

International Journal of Social Sciences and Humanities
Vol. 4 No. 3, October 2026, pages: 1738-1751
e-ISSN: 2985-6469
https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/ijssh

Harmonisasi Kebijakan Sertifikasi dan Tunjangan Profesi Guru Pendidikan Agama Islam dalam Konteks Fragmentasi Kewenangan antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan

Ardi[1]*, Maimun[2], Lukman Hakim[3], Muhammad Mugni Assapari[4]
Corresponding author email : *ayahlahnafiz@gmail.com*

Article History

Manuscript submitted:
10 Agustsu 2026
Manuscript revised:
21 September 2026
Accepted for publication:
19 Oktober 2026

Kata Kunci

Implementasi Kebijakan; Sertifikasi Guru PAI; Fragmentasi Kewenangan

Keywords

Policy Implementation; Islamic Religious Education Teacher Certification; Fragmentation of Authority.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis fragmentasi kewenangan dalam implementasi kebijakan sertifikasi dan Tunjangan Profesi Guru (TPG) bagi Guru Pendidikan Agama Islam (PAI) pada SMA Negeri di Provinsi Nusa Tenggara Barat serta merumuskan model harmonisasi kebijakan antarinstansi. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif fenomenologis dengan perspektif implementasi kebijakan publik. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan telaah dokumentasi terhadap aktor kebijakan terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan implementasi bukan semata-mata disebabkan oleh keterlibatan Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan, melainkan oleh lemahnya integrasi dan koordinasi antarorganisasi. Fragmentasi ditemukan dalam koordinasi kelembagaan, sistem pendataan, prosedur administratif, verifikasi kelayakan penerima tunjangan, pembinaan profesional, dan pelayanan TPG. Kondisi tersebut menimbulkan *implementation gap* antara tujuan kebijakan untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan guru dengan realitas pelaksanaannya. Penelitian ini menghasilkan model harmonisasi kebijakan berbasis integrasi kelembagaan, pengembangan sistem data terpadu, penyederhanaan administrasi, penguatan komunikasi antarinstansi, serta monitoring dan evaluasi bersama. Model ini diharapkan dapat memperkuat efektivitas implementasi kebijakan sertifikasi dan TPG sekaligus menjadi alternatif tata kelola pendidikan dalam sistem kewenangan multiinstansi.

Abstract

This study aims to analyse fragmented authority in implementing teacher certification and Professional Teacher Allowance (TPG) policies for Islamic Religious Education (PAI) teachers at state schools in West Nusa Tenggara Province and to formulate an interinstitutional policy harmonisation model. Employing a phenomenological qualitative approach informed by public policy implementation theory, data were collected through in-depth interviews, observations, and document reviews involving policy actors. The findings indicate that implementation problems arise not merely from the involvement of the Ministry of Religious Affairs and the Education Office, but from inadequate interorganisational integration and coordination. Fragmentation affects institutional coordination, teacher data systems, administrative procedures, eligibility verification, professional development, and allowance services. These shortcomings create an

[1] Program Doktor Pendidikan Agama Islam, Pascasarjana UIN Mataram, Indonesia
[2] Program Doktor Pendidikan Agama Islam, Pascasarjana UIN Mataram, Indonesia
[3] Program Doktor Pendidikan Agama Islam, Pascasarjana UIN Mataram, Indonesia
[4] Program Doktor Pendidikan Agama Islam, Pascasarjana UIN Mataram, Indonesia

implementation gap between policy objectives to improve teachers' professionalism and welfare and practice. The study proposes a harmonisation model centred on institutional integration, unified teacher data, streamlined administration, interagency communication, and joint monitoring and evaluation. This model offers a governance approach for improving certification and allowance policy implementation within a multiagency system.

Copyright © 2025, The Author(s).
This is an open access article under the BY-NC-ND license

Contents

Abstrak 1738
Pendahuluan 1739
Metode 1741
Hasil dan Pembahasan 1743
Kesimpulan 1749
Daftar Pustaka 1750

Pendahuluan

Kebijakan sertifikasi bagi tenaga pendidik merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah yang memiliki posisi strategis dalam agenda peningkatan mutu pendidikan nasional. Melalui kebijakan tersebut, pemerintah berupaya memperkuat kualitas profesional guru sekaligus memberikan jaminan terhadap aspek kesejahteraan sebagai bagian dari upaya meningkatkan kapasitas sumber daya manusia di bidang pendidikan. Pada hakikatnya, sertifikasi guru tidak hanya dimaknai sebagai proses pemberian pengakuan formal terhadap profesi guru, tetapi juga sebagai instrumen untuk memastikan bahwa seorang pendidik telah memenuhi standar kompetensi yang mencakup dimensi pedagogik, profesional, sosial, dan kepribadian. Selain memberikan pengakuan profesional, kebijakan ini juga diikuti dengan pemberian Tunjangan Profesi Guru (TPG) sebagai bentuk penghargaan negara terhadap tanggung jawab, dedikasi, serta kinerja guru dalam menjalankan tugas pendidikan. Dengan demikian, orientasi utama penyelenggaraan sertifikasi guru mencakup dua aspek yang saling berkaitan, yaitu mendorong peningkatan kualitas pelayanan pendidikan sekaligus memperkuat kesejahteraan tenaga pendidik (Darling-Hammond, 2017; UU Nomor 14 Tahun 2005).

Dalam konteks pembangunan pendidikan di Indonesia, pelaksanaan sertifikasi guru menjadi bagian integral dari proses reformasi kebijakan pendidikan yang diarahkan untuk menghasilkan sumber daya manusia yang lebih berkualitas. Kehadiran Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menjadi titik penting dalam menempatkan guru sebagai profesi yang memiliki standar akademik, kompetensi, dan kualifikasi tertentu. Melalui regulasi tersebut, guru yang telah memenuhi persyaratan sertifikasi memperoleh hak atas penghasilan yang layak melalui pemberian tunjangan profesi sebagai konsekuensi atas status profesional yang melekat pada dirinya. Oleh sebab itu, sertifikasi guru tidak dapat dipandang sebatas mekanisme administratif untuk memperoleh manfaat finansial, melainkan harus dipahami sebagai instrumen kebijakan publik yang memiliki tujuan lebih luas, yakni meningkatkan kapasitas profesional, membangun motivasi kerja, serta mendorong perbaikan kualitas proses pembelajaran (Darmawan, 2020).

Meskipun demikian, keberhasilan sebuah kebijakan publik pada dasarnya tidak hanya ditentukan oleh kualitas rancangan kebijakan ketika dirumuskan, tetapi sangat dipengaruhi oleh bagaimana kebijakan tersebut diterjemahkan dan dijalankan dalam realitas implementasi. Mazmanian dan Sabatier (1983) menjelaskan bahwa pencapaian tujuan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh sejumlah faktor,

antara lain kejelasan tujuan yang hendak dicapai, karakteristik struktur organisasi pelaksana, ketersediaan sumber daya pendukung, serta efektivitas koordinasi antaraktor yang memiliki peran dalam proses implementasi. Dalam bidang pendidikan, keterlibatan berbagai organisasi dalam menjalankan suatu kebijakan dapat menjadi tantangan tersendiri apabila setiap lembaga memiliki kewenangan, prosedur kerja, dan pola administrasi yang berbeda. Perbedaan karakteristik kelembagaan tersebut berpotensi memengaruhi konsistensi pelaksanaan kebijakan serta efektivitas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan (Hill & Hupe, 2014).

Persoalan kompleksitas implementasi sertifikasi semakin terlihat dalam konteks Guru Pendidikan Agama Islam (PAI) yang mengajar pada sekolah umum. Berbeda dengan sebagian besar guru mata pelajaran lain yang berada dalam satu jalur pengelolaan pendidikan, Guru PAI berada dalam pola tata kelola yang melibatkan dua institusi pemerintahan dengan fungsi dan kewenangan yang berbeda, yaitu Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan. Dalam sistem tersebut, Kementerian Agama memiliki tanggung jawab yang berkaitan dengan pembinaan keagamaan, proses sertifikasi, peningkatan kompetensi profesional, serta aspek administrasi tertentu yang berhubungan dengan Guru PAI. Sementara itu, Dinas Pendidikan memiliki peran dalam penyelenggaraan pendidikan umum, termasuk pengelolaan satuan pendidikan tempat Guru PAI melaksanakan tugas pembelajaran.

Keberadaan dua jalur kelembagaan dalam pengelolaan Guru PAI tidak dapat dilepaskan dari perkembangan historis sistem pendidikan nasional yang memisahkan antara pengelolaan pendidikan umum dan pendidikan agama dalam struktur birokrasi yang berbeda. Namun, pembagian kewenangan tersebut dapat menjadi persoalan apabila tidak diikuti dengan mekanisme koordinasi, integrasi sistem, dan hubungan kerja yang efektif antarorganisasi. Dalam kondisi demikian, fragmentasi implementasi kebijakan dapat muncul karena suatu kebijakan yang memiliki tujuan sama harus dijalankan oleh beberapa organisasi dengan kewenangan yang terpisah. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme koordinasi yang mampu menjembatani perbedaan kewenangan tersebut agar pelaksanaan kebijakan tetap berjalan secara efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan (Pressman & Wildavsky, 1984; Peters, 2015).

Dalam pelaksanaan sertifikasi dan Tunjangan Profesi Guru (TPG) bagi Guru PAI, fragmentasi kewenangan tersebut berpotensi memunculkan berbagai hambatan implementasi. Hambatan tersebut antara lain berupa perbedaan interpretasi regulasi, ketidaksesuaian prosedur administratif, kendala dalam proses pertukaran dan sinkronisasi data, pengulangan tahapan verifikasi, serta belum optimalnya komunikasi antara lembaga yang terlibat. Situasi tersebut menggambarkan adanya kesenjangan antara tujuan ideal suatu kebijakan dengan realitas pelaksanaannya di tingkat lapangan atau yang dikenal dengan istilah implementation gap (Hill & Hupe, 2014). Dengan demikian, meskipun kebijakan sertifikasi secara normatif diarahkan untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan guru, pencapaian tujuan tersebut dapat mengalami hambatan ketika kebijakan harus diterapkan melalui struktur birokrasi yang kompleks dan melibatkan banyak aktor kelembagaan.

Selama ini, berbagai kajian mengenai kebijakan sertifikasi guru lebih banyak diarahkan pada analisis mengenai pengaruh sertifikasi terhadap aspek profesionalisme, kesejahteraan, motivasi kerja, maupun kinerja guru. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa sertifikasi memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan serta membentuk persepsi profesionalisme guru, meskipun hubungan antara sertifikasi dengan peningkatan kualitas pembelajaran masih menjadi ruang diskusi dalam penelitian pendidikan (Kane, Rockoff, & Staiger, 2008; Sahlberg, 2011). Selain itu, penelitian lain juga menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan sertifikasi tidak hanya bergantung pada desain program, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh kualitas proses implementasi, termasuk efektivitas

pelayanan administratif dan dukungan kelembagaan yang diberikan kepada guru sebagai penerima manfaat kebijakan (Sulastri et al., 2024).

Namun demikian, kajian yang secara spesifik membahas pengaruh fragmentasi kewenangan antarorganisasi terhadap implementasi kebijakan sertifikasi dan TPG Guru PAI masih belum banyak dilakukan. Sebagian besar penelitian sebelumnya lebih menempatkan sertifikasi sebagai program peningkatan kualitas dan kesejahteraan guru, sementara aspek hubungan antarorganisasi yang membentuk proses implementasi belum menjadi perhatian utama. Padahal, dalam perspektif implementasi kebijakan publik, keberhasilan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh bagaimana aktor-aktor yang terlibat membangun koordinasi, membagi kewenangan, serta mengelola hubungan kelembagaan dalam proses pelaksanaan kebijakan (O'Toole, 1997).

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini diarahkan untuk mengisi keterbatasan kajian sebelumnya melalui analisis terhadap implementasi kebijakan sertifikasi dan TPG Guru PAI dengan menggunakan perspektif hubungan antarorganisasi. Penelitian ini tidak hanya memandang keberadaan Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan sebagai dua institusi yang memiliki perbedaan kewenangan, tetapi juga mengkaji bagaimana kewenangan tersebut dioperasionalkan dalam praktik, bagaimana pola koordinasi antarorganisasi dibangun, serta bagaimana konsekuensinya terhadap aspek administrasi, profesionalisme, dan kesejahteraan Guru PAI. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis bagi pengembangan kajian implementasi kebijakan publik, khususnya dalam konteks tata kelola pendidikan yang melibatkan banyak otoritas kelembagaan, sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi penguatan harmonisasi kebijakan sertifikasi Guru PAI di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif dengan menggunakan perspektif fenomenologi dalam kajian kebijakan pendidikan. Pendekatan tersebut digunakan untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai pengalaman, pemaknaan, serta praktik yang dilakukan oleh para aktor kebijakan dalam proses implementasi sertifikasi dan Tunjangan Profesi Guru (TPG) bagi Guru Pendidikan Agama Islam (PAI). Penggunaan pendekatan fenomenologi didasarkan pada pertimbangan bahwa penelitian ini tidak semata-mata diarahkan untuk mengkaji aspek normatif berupa aturan, mekanisme, dan prosedur formal kebijakan, tetapi juga berupaya memahami bagaimana kebijakan tersebut diterima, ditafsirkan, dilaksanakan, serta dirasakan dampaknya oleh berbagai pihak yang terlibat secara langsung dalam proses implementasi.

Melalui perspektif fenomenologi, penelitian kebijakan dapat mengungkap realitas implementasi berdasarkan pengalaman subjektif para pelaksana kebijakan maupun kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Perspektif ini menjadi penting karena keberhasilan suatu kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi dan desain kebijakan yang telah dirumuskan, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan aktor pelaksana dalam menerjemahkan kebijakan tersebut ke dalam praktik organisasi dan aktivitas administratif sehari-hari (Creswell & Poth, 2018). Dalam konteks penelitian ini, fenomena utama yang dianalisis berkaitan dengan dinamika hubungan kelembagaan antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan dalam penyelenggaraan sertifikasi serta Tunjangan Profesi Guru (TPG) bagi Guru PAI pada SMA Negeri di Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Penelitian ini dilaksanakan pada sejumlah SMA Negeri yang berada di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Pemilihan lokasi penelitian tersebut didasarkan pada karakteristik tata kelola Guru PAI yang memiliki pola berbeda dibandingkan dengan guru mata pelajaran lainnya, karena melibatkan dua lembaga pemerintahan dengan kewenangan yang berbeda. Dalam konteks ini,

Kementerian Agama memiliki peran dalam aspek pembinaan, sertifikasi, serta pengembangan profesional Guru PAI, sedangkan Dinas Pendidikan memiliki keterkaitan dengan pengelolaan penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan umum. Kondisi kelembagaan tersebut memberikan ruang empiris yang relevan untuk mengkaji bagaimana fragmentasi kewenangan dapat memengaruhi proses implementasi kebijakan pendidikan.

Penentuan subjek penelitian dilakukan menggunakan teknik purposive sampling, yaitu metode pemilihan informan yang didasarkan pada pertimbangan tertentu, terutama keterlibatan, pengalaman, dan pemahaman informan terhadap pelaksanaan kebijakan sertifikasi dan TPG Guru PAI. Informan yang dilibatkan dalam penelitian ini mencakup unsur pejabat maupun pelaksana kebijakan pada Kementerian Agama Provinsi NTB, pejabat pada Dinas Pendidikan Provinsi NTB, kepala SMA Negeri, pengawas Pendidikan Agama Islam, serta Guru PAI sebagai pihak yang secara langsung menerima dampak implementasi kebijakan. Pelibatan berbagai kelompok informan tersebut bertujuan untuk memperoleh perspektif yang lebih menyeluruh mengenai pola koordinasi kelembagaan, pembagian kewenangan, prosedur administrasi, serta pengalaman para aktor dalam menjalankan kebijakan sertifikasi dan TPG Guru PAI.

Proses pengumpulan data dilakukan melalui tiga metode utama, yaitu wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara mendalam digunakan sebagai instrumen utama untuk menggali informasi mengenai pengalaman, pemahaman, serta pandangan informan terkait implementasi kebijakan sertifikasi dan TPG, termasuk berbagai bentuk koordinasi antarinstansi, hambatan administratif, dan implikasi kebijakan terhadap Guru PAI. Selain itu, observasi dilakukan untuk memperoleh gambaran faktual mengenai praktik implementasi kebijakan dalam lingkungan organisasi, terutama terkait mekanisme pelayanan dan aktivitas administratif yang berlangsung. Sementara itu, studi dokumentasi dilakukan dengan menelaah berbagai sumber tertulis yang berkaitan dengan kebijakan, seperti regulasi, pedoman sertifikasi, dokumen administrasi, serta laporan pelaksanaan TPG Guru PAI sebagai data pendukung penelitian.

Data penelitian selanjutnya dianalisis menggunakan model analisis interaktif yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, dan Saldana (2014). Proses analisis tersebut mencakup empat tahapan utama, yaitu kondensasi data, penyajian data, penarikan kesimpulan, dan verifikasi. Pada tahap kondensasi data, berbagai informasi yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi dipilah, dirangkum, serta dikelompokkan berdasarkan tema-tema penelitian yang relevan, seperti fragmentasi kewenangan, pola koordinasi kelembagaan, mekanisme administrasi, serta dampak implementasi kebijakan. Tahap berikutnya dilakukan melalui penyajian data dalam bentuk uraian tematik untuk mengidentifikasi pola hubungan antaraktor, proses implementasi, serta dinamika kelembagaan yang muncul selama penelitian berlangsung. Selanjutnya, proses penarikan kesimpulan dilakukan secara bertahap dan terus diverifikasi agar hasil penelitian memiliki tingkat konsistensi, ketepatan interpretasi, dan validitas yang memadai.

Untuk memastikan kredibilitas temuan penelitian, pengujian keabsahan data dilakukan melalui penerapan triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari berbagai kelompok informan, yaitu Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, kepala sekolah, pengawas PAI, serta Guru PAI. Sementara itu, triangulasi teknik dilakukan dengan melakukan perbandingan antara hasil wawancara, observasi, dan kajian dokumentasi. Melalui strategi tersebut, penelitian diharapkan mampu menghasilkan pemahaman yang komprehensif mengenai pengaruh fragmentasi kewenangan terhadap implementasi kebijakan sertifikasi dan TPG Guru PAI, sekaligus memberikan dasar empiris dalam merumuskan model harmonisasi kebijakan yang lebih terintegrasi antarorganisasi.

.

Hasil dan Pembahasan

1. Fragmentasi Kewenangan dalam Implementasi Sertifikasi Guru PAI

Temuan penelitian memperlihatkan bahwa pengaturan kewenangan dalam pelaksanaan sertifikasi dan Tunjangan Profesi Guru (TPG) bagi Guru Pendidikan Agama Islam (PAI) antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan pada dasarnya telah memiliki landasan regulasi yang jelas. Dalam struktur implementasi kebijakan tersebut, Kementerian Agama memiliki posisi strategis dalam menjalankan fungsi pembinaan keagamaan, penyelenggaraan proses sertifikasi, peningkatan kapasitas profesional Guru PAI, serta pelaksanaan pengawasan terhadap pemenuhan kompetensi guru. Sementara itu, Dinas Pendidikan memiliki peran yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan umum, termasuk pengelolaan aspek kelembagaan sekolah, administrasi pendidikan, serta dukungan terhadap pelaksanaan tugas profesional Guru PAI di lingkungan sekolah.

Apabila dilihat dari perspektif normatif, distribusi kewenangan antara kedua institusi tersebut sebenarnya menunjukkan adanya pola pembagian fungsi yang bersifat komplementer. Keberadaan lebih dari satu organisasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik bukan merupakan persoalan apabila masing-masing lembaga mampu menjalankan perannya secara selaras. Dalam praktik tata kelola pemerintahan modern, suatu kebijakan sering kali membutuhkan keterlibatan berbagai organisasi yang memiliki kapasitas dan otoritas berbeda untuk mencapai tujuan bersama. Namun, kondisi tersebut membutuhkan sistem koordinasi yang kuat agar perbedaan kewenangan tidak berkembang menjadi tumpang tindih tugas, ketidakefisienan pelayanan, maupun kesenjangan dalam proses implementasi kebijakan (O'Toole, 1997).

Berdasarkan hasil penelitian, hubungan kelembagaan antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan dalam implementasi sertifikasi Guru PAI belum sepenuhnya menunjukkan pola koordinasi yang terintegrasi. Masing-masing institusi masih cenderung menjalankan fungsi berdasarkan mekanisme internal yang dimiliki, baik dalam aspek struktur birokrasi, prosedur administrasi, maupun pengelolaan sistem informasi. Situasi tersebut menyebabkan proses pelaksanaan kebijakan berjalan secara terpisah atau parsial, terutama pada tahapan yang berkaitan dengan sinkronisasi data guru, pemeriksaan kelengkapan dokumen, pemenuhan persyaratan administratif, serta mekanisme pelayanan TPG.

Kondisi tersebut menggambarkan munculnya fragmentasi kewenangan, yaitu suatu keadaan ketika pelaksanaan kebijakan yang memiliki tujuan sama dilakukan oleh beberapa organisasi dengan batas kewenangan yang berbeda, namun belum didukung oleh mekanisme integrasi yang memadai. Peters (2015) menjelaskan bahwa fragmentasi dalam tata kelola publik dapat terjadi ketika kewenangan tersebar pada berbagai institusi yang memiliki karakter organisasi, prosedur kerja, serta orientasi kelembagaan yang berbeda. Apabila penyebaran kewenangan tersebut tidak diimbangi dengan koordinasi yang efektif, maka proses implementasi kebijakan berpotensi mengalami hambatan karena setiap organisasi cenderung menjalankan tugas berdasarkan kerangka kerja dan kepentingan institusional masing-masing.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa persoalan mendasar dalam implementasi sertifikasi Guru PAI bukan semata-mata disebabkan oleh keterlibatan dua lembaga pengelola, melainkan lebih berkaitan dengan belum kuatnya mekanisme penghubung antarorganisasi. Perbedaan sistem administrasi yang diterapkan oleh Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan menyebabkan kebutuhan koordinasi tambahan yang pada akhirnya harus dijalankan oleh guru sebagai penerima manfaat kebijakan. Dalam kondisi tersebut, Guru PAI sering kali berada pada posisi sebagai pihak yang harus menyesuaikan diri dengan dua sistem birokrasi yang berbeda, sehingga proses pemenuhan administrasi sertifikasi maupun TPG menjadi lebih kompleks dibandingkan dengan kebijakan yang

berada dalam satu jalur kelembagaan. Fenomena tersebut memperlihatkan adanya implementation gap sebagaimana dikemukakan oleh Hill dan Hupe (2014), yaitu kondisi ketika tujuan kebijakan yang telah dirumuskan pada tingkat formulasi belum sepenuhnya dapat diwujudkan dalam praktik implementasi akibat adanya hambatan struktural, kelembagaan, maupun administratif. Dalam konteks sertifikasi Guru PAI, kebijakan yang pada awalnya dirancang sebagai instrumen untuk memberikan pengakuan profesional serta meningkatkan kesejahteraan guru menghadapi tantangan ketika diterapkan dalam sistem kelembagaan yang memiliki pembagian kewenangan terpisah.

Temuan penelitian ini juga memperkuat argumentasi Pressman dan Wildavsky (1984) bahwa semakin kompleks jaringan aktor dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka semakin besar pula kebutuhan terhadap mekanisme koordinasi yang efektif. Setiap organisasi yang terlibat membawa struktur kerja, prosedur administratif, kepentingan, serta pola komunikasi yang berbeda. Oleh sebab itu, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi yang mengatur, tetapi juga oleh kemampuan antarorganisasi dalam membangun hubungan kerja yang harmonis dan berkelanjutan. Dengan demikian, fragmentasi kewenangan dalam implementasi sertifikasi Guru PAI pada SMA Negeri di Provinsi Nusa Tenggara Barat tidak dapat dipandang semata-mata sebagai persoalan administratif, melainkan merupakan persoalan tata kelola kebijakan publik. Penyelesaian terhadap persoalan tersebut membutuhkan strategi harmonisasi antarinstansi melalui penguatan integrasi sistem informasi, penyamaan prosedur pelayanan administratif, kejelasan pembagian peran operasional, serta pembentukan forum koordinasi yang berjalan secara berkelanjutan antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan. Melalui mekanisme tersebut, implementasi sertifikasi dan TPG Guru PAI diharapkan mampu berlangsung secara lebih efektif, transparan, dan memberikan kepastian terhadap pemenuhan hak profesional guru.

2. Implementation Gap dalam Pelayanan TPG Guru PAI

Permasalahan fragmentasi kelembagaan dalam pelaksanaan kebijakan sertifikasi Guru Pendidikan Agama Islam (PAI) tidak berhenti pada aspek relasi antarorganisasi, tetapi juga memberikan konsekuensi terhadap efektivitas mekanisme pelayanan Tunjangan Profesi Guru (TPG). Hasil penelitian menunjukkan bahwa hambatan implementasi terutama muncul dalam beberapa tahapan penting, yaitu proses pengelolaan dan pemutakhiran data guru, pemeriksaan kelengkapan dokumen, validasi terhadap pemenuhan beban kerja, serta pola komunikasi administratif yang berlangsung antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan. Berbagai tahapan tersebut menjadi titik penting karena berhubungan langsung dengan kepastian pelayanan kebijakan kepada Guru PAI sebagai penerima manfaat.

Pada proses pendataan, persoalan utama berkaitan dengan belum optimalnya integrasi sistem informasi yang digunakan oleh masing-masing lembaga pelaksana. Perbedaan mekanisme pengelolaan data menyebabkan proses pembaruan informasi guru masih dilakukan melalui jalur administrasi yang berbeda antara satu institusi dengan institusi lainnya. Akibatnya, data yang menjadi dasar pengambilan keputusan belum sepenuhnya berada dalam satu basis informasi yang sama. Kondisi tersebut berpotensi menyebabkan munculnya ketidaksesuaian informasi, baik terkait identitas guru, status sertifikasi, pemenuhan beban kerja, maupun dokumen pendukung yang diperlukan dalam proses pencairan TPG. Situasi ini pada akhirnya membuat guru harus melakukan proses pemeriksaan ulang serta memenuhi kebutuhan administrasi melalui beberapa jalur birokrasi yang berbeda.

Selain persoalan integrasi data, hambatan implementasi juga ditemukan dalam proses verifikasi dan validasi dokumen. Pada tingkat kebijakan, kegiatan verifikasi sebenarnya memiliki tujuan untuk memastikan bahwa guru yang menerima tunjangan telah memenuhi berbagai persyaratan yang telah

ditetapkan. Namun, dalam praktik pelaksanaannya, adanya perbedaan pola pemeriksaan antarinstansi dapat meningkatkan kompleksitas administrasi yang harus dihadapi oleh Guru PAI. Guru tidak hanya dituntut untuk memenuhi standar profesional sebagai pendidik, tetapi juga harus memahami dan mengikuti berbagai mekanisme administratif yang berasal dari dua sistem kelembagaan yang berbeda. Dengan demikian, proses administratif yang seharusnya berfungsi sebagai mekanisme pengendalian kualitas kebijakan justru dapat menjadi faktor penghambat dalam memperoleh layanan tunjangan profesi.

Di samping aspek administratif, faktor komunikasi antarorganisasi juga menjadi unsur penting yang memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Perbedaan jalur penyampaian informasi, mekanisme koordinasi, serta pola komunikasi antarinstansi dapat menimbulkan ketidakjelasan bagi guru sebagai kelompok sasaran kebijakan. Informasi yang berkaitan dengan persyaratan administratif, perkembangan proses verifikasi, maupun tahapan pencairan TPG terkadang harus diperoleh melalui beberapa saluran birokrasi yang berbeda. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pola koordinasi yang berlangsung belum sepenuhnya mampu menciptakan sistem pelayanan kebijakan yang sederhana, terarah, dan memberikan kepastian bagi penerima manfaat.

Rangkaian permasalahan tersebut menunjukkan adanya implementation gap, yaitu adanya perbedaan antara tujuan ideal yang dirumuskan dalam kebijakan dengan realitas pelaksanaan kebijakan pada tingkat operasional. Secara konseptual, sertifikasi guru dan pemberian TPG dirancang sebagai instrumen negara untuk memberikan penghargaan terhadap profesionalisme guru sekaligus meningkatkan kesejahteraan tenaga pendidik. Namun, ketika proses implementasi dihadapkan pada persoalan koordinasi yang lemah, sistem administrasi yang belum terintegrasi, serta fragmentasi kewenangan antarorganisasi, maka tujuan kebijakan tersebut tidak selalu dapat diwujudkan secara optimal pada tingkat penerima manfaat.

Hill dan Hupe (2014) menjelaskan bahwa kesenjangan implementasi terjadi karena pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor yang berada di luar aspek perumusan kebijakan, seperti karakteristik organisasi pelaksana, kapasitas sumber daya, hubungan antaraktor, serta prosedur administratif yang digunakan. Berdasarkan perspektif tersebut, persoalan implementasi sertifikasi dan TPG Guru PAI dalam penelitian ini bukan disebabkan oleh lemahnya tujuan kebijakan, melainkan lebih berkaitan dengan belum optimalnya mekanisme koordinasi dan integrasi di antara lembaga yang memiliki kewenangan berbeda.

Temuan penelitian ini juga selaras dengan pandangan Pressman dan Wildavsky (1984) yang menegaskan bahwa kompleksitas implementasi suatu kebijakan akan meningkat seiring bertambahnya jumlah aktor dan organisasi yang terlibat. Setiap organisasi membawa struktur birokrasi, prosedur kerja, kepentingan kelembagaan, serta pola komunikasi yang berbeda. Oleh karena itu, semakin banyak institusi yang terlibat dalam suatu proses implementasi, semakin besar pula kebutuhan terhadap mekanisme koordinasi yang mampu menyatukan berbagai kepentingan tersebut. Tanpa adanya koordinasi yang efektif, masing-masing organisasi cenderung menjalankan fungsi berdasarkan prosedur internalnya sendiri sehingga dapat menghambat pencapaian tujuan kebijakan secara kolektif.

Berdasarkan temuan tersebut, persoalan pelayanan TPG bagi Guru PAI tidak dapat dipahami hanya sebagai kendala teknis administratif, tetapi merupakan refleksi dari tata kelola kebijakan yang belum sepenuhnya terintegrasi. Oleh karena itu, upaya perbaikan implementasi perlu diarahkan pada penguatan hubungan antarorganisasi melalui penyatuan sistem informasi, harmonisasi prosedur pelayanan, kejelasan pembagian kewenangan operasional, serta peningkatan kualitas komunikasi kelembagaan. Melalui penguatan aspek-aspek tersebut, kebijakan sertifikasi dan TPG Guru PAI

diharapkan mampu menjalankan fungsi utamanya secara lebih optimal, yaitu mendukung peningkatan profesionalisme, kepastian pelayanan, dan kesejahteraan Guru PAI.

3. Dampak terhadap Profesionalisme dan Kesejahteraan Guru

Persoalan fragmentasi dalam pelaksanaan kebijakan sertifikasi dan Tunjangan Profesi Guru (TPG) bagi Guru Pendidikan Agama Islam (PAI) tidak hanya berpengaruh terhadap aspek administratif dalam proses pelayanan kebijakan, tetapi juga memiliki implikasi terhadap keberlangsungan pengembangan profesional guru. Pada dasarnya, sertifikasi guru tidak dirancang semata-mata sebagai mekanisme pemberian insentif finansial kepada pendidik, melainkan merupakan instrumen kebijakan yang bertujuan memperkuat kapasitas profesional melalui peningkatan kompetensi pedagogik, profesional, sosial, dan kepribadian. Oleh sebab itu, keberhasilan kebijakan sertifikasi sangat ditentukan oleh sejauh mana sistem implementasi mampu menyediakan dukungan pembinaan yang dilakukan secara berkesinambungan, sistematis, dan sesuai dengan kebutuhan pengembangan kompetensi guru.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan dua institusi utama dalam pengelolaan Guru PAI, yaitu Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan, menyebabkan mekanisme pembinaan profesional belum sepenuhnya berjalan dalam satu sistem yang terpadu. Kementerian Agama menjalankan fungsi yang berkaitan dengan pembinaan keagamaan, peningkatan kompetensi, serta pengembangan profesional Guru PAI, sedangkan Dinas Pendidikan memiliki peran dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan pada sekolah umum sebagai tempat Guru PAI melaksanakan tugasnya. Perbedaan karakteristik, orientasi kelembagaan, serta pola kerja kedua institusi tersebut pada praktiknya dapat menghasilkan variasi pendekatan, prioritas program, maupun mekanisme pembinaan yang diterima oleh guru.

Situasi tersebut memperlihatkan bahwa fragmentasi kewenangan tidak hanya menciptakan hambatan dalam aspek administratif, tetapi juga berpotensi memengaruhi kesinambungan proses pengembangan profesional Guru PAI. Ketika koordinasi antarinstansi belum berlangsung secara optimal, berbagai kegiatan yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas guru, seperti pelatihan, pendampingan, pembinaan kompetensi, dan evaluasi profesional, berisiko dilaksanakan secara terpisah sesuai dengan agenda masing-masing lembaga. Akibatnya, program pengembangan profesional yang diterima oleh Guru PAI belum sepenuhnya berada dalam satu kerangka pembinaan yang terintegrasi dan berorientasi pada peningkatan kualitas pembelajaran secara berkelanjutan.

Dalam perspektif implementasi kebijakan publik, kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi yang jelas maupun ketersediaan sumber daya pendukung, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan organisasi pelaksana dalam membangun hubungan kerja yang efektif. Mazmanian dan Sabatier (1983) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan memerlukan struktur pelaksana yang mampu menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam tindakan operasional secara konsisten. Apabila pelaksanaan suatu kebijakan melibatkan beberapa organisasi dengan kewenangan yang berbeda, maka diperlukan mekanisme koordinasi yang kuat agar tidak terjadi perbedaan pemahaman, interpretasi, maupun praktik pelaksanaan antarinstansi.

Selain itu, ketidakjelasan prosedur, variasi mekanisme pelayanan, serta lemahnya koordinasi kelembagaan dapat memberikan konsekuensi terhadap ruang profesional guru dalam menjalankan tugas utamanya sebagai pendidik. Guru yang seharusnya memiliki kesempatan lebih besar untuk mengembangkan kompetensi, melakukan inovasi pembelajaran, dan meningkatkan kualitas praktik mengajar, justru dapat menghadapi tambahan beban administratif akibat proses pelayanan kebijakan

.

yang belum sepenuhnya terintegrasi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tata kelola implementasi kebijakan memiliki hubungan erat dengan kemampuan guru dalam memanfaatkan sertifikasi sebagai sarana pengembangan profesional, bukan hanya sebagai pemenuhan persyaratan administratif.

Temuan penelitian ini sejalan dengan pandangan Darling-Hammond (2017) yang menegaskan bahwa peningkatan kualitas guru tidak hanya bergantung pada kompetensi individual yang dimiliki oleh seorang pendidik, tetapi juga dipengaruhi oleh keberadaan sistem pendukung yang memungkinkan guru memperoleh kesempatan untuk terus belajar, berkembang, dan meningkatkan kapasitas profesionalnya. Sistem kebijakan yang efektif harus mampu membangun lingkungan kelembagaan yang mendukung proses pembelajaran profesional secara berkelanjutan.

Dengan demikian, kebijakan sertifikasi guru sebagai instrumen peningkatan mutu pendidikan memerlukan tata kelola yang tidak berhenti pada aspek pemenuhan persyaratan administratif dan pemberian tunjangan profesi. Lebih dari itu, kebijakan tersebut harus mampu memastikan tersedianya sistem pembinaan profesional yang berkelanjutan bagi Guru PAI. Oleh karena itu, harmonisasi hubungan antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan menjadi kebutuhan penting agar sertifikasi dan TPG Guru PAI tidak hanya berfungsi sebagai bentuk penghargaan finansial, tetapi juga menjadi instrumen strategis dalam memperkuat profesionalisme guru dan meningkatkan kualitas pembelajaran.

4. Model Harmonisasi Kebijakan Sertifikasi Guru PAI

Berdasarkan temuan penelitian, persoalan fragmentasi kewenangan dalam pelaksanaan kebijakan sertifikasi dan Tunjangan Profesi Guru (TPG) bagi Guru Pendidikan Agama Islam (PAI) tidak terutama disebabkan oleh keberadaan dua lembaga pelaksana, yaitu Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan. Keberadaan kedua institusi tersebut pada dasarnya merupakan bentuk pembagian fungsi dalam tata kelola pendidikan. Permasalahan yang lebih mendasar terletak pada belum optimalnya mekanisme integrasi, koordinasi, dan keterhubungan kerja antarorganisasi dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam praktik implementasi. Atas dasar kondisi tersebut, penelitian ini merumuskan model harmonisasi kebijakan yang diarahkan untuk membangun tata kelola implementasi sertifikasi dan TPG Guru PAI yang lebih terpadu, sinergis, dan mampu menghubungkan peran kedua institusi pelaksana.

Model harmonisasi kebijakan yang dihasilkan menempatkan koordinasi lintas kelembagaan sebagai fondasi utama dalam mengatasi persoalan fragmentasi implementasi. Dalam konteks kebijakan publik yang melibatkan banyak organisasi, koordinasi menjadi aspek fundamental karena setiap lembaga memiliki struktur birokrasi, kewenangan, prosedur kerja, serta orientasi kelembagaan yang berbeda. Tanpa adanya mekanisme koordinasi yang sistematis, masing-masing organisasi cenderung menjalankan kebijakan berdasarkan perspektif dan kepentingan internalnya sendiri, sehingga tujuan kebijakan yang bersifat kolektif menjadi sulit diwujudkan secara optimal (O'Toole, 1997). Model harmonisasi kebijakan dalam penelitian ini terdiri atas lima komponen utama yang saling berkaitan, yaitu integrasi kelembagaan, integrasi sistem data, penyelarasan prosedur pelayanan, penguatan komunikasi dan transparansi informasi, serta monitoring dan evaluasi bersama.

a. Integrasi Kelembagaan melalui Forum Koordinasi Tetap

Komponen pertama dalam model harmonisasi adalah pembentukan forum koordinasi kelembagaan yang bersifat permanen antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan. Forum tersebut diperlukan sebagai ruang bersama bagi kedua institusi untuk melakukan penyelarasan kebijakan, membahas berbagai persoalan implementasi, serta membangun kesamaan pemahaman mengenai batas kewenangan dan tanggung jawab masing-masing lembaga. Selama ini, pola hubungan

antarinstansi dalam implementasi sertifikasi dan TPG Guru PAI masih lebih banyak berlangsung melalui mekanisme administratif yang bersifat situasional. Koordinasi sering kali dilakukan ketika muncul permasalahan tertentu, bukan sebagai bagian dari sistem kerja yang dirancang secara berkelanjutan. Kondisi tersebut menyebabkan hubungan antarorganisasi cenderung bersifat reaktif dalam merespons persoalan implementasi.

Melalui pembentukan forum koordinasi tetap, hubungan antarorganisasi diharapkan dapat mengalami perubahan dari pola koordinasi yang bersifat insidental menuju pola kerja sama yang lebih kolaboratif dan berkesinambungan. Ansell dan Gash (2008) menjelaskan bahwa collaborative governance membutuhkan ruang interaksi antaraktor yang memungkinkan terbentuknya komunikasi, kepercayaan, serta pemahaman bersama dalam mencapai tujuan publik. Dalam konteks sertifikasi Guru PAI, forum koordinasi menjadi instrumen penting untuk mempertemukan kepentingan kelembagaan yang berbeda ke dalam satu kerangka implementasi kebijakan yang sama.

b. Integrasi Sistem Data Guru

Komponen kedua dalam model harmonisasi adalah penyatuan sistem informasi dan basis data Guru PAI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan sistem administrasi antarinstansi menjadi salah satu faktor yang menyebabkan proses implementasi kebijakan belum berjalan secara optimal. Ketidakterpaduan data dapat memengaruhi berbagai tahapan penting, seperti proses verifikasi dokumen, validasi pemenuhan beban kerja, serta penentuan kelayakan guru sebagai penerima TPG. Oleh karena itu, diperlukan sistem data terpadu yang dapat digunakan secara bersama oleh Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan sebagai sumber informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Integrasi data akan membantu mengurangi pengulangan proses administrasi, meminimalkan potensi ketidaksesuaian informasi, serta meningkatkan efektivitas pelayanan kepada Guru PAI. Dalam perspektif digital governance, integrasi data antarorganisasi merupakan bagian penting dari transformasi pelayanan publik karena mampu mendukung peningkatan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses administrasi pemerintahan (Dunleavy et al., 2006).

c. Penyelarasan Prosedur Pelayanan Sertifikasi dan TPG

Komponen ketiga berkaitan dengan kebutuhan penyamaan prosedur pelayanan sertifikasi dan TPG Guru PAI. Fragmentasi kewenangan menyebabkan guru harus berhadapan dengan mekanisme administratif yang berasal dari lebih dari satu struktur kelembagaan. Oleh karena itu, diperlukan penyusunan standar prosedur bersama yang mampu menjelaskan secara jelas mengenai pembagian tugas, tahapan pelayanan, mekanisme verifikasi, serta tanggung jawab masing-masing lembaga. Penyelarasan prosedur bukan berarti menghilangkan kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Agama maupun Dinas Pendidikan, melainkan membangun keterkaitan antarproses agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara lebih efektif. Kejelasan prosedur juga memberikan kepastian pelayanan bagi Guru PAI sebagai kelompok sasaran sehingga mereka tidak harus menghadapi ketidakjelasan administratif akibat perbedaan mekanisme antarinstansi.

d. Penguatan Komunikasi dan Transparansi Informasi

Komponen keempat dalam model harmonisasi adalah penguatan sistem komunikasi serta transparansi informasi kepada Guru PAI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan sumber informasi dan jalur komunikasi antarinstansi dapat menimbulkan ketidakpastian bagi guru, terutama berkaitan dengan persyaratan administrasi, tahapan verifikasi, serta perkembangan proses pencairan tunjangan. Untuk mengatasi persoalan tersebut, diperlukan mekanisme komunikasi yang terbuka, konsisten, dan mudah diakses oleh seluruh Guru PAI. Informasi mengenai prosedur sertifikasi, status administrasi, perubahan kebijakan, maupun penyelesaian kendala implementasi perlu disampaikan

melalui saluran komunikasi resmi yang disepakati bersama oleh Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan. Transparansi informasi menjadi faktor penting dalam membangun kepercayaan antara pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran. Ketika informasi tersedia secara jelas dan mudah dipahami, maka ketidakpastian administratif dapat dikurangi sekaligus memperkuat akuntabilitas pelayanan publik.

e. Monitoring dan Evaluasi Bersama

Komponen terakhir dalam model harmonisasi adalah penguatan mekanisme monitoring dan evaluasi yang dilakukan secara bersama oleh Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan. Evaluasi tidak hanya diarahkan untuk menilai kepatuhan administratif, tetapi juga digunakan untuk mengidentifikasi berbagai hambatan implementasi, efektivitas koordinasi, serta kualitas pelayanan kebijakan kepada Guru PAI. Pelaksanaan monitoring secara bersama memungkinkan kedua lembaga memperoleh pemahaman yang lebih menyeluruh mengenai berbagai persoalan yang muncul dalam implementasi kebijakan. Selain itu, evaluasi bersama dapat menjadi ruang untuk menyusun solusi secara kolektif serta memperbaiki mekanisme implementasi pada periode berikutnya. Dengan demikian, evaluasi tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengawasan, tetapi juga sebagai sarana pembelajaran kebijakan (*policy learning*) dalam meningkatkan efektivitas program.

Berdasarkan keseluruhan komponen tersebut, model harmonisasi kebijakan yang dirumuskan dalam penelitian ini menempatkan koordinasi lintas lembaga sebagai inti penyelesaian persoalan fragmentasi kewenangan. Model ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi sertifikasi dan TPG Guru PAI tidak cukup hanya bergantung pada keberadaan regulasi yang jelas, tetapi juga memerlukan tata kelola yang mampu mengintegrasikan aktor, sistem informasi, prosedur pelayanan, serta pola komunikasi antarorganisasi. Dengan demikian, harmonisasi kebijakan bukan dimaksudkan untuk menghapus pembagian kewenangan antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan, melainkan untuk membangun mekanisme hubungan kerja yang mampu menghubungkan kewenangan kedua lembaga dalam satu sistem implementasi yang lebih terintegrasi, efektif, dan berorientasi pada pemenuhan hak profesional Guru PAI. Melalui pendekatan tersebut, sertifikasi dan TPG tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pemberian tunjangan, tetapi juga sebagai kebijakan strategis dalam meningkatkan profesionalisme, kualitas pembelajaran, dan kesejahteraan Guru PAI.

Kesimpulan Dan Saran

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan sertifikasi dan Tunjangan Profesi Guru (TPG) bagi Guru Pendidikan Agama Islam (PAI) pada SMA Negeri di Provinsi Nusa Tenggara Barat masih menghadapi tantangan akibat fragmentasi kewenangan antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan. Fragmentasi tersebut bukan disebabkan oleh keberadaan dua institusi pelaksana, melainkan oleh belum optimalnya koordinasi antarorganisasi, integrasi sistem informasi, penyelarasan prosedur administratif, serta mekanisme komunikasi antarlembaga. Kondisi ini berdampak pada pengelolaan data guru, verifikasi administrasi, validasi beban kerja, pelayanan tunjangan profesi, dan pembinaan profesional guru, sehingga menimbulkan *implementation gap* antara tujuan kebijakan untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan guru dengan realitas pelaksanaannya. Temuan penelitian menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan regulasi dan pembagian kewenangan formal, tetapi juga pada efektivitas koordinasi dan integrasi kelembagaan. Sebagai kontribusi utama, penelitian ini menghasilkan model harmonisasi kebijakan berbasis koordinasi lintas lembaga, integrasi sistem data guru, penyederhanaan prosedur administratif, penguatan komunikasi, serta monitoring dan evaluasi bersama. Model tersebut

menawarkan pendekatan tata kelola kebijakan pendidikan dalam sistem multiotoritas yang berorientasi pada peningkatan efektivitas pelayanan, profesionalisme, dan kesejahteraan Guru PAI.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah strategis bagi pemerintah, praktisi pendidikan, dan peneliti selanjutnya. Bagi pengambil kebijakan, Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan perlu memperkuat harmonisasi kebijakan melalui pembentukan mekanisme koordinasi formal, penyelarasan regulasi teknis, pengembangan sistem pendataan guru yang terintegrasi, serta pelaksanaan monitoring dan evaluasi secara berkala dan bersama. Bagi praktisi dan pelaksana kebijakan, diperlukan penyederhanaan prosedur pelayanan sertifikasi dan TPG, peningkatan transparansi informasi, penguatan kapasitas sumber daya manusia, serta penyediaan mekanisme komunikasi dan pengaduan yang responsif terhadap kebutuhan Guru PAI. Langkah tersebut diharapkan dapat mengurangi hambatan administratif, mempercepat proses verifikasi dan penyaluran tunjangan, serta meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan. Sementara itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk menguji efektivitas model harmonisasi kebijakan yang dihasilkan melalui pendekatan kuantitatif, metode campuran, atau studi komparatif pada berbagai daerah dengan karakteristik kelembagaan berbeda. Penelitian lanjutan juga perlu mengkaji pengaruh integrasi kelembagaan terhadap ketepatan pelayanan TPG, kepuasan guru, dan peningkatan profesionalisme secara berkelanjutan. Dengan demikian, pengembangan kebijakan sertifikasi dan TPG diharapkan mampu mewujudkan tata kelola pendidikan yang lebih terintegrasi, akuntabel, adaptif, dan berorientasi pada kesejahteraan serta peningkatan kualitas Guru PAI.

Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih yang tulus kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan dan kontribusi dalam pelaksanaan penelitian ini. Apresiasi khusus disampaikan kepada Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, serta Guru Pendidikan Agama Islam (PAI) pada SMA Negeri di Provinsi Nusa Tenggara Barat atas informasi, kerja sama, dan partisipasi yang diberikan. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada para pembimbing akademik dan seluruh pihak yang telah memberikan arahan serta masukan berharga sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik.

Daftar Pustaka

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Darling-Hammond, L. (2017). *Empowered educators: How high-performing systems shape teaching quality around the world*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Darmawan, C. (2020). Implementasi kebijakan profesi guru menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dalam perspektif hukum pendidikan. *Wacana Paramarta: Jurnal Ilmu Hukum, 19*(2), 61–72.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16*(3), 467–494. https://doi.org/10.1093/jopart/mui057

Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction* (3rd ed.). London: Sage Publications.

Kane, T. J., Rockoff, J. E., & Staiger, D. O. (2008). What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City. *Economics of Education Review, 27*(6), 615–631. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2007.05.005

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Glenview, IL: Scott Foresman.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review, 57*(1), 45–52. https://doi.org/10.2307/976691

Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd ed.). Berkeley, CA: University of California Press.

Sahlberg, P. (2011). *Finnish lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.

Sulastri, A., et al. (2024). Implementation of teacher certification services at the Ministry of Religion in Medan City. *Innovative: Journal of Social Science Research, 4*(4), 6236–6242.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.