



From Demand-Driven to Supply-Readiness: Reformulating the Establishment of Inclusive Madrasahs in the Special Region of Yogyakarta

Dari Demand-Driven Menuju Supply Readiness: Reformulasi Penetapan Madrasah Inklusi di Daerah Istimewa Yogyakarta

Author's Name* : Findita Dewi Setyasari
Institution/University : Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta
Correspondence Author's E-mail : dita.findita@gmail.com

Article History	Received (June 6 th , 2026)	Revised (July 1 st , 2026)	Accepted (August 9 th , 2026)
-----------------	---	--	---

News Article

Keyword:

*Inclusive
Madrasah;
Policy
Planning;
Readiness
Assessment;
Supply
Readiness;
Pilot Project.*

Abstract

This policy paper describes that the implementation of inclusive madrasahs in the Special Region of Yogyakarta (DIY) is faced with systemic obstacles in the form of limited accessible infrastructure by 76% and a scarcity of Special Assistant Teachers (GPK) reaching 85%, which are triggered by the process of determining madrasah status without being based on a comprehensive planning mechanism. This policy study aims to analyze the root causes of upstream bureaucratic governance problems, evaluate the dominance of the demand-driven paradigm, and formulate recommendations for applicable policy reformulation for the DIY Regional Office of the Ministry of Religious Affairs. Using a qualitative descriptive-analytical methodology with the William N. Dunn policy evaluation approach and the Urgency, Seriousness, and Growth (USG) weighting technique, primary data was collected through Focus Group Discussions (FGDs) with Heads of Madrasah Education Sections throughout DIY in November 2025. The results of the USG analysis determined the issue of the lack of pre-determination planning as a top priority issue with the highest score of 15. The evaluation results indicate that a reactive regulatory model without considering system readiness (supply readiness) results in madrasahs stuttering in responding to the complexity of student disability diversity in the field. The study's conclusions emphasize the need for deconstruction of governance through a paradigm shift toward planned and contextual institutional capacity-based development. Therefore, it is recommended that the Head of the Yogyakarta Regional Office of the Ministry of Religious Affairs issue a Decree on the Establishment of Inclusive Madrasahs Based on Pilot Projects and Phased Development. This phased pilot project scheme is considered the most effective, efficient, and realistic for concentrating optimal resource allocation, minimizing implementation gaps, and creating a laboratory of best practices ready for sustainable

replication to realize a quality and equitable religious education system in Yogyakarta.

Kata Kunci:

Madrasah
Inklusi;
Perencanaan
Kebijakan;
Readiness
Assessment;
Supply
Readiness;
Pilot Project.

Abstrak

Policy paper ini menguraikan bahwa penyelenggaraan madrasah inklusi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dihadapkan pada hambatan sistemik berupa keterbatasan sarana prasarana aksesibel sebesar 76% dan kelangkaan Guru Pendamping Khusus (GPK) mencapai 85%, yang dipicu oleh proses penetapan status madrasah tanpa didasarkan pada mekanisme perencanaan komprehensif. Kajian kebijakan ini bertujuan untuk menganalisis akar masalah tata kelola hulu birokrasi, mengevaluasi dominasi paradigma *demand-driven*, serta merumuskan rekomendasi reformulasi kebijakan yang aplikatif bagi Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY. Menggunakan metodologi kualitatif deskriptif-analitis dengan pendekatan evaluasi kebijakan William N. Dunn dan teknik pembobotan *Urgency, Seriousness, and Growth* (USG), data primer dihimpun melalui *Focus Group Discussion* (FGD) bersama para Kepala Seksi Pendidikan Madrasah se-DIY pada November 2025. Hasil analisis USG menetapkan isu ketiadaan perencanaan pra-penetapan sebagai masalah prioritas utama dengan skor tertinggi 15. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa model regulasi yang reaktif tanpa pertimbangan kesiapan sistem (*supply readiness*) mengakibatkan madrasah gagap dalam merespons kompleksitas keragaman disabilitas siswa di lapangan. Kesimpulan kajian menegaskan bahwa diperlukan dekonstruksi tata kelola melalui pergeseran paradigma menuju pengembangan berbasis kapasitas kelembagaan yang terencana dan kontekstual. Oleh karena itu, direkomendasikan kepada Kepala Kanwil Kemenag DIY untuk menerbitkan Surat Keputusan tentang Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis *Pilot Project* dan Pengembangan Bertahap. Skema proyek percontohan bertahap ini dinilai paling efektif, efisien, dan realistis untuk mengonsentrasikan alokasi sumber daya secara optimal, meminimalisir kesenjangan implementasi, serta menciptakan laboratorium praktik baik (*best practice*) yang siap direplikasi secara berkelanjutan demi mewujudkan sistem pendidikan keagamaan yang bermutu dan berkeadilan di DIY.

To cite this article: Findita Dewi Setyasari. (2026). "From Demand-Driven to Supply-Readiness: Reformulating the Establishment of Inclusive Madrasahs in the Special Region of Yogyakarta". *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 5 (1), May-August, 2026. Page: 517 – 544.



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

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan hak asasi paling mendasar yang dimiliki oleh setiap warga negara tanpa memandang latar belakang fisik, mental, intelektual, maupun sosial. Komitmen internasional dan nasional secara tegas mengamanatkan bahwa sistem pendidikan wajib memberikan ruang yang setara bagi semua anak, termasuk bagi anak-anak penyandang disabilitas. Di Indonesia, jaminan konstitusional ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang

menggarisbawahi prinsip non-diskriminasi dalam memperoleh pendidikan yang bermutu.

Seiring dengan perkembangan paradigma pemenuhan hak disabilitas, diterbitkan pula Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Regulasi ini membawa konsekuensi yuridis bahwa negara berkewajiban menyelenggarakan sistem pendidikan inklusif di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Implementasi kebijakan ini menuntut seluruh institusi pendidikan, baik di bawah binaan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi maupun Kementerian Agama, untuk melakukan transformasi tata kelola kelembagaan.

Kementerian Agama Republik Indonesia merespons mandat undang-undang tersebut dengan mendorong akselerasi penyelenggaraan madrasah inklusi di berbagai daerah. Kebijakan operasional terbarunya dipertegas melalui Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 10939 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif pada Madrasah. Instrumen regulasi ini idealnya menjadi kompas bagi Kantor Wilayah Kementerian Agama di tingkat provinsi untuk merancang ekosistem madrasah yang ramah terhadap keberagaman peserta didik.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dikenal sebagai salah satu barometer pendidikan nasional yang memiliki perhatian tinggi terhadap isu-isu sosial dan keagamaan. Melalui Bidang Pendidikan Madrasah Kanwil Kementerian Agama DIY, upaya membuka akses pendidikan bagi Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK) terus dilakukan. Langkah nyata ini ditandai dengan penetapan sejumlah madrasah, mulai dari jenjang Raudhatul Athfal (RA), Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs), hingga Madrasah Aliyah (MA) sebagai madrasah inklusi.

Namun, pada realitas empirisnya, potret penyelenggaraan madrasah inklusi di DIY masih dihadapkan pada hambatan sistemik yang cukup pelik. Berdasarkan data analisis hasil pendataan Bidang Pendidikan Madrasah Kanwil Kemenag DIY pada Akhir Semester II Tahun Ajaran 2025/2026, terdapat 325 peserta didik inklusi yang tersebar di 78 madrasah inklusi di DIY. Angka penyebaran yang cukup luas ini sayangnya tidak diimbangi dengan mutu layanan kelayakan institusi yang merata di lapangan.

Tantangan nyata yang paling kasat mata di lapangan adalah minimnya dukungan infrastruktur fisik dan fasilitas pembelajaran yang aksesibel. Hasil pendataan resmi menunjukkan bahwa sebanyak 76% madrasah inklusi di DIY belum memiliki sarana dan prasarana inklusif yang memadai. Fasilitas dasar seperti jalur landai (ramp), toilet aksesibel, ruang layanan khusus, hingga media belajar adaptif (seperti huruf braille dan alat bantu dengar) masih menjadi barang langka di lingkungan madrasah.

Ketiadaan fasilitas fisik yang aksesibel tersebut berimplikasi langsung terhadap menurunnya kualitas pengalaman belajar dan mobilitas para peserta didik disabilitas. Sekolah yang tidak aksesibel secara arsitektural dan metodologis berpotensi menciptakan eksklusi gaya baru di dalam ruang kelas reguler. Fenomena ini selaras dengan penegasan [Iswanto \(2025\)](#) bahwa keterbatasan fasilitas fisik pada lembaga inklusif berdampak buruk bagi perkembangan psikologis dan akademik anak berkebutuhan khusus.

Selain problem sarana prasarana, krisis sumber daya manusia juga menjadi potret buram yang melanda madrasah inklusi di DIY. Data Bidang Pendidikan Madrasah pada Desember 2025 menunjukkan angka yang sangat memprihatinkan, di mana 85% dari 78 madrasah inklusi di DIY belum memiliki Guru Pendamping Khusus (GPK) yang berlatar belakang pendidikan luar biasa. Kelangkaan tenaga profesional ini menjadi batu sandungan terbesar dalam memberikan intervensi pembelajaran yang spesifik.

Akibat dari ketiadaan GPK yang menetap, skema pendampingan terpaksa dilakukan secara darurat dan tidak berkesinambungan. Satu orang GPK terkadang harus membagi waktunya untuk melayani beberapa madrasah sekaligus di wilayah yang berbeda. Kondisi ini menyebabkan pendampingan terhadap PDBK tidak dapat dilaksanakan setiap hari, sehingga proses transfer pengetahuan menjadi terhambat.

Untuk menyiasati kekosongan guru ahli tersebut, banyak madrasah penyelenggara inklusi di DIY yang akhirnya berjalan secara mandiri dan *trial-and-error*. Para guru kelas reguler harus belajar secara otodidak dan mengandalkan kolaborasi sukarela dengan orang tua siswa untuk melayani anak berkebutuhan khusus. Kondisi ini membuktikan bahwa implementasi pendidikan inklusif di lingkungan madrasah masih terjebak pada pemenuhan aspek "penerimaan administratif" semata, belum menyentuh esensi pendampingan profesional.

Situasi di lapangan menjadi semakin kompleks ketika dihadapkan pada tingginya keragaman jenis disabilitas yang dialami oleh peserta didik. Hasil pendataan akhir tahun 2025 mengindikasikan bahwa jenis kebutuhan khusus yang dilayani sangat heterogen, meliputi autisme, ADHD, *slow learner*, hambatan intelektual ringan, *speech delay*, gangguan emosional, hingga hambatan fisik. Setiap jenis disabilitas tentu memerlukan diferensiasi strategi pembelajaran yang sama sekali berbeda.

Keragaman karakteristik peserta didik tersebut idealnya menuntut madrasah menyiapkan sistem pembelajaran yang sangat adaptif. Modifikasi kurikulum, penyesuaian waktu ujian, penyederhanaan materi, serta penggunaan media alternatif mutlak diperlukan agar hak belajar siswa terpenuhi. Kompleksitas layanan yang harus disediakan sekolah berbanding lurus dengan tingkat keragaman disabilitas siswanya, sebagaimana diungkapkan oleh [Yunita dkk.\(2024\)](#). Berikut tabel yang menggambarkan kondisi 78 madrasah inklusi di DIY.

Sayangnya, sebagian besar madrasah inklusi di DIY belum memiliki instrumen asesmen awal yang kuat dan terstandar. Tanpa adanya asesmen klinis maupun pedagogis pada tahap awal masuk sekolah, madrasah mustahil menyusun Program Pembelajaran Individual (PPI) yang terstruktur. Dampak buruknya, layanan pendidikan yang diberikan guru di kelas cenderung bersifat generalis, seragam, dan tidak menyentuh kebutuhan spesifik individu anak.

Apabila praktik layanan yang tidak spesifik ini terus dibiarkan tanpa penanganan komprehensif, potensi akademik anak disabilitas akan terhambat. Tidak hanya dari aspek akademik, perkembangan psikologis dan sosial mereka di lingkungan sekolah reguler juga berisiko terganggu. Hal ini menjadi ironi di tengah semangat pemenuhan hak keadilan sosial yang digelorakan oleh kebijakan pendidikan nasional.

Selama ini, proses pemberian status "madrasah inklusi" sebatas bertumpu pada penerbitan Surat Keputusan (SK) Kepala Kantor Wilayah yang diusulkan oleh Bidang Pendidikan Madrasah. Penetapan hukum formal ini berjalan mekanistik tanpa didahului oleh analisis kelayakan yang mendalam. Pihak otoritas belum mempertimbangkan aspek perencanaan strategis, seperti pemetaan anggaran jangka panjang, ketersediaan SDM, maupun kesiapan program pembelajaran khusus.

Penyelenggaraan pendidikan inklusif yang ideal meniscayakan adanya manajemen tata kelola yang integratif dan menyeluruh. Manajemen tersebut mencakup pengelolaan kurikulum adaptif, pembiayaan khusus, penyediaan sarana aksesibilitas, hingga sistem monitoring dan evaluasi secara berkala. Ketika komponen-komponen manajerial ini diabaikan pada fase pra-penetapan, maka dapat dipastikan implementasinya di tingkat satuan pendidikan akan berjalan parsial.

Kondisi manajemen yang berjalan tanpa arah perencanaan terpadu ini diperparah oleh lemahnya koordinasi lintas sektor di DIY. Hubungan kemitraan yang sistematis antara Kanwil Kemenag DIY dengan Dinas Pendidikan, Sekolah Luar Biasa (SLB) sebagai *resource center*, perguruan tinggi, dan organisasi penyandang disabilitas belum terbangun secara institusional. Akibatnya, terjadi ego sektoral dan kesenjangan program yang merugikan perkembangan madrasah inklusi.

Lemahnya sinergi antar lembaga ini mencerminkan bahwa transformasi pendidikan inklusif di madrasah DIY masih berada pada tahap awal kelembagaan (*early stage of institutionalization*). Implementasi kebijakan publik yang sukses membutuhkan jaringan kerja yang padu (*integrated networks*) antar-pemangku kepentingan. Evaluasi dari [Khotimah dkk. \(2025\)](#) menegaskan bahwa sinkronisasi antar-instansi merupakan kunci utama agar program inklusi tidak berjalan secara sektoral dan terfragmentasi.

Dengan demikian, draf latar belakang masalah ini disusun sebagai pintu masuk untuk membedah alternatif-alternatif kebijakan yang paling layak dan efisien untuk diterapkan. Analisis yang mendalam terhadap keunggulan dan kelemahan dari setiap opsi regulasi akan dipaparkan pada bab-bab selanjutnya dengan mengacu pada prinsip-prinsip analisis kebijakan publik yang objektif. Harapan besarnya, tulisan ini dapat menjadi sumbangsih pemikiran yang konstruktif bagi kemajuan tata kelola pendidikan inklusif di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY.

Studi mendalam mengenai potret implementasi ini diharapkan juga dapat menjadi rujukan ilmiah bagi daerah-daerah lain di Indonesia yang menghadapi problem serupa dalam tata kelola sekolah inklusi. Karakteristik tantangan birokrasi yang reaktif dan minim koordinasi lintas sektor merupakan fenomena umum dalam dinamika otonomi pendidikan daerah. Keberhasilan DIY dalam merumuskan model penetapan berbasis kesiapan kelak dapat menjadi percontohan nasional (*national best practice*).

Perjalanan panjang menuju perwujudan ekosistem madrasah inklusi yang paripurna harus dimulai dari satu langkah mendasar: memperbaiki cara kita merencanakan kebijakan. Tanpa adanya komitmen untuk melihat kesiapan riil di lapangan, semua bentuk regulasi baru hanya akan menjadi tumpukan dokumen tanpa makna. Keadilan bagi anak berkebutuhan khusus harus dihadirkan secara nyata melalui sistem layanan pendidikan yang terencana, terukur, dan dikelola secara profesional.

Berdasarkan seluruh rangkaian jalinan pemikiran deduktif tersebut, artikel kebijakan ini diarahkan untuk menjawab tantangan strategis tata kelola institusi keagamaan di DIY.

Identifikasi Masalah

1. Keterbatasan Saran Keterbatasan Sarana dan Prasarana Aksesibel pada Madrasah Inklusi

Berdasarkan analisis hasil pendataan yang dilakukan oleh Bidang Pendidikan Madrasah Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY terhadap 78 Madrasah Inklusi di DIY pada Akhir Semester II Tahun Ajaran 2025/2026, diperoleh data bahwa pada 78 madrasah inklusi di DIY terdapat 325 peserta didik inklusi yang tersebar pada jenjang RA, MI, MTs, dan MA (Bidang Pendidikan Madrasah Kanwil Kementerian Agama DIY, 2025).

Dari total 78 madrasah inklusi, sebanyak 76% madrasah belum memiliki sarana dan prasarana inklusif yang memadai. Ketersediaan fasilitas seperti jalur landai (*ramp*), toilet aksesibel, alat bantu belajar (*braille*, alat bantu dengar, media visual adaptif), maupun ruang layanan khusus masih sangat terbatas.

Banyak sekolah belum menyediakan fasilitas dasar yang aksesibel seperti ramp, toilet ramah disabilitas, media pembelajaran adaptif, dan lingkungan fisik yang mendukung mobilitas peserta didik disabilitas. Keterbatasan fasilitas tersebut berdampak pada kualitas pengalaman belajar peserta didik berkebutuhan khusus ([Iswanto 2025](#)).

2. Keterbatasan Guru Pendamping Khusus (GPK) pada Madrasah Inklusi

Analisis hasil Pendataan Bidang Pendidikan Madrasah pada Bulan Desember 2025, menunjukkan bahwa aspek sumber daya manusia menjadi persoalan yang cukup krusial. Berdasarkan data tersebut, sebanyak 85% dari 78 madrasah inklusi di DIY belum memiliki Guru Pendamping Khusus (GPK) (Bidang Pendidikan Madrasah Kanwil Kementerian Agama DIY, 2025). Madrasah penyelenggara inklusi banyak belajar secara mandiri dan mengandalkan kolaborasi guru serta orang tua dalam melayani peserta didik berkebutuhan khusus ([Sholikhah, 2016](#)).

Persoalan ini menunjukkan bahwa implementasi inklusi di madrasah DIY masih bersifat “penerimaan administratif”, belum sepenuhnya didukung oleh sistem pendampingan profesional.

3. Keragaman jenis disabilitas peserta didik

Berdasarkan hasil pendataan yang dilakukan oleh Bidang Pendidikan Madrasah Akhir Semester II tahun 2025 ditemukan bahwa jenis kebutuhan khusus yang dilayani madrasah di DIY cukup beragam, antara lain: autisme, ADHD, slow learner, hambatan intelektual ringan, speech delay, gangguan perilaku dan emosional, dan hambatan fisik ringan.

Keragaman ini menuntut sistem pembelajaran yang sangat adaptif. Setiap jenis kebutuhan memerlukan strategi yang berbeda, mulai dari pendekatan visual, modifikasi waktu ujian, penyederhanaan materi, hingga penggunaan media alternatif. Semakin beragam karakteristik peserta didik yang dilayani, semakin kompleks pula sistem layanan pendidikan yang harus disiapkan sekolah atau madrasah ([Yunita, dkk., 2024](#)).

Tanpa sistem asesmen awal yang kuat dan tanpa Program Pembelajaran Individual (PPI) yang terstruktur, layanan yang diberikan cenderung bersifat umum dan tidak spesifik terhadap kebutuhan individu. Hal ini berpotensi menghambat perkembangan akademik, psikologis dan sosial peserta didik.

4. Penetapan madrasah inklusi tidak melalui proses perencanaan

Proses penetapan Madrasah inklusi di DIY yang ada hingga saat ini masih sebatas pada penetapan dengan penerbitan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah yang diusulkan melalui Bidang Pendidikan Madrasah. Penetapan belum mempertimbangkan aspek perencanaan, baik perencanaan anggaran, perencanaan SDM maupun persiapan program pembelajaran khusus (FGD Kepala Seksi Pendidikan Madrasah Kanwil Kemenag DIY, November 2025).

Pengelolaan pendidikan inklusif idealnya mencakup manajemen peserta didik, kurikulum, tenaga pendidik, sarana prasarana, pembiayaan, layanan khusus, monitoring, dan evaluasi. Namun berbagai komponen tersebut belum berjalan optimal di banyak madrasah. Kondisi ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendidikan inklusif belum selalu didasarkan pada proses perencanaan yang menyeluruh ([Fitriani, dkk., 2022](#)).

5. Lemahnya Koordinasi Lintas Sektor

Kolaborasi antara Kanwil Kementerian Agama DIY, Dinas Pendidikan, SLB, perguruan tinggi, dan lembaga layanan disabilitas belum terbangun secara sistematis (Suratini, 2026). Kesenjangan ini menunjukkan bahwa transformasi pendidikan inklusif pada madrasah DIY masih berada pada tahap awal (*early stage of institutionalization*). Implementasi pendidikan inklusif memerlukan sinergi antara kementerian, dinas pendidikan, sekolah, orang tua, dan masyarakat. Namun koordinasi antar lembaga masih sering lemah sehingga berbagai program dan layanan pendidikan inklusif belum berjalan secara terpadu (Khotimah dkk., 2025).

Analisis Urgency, Seriousness, Growth (USG)

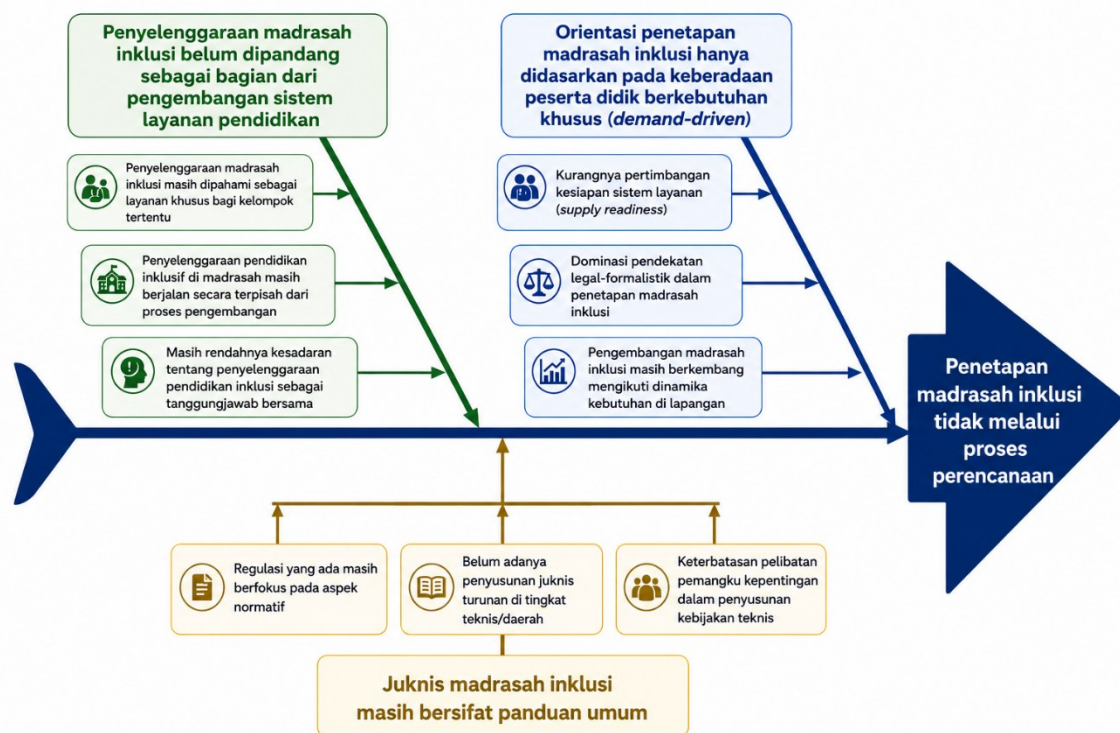
Dari beberapa permasalahan di atas selanjutnya dilakukan analisis prioritas masalah menggunakan metode USG (*Urgency, Seriousness and Growth*) sehingga diperoleh skor tertinggi adalah belum adanya skema perencanaan madrasah inklusi yang bersifat komprehensif.

Tabel 1. Analisis *Urgency, Seriousness, Growth* (USG)

No	Identifikasi Masalah	U	S	G	Total Skor
1	Keterbatasan Sarana dan Prasarana Aksesibel	5	5	4	14
2	Keterbatasan Guru Pendamping Khusus (GPK)	5	4	4	13
3	Keragaman jenis disabilitas peserta didik menyebabkan kebutuhan layanan pendidikan inklusif menjadi semakin kompleks	3	4	3	10
4	Penetapan madrasah inklusi tidak melalui proses perencanaan	5	5	5	15
5	Lemahnya Koordinasi Lintas Sektor	5	4	3	12

Berdasarkan hasil analisis USG di atas, **masalah kebijakan nomor 4 (Penetapan madrasah inklusi tidak melalui proses perencanaan)** menjadi prioritas utama yang harus segera diatasi. Ini memiliki total skor tertinggi (15), menandakan bahwa masalah ini paling mendesak, paling serius dampaknya, dan akan memburuk paling cepat jika tidak ditangani.

Adapun akar masalah “Penetapan madrasah inklusi tidak melalui proses perencanaan” dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*

Rumusan Masalah

Permasalahan utama penyelenggaraan madrasah inklusi di DIY berakar pada penetapan madrasah inklusi tidak melalui proses perencanaan. Kondisi ini terjadi karena orientasi penetapan madrasah inklusi hanya didasarkan pada keberadaan peserta didik berkebutuhan khusus sebagai akibat kurangnya pertimbangan kesiapan sistem layanan (*readiness assesment*).

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Mengidentifikasi dan membedah faktor-faktor penyebab belum optimalnya penyelenggaraan madrasah inklusi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), khususnya terkait dengan proses penetapan status madrasah yang belum didasarkan pada mekanisme perencanaan komprehensif.
2. Menganalisis dampak dari dominasi pendekatan kebijakan yang bersifat *demand-driven* (berbasis keberadaan peserta didik semata) terhadap kesiapan sistem layanan (*supply readiness*) di tingkat satuan pendidikan.
3. Menyusun alternatif solusi dan rekomendasi kebijakan yang konkret, realistis, dan implementatif bagi Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY.
4. Memberikan arah strategis bagi penyusunan petunjuk teknis turunan di daerah (*contextual policy*) yang dapat menjembatani antara regulasi makro nasional dengan kebutuhan operasional madrasah di DIY.

Manfaat Kajian:

1. Sebagai bahan pertimbangan dan acuan strategis dalam mengambil keputusan serta mereformulasi regulasi penetapan madrasah inklusi di DIY. Hasil kajian ini dapat memandu pergeseran tata kelola dari yang semula bersifat reaktif-administratif menjadi terencana dan berbasis kapasitas (*capacity-based*).
2. Menyediakan data empiris dan analisis teoretis untuk menyusun rencana aksi jangka menengah, pemetaan kebutuhan anggaran, serta strategi penguatan kompetensi SDM (seperti pemenuhan Guru Pendamping Khusus/GPK) secara terpadu.
3. Membantu meminimalisir kesenjangan (*gap*) antara beban tugas pelayanan dan kesiapan internal madrasah. Melalui perencanaan yang matang, madrasah akan lebih siap secara sistemik dalam menyediakan sarana prasarana aksesibel dan menyusun Program Pembelajaran Individual (PPI).
4. Memberikan kejelasan arah pembinaan, mempermudah koordinasi melalui Forum Pendidik Madrasah Inklusi (FPMI), mengidentifikasi area-area yang perlu diperbaiki atau diubah agar kebijakan menjadi lebih efisien dalam penggunaan sumber daya dan lebih efektif dalam mencapai tujuannya.
5. Meningkatkan kepercayaan publik terhadap kualitas, mutu, dan profesionalisme layanan pendidikan keagamaan yang inklusif di bawah naungan Kementerian Agama. Kajian ini juga berkontribusi positif dalam mengikis stigma negatif terhadap capaian akademik pada madrasah inklusi. Dengan menawarkan perspektif baru dan alternatif yang kreatif, artikel kebijakan dapat memicu inovasi dalam perumusan solusi terhadap masalah-masalah kebijakan.

KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL**Kerangka Teoritis**

1. Teori Manajemen Pendidikan Inklusif: Pendidikan inklusif harus dikelola melalui sistem perencanaan yang menyeluruh

Pentingnya perencanaan yang komprehensif tentang madrasah inklusi sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Asriyanti, dkk (2025) yang menyatakan bahwa pemerintah harus memiliki visi yang jelas tentang pendidikan inklusif dan merencanakan kebijakan yang dapat mengakomodasi kebutuhan siswa dengan berbagai latar belakang. Perencanaan tersebut harus melibatkan berbagai stakeholder, termasuk orang tua, masyarakat, dan pihak-pihak yang bergerak di bidang pendidikan inklusif. Pembentukan kebijakan yang berfokus pada penyediaan layanan pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan individu menjadi kunci keberhasilan pendidikan inklusif.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pendidikan inklusi tidak dapat berjalan parsial, namun harus dirancang dalam satu manajemen terpadu. Tanpa skema perencanaan yang komprehensif, penyelenggaraan inklusi akan terfragmentasi.

Secara teoritis, pendidikan inklusif tidak cukup hanya diwujudkan melalui penerimaan peserta didik berkebutuhan khusus, tetapi harus dikelola melalui perencanaan yang mencakup aspek peserta didik, kurikulum, tenaga pendidik, sarana prasarana, pembiayaan, layanan khusus, monitoring, dan evaluasi. Ketika proses penetapan sekolah atau madrasah inklusi tidak didasarkan pada

perencanaan yang komprehensif, maka implementasi layanan cenderung berjalan parsial dan tidak berkelanjutan. Temuan ini memperkuat bahwa permasalahan utama pendidikan inklusif bukan hanya pada akses, tetapi pada kesiapan sistem pengelolaannya ([Sumarni, 2019](#)).

Penelitian tersebut menunjukkan bahwa manajemen inklusi harus menjembatani antara konsep (nilai inklusi) dan praktik (implementasi di sekolah). Jika tidak ada perencanaan yang jelas, maka akan terjadi gap antara kebijakan dan praktik, seperti yang terjadi pada madrasah inklusi di DIY.

2. Teori *Demand-Driven Policy vs Capacity-Based Planning*

Salah satu faktor yang menyebabkan penetapan madrasah inklusi belum berbasis pada analisis kesiapan adalah masih dominannya orientasi kebijakan yang bersifat *demand-driven*, yaitu penetapan didasarkan pada keberadaan peserta didik berkebutuhan khusus (PDBK), bukan pada kesiapan sistem layanan pendidikan. Pendekatan ini mencerminkan kecenderungan kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan di permukaan, namun belum mempertimbangkan kapasitas institusi dalam mengimplementasikan layanan secara optimal. Dalam perspektif kebijakan publik, kondisi ini berisiko menimbulkan permasalahan implementasi, karena pendekatan kebijakan yang hanya berbasis pada kebutuhan (*demand-driven*) tanpa diimbangi dengan kesiapan sistem (*supply readiness*) berpotensi menimbulkan kesenjangan dalam implementasi kebijakan (Dunn, 2018).

Kebijakan yang berkembang karena dorongan kebutuhan aktual (*demand-driven*) sering kali menghasilkan respons yang cepat terhadap masalah, tetapi berisiko mengabaikan kapasitas organisasi dalam menjalankan kebijakan tersebut. Pada konteks pendidikan inklusif, keberadaan peserta didik berkebutuhan khusus memang menjadi alasan penting pembukaan layanan, namun tanpa asesmen kapasitas dan kesiapan lembaga, implementasi kebijakan cenderung berlangsung secara reaktif dan tidak terencana. Temuan penelitian pada madrasah inklusi menunjukkan bahwa banyak lembaga menerima peserta didik berkebutuhan khusus meskipun belum memiliki kesiapan sumber daya maupun layanan yang memadai ([Rahmi, A., & Muqowim, 2022](#)).

Dalam konteks pendidikan inklusif, pendekatan yang hanya berfokus pada peningkatan akses tanpa memperhatikan kesiapan sistem juga bertentangan dengan prinsip inklusi yang menekankan kualitas layanan. UNESCO (2017) menegaskan bahwa pemenuhan pendidikan inklusif tidak cukup hanya dengan memperluas akses, tetapi juga harus diiringi dengan penguatan kapasitas sistem pendidikan. Hal ini sejalan dengan pandangan Ainscow (2006) yang menyatakan bahwa peningkatan akses harus dibarengi dengan kemampuan sekolah dalam merespons keragaman kebutuhan peserta didik.

Dengan demikian, orientasi kebijakan yang masih berbasis pada *demand* (keberadaan PDBK) tanpa diimbangi dengan pendekatan *supply readiness* (kesiapan sistem) menjadi salah satu penyebab utama belum optimalnya penyelenggaraan madrasah inklusi. Pergeseran paradigma kebijakan menuju pendekatan berbasis kesiapan sistem menjadi krusial agar implementasi pendidikan inklusif tidak hanya bersifat administratif, tetapi mampu menghadirkan layanan yang berkualitas dan berkeadilan bagi seluruh peserta didik.

3. Teori *School Readiness* dalam Pendidikan Inklusif: Kesiapan lembaga merupakan prasyarat implementasi inklusi

Secara teoritis, konsep *school readiness* dalam pendidikan inklusif menegaskan bahwa kesiapan satuan pendidikan merupakan prasyarat utama sebelum implementasi layanan inklusi dilakukan. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh [Safrizal, dkk \(2021\)](#) yang menyatakan bahwa “Kesiapan sekolah merupakan prasyarat utama dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif yang mencakup kesiapan sumber daya manusia, sarana prasarana, kurikulum, serta dukungan sistem kelembagaan.”

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa tanpa kesiapan yang memadai, implementasi pendidikan inklusif cenderung tidak optimal meskipun terdapat komitmen untuk menerima peserta didik berkebutuhan khusus. “Sekolah yang menerima peserta didik berkebutuhan khusus belum tentu siap secara sistemik dalam memberikan layanan pendidikan inklusif yang berkualitas.” ([Safrizal, dkk., 2022](#)).

“Implementasi pendidikan inklusif memerlukan pendekatan menyeluruh melalui kesiapan sekolah yang melibatkan kepemimpinan, kompetensi guru, serta dukungan lingkungan belajar yang inklusif.” (Ainscow, Booth, & Dyson, 2006).

Pendekatan *whole-school readiness* juga menegaskan bahwa kesiapan merupakan proses yang terintegrasi dan berkelanjutan, yang memerlukan kepemimpinan, penguatan kapasitas guru, serta dukungan sistem yang kolaboratif. Dalam panduan yang diterbitkan oleh UNESCO tentang inklusi dan kesetaraan dalam pendidikan, dinyatakan bahwa “Kesiapan sekolah inklusif harus dilihat sebagai proses yang berkelanjutan dan terintegrasi, bukan sebagai kondisi yang terjadi secara instan.” (UNESCO, 2017). Oleh karena itu, penetapan madrasah inklusi yang tidak didasarkan pada analisis kesiapan berpotensi menimbulkan kesenjangan antara kebijakan dan implementasi, serta berdampak pada rendahnya kualitas layanan pendidikan inklusif. “Tanpa adanya penilaian kesiapan, kebijakan pendidikan inklusif berisiko hanya bersifat administratif dan tidak diikuti oleh kesiapan implementatif di tingkat satuan pendidikan.” (Miles & Singal, 2010)

4. Teori *Capacity Readiness*: Kualitas implementasi kebijakan ditentukan oleh kesiapan sistem layanan

Teori implementasi kebijakan menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapasitas institusi pelaksana. Dalam pendidikan inklusif, kapasitas tersebut mencakup ketersediaan guru, kompetensi pendidik, sarana aksesibilitas, dukungan manajemen, serta sistem koordinasi layanan. Penelitian tentang kesiapan sekolah inklusi menunjukkan bahwa rendahnya kesiapan institusi berkontribusi terhadap lemahnya kualitas layanan pendidikan inklusif dan kesulitan sekolah dalam memenuhi kebutuhan peserta didik berkebutuhan khusus ([Sari, R., 2020](#)).

5. Teori *Inclusive Education System*: Pendidikan inklusif merupakan transformasi sistem, bukan sekadar penerimaan peserta didik

Literatur pendidikan inklusif menegaskan bahwa inklusi merupakan proses transformasi sistem pendidikan agar mampu mengakomodasi keragaman peserta didik. Oleh karena itu, pendidikan inklusif tidak dapat dimaknai hanya sebagai penerimaan peserta didik berkebutuhan khusus ke sekolah reguler. Ketika penetapan madrasah inklusi hanya didasarkan pada keberadaan PDBK, maka orientasi kebijakan cenderung berhenti pada aspek akses dan belum menyentuh

pengembangan sistem layanan pendidikan secara menyeluruh ([Olusanya dkk., 2023](#)).

Berdasar berbagai tinjauan tersebut, solusi kebijakan harus berfokus pada implementasi prinsip keseimbangan antara *demand-driven* dengan *supply readiness*. Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY harus menyusun rencana aksi yang sistematis dan terukur tentang penyelenggaraan madrasah inklusi di DIY atau Surat Keputusan yang berisi penetapan madrasah sebagai pilot project madrasah inklusi dengan mempertimbangkan aspek kesiapan dan pengawalan pengembangannya. Langkah ini akan memastikan penetapan madrasah inklusi tidak lagi bersifat sporadis namun lebih terencana dan dapat meminimalisir gap antara kebijakan dengan implementasi madrasah inklusi di DIY.

Kerangka Konseptual

1. Pendidikan Inklusif sebagai Sistem Layanan Pendidikan

Secara konseptual, pendidikan inklusif bukan sekadar keberadaan peserta didik berkebutuhan khusus di sekolah reguler, melainkan suatu sistem layanan pendidikan yang dirancang untuk mengakomodasi keberagaman kebutuhan belajar peserta didik. Dalam konsep ini, tanggung jawab adaptasi berada pada sistem pendidikan, bukan pada peserta didik. Oleh karena itu, keberhasilan pendidikan inklusif sangat ditentukan oleh kemampuan lembaga pendidikan menyediakan layanan yang aksesibel, adaptif, dan berkelanjutan. Konsep ini mendukung argumentasi bahwa penetapan madrasah inklusi tidak dapat hanya didasarkan pada keberadaan PDBK, tetapi harus mempertimbangkan kesiapan sistem layanan yang tersedia ([Baharudin, H., & Alawiyah, R., 2018](#)).

2. Konsep *School Readiness* dalam Pendidikan Inklusif

Konsep *school readiness* menekankan bahwa sekolah atau madrasah perlu memiliki tingkat kesiapan tertentu sebelum menjalankan layanan pendidikan inklusif. Kesiapan tersebut meliputi sumber daya manusia, sarana-prasarana, kurikulum, dukungan kelembagaan, serta mekanisme layanan peserta didik berkebutuhan khusus. Dalam perspektif ini, keberadaan peserta didik berkebutuhan khusus tidak secara otomatis menunjukkan kesiapan sekolah menjadi penyelenggara pendidikan inklusif. Dengan demikian, *readiness assessment* menjadi aspek penting dalam memastikan kualitas implementasi layanan inklusif ([Wahyuningtyas, et.al, 2024](#)).

3. Pendidikan Inklusif sebagai Transformasi Sistem Pendidikan

Konsep pendidikan inklusif modern memandang inklusi sebagai proses transformasi sistem pendidikan agar mampu menghilangkan hambatan partisipasi dan pembelajaran bagi seluruh peserta didik. Fokus utama tidak hanya pada penerimaan peserta didik berkebutuhan khusus, tetapi pada perubahan tata kelola, budaya organisasi, kurikulum, dan sistem layanan pendidikan. Oleh karena itu, ketika kebijakan penetapan madrasah inklusi hanya berorientasi pada keberadaan PDBK, maka proses transformasi sistem pendidikan yang menjadi esensi pendidikan inklusif belum sepenuhnya terjadi ([Chinnasamy, R. D., 2020](#)).

4. Konsep Manajemen Pendidikan Inklusif

Manajemen pendidikan inklusif merupakan konsep yang menempatkan pendidikan inklusif sebagai bagian dari keseluruhan proses pengelolaan lembaga pendidikan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan

evaluasi layanan pendidikan. Dalam kerangka ini, kualitas layanan inklusif sangat dipengaruhi oleh kemampuan lembaga dalam mengintegrasikan kebutuhan peserta didik berkebutuhan khusus ke dalam sistem manajemen sekolah atau madrasah. Konsep ini memperkuat argumentasi bahwa permasalahan pendidikan inklusif tidak hanya terkait akses, tetapi juga terkait kapasitas manajerial lembaga pendidikan ([Astuti, V., 2026](#)).

5. Konsep *Capacity Building* dan Sistem Dukungan Pendidikan Inklusif

Pendidikan inklusif memerlukan sistem dukungan (*support system*) yang mencakup guru, tenaga pendukung, sarana-prasarana, kebijakan, kolaborasi lintas sektor, dan lingkungan belajar yang responsif terhadap keberagaman peserta didik. Konsep *capacity building* menegaskan bahwa kualitas layanan pendidikan inklusif bergantung pada kemampuan institusi mengembangkan kapasitas internalnya secara berkelanjutan. Ketika kapasitas tersebut belum tersedia, implementasi pendidikan inklusif berpotensi berjalan secara administratif tanpa dukungan layanan yang memadai ([Safarina, W., 2024](#)).

METODOLOGI

Kajian kebijakan (*policy paper*) ini menerapkan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif-analitis untuk membedah fenomena hambatan perencanaan pada penetapan madrasah inklusi di DIY. Metode riset kebijakan dipilih karena, sebagaimana dijelaskan oleh Dunn (2018), analisis kebijakan publik merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan guna menyelesaikan masalah-masalah praktis di lapangan.

Proses pengumpulan data dalam kajian ini mengandalkan teknik triangulasi sumber data untuk menjaga keabsahan dan objektivitas analisis kelembagaan. Data primer bersumber dari hasil diskusi terarah melalui *Focus Group Discussion* (FGD) bersama Ketua Tim pada Bidang Pendidikan Madrasah serta Kepala Seksi Madrasah Kankemenag Kabupaten/Kota se-DIY pada November 2025. Di samping itu, data sekunder diperoleh dari analisis hasil pendataan Bidang Pendidikan Madrasah Kanwil Kementerian Agama DIY Akhir Semester II Tahun Ajaran 2025/2026 terhadap 78 madrasah inklusi, serta tinjauan literatur ilmiah. Pengumpulan informasi dalam analisis kebijakan tidak hanya bertumpu pada dokumen formal, melainkan harus merekam secara jeli kesaksian para praktisi di garis depan birokrasi agar rekomendasi yang dilahirkan tidak bersifat utopis ([Bardach 2012](#)).

Analisis prioritas masalah dalam kajian ini dilakukan secara kuantitatif-kualitatif dengan menerapkan metode *Urgency, Seriousness, and Growth* (USG). Berdasarkan teknik pembobotan skala likert, lima identifikasi masalah utama dinilai untuk menentukan satu isu krusial yang memerlukan intervensi kebijakan paling mendesak. Menurut teori yang dikembangkan oleh Kepner dan Tregoe (1981), penentuan prioritas masalah melalui pembobotan indikator kedaruratan (*urgency*), tingkat keparahan dampak (*seriousness*), dan kecepatan perkembangan masalah jika dibiarkan (*growth*) sangat krusial bagi organisasi publik demi menghindari salah sasaran alokasi sumber daya. Melalui metode USG ini, isu "Penetapan madrasah inklusi tidak melalui proses perencanaan" berhasil ditetapkan sebagai masalah kebijakan prioritas dengan skor tertinggi 15.

Pada tahap akhir, alternatif solusi kebijakan dievaluasi dan diuji kelayakannya dengan mengadopsi kriteria penilaian kebijakan publik menurut William N. Dunn. Evaluasi

tersebut mencakup enam parameter utama, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketetapan (Dunn, 2018). Melalui pisau analisis Dunn tersebut, tiga alternatif kebijakan—yang meliputi penerbitan *Grand Design*, reformulasi *Readiness Assessment*, hingga skema *Pilot Project*—diperbandingkan secara objektif untuk merumuskan rekomendasi Surat Keputusan Kakanwil yang paling fundamental bagi optimalisasi tata kelola madrasah inklusi di DIY.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Analisis mendalam terhadap kondisi empiris penyelenggaraan madrasah inklusi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menunjukkan adanya kesenjangan antara mandat regulasi normatif dan kapasitas implementatif di tingkat satuan pendidikan. Berdasarkan data hasil pendataan yang dirilis oleh Bidang Pendidikan Madrasah Kanwil Kementerian Agama DIY pada Akhir Semester II Tahun Ajaran 2025/2026, tercatat sebanyak 325 peserta didik inklusi menempuh pendidikan pada 78 madrasah yang tersebar di jenjang RA, MI, MTs, dan MA. Keberadaan ratusan siswa disabilitas ini mencerminkan tingginya kepercayaan masyarakat sekaligus besarnya tuntutan pemenuhan hak pendidikan keagamaan yang ramah anak di wilayah DIY. Namun, kuantitas penerimaan siswa tersebut sayangnya berjalan beriringan dengan potret kelangkaan fasilitas dasar yang cukup memprihatinkan di lapangan.

Fakta sosiologis di lapangan mengonfirmasi bahwa sebanyak 76% dari total 78 madrasah inklusi di DIY belum memiliki sarana dan prasarana aksesibilitas yang ramah disabilitas. Ketiadaan infrastruktur penunjang seperti jalur landai (*ramp*), toilet khusus, ruang layanan khusus, hingga ketersediaan media belajar adaptif seperti huruf braille atau alat bantu dengar membuat mobilitas fisik dan interaksi pedagogis peserta didik menjadi terisolasi. Hambatan arsitektural dan keterbatasan fasilitas ini berdampak langsung pada kualitas pengalaman belajar para siswa berkebutuhan khusus. Situasi ini selaras dengan temuan penelitian [Iswanto \(2025\)](#) yang menegaskan bahwa kegagalan sekolah reguler dalam menyediakan akomodasi fisik yang layak bagi penyandang disabilitas berpotensi besar menurunkan motivasi belajar serta mengganggu perkembangan psikologis anak di sekolah.

Selain persoalan infrastruktur fisik, aspek sumber daya manusia (SDM) di madrasah inklusi DIY berada dalam kondisi darurat yang memerlukan penanganan sistemik segera. Hasil analisis data kepegawaian pada Desember 2025 menunjukkan angka yang mengejutkan, di mana 85% madrasah penyelenggara pendidikan inklusif di DIY belum memiliki Guru Pendamping Khusus (GPK) yang berlatar belakang pendidikan luar biasa.

Tabel.2. Ringkasan Kondisi Penyelenggaraan Madrasah Inklusi di DIY Tahun 2025

Indikator	Kondisi
 Jumlah Madrasah Inklusi	78 Madrasah
 Jumlah PDBK yang Dilayani	±325 peserta didik
 Madrasah dengan Sarpras Aksesibel	24,3% (19 Madrasah)
 Madrasah tanpa Sarpras Aksesibel	75,7% (59 Madrasah)
 Madrasah yang Memiliki GPK	15,5% (12 Madrasah)
 Madrasah tanpa GPK	84,5% (66 Madrasah)
 Karakteristik Disabilitas	Beragam (Autisme, ADHD, <i>Slow Learner</i> , <i>Speech Delay</i> , Hambatan Intelektual, Tuna Daksa, Gangguan Emosi dan Perilaku, serta kebutuhan khusus lainnya)

Dampak langsung dari absennya GPK yang menetap memaksa sebagian besar madrasah inklusi di DIY menjalankan program pembelajaran secara mandiri melalui metode *trial-and-error*. Para guru kelas umum terpaksa mengandalkan intuisi pribadi serta kolaborasi sukarela dengan orang tua siswa untuk merancang strategi pelayanan seadanya di dalam kelas. Kondisi darurat ini membuktikan bahwa operasionalisasi pendidikan inklusif di madrasah DIY masih bersifat "penerimaan administratif" semata dan belum didukung oleh sistem proteksi pendampingan profesional yang terstruktur. Penyelenggaraan yang bersifat sporadis tanpa bimbingan tenaga ahli ini mengonfirmasi hasil kajian [Sholikhah \(2016\)](#) bahwa madrasah di lingkungan Kementerian Agama kerap kali terjebak dalam pola belajar mandiri akibat lambatnya distribusi guru pendamping dari otoritas wilayah.

Kompleksitas manajerial di tingkat satuan pendidikan semakin diperparah oleh tingginya tingkat heterogenitas jenis disabilitas yang dialami oleh peserta didik. Data akhir tahun 2025 mengindikasikan bahwa madrasah di DIY melayani spektrum kebutuhan khusus yang sangat beragam, mulai dari autisme, ADHD, *slow learner*, hambatan intelektual ringan, *speech delay*, hingga gangguan emosional dan fisik ringan. Karakteristik siswa yang sangat variatif ini menuntut adanya fleksibilitas metode pembelajaran serta diferensiasi kurikulum yang sangat adaptif. Yunita dkk. (2024) mengemukakan bahwa semakin kompleks karakteristik disabilitas yang dihadapi oleh sebuah lembaga pendidikan, semakin tinggi pula tuntutan standarisasi sistem layanan pembelajaran, akomodasi waktu ujian, hingga penyederhanaan materi yang wajib disiapkan oleh sekolah.

Ketiadaan instrumen penilaian awal (*assessment*) yang valid dan Program Pembelajaran Individual (PPI) yang terstruktur membuat penanganan terhadap keberagaman disabilitas tersebut berjalan tanpa arah baku. Sebagian besar guru madrasah di DIY memberikan materi pengajaran secara seragam tanpa menyentuh kebutuhan spesifik masing-masing individu anak. Pola penyamarataan metode mengajar ini berisiko besar menghambat perkembangan akademik, psikologis, dan sosial anak disabilitas secara jangka panjang. Ketika proses penetapan status madrasah inklusi mengabaikan pentingnya persiapan instrumen evaluasi pedagogis ini, maka sekolah secara tidak

langsung telah memposisikan siswa ke dalam kondisi ketidakadilan belajar, seperti yang dikhawatirkan dalam literatur manajemen inklusi modern.

Rangkaian hambatan operasional, mulai dari keterbatasan sarana fisik hingga krisis GPK, sesungguhnya merupakan akibat dari satu masalah utama di tingkat hulu birokrasi, yaitu proses penetapan status madrasah inklusi yang tidak melalui proses perencanaan komprehensif. Berdasarkan hasil *Focus Group Discussion* (FGD) bersama para Kepala Seksi Pendidikan Madrasah Kanwil Kemenag DIY pada November 2025, terungkap bahwa pemberian status hukum "madrasah inklusi" bertumpu pada penerbitan Surat Keputusan (SK) Kepala Kantor Wilayah secara mekanistik. Kebijakan formal legalistik tersebut diterbitkan tanpa didahului analisis kebutuhan anggaran jangka panjang, pemetaan distribusi SDM, ataupun kesiapan program kurikulum khusus.

Tata kelola yang mengabaikan fungsi perencanaan ini bertentangan dengan prinsip dasar manajemen pendidikan inklusif yang ideal. Manajemen pendidikan inklusif mensyaratkan adanya pengintegrasian secara menyeluruh yang mencakup aspek manajemen peserta didik, kurikulum adaptif, tenaga pendidik, pembiayaan, monitoring, hingga evaluasi berkelanjutan. [Fitriani,dkk.\(2022\)](#) menegaskan bahwa kegagalan mengoptimalkan berbagai komponen manajerial tersebut merupakan bukti nyata bahwa penyelenggaraan pendidikan inklusif di tingkat tapak belum didasarkan pada proses perencanaan yang menyeluruh. Akibatnya, ketika status inklusi melekat pada madrasah secara mendadak, implementasi layanan di lapangan cenderung berjalan parsial dan tidak berkelanjutan.

Akar dari lemahnya sistem perencanaan ini disebabkan oleh dominasi paradigma kebijakan di lingkungan Kanwil Kemenag DIY yang murni bersifat responsif-lapangan atau *demand-driven*. Kebijakan penerbitan surat keputusan penetapan madrasah inklusi dilakukan apabila di madrasah tersebut sudah menerima siswa berkebutuhan khusus. Prosedur reaktif ini menyebabkan jumlah madrasah inklusi di DIY bersifat dinamis dan fluktuatif setiap tahunnya mengikuti tren pendaftaran siswa baru. Langkah operasional yang menempatkan perencanaan di akhir tahapan mengonfirmasi kritik teoretis Dunn (2018) bahwa pendekatan kebijakan publik yang murni berbasis tuntutan (*demand-driven*) tanpa diimbangi dengan kesiapan kapasitas sistem (*supply readiness*) berpotensi besar memicu kesenjangan implementasi yang kronis.

Penyelenggaraan madrasah inklusi di DIY juga belum diposisikan sebagai bagian dari transformasi pengembangan sistem mutu layanan pendidikan secara utuh. Isu inklusi masih dipahami secara sempit sebagai program layanan tambahan khusus untuk mengurus anak berkebutuhan khusus, bukan sebagai gerakan reformasi tata kelola sekolah reguler. Pemahaman yang parsial ini sejalan dengan hasil kajian [Hasanah dkk. \(2024\)](#) bahwa persepsi yang kotak-kotakkan pendidikan inklusif sebagai urusan kelompok tertentu akan menjebak fokus implementasi pada penanganan siswa secara individual, bukan pada penguatan kapasitas kelembagaan sekolah secara inklusif untuk semua siswa.

Absennya kesadaran kolektif bahwa penyelenggaraan inklusi merupakan tanggung jawab kedinasan bersama turut memperlemah posisi tawar program ini dalam perencanaan anggaran wilayah. Pada sebagian masyarakat di wilayah DIY masih terdapat stigma negatif mengenai penurunan kualitas capaian akademik pada madrasah yang membuka kelas inklusi. Padahal, keberhasilan pendidikan inklusif membutuhkan keterlibatan lintas seksi dan komitmen berkelanjutan dari seluruh aktor birokrasi. [Putri,dkk.\(2024\)](#) menguraikan bahwa ketiadaan kesadaran kolektif dalam membangun

kemitraan sistemis akan membuat program kerja berjalan sendiri-sendiri tanpa dukungan ekosistem yang solid.

Faktor kelemahan regulasi teknis di tingkat pusat juga menjadi penyebab yang melegitimasi mandeknya fungsi perencanaan di daerah. Petunjuk Teknis (Juknis) penyelenggaraan pendidikan inklusif madrasah yang diterbitkan otoritas nasional sejauh ini masih berfungsi sebatas panduan normatif yang sangat makro. Regulasi tersebut belum menjabarkan secara operasional mengenai langkah teknis pelaksanaan penilaian kesiapan (*readiness assessment*), indikator standar kapasitas minimum lembaga, ataupun mekanisme evaluasi kelayakan status inklusi. Rahmi dan Muqowim (2022) menyatakan perlunya payung hukum yang lebih tegas dan operasional agar implementasi kebijakan inklusi di tingkat satuan pendidikan memiliki acuan perencanaan yang seragam.

Ketidaktersediaan pedoman makro tersebut diperparah oleh belum adanya petunjuk teknis turunan yang bersifat kontekstual (*contextual policy*). Kanwil Kemenag DIY belum mengembangkan instrumen penilaian kesiapan lokal yang mampu memotret karakteristik geografis dan kapasitas anggaran madrasah di DIY. Hambatan sinkronisasi ini divalidasi oleh hasil riset [Sekarinasih dkk. \(2025\)](#) yang menemukan bahwa salah satu tantangan terbesar kegagalan kebijakan inklusi di daerah adalah kegagalan pemerintah daerah dalam menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam mekanisme operasional teknis yang sesuai dengan kebutuhan lokal.

Secara teoretis, pentingnya mengubah haluan dari manajemen reaktif menuju perencanaan berbasis analisis kesiapan didukung kuat oleh konsep *school readiness* dalam pendidikan inklusif. Kesiapan satuan pendidikan merupakan prasyarat utama yang tidak bisa ditawar sebelum implementasi pelayanan inklusi resmi diaktifkan. Safrizal dkk. (2021) menyatakan bahwa kesiapan sekolah yang komprehensif mencakup ketersediaan SDM, sarana prasarana, modifikasi kurikulum, serta komitmen kelembagaan. Penunjukkan madrasah untuk membuka layanan tanpa adanya penilaian kesiapan (*readiness assessment*) hanya akan melahirkan kebijakan administratif yang rentan mengorbankan mutu pendidikan.

UNESCO (2017) dalam panduan globalnya secara konsisten menegaskan bahwa pemenuhan hak pendidikan inklusif tidak boleh terjebak hanya pada perluasan akses fisik, melainkan harus diiringi dengan penguatan kapasitas sistem secara berkelanjutan. Pendekatan ini diperkuat oleh pandangan Ainscow dkk. (2006) yang menggarisbawahi bahwa peningkatan aksesibilitas siswa wajib dibarengi dengan kemampuan adaptasi sekolah dalam merespons keragaman kebutuhan peserta didik. Dengan demikian, reformulasi kebijakan menuju pendekatan berbasis kesiapan (*capacity readiness*) menjadi kebutuhan yang sangat krusial bagi masa depan madrasah di DIY.

Berdasarkan hasil pembobotan prioritas masalah menggunakan analisis *Urgency, Seriousness, and Growth* (USG), isu ketidakadaan perencanaan dalam penetapan status madrasah menempati peringkat pertama. Hal ini mengindikasikan bahwa apabila problem hulu ini tidak segera ditangani, maka persoalan sistem pelayanan di tingkat hilir madrasah akan memburuk secara eksponensial seiring bertambahnya PDBK setiap tahun. Oleh karena itu, intervensi kebijakan yang dirumuskan tidak bisa lagi sekadar bersifat jangka pendek seperti pelatihan guru secara sporadis.

Guna merespons akar masalah tersebut, evaluasi terhadap tiga alternatif solusi kebijakan telah dilakukan dengan mengadopsi enam kriteria analisis kebijakan publik menurut William N. Dunn. Alternatif pertama berupa penerbitan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta tentang

Penyusunan *Grand Design/Roadmap* Pengembangan Madrasah Inklusi DIY. Opsi ini dinilai memiliki efektivitas dan pemerataan yang tinggi untuk memberikan arah kebijakan jangka panjang, namun memiliki kelemahan dalam aspek efisiensi karena membutuhkan proses koordinasi lintas komponen birokrasi yang memakan waktu cukup panjang.

Alternatif kedua, yaitu penerbitan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penguatan Mekanisme Penetapan Berbasis *Readiness Assessment*. Kebijakan ini unggul dalam menjamin mutu madrasah sejak awal karena mengintegrasikan instrumen penilaian kesiapan sebagai syarat mutlak sebelum surat keputusan diterbitkan. Meskipun demikian, alternatif kedua ini memiliki kelemahan yang cukup serius, yaitu berpotensi memperlambat pertumbuhan kuantitatif jumlah madrasah inklusi di DIY serta membutuhkan ketersediaan asesor yang kompeten dalam jumlah banyak di tingkat daerah.

Sementara itu, Alternatif ketiga, adalah Penerbitan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis *Pilot Project* dan Pengembangan Bertahap. Opsi ini dinilai sebagai kebijakan yang paling fundamental, realistis, dan efisien untuk diterapkan di DIY saat ini. Melalui skema ini, Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY dapat memfokuskan alokasi anggaran, pendistribusian GPK, serta penguatan fasilitas sarana prasarana pada sejumlah madrasah model yang memiliki modalitas kesiapan awal lebih baik.

Penetapan madrasah model berbasis proyek percontohan ini akan meminimalisir risiko kesenjangan implementasi karena proses pengembangan kelembagaan dikawal secara intensif. Madrasah-madrasah model yang sukses nantinya akan berfungsi sebagai pusat rujukan (*resource center*) dan laboratorium praktik baik (*best practice*) bagi madrasah reguler lain di sekitarnya. Pendekatan bertahap ini sejalan dengan prinsip keseimbangan antara tuntutan kebutuhan lapangan (*demand-driven*) dan kesiapan kapasitas sistem (*supply readiness*), sehingga mampu mewujudkan transformasi sistem pendidikan keagamaan di DIY yang bermutu, berkeadilan, dan inklusif

Analisis Kebijakan

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu (Pasal 5 ayat (1)). Lebih lanjut, pada ayat (2) ditegaskan bahwa warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus. Ketentuan ini menunjukkan bahwa prinsip non-diskriminasi dan pemenuhan hak pendidikan bagi seluruh warga negara, termasuk peserta didik berkebutuhan khusus, merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif.

2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Undang-Undang ini memberikan landasan yang kuat dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif, termasuk pada satuan pendidikan madrasah. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa penyandang disabilitas memiliki hak untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan inklusif pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Negara berkewajiban menjamin terselenggaranya sistem pendidikan yang inklusif dengan menyediakan akomodasi yang layak, aksesibilitas, serta dukungan layanan yang sesuai dengan kebutuhan individu peserta didik.

Lebih lanjut, undang-undang ini menekankan bahwa pemenuhan hak pendidikan bagi penyandang disabilitas tidak hanya terbatas pada pemberian akses untuk bersekolah, tetapi juga mencakup penyediaan lingkungan belajar yang ramah, tenaga pendidik yang kompeten, serta sistem pembelajaran yang adaptif. Hal ini mengandung makna bahwa satuan pendidikan, termasuk madrasah, dituntut untuk melakukan penyesuaian dalam berbagai aspek penyelenggaraan pendidikan, mulai dari kurikulum, sarana prasarana, hingga mekanisme evaluasi pembelajaran.

Dalam konteks madrasah inklusi, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tersebut menguatkan bahwa penyelenggaraan pendidikan inklusif merupakan bagian dari pemenuhan hak dasar warga negara yang harus dilaksanakan secara sistematis dan berkelanjutan. Oleh karena itu, keberadaan madrasah inklusi tidak cukup hanya ditandai dengan penerimaan peserta didik berkebutuhan khusus, tetapi harus didukung oleh kesiapan sistem yang mencakup perencanaan, penganggaran, penguatan sumber daya manusia, serta penyediaan sarana prasarana yang aksesibel. Tanpa dukungan tersebut, implementasi pendidikan inklusif berpotensi tidak optimal dan belum sepenuhnya memenuhi prinsip keadilan dan kesetaraan sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang.

3. Permendiknas Nomor 70 Tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif merupakan salah satu landasan penting dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif di Indonesia. Regulasi ini mengatur bahwa satuan pendidikan pada semua jenjang memiliki kewajiban untuk memberikan kesempatan kepada peserta didik yang memiliki kelainan maupun potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik lainnya dalam satu lingkungan pendidikan. Permendiknas ini menegaskan bahwa pendidikan inklusif tidak hanya berorientasi pada akses, tetapi juga pada penyediaan layanan pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan peserta didik

Dalam konteks madrasah inklusi, Permendiknas Nomor 70 Tahun 2009 memberikan kerangka konseptual dan operasional bahwa penyelenggaraan pendidikan inklusif harus dilakukan secara terencana, sistematis, dan berkelanjutan. Oleh karena itu, keberadaan madrasah inklusi tidak cukup hanya ditandai dengan penerimaan peserta didik berkebutuhan khusus, tetapi harus didukung dengan kesiapan sistem yang mencakup aspek perencanaan, sumber daya manusia, kurikulum, serta sarana prasarana. Dengan demikian, regulasi ini memperkuat urgensi perlunya skema perencanaan madrasah inklusi yang komprehensif agar implementasi pendidikan inklusif dapat berjalan secara optimal.

4. Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 10939 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif pada Madrasah

Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 10939 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif pada Madrasah merupakan landasan operasional utama dalam pelaksanaan madrasah inklusi di lingkungan Kementerian Agama, termasuk di Daerah Istimewa Yogyakarta. Regulasi ini memberikan pedoman teknis yang mencakup prinsip penyelenggaraan pendidikan inklusif, pemenuhan sarana dan prasarana yang aksesibel, penyediaan Guru Pendamping Khusus (GPK), serta pelaksanaan pembelajaran adaptif melalui Program Pembelajaran Individual (PPI).

Keputusan ini menegaskan bahwa madrasah inklusi harus mampu menyediakan layanan pendidikan yang responsif terhadap keragaman kebutuhan peserta didik,

tidak hanya dari aspek akses, tetapi juga kualitas layanan pembelajaran. Dengan demikian, regulasi ini menjadi acuan penting bagi madrasah dalam merancang, melaksanakan, dan mengevaluasi penyelenggaraan pendidikan inklusif secara lebih terstruktur dan sistematis. Namun demikian, dalam implementasinya di tingkat daerah, pedoman ini masih memerlukan penguatan dalam bentuk perencanaan yang lebih komprehensif agar dapat dioperasionalkan secara optimal sesuai dengan kondisi dan kebutuhan madrasah di DIY.

Limitasi Kajian

Kajian kebijakan (*policy paper*) ini memiliki keterbatasan (*limitation*) ruang lingkup yang berfokus secara eksklusif pada tataran kebijakan hulu, khususnya mengenai mekanisme penetapan status madrasah inklusi di bawah wewenang Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Analisis yang dilakukan dibatasi pada evaluasi dokumen regulasi, data administratif Semester II Tahun Ajaran 2025/2026 terhadap 78 madrasah inklusi, serta persepsi birokratis hasil FGD pada akhir tahun 2025. Oleh karena itu, kajian ini tidak mengkaji secara mendalam aspek klinis psikologis dari berbagai jenis disabilitas peserta didik, dinamika pedagogis mikro di dalam ruang kelas reguler, maupun efektivitas alokasi pembiayaan internal pada masing-masing satuan pendidikan keagamaan tersebut.

Kebaruan/Kontribusi

Kebaruan (*novelty*) dan kontribusi utama dari kajian kebijakan (*policy paper*) ini terletak pada penawaran model dekonstruksi terhadap prosedur penetapan madrasah inklusi di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY, yang semula murni berorientasi pada pemenuhan administratif-kuantitatif (*demand-driven*) diubah menjadi pendekatan berbasis kesiapan kapasitas sistem (*supply readiness*) yang kontekstual. Kajian ini memberikan sumbangsih ilmiah baru melalui integrasi instrumen readiness assessment ke dalam rancangan kebijakan teknis di daerah (*contextual policy*), suatu aspek operasional yang selama ini absen dalam Petunjuk Teknis makro nasional. Secara praktis, formulasi rekomendasi berupa Surat Keputusan Kakanwil tentang penetapan madrasah inklusi berbasis pilot project dan pengembangan bertahap ini menjadi acuan strategis pertama bagi Kanwil Kemenag DIY dalam mendesain sistem tata kelola pendidikan keagamaan yang terencana, efisien, dan memiliki akuntabilitas mutu pelayanan publik yang tinggi bagi penyandang disabilitas.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

1. Menerbitkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penyusunan Grand Design / Roadmap Pengembangan Madrasah Inklusi DIY

Alternatif kebijakan ini mewajibkan penerbitan surat keputusan untuk penyusunan grand design atau roadmap madrasah inklusi DIY yang komprehensif dan terintegrasi. Dokumen ini memuat arah kebijakan, target capaian, tahapan pengembangan, serta integrasi perencanaan lintas komponen (SDM, sarana prasarana, pembelajaran, dan pembiayaan).

Melalui roadmap ini, penyelenggaraan madrasah inklusi tidak lagi bersifat sporadis dan administratif, tetapi menjadi bagian dari perencanaan strategis jangka

menengah dan panjang di Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY. Selain itu, roadmap juga dapat menjadi acuan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam menyelaraskan program dan kegiatan yang mendukung pendidikan inklusif.

Alternatif kebijakan ini memiliki keunggulan antara lain: (1) Memberikan arah kebijakan yang jelas dan terukur. (2) Mendorong integrasi lintas komponen. (3) Menjadi dasar penganggaran dan pengembangan program.

Namun alternatif ini juga memiliki kelemahan antara lain: (1) Membutuhkan waktu dan proses koordinasi yang cukup panjang. (2) Memerlukan komitmen kuat dari berbagai stakeholder.

Rencana Aplikasi kebijakan: (1) Penerbitan Surat Keputusan penyusunan roadmap madrasah inklusi (2) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY menerbitkan surat keputusan tim penyusunan roadmap pengembangan madrasah inklusi melibatkan berbagai pihak/stakeholder, antara lain; Kepala Bidang Pendidikan Madrasah beserta tim yang mengampu kelembagaan serta kurikulum, perencanaan, analisis sumber daya manusia, FPMI DIY serta tenaga ahli lainnya (3) FGD: Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY mengadakan Focus Group Discussion bagi pihak-pihak terkait dalam penyusunan Grand Desain / Roadmap Pengembangan Madrasah Inklusi DIY (4) Implementasi: Pelaksanaan Pengembangan Madrasah Inklusi DIY secara bertahap sesuai roadmap yang telah disusun (5) Monitoring dan Evaluasi: Pelaksanaan evaluasi secara periodik dalam setiap tahap pengembangan madrasah inklusi DIY.

2. Menerbitkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penguatan Mekanisme Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis *Readiness Assessment*

Alternatif kedua adalah melakukan reformulasi kebijakan penetapan madrasah inklusi dengan mengintegrasikan instrumen readiness assessment sebagai prasyarat utama. Dalam alternatif ini, sebelum ditetapkan sebagai madrasah inklusi, satuan pendidikan harus melalui tahapan: penilaian kesiapan (SDM, sarpras, kurikulum, kelembagaan), pembinaan/pelatihan awal, serta uji kelayakan.

Pendekatan ini akan menggeser orientasi kebijakan dari demand-driven menuju supply readiness, sehingga madrasah yang ditetapkan benar-benar siap dalam memberikan layanan inklusif.

Keunggulannya antara lain: (1) Menjamin kualitas madrasah inklusi sejak awal; (2) Meminimalisir kesenjangan antara kebijakan dan implementasi; (3) Lebih sesuai dengan prinsip manajemen pendidikan inklusif.

Kelemahan: (1) Berpotensi memperlambat penambahan jumlah madrasah inklusi. (2) Membutuhkan instrumen dan tim asesmen yang kompeten.

Rencana Aplikasi: (1) Penerbitan Surat Keputusan Penguatan Mekanisme Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis *Readiness Assessment*; (2) Pembentukan Tim Penilai/Asesor: Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY membentuk Tim Penilai/Asesor untuk madrasah yang akan mengajukan penetapan sebagai madrasah inklusi, bersama FPMI dan Tenaga Ahli menyusun pedoman penilaian; (3) Penyusunan Pedoman Penilaian: Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY bersama Pengurus FPMI dan Tenaga Ahli menyusun pedoman penilaian berdasarkan Petunjuk Teknis Madrasah Inklusi; (4) Assessment dan Supervisi: Pelaksanaan assessment terhadap madrasah yang mengajukan penetapan sebagai madrasah inklusi, baik secara administratif maupun supervisi langsung di lapangan.

3. Menerbitkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis Pilot Project dan Pengembangan Bertahap

Alternatif ketiga adalah menetapkan sejumlah madrasah sebagai pilot project madrasah inklusi berbasis kesiapan, yang kemudian dikembangkan secara bertahap dan direplikasi. Dalam pendekatan ini, Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY memilih madrasah yang memiliki tingkat kesiapan relatif lebih baik untuk dijadikan model. Madrasah tersebut kemudian: mendapatkan intervensi penguatan (GPK, sarpras, pelatihan), menjadi pusat rujukan (resource center), dan berfungsi sebagai role model bagi madrasah lain.

Pendekatan ini memungkinkan pengembangan madrasah inklusi dilakukan secara lebih terfokus, realistis, dan berkelanjutan.

Keunggulan: (1) Lebih realistis dan terukur. (2) Memungkinkan pengawalan dan evaluasi yang lebih intensif. (3) Menciptakan model praktik baik (best practice).

Kelemahan: (1) Dampak awal terbatas pada madrasah tertentu. (2) Membutuhkan strategi replikasi agar berdampak luas

Rencana Aplikasi (1) Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY menyelenggarakan FGD Penentuan Madrasah yang menjadi pilot project (2) Penerbitan Surat Keputusan Penetapan Pilot Project Madrasah Inklusi DIY pada tiap Kabupaten/Kota (3) Pengembangan dengan Penyusunan Rencana: Pengembangan madrasah inklusi dengan penyusunan rencana melibatkan berbagai pihak, antara lain; Bidang Pendidikan Madrasah, Perencana, Analis SDM, dan Lintas Sektor (ULD/PLD pada Perguruan Tinggi) (4) Evaluasi: Pelaksanaan evaluasi secara bertahap atas capaian pengembangan madrasah inklusi pilot project.

Analisis Alternatif Kebijakan Berdasarkan Teori William N. Dunn

Berdasarkan alternatif-alternatif kebijakan di atas, maka perlu dilakukan analisis menggunakan teori William N. Dunn untuk menentukan skor terhadap alternatif kebijakan di atas untuk digunakan sebagai bahan rekomendasi sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

Tabel 3. Skoring Alternatif Kebijakan

No	Alternatif Kebijakan	Efektifitas	Efisiensi	Kecukupan	Eku-itas	Respon-sivitas	Kete-patan	Total Skor
1	Menerbitkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penyusunan Grand Design / Roadmap Pengembangan Madrasah Inklusi DIY	5	3	4	5	4	4	25

2	Menerbitkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penguatan Mekanisme Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis Readiness Assessment	3	4	3	4	5	5	24
3	Menerbitkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis Pilot Project dan Pengembangan Bertahap	5	5	5	3	4	4	26

Berdasarkan analisis skoring alternatif kebijakan di atas, maka alternatif kebijakan nomor 3 (Penerbitan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis Pilot Project dan Pengembangan Bertahap) mendapatkan total skor tertinggi.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Penyelenggaraan madrasah inklusi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) saat ini dihadapkan pada hambatan implementasi akibat belum optimalnya tata kelola di tingkat hulu birokrasi. Hasil kajian menunjukkan bahwa 76% madrasah inklusi di wilayah ini belum memiliki sarana prasarana yang aksesibel, dan 85% di antaranya mengalami krisis Guru Pendamping Khusus (GPK). Melalui analisis metode Urgency, Seriousness, and Growth (USG), ditemukan bahwa muara dari segala keterbatasan operasional tersebut berakar pada proses penetapan status madrasah inklusi yang tidak melalui tahapan perencanaan komprehensif, melainkan hanya bersandar pada penerbitan Surat Keputusan (SK) secara mekanistik-administratif yang didasarkan pada adanya Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK) saja.

Kondisi tersebut diperparah oleh dominasi paradigma kebijakan yang murni bersifat reaktif terhadap pemenuhan kebutuhan di lapangan semata (demand-driven). Penentuan status madrasah inklusi selama ini cenderung mengabaikan analisis kesiapan kapasitas sistem (*supply readiness*), sehingga madrasah harus melayani keragaman jenis disabilitas peserta didik tanpa modalitas sumber daya dan dukungan program pembelajaran individual yang matang. Absennya petunjuk teknis operasional yang kontekstual di tingkat daerah serta lemahnya koordinasi lintas sektor semakin memperlebar jarak antara idealisme regulasi normatif dengan realitas pelayanan publik di tingkat satuan pendidikan.

Sebagai solusi fundamental atas akar masalah tersebut, kajian ini menyimpulkan bahwa Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY perlu melakukan reformulasi kebijakan melalui pergeseran paradigma menuju pengembangan berbasis kesiapan. Berdasarkan

evaluasi kriteria William N. Dunn, direkomendasikan kepada Kepala Kanwil Kemenag DIY untuk menerbitkan Surat Keputusan tentang Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis Pilot Project dan Pengembangan Bertahap. Pendekatan terfokus ini dinilai paling realistis dan efisien untuk meminimalisir kesenjangan implementasi, mengoptimalkan alokasi anggaran, serta menciptakan model praktik baik (*best practice*) yang siap direplikasi secara berkelanjutan demi mewujudkan sistem pendidikan keagamaan yang bermutu dan berkeadilan.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis kebijakan di atas, maka direkomendasikan kepada **Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY** menerbitkan **Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis Pilot Project dan Pengembangan Bertahap**. Rekomendasi ini penting untuk memastikan bahwa proses penetapan madrasah inklusi tidak lagi semata-mata didasarkan pada keberadaan peserta didik berkebutuhan khusus, tetapi juga mempertimbangkan kesiapan sistem layanan (*supply readiness*) yang dimiliki madrasah. Dengan pendekatan *pilot project* dan pengembangan bertahap, Kanwil Kementerian Agama DIY dapat membangun model penyelenggaraan madrasah inklusi yang lebih realistis, efektif, dan berkelanjutan, sekaligus meminimalkan kesenjangan antara tuntutan akses pendidikan inklusif dan kapasitas layanan yang tersedia di madrasah.

Mitigasi Resiko Kebijakan

Implementasi Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tentang Penetapan Madrasah Inklusi Berbasis Pilot Project dan Pengembangan Bertahap berpotensi menghadapi beberapa risiko yang perlu dimitigasi sejak tahap perencanaan.

Pertama, risiko keterbatasan jumlah madrasah yang memenuhi kriteria pilot project. Penetapan berbasis kesiapan layanan dapat mengurangi jumlah madrasah yang langsung ditetapkan sebagai madrasah inklusi. Untuk memitigasi risiko tersebut, Kanwil Kementerian Agama DIY perlu menyusun kriteria kesiapan yang bersifat bertahap (*graduated readiness*) dan menyediakan program pendampingan bagi madrasah yang belum memenuhi standar agar dapat mencapai tingkat kesiapan yang dipersyaratkan. Pendekatan bertahap ini memungkinkan perluasan layanan inklusi tanpa mengorbankan kualitas penyelenggaraan.

Kedua, risiko resistensi dari madrasah yang tidak terpilih sebagai pilot project. Risiko ini dapat muncul karena adanya persepsi ketidakadilan atau kekhawatiran kehilangan kesempatan memperoleh dukungan program. Mitigasinya dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, penyampaian indikator penilaian secara terbuka, serta penyusunan pedoman yang memberikan kesempatan kepada madrasah lain untuk bergabung pada tahap berikutnya. Keterlibatan pemangku kepentingan sejak awal terbukti penting untuk mengurangi resistensi terhadap perubahan kebijakan.

Ketiga, risiko keterbatasan sumber daya manusia dan kompetensi guru dalam memberikan layanan pendidikan inklusif. Berbagai kajian menunjukkan bahwa kurangnya guru pendamping, kompetensi guru, dan pelatihan merupakan salah satu hambatan utama implementasi pendidikan inklusif. Oleh karena itu, Kanwil Kementerian Agama DIY perlu mengintegrasikan program peningkatan kapasitas guru,

pelatihan berkelanjutan, serta pengembangan komunitas praktik antar-madrasah inklusi sebagai bagian dari implementasi kebijakan.

Keempat, risiko keterbatasan dukungan anggaran dan sarana prasarana. Penyelenggaraan pendidikan inklusif membutuhkan penyesuaian lingkungan belajar dan penyediaan fasilitas yang aksesibel. Mitigasi dilakukan melalui pengembangan skema pembiayaan bertahap, integrasi program dengan sumber pendanaan yang tersedia, serta prioritas pemenuhan sarana pada madrasah pilot project sebelum dilakukan perluasan program.

Kelima, risiko lemahnya monitoring dan evaluasi implementasi. Tanpa mekanisme evaluasi yang jelas, model pilot project berpotensi tidak menghasilkan pembelajaran kebijakan yang memadai. Oleh karena itu, Kanwil Kementerian Agama DIY perlu menetapkan indikator kinerja, mekanisme pelaporan berkala, serta evaluasi tahunan yang menjadi dasar pengambilan keputusan untuk perluasan atau penyesuaian kebijakan pada tahap berikutnya. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip manajemen risiko dalam pengelolaan lembaga pendidikan yang menekankan pentingnya identifikasi risiko, pemantauan, dan perbaikan berkelanjutan.

Dengan mitigasi tersebut, implementasi kebijakan penetapan madrasah inklusi berbasis pilot project dan pengembangan bertahap diharapkan dapat berlangsung lebih efektif, meminimalkan risiko kegagalan implementasi, serta menghasilkan model penyelenggaraan madrasah inklusi yang berkualitas dan berkelanjutan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

REFERENSI

- Ainscow, M., Booth, T., & Dyson, A. (2006). *Improving schools, developing inclusion*. Routledge.
- Anshari, M. (2023). Inclusive madrasah: Concepts, approaches, and policies. *el-Buhuth: Borneo Journal of Islamic Studies*, 5(2), 267–281. <https://doi.org/10.21093/el-buhuth.v5i2.5986>
- Asriyanti, dkk. (2025). Manajemen pendidikan yang inklusif: Menyusun kebijakan untuk pendidikan yang setara dan berkualitas (Inclusive education management: Formulating policies for equitable and quality education). *Jurnal Ilmiah Research and Development Student*, 3(1).
- Astuti, V. (2026). Manajemen pendidikan inklusif dalam mendukung layanan pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus (Tesis Magister). Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.
- Atmasari, N. (2017, 5 Desember). DIY kekurangan ratusan guru pendamping anak berkebutuhan khusus. *Harian Jogja*.
- Baharudin, H., & Alawiyah, R. (2018). Pendidikan inklusi bagi anak berkebutuhan khusus dalam perspektif epistemologi Islam. *Modeling: Jurnal Program Studi PGMI*, 5(1), 59–71.
- Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). CQ Press.
- Chinnasamy, R. D. (2020). Inclusive education: Theoretical and conceptual framework. *International Journal of Academic Research in Progressive Education and Development*.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.

- Fitriani, F., Trisnamansyah, S., & Insan, H. S. (2022). Manajemen penyelenggaraan pendidikan inklusi dalam meningkatkan mutu layanan pembelajaran peserta didik berkebutuhan khusus. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 5(3), 929–938. <https://doi.org/10.54371/jiip.v5i3.514>
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Hasanah, N., Asdiqoh, S., & Famularsih, S. (2024). Implementasi pendidikan inklusif bagi anak berkebutuhan khusus di madrasah. *Journal of Smart Education and Learning*, 1(3), 153–167. <https://doi.org/10.53088/jsel.v1i3.1615>
- Iswanto, D. (2025). Pengarusutamaan pendidikan bagi penyandang disabilitas: Implementasi kebijakan sekolah dasar inklusif di Kota Malang. *Jurnal Penelitian Kebijakan Pendidikan*, 18(1). <https://doi.org/10.24832/jpkp.v18i1.1092>
- Kepner, C. H., & Tregoe, B. B. (1981). *The new rational manager*. Princeton Research Press.
- Khotimah, K., Ikhwanah, M., & Jalaludin, J. (2025). Studi komparatif kebijakan pendidikan inklusif di Indonesia: Tantangan dan solusi implementasinya. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, 4(4), 1310–1319. <https://doi.org/10.31004/riggs.v4i4.3641>
- Loreman, T., Deppeler, J., & Harvey, D. (2011). *Inclusive education: Supporting diversity in the classroom*. Routledge.
- Miles, S., & Singal, N. (2010). The education for all and inclusive education debate: Conflict, contradiction or opportunity? *International Journal of Inclusive Education*, 14(1), 1–15.
- Nela Yunita, W. O., Diana, D., & Kurniawati, Y. (2024). Ragam layanan pendidikan inklusif dan bentuk pelibatan orang tua anak berkebutuhan khusus. *Jurnal Konseling dan Pendidikan*, 12(4), 1–11. <https://doi.org/10.29210/1119600>
- Olusanya, B. O., Nair, M. K. C., Lynch, P., & Hadders-Algra, M. (2023). Editorial: Optimizing school readiness for children with developmental disabilities. *Frontiers in Pediatrics*, 11, 1196934. <https://doi.org/10.3389/fped.2023.1196934>
- Putri, K. E. S., Wahyuni, M. R., Hasibuan, W. F., & Mustika, D. (2024). Membangun kolaborasi dan kemitraan dalam mendukung keberhasilan pendidikan inklusi. *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu*, 2(6), 178–187. <https://doi.org/10.59435/gjmi.v2i6.510>
- Rahmi, A., & Muqowim, M. (2022). Penyelenggaraan pendidikan inklusif pada madrasah di Sumatera Barat. *Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development*, 4(2), 112–122. <https://doi.org/10.38035/rrj.v4i2.442>
- Rulis, R., Nasir, N., & Bagea, I. (2025). Kesiapan sekolah menjadi inklusi (Studi SMA Negeri Kota Kendari). *Kelola: Jurnal Manajemen Pendidikan*, 12(2), 157–171. <https://doi.org/10.24246/j.jk.2025.v12.i2.p151-171>
- Safarina, W. (2024). Sistem dukungan pendidikan inklusif dan langkah implementasinya. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(12), 245–258.
- Safrizal, S., Ibrahim, M., & Usman, N. (2021). Kesiapan sekolah dalam implementasi pendidikan inklusif. *Jurnal Pembangunan Pendidikan: Fondasi dan Aplikasi*, 9(2), 123–135.

- Safrizal, S., Yulia, R., & Jumiarti, D. (2022). School readiness analysis to implement an inclusive education policy: A case study at elementary school. *Jurnal Penelitian dan Evaluasi Pendidikan*, 26(1), 1–11. <https://doi.org/10.21831/pep.v26i1.45294>
- Sari, R. (2020). Readiness to implement inclusive education in Muhammadiyah elementary schools. *Afkaruna*, 16(2), 174–191. <https://doi.org/10.18196/AIJIS.2020.0115.174-191>
- Sari, T. P., Septian, E., & Suhindarno, H. (2025). Stakeholders mapping analysis the implementation of inclusive education: In power and interest perspective. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 11(1), 19–34. <https://doi.org/10.33506/jn.v11i1.3971>
- Sekarinasih, A., Arif, M., & Waseso, H. P. (2025). Analisis kebijakan pendidikan inklusif di sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah: Perspektif keadilan dan pemerataan akses pendidikan. *Jurnal Kependidikan*, 13(3), 373–390. <https://doi.org/10.24090/jk.v13i3.15549>
- Sholikhah, R. M. (2016). Pendidikan inklusif di Kementerian Agama (Studi di Madrasah Ibtidaiyah Ma'arif Giriloyo 2 dan Madrasah Ibtidaiyah Yappi Balong) (Tesis Magister). Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Sunardi, & Sunaryo. (2011). Manajemen pendidikan inklusif (Konsep, kebijakan dan implementasinya). *Jurnal Asesmen dan Intervensi Anak Berkebutuhan Khusus*, 11(2).
- Sumarni, M. S. (2019). Pengelolaan pendidikan inklusif di madrasah. *Edukasi: Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan*, 17(2), 148–169.
- UNESCO. (2017). A guide for ensuring inclusion and equity in education. UNESCO Publishing.
- Wahyuningtyas, D. P., Sari, N. R. N., Suryanti, & Wiryanto. (2024). Analysis readiness school in implementation of inclusive education. *Proceedings of Educational Research Conference*.

