



Optimizing the Quality of Islamic Religious Education: Needs Analysis and Effective Supervision Strategies in Nganjuk Regency

Mengoptimalkan Mutu Pendidikan Agama Islam: Analisis Kebutuhan dan Strategi Efektif Pengawasan di Kabupaten Nganjuk

Lutfiatius Zuhroh¹

Ministry of Religious Office, Nganjuk Regency

Author Correspondence Email: lutfiatiuszuhroh03@gmail.com

Article History	Received (August 14 th , 2025)	Revised (September 10 th , 2025)	Accepted (October 8 th , 2025)
-----------------	--	--	--

Article News

Keyword:

Quality of
Education;
PAI Supervision;
Nganjuk
Regency;
Effective
Strategy;
Needs Analysis.

Abstract

This policy article comprehensively analyzes the problems of Islamic Religious Education (PAI) supervision and formulates effective strategies to improve the quality of education in Nganjuk Regency. The background of the problem indicates a structural imbalance between the number of PAI supervisors and the educational institutions they are supposed to supervise, resulting in low supervisory effectiveness. This imbalance is exacerbated by the delay in the appointment of new supervisors despite their qualifications, as well as the administrative implications for the payment of teacher professional allowances. This article uses a qualitative method with a descriptive analysis approach and USG analysis, as well as William Dunn's theory. Theoretically, this condition contradicts the concept of modern supervision, which emphasizes the role of supervisors as facilitators and instructional leaders. Limited resources and high workloads result in supervision tending to be sporadic and focused on administration rather than substantive development. These findings indicate the need for strategic policy interventions. Therefore, this article recommends three main strategies: 1) simplifying the bureaucratic process for appointing supervisors, 2) optimizing the allocation and workload of existing supervisors, and 3) developing a community-based supervision model. By implementing this strategy, it is hoped that the PAI supervision system in Nganjuk Regency can become more professional, effective, and sustainable, which will ultimately significantly improve the quality of PAI learning.

Kata Kunci:

Mutu
Pendidikan;
Pengawasan PAI;
Kabupaten
Nganjuk;
Strategi Efektif;
Analisis
Kebutuhan.

Abstrak

Artikel kebijakan ini menganalisis secara komprehensif permasalahan supervisi Pendidikan Agama Islam (PAI) dan merumuskan strategi efektif untuk meningkatkan mutu pendidikan di Kabupaten Nganjuk. Latar belakang permasalahan menunjukkan adanya ketidakseimbangan struktural antara jumlah pengawas PAI dengan lembaga pendidikan yang seharusnya mereka supervisi, sehingga mengakibatkan rendahnya efektivitas supervisi. Ketidakseimbangan ini diperparah dengan keterlambatan pengangkatan pengawas baru meskipun kualifikasinya memadai, serta implikasi administratif terhadap pembayaran tunjangan profesi guru. Artikel ini menggunakan metode kualitatif dengan

pendekatan analisis deskriptif dan analisis USG, serta teori William Dunn. Secara teoritis, kondisi ini bertolak belakang dengan konsep supervisi modern yang menekankan peran pengawas sebagai fasilitator dan pemimpin instruksional. Keterbatasan sumber daya dan beban kerja yang tinggi mengakibatkan supervisi cenderung sporadis dan berfokus pada administrasi daripada pengembangan substantif. Temuan ini menunjukkan perlunya intervensi kebijakan yang strategis. Oleh karena itu, artikel ini merekomendasikan tiga strategi utama: 1) penyederhanaan proses birokrasi pengangkatan pengawas, 2) optimalisasi alokasi dan beban kerja pengawas yang ada, dan 3) pengembangan model supervisi berbasis masyarakat. Dengan menerapkan strategi ini, diharapkan sistem supervisi PAI di Kabupaten Nganjuk dapat menjadi lebih profesional, efektif, dan berkelanjutan, yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas pembelajaran PAI secara signifikan.

To cite this article: Lutfiatus Zuhroh. (2025). Optimizing the Quality of Islamic Religious Education: Needs Analysis and Effective Supervision Strategies in Nganjuk Regency. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4(2), 1369-1388.



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#) ©2025 by author/s

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Pendidikan memiliki peran fundamental dalam pembangunan karakter, intelektual, dan moral bangsa. Di Indonesia, Pendidikan Agama Islam menjadi salah satu pilar utama dalam sistem pendidikan nasional, berfungsi untuk membentuk akhlak mulia, memperkuat identitas keagamaan, serta menanamkan nilai-nilai toleransi dan moderasi beragama sejak dini. Kualitas pendidikan ini sangat bergantung pada berbagai faktor, mulai dari kurikulum, kompetensi guru, hingga sistem pengawasan yang efektif.

Pengawasan dalam konteks pendidikan, khususnya Pendidikan Agama Islam, bukan sekadar kegiatan administratif untuk memeriksa dokumen, tetapi merupakan proses profesional yang esensial untuk memastikan standar kualitas pembelajaran terpenuhi. Peran pengawas Pendidikan Agama Islam adalah sebagai manajer, supervisor, dan evaluator yang bertanggung jawab membina guru, memantau implementasi kurikulum, serta mengevaluasi efektivitas metode pengajaran di sekolah (Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, 2018). Oleh karena itu, ketersediaan dan kapabilitas pengawas Pendidikan Agama Islam menjadi kunci dalam menjaga mutu pendidikan.

Secara nasional, pemerintah melalui Kementerian Agama terus berupaya meningkatkan kualitas pendidikan agama, salah satunya melalui program-program penguatan sumber daya manusia pengawas dan guru. Upaya ini sejalan dengan visi pembangunan nasional untuk menciptakan sumber daya manusia pengawas unggul yang beriman dan bertakwa. Namun, implementasi kebijakan ini kerap menghadapi tantangan di tingkat daerah, terutama terkait dengan ketersediaan sumber daya manusia pengawas yang sebanding dengan jumlah sekolah yang harus diawasi.

Ketidakseimbangan ini sering kali menciptakan disparitas kualitas pengawasan antar wilayah. Di daerah dengan rasio pengawas dan sekolah yang ideal, pembinaan terhadap guru dapat dilakukan secara intensif dan berkelanjutan. Sebaliknya, di daerah yang kekurangan pengawas, kegiatan supervisi cenderung bersifat sporadis dan terkesan formalitas (Jamil & Mustofa, 2021). Kondisi ini menyebabkan pengawas tidak dapat

melaksanakan seluruh tugas pokok dan fungsinya secara optimal, terutama dalam memberikan bimbingan teknis yang mendalam.

Kondisi yang memprihatinkan ini secara nyata terjadi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk. Berdasarkan data internal dan observasi awal, jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam yang bertugas di wilayah ini tidak sebanding dengan banyaknya jumlah sekolah yang menyelenggarakan mata pelajaran Pendidikan Agama Islam. Keterbatasan sumber daya manusia pengawas ini menjadi masalah struktural yang berdampak langsung pada mekanisme pengawasan pendidikan agama di seluruh tingkatan sekolah, dari SD hingga SMA/SMK.

Akibatnya, kualitas pembelajaran Pendidikan Agama Islam di sekolah-sekolah di Kabupaten Nganjuk berpotensi menurun. Tanpa supervisi yang rutin dan berkualitas, guru-guru Pendidikan Agama Islam mungkin tidak mendapatkan umpan balik yang konstruktif untuk meningkatkan metode pengajaran mereka. Inovasi pembelajaran stagnan, dan penerapan kurikulum baru tidak berjalan optimal. Pada akhirnya, kondisi ini dapat menurunkan kualitas lulusan yang diharapkan memiliki pemahaman agama yang komprehensif dan moderat.

Oleh karena itu, diperlukan sebuah pendekatan strategis untuk mengatasi masalah ini. Solusi tidak hanya sebatas menambah jumlah pengawas, tetapi juga harus didahului dengan analisis kebutuhan yang komprehensif untuk menentukan rasio ideal antara pengawas dan sekolah. Analisis ini harus mempertimbangkan faktor geografis, jumlah siswa, dan tingkat kompetensi guru di setiap wilayah.

Kondisi yang serba terbatas ini tidak hanya menciptakan kendala operasional, tetapi juga memicu masalah yang lebih mendasar. Keterbatasan waktu dan sumber daya membuat pengawas cenderung lebih fokus pada pengisian laporan administratif daripada melakukan pembinaan substantif (Setiawan & Yuliani, 2022). Akibatnya, esensi dari pengawasan sebagai proses pendampingan dan fasilitasi menjadi hilang. Guru-guru Pendidikan Agama Islam di lapangan merasa kurang mendapat dukungan profesional, dan pengawas pun merasa terbebani tanpa bisa memberikan dampak yang signifikan.

Masalah ini semakin kompleks dengan adanya perkembangan kurikulum dan teknologi pendidikan yang menuntut kompetensi pengawas yang terus diperbarui. Kurikulum Merdeka, misalnya, menuntut pengawas untuk memahami konsep pembelajaran yang berpusat pada siswa dan Project-Based Learning. Tanpa jumlah pengawas yang memadai dan kesempatan untuk mengembangkan diri, pengawas di Nganjuk kesulitan mengikuti dinamika ini. Akibatnya, mereka tidak dapat efektif dalam membimbing guru Pendidikan Agama Islam untuk mengadopsi metode pengajaran yang inovatif dan relevan dengan tantangan zaman.

Di sisi lain, tuntutan publik terhadap kualitas pendidikan agama yang adaptif dan kontekstual semakin meningkat. Masyarakat modern mengharapkan Pendidikan Agama Islam tidak hanya mengajarkan ritual keagamaan, tetapi juga menanamkan pemahaman agama yang moderat, toleran, dan relevan dengan isu-isu sosial kontemporer (Huda & Anwar, 2021). Untuk mewujudkan harapan ini, pengawas Pendidikan Agama Islam harus mampu berperan sebagai agen perubahan yang menginspirasi guru untuk mengajarkan Pendidikan Agama Islam dengan metode yang lebih partisipatif dan kritis. Namun, dengan kondisi yang ada, peran tersebut sulit diwujudkan.

Oleh karena itu, penyelesaian masalah ini tidak bisa hanya parsial, melainkan harus bersifat holistik dan sistemik. Diperlukan langkah-langkah strategis yang dimulai dari identifikasi akar masalah yang komprehensif, yaitu menganalisis secara mendalam kesenjangan antara kebutuhan ideal pengawas dan kondisi riil di lapangan. Analisis ini

akan memberikan gambaran yang jelas mengenai jumlah pengawas yang ideal, sebaran wilayah kerja yang efektif, serta kompetensi yang harus dimiliki oleh pengawas Pendidikan Agama Islam.

Studi kasus di Kabupaten Nganjuk menjadi representasi yang kuat dari isu-isu serupa yang mungkin terjadi di daerah lain di Indonesia. Dengan menganalisis kondisi di Nganjuk, kita dapat merumuskan model kebijakan yang dapat diadopsi atau disesuaikan untuk wilayah lain. Hal ini menjadikan isu ini relevan tidak hanya bagi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk, tetapi juga bagi seluruh institusi pendidikan agama di tingkat nasional.

Pada akhirnya, artikel kebijakan ini hadir sebagai kontribusi nyata untuk mendorong terwujudnya sistem pengawasan Pendidikan Agama Islam yang profesional, efektif, dan berkelanjutan di Kabupaten Nganjuk. Dengan menyediakan data dan analisis yang kuat, diharapkan pihak-pihak terkait dapat mengambil keputusan yang berbasis bukti (*evidence-based policy*) untuk mengatasi masalah ini. Dengan demikian, visi untuk menciptakan pendidikan agama yang berkualitas dan relevan dengan tantangan zaman dapat tercapai Pendidikan Agama Islam.

Kondisi yang serba terbatas ini tidak hanya menciptakan kendala operasional, tetapi juga memicu masalah yang lebih mendasar. Keterbatasan waktu dan sumber daya membuat pengawas cenderung lebih fokus pada pengisian laporan administratif daripada melakukan pembinaan substantif (Setiawan & Yuliani, 2022). Akibatnya, esensi dari pengawasan sebagai proses pendampingan dan fasilitasi menjadi hilang. Guru-guru Pendidikan Agama Islam di lapangan merasa kurang mendapat dukungan profesional, dan pengawas pun merasa terbebani tanpa bisa memberikan dampak yang signifikan.

Masalah ini semakin kompleks dengan adanya perkembangan kurikulum dan teknologi pendidikan yang menuntut kompetensi pengawas yang terus diperbarui. Kurikulum Merdeka, misalnya, menuntut pengawas untuk memahami konsep pembelajaran yang berpusat pada siswa dan *Project-Based Learning*. Tanpa jumlah pengawas yang memadai dan kesempatan untuk mengembangkan diri, pengawas di Nganjuk kesulitan mengikuti dinamika ini. Akibatnya, mereka tidak dapat efektif dalam membimbing guru Pendidikan Agama Islam untuk mengadopsi metode pengajaran yang inovatif dan relevan dengan tantangan zaman.

Selain itu, masalah infrastruktur dan mobilitas juga menjadi faktor penghambat yang tak bisa diabaikan. Wilayah Kabupaten Nganjuk yang memiliki topografi beragam, mulai dari perkotaan hingga pedesaan, memerlukan dukungan logistik yang memadai bagi pengawas. Keterbatasan anggaran untuk biaya operasional dan transportasi membuat pengawas Pendidikan Agama Islam seringkali menghadapi kendala dalam menjangkau sekolah-sekolah terpencil. Ini memperburuk kondisi pengawasan yang sudah tidak ideal, menciptakan ketimpangan layanan pendidikan antara sekolah di pusat kota dengan sekolah di daerah pinggiran (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2023).

Faktor lain yang turut memperparah kondisi adalah koordinasi yang belum optimal antara pengawas Pendidikan Agama Islam dengan unit lain di lingkungan Kantor Kementerian Agama, seperti Seksi Pendidikan Madrasah dan Seksi Pendidikan Agama Islam. Sinkronisasi program dan data yang masih minim seringkali menyebabkan informasi dan kebijakan baru tidak tersampaikan dengan baik kepada para guru di lapangan. Pengawas Pendidikan Agama Islam bekerja secara parsial tanpa adanya integrasi yang kuat dengan perencanaan dan evaluasi program di tingkat kabupaten, yang seharusnya saling mendukung.

Di sisi lain, tuntutan publik terhadap kualitas pendidikan agama yang adaptif dan kontekstual semakin meningkat. Masyarakat modern mengharapkan Pendidikan Agama Islam tidak hanya mengajarkan ritual keagamaan, tetapi juga menanamkan pemahaman agama yang moderat, toleran, dan relevan dengan isu-isu sosial kontemporer (Huda & Anwar, 2021). Untuk mewujudkan harapan ini, pengawas Pendidikan Agama Islam harus mampu berperan sebagai agen perubahan yang menginspirasi guru untuk mengajarkan Pendidikan Agama Islam dengan metode yang lebih partisipatif dan kritis. Namun, dengan kondisi yang ada, peran tersebut sulit diwujudkan.

Oleh karena itu, penyelesaian masalah ini tidak bisa hanya parsial, melainkan harus bersifat holistik dan sistemik. Diperlukan langkah-langkah strategis yang dimulai dari identifikasi akar masalah yang komprehensif, yaitu menganalisis secara mendalam kesenjangan antara kebutuhan ideal pengawas dan kondisi riil di lapangan. Analisis ini akan memberikan gambaran yang jelas mengenai jumlah pengawas yang ideal, sebaran wilayah kerja yang efektif, serta kompetensi yang harus dimiliki oleh pengawas Pendidikan Agama Islam.

Studi kasus di Kabupaten Nganjuk menjadi representasi yang kuat dari isu-isu serupa yang mungkin terjadi di daerah lain di Indonesia. Dengan menganalisis kondisi di Nganjuk, kita dapat merumuskan model kebijakan yang dapat diadopsi atau disesuaikan untuk wilayah lain. Hal ini menjadikan isu ini relevan tidak hanya bagi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk, tetapi juga bagi seluruh institusi pendidikan agama di tingkat nasional.

Pemerintah daerah dan pusat, melalui Kantor Kementerian Agama, memiliki tanggung jawab besar untuk memastikan bahwa pengawasan pendidikan dapat berjalan efektif. Tanpa sistem pengawasan yang kuat, investasi dalam peningkatan kurikulum dan pelatihan guru tidak akan memberikan hasil maksimal (Purwanto & Santoso, 2020). Oleh karena itu, langkah awal yang paling krusial adalah memahami secara kuantitatif dan kualitatif kebutuhan pengawas Pendidikan Agama Islam.

Pada akhirnya, artikel kebijakan ini hadir sebagai kontribusi nyata untuk mendorong terwujudnya sistem pengawasan Pendidikan Agama Islam yang profesional, efektif, dan berkelanjutan di Kabupaten Nganjuk. Dengan menyediakan data dan analisis yang kuat, diharapkan pihak-pihak terkait dapat mengambil keputusan yang berbasis bukti (*evidence-based policy*) untuk mengatasi masalah ini. Dengan demikian, visi untuk menciptakan pendidikan agama yang berkualitas dan relevan dengan tantangan zaman dapat tercapai Pendidikan Agama Islam.

Melalui pendekatan yang terstruktur, artikel ini akan menjadi landasan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang tidak hanya mengatasi masalah jangka pendek, tetapi juga membangun fondasi yang kuat untuk tata kelola pengawasan Pendidikan Agama Islam di masa depan. Solusi yang ditawarkan diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pengawas, mengurangi beban kerja, dan pada akhirnya, secara signifikan menaikkan mutu Pendidikan Agama Islam di Kabupaten Nganjuk.

Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Ketimpangan Rasio Pengawas Pendidikan Agama Islam dan Lembaga Pendidikan

Masalah utama yang menjadi sorotan adalah ketidakseimbangan yang signifikan antara jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam dengan jumlah lembaga

pendidikan yang harus diawasi. Kondisi ini secara eksplisit bertentangan dengan kebijakan yang diamanatkan dalam Keputusan Dirjen Pendis Nomor 697 Tahun 2025, yang menetapkan standar ideal rasio pengawasan. Hasil wawancara dengan Minan Pengawas Pendidikan Agama Islam menguatkan temuan ini, bahwa beban kerja setiap pengawas sangat tinggi. Satu orang pengawas seringkali harus bertanggung jawab atas puluhan sekolah, tersebar di wilayah geografis yang luas. Ketimpangan rasio ini secara langsung menghambat efektivitas pengawasan. Pengawas tidak dapat melakukan pembinaan dan supervisi secara intensif, menyeluruh, dan berkelanjutan, yang merupakan esensi dari tugas mereka.

2. Terhambatnya Proses Pengangkatan Pengawas Baru

Meskipun kebutuhan akan pengawas Pendidikan Agama Islam sangat mendesak, proses pengangkatan pengawas baru mengalami hambatan. Berdasarkan Keputusan Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Nomor 697 Tahun 2025, beberapa guru sudah memenuhi syarat substantif untuk diangkat menjadi pengawas, namun prosesnya terhenti. Wawancara dengan seksi Pendidikan Agama Islam dan beberapa guru yang pernah mengajukan usulan mengonfirmasi bahwa usulan tersebut telah diajukan, tetapi belum mendapat persetujuan atau tindak lanjut yang jelas dari tingkat pusat. Hambatan ini menimbulkan ketidakpastian dan ketidakjelasan, baik bagi guru yang potensial menjadi pengawas maupun bagi institusi yang membutuhkan tambahan tenaga pengawas untuk memenuhi standar pelayanan.

3. Tidak adanya kejelasan regulasi administratif menyebabkan keterlambatan dan ketidaktepatan pembayaran tunjangan profesi guru dan pengawas Pendidikan Agama Islam.

Keterlambatan pengangkatan pengawas juga menimbulkan implikasi administratif yang kompleks, khususnya terkait pembayaran tunjangan profesi guru yang menjalankan tugas pengawasan. Sesuai Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 4 Tahun 2022, pembayaran tunjangan profesi memerlukan validasi data dan status tugas yang jelas. Ketika seorang guru menjalankan tugas tambahan sebagai pengawas, tetapi status formalnya belum ditetapkan, proses administrasi pembayaran tunjangan menjadi terhambat. Hal ini tidak hanya memengaruhi kesejahteraan finansial para guru, tetapi juga menciptakan ketidakpastian dalam sistem penggajian, yang pada akhirnya dapat mengurangi motivasi mereka dalam menjalankan tugas pengawasan.

Berdasarkan alur akar masalah diatas, kemudian penulis menganalisisnya menggunakan pendekatan USG yaitu: *Urgency* (urgensi), *Seriousness* (kesungguhan), dan *Growth* (pertumbuhan) dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Metode analisis USG

No	Fokus Permasalahan	Urgency (U)	Seriousness (S)	Growth (G)	Total Skor	Prioritas
1	Ketimpangan antara jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam dan jumlah lembaga pendidikan yang harus diawasi Alasan U 3 : Ketimpangan yang terjadi saat ini dan	3	3	3	9	1 (Paling Tinggi)

No	Fokus Permasalahan	Urgency (U)	Seriousness (S)	Growth (G)	Total Skor	Prioritas
	<p>langsung berdampak pada pelaksanaan supervisi guru Pendidikan Agama Islam secara luas di seluruh kecamatan. Hal ini mendesak ditangani karena berdampak harian.</p> <p>Alasan S : Pengawasan yang minim menyebabkan penurunan kualitas pembelajaran Pendidikan Agama Islam, serta menghambat pembinaan, evaluasi kinerja, dan profesionalisme guru. Ini adalah dampak strategis yang menyangkut mutu pendidikan agama.</p> <p>Alasan G : Dengan makin banyaknya sekolah atau peningkatan jumlah siswa, beban kerja pengawas terus meningkat setiap tahun, sehingga masalah ini akan membesar jika tidak ditangani.</p>					
2	<p>Terhambatnya pengangkatan pengawas meski sudah memenuhi syarat</p> <p>Alasan U ; Sudah ada guru yang mengajukan sejak 2023 dan belum mendapatkan SK. Ini situasi tertunda yang berlangsung lama, dan jika dibiarkan, akan berdampak lebih luas.</p> <p>Alasana S : Hambatan ini menghambat pemenuhan kebutuhan pengawas padahal sudah ada SDM yang siap, serta menciptakan ketidakpastian status dan demotivasi guru.</p> <p>Alasan G : Meskipun serius, jumlah guru yang mengajukan belum terlalu banyak. Namun bila tidak diatasi, jumlahnya bisa meningkat karena guru terus mengikuti diklat Balai Pendidikan Dan Pelatihan Keagamaan</p>	3	3	2	8	2

No	Fokus Permasalahan	Urgency (U)	Seriousness (S)	Growth (G)	Total Skor	Prioritas
3	<p>Keterlambatan pengangkatan pengawas yang berimplikasi pada administratif pembayaran tunjangan profesi guru</p> <p>Alasan U : Meskipun menyangkut kesejahteraan, masalah ini lebih bersifat administratif dan bisa ditunda sementara waktu dengan solusi sementara (misalnya, honor tambahan dari sekolah).</p> <p>Alasan S : Dampaknya besar pada motivasi dan kesejahteraan guru. Ketidakjelasan hak keuangan membuat guru tidak merasa dihargai, bahkan bisa menciptakan konflik antarinstansi.</p> <p>Alasan G : Kasus ini bisa bertambah, tetapi masih bisa dikendalikan jika pengangkatan pengawas dipercepat atau diberi status tugas tambahan yang legal secara administratif.</p>	2	3	2	7	3

Berdasarkan hasil analisis dengan metode USG penyebab level 1 dari masalah Ketimpangan antara jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam dan jumlah lembaga pendidikan yang harus diawasi adalah :

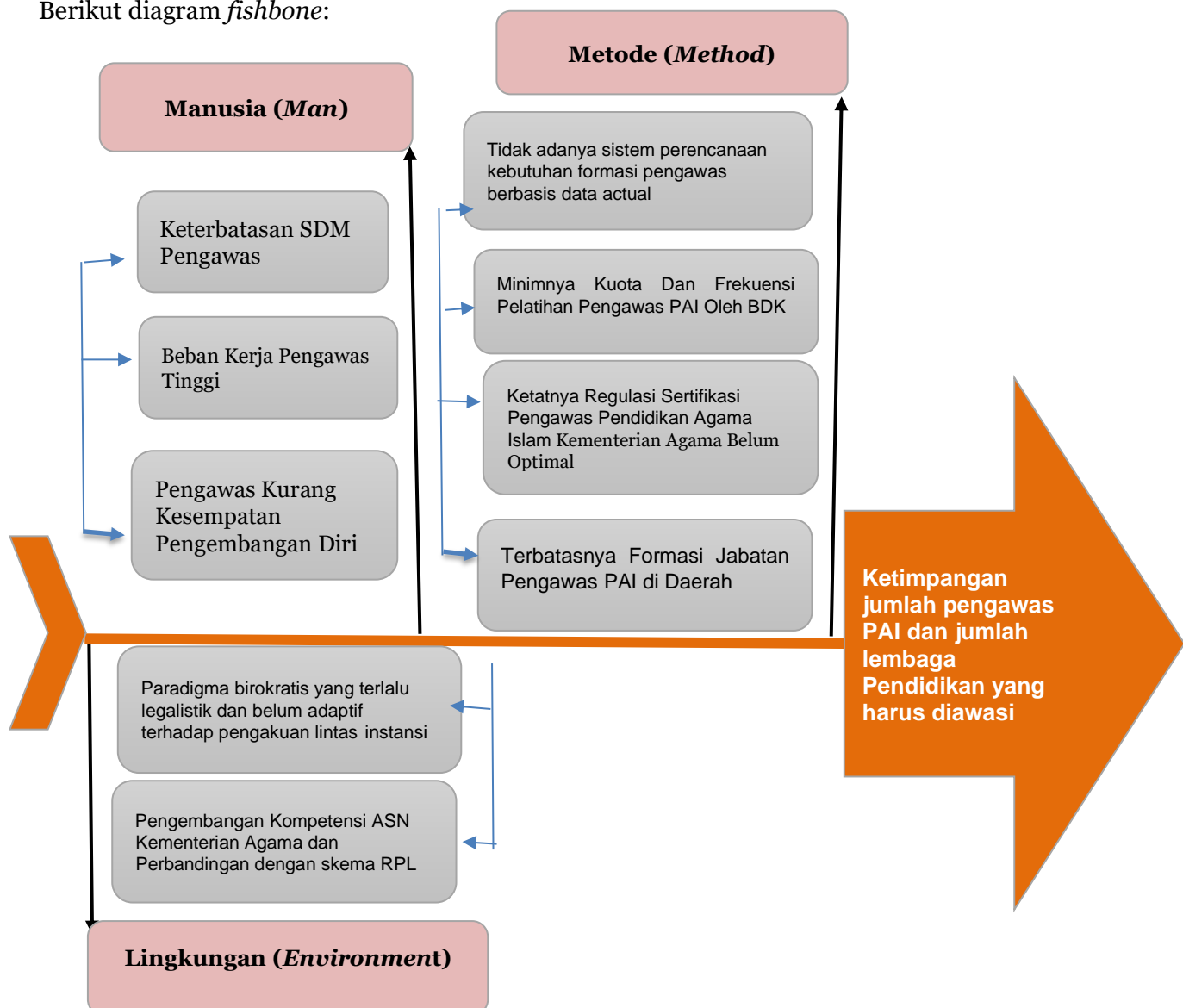
1. Terbatasnya Formasi Jabatan Pengawas Pendidikan Agama Islam di Daerah.
Tidak semua Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, termasuk Kabupaten Nganjuk, memiliki atau mengusulkan formasi pengawas Pendidikan Agama Islam. Akibatnya, meskipun ada guru yang memenuhi syarat dan sudah mengikuti diklat, tidak bisa diangkat menjadi pengawas, sehingga beban pengawasan menumpuk pada pengawas yang sudah ada. Kebutuhan supervisi guru di ratusan sekolah tidak terlayani dengan baik. (Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara). Hasil wawancara dengan Bapak Minan, Pengawas Pendidikan Islam Sekolah Menengah Pertama/Sekolah Menengah Atas/Kejuruan mengatakan bahwa “ Sejak tahun 2022 sampai saat ini tahun 2025 ini belum ada usulan/formasi Pengawas Pendidikan Agama Islam dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi).
2. Ketatnya Regulasi Sertifikasi Pengawas Pendidikan Agama Islam,
Hanya sertifikat diklat pengawas yang dikeluarkan oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan yang diakui oleh Kementerian Agama untuk proses pengangkatan pengawas pendidikan agama Islam. Sertifikat dari lembaga lain seperti Dinas Pendidikan atau Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan tidak diakui, meskipun materi pelatihan serupa. Hal ini menyebabkan menyempitkan sumber

calon pengawas yang sah, banyak guru potensial tidak bisa diangkat hanya karena legalitas sertifikat. (Keputusan Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Nomor 697 Tahun 2025).

3. Minimnya Kuota dan Frekuensi Pelatihan Pengawas Pendidikan Agama Islam oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan

Kuota peserta Pendidikan dan pelatihan pengawas di Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan sangat terbatas, dan tidak proporsional dengan jumlah guru yang membutuhkan pelatihan. Hal ini memperlambat regenerasi pengawas, terutama di daerah yang lembaganya banyak, seperti Kabupaten Nganjuk, menyebabkan banyak guru tidak mendapat kesempatan Pendidikan dan Pelatihan. Hasil wawancara dari Analis Sumber Daya Manusia Wasis Susilo dan seksi Pendidikan Agama Islam Taufik M. Nasution, bahwa “Sejak tahun 2022 sampai dengan 2025 belum pernah ada pemanggilan untuk peserta Pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan Surabaya khususnya. Selain itu juga belum ada pemanggilan peserta assemen bagi calon pengawas Pendidikan Agama Islam yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur”. Proses pengangkatan pengawas terhambat secara sistemik dari hulu, yakni adanya guru yang pernah mengusulkan pengawas tahun 2022, tetapi belum turun sampai 2025.

Berikut diagram *fishbone*:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka *problem statement* artikel kebijakan ini adalah Keterbatasan jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk menyebabkan tidak optimalnya pelaksanaan pengawasan, pembinaan, dan evaluasi terhadap mutu pembelajaran Pendidikan Agama Islam di satuan pendidikan. Kondisi ini disebabkan oleh terbatasnya formasi jabatan pengawas yang diusulkan di tingkat daerah, ketatnya regulasi sertifikasi yang hanya mengakui pelatihan dari Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan serta minimnya kuota dan frekuensi pelatihan pengawas Pendidikan Agama Islam, hal ini menyebabkan beban kerja pengawas yang ada menjadi tidak proporsional dan cakupan pengawasan menjadi terbatas, yang pada gilirannya berpotensi menurunkan kualitas pembelajaran agama Islam di sekolah-sekolah.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Artikel

Artikel ini disusun dengan tujuan untuk:

1. Mengidentifikasi dan menganalisis akar permasalahan keterbatasan jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam (PAI) di Kabupaten Nganjuk yang berdampak pada mutu supervisi dan pembelajaran PAI di sekolah.
2. Mengkaji regulasi, kebijakan, serta hambatan struktural yang menghambat proses pengangkatan dan pembinaan pengawas PAI.
3. Menelaah alternatif kebijakan yang relevan dan aplikatif berdasarkan teori manajemen sumber daya manusia strategis, supervisi pendidikan, dan prinsip good governance.
4. Merekomendasikan kebijakan konkret untuk meningkatkan jumlah pengawas PAI melalui peningkatan kuota dan akses pelatihan sertifikasi oleh Balai Diklat Keagamaan (BDK).

Manfaat Artikel

1. Manfaat Teoritis:
 - a. Memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan kajian manajemen pendidikan, khususnya dalam pengelolaan sumber daya manusia fungsional di lingkungan Kementerian Agama.
 - b. Menambah referensi bagi artikel kebijakan pendidikan agama berbasis pendekatan multi-disipliner (manajemen SDM, supervisi, dan administrasi publik).
2. Manfaat Praktis:
 - a. Memberikan masukan strategis bagi pengambil kebijakan di Kementerian Agama dalam menyusun perencanaan formasi dan pelatihan pengawas PAI yang lebih responsif terhadap kebutuhan daerah.
 - b. Menjadi dasar pertimbangan dalam merumuskan kebijakan afirmatif bagi daerah dengan ketimpangan rasio pengawas, seperti Kabupaten Nganjuk.

- c. Membantu peningkatan kualitas pembelajaran Pendidikan Agama Islam melalui penguatan sistem pengawasan yang profesional dan berkelanjutan.
- d. Jika Anda membutuhkan versi ringkasnya untuk keperluan proposal atau jurnal, saya bisa bantu juga.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teoritis

1. Teori Manajemen Sumber Daya Manusia Strategis

Manajemen Sumber Daya Manusia Strategis menekankan bahwa pengelolaan sumber daya manusia dalam organisasi publik harus disesuaikan dengan kebutuhan nyata organisasi dan perubahan eksternal. Menurut Armstrong (2006), pengelolaan Sumber Daya Manusia yang baik harus memperhatikan perencanaan berbasis beban kerja dan memastikan bahwa kompetensi, jumlah, serta distribusi SDM sesuai dengan tuntutan pelayanan publik.

Dalam konteks Kementerian Agama, perencanaan dan pengelolaan sumber daya manusia pengawas Pendidikan Agama Islam seharusnya menyesuaikan dengan jumlah lembaga pendidikan yang perlu diawasi. Ketimpangan yang terjadi, seperti di Kabupaten Nganjuk (574 SD, 54 SMP, 27 SMA/SMK) dengan hanya 5 pengawas, menunjukkan bahwa perencanaan formasi dan rekrutmen pengawas belum berbasis analisis kebutuhan riil.

2. Teori Supervisi Pendidikan

Glickman et al. (2004) menjelaskan bahwa supervisi pendidikan adalah proses profesional yang bertujuan meningkatkan mutu pembelajaran melalui pembinaan dan pengawasan guru secara sistematis, terus-menerus, dan berkesinambungan. Tanpa kehadiran pengawas yang cukup dan kompeten, guru tidak mendapatkan umpan balik, dukungan, dan pemantauan dalam melaksanakan tugasnya.

Di daerah dengan ketimpangan jumlah pengawas, supervisi menjadi lemah atau bahkan tidak berjalan. Hal ini berdampak langsung pada penurunan kualitas layanan Pendidikan Agama Islam di sekolah, khususnya dalam pembinaan kompetensi pedagogik, spiritual, dan sosial keagamaan guru Pendidikan Agama Islam.

3. Teori Administrasi Pendidikan dan Keadilan Distribusi Sumber Daya Manusia

Menurut Owens dan Valesky (2011), administrasi pendidikan yang baik harus menjamin distribusi Sumber Daya Manusia yang adil dan merata. Ketidakadilan distribusisumber daya manusia, khususnya pengawas Pendidikan Agama Islam, menciptakan ketimpangan layanan pembinaan dan pengawasan antar wilayah.

Dari perspektif keadilan (*equity*), daerah seperti Nganjuk yang memiliki ratusan lembaga harus mendapatkan perhatian khusus dalam alokasi pengawas. Tanpa afirmasi kebijakan atau mekanisme khusus, ketimpangan ini akan terus berlangsung dan berdampak sistemik terhadap kualitas pendidikan agama.

4. Prinsip *Good Governance* dalam Pelayanan Publik

Good governance menurut UNDP (1997) menekankan pada prinsip efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, dan responsivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lemahnya koordinasi antarunit (pusat-kanwil-daerah), sempitnya regulasi

sertifikasi, dan lambatnya pengangkatan pengawas merupakan bentuk ketidakefisienan birokrasi publik.

Dengan demikian, persoalan pengawas Pendidikan Agama Islam bukan hanya isu teknis administratif, tetapi juga menyangkut lemahnya praktik tata kelola yang baik dalam pelayanan pendidikan oleh institusi negara.

5. Sintesis Teori

Dari berbagai teori di atas, dapat disimpulkan bahwa:

- a. Permasalahan kekurangan pengawas Pendidikan Agama Islam tidak bisa dilihat hanya dari sisi teknis (formasi atau sertifikasi), melainkan merupakan akibat dari kegagalan manajemen sumber daya manusia strategis dan lemahnya implementasi prinsip good governance.
- b. Supervisi pendidikan hanya dapat berlangsung optimal jika jumlah dan kapasitas pengawas cukup serta merata, sesuai dengan asas keadilan administratif dan distribusi sumber daya yang setara.
- c. Perlu adanya kebijakan lintas level yang lebih fleksibel, berbasis kebutuhan, dan berorientasi mutu, agar keberadaan pengawas benar-benar mampu meningkatkan kualitas guru dan pembelajaran Pendidikan Agama Islam.

6. Kesenjangan Teori dan Realitas Pengawasan

Teori manajemen klasik (Fayol, 1949), menempatkan pengawasan (controlling) sebagai fungsi vital untuk memastikan semua kegiatan berjalan sesuai rencana. Dalam konteks pendidikan, pengawasan ini diwujudkan melalui supervisi akademik yang bertujuan meningkatkan kualitas proses pembelajaran. Teori supervisi modern, seperti yang dikemukakan oleh Glickman, Gordon, dan Ross-Gordon (2014), menekankan pentingnya pendekatan supervisi diferensiasi dan pembinaan kolaboratif, di mana pengawas berfungsi sebagai fasilitator dan mitra profesional bagi guru. Model ini mengandaikan adanya rasio pengawas-sekolah yang ideal agar pembinaan dapat dilakukan secara intensif dan berkelanjutan.

Namun, realitas di Kabupaten Nganjuk menunjukkan adanya kesenjangan signifikan antara teori dan praktik. Dengan jumlah pengawas yang tidak seimbang dengan banyaknya sekolah (Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk, 2023), pengawas tidak dapat mengimplementasikan model supervisi modern secara efektif. Beban kerja yang tinggi memaksa mereka untuk melakukan pengawasan yang bersifat sporadis dan lebih berfokus pada pemenuhan laporan administratif, bukan pada pembinaan substantif. Akibatnya, esensi pengawasan sebagai proses pendampingan dan fasilitasi guru menjadi hilang.

Kerangka Konseptual

1. Pengertian dan Konsep Kunci

a. Pengawas Pendidikan Agama Islam

Pengawas Pendidikan Agama Islam adalah pejabat fungsional di bawah Kementerian Agama yang memiliki tugas untuk melakukan pembinaan, pemantauan, evaluasi, dan supervisi akademik serta manajerial terhadap guru Pendidikan Agama Islam dan pelaksanaan pendidikan agama di satuan pendidikan. Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2013.

b. Ketimpangan Pengawas Pendidikan Agama Islam

Ketimpangan pengawas Pendidikan Agama Islam merujuk pada kondisi tidak seimbang antara jumlah pengawas yang tersedia dengan jumlah lembaga dan guru Pendidikan Agama Islam yang harus diawasi. Ketimpangan ini menghambat efektivitas pelaksanaan fungsi pembinaan dan pengawasan. (Data Kepegawaian Kementerian Agama Kab.Nganjuk;2025 dan data simpatika).

c. Manajemen Sumber Daya Manusia Strategis

Strategic Human Resource Management adalah pendekatan sistematis dalam mengelola sumber daya manusia untuk mencapai Pendidikan Agama Islam tujuan organisasi secara berkelanjutan dalam konteks Kementerian Agama, ini mencakup perencanaan formasi pengawas, pengangkatan, pelatihan, dan penilaian kinerja yang berbasis data kebutuhan lapangan. (Referensi: Armstrong, 2006; Dessler, 2017).

d. Supervisi Pendidikan

Supervisi pendidikan adalah kegiatan profesional yang dilakukan oleh pengawas untuk membantu guru meningkatkan kualitas pembelajaran melalui pembinaan dan evaluasi berkelanjutan. Supervisi yang lemah atau tidak berjalan akan berdampak langsung pada mutu pendidikan. (Referensi: Glickman et al., 2004; Sagala, 2010).

e. *Good Governance*

Good governance adalah prinsip tata kelola organisasi publik yang menjunjung nilai-nilai transparansi, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan responsivitas. Ketidakjelasan regulasi, lambatnya pengangkatan pengawas, dan minimnya pelatihan merupakan tanda lemahnya tata kelola dalam pelayanan pendidikan. (Referensi: UNDP, 1997; Dwiyanto, 2006)

2. Penjelasan Kerangka Konseptual

- a. Manajemen Sumber Daya Manusia Strategis menjadi fondasi dari perencanaan formasi dan pelatihan pengawas. Ketidakefektifan dalam aspek ini menyebabkan ketimpangan jumlah pengawas.
- b. Ketimpangan jumlah pengawas berdampak langsung pada lemahnya pelaksanaan supervisi pendidikan.
- c. Regulasi sertifikasi yang kaku memperparah ketimpangan karena membatasi rekrutmen calon pengawas dari jalur non-Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan.

Semua faktor tersebut mencerminkan lemahnya penerapan prinsip *good governance*, sehingga menghambat peningkatan mutu pendidikan agama.

METODOLOGI

Bagian ini menguraikan metode dan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kasus tunggal instrumental. Pendekatan ini dipilih untuk menganalisis secara mendalam fenomena spesifik, yaitu sistem pengawasan Pendidikan Agama Islam (PAI) di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk, guna mendapatkan pemahaman yang komprehensif terkait permasalahan yang ada (Stake, 1995; Yin, 2018). Fokus utama adalah mengidentifikasi akar masalah, hambatan, serta implikasi dari ketidakseimbangan rasio pengawas dan sekolah.

Lokasi dan Subjek Artikel

Lokasi: Artikel ini berlokasi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk. Subjek/Partisipan: Partisipan dalam artikel ini dipilih secara purposive sampling. Mereka adalah pihak-pihak yang memiliki pengetahuan dan pengalaman relevan dengan isu yang diteliti. Subjek tersebut meliputi:

1. Kepala Seksi Pendidikan Agama Islam (PAIS) sebagai penanggung jawab kebijakan.
2. Pengawas PAI aktif di Kabupaten Nganjuk.
3. Guru PAI yang memenuhi syarat namun proses pengangkatannya terhambat.
4. Kepala sekolah sebagai representasi lembaga yang diawasi.

Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui tiga teknik utama untuk memastikan triangulasi data yang kuat:

1. Wawancara Mendalam (In-depth Interview): Wawancara semi-terstruktur dilakukan dengan para subjek untuk menggali informasi rinci mengenai kondisi riil di lapangan, hambatan administratif, dampak pada kinerja, serta pandangan mereka terhadap solusi yang mungkin diterapkan. Wawancara ini bertujuan mendapatkan data kualitatif yang kaya akan narasi dan perspektif personal.
2. Kajian Dokumen (Document Analysis): Menganalisis dokumen-dokumen resmi dan internal sebagai data pendukung. Dokumen yang dikaji mencakup:
 - a. Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam (Dirjen Pendis) Nomor 697 Tahun 2025 mengenai standar rasio pengawas.
 - b. Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Permendikbudristek) Nomor 4 Tahun 2022 tentang tunjangan profesi guru.
 - c. Data internal Kantor Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk terkait jumlah pengawas, sebaran sekolah, serta arsip usulan pengangkatan pengawas.
3. Observasi: Pengamatan terhadap proses kerja pengawas PAI, meskipun tidak dilakukan secara langsung di lapangan dalam konteks artikel ini, dapat menjadi bagian dari metodologi jika memungkinkan, misalnya melalui data sekunder.

Teknik Analisis Data

Data yang telah terkumpul dianalisis menggunakan teknik analisis data kualitatif (Miles & Huberman, 1994), dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Reduksi Data: Memilih, memfokuskan, menyederhanakan, dan mengabstraksikan data mentah dari wawancara dan dokumen untuk menyusun narasi yang koheren.
2. Penyajian Data: Data yang telah direduksi disajikan dalam bentuk narasi deskriptif dan tabel, yang mengaitkan temuan di lapangan dengan dukungan teori yang relevan.
3. Penarikan Kesimpulan: Mengambil kesimpulan yang didasarkan pada data yang telah dianalisis. Kesimpulan ini menjawab pertanyaan-pertanyaan dalam identifikasi masalah dan memberikan rekomendasi kebijakan.

Validitas temuan diperkuat melalui triangulasi sumber data (membandingkan informasi dari wawancara, dokumen, dan observasi) untuk memastikan konsistensi dan kredibilitas data

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan analisis data dari wawancara mendalam dengan Kepala Seksi PAI, pengawas, dan guru, serta kajian dokumen kebijakan, ditemukan bahwa rendahnya mutu pengawasan PAI di Kabupaten Nganjuk berakar pada tiga isu utama: ketimpangan rasio pengawas, terhambatnya pengangkatan pengawas baru, dan implikasi administratif pada tunjangan profesi. Pembahasan berikut mengupas temuan tersebut dengan dukungan teori dan konseptual yang relevan.

1. Terbatasnya Formasi Jabatan Pengawas Pendidikan Agama Islam di Daerah.

Tidak semua Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, termasuk Kabupaten Nganjuk, memiliki atau mengusulkan formasi pengawas Pendidikan Agama Islam.

Akibatnya, meskipun ada guru yang memenuhi syarat dan sudah mengikuti diklat, tidak bisa diangkat menjadi pengawas, sehingga beban pengawasan menumpuk pada pengawas yang sudah ada. Kebutuhan supervisi guru di ratusan sekolah tidak terlayani dengan baik. (Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara). Hasil wawancara dengan Bapak Minan, Pengawas Pendidikan Islam Sekolah Menengah Pertama/Sekolah Menengah Atas/Kejuruan mengatakan bahwa “Sejak tahun 2022 sampai saat ini tahun 2025 ini belum ada usulan/formasi Pengawas Pendidikan Agama Islam dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi).

2. Ketatnya Regulasi Sertifikasi Pengawas Pendidikan Agama Islam,

Hanya sertifikat diklat pengawas yang dikeluarkan oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan yang diakui oleh Kementerian Agama untuk proses pengangkatan pengawas pendidikan agama Islam. Sertifikat dari lembaga lain seperti Dinas Pendidikan atau Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan tidak diakui, meskipun materi pelatihan serupa. Hal ini menyebabkan menyempitkan sumber calon pengawas yang sah, banyak guru potensial tidak bisa diangkat hanya karena legalitas sertifikat. (Keputusan Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Nomor 697 Tahun 2025).

3. Minimnya Kuota dan Frekuensi Pelatihan Pengawas Pendidikan Agama Islam oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan

Kuota peserta Pendidikan dan pelatihan pengawas di Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan sangat terbatas, dan tidak proporsional dengan jumlah guru yang membutuhkan pelatihan. Hal ini memperlambat regenerasi pengawas, terutama di daerah yang lembaganya banyak, seperti Kabupaten Nganjuk, menyebabkan banyak guru tidak mendapat kesempatan Pendidikan dan Pelatihan. Hasil wawancara dari Analis Sumber Daya Manusia Wasis Susilo dan seksi Pendidikan Agama Islam Taufik M. Nasution, bahwa “Sejak tahun 2022 sampai dengan 2025 belum pernah ada pemanggilan untuk peserta Pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan Surabaya khususnya. Selain itu juga belum ada pemanggilan peserta assemen bagi calon pengawas Pendidikan Agama Islam yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah

Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur”. Proses pengangkatan pengawas terhambat secara sistemik dari hulu, yakni adanya guru yang pernah mengusulkan pengawas tahun 2022, tetapi belum turun sampai 2025

4. Ketimpangan Rasio Pengawas dan Tuntutan Pengawasan Modern

Hasil analisis menunjukkan bahwa rasio pengawas PAI terhadap jumlah lembaga pendidikan di Kabupaten Nganjuk jauh dari ideal. Kondisi ini secara langsung bertentangan dengan Keputusan Dirjen Pendis Nomor 697 Tahun 2025 yang menetapkan standar rasio pengawasan. Secara konseptual, fenomena ini menghambat implementasi supervisi modern yang menekankan pada pembinaan kolaboratif dan personal. Seperti yang dikemukakan oleh Glickman, Gordon, dan Ross-Gordon (2014), peran pengawas sebagai *instructional leader* (pemimpin instruksional) membutuhkan waktu dan interaksi yang intensif dengan guru. Namun, dengan beban kerja yang sangat tinggi, pengawas di Nganjuk terpaksa menggeser fokus dari pembinaan substantif ke pemenuhan prosedur administratif semata (Setiawan & Yuliani, 2022). Akibatnya, pengawasan menjadi sporadis dan terkesan formalitas, yang tidak sejalan dengan tujuan utama pengawasan untuk meningkatkan kualitas pembelajaran.

5. Keterlambatan Pengangkatan Pengawas dan Implikasinya

Masalah ketimpangan rasio semakin diperparah oleh terhambatnya proses pengangkatan pengawas baru. Meskipun ada guru yang telah memenuhi syarat substantif sesuai Keputusan Dirjen Pendis Nomor 697 Tahun 2025, proses birokrasi di tingkat yang lebih tinggi mengakibatkan usulan pengangkatan tidak kunjung turun. Hambatan ini menciptakan ketidakpastian dan berdampak signifikan pada efektivitas organisasi. Menurut Drucker (1954), alokasi sumber daya yang tidak optimal akan menghambat pencapaian tujuan organisasi. Dalam konteks ini, Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk tidak dapat secara efektif mencapai target pengawasan karena keterbatasan sumber daya manusia yang diakibatkan oleh hambatan birokrasi. Guru-guru yang seharusnya dapat mengisi kekosongan posisi pengawas tidak dapat menjalankan tugasnya, sehingga masalah rasio tetap tidak teratasi.

6. Implikasi Tunjangan Profesi dan Dampak pada Motivasi Guru

Selain masalah fungsional, terhambatnya pengangkatan pengawas juga menimbulkan implikasi administratif yang serius. Berdasarkan Permendikbudristek No. 4 Tahun 2022, status tugas yang jelas menjadi prasyarat penting untuk validasi dan pembayaran tunjangan profesi. Wawancara dengan guru yang menjalankan tugas pengawasan, namun statusnya belum definitif, mengindikasikan adanya kendala dalam proses pencairan tunjangan. Hal ini menciptakan ketidakpastian finansial dan berpotensi menurunkan motivasi mereka. Secara teoritis, kondisi ini dapat dianalisis melalui teori motivasi dan keadilan (*equity theory*), yang menyatakan bahwa individu akan termotivasi jika mereka merasakan adanya perlakuan yang adil, baik dari segi pengakuan maupun kompensasi (Adams, 1965). Ketika ada ketidakjelasan atau keterlambatan dalam kompensasi, rasa keadilan terganggu, yang dapat berdampak negatif pada kinerja dan komitmen.

Secara keseluruhan, permasalahan pengawasan PAI di Kabupaten Nganjuk merupakan masalah sistemik yang saling terkait. Solusi tidak dapat hanya berfokus pada satu aspek, melainkan harus menyentuh seluruh rantai masalah, dari birokrasi pengangkatan hingga alokasi beban kerja dan dukungan kesejahteraan.

Implikasi Pengawasan Sporadis terhadap Inovasi Pembelajaran. Dampak dari pengawasan yang tidak optimal terasa langsung di ruang kelas. Pengawas tidak memiliki cukup waktu untuk memberikan umpan balik yang konstruktif dan personal kepada guru PAI. Hal ini menghambat guru dalam mengadopsi metode pembelajaran inovatif yang relevan dengan Kurikulum Merdeka, seperti *Project-Based Learning* atau pembelajaran yang berpusat pada siswa. Kondisi ini menciptakan stagnasi di tingkat praksis, di mana guru cenderung menggunakan metode konvensional yang kurang efektif untuk membentuk pemahaman agama yang mendalam dan moderat pada siswa (Jamil & Mustofa, 2021).

Kurangnya Pembinaan dan Pengembangan Profesional. Keterbatasan waktu dan tingginya beban kerja juga menyulitkan pengawas untuk mengikuti program pengembangan profesional mereka sendiri. Sebagai *instructional leader*, pengawas seharusnya menjadi garda terdepan dalam memahami dinamika kurikulum dan metodologi pengajaran terbaru. Namun, tanpa kesempatan yang memadai untuk pelatihan atau *workshop*, mereka tidak dapat membimbing guru PAI secara efektif. Situasi ini menciptakan lingkaran setan: pengawas tidak dapat meng-upgrade diri, sehingga mereka juga tidak dapat membina guru secara optimal.

Tantangan Geografis dan Logistik. Wilayah Kabupaten Nganjuk yang beragam topografinya, dari perkotaan hingga pedesaan, menjadi tantangan tersendiri. Keterbatasan anggaran untuk biaya operasional dan transportasi, seperti yang dicatat dalam Laporan Realisasi Anggaran Pendidikan Tahun 2023 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2023), membuat pengawas kesulitan menjangkau sekolah-sekolah terpencil. Akibatnya, terjadi ketimpangan layanan pengawasan, di mana sekolah di pusat kota mungkin mendapatkan perhatian lebih, sementara sekolah di pinggiran sering kali terabaikan. Hal ini menciptakan disparitas kualitas pendidikan yang tidak seharusnya terjadi.

Peran Pengawas sebagai Agen Perubahan yang Terabaikan. Dalam teori perubahan organisasi, pengawas dapat berperan sebagai agen perubahan (*change agent*) yang mendorong inovasi dan perbaikan di sekolah. Namun, dengan kondisi yang ada, peran ini hampir mustahil untuk diwujudkan. Pengawas PAI di Nganjuk lebih sibuk mengatasi tantangan operasional dan administratif daripada menginspirasi guru untuk beradaptasi dengan tuntutan zaman. Ketiadaan peran ini membuat proses perubahan di tingkat sekolah berjalan sangat lambat atau bahkan tidak terjadi sama sekali.

Kelemahan Koordinasi Antar Unit. Analisis data juga mengungkapkan adanya kelemahan koordinasi antara pengawas PAI dengan unit lain di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk, seperti Seksi Pendidikan Madrasah dan Seksi Pendidikan Agama Islam (PAIS). Sinkronisasi program dan data yang minim seringkali menyebabkan informasi dan kebijakan baru tidak tersampaikan dengan baik kepada para guru di lapangan. Pengawas PAI bekerja secara parsial, tanpa adanya integrasi yang kuat dengan perencanaan dan evaluasi program di tingkat kabupaten.

Dampak Psikologis dan Profesional pada Pengawas dan Guru. Beban kerja yang berlebihan tidak hanya berdampak pada hasil, tetapi juga pada kesejahteraan psikologis para pengawas. Mereka merasa terbebani tanpa bisa memberikan dampak yang signifikan, yang dapat memicu *burnout* dan menurunnya motivasi kerja. Di sisi lain, guru PAI merasa kurang mendapat dukungan profesional, yang juga dapat menurunkan semangat mereka dalam mengajar.

Kebutuhan terhadap Kebijakan Berbasis Bukti (Evidence-Based Policy). Permasalahan ini menekankan pentingnya pengambilan keputusan yang berbasis bukti, bukan hanya

asumsi. Analisis kebutuhan pengawas yang komprehensif, seperti yang diusulkan oleh artikel ini, akan memberikan data kuantitatif dan kualitatif yang jelas mengenai rasio ideal pengawas-sekolah. Data ini penting untuk menjustifikasi penambahan SDM, alokasi anggaran yang lebih baik, serta penyusunan peta jalan pengawasan yang lebih terstruktur.

Potensi Solusi Inovatif. Meskipun tantangan yang ada sangat kompleks, terdapat potensi solusi inovatif. Salah satunya adalah dengan mengadopsi model pengawasan berbasis komunitas atau kelompok kerja, di mana guru-guru senior dapat berperan sebagai mentor bagi guru-guru muda di bawah koordinasi pengawas. Model ini dapat meringankan beban pengawas sekaligus meningkatkan kualitas pembinaan.

Membangun Sistem Pengawasan yang Berkelanjutan. Pada akhirnya, tujuan dari analisis ini adalah untuk membangun sistem pengawasan PAI yang berkelanjutan. Hal ini tidak hanya memerlukan penambahan pengawas, tetapi juga perbaikan sistem birokrasi, peningkatan kompetensi, dan dukungan logistik yang memadai. Dengan adanya fondasi yang kuat ini, pengawasan PAI di Kabupaten Nganjuk diharapkan dapat berjalan lebih efektif dan memberikan kontribusi nyata terhadap peningkatan mutu pendidikan agama.

Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan ini berfokus pada perbaikan sistem pengawasan PAI di Kabupaten Nganjuk dengan mengintervensi tiga masalah utama yang teridentifikasi: ketimpangan rasio pengawas, terhambatnya birokrasi pengangkatan, dan dampak administratif pada tunjangan. Rekomendasi kebijakan yang diusulkan bersifat strategis dan terukur, serta didasarkan pada landasan teoritis dan data empiris.

1. Perumusan Kebijakan Optimalisasi Rasio dan Beban Kerja Pengawas

Ketimpangan rasio pengawas PAI dan sekolah telah menciptakan beban kerja yang tidak proporsional, bertentangan dengan standar yang ditetapkan oleh Keputusan Dirjen Pendis Nomor 697 Tahun 2025. Akibatnya, pengawasan menjadi sporadis dan tidak efektif. Secara konseptual, hal ini menghambat implementasi supervisi modern yang menekankan pembinaan kolaboratif (Glickman et al., 2014).

2. Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Pengangkatan Pengawas

Hambatan birokrasi di tingkat yang lebih tinggi menyebabkan proses pengangkatan pengawas baru terhenti, meskipun ada guru yang memenuhi syarat substantif. Kondisi ini secara langsung merugikan efektivitas organisasi karena sumber daya potensial tidak dapat dimanfaatkan (Drucker, 1954). Selain itu, hal ini menciptakan ketidakpastian bagi para calon pengawas.

3. Kebijakan Terkait Pengelolaan Tunjangan dan Kesejahteraan

Terlambatnya pengangkatan pengawas menimbulkan implikasi administratif pada pembayaran tunjangan profesi guru. Hal ini dapat memicu rasa ketidakadilan dan menurunkan motivasi, sesuai dengan teori motivasi dan keadilan (Adams, 1965).

Limitasi Kajian

Batasan kajian dalam artikel kebijakan ini difokuskan secara spesifik pada sistem pengawasan Pendidikan Agama Islam (PAI) di wilayah Kabupaten Nganjuk. Meskipun masalah yang diidentifikasi—seperti ketimpangan rasio pengawas, hambatan birokrasi,

dan dampak administratif tunjangan—merupakan isu yang relevan secara nasional, analisis dan rekomendasi kebijakan yang diajukan terbatas pada konteks dan data yang diperoleh dari Kantor Kementerian Agama Kabupaten Nganjuk. Oleh karena itu, temuan dan strategi yang diusulkan dalam artikel ini tidak dapat digeneralisasi secara langsung untuk seluruh wilayah di Indonesia tanpa penyesuaian yang mempertimbangkan karakteristik dan kondisi spesifik daerah lain. Kajian ini tidak membahas secara mendalam aspek pengawasan madrasah atau pendidikan agama non-Islam, melainkan secara eksklusif berpusat pada pengawasan PAI di sekolah-sekolah umum.

Kebaruan/Kontribusi

Kebaruan (*novelty*) dari artikel kajian ini terletak pada analisis kebijakan yang holistik dan spesifik pada kasus Kabupaten Nganjuk. Meskipun isu ketidakseimbangan rasio pengawas PAI merupakan masalah umum, artikel ini tidak hanya mendiagnosis masalah tersebut, tetapi juga menghubungkannya dengan dua isu krusial lain yang sering terabaikan: hambatan birokrasi dalam pengangkatan pengawas baru dan implikasi administratif terhadap tunjangan profesi guru. Dengan mengintegrasikan ketiga isu ini, artikel ini menawarkan sebuah pemodelan masalah yang lebih komprehensif. Selain itu, kebaruan juga terletak pada rekomendasi kebijakan yang berbasis bukti, yaitu usulan untuk melakukan analisis kebutuhan komprehensif dan menyusun kebijakan advokasi birokrasi serta pengelolaan tunjangan berbasis status sementara. Pendekatan ini melampaui solusi konvensional dan memberikan kontribusi praktis yang dapat diterapkan secara langsung untuk mengatasi masalah pengawasan PAI yang bersifat sistemik.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Alternatif 1: Perluasan Jalur Sertifikasi Pengawas Pendidikan Agama Islam melalui Mekanisme Konversi/*Recognition of Prior Learning*

Membuka peluang pengangkatan pengawas Pendidikan Agama Islam dari guru yang telah mengikuti pelatihan setara di luar Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan (misal pelatihan pengawas oleh Dinas Pendidikan) dengan mekanisme konversi kompetensi/*Recognition of Prior Learning*.

Kelebihan:

1. Mengoptimalkan Sumber Daya Manusia yang sudah kompeten tanpa perlu pelatihan ulang.
2. Mempercepat pemenuhan kebutuhan pengawas di daerah krisis seperti Nganjuk.
3. Mendorong fleksibilitas dan keadilan karier Aparatus Sipil Negara.

Kebutuhan Pendukung:

1. Revisi atau penyesuaian regulasi Peraturan Menteri Agama/Keputusan Menteri Agama terkait pengangkatan pengawas.
2. Sinkronisasi data dan standar kompetensi antar pelatihan.

Basis Teori:

1. *Strategic Human Resource Management* (Armstrong, 2006): Pengembangan Sumber Daya Manusia harus fleksibel dan berbasis kebutuhan.
2. *Good Governance* (UNDP, 1997): Responsivitas dan efektivitas birokrasi.

Alternatif 2: Penambahan dan Afirmasi Formasi Pengawas Pendidikan Agama Islam di Daerah dengan Rasio Tidak Ideal.

Melakukan penataan ulang formasi Aparatus Sipil Negara dengan afirmasi khusus untuk jabatan fungsional pengawas Pendidikan Agama Islam di kabupaten/kota dengan jumlah lembaga/guru tinggi, seperti Nganjuk.

Kelebihan:

1. Menjawab kebutuhan struktural dan jangka panjang.
2. Menjamin proporsi pengawas yang sesuai dengan beban kerja riil.
3. Bisa dijadikan dasar pengajuan usulan formasi di tahun berikutnya (e-formasi Badan Kepegawaian Negara).

Kebutuhan Pendukung:

1. Dukungan data dari Sistem Informasi dan Administrasi Guru Agama Pendidikan Agama Islam dan *Education Management Information System*.
2. Koordinasi antara Kementerian Agama pusat, Kantor Wilayah Kementerian Agama, dan Badan Kepegawaian Nasional.

Basis Teori:

1. Administrasi Pendidikan (Owens, 2011): Pemerataan distribusi sumber daya manusia adalah prinsip tata kelola pendidikan.
2. *Strategic Human Resource Management* : Perencanaan sumber daya manusia harus berbasis kebutuhan kerja.

Alternatif 3: Peningkatan Kuota dan Akses Pelatihan Sertifikasi Pengawas Pendidikan Agama Islam oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan;

Menambah kuota dan memperluas jangkauan peserta pelatihan calon pengawas Pendidikan Agama Islam yang diselenggarakan oleh Balai Diklat Keagamaan dengan prioritas untuk guru di daerah minim pengawas.

Kelebihan:

1. Memberikan jalur legal dan sistemik untuk memperbanyak calon pengawas.
2. Menjamin standar kompetensi nasional tetap terjaga.
3. Memperkuat sinergi antara Balai Diklat Keagamaan dan Kantor Kementerian Kabupaten/Kota.

Kebutuhan Pendukung:

1. Realokasi anggaran pelatihan ke program prioritas.
2. Penyesuaian jadwal pelatihan Balai Diklat Keagamaan berbasis zonasi.

Basis Teori:

1. Supervisi Pendidikan (Glickman, 2004): Pembinaan hanya efektif jika dilakukan oleh tenaga profesional yang disiapkan secara sistematis.
2. *Governance*: Efisiensi alokasi anggaran publik (Dwiyanto, 2006).

Berdasarkan teori William N. Dunn dalam bukunya *Public Policy Analysis* (1981), pemilihan alternatif kebijakan dapat dievaluasi menggunakan enam kriteria evaluatif, yaitu:

1. Efektivitas (Effectiveness)
2. Efisiensi (Efficiency)
3. Keadilan (Equity)
4. Responsivitas (Responsiveness)
5. Kelayakan Administratif (Administrative Feasibility)
6. Kelayakan Politik (Political Feasibility)

Berikut ini tabel kriteria pemilihan alternatif kebijakan berdasarkan teori William Dunn untuk ketiga alternatif di atas.

Tabel 2. Evaluasi Alternatif Kebijakan Berdasarkan Kriteria William N. Dunn

Kriteria Evaluatif	Alternatif 1 - Perluasan Jalur Sertifikasi Pengawas Pendidikan Agama Islam melalui Mekanisme Konversi / <i>Recognition of Prior Learning</i>	Alternatif 2 - Penambahan dan Afirmasi Formasi Pengawas Pendidikan Agama Islam di Daerah dengan Rasio Tidak Ideal	Alternatif 3 - Peningkatan Kuota dan Akses Pelatihan Sertifikasi Pengawas Pendidikan Agama Islam oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan
1. Efektivitas	5	3	4
2. Efisiensi	4	3	4
3. Keadilan (Equity)	4	3	5
4. Responsivitas	3	5	4
5. Kelayakan Administratif	3	5	4
6. Kelayakan Politik	4	3	4
Tota Skor	23	22	25

Berdasarkan penilaian kriteria *Willam Dunn*, Alternatif 3 - Peningkatan Kuota dan Akses Pelatihan Sertifikasi Pengawas Pendidikan Agama Islam oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan merupakan solusi paling unggul secara keseluruhan, terutama dalam keadilan, efektivitas, efisiensi, responsivitas kelayakan administrasi, dan kelayakan politik. Solusi ini disarankan sebagai prioritas jangka pendek dan juga jangka menengah.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Secara keseluruhan, artikel kebijakan ini menyoroti permasalahan krusial terkait mutu pengawasan Pendidikan Agama Islam di Kabupaten Nganjuk. Masalah utama yang menjadi sorotan adalah ketidakseimbangan rasio antara jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam dan sekolah yang harus diawasi, yang menyebabkan beban kerja pengawas menjadi sangat berat. Kondisi ini berimplikasi langsung pada efektivitas pengawasan, di mana kegiatan supervisi cenderung bersifat administratif dan sporadis, bukan sebagai pembinaan profesional yang substantif. Akibatnya, mutu pembelajaran Pendidikan Agama Islam di sekolah berpotensi menurun, guru kesulitan mengadopsi inovasi kurikulum, dan kepercayaan publik terhadap peran Kementerian Agama bisa terkikis. Selain itu, masalah ini juga diperparah oleh keterbatasan anggaran, kendala geografis, dan koordinasi yang kurang optimal. Oleh karena itu, artikel ini menekankan pentingnya analisis kebutuhan pengawas yang komprehensif sebagai landasan untuk merumuskan strategi efektif yang tidak hanya menyelesaikan masalah jangka pendek, tetapi juga membangun fondasi sistem pengawasan Pendidikan Agama Islam yang profesional, berkelanjutan, dan berbasis bukti untuk masa depan.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis permasalahan dan alternatif kebijakan, maka penulis merekomendasikan Kepada Direktorat Jenderal Pendidikan Islam untuk Menerbitkan Regulasi Tentang Peningkatan Kuota Pelatihan Sertifikasi Pengawas Pendidikan Agama Islam oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan Secara Nasional.

Peraturan ini mengatur tentang kewajiban peningkatan kuota Pendidikan dan Pelatihan sertifikasi bagi guru Pendidikan Agama Islam untuk mengikuti Pendidikan dan pelatihan Pengawas Pendidikan Agama Islam yang dilaksanakan oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan. Ketimpangan jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam dan jumlah lembaga pendidikan di daerah seperti Kabupaten Nganjuk yang hanya 5 pengawas untuk lebih dari 600 lembaga negeri dan swasta terpenuhi, dan adanya peningkatan mutu layanan pendidikan agama di sekolah, serta terbentuknya sistem pembinaan dan pengawasan guru Pendidikan Agama Islam yang lebih merata dan berkelanjutan.

REFERENSI

- Armstrong, M. (2006). *A Handbook of Human Resource Management Practice*. Kogan Page.
- Bush, T. (2011). *Theories of Educational Leadership and Management*. SAGE Publications.
- Dessler, G. (2017). *Human Resource Management*. Pearson
- Direktorat Jenderal Pendidikan Islam. (2018). *Pedoman Pengawasan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum*. Kementerian Agama Republik Indonesia.
- Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Nomor 697 Tahun 2025 Tentang *Juknis Tunjangan Profesi Guru dan Pengawas Pendidikan Agama Islam*
- Dwiyanto, A. (2006). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. UGM Press.

- Fayol, H. (1949). *General and industrial management*. Sir Isaac Pitman & Sons.
- Glickman, C. D., Gordon, S. P., & Ross-Gordon, J. M. (2004). *SuperVision and Instructional Leadership*. Allyn & Bacon.
- <https://journal.staialandina.ac.id/index.php/sharia/article/view/29>
- Huda, N., & Anwar, M. (2021). *Peran Pengawas Pendidikan Agama Islam dalam Peningkatan Kualitas Pendidikan Karakter Siswa*. Jurnal Pendidikan Islam, 10(2), 145-160.
- Jamil, M., & Mustofa, S. (2021). Pengawasan Pendidikan Agama Islam di Era Disrupsi: Tantangan dan Solusi. *Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 6(1), 75-90.
- Kemendikbud-Ristek (BNSP, 2021) Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan
- Keputusan Dirjen Pendis Nomor 697 Tahun 2025 Tentang *Juknis TPG Guru dan Pengawas Pendidikan Agama Islam*
- Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2020 *tentang Pendidikan Agama Islam pada Sekolah*. Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia.
- Owens, R. G., & Valesky, T. C. (2011). *Organizational Behavior in Education*. Pearson.
- Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor. 4 Tahun 2022 *Tentang Petunjuk Teknis Pemberian Tunjangan Profesi, Tunjangan Khusus, dan Tambahan Penghasilan Guru Aparatur Sipil Negara di Daerah Provinsi, Kabupaten/kota*
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010 *Tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah*.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2013 *tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengawas Madrasah Dan Pengawas Pendidikan Agama Islam Pada Sekolah*
- Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 *tentang Manajemen ASN*
- Sagala, S. (2010). *Supervisi Pembelajaran*. Alfabeta.
- Setiawan, A., & Yuliani, D. (2022). *Analisis Beban Kerja Pengawas Pendidikan Agama Islam dan Implikasinya terhadap Mutu Pembelajaran*. Jurnal Edukasi Islam, 11(3), 201-215.
- UNDP (1997). *Governance for Sustainable Human Development*