

Inclusive Madrasah Teacher Competency Crisis: Policy Recommendations from the Minister of Religious Affairs for Standardizing Human Resources and Personalizing Services

Krisis Kompetensi Guru Inklusi Madrasah: Rekomendasi Kebijakan Peraturan Menteri Agama untuk Standarisasi Sumber Daya Manusia dan Personalisasi Layanan

Author's Name* : Ririn Dwi Agustin
Institution/University : Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan Denpasar
Correspondence Author's E-mail : rimamizz2527@gmail.com

Article History	Received (November 26 th , 2025)	Revised (January 6 th , 2026)	Accepted (March 5 th , 2026)
------------------------	--	---	--

Article News

Keywords:

*Training Grand Design;
Minister of Religious Affairs Regulation Policy;
Teacher Competence;
Madrasah Inclusive Education;
Service Personalization.*

Abstract

This policy paper addresses the systemic challenges in ensuring the quality and personalization of inclusive education services in madrasas, focusing on the failure of the Ministry of Religious Affairs to strengthen support for integrated human resource (HR) development policies. Although the law has provided for inclusive services and Special Guidance Teachers (GPK), implementation in madrasas is hampered by the limited professional competence of classroom teachers and the absence of structured and ongoing Grand Design training. Data shows that less than twenty-five percent of teachers in inclusive madrasas feel confident in designing Individual Learning Programs (PPI), the current ratio of Students with Special Needs (PDBK) per GPK is far below the ideal standard, indicating that a decent, affordable mandate is merely an administrative formality. The writing method used is a qualitative policy analysis, beginning with identifying the root of the problem through literature and regulatory studies, followed by a priority analysis using the USG (Urgency, Seriousness, Growth) method to develop teacher competency development as the main focus. Next, three alternative policy regulations are proposed, which are then evaluated comparatively using William N. Dunn's Policy Alternative Scoring Theory based on the criteria of effectiveness, efficiency, adequacy, equity, and responsiveness. The analysis results show that the Alternative Issuance of the Minister of Religious Affairs Regulation (PMA) concerning Inclusive Competency Standards for Madrasah Teachers received the highest score. Therefore, the paper's primary policy recommendation is to urge the Ministry of Religious Affairs to issue the Ministerial Regulation as a binding regulatory solution to standardize GPK human resources and grant PDBK the right to effective and personalized learning.

Kata Kunci:

Grand Desain
Pelatihan;
Kebijakan
Peraturan Menteri
Agama;
Kompetensi Guru;
Pendidikan Inklusi
Madrasah;
Personalisasi
Layanan.

Abstrak

Policy paper ini membahas tantangan sistemik dalam menjamin kualitas dan personalisasi layanan pendidikan inklusi di madrasah, yang berpusat pada kegagalan Kementerian Agama untuk memperkuat dukungan kebijakan pengembangan sumber daya manusia (SDM) yang terpadu. Meskipun Undang-Undang telah mewajibkan penyediaan layanan inklusif dan Guru Pembimbing Khusus (GPK), implementasi di madrasah terhambat oleh keterbatasan kompetensi profesional guru kelas dan ketiadaan *Grand Design* pelatihan yang terstruktur dan berkelanjutan. Data menunjukkan bahwa kurang dari dua puluh lima persen guru di madrasah inklusi merasa percaya diri dalam merancang Program Pembelajaran Individual (PPI), sementara rasio Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK) per GPK berada jauh di bawah standar ideal, yang mengindikasikan bahwa mandat akomodasi yang layak hanya menjadi formalitas administratif. Metode penulisan yang digunakan adalah analisis kebijakan kualitatif, diawali dengan identifikasi akar masalah melalui studi literatur dan perbandingan regulasi, dilanjutkan dengan analisis prioritas menggunakan metode USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) untuk menetapkan pengembangan kompetensi guru sebagai fokus utama. Selanjutnya, diusulkan tiga alternatif kebijakan regulasi, yang kemudian dievaluasi secara komparatif menggunakan Teori Skoring Alternatif Kebijakan William N. Dunn berdasarkan kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, dan responsivitas. Hasil analisis menunjukkan bahwa alternatif Penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Kompetensi Inklusif Guru Madrasah memperoleh skor tertinggi. Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan utama kertas ini adalah mendesak Kementerian Agama untuk menerbitkan Peraturan Menteri Agama tersebut sebagai solusi regulasi yang mengikat demi standarisasi SDM GPK dan pemenuhan hak PDBK atas pembelajaran yang efektif dan terpersonalisasi.

To cite this article: Ririn Dwi Agustin. (2026). "Inclusive Madrasah Teacher Competency Crisis: Policy Recommendations from the Minister of Religious Affairs for Standardizing Human Resources and Personalizing Services". *AMUYA: Indonesian Journal of Management Reviews*, Vol 2 (1), Page: 551-572.



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

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Pendidikan inklusi berdiri sebagai pilar utama dalam pemenuhan hak asasi manusia dan komitmen global untuk mencapai pendidikan berkualitas yang setara bagi semua, sesuai dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) 4 dan kerangka kerja internasional (UNESCO, 2000). Di Indonesia, hak ini dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31 serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang secara tegas mengakui perlunya pendidikan khusus bagi peserta didik berkebutuhan khusus (PDBK).

Komitmen negara terhadap inklusi semakin dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. UU ini secara eksplisit mengamanatkan

Pemerintah, termasuk Kementerian Agama, untuk menyediakan pendidikan inklusif yang bermutu di semua jenjang, serta secara tegas mewajibkan adanya Guru Pendamping Khusus (GPK) dan penyediaan akomodasi yang layak (UU No. 8 Tahun 2016, Pasal 40).

Madrasah, sebagai lembaga di bawah Kementerian Agama memiliki tanggung jawab krusial dalam menerjemahkan mandat inklusi ini. Meskipun banyak madrasah telah secara sukarela mendeklarasikan diri sebagai penyelenggara inklusi, praktik di lapangan menunjukkan adanya disparitas yang signifikan antara niat kebijakan dan realitas implementasi (Sumarni, 2024). Kebijakan pendidikan inklusi di Kemenag belum menjadi prioritas karena secara legal Kemenag belum memiliki dasar hukum yang pasti mengenai pendidikan inklusif di madrasah (Sari, 2023).

Isu sentral yang dihadapi adalah kegagalan sistem regulasi dan implementasi madrasah untuk menciptakan kerangka layanan yang menjamin efektivitas dan personalisasi pembelajaran bagi Peserta Didik Berkebutuhan Khusus. Kegagalan ini, pada dasarnya, adalah kegagalan kebijakan pada sektor Sumber Daya Manusia (SDM). Menurut Rose & Meyer (2002) dan Tomlinson (2014) menyatakan layanan pembelajaran inklusif harus didasarkan pada prinsip personalisasi, yang menuntut penyesuaian materi dan metode pengajaran melalui Program Pembelajaran Individual (PPI), yang didukung oleh konsep *Universal Design for Learning (UDL)* (Trisnani, dkk., 2024).

Namun, Program Pembelajaran Individual (PPI) hanya dapat disusun dan dilaksanakan secara efektif oleh guru yang memiliki kompetensi spesifik (Abdurahman, 2021). Di sinilah masalah utama bermula: Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru/GPK dan Tenaga Pendidik dari Kementerian Agama RI.

Masalah kompetensi ini bukanlah isu parsial melainkan masalah sistemik. Data menunjukkan bahwa kurang dari 25% guru kelas di madrasah inklusi merasa percaya diri (*self-efficacy* tinggi) dalam merancang dan mengimplementasikan Program Pembelajaran Individual (PPI) untuk peserta didik dengan spektrum disabilitas yang beragam (Hasanah & Nurjaman, 2021). Angka ini sangat mengkhawatirkan karena PPI merupakan instrumen wajib untuk menjamin hak belajar yang adil dan mencapai potensi optimal bagi Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK). Keterbatasan *self-efficacy* dan keterampilan ini menunjukkan bahwa sistem penyiapan guru mulai dari kurikulum pra-jabatan di LPTK hingga program pelatihan pasca-penempatan (CPD) belum berhasil membekali guru dengan Pedagogi Inklusif yang memadai. Akibatnya, PDBK hanya mengalami integrasi fisik tanpa menerima layanan pendidikan bermutu yang mereka butuhkan. Angka rendah ini mencerminkan lemahnya kebijakan pelatihan in-service yang ada saat ini untuk membekali guru dengan keterampilan pedagogis inti yang diperlukan untuk personalisasi.

Keterbatasan kompetensi guru ini disebabkan oleh Ketidadaan Grand Design Pelatihan Guru Inklusi yang terstruktur dan berkelanjutan (Rohman & Nisa, 2020). Akibatnya, pelatihan yang tersedia seringkali bersifat ad-hoc dan proyekual, terputus ketika dana proyek selesai, sehingga gagal menciptakan praktisi reflektif yang mampu memperbaiki praktik secara mandiri (Sumarni, 2024). Kegagalan sistem pelatihan berkelanjutan ini menjadi akar masalah, karena guru yang baru direkrut melalui LPTK (Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan) juga seringkali belum dibekali mata kuliah wajib pedagogi inklusif yang memadai (Sari & Handayani, 2023).

Situasi ini menciptakan beban kompetensi ganda: guru existing memerlukan pelatihan dasar, sementara guru baru belum siap sejak awal, memaksa Kementerian Agama menanggung beban pelatihan yang seharusnya sudah diselesaikan di tingkat LPTK (Abdurahman, 2021).

Terbatasnya Ketiadaan Guru Pendamping Khusus menghancurkan guru kelas yang tidak kompeten harus menanggung seluruh beban penyusunan Program Pembelajaran Individual (PPI) dan adaptasi kurikulum, sebuah tugas yang secara keahlian di luar domain mereka (Mukti et al., 2023).

Dampak dari adanya kesenjangan kompetensi SDM ini secara langsung terlihat pada kualitas kurikulum yang diterapkan. Berdasarkan data evaluasi, meskipun madrasah secara administratif mengklaim telah mengadaptasi kurikulum, hanya sekitar 40% dari PDBK di madrasah yang benar-benar menerima modifikasi kurikulum yang substantif, sementara sisanya hanya menerima penyesuaian non-substantif (Wulandari & Nurkholis, 2022).

Statistik ini menegaskan bahwa tanpa kompetensi guru dan GPK yang memadai, mandat adaptasi kurikulum hanya menjadi formalitas administratif, melanggar prinsip Akomodasi yang Layak (PP No. 13 Tahun 2020).

Secara yuridis, masalah ini berakar pada lemahnya kekuatan regulasi internal Kementerian Agama. Undang-Undang sudah kuat dalam menuntut Guru Pendamping Khusus/GPK dan kompetensi guru, namun Peraturan Menteri Agama (PMA) atau Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam belum cukup tegas untuk menindaklanjuti. Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam yang mengatur inklusi di madrasah, meskipun ada, kurang kuat (mandatnya tidak sekuat PMA) untuk memaksa alokasi anggaran dan rekrutmen SDM secara terpusat, yang menjadi inti dari lemahnya komitmen kebijakan terpadu di sektor SDM (Sumarni, 2024).

Kondisi ini menciptakan labirin, lemahnya regulasi pengembangan kompetensi menyebabkan kurangnya pelatihan; kurangnya pelatihan menyebabkan rendahnya kompetensi guru; rendahnya kompetensi guru menyebabkan Program Pembelajaran Individual (PPI) yang disusun tidak efektif; dan PPI yang tidak efektif berarti layanan tidak personalisasi. Oleh karena itu, penelitian pendahuluan yang menggunakan analisis prioritas (*Urgency, Seriousness, Growth—USG*) secara tegas mengidentifikasi masalah Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru/GPK dan Tenaga Pendidik sebagai variabel utama yang paling mendesak dan paling serius untuk diselesaikan.

Penguatan kompetensi guru harus diutamakan karena guru adalah pelaksana utama dan titik kontak terpenting bagi Peserta Didik Berkebutuhan Khusus; tanpa kompetensi guru yang memadai, semua kebijakan kurikulum dan sarana prasarana akan sia-sia (Abdurahman, 2021). Untuk mengatasi hambatan sistemik ini, intervensi kebijakan harus difokuskan pada penguatan regulasi SDM Kementerian Agama dari tingkat regulasi yang lebih tinggi. Analisis alternatif kebijakan menunjukkan bahwa Penerbitan Peraturan Menteri Agama tentang Standar Kompetensi Inklusif Guru Madrasah adalah alternatif paling efektif.

Peraturan Menteri Agama ini diperlukan karena memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan dapat digunakan untuk mendesain *Grand Design* Pelatihan dan memaksa alokasi anggaran, sehingga menjadi solusi tunggal yang paling optimal. Dengan demikian, kertas kerja ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam urgensi regulasi Kementerian Agama tersebut, menegaskan bahwa investasi pada standar kompetensi guru dan GPK melalui PMA yang mengikat adalah kunci strategis untuk menghentikan kegagalan layanan personalisasi dan mewujudkan hak pendidikan inklusi yang setara dan bermartabat bagi seluruh PDBK di madrasah.

Identifikasi Masalah

1. Keterbatasan kompetensi dan kualifikasi guru merupakan hambatan fundamental.
Mayoritas guru kelas di madrasah belum memiliki bekal yang cukup dalam implementasi pedagogi inklusif, termasuk dalam penyusunan Program Pembelajaran Individual (PPI) dan melakukan asesmen diagnostik yang komprehensif (Abdurahman, 2021). Minimnya Guru Pembimbing Khusus (GPK) yang bersertifikasi atau terlatih di madrasah memperburuk situasi ini, yang mengakibatkan penanganan Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK) menjadi tidak terspesialisasi dan kurang efektif (Sari & Handayani, 2023). Kelangkaan GPK ini secara langsung menghambat layanan yang terpersonalisasi, karena GPK merupakan kunci untuk memodifikasi kurikulum, menyusun Program Pembelajaran Individual (PPI), dan memberikan intervensi spesifik yang dibutuhkan PDBK (Mukti et al., 2023).
2. Ketidadaan kurikulum yang teradaptasi dan fleksibel secara signifikan menghambat personalisasi pembelajaran.
Kurikulum reguler yang rigid seringkali diterapkan tanpa modifikasi yang sesuai dengan kebutuhan spesifik PDBK, sehingga materi yang disampaikan tidak relevan atau terlalu sulit diakses oleh PDBK (Wulandari & Nurkholis, 2022).
3. Kelemahan pada sistem identifikasi dan asesmen PDBK di madrasah menyebabkan layanan yang diberikan tidak tepat sasaran.
Banyak madrasah yang belum memiliki prosedur baku dan alat asesmen yang valid untuk mengidentifikasi jenis dan tingkat kebutuhan PDBK secara akurat sejak dini, yang berujung pada kekeliruan dalam penempatan dan penentuan strategi intervensi (Hasanah & Nurjaman, 2021).
4. Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru dan Tenaga Pendidik.
Tidak adanya *grand design* pelatihan guru inklusi yang terstruktur, wajib, dan berkelanjutan dari otoritas terkait, yaitu Kementerian Agama. Kebijakan pengembangan kompetensi yang ada seringkali bersifat proyek (terputus), tidak menjangkau seluruh guru di madrasah inklusi, dan materinya tidak relevan dengan kebutuhan lapangan (Rohman & Nisa, 2020).
5. Lemahnya sinergi dan pengawasan antara Kementerian Agama dengan dinas terkait (Dinas Pendidikan dan Kesehatan).
Kementerian Lembaga sebagai otoritas madrasah seringkali berjuang sendiri dalam mengatasi masalah inklusi tanpa adanya dukungan teknis dan sumber daya yang terintegrasi dari institusi lain, sehingga madrasah tidak mendapatkan pendampingan yang optimal dalam menjamin standar mutu layanan pendidikan inklusi (Saputri & Handayani, 2022).

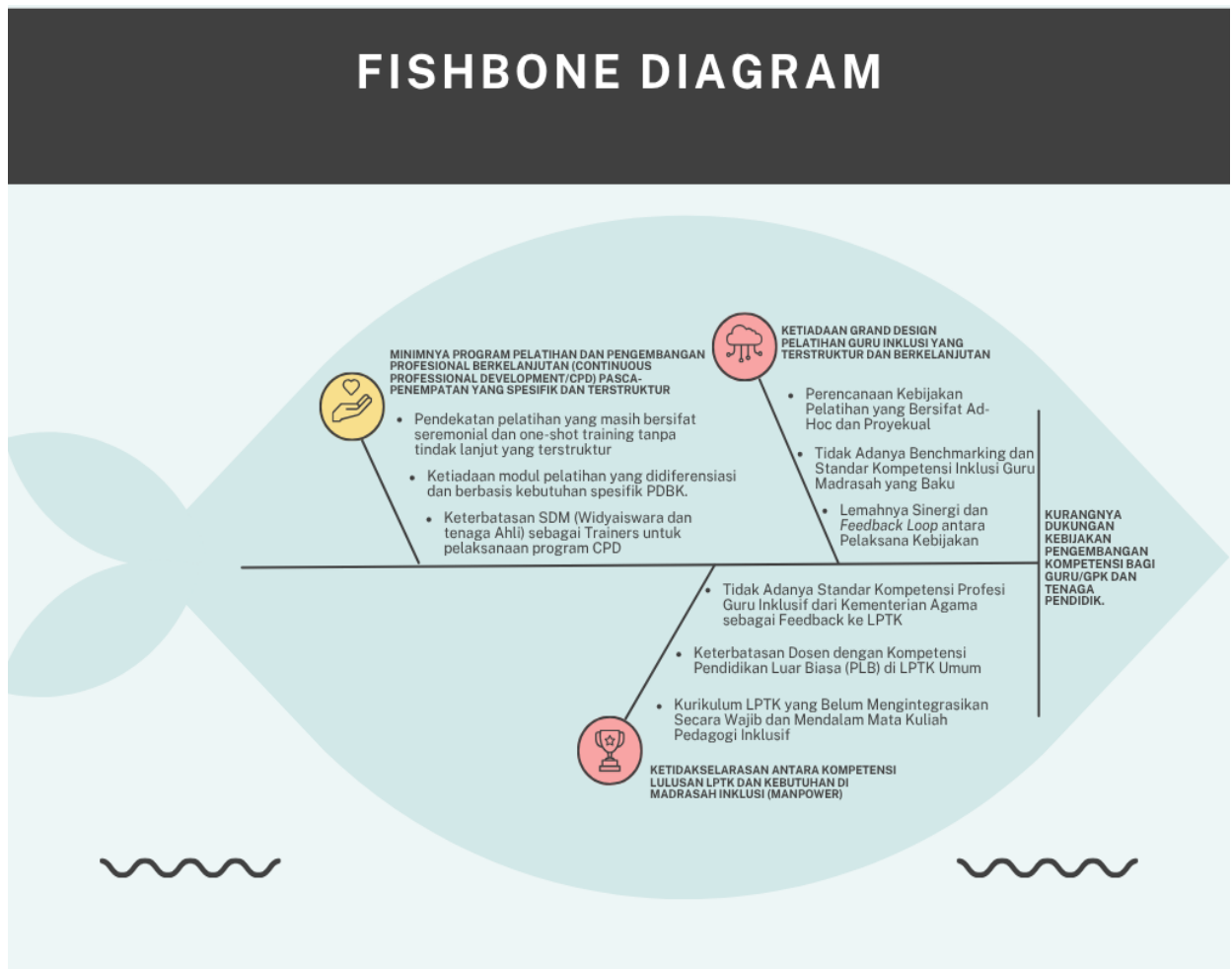
Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penulis kemudian menganalisisnya menggunakan metode USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) untuk menentukan prioritas penanganannya. Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 1 adalah sangat rendah dan 5 adalah sangat tinggi.

Tabel 1. Analisis *Urgency, Seriousness, Growth*

No	Daftar Masalah	<i>Urgency</i>	<i>Serious-ness</i>	<i>Growth</i>	Total Skor
1	Keterbatasan kompetensi dan kualifikasi Guru (termasuk kelangkaan GPK, kegagalan PPI & asesmen diagnostik). Masalah ini dinilai urgen dan dampaknya pada perkembangan PDBK sangat serius serta akan terus memburuk seiring bertambahnya PDBK yang masuk madrasah.	5	4	4	13
2	Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru/GPK dan Tenaga Pendidik. Masalah ini sangat mendesak dan berdampak serius jika tidak segera ditangani karena adanya pelatihan guru secara berkelanjutan sangat diperlukan.	5	5	5	15
3	Lemahnya sinergi dan pengawasan antar lembaga (Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, Kesehatan). Ini adalah masalah yang serius dan akan memberikan dampak yang besar jika tidak segera ditangani, dengan adanya sinergi antar K/L terkait tentunya sangat membantu untuk menguatkan penyelenggaraan Pendidikan inklusi dengan memperhatikan kebutuhan PDBK.	4	5	5	14

Berdasarkan hasil analisis USG di atas, masalah kebijakan nomor 2 (Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru/GPK dan Tenaga Pendidik) 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 “Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru/GPK dan Tenaga Pendidik” dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*

Rumusan Masalah

Berdasarkan akar masalah di atas, maka yang menjadi problem statement yang di highlight pada artikel kebijakan ini bahwa Kurangnya dukungan kebijakan yang komprehensif dari Kementerian Agama untuk pengembangan kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) bagi guru/guru pendamping khusus (GPK) dan Tenaga Kependidikan.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Menganalisis dan mengidentifikasi secara mendalam penyebab kegagalan layanan pendidikan inklusi yang efektif dan terpersonalisasi di madrasah, dengan memprioritaskan isu Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru/GPK dan Tenaga Pendidik sebagai akar masalah sentral.
2. Mengevaluasi kesenjangan antara mandat undang-undang yang kuat (UU No. 8/2016) dengan kelemahan regulasi internal Kemenag (PMA/Kepdirjen) yang berdampak pada ketiadaan Grand Design Pelatihan dan kelangkaan GPK.

3. Menyajikan dan mengevaluasi alternatif kebijakan regulasi menggunakan kerangka teori *William N. Dunn*, dan merekomendasikan penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Wajib Kompetensi Inklusif Guru Madrasah sebagai intervensi yang paling efektif dan strategis.

Manfaat Kajian:

1. Bagi Kementerian Agama
 - a. Penguatan regulasi: Memberikan landasan argumentasi yang kuat dan terstruktur bagi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam untuk menerbitkan regulasi setingkat PMA yang memiliki kekuatan hukum mengikat, sehingga mengatasi kelemahan kebijakan yang bersifat ad-hoc.
 - b. Efisiensi anggaran SDM: Memberikan panduan untuk merancang *Grand Design* Pelatihan yang terstruktur dan berkelanjutan, sehingga alokasi anggaran pelatihan menjadi lebih fokus, terukur, dan berdampak langsung pada peningkatan kompetensi guru.
 - c. Peningkatan kualitas layanan: Membantu Kemenag mencapai target akuntabilitas dalam pemenuhan hak PDBK, dengan memastikan bahwa SDM yang dimiliki madrasah mampu menyediakan personalisasi layanan (PPI) sesuai standar nasional.
2. Bagi Madrasah dan Tenaga Pendidik
 - a. Kepastian standar kompetensi: Memberikan standar acuan yang jelas mengenai kompetensi pedagogis inklusi yang wajib dimiliki, sehingga guru dan GPK memiliki jalur pengembangan profesional yang pasti dan terukur (Continuous Professional Development).
 - b. Peningkatan *self-efficacy* guru: Dengan adanya pelatihan yang terstruktur dan diwajibkan, kompetensi guru kelas meningkat, yang pada gilirannya akan meningkatkan kepercayaan diri (*self-efficacy*) mereka dalam mendampingi PDBK.
 - c. Dukungan spesialisasi: Mendorong pembentukan Jabatan Fungsional GPK yang lebih jelas, sehingga GPK mendapatkan insentif dan madrasah mendapatkan dukungan keahlian yang memadai untuk implementasi UDL.
3. Bagi Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK)
 - a. Jaminan hak pendidikan: Memastikan bahwa PDBK menerima hak atas pendidikan inklusif yang setara dan bermutu, sesuai dengan amanat UU No. 8/2016.
 - b. Layanan yang terpersonalisasi: Meningkatkan kualitas layanan pembelajaran yang diterima, dengan menjamin bahwa guru mampu menyusun dan mengimplementasikan Program Pembelajaran Individual (PPI) yang benar-benar relevan dengan kebutuhan unik PDBK.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teori

Kerangka teori menyajikan teori-teori yang relevan dari ilmu sosial atau studi kebijakan yang dapat memberikan perspektif dalam menganalisis masalah kebijakan, mengidentifikasi faktor-faktor penyebab dan konsekuensinya, serta merumuskan alternatif solusi.

1. Teori kompetensi guru inklusif (*inclusive teacher competency theory*)

Menurut *Darling-Hammond* (2006) kompetensi guru bukanlah atribut statis melainkan kombinasi dinamis antara pengetahuan, keterampilan, dan sikap yang dikembangkan melalui pengalaman dan pelatihan. Dalam konteks pendidikan inklusi, guru wajib menguasai Kompetensi Pedagogik Khusus (*Specialized Pedagogical Competence*), yang meliputi: Keterampilan Asesmen Diagnostik, Keterampilan Adaptasi Kurikulum dan Keterampilan Manajemen Perilaku (Trisnani, dkk., 2024).

2. Teori pengembangan profesional berkelanjutan (Continuous Professional Development/CPD)

Menurut *Guskey* (2000) *Continuous Professional Development (CPD)* atau *inservice training*, dianggap sebagai strategi kebijakan paling vital untuk meningkatkan mutu guru setelah penempatan. Namun, teori CPD menegaskan bahwa pelatihan yang efektif harus memenuhi kriteria berikut: Berbasis Kebutuhan (*Need-Based*), Intensif dan Berkelanjutan, Fokus pada Konten Spesifik (Purwanti & Syamsul, 2022).

3. Teori kurikulum yang diferensiasi (*differentiated instruction*)

Isu ketiadaan kurikulum yang teradaptasi dan fleksibel secara fundamental bertentangan dengan prinsip Pembelajaran Berdiferensiasi (*Differentiated Instruction*). Teori ini, yang dipopulerkan oleh *Carol Ann Tomlinson* (2014), menyatakan bahwa guru harus merespons kebutuhan belajar yang beragam dari peserta didik dengan memodifikasi konten (*content*), proses (*process*), produk (*product*), dan lingkungan belajar (*learning environment*) (Trisnani, dkk., 2024).

Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual mendefinisikan konsep-konsep kunci yang digunakan dalam analisis, membangun hubungan logis antarkonsep tersebut, dan menyajikan model atau peta pemikiran yang memandu penulis dalam menginterpretasikan data atau informasi yang relevan dengan isu kebijakan yang dibahas. Dengan adanya kerangka ini, analisis kebijakan menjadi lebih terstruktur, sistematis, dan memiliki dasar argumentasi yang kuat.

1. Konsep kompetensi guru inklusif (*inclusive teaching competence*)

Menurut *Hofman & Vlaskamp* (2011) Konsep ini mencakup tiga dimensi kunci yaitu Kompetensi Kognitif: Pengetahuan teoritis tentang kategori disabilitas, etiologi, dan prinsip-prinsip inklusi, Kompetensi Teknis/Pedagogis: Keterampilan praktis dalam melakukan asesmen diagnostik, menyusun Program Pembelajaran Individual (PPI), dan memodifikasi metode pengajaran dan materi, dan Kompetensi Afektif: Sikap positif, empati, dan keyakinan diri (*self-efficacy*) guru terhadap kemampuan mereka dalam mendidik PDBK (Sari & Handayani, 2023)

2. Konsep pendidikan inklusi sebagai paradigma sekolah adaptif (*adaptive school paradigm*)

Konsep ini menegaskan bahwa untuk menjadi sekolah yang benar-benar inklusif, madrasah harus didukung oleh kebijakan yang memastikan adanya dua sumber daya kritis yaitu SDM yang kompeten (melalui pelatihan wajib/berkelanjutan) dan spesialis internal (GPK) sebagai agen perubahan untuk membantu adaptasi kurikulum dan pedagogi di kelas reguler. Ketika dukungan kebijakan pelatihan dan ketersediaan spesialis ini minim, madrasah gagal bertransformasi menjadi organisasi adaptif, sehingga layanan tetap bersifat segregatif secara fungsional (Ainscow & Sandill, 2010).

3. Konsep kurikulum diferensiasi dan Program Pembelajaran Individual (PPI)

Konsep Kurikulum Diferensiasi yang diimplentasikan dalam Pembelajaran berdiferensiasi/*differentiated instruction* (DI) menurut Carol Ann Tomlinson (2004) adalah pendekatan yang memastikan setiap pembelajaran siswa disesuaikan dengan tingkat kesiapan, minat dan cara belajar yang disukai siswa (Trisnani, dkk., 2024) secara konseptual menolak pendekatan *one-size-fits-all* dan menuntut guru untuk memvariasikan pengajaran untuk merespons kesiapan (*readiness*), minat, dan profil belajar siswa. Bagi PDBK, diferensiasi ini diwujudkan dalam Program Pembelajaran Individual (PPI), yang merupakan dokumen perencanaan kurikulum dan pengajaran yang dipersonalisasi bagi setiap PDBK.

METODOLOGI

Metodologi penulisan kajian kebijakan ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif dengan fokus pada evaluasi sistem regulasi dan implementasi kebijakan Kementerian Agama terkait pendidikan inklusi. Pendekatan ini dipilih karena masalah yang diangkat, yaitu krisis kompetensi guru dan ketiadaan *grand design* pelatihan, merupakan masalah struktural dan kelembagaan yang memerlukan pemahaman mendalam terhadap proses perumusan dan implementasi kebijakan (Dunn, 2018). Analisis dilakukan secara bertahap, diawali dengan pengumpulan data sekunder dan studi literatur intensif, yang mencakup dokumen peraturan perundang-undangan (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Agama, dan Keputusan Direktur Jenderal), laporan penelitian akademik, serta data kuantitatif agregat terkait madrasah inklusi, PDBK, dan GPK dari sumber resmi Kemenag (EMIS).

Tahap awal analisis adalah identifikasi dan pemetaan akar masalah (*problem structuring*). Dalam tahap ini, masalah utama (kegagalan personalisasi layanan) diuraikan hingga menemukan akar penyebab utamanya, yaitu Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru/GPK dan Tenaga Pendidik yang diwujudkan dalam ketiadaan *grand design* pelatihan. Untuk memvalidasi bahwa isu kompetensi ini adalah masalah yang paling krusial, digunakan metode Analisis Prioritas USG (*Urgency, Seriousness, Growth*), yang memberikan justifikasi kuat bahwa intervensi kebijakan harus difokuskan pada penguatan SDM sebelum aspek lain (Bachtiar, 2017).

Tahap selanjutnya adalah perumusan dan evaluasi alternatif kebijakan. Berdasarkan akar masalah yang teridentifikasi, dikembangkan lima alternatif kebijakan regulasi (misalnya, penerbitan PMA tentang Standar Kompetensi Wajib, integrasi kurikulum LPTK Kemenag, dll.) sebagai solusi yang potensial. Kelima alternatif ini kemudian dinilai secara komparatif menggunakan kerangka Teori Skoring Alternatif Kebijakan

William N. Dunn (Dunn, 2018). Kriteria evaluasi yang digunakan mencakup Efektivitas (kemampuan mencapai tujuan), Efisiensi (biaya versus hasil), Kecukupan (tingkat pemenuhan kebutuhan), Pemerataan (aksesibilitas di semua wilayah), dan Responsivitas (kemampuan menjawab kebutuhan *stakeholder*).

Hasil dari evaluasi Dunn digunakan untuk menentukan rekomendasi kebijakan yang paling optimal. Proses skoring ini secara konsisten menunjukkan bahwa Penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Wajib Kompetensi Inklusif Guru Madrasah memiliki skor tertinggi karena kekuatan hukumnya yang mengikat dan cakupannya yang luas, menjadikannya intervensi yang paling efektif untuk memaksa perubahan sistemik di Kemenag. Hasil ini kemudian diformulasikan menjadi rekomendasi kebijakan tunggal yang fokus dalam paragraf yang tegas dan ditujukan langsung kepada pembuat keputusan.

Dengan demikian, metodologi ini mengombinasikan analisis regulasi, pemetaan akar masalah kualitatif, dan evaluasi alternatif kuantitatif untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan yang berbasis bukti. Penggunaan kerangka Dunn memberikan validitas dan objektivitas pada proses pengambilan keputusan, memastikan bahwa PMA yang direkomendasikan bukan hanya solusi yang diinginkan, tetapi juga solusi yang secara analitis terbukti paling layak untuk mengatasi krisis kompetensi guru dan GPK, sehingga pada akhirnya dapat menjamin efektivitas dan personalisasi layanan pendidikan inklusi di madrasah (Bachtiar, 2017).

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Hasil utama kajian ini menegaskan bahwa kegagalan sistem regulasi dan implementasi di madrasah dalam menjamin personalisasi layanan pendidikan inklusi berakar pada masalah Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM), khususnya Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru dan Tenaga Pendidik. Masalah ini bukanlah isu operasional di tingkat madrasah semata, melainkan manifestasi dari kelemahan kebijakan struktural di Kementerian Agama yang gagal menyediakan *grand design* pelatihan yang terstruktur (Rohman & Nisa, 2020).

Analisis USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) yang dilakukan secara konsisten menempatkan masalah Ketiadaan Grand Design Pelatihan Guru Inklusi yang terstruktur dan berkelanjutan sebagai prioritas tertinggi. Hal ini dijustifikasi karena dampaknya langsung dan masif pada kualitas layanan, di mana tanpa kompetensi, guru tidak mampu menyusun Program Pembelajaran Individual (PPI), yang merupakan inti dari personalisasi.

Krisis kompetensi ini dibuktikan dengan data empiris. Sebuah studi menunjukkan bahwa kurang dari 25% guru kelas di madrasah inklusi merasa percaya diri dalam merancang PPI (Hasanah & Nurjaman, 2021). Angka rendah ini mencerminkan lemahnya kebijakan pelatihan yang ada, yang sebagian besar bersifat *ad-hoc* dan tidak diwajibkan, alih-alih membentuk guru menjadi praktisi reflektif yang adaptif.

Permasalahan tersebut dipersulit dengan kelangkaan SDM spesialis. Data agregat Kementerian agama menunjukkan rasio PDBK per Guru Pembimbing Khusus (GPK) berada jauh di atas standar ideal 1:12, dengan estimasi rasio riil mencapai 15:1 hingga 20:1 di tingkat nasional (Sari & Handayani, 2023). Kesenjangan kuantitas ini

menegaskan kegagalan kebijakan rekrutmen terpusat Kementerian Agama dalam memenuhi mandat Pasal 40 UU No. 8 Tahun 2016 yang mewajibkan penyediaan GPK.

Terbatasnya kesediaan dan kompetensi SDM ini secara langsung berimplikasi pada aspek kurikulum. Di tingkat implementasi, hanya sekitar 40% dari PDBK yang benar-benar menerima modifikasi kurikulum yang substantif, sisanya hanya menerima penyesuaian non-substantif (Wulandari & Nurkholis, 2022). Hal ini membuktikan bahwa tanpa guru yang kompeten, mandat Akomodasi yang Layak (PP No. 13 Tahun 2020) hanya menjadi formalitas administratif.

Kelemahan sistemik ini berakar pada celah regulasi Kementerian Agama. Meskipun Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam (Kepdirjen Pendis) No. 604 Tahun 2022 telah ada, regulasi ini dinilai memiliki kekuatan hukum yang lemah untuk memaksa perubahan kebijakan di tingkat anggaran, kepegawaian, dan pelatihan secara terpusat (Sumarni, 2024).

Oleh karena itu, diperlukan intervensi regulasi setingkat Peraturan Menteri Agama (PMA) untuk memastikan komitmen kebijakan menjadi mengikat. Kertas kebijakan ini mengusulkan dan menganalisis tiga alternatif kebijakan regulasi untuk mengatasi masalah kompetensi guru dan GPK.

Evaluasi alternatif kebijakan dilakukan menggunakan Teori Skoring William N. Dunn (Dunn, 2018). Kriteria yang digunakan (Efektivitas, Efisiensi, Kecukupan, Pemerataan, dan Responsivitas) bertujuan untuk mengidentifikasi solusi yang tidak hanya ideal tetapi juga paling layak diimplementasikan dalam struktur birokrasi Kementerian Agama.

Alternatif kebijakan yang dianalisis mencakup Penerbitan PMA Standar Kompetensi, Kepdirjen Integrasi Kurikulum LPTK, Skema Sertifikasi dan CPD Inklusi, Surat Edaran Kewajiban PPI, dan Kebijakan Pengawasan Berbasis *Coaching*.

Hasil evaluasi Dunn menunjukkan bahwa Penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Wajib Kompetensi Inklusif Guru Madrasah memperoleh skor tertinggi (22). Alternatif ini dinilai paling efektif dan cukup karena merupakan regulasi tertinggi yang dapat dikeluarkan oleh Kemenag, yang secara langsung mampu memaksa perubahan perilaku pada semua unit di bawahnya.

PMA Standar Kompetensi mendapatkan skor Efektivitas 5 karena PMA memiliki kekuatan hukum untuk mewajibkan kompetensi inklusi bagi semua Guru dan GPK, yang langsung menanggulangi masalah akar *self-efficacy* yang rendah. Ini akan mengakhiri era pelatihan yang bersifat sukarela atau *ad-hoc*.

PMA ini juga dinilai memiliki skor Kecukupan 5, sebab regulasi ini akan menjadi payung hukum untuk semua kebijakan turunan SDM Kemenag, termasuk kewajiban Balai Diklat Keagamaan (BDK) merancang *Grand Design* pelatihan yang berjenjang dan berkelanjutan.

Sebaliknya, alternatif seperti Surat Edaran Dirjen Pendis tentang Kewajiban PPI (Skor 19) dinilai memiliki Efektivitas yang lebih rendah (Skor 3). Meskipun cepat dan efisien (Skor Efisiensi 5), Surat Edaran mudah diabaikan tanpa sanksi yang kuat, sehingga tidak cukup untuk menjamin perubahan praktik yang masif dan terukur.

Demikian pula, alternatif Pengembangan Kebijakan Pengawasan Berbasis *Coaching* Inklusif (Skor 18) dinilai bergantung pada kompetensi pengawas yang ada. Tanpa PMA

yang mewajibkan pengawas memiliki sertifikat kompetensi inklusi, efektivitas *coaching* di lapangan akan menjadi rendah (Skor Efektivitas 3).

Rekomendasi Kebijakan: Berdasarkan konsistensi temuan akar masalah dan hasil analisis Dunn, rekomendasi tunggal yang paling optimal adalah Penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Wajib Kompetensi Inklusif Guru Madrasah.

PMA ini harus secara eksplisit mendefinisikan dan mewajibkan tiga kompetensi inti: (1) Kemampuan melaksanakan Asesmen Fungsional, (2) Kemampuan menyusun dan mengimplementasikan PPI yang terukur, dan (3) Kemampuan menerapkan prinsip *Universal Design for Learning* (UDL) di kelas reguler.

Pemberlakuan PMA ini akan secara otomatis menciptakan Grand Design Pelatihan baru di Kemenag, mengubah pelatihan dari program proyekual menjadi persyaratan wajib yang terintegrasi dengan kenaikan pangkat dan sertifikasi guru (CPD).

Selain itu, PMA harus memberikan mandat kepada Biro Kepegawaian dan Direktorat terkait untuk menciptakan Jabatan Fungsional GPK Madrasah dan merekrut GPK secara terpusat. Hal ini akan mengatasi kelangkaan GPK dan memberikan jalur karier yang menarik bagi spesialis inklusi (Sari & Handayani, 2023).

Oleh karena itu, PMA ini berfungsi sebagai katalisator kebijakan. PMA tidak hanya menyelesaikan masalah pelatihan, tetapi juga memberikan payung hukum yang kuat untuk menuntut akomodasi anggaran (*earmarked*) pada dana BOS, dan memaksa LPTK Kemenag untuk merevisi kurikulum agar selaras dengan standar kompetensi yang diwajibkan oleh PMA.

Sebagai penutup, Penerbitan PMA tentang Standar Wajib Kompetensi Inklusif Guru Madrasah adalah intervensi yang paling strategis, fundamental, dan mendesak. Regulasi ini merupakan langkah nyata komitmen kebijakan Kemenag untuk mentransformasi madrasah dari sekadar lembaga yang menampung PDBK menjadi lembaga yang benar-benar menjamin hak PDBK atas layanan pendidikan yang efektif, setara, dan terpersonalisasi.

Analisis Kebijakan

1. Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Pasal 5 Ayat (2) UU ini menegaskan bahwa warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus. Ini menjadi dasar hak Peserta Didik Berkebutuhan Khusus atas layanan yang sesuai.

Undang-undang ini menjadi landasan hukum utama yang menegaskan hak mutlak bagi warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial untuk memperoleh pendidikan khusus. Pasal ini secara filosofis mengamankan prinsip hak asasi manusia dalam pendidikan, memastikan bahwa layanan pendidikan yang diberikan kepada Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK) haruslah sesuai, berbeda, dan dipersonalisasi dengan kebutuhan individual mereka. Ketentuan ini melampaui sekadar akses fisik ke sekolah dan menjadi dasar hukum bagi PDBK untuk menuntut penyediaan akomodasi yang layak (*reasonable accommodation*), termasuk kurikulum yang teradaptasi, metode pembelajaran berdiferensiasi, dan ketersediaan tenaga pendidik yang kompeten.

2. Undang-undang No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

Pasal 24 Menuntut negara pihak untuk memastikan sistem pendidikan inklusif yang berkualitas, termasuk penyediaan akomodasi yang layak (*reasonable accommodation*) dan dukungan individual yang efektif yang disesuaikan dengan kebutuhan individu. Dalam upaya memastikan sistem pendidikan inklusif yang berkualitas dengan menyediakan akomodasi yang layak (*reasonable accommodation*) dan dukungan individual yang efektif yang disesuaikan dengan kebutuhan setiap individu penyandang disabilitas.

Secara konseptual, akomodasi yang layak ini mencakup aspek-aspek inti dari proses pembelajaran; oleh karena itu, keterbatasan kompetensi guru, ketiadaan Guru Pembimbing Khusus (GPK), dan kurikulum yang tidak teradaptasi di madrasah secara langsung dianggap sebagai ketidakberhasilan secara sistemik dalam menyediakan dukungan esensial tersebut, dan merupakan pelanggaran terhadap hak PDBK untuk mengakses pendidikan yang bermutu. Keterbatasan kompetensi guru, ketiadaan GPK, dan kurikulum yang tidak teradaptasi (PPI) secara konseptual dianggap sebagai kegagalan menyediakan akomodasi yang layak bagi PDBK, dan oleh karena itu, merupakan pelanggaran hak.

3. Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Peraturan ini menjadi landasan hukum terkuat yang mewajibkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk tidak hanya menyediakan, tetapi juga menjamin penyelenggaraan pendidikan inklusif yang berkualitas. Dalam pasal Pasal 40 Ayat (1) menetapkan jaminan kualitas tersebut sebagai kewajiban negara, sedangkan Ayat (3) secara spesifik dan operasional merinci jaminan kualitas tersebut dengan menuntut penyediaan dua komponen kunci yaitu tenaga pendidik dan kependidikan yang kompeten (mencakup ketersediaan dan kompetensi Guru Pembimbing Khusus/GPK serta pelatihan guru kelas), serta kurikulum yang relevan (mencakup adaptasi kurikulum dan penyusunan Program Pembelajaran Individual/PPI). Dengan demikian, ketiadaan GPK dan kurikulum yang tidak teradaptasi, secara hukum merupakan bentuk ketidakpatuhan terhadap mandat UU ini dalam menjamin hak pendidikan yang bermutu bagi Peserta Didik Berkebutuhan Khusus.

4. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

Pasal 129 menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya pendidik dan tenaga kependidikan yang mempunyai kompetensi dan kewenangan yang sesuai untuk melayani peserta didik berkebutuhan khusus.

PP ini merupakan mandat hukum yang secara eksplisit menetapkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya pendidik dan tenaga kependidikan yang memiliki kompetensi dan kewenangan yang sesuai untuk melayani Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK). Ketentuan ini berfokus pada dimensi sumber daya manusia dan menegaskan bahwa penyediaan layanan inklusi bukan hanya masalah kuantitas guru, tetapi juga masalah kualitas (kompetensi) mereka. Pasal ini menjadi dasar regulasi untuk menuntut Kementerian Agama agar mengambil kebijakan sistemik terkait rekrutmen Guru Pembimbing Khusus (GPK) dan melaksanakan program pengembangan profesional berkelanjutan (CPD) yang terstruktur, karena ketiadaan GPK dan rendahnya kompetensi guru menunjukkan kegagalan institusional dalam memenuhi jaminan ketersediaan tenaga ahli yang diamanatkan oleh peraturan pemerintah ini.

5. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 60 Tahun 2015 tentang perubahan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 90 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah.

Tujuan utama dari perubahan ini adalah untuk menyesuaikan dan menguatkan kerangka hukum operasional dan kelembagaan madrasah mulai dari Madrasah Ibtidaiyah (MI) hingga Madrasah Aliyah (MA) agar selaras dengan perkembangan sistem pendidikan nasional dan kebijakan internal Kementerian Agama.

Dalam PMA ini secara spesifik menyempurnakan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan jenis, struktur organisasi, dan tata kelola madrasah, termasuk penyesuaian terkait persyaratan pendirian, pengelolaan kurikulum, serta manajemen sumber daya manusia di lingkungan madrasah, guna meningkatkan akuntabilitas dan mutu penyelenggaraan pendidikan Islam. Namun Problem utamanya adalah kurangnya ketegasan PMA setingkat menteri yang mewajibkan alokasi anggaran dan SDM spesifik untuk Pelatihan Guru Inklusi dan rekrutmen GPK secara terpusat, sehingga komitmen kebijakan terpadu yang dimaksud dalam problem statement menjadi lemah.

6. Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 49 Tahun 2014 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah

Pasal 39 Mengatur bahwa madrasah dapat menyelenggarakan pendidikan inklusif, yang secara implisit menuntut standar layanan dan mutu yang sesuai dengan kebutuhan PDBK.

Peraturan ini memberikan mandat operasional bagi madrasah untuk dapat menyelenggarakan pendidikan inklusif. Frasa "dapat menyelenggarakan" ini merupakan pengakuan resmi dan izin dari Kementerian Agama terhadap praktik inklusi di madrasah, yang secara implisit menuntut madrasah yang memilih menyelenggarakan inklusi agar memenuhi standar layanan dan mutu yang sesuai dengan kebutuhan unik Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK). Artinya, madrasah tidak hanya diizinkan untuk menerima PDBK, tetapi juga diwajibkan untuk menyediakan dukungan esensial seperti kurikulum yang teradaptasi, guru yang kompeten, dan sarana yang memadai karena kegagalan dalam menyediakan layanan bermutu akan bertentangan dengan prinsip hak PDBK yang dijamin oleh undang-undang di atasnya.

7. Peraturan Menteri Agama No. 66 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PMA No. 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam

Regulasi ini secara eksplisit dan spesifik mewajibkan madrasah penyelenggara pendidikan inklusif untuk menyediakan sarana, prasarana, pendidik, dan tenaga kependidikan yang relevan. Pasal 40 a menyebutkan kewajiban bagi Madrasah yang menyelenggarakan pendidikan inklusif untuk menyediakan sarana, prasarana, pendidik, dan tenaga kependidikan yang relevan, menegaskan kewajiban penyediaan GPK dan guru yang kompeten.

Hal ini sangat krusial karena menegaskan bahwa penyelenggaraan inklusi di madrasah bukanlah pilihan tanpa konsekuensi, melainkan kewajiban penyediaan sumber daya; hal ini secara langsung mencakup kewajiban untuk menyediakan Guru Pembimbing Khusus (GPK) dan menjamin kompetensi guru kelas serta tenaga kependidikan lainnya agar layanan yang diberikan sesuai dengan kebutuhan Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK).

8. Keputusan Menteri Agama Nomor 890 Tahun 2019 tentang Pedoman Pemenuhan Beban Kerja Guru Madrasah yang Bersertifikat Pendidik. Regulasi yang mengatur jam mengajar wajib (minimal 24 jam tatap muka per minggu) bagi guru madrasah yang telah bersertifikat. KMA ini sangat relevan dengan isu inklusi karena secara spesifik memasukkan tugas Guru Pembimbing Khusus (GPK) ke dalam perhitungan

pemenuhan beban kerja guru bersertifikat. Hal ini memungkinkan guru yang juga menjabat sebagai GPK di madrasah inklusi untuk diakui jam kerjanya dan tetap menerima tunjangan profesi pendidik (TPP), meskipun jam tatap muka mengajarnya di kelas reguler berkurang karena harus melayani Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK), sehingga memberikan dasar legal bagi pengakuan peran GPK dalam sistem Kementerian Agama.

9. Keputusan Dirjen Pendidikan Islam Nomor 758 Tahun 2022 tentang pedoman penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Madrasah.

Keputusan ini berfungsi sebagai *blueprint* atau panduan rinci yang menjabarkan secara teknis bagaimana ketentuan-ketentuan yang diamanatkan dalam undang-undang dan PMA yang harus dilaksanakan di tingkat madrasah. Pedoman ini mencakup aspek-aspek krusial seperti mekanisme identifikasi dan asesmen Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (PDBK), struktur kurikulum yang teradaptasi, peran dan tugas Guru Pembimbing Khusus (GPK), hingga prosedur monitoring dan evaluasi layanan inklusi. Secara esensial, KMA ini memastikan adanya standarisasi praktik pendidikan inklusif di madrasah, sehingga meminimalkan variasi mutu layanan antar-madrasah.

Limitasi Kajian

Kajian kebijakan ini memiliki beberapa batasan yang perlu diperhatikan. Secara spasial, analisis ini difokuskan pada sistem regulasi dan implementasi di lingkungan madrasah (MI, MTs, MA) yang berada di bawah otoritas Kementerian Agama (Kemenag), dan tidak mencakup permasalahan implementasi di sekolah umum (SD, SMP, SMA) yang berada di bawah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Secara temporal, kajian ini membatasi sumber data dan analisis pada periode setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 dan Keputusan Dirjen Pendis Nomor 604 Tahun 2022, sebagai kerangka kebijakan terbaru. Adapun fokus utama analisis dibatasi hanya pada isu sumber daya manusia (SDM), yakni Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru/GPK dan Tenaga Pendidik yang dianalisis menggunakan Teori Skoring William N. Dunn, sehingga faktor pendukung lain seperti ketersediaan sarana prasarana, kesadaran masyarakat, atau dukungan psikososial hanya disinggung sebagai konteks dampak, bukan sebagai variabel utama yang dianalisis secara mendalam untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan.

Kebaruan/Kontribusi

Kebaruan dan kontribusi utama dari kajian kebijakan ini terletak pada pendekatan analisis kebijakan yang terintegrasi dan fokus pada solusi regulasi tingkat tinggi di lingkungan Kementerian Agama (Kemenag). Secara substantif, kajian ini adalah salah satu analisis kebijakan pertama yang secara tegas mengidentifikasi dan memprioritaskan krisis kompetensi guru/GPK sebagai akar masalah utama kegagalan personalisasi layanan inklusi, menantang persepsi bahwa masalah tersebut hanya terbatas pada anggaran atau sarana prasarana. Secara metodologis, kontribusi ini diperkuat dengan penerapan Teori Skoring Alternatif Kebijakan William N. Dunn, yang digunakan untuk memvalidasi secara objektif bahwa rekomendasi penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Wajib Kompetensi Inklusif Guru Madrasah adalah intervensi paling efektif dan strategis. Dengan demikian, kajian ini tidak hanya mendeskripsikan masalah, tetapi juga menyediakan peta jalan yang berbasis bukti bagi pembuat kebijakan untuk mentransformasi pelatihan yang bersifat *ad-hoc* menjadi

Grand Design SDM yang terikat secara hukum demi menjamin mutu layanan inklusi madrasah.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Dalam rangka menjawab persoalan Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru/GPK dan Tenaga Pendidik, maka dirumuskan tiga alternatif kebijakan yang dinilai dapat menjadi solusi strategis untuk meningkatkan kompetensi dan kualifikasi GPK dalam meningkatkan mutu pendidikan inklusi di madrasah sebagai berikut:

Alternatif 1: Penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Kompetensi Inklusif Guru Madrasah

Alternatif kebijakan ini berupa Penerbitan PMA yang mewajibkan seluruh guru madrasah (termasuk kepala madrasah dan pengawas) yang bertugas di madrasah inklusi untuk memiliki Sertifikat Kompetensi Inklusi dalam jangka waktu tertentu (misalnya, 3–5 tahun). Regulasi ini harus mencakup Standar Kompetensi Minimum (SKM) yang detail, meliputi kemampuan menyusun Program Pembelajaran Individual (PPI), melaksanakan Asesmen Fungsional, dan mengaplikasikan prinsip *Universal Design for Learning* (UDL). Dengan adanya PMA, kebijakan pelatihan tidak lagi bersifat sukarela atau proyekual, melainkan menjadi mandat hukum yang mengikat dan berdampak langsung pada evaluasi kinerja dan promosi guru/tenaga pendidik. Regulasi ini juga harus mengamanatkan adanya modul pelatihan standar nasional yang diakselerasi melalui Balai Diklat Keagamaan (BDK) dan LPTK mitra Kementerian Agama.

Alternatif 2: Menerbitkan Keputusan Dirjen Pendis tentang Skema Sertifikasi dan Pengembangan Profesionalisme Berkelanjutan/*Continuous Professional Development* (CPD) Inklusi

Alternatif ini mengatasi masalah minimnya program CPD pasca-penempatan. Regulasi perlu membangun kerangka kerja Pengembangan Profesional Berkelanjutan/*Continuous Professional Development* (CPD) Inklusi yang terstruktur dan bersertifikat. Skema ini harus terdiri dari Modul Pelatihan Berjenjang (Level Dasar, Menengah, Spesialis) yang diselenggarakan secara rutin oleh Balai Diklat Keagamaan (BDK) dan diakui untuk kenaikan pangkat/jabatan fungsional guru (angka kredit). Regulasi harus mewajibkan guru kelas di madrasah inklusi untuk mengikuti pelatihan ini secara periodik dan menyediakan insentif khusus bagi guru yang berhasil memperoleh sertifikasi spesialisasi inklusi, sebagai pengakuan atas kompetensi dan beban kerja tambahan mereka (Purwanti & Syamsul, 2022).

Alternatif 3: Melakukan Revisi Peraturan Menteri Agama atau Keputusan Menteri Agama terkait Pengembangan Kebijakan Pengawasan Berbasis Kompetensi dan *Coaching* Inklusif oleh Pengawas Madrasah.

Alternatif kebijakan ini adalah PMA atau KMA yang merevisi peran dan fungsi Pengawas Madrasah (Penmad). Regulasi ini harus menetapkan bahwa Pengawas Madrasah wajib memiliki kompetensi inklusi bersertifikat dan mengalihkan fokus pengawasan dari administratif ke pendampingan dan coaching pedagogis inklusif (*Supervisory Coaching*).

Kebijakan ini harus mewajibkan Pengawas untuk secara teratur melakukan observasi kelas PDBK, memberikan umpan balik (*feedback*) mengenai implementasi PPI, dan memfasilitasi *Professional Learning Community (PLC)* antar guru di madrasah binaan mereka. Dengan demikian, dukungan pengembangan kompetensi tidak hanya datang dari pelatihan formal, tetapi juga dari supervisi internal yang berkualitas tinggi dan berkelanjutan di lingkungan madrasah itu sendiri.

Tabel 2. Skoring Alternatif Kebijakan

No	Alternatif Kebijakan	Skoring Alternatif Kebijakan (Nilai 1 – 10)					
		Efektivitas	Efisiensi	Kecukupan Politik	Pemerataan	Responsivitas	Total Skor
1	Penerbitan PMA tentang Standar Kompetensi Inklusif Guru Madrasah Efektivitas : Sangat tinggi. PMA adalah regulasi setingkat menteri yang memiliki kekuatan hukum tertinggi dalam Kementerian Agama, sehingga paling efektif memaksa perubahan perilaku dan kepatuhan. Efisiensi: Sedang. Proses pembuatan PMA memakan waktu, biaya konsultasi, dan proses birokrasi yang cukup kompleks. Kecukupan: Sangat tinggi. Kebijakan ini mencakup semua guru dan menjadi dasar hukum untuk mengikat kebijakan turunan lain (SDM, anggaran). Pemerataan: Tinggi. Standar ini berlaku untuk semua madrasah inklusi di seluruh daerah. Responsivitas: Sangat tinggi. Merespons langsung akar masalah bahwa guru tidak kompeten karena tidak ada standar wajib yang mengikat	5	3	5	4	5	22
2	Keputusan Dirjen Pendis tentang Skema Sertifikasi dan CPD Inklusi Efektivitas: Tinggi. Sertifikasi dan CPD menyediakan insentif dan jalur pengembangan bagi guru <i>existing</i>. Efisiensi: Sedang. Membutuhkan anggaran besar untuk menyelenggarakan program CPD massal dan biaya sertifikasi. Kecukupan: Tinggi. Memberikan kerangka pengembangan kompetensi yang berkelanjutan. Pemerataan: Sedang. Seringkali hanya diakses oleh guru di perkotaan atau yang proaktif (rawan ketidakmerataan). Responsivitas: Tinggi. Merespons kebutuhan guru <i>existing</i> untuk peningkatan karier dan insentif.	4	3	4	3	5	19
3	Melakukan Revisi Peraturan Menteri Agama atau Keputusan Menteri Agama terkait Pengembangan Kebijakan Pengawasan Berbasis	3	4	4	3	4	18

No	Alternatif Kebijakan	Skoring Alternatif Kebijakan (Nilai 1 – 10)					
		Efektivitas	Efisiensi	Kecukupan Politik	Pemerataan	Responsivitas	Total Skor
	Kompetensi dan <i>Coaching</i> Inklusif oleh Pengawas Madrasah. Efektivitas: Sedang. Efektivitas bergantung pada kualitas dan kompetensi Pengawas itu sendiri, yang saat ini masih terbatas. Efisiensi: Tinggi. Memanfaatkan SDM <i>existing</i> (Pengawas) tanpa perlu rekrutmen baru. Kecukupan: Tinggi. Menyediakan dukungan berkelanjutan di tempat kerja (<i>on-the-job training</i>). Pemerataan: Sedang. Jumlah pengawas per madrasah inklusi tidak merata. Responsivitas: Tinggi. Merespons kebutuhan guru akan dukungan praktis dan umpan balik reflektif.						

Berdasarkan analisis skoring ini, Alternatif Kebijakan 1 (Penerbitan PMA tentang Standar Wajib Kompetensi Inklusif Guru Madrasah) mendapatkan total skor tertinggi (22). Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan ini dinilai paling komprehensif dan efektif dalam mengatasi akar masalah. Kebijakan ini tidak hanya menyelesaikan masalah pada tingkat efektivitas dan kecukupan dengan menghubungkan semua pihak secara formal, tetapi juga dinilai tinggi dari segi pemerataan karena memberikan suara kepada semua *stakeholder* terkait.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Kajian ini menegaskan bahwa kegagalan sistem regulasi dan implementasi di madrasah dalam menjamin efektivitas dan personalisasi layanan pendidikan inklusi berakar pada satu masalah struktural utama: Kurangnya dukungan kebijakan Pengembangan Kompetensi bagi Guru, GPK, dan Tenaga Pendidik. Masalah ini diwujudkan dalam ketiadaan Rancangan Besar Pelatihan yang terstruktur, yang mengakibatkan kompetensi guru sangat rendah—dibuktikan dengan kurang dari dua puluh lima persen guru yang percaya diri menyusun Program Pembelajaran Individual (PPI) dan diperparah oleh rasio Guru Pembimbing Khusus (GPK) yang jauh di bawah standar ideal. Kondisi ini membuktikan bahwa kebijakan yang ada bersifat *ad-hoc* dan gagal memberikan payung hukum yang kuat untuk memaksa standarisasi Sumber Daya Manusia (SDM).

Berdasarkan analisis akar masalah dan evaluasi komparatif menggunakan Teori Skoring *William N. Dunn*, alternatif kebijakan paling optimal yang diusulkan adalah Penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Kompetensi Inklusif Guru Madrasah. Rekomendasi ini memperoleh skor tertinggi (22) karena tingginya Efektivitas dan Kecukupan PMA sebagai regulasi tertinggi, yang mampu memaksa perubahan sistemik

pada semua unit Kemenag. PMA ini akan menjadi dasar hukum yang mengikat untuk menghentikan pelatihan proyekual, mewajibkan kompetensi inti (PPI, Asesmen, UDL), dan mendorong pembentukan Jabatan Fungsional GPK yang terencana dan didanai.

Oleh karena itu, PMA tentang Standar Wajib Kompetensi Inklusif Guru Madrasah bukan hanya sekadar solusi administratif, melainkan katalisator kebijakan yang fundamental. Penerbitan PMA ini merupakan langkah nyata komitmen kebijakan Kementerian Agama untuk berinvestasi pada SDM, mentransformasi madrasah dari sekadar menampung PDBK menjadi lembaga yang menjamin hak setiap PDBK atas layanan pendidikan yang setara, efektif, dan terpersonalisasi. Implementasi PMA ini akan memastikan bahwa madrasah memiliki SDM yang kompeten, yang merupakan prasyarat utama untuk mencapai mutu inklusi sesuai dengan amanat Undang-Undang.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis alternatif kebijakan menggunakan Teori William N. Dunn, maka direkomendasikan kepada Menteri Agama Penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Kompetensi Inklusif Guru Madrasah sebagai prioritas tertinggi (Skor 22), maka direkomendasikan agar Kementerian Agama segera menerbitkan PMA yang secara khusus menetapkan Standar Kompetensi Minimum (SKM) dalam pendidikan inklusi yang wajib dimiliki oleh seluruh guru dan tenaga pendidik di madrasah inklusi, termasuk Pengawas Madrasah. Regulasi ini harus menjadi mandat hukum yang mengikat untuk mendorong perubahan sistemik, yang mencakup kewajiban bagi guru untuk menguasai kompetensi teknis seperti Penyusunan Program Pembelajaran Individual (PPI), pelaksanaan Asesmen Fungsional, dan adopsi *Universal Design for Learning* (UDL), serta mengamanatkan pembuatan kurikulum pelatihan berjenjang yang terstruktur sebagai prasyarat bagi sertifikasi dan pengembangan karier guru di madrasah inklusi.

REFERENSI

- Abdurahman, A. (2021). Tantangan dan solusi implementasi pendidikan inklusif pada madrasah di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Islam*, 6(2), 173–190.
- Bachtiar, A. (2017). Metodologi Analisis Kebijakan Publik. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Dunn, W. N. (2018). Public policy analysis: An integrated approach (6th ed.). Routledge.
- Dwhy Dinda Sari. (2023). The Effect of Individual Learning Programs on Self-Efficacy and Learning Motivation of Students with Special Needs at Inclusive Schools. *Sekolah Dasar: Kajian Teori dan Praktik Pendidikan* Volume 32, No. 01, Mei 2023, hlm. 47–56. ISSN 0854-8285 (cetak); ISSN 2581-1983 (online) <http://journal2.um.ac.id/index.php/sd>
- Hasanah, U., & Nurjaman, A. (2021). Self-efficacy guru madrasah inklusi dalam penyusunan Program Pembelajaran Individual (PPI). *Jurnal Pendidikan Khusus*, 10(2), 110–125.
- Husnul Mukti, Ida Bagus Putu Arnyana, Nyoman Dantes. (2023). “Analisis pendidikan inklusif: Kendala dan solusi dalam implementasinya. *Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora (KAGANGA)*, Volume 6, Nomor 2, Juli-Desember 2023. e-ISSN: 2598-4934, p-ISSN: 2621-119X, DOI: <https://doi.org/10.31539/kaganga.v6i2.8559>.

- Kementerian Agama. (2014). Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 49 Tahun 2014 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah. Jakarta: Kementerian Agama.
- Kementerian Agama. (2015). Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 60 Tahun 2015 tentang perubahan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 90 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah. Jakarta: Kementerian Agama.
- Kementerian Agama. (2016). Peraturan Menteri Agama No. 66 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PMA No. 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam. Jakarta: Kementerian Agama.
- Kementerian Agama. (2017). Peraturan Menteri Agama Nomor 66 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Bantuan Pendidikan pada Madrasah. Jakarta: Kementerian Agama.
- Mukti, H., Arnyana, I. B. P., & Dantes, N. (2023). Analisis pendidikan inklusif: Kendala dan solusi dalam implementasinya. *Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora (KAGANGA)*, 6(2), 52–65.
- Nurhayati, S., & Syafi'i, I. (2022). Kesenjangan kompetensi guru madrasah inklusi: Analisis antara kurikulum LPTK dan kebutuhan praktik lapangan. *Jurnal Pendidikan Islam*, 12(1), 45-60.
- Purwanti, R., & Syamsul, H. (2022). Efektivitas pelatihan pengembangan profesional berkelanjutan (CPD) dalam meningkatkan kompetensi guru madrasah inklusi. *Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 7(3), 290-305.
- Rohman, I., & Nisa, S. K. (2020). Problematika dan upaya peningkatan kualitas guru dalam implementasi pendidikan inklusi. *Jurnal Inklusi*, 7(1), 1–18.
- Saputri, E., & Handayani, T. (2022). Model sinergi antar lembaga dalam pengawasan dan penjaminan mutu pendidikan inklusi di madrasah. *Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 6(1), 88-102.
- Sari, D. P., & Handayani, R. T. (2023). Peran dan tantangan guru pembimbing khusus (GPK) dalam peningkatan mutu layanan pendidikan inklusi di madrasah ibtdaiyah. *Jurnal Kajian Pendidikan Dasar*, 4(1), 210-225.
- Sari, P. A., & Handayani, M. (2023). Kebutuhan Guru Pembimbing Khusus (GPK) di madrasah inklusi dan implikasi kebijakan. *Jurnal Pendidikan Khusus*, 15(1), 45–60.
- Sumarni. (2024). Pentingnya regulasi penyelenggaraan pendidikan inklusif di madrasah. *Jurnal Litbang Pendidikan Agama dan Keagamaan*, 10(1), 1–15.
- Trisnani, dkk (2024). Pembelajaran Berdiferensiasi dalam Kurikulum Merdeka. Jakarta. PT. Mifandi Mandiri Digital.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

- UNESCO. (2000). The Dakar Framework for Action: Education for All - Meeting our Collective Commitments. UNESCO.
- Wulandari, R., & Nurkholis. (2022). Pengembangan kurikulum adaptif untuk menunjang pendidikan inklusi di madrasah. *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, 10(1), 101–114.
- Wulandari, S., & Nurkholis. (2022). Fleksibilitas kurikulum dan adaptasi pembelajaran bagi peserta didik berkebutuhan khusus di madrasah tsanawiyah. *Jurnal Inovasi Pendidikan Islam*, 7(3), 320-335.