



## ***Managerial Certification for Raudhatul Athfal Principals as an Intervention Strategy to Increase Credibility and Public Enrollment Rates***

### **Sertifikasi Manajerial Kepala Raudhatul Athfal sebagai Strategi Intervensi Meningkatkan Kredibilitas dan Angka Partisipasi Masyarakat**

#### **Permeiningsih**

Ministry of Religious Affairs, Semarang Regency Office

Author Correspondence Email: [permei.ungaran@gmail.com](mailto:permei.ungaran@gmail.com)

<b>Article History</b>	Received (February 5 <sup>th</sup> , 2026)	Revised (March 13 <sup>th</sup> , 2026)	Accepted (April 18 <sup>th</sup> , 2026)
------------------------	---	--	---

#### **News Article**

##### **Keyword:**

*Managerial Certification; Institutional Credibility; RA Governance; Quality Assurance;*

##### **Abstract**

*Raudhatul Athfal (RA) is currently facing an institutional credibility crisis that has resulted in a low national Gross Enrollment Rate (APK) of 7.91%. This study aims to analyze the urgency of strengthening the managerial competency of RA leaders through an evidence-based policy approach, by reviewing research findings, the Ministry of Religious Affairs' 2025–2029 Strategic Plan, and the 2020–2024 BPS. The analysis reveals a serious regulatory contradiction in PMA Number 24 of 2018, which removes the requirement for managerial certification for new madrasas, thus widening the regulatory loophole previously regulated in PMA Number 58 of 2017. This indecisiveness is exacerbated by the Decree of the Director General of Islamic Education Number 1176 of 2024, which only positions assessment as data mapping without judicial binding power. As a result, the mechanism for appointing RA heads by the foundation is trapped in administrative formalities and familial subjectivity. As a strategic recommendation, this study proposes a revision of PMA No. 58 of 2017 to transform managerial certification into a mandatory "operational license" with strict passing grade standards. This policy must be integrated with fiscal instruments in the form of BOP fund distribution and the legality of Operational Permits (IJOP). Through this data-driven regulatory correction, it is hoped that professional and accountable RA governance will be created to enhance the institution's bargaining power and boost participation in Islamic early childhood education in a sustainable manner.*

##### **Kata Kunci:**

*Sertifikasi Manajerial; Kredibilitas Institusi; Tata Kelola RA; Penjaminan mutu;*

##### **Abstrak**

*Raudhatul Athfal (RA) saat ini menghadapi krisis kredibilitas institusional yang berdampak pada rendahnya Angka Partisipasi Kasar (APK) nasional sebesar 7,91%. Kajian ini bertujuan menganalisis urgensi penguatan kompetensi manajerial pimpinan RA melalui pendekatan *evidence-based policy*, dengan mengkaji data temuan penelitian, Renstra Kemenag 2025–2029 dan BPS 2020–2024. Analisis menunjukkan adanya kontradiksi regulasi serius pada PMA Nomor 24 Tahun 2018 yang menghapus syarat sertifikat manajerial bagi madrasah*

baru, sehingga memperlebar celah (*regulatory loophole*) yang sebelumnya diatur dalam PMA Nomor 58 Tahun 2017. Ketidaktegasan ini diperparah oleh Kepdirjen Pendis Nomor 1176 Tahun 2024 yang hanya menempatkan asesmen sebagai pemetaan data (*mapping*) tanpa daya ikat yudisial. Akibatnya, mekanisme pengangkatan kepala RA oleh yayasan terjebak dalam formalitas administratif dan subjektivitas familial. Sebagai rekomendasi strategis, kajian ini mengusulkan revisi PMA Nomor 58 Tahun 2017 untuk mentransformasi sertifikasi manajerial menjadi "lisensi operasional" wajib dengan standar ambang batas (*passing grade*) yang ketat. Kebijakan ini harus diintegrasikan dengan instrumen fiskal berupa penyaluran dana BOP dan legalitas Izin Operasional (IJOP). Melalui koreksi regulasi berbasis data ini, diharapkan tercipta tata kelola RA yang profesional dan akuntabel guna meningkatkan nilai tawar lembaga serta mendongkrak partisipasi pendidikan anak usia dini Islam secara berkelanjutan.

**To cite this article:** Permeiningsih. (2026). "Sertifikasi Manajerial Kepala Raudhatul Athfal Sebagai Strategi Intervensi Meningkatkan Kredibilitas dan Angka Partisipasi Masyarakat". *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4 (3), January-June 2026, Page: 1971 – 1990.



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#) ©2026 by author/s

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang Masalah

Eksistensi Raudhatul Athfal (RA) sebagai institusi pendidikan anak usia dini berbasis agama memiliki peran krusial dalam membentuk fondasi karakter dan spiritualitas generasi mendatang. Namun, di tengah persaingan global yang menuntut kualitas tinggi, RA yang keseluruhannya berstatus swasta menghadapi tantangan serius terkait dengan rendahnya kredibilitas lembaga di mata publik. Fenomena ini tercermin dari adanya persepsi masyarakat yang memandang RA hanya sebagai lembaga pendidikan alternatif kelas dua dibandingkan dengan institusi Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) umum atau negeri yang dianggap lebih mapan.

Data Rencana Strategis Kementerian Agama 2025–2029 mengonfirmasi dampak rendahnya kredibilitas RA terhadap minat publik. Hal ini terlihat dari rendahnya kontribusi RA pada APK PAUD yang hanya mencapai 7,91%, sangat kontras dengan pencapaian TK sebesar 39,14%. Disparitas partisipasi yang signifikan ini mempertegas tantangan daya saing RA dibandingkan lembaga PAUD di bawah naungan Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah.

Sepanjang periode 2020–2024, pengelolaan RA secara umum menunjukkan tren positif pada aspek kelembagaan, ketenagaan (guru), maupun kesiswaan. Meskipun pertumbuhan jumlah lembaga dan guru memberikan kontribusi positif terhadap penguatan infrastruktur Raudhatul Athfal (RA), tren penurunan persentase siswa sejak tahun 2023 menjadi sinyal urgensi dilakukannya kajian kebijakan yang mendalam. Penurunan partisipasi ini mengindikasikan bahwa ekspansi kuantitas fisik tidak serta-merta diikuti oleh peningkatan minat masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan langkah krusial untuk memulihkan kepercayaan publik melalui pembenahan fundamental pada ekosistem pendidikan Islam anak usia dini agar tetap kompetitif dan relevan dengan ekspektasi masyarakat.

Secara substansial, kredibilitas lembaga pendidikan harus dibangun di atas pilar kualitas output dan profesionalisme pengelolaan. Namun, ketiadaan intervensi strategis

Kementerian Agama dalam pengawasan manajerial menyebabkan terjadinya stagnasi standarisasi pengelolaan kelembagaan secara nasional, yang pada akhirnya memperlemah posisi tawar RA di mata publik (Nugraha, et al., 2019).

Kesenjangan regulasi ini semakin nyata jika meninjau implementasi PMA No. 58 Tahun 2017 tentang Kepala Madrasah. Meskipun regulasi ini telah menetapkan standar kompetensi manajerial, kewirausahaan, dan supervisi yang harus dimiliki oleh seorang kepala madrasah, namun dalam praktiknya bagi jenjang RA, aturan ini belum bertransformasi menjadi instrumen seleksi yang ketat. Kondisi ini diperparah dengan hadirnya Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam (Kepdirjen) Nomor 1176 Tahun 2024 tentang Prosedur Operasional Standar Asesmen Kompetensi Guru, Kepala, dan Pengawas Madrasah. Kondisi ini diperparah dengan hadirnya PMA No. 24 Tahun 2018 sebagai perubahan atas regulasi sebelumnya, yang justru menghadirkan kontradiksi kebijakan yang signifikan. Perubahan tersebut secara eksplisit menghilangkan persyaratan sertifikat manajerial bagi pengangkatan kepala madrasah pada madrasah yang baru didirikan oleh masyarakat.

Ketidaktegasan dan pelemahan regulasi ini menciptakan ruang bagi praktik pengangkatan yang tidak berbasis kompetensi di tingkat Raudhatul Athfal (RA). Dalam praktiknya, yayasan sering kali hanya mengusulkan satu nama calon tunggal, yang mereduksi esensi 'uji substansi' oleh Kasi Pendidikan Madrasah dan Pengawas menjadi sekadar formalitas administratif. Tanpa adanya kewajiban sertifikasi manajerial dan ketiadaan kandidat pembanding, objektivitas penilaian menjadi bias, sehingga proses seleksi kehilangan daya sarungnya untuk menghasilkan pemimpin yang benar-benar kompeten dalam menghadapi tantangan institusional. Hal ini menjadi tambahan bukti bahwa sebagai regulator, Kementerian Agama cenderung terjebak pada formalitas administratif substansi manajemen internal lembaga. Di tengah masifnya pengembangan TK Negeri oleh Kemendikdasmen, Kemenag justru mengalami stagnasi tanpa upaya penerapan RA yang nyata. Anomali kebijakan ini dipertegas oleh implementasi PMA No. 14 Tahun 2014 yang seolah mengabaikan eksistensi RA, sehingga menghilangkan peran negara sebagai penyedia standar rujukan (*benchmarking*) mutu yang andal bagi masyarakat (Salman et al., 2022).

Masalah mendasar pada kredibilitas RA juga terletak pada resistensi budaya organisasi yang cenderung mempertahankan *status quo* dan bergantung pada sentralisme figur individu (Yusuf & Rahim, 2018). Keberhasilan organisasi sangat ditentukan oleh kemampuan pemimpin dalam menginspirasi perubahan dan melakukan inovasi (Nisya et al., 2025). Namun, tanpa mandat sertifikasi manajerial dari negara, Kepala RA sulit memiliki daya tawar profesional untuk merombak sistem internal yayasan yang sering kali bersifat kekeluargaan dan subjektif (Masyhuri, 2018).

Ketimpangan fiskal di Kementerian Agama turut memperburuk kondisi ini, di mana prioritas anggaran lebih terfokus pada jenjang madrasah (MI, MTs, MA). Kondisi ini menciptakan persepsi bahwa RA hanyalah unit pelengkap, bukan bagian integral dari sistem pendidikan nasional yang membutuhkan perhatian manajerial yang setara dan serius (Musfah, 2015). Kurangnya dukungan pendanaan dari Kemenag juga memaksa RA swasta bergantung sepenuhnya pada iuran wali murid untuk menutupi biaya operasional yang tinggi. Lemahnya aspek *value for money*, memicu ketidakpuasan publik dan memperlebar krisis kepercayaan terhadap legitimasi sosial lembaga (Perwita & Widuri, 2022).

Secara teoretis, sebuah organisasi memperoleh legitimasi jika mampu menyelaraskan diri dengan norma dan standar yang diakui secara luas. Kegagalan RA swasta dalam menunjukkan tata kelola profesional membuat publik beralih ke lembaga pendidikan

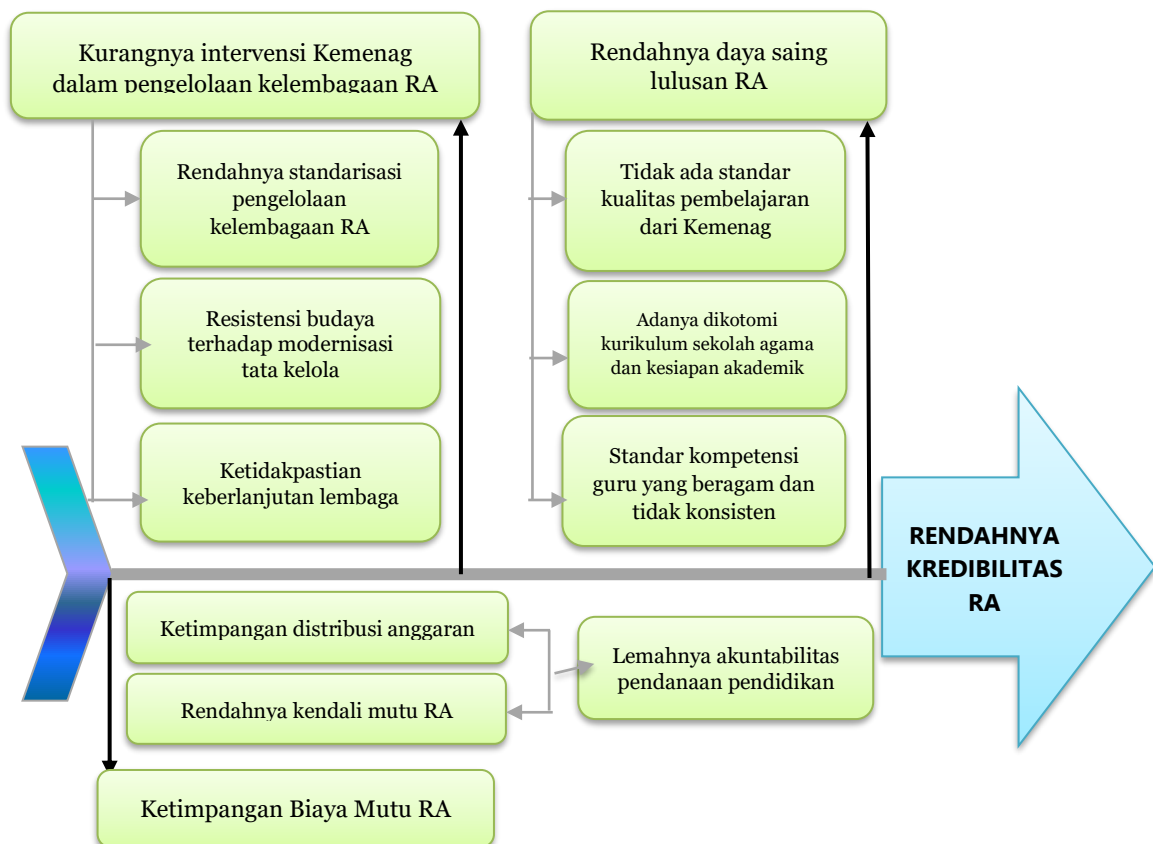
umum yang memiliki sistem penjaminan mutu lebih ketat. Tanpa bimbingan teknis yang berkelanjutan dari Kemenag, standar nasional pendidikan sering kali mengalami reduksi di tingkat dasar, menjadikan akreditasi hanya dianggap sebagai beban administratif semata. Oleh karena itu, diperlukan terobosan regulasi yang bersifat mandatori untuk menyentuh akar masalah kepemimpinan. Intervensi pemerintah, dalam hal ini Kemenag tidak lagi cukup melalui imbauan, melainkan harus melalui kebijakan yang memiliki daya tekan hukum. Penataan kembali peran Kepala RA melalui jalur profesionalisme menjadi kebutuhan mendesak untuk mengikis manajemen berbasis kekeluargaan menuju manajemen berbasis sistem yang akuntabel.

### Identifikasi Masalah

Krisis kredibilitas RA bersumber dari lemahnya intervensi manajerial pemerintah, dominasi manajemen yayasan yang subjektif, serta absennya standar kepemimpinan profesional, sehingga memicu rendahnya angka partisipasi masyarakat dibandingkan lembaga pendidikan anak usia dini lainnya. Adapun beberapa permasalahan yang menjadi penyebab rendahnya angka partisipasi masyarakat pada RA, yaitu:

1. Rendahnya kredibilitas RA (Salman et al., 2022)
2. Rendahnya persepsi masyarakat atas urgensi PAUD (Mulia & Kurniati, 2023), (Elfiadi, 2019)
3. Tingginya persaingan lembaga PAUD (Nurlina, et al., 2023)

Dari identifikasi di atas, penulis menganalisa akar masalahnya menggunakan diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*

Kemudian akar masalah di atas dianalisis menggunakan teori: USG, yaitu: *Urgency* (urgensi), *Seriousness* (kesungguhan), dan *Growth* (pertumbuhan).

**Tabel 1.** Analisis *Urgency, Seriousness, Growth*

Daftar Masalah	<i>Urgency</i>	<i>Seriousness</i>	<i>Growth</i>	Total Nilai
Rendahnya kredibilitas RA	5	5	5	15
Rendahnya persepsi orang tua tentang urgensi pendidikan anak usia dini	4	4	4	12
Tingginya persaingan antar lembaga pendidikan anak usia dini	4	3	4	11

Berdasarkan hasil analisis USG di atas, maka masalah kebijakan nomor 1 yaitu **rendahnya kredibilitas RA** menjadi prioritas utama yang harus segera diatasi. Ini memiliki total skor tertinggi 15, artinya masalah ini paling mendesak, paling serius dampaknya, dan akan memburuk paling cepat jika tidak ditangani.

### Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah yang difokuskan pada kajian ini yaitu rendahnya kredibilitas RA dikarenakan masih kurangnya intervensi Kemenag dalam pengelolaan kelembagaan RA sehingga menyebabkan rendahnya standarisasi pengelolaan kelembagaan RA.

### Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Untuk mengurai secara mendalam akar permasalahan, stagnasi manajerial dan rendahnya akuntabilitas publik pada RA.
2. Untuk merumuskan dan menyajikan pilihan kebijakan baru atau revisi kebijakan yang sudah ada, lengkap dengan argumentasi dan justifikasi yang kuat guna mentransformasi lembaga RA.
3. Untuk menyampaikan hasil analisis komprehensif dan rekomendasi strategis kepada Kementerian Agama, agar dapat mempertimbangkan perspektif berbasis bukti mengenai urgensi intervensi tata kelola lembaga PAUD Islam di Indonesia.
4. Untuk mengedukasi publik dan pemangku kepentingan mengenai urgensi peningkatan tata kelola RA dan memicu diskusi konstruktif terkait implikasi penjaminan mutu dalam memulihkan kredibilitas lembaga.
5. Untuk merancang peta jalan (*roadmap*) dan mekanisme integrasi kebijakan sinergi standar manajerial dengan instrumen pendanaan dan akreditasi, guna menjamin keberlanjutan mutu layanan pendidikan RA secara sistemik.

Manfaat Kajian:

1. Menyajikan analisis berbasis data, hasil penelitian lapangan, dan argumentasi logis untuk mengubah persepsi subjektif mengenai kualitas tata kelola RA.

2. Menyajikan basis informasi yang terpercaya bagi para pemangku kepentingan untuk memahami bahwa krisis kredibilitas RA merupakan persoalan struktural yang memerlukan intervensi kebijakan yang terukur.
3. Menyajikan berbagai alternatif kebijakan dengan analisis dampaknya, sehingga intervensi yang diambil mampu memberikan hasil yang presisi dalam meningkatkan angka partisipasi masyarakat dan kualitas layanan RA.
4. Mengurai kompleksitas regulasi menjadi narasi yang mudah dipahami oleh masyarakat, pengelola yayasan, dan praktisi pendidikan sehingga bersedia terlibat lebih aktif dalam diskursus pembenahan RA.

## KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

### Kerangka Teoritis

Rendahnya Angka Partisipasi Kasar (APK) pada RA dibandingkan TK menunjukkan adanya kegagalan institusional dalam memenuhi ekspektasi publik. Berdasarkan teori *institutionalism*, sebuah organisasi hanya akan memperoleh legitimasi sosial jika mampu menyesuaikan diri dengan aturan dan norma lingkungan (Muid dan Arfeinia, 2020). Fenomena rendahnya minat masyarakat mencerminkan bahwa RA belum dianggap memenuhi standar rujukan (*benchmarking*) yang diakui secara nasional. Oleh karena itu, kehadiran negara melalui elemen regulatif berupa aturan formal sangat krusial untuk menstabilkan kredibilitas organisasi dan memberikan "stempel" kualitas agar RA memiliki kesetaraan legitimasi dengan lembaga pendidikan lainnya (Salman et al., 2022).

Akar masalah rendahnya kredibilitas RA juga bersumber dari belum optimalnya fungsi pengawasan Kementerian Agama yang masih bersifat administratif. Teori *Good Governance* menekankan bahwa legitimasi institusi publik sangat bergantung pada kemampuan regulator dalam mengawal standar akuntabilitas dan transparansi (Masyhuri, 2018). Tanpa intervensi pemerintah yang kuat untuk menstandarisasi manajemen internal, unit pendidikan RA cenderung kehilangan arah strategis. Kondisi ini diperburuk oleh dominasi manajemen yayasan yang subjektif, sehingga gagal memenuhi ekspektasi transparansi yang diharapkan oleh masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama (Perwita & Widuri, 2022).

Pola manajemen tradisional yang menghambat inovasi perlu diputus dengan penerapan teori kepemimpinan transformasional. Pemimpin transformasional berperan sebagai agen perubahan yang mampu menginspirasi organisasi untuk melampaui kepentingan pribadi demi visi kualitas pendidikan (Nisya et al., 2025). Saat ini, ketiadaan standar kompetensi menyebabkan banyak pimpinan RA terjebak dalam status *quo* dan resisten terhadap perubahan (Sujarwo, 2023). Intervensi kebijakan berupa sertifikasi manajerial menjadi kunci untuk membekali kepala lembaga dengan kemampuan merombak sistem tata kelola yang subjektif menjadi manajemen berbasis kinerja yang profesional.

Ketidakpuasan publik terhadap RA sering kali dipicu oleh ketimpangan antara biaya yang dikeluarkan dengan kualitas layanan yang diterima. Melalui kacamata teori *Value for Money (VFM)*, efektivitas lembaga diukur dari keseimbangan antara *input* finansial dan *output* manajerial (Perwita & Widuri, 2022). Dalam konteks pendidikan, VFM sangat bergantung pada profesionalisme pengelolaan. Sertifikasi manajerial akan berfungsi sebagai instrumen penjamin mutu yang memastikan setiap kontribusi wali murid dikelola secara efisien oleh pemimpin kompeten, sehingga meningkatkan nilai manfaat dan kepuasan masyarakat terhadap lembaga.

Keberhasilan transformasi RA bergantung pada interaksi antara komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana dijelaskan dalam teori Implementasi Edward III (1980). Mengingat rendahnya kredibilitas berakar pada minimnya intervensi strategis (Salman et al., 2022), maka Kementerian Agama harus memperkuat struktur birokrasi dan standarisasi pengawasan agar dapat memulihkan legitimasi sosial, dan peningkatan partisipasi masyarakat secara nasional.

Kerangka teoretis ini menegaskan bahwa rendahnya APK pada RA merupakan manifestasi dari krisis legitimasi institusional akibat kegagalan lembaga dalam memenuhi ekspektasi publik dan standar tata kelola nasional. Melalui perspektif institusionalisme dan good governance, kehadiran negara melalui regulasi formal dan pengawasan yang ketat menjadi instrumen krusial untuk mengonversi pola manajemen yayasan yang subjektif-tradisional menjadi sistem yang akuntabel dan transparan. Transformasi ini memerlukan sentuhan kepemimpinan transformasional yang dibekali dengan sertifikasi manajerial guna memastikan prinsip value for money terpenuhi, di mana kualitas layanan sebanding dengan investasi masyarakat. Keberhasilan pemulihan kredibilitas ini pada akhirnya bergantung pada kekuatan struktur birokrasi dan disposisi kebijakan sesuai teori Edward III, yang secara kolektif akan menstabilkan posisi RA sebagai lembaga pendidikan formal yang tepercaya dan kompetitif.

### **Kerangka Konseptual**

Fenomena timpangnya APK antara RA (7,91%) dan TK (39,14%) mengindikasikan adanya distorsi persepsi akibat ketiadaan rujukan mutu yang seragam. Standarisasi melalui regulasi pemerintah merupakan mekanisme penjaminan mutu eksternal (*external quality assurance*) yang berfungsi melindungi konsumen dalam pasar pendidikan (Rohmah, et al., 2020). Standarisasi menjadi syarat mutlak untuk meminimalisir variabilitas kualitas antarlembaga. Tanpa adanya parameter baku yang ditetapkan negara, masyarakat kehilangan landasan objektif untuk mempercayai kompetensi RA. Oleh karena itu, standarisasi manajemen merupakan instrumen krusial untuk memulihkan citra pendidikan Islam anak usia dini di mata publik.

Berdasarkan konsep Akuntabilitas Publik, sebuah lembaga pendidikan wajib membuktikan transparansi proses manajerial dan kualitas lulusannya kepada masyarakat (Samsirin, 2015). Ketidakmampuan RA dalam memenuhi standar formal yang setara dengan institusi negeri menyebabkan krisis legitimasi, di mana tindakan organisasi dianggap tidak lagi sejalan dengan norma sosial yang menuntut profesionalisme. Untuk memulihkan legitimasi ini, RA harus melakukan adaptasi struktural melalui kebijakan mandatori yang diakui secara legal (Sujarwo, 2023). Tanpa parameter profesionalisme yang jelas, publik akan tetap skeptis terhadap efektivitas pengelolaan internal RA.

Rendahnya daya saing RA swasta menunjukkan terjadinya "kegagalan pasar" di mana lembaga tidak mampu meningkatkan standar layanannya secara mandiri. Intervensi pemerintah sangat diperlukan untuk mengoreksi ketidakefisienan ini melalui penetapan kualifikasi profesional yang ketat (Salman et al., 2022). Selama ini, intervensi Kementerian Agama cenderung hanya menyentuh aspek administratif-finansial, yang terbukti tidak cukup untuk memperbaiki kualitas secara substantif. Dibutuhkan intervensi regulatif yang lebih mendalam pada level kompetensi pimpinan guna memastikan sumber daya dikelola secara strategis dan RA tetap berada dalam radar penjaminan mutu pemerintah.

Banyaknya Kepala RA yang memiliki latar belakang pendidik namun lemah dalam kecakapan manajemen SDM dan keuangan menyebabkan rendahnya efektivitas

organisasi. Efektivitas organisasi, atau keyakinan kolektif dalam mencapai target mutu, sulit tumbuh dalam sistem yang subjektif dan bersifat kekeluargaan (Bandura, 1997). Pimpinan lembaga harus mampu mengelola operasional sekaligus mengembangkan visi mutu secara profesional (Nisya et al., 2025). Kepemimpinan yang tersertifikasi akan membangun sistem kerja yang transparan dan berbasis kinerja, yang tidak hanya meningkatkan produktivitas internal tetapi juga memberikan sinyal positif kepada wali murid bahwa lembaga dikelola oleh sistem yang andal.

Ketimpangan signifikan pada Angka Partisipasi Kasar (APK) antara RA dan TK mengindikasikan adanya krisis legitimasi dan distorsi persepsi publik akibat ketiadaan parameter mutu yang seragam. Berdasarkan konsep akuntabilitas publik dan penjaminan mutu eksternal, intervensi regulatif pemerintah melalui standarisasi manajerial menjadi instrumen krusial untuk mengoreksi "kegagalan pasar" dan melindungi konsumen pendidikan dari variabilitas kualitas antarlembaga. Transformasi ini menuntut pergeseran intervensi Kementerian Agama dari sekadar pengawasan administratif menuju penguatan kompetensi pimpinan guna memutus pola manajemen subjektif-kekeluargaan. Dengan mengimplementasikan kebijakan sertifikasi mandatori, RA dapat membangun sistem tata kelola yang transparan dan profesional, yang secara simultan memulihkan citra institusi, meningkatkan efektivitas organisasi, serta memberikan sinyal kredibilitas yang kuat kepada masyarakat.

## METODOLOGI

Kajian ini menggunakan metodologi analisis deskriptif-kualitatif dengan pendekatan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*). Pendekatan ini dipilih untuk memastikan bahwa rekomendasi yang dirumuskan tidak hanya bersifat teoretis, tetapi berpijak pada data empiris dan realitas lapangan yang objektif. Adapun tahapan metodologi yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Pengumpulan dan Analisis Data Sekunder Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi terhadap sumber-sumber otoritatif, meliputi:
  - a. Renstra Kementerian Agama 2025–2029, untuk memetakan arah kebijakan dan target makro pendidikan Islam.
  - b. Publikasi BPS 2020–2024, untuk menganalisis tren Angka Partisipasi Kasar (APK) dan membandingkan performa RA dengan institusi PAUD lainnya.
  - c. Studi literature dengan menelaah teori *Good Governance*, Kepemimpinan Transformasional, dan konsep Akuntabilitas Publik dari jurnal ilmiah bereputasi.
2. Metode Analisis Argumentasi Kebijakan Analisis dilakukan dengan menggunakan metode argumentasi kebijakan (*policy argumentation*). Melalui metode ini, setiap alternatif solusi diuji secara kritis berdasarkan kriteria:
  - a. Efektivitas: Sejauh mana kebijakan Sertifikasi Manajerial mampu menyelesaikan akar masalah kredibilitas.
  - b. Efisiensi: Penilaian terhadap optimalisasi sumber daya regulator dan lembaga dalam mengimplementasikan standar baru.
  - c. Kelayakan Operasional: Analisis terhadap potensi hambatan di tingkat yayasan (disposisi pelaksana) dan kesiapan struktur birokrasi Kemenag.
3. Pendekatan Kerangka Kerja *Problem-Driven Iterative Adaptation* (PDIA). Kajian ini mengidentifikasi masalah bukan sebagai kegagalan teknis semata, melainkan sebagai masalah adaptif yang melibatkan budaya organisasi. Analisis difokuskan

pada upaya memutus rantai manajemen subjektif melalui intervensi regulatif yang mampu mengubah perilaku kepemimpinan secara struktural.

- Perumusan Rekomendasi (Sintesis) Tahap akhir metodologi adalah melakukan sintesis antara temuan data (APK rendah) dengan kerangka teoretis (*Institusionalisme* dan *Good Governance*). Hasil sintesis ini digunakan untuk merumuskan pilihan kebijakan berupa penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) sebagai instrumen strategis yang memiliki legitimasi hukum kuat.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### Hasil dan Pembahasan

Sepanjang periode 2020–2024, pengelolaan RA secara umum menunjukkan tren positif pada aspek kelembagaan, ketenagaan (guru), maupun kesiswaan.

**Tabel 2.** Data Perkembangan RA Tahun 2020-2024

Tahun	Jumlah RA	Jumlah Guru RA	Jumlah Murid RA	% Peningkatan Murid RA Dibandingkan Tahun Sebelumnya
2020	30.113	122.155	1.279.948	-
2021	30.476	116.377	1.247.298	2.55%
2022	31.049	126.683	1.357.374	8.83%
2023	31.196	130.692	1.377.271	1.47%
2024	31.172	141.501	1.393.803	1.20%

Sumber: Publikasi BPS Tahun 2020-2024

Meskipun pertumbuhan jumlah lembaga dan guru memberikan kontribusi positif terhadap penguatan infrastruktur Raudhatul Athfal (RA), tren penurunan persentase siswa sejak tahun 2023 menjadi sinyal urgensi dilakukannya kajian kebijakan yang mendalam. Data Angka Partisipasi Kasar (APK) menunjukkan kesenjangan tajam di mana RA hanya mencapai 7,91% dibandingkan TK sebesar 39,14% (BPS, 2024).

**Tabel 3.** Data APK PAUD (Usia 3-6 tahun) Nasional Tahun 2024

Jumlah Penduduk dalam Rentang Usia	Kemenag		Kemendikdasmen		APK Nasional (%)
	Jumlah Siswa	APK %	Jumlah Siswa	APK	
17.618.391	1.393.803	7.91	6.895.192	39.14	47.05

Sumber: Renstra Kemenag Tahun 2025-2029

Analisis data sekunder menunjukkan kesenjangan yang sangat tajam pada Angka Partisipasi Kasar (APK) PAUD di bawah naungan Kementerian Agama. Data publikasi Badan Pusat Statistik (2024) mengonfirmasi bahwa APK RA hanya mencapai 7,91%, sementara TK umum melaju jauh di angka 39,14%. Angka ini mencerminkan kegagalan institusional dalam menarik minat publik secara luas. Rendahnya partisipasi ini bukan sekadar masalah aksesibilitas fisik, melainkan sinyal adanya ketidakpercayaan sistemik masyarakat terhadap mutu layanan yang ditawarkan oleh RA dibandingkan institusi kompetitornya (Salman et al., 2022).

Berdasarkan Teori Institusionalisme, RA saat ini sedang mengalami krisis legitimasi sosial. Muid dan Arfeinia (2020) menjelaskan bahwa organisasi akan memperoleh pengakuan publik jika mampu menyesuaikan diri dengan norma dan standar formal yang diakui negara. Ketiadaan RA Negeri di banyak daerah menyebabkan hilangnya "kompas mutu" atau *benchmarking* yang bisa dijadikan acuan oleh RA swasta. Akibatnya, setiap unit RA beroperasi dengan standar yang beragam dan sering kali di bawah ekspektasi minimal masyarakat perkotaan yang kritis (Salman et al., 2022).

Hasil kajian menemukan bahwa sebagian besar RA swasta dikelola dengan pendekatan kekeluargaan yang tertutup. Fenomena ini menyebabkan pengambilan keputusan strategis lebih banyak didasarkan pada subjektivitas pengurus yayasan daripada profesionalisme pendidikan. Perwita dan Widuri (2022) menegaskan bahwa model tata kelola seperti ini bertentangan dengan prinsip *Good Governance*, khususnya aspek transparansi. Akuntabilitas publik menjadi lemah karena tidak ada sistem kontrol yang kuat dari regulator terhadap manajemen internal yayasan.

Kementerian Agama sebagai regulator terlihat masih terjebak pada intervensi yang bersifat administratif-finansial. Masyhuri (2018) berpendapat bahwa legitimasi institusi publik sangat bergantung pada kemampuan regulator dalam menetapkan standar yang substantif. Selama ini, pengawasan lebih difokuskan pada laporan penggunaan bantuan dana daripada pengawasan mutu manajerial. Celah akuntabilitas (*accountability gap*) inilah yang menyebabkan RA swasta seolah beroperasi di luar radar penjaminan mutu pemerintah (Samsirin, 2015).

Masalah krusial lainnya terletak pada latar belakang pimpinan RA yang mayoritas adalah pendidik namun lemah dalam kecakapan manajerial. Nisya et al., (2025). menekankan bahwa pimpinan yang efektif harus mampu mengelola operasional sekaligus mengembangkan visi mutu. Tanpa sertifikasi manajerial, banyak Kepala RA yang tidak memiliki kemampuan dalam manajemen SDM, keuangan, dan hubungan masyarakat. Hal ini menyebabkan pengelolaan lembaga menjadi tidak efisien dan sulit bersaing dengan lembaga pendidikan modern.

Ketiadaan sistem manajemen yang profesional berdampak langsung pada rendahnya efikasi organisasi. Berdasarkan konsep Bandura (1997), efikasi kolektif adalah keyakinan anggota organisasi dalam mencapai tujuan. Dalam sistem yang subjektif, staf dan pendidik kehilangan motivasi karena tidak adanya skema pengembangan karier dan kinerja yang transparan. Dampaknya, iklim kerja di RA menjadi stagnan dan resisten terhadap inovasi, yang pada akhirnya menurunkan kualitas layanan pendidikan bagi peserta didik (Sujarwo, 2023).

Masyarakat modern menilai pendidikan melalui kacamata *Value for Money*. Perwita dan Widuri (2022) mengemukakan bahwa ketidakpuasan publik sering kali dipicu oleh ketimpangan antara iuran yang dibayarkan dengan profesionalisme layanan. Ketika pimpinan RA tidak mampu menunjukkan tata kelola yang andal, orang tua merasa tidak mendapatkan nilai kemanfaatan yang setimpal. Sertifikasi manajerial diperlukan sebagai instrumen penjamin mutu untuk memastikan bahwa aset lembaga dikelola secara efisien demi kepuasan pemangku kepentingan (Samsirin, 2015).

Kepemimpinan di RA cenderung bersifat transaksional dan menjaga *status quo*. Padahal, untuk mengubah citra lembaga, diperlukan Kepemimpinan Transformasional yang mampu merombak budaya organisasi (Nisya et al., 2025). Sujarwo (2023) mencatat bahwa tanpa adanya standar kompetensi manajerial, pimpinan sulit menjadi agen perubahan. Mereka cenderung mengikuti arahan yayasan secara pasif meskipun arahan tersebut tidak sesuai dengan prinsip manajemen pendidikan yang efektif.

Standarisasi melalui regulasi pemerintah berfungsi sebagai mekanisme perlindungan konsumen dalam pasar pendidikan yang kompetitif. Rohmah, et al., (2020) menyatakan bahwa ketiadaan rujukan mutu yang seragam antara RA dan TK menyebabkan distorsi persepsi masyarakat. Dengan mewajibkan sertifikasi manajerial, pemerintah memberikan kepastian kepada publik bahwa setiap unit RA dipimpin oleh individu yang memiliki kualifikasi manajerial yang teruji secara nasional.

Kajian ini menunjukkan bahwa pemberian bantuan dana saja tidak cukup untuk memperbaiki kualitas RA secara fundamental. Salman et al., (2022) berargumen bahwa intervensi harus bergeser ke level kompetensi pimpinan. Kebijakan sertifikasi manajerial akan memaksa lembaga untuk membenahi tata kelola internalnya sebagai syarat eksistensi. Ini merupakan bentuk intervensi regulatif yang bertujuan mengoreksi kegagalan pasar di mana lembaga swasta tidak mampu berbenah secara mandiri (Salman et al., 2022).

Menerapkan kebijakan sertifikasi manajerial memerlukan strategi implementasi yang matang. Edwards III (1980) menekankan pentingnya komunikasi dan sumber daya dalam keberhasilan kebijakan. Kementerian Agama harus memastikan sosialisasi kebijakan ini menjangkau seluruh yayasan agar tidak terjadi resistensi. Selain itu, ketersediaan lembaga diklat yang kredibel untuk proses sertifikasi menjadi variabel penentu agar kebijakan ini tidak hanya menjadi beban administratif baru bagi para pimpinan RA.

Penerapan standar manajerial yang baku akan meminimalisir variabilitas kualitas antarlembaga RA di berbagai wilayah. Rohmah, et al., (2020) menegaskan bahwa standarisasi adalah instrumen krusial untuk menciptakan kesetaraan layanan. Jika setiap kepala RA memiliki standar kompetensi yang sama, maka jurang kualitas antara RA di perkotaan dan perdesaan dapat diperkecil, sehingga kredibilitas RA secara kolektif di mata nasional akan meningkat secara bertahap.

Secara psikologi sosial, pemimpin yang tersertifikasi memberikan efek menenangkan bagi wali murid. Sujarwo (2023) menyatakan bahwa pemimpin yang memiliki nilai profesional akan menggerakkan organisasi menuju keunggulan kompetitif. Dengan adanya sertifikasi manajerial, masyarakat akan melihat bahwa RA dikelola oleh "Manajer Pendidikan" yang berkompeten, bukan sekadar pengelola titipan yayasan. Hal ini merupakan langkah awal yang paling konkret dalam memulihkan legitimasi sosial RA.

Implementasi sertifikasi manajerial diperkirakan akan memberikan dampak domino yang luas. Pimpinan yang kompeten akan mampu melakukan supervisi akademik dengan lebih baik, mengelola keuangan secara transparan, dan membangun hubungan masyarakat yang lebih kuat (Nisya et al., 2025). Hasilnya, standar layanan pendidikan akan meningkat, kepuasan wali murid terjamin, dan pada akhirnya akan bermuara pada peningkatan Angka Partisipasi Kasar secara signifikan di tingkat nasional.

Sebagai penutup pembahasan, kajian ini menyimpulkan bahwa transformasi RA mustahil terjadi tanpa adanya pembenahan pada level pimpinan. Sertifikasi manajerial bukan sekadar selembar kertas, melainkan sebuah kontrak akuntabilitas antara lembaga dengan masyarakat dan negara. Melalui Peraturan Menteri Agama yang mandatori, kredibilitas RA dapat dipulihkan secara struktural, memastikan bahwa pendidikan Islam anak usia dini tetap menjadi pilihan utama bagi masyarakat Indonesia (Salman et al., 2022).

## Analisis Kebijakan

Berdasarkan hasil dan pembahasan di atas, penulis kemudian menganalisis dengan mengaitkan kebijakan-kebijakan yang ada dan diterapkan selama ini secara sistematis dan kritis dalam berbagai aspek terkait suatu kebijakan, baik yang sudah ada maupun yang diusulkan. Proses ini melibatkan pengumpulan dan interpretasi informasi yang relevan untuk memahami masalah kebijakan, mengidentifikasi tujuan kebijakan, mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan kebijakan yang ada, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi kebijakan, mempertimbangkan dampak dan konsekuensi yang mungkin timbul. Adapun dukungan atau landasan kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan diantaranya:

1. UU Nomor 20 Tahun 2003 (Sistem Pendidikan Nasional)

Secara konstitusional, UU Sisdiknas mengakui RA sebagai pendidikan formal setara TK, namun mewajibkan adanya penjaminan mutu sebagai bentuk akuntabilitas publik. Analisis kebijakan menunjukkan bahwa krisis kredibilitas RA saat ini merupakan implikasi dari belum terpenuhinya mandat undang-undang terkait Standar Nasional Pendidikan (SNP), sehingga sertifikasi manajerial menjadi instrumen hukum wajib untuk mengembalikan hak anak atas layanan pendidikan yang terstandarisasi.

2. PP Nomor 57 Tahun 2021 (Standar Nasional Pendidikan)

Peraturan ini menetapkan standar pengelolaan yang mencakup perencanaan hingga pengawasan untuk menjamin efisiensi penyelenggaraan pendidikan. Dalam konteks kebijakan, rendahnya kualitas RA berakar pada kegagalan pengelolaan di tingkat pimpinan. Implementasi sertifikasi manajerial merupakan langkah konkret untuk mengoperasionalkan kriteria minimal PP ini, memastikan bahwa setiap RA dikelola secara profesional guna menekan inefisiensi organisasi yang selama ini menghambat pertumbuhan APK.

3. PMA Nomor 14 Tahun 2014 (Pendirian dan Penegerian Madrasah)

Terdapat anomali kebijakan dalam implementasi PMA ini, di mana proses penegerian belum menyentuh jenjang RA, sehingga menciptakan kekosongan *benchmarking* mutu bagi masyarakat. Ketiadaan RA Negeri menyebabkan RA swasta kehilangan standar rujukan formal. Oleh karena itu, kebijakan sertifikasi manajerial bagi kepala RA menjadi solusi pengganti (*substitute policy*) untuk memberikan legitimasi kualitas yang setara dengan lembaga pendidikan negeri di mata publik.

4. PMA Nomor 90 Tahun 2013 (Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah)

Regulasi ini memberikan wewenang penuh bagi Kementerian Agama untuk melakukan intervensi pengawasan guna menjaga kualitas pendidikan. Analisis kebijakan menyarankan agar intervensi Kemenag ditingkatkan dari sekadar pemantauan izin operasional menjadi pengawasan kompetensi manajerial. Sertifikasi pimpinan menjadi instrumen kontrol kualitas (*quality control*) yang krusial untuk memastikan setiap unit RA tetap berada dalam jalur visi pendidikan nasional. Sertifikasi manajerial Kepala RA menjadi salah satu syarat perpanjangan izin operasional dan syarat penerimaan Bantuan Operasional.

5. PMA Nomor 58 Tahun 2017 (Kepala Madrasah) dan Kepdirjen Pendis Nomor 1176 Tahun 2024 (Juknis Asesmen Kompetensi GTK Madrasah)

Implementasi PMA Nomor 58 Tahun 2017 di jenjang RA mengalami degradasi efektivitas akibat hadirnya kontradiksi dalam PMA Nomor 24 Tahun 2018, yang justru menghilangkan syarat kepemilikan sertifikat manajerial bagi madrasah baru

dan memperlebar celah regulasi bagi pengangkatan pimpinan berbasis subjektivitas yayasan. Kondisi ini diperlemah oleh Kepdirjen Pendis Nomor 1176 Tahun 2024 yang hanya menempatkan asesmen kompetensi sebagai instrumen pemetaan data (*mapping*) tanpa daya ikat yudisial, sehingga proses "uji substansi" cenderung terjebak dalam formalitas administratif yang bias. Oleh karena itu, diperlukan transformasi kebijakan melalui mandat sertifikasi manajerial sebagai "lisensi operasional" yang terintegrasi dengan standar ambang batas (*passing grade*) mutlak guna memutus pola manajemen familial dan menjamin lahirnya pemimpin profesional yang akuntabel secara institusional.

6. PMA Nomor 19 Tahun 2019 (Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal)

Peraturan ini mendasari fungsi pengawasan instansi vertikal (Kanwil/Kankemenag) terhadap lembaga swasta. Kebijakan sertifikasi manajerial akan memperkuat efektivitas regulasi ini dengan menyediakan parameter audit yang jelas bagi pengawas birokrasi. Dengan adanya sertifikasi, proses audit manajerial di daerah dapat dilakukan secara substantif dan terukur, bukan sekadar formalitas kunjungan lapangan.

7. Permendikbudristek Nomor 62 Tahun 2023 (Standarisasi Satuan Pendidikan)

Regulasi ini menegaskan bahwa kurasi mutu dan kriteria kelayakan kelembagaan adalah prasyarat mutlak untuk memperoleh legitimasi pemerintah. Analisis menunjukkan bahwa RA seringkali gagal mendapatkan kepercayaan publik karena rendahnya standarisasi organisasi. Sertifikasi manajerial pimpinan menjadi elemen kunci dalam proses standarisasi ini, memberikan bukti formal bahwa RA layak secara organisasi untuk mendidik generasi muda.

8. Kepdirjen Pendis Nomor 6012 Tahun 2020 (Juknis BOP RA)

Selama ini, bantuan operasional (BOP) menjadi instrumen intervensi tunggal yang bersifat finansial namun lemah dalam kendali mutu. Analisis kebijakan merekomendasikan integrasi juknis ini dengan standar manajerial; di mana status sertifikasi kepala lembaga dijadikan syarat kepatuhan pengelolaan dana. Hal ini bertujuan agar dana negara dapat dikelola secara efisien untuk perbaikan mutu, bukan sekadar menopang operasional yang tidak efektif.

9. Permendikbudristek Nomor 38 Tahun 2023 (Akreditasi PAUD, Dasmen)

Akreditasi merupakan instrumen intervensi yuridis untuk memitigasi malpraktik pengelolaan yang mendegradasi kredibilitas lembaga. Kaitan kebijakan ini terletak pada peran kepala RA sebagai penggerak utama dalam pemenuhan kriteria akreditasi. Pemimpin yang tersertifikasi secara manajerial memiliki probabilitas lebih tinggi untuk membawa lembaga mencapai peringkat akreditasi unggul, yang secara otomatis akan memulihkan citra dan meningkatkan daya tarik RA bagi calon wali murid.

PMA Nomor 24 Tahun 2018 hadir sebagai kontradiksi kebijakan yang secara signifikan memperlemah standar manajerial di lingkungan Raudhatul Athfal (RA). Dengan menghapus persyaratan kepemilikan sertifikat kepala madrasah bagi lembaga yang baru didirikan oleh masyarakat, regulasi ini menciptakan "kemunduran standar" yang melegitimasi pengangkatan pimpinan tanpa kualifikasi kompetensi yang teruji. Celah hukum ini menyebabkan persyaratan manajerial yang sebelumnya diatur dalam PMA Nomor 58 Tahun 2017 kehilangan taringnya, sehingga proses pengisian jabatan kepala RA tidak lagi berbasis pada profesionalisme, melainkan sekadar pemenuhan formalitas administratif untuk operasional lembaga baru.

Dampak dari pelonggaran aturan dalam PMA Nomor 24 Tahun 2018 ini berujung pada penguatan dominasi subjektivitas yayasan yang cenderung bersifat familial dalam memilih pimpinan. Tanpa adanya kewajiban sertifikasi sebagai instrumen penyaring, asesmen kompetensi dalam Kepdirjen Pendis Nomor 1176 Tahun 2024 pun hanya menjadi pemetaan data (*mapping*) pasif tanpa konsekuensi yudisial. Oleh karena itu, sudut pandang kebijakan ini menegaskan bahwa untuk memulihkan kredibilitas RA, pemerintah harus segera mengoreksi pelonggaran tersebut dengan menetapkan kembali sertifikasi manajerial sebagai "lisensi operasional" yang wajib, guna memastikan setiap pemimpin lembaga memiliki kapasitas yang terstandar dan akuntabel.

### **Limitasi Kajian**

Limitasi kajian ini berfokus pada analisis kebijakan sertifikasi manajerial kepala RA dalam lingkup regulasi Kementerian Agama, namun memiliki keterbatasan karena tidak secara mendalam mengevaluasi kesiapan infrastruktur digital dan ketersediaan anggaran daerah untuk implementasi pelatihan bersertifikat tersebut secara nasional. Selain itu, kajian ini lebih menitikberatkan pada dimensi manajerial sebagai solusi atas krisis kredibilitas lembaga, sehingga belum mengeksplorasi secara komprehensif variabel eksternal lainnya seperti faktor sosiologis-ekonomi orang tua dan disparitas geografis yang turut memengaruhi rendahnya Angka Partisipasi Kasar (APK) RA di berbagai wilayah Indonesia.

### **Kebaruan/Kontribusi**

Kebaruan (*novelty*) kajian ini terletak pada usulan transformasi kebijakan yang mengubah status sertifikasi manajerial Kepala RA dari sekadar instrumen pemetaan kompetensi sebagaimana diatur dalam Kepdirjen Pendis Nomor 1176 Tahun 2024 menjadi mandat "lisensi operasional" yang bersifat mengikat secara hukum. Kontribusi utamanya adalah memberikan solusi strategis untuk memutus dominasi subjektivitas yayasan dalam pengangkatan kepala lembaga melalui standarisasi ambang batas kelulusan (*passing grade*) yang terintegrasi dengan izin operasional dan penyaluran dana BOP. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi dalam memperkuat kerangka regulasi PMA Nomor 58 Tahun 2017 guna menciptakan sistem tata kelola RA yang lebih akuntabel, profesional, dan kompetitif untuk mendongkrak Angka Partisipasi Kasar (APK) secara nasional.

## **ALTERNATIF KEBIJAKAN**

### **Alternatif Kebijakan**

Berikut adalah penyusunan alternatif kebijakan yang dirancang secara bertahap (*gradual*) untuk mengatasi krisis kredibilitas dan rendahnya APK pada RA:

Alternatif 1: Revisi PMA No 58 Tahun 2017 tentang Kepala Madrasah

Revisi ini bertujuan memasukkan klausul untuk mewajibkan sertifikasi manajerial sebagai syarat mutlak (*mandatori*) jabatan dan "Lisensi Operasional" Kepala RA

Meskipun PMA Nomor 58 Tahun 2017 secara konseptual mewajibkan kompetensi manajerial bagi pimpinan madrasah, implementasinya di jenjang RA mengalami kontradiksi hukum serius akibat hadirnya PMA

Nomor 24 Tahun 2018 yang menghilangkan kewajiban sertifikat kepala madrasah bagi lembaga baru bentukan masyarakat, sehingga memicu "kemunduran standar" yang melegitimasi pengangkatan pimpinan tanpa kualifikasi teruji. Celah regulasi ini membuat sertifikasi kehilangan sifat mandatori mutlaknya, diperparah oleh posisi Kepdirjen Pendis Nomor 1176 Tahun 2024 yang hanya menempatkan asesmen sebagai instrumen pemetaan data (*mapping*) tanpa daya ikat yudisial, yang pada akhirnya menjebak mekanisme pengangkatan kepala RA dalam formalitas administratif dan uji substansi subjektif akibat ketiadaan ambang batas (*passing grade*) yang mengikat. Pelonggaran aturan tersebut secara tidak langsung memperkuat dominasi subjektivitas yayasan dan mengabaikan urgensi profesionalisme, sehingga diperlukan transformasi kebijakan untuk mengoreksi dampak PMA Nomor 24 Tahun 2018 dengan menetapkan kembali mandat sertifikasi manajerial sebagai "lisensi operasional" absolut guna mengubah peran kepala RA menjadi manajer profesional yang akuntabel sekaligus memutus rantai manajemen kekeluargaan yang menghambat kredibilitas lembaga.

Alternatif 2: Penerbitan PMA tentang Standar Tata Kelola Organisasi Mandiri RA

Penerbitan PMA tentang Standar Tata Kelola Organisasi Mandiri RA bertujuan menggeser ketergantungan lembaga dari otoritas individu ke sistem operasional yang baku. Dampak positifnya meliputi peningkatan transparansi dan akuntabilitas untuk mengeliminasi malpraktik manajemen kekeluargaan yang tertutup, serta optimalisasi sumber daya demi efisiensi layanan. Selain itu, standarisasi melalui SOP yang kuat menjamin keberlanjutan lembaga (institusionalisasi), sehingga kualitas pendidikan tetap stabil meskipun terjadi pergantian personel.

Alternatif 3: Penerbitan PMA Akselerasi Benchmarking (Program RA Negeri Percontohan atau RA Swasta Pembina)

Akselerasi program RA Negeri percontohan atau pembentukan "RA Swasta Pembina" bertujuan untuk menghadirkan representasi negara sebagai pusat rujukan mutu di setiap daerah. Dampak positif utamanya adalah terciptanya standar kualitas nyata (*benchmarking*) yang dapat diakses langsung oleh masyarakat dan menjadi laboratorium magang manajerial bagi pimpinan lembaga sekitarnya. Langkah ini secara efektif mengisi kekosongan peran negara yang diamanatkan PMA 14/2014, sekaligus memberikan arah transformasi yang jelas bagi standarisasi RA.

### Analisis Skoring Kriteria Alternatif Kebijakan William N. Dunn

Metode ini menilai setiap alternatif terhadap kriteria evaluasi tertentu untuk membantu pembuat keputusan memilih opsi terbaik. Penilaian menggunakan skala Likert: 5=SangatTinggi, 4=Tinggi, 3=Sedang, 2=Rendah, 1=Sangat Rendah. Hasil Analisis Skoring Kriteria Alternatif Kebijakan (William N. Dunn) adalah:

**Tabel 4.** Analisis Skoring Kriteria Alternatif Kebijakan William N. Dunn

Kriteria Dunn	Alternatif 1: Revisi PMA No 58 Tahun 2017	Alternatif 2: PMA Tata Kelola Mandiri RA	Alternatif 3: PMA RA Negeri Percontohan / RA Swasta Pembina
---------------	---	--	---

Efektivitas (Sejauh mana hasil tercapai)	5	4	5
Efisiensi (Usaha dibanding hasil/biaya)	4	5	2
Kecukupan (Sejauh mana masalah teratasi)	4	4	5
Kesamaan (Keadilan distribusi manfaat)	5	3	2
Responsivitas (Kepuasan target)	4	4	5
Ketepatan (Nilai guna bagi publik)	5	5	5
<b>Total Skor</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>24</b>

Berikut adalah analisis yang lebih tajam dan mendalam untuk setiap alternatif kebijakan berdasarkan enam kriteria evaluasi **William N. Dunn**:

Alternatif 1: Revisi PMA No 58 Tahun 2017 tentang Kepala Madrasah (Total Skor: 27)

Alternatif ini merupakan *leverage point* terkecil dengan dampak terbesar karena menysar kualitas individu pimpinan.

Revisi PMA Nomor 58 Tahun 2017 merupakan langkah strategis yang sangat tepat dan responsif dalam mentransformasi masalah rendahnya kredibilitas RA menjadi kinerja kebijakan yang terukur. Upaya ini harus diselaraskan dengan semangat penataan organisasi dalam PMA Nomor 21 Tahun 2018, yang menuntut efisiensi struktur dan ketegasan fungsi koordinasi di lingkungan Kementerian Agama. Dengan mengubah status sertifikasi manajerial dari sekadar instrumen pemetaan data berdasarkan Kepdirjen Pendis Nomor 1176 Tahun 2024 menjadi "lisensi operasional" yang bersifat mandatori mutlak, kebijakan ini memenuhi kriteria efektivitas dan kecukupan dalam menysar akar masalah profesionalisme kepemimpinan. Langkah ini memastikan bahwa setiap Kepala RA memiliki standar kompetensi yang teruji secara yudisial, sehingga tidak ada lagi ruang bagi formalitas administratif dalam pengelolaan lembaga pendidikan.

Dari sisi efisiensi dan kesamaan, revisi ini mengoptimalkan fungsi kelembagaan yang diatur dalam PMA Nomor 24 Tahun 2018 dengan mengintegrasikan hasil asesmen ke dalam sistem regulasi yang sudah berjalan tanpa memerlukan biaya birokrasi baru yang besar. Penggunaan instrumen kontrol berupa mekanisme insentif dan sanksi (*reward and punishment*) yang menghubungkan sertifikasi dengan akses fiskal BOP serta legalitas IJOP menjamin adanya keadilan standar mutu di seluruh wilayah. Secara keseluruhan, intervensi ini berfungsi sebagai penjaminan nilai (*valuation*) yang kuat untuk meningkatkan nilai tawar lembaga di mata publik, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan memastikan akuntabilitas pendidikan Islam anak usia dini secara berkelanjutan.

Alternatif 2: PMA Standar Tata Kelola Organisasi Mandiri (Total Skor: 25)

Alternatif ini berfokus pada "mekanisasi" organisasi agar tidak lagi bersifat personal/sentralistik pada figur tertentu.

Penerbitan PMA tentang Standar Tata Kelola Organisasi Mandiri RA menawarkan efektivitas tinggi dalam memitigasi risiko malpraktik

keuangan dan nepotisme yayasan melalui transparansi sistem yang terstandarisasi. Kebijakan ini dinilai sangat efisien karena beban anggaran negara relatif rendah, mengingat intervensinya lebih bersifat regulatif dengan fokus pada standarisasi prosedur operasional (SOP) internal lembaga. Namun, dari aspek kecukupan, alternatif ini berada pada level moderat karena keberhasilan sistem yang baku tetap bergantung pada kompetensi manajerial pimpinan sebagai pelaksana utama di lapangan.

Di sisi lain, kebijakan ini memiliki nilai kesamaan yang rendah karena potensi hambatan implementasi bagi RA di wilayah pelosok yang masih terkendala infrastruktur teknologi serta keterbatasan kualitas SDM. Responsivitas pemangku kepentingan juga diprediksi moderat, mengingat adanya potensi resistensi dari yayasan tradisional yang merasa otonomi manajerialnya tereduksi oleh standarisasi negara. Meski demikian, kebijakan ini memiliki ketepatan yang kuat karena sangat krusial dalam membangun kemandirian institusi, sehingga keberlangsungan lembaga tetap stabil dan tidak rapuh saat terjadi transisi kepemimpinan.

Alternatif 3: PMA RA Negeri Percontohan / RA Swasta Pembina (Total Skor: 24)

Alternatif ini adalah instrumen "unjuk kekuatan" negara untuk memberikan bukti fisik standar kualitas.

kselerasi program RA Negeri Percontohan atau RA Swasta Pembina memiliki efektivitas sangat tinggi dalam menghadirkan rujukan mutu nyata guna menghapus keraguan masyarakat terhadap kualitas RA. Dari sisi kecukupan, kebijakan ini dinilai sempurna karena secara otomatis mengisi kekosongan representasi negara yang diamanatkan oleh PMA 14/2014. Namun, tingkat efisiensi alternatif ini sangat rendah karena menuntut belanja modal yang besar untuk pengadaan lahan, pembangunan infrastruktur, serta alokasi penggajian ASN/PPPK di setiap daerah.

Ditinjau dari aspek keadilan, kebijakan ini memiliki nilai kesamaan (*equity*) yang sangat rendah karena manfaatnya hanya terkonsentrasi pada segelintir masyarakat di sekitar lokasi proyek, sehingga berpotensi memicu kecemburuan sosial. Meskipun responsivitas publik diprediksi tinggi, kebijakan ini justru memberatkan kas negara akibat beban fiskal yang ditimbulkan. Oleh karena itu, meski memiliki ketepatan strategis untuk jangka panjang, opsi ini dinilai tidak mendesak jika dibandingkan dengan perbaikan kompetensi SDM yang mampu menyentuh seluruh satuan pendidikan secara simultan dan merata.

## SIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Simpulan

Berdasarkan analisis komprehensif yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa krisis kredibilitas dan rendahnya Angka Partisipasi Kasar (APK) pada Raudhatul Athfal (RA) berakar pada lemahnya legitimasi institusional dan belum standarnya kompetensi manajerial pimpinan. Pengelolaan yang cenderung subjektif-tradisional di tingkat yayasan menciptakan celah akuntabilitas yang menghambat kepercayaan publik. Oleh karena itu, diperlukan intervensi negara yang bersifat substantif untuk mentransformasi tata kelola RA dari pola manajemen kekeluargaan menuju manajemen profesional berbasis kinerja yang diakui secara legal.

Sebagai solusi strategis, penerapan kebijakan Sertifikasi Manajerial Kepala RA yang didukung oleh standarisasi tata kelola organisasi mandiri dan akselerasi *benchmarking* menjadi langkah paling krusial. Melalui sinergi ketiga regulasi tersebut, RA tidak hanya akan memperoleh pengakuan formal yang setara dengan lembaga pendidikan negeri, tetapi juga mampu menghadirkan layanan pendidikan yang transparan dan akuntabel. Transformasi ini pada akhirnya akan memulihkan citra institusi di mata masyarakat, yang secara simultan menjadi motor penggerak peningkatan partisipasi pendidikan anak usia dini Islam di Indonesia.

## Rekomendasi

Rekomendasi utama kajian ini adalah melakukan revisi strategis terhadap PMA Nomor 58 Tahun 2017 guna mentransformasi sertifikasi manajerial dari sekadar instrumen pemetaan data menjadi 'lisensi operasional' yang bersifat mandatori mutlak bagi Kepala RA. Revisi ini harus secara tegas mengoreksi pelanggaran aturan dalam PMA Nomor 24 Tahun 2018 yang sebelumnya menghapus syarat sertifikat bagi madrasah baru, karena celah hukum tersebut telah mendegradasi standar kompetensi kepemimpinan. Langkah perbaikan ini wajib mengintegrasikan standar ambang batas kelulusan (*passing grade*) pada asesmen kompetensi yang transparan dan mengikat secara yudisial, serta menghubungkannya langsung dengan instrumen fiskal berupa penyaluran dana BOP dan legalitas Izin Operasional (IJOP). Intervensi ini sangat krusial untuk memitigasi praktik uji substansi yang selama ini hanya bersifat formalitas administratif, sekaligus menjadi instrumen Kementerian Agama dalam memutuskan pola kepemimpinan yayasan yang subjektif-familial guna menciptakan tata kelola lembaga yang profesional, akuntabel, dan kompetitif di mata publik.

## REFERENSI

- Bandura, A. (1997). *Self-Efficacy: The Exercise of Control*. W. H. Freeman.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge.
- Elfiadi. (2019). *Persepsi Masyarakat Aceh Utara Terhadap Pendidikan Anak Usia Dini*. AWLADY: Jurnal Pendidikan Anak, 5(1), 150–159.
- Masyhuri, T. (2018). *Mengelola Pendidikan Islam Raudhatul Athfal*. JIEM: Journal Of Islamic Education Management, 2(2), 62–73.
- Muid, & Arfeinia, N. (2020). *Kebijakan Pemerintah Dalam Pendidikan Islam*. Andragogi: Jurnal Pendidikan Islam Dan Manajemen Pendidikan Islam, 2(2), 280–298.
- Mulia, P. S., & Kurniati, E. (2023). *Partisipasi Orang Tua Dalam Pendidikan Anak Usia Dini Di Wilayah Pedesaan Indonesia*. Jurnal Obsesi: Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini, 7(3), 3663–3674.
- Musfah, J. (2015). *Manajemen Pendidikan: Teori, Kebijakan Dan Praktik*. Jakarta: Fajar Interpratama Mandiri.
- Nisya, K., & Jennah, R. (2025). *Kepemimpinan Transformasional Kepala Madrasah Dalam Meningkatkan Kinerja Guru: Studi Kepustakaan Pada Pendidikan Raudhatul Athfal*. Didaktik: Jurnal Ilmiah PGSD STKIP Subang, 12(1), 35–46.
- Nugraha, M. T., Hamzah, N., & Hosniyeh. (2019). *Profil Lembaga Raudhatul Athfal di Kota Pontianak*. At-Turats: Jurnal Pemikiran Pendidikan Islam, 13(2), 4–26.

- Nurlina, Nurdin, D., & Prihatin, E. (2023). *Strategi Peningkatan Daya Saing Melalui Program Pembelajaran Berbasis Pendidikan Islam*. Jurnal Obsesi: Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini, 7(5), 6052–6064.
- Perwita, D., & Widuri, R. (2022). *Telaah Pendidikan: Preferensi Orang Tua Memilih Sekolah Swasta Daripada Sekolah Negeri*. Equilibrium: Jurnal Ilmiah Ekonomi Dan Pembelajarannya, 11(1), 64–75.
- Rohmah, S., Haedari, A., & Junaedi. (2020). *Penerapan Manajerial Kepala Sekolah Dalam Meningkatkan Kinerja Guru Di RA Akrimuddin Kecamatan Gregeed Kabupaten Cirebon*. Eduvis: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam, 5(1), 35–44.
- Salman, I., Badrujaman, A., Tola, B., Tjalla, A., Widodo, A., Anwar, S., & Saepudin, J. (2022). *Quality Of Education Improvement In Raudhatul Athfal Based On Strategic Plan Of Ministry Religious Affairs 2015-2019*. Pagem: Journal Of Education And Instruction, 12(3), 237–244.
- Samsirin. (2015). *Konsep Manajemen Pengawasan Dalam Pendidikan Islam*. Jurnal At-Ta'dib, 10(2), 346–260.
- Sujarwo, A. (2023). *Peran Kepemimpinan Kepala Madrasah Aliyah Dalam Manajemen Islam Berkelanjutan*. Edukas Islami: Jurnal Pendidikan Islam, 12(04), 869–882.
- Yusuf, R., & Rahim, A. W. (2018). *Manajemen Berbasis Kinerja Dalam Peningkatan Pelayanan Pendidikan Yang Bermutu*. Foramadiah: Jurnal Kajian Pendidikan Dan Keislaman, 10(2), 200–219.

