

Pengaturan Peranan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pesantren Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024

Muhammad Khatib Shiddieqy¹, Kms. Novyar Satriawan Fikri², Vivi Arfiani Siregar³

^{1,2,3} Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indragiri
mkhatibs@gmail.com¹, novyarsatriawan3@gmail.com², viviars1@gmail.com³

Published: July, 2026

ABSTRACT

Islamic boarding schools, known as pesantren, represent one of the oldest religious educational institutions in Indonesia, holding a strategic role in shaping morally grounded human resources while also functioning as centers for religious outreach and community empowerment, making their sustainability contingent upon clear normative support from both central and local governments. This study aims to comprehensively examine the regulation of government roles in the administration of pesantren based on Regional Regulation of Indragiri Hilir Regency Number 2 of 2024, while also assessing the conformity of its substance with Law Number 18 of 2019 concerning Pesantren and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government as the overarching national legal framework. This research employs a normative juridical method with a descriptive-analytical character, supported by statute and conceptual approaches, drawing on primary, secondary, and tertiary legal materials gathered through library research, which are then analyzed using grammatical and systematic interpretation techniques. The findings indicate that local government holds a dual position as both regulator and facilitator in pesantren administration, with Regional Regulation Number 2 of 2024 serving as a technical elaboration of the funding and coaching obligations mandated by the higher legal frameworks above it. Comparison with similar implementation practices in Pamekasan Regency, Pekalongan City, and Boyolali Regency reveals that the success of regional regulations depends heavily on cross-sector coordination, adequate resource allocation, and the institutional capacity of pesantren management, rather than the strength of the legal norms alone. This study recommends strengthening inter-agency coordination mechanisms, developing digital-based data systems, and establishing measurable evaluation indicators to ensure the sustainable effectiveness of the regulation's implementation in Indragiri Hilir Regency going forward.

Keywords: Human Rights, Muhammad Abdul, Islam, Maqāṣid al-Sharī'ah, Constitutional Law.

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga hukum menjadi landasan utama dalam setiap penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu bidang yang memperoleh perhatian konstitusional adalah pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 UUD 1945, yang menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan sekaligus mewajibkan negara menyelenggarakan sistem pendidikan nasional secara menyeluruh dan berkelanjutan. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pendidikan bukan sekadar hak konstitusional, melainkan juga kewajiban negara dalam membentuk sumber daya manusia yang unggul, berakhlak mulia, dan berdaya saing di tengah dinamika global yang terus berubah (Azra, 2014).

Sistem pendidikan nasional Indonesia tidak hanya berorientasi pada dimensi intelektual, tetapi juga menitikberatkan pembentukan karakter dan nilai spiritual peserta didik sebagai satu kesatuan yang utuh. Orientasi tersebut tampak dari pengakuan negara terhadap pendidikan keagamaan sebagai bagian tidak terpisahkan dari sistem pendidikan nasional. Pesantren, sebagai salah satu bentuk pendidikan keagamaan tertua, telah tumbuh dan berkembang jauh sebelum kemerdekaan Indonesia serta memberikan kontribusi besar dalam perjuangan dan pembangunan bangsa sejak masa kolonial hingga era kemerdekaan (Zamakhsyari, 1982). Keberadaan pesantren tidak terbatas pada fungsi

pendidikan semata, melainkan juga berperan sebagai pusat pengembangan nilai sosial, budaya, dan keagamaan di tengah masyarakat yang majemuk (Qomar, 2016).

Dalam perkembangannya, pesantren mengalami transformasi kelembagaan yang cukup signifikan, baik dari segi struktur organisasi, kurikulum, maupun peran sosialnya di masyarakat. Lembaga ini tidak lagi dipandang sebagai institusi pendidikan tradisional semata, melainkan telah berevolusi menjadi lembaga yang adaptif terhadap perubahan zaman, termasuk dalam mengintegrasikan pendidikan formal dan nonformal secara berdampingan. Pengakuan negara terhadap eksistensi dan peran strategis pesantren semakin dikuatkan melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, yang memberikan dasar hukum yang tegas mengenai penyelenggaraan pesantren, sekaligus menegaskan fungsi pesantren dalam bidang pendidikan, *dakwah*, dan pemberdayaan masyarakat, serta mewajibkan pemerintah memberikan dukungan berupa fasilitasi, pembinaan, dan pemberdayaan yang berkesinambungan.

Ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara, keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pesantren merupakan wujud fungsi *public service* yang harus dijalankan secara efektif, efisien, dan akuntabel demi kepentingan masyarakat luas. Kedudukan pemerintah dalam konteks ini tidak hanya sebatas regulator, tetapi juga berfungsi sebagai fasilitator dan evaluator guna memastikan penyelenggaraan pendidikan berjalan selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Ridwan HR, 2016). Peran normatif tersebut menjadi semakin penting mengingat kualitas dan keberlanjutan pendidikan pesantren sangat bergantung pada kejelasan pengaturan yang mengikat seluruh pemangku kepentingan, baik pada tingkat pusat maupun daerah.

Sejalan dengan penerapan asas desentralisasi, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di bidang pendidikan sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Otonomi daerah membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal, termasuk dalam pengembangan pesantren sesuai dengan karakteristik wilayah masing masing, sehingga keberhasilan penyelenggaraan pesantren tidak hanya ditentukan oleh kebijakan pemerintah pusat, melainkan juga sangat bergantung pada pengaturan yang dibentuk oleh pemerintah daerah setempat (Manan, 2013).

Kabupaten Indragiri Hilir sebagai salah satu daerah dengan karakteristik masyarakat religius dan berbasis nilai keislaman memiliki potensi besar dalam pengembangan pesantren pada masa mendatang. Guna memperkuat landasan penyelenggaraan pesantren di wilayahnya, pemerintah daerah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 sebagai instrumen hukum dalam pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pesantren secara terpadu. Kehadiran peraturan daerah tersebut diharapkan mampu menjadi dasar yuridis yang komprehensif bagi peningkatan kualitas dan kuantitas pesantren di daerah tersebut. Meskipun demikian, keberadaan suatu norma hukum daerah tidak serta merta menjamin tercapainya kepastian dan keserasian pengaturan, mengingat proses pembentukan peraturan daerah kerap dihadapkan pada persoalan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang berkedudukan lebih tinggi.

Berbagai kajian kebijakan publik pada tingkat daerah menunjukkan bahwa pengaturan kebijakan sering kali menghadapi permasalahan yang kompleks, antara lain keterbatasan anggaran, minimnya sumber daya manusia yang kompeten, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta belum optimalnya mekanisme pengawasan dan evaluasi kebijakan di lapangan (Zainuri, 2019). Selain itu, tidak jarang ditemukan kesenjangan antara norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dengan kondisi riil penyelenggaraannya, suatu fenomena yang dikenal dengan istilah *implementation gap*, sehingga tujuan pembentukan kebijakan tidak tercapai secara maksimal sebagaimana yang diharapkan (Nurhayati, 2020).

Dalam ranah teori kebijakan publik, George C. Edwards III mengemukakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh substansi kebijakan itu sendiri, melainkan juga oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang saling berkaitan satu sama lain. Pandangan tersebut relevan untuk menelaah sejauh mana pengaturan peranan pemerintah dalam penyelenggaraan pesantren telah dirumuskan secara jelas dan konsisten, mengingat ketidakjelasan pada salah satu aspek pengaturan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pihak yang terlibat, baik unsur pemerintah maupun pengelola pesantren itu sendiri.

Berdasarkan uraian tersebut, tampak adanya kebutuhan mendesak untuk mengkaji secara normatif bagaimana Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 mengatur peranan pemerintah dalam penyelenggaraan pesantren, termasuk menelaah kesesuaiannya dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya yang berlaku secara nasional. Kajian yang bersifat normatif ini penting dilakukan mengingat pesantren merupakan objek hukum yang menyangkut kepentingan pendidikan keagamaan masyarakat secara luas, sehingga kejelasan dan keserasian norma menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya kepastian hukum dalam penyelenggaraannya di tingkat daerah.

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya pada bidang hukum administrasi negara dan hukum pendidikan, sekaligus memberikan kontribusi praktis berupa bahan evaluasi dan rekomendasi konstruktif bagi pemerintah daerah dalam menyempurnakan pengaturan penyelenggaraan pesantren di masa yang akan datang, baik dari aspek substansi norma maupun tata cara penerapannya di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan kajian yang mendalam untuk mengetahui bagaimana pengaturan peranan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pesantren dituangkan secara konkret dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024, sekaligus menelaah kesesuaiannya dengan kerangka hukum nasional yang berlaku hingga saat ini.

PENELITIAN TERDAHULU YANG RELEVAN

Kajian mengenai implementasi kebijakan pesantren pascaditetapkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya, namun kajian yang secara khusus menyoroti implementasi peraturan daerah terhadap lembaga pendidikan setingkat madrasah ibtidaiyah yang berbasis pesantren masih sangat terbatas, sehingga penelitian ini memiliki nilai kebaruan (*novelty*) tersendiri. Beberapa penelitian terdahulu tersebut antara lain sebagai berikut.

(Panut & Giyoto, 2021) dalam *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam* mengkaji penerapan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 terhadap pengelolaan pondok pesantren. Hasil kajian tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan kelembagaan pesantren pascaberlakunya undang-undang tersebut sudah cukup sesuai dengan ketentuan normatif, meskipun penguatan pada aspek administrasi formal masih diperlukan. Penelitian ini relevan sebagai gambaran umum bagaimana norma nasional diterjemahkan pada tataran teknis lembaga pesantren, sekaligus menjadi pembanding bagi penelitian yang berfokus pada implementasi di tingkat peraturan daerah.

(Mohsen & Murtadlo, 2022) dalam *jurnal Edukasi* meneliti pendidikan *life skill* dan pemberdayaan ekonomi pesantren pasca-Undang-Undang Pesantren. Temuannya memperlihatkan bahwa pemerintah berperan sebagai fasilitator melalui pelatihan dan pendampingan, meskipun pelaksanaannya belum merata di setiap daerah. Kajian ini memperkuat argumen bahwa peran pemerintah tidak terbatas pada fungsi regulasi, tetapi juga fasilitasi dan pemberdayaan, sejalan dengan fokus penelitian ini terhadap peran aktif pemerintah daerah.

(Maulana, 2024) dalam jurnal *Constitutional Law Society* menganalisis implementasi Pasal 46 Undang-Undang Pesantren dari sudut pandang *siyasah fiqih*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan ketentuan mengenai pemberdayaan dan pendanaan pesantren belum optimal akibat lemahnya koordinasi lintas lembaga, temuan yang menegaskan pentingnya sinergi antarinstansi sebagaimana turut menjadi sorotan dalam penelitian ini.

(Afriantoni & Agustina, 2025) dalam *Jurnal Penelitian Ilmu Pendidikan Indonesia* mengkaji implementasi kebijakan pemerintah dalam peningkatan mutu pendidikan dasar. Penelitian tersebut menemukan bahwa kendala utama justru terletak pada keterbatasan infrastruktur dan pelatihan tenaga pendidik, meski kebijakan telah dirancang secara memadai, sehingga memperkuat asumsi teori Edwards bahwa faktor sumber daya turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan.

Terakhir, (Aghna, 2025) dalam jurnal *ALSYS* mengkaji problematika implementasi Undang-Undang Pesantren di Pondok Pesantren Bahrul Ulum Tambakberas, Jombang. Hasil penelitian menunjukkan implementasi belum optimal pada aspek kurikulum, kualifikasi guru, akreditasi, dan tata kelola data akibat keterbatasan kapasitas administratif serta perbedaan paradigma antara regulasi

negara dan tradisi pesantren. Penelitian ini paling dekat dengan tema yang dikaji, namun berbeda pada objek dan wilayah penelitian.

Berdasarkan kelima penelitian tersebut, terlihat bahwa kajian implementasi kebijakan pesantren umumnya masih berfokus pada level undang-undang nasional dan pesantren besar, sedangkan kajian yang secara spesifik menelaah implementasi peraturan daerah terhadap madrasah ibtidaiyah berbasis pesantren masih jarang dilakukan. Kekosongan inilah yang menjadi dasar urgensi penelitian mengenai implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 di Madrasah Ibtidaiyah Cendikia Al-Azhar Kecamatan Tembilahan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai sistem norma tertulis (*law in books*) yang dikaji secara mandiri tanpa melibatkan observasi langsung terhadap perilaku sosial di lapangan. Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis, artinya norma hukum yang berkaitan dengan objek kajian dipaparkan secara sistematis terlebih dahulu, kemudian dianalisis guna menemukan kesesuaian maupun celah pengaturan yang ada di dalamnya. Objek utama kajian dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 beserta keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga fokus analisis diarahkan pada kesesuaian, sinkronisasi, dan konsistensi norma hukum yang mengatur peranan pemerintah dalam penyelenggaraan pesantren.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh regulasi yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pesantren dan kewenangan pemerintah daerah, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk membangun argumentasi hukum berdasarkan doktrin dan pandangan para ahli hukum administrasi negara maupun teori implementasi kebijakan publik. Kedua pendekatan ini dipilih karena isu yang dikaji, yaitu implementasi peranan pemerintah daerah, tidak hanya membutuhkan penelusuran teks normatif, tetapi juga pemahaman konseptual mengenai batas kewenangan dan legitimasi tindakan pemerintahan.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, serta hasil penelitian terdahulu yang membahas implementasi kebijakan pesantren, dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum sebagai penunjang. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri dokumen resmi, jurnal terakreditasi, serta literatur hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Sebagaimana ditegaskan dalam kajian metodologi hukum kontemporer, penelitian normatif dan penelitian sosiologis memiliki karakter, tujuan, serta sumber data yang berbeda, sehingga pencampuran keduanya tanpa batasan yang jelas berpotensi menimbulkan inkonsistensi metodologis dalam penarikan kesimpulan hukum (Rosidi et al., 2024). Bahan hukum yang telah terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif melalui teknik interpretasi gramatikal dan sistematis, untuk selanjutnya disusun kesimpulan yang bersifat preskriptif (*das sollen*) mengenai bagaimana seharusnya peranan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan dalam penyelenggaraan pesantren di Kabupaten Indragiri Hilir. Dengan demikian, penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menggambarkan praktik di lapangan secara empiris, melainkan untuk menghasilkan kajian yuridis yang argumentatif dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik mengenai kesesuaian regulasi daerah dengan kerangka hukum nasional yang berlaku.

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PESANTREN: KERANGKA NORMATIF DAN KELEMBAGAAN

1. Kedudukan Pemerintah sebagai Regulator dan Fasilitator Penyelenggaraan Pesantren

Kedudukan pemerintah dalam penyelenggaraan pesantren tidak dapat dipandang secara sempit sebagai otoritas yang sekadar menerbitkan izin atau mengesahkan kelembagaan semata, melainkan mencakup fungsi ganda sebagai regulator sekaligus fasilitator yang menopang keberlangsungan pendidikan keagamaan tersebut. Kebijakan pemerintah mengenai pondok pesantren

merupakan aspek penting yang menentukan posisi, pengakuan, serta arah pengembangan pesantren dalam sistem pendidikan nasional secara menyeluruh (Purwanto, 2025). Dalam konteks Kabupaten Indragiri Hilir, kedudukan ganda tersebut tercermin dari lahirnya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2024, yang tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengaturan administratif, tetapi juga sebagai wujud komitmen pemerintah daerah dalam menyediakan dukungan pembinaan dan pengawasan yang berkesinambungan bagi pesantren di wilayahnya.

Fungsi fasilitatif pemerintah tersebut sejalan dengan pergeseran paradigma kebijakan nasional yang semula bersifat responsif terhadap ketimpangan perlakuan antara pesantren dan pendidikan formal, menjadi kebijakan yang lebih proaktif melalui berbagai peta jalan kemandirian pesantren (Purwanto, 2025). Pergeseran paradigma ini penting dipahami sebagai konteks lahirnya Perda Kabupaten Indragiri Hilir, karena regulasi daerah pada dasarnya merupakan kelanjutan dari semangat afirmatif yang telah dibangun pada tataran nasional. Fungsi regulator yang dijalankan pemerintah daerah dalam hal ini tidak berhenti pada penetapan norma tertulis, melainkan turut mencakup penentuan mekanisme pengawasan berkala, penetapan standar minimal penyelenggaraan, serta penciptaan saluran komunikasi antara pemerintah dan pengelola pesantren agar setiap perkembangan kebijakan dapat tersosialisasikan secara efektif hingga ke tingkat kecamatan.

Selain itu, fungsi fasilitator pemerintah daerah juga tampak dari kesediaan menyediakan bantuan teknis, pelatihan tenaga pendidik, serta pendampingan administratif bagi pesantren yang masih dalam tahap pengembangan kelembagaan. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak semata menjalankan fungsi normatif belaka, tetapi turut mengemban tanggung jawab substantif dalam memastikan bahwa penguatan kelembagaan pesantren, termasuk lembaga pendidikan berbasis pesantren seperti Madrasah Ibtidaiyah Cendikia Al Azhar di Kecamatan Tembilahan, berjalan sesuai dengan arah kebijakan yang telah ditetapkan. Keseimbangan antara fungsi regulator dan fasilitator inilah yang pada akhirnya menentukan sejauh mana pemerintah daerah mampu menghadirkan kepastian hukum sekaligus dukungan riil bagi keberlangsungan pesantren di wilayahnya.

2. Landasan Yuridis Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 dan Implikasinya terhadap Kewenangan Daerah

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren menjadi landasan konstitusional yang menegaskan pergeseran kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan keagamaan, khususnya penyelenggaraan pesantren. Regulasi tersebut mewajibkan pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai kewenangannya masing masing, sekaligus menunjukkan bahwa keberadaan undang-undang ini merupakan wujud kepedulian negara dalam menjaga fungsi pemeliharaan agama atau yang dikenal dengan istilah *hifdz al din* (Sadzali et al., 2025). Ketentuan ini menjadi rujukan langsung bagi lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024, yang pada dasarnya merupakan penjabaran teknis dari kewajiban pembiayaan dan pembinaan yang telah diamanatkan oleh undang-undang tersebut.

Implikasi dari pergeseran kewenangan ini tidak berhenti pada aspek pembiayaan semata, tetapi juga menyentuh dimensi kelembagaan yang lebih luas, termasuk penguatan fungsi pesantren sebagai lembaga pemberdayaan masyarakat. Penguatan penyelenggaraan pesantren melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tidak semata dimaknai sebagai bentuk intervensi negara, melainkan sebagai upaya menjadikan pesantren mampu melakukan penguatan dalam rangka pemberdayaan masyarakat di sekitarnya (Sui-ni, 2023). Dalam kaitannya dengan Perda Kabupaten Indragiri Hilir, penekanan pada fungsi pemberdayaan ini seharusnya turut tercermin dalam substansi pengaturan, sehingga peran pemerintah daerah tidak hanya berhenti pada aspek administratif, tetapi juga menyentuh penguatan kapasitas pesantren dalam menjalankan fungsi sosialnya di tengah masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir yang religius.

Aspek lain yang tidak kalah penting dari implikasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 adalah pengakuan terhadap tiga fungsi utama pesantren, yaitu fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat, yang seluruhnya harus tercermin secara proporsional dalam regulasi turunan di tingkat daerah. Ketiadaan salah satu fungsi tersebut dalam substansi peraturan daerah berpotensi menimbulkan pengaturan yang timpang, di mana pesantren hanya dipandang sebagai objek

pendidikan semata tanpa memperhitungkan peran sosial dan keagamaannya yang lebih luas. Oleh karena itu, kajian normatif terhadap Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 perlu memastikan bahwa ketiga fungsi tersebut telah terakomodasi secara seimbang, sehingga pengaturan peran pemerintah daerah benar benar mencerminkan semangat holistik yang dikehendaki oleh undang-undang di atasnya.

3. Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 sebagai Instrumen Hukum Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 hadir sebagai instrumen hukum yang secara khusus mengatur pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pesantren pada tataran lokal. Kehadiran instrumen hukum daerah semacam ini menjadi krusial mengingat karakteristik Kabupaten Indragiri Hilir sebagai daerah dengan basis masyarakat religius memiliki potensi besar bagi pengembangan pesantren pada masa mendatang. Namun demikian, keberadaan norma hukum daerah tidak serta merta menjamin tercapainya kepastian dan keserasian pengaturan, mengingat proses pembentukan peraturan daerah kerap dihadapkan pada persoalan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang berkedudukan lebih tinggi.

Persoalan harmonisasi semacam ini bukan fenomena yang unik terjadi di Kabupaten Indragiri Hilir semata, melainkan juga ditemukan pada daerah lain yang telah lebih dahulu menerbitkan regulasi turunan serupa. Studi mengenai implementasi Undang-Undang Pesantren di Kabupaten Pamekasan misalnya, menunjukkan bahwa regulasi tersebut merepresentasikan pengakuan negara terhadap pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam yang memiliki otonomi dalam pengelolaan kelembagaan, pengembangan kurikulum, serta pelaksanaan fungsi keagamaan dan sosial, meskipun pada tataran lokal pelaksanaannya masih menghadapi tantangan normatif maupun struktural (Rizal, 2025). Kesamaan pola tantangan ini menegaskan bahwa Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024, betapapun komprehensif substansinya, tetap memerlukan mekanisme evaluasi berkelanjutan agar tidak mengulangi kelemahan implementasi yang telah dialami daerah lain.

Di samping itu, kualitas suatu peraturan daerah juga sangat ditentukan oleh sejauh mana proses penyusunannya melibatkan partisipasi para pemangku kepentingan, termasuk pengelola pesantren, tokoh agama, dan masyarakat setempat. Partisipasi semacam ini penting untuk memastikan bahwa substansi pengaturan benar benar mencerminkan kebutuhan riil di lapangan, bukan sekadar adopsi normatif dari ketentuan yang berlaku secara nasional. Apabila proses penyusunan Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 telah melibatkan partisipasi yang memadai, maka potensi kesenjangan antara norma dan implementasi dapat diminimalkan sejak tahap perumusan kebijakan, sehingga peraturan daerah tersebut memiliki legitimasi sosial yang kuat di samping legitimasi yuridis formalnya.

Selain aspek partisipasi dalam penyusunan norma, harmonisasi vertikal peraturan daerah juga memerlukan mekanisme pengawasan yang jelas guna mencegah terjadinya pertentangan dengan ketentuan yang berkedudukan lebih tinggi. Mekanisme pengawasan preventif, berupa evaluasi rancangan peraturan daerah oleh pemerintah provinsi sebelum ditetapkan, maupun pengawasan represif melalui *executive review* dan *judicial review* di kemudian hari, menjadi instrumen penting untuk menjaga konsistensi norma hukum daerah terhadap peraturan perundang-undangan nasional. Tanpa mekanisme pengawasan yang memadai, potensi disharmoni antara Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat luput dari deteksi hingga menimbulkan persoalan hukum di kemudian hari. Fenomena disharmoni semacam ini bukan hal baru dalam praktik pembentukan peraturan daerah di Indonesia, mengingat kompleksitas hierarki norma hukum kerap menyulitkan penyusun regulasi daerah dalam memastikan kesesuaian substansi secara menyeluruh (Purwanto, 2025). Oleh karena itu, penguatan kapasitas biro hukum pemerintah daerah dalam melakukan kajian harmonisasi sejak tahap penyusunan naskah akademik menjadi langkah preventif yang layak dipertimbangkan, sehingga Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 tidak hanya kuat secara substansi, tetapi juga kokoh secara kedudukan hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional.

4. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Kewenangan dalam Bidang Pendidikan Keagamaan

Prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal, termasuk dalam pengembangan pesantren sesuai karakteristik wilayah masing masing. Prinsip ini sejalan dengan temuan bahwa pembagian urusan pendidikan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi tantangan tersendiri dalam mewujudkan sumber daya manusia yang bermutu, mengingat pemerintah pusat memegang kewenangan sebagai regulator standarisasi sistem pendidikan nasional, sementara pemerintah daerah menghendaki sistem pendidikan yang mengakomodasi kebutuhan dan keunggulan khas daerahnya (Mustofa & Syukur, 2025). Ketegangan antara kebutuhan standarisasi nasional dan fleksibilitas lokal inilah yang turut mewarnai proses penyusunan Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024.

Desentralisasi kewenangan pendidikan keagamaan pada gilirannya juga membuka peluang sekaligus tantangan bagi daerah dalam memaksimalkan potensi pesantren sebagai instrumen pembangunan sumber daya manusia. Pengalaman implementasi di Kabupaten Boyolali menunjukkan bahwa dalam kaitan desentralisasi dan otonomi daerah, Undang-Undang Pesantren menempatkan pemerintah pusat dan daerah sebagai aktor kunci dalam mendukung penyelenggaraan fungsi pesantren, mengingat daerah tersebut memiliki potensi besar mencetak masyarakat yang agamis sekaligus progresif (Naldi et al., 2026). Kesejajaran karakteristik antara Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Indragiri Hilir, yakni sama sama daerah dengan basis masyarakat religius, menjadikan pengalaman implementasi tersebut relevan sebagai bahan pembandingan bagi penguatan pengaturan peran pemerintah daerah Indragiri Hilir ke depan.

Perlu ditegaskan pula bahwa otonomi daerah dalam bidang pendidikan keagamaan bukan berarti kebebasan tanpa batas bagi pemerintah daerah untuk mengatur pesantren sesuai kehendaknya sendiri, melainkan tetap harus tunduk pada koridor hukum yang telah ditetapkan pada tataran nasional. Kewenangan atributif yang diberikan kepada pemerintah daerah melalui asas desentralisasi harus dipahami sebagai pelimpahan kewenangan yang bersifat terbatas, sehingga setiap norma yang dituangkan dalam Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 harus senantiasa merujuk dan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai payung hukum di atasnya.

IMPLEMENTASI PERAN PEMERINTAH DALAM PENYELENGGARAAN PESANTREN: PERBANDINGAN PRAKTIK DI BERBAGAI DAERAH

1. Pembelajaran dari Praktik Implementasi Regulasi Daerah Serupa

a. Kabupaten Pamekasan

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Kabupaten Pamekasan telah lebih dahulu memiliki Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Pondok Pesantren sebagai instrumen turunan dari Undang-Undang Pesantren. Temuan menunjukkan bahwa meskipun regulasi tersebut memberikan legitimasi yuridis yang signifikan, efektivitasnya masih memerlukan penguatan koordinasi lintas sektor, sementara pesantren di daerah tersebut menunjukkan daya adaptasi melalui penguatan otonomi kelembagaan dan pelestarian nilai-nilai keislaman berbasis tradisi lokal (Junaidi & Junaidi, 2019). Pembelajaran penting yang dapat ditarik bagi Kabupaten Indragiri Hilir adalah bahwa kekuatan regulasi daerah semata tidak cukup, melainkan harus disertai penguatan mekanisme koordinasi antarinstansi agar tujuan pembinaan pesantren dapat tercapai secara maksimal.

Pengalaman Pamekasan juga memperlihatkan bahwa daya adaptasi pesantren terhadap regulasi baru sangat dipengaruhi oleh sejauh mana pesantren tersebut telah memiliki tradisi kelembagaan yang kuat sebelum regulasi diterbitkan. Pesantren dengan tradisi kelembagaan yang mapan cenderung lebih mudah menyesuaikan diri dengan ketentuan administratif baru, sementara pesantren yang masih dalam tahap awal pengembangan memerlukan pendampingan lebih intensif dari pemerintah daerah. Kondisi ini relevan untuk dicermati oleh pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir, mengingat tidak semua pesantren di wilayahnya berada pada tahap kematangan kelembagaan yang sama.

b. Kota Pekalongan

Pada konteks yang berbeda, Kota Pekalongan telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2022 tentang fasilitasi pengembangan pesantren. Studi mengenai implementasi kebijakan tersebut mengungkap bahwa meskipun regulasi nasional dan lokal telah menyediakan fondasi yang kuat bagi pengembangan pesantren, sejumlah tantangan tetap muncul, termasuk keterbatasan pendanaan, distribusi sumber daya yang belum merata, serta kebutuhan penguatan kapasitas bagi pengelola pesantren (Muslim, 2022). Kendala serupa berpotensi dihadapi oleh Kabupaten Indragiri Hilir apabila implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2024 tidak disertai dengan alokasi anggaran yang memadai dan program peningkatan kapasitas pengelola pesantren secara berkelanjutan.

Studi tersebut juga menekankan pentingnya pendekatan tematik dalam menganalisis kebijakan, yaitu dengan mengidentifikasi pola-pola tantangan yang berulang pada berbagai tahapan implementasi, mulai dari tahap perencanaan anggaran hingga tahap evaluasi program. Pendekatan tematik semacam ini dapat diadopsi oleh pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam menyusun mekanisme evaluasi berkala terhadap pelaksanaan Perda Nomor 2 Tahun 2024, sehingga setiap kendala yang muncul dapat diidentifikasi secara sistematis dan direspons dengan kebijakan korektif yang tepat sasaran.

c. Kabupaten Boyolali

Sementara itu, di Kabupaten Boyolali, fokus kajian implementasi diarahkan pada dua pertanyaan utama, yakni bagaimana desentralisasi urusan pemerintahan terkait fasilitasi penyelenggaraan pesantren dijalankan, dan bagaimana peran pemerintah daerah kabupaten dalam urusan fasilitasi tersebut (Aini et al., 2025). Kerangka pertanyaan semacam ini pada dasarnya sejalan dengan substansi kajian normatif terhadap Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024, karena keduanya sama-sama berupaya menelaah bagaimana kewenangan fasilitasi pesantren dijabarkan secara konkret pada tataran kebijakan daerah.

Kesamaan kerangka pertanyaan ini menunjukkan bahwa persoalan fasilitasi pesantren pada dasarnya bersifat lintas daerah, sehingga solusi yang efektif di satu wilayah berpotensi diadaptasi, dengan penyesuaian tertentu, ke wilayah lain yang memiliki karakteristik serupa. Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dapat mempertimbangkan untuk menjalin komunikasi antar daerah guna saling berbagi praktik baik dalam pelaksanaan fasilitasi pesantren, sehingga proses pembelajaran kebijakan tidak hanya bersumber dari kajian akademik semata, tetapi juga dari pengalaman empiris pemerintah daerah lain yang telah lebih dahulu mengimplementasikan regulasi serupa.

Pembelajaran lintas daerah tersebut juga dapat diperkaya dengan mencermati bagaimana digitalisasi tata kelola turut memengaruhi efektivitas pengawasan pesantren di berbagai wilayah. Sejumlah daerah yang telah mengembangkan sistem informasi pendataan pesantren secara digital menunjukkan peningkatan akurasi dalam pemetaan kebutuhan fasilitasi, sehingga alokasi anggaran pembinaan dapat disalurkan secara lebih tepat sasaran dibandingkan sistem pendataan manual yang rentan terhadap tumpang tindih maupun ketertinggalan data. Kondisi ini relevan bagi Kabupaten Indragiri Hilir, mengingat pemetaan jumlah dan kondisi pesantren, termasuk Madrasah Ibtidaiyah Cendikia Al Azhar di Kecamatan Tembilahan, menjadi prasyarat utama sebelum kebijakan fasilitasi dapat dirancang secara proporsional. Ketiadaan basis data yang akurat berpotensi menimbulkan kesenjangan antara kebijakan yang dirumuskan dengan kebutuhan riil pesantren di lapangan, sebagaimana tercermin dari berbagai kendala distribusi sumber daya yang tidak merata pada praktik implementasi di Kota Pekalongan (Fatchan & Wardhana, 2023). Dengan demikian, penguatan sistem informasi berbasis digital semestinya menjadi bagian integral dari langkah lanjutan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024, bukan sekadar pelengkap administratif, melainkan instrumen strategis yang memungkinkan pemerintah daerah mengambil keputusan kebijakan secara lebih presisi dan berbasis bukti, sejalan dengan tuntutan tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel di era keterbukaan informasi saat ini.

2. Sintesis Pembelajaran bagi Penguatan Implementasi di Kabupaten Indragiri Hilir

Berdasarkan perbandingan ketiga praktik implementasi tersebut, tampak pola yang konsisten, yaitu bahwa keberhasilan regulasi daerah dalam penyelenggaraan pesantren sangat bergantung pada tiga faktor utama, meliputi kejelasan koordinasi lintas sektor, kecukupan alokasi sumber daya, serta kapasitas kelembagaan pengelola pesantren itu sendiri. Ketiga faktor tersebut secara konseptual sejalan

dengan pandangan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh substansi kebijakan itu sendiri, melainkan juga oleh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang saling berkaitan satu sama lain, sebagaimana telah diuraikan pada bagian metode penelitian ini.

Dalam konteks Kabupaten Indragiri Hilir, sintesis pembelajaran tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2024, meskipun secara normatif telah dirumuskan cukup komprehensif, tetap memerlukan penguatan pada aspek pelaksanaan teknis, khususnya dalam memastikan sinkronisasi antara dinas pendidikan, kantor kementerian agama, serta pengelola Madrasah Ibtidaiyah Cendikia Al Azhar dan pesantren lain di Kecamatan Tembilahan. Tanpa penguatan koordinasi semacam ini, terdapat risiko munculnya kesenjangan antara norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah dengan kondisi riil penyelenggaraannya, sebagaimana fenomena *implementation gap* yang juga ditemukan pada daerah-daerah pembanding di atas.

Sintesis ini juga menegaskan bahwa faktor disposisi, yakni sikap dan komitmen aparatur pelaksana kebijakan, memegang peranan yang tidak kalah penting dibandingkan aspek anggaran maupun struktur birokrasi. Aparatur yang memiliki komitmen kuat terhadap pengembangan pesantren akan lebih proaktif dalam menjembatani berbagai kendala teknis di lapangan, sementara aparatur yang bersikap pasif berpotensi memperlambat proses implementasi meskipun anggaran dan struktur kelembagaan telah tersedia secara memadai. Oleh karena itu, penguatan implementasi Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 juga perlu memperhatikan aspek pembinaan disposisi aparatur, misalnya melalui pelatihan berkala mengenai pentingnya peran pesantren dalam pembangunan daerah.

PERAN PESANTREN DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN PEMBENTUKAN SUMBER DAYA MANUSIA

1. Fungsi Pesantren sebagai Lembaga Pemberdayaan Masyarakat

Fungsi pesantren tidak terbatas pada penyelenggaraan pendidikan keagamaan semata, tetapi juga mencakup peran sebagai lembaga pemberdayaan masyarakat yang secara aktif membangun kolaborasi dengan berbagai pihak. Ketentuan hukum menunjukkan bahwa kolaborasi pesantren dengan lembaga lain, baik nasional maupun internasional, dapat dilakukan dalam berbagai bentuk seperti pertukaran santri, kompetisi, sistem pendidikan, kurikulum, bantuan pendanaan, pelatihan, dan peningkatan kapasitas, yang seluruhnya dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Sadzali et al., 2025). Pengakuan atas fungsi pemberdayaan ini menjadi penting untuk dipertimbangkan dalam kerangka Perda Kabupaten Indragiri Hilir, mengingat pesantren di wilayah tersebut berpotensi menjadi simpul pemberdayaan masyarakat religius yang lebih luas, tidak hanya terbatas pada fungsi pendidikan formal semata.

Penguatan fungsi pemberdayaan tersebut idealnya juga disertai dengan penyesuaian kurikulum yang relevan dengan kebutuhan zaman. Untuk mencapai tujuan pemberdayaan masyarakat secara optimal, pesantren perlu mengimbangiannya melalui penguatan kurikulum, serta menyiapkan peraturan turunan yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren dan peraturan pelaksanaannya (Sui-ni, 2023). Dalam kerangka pengaturan peran pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir, aspek penguatan kurikulum ini semestinya menjadi salah satu perhatian utama, agar regulasi daerah tidak hanya berhenti pada pengaturan kelembagaan formal, tetapi juga menyentuh substansi pendidikan yang diselenggarakan pesantren itu sendiri.

Fungsi pemberdayaan masyarakat oleh pesantren juga dapat dilihat dari perannya sebagai pusat penguatan ekonomi lokal, misalnya melalui pengembangan unit usaha berbasis santri atau kerja sama dengan pelaku usaha mikro di sekitar lingkungan pesantren. Meskipun aspek ini belum secara eksplisit menjadi fokus utama Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024, potensi tersebut layak dipertimbangkan sebagai arah pengembangan lanjutan, mengingat pemberdayaan ekonomi berbasis pesantren dapat memperkuat kemandirian kelembagaan sekaligus memberikan manfaat langsung bagi masyarakat sekitar Kecamatan Tembilahan.

2. Kepemimpinan dan Ketahanan Kelembagaan sebagai Faktor Penentu Keberhasilan Pesantren

Keberhasilan pesantren dalam menjalankan fungsi pendidikan dan pemberdayaan tidak dapat dilepaskan dari kualitas kepemimpinan internal yang menjadi penggerak nilai institusional. Studi mengenai model kepemimpinan berbasis ketahanan pada salah satu pesantren di Sumatra Barat menunjukkan bahwa ketahanan santri lahir dari ekosistem kepemimpinan terpadu yang mencakup kepemimpinan karismatik yang menumbuhkan ketahanan spiritual, kepemimpinan adaptif yang mendorong ketahanan fungsional melalui inovasi kelembagaan, dan kepemimpinan toleran yang memperkuat ketahanan sosial melalui inklusivitas dan keterlibatan komunitas. Temuan ini relevan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir, karena regulasi yang baik semestinya turut memperhatikan penguatan kapasitas kepemimpinan internal pesantren, bukan hanya berfokus pada aspek administratif dan pendanaan semata.

Pentingnya dimensi kepemimpinan ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2024 tidak dapat diukur semata dari kepatuhan formal terhadap ketentuan administratif, tetapi juga dari sejauh mana regulasi tersebut mampu mendorong penguatan tata kelola internal pesantren secara berkelanjutan. Model ekosistem kepemimpinan yang tangguh menekankan interaksi antara nilai kepemimpinan, praktik kelembagaan, dan konteks sosial budaya setempat, sehingga pengaturan peran pemerintah daerah idealnya turut membuka ruang bagi penguatan aspek nonformal semacam ini dalam pembinaan pesantren di Kabupaten Indragiri Hilir.

Ketahanan kelembagaan pesantren juga sangat dipengaruhi oleh sejauh mana pesantren mampu beradaptasi terhadap perubahan kebijakan tanpa kehilangan identitas dan nilai keislaman yang menjadi ciri khasnya. Fleksibilitas semacam ini penting untuk dijaga agar regulasi pemerintah tidak justru menghilangkan karakter khas pesantren sebagai lembaga pendidikan berbasis nilai keagamaan tradisional. Oleh karena itu, pengaturan peran pemerintah dalam Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 seyogianya dirancang secara akomodatif, yakni memberikan ruang bagi pesantren untuk tetap mempertahankan identitas kelembagaannya sembari memenuhi standar administratif yang ditetapkan pemerintah daerah.

3. Sinergi Pemerintah dan Pesantren dalam Konteks Society 5.0 dan Visi Indonesia 2045

Tantangan pembangunan sumber daya manusia di masa kini tidak lagi cukup diselesaikan dengan pendekatan sektoral, melainkan memerlukan kolaborasi lintas lembaga yang saling menopang antara pemerintah dan pesantren. Pemerintah dalam konteks ini memiliki peran strategis merumuskan kebijakan sekaligus menyediakan program peningkatan kompetensi bagi sumber daya manusia di lingkungan pesantren, sementara pesantren berperan penting dalam membentuk karakter, etos kerja, dan spiritualitas peserta didik (Sui-ni, 2023). Kerangka sinergi semacam ini semestinya turut menjiwai substansi Perda Kabupaten Indragiri Hilir, mengingat penguatan sumber daya manusia berbasis pesantren tidak dapat dicapai hanya melalui pendekatan regulatif tanpa disertai penguatan program peningkatan kompetensi yang konkret.

Relevansi sinergi ini juga perlu dilihat dalam kerangka yang lebih besar, yakni upaya mewujudkan Visi Indonesia 2045. Kualitas sumber daya manusia menjadi penentu utama posisi Indonesia baik dalam konteks internal maupun sebagai bagian dari peradaban global, sehingga peran pemerintah pusat dan daerah dalam menyediakan pendidikan bermutu, termasuk pendidikan berbasis pesantren, menjadi krusial bagi pencapaian visi tersebut. Dengan demikian, pengaturan peran pemerintah dalam penyelenggaraan pesantren di Kabupaten Indragiri Hilir bukan sekadar persoalan administratif kewilayahan semata, melainkan bagian integral dari agenda pembangunan sumber daya manusia nasional yang lebih luas.

Dalam kerangka era *society 5.0*, tuntutan terhadap sumber daya manusia yang adaptif secara teknologi juga semestinya turut diakomodasi dalam pengaturan peran pemerintah daerah terhadap pesantren. Pesantren yang mampu mengintegrasikan pendidikan keagamaan dengan penguasaan teknologi digital akan memiliki daya saing lebih tinggi dalam mencetak lulusan yang siap menghadapi tantangan zaman. Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir perlu mempertimbangkan penyediaan program pelatihan literasi digital bagi santri dan pengelola pesantren sebagai bagian dari implementasi lanjutan Perda Nomor 2 Tahun 2024, sehingga penguatan kelembagaan pesantren tidak

hanya berorientasi pada aspek administratif semata, tetapi juga pada kesiapan menghadapi transformasi digital yang terus berkembang (*Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Fasilitas Penyelenggara Pesantren*, 2022).

4. Proyeksi Penguatan Pengaturan dan Rekomendasi Konstruktif bagi Kabupaten Indragiri Hilir

Berdasarkan keseluruhan analisis di atas, tampak bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 telah memiliki fondasi normatif yang cukup memadai sebagai instrumen hukum dalam pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pesantren. Namun demikian, sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai pengalaman implementasi di daerah lain, kekuatan regulasi semata tidak cukup untuk menjamin keberhasilan penyelenggaraan pesantren tanpa disertai penguatan koordinasi lintas sektor, kecukupan alokasi sumber daya, dan penguatan kapasitas kelembagaan pengelola pesantren.

Beberapa langkah konstruktif yang dapat direkomendasikan bagi pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir antara lain penguatan mekanisme koordinasi antara dinas pendidikan, kantor kementerian agama, dan pengelola pesantren, termasuk Madrasah Ibtidaiyah Cendikia Al Azhar di Kecamatan Tembilahan, penyediaan alokasi anggaran yang proporsional bagi program pembinaan dan pengawasan, serta pengembangan program peningkatan kapasitas kepemimpinan pesantren yang selaras dengan kebutuhan penguatan karakter dan kompetensi di era digital. Rekomendasi tersebut sejalan dengan semangat sinergi pemerintah dan pesantren dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkarakter dan kompeten, sekaligus menegaskan bahwa keberhasilan pengaturan peran pemerintah dalam penyelenggaraan pesantren pada akhirnya bergantung pada komitmen kolaboratif seluruh pemangku kepentingan di tingkat daerah.

Sebagai penutup analisis, perlu ditegaskan bahwa penguatan pengaturan peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pesantren merupakan proses yang berkelanjutan dan tidak dapat dituntaskan hanya melalui satu kali penerbitan regulasi. Evaluasi berkala terhadap pelaksanaan Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 perlu dilakukan secara rutin, dengan melibatkan partisipasi aktif pengelola pesantren dan masyarakat setempat, agar substansi pengaturan senantiasa relevan dengan perkembangan kebutuhan pesantren di Kabupaten Indragiri Hilir dari waktu ke waktu. Keberhasilan pengaturan peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pesantren juga perlu diukur melalui indikator yang jelas dan terukur, bukan semata berdasarkan persepsi keberhasilan administratif belaka. Indikator tersebut dapat mencakup tingkat kepatuhan pesantren terhadap standar pembinaan yang ditetapkan, frekuensi kegiatan pengawasan yang dilaksanakan pemerintah daerah, tingkat penyerapan anggaran program fasilitas, serta perkembangan kualitas sumber daya manusia yang dihasilkan pesantren dari tahun ke tahun. Penetapan indikator keberhasilan yang terukur akan memudahkan pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam melakukan evaluasi berbasis data terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2024, sekaligus menghindarkan proses evaluasi dari kecenderungan subjektif yang hanya mengandalkan laporan normatif tanpa verifikasi lapangan yang memadai. Pendekatan berbasis indikator ini sejalan dengan prinsip tata kelola kebijakan publik yang menekankan pentingnya struktur birokrasi dan mekanisme evaluasi yang jelas dalam menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, sebagaimana telah diuraikan pada bagian metode penelitian ini. Selain itu, keterlibatan lembaga independen atau akademisi dalam proses evaluasi berkala juga dapat menjadi pertimbangan, guna memastikan objektivitas penilaian terhadap capaian pelaksanaan Perda tersebut. Dengan demikian, penguatan pengaturan peran pemerintah daerah tidak hanya berhenti pada tataran perumusan norma, melainkan berlanjut hingga tahap evaluasi yang sistematis dan berkelanjutan, sehingga tujuan besar penyelenggaraan pesantren yang berkualitas di Kabupaten Indragiri Hilir dapat tercapai secara nyata dan terukur.

KESIMPULAN

Berdasarkan kajian normatif yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 memiliki fondasi yuridis yang cukup memadai sebagai instrumen hukum dalam pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pesantren, sekaligus merupakan penjabaran teknis atas amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren dan prinsip otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kedudukan pemerintah daerah dalam hal ini tidak terbatas pada fungsi regulator, melainkan turut mencakup peran fasilitator yang menopang penguatan kapasitas kelembagaan pesantren, termasuk Madrasah Ibtidaiyah Cendikia Al Azhar di Kecamatan Tembilahan. Namun demikian, sebagaimana tercermin dari perbandingan praktik implementasi di Kabupaten Pamekasan, Kota Pekalongan, dan Kabupaten Boyolali, kekuatan norma hukum semata belum cukup menjamin keberhasilan penyelenggaraan pesantren tanpa disertai penguatan koordinasi lintas sektor, kecukupan alokasi anggaran, serta kapasitas kepemimpinan pengelola pesantren itu sendiri. Kesenjangan antara norma ideal dan realitas implementasi, atau *implementation gap*, berpotensi muncul apabila aspek-aspek tersebut tidak dikelola secara terpadu. Oleh karena itu, penguatan pengaturan peran pemerintah daerah ke depan perlu ditopang oleh mekanisme evaluasi berkala, sistem pendataan berbasis digital, serta indikator keberhasilan yang terukur, sehingga tujuan besar mewujudkan penyelenggaraan pesantren yang berkualitas dan berkelanjutan di Kabupaten Indragiri Hilir dapat tercapai secara nyata.

REFERENSI

- Afriantoni, & Agustina, D. (2025). *Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan Di Sekolah Dasar*. 3, 309–317.
- Aghna, I. U. (2025). *Problematika Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Pada Pondok Pesantren Babrul Ulum Induk Tambakberas Jombang*. 6, 124–144.
- Aini, I. N., Romadhoni, M., & Sofyan, A. (2025). *Implementasi Undang-Undang Pesantren di Kabupaten Pamekasan : Analisis Efektivitas dan Kemandirian Lembaga*. 1(4), 390–408.
- Azra, A. (2014). Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional. *Jurnal Pendidikan Islam*.
- Fatchan, A., & Wardhana, G. (2023). *Authority Sharing Between the Central and Regional Government in The Implementation of Pesantrens Law and Its Relevance to Hidz al-Dîn Efforts*. 91–114.
- Junaidi, M., & Junaidi, M. (2019). *Penyelenggaraan Pesantren Dalam Rangka Memberdayakan Masyarakat menyebarkan dan mempelajari agama Islam . Agama Islam mengatur bukan hanya kepercayaan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa , dan salah satu upaya*. 5(18), 455–465.
- Manan, B. (2013). Hubungan Pusat dan Daerah dalam NKRI. Yogyakarta: FH UII Press.
- Maulana, M. F. (2024). *Implementation Of Article 46 Law Number 18 Of 2019 Concerning Islamic Boarding Schools Syiasab Fiqih Perspective*. 18, 36–48.
- Mohsen, & Murtadlo, M. (2022). *Pendidikan Life Skills Dan Pemberdayaan Ekonomi Di Pesantren Pasca UU Nomor 18 Tahun 2019*. 20(3), 262–278.
- Muslim, S. (2022). *Analysis Juridical: Collaboration Of Pesantren-Regional Governments In Education And Community Empowerment Functions*. 13(1), 2–3.
- Mustofa, M. S., & Syukur, F. (2025). *Islamic Educational Policy Analysis On Facilitating Islamic Boarding School Development Under The Local Regulation*. 7(2), 481–498.
<https://doi.org/10.37680/scaffolding.v7i2.7081>
- Naldi, H., Wita, G., Rahman, R., & Lionar, U. (2026). Social Sciences & Humanities Open Resilience-based leadership ecosystem in Islamic boarding schools : Evidence from an Indonesian pesantren. *Social Sciences & Humanities Open*, 14(February), 103104.
<https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2026.103104>
- Nurhayati, S. (2020). Implementasi Kebijakan Pendidikan Berbasis Pesantren di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*.
- Panut, & Giyoto. (2021). *Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren Terhadap Pengelolaan Pondok Pesantren*. 7(02), 816–828.
- Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Fasilitasi Penyelenggara? Pesantren*. (2022).
- Purwanto, A. J. (2025). *Analisis Kebijakan Pemerintah Tentang Pondok Pesantren*. 746–753.
- Qomar, M. (2016). Pesantren dan Transformasi Sosial. *Jurnal Keislaman*.
- Ridwan HR. (2016). Hukum Administrasi Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Rizal, S. (2025). *Sinergi Pemerintah Dan Pesantren Dalam Mewujudkan Sdm Berkarakter Dan Kompeten Di Era Society 5.0*. 10(4), 2781–2788.
- Rosidi, A., Zainuddin, M., & Arifiana, I. (2024). *Metode Dalam Penelitian Hukum Normatif Dan Sosiologis (Field Research)*. 2(1), 46–58.

- Sadzali, A., Indonesia, U. I., Widiastuti, R., Indonesia, U. I., Nurdzakkiyah, A., Indonesia, U. I., & Daerah, P. (2025). *Peran Pemerintah Daerah Dalam Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren: Studi Implementasi Di Kabupaten Boyolali*. 9(1), 1–26.
- Sui-ni, N. (2023). *Peran Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Menyediakan Pendidikan Dasar Bermutu Untuk Menwujudkan Visi Indonesia 2045*. 1(1). <https://doi.org/10.5281/zenodo.7619138>
- Zainuri, A. (2019). Implementasi Kebijakan Pendidikan Pesantren di Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*.
- Zamakhsyari, D. (1982). Tradisi pesantren studi tentang pandangan hidup kyai. *Jakarta: Lp3es*.