ANALISIS DAN EVALUASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI PESANTREN: TELAAH PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 31 TAHUN 2020 TENTANG PENDIDIKAN PESANTREN

Syaipul Amri
Universitas Islam Yasni Bungo, Indonesia
e-mail: syaipulamrillah@gmail.com

Sirojul Munir
Universitas Islam Yasni Bungo, Indonesia
e-mail: munirsirojul525@gmail.com

Leni Nurhasanah
Universitas Islam Yasni Bungo, Indonesia
e-mail: lenijasmine04@gmail.com

Muhammad Solihin
Universitas Islam Yasni Bungo, Indonesia
e-mail: msolihinbungo@gmail.com

Jamriza
Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, Indonesia
e-mail: jamrizal@uinjambi.ac.id

Abstract: Minister of Religious Affairs Regulation Number 31 of 2020 provides the operational framework for recognizing pesantren education within Indonesia's national education system. This study evaluates whether its policy design balances institutional recognition, educational quality, autonomy, equity, and implementation capacity. A qualitative policy-document review was conducted using Law Number 18 of 2019, related ministerial regulations, Presidential Regulation Number 82 of 2021, and peer-reviewed literature. Documents were read through thematic content analysis and assessed using seven criteria: relevance, coherence, adequacy, equity, implementability, accountability, and sustainability. The findings show that the regulation establishes a strong recognition architecture by defining formal and nonformal pathways, protecting pesantren-based curricula, recognizing graduates, and creating internal and external quality-assurance bodies. However, its operational architecture remains uneven. Licensing thresholds may burden small pesantren, educator standards require sustained capacity building, financing provisions are not fully connected to service costs, and data as well as quality indicators need clearer interoperability. The article proposes differentiated, risk-based regulation, staged compliance, need-sensitive funding, transparent quality indicators, and stronger safeguards for children and vulnerable learners. The regulation is therefore normatively progressive but requires coordinated implementation instruments so recognition can become equitable educational

quality without eroding pesantren autonomy across Indonesia's diverse and locally rooted pesantren institutions.

Keywords: pesantren education; Islamic education policy; policy evaluation; educational quality; institutional recognition

Abstrak: Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 menyediakan kerangka operasional bagi pengakuan pendidikan pesantren dalam sistem pendidikan nasional. Penelitian ini mengevaluasi apakah desain kebijakannya telah menyeimbangkan rekognisi kelembagaan, mutu pendidikan, otonomi, keadilan, dan kapasitas pelaksanaan. Kajian menggunakan telaah kualitatif atas dokumen kebijakan yang mencakup Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019, peraturan menteri terkait, Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021, serta literatur ilmiah bereviu. Dokumen dibaca melalui analisis isi tematik dan dinilai dengan tujuh kriteria: relevansi, koherensi, kecukupan, keadilan, keterlaksanaan, akuntabilitas, dan keberlanjutan. Hasil kajian menunjukkan bahwa peraturan ini membangun arsitektur rekognisi yang kuat melalui penetapan jalur formal dan nonformal, perlindungan kurikulum berbasis pesantren, pengakuan lulusan, serta pembentukan penjaminan mutu internal dan eksternal. Namun, arsitektur operasionalnya belum seimbang. Ambang perizinan dapat membebani pesantren kecil, standar pendidik memerlukan penguatan kapasitas berkelanjutan, pendanaan belum sepenuhnya terhubung dengan biaya layanan, sedangkan data dan indikator mutu membutuhkan interoperabilitas yang lebih jelas. Artikel ini menawarkan regulasi terdiferensiasi berbasis risiko, pemenuhan bertahap, pendanaan peka kebutuhan, indikator mutu transparan, dan perlindungan yang lebih kuat bagi anak serta kelompok rentan. Secara normatif kebijakan ini progresif, tetapi memerlukan instrumen pelaksanaan terpadu agar rekognisi berubah menjadi mutu yang berkeadilan tanpa mengikis otonomi pesantren pada keragaman pesantren yang tumbuh dari masyarakat di Indonesia.

Kata Kunci: pendidikan pesantren; kebijakan pendidikan Islam; evaluasi kebijakan; mutu pendidikan; rekognisi kelembagaan

PENDAHULUAN

Pesantren hadir jauh sebelum negara membentuk sistem pendidikan modern. Ia tumbuh dari hubungan kiai, santri, kitab, masjid, dan masyarakat, lalu berkembang menjadi ruang belajar, pengasuhan, dakwah, serta pemberdayaan. Karena lahir dari kebutuhan sosial yang beragam, pesantren tidak pernah tampil dalam satu bentuk saja. Ada pesantren kecil yang bertumpu pada pengajian kitab, ada yang mengelola satuan pendidikan formal, dan ada pula yang membangun pendidikan tinggi khas pesantren. Keragaman ini menjadi kekuatan karena membuat pesantren dekat dengan masyarakat, tetapi sekaligus menyulitkan kebijakan publik ketika ukuran administratif yang seragam diterapkan kepada lembaga dengan kapasitas sangat berbeda. Perdebatan tentang

pesantren karena itu bukan sekadar soal masuk atau tidak masuk ke dalam sistem nasional, melainkan tentang cara negara mengakui kekhasannya tanpa membiarkan mutu layanan bergantung sepenuhnya pada kemampuan masing-masing lembaga.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 mengubah posisi tersebut secara mendasar. Pesantren tidak lagi ditempatkan sebagai pelengkap yang keberadaannya hanya dibaca melalui aturan pendidikan keagamaan, tetapi diakui sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional dengan tiga fungsi: pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat.[1] Pengakuan ini penting karena membawa konsekuensi hak, tanggung jawab, kesetaraan lulusan, fasilitasi, dan penjaminan mutu. Kajian politik hukum menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang tersebut merupakan jawaban atas keterbatasan payung hukum sebelumnya sekaligus hasil perjumpaan antara aspirasi komunitas pesantren dan agenda negara.[2] Dengan demikian, rekognisi tidak dapat berhenti pada pencantuman nama pesantren di dalam undang-undang. Ia harus diterjemahkan menjadi aturan pelaksana yang cukup jelas untuk bekerja, tetapi tidak begitu kaku sehingga menghapus sumber kehidupan pesantren itu sendiri.

Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren selanjutnya disebut PMA 31/2020 menjadi salah satu simpul utama penerjemahan tersebut. Peraturan ini menata tujuan, jalur, bentuk, kurikulum, pendidik, peserta didik, penilaian, kelulusan, sarana, perizinan, serta penjaminan mutu pendidikan pesantren. Pada tingkat desain, cakupannya luas dan ambisinya besar: menempatkan Pendidikan Muadalah, Pendidikan Diniyah Formal, Ma'had Aly, pengkajian kitab kuning, dan bentuk pendidikan lain yang terintegrasi dengan pendidikan umum ke dalam arsitektur yang dapat dikenali negara.[3] Aturan ini sekaligus berhadapan dengan persoalan yang tidak sederhana. Negara perlu memastikan ijazah dan capaian belajar dapat dipercaya, sedangkan pesantren memerlukan ruang untuk mempertahankan kurikulum, tradisi

[1] Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Pasal 3–4, https://peraturan.bpk.go.id/Details/122743/uu-no-18-tahun-2019.

[2] Nisan Rolan Wijaya, Tangkas Hadi Perwira, dan Rahman Syawal Rusman, "Politik Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren," *Jurnal Cakrawala Hukum* 11, no. 2 (2020), 185–199, https://doi.org/10.26905/idjch.v11i2.3867.

[3] Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1405, Pasal 4–7, https://peraturan.bpk.go.id/Details/176475/peraturan-menag-no-31-tahun-2020.

akademik, pola pengasuhan, dan otoritas keilmuan yang membedakannya dari sekolah biasa.

Sejumlah penelitian menyambut Undang-Undang Pesantren sebagai bentuk keberpihakan negara, tetapi juga mengingatkan bahwa pengakuan hukum baru bermakna apabila diikuti afirmasi dan fasilitasi yang adil.[4] Penelitian lain membaca regulasi tersebut sebagai arah baru kebijakan pendidikan pesantren, terutama karena ia membuka hubungan yang lebih pasti antara kekhasan pesantren dan sistem pendidikan nasional.[5] Dua pandangan ini memperlihatkan jarak analitis yang perlu dijembatani. Pada satu sisi, kerangka hukum telah membawa pesantren keluar dari ruang abu-abu. Pada sisi lain, kejelasan status belum otomatis menjamin kemampuan memenuhi persyaratan, memperoleh pendanaan, mengelola data, atau menjalankan penjaminan mutu. Evaluasi kebijakan perlu melihat bukan hanya apa yang dijanjikan oleh aturan, tetapi juga apakah perangkat yang dibangun cukup masuk akal untuk mengubah janji itu menjadi layanan pendidikan yang setara.

Studi tentang restrukturisasi pendidikan Islam tradisional menemukan bahwa modernisasi tata kelola dapat memperluas peluang pesantren, namun pada saat yang sama menghadirkan tuntutan organisasi yang tidak selalu sejalan dengan ritme lembaga berbasis tradisi.[6] Pengalaman di tingkat satuan pendidikan juga menunjukkan bahwa implementasi PMA 31/2020 tidak cukup dibaca dari kepatuhan dokumen. Di ruang kelas, aturan bersinggungan dengan pilihan kitab, urutan materi, kemampuan guru, dan kebiasaan belajar yang sudah lama terbentuk.[7] Temuan-temuan tersebut memberi pesan yang sama: regulasi pendidikan pesantren bekerja melalui lembaga hidup, bukan melalui unit administratif yang seragam. Karena itu, kualitas desain kebijakan

[4] Abdul Ghofarrozin dan Tutik Nurul Janah, "Menakar Keberpihakan Negara terhadap Pesantren melalui Pengesahan UU Nomor 18/2019 tentang Pesantren," *Islamic Review: Jurnal Riset dan Kajian Keislaman* 10, no. 1 (2021), 1–18, https://doi.org/10.35878/islamicreview.v10i1.267.

[5] Muhammad Usman dan Anton Widyanto, "Undang-Undang Pesantren: Meneropong Arah Kebijakan Pendidikan Pesantren di Indonesia," *Ar-Raniry: International Journal of Islamic Studies* 8, no. 1 (2021),. 57–70, https://doi.org/10.22373/jar.v8i1.10991.

[6] Ervan Nurtawab dan Dedi Wahyudi, "Restructuring Traditional Islamic Education in Indonesia: Challenges for Pesantren Institution," *Studia Islamika* 29, no. 1 (2022), 55–81, https://doi.org/10.36712/sdi.v29i1.17414.

[7] Fara Fariha, "Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren: Studi Kebijakan Pembelajaran Ilmu Nahwu Shorof di Pondok Pesantren Subulus Salam Trenggalek," *Jurnal Indonesia Sosial Sains* 3, no. 11 (2022), 1506–1520, https://doi.org/10.59141/jiss.v3i11.730.

ditentukan oleh kemampuannya membedakan unsur yang wajib dijaga untuk kepentingan santri dari unsur yang sebaiknya diserahkan kepada otonomi akademik pesantren.

Masalah pertama terletak pada hubungan antara rekognisi dan persyaratan kelembagaan. Pengakuan terhadap jalur serta jenjang memberi kepastian bagi lulusan, tetapi prosedur pendirian, izin, jumlah santri mukim, dokumen kurikulum, tenaga pendidik, dan sarana dapat menjadi ambang masuk yang berat bagi pesantren kecil. Jika persyaratan hanya dipahami sebagai seleksi administratif, lembaga yang paling membutuhkan dukungan justru berisiko berada di luar sistem. Sebaliknya, pelonggaran tanpa batas dapat mengurangi perlindungan bagi santri dan menurunkan kepercayaan terhadap ijazah. Ketegangan ini memerlukan kebijakan bertahap: standar esensial harus dipenuhi sejak awal, sedangkan kekurangan kapasitas yang tidak langsung mengancam keselamatan atau hak belajar dapat diperbaiki melalui pendampingan dengan tenggat yang terukur.

Masalah kedua menyangkut mutu dan otonomi kurikulum. PMA 31/2020 memberi ruang besar kepada kurikulum pesantren, sekaligus mewajibkan muatan umum tertentu pada Pendidikan Muadalah. Rumusan ini dapat dibaca sebagai jalan tengah antara kekhasan dan keterbandingan capaian. Namun, jalan tengah tersebut hanya bekerja apabila kompetensi lulusan diterjemahkan secara jelas, penilaian menghargai konteks, dan dukungan terhadap pendidik tersedia. Literatur tentang mutu pesantren menegaskan bahwa mutu tidak dapat direduksi menjadi kelengkapan fasilitas; ia juga berhubungan dengan kepemimpinan, budaya belajar, relevansi kurikulum, dan keberlanjutan pembinaan.[8] Dengan kata lain, standardisasi minimum diperlukan, tetapi penyeragaman proses justru dapat merusak kekuatan pedagogis yang hendak diakui oleh kebijakan.

Masalah ketiga muncul pada penjaminan mutu. PMA 31/2020 memperkenalkan Dewan Masyayikh sebagai organ penjaminan mutu internal dan Majelis Masyayikh sebagai unsur penjaminan mutu eksternal. Pilihan ini bernilai strategis karena menempatkan otoritas keilmuan pesantren di dalam sistem mutu, bukan di luar sistem.

[8] Umiarso, "Pesantren and Quality of Education: A Qualitative Analytical Study of the Existence of Pesantren in Indonesia," *Jurnal Transformatif (Islamic Studies)* 6, no. 1 (2022), 49–64, https://doi.org/10.23971/tf.v6i1.3944.

Akan tetapi, keberadaan lembaga belum sama dengan bekerjanya fungsi. Model penjaminan mutu internal memerlukan siklus penetapan, pelaksanaan, evaluasi, pengendalian, dan perbaikan yang sederhana namun terdokumentasi.[9] Jika indikator terlalu administratif, Dewan Masyayikh dapat berubah menjadi pembuat berkas. Jika indikator terlalu umum, perbandingan mutu dan perlindungan hak santri menjadi lemah. Persoalannya bukan memilih antara tradisi atau akuntabilitas, melainkan merancang akuntabilitas yang berangkat dari tradisi keilmuan pesantren dan tetap terbuka terhadap pemeriksaan publik.

Masalah keempat berkaitan dengan sumber daya. Pengakuan hukum menambah tanggung jawab administrasi, pembelajaran, data, sarana, dan penjaminan mutu. Semua itu membutuhkan biaya yang tidak sama antar-pesantren. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 telah memperluas sumber pendanaan melalui masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah, sumber sah yang tidak mengikat, serta dana abadi pesantren.[10] Namun, ketersediaan sumber tidak dengan sendirinya membentuk mekanisme alokasi yang adil. Pesantren yang memiliki jaringan kuat lebih mudah menyusun proposal, menyiapkan laporan, dan mengakses program, sedangkan lembaga kecil menghadapi biaya administrasi yang relatif lebih besar. Kebijakan pendanaan karena itu perlu dihubungkan dengan kebutuhan santri, kondisi wilayah, jenis layanan, dan kesenjangan kapasitas, bukan semata-mata dengan kelengkapan dokumen pengajuan.

Kajian terdahulu umumnya menyoroti legitimasi Undang-Undang Pesantren, pembaruan kelembagaan, pelaksanaan program tertentu, atau tantangan pada satu aspek seperti ijazah muadalah dan dana abadi. Tinjauan sistematis terbaru memperlihatkan bahwa pembahasan masih tersebar antara tema rekognisi, pengelolaan, kurikulum, dan implementasi.[11] Fragmentasi itu membuat hubungan antarkomponen desain PMA 31/2020 belum selalu terlihat. Misalnya, hak lulusan

[9] Zahra Khusnul Lathifah, Sri Setyaningsih, dan Dian Wulandari, "Exploring Internal Quality Assurance System for Pesantren in Indonesia," *Journal of Higher Education Theory and Practice* 22, no. 16 (2022), Vol. 22, No. 16, https://doi.org/10.33423/jhetp.v22i16.5606.

[10] Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 206, Pasal 3–5, https://peraturan.bpk.go.id/Details/177017/perpres-no-82-tahun-2021.

[11] Subaidi dan Sakdi, "Analisis Pendidikan Pesantren pada UU No. 18 Tahun 2019: Systematic Literature Review," *GAHWA* 3, no. 2 (2025), hlm. 87–101, https://doi.org/10.61815/gahwa.v3i2.685.

untuk melanjutkan pendidikan bergantung pada mutu penilaian; mutu penilaian bergantung pada kapasitas pendidik; kapasitas pendidik berhubungan dengan pendanaan dan pembinaan; sedangkan pembinaan yang tepat memerlukan data yang dapat dipercaya. Menilai satu komponen secara terpisah dapat menghasilkan kesimpulan yang terlalu optimistis atau terlalu pesimistis.

Artikel ini mengisi ruang tersebut dengan mengevaluasi PMA 31/2020 melalui tiga lapis yang saling terkait. Lapis pertama adalah rekognisi normatif, yakni status lembaga, jalur pendidikan, jenjang, kurikulum khas, dan hak lulusan. Lapis kedua adalah kapasitas operasional yang mencakup pendidik, sarana, perizinan, pendanaan, serta data. Lapis ketiga adalah otonomi yang akuntabel, yaitu cara kebijakan menjaga kewenangan pesantren sembari memastikan mutu, keselamatan, inklusi, dan mekanisme perbaikan. Kerangka ini sengaja tidak menggunakan keseragaman sebagai ukuran keberhasilan. Kebijakan dinilai baik ketika perbedaan bentuk pesantren tetap hidup, tetapi hak dasar santri dan kepercayaan publik tidak ditentukan oleh kebetulan tempat mereka belajar.

Berdasarkan masalah tersebut, penelitian mengajukan tiga pertanyaan. Pertama, bagaimana arsitektur PMA 31/2020 menerjemahkan mandat rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi pendidikan pesantren? Kedua, sejauh mana desain aturan itu memenuhi kriteria relevansi, koherensi, kecukupan, keadilan, keterlaksanaan, akuntabilitas, dan keberlanjutan? Ketiga, perbaikan kebijakan apa yang diperlukan agar pengakuan kelembagaan menghasilkan mutu layanan yang lebih merata tanpa mengurangi otonomi pesantren? Jawaban atas pertanyaan ini diharapkan berguna bukan hanya untuk membaca satu peraturan, tetapi juga untuk menata hubungan antara regulasi, dukungan kapasitas, dan evaluasi hasil pada pendidikan Islam berbasis masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kepustakaan kebijakan. Objek utamanya bukan perilaku pelaksana di satu lokasi, melainkan isi, hubungan, dan logika operasional peraturan. Pilihan ini sesuai untuk menjawab pertanyaan tentang konsistensi tujuan, kelengkapan instrumen, distribusi beban, dan risiko implementasi yang dapat dikenali dari dokumen. Analisis dokumen dipahami sebagai prosedur sistematis untuk menemukan, memilih, menilai, dan

menafsirkan bahan tertulis sehingga menghasilkan pemahaman yang dapat diuji kembali.[12] Karena tidak mengumpulkan data lapangan, penelitian tidak menyimpulkan tingkat kepatuhan seluruh pesantren atau dampak nasional PMA 31/2020. Istilah 'evaluasi' dalam artikel ini merujuk pada evaluasi desain kebijakan secara ex ante dan berbasis meja, serta pada pembacaan terbatas atas temuan implementasi yang telah dipublikasikan.

Korpus primer terdiri atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019, PMA Nomor 30, 31, dan 32 Tahun 2020, Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021, serta Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2022. PMA 31/2020 menjadi pusat analisis; dokumen lain digunakan untuk menguji hubungan vertikal dan horizontal antaraturan. Sumber sekunder dipilih dari artikel jurnal bereviu dan buku metodologi yang memiliki identitas bibliografis dapat dilacak. Pemilihan dilakukan berdasarkan keterkaitan dengan rekognisi pesantren, kurikulum, kesetaraan lulusan, penjaminan mutu, pendanaan, data, perlindungan santri, dan kapasitas kelembagaan. Tabel 1 meringkas fungsi setiap kelompok dokumen dalam analisis.

Tabel 1. Korpus dan fungsi dokumen dalam analisis

Kelompok dokumen	Dokumen utama	Fungsi analitis
Landasan hukum	UU No. 18 Tahun 2019	Menetapkan rekognisi, afirmasi, fasilitasi, tiga fungsi pesantren, dan hak dasar pendidikan pesantren.
Aturan operasional	PMA No. 30, 31, dan 32 Tahun 2020	Membaca hubungan pendirian pesantren, penyelenggaraan pendidikan, jalur dan jenjang, serta Ma'had Aly.
Pendanaan	Perpres No. 82 Tahun 2021	Menilai kecukupan sumber, bentuk dukungan, dan hubungan pendanaan dengan kewajiban layanan.
Standar nasional	PP No. 57 Tahun 2021 jo. PP No. 4 Tahun 2022	Memeriksa koherensi antara kekhasan pesantren dan kerangka standar pendidikan nasional.
Bukti sekunder	Artikel jurnal dan buku metodologi	Menguji argumentasi, mengenali risiko implementasi, dan membangun kriteria evaluasi.

[12] Glenn A. Bowen, "Document Analysis as a Qualitative Research Method," *Qualitative Research Journal* 9, no. 2 (2009), hlm. 27–40, https://doi.org/10.3316/QRJ0902027.

Sumber: disusun penulis dari dokumen penelitian, 2026.

Pembacaan dilakukan dalam empat tahap. Pertama, dokumen regulasi dipetakan menurut tujuan, subjek, hak, kewajiban, prosedur, lembaga pelaksana, tenggat, dan sumber daya. Kedua, unit makna diberi kode awal, antara lain rekognisi, otonomi, standar minimum, mobilitas lulusan, kapasitas pendidik, izin, mutu, pembiayaan, data, perlindungan, dan pengawasan. Ketiga, kode dikelompokkan menjadi tema yang menghubungkan rekognisi normatif, kapasitas operasional, dan otonomi akuntabel. Pengembangan tema mengikuti prinsip analisis tematik yang bergerak dari familiarisasi, pengodean, penyusunan tema, peninjauan, penamaan, hingga penulisan interpretasi.[13] Keempat, temuan regulatif dibandingkan dengan penelitian sebelumnya untuk melihat kemungkinan kesenjangan antara logika aturan dan kondisi pelaksanaan.

Kerangka evaluasi memakai tujuh kriteria. Relevansi menilai kesesuaian tujuan dengan masalah yang hendak diatasi. Koherensi menilai konsistensi antarbagian dan antarperaturan. Kecukupan menilai apakah instrumen yang tersedia sebanding dengan tujuan. Keadilan menilai pembagian manfaat, biaya, serta risiko bagi pesantren dan santri yang berbeda. Keterlaksanaan melihat kejelasan pelaksana, kapasitas, prosedur, dan tenggat. Akuntabilitas memeriksa indikator, penjaminan mutu, transparansi, serta saluran koreksi. Keberlanjutan melihat dukungan pendanaan, pembelajaran kelembagaan, dan kemampuan sistem beradaptasi. Penggunaan kriteria ini mengikuti gagasan bahwa evaluasi kebijakan harus menghubungkan efektivitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan, bukan hanya memeriksa kepatuhan formal.[14]

Keandalan analisis dijaga melalui pencatatan asal dokumen, pembandingan silang antara naskah regulasi dan metadata resmi, serta penelusuran kembali setiap simpulan ke pasal atau sumber yang relevan. Literatur tidak diperlakukan sebagai suara yang seragam; perbedaan lokasi, jenis pesantren, dan fokus penelitian tetap dipertahankan saat melakukan sintesis. Kajian pustaka yang baik bukan sekadar merangkum tulisan satu per satu, melainkan menyusun hubungan yang transparan

[13] Virginia Braun dan Victoria Clarke, *Thematic Analysis: A Practical Guide* (London: SAGE Publications, 2021),2–4.
[14] William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, ed. ke-6 (New York: Routledge, 2018), 333–360.

antara pilihan sumber, cara analisis, dan argumen yang dihasilkan.[15] Batas utama penelitian ini adalah tidak tersedianya observasi langsung, wawancara pelaksana, serta data pembiayaan dan capaian santri yang terpilah. Oleh sebab itu, rekomendasi diformulasikan sebagai agenda penyempurnaan desain dan pengujian implementasi, bukan vonis akhir atas keberhasilan kebijakan.

PEMBAHASAN

A. Arsitektur Normatif dan Posisi PMA Nomor 31 Tahun 2020

PMA 31/2020 tidak berdiri sendiri. Ia berada dalam satu rumpun kebijakan yang dibentuk setelah Undang-Undang Pesantren: PMA 30/2020 mengatur pendirian dan penyelenggaraan pesantren, PMA 31/2020 mengatur pendidikan pesantren, sedangkan PMA 32/2020 mengatur Ma'had Aly. Pembagian ini membantu memisahkan objek yang sebelumnya mudah bercampur antara lembaga pesantren, satuan pendidikan yang dikelolanya, dan pendidikan tinggi khas pesantren. PMA 30/2020, misalnya, memberi kerangka bagi keberadaan pesantren sebagai institusi yang harus memiliki unsur dasar dan terdaftar.[16] PMA 32/2020 kemudian memperinci pengelolaan Ma'had Aly sebagai pendidikan tinggi untuk tafaqquh fiddin berbasis kitab kuning dan tradisi akademik pesantren.[17] Secara horizontal, pembagian tersebut cukup koheren karena setiap aturan mempunyai fokus yang dapat dibedakan. Tantangan muncul pada titik perjumpaan antardokumen, terutama ketika satu pesantren mengelola beberapa bentuk pendidikan sekaligus.

Secara vertikal, PMA 31/2020 menerjemahkan tiga asas besar Undang-Undang Pesantren: rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi. Rekognisi tampak pada penetapan pendidikan pesantren sebagai bagian dari pendidikan nasional serta pengakuan terhadap jalur formal dan nonformal. Afirmasi terlihat dalam pengakuan latar pendidikan khas pesantren bagi pendidik, kesetaraan ijazah, dan ruang

[15] Hannah Snyder, "Literature Review as a Research Methodology: An Overview and Guidelines," *Journal of Business Research* 104 (2019), 333–339, https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039.
[16] Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1432, Pasal 3–9, https://peraturan.bpk.go.id/Details/176216/peraturan-menag-no-30-tahun-2020.
[17] Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2020 tentang Ma'had Aly*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1433, Pasal 2–4, https://peraturan.bpk.go.id/Details/176476/peraturan-menag-no-32-tahun-2020.

kurikulum. Fasilitasi muncul dalam pembinaan, pemetaan mutu, sistem informasi, dan kemungkinan dukungan pemerintah. Dalam kajian kebijakan, tiga unsur ini harus bergerak berurutan tetapi tidak terpisah. Rekognisi tanpa afirmasi hanya mengubah status; afirmasi tanpa fasilitasi memindahkan beban kepatuhan kepada lembaga; fasilitasi tanpa akuntabilitas berisiko tidak tepat sasaran. Nilai PMA 31/2020 karena itu terletak pada upayanya menyatukan ketiga unsur, sedangkan kelemahannya terutama terlihat ketika hubungan operasional di antara unsur tersebut belum dinyatakan dengan ukuran dan mekanisme yang cukup rinci.

Tujuan pendidikan pesantren dalam Pasal 3 memperlihatkan jangkauan yang lebih luas daripada penguasaan pengetahuan agama. Regulasi mencakup akhlak mulia, kedalaman ilmu, keteladanan, cinta tanah air, kemandirian, keterampilan, dan wawasan global.[18] Rumusan ini relevan dengan fungsi historis pesantren dan cukup lentur untuk menampung variasi orientasi lembaga. Ia juga mengoreksi anggapan bahwa pendidikan pesantren hanya berkaitan dengan ritual atau transfer kitab. Namun, keluasan tujuan menimbulkan tuntutan evaluasi. Nilai seperti keteladanan dan kemandirian tidak tepat diukur semata-mata melalui tes, tetapi tidak boleh pula dibiarkan tanpa bukti. Desain kebijakan membutuhkan seperangkat indikator campuran: capaian akademik, portofolio, praktik pengabdian, kelanjutan studi, keterampilan hidup, dan iklim pengasuhan. Tanpa penerjemahan ini, tujuan yang kaya berpotensi menjadi daftar aspirasi yang tidak membantu pengambilan keputusan.

Pemisahan jalur formal dan nonformal merupakan pilihan yang tepat karena tidak memaksa seluruh pesantren menjadi sekolah. Pendidikan Muadalah, Pendidikan Diniyah Formal, dan Ma'had Aly memiliki struktur serta hak lulusan yang membutuhkan kepastian. Pada saat yang sama, pengkajian kitab kuning dan bentuk pendidikan terintegrasi tetap memperoleh ruang tanpa harus kehilangan corak nonformal. Analisis atas Pasal 17 Undang-Undang Pesantren juga menegaskan pentingnya pengakuan dua jalur ini sebagai cara menjaga keragaman

[18] Republik Indonesia, *PMA Nomor 31 Tahun 2020*, Pasal 3.

penyelenggaraan.[19] Konstruksi tersebut menjawab masalah relevansi. Akan tetapi, koherensi baru benar-benar tercapai apabila perpindahan peserta didik, pengakuan capaian, dan akses layanan publik dapat berjalan lintasjalur. Jika data dan prosedur penyetaraan masih terpisah, jalur yang diakui secara hukum dapat tetap menjadi lorong yang sulit ditembus dalam praktik.

Dalam arsitektur ini, pemerintah bukan satu-satunya pusat mutu. PMA 31/2020 memberikan peran kepada pesantren, Dewan Masyayikh, dan Majelis Masyayikh. Pembagian tersebut mencerminkan tata kelola kolaboratif: pesantren mengelola proses belajar, Dewan Masyayikh memastikan mutu dari dalam, dan Majelis Masyayikh mengembangkan kerangka mutu dari luar. Secara prinsip, model ini lebih sesuai dengan pesantren daripada pemeriksaan yang seluruh ukurannya dibuat birokrasi. Namun, tata kelola kolaboratif memerlukan batas kewenangan, pencegahan konflik kepentingan, keterbukaan indikator, dan mekanisme keberatan. Penelitian tentang konflik pengelolaan organisasi pesantren memperlihatkan bahwa kebijakan dapat bersinggungan dengan kontestasi otoritas di tingkat lokal.[20] Karena itu, partisipasi unsur pesantren perlu disertai tata cara pengambilan keputusan yang dapat diperiksa dan tidak bergantung pada kedekatan organisasi.

Arsitektur normatif PMA 31/2020 dapat dinilai kuat pada relevansi dan arah kebijakan. Peraturan menjawab kebutuhan yang nyata: kepastian bentuk pendidikan, kurikulum, lulusan, perizinan, dan mutu. Kebijakan juga tidak menghapus bahasa serta istilah yang hidup di pesantren. Penggunaan kategori Muadalah, Diniyah Formal, Ma'had Aly, kitab kuning, Dewan Masyayikh, dan Majelis Masyayikh menunjukkan bahwa pengakuan dilakukan melalui institusi internal, bukan dengan menggantinya. Pandangan tentang Undang-Undang Pesantren sebagai landasan pembaruan mendukung pembacaan bahwa modernisasi dapat ditempuh tanpa memutus kontinuitas tradisi.[21] Meski demikian, pilihan istilah

[19] M. Tabibuddin, Mukhlis, dan Jamaluddin, "Penyelenggaraan Pendidikan Formal dan Nonformal dalam Pesantren: Analisis terhadap Pasal 17 UU Nomor 18 Tahun 2019," *Jurnal Ilmiah Profesi Pendidikan* 9, no. 1 (2024), 160–167, https://doi.org/10.29303/jipp.v9i1.1878.

[20] Muhammad Anggung Manumanoso Prasetyo dkk., "Management Conflict of Pesantren: Political Policy Practices of Pesantren Organizations in Aceh, Indonesia," *Journal of Islamic Civilization* 6, no. 1 (2024), 1–12, https://doi.org/10.33086/jic.v6i1.5868.

[21] Sahara Adjie Samudera, "Undang-Undang Pesantren sebagai Landasan Pembaruan Pondok Pesantren di Indonesia: Studi Kebijakan UU No. 18 Tahun 2019," *Fahima* 2, no. 2 (2023), 186–200, https://doi.org/10.54622/fahima.v2i2.92.

yang tepat harus diikuti petunjuk kerja yang mudah digunakan oleh pesantren dengan tenaga administrasi terbatas. Kejelasan hukum tidak hanya berarti rumusan pasal yang tidak bertentangan, tetapi juga prosedur yang dapat dipahami oleh subjek yang diatur.

Dari sini terlihat ketidakseimbangan pertama: arsitektur pengakuan lebih matang daripada arsitektur kapasitas. Status jalur, bentuk, dan kelembagaan diuraikan relatif lengkap, sedangkan hubungan antara persyaratan, biaya pemenuhan, skema pendampingan, serta indikator kemajuan belum sepadan. Ketidakseimbangan ini tidak membatalkan nilai progresif regulasi, tetapi menjelaskan mengapa kepastian hukum dapat menghasilkan pengalaman yang berbeda antar-pesantren. Lembaga besar mampu segera mengubah rekognisi menjadi program dan mobilitas lulusan. Lembaga kecil mungkin justru bertemu daftar pekerjaan baru yang belum ditopang tenaga, dana, dan akses konsultasi. Evaluasi desain selanjutnya perlu menilai setiap komponen bukan hanya dari ada atau tidaknya pasal, melainkan dari rantai dukungan yang memungkinkan pasal itu bekerja.

B. Rekognisi Kelembagaan, Jalur, Jenjang, dan Kesetaraan Lulusan

Rekognisi kelembagaan dalam PMA 31/2020 dimulai dari pernyataan tegas bahwa pendidikan pesantren merupakan bagian dari pendidikan nasional.[22] Kalimat ini memiliki daya ubah karena memindahkan pesantren dari posisi yang sering dinegosiasikan kasus per kasus menuju kedudukan yang berbasis hak. Lulusan, pendidik, dan satuan pendidikan memiliki acuan ketika berhubungan dengan lembaga pendidikan lain, pemerintah, atau dunia kerja. Pengakuan juga memberi dasar bagi negara untuk menyediakan anggaran dan pembinaan tanpa menafsirkan bantuan sebagai kemurahan sementara. Namun, rekognisi substantif harus dibedakan dari pencatatan. Pesantren yang terdaftar tetapi belum memiliki akses pada dukungan peningkatan mutu belum sepenuhnya menikmati pengakuan. Sebaliknya, pendataan yang buruk membuat pemerintah sulit membedakan lembaga aktif, bentuk layanan, jumlah santri, dan kebutuhan yang sebenarnya.

[22] Republik Indonesia, *PMA Nomor 31 Tahun 2020*, Pasal 2.

Pada jalur formal, pembagian Pendidikan Muadalah, Pendidikan Diniyah Formal, dan Ma'had Aly menghadirkan tangga pendidikan yang lebih terbaca. Pendidikan Muadalah memberi ruang pada sistem khas pesantren dengan kesetaraan tertentu; Pendidikan Diniyah Formal menata pendidikan agama Islam dalam bentuk berjenjang; Ma'had Aly mengembangkan keilmuan Islam pada tingkat tinggi. Kajian mengenai Pendidikan Diniyah Formal dan Muadalah menunjukkan bahwa integrasinya ke dalam sistem nasional membuka peluang kesetaraan, tetapi tetap memerlukan konsistensi pengakuan di antara instansi.[23] Di sinilah desain kebijakan bertemu praktik antarlembaga. Ijazah dapat dinyatakan sah oleh peraturan, namun penerimaan pada sekolah, perguruan tinggi, beasiswa, rekrutmen, dan layanan administratif memerlukan basis data serta pedoman yang digunakan bersama.

PMA 31/2020 menegaskan bahwa syahadah atau ijazah lulusan pendidikan formal pesantren dapat digunakan untuk melanjutkan pendidikan atau memperoleh pekerjaan.[24] Ketentuan ini mencerminkan kecukupan normatif, tetapi efektivitasnya bergantung pada tiga hal. Pertama, identitas satuan dan lulusan harus dapat diverifikasi. Kedua, capaian belajar harus diterjemahkan ke dalam informasi yang dipahami lembaga penerima. Ketiga, tersedia prosedur koreksi cepat ketika dokumen ditolak karena perbedaan nomenklatur atau data. Tinjauan terhadap kebijakan sertifikat Muadalah menunjukkan bahwa implementasi pengakuan ijazah masih memerlukan keselarasan prosedur dan sosialisasi.[25] Maka, hak melanjutkan pendidikan tidak cukup dijaga melalui kalimat 'dapat digunakan'; hak tersebut perlu dijamin lewat sistem verifikasi dan layanan penyelesaian masalah yang dapat diakses santri.

Jalur nonformal mempunyai nilai yang sama pentingnya karena menjadi ruang paling dekat dengan karakter historis pesantren. Pengkajian kitab kuning dapat

[23] Akhmad Afnan Fajarudin dan Ahmad Ihwanul Muttaqin, "Pesantren dalam Sistem Pendidikan Nasional: Analisis UU Pesantren 2019 terhadap Pendidikan Diniyyah Formal dan Pendidikan Mu'adalah di Indonesia," *Kitabaca: Journal of Islamic Studies* 1, no. 2 (2024), 113–129, https://doi.org/10.66930/kitabaca.v1i2.10.

[24] Republik Indonesia, *PMA Nomor 31 Tahun 2020*, Pasal 22, 45, dan 68.

[25] Iktafi Muzayana, "Systematic Literature Review on the Implementation of the Pesantren Muadalah Certificate Policy in Indonesia," *Kharisma: Jurnal Administrasi dan Manajemen Pendidikan* 3, no. 2 (2024), 112–125, https://doi.org/10.59373/kharisma.v3i2.51.

berlangsung dengan pola, kalender, dan kedalaman yang tidak selalu cocok dengan struktur kelas formal. Pengakuan terhadap jalur ini mencegah kebijakan menciptakan insentif agar seluruh pesantren mengejar formalitas hanya demi akses dukungan. Meski demikian, santri pada jalur nonformal tetap memiliki hak atas lingkungan belajar yang aman, pendidik yang layak, dan pengakuan capaian yang mungkin dibutuhkan untuk berpindah jalur. Desain yang adil perlu memisahkan antara kebebasan bentuk pembelajaran dan jaminan hak dasar. Kebebasan tidak berarti santri nonformal boleh menerima perlindungan lebih rendah, sedangkan perlindungan tidak berarti proses belajarnya harus disusun menyerupai sekolah.

Persyaratan perizinan memperlihatkan dilema paling nyata. Untuk Pendidikan Muadalah, regulasi memuat persyaratan kelembagaan, kurikulum, pendidik, sarana, dan jumlah santri mukim. Ketentuan tentang paling sedikit 120 santri mukim dapat membantu memastikan skala layanan, tetapi berpotensi membuat pesantren kecil yang berkualitas tidak dapat memasuki jalur formal.[26] Ambang tunggal mengasumsikan bahwa jumlah peserta didik merupakan proksi kapasitas yang setara di semua wilayah. Asumsi ini lemah untuk daerah berpenduduk jarang, wilayah kepulauan, komunitas minoritas, atau pesantren dengan kekhususan tertentu. Evaluasi keadilan menyarankan agar ukuran kuantitatif digunakan bersama indikator keberlanjutan layanan, rasio pendidik, kelayakan sarana, rekam mutu, dan kebutuhan wilayah.

Alternatifnya bukan menghapus izin, melainkan menerapkan kepatuhan bertahap dan proporsional. Tahap pertama memeriksa unsur esensial: legalitas penyelenggara, keselamatan asrama, kelayakan pendidik, kejelasan kurikulum, dan perlindungan santri. Tahap kedua memberi status pendampingan bagi lembaga yang layak secara substantif tetapi belum memenuhi sebagian persyaratan administratif atau sarana. Tahap ketiga memberi izin penuh setelah rencana perbaikan diverifikasi. Model ini mengubah perizinan dari gerbang satu kali menjadi proses peningkatan kapasitas. Risiko tetap dapat dikendalikan karena kekurangan yang menyangkut keselamatan, kekerasan, penipuan, atau hak dasar tidak boleh ditunda.

[26] Republik Indonesia, *PMA Nomor 31 Tahun 2020*, Pasal 25–30.

Sementara itu, kekurangan dokumentasi yang dapat diperbaiki tidak harus menutup akses lembaga terhadap pembinaan.

Pada akhirnya, indikator rekognisi yang paling berarti adalah mobilitas nyata santri. Mobilitas mencakup kelancaran melanjutkan studi, memperoleh beasiswa, mengikuti asesmen, memindahkan rekam belajar, dan memasuki pekerjaan yang mensyaratkan ijazah. Karena itu, pemerintah perlu memantau bukan hanya jumlah izin atau ijazah terbit, tetapi juga kasus penolakan, waktu verifikasi, jumlah perpindahan lintasjalur, serta penyelesaian pengaduan. Pembinaan madrasah formal di lingkungan pesantren menunjukkan bahwa hubungan antara regulasi dan praktik memerlukan koordinasi antarsatuan serta pendampingan yang konsisten.[27] Bila mobilitas membaik, rekognisi telah bergerak dari bahasa hukum menjadi pengalaman warga. Bila hambatan tetap berulang, pembuat kebijakan memperoleh sinyal konkret tentang bagian sistem yang harus diperbaiki.

C. Otonomi Kurikulum dan Koherensi Standar Pendidikan

Kurikulum merupakan wilayah paling sensitif dalam hubungan pesantren dan negara. Identitas pesantren terbentuk melalui pilihan kitab, sanad keilmuan, disiplin belajar, keteladanan kiai, bahasa pengantar, dan kehidupan berasrama. Jika kebijakan menentukan seluruh isi dan proses, pesantren kehilangan alasan untuk diakui sebagai bentuk pendidikan yang khas. Jika kebijakan sama sekali tidak menetapkan batas, kesetaraan lulusan dan perlindungan santri sulit dipastikan. PMA 31/2020 mencoba mengatasi ketegangan ini dengan membedakan kurikulum pesantren dan muatan pendidikan umum. Pada Pendidikan Muadalah, kurikulum memuat kurikulum pesantren serta pendidikan umum yang paling sedikit mencakup pendidikan Pancasila dan kewarganegaraan, bahasa Indonesia, matematika, serta ilmu pengetahuan alam atau sosial.[28]

Pilihan tersebut menunjukkan model integrasi berbasis hasil, setidaknya secara potensial. Negara tidak harus menentukan semua kitab dan urutan pembelajaran, tetapi berhak memastikan lulusan mempunyai literasi kewargaan,

[27] Idam Mustofa dan Raikhan, "Pembinaan Madrasah Jalur Formal di Pesantren: Telaah Implementasi UU Nomor 18 Tahun 2019," *Darajat: Jurnal Pendidikan Agama Islam* 6, no. 1 (2023), 30–39, https://doi.org/10.58518/darajat.v6i1.1639.
[28] Republik Indonesia, *PMA Nomor 31 Tahun 2020*, Pasal 12–15.

bahasa, numerasi, dan pengetahuan umum yang dibutuhkan untuk bergerak di masyarakat. PMA juga membolehkan muatan umum diintegrasikan ke dalam kurikulum pesantren. Kelenturan ini penting karena integrasi dapat dilakukan melalui tema, konteks kitab, proyek, atau pembelajaran lintasdisiplin, bukan hanya menambah jam mata pelajaran. Namun, kelenturan membutuhkan contoh capaian belajar dan perangkat asesmen yang tidak memaksa satu model. Tanpa contoh, pesantren dapat ragu apakah integrasi mereka akan diakui; aparat penilai pun dapat kembali menggunakan format sekolah sebagai tolok ukur paling mudah.

Hubungan PMA 31/2020 dengan Standar Nasional Pendidikan perlu dibaca secara hati-hati. Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 beserta perubahannya menyediakan kerangka standar untuk pendidikan nasional, sementara Undang-Undang Pesantren memberikan dasar bagi kekhasan sistem pesantren.[29] Perubahan melalui PP Nomor 4 Tahun 2022 menegaskan penyesuaian tertentu dalam kerangka standar tersebut.[30] Koherensi tidak berarti semua rincian standar diterapkan secara identik. Yang perlu setara adalah perlindungan, tingkat mutu, dan keterpercayaan capaian; cara mencapainya dapat berbeda. Prinsip ini dapat diterjemahkan menjadi standar dua lapis: standar esensial yang berlaku bagi semua layanan dan standar keunggulan khas yang dirumuskan bersama komunitas pesantren.

Standar esensial mencakup keselamatan, anti-kekerasan, kesehatan dasar, kelayakan beban belajar, kompetensi minimum pendidik, literasi, numerasi, serta mekanisme pengaduan. Standar keunggulan khas dapat mencakup kedalaman penguasaan kitab, kemampuan bahtsul masail, bahasa Arab, hafalan, pengabdian, atau bidang takhasus. Pemisahan ini mencegah dua kekeliruan. Pertama, menganggap semua yang khas tidak boleh dinilai. Kedua, menganggap semua yang dapat dinilai harus diseragamkan. Kajian tentang tantangan global pesantren

[29] Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 87, Pasal 3–10, https://peraturan.bpk.go.id/Details/165024/pp-no-57-tahun-2021.

[30] Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 14, Pasal I, https://peraturan.bpk.go.id/Details/196151/pp-no-4-tahun-2022.

menunjukkan kebutuhan beradaptasi tanpa kehilangan identitas dan akar sosial.[31] Standar dua lapis memberi ruang bagi adaptasi karena pesantren dapat menunjukkan mutu melalui kekuatannya sendiri sambil tetap memenuhi hak dasar yang berlaku bagi setiap santri.

Kurikulum juga perlu berhubungan dengan kehidupan setelah lulus. Tujuan kemandirian dan keterampilan dalam PMA 31/2020 akan lebih kuat jika setiap satuan dapat mengembangkan pengalaman belajar yang terhubung dengan ekonomi lokal, teknologi, kepemimpinan, atau pengabdian. Penelitian mengenai life skills dan pemberdayaan ekonomi pasca-Undang-Undang Pesantren menunjukkan bahwa pesantren memiliki ruang nyata untuk menggabungkan pendidikan keagamaan dan kemampuan produktif.[32] Penggabungan tersebut tidak perlu mengubah pesantren menjadi lembaga pelatihan kerja. Keterampilan dapat diletakkan sebagai cara santri menerapkan etika, tanggung jawab, kerja sama, dan pemecahan masalah. Kebijakan sebaiknya menilai relevansi melalui bukti karya, kegiatan pengabdian, dan jejak lulusan, bukan dengan menambah daftar mata pelajaran wajib.

Asesmen menjadi jembatan antara otonomi kurikulum dan kesetaraan lulusan. PMA 31/2020 memberi peran kepada pesantren dalam penilaian dan kelulusan, tetapi kepercayaan antarlembaga memerlukan informasi capaian yang dapat dibaca bersama. Solusinya bukan satu ujian untuk semua bentuk pesantren. Portofolio terstandar, rubrik kompetensi, ujian berbasis bidang takhasus, dan moderasi penilaian antar-pesantren dapat dikombinasikan. Bagian kompetensi umum dapat diperiksa melalui alat yang lebih komparabel, sedangkan kedalaman ilmu pesantren dinilai oleh otoritas keilmuan yang relevan. Dengan cara ini, standar menjaga keterpercayaan tanpa mengambil alih seluruh penilaian dari pesantren.

Dukungan kurikulum harus berbentuk layanan, bukan hanya pedoman. Pesantren memerlukan klinik kurikulum regional, contoh modul integratif, bank asesmen yang dapat disesuaikan, pelatihan penulisan capaian, serta komunitas

[31] Diana Handayani, "Pesantren, Dinamika, dan Tantangan Global: Analisis UU Pesantren No. 18 Tahun 2019," *eL-HIKMAH: Jurnal Kajian dan Penelitian Pendidikan Islam* 16, no. 1 (2022), 31–48, https://doi.org/10.20414/elhikmah.v16i1.6193.

[32] Mohsen Mohsen, Muhamad Murtadlo, dan Husen Hasan Basri, "Pendidikan Life Skills dan Pemberdayaan Ekonomi di Pesantren Pasca UU Nomor 18 Tahun 2019," *EDUKASI: Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan* 20, no. 3 (2022), 262–278, https://doi.org/10.32729/edukasi.v20i3.1468.

praktik antarpengajar. Modernisasi tata kelola di komunitas pesantren menunjukkan bahwa perubahan lebih mungkin diterima ketika berhubungan dengan kebutuhan lembaga dan melibatkan aktor internal.[33] Pendampingan juga perlu mengakui keterbatasan waktu guru dan keberagaman bahasa. Produk kebijakan yang terlalu panjang tetapi tidak disertai contoh penggunaan cenderung berhenti di kantor. Sebaliknya, perangkat sederhana yang dapat diuji, diperbaiki, dan dibagikan akan membuat otonomi kurikulum lebih produktif sekaligus lebih akuntabel.

D. Pendidik, Tata Kelola, dan Penjaminan Mutu

Mutu pendidikan pesantren tidak akan bergerak hanya melalui perubahan kurikulum; ia bergantung pada orang yang menghidupkan kurikulum tersebut. PMA 31/2020 mengakui latar pendidikan khas pesantren sebagai salah satu dasar kelayakan pendidik. Pengakuan ini penting karena penguasaan kitab, sanad, kedalaman bidang, dan pengalaman mengajar tidak selalu terbaca melalui ijazah umum. Pada saat yang sama, regulasi tetap menuntut kompetensi dan kualifikasi sesuai bentuk pendidikan.[34] Desain tersebut menunjukkan keseimbangan awal antara kredensial formal dan otoritas keilmuan. Persoalan berikutnya ialah cara membuktikan kompetensi secara adil. Jika hanya ijazah yang dihitung, banyak guru berpengalaman dapat tersisih. Jika pengalaman diterima tanpa prosedur verifikasi, mutu dan perlindungan peserta didik sulit dijaga.

Kebijakan pendidik perlu memakai lebih dari satu jalur pengakuan. Jalur pertama dapat berbasis ijazah yang relevan. Jalur kedua dapat berupa rekognisi pembelajaran lampau melalui portofolio, uji praktik mengajar, rekomendasi keilmuan, dan bukti karya. Jalur ketiga adalah pemenuhan bertahap bagi pendidik yang kuat dalam substansi tetapi memerlukan pengembangan pedagogik, asesmen, teknologi, atau perlindungan anak. Pendekatan ini tidak menurunkan standar; ia membedakan cara mencapai standar. Negara berkepentingan memastikan guru mampu merencanakan, mengajar, menilai, dan menjaga santri. Pesantren berkepentingan agar keilmuan tidak dipersempit menjadi berkas. Kedua

[33] Mohammad Thoha dan Abd Hannan, "Modernization of Education Governance Based on Accelerative Paradigm among Pesantren Communities in Madura, Indonesia," *Ulumuna* 26, no. 2 (2022), 417–446, https://doi.org/10.20414/ujis.v26i2.515.
[34] Republik Indonesia, *PMA Nomor 31 Tahun 2020*, Pasal 16–19.

kepentingan dapat dipertemukan melalui asesmen kompetensi yang nyata dan program pengembangan yang tidak memutus guru dari tanggung jawab hariannya.

Keterlaksanaan kebijakan pendidik juga dipengaruhi oleh ketersediaan waktu dan insentif. Di banyak pesantren, seorang pengajar dapat sekaligus menjadi pengasuh asrama, pengelola administrasi, pendamping kegiatan, bahkan pencari sumber pembiayaan. Pelatihan yang panjang dan tersentralisasi mudah menambah beban tanpa mengubah praktik. Program pengembangan sebaiknya modular, berbasis masalah, dan diikuti pendampingan. Materinya tidak hanya pedagogik umum, tetapi juga desain pembelajaran kitab, asesmen lisan, pembelajaran multilevel, pengasuhan aman, dukungan psikososial, serta penggunaan data sederhana. Sertifikat pelatihan bukan indikator utama; perubahan rencana ajar, kualitas umpan balik, dan pengalaman santri lebih dekat dengan tujuan.

Pada penjaminan mutu, pembentukan Dewan Masyayikh dan Majelis Masyayikh merupakan inovasi terpenting PMA 31/2020. Dewan Masyayikh bertugas menjaga mutu dari dalam pesantren, sedangkan Majelis Masyayikh menetapkan kerangka dan melakukan penjaminan mutu eksternal.[35] Model ini mengakui bahwa mutu pesantren memerlukan penilaian sejawat yang memahami tradisi keilmuannya. Ia juga membuka jarak yang sehat antara regulator dan penilai substansi. Namun, legitimasi keilmuan perlu dilengkapi dengan tata kelola: kriteria keanggotaan, masa jabatan, deklarasi konflik kepentingan, keterwakilan ragam pesantren, prosedur banding, serta publikasi kerangka mutu. Tanpa perangkat tersebut, keputusan dapat dianggap tidak konsisten atau terlalu dekat dengan kelompok tertentu.

Penjaminan mutu internal sebaiknya dibangun sebagai siklus belajar, bukan inspeksi menjelang izin. Pesantren menetapkan tujuan, mengumpulkan bukti seperlunya, membahas hasil, memilih perbaikan, lalu memeriksa kembali dampaknya. Penelitian pengembangan model penjaminan mutu menunjukkan bahwa instrumen dapat diadaptasi untuk konteks pesantren selama memperhatikan karakter kelembagaan dan kemampuan pengguna.[36] Siklus tersebut dapat dimulai

[35] Republik Indonesia, *PMA Nomor 31 Tahun 2020*, Pasal 78–82.
[36] Zahra Khusnul Lathifah, Sri Setyaningsih, dan Dian Wulandari, "Development of Internal Quality Assurance System Model for Pesantren Using the 2020 Education Unit Accreditation Instrument,"

dari empat bidang yang dekat dengan santri: pembelajaran, pengasuhan, keselamatan, dan kelanjutan studi. Pesantren tidak perlu menghasilkan laporan panjang setiap semester. Dasbor sederhana, catatan tindak lanjut, sampel hasil belajar, dan suara santri sudah dapat menjadi bukti yang bermakna apabila dipakai secara konsisten.

Indikator mutu perlu membedakan input, proses, keluaran, dan hasil. Jumlah ruang, guru, dan dokumen adalah input. Kehadiran, kualitas interaksi belajar, pengasuhan, serta tindak lanjut keluhan adalah proses. Kompetensi, kelulusan, dan karya santri adalah keluaran. Kelanjutan studi, kontribusi sosial, kemandirian, dan keselamatan jangka panjang adalah hasil. PMA 31/2020 telah membuka ruang evaluasi, asesmen, dan survei untuk pemetaan mutu serta dasar afirmasi dan fasilitasi.[37] Arah ini tepat, tetapi indikator harus cukup sedikit untuk digunakan dan cukup kaya untuk mencegah permainan angka. Data hasil juga harus dibaca bersama konteks, sebab capaian pesantren yang melayani santri rentan tidak adil dibandingkan secara mentah dengan lembaga yang memiliki sumber daya jauh lebih kuat.

Mutu pendidikan pesantren harus memasukkan keselamatan dan pengalaman hidup santri. Lingkungan berasrama menciptakan ruang pendidikan yang intensif, tetapi juga menempatkan lembaga pada tanggung jawab perlindungan yang lebih besar. Kajian tentang pesantren ramah anak menunjukkan pentingnya menghubungkan nilai keagamaan dengan kebijakan perlindungan, partisipasi anak, disiplin yang tidak merendahkan, serta lingkungan yang aman.[38] Karena itu, kerangka mutu tidak cukup hanya menilai kurikulum dan ijazah. Ia perlu memeriksa pencegahan kekerasan, kesehatan, sanitasi, privasi, akses bantuan, prosedur ketika santri sakit, dan saluran pengaduan yang tidak dikendalikan oleh pihak yang dilaporkan. Unsur ini merupakan standar esensial yang berlaku bagi semua jalur dan tidak dapat ditawar atas nama otonomi.

AL-TANZIM: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam 6, no. 4 (2022), 983–998, https://doi.org/10.33650/al-tanzim.v6i4.2246.

[37] Republik Indonesia, *PMA Nomor 31 Tahun 2020*, Pasal 83–87.

[38] Evi Muafiah, Neng Eri Sofiana, dan Uswatul Khasanah, "Pesantren Education in Indonesia: Efforts to Create Child-Friendly Pesantren," *Ulumuna* 26, no. 2 (2022), 447–471, https://doi.org/10.20414/ujis.v26i2.558.

Akuntabilitas yang sehat tidak berarti membuka seluruh urusan internal pesantren kepada publik. Informasi yang relevan dapat dibagi menurut tingkatnya. Masyarakat berhak mengetahui status izin, bentuk pendidikan, hak lulusan, ringkasan mutu, kebijakan perlindungan, dan kontak pengaduan. Pemerintah serta lembaga penjamin mutu dapat mengakses data yang lebih rinci dengan perlindungan privasi. Pesantren mempertahankan ruang bagi catatan pendidikan dan pembinaan yang sensitif. Pembagian ini menjaga kepercayaan tanpa membuat transparansi berubah menjadi paparan data pribadi. Majelis Masyayikh juga perlu menerbitkan alasan dan tindak lanjut secara proporsional ketika menemukan kekurangan. Tujuan penjaminan mutu bukan mempermalukan lembaga, melainkan memastikan masalah diakui, diperbaiki, dan tidak dibebankan kepada santri.

E. Pendanaan, Sarana, Data, dan Keadilan Akses

Kapasitas operasional dimulai dari sarana yang aman dan layak. PMA 31/2020 mengatur kebutuhan sarana-prasarana bagi bentuk pendidikan formal, tetapi kondisi pesantren sangat beragam. Ada yang menempati kompleks luas dengan laboratorium dan perpustakaan, ada yang bertumbuh dari rumah kiai dan masjid kampung. Standar sarana perlu mengutamakan fungsi serta risiko: daya tampung, ventilasi, air bersih, sanitasi, keselamatan bangunan, pemisahan ruang yang layak, akses belajar, dan kesiapsiagaan darurat. Ukuran fisik yang kaku dapat mahal dan tidak selalu berkorelasi dengan mutu, sedangkan standar yang terlalu umum menyulitkan pengawasan. Petunjuk teknis sebaiknya memberikan ambang minimum, contoh pemenuhan alternatif, dan prioritas perbaikan berdasarkan risiko.

Pendanaan menjadi penghubung antara standar dan kenyataan. Dalam PMA 31/2020, pengaturan pendanaan terlihat terutama pada pembiayaan Majelis Masyayikh, sedangkan kerangka yang lebih luas hadir melalui Perpres 82/2021. Perpres tersebut mengakui pendanaan dari masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah, sumber sah yang tidak mengikat, dan dana abadi pesantren; dukungan dapat berupa uang, barang, atau jasa.[39] Pengakuan banyak sumber bermanfaat karena pesantren tidak bergantung pada satu kanal. Namun, model tersebut membutuhkan koordinasi agar bantuan tidak menumpuk pada lembaga

[39] Republik Indonesia, *Perpres Nomor 82 Tahun 2021*, Pasal 3–7.

yang sudah kuat, tidak terpecah menjadi program kecil tanpa kesinambungan, dan tidak mendorong ketergantungan pada proyek jangka pendek.

Dana abadi membawa harapan keberlanjutan, tetapi desain manfaatnya harus dibaca secara realistis. Kajian mengenai implementasi Perpres 82/2021 menunjukkan bahwa tantangan bukan hanya keberadaan dana, melainkan tata kelola, mekanisme penyaluran, dan kepastian pemanfaatannya.[40] Dana abadi sebaiknya membiayai kebutuhan yang menghasilkan manfaat jangka panjang: pengembangan pendidik, perbaikan keselamatan, transformasi data, beasiswa santri rentan, penguatan mutu, dan inovasi kurikulum. Penggunaan untuk biaya rutin dapat dipertimbangkan melalui aturan yang transparan, tetapi tidak boleh menghabiskan pokok atau menghilangkan orientasi antargenerasi. Informasi tentang kriteria, penerima, nilai, dan hasil program perlu dapat diperiksa tanpa membuka data pribadi santri.

Keadilan pendanaan membutuhkan formula yang peka kebutuhan. Besaran dukungan dapat memadukan jumlah santri, tingkat kemiskinan, kondisi daerah, jenis layanan, kebutuhan disabilitas, kesenjangan sarana, serta biaya memenuhi standar. Komponen dasar diberikan untuk fungsi layanan; komponen afirmasi ditambahkan bagi pesantren yang melayani kelompok rentan atau berada di wilayah berbiaya tinggi; komponen peningkatan mutu dikaitkan dengan rencana perbaikan yang masuk akal. Dengan formula semacam ini, kepatuhan tidak menjadi syarat yang sepenuhnya mendahului dukungan. Sebagian dukungan justru diberikan agar lembaga dapat patuh. Pembacaan terhadap masa depan pesantren pasca-undang-undang dan peraturan pendanaan juga menekankan pentingnya mengubah peluang normatif menjadi kebijakan operasional yang berkelanjutan.[41]

Sistem informasi merupakan infrastruktur kebijakan yang sering dianggap sekunder, padahal ia menentukan rekognisi, pendanaan, pembinaan, dan mobilitas lulusan. PMA 31/2020 memerintahkan pengelolaan data serta sistem informasi

[40] Muhamad Mustaqim dan Ahmad Atabik, "Challenges in Implementing the Pesantren Endowment Fund: A Study of Presidential Regulation Number 82 of 2021 on Operational Funding of Pesantren," *Jurnal Hukum* 40, no. 1 (2024), 129 dan seterusnya, https://doi.org/10.26532/jh.v40i1.39042.

[41] Ida Riyani, "Masadepan Pesantren Pasca Diundangkannya UU No. 18 Tahun 2019 dan Perpres No. 82 Tahun 2021," *TARBAWI: Jurnal Pendidikan Agama Islam* 8, no. 1 (2023),32–51, https://doi.org/10.26618/jtw.v8i01.9276.

pendidikan pesantren dan menetapkan tenggat pengembangannya.[42] Data minimal perlu mencakup identitas lembaga, bentuk layanan, pendidik, santri, lulusan, sarana utama, status mutu, serta dukungan yang diterima. Namun, pengumpulan data harus mengikuti prinsip sekali isi, banyak guna. Pesantren tidak seharusnya mengirim informasi yang sama berulang kali kepada unit berbeda dengan format berbeda. Kode lembaga dan peserta didik perlu dapat berinteraksi dengan sistem pendidikan lain agar verifikasi ijazah dan perpindahan studi berlangsung tanpa input ulang.

Pengalaman pengelolaan EMIS menunjukkan bahwa keberhasilan sistem informasi dipengaruhi oleh pelaksanaan kebijakan, kapasitas operator, dan penggunaan data untuk program yang nyata.[43] Karena itu, kualitas data tidak boleh hanya dibebankan kepada operator pesantren. Pemerintah perlu menyediakan antarmuka ringan, mode kerja pada koneksi terbatas, bantuan koreksi, kamus data, serta umpan balik yang langsung berguna. Ketika pesantren dapat melihat profil, status permohonan, kesenjangan data, dan rekomendasi pembinaan melalui satu dasbor, mereka mempunyai alasan untuk memperbarui informasi. Jika data hanya diminta menjelang program bantuan, perilaku pengisian akan bersifat musiman dan validitasnya menurun.

Interoperabilitas harus disertai tata kelola privasi. Data santri mencakup identitas, kondisi keluarga, lokasi tinggal, capaian belajar, dan kadang informasi kesehatan. Tidak semua petugas memerlukan akses yang sama. Sistem perlu menerapkan akses berbasis peran, pencatatan aktivitas, persetujuan yang wajar, batas masa simpan, serta prosedur perbaikan data. Publikasi sebaiknya memakai data agregat, sementara data individual digunakan hanya untuk layanan yang sah. Prinsip ini juga melindungi pesantren dari permintaan data yang tidak jelas tujuannya. Tata kelola data yang baik membuat transparansi dan privasi saling mendukung: masyarakat memperoleh informasi yang diperlukan, sedangkan santri tidak kehilangan kendali atas identitasnya.

[42] Republik Indonesia, *PMA Nomor 31 Tahun 2020*, Pasal 89–93.

[43] Aceng, "Pengaruh Pelaksanaan Kebijakan EMIS terhadap Kinerja Pengelolaan EMIS Pesantren dalam Mewujudkan Efektivitas Pencapaian Program Indonesia Pintar Pesantren," *Jurnal Publik* 14, no. 2 (2020), 75–85, https://doi.org/10.52434/jp.v14i2.31.

Ketahanan kebijakan pada akhirnya ditentukan oleh kemampuan belajar dari perbedaan. Peta mutu, pendanaan, keluhan, mobilitas lulusan, dan data keselamatan perlu dibaca bersama untuk mengenali pola. Jika pesantren kecil terus gagal pada persyaratan tertentu, pembuat kebijakan harus menilai apakah masalahnya kapasitas, biaya, prosedur, atau ketidaktepatan aturan. Jika dukungan tidak mengubah mutu, desain program perlu diperbaiki. Jika indikator memicu manipulasi, cara pengukuran harus ditinjau. Keberlanjutan bukan berarti mempertahankan mekanisme yang sama, tetapi menjaga tujuan sambil berani mengubah instrumen berdasarkan bukti. Dengan siklus seperti ini, PMA 31/2020 dapat menjadi dasar sistem yang adaptif, bukan dokumen yang selesai pada saat diundangkan.

F. Matriks Evaluasi Desain Kebijakan

Penilaian tujuh kriteria memperlihatkan pola yang konsisten. Relevansi PMA 31/2020 tergolong kuat karena masalah yang dituju—status, jalur, kurikulum, lulusan, dan mutu—memang merupakan hambatan mendasar. Koherensi normatif juga cukup kuat dalam hubungan dengan Undang-Undang Pesantren dan rumpun PMA tahun 2020. Penilaian mulai menurun pada kecukupan dan keterlaksanaan karena instrumen dukungan tidak selalu dirinci setara dengan persyaratan. Keadilan menghadapi risiko ketika ambang tunggal, kapasitas administrasi, dan akses pendanaan diperlakukan sama bagi lembaga yang sangat berbeda. Akuntabilitas memiliki desain kelembagaan menjanjikan melalui Dewan dan Majelis Masyayikh, tetapi membutuhkan indikator, transparansi, serta prosedur koreksi. Keberlanjutan memperoleh dasar dari pendanaan dan sistem informasi, namun bergantung pada implementasi lintasaturan.

Tabel 2 merangkum penilaian sebagai diagnosis desain, bukan skor dampak. Kategori ‘kuat’, ‘cukup’, atau ‘perlu penguatan’ dipakai untuk menunjukkan letak kesiapan instrumen. Kategori tersebut tidak menyatakan bahwa seluruh pesantren mengalami kondisi yang sama. Sebuah desain dapat baik tetapi dijalankan lemah; sebaliknya, pelaksana lokal dapat menutup kekurangan desain melalui inovasi. Pemisahan ini penting agar evaluasi tidak menyalahkan pesantren atas keterbatasan sistem dan tidak menyalahkan regulasi untuk semua variasi praktik.

Tabel 2. Matriks evaluasi desain PMA Nomor 31 Tahun 2020

Kriteria	Kekuatan desain	Celah/risiko utama	Penilaian
Relevansi	Menjawab kebutuhan status, jalur, kurikulum, lulusan, dan mutu.	Tujuan luas belum seluruhnya diterjemahkan menjadi indikator hasil.	Kuat
Koherensi	Selaras dengan UU Pesantren dan membagi objek dengan PMA 30/2020 serta PMA 32/2020.	Titik temu dengan standar nasional dan layanan lintasinstansi memerlukan petunjuk bersama.	Cukup kuat
Kecukupan	Mengatur komponen utama penyelenggaraan dan penjaminan mutu.	Dukungan kapasitas, biaya pemenuhan, dan mekanisme koreksi belum sebanding dengan kewajiban.	Perlu penguatan
Keadilan	Membuka kesetaraan lulusan dan peluang fasilitasi.	Ambang seragam dan beban administrasi dapat merugikan pesantren kecil atau wilayah khusus.	Perlu penguatan
Keterlaksanaan	Pelaksana, bentuk pendidikan, izin, dan tenggat dasar telah ditentukan.	Kapasitas pendidik, operator, sarana, serta koordinasi berbeda tajam antarwilayah.	Cukup
Akuntabilitas	Ada Dewan Masyayikh, Majelis Masyayikh, asesmen, survei, dan pemetaan mutu.	Indikator, konflik kepentingan, banding, transparansi, dan pengaduan perlu diperinci.	Cukup kuat
Keberlanjutan	Didukung sistem informasi serta kerangka pendanaan lanjutan.	Integrasi data, formula alokasi, dan pembelajaran kebijakan belum sepenuhnya terlembaga.	Cukup

Sumber: hasil analisis penulis, 2026.

Temuan inti matriks adalah asimetri antara pengakuan dan kemampuan operasional. PMA 31/2020 telah menyusun siapa dan apa yang diakui dengan relatif baik. Namun, pertanyaan 'bagaimana lembaga yang beragam dapat memenuhi mutu' belum selalu memperoleh jawaban yang setara. Asimetri ini tampak pada izin yang lebih rinci daripada pendampingan, hak ijazah yang lebih tegas daripada mekanisme menangani penolakan, dan pembentukan organ mutu yang lebih jelas daripada indikator serta saluran banding. Diagnosis ini membantu menghindari pilihan palsu antara mempertahankan atau mencabut aturan. Agenda yang lebih tepat adalah melengkapi rantai operasional pada bagian yang sudah mempunyai dasar normatif kuat.

Rantai sebab kebijakan dapat diringkas sebagai berikut. Rekognisi membuka akses izin dan hak lulusan. Izin mensyaratkan kapasitas kelembagaan. Kapasitas membutuhkan pendidik, sarana, pendanaan, dan data. Seluruh unsur itu harus dipandu penjaminan mutu dan perlindungan santri. Bila satu mata rantai putus, hasil akhirnya berubah. Misalnya, pengakuan ijazah tidak bermanfaat ketika data tidak dapat diverifikasi; pendanaan tidak efektif ketika tidak diarahkan pada kesenjangan mutu; penjaminan mutu tidak dipercaya ketika indikator dan konflik kepentingan tidak dikelola. Oleh sebab itu, keberhasilan tidak tepat diukur dengan satu angka. Dasbor kebijakan perlu menggabungkan ukuran akses, kapasitas, proses, hasil, dan keadilan.

Evaluasi juga menemukan pentingnya membedakan risiko. Risiko keselamatan, kekerasan, pemalsuan ijazah, atau penyalahgunaan dana membutuhkan tindakan cepat dan standar tegas. Risiko keterlambatan dokumen, kekurangan perangkat digital, atau ketidaksempurnaan format kurikulum lebih tepat ditangani melalui pendampingan. Pendekatan berbasis risiko membuat pengawasan lebih adil dan efisien. Petugas dapat memusatkan sumber daya pada masalah yang berpengaruh langsung terhadap santri, sedangkan pesantren tidak tenggelam dalam kepatuhan yang nilai perlindungannya rendah. Kriteria risiko harus diumumkan agar keputusan tidak berubah menjadi diskresi tanpa batas.

Karena penelitian ini berbasis dokumen, matriks perlu diuji melalui data lapangan. Uji tersebut sebaiknya membandingkan pesantren besar dan kecil, perkotaan dan perdesaan, Jawa dan luar Jawa, formal dan nonformal, serta lembaga putra, putri, dan campuran. Suara santri, wali, pendidik, pengasuh, operator, kantor kementerian, Dewan Masyayikh, dan Majelis Masyayikh perlu ditempatkan bersama. Tujuannya bukan mencari satu pengalaman yang dianggap mewakili Indonesia, melainkan menguji pada kondisi apa instrumen bekerja, gagal, atau menghasilkan dampak tak diinginkan.

G. Agenda Penyempurnaan Kebijakan

Agenda penyempurnaan pertama adalah menerbitkan kerangka pelaksanaan terpadu yang menghubungkan PMA 30, PMA 31, PMA 32, Perpres pendanaan, dan sistem data. Kerangka ini tidak harus menambah peraturan baru yang panjang. Peta

proses, standar layanan, pembagian kewenangan, daftar data, serta prosedur penyelesaian kasus dapat disajikan dalam pedoman yang mudah diperbarui. Satu pesantren harus dapat melihat perjalanan dari pendaftaran, pemilihan bentuk pendidikan, pemenuhan standar, permohonan izin, penjaminan mutu, penerbitan ijazah, hingga akses dukungan. Pada sisi pemerintah, pedoman terpadu mengurangi perbedaan penafsiran antara pusat, wilayah, kabupaten/kota, dan lembaga penerima lulusan.

Agenda kedua adalah menerapkan regulasi terdiferensiasi berbasis risiko. Pesantren tidak dibedakan untuk memperoleh hak dasar, tetapi untuk menentukan cara, urutan, dan intensitas pembinaan. Profil dapat mempertimbangkan bentuk pendidikan, jumlah santri, asrama, kondisi sarana, rekam keselamatan, kapasitas pendidik, dan hasil penjaminan mutu. Lembaga berisiko rendah memperoleh prosedur lebih sederhana. Lembaga dengan kekurangan kapasitas memperoleh rencana perbaikan dan dukungan. Lembaga dengan risiko tinggi terhadap keselamatan atau integritas dikenai pengawasan serta tindakan cepat. Diferensiasi seperti ini lebih proporsional daripada satu daftar periksa yang memberikan bobot sama kepada semua kekurangan.

Agenda ketiga ialah mengubah perizinan menjadi kepatuhan bertahap. Status dapat terdiri atas tahap verifikasi awal, tahap pendampingan, dan izin penuh. Setiap tahap mempunyai hak, larangan, dukungan, dan tenggat yang jelas. Pesantren yang belum memenuhi unsur administratif tetapi aman dan memiliki proses belajar nyata tidak langsung dikeluarkan; ia masuk jalur perbaikan. Sebaliknya, status pendampingan tidak boleh menjadi cara memperpanjang kondisi berbahaya. Keputusan harus disertai alasan, bukti, rencana tindak lanjut, serta kesempatan mengajukan keberatan. Pendekatan ini mempertahankan integritas izin sekaligus mengurangi dampak tidak adil bagi lembaga kecil.

Agenda keempat menyatukan pendanaan dan mutu. Setiap kewajiban baru perlu disertai perkiraan biaya, sumber dukungan, dan pilihan pemenuhan. Formula dana memadukan alokasi dasar, afirmasi kebutuhan, dukungan keselamatan, pengembangan pendidik, dan peningkatan mutu. Laporan difokuskan pada penggunaan dan hasil yang relevan, dengan format yang sebanding dengan nilai bantuan. Pesantren kecil dapat menggunakan pendamping atau layanan bersama, tetapi tanggung jawab akhir tetap

jelas. Dana abadi diarahkan pada investasi jangka panjang, sementara APBN/APBD dan sumber lain menutup kebutuhan layanan yang berulang. Publikasi agregat penerima dan hasil program membantu mencegah konsentrasi bantuan.

Agenda kelima memperkuat Dewan Masyayikh dan Majelis Masyayikh sebagai komunitas penjamin mutu yang belajar. Kerangka mutu perlu memuat standar esensial, keunggulan khas, rubrik, bukti yang diterima, siklus perbaikan, konflik kepentingan, banding, dan publikasi ringkasan. Penilai dilatih tidak hanya menggunakan instrumen, tetapi juga memberi umpan balik. Majelis dapat mengembangkan moderasi antarpesantren agar penilaian konsisten tanpa menghapus konteks. Hasil penilaian sebaiknya langsung terhubung dengan rekomendasi pembinaan dan dukungan, sehingga mutu tidak berhenti sebagai peringkat.

Agenda keenam membangun satu arsitektur data yang dapat dipertukarkan. Identitas lembaga, peserta didik, pendidik, program, dan ijazah perlu memakai kode yang konsisten. Pesantren mengisi data inti sekali, kemudian sistem membagikannya kepada layanan yang berwenang. Dasbor menampilkan status, kesalahan, tenggat, dukungan, dan ringkasan mutu. Tersedia mekanisme daring dan luring, bantuan operator, serta jalur koreksi. Akses individual dibatasi berdasarkan tugas, sedangkan data publik ditampilkan secara agregat. Prioritas awal adalah verifikasi lembaga dan ijazah karena keduanya langsung memengaruhi hak santri.

Agenda ketujuh menempatkan perlindungan santri sebagai prasyarat. Setiap pesantren perlu mempunyai kebijakan pencegahan kekerasan, kode perilaku, mekanisme pengaduan independen, prosedur penanganan, serta rujukan kesehatan dan psikososial. Sarana harus dinilai dari keselamatan dan aksesibilitas. Santri perempuan, santri penyandang disabilitas, santri dari keluarga miskin, dan mereka yang tinggal jauh dari keluarga memerlukan pengaturan yang peka kebutuhan. Perlindungan tidak ditempatkan sebagai program tambahan, melainkan dimasukkan ke dalam izin, mutu, pendanaan, pelatihan pendidik, dan data agregat. Dengan demikian, otonomi pesantren berjalan bersama tanggung jawab pengasuhan.

Tabel 3 menyajikan urutan kerja yang dapat digunakan untuk menerjemahkan agenda tersebut. Tahap awal berfokus pada penyelarasan proses dan perlindungan yang mendesak. Tahap menengah memperkuat kapasitas, data, dan pendanaan. Tahap lanjut menilai hasil serta memperbaiki kebijakan berdasarkan bukti. Urutan

bersifat adaptif: wilayah dapat bergerak lebih cepat atau lambat sesuai kesiapan, tetapi indikator hak santri dan integritas data tidak ditunda.

Tabel 3. Peta jalan penyempurnaan kebijakan pendidikan pesantren

Horizon	Tindakan prioritas	Pelaksana utama	Indikator kemajuan
0–12 bulan	Peta proses terpadu; standar keselamatan; mekanisme pengaduan; audit data lembaga dan ijazah.	Kementerian Agama, Majelis Masyayikh, kantor wilayah, pesantren.	Pedoman tunggal tersedia; kasus berisiko dipetakan; waktu koreksi data menurun.
1–3 tahun	Kepatuhan bertahap; klinik kurikulum; rekognisi kompetensi pendidik; formula dana peka kebutuhan.	Kementerian Agama, pemerintah daerah, Majelis/Dewan Masyayikh, perguruan tinggi.	Lebih banyak pesantren menyelesaikan rencana perbaikan; kesenjangan kapasitas menyempit.
3–5 tahun	Interoperabilitas data; moderasi penilaian; evaluasi mobilitas lulusan, keselamatan, dan hasil belajar.	Kementerian terkait, Majelis Masyayikh, lembaga penerima lulusan, peneliti independen.	Penolakan ijazah berkurang; indikator mutu stabil; kebijakan direvisi berdasarkan bukti.

Sumber: hasil analisis penulis, 2026.

Pelaksanaan peta jalan memerlukan forum koordinasi yang mempunyai mandat menyelesaikan masalah, bukan sekadar bertukar informasi. Forum dapat meninjau kasus ijazah, tumpang tindih data, hambatan izin, temuan keselamatan, dan distribusi dukungan secara berkala. Keputusan dicatat, tenggat ditetapkan, dan hasilnya dipantau. Perwakilan pesantren kecil, pesantren perempuan, wilayah luar pusat pertumbuhan, serta santri atau alumni perlu didengar agar kebijakan tidak hanya mencerminkan lembaga yang mudah menjangkau pemerintah. Partisipasi bukan pengganti keputusan, tetapi cara meningkatkan mutu informasi sebelum keputusan dibuat.

Agenda penelitian ikut menentukan kualitas pembaruan. Pemerintah dan perguruan tinggi dapat menyusun studi panel tentang biaya pemenuhan standar, perjalanan izin, beban kerja pendidik, mobilitas lulusan, keamanan asrama, dan dampak pendanaan. Data kuantitatif perlu dipasangkan dengan studi kasus agar angka tidak kehilangan konteks. Hasil sebaiknya dipublikasikan dalam bentuk yang dapat digunakan pesantren, bukan hanya laporan teknis. Evaluasi independen setiap

beberapa tahun dapat memeriksa apakah aturan menghasilkan manfaat, beban, atau ketimpangan baru. Dengan cara ini, PMA 31/2020 diperlakukan sebagai kebijakan yang terus belajar, bukan teks yang kebal terhadap pengalaman pelaksana.

KESIMPULAN

PMA Nomor 31 Tahun 2020 merupakan langkah penting dalam mengubah pengakuan pesantren menjadi arsitektur pendidikan yang lebih terbaca. Regulasi menetapkan jalur formal dan nonformal, bentuk pendidikan, ruang kurikulum khas, persyaratan pendidik, hak lulusan, perizinan, serta penjaminan mutu melalui Dewan Masyayikh dan Majelis Masyayikh. Dari sisi relevansi, aturan ini menjawab persoalan mendasar yang lama dihadapi pesantren. Dari sisi koherensi, posisinya cukup selaras dengan Undang-Undang Pesantren dan rumpun regulasi pendirian, Ma'had Aly, standar nasional, serta pendanaan.

Evaluasi menemukan bahwa kekuatan normatif tersebut belum sepenuhnya diimbangi perangkat operasional. Persyaratan dan hak lebih jelas daripada hubungan antara biaya pemenuhan, pendampingan, formula dana, interoperabilitas data, indikator mutu, konflik kepentingan, banding, dan pengaduan. Ambang yang seragam juga dapat menimbulkan beban tidak proporsional bagi pesantren kecil atau wilayah khusus. Karena penelitian ini berbasis dokumen, temuan tersebut merupakan diagnosis desain, bukan ukuran efektivitas nasional. Meski demikian, diagnosis memperlihatkan mata rantai yang perlu diuji dan diperkuat agar rekognisi tidak berhenti sebagai status administratif.

Penyempurnaan perlu bergerak pada tujuh arah: pedoman pelaksanaan terpadu, regulasi terdiferensiasi berbasis risiko, kepatuhan bertahap, pendanaan peka kebutuhan, penjaminan mutu yang berorientasi perbaikan, arsitektur data yang dapat dipertukarkan, dan perlindungan santri sebagai standar esensial. Ukuran keberhasilan tidak cukup berupa jumlah izin, lembaga terdaftar, atau dokumen terkumpul. Pemerintah dan komunitas pesantren perlu memantau keselamatan, pengalaman belajar, keterpercayaan ijazah, mobilitas lulusan, kesenjangan layanan, serta kemampuan lembaga memperbaiki diri.

Dengan arah tersebut, otonomi dan akuntabilitas tidak perlu dipertentangkan. Pesantren tetap menentukan corak keilmuan, kitab, tradisi, dan kehidupan

pendidikannya, sedangkan negara memastikan setiap santri memperoleh hak dasar, mutu yang dapat dipercaya, dan jalan melanjutkan kehidupan. PMA 31/2020 telah menyediakan fondasi yang progresif. Tugas berikutnya adalah melengkapi fondasi itu dengan dukungan kapasitas serta sistem evaluasi yang adil, transparan, dan mampu belajar dari keragaman pesantren di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Aceng. "Pengaruh Pelaksanaan Kebijakan EMIS terhadap Kinerja Pengelolaan EMIS Pesantren dalam Mewujudkan Efektivitas Pencapaian Program Indonesia Pintar Pesantren." *Jurnal Publik* 14, no. 2 (2020): 75–85. https://doi.org/10.52434/jp.v14i2.31

Bowen, Glenn A.. "Document Analysis as a Qualitative Research Method." *Qualitative Research Journal* 9, no. 2 (2009): 27–40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Braun, Virginia, dan Victoria Clarke. *Thematic Analysis: A Practical Guide*. London: SAGE Publications, 2021.

Dunn, William N.. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Edisi ke-6. New York: Routledge, 2018.

Fajarudin, Akhmad Afnan, dan Ahmad Ihwanul Muttaqin. "Pesantren dalam Sistem Pendidikan Nasional: Analisis UU Pesantren 2019 terhadap Pendidikan Diniyyah Formal dan Pendidikan Mu'adalah di Indonesia." *Kitabaca: Journal of Islamic Studies* 1, no. 2 (2024): 113–129. https://doi.org/10.66930/kitabaca.v1i2.10

Fariha, Fara. "Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren: Studi Kebijakan Pembelajaran Ilmu Nahwu Shorof di Pondok Pesantren Subulus Salam Trenggalek." *Jurnal Indonesia Sosial Sains* 3, no. 11 (2022): 1506–1520. https://doi.org/10.59141/jiss.v3i11.730

Ghofarrozin, Abdul, dan Tutik Nurul Janah. "Menakar Keberpihakan Negara terhadap Pesantren melalui Pengesahan UU Nomor 18/2019 tentang Pesantren." *Islamic Review: Jurnal Riset dan Kajian Keislaman* 10, no. 1 (2021): 1–18. https://doi.org/10.35878/islamicreview.v10i1.267

Handayani, Diana. "Pesantren, Dinamika, dan Tantangan Global: Analisis UU Pesantren No. 18 Tahun 2019." *eL-HIKMAH: Jurnal Kajian dan Penelitian Pendidikan Islam* 16, no. 1 (2022): 31–48. https://doi.org/10.20414/elhikmah.v16i1.6193

Lathifah, Zahra Khusnul, Sri Setyaningsih, dan Dian Wulandari. "Development of Internal Quality Assurance System Model for Pesantren Using the 2020 Education Unit Accreditation Instrument." *AL-TANZIM: Jurnal Manajemen*

Pendidikan Islam 6, no. 4 (2022): 983–998. https://doi.org/10.33650/al-tanzim.v6i4.2246

Lathifah, Zahra Khusnul, Sri Setyaningsih, dan Dian Wulandari. "Exploring Internal Quality Assurance System for Pesantren in Indonesia." *Journal of Higher Education Theory and Practice* 22, no. 16 (2022). https://doi.org/10.33423/jhetp.v22i16.5606

Mohsen, Mohsen, Muhamad Murtadlo, dan Husen Hasan Basri. "Pendidikan Life Skills dan Pemberdayaan Ekonomi di Pesantren Pasca UU Nomor 18 Tahun 2019." *EDUKASI: Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan* 20, no. 3 (2022): 262–278. https://doi.org/10.32729/edukasi.v20i3.1468

Muafiah, Evi, Neng Eri Sofiana, dan Uswatul Khasanah. "Pesantren Education in Indonesia: Efforts to Create Child-Friendly Pesantren." *Ulumuna* 26, no. 2 (2022): 447–471. https://doi.org/10.20414/ujis.v26i2.558

Mustaqim, Muhamad, dan Ahmad Atabik. "Challenges in Implementing the Pesantren Endowment Fund: A Study of Presidential Regulation Number 82 of 2021 on Operational Funding of Pesantren." *Jurnal Hukum* 40, no. 1 (2024): 129. https://doi.org/10.26532/jh.v40i1.39042

Mustofa, Idam, dan Raikhan. "Pembinaan Madrasah Jalur Formal di Pesantren: Telaah Implementasi UU Nomor 18 Tahun 2019." *Darajat: Jurnal Pendidikan Agama Islam* 6, no. 1 (2023): 30–39. https://doi.org/10.58518/darajat.v6i1.1639

Muzayana, Iktafi. "Systematic Literature Review on the Implementation of the Pesantren Muadalah Certificate Policy in Indonesia." *Kharisma: Jurnal Administrasi dan Manajemen Pendidikan* 3, no. 2 (2024): 112–125. https://doi.org/10.59373/kharisma.v3i2.51

Nurtawab, Ervan, dan Dedi Wahyudi. "Restructuring Traditional Islamic Education in Indonesia: Challenges for Pesantren Institution." *Studia Islamika* 29, no. 1 (2022): 55–81. https://doi.org/10.36712/sdi.v29i1.17414

Prasetyo, Muhammad Anggung Manumanoso, Feruz Akbarov, Almira Keumala Ulfah, dan Fadhlur Rahman. "Management Conflict of Pesantren: Political Policy Practices of Pesantren Organizations in Aceh, Indonesia." *Journal of Islamic Civilization* 6, no. 1 (2024): 1–12. https://doi.org/10.33086/jic.v6i1.5868

Republik Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191. https://peraturan.bpk.go.id/Details/122743/uu-no-18-tahun-2019

Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1432.

https://peraturan.bpk.go.id/Details/176216/peraturan-menag-no-30-tahun-2020

Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2020 tentang Pendidikan Pesantren*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1405. https://peraturan.bpk.go.id/Details/176475/peraturan-menag-no-31-tahun-2020

Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2020 tentang Ma'had Aly*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1433. https://peraturan.bpk.go.id/Details/176476/peraturan-menag-no-32-tahun-2020

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 87. https://peraturan.bpk.go.id/Details/165024/pp-no-57-tahun-2021

Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 206. https://peraturan.bpk.go.id/Details/177017/perpres-no-82-tahun-2021

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 14. https://peraturan.bpk.go.id/Details/196151/pp-no-4-tahun-2022

Riyani, Ida. "Masadepan Pesantren Pasca Diundangkannya UU No. 18 Tahun 2019 dan Perpres No. 82 Tahun 2021." *TARBAWI: Jurnal Pendidikan Agama Islam* 8, no. 1 (2023): 32–51. https://doi.org/10.26618/jtw.v8i01.9276

Samudera, Sahara Adjie. "Undang-Undang Pesantren sebagai Landasan Pembaruan Pondok Pesantren di Indonesia: Studi Kebijakan UU No. 18 Tahun 2019." *Fahima* 2, no. 2 (2023): 186–200. https://doi.org/10.54622/fahima.v2i2.92

Snyder, Hannah. "Literature Review as a Research Methodology: An Overview and Guidelines." *Journal of Business Research* 104 (2019): 333–339. https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039

Subaidi, dan Sakdi. "Analisis Pendidikan Pesantren pada UU No. 18 Tahun 2019: Systematic Literature Review." *GAHWA* 3, no. 2 (2025): 87–101. https://doi.org/10.61815/gahwa.v3i2.685

Tabibuddin, M., Mukhlis, dan Jamaluddin. "Penyelenggaraan Pendidikan Formal dan Nonformal dalam Pesantren: Analisis terhadap Pasal 17 UU Nomor 18 Tahun 2019." *Jurnal Ilmiah Profesi Pendidikan* 9, no. 1 (2024): 160–167. https://doi.org/10.29303/jipp.v9i1.1878

Thoha, Mohammad, dan Abd Hannan. "Modernization of Education Governance Based on Accelerative Paradigm among Pesantren Communities in Madura, Indonesia." *Ulumuna* 26, no. 2 (2022): 417–446. https://doi.org/10.20414/ujis.v26i2.515

Umiarso. "Pesantren and Quality of Education: A Qualitative Analytical Study of the Existence of Pesantren in Indonesia." *Jurnal Transformatif (Islamic Studies)* 6, no. 1 (2022): 49–64. https://doi.org/10.23971/tf.v6i1.3944

Usman, Muhammad, dan Anton Widyanto. "Undang-Undang Pesantren: Meneropong Arah Kebijakan Pendidikan Pesantren di Indonesia." *Ar-Raniry: International Journal of Islamic Studies* 8, no. 1 (2021): 57–70. https://doi.org/10.22373/jar.v8i1.10991

Wijaya, Nisan Rolan, Tangkas Hadi Perwira, dan Rahman Syawal Rusman. "Politik Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren." *Jurnal Cakrawala Hukum* 11, no. 2 (2020). https://doi.org/10.26905/idjch.v11i2.3867