alokasi anggaran) berdampak secara langsung pada praktik di tingkat pesantren dan madrasah. *Kedua*, studi yang benar-benar mengkaji implementasi UU Pesantren No. 18 Tahun 2019 secara kritis dan mendalam masih sangat terbatas. Kebanyakan penelitian yang ada lebih bersifat normatif-legal atau hanya mengulang-ulang poin-poin penting dalam undang-undang tanpa mengeksplorasi mengapa implementasinya tersendat. Padahal, data di lapangan menunjukkan bahwa baru sekitar 20-25% dari amanat UU yang terealisasi. Apa faktor-faktor penyebabnya? Apakah karena resistensi birokrasi, kurangnya kemauan politik, atau karena desain undang-undang itu sendiri yang tidak realistis? Pertanyaan-pertanyaan ini belum terjawab secara memadai. *Ketiga*, penelitian tentang politik pendidikan Islam sering kali terjebak pada analisis yang terlalu makro dan struktural, sehingga mengabaikan aktor-aktor lokal seperti kiai, pengasuh pesantren, dan guru madrasah. Padahal, dalam banyak kasus, keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh bagaimana aktor-aktor di tingkat bawah menafsirkan, menolak, atau memodifikasi kebijakan tersebut. Pendekatan yang lebih "dari bawah" (*bottom-up*) masih jarang diterapkan. *Keempat*, aspek tata kelola yang transparan dan partisipatif jarang dibahas secara konkret. Banyak penelitian yang menyebut perlunya partisipasi publik dalam perumusan kebijakan, tetapi tidak menjelaskan bagaimana bentuk partisipasi tersebut, siapa saja

yang harus dilibatkan, dan pada tahap mana keterlibatan mereka paling efektif. Akibatnya, rekomendasi yang dihasilkan cenderung bersifat umum dan sulit dioperasionalkan.

Penelitian ini penting dan mendesak untuk dilakukan karena beberapa alasan. diantaranya, kebijakan pendidikan Islam berada pada titik kritis di mana keputusan yang diambil dalam dua-tiga tahun ke depan akan menentukan arah pendidikan Islam Indonesia untuk satu generasi ke depan. Apakah pendidikan Islam akan menjadi sekadar "tambahan" dalam sistem nasional yang terus termarginalkan, ataukah ia mampu menjadi kekuatan transformatif yang menjawab tantangan zaman seraya mempertahankan jati dirinya? Pertanyaan ini tidak bisa dijawab tanpa pemahaman yang mendalam tentang politik di balik kebijakan. Kedua, kegagalan implementasi UU Pesantren selama enam tahun terakhir merupakan "red flag" yang menunjukkan ada yang salah dalam proses formulasi, koordinasi, atau pelaksanaan kebijakan. Jika masalah ini tidak segera diidentifikasi dan diperbaiki, maka undang-undang yang seharusnya menjadi berkah bagi pesantren hanya akan menjadi dokumen mati. Penelitian ini berusaha membuka "kotak hitam" kegagalan implementasi tersebut dengan menganalisis faktor-faktor birokrasi, politik, dan kultural yang menghambat. Ketiga, kontribusi ilmiah dari penelitian ini adalah menyediakan analisis yang integratif dan kritis dengan menghubungkan level makro (kebijakan nasional), meso (implementasi di tingkat provinsi dan kabupaten), serta mikro (respon pesantren dan madrasah). Selain itu, penelitian ini juga menawarkan model tata kelola pendidikan Islam yang lebih partisipatif dengan melibatkan pemangku kepentingan utama seperti kiai, pengelola pesantren, ormas Islam, dan DPR. Model ini diharapkan dapat menjadi acuan tidak hanya bagi Indonesia tetapi juga bagi negara-negara Muslim lain yang menghadapi persoalan serupa. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang konkret dan operasional kepada Kementerian Agama, DPR, dan pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan pendidikan Islam ke depan. Tidak hanya itu, penelitian ini juga bisa menjadi bahan advokasi bagi masyarakat sipil yang ingin mendorong terwujudnya tata kelola pendidikan Islam yang lebih adil dan berpihak pada kemaslahatan umat.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini difokuskan pada kajian mengenai dinamika politik yang melatarbelakangi proses formulasi dan implementasi Undang-Undang Pesantren Nomor 18 Tahun 2019. Penelitian ini berupaya memahami bagaimana kepentingan politik, peran aktor-aktor kebijakan, serta hubungan antara pemerintah dan kelompok masyarakat Islam memengaruhi lahirnya kebijakan tersebut hingga penerapannya di lapangan. Selain itu, penelitian ini juga mengkaji berbagai hambatan birokratis, struktural, dan kultural yang menyebabkan implementasi Undang-Undang Pesantren masih berjalan terbatas dan diperkirakan baru mencapai sekitar 20–25 persen meskipun telah diberlakukan lebih dari enam tahun. Hambatan tersebut meliputi aspek regulasi, koordinasi kelembagaan, kesiapan sumber daya, hingga perbedaan budaya organisasi di lingkungan pesantren dan pemerintahan. Lebih lanjut, penelitian ini diarahkan untuk merumuskan bentuk tata kelola pendidikan Islam yang lebih transparan, partisipatif, dan berorientasi pada kemaslahatan umat, sehingga para pemangku kepentingan pendidikan Islam memiliki ruang dan suara yang nyata dalam proses perumusan maupun pengambilan kebijakan pendidikan nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kepustakaan (*library research*). Menurut Zed (2014), studi kepustakaan adalah

serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca, mencatat, serta mengolah bahan penelitian. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi secara mendalam berbagai dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan, serta literatur akademik yang relevan guna memahami kompleksitas politik pendidikan Islam dan kebijakan pemerintah secara holistik.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas dua kategori. Data primer meliputi dokumen-dokumen resmi pemerintah, yaitu: Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Keputusan Menteri Agama terkait kurikulum madrasah dan standar mutu pesantren, serta Rencana Strategis Kementerian Agama 2025-2029. Data sekunder meliputi artikel jurnal ilmiah nasional yang terakreditasi SINTA dan internasional yang terindeks Scopus, buku-buku akademik, laporan penelitian lembaga terpercaya, serta pemberitaan media massa kredibel (seperti Kompas, NU Online, dan Republika) yang membahas isu terkait. Keseluruhan sumber data dipilih berdasarkan kriteria: relevansi dengan topik, kredibilitas penerbit/penulis, serta keterkinian (kurun waktu 2020-2026).

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran sistematis (*systematic search*) pada basis data akademik seperti Google Scholar, Scopus, DOAJ, dan portal jurnal nasional (misalnya Garuda dan SINTA). Kata kunci yang digunakan antara lain: "politik pendidikan Islam", "kebijakan pesantren", "UU Pesantren 2019", "implementasi kebijakan pendidikan Islam", "hambatan birokrasi", "tata kelola partisipatif". Selain itu, teknik *snowball sampling* juga diterapkan, yaitu dengan menelusuri daftar pustaka dari artikel-artikel kunci untuk menemukan sumber-sumber tambahan yang relevan.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode analisis isi kritis (*critical content analysis*) yang dikembangkan oleh Fairclough (1995) dan kemudian diadaptasi oleh para peneliti kualitatif. Proses analisis meliputi tiga tahap utama. Pertama, reduksi data: memilah dan memfokuskan informasi dari berbagai sumber, membuang data yang tidak relevan, dan mengorganisasikannya ke dalam kategori-kategori tematik (misalnya: dinamika politik UU Pesantren, hambatan implementasi, ketimpangan anggaran, resistensi digitalisasi). Kedua, penyajian data: menyusun informasi secara sistematis dalam bentuk narasi deskriptif dan ringkasan. Ketiga, penarikan kesimpulan dan verifikasi: melakukan interpretasi terhadap temuan, menguji konsistensi antar sumber, serta memastikan bahwa kesimpulan didasarkan pada bukti yang kuat.

Untuk menjaga validitas data, penelitian ini menggunakan triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi yang diperoleh dari dokumen resmi, artikel jurnal, berita media, dan pernyataan publik pejabat. Jika ditemukan perbedaan atau kontradiksi antara satu sumber dengan sumber lainnya, peneliti melakukan analisis lebih lanjut untuk mencari penyebabnya (misalnya: perbedaan waktu, perbedaan kepentingan, atau perubahan kebijakan). Selain itu, peneliti juga melakukan *member check* secara tidak langsung dengan membandingkan temuan dengan pernyataan-pernyataan dari aktor-aktor kunci yang dikutip di media.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Politik di Balik UU Pesantren: Dari Aspirasi Umat Menuju Kompromi Politik

UU Pesantren No. 18 Tahun 2019 tidak lahir dalam ruang hampa. Proses pembahasannya berlangsung selama hampir lima tahun (2014-2019) dan melibatkan

tarik-menarik kepentingan antara berbagai aktor: Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (sekarang Kemendikdasmen), DPR, ormas Islam besar seperti NU dan Muhammadiyah, serta perwakilan pesantren. Data dari risalah sidang DPR menunjukkan bahwa titik-titik perdebatan paling alot adalah pada pasal-pasal yang mengatur tentang kesetaraan ijazah pesantren dengan ijazah formal, serta tentang status guru dan kiai.

Awalnya, kalangan pesantren menginginkan agar ijazah pesantren diakui sepenuhnya setara dengan ijazah sekolah umum, tanpa perlu melalui ujian persamaan atau penyetaraan. Namun Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan saat itu (era Mendikbud Muhadjir Effendy) bersikeras bahwa standar nasional pendidikan harus tetap dijaga, dan lulusan pesantren yang ingin masuk ke perguruan tinggi negeri harus memenuhi kriteria yang sama seperti lulusan SMA/SMK. Akhirnya tercapai kompromi: ijazah pesantren diakui setara, tetapi untuk keperluan melanjutkan ke perguruan tinggi, santri harus mengikuti ujian kesetaraan atau program paket, kecuali jika pesantren tersebut sudah terakreditasi formal.

Kompromi politik semacam ini menunjukkan bahwa UU Pesantren bukanlah produk ideal yang sepenuhnya memenuhi aspirasi umat Islam, melainkan hasil negosiasi yang penuh dengan *trade-off*. Hal ini penting dipahami karena sering kali publik membaca undang-undang secara tekstual dan mengira bahwa semua amanatnya akan langsung terealisasi, padahal di balik teks yang mulus terdapat proses politik yang panjang dan tidak jarang melemahkan substansi. Sebagaimana diingatkan oleh Taufik Abdullah, kebijakan pendidikan di Indonesia selalu merupakan hasil kompromi antara berbagai kekuatan, tidak pernah murni teknokratis (Muthmainna et al., 2025).

Implementasi UU Pesantren: Antara Harapan dan Realitas

Hasil analisis terhadap berbagai laporan dan pernyataan pejabat menunjukkan bahwa implementasi UU Pesantren masih jauh dari memuaskan. Berdasarkan wawancara yang dikutip media massa, Ketua PWNU Jawa Tengah, Abdul Ghoffar Rozin, menyatakan bahwa pelaksanaan UU Pesantren oleh negara belum mencapai 20% (Kompas.com, 2025). Dari tiga fungsi utama pesantren yang diamanatkan UU yaitu pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan Masyarakat baru fungsi pendidikan yang berjalan cukup baik. Fungsi dakwah dan pemberdayaan masyarakat hampir tidak tersentuh, padahal kedua fungsi ini merupakan ciri khas pesantren yang membedakannya dari lembaga pendidikan formal lainnya. Lebih lanjut, amanat pembentukan dana abadi pesantren juga belum terealisasi. Padahal dana abadi ini sangat penting untuk menjamin keberlanjutan operasional pesantren, terutama pesantren-pesantren kecil yang biayanya sangat tergantung pada sumbangan santri dan masyarakat. Tanpa dana abadi, pesantren akan terus hidup dari "uluran tangan" yang sifatnya tidak menentu, sehingga sulit melakukan perencanaan jangka panjang.

Mengapa implementasi begitu lambat? Penelitian ini mengidentifikasi setidaknya tiga faktor utama. Pertama, faktor struktural: UU Pesantren diimplementasikan oleh Direktorat Pesantren yang berada di bawah Direktorat Jenderal Pendidikan Islam. Direktorat ini setingkat eselon II, yang kapasitas koordinasinya terbatas. Untuk mengurus puluhan ribu pesantren, diperlukan kewenangan yang lebih besar, idealnya sebuah direktorat jenderal tersendiri. Wasekjen MUI, misalnya, sudah sejak 2024 mengusulkan pembentukan Ditjen Pesantren, tetapi realisasinya molor (MUI.or.id, 2024). Baru pada Oktober 2025, Presiden Prabowo Subianto mengeluarkan arahan tertulis tentang pembentukan Ditjen Pesantren, tetapi hingga artikel ini ditulis (awal 2026), struktur organisasinya

belum sepenuhnya terbentuk. Kedua, faktor koordinasi lintas kementerian. UU Pesantren tidak hanya menyangkut Kementerian Agama, tetapi juga Kementerian Pendidikan, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Sayangnya, mekanisme koordinasi antar kementerian ini tidak berjalan efektif. Contoh paling gamblang adalah dana abadi pesantren: meskipun secara regulasi sudah ada, Kementerian Keuangan belum mengalokasikan anggarannya karena menunggu peraturan turunan dari Kementerian Agama. Sementara Kementerian Agama beralasan bahwa mereka sudah mengusulkan naskah akademik dan RPP sejak 2021, tetapi tersendat di Sekretariat Negara. Ketiga, faktor kapasitas birokrasi di tingkat daerah. Banyak pemerintah kabupaten dan kota yang belum memahami UU Pesantren secara memadai. Mereka masih menganggap pesantren sebagai lembaga keagamaan non-formal yang tidak memerlukan intervensi pemerintah. Akibatnya, bantuan yang seharusnya diberikan (misalnya BOP Pesantren) sering kali tidak tersalurkan atau bahkan tidak dianggarkan sama sekali. Padahal UU dengan tegas menyatakan bahwa pemerintah daerah wajib mendukung pesantren di wilayahnya, baik melalui bantuan operasional, peningkatan sarana, maupun fasilitasi perizinan.

Ketimpangan Anggaran dan Diskriminasi Kebijakan

Temuan penting lainnya adalah ketimpangan yang sangat mencolok antara alokasi anggaran untuk pendidikan Islam dan pendidikan umum. Data dari Kementerian Agama tahun 2025 menunjukkan bahwa dana BOS untuk madrasah hanya Rp3,8 triliun, BOP RA Rp204 miliar, total sekitar Rp4 triliun. Angka ini harus dibagi ke 81.000 madrasah dan ribuan pesantren. Bandingkan dengan Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah yang pada tahun yang sama mengelola anggaran lebih dari Rp60 triliun untuk sekitar 220.000 sekolah. Artinya, rata-rata per sekolah umum mendapatkan dana sekitar 3-4 kali lipat lebih besar dibandingkan per madrasah. Padahal secara konstitusi (UUD 1945 Pasal 31) dan UU Sisdiknas, semua satuan pendidikan berhak mendapatkan perlakuan yang adil tanpa diskriminasi.

Ketimpangan ini bukan hanya soal angka. Ia berdampak langsung pada kualitas. Madrasah dan pesantren sering kekurangan guru tetap karena gaji yang rendah, kekurangan laboratorium dan perpustakaan, serta minimnya akses terhadap teknologi. Di tingkat makro, ketimpangan ini mencerminkan rendahnya "kemauan politik" (*political will*) pemerintah untuk benar-benar mendorong kesetaraan. Sebagaimana diungkap oleh Padil dkk. (2025), politik pendidikan Islam di Indonesia masih sangat ditentukan oleh seberapa besar "harga politik" yang didapat pemerintah dari kebijakan pro-pesantren. Sayangnya, konstituen pesantren dianggap "aman" karena sudah menjadi basis tradisional partai-partai tertentu, sehingga pemerintah kurang terdorong untuk mengalokasikan anggaran yang signifikan.

Ketegangan antara Kepentingan Politik dan Kebutuhan Riil

Salah satu temuan yang paling menarik dari penelitian ini adalah adanya ketegangan yang terus-menerus antara kepentingan politik (jangka pendek, berorientasi pada elektoral) dengan kebutuhan riil pendidikan Islam (jangka panjang, substantif). Misalnya, menjelang pemilu atau pilkada, sering muncul "kebijakan populis" seperti pencairan dana BOS madrasah sekaligus dalam jumlah besar, atau janji pembangunan infrastruktur pesantren. Namun setelah pemilu selesai, implementasinya sering melambat drastis. Pola ini menunjukkan bahwa pendidikan Islam sering dijadikan komoditas politik, bukan prioritas pembangunan jangka panjang. Contoh lain adalah kebijakan "madrasah unggulan" yang dicanangkan

beberapa gubernur. Secara substantif, program ini baik karena ingin mendorong peningkatan mutu. Namun dalam praktiknya, pilihan madrasah yang mendapatkan predikat "unggulan" sering kali tidak melalui proses yang transparan dan partisipatif. Akibatnya, madrasah yang dekat dengan kekuasaan atau memiliki koneksi ke partai penguasa cenderung lebih mudah meraih status tersebut. Hal ini menimbulkan kecemburuan dan merusak iklim kompetisi yang sehat.

Ketegangan ini juga tampak dalam kebijakan kurikulum. Pemerintah pusat mendorong integrasi moderasi beragama ke dalam kurikulum PAI dan madrasah. Secara konseptual, moderasi beragama penting untuk menjaga harmoni sosial di tengah pluralitas Indonesia. Namun di tingkat bawah, guru PAI sering merasa terbebani dengan tambahan materi baru tanpa pengurangan materi lama. Ditambah lagi, pelatihan guru tentang moderasi beragama masih sangat minim dan tidak merata. Akibatnya, implementasi di kelas menjadi dangkal dan sekadar seremonial (Saibudin & Lismawati, 2026).

Resistensi terhadap Digitalisasi: Antara Ideologi dan Keterbatasan Teknis

Pesantren dan madrasah juga menghadapi tantangan besar dalam transformasi digital. Di satu sisi, digitalisasi tidak bisa dihindari. Generasi santri sekarang adalah generasi "digital native" yang sudah akrab dengan gadget dan media sosial. Jika pesantren melarang total penggunaan teknologi, santri justru akan menggunakan secara sembunyi-sembunyi tanpa pendampingan, yang berisiko membawa konten negatif. Di sisi lain, tidak sedikit kiai senior yang khawatir bahwa digitalisasi akan mengikis hubungan personal antara santri dan kiai, yang merupakan inti pendidikan pesantren. Seperti ditulis Aria & Rohwiyono (2026), resistensi terhadap digitalisasi di pesantren bersifat ideologis: ada kekhawatiran bahwa adopsi teknologi akan mengubah cara belajar yang selama ini berbasis pada hubungan spiritual dan keteladanan.

Namun demikian, penelitian Maram & Fanani (2025) menunjukkan bahwa pesantren-pesantren progresif mulai mengadaptasi teknologi secara bertahap. Misalnya, pesantren menggunakan aplikasi pesan instan untuk mengkoordinasikan kegiatan, menggunakan platform video conference untuk mengaji kitab bagi alumni yang sudah tersebar di berbagai kota, atau memanfaatkan software manajemen pesantren untuk administrasi keuangan dan data santri. Pesantren-pesantren ini menerapkan prinsip "*al-akhdu bi al-jadid al-ashlah*" (mengambil yang baru yang lebih baik) tanpa meninggalkan tradisi yang sudah mapan. Respons dari pemerintah dan swasta juga mulai muncul. RMI PBNU bekerja sama dengan Microsoft Indonesia meluncurkan "Gerakan Pesantren Cakap AI" yang menargetkan 40.000 santri dan guru pesantren untuk mendapatkan pelatihan dasar kecerdasan buatan. Microsoft juga menyediakan platform gratis untuk pesantren. Kerja sama semacam ini menunjukkan bahwa transformasi digital pesantren tidak bisa hanya mengandalkan pemerintah, tetapi memerlukan kolaborasi multipihak.

Menuju Tata Kelola yang Partisipatif

Berdasarkan analisis di atas, penelitian ini berargumen bahwa keberhasilan transformasi pendidikan Islam tidak semata-mata ditentukan oleh kualitas regulasi, tetapi oleh kemauan politik, alokasi sumber daya yang memadai, dan yang tidak kalah penting: kapasitas negosiasi antara negara, civil society, dan lembaga pendidikan Islam. Selama ini, kebijakan pendidikan Islam cenderung bersifat "top-down": pemerintah pusat membuat aturan, kemudian diimplementasikan ke bawah tanpa

melibatkan pesantren dan madrasah secara partisipatif. Akibatnya, aturan seringkali tidak sesuai dengan realitas lapangan.

Model tata kelola yang lebih baik adalah model yang melibatkan pemangku kepentingan secara aktif dalam setiap tahap kebijakan: mulai dari perencanaan, formulasi, implementasi, hingga evaluasi. Di tingkat nasional, perlu dibentuk *board* atau dewan pesantren yang beranggotakan kiai, pengelola pesantren, perwakilan alumni, dan tokoh masyarakat. Dewan ini berfungsi sebagai mitra pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang menyangkut pesantren. Di tingkat daerah, perlu ada forum komunikasi pesantren secara rutin dengan Dinas Pendidikan dan Kementerian Agama setempat

Partisipasi juga berarti transparansi anggaran. Selama ini, pesantren dan madrasah sering tidak mengetahui berapa alokasi yang seharusnya mereka terima, sehingga mereka tidak bisa mengawal pencairan. Jika data alokasi per lembaga dipublikasikan secara terbuka, dan pesantren diberi akses untuk melaporkan ketidaksesuaian, maka kebocoran dan keterlambatan dapat diminimalisasi. Muthmainna dkk. (2025) menyebut model ini sebagai "desentralisasi partisipatif", di mana kewenangan memang dilimpahkan ke daerah, tetapi disertai dengan mekanisme akuntabilitas yang kuat.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa politik pendidikan Islam modern di Indonesia berada pada persimpangan yang menentukan. Di satu sisi, negara telah memberikan pengakuan formal melalui UU Pesantren No. 18 Tahun 2019 dan berbagai regulasi turunannya. Namun di sisi lain, implementasi kebijakan masih sangat lemah, ditandai dengan realisasi UU baru sekitar 20-25% setelah enam tahun berlaku, ketimpangan anggaran yang tajam antara madrasah dan sekolah umum, serta resistensi internal terhadap digitalisasi. Faktor utama penyebab lemahnya implementasi adalah rendahnya kemauan politik, koordinasi lintas kementerian yang buruk, serta kapasitas birokrasi di tingkat daerah yang tidak memadai. Penelitian ini juga menemukan bahwa ketegangan antara kepentingan politik praktis (jangka pendek, populis, elektoral) dan kebutuhan riil pendidikan Islam (jangka panjang, substantif) sering menghasilkan kebijakan yang tidak konsisten. Pendidikan Islam cenderung dijadikan komoditas politik, terutama saat mendekati pemilu, sementara setelahnya komitmen memudar. Pola ini harus diubah dengan mendorong tata kelola yang lebih transparan, partisipatif, dan berpihak pada kemaslahatan umat. Artinya, pemangku kepentingan Islam (kiai, pesantren, ormas Islam, dan santri) harus memiliki suara nyata, tidak hanya dalam implementasi tetapi juga dalam perumusan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aria, T., & Rohwiyono, A. (2026). Disrupsi Digital dan Ketahanan Nilai: Transformasi Kurikulum Pendidikan Islam di Madrasah dan Pesantren pada Era 4.0. *Pekerti: Journal Pendidikan Islam dan Budi Pekerti*
<https://journal.iaingorontalo.ac.id/index.php/pekerti/article/view/7300>
- Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Longman.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2025). *Rencana Strategis Kementerian Agama 2025–2029*. Kemenag RI. <https://kemenag.go.id>
- Kompas.com. (2025, 23 Oktober). PWNu Jateng Dorong Evaluasi Implementasi UU Pesantren: Baru Jalan 20 Persen Sejak 6 Tahun. <https://regional.kompas.com>

- Maram, A. N., & Fanani, Z. (2025). Digital Transformation in Pesantren: Impacts and Challenges in Islamic Education. *Paedagogia: Jurnal Kajian, Penelitian dan Pengembangan Kependidikan*, 16(2). : <https://doi.org/10.31764/paedagogia.v16i2.29692>
- MUI.or.id. (2024, 31 Oktober). Wasekjen MUI Usulkan Pembentukan Ditjen Khusus untuk Pesantren. <https://mui.or.id>
- Muthmainna, A., Khairunnisa, K., & Sirozi, M. (2025). Transformation of Islamic Education Policy in Indonesia's Political Landscape: A Comparison Between the SBY and Jokowi Eras. *Muaddib: Islamic Education Journal*, 8(1), 29. <https://doi.org/10.19109/muaddib.v8i1.28754>
- NU Online. (2025, 5 November). Majelis Masyayikh dan Komisi VIII DPR RI Dorong Percepatan Pelaksanaan UU Pesantren. <https://www.nu.or.id>
- Padil, M., Asy'arie, B. F., Pranajaya, S. A., Alfiyanto, A., Wahyudi, D., Mahdi, M., Wahyudin, A., & Tharaba, M. F. (2025). Political Exploration and Islamic Education Methods in Indonesia: A Systematic Literature Review in the Perspective of Sustainable Development Goals (SDGs). *Journal of Posthumanism*, 5(3), 1014-1041. <https://repository.uin-malang.ac.id>
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dan turunan UU Pesantren tidak disebutkan secara spesifik karena keterbatasan ruang, namun rujukan normatif mengacu pada UU No. 18/2019.
- Rizal, M., Zahriyanti, Z., & Bahar, H. (2024). Examining Government Preference for Enhancing Islamic Education Through Regulatory Review. *AL-ISHLAH: Jurnal Pendidikan*, 16(3). : <https://doi.org/10.35445/alishlah.v16i3.5678>
- Saibudin, A., & Lismawati. (2026). A Bibliometric Analysis of Policy-Driven Religious Moderation Education Research in Indonesia: Trends, Evolution, and Research Landscape. *Jurnal Paedagogy*, 13(2). <https://doi.org/10.33394/jp.v13i2.19221>
- Susanti, R., Wahyuningsih, F., Aprison, W., Rahman, A., & Harto, B. (2025). Transformasi Pendidikan Islam di Indonesia: Analisis Kebijakan, Implementasi, dan Tantangan Masa Depan. *Irfani*, 21(3). <https://doi.org/10.30603/irfani.v21i3.7412>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Lembaran Negara RI Tahun 2019 Nomor 186.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 78.
- World Economic Forum. (2025). *The Future of Jobs Report 2025*. WEF. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/>
- Zed, M. (2014). *Metode Penelitian Kepustakaan* :Yayasan Obor Indonesia. <https://obor.or.id>