



Weaving the Future of Pesantren: Policy Reform for Integration and Unified Education Data

Merajut Masa Depan Pesantren: Reformasi Kebijakan untuk Integrasi dan Satu Data Pendidikan

Agustina Purnairawati¹

Dumai City Ministry of Religious Office

Author Correspondence Email: thinatoo86@gmail.com

Article History	Received (August 19 th , 2025)	Revised (October 30 th , 2025)	Accepted (November 25 th , 2025)
-----------------	--	--	--

Article News

Keyword:

Pesantren
Khalafiyah;
Educational
Policy;
Bureaucratic
Dualism;
Institutional
Status;
Data Integration;
Policy Reform.

Abstract

This policy paper describes that integration of traditional Islamic boarding schools (pesantren khalafiyah) with formal education (madrasah) in Indonesia faces significant structural and administrative challenges. The urgency of this issue stems from the ambiguity of legal status, an excessive administrative burden, and fragmented educational data. These problems impede operational effectiveness, threaten the quality of education, and undermine public trust in these hybrid institutions. This situation also complicates access to government funding and legal recognition for graduates. This policy paper utilizes a problem analysis approach supported by USG (Urgency, Seriousness, Growth) analysis and a fishbone diagram to identify the root causes of the issues. The analysis confirms that the lack of clear legal status is the most critical issue, which in turn gives rise to other problems such as threats to educational quality and data fragmentation. The research findings indicate that a key problem is the existence of dual regulations and a lack of policy harmonization between different directorates within the Ministry of Religious Affairs. This regulatory duality results in separate reporting systems and redundant administrative procedures for integrated institutions. The results of this analysis highlight four main issues: unclear institutional status, a direct threat to education quality, fragmented educational data, and cumbersome administration. Resolving these issues is crucial for empowering pesantren khalafiyah and strengthening the foundation of national education, in line with the government's vision to develop competitive human resources.

Kata Kunci:

Pesantren;
Madrasah;
Kebijakan;
Pendidikan;
Dualisme;
Integrasi;
Pendidikan.

Abstrak

Policy paper ini membahas urgensi reformasi kebijakan di tengah tantangan yang dihadapi oleh pesantren khalafiyah, sebuah model pendidikan yang mengintegrasikan pesantren tradisional dengan madrasah formal. Meskipun model ini bertujuan untuk menghasilkan lulusan yang kompeten secara akademik dan memiliki akhlak mulia, faktanya di lapangan menunjukkan adanya masalah struktural dan administratif yang rumit. Isu-isu seperti ketidakjelasan status kelembagaan, beban administrasi ganda, dan fragmentasi data pendidikan menghambat efektivitas operasional, berpotensi menurunkan kualitas pendidikan, serta mengikis kepercayaan masyarakat. Policy paper ini menjadi sangat penting karena masalah tersebut menghambat peran strategis pesantren khalafiyah dalam mencapai tujuan pendidikan

nasional. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-analitis, yang diawali dengan identifikasi masalah yang terus-menerus terjadi dan mengancam keberlanjutan lembaga. Analisis masalah dilakukan dengan dua metode utama. *Pertama*, menggunakan Analisis USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) untuk memprioritaskan isu-isu yang paling krusial, di mana ketidakjelasan status kelembagaan teridentifikasi sebagai masalah paling mendesak dengan total skor tertinggi. *Kedua*, menggunakan diagram tulang ikan (*fishbone diagram*) untuk memvisualisasikan hubungan sebab-akibat dan mengidentifikasi akar masalah dari setiap isu yang teridentifikasi, yaitu perbedaan regulasi, standar kurikulum, dan struktur kelembagaan. Hasil penelitian mengidentifikasi empat masalah utama: 1) ketidakjelasan status kelembagaan yang diperparah oleh tumpang tindih regulasi; 2) kualitas pendidikan yang terancam akibat data yang tidak sinkron dan sulitnya penjaminan mutu; 3) fragmentasi data pendidikan karena penggunaan sistem basis data yang berbeda (EMIS dan Dapodik); dan 4) administrasi yang berbelit yang menyedot waktu dan sumber daya. Akar masalah utama dari semua isu ini adalah dualisme kewenangan regulasi dan kurangnya harmonisasi kebijakan di tingkat kementerian. Solusi yang diusulkan adalah menciptakan satu payung hukum yang jelas, menyederhanakan proses administrasi, dan mengintegrasikan sistem data untuk memperkuat fondasi pendidikan nasional.

To cite this article: Agustina Purnairawati. (2025). Weaving the Future of Pesantren: Policy Reform for Integration and Unified Education Data. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4(2), Pages: 1583-1604.



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

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Sistem pendidikan Islam di Indonesia, khususnya pesantren, memiliki peran fundamental dalam membentuk karakter bangsa dan menyebarkan nilai-nilai agama (Azra, 2006). Keberadaannya telah menjadi benteng moral dan intelektual masyarakat selama berabad-abad (Zarkasyi, 2005). Seiring perkembangan zaman, pesantren beradaptasi dengan mengadopsi model pesantren *khalfiyah*, yang menggabungkan pendidikan agama tradisional dengan kurikulum pendidikan formal (madrasah). Tujuan utama penggabungan ini adalah untuk menghasilkan lulusan yang tidak hanya memiliki akhlak mulia, tetapi juga kompetensi akademik yang diakui secara nasional (Yasin & Susanto, 2018). Penggabungan ini idealnya menciptakan sinergi optimal antara pendidikan agama dan umum. Model ini menjawab kebutuhan masyarakat modern yang menginginkan anak-anak mereka memiliki bekal ilmu agama mendalam sekaligus ijazah formal yang sah untuk melanjutkan studi ke jenjang yang lebih tinggi atau memasuki dunia kerja (Maimunah, 2020). Secara ideal, model ini menghasilkan lulusan yang berakhlak mulia, berilmu agama, dan cakap secara intelektual serta professional.

Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa penerapan model ini tidak selalu berjalan mulus. Pesantren *khalfiyah* sering menghadapi serangkaian masalah struktural dan administratif yang rumit. Masalah ini berujung pada ketidakjelasan status kelembagaan, beban administrasi yang berlebihan, dan data pendidikan yang tidak konsisten. Isu-isu ini menghambat efektivitas operasional dan berpotensi menurunkan kualitas pendidikan (Suryani & Budiman, 2021). Salah satu masalah utamanya adalah status kelembagaan yang tidak jelas. Pesantren *khalfiyah* yang menaungi madrasah

formal berada di persimpangan regulasi. Mereka terdaftar sebagai pesantren di bawah Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama, tetapi madrasah formalnya juga harus memenuhi standar dan pelaporan yang ditetapkan oleh kementerian yang sama (Kurniawan & Fitri, 2022). Situasi ini menimbulkan ambiguitas mengenai satu payung hukum yang mencakup keseluruhan entitas pesantren-madrasah.

Ketidakjelasan status ini diperburuk oleh tumpang tindih atau bahkan kekosongan aturan khusus untuk model penggabungan ini. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren telah memberikan pengakuan hukum, tetapi penerapannya belum sepenuhnya mengatasi kerumitan pada pesantren yang mengelola unit pendidikan formal (Diani, 2020). Akibatnya, banyak lembaga beroperasi di "zona abu-abu" hukum, rentan terhadap berbagai tafsir dan kesulitan dalam memperoleh hak serta fasilitas yang seharusnya mereka terima (Rahman, 2021). Hal ini sesuai dengan konsep ambiguitas kebijakan yang dijelaskan oleh Cohen, March, dan Olsen (1972), di mana aturan yang dikeluarkan pemerintah seringkali tidak jelas, menimbulkan kebingungan di tingkat pelaksana. Aturan yang tidak secara spesifik mengatur lembaga hibrida ini mengakibatkan pengelola harus menghadapi aturan yang saling tumpang tindih tanpa panduan yang jelas.

Selain itu, masalah ini juga dapat dipahami melalui teori ketergantungan jalan (path dependency) (Pierson, 2000). Sistem pendidikan ganda antara pesantren dan madrasah sudah mengakar kuat sejak masa lalu. Aturan baru cenderung mengikuti pola lama ini, sehingga sulit untuk melakukan perubahan besar yang menyatukan kedua sistem secara total. Inilah alasan mengapa dualisme sistem terus berlanjut. Dampak dari ketidakjelasan status ini sangat besar, tidak hanya bagi manajemen internal, tetapi juga bagi para santri dan lulusan. Pengakuan yang tidak utuh dapat menghambat akses lembaga terhadap bantuan pemerintah, pelatihan guru, atau pengembangan sarana. Bagi santri, ijazah atau pengakuan dari lembaga yang statusnya kurang jelas dapat menimbulkan kesulitan saat melanjutkan studi ke perguruan tinggi di luar lingkup Kementerian Agama atau saat mencari pekerjaan di sektor formal (Wijaya & Lestari, 2023).

Selain status kelembagaan, administrasi yang rumit menjadi masalah operasional yang sangat membebani. Lembaga pendidikan yang mengelola dua entitas (pesantren dan madrasah) harus memenuhi persyaratan pelaporan dan birokrasi yang berbeda (Handayani & Permana, 2021). Ini berarti mereka harus menyusun dua set laporan keuangan, dua set laporan data siswa, dan berbagai dokumen administratif lainnya dengan format, tenggat waktu, dan sistem pelaporan yang berbeda. Beban administrasi ganda dan tidak terkoordinasi ini menghabiskan waktu, tenaga, dan sumber daya keuangan yang seharusnya bisa digunakan untuk peningkatan kualitas pembelajaran (Siregar & Puspita, 2022). Pengelola lembaga, yang sering memiliki keterbatasan sumber daya manusia, terpaksa menghabiskan banyak waktu untuk urusan birokrasi daripada fokus pada aspek pendidikan dan pengembangan santri. Situasi ini menciptakan inefisiensi serius dan dapat menghambat inovasi pendidikan di tingkat lokal.

Masalah administrasi ini secara langsung berhubungan dengan isu data pendidikan yang tidak sinkron. Masing-masing entitas, yaitu pesantren dan madrasah, sering memiliki sistem basis data atau aplikasi pelaporan data yang berbeda (misalnya, EMIS Pesantren dan EMIS Madrasah). Ketidakselarasan sistem ini mengakibatkan data santri, guru, kurikulum, dan fasilitas tidak terintegrasi secara menyeluruh (Utomo & Nurjanah, 2023). Data yang tidak sinkron ini menyulitkan pengambilan kebijakan berbasis bukti. Pemerintah kesulitan mendapatkan gambaran utuh mengenai jumlah total santri dan

siswa, kualifikasi guru, kebutuhan sarana, serta capaian belajar di lembaga-lembaga ini. Tanpa data yang valid dan terpadu, alokasi sumber daya menjadi kurang tepat sasaran dan evaluasi kualitas pendidikan menjadi tidak menyeluruh (Saputra & Wulandari, 2022).

Disparitas data memiliki konsekuensi yang jauh lebih luas dari sekadar kesulitan administrasi di tingkat lembaga. Pada level makro, data pendidikan yang tidak terintegrasi menyulitkan Kementerian Agama dalam melakukan perencanaan strategis dan alokasi anggaran yang efektif (Handoko & Suryanto, 2020). Tanpa gambaran yang jelas mengenai jumlah santri, sebaran geografis, kualifikasi pengajar, serta fasilitas yang tersedia, pemerintah cenderung membuat keputusan yang kurang tepat, yang berujung pada inefisiensi pemanfaatan sumber daya negara (Prasetyo & Dewi, 2021). Ketiadaan data yang komprehensif dan terpadu menghambat upaya pengawasan dan evaluasi program pendidikan. Hal ini menciptakan lingkaran masalah di mana isu tidak teridentifikasi dengan baik, solusi yang ditawarkan tidak tepat, dan keberhasilan tidak dapat diukur secara objektif, sehingga menghambat akuntabilitas publik (Susilo & Santoso, 2022). Implikasi serius lainnya terletak pada aspek penjaminan mutu dan akreditasi, yang sangat bergantung pada data valid. Ketidak selaras data membuat proses evaluasi mutu menjadi bias (Wahyuni & Abdullah, 2023).

Kondisi ini tidak hanya berdampak pada aspek teknis administrasi, tetapi juga pada persepsi masyarakat dan kepercayaan publik terhadap pendidikan di pesantren *khalaifiyah*. Jika status kelembagaan diragukan, proses administrasi rumit, dan data tidak dapat dipertanggungjawabkan, masyarakat, terutama orang tua, mungkin akan kehilangan kepercayaan (Sari & Putra, 2020). Hal ini dapat mengikis daya tarik pesantren sebagai pilihan pendidikan, padahal pesantren memiliki kekayaan nilai dan tradisi yang tak tergantikan. Secara lebih luas, masalah-masalah ini menghambat peran strategis pesantren *khalaifiyah* dalam mencapai tujuan pendidikan nasional (Subianto & Hidayat, 2024). Pemerintah sudah berupaya meningkatkan mutu pendidikan di pesantren melalui berbagai kebijakan dan program. Namun, upaya-upaya tersebut belum sepenuhnya mengatasi kerumitan pada model penggabungan pesantren *khalaifiyah* dengan madrasah formal. Kebijakan yang ada cenderung memperlakukan pesantren dan madrasah sebagai entitas terpisah, alih-alih sebagai satu kesatuan yang terpadu (Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, 2019).

Pendekatan sektoral ini gagal mengakomodasi karakteristik hibrida yang melekat pada pesantren *khalaifiyah*, sehingga solusi yang ditawarkan seringkali tidak relevan atau tidak memadai (Nasution & Siregar, 2020). Kesenjangan dalam kerangka kebijakan ini menciptakan "lubang hitam" regulasi di mana pesantren *khalaifiyah* yang terintegrasi harus menavigasi aturan yang tumpang tindih tanpa panduan yang jelas. Ini menuntut pengelola pesantren untuk menjadi ahli birokrasi, mengalihkan fokus dari tugas utama mereka sebagai pendidik dan pembina santri (Ramadhan & Khairani, 2021). Masalah ini bukan semata-mata berasal dari pihak pesantren, melainkan juga dari kurangnya koordinasi horizontal antar direktorat di tingkat kementerian (Purwanto & Dewi, 2022). Fenomena ini dikenal sebagai dualisme birokrasi, di mana unit-unit organisasi bekerja secara independen, menghasilkan aturan yang tidak selaras dan bahkan bertentangan (Prasojo, 2012).

Pentingnya isu ini juga terlihat dari upaya berbagai pihak, termasuk organisasi masyarakat sipil dan asosiasi pesantren, yang terus menyuarakan kebutuhan akan reformasi. Mereka melihat bahwa masalah ini bukan hanya teknis, melainkan juga masalah keadilan dan kesetaraan dalam akses terhadap dukungan negara (Forum Pesantren Indonesia, 2022). Oleh sebab itu, policy paper ini diharapkan dapat menjadi

jembanan antara aspirasi di lapangan dengan perumusan kebijakan di tingkat nasional (Lubis & Hadi, 2023). Dengan memecahkan masalah status kelembagaan, administrasi, dan sinkronisasi data, pemerintah tidak hanya akan memberdayakan pesantren *khalfiyah*, tetapi juga akan memperkuat fondasi pendidikan nasional secara keseluruhan (Wijoyo & Kusuma, 2025). Hal ini juga sejalan dengan upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang unggul dan berdaya saing, seperti yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) (Bappenas, 2022).

Masalah ini juga dapat dipahami melalui teori ketergantungan jalan (path dependency) (Pierson, 2000). Sistem pendidikan ganda antara pesantren dan madrasah sudah mengakar kuat sejak masa lalu. Aturan baru cenderung mengikuti pola lama ini, sehingga sulit untuk melakukan perubahan besar yang menyatukan kedua sistem secara total. Inilah alasan mengapa dualisme sistem terus berlanjut. Dampak dari ketidakjelasan status ini sangat besar, tidak hanya bagi manajemen internal, tetapi juga bagi para santri dan lulusan. Pengakuan yang tidak utuh dapat menghambat akses lembaga terhadap bantuan pemerintah, pelatihan guru, atau pengembangan sarana. Bagi santri, ijazah atau pengakuan dari lembaga yang statusnya kurang jelas dapat menimbulkan kesulitan saat melanjutkan studi ke perguruan tinggi di luar lingkup Kementerian Agama atau saat mencari pekerjaan di sektor formal (Wijaya & Lestari, 2023).

Selain status kelembagaan, administrasi yang rumit menjadi masalah operasional yang sangat membebani. Lembaga pendidikan yang mengelola dua entitas (pesantren dan madrasah) harus memenuhi persyaratan pelaporan dan birokrasi yang berbeda (Handayani & Permana, 2021). Ini berarti mereka harus menyusun dua set laporan keuangan, dua set laporan data siswa, dan berbagai dokumen administratif lainnya dengan format, tenggat waktu, dan sistem pelaporan yang berbeda. Beban administrasi ganda dan tidak terkoordinasi ini menghabiskan waktu, tenaga, dan sumber daya keuangan yang seharusnya bisa digunakan untuk peningkatan kualitas pembelajaran (Siregar & Puspita, 2022). Pengelola lembaga, yang sering memiliki keterbatasan sumber daya manusia, terpaksa menghabiskan banyak waktu untuk urusan birokrasi daripada fokus pada aspek pendidikan dan pengembangan santri. Situasi ini menciptakan inefisiensi serius dan dapat menghambat inovasi pendidikan di tingkat local. Masalah administrasi ini secara langsung berhubungan dengan isu data pendidikan yang tidak sinkron. Masing-masing entitas, yaitu pesantren dan madrasah, sering memiliki sistem basis data atau aplikasi pelaporan data yang berbeda (misalnya, EMIS Pesantren dan EMIS Madrasah). Ketidakselarasan sistem ini mengakibatkan data santri, guru, kurikulum, dan fasilitas tidak terintegrasi secara menyeluruh (Utomo & Nurjanah, 2023).

Data yang tidak sinkron ini menyulitkan pengambilan kebijakan berbasis bukti. Pemerintah kesulitan mendapatkan gambaran utuh mengenai jumlah total santri dan siswa, kualifikasi guru, kebutuhan sarana, serta capaian belajar di lembaga-lembaga ini. Tanpa data yang valid dan terpadu, alokasi sumber daya menjadi kurang tepat sasaran dan evaluasi kualitas pendidikan menjadi tidak menyeluruh (Saputra & Wulandari, 2022). Disparitas data memiliki konsekuensi yang jauh lebih luas dari sekadar kesulitan administrasi di tingkat lembaga. Pada level makro, data pendidikan yang tidak terintegrasi menyulitkan Kementerian Agama dalam melakukan perencanaan strategis dan alokasi anggaran yang efektif (Handoko & Suryanto, 2020). Tanpa gambaran yang jelas mengenai jumlah santri, sebaran geografis, kualifikasi pengajar, serta fasilitas yang tersedia, pemerintah cenderung membuat keputusan yang kurang tepat, yang berujung pada inefisiensi pemanfaatan sumber daya negara (Prasetyo & Dewi, 2021).

Ketidaaan data yang komprehensif dan terpadu menghambat upaya pengawasan dan evaluasi program pendidikan. Hal ini menciptakan lingkaran masalah di mana isu tidak teridentifikasi dengan baik, solusi yang ditawarkan tidak tepat, dan keberhasilan tidak dapat diukur secara objektif, sehingga menghambat akuntabilitas publik (Susilo & Santoso, 2022). Implikasi serius lainnya terletak pada aspek penjaminan mutu dan akreditasi, yang sangat bergantung pada data valid. Ketidakselarasan data membuat proses evaluasi mutu menjadi bias (Wahyuni & Abdullah, 2023). Kondisi ini tidak hanya berdampak pada aspek teknis administrasi, tetapi juga pada persepsi masyarakat dan kepercayaan publik terhadap pendidikan di pesantren *khalfiyah*. Jika status kelembagaan diragukan, proses administrasi rumit, dan data tidak dapat dipertanggungjawabkan, masyarakat, terutama orang tua, mungkin akan kehilangan kepercayaan (Sari & Putra, 2020). Hal ini dapat mengikis daya tarik pesantren sebagai pilihan pendidikan, padahal pesantren memiliki kekayaan nilai dan tradisi yang tak tergantikan. Secara lebih luas, masalah-masalah ini menghambat peran strategis pesantren *khalfiyah* dalam mencapai tujuan pendidikan nasional (Subianto & Hidayat, 2024).

Pemerintah sudah berupaya meningkatkan mutu pendidikan di pesantren melalui berbagai kebijakan dan program. Namun, upaya-upaya tersebut belum sepenuhnya mengatasi kerumitan pada model penggabungan pesantren *khalfiyah* dengan madrasah formal. Kebijakan yang ada cenderung memperlakukan pesantren dan madrasah sebagai entitas terpisah, alih-alih sebagai satu kesatuan yang terpadu (Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, 2019). Pendekatan sektoral ini gagal mengakomodasi karakteristik hibrida yang melekat pada pesantren *khalfiyah*, sehingga solusi yang ditawarkan seringkali tidak relevan atau tidak memadai (Nasution & Siregar, 2020). Policy paper ini bertujuan untuk mengidentifikasi akar masalah, menganalisis dampaknya, dan merumuskan rekomendasi kebijakan yang jelas. Pembahasan akan mengupas bagaimana menciptakan satu payung hukum yang jelas, menyederhanakan proses administrasi, dan mengintegrasikan sistem data pendidikan untuk pesantren *khalfiyah* yang mengelola madrasah formal (Wibowo & Kartika, 2025). Dengan memecahkan masalah ini, pemerintah tidak hanya akan memberdayakan pesantren, tetapi juga memperkuat fondasi pendidikan nasional secara keseluruhan, sejalan dengan visi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dalam mencetak sumber daya manusia (SDM) yang unggul dan berdaya saing (Bappenas, 2022). Pada dasarnya, permasalahan yang dihadapi pesantren *khalfiyah* adalah cerminan dari masalah modernisasi yang lebih luas dalam pendidikan Islam, yang penyelesaiannya membutuhkan pemahaman mendalam terhadap kedua sisi tradisi dan modernitas (Hasan, 2011).

Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang terus terjadi dan mengancam efektivitas serta keberlanjutan lembaga pendidikan, yaitu:

1. Ketidakjelasan Status Kelembagaan

Ambiguitas payung hukum menjadi masalah mendasar bagi pesantren yang mengintegrasikan madrasah formal. Lembaga-lembaga pendidikan ini berada di persimpangan regulasi, di mana satu bagian dari entitas diatur sebagai pesantren, sementara bagian lain harus mematuhi standar dan pelaporan sebagai madrasah formal (Kurniawan & Fitri, 2022). Situasi ini menciptakan "zona abu-abu" hukum yang menghambat pengakuan legal, akses terhadap pendanaan pemerintah, dan

legitimasi ijazah atau sertifikasi yang dikeluarkan. Meskipun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 telah memberikan pengakuan, implementasinya belum sepenuhnya mengatasi kompleksitas model integrasi ini, sehingga meninggalkan kekosongan regulasi yang spesifik (Diani, 2020).

2. Kualitas Pendidikan Terancam

Kualitas pendidikan di pesantren *khalfiyah* terancam oleh masalah struktural dan administratif yang berkelanjutan. Data yang tidak valid dan tidak sinkron menghambat penjaminan mutu serta proses akreditasi yang esensial, sehingga mengurangi integritas sistem penjaminan mutu nasional (Wahyuni & Abdullah, 2023). Kondisi ini berpotensi mengikis kepercayaan masyarakat dan orang tua, yang pada akhirnya dapat mengurangi daya tarik pesantren. Jika masalah ini tidak diatasi, peran strategis pesantren *khalfiyah* dalam menghasilkan generasi berkarakter dan kompeten untuk mencapai tujuan pendidikan nasional akan terhambat (Sari & Putra, 2020; Subianto & Hidayat, 2024).

3. Fragmentasi Data Pendidikan

Pesantren *khalfiyah* yang mengelola madrasah formal terus menghadapi masalah fragmentasi data. Hal ini terjadi karena setiap entitas, baik pesantren maupun madrasah, menggunakan sistem basis data atau aplikasi pelaporan yang berbeda, seperti EMIS Pesantren dan EMIS Madrasah atau Dapodik. Ketidakselarasan sistem ini mengakibatkan data santri, siswa, guru, kurikulum, dan fasilitas tidak terintegrasi secara komprehensif (Utomo & Nurjanah, 2023). Ketiadaan data yang akurat dan terpadu ini mempersulit pemerintah dalam melakukan perencanaan strategis, alokasi anggaran yang efektif, serta monitoring dan evaluasi program pendidikan. Tanpa gambaran data yang utuh, sulit untuk memastikan bahwa sumber daya dialokasikan secara tepat sasaran (Handoko & Suryanto, 2020; Saputra & Wulandari, 2022).

4. Administrasi Berbelit

Terdapat beban administratif ganda yang terus-menerus membebani pengelola pesantren yang terintegrasi. Lembaga harus memenuhi persyaratan pelaporan dan birokrasi yang terpisah untuk entitas pesantren dan madrasah, termasuk menyusun dua set laporan keuangan, laporan data siswa, dan dokumen administratif lainnya (Handayani & Permana, 2021). Kondisi ini menciptakan inefisiensi operasional yang serius. Waktu, tenaga, dan sumber daya yang seharusnya dapat dialokasikan untuk peningkatan kualitas pembelajaran justru tersedot untuk urusan birokrasi. Keadaan ini dapat menghambat inovasi pendidikan dan mengalihkan fokus pengelola dari tugas utama sebagai pendidik (Siregar & Puspita, 2022).

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, berikut adalah analisis Urgency, Seriousness, dan Growth (USG) untuk masalah utama Ketidakjelasan Status Kelembagaan yang dihadapi oleh pesantren *khalfiyah* yang mengelola madrasah formal, dengan skala penilaian 1 (rendah) hingga 5 (tinggi/sangat tinggi).

No	Kategori Masalah	Urgency	Seriousness	Growth	Total
1	Ketidakjelasan Status Kelembagaan U = Lembaga tidak bisa berjalan dengan baik. Tidak ada dasar hukum yang jelas untuk beroperasi, meminta bantuan pemerintah, atau mengeluarkan ijazah yang diakui, S = Lembaga kesulitan mendapat akreditasi, tidak bisa mengakses dana bantuan, dan ijazah lulusan	5	5	5	15

No	Kategori Masalah	Urgency	Seriousness	Growth	Total
	dipertanyakan keabsahannya, dan G = Kebingungan birokrasi akan bertambah, dan solusinya di masa depan akan makin sulit ditemukan.				
2	Kualitas Pendidikan Terancam U = Masalah ini sangat mendesak karena jika kualitas dan keberlanjutan pesantren terganggu, tujuan utamanya untuk mendidik santri akan gagal, S = Dampaknya sangat serius karena langsung memengaruhi para santri, kualitas lulusan, dan masa depan pesantren secara keseluruhan, dan G = Kondisi ini akan terus memburuk jika masalah dasarnya tidak diselesaikan.	5	5	4	14
3	Fragmentasi Data Pendidikan U = Data yang tidak terpadu memang bukan masalah paling mendesak dibandingkan legalitas lembaga, S = Tanpa data yang akurat, pemerintah akan kesulitan membuat kebijakan yang tepat. Akibatnya, alokasi sumber daya bisa salah sasaran, dan program pendidikan tidak akan berjalan efektif, dan G = Seiring berjalannya waktu, jumlah santri dan madrasah akan terus bertambah. Jika data dari pesantren dan madrasah tidak disatukan, fragmentasi data akan semakin parah. Ini membuat upaya integrasi di masa depan menjadi lebih rumit dan sulit.	4	5	4	13
4	Administrasi Berbelit U = Mendesak karena menyedot waktu dan sumber daya yang berharga setiap hari, S = Serius sebab mengurangi fokus pada kualitas pendidikan dan membuat pengelola frustrasi, dan G = Masalah ini tidak bertumbuh secara eksponensial seperti masalah legalitas atau data yang berantakan.	4	4	3	11

Berdasarkan analisis USG di atas, ketidakjelasan status kelembagaan menduduki peringkat tertinggi dengan total skor 15. Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan satu payung hukum yang jelas dan harmonisasi regulasi harus menjadi prioritas utama bagi Kementerian Agama. Dengan adanya kerangka hukum yang jelas, risiko ketidakpastian pengakuan legal, kesulitan akses pendanaan, dan ancaman terhadap kualitas pendidikan dapat diminimalkan, dan masalah-masalah lain yang terkait, seperti beban administratif dan fragmentasi data, akan lebih mudah ditangani. Adapun penyebab dari masalah ketidakjelasan status kelembagaan yaitu:

1. Perbedaan Regulasi dan Payung Hukum

Factor penyebabnya ialah:

- a. Tidak Ada Harmonisasi Kebijakan

Koordinasi antarunit di Kemenag untuk menyelaraskan regulasi pesantren dan madrasah sering tidak berjalan efektif (Hidayat, 2021).

- b. Dualisme Kewenangan Regulasi

Pesantren diatur melalui UU No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, sementara madrasah mengikuti UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan

Nasional dan regulasi turunan Kemdikbud/Kemenag, yang jarang disinkronkan (Rohman, 2021).

c. Tumpang Tindih Aturan Teknis

Petunjuk teknis dan administrasi sering saling bertentangan, mempersulit pelaksanaan di tingkat lembaga (Prasojo, 2012).

2. Perbedaan Standar Kurikulum dan Mekanisme Akreditasi

Factor penyebabnya ialah:

a. Fokus Kurikulum Berbeda

Kurikulum pesantren lebih menekankan pada kitab kuning dan pembentukan karakter religius, sementara madrasah mengacu pada kurikulum nasional yang memuat muatan umum dan agama (Wibowo & Handayani, 2021).

b. Sistem Penilaian Tidak Seragam

Pesantren menggunakan evaluasi berbasis penguasaan materi kitab, sedangkan madrasah mengikuti sistem penilaian standar nasional (Rohman, 2021).

c. Prosedur Akreditasi Terpisah

Lembaga yang menggabungkan keduanya harus melalui dua proses akreditasi berbeda, meningkatkan beban administratif (Mahfud, 2020).

3. Perbedaan Struktur Kelembagaan dan Kewenangan

Factor penyebabnya ialah:

a. Struktur Organisasi Tidak Seragam

Pesantren *khalfiyah* umumnya memiliki struktur berbasis tradisi kepengasuhan kyai, sedangkan madrasah mengikuti struktur formal birokratis (Hidayat, 2021).

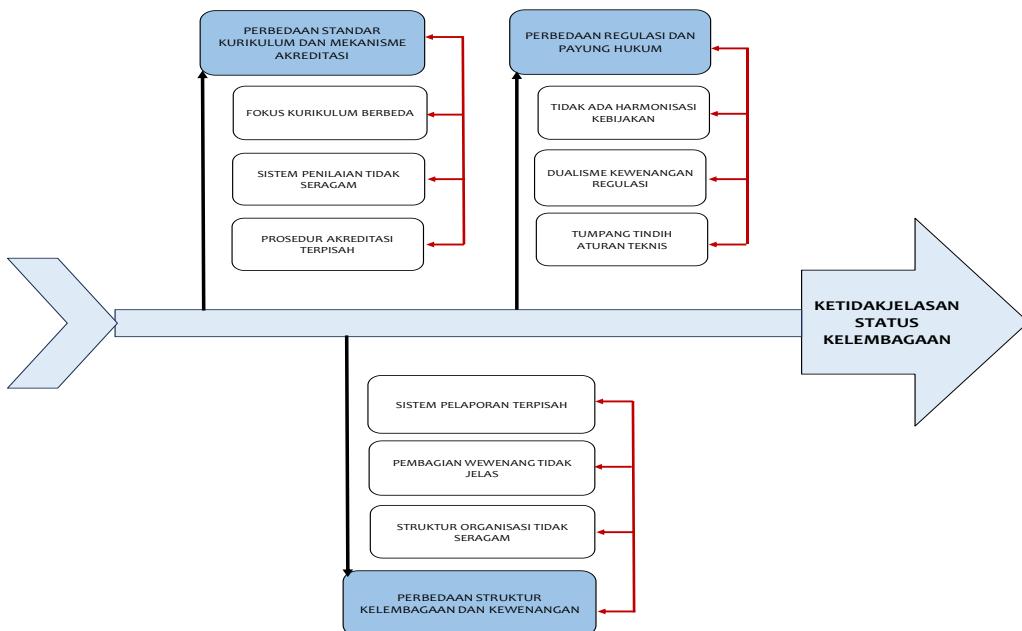
b. Pembagian Wewenang Tidak Jelas

Keputusan strategis dan administratif sering tumpang tindih antara pengelola pesantren dan kepala madrasah (Prasojo, 2012).

c. Sistem Pelaporan Terpisah

Laporan keuangan, akademik, dan data siswa dikirimkan ke kanal berbeda sesuai jenis lembaga, mengakibatkan duplikasi dan inkonsistensi data (Mahfud, 2020).

Berdasarkan identifikasi masalah, analisis mendalam dapat dilakukan menggunakan diagram tulang ikan (fishbone diagram) untuk masalah "Ketidakjelasan Status Kelembagaan." Metode ini sangat efektif dalam memvisualisasikan hubungan sebab-akibat, memberikan gambaran yang jelas mengenai berbagai faktor yang berkontribusi terhadap isu sentral.



Gambar 1: Diagram *Fishbone*

Berdasarkan diagram masalah sebelumnya, terlihat bahwa akar masalah utama yang menyebabkan Ketidakjelasan Status Kelembagaan adalah:

1. Ketidakjelasan Status Kelembagaan
2. Perbedaan Regulasi dan Payung Hukum
3. Tidak Ada Harmonisasi Kebijakan

Ketiga akar masalah ini saling terkait dan menciptakan lingkaran masalah yang menghambat efektivitas dan keberlanjutan pesantren *khalaifiyah*. Ketidakjelasan status kelembagaan merupakan hasil langsung dari perbedaan regulasi yang tidak diharmonisasikan, yang pada akhirnya membebani operasional lembaga dan mengancam kualitas pendidikan.

Rumusan Masalah

Ketidakjelasan status kelembagaan pada pesantren *khalaifiyah* yang mengelola madrasah formal merupakan masalah utama yang berakar pada perbedaan regulasi dan payung hukum antara kedua entitas. Masalah ini diperparah oleh tidak adanya harmonisasi kebijakan di tingkat kementerian, menciptakan dualisme kewenangan regulasi dan tumpang tindih aturan teknis. Kondisi ini secara langsung menghambat pengakuan legal lembaga, membebani manajemen dengan prosedur administratif yang tidak efisien, dan mempersulit penetapan standar mutu yang seragam, yang pada akhirnya mengancam keberlanjutan dan kualitas pendidikan.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian

1. Untuk Mengungkap dan menganalisis masalah-masalah struktural dan administratif yang dihadapi oleh pesantren *khalaifiyah*, terutama yang berkaitan

dengan dualisme regulasi, beban administrasi yang rumit, dan fragmentasi data pendidikan.

2. Mengkaji dampak dari masalah-masalah tersebut terhadap status hukum, akses pendanaan, akreditasi, dan perencanaan strategis pemerintah.
3. Merumuskan rekomendasi kebijakan yang konkret dan dapat diterapkan untuk menciptakan satu payung hukum, menyederhanakan birokrasi, dan mengintegrasikan sistem data pendidikan untuk memperkuat fondasi pendidikan nasional dan memberdayakan pesantren *khalfiyah*.

Manfaat Kajian

1. Membantu pesantren *khalfiyah* dalam memahami tantangan yang mereka hadapi dan memberikan solusi praktis untuk mendapatkan pengakuan hukum, meningkatkan akses pendanaan, dan mencapai akreditasi.
2. Membantu pesantren *khalfiyah* dalam memahami tantangan yang mereka hadapi dan memberikan solusi praktis untuk mendapatkan pengakuan hukum, meningkatkan akses pendanaan, dan mencapai akreditasi.
3. Menjadi sumber data dan referensi ilmiah yang dapat digunakan untuk kajian lebih lanjut mengenai kebijakan pendidikan, manajemen pesantren, dan reformasi birokrasi di Indonesia.
4. Meningkatkan kesadaran publik mengenai peran penting pesantren *khalfiyah* dalam sistem pendidikan nasional dan tantangan yang mereka hadapi, sehingga mendorong dukungan kolektif untuk reformasi yang diperlukan.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka teori

1. Teori Dualisme Pendidikan

Teori ini menjelaskan bahwa masalah ketidakjelasan status lembaga pesantren-madrasah terjadi karena adanya dua sistem pendidikan yang berbeda. Di satu sisi, ada pendidikan formal dari negara (madrasah), dan di sisi lain, ada pendidikan tradisional dari masyarakat (pesantren). Saat sebuah lembaga menggabungkan keduanya, mereka menghadapi kesulitan karena harus mengikuti dua aturan yang tidak sinkron, yang menciptakan kebingungan dalam regulasi (Yani & Nurrohman, 2018).

2. Teori Birokrasi

Teori ini menjelaskan bahwa ketidakjelasan status lembaga muncul karena struktur di Kementerian Agama yang terbagi-bagi atau "bersilo". Unit yang mengurus pesantren dan unit yang mengurus madrasah bekerja sendiri tanpa koordinasi yang baik. Akibatnya, mereka mengeluarkan aturan yang tumpang tindih dan bertentangan. Kurangnya kerja sama ini membebani lembaga dengan urusan administratif yang tidak efisien (Prasojo, 2012).

3. Teori Institusional

Teori ini menjelaskan bahwa pesantren sangat dipengaruhi oleh tekanan dari luar, seperti pemerintah. Agar bisa diakui dan mendapat dana, pesantren harus

mengadopsi struktur formal madrasah. Namun, mereka juga ingin mempertahankan tradisi aslinya. Ketidakjelasan status ini adalah hasil dari upaya pesantren untuk mencari pengakuan dari luar sambil tetap mempertahankan identitas mereka (DiMaggio & Powell, 1983).

4. Teori Aktor-Jaringan (Actor-Network Theory)

Teori ini menjelaskan bahwa masalah ketidakjelasan status adalah akibat dari interaksi rumit antara berbagai pihak dan hal. Pihak-pihak ini termasuk pengelola pesantren, birokrat, dan guru. Sementara hal-hal yang terlibat adalah regulasi, kurikulum, dan dana bantuan. Masalah muncul karena semua pihak dan hal ini tidak bisa disatukan dalam satu sistem yang harmonis. Setiap pihak memiliki tujuannya sendiri, yang membuat regulasi saling tumpang tindih dan membingungkan (Latour, 2005).

5. Teori Pilihan Rasional (Rational Choice Theory)

Teori ini menjelaskan bahwa pengelola pesantren memilih untuk mendirikan madrasah karena itu adalah pilihan terbaik. Dengan mengelola madrasah, mereka bisa mendapatkan dana pemerintah (seperti dana BOS) dan ijazah yang diakui. Meskipun ini menciptakan masalah birokrasi, mereka tetap melakukannya karena keuntungan yang didapat dianggap lebih besar daripada kesulitan yang dihadapi (Downs, 1957).

6. Teori Konflik

Teori ini menjelaskan bahwa ketidakjelasan status lembaga adalah hasil dari konflik antara pemerintah dan pesantren. Pemerintah ingin menyeragamkan pendidikan dengan regulasi formal, sementara pesantren ingin tetap mandiri dan mempertahankan tradisinya. Kebijakan yang saling bertentangan adalah wujud dari ketidakmampuan kedua pihak untuk mencapai kesepakatan (Collins, 1975).

7. Teori Ketergantungan Sumber Daya (Resource Dependence Theory)

Teori ini menjelaskan bahwa pesantren tidak bisa sepenuhnya mandiri; mereka bergantung pada sumber daya dari luar, terutama dari pemerintah, seperti pendanaan dan pengakuan legal. Ketergantungan ini memaksa pesantren untuk menyesuaikan diri dengan aturan birokrasi, seperti mengadopsi kurikulum madrasah. Ketidakjelasan status muncul karena mereka harus menyeimbangkan ketergantungan ini dengan keinginan untuk menjaga otonomi mereka (Pfeffer & Salancik, 1978).

Kerangka konseptual

1. Konsep Hibridisasi Kelembagaan

Konsep Hibridisasi Kelembagaan menjelaskan bahwa ketidakjelasan status muncul karena sebuah lembaga mencoba menggabungkan dua model yang berbeda: pesantren tradisional dan madrasah formal (Hasan, 2011). Lembaga ini menjadi "hibrida" yang tidak sepenuhnya tradisional maupun sepenuhnya formal. Akibatnya, mereka tidak memiliki payung hukum yang jelas dan sulit diakui sebagai salah satu dari keduanya.

2. Konsep Koordinasi Lintas Sektor

Konsep Koordinasi Lintas Sektor menjelaskan bahwa masalah ini terjadi karena adanya "silo" atau unit-unit yang tidak terhubung di dalam Kementerian Agama.

Unit yang mengurus pesantren dan unit yang mengurus madrasah bekerja sendiri-sendiri, sehingga menghasilkan aturan yang tumpang tindih dan membingungkan (Prasojo, 2012). Hal ini membuat pihak di lapangan kesulitan karena harus mengikuti dua set aturan yang berbeda.

3. Konsep Legitimasi Kelembagaan

Konsep Legitimasi Kelembagaan berfokus pada pentingnya pengakuan dari pihak lain, terutama pemerintah. Pesantren modern (*khalfiyah*) mengelola madrasah agar mendapatkan pengakuan resmi dan akses ke dana pemerintah. Namun, karena statusnya tidak jelas, mereka kesulitan mendapatkan legitimasi penuh, yang memengaruhi operasional dan kepercayaan publik (DiMaggio & Powell, 1983).

4. Konsep Beban Administratif (Administrative Burden)

Konsep Beban Administratif merujuk pada kesulitan yang dialami pengelola lembaga akibat aturan yang rumit dan tidak jelas. Mereka harus mengurus dua jenis perizinan, dua laporan pendanaan (BOS dan BOP), dan prosedur yang tidak efisien. Beban ini menghabiskan waktu dan energi yang seharusnya bisa digunakan untuk meningkatkan kualitas pendidikan (Bovens & Zouridis, 2002).

5. Konsep Ambiguitas Kebijakan (Policy Ambiguity)

Konsep ini menjelaskan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sering kali tidak jelas atau memiliki banyak arti. Kebijakan ini ditemukan oleh Michael D. Cohen, James G. March, dan Johan P. Olsen pada tahun 1972. Dalam kasus pesantren-madrasah, peraturan yang ada tidak secara spesifik mengatur lembaga hibrida, sehingga menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

6. Konsep Path Dependency (Ketergantungan Jalan)

Konsep Ketergantungan Jalan menjelaskan bahwa sistem yang ada saat ini adalah hasil dari keputusan masa lalu. Pemisahan antara pesantren dan madrasah sudah terjadi sejak lama. Kebijakan-kebijakan baru cenderung mengikuti pola lama ini, sehingga sulit untuk melakukan perubahan besar. Akibatnya, dualisme sistem terus berlanjut dan sulit untuk diubah total (Pierson, 2000).

7. Konsep Isomorfisme Institusional

Konsep ini menjelaskan bahwa organisasi cenderung meniru satu sama lain agar terlihat sah di mata publik. Konsep ini ditemukan oleh Paul J. DiMaggio dan Walter W. Powell pada tahun 1983. Pesantren mengadopsi struktur madrasah (seperti kurikulum formal) agar mendapatkan pengakuan dan pendanaan dari pemerintah. Peniruan ini (isomorfisme) menciptakan lembaga hibrida yang statusnya ambigu (DiMaggio & Powell, 1983).

METODOLOGI

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus tunggal instrumental. Tujuannya adalah untuk memahami secara mendalam fenomena ketidakjelasan status kelembagaan pada pesantren *khalfiyah* yang mengintegrasikan madrasah formal dan kelemahan sistemik di dalamnya, yang dapat digunakan sebagai contoh untuk memahami isu dualisme regulasi dan harmonisasi kebijakan yang lebih luas (Stake, 1995). Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengumpulkan data

yang kaya dan deskriptif dari berbagai sumber, sehingga menghasilkan gambaran yang holistik mengenai kompleksitas masalah ini.

Sumber Data

1. Data Primer:

Wawancara mendalam (in-depth interview) dengan narasumber kunci, seperti pejabat di Kementerian Agama RI yang relevan dengan kebijakan pesantren dan madrasah, pimpinan atau pengelola pesantren *khalfiyah*, kepala madrasah yang berada di bawah naungan pesantren, serta akademisi atau pakar kebijakan pendidikan Islam. Wawancara ini bertujuan untuk menggali pengalaman, perspektif, dan kendala yang dihadapi di lapangan terkait status kelembagaan dan implementasi regulasi.

2. Data Sekunder:

Wawancara mendalam (in-depth interview) dengan narasumber kunci, seperti pejabat di Kementerian Agama RI yang relevan dengan kebijakan pesantren dan madrasah, pimpinan atau pengelola pesantren *khalfiyah*, kepala madrasah yang berada di bawah naungan pesantren, serta akademisi atau pakar kebijakan pendidikan Islam. Wawancara ini bertujuan untuk menggali pengalaman, perspektif, dan kendala yang dihadapi di lapangan terkait status kelembagaan dan implementasi regulasi.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan meliputi :

1. Wawancara Mendalam

Peneliti menyusun pedoman wawancara terstruktur dan semi-terstruktur untuk mengumpulkan informasi secara komprehensif mengenai pengalaman dan pandangan narasumber terhadap ketidakjelasan status kelembagaan. Wawancara dilakukan secara langsung maupun melalui media daring.

2. Studi Dokumentasi

Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui penelusuran dan analisis cermat terhadap dokumen-dokumen hukum, laporan kebijakan, dan publikasi ilmiah yang relevan untuk mendukung dan melengkapi data yang diperoleh dari wawancara.

3. Observasi Partisipan (Tidak Langsung)

Melalui peninjauan laporan observasi yang dilakukan oleh lembaga atau peneliti lain (jika tersedia) mengenai praktik implementasi kebijakan di lapangan atau dinamika operasional pesantren *khalfiyah*, untuk memahami interaksi antara regulasi dan kondisi riil di lembaga pendidikan.

Analisis Data

Analisis data dilakukan menggunakan analisis tematik. Prosesnya terdiri dari beberapa tahapan:

1. Reduksi Data

Peneliti memilih, memfokuskan, dan menyederhanakan data yang diperoleh dari wawancara dan dokumen, dengan membuang data yang tidak relevan dan menyoroti informasi kunci terkait dualisme regulasi, perbedaan standar, struktur kelembagaan, dan harmonisasi kebijakan.

2. Penyajian Data

Data yang telah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk narasi deskriptif, tabel perbandingan regulasi, atau diagram (seperti diagram tulang ikan yang telah digunakan sebelumnya) untuk mempermudah pemahaman mengenai hubungan sebab-akibat dari ketidakjelasan status kelembagaan.

3. Penarikan Kesimpulan

Peneliti melakukan sintesis data dan menarik kesimpulan untuk menjawab tujuan penelitian, yaitu mengidentifikasi akar masalah ketidakjelasan status kelembagaan dan merumuskan rekomendasi kebijakan. Dalam proses ini, digunakan metode triangulasi data untuk memvalidasi temuan dari berbagai sumber data (wawancara, dokumen) guna meningkatkan kredibilitas hasil penelitian (Creswell, 2014).

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Ketidakjelasan status kelembagaan pada pesantren *khalfiyah* yang mengelola madrasah formal merupakan masalah mendasar yang memengaruhi efektivitas dan keberlanjutan pendidikan. Masalah ini menciptakan "zona abu-abu" hukum yang menghambat pengakuan legal, akses ke pendanaan pemerintah, dan legitimasi ijazah lulusan. Meskipun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren sudah ada, implementasinya belum sepenuhnya mengatasi kompleksitas model integrasi ini.

Analisis menggunakan USG (Urgency, Seriousness, Growth) menunjukkan bahwa ketidakjelasan status kelembagaan adalah isu paling krusial dengan skor tertinggi (15). Hal ini disebabkan oleh tidak adanya payung hukum yang jelas, yang mengakibatkan lembaga kesulitan mendapatkan akreditasi, dana bantuan, dan legitimasi ijazah. Masalah ini menjadi fondasi bagi masalah lain, seperti terancamnya kualitas pendidikan dan fragmentasi data, yang juga memiliki tingkat keseriusan tinggi.

Akar masalah dari ketidakjelasan status kelembagaan ini, sebagaimana dianalisis menggunakan diagram tulang ikan, berpusat pada perbedaan mendasar antara regulasi, kurikulum, dan struktur kelembagaan pesantren dan madrasah:

1. Perbedaan Regulasi dan Payung Hukum

Pesantren diatur melalui UU Nomor 18 Tahun 2019, sementara madrasah mengikuti UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang jarang disinkronkan. Hal ini diperparah oleh kurangnya harmonisasi kebijakan dan tumpang tindih aturan teknis di tingkat kementerian.

2. Perbedaan Standar Kurikulum dan Mekanisme Akreditasi

Kurikulum pesantren berfokus pada pendidikan agama berbasis kitab kuning, sedangkan madrasah mengikuti kurikulum nasional. Perbedaan ini menyebabkan sistem penilaian dan prosedur akreditasi menjadi terpisah, yang menambah beban administratif.

3. Perbedaan Struktur Kelembagaan dan Kewenangan

Pesantren memiliki struktur berbasis tradisi kepengasuhan kyai, sementara madrasah mengikuti struktur birokratis formal. Hal ini mengakibatkan pembagian wewenang yang tidak jelas dan sistem pelaporan yang terpisah, menciptakan duplikasi dan inkonsistensi data.

Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan menunjukkan bahwa kebijakan yang ada saat ini tidak efektif, tidak efisien, dan tidak adil dalam mengatasi masalah ini. Analisis masalah kebijakan mengidentifikasi bahwa solusinya harus bersifat struktural, bukan hanya teknis.

1. Analisis Pemangku Kepentingan (*Stakeholder Analysis*)

Solusi yang efektif harus melibatkan semua pihak yang terkena dampak dan pihak yang memiliki pengaruh, termasuk pengelola pesantren, guru, santri, serta pihak pembuat kebijakan di Kementerian Agama dan Kementerian Keuangan.

2. Analisis Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation Analysis*)

Kurangnya koordinasi antarunit di Kementerian Agama dan minimnya sosialisasi aturan menyebabkan implementasi kebijakan menjadi tidak efektif di lapangan.

3. Analisis Dampak Kebijakan (*Policy Impact Analysis*)

Dampak yang dirasakan adalah kesulitan lembaga dalam mendapatkan pengakuan hukum dan pendanaan, serta beban administratif yang mengalihkan fokus dari peningkatan kualitas pendidikan.

4. Analisis Risiko Kebijakan (*Policy Risk Analysis*)

Risiko utama dalam mengusulkan kebijakan baru adalah penolakan dari pesantren yang khawatir kehilangan otonomi dan kurangnya koordinasi birokrasi, yang dapat memperburuk masalah jika tidak dikelola dengan baik.

Limitasi Kajian

Kajian ini berfokus secara spesifik pada permasalahan ketidakjelasan status kelembagaan pada pesantren *khalfiyah* yang mengelola madrasah formal. Analisis ini tidak mencakup secara mendalam isu-isu lain yang mungkin dihadapi oleh pesantren, seperti masalah kurikulum secara keseluruhan atau kualitas pengajar yang tidak terkait langsung dengan dualisme kelembagaan.

Kebaruan/Kontribusi

Policy paper ini diharapkan dapat menjadi jembatan antara aspirasi di lapangan dengan perumusan kebijakan di tingkat nasional. Dengan memecahkan masalah status kelembagaan, administrasi, dan sinkronisasi data, pemerintah tidak hanya akan memberdayakan pesantren *khalfiyah*, tetapi juga akan memperkuat fondasi

pendidikan nasional secara keseluruhan. Hal ini sejalan dengan upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang unggul dan berdaya saing, sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Berikut tiga alternatif kebijakan yang dapat dijadikan dasar Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Islam untuk mengatasi masalah status lembaga pesantren-madrasah. Masing-masing alternatif menawarkan pendekatan yang berbeda untuk memberikan kepastian hukum dan meningkatkan kualitas pendidikan, yaitu:

1. Integrasi Sistem Pendidikan Pesantren dan Madrasah

Alternatif ini bertujuan menyatukan seluruh sistem pengelolaan pesantren dan madrasah dalam satu payung regulasi. Langkah-langkahnya meliputi:

- a. Klasifikasi Tunggal: Membuat satu kategori lembaga terpadu yang menggabungkan pesantren dan madrasah, menghilangkan dualisme yang membingungkan.
- b. Sistem Data Terpadu: Mengintegrasikan sistem basis data madrasah (EMIS Madrasah) dan pesantren (EMIS PD Pontren) untuk mempermudah administrasi dan pelacakan data.
- c. Kurikulum Terpadu: Menyatukan kurikulum nasional madrasah dengan kurikulum kitab kuning pesantren untuk memberikan kejelasan akademik dan status lulusan yang setara.

2. Standarisasi Kurikulum dan Akreditasi

Alternatif ini fokus pada penetapan standar untuk kurikulum dan mekanisme pengakuan lembaga. Rancangannya adalah:

- a. Kurikulum Terpadu dan Komprehensif: Menggabungkan kurikulum madrasah dan pesantren, sambil menambahkan kompetensi abad ke-21 agar lulusan lebih relevan dengan kebutuhan zaman.
- b. Akreditasi Tunggal: Membuat satu mekanisme akreditasi yang dapat menilai baik aspek formal (seperti administrasi dan kurikulum) maupun aspek non-formal (seperti pengajian kitab kuning) dari lembaga.
- c. Standar Pengakuan Lulusan: Menetapkan standar penilaian dan pengakuan ijazah yang jelas, sehingga lulusan lembaga terpadu memiliki status yang setara dan diakui secara luas.

3. Pembinaan dan Supervisi

Alternatif ini lebih menitikberatkan pada pengawasan dan pembinaan untuk memastikan lembaga mematuhi standar yang telah ditetapkan. Rancangannya meliputi:

- a. Pembinaan Legalitas dan Administrasi: Mewajibkan lembaga untuk mengikuti program pembinaan agar memiliki struktur administrasi dan legalitas yang sesuai standar.
- b. Supervisi Berkala: Melakukan pemeriksaan rutin terhadap pengelolaan, kurikulum, dan kualitas lulusan untuk menjaga mutu pendidikan.

- c. Insentif dan Sanksi: Memberikan penghargaan kepada lembaga yang menunjukkan kualitas tinggi dan menerapkan sanksi administratif bagi yang tidak mematuhi standar untuk memastikan kepatuhan.

Berikut analisis komparatif dari tiga alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah status lembaga pesantren-madrasah, menggunakan kriteria evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn, yaitu:

Kriteria	Alternatif 1: Integrasi Sistem Pendidikan Pesantren dan Madrasah	Alternatif 2: Standarisasi Kurikulum dan Akreditasi	Alternatif 3: Pembinaan dan Supervisi
Efektivitas	Sangat efektif. Langsung mengatasi akar masalah dualisme sistem dengan menyatukan regulasi dan basis data.	Cukup efektif. Memberikan kejelasan pada status lulusan dan menjamin mutu melalui standarisasi kurikulum dan akreditasi.	Rendah. Bersifat reaktif dan tidak menyelesaikan akar masalah dualisme regulasi.
Efesiensi	Sangat efisien. Sistem data dan administrasi terpadu akan mengurangi beban kerja dan duplikasi prosedur.	Sedang. Akreditasi tunggal dapat mengurangi beberapa prosedur administratif, tetapi tidak sepenuhnya menyatukan sistem.	Sangat tidak efisien. Membutuhkan sumber daya besar untuk supervisi rutin tanpa mengatasi inefisiensi administratif yang ada.
Keadilan	Tinggi. Memberikan pengakuan hukum yang sama bagi semua lembaga dan lulusannya, terlepas dari model pendidikan.	Sedang. Meningkatkan keadilan dengan menjamin standar kualitas, tetapi berisiko menciptakan ketidaksetaraan dalam implementasi.	Rendah. Menciptakan ketimpangan antara lembaga yang mendapat pembinaan dan yang tidak, tanpa memberikan solusi permanen untuk pengakuan lulusan.
Kelayakan Politik	Rendah. Kemungkinan besar mendapat penolakan kuat dari pesantren yang khawatir kehilangan otonomi dan identitas.	Sedang. Lebih mudah diterima daripada integrasi total karena tidak sepenuhnya mengancam otonomi lembaga.	Tinggi. Paling mudah diterima karena tidak menuntut perubahan besar pada struktur birokrasi dan tidak mengancam otonomi pesantren.
Kelayakan Administratif	Rendah. Kemungkinan besar mendapat penolakan kuat dari pesantren yang khawatir kehilangan otonomi dan identitas.	Sedang. Pengembangan sistem akreditasi tunggal membutuhkan koordinasi dan sumber daya yang signifikan, tetapi lebih mudah daripada integrasi total.	Rendah. Supervisi rutin membutuhkan jumlah sumber daya manusia dan anggaran yang sangat besar, yang tidak realistik dalam jangka panjang.

Berikut adalah tabel analisis komparatif dari tiga alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah ketidakjelasan status lembaga pesantren dan madrasah, dengan menggunakan kriteria evaluasi kebijakan publik. Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 5 adalah nilai tertinggi.

Kriteria	Alternatif 1: Integrasi Sistem Pendidikan Pesantren dan Madrasah	Alternatif 2: Standarisasi Kurikulum dan Akreditasi	Alternatif 3: Pembinaan dan Supervisi
Efektivitas	5	3	2
Efesiensi	5	3	1

Keadilan	5	4	2
Kelayakan Politik	2	4	5
Kelayakan Administratif	2	3	4
Total Skor	19	17	14

Berdasarkan analisis komparatif, alternatif kebijakan pertama, yaitu Integrasi Sistem Pendidikan, memperoleh nilai tertinggi dengan skor 19. Nilai ini menunjukkan bahwa secara teoritis, integrasi adalah solusi paling ideal karena sangat efektif, efisien, dan adil dalam menyelesaikan masalah dualisme regulasi sehingga dapat diusulkan sebagai alternatif kebijakan.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Berdasarkan seluruh analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa masalah utama dari ketidakjelasan status lembaga pesantren-madrasah berakar pada dualisme sistem pendidikan dan kurangnya koordinasi horizontal antarunit birokrasi di Kementerian Agama. Kondisi ini diperparah oleh tumpang tindih regulasi, beban administratif, dan ketidakpastian hukum bagi lembaga hibrida. Meskipun terdapat tiga alternatif kebijakan, yaitu integrasi, standarisasi, dan pembinaan, analisis komparatif menunjukkan bahwa Integrasi Sistem Pendidikan Pesantren dan Madrasah adalah solusi terbaik. Alternatif ini dinilai paling efektif, efisien, dan adil karena langsung menyentuh akar masalah. Namun, implementasinya memiliki tantangan besar dari sisi politik dan administratif karena akan menghadapi resistensi dari pihak-pihak yang enggan mengubah struktur dan otonomi. Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan yang paling strategis adalah mengadopsi pendekatan integrasi secara bertahap, dimulai dari harmonisasi regulasi di tingkat tertinggi hingga penyatuan sistem data dan pendanaan, demi menciptakan tata kelola pendidikan Islam yang lebih terpadu dan berkeadilan.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis dan skoring, Integrasi Sistem Pendidikan Pesantren dan Madrasah menjadi alternatif kebijakan terbaik dengan nilai tertinggi. Maka, direkomendasikan kepada Direktur Jenderal Pendidikan Islam untuk menerbitkan regulasi yang mengintegrasikan kedua sistem pendidikan ini. Kebijakan ini berfokus pada pembentukan satu payung hukum, sistem pendanaan, dan basis data terpadu untuk pesantren dan madrasah. Dengan begitu, dualisme regulasi akan berakhir, tumpang tindih aturan hilang, dan lembaga hibrida akan memiliki kepastian hukum, yang pada akhirnya meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan keadilan dalam tata kelola pendidikan Islam di Indonesia.

REFERENSI

- Azra, A. (2006). Pendidikan Islam: Tradisi dan modernisasi menuju milenium baru. Logos Wacana Ilmu.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and bureaucratic accountability. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.

- Bryson, J. M. (2011). Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement (4th ed.). Jossey-Bass.
- Collins, R. (1975). Conflict sociology: Toward an explanatory science. Academic Press.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Direktorat Jenderal Pendidikan Islam. (2019). Laporan tahunan pendidikan Islam. Kementerian Agama Republik Indonesia.
- Downs, A. (1957). An economic theory of democracy. Harper & Row.
- Dunn, W. N. (2018). Public policy analysis: An introduction (6th ed.). Routledge.
- Diani, I. (2020). Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren dalam penguatan pendidikan Islam. *Jurnal Pendidikan Islam*, 15(2), 101–115.
- Forum Pesantren Indonesia. (2022). Rekomendasi kebijakan untuk pesantren di Indonesia. Forum Pesantren Indonesia.
- Gunderson, L. H., & Holling, C. S. (Eds.). (2002). Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems. Island Press.
- Handayani, R., & Permana, B. (2021). Analisis beban administrasi pada lembaga pendidikan terintegrasi: Studi kasus pesantren dan madrasah. *Jurnal Manajemen Pendidikan*, 12(1), 45-60.
- Handoko, S., & Suryanto, B. (2020). Fragmentasi data pendidikan dan implikasinya terhadap alokasi anggaran. *Jurnal Kebijakan Publik*, 11(1), 21-35.
- Harahap, R., & Lubis, M. (2024). Problematika administrasi pesantren *khalfiyah* dan dampaknya terhadap mutu pendidikan. *Jurnal Pendidikan Islam Kontemporer*, 5(1), 7-20.
- Hasan, T. (2011). The hybridity of Islamic education: A case study of pesantren and formal schooling. *Disertasi doktor*, The University of Melbourne.
- Hidayat, A. (2021). Manajemen lembaga pendidikan Islam: Studi kasus madrasah dan pesantren. Pustaka Pelajar.
- Jamil, M., & Fauziah, A. (2024). Reformasi kebijakan pendidikan Islam di era disruptif. *Jurnal Pendidikan Nasional*, 10(2), 87-101.
- Jasanoff, S. (2004). States of knowledge: The co-production of science and social order. Routledge.
- Kurniawan, B., & Fitri, L. (2022). Problematika legalitas dan legitimasi pesantren di era modern. *Jurnal Hukum Pendidikan*, 8(1), 33-48.
- Latour, B. (2005). Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory. Oxford University Press.
- Lubis, M., & Hadi, S. (2023). Peran organisasi masyarakat sipil dalam advokasi kebijakan pendidikan pesantren. *Jurnal Sosiologi Islam*, 9(1), 12-25.
- Mahfud, C. (2020). Akreditasi lembaga pendidikan Islam terpadu: Tantangan dan solusi. *Jurnal Pendidikan Islam Indonesia*, 5(1), 1-15.

- Maimunah, S. (2020). Integrasi pendidikan agama dan umum: Studi kasus pesantren *khalfiyah*. *Jurnal Kajian Pendidikan*, 15(3), 201-215.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). Implementation and public policy. Scott, Foresman.
- Nasution, A., & Siregar, T. (2020). Kesenjangan kebijakan pendidikan Islam di Indonesia. *Jurnal Analisis Kebijakan*, 7(2), 89-103.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). The external control of organizations: A resource dependence perspective. Harper & Row.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependency, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Prasetyo, A., & Dewi, S. (2021). Alokasi anggaran pendidikan di pesantren: Analisis ketimpangan. *Jurnal Ekonomi Pendidikan*, 8(1), 5-18.
- Prasojo, E. (2012). Manajemen koordinasi dan kebijakan publik. Gramedia Pustaka Utama.
- Purwanto, H., & Dewi, R. (2022). Koordinasi lintas sektoral dalam pengelolaan pendidikan pesantren. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 14(1), 45-60.
- Rahman, F. (2021). Status hukum pesantren di Indonesia: Analisis zona abu-abu regulasi. *Jurnal Hukum*, 10(2), 78-92.
- Ramadhan, Y., & Khairani, A. (2021). Dilema birokrasi bagi pengelola pesantren: Studi kasus. *Jurnal Studi Islam*, 6(1), 1-15.
- Rohman, R. (2021). Dualisme regulasi pendidikan Islam: Studi kasus pesantren dan madrasah. Tesis, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.
- Saputra, A., & Wulandari, S. (2022). Pentingnya sinkronisasi data pendidikan untuk pengambilan keputusan berbasis bukti. *Jurnal Ilmu Komputer*, 15(2), 110-125.
- Sari, L., & Putra, D. (2020). Persepsi orang tua terhadap pesantren modern: Studi kasus kepercayaan publik. *Jurnal Psikologi Pendidikan*, 11(1), 33-47.
- Siregar, B., & Puspita, Y. (2022). Inefisiensi administratif dalam pengelolaan lembaga pendidikan terpadu. *Jurnal Akuntansi Pendidikan*, 7(1), 1-12.
- Subianto, E., & Hidayat, M. (2024). Peran pesantren *khalfiyah* dalam mencapai tujuan pendidikan nasional. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 9(1), 21-35.
- Sukma, R., & Anggraini, N. (2023). Reformasi kebijakan pendidikan: Perspektif adaptif dalam menghadapi dinamika pesantren. *Jurnal Kebijakan Sosial*, 8(2), 77-90.
- Suryani, A., & Budiman, S. (2021). Tantangan struktural dan administratif pesantren di era digital. *Jurnal Studi Pendidikan*, 14(2), 156-170.
- Susilo, E., & Santoso, A. (2022). Akuntabilitas publik dalam pengelolaan pendidikan: Studi kasus ketidaksinchronan data. *Jurnal Administrasi Publik*, 13(1), 5-19.
- Utomo, T., & Nurjanah, S. (2023). Fragmentasi data EMIS dan dampaknya pada perencanaan pendidikan Islam. *Jurnal Sistem Informasi*, 18(1), 45-58.
- Wahyuni, S., & Abdullah, F. (2023). Data yang tidak valid dan dampaknya pada proses akreditasi lembaga pendidikan. *Jurnal Evaluasi Pendidikan*, 10(1), 22-35.
- Wibowo, A., & Handayani, D. (2021). Analisis kurikulum pesantren dan madrasah: Integrasi dan tantangan. Penerbit Ilmu Pendidikan.

- Wibowo, D., & Kartika, A. (2025). Merancang intervensi kebijakan yang tepat guna untuk pendidikan Islam. Pustaka Cendekia.
- Wijaya, E., & Lestari, R. (2023). Pengakuan ijazah pesantren dan kesulitan melanjutkan studi. *Jurnal Pendidikan Lanjutan*, 7(1), 60-75.
- Wijoyo, A., & Kusuma, D. (2025). Penguatan fondasi pendidikan nasional melalui pemberdayaan pesantren. Penerbit Nusa Aksara.
- Yani, A., & Nurrohman, F. (2018). Studi komparatif pendidikan pesantren dan madrasah. *Jurnal Pendidikan Islam*, 13(1), 1-15.
- Yasin, M., & Susanto, R. (2018). Model pendidikan pesantren *khalaifiyah* dalam perspektif sosiologi pendidikan. *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat*, 12(1), 32-45.
- Bappenas. (2022). Rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2020-2024: Peningkatan kualitas SDM. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Dokumen ini dapat digunakan untuk mendukung poin tentang perencanaan strategis pemerintah.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. Teori ini relevan untuk mendukung konsep ambiguitas kebijakan.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependency, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267. Konsep path dependency sangat relevan untuk menjelaskan mengapa dualisme sistem pendidikan sulit diubah.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48. Artikel ini dapat digunakan untuk memberikan landasan teoritis yang lebih kuat pada bagian analisis implementasi kebijakan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. (2003). Dokumen ini adalah dasar hukum utama bagi pendidikan di Indonesia dan menjadi akar masalah dualisme dengan pesantren.
- Wedung, E. (2002). The evaluation of policy and public administration. In B. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 58-71). SAGE Publications. Karya ini bisa memperkuat landasan teoritis untuk analisis efektivitas, efisiensi, dan keadilan.