

# PENUNTASAN WAJIB BELAJAR SEMBILAN TAHUN DI “DAERAH SERIBU PESANTREN”: MASALAH SOSIAL-EKONOMI, POLITIK, DAN BUDAYA

## (THE COMPLETION OF NINE YEARS COMPULSORY EDUCATION IN “A THOUSAND PESANTREN REGION”: THE SOCIO-ECONOMICS, POLITICS, AND CULTURE PROBLEMS)

Makmuri Sukarno

Peneliti Pusat Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
murikarno@yahoo.com

### Abstrak

Tulisan ini menggambarkan kondisi yang berubah untuk penuntasan wajib belajar sembilan tahun di tengah konteks otonomi daerah, pergulatan antara pendidikan umum dan pendidikan pesantren, kesulitan ekonomi, serta prospek kesempatan kerja di Kabupaten Bangkalan. Masyarakat Bangkalan pada umumnya menempatkan pendidikan agama, yang banyak dilayani pesantren, sebagai primer karena menyangkut makna hidup, sedangkan pendidikan “umum” yang dilayani sekolah bahkan madrasah (standar Kemenag) sebagai sekunder karena lebih menekankan pembelajaran tentang cara atau alat untuk hidup. Akibatnya, APK pada wajib belajar rendah. Catatan prestasi ini berubah membaik antara lain karena Paket B (setara SMP/MTs) masuk dan diterima pesantren dan madrasah diniyah, pelaksanaan program bantuan BOS di sekolah dan madrasah, serta kepercayaan terhadap sekolah/madrasah yang meningkat. Berbeda dengan jaman sebelum otonomi, program pendidikan di daerah ini sekarang lebih dipercaya tidak akan “melupakan agama di sekolah” karena banyak diantara eksekutif dan legislatif di daerah berasal dari kalangan pesantren sendiri. Di samping itu, kepercayaan pada jalur (*trajectory*) “pesantren-SD-kerja wiraswasta-kaya” telah melemah akibat merosotnya perdagangan kayu dan pelayaran yang selama ini diandalkan, sementara di pihak lain, muncul ekspektasi di masyarakat bahwa kesempatan kerja yang akan terbuka akibat relokasi industri dari sekitar Surabaya ke Bangkalan kelak akan lebih menerima lulusan sekolah/madrasah daripada lulusan pesantren. Catatan prestasi APK diharapkan akan lebih baik ke depan jika birokrasi daerah dapat mengakhiri diskriminasi dengan menempatkan secara serius pesantren umumnya dan madrasah khususnya sebagai mitra dalam upaya penuntasan.

**Kata Kunci:** Penuntasan Wajib Belajar, Pesantren, Madrasah, APK, Kabupaten Bangkalan.

### Abstract

*This paper illustrates the changing conditions for the completion of the nine years compulsory education in the context of regional autonomy, the struggle between general education and pesantren education, economic hardship, and the prospect of employment opportunity in Bangkalan. The Bangkalan society in general put religious education which mostly served by pesantren as a primary education because it involves learning (religious study) about the meaning of life, in the meantime, "public" schools education, even madrasah is seen as secondary because it emphasizes more on learning about ways or means to live. As a result, the record of gross enrollment rate in primary school was low. The record of achievement improved partly after these factors: the entrance of Package B (equivalent of SMP/MTs) was accepted by the pesantren and Islamic schools diniyah, the implementation of BOS assistance in schools and madrasah, as well as the increasing confidence in public school/madrasah. In contrast to the era before the autonomy, the educational programs in this region is now believed to not to "forget about religion in school" because many of the executives and legislators in the region come from pesantren themselves. In addition, the confidence in the path (*trajectory*) of "pesantren-elementary schools-working entrepreneur-rich" has been weakened by the declining of the timber trade and shipping that have been relied upon. On the other hand, an expectation in the community raises that employment opportunities will open up as a result of the relocation of industry from around Surabaya to Bangkalan which will soon be receiving more graduates from public school/madrasah than graduates from pesantren. The APK achievement record will hopefully be better in the future if the local bureaucracy can end the discrimination by seriously placing pesantren in general and madrasah in particular as partners in order to complete the compulsory education.*

**Key words:** Compulsory Education, Pesantren, Madrasah, APK, Bangkalan Region.

## PENDAHULUAN

Penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun (Wajar 9 Tahun) merupakan salah satu kewajiban pemerintah dan masyarakat untuk menunaikan hak-hak pendidikan warga negara. Namun demikian, di daerah yang mempunyai begitu banyak pesantren dengan sub-budaya, sosial-ekonomi dan politiknya, yang sejak sebelum kemerdekaan cenderung resistan terhadap sistem pendidikan umum yang ‘modern’, upaya penuntasan Wajar 9 Tahun melalui penyelenggaraan pendidikan dengan kurikulum nasional, yaitu Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah (SD/MI), Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/MTs) dan program Kesetaraan (*equivalence*) Paket A dan B melalui PKBM (Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat), menjadi fenomena yang khas sekaligus penting untuk dikaji. Hal ini karena baik persekolahan maupun pesantren secara nasional dan lokal (Bangkalan) tumbuh pesat; namun demikian, wilayah ber-APK rendah biasanya juga merupakan kantong-kantong pesantren.

Tulisan yang bersifat analisis-deskriptif ini boleh jadi menjadi salah satu potret lapangan dari dinamika dua kebijakan nasional sekaligus: upaya mengembangkan pendidikan nasional sebagai suatu sistem yang sejak lama mencari konvergensi atas dikotomi pendidikan (‘umum’ versus ‘agama’) dan upaya mengembangkan kemitraan negara dengan masyarakat (*public-private partnership*) pada pelayanan publik pendidikan. Potret lapangan ini diambil dari perspektif dinamika penuntasan Wajar 9 Tahun akibat faktor sosial-ekonomi, politik dan budaya di Bangkalan, baik yang menghambat maupun yang mendorong peningkatan partisipasi anak pada pendidikan tersebut. Secara teoretis, partisipasi pada pendidikan (ketuntasan wajib belajar) akan meningkat apabila terdapat kecocokan antara keinginan dan kemampuan antara negara, masyarakat dan dunia kerja menyangkut antara lain makna pendidikan atau nilai budaya masyarakat terhadap pendidikan formal, biaya pendidikan, jarak tempuh, dan layanan pembelajaran serta ekspektasi terhadap nilai balik ekonomi dan kesempatan kerja lulusan (Boudon, 1974:56). Data primer tulisan ini diperoleh dengan metode fenomenologi melalui wawancara mendalam dengan tokoh *stakeholders* pendidikan setempat pada tahun 2006 dan pendalamannya pada tahun 2010. Sementara itu, data sekunder diperoleh dengan metode analisis isi terhadap kepustakaan yang relevan.

## DIKOTOMI PENDIDIKAN UMUM VERSUS AGAMA DAN REPRODUKSI MASYARAKAT SANTRI

Kabupaten Bangkalan mempunyai banyak pesantren (631 buah di tahun 2011)<sup>1</sup>, sehingga sering dijuluki “Daerah Seribu Pesantren”, berbatasan dengan wilayah kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, yaitu Surabaya, tetapi dikenal sebagai daerah yang tingkat pendidikan masyarakatnya rendah. Parameternya adalah Angka Partisipasi Kasar (APK) di tingkat pendidikan dasar (sekolah/madrasah) Wajar 9 Tahun. APK Bangkalan hanya 36 persen dan di Jawa Timur rata-rata mencapai kurang dari 50 persen (2006). Kondisi ini cukup mengherankan. Namun demikian, apabila diselami lebih dalam, di daerah itu memang terdapat berbagai masalah yang kompleks yang menyebabkan tingkat pendidikan formal dari masyarakatnya begitu rendah. Penyebabnya terbentang dari faktor parameternya sendiri, faktor ekonomi, budaya-agama, politik, sosial, ketenagakerjaan, sarana-prasarana, guru sampai ke faktor psiko-sosial.

Salah satu parameter yang digunakan Pemerintah untuk mengukur keterdidikan, khususnya APK, adalah proporsi anak yang mengikuti pendidikan formal, yaitu sekolah dan madrasah (dengan standar kurikulum nasional), sampai dengan kelas terakhir dari program Wajar 9 Tahun terhadap jumlah anak usia sekolah untuk tingkat tersebut. Ini merupakan parameter yang diturunkan dari sistem yang tidak sepenuhnya cocok untuk mengukur keterdidikan kelompok usia tersebut di Bangkalan. Hal ini karena cukup banyak anak-anak dari kelompok usia itu di Bangkalan yang mengikuti pendidikan tetapi dalam jalur pendidikan non-formal, seperti di madrasah diniyah -selanjutnya disebut madin- (terdapat sekitar 1.398 buah) atau pesantren (631 buah, tahun 2010). Jika para santri atau siswa madin itu tidak mengikuti paket Kesetaraan, maka mereka tidak tercatat berpartisipasi dalam pendidikan menurut parameter “pendidikan formal” yang digunakan pemerintah. Oleh karena itu, keikutsertaan dalam pendidikan sekolah dan madrasah berkurikulum pendidikan nasional (dikenal sebagai madrasah standar Kementerian Agama atau Kemenag) sebagai parameter untuk mengukur tingkat pendidikan di

<sup>1</sup> Pertumbuhan pesantren di Bangkalan sangat pesat. Pada tahun 1995 baru terdapat 145 buah dengan santri sebanyak 26.025 orang, menjadi 165 pesantren dengan santri sebanyak 41.144 di tahun 2000 (Bangkalan Dalam Angka 2000:83) dan 305 pesantren dengan santri sebanyak 64.026 orang di tahun 2006 (Bangkalan Dalam Angka 2007:146). Di tahun 2011 terdapat 631 buah pesantren dan 1.398 madin yang menerima bantuan pemerintah (AntaraNews, 27 Desember 2011 ). Data tahun 2011 tentang jumlah seluruh pesantren berikut santrinya belum diperoleh.

daerah ini terkesan ‘bias’ mengikuti ukuran yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat (Badan Pusat Statistik atau BPS), sehingga hasil APKnya ‘rendah’. Pemerintah berupaya meningkatkannya dengan melaksanakan pendidikan Kesetaraan Paket A (setara SD/MI) dan Paket B (setara SMP/MTs) melalui penyelenggaraan PKBM di pesantren dan madin sebagai bentuk kemitraan antara negara dan masyarakat.

Pandangan masyarakat Bangkalan saat sekarang terhadap dua sistem pendidikan yang berbeda, yaitu sistem pendidikan pesantren dan madin di satu pihak serta sistem pendidikan umum (sekolah) dan sistem madrasah (MI, MTs dan Madrasah Aliyah atau MA standar Kemenag, selanjutnya disebut madrasah) di lain pihak, merupakan faktor penting yang menimbulkan rendahnya APK. Di bawah pengaruh hubungan *patron-client* yang kuat (Saxebol, 2002:39) dan kiai sebagai “*cultural brokers*” yaitu orang yang menghubungkan sistem lokal dengan sistem yang lebih besar dan memilihkan yang cocok bagi masyarakat lokal (Wolf, 1956 dikutip Pribadi, reff 50), masyarakat umumnya cenderung mengikuti pandangan kiai bahwa pesantren dan madin lebih menyangkut kebutuhan primer dan mendasar dibandingkan sistem persekolahan/madrasah. Hal ini karena sistem pendidikan pesantren dan madin memberikan pemahaman agama yang dapat menentukan tujuan hidup, sedangkan sistem pendidikan umum (sekolah) dan madrasah lebih memberikan sebagian alat untuk mencapai tujuan hidup itu. Oleh karena pendidikan agama demikian penting, maka tidak dapat diserahkan kepada pihak lain, termasuk pemerintah, melainkan diserahkan kepada pihak yang memiliki otoritas, yaitu kiai/ulama atau ustad, melalui sistem pesantren dan madinnya. Ini bermula dari sejarah politik (pendidikan dan budaya) yang telah melatarbelakanginya sejak jaman penjajahan dulu. Pada jaman penjajahan dahulu, sekolah dikenal sebagai lembaga untuk mengkafirkan orang Madura atau sekurang-kurangnya mendangkalkan penghayatan agama. Gurauan bahwa orang Madura mengatakan “jangan sekolah (tinggi-tinggi), nanti kamu jadi Muhammadiyah”, pada dasarnya dilandasi oleh kecurigaan yang dalam dari kebanyakan orang Madura jaman dulu terhadap sistem sekolah, yang dianggap mencoba mengkafirkan atau mendangkalkan agama mereka, tetapi pada jaman penjajahan dulu (tahun 20-an) sistem sekolah tersebut justru diterima oleh pendiri Muhammadiyah yang kooperatif.

Sistem pendidikan madrasah yang mencoba mengambil ‘bentuk tengah’ pun kurang memenuhi kebutuhan primer itu secara maksimal karena

dianggap hanya memberikan pendidikan agama secara terbatas dan dangkal. Di samping itu, sistem klasikal madrasah lebih memberikan pengajaran, bukan pendidikan, karena tidak adanya kiai/ustad yang terus mendampingi dan memberikan teladan dalam menginternalisasi nilai-nilai *-panggulowentah* dalam istilah Ki Hadjar Dewantara- (Dewantara, 1962:30) secara mendalam dan aktual. Oleh karena itu, sistem persekolahan sebagai sistem pewarisan nilai (*values*) tidak pernah diterima sebagai sistem pendidikan dengan metode pembelajaran yang mencukupi. Pandangan seperti itu lebih terasa sekarang dengan meningkatnya jumlah anak-anak yang dikirim ke pesantren dan madin sejalan dengan menguatnya penghayatan keagamaan di masyarakat, sehingga banyak Sekolah Dasar yang menyusut atau bahkan ‘kekurangan’ murid.

Pesantren dipandang oleh orang Bangkalan sebagai sistem pertahanan nilai sekaligus sebagai identitas lokal. Kitab Kuning sebagai referensi pandangan hidup kebanyakan orang Bangkalan berisi empat hal: *thoharoh* (bersuci), *ibadah* (penghambaan diri kepada Allah), *muamalah* (mengikuti aturan yang mengatur hubungan antar sesama, termasuk dalam berusaha) dan *jinayat* (hukum pidana dan perdata). Secara normatif, sebenarnya keempat hal itu memberikan peluang untuk mengembangkan empat lembaga pendidikan (lembaga pendidikan pesantren, madrasah, sekolah dan pendidikan keterampilan) sebagai hal integral yang saling melengkapi (komplementer). Di jaman penjajahan dulu, seperti terungkap dalam wawancara, ketika sistem persekolahan belum melakukan ekspansi yang luas, banyak pondok pesantren sebagai suatu kampus telah mengembangkan baik pendidikan keagamaan (*values*), pendidikan umum seperti ilmu logika (Mantiq) dan ilmu falak, ilmu hitung (*knowledge*) dan ilmu keterampilan (*knowhow*) sekaligus. Ketika sistem persekolahan yang dikembangkan pemerintah Belanda dan kemudian oleh pemerintah RI menurut para kiai cenderung secara politis dimaksudkan untuk menggantikan (substitusi) pesantren, bukan komplementer terhadap pesantren, penolakan terhadap sekolah terus dilakukan. Karena sistem sekolah terbukti pada umumnya unggul dalam melayani ilmu-ilmu umum dan kejuruan, ‘domain’ pendidikan di pondok pesantren yang tersisa tinggallah pendidikan agama saja. Pesantren seperti ini disebut *pesantren salaf*. Ini terbentuk akibat proses reduksi ideologis yang dipaksakan oleh pihak luar melalui ekspansi sekolah, yaitu bahwa domain pesantren hanya pendidikan agama saja: suatu hal yang disadari oleh para ulama sebagai bertentangan dengan tuntutan yang terkandung dalam Kitab Kuning sendiri. Namun karena keterpaksaan yang demikian,

pesantren sebagai sistem pewarisan nilai menjadi *the last resort, garis pertahanan terakhir* bagi para ulama dan umat untuk mewariskan agama kepada generasi penerusnya. Oleh karena itu, pesantren menjadi identitas kultural setempat, sedangkan sekolah sebagai hal yang juga perlu sebagai *salah satu alat* bagi anak untuk mencari nafkah kelak. Manifestasinya yang terlihat sampai sekarang adalah anak-anak pergi sekolah ke SD atau MI pada pagi hari, pulang jam sebelas siang untuk kemudian sore hari atau malamnya belajar di madin atau di pesantren.

Pesantren sebagai identitas kultural masyarakat Bangkalan sebagian tampak mengalami “*reframing*” akibat perubahan iklim politik yang lebih menerima agama (Orde Baru) dan akibat tumbuhnya paham reformis-modernis dalam agama Islam. *Reframing* itu dilakukan dengan kembali ke bentuk yang sesuai dengan tuntutan Kitab Kuning secara ideal yang selama ini tersingkirkan oleh desakan politik pihak luar (kolonial). Pesantren jenis ini (pesantren *akhriyah*, kontemporer atau modern) mencoba mengembangkan ketiga aspek (*values, knowledge dan knowhow*) itu secara integral, sekaligus agar dapat melayani siswa yang beragam keperluannya (nilai-nilai agama, pengetahuan umum dan ketrampilan) dalam satu tempat. Pesantren sebagai identitas kultural masyarakat juga tampak dipandang masyarakat Bangkalan sebagai “*public good*” yang berbasis dan terbuka bagi umat, serta biayanya relatif terjangkau, namun cukup menjanjikan jalur mobilitas vertikal untuk mencapai status sosial yang tinggi, jika santri tersebut berhasil menjadi tokoh agama<sup>2</sup>. Bagi masyarakat miskin (Kabupaten Bangkalan di samping Sampang dan Pasuruan, termasuk kabupaten miskin di Jawa Timur), apalagi ketika krisis ekonomi melanda, maka belajar di pesantren atau madin, yang murah biayanya tetapi menjanjikan jalur mobilitas yang tinggi, tampak rasional. Di salah satu pondok pesantren di kota Bangkalan, misalnya, dengan memasak sendiri, biaya belajar dan tinggal yang dikenakan pondok pesantren kepada setiap santri di sana hanya Rp. 30.000 per bulan (kondisi pada tahun 2006).

Madrasah sebagai ‘bentuk tengah’ antara sekolah dan pesantren, sejak tahun 1994 juga dianggap lebih mirip sekolah yang akan mensubstitusi pesantren karena komposisi pelajaran agamanya kecil (30 persen) dan

lebih kecil lagi dengan kurikulum 2004 yang kurang-lebih ‘sama’ dengan kurikulum Diknas. Demikian pula upaya Al-Ma’arif untuk mengadopsi lebih banyak kurikulum agama dianggap kurang memadai secara metodik-didaktik karena tidak adanya figur kiai yang dapat menjadi panutan (*role model*) dalam pembelajaran di madrasah. Upaya model Al-Ma’arif untuk melakukan standardisasi madrasah-madrasah di kalangan pesantren agar setara juga tampak kurang berhasil, karena sejarah sistem pesantren dalam menahan ekspansi sistem pendidikan di luarnya menjadi terlembagakan sedemikian rupa membentuk tradisi yang relatif tertutup dengan menggunakan sistem kepemimpinan masing-masing sebagai “*the guardian of change*”. Di samping itu, kendati pihak pesantren pada umumnya lebih percaya kepada pihak-pihak Al-Ma’arif dan Kemenag daripada kepada Kemendiknas, tetapi dengan anggaran yang terbatas, kurang terjadi transaksi atau *trade-off* yang memadai yang dapat diberikan oleh Kemenag maupun Al-Ma’arif kepada pesantren-pesantren. Akibatnya, kurang terjadi transformasi menuju standardisasi di antara pesantren, masing-masing tetap mempunyai kiblatnya sendiri-sendiri, sehingga di antara pesantren sendiri sulit “dibina” kesatuan sistem pengajarannya, apalagi karena pesantren sebagai pengabdian pribadi ulama, kelanjutannya dilakukan melalui sistem pewarisan, biasanya kepada anak lelaki tertua. Kegagalan madrasah ala Kemenag dan Al-Ma’arif untuk memasuki dan melakukan standardisasi madrasah di pesantren menyisakan begitu banyak anak yang belajar di tempat itu tetapi tetap tidak tercatat sebagai pihak yang berpartisipasi (APK) dalam pendidikan formal (sekolah/madrasah standar Kementerian Agama dan Kemendiknas).

Demikian pula upaya politik pemerintah (Golkar) untuk mendobrak ‘pertahanan’ pesantren dengan terlebih dulu ‘meng-Golkarkan’ tokohnya di jaman Orde Baru, baik dengan transaksi politik “ayat kursi legislatif”, maupun dengan dana dan gedung serta layanan pendidikan kejuruan, ternyata juga kurang berhasil. Sikap oposisi (hampir semua kiai atau tokoh pesantren memilih partai PPP daripada Golkar di jaman Orba dan PKB sejak Reformasi) telah menjadi bagian dari upaya pertahanan diri komunitas akibat kekurangpercayaan mereka terhadap pemerintah sebagai (agen) sekolah yang di lapangan menjadi saingannya. Ketidakpercayaan (*distrust*) dalam tawar menawar dan sedikitnya konsesi politik ini menjadi determinan.

Oleh karena itu, dapat dipahami mengapa sedikit sekali putra mahkota pesantren yang belajar di universitas, sehingga di dalam lingkungan pesantren kecil sekali potensi yang dapat mendorong

<sup>2</sup> Dalam berbagai indeks status sosial-ekonomi, antara lain indeks SIOPS dan ISEI, posisi profesional dalam agama berada di atas posisi 60 dan 53, lebih tinggi daripada teknisi pada peneliti ilmu fisika dan engineering (masing-masing 47 dan 49), sementara tenaga terampil pertanian dan perikanan berada pada posisi 37 dan 23 (Ganzeboom & Treiman, 1996:224 dan 230).

'keterbukaan' dan percaya diri untuk memasukkan persekolahan ke dalam. Kecilnya potensi keterbukaan di pesantren menyebabkan masyarakat Bangkalan justru cenderung menempatkan 'seribu pesantren'nya sebagai pertahanan kultural dan identitas lokal, bukan panutan untuk perubahan. Berbeda dengan di Sumenep dan Pamekasan yang putra mahkotanya banyak juga berorientasi ke universitas-universitas, putra mahkota (generasi pengganti pemangku) pesantren di Bangkalan dan juga Sampang berorientasi ke pesantren Sidogiri Pasuruan atau ke madrasah atau universitas agama di Mesir dan Arab Saudi, sedikit saja jumlahnya yang kuliah atau lulusan perguruan tinggi umum. Sejauh ini sarjana (bahkan S3) yang berasal dari Bangkalan dan namanya telah 'menasional' pun tidak banyak dikenal publik Bangkalan. Kecilnya jumlah putra mahkota pesantren yang berpendidikan universitas juga berakibat pada lemahnya pijakan bagi pihak pemerintah untuk melakukan komunikasi politik dan lambatnya pesantren dalam manajemen dan cara merespon modernisasi, termasuk dalam menanggapi tawaran pemerintah, seperti untuk memasukkan sistem sekolah, madrasah (standar Kemenag) dan pendidikan kejuruan/ketrampilan ke pondok pesantrennya.

Pada masa Orde Baru, kendati konteks politiknya menjepit pesantren untuk mengubah diri menjadi madrasah (standar Kemenag), tokoh lingkungan sosial pendidikannya, demikian pula jaringan ekonominya masih menyisakan ruang yang cukup untuk pesantren tetap dapat melakukan reproduksi. Anak-anak lulusan pesantren di Bangkalan dapat melanjutkan ke pesantren di Jawa Timur, misalnya ke Sidogiri (Pasuruan) atau ke tempat lain, seperti ke Mesir atau Arab Saudi, tanpa lebih dulu mengikuti ujian persamaan, sementara untuk melanjutkan ke pendidikan tinggi agama di Indonesia seperti IAIN, mereka lebih dulu dituntut ujian persamaan. Di samping terdapat jalur mobilitas vertikal pendidikan, pesantren mempunyai cara reproduksi sosial melalui lulusannya yang meratau (sebagai santri atau bekerja) yang dapat pulang untuk mengajar di pesantren almamaternya atau pesantren yang satu 'kiblat', mendirikan pesantren "cabang" atau alirannya di kampung halamannya atau bekerja sebagai petani atau wiraswasta yang kemudian menjadi "donatur" pesantren.

'Role model' yang tercipta oleh lulusan pesantren lokal yang berhasil menjadi tokoh atau menjadi kaya-raya juga terus mendorong para orang tua untuk mengirimkan anak-anak mereka ke pesantren. Santri yang berhasil seperti di desa Arosbaya, Kelampis, dan Sepulu karena bekerja di pelayaran (berlayar) atau menjadi pengusaha, seperti pedagang kayu,

pengumpul barang bekas terutama di kota-kota besar, atau menjadi TKI yang sukses, telah mengukuhkan pesantren sebagai pilihan luhur sekaligus praktis dan ekonomis bagi pendidikan anak-anak mereka. Bahkan, sejak jaman reformasi, lulusan pesantren tanpa sekolah tinggi-tinggi juga banyak yang menjadi anggota legislatif, seorang di antaranya bahkan menjadi bupati. Bagaimanapun hal ini telah menjadi *role model* yang menciptakan '*expected trajectory*' bagi banyak anggota masyarakat Madura: bahwa dengan biaya pendidikan murah di pesantren, diharapkan terjadi rute santri-pengusaha, dan sebagian orang dengan ujian Paket B atau C *dadakan* (lalu) jadilah ia anggota DPRD, bahkan Bupati.

Bahkan, oleh karena ijazah sekolah/madrasah tidak menjadi persyaratan rekrutmen bagi kebanyakan orang Madura untuk bekerja di hampir semua lini kehidupan mereka dan terbukti membawa kesuksesan, di luar pegawai negeri tentunya, maka lembaga pendidikan formal, sekolah terutama, menjadi semacam lembaga yang oleh banyak pihak bisa diabaikan. Apalagi, dengan biaya sekolah yang relatif mahal, terlihat oleh masyarakat Bangkalan bahwa banyak lulusan sekolah di samping kurang mengerti agama, juga menganggur. Ungkapan seperti "Lulusan sekolah dan pesantren sama-sama menganggur; tetapi, kalau orang tuanya mati, lulusan pesantren bisa baca tahil mendoakan almarhum orangtuanya", menunjukkan keunggulan pesantren daripada sekolah. Tumpulnya sekolah sebagai alat hidup tetapi memerlukan biaya mahal disadari oleh banyak kalangan orangtua di Bangkalan, sehingga upaya mengirimkan anak untuk mencapai sekolah yang tinggi dianggap kurang rasional secara ekonomis. Dengan dialek Madura yang khas, ungkapan "Bekerja, uang masuk. Sekolah, uang keluar! SD cukup" terdengar bermakna taktis.

Ungkapan itu juga tampak sangat relevan dengan konteks penghidupan sebagian besar masyarakat Bangkalan yang menggantungkan hidupnya pada pertanian pangan, nelayan dan perdagangan serta industri kecil yang memang kurang menuntut pendidikan formal yang tinggi. Dengan panen padi setahun sekali dan hasil dari tangkapan ikan yang kurang menentu setelah kenaikan harga saprodi dan solar sejak krisis ekonomi 1997 sampai sekarang, maka terdapat kecenderungan yang menguat dari anak petani/nelayan dan pedagang dan pelaku industri kecil memilih pesantren atau madin untuk tempat pendidikan anak-anak mereka. Diperkirakan oleh sebagian narasumber bahwa jumlah penduduk usia sekolah yang memasuki pesantren meningkat sejalan dengan krisis ekonomi, karena pada kenyataannya pesantren merupakan lembaga jaring-penyalaman

sosial (*social safety net institution*) di bidang pendidikan. Anak-anak kelompok mampu dan pegawailah yang cenderung bertahan dan mampu memasuki sekolah lanjutan yang relatif mahal.

Di samping itu, di pesantren yang telah mengembangkan sistem madrasah (standar Kemenag), sekolah atau kejuruan ke dalam kampusnya, ternyata dukungan finansial masyarakat serta pemerintah kurang menggembirakan. Di Bangkalan terdapat dua pesantren seperti itu. Masyarakat Bangkalan pada umumnya masih melihat bahwa sumbangan kepada lembaga pendidikan ‘umum’ dan kejuruan, termasuk yang berada di lingkungan pesantren sekalipun, tidaklah begitu tinggi nilai akhiratnya dan hanya bermakna profan dibandingkan bila sumbangan itu diberikan sebagai wakaf yang bermakna sakral untuk pembangunan masjid atau pesantren. Oleh karena itu, upaya untuk mengubah pesantren yang semula semata-mata mengajarkan ilmu agama ke bentuk pesantren yang juga menyelenggarakan pendidikan umum/kejuruan kurang begitu berkembang.

Sebagian besar pesantren dan madin ditempati remaja putri. Hal ini disebabkan masih kuatnya tradisi kawin muda atau pinangan nikah dini (usia Wajar) bagi perempuan. Pesantren, bukan sekolah umum, dianggap tempat yang lebih ideal untuk mengurangi resiko pencemaran nilai dan kepribadian oleh lingkungan ‘sekolah’ dan pergaulan ‘bebas’, sekaligus untuk menyediakan semacam ‘passage’ atau ‘karantina’ pendidikan nilai bagi mereka yang telah dipinang maupun bagi remaja putri umumnya guna menyongsong perannya sebagai ibu rumah tangga dalam membangun rumah tangga sakinah. Di samping itu, karena perempuan Madura masih banyak yang terjebak oleh patriarkat yang menempatkan mereka seputar “sumur, dapur dan kasur”, maka tidak banyak tuntutan bagi masyarakat kepada remaja putri untuk melanjutkan pendidikan, terutama ke sekolah lanjutan.

Faktor lain yang juga menyebabkan rendahnya APK adalah krisis ekonomi yang mengurangi daya beli masyarakat terhadap pendidikan, dan menimbulkan penundaan proyek jembatan Suramadu dari 2001 menjadi 2008 serta penundaan relokasi industri ke Madura. Dampak dari kedua hal terakhir tadi, antara lain adalah melemahnya tekanan terhadap masyarakat dan pesantren untuk segera mengubah orientasi pendidikan bagi generasi mudanya ke arah pendidikan sekolah dan jurusan umum yang sesuai untuk menyongsong kesempatan kerja di pabrik atau kantor yang bakal terbuka. Sebelum krisis ekonomi, ketika isu penyiapan pendidikan generasi muda Madura agar

menjadi ‘tuan’ di tanah mereka sendiri menguat seiring dengan mendekatnya waktu peresmian Suramadu yang direncanakan terjadi 2001 waktu itu, terlihat dengan jelas bahwa pesantren, masyarakat dan pemerintah didesak oleh wacana mencari model pendidikan ‘baru’. Sebelum penyelesaian Suramadu ditunda, pesantren dan orientasi investasi pendidikan oleh para orangtua pada umumnya didesak agar relevan dengan lapangan kerja pada industri yang bakal dibuka sekaligus tetap menjadi benteng moral bagi masyarakat baru yang akan tercipta. Dengan penundaan penyelesaian jembatan itu, harapan terhadap lapangan kerja baru menjadi tidak menentu, sehingga tuntutan akan ‘pembaharuan’ orientasi investasi pendidikan di masyarakat dan pesantren sekarang ikut mengendur. Bahkan jurusan-jurusan pendidikan yang telah sengaja dibuka pun tidak begitu banyak lagi peminatnya. Jurusan pendidikan yang dibuka antara lain Otomotif, Teknologi Informatika, Mesin, dan Kesekretariatan. IKIP lokal pun waktu itu, konon atas jasa Gus Dur, berubah menjadi Universitas Trunojoyo. Dengan krisis ekonomi yang melemahkan daya beli masyarakat terhadap pendidikan formal yang ketika itu belum mendapatkan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan melemahnya semangat untuk menyiapkan generasi penyongsong relokasi industri, agaknya mereka kembali kepada ‘expected trajectory’ yang lama: masuk pesantren, lulus SD, lalu bekerja.

Di samping faktor-faktor ‘penghambat’ peningkatan APK yang tampaknya berkaitan dengan cara pandang dan konteks sosial, ekonomi, dan politik yang bersifat lokal seperti diuraikan di atas, di Bangkalan juga terdapat faktor umum yang juga menghambat peningkatan APK. Faktor-faktor umum itu antara lain kurangnya jumlah guru sekolah dan madrasah, terutama guru mata pelajaran eksakta di desa-desa terpencil serta kesulitan anak-anak di daerah seperti itu untuk mengakses lembaga pendidikan sekolah/madrasah. Kurangnya guru, terutama guru-guru eksakta di perdesaan berdampak pada rendahnya nilai-nilai pada mata pelajaran tersebut yang pada gilirannya berdampak pada rendahnya minat dan peluang untuk melanjutkan pendidikan.

Kebijakan bantuan termasuk penempatan guru negeri di sekolah/madrasah swasta tampaknya juga kurang berhasil memeratakan akses pendidikan sehingga kurang mendorong peningkatan APK. Hal ini akibat bantuan guru lebih cenderung ke sekolah/madrasah swasta lanjutan yang telah relatif kuat, atau daerah yang secara kultural sudah lebih adaptif terhadap budaya sekolah, umumnya daerah semi perkotaan. Karena tidak memperoleh bantuan guru negeri, sekolah dan terutama madrasah swasta daerah miskin

tersebut harus mengangkat dan membiayai sepenuhnya tenaga guru yayasan dan honorer yang dimiliki, sehingga masyarakat lebih terkuras sumber dayanya. Akibatnya, lembaga pendidikan sekolah/madrasah yang ada kurang memberikan harapan nilai ujian yang bermutu bagi mereka yang ingin melanjutkan ke pendidikan formal. Dengan kata lain, justru di kantong-kantong pesantren, dikarenakan politik bantuan yang kurang adil, terjadi pelangsungan reproduksi ketertinggalan. Lembaga pendidikan formal madrasah swasta (standar Kemenag) yang ada dipandang masyarakat kurang bermutu untuk keluar dari kemiskinan, karena tidak dibantu secara optimal agar siap menjadi alat untuk mentransformasikan masyarakat dari berorientasi ke pesantren menjadi berorientasi ke madrasah (standar Kemenag) atau sekolah. Dengan kata lain, politik penempatan guru tidak dilandasi oleh filosofi yang benar: bahwa bantuan pemerintah harus (diprioritaskan) untuk mengubah dan mentransformasikan budaya masyarakat yang paling "kurang berkembang". Akibatnya, pada umumnya masyarakat setempat tetap pada pilihannya yang lama.

## **FAKTOR-FAKTOR YANG MENDORONG PENINGKATAN APK**

Walaupun APK Bangkalan tergolong rendah, akhir-akhir ini, apabila angkanya benar, telah terjadi peningkatan yang boleh dikatakan dramatis, yaitu dari 61,97 persen (2003/4) menjadi 67,84 persen (2004/5) dan meningkat lagi di tahun 2005/6 menjadi 75,06 persen (dari narasumber Kandepag dan Dinas Pendidikan). Ini berarti peningkatan lebih dari 12 persen dalam waktu tiga tahun. Agaknya, terdapat beberapa faktor yang signifikan mendorong peningkatan APK untuk penuntasan wajib belajar sembilan tahun di Bangkalan menyusul bergulirnya politik reformasi pendidikan dan desentralisasi. Faktor yang terpenting di antaranya adalah perubahan politik pendidikan nasional dan lokal yang langsung berhubungan dengan upaya-upaya untuk menggenjot APK, yaitu dimasukkannya pesantren dan madin ke dalam sistem pendidikan nasional, bantuan BOS, didirikannya PKBM untuk menyelenggarakan pendidikan Paket Kesetaraan, termasuk di pesantren dan madin, diversifikasi opsi jurusan pendidikan lanjutan bagi transisi para lulusan lembaga pendidikan agama dan madrasah dan reorientasi untuk mobilitas sosial dan politik, di samping kebijakan yang lebih berkaitan dengan hal-hal teknis, seperti peningkatan alokasi anggaran daerah, pengadaan dan kualitas guru serta sarana-prasarana pendidikan dasar umumnya.

Perubahan politik nasional dan lokal yang langsung berhubungan dengan kelangsungan kehidupan

pesantren, terlihat pada Undang-Undang (UU) Sisdiknas 2003 pasal 30 tentang pesantren, Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pendidikan dan Menteri Agama tahun 2000 tentang Wajib Belajar di pesantren, dan sertifikasi pesantren Salafiyah yang mengikuti program Wajar 9 Tahun oleh Kemenag, pengembangan Pekapontren sebagai Kasi di Kantor Kemenag di samping Kasi Madrasah dan Pendidikan Agama (Mapenda) yang telah ada (2003) dan pencanangan penuntasan 100 persen APK/APM untuk Wajar 9 Tahun melalui pesantren oleh Gubernur Jawa Timur yang diutarakan di Batu, Malang (2005). Pasal 30 UU Sisdiknas 2003 dan SKB dua kementerian itu boleh dikatakan menjadi tonggak penting yang mencoba mengintegrasikan pesantren sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional dan menempatkan pesantren sebagai sub-sistem, termasuk untuk menuntaskan Wajar 9 Tahun. Sedangkan peningkatan peringkat pada birokrasi yang menangani pesantren menjadi Seksi tersendiri di samping Mapenda -semula berada di bawah Mapenda- telah membuktikan perhatian dan komitmen dana dan daya yang lebih besar oleh pemerintah terhadap pesantren sebagai potensi untuk menuntaskan wajib belajar. Kebijakan Pusat ini diikuti dengan kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Daerah se-Jawa Timur tahun 2005 yang mencanangkan peningkatan APK dan Angka Partisipasi Murni (APM) Wajar 9 Tahun, termasuk melalui pesantren.

Walaupun demikian, kebijakan ini tidak akan berhasil signifikan apabila pihak pesantren sendiri tidak membuka diri untuk pelaksanaan kebijakan di atas. Perlu diketahui bahwa daerah kantong yang APKnya rendah adalah daerah atau lingkungan yang pesantrennya cukup dominan. Berbeda dengan pada masa menghadapi politik pendidikan di jaman Orde Baru, setelah jaman reformasi, pesantren-pesantren dan masyarakat di Bangkalan pada umumnya mencoba 'membuka diri' karena sekarang lebih mempunyai '*trust*' kepada pemerintah, terutama pemerintah daerah dalam hal kebijakan pendidikannya. Hal ini karena, pertama, banyak pejabat daerah termasuk bupati adalah sosok yang berasal dari kultur pesantren sehingga masyarakat Bangkalan dan pesantren khususnya lebih percaya terhadap kebijakan politik pendidikannya. Kedua, kekuatan PKB dengan 30 dari 40 kursi DPRD yang sebagian besar berlatar belakang pesantren dianggap dapat menjamin otonomi pesantren. Bahkan, tingkat kepercayaan seperti itu agaknya dijamin pula oleh kehadiran wakil di Dewan Perwakilan Daerah (DPD) asal Jawa Timur yang dua diantaranya (dari empat orang wakil DPD) adalah dari lingkungan pesantren dan satu diantaranya berasal dari pesantren Sidogiri

(Pasuruan), kiblat utama pesantren-pesantren yang berada di Bangkalan.

Penerimaan kurikulum umum (sekolah/madrasah) oleh pesantren disebabkan terutama oleh hilangnya kecurigaan terhadap tokoh bupati/pemerintah yang juga berasal dari kalangan pesantren. Setelah pemegang kekuasaan politik (bupati) dan mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah orang-orang pesantren sendiri, kepercayaan terhadap elit menjadi pembuka jalan bagi pesantren untuk lebih menerima dan mengembangkan madrasah, sekolah, dan pendidikan ketrampilan. Di samping itu, masyarakat percaya bahwa sekolah umum yang berada dalam kendali politik lokal (DPRD) yang sangat didominasi orang-orang pesantren (PKB) dianggap tidak akan menjerumuskan atau "mendangkalkan" anak-anak mereka sehingga masyarakat pada umumnya sekarang mulai percaya bahwa sekolah/madrasah juga tempat yang 'aman' secara kultural bagi anak-anak mereka.

Saat ini transaksi politik pendidikan yang merugikan dan mengurangi otonomi pesantren dianggap sudah melemah. Anggapan ini terutama bertumpu pada kenyataan bahwa dana BOS dialirkan oleh pemerintah ke pesantren yang menerapkan kurikulum Wajar 9 Tahun melalui program Paket, sementara pesantren tetap diberi kesempatan untuk melanjutkan kurikulum Salafiyahnya pada penggalan waktu yang berbeda. Ini berarti bahwa kurikulum Wajar 9 Tahun beserta sertifikat yang dapat diberikan kepada lulusannya adalah sebagai komplemen bagi pesantren, bukan substitusi yang dapat mengancam tradisi pesantren dengan kurikulum Salafiyahnya. Dengan demikian, penerapan kurikulum Wajar 9 Tahun di pesantren-pesantren seperti itu memungkinkan para santri untuk tercatat sebagai partisipan dalam pendidikan formal sehingga lebih meningkatkan APK Wajar 9 Tahun.

Sebelum hadirnya BOS dan kurikulum Wajar 9 Tahun di pesantren (2005), masyarakat Bangkalan yang menginginkan anaknya dapat melanjutkan pendidikan agama ke jenjang yang lebih tinggi, sebenarnya juga telah bergeser orientasinya, yaitu tidak semata-mata mengandalkan pesantren, melainkan juga ke madrasah/sekolah. Sebagiannya karena terpaksa: pada dekade terakhir, bagi mereka yang ingin melanjutkan ke pendidikan tinggi agama di luar pesantren, para santri diharuskan mengikuti ujian persamaan MA atau Institut Agama Islam Negeri (IAIN) (standar Kemenag). Keadaan ini memaksa mereka memilih madrasah di bawah Kemenag (yang berimplikasi statistik yang positif terhadap APK). Sebelumnya, para santri dapat melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi di negara-negara di Timur Tengah, seperti

Mesir, Irak, dan Arab Saudi, tanpa harus melalui ujian persamaan di Indonesia terlebih dahulu.

Dari segi politik anggaran, peningkatan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), misalnya dari 11 persen (2002) menjadi 19 persen (2005) yang disertai komitmen anggaran yang meningkat, yaitu menjadi sekitar 30 persennya dialokasikan untuk lembaga pendidikan swasta (termasuk madrasah dan pesantren), diikuti dengan persetujuan pertanggungan bersama anggaran pendidikan oleh Pusat, Provinsi, dan Daerah dengan perbandingan 5:3:2 telah meningkatkan mutu pelayanan, cakupan maupun pemerataan pelayanan pendidikan serta meringankan biaya pendidikan di pihak orang tua murid. Dana BOS oleh Pemerintah Pusat, di samping membantu meringankan beban pembiayaan oleh masyarakat, juga dianggap meringankan beban pembiayaan di lembaga-lembaga pendidikan swasta, sehingga dapat tetap beroperasi walaupun dengan mengutip biaya pendidikan yang kecil dari masyarakat/orang tua murid. Pemda Bangkalan juga memberikan prioritas pengembangan sarana-prasarana pendidikan kepada desa-desa tertinggal yang menjadi kantong APK yang rendah. Salah satu program peningkatan sarana-prasarana yang dilakukan sebagai pertanggungan bersama pemerintah yang berdampak pada peningkatan APK adalah pendirian Unit Sekolah Baru (USB): tanah disediakan oleh Daerah, guru dan buku oleh Pusat, serta bangunan gedung diselenggarakan oleh Provinsi.

Selain itu, terdapat kebijakan bantuan dan insentif (untuk) guru untuk meningkatkan rasio guru-murid dan mutu pelayanan, yang diharapkan dapat meningkatkan keyakinan masyarakat terhadap perubahan layanan oleh lembaga pendidikan. Pemerintah Pusat menempatkan 272 Guru Bantu dengan insentif Rp. 710.000 per bulan (APBN), sedangkan Pemerintah Provinsi menempatkan 22 Guru Bantu Lansia dengan insentif APBD provinsi sebesar Rp. 460.000 per bulan dan Pemerintah Daerah mengangkat 35 Guru Honor Daerah dengan insentif per orang Rp. 375.000 per bulan. Di samping itu, diluncurkan pula kebijakan insentif jam mengajar (APBN) dan insentif guru perdesaan (APBD) serta kebijakan daerah yang memberikan kesempatan kepada guru untuk secara swadaya melanjutkan jenjang pendidikannya di Universitas Terbuka. Di pihak lain, Bantuan Khusus Murid yang diberikan kepada murid yang secara ekonomi kurang mampu diharapkan dapat berperan menahan angka *drop-out*.

Dari pihak Kementerian Agama khususnya, juga terdapat kebijakan-kebijakan untuk meningkatkan mutu pelayanan madrasah kepada masyarakat, baik

melalui peningkatan kualitas dan jenjang karir para guru maupun pelebaran pilihan atau opsi jurusan pendidikan bagi transisi siswa ke jenjang pendidikan lanjutannya. Hal di atas dilakukan melalui pelatihan guru-guru madrasah, terutama guru ilmu eksakta, dan pemberian beasiswa untuk murid madrasah untuk melanjutkan ke pendidikan umum, termasuk jurusan eksakta, baik ke tingkat lanjutan maupun universitas. Kebijakan terakhir mulai berlaku tahun 2006 menyusul ditandatanganinya perjanjian antara universitas (antara lain UGM) dan Kementerian Agama tahun 2005. Ini berarti bahwa madrasah, berbeda dengan jaman sebelumnya yang menjanjikan mutu dan pilihan karir yang sempit di pemerintahan - paling-paling menjadi pegawai Kemenag atau guru agama-, sekarang telah menjanjikan mutu dan prospek pendidikan serta karir profesi yang lebih luas dan bervariasi.

Selain faktor-faktor politis di atas, selama beberapa tahun terakhir (2003-2006) juga terdapat faktor ‘tekanan ekonomi’ yang justru pada sebagian masyarakat cenderung menempatkan pendidikan formal sebagai pilihan investasi yang berdampak pada meningkatnya APK. Ini terjadi terutama di sebagian masyarakat Bangkalan bagian utara, yaitu masyarakat ‘kaya’ yang semula mempunyai pilihan jalur pendek (*short-term investment in education*) dengan model *trajectory* santri-SD-pengusaha. Sekarang di daerah itu muncul orientasi baru berupa ‘*long-term investment in education*’ setelah bidang-bidang usaha mereka mengalami krisis. Usaha perkayuan dari pengangkutan dari luar Jawa sampai dengan penjualannya ke Jawa, Bali dan NTB yang selama ini dilakukan, misalnya, mengalami krisis bahan baku setelah Pemerintah melakukan Operasi Wanalaga (pemberantasan *illegal logging*). Demikian pula pelibatan pekerja anak pada kegiatan kenelayanan menyusut sejalan dengan krisis harga BBM yang meningkatkan biaya operasional mereka melaut. Peluang kerja para pemuda Madura di pelayaran internasional juga menyempit setelah isu ‘terorisme jihadis’ merebak. Menyusutnya peluang-peluang kerja yang semula menjanjikan ‘jalur cepat menuju kaya’ ini, di samping prospek Suramadu pasca 2008 yang membutuhkan tenaga berpendidikan umum/ketrampilan menengah dan tinggi, telah memaksa masyarakat di sana mengambil orientasi baru, dengan memasukkan anak-anak mereka ke sekolah lanjutan dan pendidikan tinggi. Seorang narasumber memperkirakan bahwa di kalangan masyarakat kaya yang kurang berpendidikan di sana, dengan hadirnya musim sepi di bidang ekonomi, sekarang muncul keinginan untuk melengkapi atau mengganti prestise mereka dari sekedar mempunyai prestise ekonomi ke upaya untuk mendapatkan prestise ekonomi sekaligus

budaya (pendidikan). Prestise budaya (gelar pendidikan formal) yang dapat dicapai dalam jangka waktu yang lama, menurut narasumber, juga menjadi lebih bernilai setelah peluang politik -misalnya untuk menjadi anggota dewan (DPRD)- lebih terbuka bagi para (santri bergelar) sarjana, dan munculnya kasus hukum ‘gelar palsu’ pada elit politik yang semakin menutup kesempatan pembelian gelar. Di pihak lain, pemerintah daerah -dengan dibantu oleh IKIP Malang- juga secara proaktif mendata dan melakukan verifikasi anak-anak usia sekolah yang tidak bersekolah di setiap lingkungan desa untuk ‘disalurkan’ ke sekolah/madrasah terdekat.

### BEBERAPA ISU MUTAKHIR POLITIK PENDIDIKAN TERKAIT PENUNTASAN WAJIB BELAJAR

Terdapat banyak bentuk kendala yang tersisa di luar kendala yang telah disebutkan di atas untuk meningkatkan APK di Bangkalan, baik kendala itu bersifat sosial, ekonomi, budaya, kesempatan kerja, maupun kendala politik. Di bawah ini akan diutarakan isu-isu mutakhir politik pendidikan di Bangkalan yang perlu diperhatikan.

Pada tingkat makro-struktural, kendala politik yang nyata adalah adanya dikotomi antara sekolah yang kewenangannya berada di tangan Kemendiknas dan Dinas Pendidikan di daerah di satu pihak dan madrasah dan pesantren yang kewenangannya berada di Pusat (Kemenag) di pihak lain. Masalah ikutan yang muncul dari dikotomi itu, apalagi setelah otonomi daerah dijalankan, adalah masalah perencanaan dan pelaksanaan anggaran dan pelayanan yang kurang bersinergi dan terkordinasikan antara kementerian-kementerian sampai di tingkat bawah, sekaligus antara Pusat-Provinsi dan Daerah. Kendati Surat Edaran Direktorat Badan Keuangan Daerah Depdagri No. 903/2429/SJ Tahun 2005, yang melarang alokasi anggaran Pemda untuk madrasah, telah dicabut dan diganti tahun berikutnya melalui Surat Edaran No. 903/210/BKAD untuk memasukkan madrasah dalam alokasi anggaran daerah; namun, seperti disebutkan dalam laporan USAID dan DBE3 (2007:19), diskriminasi anggaran terhadap madrasah tetap berlangsung<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> “Discussions with district MoRA officials in North Sumatra and Bangkalan indicated that the bureaucratic constraints associated with this process are considerable and that MoRA staff at the district level are treated as subordinates by district offices of MoNE when they request funds”

Catatan: MoRA = Ministry of Religious Affairs, MoNE = Ministry of National Education

Sementara itu, kendala sosial politik adalah adanya dikotomi antara sekolah/madrasah negeri yang dikelola dan berbasis negara dan sekolah/madrasah swasta yang dikelola dan berbasis masyarakat. Dampak dari kedua dikotomi itu adalah adanya kesenjangan kebijakan dan prioritas pelayanan/anggaran pemerintah (apapun Kementerian maupun jenjangnya) kepada siswa atau anak usia sekolah yang tinggal sekitar atau belajar di lembaga pendidikan yang berbeda-beda. Kedua dikotomi itu bahkan tampak mencuat menjadi perebutan kepentingan antar lembaga-lembaga pemerintah serta antara lembaga pemerintah dan swasta yang pada akhirnya mengorbankan hak-hak anak untuk memperoleh layanan pendidikan dasar secara adil. Hal ini dapat diuraikan melalui temuan yang lebih rinci sebagai berikut:

1. Dinas Pendidikan terlalu berorientasi pada penguatan negara secara eksesif untuk dapat melayani pendidikan menimbulkan penumpukan aset oleh daerah (Dinas Pendidikan) yang bertumpu pada kebijakan tak tertulisnya bahwa 70 persen porsi anggaran APBD adalah untuk sektor-sektor negara, termasuk di bidang pendidikan (baca: sekolah negeri). ‘Kebijakan’ seperti itu pun pada kenyataannya makin dipersempit prioritasnya karena porsi yang cukup besar ternyata diperuntukkan bagi belanja birokrasi, bukan belanja pembangunan seperti untuk pendidikan dan kesehatan.
2. Diskriminasi prioritas juga tampak pada komitmen pertanggungan bersama anggaran untuk pendidikan antara Pusat-Provinsi-Daerah dengan perbandingan 5:3:2 yang masih terbatas pada sekolah saja, dan belum meliputi madrasah, apalagi pesantren.
3. Di samping itu, kebijakan menyangkut insentif Pusat, Provinsi, dan Daerah untuk para guru yang telah disebutkan di atas, ternyata kurang menyentuh kelompok madrasah dan terutama pesantren, karena definisi guru dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 19/2003 dan UU guru/dosen tidak mencakup mereka yang tidak mempunyai kualifikasi pendidikan formal di bawah D3 yang merupakan mayoritas pengajar di madrasah, apalagi pesantren, karena memang latar belakang pendidikan mereka kebanyakan adalah pendidikan non-formal. Oleh karena itu, pada umumnya hanya pihak guru sekolah/madrasah terutama negeri yang diuntungkan, sedangkan guru-guru madrasah apalagi pesantren, karena kebanyakan tidak mempunyai serifikat pendidikan formal, tidak banyak yang diuntungkan oleh kebijakan insentif keuangan di luar BOS tersebut. Akibatnya, kendati secara umum bantuan guru beserta insentifnya dianggap berdampak positif bagi penuntasan Wajar 9 Tahun, namun tidak adanya insentif untuk guru-guru madrasah dan terutama pesantren menjadikan hasil penuntasan Wajar 9 Tahun melalui madrasah dan pesantren kurang maksimal. Bahkan, setelah guru-guru dan pengasuh terutama pesantren mengetahui ketimpangan tersebut, menurut seorang informan, banyak pesantren yang melihat bahwa *trust* atau kepercayaan yang diberikan kepada pemerintah daerah menyangkut politik pendidikannya perlu ditinjau kembali.
4. Jebakan cara berpikir politik tentang “warna kucing” (negeri versus swasta dan sekolah versus madrasah, pesantren) yang melebihi pertimbangan “kemampuan kucing untuk menangkap tikus”, masih sangat kuat di birokrasi (Dinas Pendidikan) dan cenderung melanggengkan diskriminasi pelayanan terhadap mereka yang belajar atau berminat belajar di madrasah dan pesantren. Cara berpikir seperti ini dirasakan sangat menghambat pemerataan akses terhadap pendidikan. Terjemahan cara berpikir sempit seperti itu terlihat pada fakta bahwa rendahnya APK di suatu daerah perdesaan tertentu, misalnya, cenderung ditangkap oleh birokrat sebagai peluang proyek untuk mendirikan Unit Sekolah (Negeri) Baru. Sedangkan pertimbangan apakah sekolah/madrasah swasta yang telah ada dapat dibantu agar lebih mampu menarik siswa dan meningkatkan APK, atau apakah sekolah/madrasah swasta akan mati dengan hadirnya USB negeri yang baru, sehingga aset materi dan sosial swasta ini akan mubadzir/ terbengkelai), cenderung tidak melintas di kepala birokrat. Menurut salah seorang informan di Dewan Pendidikan, upaya untuk mengerahkan segala potensi, termasuk potensi masyarakat swasta untuk meningkatkan APK dengan pemerataan bantuan pemerintah daerah, sering berbenturan dengan fanatisme para birokrat, terutama Dinas Pendidikan, yang cenderung bersikukuh tentang kesakralan ‘warna kucing negeri’, kendati sering terbaca bahwa tujuan akhirnya adalah hal yang non-sakral (ujung-ujungnya duit proyek). Oleh karena itu, tersiar rumor bahwa saran kebijakan pemerataan pendidikan yang diberikan Dewan Pendidikan kepada Bupati sering dianulir karena alasan ‘bisikan Dinas’.
5. Dengan kata lain, dari uraian di atas, tampak jelas bahwa kendati dalam UU Sisdiknas disebutkan bahwa penyelenggaraan pendidikan dan hak-hak

pendidikan anak adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah, orang tua, dan masyarakat, serta dalam Instruksi presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajar 9 Tahun berikut Permendiknas No. 35 tahun 2006 sebagai turunannya telah menekankan strategi dan komitmen, termasuk anggaran daerah yang diperlukan terutama ke daerah-daerah kantong agar tuntas Wajar dengan APM 95 persen di tingkat SMP/MTs di 2008, namun, di lapangan belum ditemukan “model kemitraan” yang tepat antara pemerintah dan masyarakat serta anggaran daerah yang belum afirmatif ke kantong-kantong rendah APK. Bahkan, di daerah yang wakil rakyatnya didominasi oleh ‘orang-orang dengan budaya pesantren’ seperti Bangkalan sekalipun, menurut Ketua Dewan Pendidikan, ternyata belum ada Peraturan Daerah menyangkut pendidikan yang berpolitik afirmatif terhadap madrasah swasta dan pesantren. Hemat kami, Perda Kabupaten Bangkalan No. 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan pun belum menekankan perlunya politik afirmasi. Alasan yang selalu muncul di lapangan adalah seputar “alat birokrasi”: “kotak” madrasah dan pesantren adalah wewenang Pusat, sehingga isu peningkatan atau bantuan agar pesantren dapat lebih efektif untuk penuntasan Wajar 9 Tahun dianggap oleh kelompok tradisional dalam birokrasi sebagai “bukan urusan Pemerintah Daerah”.

6. Sikap tradisional seperti itu akhir-akhir ini tampak lebih menguat di kalangan birokrat pendidikan di Bangkalan, setelah menyaksikan gejala penyusutan jumlah siswa di Sekolah Dasar Negeri menyusul perubahan jadwal kegiatan pendidikan di sebagian pesantren. Pesantren yang semula menyelenggarakan pendidikannya sore dan malam hari, setelah pesantren itu mengadopsi kurikulum Wajar 9 Tahun melalui program Paket A dan B, pelaksanaan pendidikannya diubah menjadi pagi hari. Ini menempatkan anak didik yang semula melakukan *shift* ‘pagi hari di SD, sore hari di pesantren’ untuk memilih salah satunya. Ternyata, pesantren dengan kurikulum Wajar 9 Tahun di pagi hari agaknya cukup menarik, karena cocok secara kultural dan finansial dengan kebutuhan para orangtua dan peserta didik. Penurunan jumlah murid SD Negeri di Bangkalan pada tahun ajaran 2010/2011 sebesar 2,43 persen (BPS 2012: Bab IV Sosial 4.1 Tabel 4.6)<sup>4</sup> diperkirakan juga akibat dari

adanya peningkatan jumlah siswa yang memilih “pesantren Wajar pagi” daripada “sekolah (negeri) pagi”. Berhadapan dengan gejala seperti ini, para birokrat pendidikan di Pemda tampak gundah, karena sebenarnya dihadapkan pada pertanyaan mendasar yang harus dijawab secara mendasar pula: Apakah reformasi birokrasi yang akan dijalankan menyusul otonomi daerah akan tetap menempatkan peran pemerintah sebagai aktor pengayuh (*rowing*) utama roda pendidikan antara lain melalui sekolah-sekolah negeri, atau mentransformasikan birokrasi pemerintah (daerah) menjadi *facilitator* bagi upaya pendidikan Wajar termasuk oleh pesantren. Prinsip “kecil struktur kaya fungsi” dan ”efektifitas-efisiensi” yang dituntut reformasi birokrasi seharusnya mendorong para birokrat untuk menempatkan birokrasi lebih sebagai fasilitator (Hidayat, 2004:10).

7. Kekhawatiran para birokrat terhadap kecenderungan di atas dan sikap tradisional yang diambilnya dianggap oleh sementara pihak (pesantren terutama) sebagai bukti bahwa pemerintah daerah dengan dana BOS dan sertifikasi melalui UANnya lebih bermaksud mengontrol atau bahkan mem marginalisasi pesantren daripada memberdayakan pesantren. Seharusnya pemerintah lebih mengembangkan apa yang telah diterima pesantren itu dengan politik birokrasi “*public-private partnership*”, daripada terus melanggengkan diskriminasi terhadap pesantren atau bahkan menggagalkan transaksi politik yang telah terjadi, yaitu transaksi politik pendidikan “silahkan ambil BOS dan sertifikat UAN, tapi ajarkan kurikulum negara”. Kecurigaan sebagian pihak pesantren terhadap maksud pemerintah (baca birokrat di Dinas Pendidikan) di balik transaksi politik itu bagaimanapun dapat merusak *trust* (kepercayaan) kepada pemerintah yang telah terbangun dan merusak kecenderungan peningkatan cakupan APK yang telah disumbangkan pesantren beberapa tahun terakhir.
8. Di tengah perubahan yang telah terjadi, kebijakan daerah di bidang pendidikan berhadapan dengan realitas bahwa penyelenggaraan pendidikan akhir-akhir ini berhasil membawa lembaga-lembaga pendidikan yang ada ke posisi moderat dan konvergensi: sebagian besar pesantren yang semula ‘agama (dan pendidikan) sentris’ mengarah ke ‘agama (pendidikan) plus umum (pengajaran)’ dan di lain pihak sekolah yang semula ‘umum

<sup>4</sup> Kecenderungan tersebut juga terjadi secara nasional, antara lain siswa SMP tumbuh minus sekitar 4,7 persen pada tahun ajaran 2003/04 (USAID & DBE3, 2007: Grafik 5, hlm.15), sementara secara umum antara tahun 2001 s.d 2005 pertumbuhan jumlah lembaga maupun siswa Madrasah di semua tingkatan

lebih tinggi dari pada pertumbuhan lembaga dan siswa sekolah (Grafik 4 dan 5).

sentris' dalam kurikulum mengarah ke 'umum plus agama'. Sisi-sisi yang ekstrim ditengarai oleh, di satu pihak, sebagai upaya mempertahankan pesantren (beserta metode pendidikannya) dengan menolak kehadiran (kurikulum dan metode pengajaran umum) pemerintah, dan di sisi ekstrem yang lain, terlihat birokrat Dinas Pendidikan yang belum mau memberdayakan lembaga pesantren untuk penuntasan. Kedua ekstremitas itulah yang masih menjadi kendala politik ke depan, karena sikap-sikap tersebut cenderung mengembalikan Bangkalan kepada konflik politik pendidikan lama yang telah mengorbankan hak-hak anak atas pendidikan di daerah. Sikap politik pendidikan yang realistik tampaknya diperlukan oleh semua *stakeholder* pendidikan di Bangkalan agar dapat mempertahankan *trust* dan konvergensi metode pengajaran dan pendidikan yang mulai terbangun, khususnya di pesantren. Pendekatan yang moderat dan realistik juga diperlukan untuk bersama-sama mengembangkan lebih jauh model (institusional) kemitraan antara pemerintah dan masyarakat dengan bertolak dan belajar dari model 'pesantren Wajar' yang telah dirintis.

9. Apabila sinergi antara Kantor Kemenag dan Dinas Pendidikan serta antara negeri dan swasta telah terbina pun, ke depan, lembaga pendidikan di Bangkalan masih akan bersama-sama menghadapi pertanyaan politik pendidikan yang serius: Apakah pendidikan dan pengajaran yang dilakukan mampu secara relevan meningkatkan produktifitas usaha yang telah ada dan menyiapkan generasi mudanya untuk menghadapi industrialisasi yang segera tiba di sana menyusul relokasi industri yang akan datang dari sekitar Surabaya kelak. Ini merupakan masalah di luar APK, namun apabila politik pendidikan yang diambil tidak meningkatkan relevansi pembelajaran dengan kehidupan di dunia kerja tersebut, maka upaya menuntaskan APK akan terkendala oleh sikap masyarakat yang bakal lemah motivasinya untuk berinvestasi pada pendidikan anak-anak mereka. Isu politik ini tampaknya belum serius diformulasikan di Bangkalan.

## KESIMPULAN

Di antara masalah-masalah sosial-ekonomi, budaya, dan politik yang dihadapi pemerintah dan masyarakat Bangkalan dalam meningkatkan APK, terdapat masalah yang bersifat laten dan primer, yaitu masalah dikotomi 'pendidikan umum versus agama' yang dicoba-temukan model konvergensinya, antara lain dengan model 'pesantren Wajar'. Model kompromi ini, tidak hanya memperhatikan tujuan pengembangan

kemitraan antara pemerintah dan masyarakat, melainkan juga dianggap berhasil meningkatkan APK. Keberhasilan melalui model tersebut sangat bertumpu pada munculnya *trust* (kepercayaan) kepada Pemerintah Daerah dan perubahan posisi pesantren setelah menerima program Wajar 9 Tahun yang dianggap masyarakat dapat lebih membuka variasi opsi ke pendidikan lanjutannya dan karir pascapendidikan tanpa harus kehilangan pesantren sebagai identitas budaya lokal yang dimiliki. Kendati demikian, sikap politik, terutama politik 'diskriminasi' yang *state oriented* yang kurang sesuai dengan reformasi birokrasi, dianggap dapat menjadi batu-sandungan. Ini tidak hanya dapat menghancurkan *trust* dan mengembalikan politik dikotomi antara sekolah umum dan agama serta antara negeri dan swasta, melainkan juga kontra-produktif bagi pengembangan dan pelebaran jangkuan model tersebut ke kantong-kantong 'rendah APK'. Di samping itu, masalah-masalah sekunder yang bersifat sosial-ekonomi-budaya, kendati mulai diatasi, masih menyisakan masalah besar bagi upaya meningkatkan APK, seperti masih tumpulnya lembaga pendidikan formal sebagai instrumen hidup, kurangnya guru dan insentifnya, rendahnya daya beli masyarakat terhadap pendidikan dan budaya patriarkat serta ketidakpastian tentang datangnya kesempatan kerja 'baru' yang dijanjikan oleh harapan relokasi industri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Antaranews Jawa Timur. "1398 Madrasah di Bangkalan Menerima Bantuan" 27 Desember 2011.  
[www.antarajatim.com/lihat/berita/79246/](http://www.antarajatim.com/lihat/berita/79246/)
- Boudon, Raymond. 1974. *Education, Opportunity and Social Inequality: Changing prospects of Western Society*. New York: Wiley Series.
- BPS Kabupaten Bangkalan. 2001. *Bangkalan Dalam Angka 2000*. Bangkalan: Bappeda Kabupaten Bangkalan.
- BPS Kabupaten Bangkalan. 2008. *Bangkalan Dalam Angka 2007*. Bangkalan: Bappeda Kabupaten Bangkalan.
- Dewantara, Ki Hadjar. 1962. *Karja Ki Hadjar Dewantara: bagian Pertama—Pendidikan*. Yogyakarta: Madjelis Luhur Persatuan Taman Siswa.
- Ganzeboom, Harry B & Donald J. Treiman. 1996. "Internationally Comparable Measures of Occupational Status for the 1988 International Standard Classification of Occupations" *Social Science Research 25*, 1996, pp. 201-239.

- Hidayat, Syarif. 2004. *Otonomi Daerah: Hubungan antara Negara dan Masyarakat*. Jakarta: Penerbit LIPI Press.
- Pribadi, Yanwar. 2013. *Islam and Politics in Madura: ulama and other local leaders in search of influence (1990-2010)*. (Disertasi) Universiteit Leiden.  
<http://hdl.handle.net/1887/21539>.
- Torkil, Saxebolet. 2002. *The Madurese Ulama as Patrons: A case study of power relations in an Indonesia community* (Dissertation in Political Science, University of Oslo, Institute of Political Science, 2002).
- USAID & DBE3. 2007. *Analysis of the Current Situation of Islamic Formal Junior Secondary Education in Indonesia*. [ddp-ext.worldbank.org/Edstats/IDNdprep07.pdf](http://ddp-ext.worldbank.org/Edstats/IDNdprep07.pdf).

