



Fragmentasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Nasional: Analisis Komparatif Tata Kelola Sekolah Dan Madrasah Di Indonesia

Farhan Muzakki Fakhridana¹, Siti Nur Azizah², Annisa³

Universitas Al-Qolam Malang, Indonesia

Email: farhanmuzakki25@pasca.alqolam.ac.id

Abstract

Schools and madrasahs hold equal standing in Indonesia's national education system. However, their oversight falls under two distinct ministries Kemendikdasmen and Kemenag which inherently creates a risk of policy fragmentation. This literature study employs a descriptive-qualitative approach, systematically reviewing official regulations and scholarly articles indexed in SINTA and Scopus, published from 2021 to 2026, utilizing document analysis and narrative synthesis. Applying the Van Meter and Van Horn (1975) implementation framework, the analysis reveals fragmentation across four critical areas: inconsistent regulatory enforcement, significant regional disparities in BOS and BOP funding schemes, inequitable access to digital learning platforms based on economic stratification, and unbalanced admission quotas for the Madrasah Teacher Professional Education (PPG) program. Furthermore, the post-October 2024 restructuring, which dissolved the Ministry of Education, Culture, Research, and Technology into three separate ministries, has substantially complicated cross-sectoral coordination. In light of these challenges, this study formulates three actionable and practically oriented recommendations for policy negotiation: first, fortifying inter-ministerial coordination forums with advisory and monitoring functions; second, integrating the EMIS and Dapodik databases to create a unified reference for allocating educational budgets to regional governments; and third, systematically aligning existing operational standards with the overarching national policy framework to promote coherent and unified educational governance.

Article History

Received : 07/05/2026

Revised : 30/05/2026

Accepted : 19/06/2026

Keywords:

Fragmentation of implementation; education policy; madrasah; quality of education; school.

How to Cite:

Fakridana, F. M., Azizah, S. N., Annisa (2026) Fragmentasi Implementasi kebijakan Pendidikan Nasional: Analisis Komparatif Tata Kelola Sekolah Dan Madrasah Di Indonesia. *Risalah Dirasah: Journal of Multidisciplinary Islamic Studies*, 1(2), 110–131.

PENDAHULUAN

Sistem pendidikan nasional Indonesia menempatkan sekolah dan madrasah sebagai bagian yang setara dalam penyelenggaraan pendidikan. Kesetaraan tersebut berlandaskan dengan Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kemudian dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Pemerintah Republik Indonesia, 2003). Dalam ketentuan tersebut, Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah, dan Madrasah Aliyah diakui sebagai satuan pendidikan formal yang sejajar dengan Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, dan Sekolah Menengah Atas. Posisi tersebut menegaskan bahwa sekolah dan madrasah memiliki posisi yang sama dalam sistem pendidikan nasional sekaligus memikul tanggung jawab yang setara untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Kesetaraan yang dijamin dalam regulasi belum sepenuhnya tercermin pada praktik penyelenggaraan pendidikan. Persamaan kedudukan sekolah dan madrasah tidak selalu diikuti oleh kesamaan dalam tata kelola kelembagaan sehingga implementasi berbagai kebijakan masih berlangsung melalui mekanisme yang berbeda (Pratama, 2019), (OECD, 2022). Sekolah dikelola oleh Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, sedangkan madrasah berada di bawah kewenangan Kementerian Agama melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Islam. Pola kelembagaan tersebut telah berkembang sejak diberlakukannya Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri Tahun 1975 dan terus menjadi karakter dalam sistem pendidikan nasional. Perubahan struktur pemerintahan pada Oktober 2024 memperluas aktor yang terlibat dalam tata kelola pendidikan melalui pembentukan Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi serta Kementerian Kebudayaan. Perubahan tersebut memperbesar kebutuhan koordinasi antarkementerian sekaligus meningkatkan potensi lahirnya perbedaan regulasi dan implementasi kebijakan apabila tidak diikuti mekanisme

koordinasi yang efektif.

Perbedaan tata kelola antara sekolah dan madrasah pada akhirnya tidak hanya menghasilkan pembagian kewenangan antarkementerian, tetapi juga memengaruhi cara berbagai kebijakan dijalankan di tingkat satuan pendidikan. Kondisi tersebut tampak pada regulasi, mekanisme pendanaan, transformasi digital, serta pengembangan profesional guru. Situasi ini mendorong munculnya ketidaksinkronan pelaksanaan program, memperpanjang proses koordinasi, dan berpengaruh terhadap kualitas layanan pendidikan antarlembaga.

Perubahan struktur kelembagaan pada tahun 2024 menjadikan isu fragmentasi implementasi kebijakan semakin penting untuk dikaji. Perubahan tersebut memperluas ruang koordinasi antarlembaga sekaligus meningkatkan kebutuhan akan sinkronisasi kebijakan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Situasi ini membuka peluang munculnya perbedaan standar implementasi, tumpang tindih kewenangan, maupun kesenjangan pelayanan apabila koordinasi lintas kementerian tidak berjalan secara efektif. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kajian mengenai fragmentasi implementasi kebijakan pendidikan menjadi penting untuk memahami sumber persoalan sekaligus memberikan dasar bagi perbaikan tata kelola sekolah dan madrasah di Indonesia.

Ketidaksamaan mekanisme dapat diamati pada berbagai kebijakan yang langsung berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan. Salah satunya terlihat pada sistem pembiayaan antara sekolah dan madrasah yang masih menggunakan regulasi dan mekanisme administrasi yang berbeda. Perbedaan tersebut memengaruhi proses penyaluran dana, verifikasi, hingga pengelolaan anggaran sehingga satuan pendidikan harus menyesuaikan diri dengan prosedur yang tidak selalu seragam (Isnaini MS, 2026). Perbedaan mekanisme tersebut menunjukkan bahwa kesetaraan kelembagaan belum sepenuhnya diikuti oleh kesetaraan dalam implementasi kebijakan.

Gejala yang sama juga terlihat pada transformasi digital dan pengembangan profesional guru. Sekolah mengembangkan pembelajaran digital melalui Platform Merdeka Mengajar, sedangkan madrasah memanfaatkan EMIS dan Program Reformasi Madrasah. Perbedaan ekosistem tersebut masih menyisakan persoalan interoperabilitas data dan administrasi pendidikan (Mahajani & Maharani, 2025). Pengembangan profesi guru juga masih dikelola melalui jalur yang berbeda karena Program Pendidikan Profesi Guru (PPG) dikelola oleh kementerian yang berbeda. Perbedaan tersebut berpengaruh terhadap mekanisme pelaksanaan, proses sertifikasi, serta kesempatan pengembangan kompetensi guru. Rangkaian kondisi tersebut memperlihatkan bahwa fragmentasi kebijakan telah memengaruhi implementasi pendidikan pada tingkat operasional, bukan hanya pada tataran regulasi.

Persoalan-persoalan tersebut mendorong semakin banyak kajian mengenai tata kelola pendidikan, baik pada aspek desentralisasi, transformasi digital, maupun implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia. Berbagai temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan tata kelola pendidikan terus menjadi perhatian para peneliti. Pada saat yang sama, masih terdapat ruang yang perlu dikaji lebih mendalam, terutama mengenai hubungan antara dualisme tata kelola sekolah dan madrasah dengan implementasi kebijakan lintas kementerian.

Berbagai penelitian telah mengkaji persoalan tata kelola pendidikan dari sudut pandang yang berbeda. Kajian mengenai desentralisasi pendidikan menunjukkan bahwa perbedaan tata kelola tanpa diikuti pemerataan kapasitas kelembagaan justru memperlebar kesenjangan mutu antardaerah dan antarsatuan pendidikan (Rizki Erdayani, Muslim Afandi, 2023)(Dewi, 2021). Kajian lain berfokus transformasi digital madrasah melalui Program Reformasi Madrasah, pengembangan EMIS, serta peningkatan literasi digital guru sebagai faktor penting dalam peningkatan mutu layanan pendidikan (addade H, et al., 2024); (Mahajani & Maharani, 2025); (Hasri et al., 2025). Dari sisi implementasi

kebijakan, (Kosasih & Folia, Roli Cahya, 2023) menunjukkan bahwa model Van Meter dan Van Horn mampu menjelaskan berbagai hambatan implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia melalui enam variabel utama. Berbagai temuan tersebut memperkaya kajian kebijakan pendidikan, tetapi sebagian besar masih membahas aspek tata kelola, digitalisasi, atau implementasi kebijakan secara terpisah.

Kajian yang menghubungkan dualisme tata kelola sekolah dan madrasah dalam perspektif implementasi kebijakan lintas kementerian masih relatif terbatas, terutama setelah perubahan struktur kelembagaan pendidikan pada tahun 2024. Sebagian besar penelitian masih berfokus pada satu sektor kebijakan atau satu jenis lembaga pendidikan sehingga belum memberikan gambaran yang utuh mengenai fragmentasi implementasi kebijakan pendidikan nasional. Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan pendidikan antara sekolah dan madrasah menggunakan kerangka implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn. Kebaruan penelitian terletak pada analisis komparatif lintas kementerian dalam konteks restrukturisasi kelembagaan pendidikan tahun 2024, suatu perspektif yang masih jarang digunakan dalam kajian kebijakan pendidikan di Indonesia. Pendekatan tersebut memberikan sudut pandang yang lebih komprehensif untuk menjelaskan bagaimana fragmentasi kebijakan terbentuk dan memengaruhi tata kelola sekolah dan madrasah..

METODE PENELITIAN

Penelitian ini secara spesifik bertujuan untuk mengkaji fragmentasi implementasi kebijakan pendidikan antara sekolah dan madrasah di Indonesia yang dikelola oleh dua kementerian berbeda. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif dengan desain studi literatur, yang dipilih karena memungkinkan peneliti untuk menelusuri, menelaah, dan mensintesis secara mendalam

berbagai gagasan serta temuan empiris dari sumber-sumber tertulis yang relevan. Fokus utama kajian diarahkan pada dinamika koordinasi lintas kementerian serta konsekuensinya terhadap keseragaman standar pelaksanaan kebijakan di tingkat daerah. Dengan mengandalkan data sekunder, penelitian ini tidak melakukan pengumpulan data primer, melainkan menggali kekayaan informasi dari publikasi ilmiah dan dokumen formal sebagai pondasi analisis. Secara temporal, kajian ini menyoroti periode pasca-2021 untuk menangkap perkembangan regulasi terkini, termasuk implikasi perubahan struktur kementerian setelah Oktober 2024.

Sumber data dalam studi literatur ini terdiri atas dokumen kebijakan resmi, regulasi perundang-undangan, laporan kelembagaan dari Kementerian Agama dan Kemendikdasmen, serta artikel ilmiah yang terindeks di SINTA dan Scopus. Pemilihan sumber dilakukan secara purposif dengan menetapkan kriteria relevansi topik tata kelola pendidikan nasional, kurun waktu terbit antara tahun 2021 hingga 2026, serta kredibilitas penerbit atau lembaga yang mengeluarkan dokumen. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran elektronik pada basis data terpercaya dan situs resmi kementerian, dilanjutkan dengan seleksi ketat berdasarkan kesesuaian judul, abstrak, dan isi pokok bahasan. Setelah seluruh bahan terkumpul, literatur diklasifikasikan ke dalam empat kategori utama, yaitu kebijakan pendanaan, regulasi kurikulum, akses teknologi digital, dan program pengembangan guru profesional, guna memudahkan proses analisis tematik secara terstruktur.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang dimodifikasi untuk konteks studi literatur, mencakup tiga alur utama: reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kerangka implementasi kebijakan dari (Van Meter, D. S., & Van Horn, 1975) dijadikan sebagai pisau analisis utama untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk fragmentasi, khususnya yang menyangkut standar kebijakan, sumber daya yang

tersedia, komunikasi antarinstansi, serta kondisi lingkungan sosial-ekonomi. Penerapan kerangka ini terhadap bahan pustaka memungkinkan peneliti untuk memetakan kesenjangan antara amanat regulasi dan realitas praktik di lapangan secara sistematis. Hasil analisis kemudian disintesis untuk menjelaskan implikasi fragmentasi terhadap tata kelola pendidikan yang terpadu, sekaligus merumuskan rekomendasi kebijakan yang bersifat praktis dan kontekstual berdasarkan bukti-bukti literatur yang telah dikaji secara mendalam.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Sekolah dan Madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional

Sejarah madrasah di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial dan keagamaan yang melatarbelakangi kemunculannya. Jauh sebelum masa kemerdekaan Indonesia, madrasah tumbuh secara alami dalam lingkungan pesantren dan komunitas muslim sebagai respon kebutuhan pendidikan agama yang tidak diakomodir oleh sekolah kolonial belanda. Pada awal masa kemerdekaan, madrasah secara administratif berkembang terpisah dari sekolah umum, yang dibina langsung oleh Departemen Agama yang resmi dibentuk pada 3 Januari 1946 (Pratama, 2019). Madrasah saat itu masih lebih banyak mengajarkan ilmu-ilmu keagamaan dibandingkan mata pelajaran umum, sehingga lulusan madrasah tidak otomatis diakui setara dengan lulusan sekolah umum. Titik balik terjadi ketika Dekret Bersama Tiga Menteri tahun 1975 yang mewajibkan madrasah untuk memberikan status yang setara bagi para siswanya agar dapat melanjutkan ke pendidikan tinggi dan menggunakan kurikulum yang seragam. Identitas ganda ini diperkuat dengan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional tahun 2003 yang menetapkan bahwa madrasah harus diperlakukan, secara administratif dan

akademis, sebagai setara dengan sekolah-sekolah umum sementara pasal-pasal dalam Pasal 30 dimasukkan untuk melindungi karakter religius yang khas. Kebijakan tersebut mempertahankan kekhususan institusional sekaligus mengklaim kesetaraan normatif dalam proses legislasi. Perjalanan sejarah panjang menunjukkan bahwa perjuangan madrasah untuk mendapatkan pengakuan dan kesetaraan bukanlah hal yang instan, melainkan hasil dari proses panjang adaptasi dan negosiasi kebijakan yang terus berjalan hingga saat ini.

Kesetaraan normatif bertumpu pada institusi yang timpang. Laporan dair (OECD, 2022) bahwa sekitar 85% siswa yang terdaftar dalam pendidikan dasar dan menengah berada di sekolah negeri di bawah Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah (Kemendikdasmen), sedangkan madrasah menampung 15% sisanya. Struktur manajemen internal tidak setara: sementara sekolah negeri sebagian besar dikelola negara, lebih dari 90% Madrasah merupakan institusi swasta yang dijalankan oleh sektor swasta, terutama pada jenjang MI dan MTs. Sebagian besar dari apa yang disebut sebagai “ketimpangan sekolah vs madrasah” sebenarnya tersembunyi di balik apa yang bisa disebut sebagai kerangka kelembagaan yang memperlihatkan perbedaan kapasitas antara lembaga negeri dan swasta.

Strukturnya menjadi rumit akibat penataan ulang Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi pada Oktober 2024. Keterkaitan yang sudah ada antara Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan madrasah - madrasah tetap berada di bawah Kementerian Agama sehingga, secara ketat, mereka bukan mitra koordinasi utama juga memerlukan dua poin baru untuk koordinasi lebih lanjut terkait isu lintas-sektor yang melibatkan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, dan Teknologi, atau bahkan Kementerian Kebudayaan. Penambahan

aktor baru ini menuntut sistem koordinasi yang jauh lebih terintegrasi dan terstruktur, karena jika tidak, maka setiap kebijakan baru yang lahir berisiko memperkuat fragmentasi yang sudah ada sebelumnya.

Fragmentasi Implementasi Kebijakan: Empat Dimensi

Dimensi Regulasi dan Standar Kebijakan

Variabel standar dan tujuan kebijakan dalam kerangka tersebut umumnya ditemukan sehubungan dengan sekolah dan madrasah berdasarkan peraturan nasional, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Pendidikan Nasional (Pemerintah Republik Indonesia, 2021). Namun, peraturan pelaksana menerapkan pendekatan yang bertentangan. Sekolah diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah (Permendikdasmen), sedangkan madrasah melalui peraturan kementerian dalam bentuk peraturan Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia (PMA) dan/atau Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam. Proses lambat adopsi madrasah terjadi karena adanya jeda waktu antara penerbitan Permendikbudristek No. 262/M/2022 tentang Kurikulum Merdeka dan Keputusan Menteri Agama Nomor 347 Tahun 2022, yaitu instrumen untuk mengadopsi madrasah. (Kementerian Agama RI, 2022). Proses adaptasi madrasah terhadap Kurikulum Merdeka membutuhkan waktu lebih panjang untuk menerjemahkan kerangka Kurikulum Merdeka menjadi muatan mata pelajaran yang spesifik untuk bidang seperti Al-Qur'an dan Hadis, Akidah dan Akhlak, Fikih & Sejarah Kebudayaan Islam sebagai bagian dari kurikulum umum. Integrasi berjalan dengan lambat; serta ketidakseimbangan mata pelajaran yang

diajarkan dalam periode pembelajaran, sehingga banyak madrasah tidak mampu menyediakan guru yang memadai untuk mata pelajaran umum. Kondisi tersebut menjadi tantangan bagi madrasah karena harus memenuhi tuntutan kurikulum nasional sekaligus mempertahankan kekhasan pendidikan Islam. Hal ini menuntut kerja keras ekstra dari pendidik madrasah agar mampu mengejar ketertinggalan sekaligus tetap mempertahankan kekhasan identitas pendidikannya.

Kondisi tersebut sejalan dengan variabel standar dan tujuan kebijakan dalam model (Van Meter, D. S., & Van Horn, 1975) Tujuan kebijakannya juga serupa, yaitu penerapan Kurikulum Merdeka; tetapi norma operasional yang digunakan oleh institusi pelaksana berbeda. Perbedaan ini bukan disengaja melainkan lebih merupakan (efek) struktural dari dua jalur paralel untuk otoritas regulasi. Ketidaksamaan norma operasional ini menjadikan indikator keberhasilan dan standar kualitas pendidikan menjadi sulit dibandingkan, sehingga sulit pula untuk mengukur sejauh mana kesetaraan yang sebenarnya telah tercapai antara kedua jalur pendidikan tersebut.

Dimensi Pembiayaan dan Sumber Daya

Model Van Meter dan Van Horn terdapat variabel sumber daya seperti ketersediaan dana, fasilitas, dan sumber daya manusia dimasukkan. Bantuan Operasional Sekolah atau BOS diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 63 Tahun 2022 (Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2022). Sementara itu, Bantuan Operasional (BOP) dan Madrasah BOS diatur oleh Keputusan Direktur Jenderal

Pendidikan Islam Nomor 2791 Tahun 2022 (Kementerian Agama Republik Indonesia, 2022). Kementerian-kementerian ini memiliki tanggung jawab yang berbeda untuk penyaluran, yang berarti jadwal pencairan yang berbeda, mekanisme verifikasi yang berbeda, serta integrasi dengan sistem data nasional.

Temuan ini sejalan dengan (Isnaini MS, 2026) dalam penelitiannya menyatakan bahwa BOS dan BOP mampu mengurangi biaya rutin, namun biaya tidak langsung masih menjadi beban yang berat bagi keluarga siswa madrasah swasta, seperti seragam, transportasi, dan kontribusi informal. Temuan ini menguatkan sebuah pertanyaan yang sangat penting: apakah banyak skema yang ada bersifat disfungsional dan terpecah-pecah ataukah merupakan pembagian yang rasional? Perbedaan skema pembiayaan pada dasarnya dapat dibenarkan apabila mampu menghasilkan layanan pendidikan yang setara. Sebagian besar populasi madrasah bersifat swasta dan terdesentralisasi, sehingga memerlukan pendekatan yang berbeda dalam pembiayaan. Namun argumen ini hanya berlaku jika skema-skema yang berbeda menghasilkan luaran yang sama. Erdayani et al., (2023) dan Haddade et al., (2024) mengungkapkan adanya kesenjangan yang masih berkelanjutan dalam fasilitas dan tata kelola antara sekolah dan madrasah terutama madrasah swasta. Perbedaan skema pembiayaan tersebut dalam bentuk yang ada saat ini dengan demikian masih gagal mencapai kesetaraan yang signifikan. Kesenjangan alokasi sumber daya semakin terasa di wilayah pinggiran pedesaan, dimana madrasah menjadi tumpuan utama akses pendidikan, namun dukungan anggaran dan fasilitas yang diterima masih jauh dibawah standar yang diterapkan pada sekolah umum. Ketimpangan ini pada akhirnya berdampak langsung pada kenyamanan dan

kualitas proses belajar mengajar yang diterima oleh siswa.

Dimensi Transformasi Digital

Fragmentasi juga tampak pada transformasi digital. Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah mengembangkan Platform Merdeka Mengajar sebagai infrastruktur digital utama, dengan mengintegrasikan kurikulum, asesmen, dan pengembangan guru. Sementara Kementerian Agama mengembangkan EMIS sebagai sistem informasi manajemen kelembagaan, platform digital lain sedang dibangun oleh mereka melalui program Reformasi Madrasah. Meskipun keduanya bergerak menuju digitalisasi pendidikan, hubungan teknis antara EMIS dan Dapodik belum sepenuhnya dekat dan sempurna. Ketidakterhubungan sistem data ini menciptakan kesulitan dalam pelaporan data pendidikan nasional, serta mempersulit pemerintah dalam menyusun kebijakan berbasis data yang akurat dan tepat sasaran.

Menurut (Yahya, 2025) transformasi digital di era Society 5.0 tidak hanya terhambat oleh masalah teknis, tetapi juga oleh sumber daya manusia, khususnya di madrasah. Kurangnya literasi digital di kalangan kepala madrasah dan guru, serta ketimpangan distribusi kondisi infrastruktur TIK di berbagai wilayah telah menimbulkan digitalisasi lokal yang tidak seimbang. Pada tingkat komunikasi organisasi dalam kerangka Van Meter dan Van Horn, hal ini merupakan kesenjangan struktural. Forum koordinasi antara Direktur Jenderal Pendidikan Islam di Kementerian Agama dan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Kemendikdasmen) juga masih berjalan, namun belum menghasilkan interoperabilitas platform secara real-time. Persyaratan baru

dalam hal pengisian data EMIS dan penyesuaian dengan platform Kemendikdasmen menyebabkan beban administrasi ganda bagi guru madrasah.

Transformasi digital sebuah madrasah tidak hanya pada infrastruktur dan koordinasi, tetapi juga epistemologi sesuatu yang sering diabaikan. Menurut (Ahmadi, 2024) juga mengembalikan perhatian kita pada integrasi teknologi ke dalam madrasah, yang menggambarkan pemanfaatannya dalam pembelajaran adab bahasa Arab dan tahfidz meskipun kompleks karena nilai-nilai keagamaan, namun dapat bermanfaat. Artinya, protokol untuk terhubung ke internet dengan sebuah madrasah tidak bisa begitu saja menyalin platform sekolah-sekolah umum. Yang dibutuhkan adalah modernisasi yang mempertahankan esensi pembelajaran Islam. Dengan demikian, teknologi dapat berfungsi untuk meningkatkan, bukan mengencerkan, kekhasan madrasah. Di sini, diferensiasi fungsional merupakan kebutuhan, bukan beban. Pemanfaatan teknologi yang tepat guna dan sesuai karakteristik justru menjadi kekuatan unik madrasah untuk bersaing dan memberikan kontribusi khas dalam lanskap pendidikan nasional.

Dimensi Pengembangan Profesi Guru

Kebijakan tentang pengembangan profesional guru dalam kasus Van Meter dan Van Horn merupakan gambaran kualitas dan bahkan kecenderungan para pelaksana. PPG sendiri dibagi menjadi dua jalur sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yaitu PPG yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk guru sekolah, serta PPG yang dikelola oleh Kementerian Agama untuk guru madrasah sekaligus guru pendidikan agama Islam (Pemerintah Republik Indonesia, 2005). Bahkan untuk

tahun 2025, PPG bagi Guru Tertentu (Dalam Jabatan) masih dibuka oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Program ini ditujukan bagi guru aktif Dapodik yang belum tersertifikasi (Direktorat PPG, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2025). Namun mekanisme PPG bagi guru madrasah tidak terkait dengan jalur tersebut.”

Respon sertifikasi guru madrasah memberikan pengaruh positif terhadap kinerja mereka, namun kontribusinya belum ideal karena adanya keterbatasan kuota dan administrasi yang memakan waktu (Pertiwi et al., 2024) Aruni, F., & Faisal, 2021) menyatakan bahwa prinsip sertifikasi efektif hanya apabila diikuti dengan pelatihan yang berkelanjutan dan evaluasi kinerja secara berkala. Kecenderungan guru madrasah swasta dalam implementasi kebijakan masih rendah, terutama karena ketidakpastian regulasi jangka panjang yang tidak dapat dijelaskan melalui pendekatan yang lebih dekat seperti jalur PPG yang diterapkan bagi profesional sekolah negeri. Kondisi tersebut lebih mencerminkan dampak fragmentasi tata kelola dibandingkan kapasitas individu guru. Kondisi ini menciptakan rasa ketidakadilan dan kurangnya motivasi bagi pendidik madrasah, yang pada gilirannya berpotensi menurunkan kualitas layanan pendidikan yang diberikan kepada siswa.

Implikasi terhadap Mutu Pendidikan

Fragmentasi berdimensi empat ini tidak terjadi dalam ruang hampa; ia menembus kualitas pendidikan melalui berbagai jalur. Jalur pertama dan paling langsung adalah ketidaksesuaian hasil pembelajaran. Reformasi kurikulum yang tidak diimbangi dengan penguatan kemampuan pengawasan menyebabkan

kesenjangan capaian yang tajam antarwilayah (Dewi, 2021) Selain itu, dualisme kementerian beserta variabel tata kelola di berbagai daerah juga memperdalam ketidaksetaraan dalam upaya menjaring atau memilih madrasah swasta bagi para siswa ini, khususnya mereka yang menempuh pendidikan di wilayah pedesaan.

Fragmentasi juga berdampak terhadap efisiensi pemanfaatan sumber daya pendidikan. Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) adalah dua skema berbeda yang mengatur hal ini. Artinya, mengelola dua rantai birokrasi dan dua siklus anggaran. Digitalisasi juga serupa: dua ekosistem non-tertaut yang terpisah tidak hanya mengakibatkan pemborosan sumber daya fiskal, tetapi juga beban operasional ganda bagi para guru. Laporan (OECD, 2022) memperingatkan bahwa mengoordinasikan reformasi Pembelajaran Mandiri (Merdeka Belajar) terdiri dari memastikan adanya keselarasan di antara 552 pemerintah daerah, lebih dari 437.000 sekolah, dan setidaknya 3,3 juta guru. Fragmentasi di beberapa kementerian menambah tantangan ini, sehingga keselarasan yang diperlukan menjadi semakin sulit untuk dicapai.

Dimensi ketiga sering luput dari perhatian adalah kepercayaan publik. Fragmentasi administratif juga berpotensi memengaruhi persepsi masyarakat terhadap kualitas madrasah. Perbedaan jadwal penyaluran dana BOP dan BOS, proses pendaftaran di berbagai platform, serta rute yang berbelit menuju sertifikasi guru madrasah memperparah persepsi adanya perlakuan yang tidak adil terhadap madrasah. Diskriminasi kebijakan yang berkelanjutan dapat

meniru stigma yang tidak dapat ditegakkan mengenai “pendidikan kelas dua.” Persepsi ini akan berdampak pada tempat pendidikan anak jika diabaikan, serta menurunkan legitimasi keberadaan madrasah dalam sistem pendidikan nasional. Kepercayaan publik adalah modal sosial yang sangat berharga, dan kerusakan akibat kebijakan yang tidak adil akan sangat sulit untuk diperbaiki kembali.

Temuan penelitian ini juga menunjukkan, tidak semua perbedaan antara sekolah dan madrasah berujung pada fragmentasi yang merugikan. Standardisasi bukanlah nilai tambah madrasah, melainkan diferensiasi mata pelajaran keagamaan, jadwal pelajaran, dan bimbingan Islam. Fragmentasilah yang menyebabkan akses yang tidak sempurna, misalnya ketimpangan pendanaan, kesenjangan platform, dan kuota PPG yang terbatas, yang perlu disinkronkan. Dalam studi kebijakan publik, ini adalah jebakan kesetaraan-keadilan: kebijakan yang adil secara prosedural, tetapi tidak adil secara substantif, yang mengabaikan titik-titik awal yang berbeda. Erdayani et al., Indikator kuantitatif sederhana untuk memandu rumus alokasi sumber daya mereproduksi ketimpangan struktural yang sudah ada (2023). Ini berarti bahwa kebijakan publik harus diselaraskan tidak hanya secara prosedural, tetapi juga terkait keadilan distributif. Prinsip keadilan harus menjadi landasan utama dalam setiap penyusunan kebijakan pendidikan, karena pendidikan bukan sekadar urusan administrasi, melainkan urusan hak asasi manusia dan masa depan bangsa.

Upaya Sinkronisasi Kebijakan Pendidikan

Berdasarkan analisis sebelumnya, makalah ini mengidentifikasi sejumlah langkah implementasi MMA yang layak untuk dilaksanakan dalam jangka menengah yang tidak memerlukan perombakan tata kelola. Langkah awal adalah pelembagaan koordinasi lintas kementerian. Saat ini terdapat forum antar-kementerian dalam koordinasi antara kementerian pendidikan dasar dan menengah serta kementerian urusan agama, tetapi forum tersebut bersifat spontan dan sebagian besar tidak mengikat dalam hal regulasi. Koordinasi akan menjadi lebih institusional daripada sekadar budaya jika sebuah peraturan presiden menetapkan agenda koordinasi yang teratur dan dapat diukur. Ini bukan penguatan otoritas, melainkan pengaitan pelaksanaan tersebut dalam kehidupan para peserta didik.

Mengintegrasikan data EMIS dan Dapodik merupakan salah satu persyaratan teknis untuk koordinasi tersebut. Tanpa basis data bersama, perumusan kebijakan lintas berbagai kementerian akan mengandalkan asumsi (bukan angka sebenarnya). Ini adalah satu sistem data terpadu yang dapat menyinkronkan jadwal penyaluran dana untuk BOS-BOP, menggunakan tolok ukur yang telah tervalidasi untuk menentukan alokasi kuota PPG secara adil sambil menghindari dana yang terlalu terkomitmen antarwilayah, serta memantau status terkini madrasah. Pengalokasian sumber daya pendidikan yang efisien dan efektif memerlukan pendekatan berbasis data (OECD, 2022)

Langkah berikutnya dengan basis data yang sudah tersedia adalah penciptaan tingkat minimum atau standar bersama di seluruh kementerian

mengenai hal-hal yang penting untuk akses yang setara: tingkat pendanaan inti, tolok ukur kompetensi guru (jika berlaku), dan standar infrastruktur digital dasar. Terlepas dari standar minimal ini, setiap kementerian memiliki keleluasaan untuk menyesuaikan responsnya dengan karakteristik institusi yang berada di bawahnya. Langkah berikutnya, pemerataan literasi digital bagi guru madrasah perlu dipercepat dengan menggunakan kerangka TPACK sebagai titik rujukan pedagogis serta alokasi anggaran yang memadai untuk pelatihan di wilayah terpencil. Menurut (Hasri et al., 2025), transformasi digital madrasah tidak hanya dipengaruhi oleh perangkat keras, tetapi juga investasi dalam kompetensi guru. Peningkatan kompetensi harus menjadi prioritas utama, karena guru adalah ujung tombak yang menentukan keberhasilan seluruh kebijakan pendidikan yang telah dirumuskan.

Rekomendasi ini perlu memiliki batas yang sangat masuk akal. Tidak ada bukti yang menunjukkan penggabungan Kementerian Urusan Agama dengan Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, yang akan mengikis perbedaan antara pendidikan agama dan yang secara politis tidak mungkin dilakukan. Tujuannya adalah untuk lebih mengoordinasikan, tetapi bukan untuk menyatukan wewenang. Ini merupakan titik tengah antara monisme, yang menolak karakteristik yang terpisah, dan dualisme yang memungkinkan terjadinya fragmentasi.

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa integrasi madrasah dalam sistem pendidikan nasional masih menghadapi fragmentasi implementasi kebijakan. Kesenjangan antara kesetaraan di atas kertas dan perlakuan yang sama dalam

praktik menjadi semakin nyata seiring dengan semakin luasnya kesetaraan normatif yang diberikan oleh peraturan. Studi ini memetakan kesenjangan tersebut dalam empat bidang yang konkret: aturan turunan, pembiayaan dan kondisi ekonomi, transformasi digital, serta pengembangan profesional guru. Fragmentasi ini sebagian besar disebabkan oleh tidak adanya konvergensi dalam norma operasional, perbedaan alokasi sumber daya, kegagalan dalam komunikasi antarlembaga, serta perbedaan sikap para pelaksana di tingkat lapangan. Selain itu, akar masalah mendasar juga terletak pada belum adanya kebijakan afirmatif yang kuat untuk menjembatani kesenjangan kapasitas antara sekolah dan madrasah, sehingga upaya harmonisasi sering kali hanya berhenti pada aspek regulasi tanpa menyentuh aspek substansial. Tanpa adanya intervensi kebijakan yang tegas dan komprehensif, kesenjangan ini sulit untuk diperkecil dalam waktu singkat.

Restrukturisasi kelembagaan pendidikan pada Oktober 2024 Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dipecah menjadi tiga kementerian. Sebaliknya, ribuan madrasah yang masih berada di bawah Kementerian Agama memerlukan lebih banyak aktor birokrasi dalam pengelolaannya agar dikoordinasikan melalui mekanisme yang sistematis dan lebih besar daripada titik ini. Jika dilakukan dengan buruk, hal ini dapat memperparah fragmentasi yang sudah berlangsung.

Penelitian ini menunjukkan bahwa tidak semua perbedaan antara sekolah dan madrasah bersifat disfungsional. Diferensiasi dalam kurikulum keagamaan dan lintasan pengembangan pada Islam dengan sinkronisasi dalam skema pembiayaan, platform digital, dan kuota PPG yang menimbulkan ketidakadilan melalui forum koordinasi lintas kementerian seharusnya diselaraskan (integrasi data EMIS–Dapodik/pilot wilayah) sambil sekaligus memperkuat standar minimum yang sama. Maka, disarankan untuk melakukan penelitian lebih lanjut untuk secara konkret menguji temuan konseptual oleh penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Pemerintah Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2005). Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2022). Keputusan Menteri Agama Nomor 347 Tahun 2022 tentang Pedoman Implementasi Kurikulum Merdeka pada Madrasah.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2022). Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 2791 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan BOP dan BOS pada Madrasah.
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. (2022). Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 63 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan.
- addade H, Nur A, Achruh A, Rasyid MNA, I. A. (2024). Madrasah management strategies through Madrasah Reform program: an evidence from Indonesia. *International Journal of Educational Management*, 38(5), 1289–1304. <https://doi.org/https://doi.org/10.1108/IJEM-05-2023-0236>
- Ahmadi, N. M. S. (2024). Digital Literacy Transformation in Madrasah Ibtidaiyah for Arabic Language Learning Through Adab and Tahfidz Programs with Technological Touch. *Al-Bidayah : Jurnal Pendidikan Dasar Islam Volume*, 16(2), 281–308. <https://doi.org/10.14421/al-bidayah.v16i2.9852>
- Aruni, F., & Faisal, F. (2021). Efektivitas Kebijakan Sertifikasi Dalam Meningkatkan Profesionalisme Guru: (Studi pada SMP Negeri 1 Lhoksukon Kabupaten Aceh Utara). *Edumaspul: Jurnal Pendidikan*, 5(2).

<https://doi.org/https://doi.org/10.33487/edumaspul.v5i2.1976>

- Dewi, A. U. (2021). Curriculum Reform In The Decentralization Of Education In Indonesia: Effect On Students' Achievements. *Cakrawala Pendidikan*, 40(1), 158–169. <https://doi.org/10.21831/cp.v40i1.33821>
- Hasri, K. S., Iskandar, W., & Simangunsong, S. (2025). Bringing Digital Learning to Madrasah Ibtidaiyah : Undestanding Its Influence on Student Motivation and Engagement in Grades 4-6. *CENDEKIAWAN: JURNAL PENDIDIKAN DAN STUDI KEISLAMAN*, 4(1), 619–630. <https://doi.org/10.61253/cendekiawan.v4i1.323>
- Isnaini, H. M. (2026). Dampak Kebijakan Biaya Pendidikan Terhadap Akses Dan Partisipasi Siswamadrasah Ibtidaiyahmuhammadiyah Sidokerto, Plupuh, Sragen. *Jurnal Kepemimpinan & Pengurusan Sekolah*, 11(1), 216–225. <https://doi.org/https://doi.org/10.34125/jkps.v11i1.1588>
- Kosasih, F., & Folia, Roli Cahya, R. (2023). Zoning System Policy Model in Accepting New Students in Indonesia. *International Journal of Social Learning*, 3(April), 131–146. <https://doi.org/https://doi.org/10.47134/ijsl.v3i2.21>
- Mahajani, H., & Maharani, I. (2025). Transformasi Pendidikan Madrasah melalui PPDB Digital. *AKSI: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 4(1), 37–47. <https://doi.org/https://doi.org/10.37348/aksi.v4i1.828>
- OECD. (2022). *Transforming Education in Indonesia: Examining the landscape of current reforms* (Issue 88). <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9ff8d407-en>
- Pertiwi, G. R., Sari, L. Y., & Saherawan, D. (2024). Dampak Sertifikasi Guru Terhadap Kinerja Guru Madrasah Tsanawiyah Al-Irsyadiyah Merangin Provinsi Jambi. *QOSIM: Jurnal Pendidikan, Sosial & Humaniora*, 2(2), 36–47. <https://doi.org/https://doi.org/10.61104/jq.v2i2.308>
- Pratama, Y. A. (2019). Integrasi Pendidikan Madrasah Dalam Sistem Pendidikan Nasional (Studi kebijakan Pendidikan Madrasah di Indonesia). *Al-Tadzkiyyah: Jurnal Pendidikan Islam*, 10(I), 95–112.

<https://doi.org/https://doi.org/10.24042/atjpi.v10i1.3838>

Rizki Erdayani, Muslim Afandi, S. A. A. (2023). Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Indonesia. *Jurnal Birokrasi & Pemerintahan Daerah* 55, 5(3), 55–68.

<https://doi.org/https://doi.org/10.15575/jbpd.v5i3.29265>

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/009539977500600404>

Yahya, S. (2025). Transformasi Digital dalam Manajemen Pendidikan Islam : Studi Kasus pada Madrasah Berbasis Teknologi di Era Society 5 . 0. *Al-Ilmiya : Jurnal Pendidikan Islam*, 1(3), 400–409. <https://journal.al-afif.org/index.php/al-ilmiya/article/view/312>