AT-THULLAB JURNAL
MAHASISWA STUDI ISLAM
https://journal.uii.ac.id/thullab

UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan: Telaah Kritis Kebijakan Pendidikan Dasar dan Menengah terhadap Eksistensi Madrasah Swasta

Ali Masdar Fahim*[1], Bisyarotul Masfufah [2], Muhammad Zaironi [3]

1. *Program Studi Pendidikan Agama Islam, Fakultas Tarbiyah Universitas Al-Qolam, Provinsi Jawa Timur*
2. *Program Studi Pendidikan Agama Islam, Fakultas Tarbiyah Universitas Al-Qolam, Provinsi Jawa Timur*
3. *Program Studi Pendidikan Agama Islam, Fakultas Tarbiyah Universitas Al-Qolam, Provinsi Jawa Timur*

Korespondensi: alimasdarpps25@alqolam.ac.id

Article History DOI: 10.20885/tullab.vol8.iss2.art13
Received : *May 5, 2026*
Accepted : *May 12, 2026*
Published : *May 15, 2026*

ABSTRACT

Private madrasas in Indonesia have long depended on foundations (yayasan) as their primary legal and institutional framework. Law No. 16 of 2001 on Foundations, amended by Law No. 28 of 2004, is widely regarded as providing a clear legal basis for these institutions within the national primary and secondary education system. This study critically examines whether that normative clarity translates into genuine protection of private madrasa existence. Using a qualitative library research approach, this study analyzes legal documents, policy regulations, and academic literature published between 2013 and 2025, employing content analysis and cross-source triangulation. Findings reveal a significant gap between the law's normative demands, including three-tier governance structures, formal financial reporting, and Ministry of Law ratification, and the actual institutional capacity of most foundation-run madrasas. Many foundation administrators recognize the law's existence but lack substantive compliance comprehension. Surviving madrasas rely primarily on social and spiritual capital rather than legal certainty. This study partially contests Muliadi and Nasri's (2023) conclusion that the law provides an adequate framework, arguing instead that its provisions function more as a compliance burden than institutional protection for small-scale, community-based madrasas.

Keywords: Private Madrasa, Foundation Law, Education Policy, Compliance Burden, Islamic Education

Copyright © 2026 Ali Masdar Fahim, Bisyarotul Masfufah & Fanny Apriyaldi Andrean. Licensee Universitas Islam Indonesia

ABSTRAK
Madrasah swasta di Indonesia telah lama bergantung pada yayasan sebagai wadah hukum dan kelembagaan utamanya. UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, yang diubah dengan UU No. 28 Tahun 2004, lazim dipandang sebagai regulasi yang memberikan kerangka hukum jelas bagi lembaga-lembaga tersebut dalam sistem pendidikan dasar dan menengah. Penelitian ini menelaah secara kritis apakah kejelasan normatif itu benar-benar berimplikasi pada keterjaminan eksistensi madrasah swasta. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif jenis studi kepustakaan, penelitian ini menganalisis dokumen hukum, regulasi kebijakan, dan literatur akademik yang diterbitkan antara 2013 hingga 2025, melalui analisis isi dan triangulasi sumber. Temuan menunjukkan kesenjangan nyata antara tuntutan normatif UU, meliputi struktur organ tiga lapis, pelaporan keuangan formal, dan pengesahan Kemenkumham, dengan kapasitas kelembagaan aktual mayoritas yayasan penyelenggara madrasah. Banyak pengurus yayasan mengetahui keberadaan UU namun tidak memahami kewajiban substantifnya. Madrasah yang bertahan justru mengandalkan modal sosial dan spiritual, bukan kepastian hukum. Penelitian ini membantah secara parsial kesimpulan Muliadi dan Nasri (2023), dengan berargumen bahwa ketentuan UU 16/2001 lebih tepat dipahami sebagai beban kepatuhan daripada perlindungan eksistensi bagi madrasah swasta berskala kecil berbasis komunitas.

Kata Kunci: Madrasah Swasta, Hukum Yayasan, Kebijakan Pendidikan, Beban Kepatuhan, Pendidikan Islam

1. PENDAHULUAN

Madrasah swasta di Indonesia bukan produk kebijakan, ia tumbuh jauh sebelum kebijakan ada. Jauh sebelum negara mengatur pendidikan secara sistematis, komunitas-komunitas Muslim di berbagai penjuru Nusantara sudah mendirikan lembaga pendidikan keagamaan secara swadaya, mengandalkan wakaf, infak, dan kepercayaan kolektif (Ibrahim, 2019; Niswah et al., 2025). Yayasan kemudian menjadi wadah formal yang menampung tradisi kelembagaan itu, bukan karena dipilih sebagai pilihan terbaik, melainkan karena itulah satu-satunya badan hukum yang tersedia. Ketika negara akhirnya menerbitkan UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, yang diubah dengan UU No. 28 Tahun 2004, pertanyaannya bukan sekadar apakah regulasi itu memberikan kerangka hukum, tentu saja memberikan, melainkan apakah kerangka itu memang bekerja untuk madrasah swasta, atau justru sebaliknya. Pertanyaan itu yang membuat topik ini layak dikaji ulang.

Sejak era Orde Baru, madrasah swasta berada dalam posisi yang serba tanggung: diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional melalui instrumen kebijakan seperti SKB Tiga Menteri, namun diperlakukan berbeda dari sekolah umum dalam hal pembiayaan, standardisasi, dan pengawasan (Ibrahim, 2019; Sitorus et al., 2024; Suharto, 2016). Suharto (2016) menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan era Soeharto secara sistematis menempatkan madrasah di bawah dominasi sekolah umum dalam hal alokasi sumber daya dan legitimasi

akademik, dan warisan struktural itu tidak serta-merta terhapus dengan terbitnya regulasi baru pasca-Reformasi. Transformasi kelembagaan madrasah dari institusi keagamaan murni menjadi lembaga pendidikan formal yang tunduk pada regulasi negara membawa konsekuensi yang tidak sederhana. Di satu sisi, formalisasi ini membuka akses terhadap pengakuan ijazah dan bantuan pemerintah. Di sisi lain, ia memaksa yayasan-yayasan kecil yang semula berjalan atas dasar kepercayaan komunal untuk tiba-tiba memenuhi standar administratif yang dirancang dengan skala yang jauh lebih besar.

UU No. 16 Tahun 2001 menetapkan yayasan sebagai badan hukum sosial yang tujuannya dibatasi pada ranah sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, dengan pengaturan ketat terhadap organ internal, pembina, pengurus, dan pengawas, serta kewajiban akuntabilitas keuangan dan pengesahan anggaran dasar kepada Kementerian Hukum dan HAM (Simatupang, 2017). Pada tingkat normatif, regulasi ini memang mengakhiri era "abu-abu" yayasan yang sebelumnya tidak memiliki definisi hukum yang tegas. Namun formalitas normatif dan realitas operasional adalah dua hal yang berbeda. Penelitian Simatupang (2017) terhadap yayasan-yayasan pendidikan di Indonesia menemukan bahwa kesenjangan itu sangat nyata: mayoritas pengurus yayasan mengetahui keberadaan UU 16/2001, tetapi tidak memahami kewajiban substantif yang dituntut darinya, mulai dari prosedur penyesuaian anggaran dasar hingga mekanisme pelaporan keuangan yang transparan.

Penelitian tentang relasi antara yayasan dan madrasah swasta telah berkembang dalam beberapa arah. Sumarni (2018) mendokumentasikan bahwa peran yayasan dalam pengelolaan madrasah terutama terasa pada aspek keuangan dan sarana prasarana, meskipun kontribusinya sering tidak maksimal (Sumarni, 2018). Anas et al. (2023) memperkuat gambaran ini melalui studi kasus di Madrasah Aliyah Darud Da'wah Wal'Irsyad Attaufiq Padaelo Barru, yang menunjukkan bahwa yayasan memang berperan nyata dalam pengembangan madrasah, namun kapasitas kelembagaannya kerap tidak sebanding dengan tuntutan pengelolaan yang semakin kompleks (Anas et al., 2023). Fungsi pengendalian mutu dan manajemen SDM, yang seharusnya menjadi tanggung jawab yayasan, dalam praktiknya sering melemah karena struktur pengawasan yang tidak berjalan kolaboratif. Siregar (2020) memperluas temuan ini dengan menunjukkan bahwa prospek madrasah swasta sangat bergantung pada kekuatan manajerial yayasan yang menaunginya, sebuah variabel yang distribusinya sangat tidak merata antar Lembaga (Siregar, 2020).

Syaifudin (2021), dalam satu-satunya studi yang secara langsung mengevaluasi dampak UU yayasan terhadap sistem manajemen madrasah swasta Indonesia, menemukan bahwa perubahan praktis yang ditimbulkan regulasi itu terhadap tata kelola lembaga hanya bersifat minor. Efisiensi operasional tidak meningkat secara signifikan, dan dualisme otoritas antara pengurus yayasan dan kepala sekolah tetap menjadi masalah laten yang tidak diselesaikan oleh kerangka UU (Syaifudin et al., 2021). Sariakin dan Faizah (2023) mengkonfirmasi temuan ini dalam konteks pembiayaan madrasah aliyah swasta di Aceh Jaya: ketidakjelasan batas kewenangan antara yayasan dan kepala madrasah menimbulkan inefisiensi nyata dalam pengelolaan dana operasional (Sariakin & Faizah, 2023). Anwar (2018) menambahkan bahwa implementasi standar manajemen pendidikan di madrasah aliyah swasta menghadapi hambatan struktural yang tidak dapat diatasi hanya dengan kerangka regulasi yang lebih ketat, karena kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan menjadi faktor penentu yang lebih dominan (Anwar, 2018).

Dari sisi kesenjangan kualitas, Moeis (2021) mempersoalkan anggapan umum bahwa rendahnya mutu madrasah swasta terutama disebabkan oleh faktor manajerial. Melalui pendekatan kualitas tenaga kerja, ia menemukan bahwa kesenjangan antara madrasah swasta dan sekolah negeri lebih banyak ditentukan oleh ketimpangan struktural dalam kebijakan pembiayaan daripada oleh kompetensi pengelola (Moeis, 2021). Kurniyawati et al. (2022) memperdalam temuan ini dengan membandingkan secara langsung ketimpangan kebijakan antara Madrasah Ibtidaiyah dan Sekolah Dasar: dua jenis lembaga yang menjalankan fungsi pendidikan dasar yang identik diperlakukan sangat berbeda oleh kebijakan negara dalam hal alokasi anggaran dan pengawasan mutu (Kurniyawati et al., 2022).

Dari sisi kebijakan yang lebih luas, Kosim et al. (2023) memetakan dinamika kebijakan pendidikan Islam di Indonesia dan menemukan bahwa madrasah swasta konsisten berada di posisi reaktif terhadap perubahan kebijakan negara, tidak pernah dilibatkan secara bermakna dalam proses perumusan kebijakan yang langsung menyangkut eksistensinya (Kosim et al., 2023). Sugiharti et al. (2020) menunjukkan bahwa beban pajak bumi dan bangunan yang dikenakan pada aset yayasan pendidikan menambah tekanan finansial yang tidak kecil, terutama bagi yayasan-yayasan kecil yang basis keuangannya rapuh (Sugiharti et al., 2020). Supa'at (2016) mencatat bahwa kebijakan Ujian Nasional pernah menjadi titik tegang tersendiri bagi madrasah, yang harus memenuhi standar yang sama dengan sekolah umum meski dengan sumber daya yang jauh berbeda (Supa'at, 2016). Sulistiawati et al. (2024) dan Aini (2022)

menambahkan dimensi desentralisasi: alih-alih meringankan beban madrasah swasta, desentralisasi pendidikan justru sering menciptakan ketidakpastian regulasi di tingkat daerah yang memperlemah posisi lembaga-lembaga ini (Aini, 2022; Sulistiawati et al., 2024). Adapun Hopid et al. (2023), dalam kajian tentang eksistensi madrasah swasta di Yogyakarta di era kapitalisasi pendidikan, menemukan bahwa madrasah-madrasah yang bertahan, terutama yang melayani kelompok marginal, tidak bertahan karena kekuatan hukum atau finansial, melainkan karena modal spiritual, budaya, dan sosial yang tidak bisa diukur oleh regulasi apapun (Hopid et al., 2023).

Muliadi dan Nasri (2023) melalui kajian kepustakaan yang diterbitkan di jurnal *Fikroh* menyimpulkan bahwa UU No. 16 Tahun 2001 memberikan kerangka hukum yang jelas bagi yayasan penyelenggara madrasah swasta dalam sistem pendidikan dasar dan menengah. Kajian itu mengidentifikasi sejumlah hambatan implementasi berupa persoalan finansial, kualifikasi pendidik, dan pengawasan, namun pada kesimpulannya mempertahankan posisi bahwa regulasi tersebut adalah fondasi yang memadai bagi eksistensi kelembagaan madrasah swasta (Muliadi & Nasri, 2023).

Ada satu masalah dengan posisi itu: ia mengasumsikan bahwa kejelasan normatif setara dengan keterjaminan eksistensi. Padahal data dari berbagai penelitian menunjukkan arah yang berbeda. Jika UU 16/2001 memang memberikan kerangka yang jelas dan memadai, mengapa mayoritas pengurus yayasan gagal memahami kewajiban substantif yang dikandungnya (Simatupang, 2017)? Jika regulasi itu adalah fondasi bagi eksistensi madrasah, mengapa dampak praktisnya terhadap tata kelola lembaga hanya bersifat minor (Syaifudin et al., 2021) dan mengapa madrasah-madrasah yang paling bertahan justru mengandalkan modal sosial dan spiritual, bukan kepastian hukum (Hopid et al., 2023)? Dan mengapa kebijakan-kebijakan lain yang lahir di lingkungan regulasi yang sama, seperti desentralisasi, standarisasi mutu, dan perpajakan, justru memperlemah posisi madrasah swasta alih-alih menguatkannya (Aini, 2022; Sugiharti et al., 2020; Sulistiawati et al., 2024)?

Kajian Muliadi dan Nasri (2023) tidak mengeksplorasi tegangan antara kejelasan normatif dan beban kepatuhan yang ditimbulkannya. Penelitian itu juga tidak membedakan dampak UU bagi yayasan yang sudah mapan secara kelembagaan dan yayasan kecil berbasis komunitas, padahal perbedaan kapasitas di antara keduanya sangat menentukan apakah regulasi itu berfungsi sebagai perlindungan atau justru sebagai hambatan. Di sinilah kesenjangan yang belum terisi.

Artikel ini mengajukan posisi yang berbeda dari Muliadi dan Nasri (2023): UU No. 16 Tahun 2001 memang memberikan dasar hukum formal bagi yayasan penyelenggara madrasah swasta, dalam hal itu penilaian mereka tepat, namun kejelasan normatif itu tidak dengan sendirinya menjadi jaminan eksistensi. Kontribusi utama artikel ini adalah menunjukkan bahwa ketentuan UU 16/2001 berfungsi lebih sebagai beban kepatuhan (*compliance burden*) daripada sebagai perlindungan kelembagaan, khususnya bagi madrasah swasta berskala kecil berbasis komunitas yang kapasitas administratifnya tidak sepadan dengan tuntutan regulasi. Kebaruan ini terletak pada penggabungan perspektif *policy gap analysis* dengan data lintas studi yang belum pernah disintesiskan sebelumnya dalam satu argumen yang kohesif. Bagi sebagian besar madrasah swasta yang dimaksud, standar administratif yang ditetapkan UU justru membentuk *compliance burden* yang melampaui kapasitas kelembagaan mereka. Dengan kata lain, UU ini lebih tepat dipahami sebagai kerangka yang mengatur yayasan yang sudah kuat, bukan sebagai kebijakan yang menopang eksistensi madrasah swasta yang masih rentan.

Berdasarkan kerangka di atas, artikel ini bertujuan menganalisis secara kritis implikasi UU No. 16 Tahun 2001 terhadap eksistensi madrasah swasta dalam sistem pendidikan dasar dan menengah, dengan fokus pada kesenjangan antara ketentuan normatif UU dan kapasitas implementasi yayasan penyelenggara, serta dampak kesenjangan tersebut terhadap keberlangsungan kelembagaan madrasah swasta di Indonesia.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kepustakaan (*library research*). Objek kajian terdiri dari dua kelompok bahan: bahan hukum primer berupa UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, UU No. 28 Tahun 2004, dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional; serta bahan pustaka sekunder berupa artikel jurnal ilmiah, laporan penelitian, dan kajian kebijakan yang membahas relasi antara yayasan, madrasah swasta, dan kebijakan pendidikan dasar-menengah di Indonesia, diterbitkan antara 2013 hingga 2025. Rentang tahun ini dipilih karena 2013 menandai terbitnya PMA No. 90 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah sebagai regulasi turunan penting pasca-UU 16/2001. Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran dokumen hukum dari Lembaran Negara dan basis data Kemenkumham, serta penelusuran literatur akademik melalui Google Scholar, SINTA, dan Garuda Kemdikbud. Seleksi sumber dilakukan dua tahap: seleksi awal berdasarkan judul dan abstrak, lalu seleksi mendalam berdasarkan relevansi topik, kredibilitas

publikasi (terindeks SINTA minimal S3 atau basis data internasional bereputasi), dan kebaruan data.

Analisis data dilakukan melalui *content analysis* kritis dengan tiga langkah berurutan: identifikasi dan kodifikasi informasi ke dalam tema analitik, komparasi kritis antar temuan untuk mengidentifikasi kesepakatan maupun kontradiksi antara klaim normatif regulasi dan fakta empiris, serta sintesis interpretatif untuk menarik kesimpulan tentang cara kerja UU 16/2001 dalam konteks penyelenggaraan madrasah swasta. Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber, mempertemukan temuan dari sumber berbeda asal, metodologi, dan waktu terbit (misalnya survei Simatupang (2017) dikonfirmasi silang dengan kajian kualitatif Hopid et al. (2023) dan analisis kebijakan Sulistiawati et al. (2024), serta triangulasi teori melalui kerangka *policy gap analysis* yang dioperasionalkan pada tiga indikator: kesenjangan pemahaman, kesenjangan dampak, dan kesenjangan perlindungan. Seluruh klaim analitik dapat ditelusuri kembali ke sumber yang dikutip secara eksplisit sebagai bentuk penerapan prinsip *auditability*.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Temuan Penelitian

Penelusuran terhadap literatur yang tersedia menghasilkan tiga kelompok temuan yang saling berkaitan. Pertama, temuan tentang apa yang secara normatif dituntut UU No. 16 Tahun 2001 dari yayasan. Kedua, temuan tentang sejauh mana tuntutan itu terpenuhi dalam praktik. Ketiga, temuan tentang kondisi aktual eksistensi madrasah swasta di tengah tuntutan regulasi tersebut. Ketiga kelompok temuan ini tidak berdiri sendiri, justru ketegangan di antara ketiganya yang menjadi inti persoalan.

Ketentuan Normatif UU No. 16 Tahun 2001

UU No. 16 Tahun 2001, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 28 Tahun 2004, menetapkan yayasan sebagai badan hukum yang berdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan bagi tujuan sosial, keagamaan, atau kemanusiaan. Beberapa ketentuan yang langsung berdampak pada yayasan penyelenggara madrasah adalah kewajiban memiliki struktur organ yang terdiri atas pembina, pengurus, dan pengawas dengan pembagian fungsi yang jelas; kewajiban menyusun anggaran dasar yang disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM; kewajiban membuat laporan keuangan tahunan yang memenuhi standar akuntansi yang berlaku; serta larangan membagikan hasil kegiatan kepada organ yayasan dalam bentuk apapun. Untuk yayasan yang memiliki kekayaan di atas nilai tertentu atau menerima bantuan

negara, kewajiban audit laporan keuangan oleh akuntan publik juga diberlakukan. Secara keseluruhan, ketentuan-ketentuan ini mencerminkan semangat yang sama: menjadikan yayasan sebagai subjek hukum yang akuntabel dan transparan, bukan lagi entitas yang beroperasi tanpa kerangka pertanggungjawaban yang tegas (Muliadi & Nasri, 2023; Simatupang, 2017).

Kesenjangan antara Norma dan Praktik

Di sinilah temuan yang lebih mengusik muncul. Simatupang (2017) melakukan kajian terhadap kesadaran hukum pengurus yayasan pendidikan di Indonesia dan menemukan bahwa pengetahuan tentang keberadaan UU 16/2001 cukup tersebar, namun pengetahuan itu berhenti di permukaan. Ketika ditelusuri lebih jauh, pemahaman tentang kewajiban substantif yang dikandung UU, bagaimana prosedur penyesuaian anggaran dasar, apa saja standar pelaporan keuangan yang harus dipenuhi, dan bagaimana mekanisme pertanggungjawaban pengawas dijalankan, sangat rendah.

Syaifudin (2021) melangkah lebih jauh dengan mengevaluasi dampak aktual UU yayasan terhadap sistem manajemen madrasah swasta. Hasilnya mengonfirmasi kekhawatiran yang sudah diisyaratkan Simatupang: perubahan nyata dalam efisiensi tata kelola hampir tidak terjadi. Banyak madrasah swasta melaporkan hanya perbaikan minor dalam manajemen operasional pasca-berlakunya UU, sementara dualisme otoritas antara pengurus yayasan dan kepala sekolah, yang seharusnya diatur oleh struktur organ yang ditetapkan UU, tetap menjadi sumber konflik laten yang tidak terselesaikan (Syaifudin et al., 2021). Sariakin dan Faizah (2023) mendokumentasikan dinamika dualisme itu secara konkret dalam studi kasus Madrasah Aliyah Swasta Ar-Risalah di Aceh Jaya: ketidakjelasan batas kewenangan antara yayasan dan kepala madrasah dalam pengelolaan dana operasional menghasilkan inefisiensi yang berulang, bahkan di lembaga yang secara formal sudah memiliki struktur organ sesuai ketentuan UU (Sariakin & Faizah, 2023).

Sumarni (2018) menemukan bahwa peran yayasan dalam pengelolaan madrasah paling terasa pada aspek penyediaan keuangan dan sarana prasarana, meski pada kenyataannya kontribusi di kedua aspek ini sering tidak optimal (Sumarni, 2018). Anas et al. (2023) mengkonfirmasi pola ini melalui studi kasus di Sulawesi Selatan: yayasan berperan sebagai penopang utama madrasah, namun fungsi pembinaan mutu dan pengendalian manajemennya tidak berjalan sebagaimana yang dituntut regulasi. Yang lebih mencolok adalah lemahnya fungsi pengendalian mutu pendidikan dan pembinaan manajemen internal madrasah, dua

fungsi yang seharusnya menjadi tanggung jawab inti yayasan sebagai penyelenggara (Anas et al., 2023). Siregar (2020) melengkapi gambaran itu dengan menunjukkan bahwa manajemen di banyak yayasan pendidikan tidak benar-benar kolaboratif: struktur pengawasan ada di atas kertas, tetapi tidak berjalan dalam praktik (Siregar, 2020).

Kondisi Aktual Eksistensi Madrasah Swasta

Dari sisi madrasah sebagai objek dari seluruh tata kelola yayasan itu, gambarannya tidak lebih cerah. Anwar (2018) menemukan bahwa implementasi standar manajemen pendidikan di madrasah aliyah swasta masih jauh dari memadai, dengan kesenjangan paling mencolok pada aspek kualifikasi pendidik dan ketersediaan fasilitas, dua komponen yang langsung menentukan mutu layanan pendidikan. Moeis (2021) mempersoalkan kerangka analisis yang selama ini dominan: ia menemukan bahwa kesenjangan kualitas antara madrasah swasta dan sekolah negeri tidak terutama disebabkan oleh kelemahan manajerial, melainkan oleh ketimpangan struktural dalam distribusi anggaran pendidikan oleh negara. Dengan kata lain, masalahnya bukan semata-mata pada pengelola madrasah, melainkan pada kebijakan pembiayaan yang tidak setara. Kurniyawati et al. (2022) mengkuantifikasi ketimpangan itu dalam konteks pendidikan dasar: Madrasah Ibtidaiyah swasta secara konsisten menerima alokasi kebijakan yang lebih rendah dibandingkan Sekolah Dasar negeri, meski keduanya menjalankan fungsi pendidikan dasar yang identik dalam sistem pendidikan nasional (Anwar, 2018; Kurniyawati et al., 2022; Moeis, 2021).

Hopid et al. (2023) mengkaji keberlangsungan madrasah swasta di Yogyakarta dan menemukan bahwa lembaga-lembaga yang paling bertahan, justru yang melayani kelompok paling marginal, tidak bertumpu pada kekuatan hukum maupun finansial (Hopid et al., 2023). Mereka bertahan karena modal sosial dan kepercayaan komunitas. Sulistiawati et al. (2024) dan Aini (2022) menemukan bahwa kebijakan desentralisasi pendidikan, alih-alih memberikan ruang yang lebih fleksibel bagi madrasah swasta, justru sering menciptakan ketidakpastian regulasi di tingkat kabupaten/kota yang menambah beban operasional (Aini, 2022; Sulistiawati et al., 2024). Sugiharti et al. (2020) menunjukkan bahwa kewajiban pajak bumi dan bangunan terhadap aset yayasan pendidikan menjadi tekanan nyata bagi yayasan-yayasan kecil yang basis keuangannya sudah tipis sejak awal (Sugiharti et al., 2020).

3.2 Analisis

Dari ketiga kelompok temuan di atas, satu pola argumentatif muncul dengan cukup konsisten: kejelasan normatif dan keterjaminan eksistensi adalah dua hal yang berbeda, dan UU No. 16 Tahun 2001 hanya menyediakan yang pertama.

Ketentuan UU sebagai *Compliance Burden*

Perlu diperhatikan bahwa ketentuan-ketentuan UU 16/2001 tampak dirancang dengan asumsi kapasitas kelembagaan tertentu yang tidak merata di kalangan yayasan penyelenggara madrasah. Persyaratan struktur organ tiga lapis, kewajiban pengesahan anggaran dasar ke Kemenkumham, standar pelaporan keuangan berbasis akuntansi formal, dan audit akuntan publik untuk yayasan besar, semua ini masuk akal jika diberlakukan kepada yayasan yang sudah memiliki staf administrasi, konsultan hukum, dan akses ke layanan akuntansi profesional. Bagi yayasan yang dikelola oleh tiga hingga lima orang pengurus yang sebagian besar berlatar belakang ulama atau tokoh masyarakat tanpa pengalaman administrasi hukum, persyaratan yang sama berubah sifatnya: dari kerangka hukum menjadi hambatan kepatuhan.

Simatupang (2017) sudah menangkap paradoks ini meski tidak menyebutnya secara eksplisit, dan Syaifudin (2021) menegaskannya dengan data: ketika dampak nyata UU terhadap tata kelola lembaga hanya bersifat minor, dan ketika dualisme otoritas antara pengurus yayasan dan kepala sekolah terus berlangsung meski struktur organ sudah ditetapkan undang-undang, ini menunjukkan bahwa regulasi tidak menghasilkan perubahan perilaku kelembagaan yang substansial, sedangkan Sariakin dan Faizah (2023) menunjukkan dimensi konkret dari dualisme itu: dalam konteks pembiayaan, ketidakjelasan batas kewenangan antara yayasan dan kepala madrasah bukan sekadar masalah koordinasi, melainkan masalah desain regulasi yang tidak memberi panduan operasional yang cukup (Sariakin & Faizah, 2023; Simatupang, 2017; Syaifudin et al., 2021).

Kondisi ini memiliki nama yang tepat dalam kajian kebijakan publik: *implementation gap*, yaitu celah antara desain kebijakan dan kapasitas yang tersedia untuk menjalankannya. Yang membuat *implementation gap* ini relevan secara khusus bagi madrasah swasta adalah bahwa regulasi ini tidak berdiri sendiri. Sugiharti et al. (2020) menunjukkan bahwa kewajiban perpajakan aset yayasan pendidikan menambah tekanan finansial yang nyata, sementara Sulistiawati et al. (2024) dan Aini (2022) menunjukkan bahwa desentralisasi pendidikan menciptakan lapisan regulasi tambahan di daerah yang tidak selalu koheren dengan regulasi pusat. Kurniyawati et al. (2022) menambahkan bahwa bahkan di jenjang pendidikan dasar, kebijakan negara tidak memperlakukan madrasah swasta dan sekolah negeri secara setara

dalam alokasi sumber daya, sebuah ketimpangan yang memperparah beban yang sudah ditanggung yayasan kecil. Madrasah swasta kecil, dengan yayasan yang kapasitasnya sudah terbatas, menanggung akumulasi dari semua tekanan ini sekaligus.

Mengapa Madrasah Masih Bertahan dan Apa Artinya

Temuan Hopid et al. (2023) perlu dibaca secara serius karena ia menawarkan penjelasan alternatif yang selama ini jarang mendapat perhatian. Jika UU 16/2001 adalah penopang utama eksistensi madrasah swasta, seharusnya madrasah yang memiliki yayasan paling patuh secara hukum adalah yang paling bertahan. Namun yang ditemukan justru sebaliknya: lembaga-lembaga yang bertahan paling kuat adalah yang paling dalam berakarnya dalam jaringan sosial komunitas setempat, bukan yang paling rapi secara administratif (Hopid et al., 2023). Moeis (2021) memberi landasan analitik untuk temuan itu: jika kualitas madrasah swasta lebih ditentukan oleh ketimpangan kebijakan pembiayaan daripada oleh kualitas manajemen, maka ketahanan kelembagaan madrasah pun lebih banyak ditentukan oleh faktor-faktor di luar jangkauan UU Yayasan (Moeis, 2021).

3.3 Diskusi dengan Penelitian Terdahulu

Titik Kesepakatan dengan Muliadi dan Nasri (2023)

Perlu ditegaskan bahwa bantahan yang diajukan artikel ini bersifat parsial, bukan total. Muliadi dan Nasri (2023) benar dalam satu hal yang mendasar: UU No. 16 Tahun 2001 memang mengakhiri ambiguitas hukum yayasan yang sebelumnya menjadi sumber kerentanan tersendiri (Muliadi & Nasri, 2023). Sebelum UU ini, yayasan beroperasi sebagai entitas tanpa definisi hukum yang tegas, tanpa kewajiban pertanggungjawaban yang bisa dipaksakan, dan tanpa perlindungan hukum yang jelas bagi kekayaan yang telah diwakafkan. Dalam konteks itu, terbitnya UU 16/2001 memang merupakan perubahan yang berarti. Temuan Simatupang (2017) tentang proses reposisi yayasan dari entitas "abu-abu" menjadi subjek hukum yang diakui negara mendukung poin ini, dan Kosim et al. (2023) juga mengakui bahwa formalisasi regulasi yayasan adalah bagian dari trajektori kebijakan pendidikan Islam Indonesia yang bergerak menuju pengakuan kelembagaan yang lebih kuat, sebuah capaian yang tidak bisa diabaikan (Kosim et al., 2023; Simatupang, 2017).

Relevansi Syaifudin (2021) sebagai Kontraposisi Empiris

Jika Simatupang (2017) adalah bukti tentang kesenjangan pemahaman, maka Syaifudin (2021) adalah bukti tentang kesenjangan dampak. Satu-satunya studi yang secara langsung mengukur efek UU yayasan terhadap sistem manajemen madrasah swasta ini menemukan

bahwa perubahan yang terjadi bersifat minor, sebuah temuan yang tidak bisa diabaikan ketika mengevaluasi klaim bahwa UU memberikan kerangka yang memadai. Muliadi dan Nasri (2023) mengidentifikasi hambatan serupa dalam kajiannya, namun menempatkannya sebagai persoalan implementasi yang terpisah dari penilaian terhadap kualitas regulasi. Pembacaan yang lebih kritis, didukung Syaifudin (2021), justru mengarah pada kesimpulan bahwa hambatan-hambatan itu bukan sekadar persoalan pelaksanaan, melainkan cerminan dari desain regulasi yang tidak memperhitungkan kesenjangan kapasitas antar jenis Yayasan (Syaifudin et al., 2021).

Konteks Historis sebagai Faktor Penjelas

Suharto (2016) mengingatkan bahwa keterpinggiran madrasah swasta memiliki akar yang jauh lebih dalam dari UU 16/2001: ia adalah produk dari kebijakan sistematis era Orde Baru yang menempatkan madrasah sebagai lembaga kelas dua dalam hierarki pendidikan nasional. Warisan struktural itu menjadi konteks yang tidak bisa dilepaskan ketika mengevaluasi mengapa UU 16/2001, sekalipun hadir dengan semangat reformasi, tidak cukup membalikkan kondisi madrasah swasta secara menyeluruh (Suharto, 2016). Niswah et al. (2025) melengkapi perspektif historis itu dengan menunjukkan bahwa perkembangan madrasah di Indonesia selalu dipengaruhi oleh dinamika kebijakan negara yang berubah-ubah, sehingga ketahanan madrasah swasta lebih banyak ditopang oleh persistensi komunitas daripada oleh kepastian regulasi (Niswah et al., 2025).

Relevansi Sumarni (2018) dan Siregar (2020)

Sumarni (2018) dan Siregar (2020) memberikan gambaran dari dalam tentang bagaimana yayasan bekerja dalam mengelola madrasah sehari-hari. Kedua penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun yayasan secara formal ada dan beroperasi, fungsi-fungsi esensial yang seharusnya ia jalankan, mulai dari pengendalian mutu, pembinaan SDM, hingga pengawasan manajemen, sering kali tidak berjalan dengan baik (Siregar, 2020; Sumarni, 2018). Anwar (2018) mengkonfirmasi gambaran itu dari sudut pandang standar manajemen: implementasi standar pendidikan di madrasah aliyah swasta terhambat bukan semata-mata oleh ketidakmauan, melainkan oleh keterbatasan kapasitas yang bersifat struktural dan tidak bisa diselesaikan hanya dengan regulasi yang lebih jelas (Anwar, 2018).

Posisi Artikel Ini dalam Lanskap Literatur

Dibandingkan dengan literatur yang ada, posisi artikel ini tidak sepenuhnya baru dalam persoalan yang diidentifikasinya, tetapi baru dalam cara ia menghubungkan persoalan-

persoalan itu. Penelitian sebelumnya masing-masing memotret satu sisi: Simatupang (2017) pada sisi kesadaran hukum, Syaifudin (2021) pada sisi dampak manajemen, Sumarni (2018) dan Siregar (2020) pada sisi tata kelola internal, Anas et al. (2023) pada sisi peran yayasan di lapangan, Hopid et al. (2023) pada sisi ketahanan sosial madrasah, Moeis (2021) pada sisi ketimpangan pembiayaan struktural, serta Sulistiawati et al. (2024) dan Aini (2022) pada sisi tekanan kebijakan eksternal. Yang belum dilakukan adalah menyambungkan semua sisi itu dalam satu argumen: bahwa UU 16/2001, ketika dihadapkan pada kenyataan kapasitas kelembagaan mayoritas yayasan madrasah swasta di Indonesia, bekerja lebih sebagai standar yang sulit dipenuhi daripada sebagai payung yang melindungi. Artikel ini mencoba mengisi celah itu.

Tabel 1 berikut menyajikan sintesis posisi penelitian terdahulu dibandingkan dengan kontribusi artikel ini.

Penelitian	**Fokus Kajian**	**Kesimpulan Utama**	**Hubungan dengan Artikel Ini**
Muliadi & Nasri (2023)	Telaah normatif UU 16/2001 dan implikasinya bagi madrasah swasta	UU memberikan kerangka hukum yang jelas dan memadai	Dibantah secara parsial, kejelasan normatif tidak setara dengan keterjaminan eksistensi
Simatupang (2017)	Kesadaran hukum pengurus yayasan pendidikan	Pengurus tahu UU ada, tetapi tidak paham kewajiban substantifnya	Mendukung, bukti kesenjangan pemahaman (indikator 1)
Syaifudin (2021)	Dampak UU yayasan terhadap manajemen madrasah swasta	Dampak praktis UU hanya minor; dualisme otoritas tetap berlangsung	Mendukung, bukti kesenjangan dampak (indikator 2)
Sumarni (2018); Siregar (2020)	Peran dan fungsi yayasan dalam pengelolaan madrasah	Fungsi yayasan dominan pada keuangan/sarpras; pengendalian mutu lemah	Mendukung, menggambarkan *compliance burden* dari dalam lembaga
Hopid et al. (2023)	Eksistensi madrasah swasta di era kapitalisasi pendidikan	Madrasah bertahan karena modal sosial/spiritual, bukan kepastian hukum	Mendukung, bukti kesenjangan perlindungan (indikator 3)
Moeis (2021)	Kualitas pendidikan madrasah swasta dan ketimpangan pembiayaan	Kesenjangan kualitas lebih ditentukan ketimpangan kebijakan daripada kelemahan manajerial	Mendukung, memperkuat argumen bahwa UU tidak menyelesaikan akar masalah
Artikel ini	**Sintesis lintas studi: UU 16/2001 sebagai *compliance burden* vs. perlindungan eksistensi**	**Kejelasan normatif tidak setara keterjaminan eksistensi; UU berfungsi sebagai *compliance burden* bagi yayasan kecil**	**Novelty: menghubungkan semua temuan dalam satu argumen policy gap analysis**

Sumber: Sintesis penulis berdasarkan kajian literatur (2025)

4. KESIMPULAN

Kajian ini menyimpulkan bahwa UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan memberikan kepastian hukum formal bagi yayasan penyelenggara madrasah swasta, namun tidak dengan sendirinya menjamin eksistensi kelembagaan mereka, sebab kejelasan normatif dan keterjaminan eksistensi adalah dua hal yang berbeda. Ketentuan substantif UU, mulai dari struktur organ tiga lapis hingga kewajiban pelaporan keuangan formal, terbukti melampaui kapasitas mayoritas yayasan madrasah swasta berbasis komunitas, sehingga regulasi ini bekerja lebih sebagai *compliance burden* daripada sebagai perlindungan (Simatupang, 2017; Syaifudin, 2021; Hopid et al., 2023). Secara teoretis, temuan ini mengonfirmasi relevansi kerangka *implementation gap* dalam analisis kebijakan pendidikan Islam: regulasi yang secara tekstual jelas dapat tetap gagal secara fungsional apabila desainnya tidak memperhitungkan kesenjangan kapasitas kelembagaan antar subjek hukumnya, sebagaimana ditunjukkan oleh pola yang lebih luas dalam dinamika kebijakan pendidikan Islam Indonesia (Kosim et al., 2023). Secara praktis, diperlukan diferensiasi regulasi dengan standar kepatuhan yang proporsional terhadap kapasitas yayasan, disertai pendampingan teknis berkelanjutan, serta kebijakan pembiayaan yang lebih adil antara madrasah swasta dan sekolah negeri (Kurniyawati et al., 2022). Untuk penelitian lanjutan, diperlukan studi lapangan komparatif yang secara langsung mengukur hubungan antara tingkat kepatuhan hukum yayasan dan keberlangsungan madrasah yang dinaunginya di berbagai konteks geografis dan skala kelembagaan, termasuk kajian terpisah atas dampak UU No. 28 Tahun 2004 sebagai regulasi amandemen yang belum banyak diteliti secara mandiri.

DAFTAR PUSTAKA

Aini, M. (2022). Desentralisasi Pendidikan Madrasah Melalui Otonomi Daerah Di Indonesia. *Ulumuddin: Jurnal Ilmu-Ilmu Keislaman*. https://jurnal.ucy.ac.id/index.php/agama_islam/article/view/1122

Anas, H., Hasibuddin, & Syahid, A. (2023). Peran Yayasan dalam Pengembangan Pendidikan Madrasah Aliyah Darud Da'wah Wal'Irsyad Attaufiq Padaelo Barru. *Journal of Gurutta Education*, (Vol. 2 No. 1 (2023): Journal of Gurutta Education (JGE)), 86–102.

Anwar, H. (2018). Implementation of Education Management Standard in The Guidance of Private Islamic High School. *Jurnal Pendidikan Islam*, *4*(1), 75–86. https://doi.org/10.15575/jpi.v4i1.2250

Hopid, A., Wantini, W., Rahman, A., Hidayat, K., & Jhati, G. (2023). The existence of private madrasas in the era of capitalization of education in Yogyakarta. *TARBAWY: Indonesian Journal of Islamic Education*, *10*(1), 121–132. https://doi.org/10.17509/t.v10i1.56972

Ibrahim, B. (2019). Madrasah Transformation Into Modern Educational Institutions During The New Order. *Istawa : Jurnal Pendidikan Islam*, *4*(2), 196–216. https://doi.org/10.24269/ijpi.v4i2.2006

Kosim, M., Muqoddam, F., Mubarok, F., & Laila, N. Q. (2023). The dynamics of Islamic education policies in Indonesia. *Cogent Education*, *10*(1), 2172930. https://doi.org/10.1080/2331186X.2023.2172930

Kurniyawati, S. N. U., Sutrisno, S., & Badruzaman, I. (2022). Inequality Of Basic Education In Indonesia: Policy Between MI And SD. *POTENSIA: Jurnal Kependidikan Islam*, *8*(1), 103–110. https://doi.org/10.24014/potensia.v8i1.14563

Moeis, F. R. (2021). Unraveling the myth of madrasah formal education quality in Indonesia: A labor quality approach. *Educational Research for Policy and Practice*, *21*(2), 177–200. https://doi.org/10.1007/s10671-021-09298-6

Muliadi, E., & Nasri, U. (2023). UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan; Telaah Kebijakan Pendidikan Dasar dan Menengah Terkait Eksistensi Madrasah Swasta dan Yayasan. *Fikroh*, *7*(2), 156–166. https://doi.org/10.37216/fikroh.v7i2.1169

Niswah, C., Pratama, C., Rifany, I. N., & Rigi, A. K. (2025). Perkembangan Lembaga Pendidikan Madrasah Di Indonesia: Sebuah Tinjauan Sejarah Pendidikan. *EDUCATOR : Jurnal Inovasi Tenaga Pendidik Dan Kependidikan*, *5*(2), 74–83. https://doi.org/10.51878/educator.v5i2.5670

Sariakin, S., & Faizah, C. (2023). Manajemen Pembiayaan Pendidikan Madrasah Aliyah Swasta Ar-Risalah Krueng Sabee Aceh Jaya. *NUSRA : Jurnal Penelitian Dan Ilmu Pendidikan*, *4*(3), 571–586. https://doi.org/10.55681/nusra.v4i3.1293

Simatupang, T. H. (2017). Kesadaran Badan Hukum Yayasan Pendidikan Di Indonesia *(Persepsi dan Kesadaran Hukum Masyarakat) Awareness Of Legal Entity Of Education Foundation In Indonesia (Perception And Society Legal Awareness) | Jurnal Penelitian Hukum De Jure*. https://lawpolicyjournal.id/index.php/dejure/article/view/188

Siregar, I. (2020). Prospek Madrasah Swasta "Analisis Peran dan Fungsi Yayasan Pendidikan." *EDUKASI: Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan*, *18*(3), 257–269. https://doi.org/10.32729/edukasi.v18i3.747

Sitorus, M. R., Mukti, A., & Sapri. (2024). Madrasah According to SKB 3 Ministers. *Edumaspul: Jurnal Pendidikan*, (Vol 8 No 1 (2024): Edumaspul: Jurnal Pendidikan), 2292–2305.

Sugiharti, D. K., Lutfi, F., & Singadimedja, H. N. (2020). Pajak Bumi Dan Bangunan Yayasan Pendidikan Dalam Pengembangan Pendidikan Nasional | *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran*. https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jphp/article/view/233

Suharto, T. (2016). Implikasi Kebijakan Pendidikan Era Soeharto Pada Eksistensi Madrasah. *Jurnal Pendidikan Islam*, *27*(3), 365–382. https://doi.org/10.15575/jpi.v27i3.524

Sulistiawati, E., D, D. R. J., Yuspiani, Y., & Musdalifah, M. (2024). Analisis Kebijakan Desentralisasi Sistem Pendidikan Nasional dan Dampaknya Terhadap Pendidikan Madrasah. *JURNAL MAPPESONA*, *7*(3), 149–160. https://doi.org/10.30863/mappesona.v7i3.5670

Sumarni, M. S. (2018). Peran dan Fungsi Yayasan dalam Pengelolaan Pendidikan Madrasah. *Edukasi*. https://www.neliti.com/id/publications/294535/

Supa'at, S. (2016). Madrasah dan Ujian Nasional. *Nadwa: Jurnal Pendidikan Islam*, *7*(2), 335–362. https://doi.org/10.21580/nw.2013.7.2.566

Syaifudin, M., Mujahidin, & Zatrahadi. (2021). Evaluating impact of the education foundation law in management system of the private Indonesian Islamic school. *Turkish Journal of Computer and Mathematics Education (TURCOMAT)*, *12*(2), 636–645.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. (2001). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 112*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. (2003). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. (2004). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 115*.