

LAPORAN PENELITIAN

PEMBANGUNAN PENDIDIKAN BAGI MASYARAKAT
PETANI TRADISIONAL (*PEASANT SOCIETY*)

(Studi Kasus di Kabupaten Pamekasan Propinsi Jawa Timur)

Oleh:
MOHAMMAD IMAM FARISI

UNIVERSITAS TERBUKA
LEMBAGA PENELITIAN - PUSAT STUDI INDONESIA
2001

**LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN HASIL PENELITIAN**

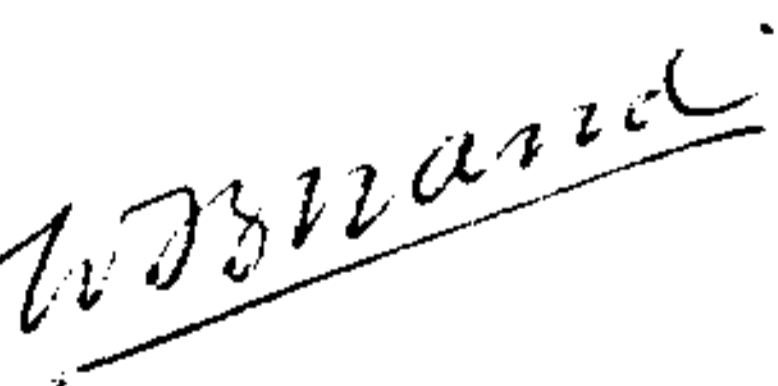
1. a. Judul Penelitian : Pembangunan Pendidikan bagi Masyarakat Petani Tradisional (*Peasant Society*): Studi Kasus di Kabupaten Pamekasan Propinsi Jawa Timur
- b. Bidang Penelitian : Studi Indonesia
- c. Klasifikasi Penelitian : Penelitian Mandiri
- d. Bidang Ilmu : Ekologi-sosial Pendidikan
2. Peneliti:
 - a. Nama Lengkap : Drs.Mohammad Imam Farisi, M.Pd.
 - b. N I P : 131 833 037
 - c. Jenis Kelamin : Laki - laki
 - d. Pangkat/Golongan : Penata, III/c
 - e. Jabatan Akademik : Lektor
 - f. Fakultas : FKIP
 - g. Unit Kerja : UPBJJ-UT Surabaya
3. Lokasi Penelitian : Dati II Kabupaten Pamekasan
4. Jangka Waktu Penelitian : 6 (enam) bulan
5. Biaya Penelitian : Rp. 3.200.000, (Tiga juta dua ratus ribu rupiah)

Peneliti,



Drs. Mohammad Imam Farisi, M.Pd.
NIP. 131 833 037

Mengetahui:
Ketua Lembaga Penelitian UT



Dr. WBP. Simanjuntak, M.Ed.
NIP. 130 212 017

Menyetujui,
Kepala PSI-UT



Dr. Tian Belawati.
NIP. 131 569 974

ABSTRAK

Pembangunan Pendidikan bagi Masyarakat Petani Tradisional (*Peasant Society*): Studi Kasus di Kabupaten Pamekasan Propinsi Jawa Timur

Pembangunan pendidikan (SD) dihadapkan pada masalah-masalah sosial dan budaya berkaitan dengan peningkatan profesionalisme dan tanggung jawab profesi guru, maupun peningkatan partisipasi masyarakat dalam pendidikan. Bagaimana menyelaraskan dan memadukan antara kepentingan dan kebutuhan sosial dan budaya pendidikan dengan masyarakat petani tradisional; dan bagaimana kebijakan pendidikan nasional dibangun di atas perpaduan antara realitas obyektif pendidikan dan makna-makna subyektif dari para pelaku dan sasaran pada latar masyarakat petani di pedesaan, merupakan persoalan dan tujuan pokok penelitian ini.

Persoalan dikaji dan didekati dengan menggunakan kerangka teori "ekologi pendidikan", dan pendekatan "fenomenologi" atau "naturalistik inquiri". Data penelitian dikumpulkan atas dasar prinsip "peneliti sendiri" (*human instrument*) melalui metode wawancara, observasi dan dokumentasi selama tiga bulan (April s.d Juni 2001), dan diperpanjang lagi selama 2 bulan (Juli s.d Agustus 2001) untuk memverifikasi kembali temuan dan simpulan sementara (hipotetik) yang telah disusun. Subyek (informan) penelitian terdiri dari 10 orang guru SD dan 3 orang kepala SD dari 3 SD di pedesaan; 2 orang Pengawas SD; 2 orang petani tradisional dan 2 orang tokoh masyarakat desa yang dipilih secara "sampling bertujuan" (*purposive sampling*). Situs penelitian adalah kecamatan Pegantenan dan Palengaan yang pemilihannya didasarkan pada karakteristik masyarakat petani tradisional (*peasant society*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan bagi masyarakat petani tradisional di pedesaan Kabupaten Pamekasan: (1) secara kuantitatif telah menunjukkan keberhasilannya (jumlah gedung, guru, sara dan prasarana fisik) sejak adanya Inpres tahun 1970-an, walaupun belum mencapai kebutuhan rasional; (2) secara kualitatif juga ada indikasi mengalami peningkatan, tetapi masih banyak kendala yang bisa merintangai ketercapaian visi, misi dan tujuan pembangunan pendidikan baik bersumber dari faktor internal (personal, institusi, pendanaan, maupun manajerial) maupun faktor eksternal (lemah dan labilnya kepercayaan, kepedulian, partisipasi dan dukungan masyarakat sekitar sekolah) yang dapat dirujuk pada latar belakang historis, sosiologis-kultural, maupun ekologis.

Direkomendasikan agar: (1) BP3 direvitalisasi dan direkonstruksi sesuai fungsinya semula; (2) dikemas dan dikembangkan "pertemuan berkala" antara orang tua/tokoh masyarakat; dan (3) dikemas "program bersama" antara sekolah dan masyarakat dalam bentuk kegiatan-kegiatan kemasyarakatan dengan memanfaatkan hari-hari besar nasional atau program desa; (4) dikembangkan otonomi pendidikan di tingkat Kabupaten/Kecamatan dengan model Manajemen Berbasis Daerah Setempat yang bertumpu pada tiga *stakeholder* yaitu Pemda (Depdiknas), Sekolah dan Masyarakat karena kondisi SD belum memungkinkan; dan (5) dikembangkan pola "pembinaan kolaboratif" bagi terciptanya *interactive professionalism* antar guru/kepala sekolah/pengawas.

DAFTAR ISI

Halaman judul	i
Lembar Identitas dan Pengesahan	ii
Abstrak	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel dan Gambar	v
Bab I: Pendahuluan	
A. Latar Belakang	1
B. rumusan Masalah	5
C. Definisi konseptual dan Operasional	7
D. Tujuan Penelitian	8
E. Manfaat Penelitian	8
Bab II: Tinjauan Pustaka	
A. Masyarakat Petani Tradisional dan Pendidikan: Pendekatan Ekologis.....	9
B. Pembangunan Pendidikan sebagai Proses Sosial-Budaya.....	15
C. Hasil-hasil Kajian dan Evaluasi terhadap Pembangunan Pendidikan di Indonesia	18
Bab III: Metode Penelitian	
A. Pendekatan Penelitian	20
B. Prosedur Pengumpulan, Pengolahan dan Analisis Data.....	20
C. Situs dan Subyek Penelitian	22
Bab IV: Hasil dan Pembahasan	
A. Hasil Penelitian	23
1. Kondisi Umum Pendidikan Sekolah Dasar	23
2. Makna Pembangunan Pendidikan (Perspektif Guru dan Kepala SD)	46
3. Makna Pembangunan Pendidikan (Perspektif Masyarakat)	84
B. Pembahasan	92
1. Model Paradigmatik Pembangunan Pendidikan.....	92
2. " <i>Stake-Holders</i> " Pembangunan Pendidikan Berbasis-Dae- rah Setempat: (Pemerintah-Sekolah-Masyarakat).....	100
Bab V: Simpulan dan Rekomendasi	
A. Simpulan	107
B. Rekomendasi	108
DAFTAR PUSTAKA	110

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

Tabel :

1 : Jumlah Sekolah Dasar di Kabupaten Pamekasan Tahun 2001.....	24
2 : Jenis dan Sumber Pengadaan Fasilitas Pembelajaran di Sekolah Dasar di Kabupaten Pamekasan	27
3 : Jumlah Guru dan Kepala SD Berdasarkan Jenjang Kepangkatan dan Kualifikasi Pendidikannya pada Tahun 2001 di Kabupaten Pamekasan	40
4 : Tanggapan Guru dan Kepala SD tentang Perubahan Kurikulum Sekolah Dasar	57
5 : Tingkat Pencapaian Target Kurikulum dan Daya Serap Siswa Sekolah Dasar selama Lima Tahun Terakhir	58

Gambar :

1 : Skema Sosiografis tentang Faktor Pendorong dan Penghambat Pembangunan (Pendidikan)	14
2 : Model Paradigmatik Pembangunan Pendidikan bagi Masyarakat Petani Tradisional yang Bertumpu pada Tiga <i>Stake Holder</i> Pendidikan (Pemda, Sekolah dan Masyarakat)	106

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewasa ini bangsa Indonesia dihadapkan pada perkembangan dan gejolak baru, baik pada tingkat nasional maupun internasional. Pada tingkat nasional, bangsa Indonesia dihadapkan pada terjadinya proses *transformasi struktural* dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri. Pada tingkat internasional, bangsa Indonesia dihadapkan pada terjadinya '*globalisasi*'. Perkembangan dan gejolak baru ini, tidak hanya membawa konsekuensi pada perubahan fisik, tetapi juga pada perubahan tatanan dan pranata nilai, sosial dan budaya bangsa. Bahkan pergeseran dan benturan-benturan (*cultural shock*) antara sistem nilai budaya agraris dengan sistem nilai budaya industri, antara sistem nilai budaya nasional dengan sistem nilai budaya internasional/universal yang dapat menghambat pembangunan (Tilaar, 1999:64).

Dalam konteks ini, pemberdayaan masyarakat melalui pendidikan bernilai strategis dan prospektif, dalam rangka mempersiapkan: *pertama*, proses pengembangan (termasuk di dalamnya *transfer*) dan percepatan penerapan teknologi; *kedua*, sumberdaya manusia yang berkemampuan dan pakar dalam mengembangkan dan menerapkan iptek tersebut dalam proses industrialisasi; serta *ketiga*, proses pengembangan transformasi wawasan, sikap, mentalitas, dan tata nilai baru yang diperlukan oleh suatu masyarakat dan budaya industrial dan teknologis (Depdikbud, 1996). Di sisi lain, upaya untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat melalui pembangunan pendidikan sebegitu jauh masih belum mencapai sasarnya. Peningkatan pemerataan kesempatan, relevansi, kualitas, serta efisiensi pembangunan pendidikan yang diupayakan belum mampu sepenuhnya mewujudkan cita-cita tersebut.

Kasus-kasus pembangunan pendidikan yang dilaksanakan oleh pemerintah semenjak warsa 70-an, dalam bentuk program ekspansi "sistem pendidikan modern" ke seluruh pelosok dan lapisan masyarakat (Miarso, 1983; Pidato, 1983); reorganisasi struktur, isi, dan postur kurikulum pada lembaga-lembaga pendidikan "keagamaan", seperti madrasah yang banyak berbasis di daerah-daerah pedesaan" (Steenbrink, 1986; Zimeck, 1986); pengembangan

kebijakan khusus dalam pembangunan pendidikan, baik dalam bentuk "*proyek Inpres*", "*pendidikan inovatif*" yang berorientasi pada upaya meningkatkan relevansi pendidikan (Miarso, 1983); dan pembangunan suatu model "*pendidikan konvergensi*" dalam bentuk lembaga-lembaga "*pendidikan khusus*" (madrasah), khususnya pada berbagai komunitas yang masih sangat kental dengan "*orientasi keagamaan*" pun, ternyata belum sepenuhnya meningkatkan kepercayaan, kepedulian, serta partisipasi masyarakat petani (*peasant society*) yang masih kental nuansa keagamaannya (Rachman, 1986; Steenbrink, 1986).

Serangkaian program pembangunan sistem pendidikan nasional tersebut di atas, adalah sebagian di antara banyak "*potret kegagalan*" pemerintah di dalam upaya meyakinkan seluruh lapisan masyarakat betapa penting makna pendidikan (dasar) (De Queljoe: Pakasi, 1979); atau di dalam upaya membangun sistem pendidikan yang dapat mempertemukan dan mengakomodasikan kepentingan dan kebutuhan sosial, budaya dan ekonomis masyarakat (*the socio-cultural-economics needs of masses*) (Maulden, dalam Pakasi, 1979). Akibatnya, Angka Partisipasi Kasar (APK) Pendidikan Dasar dan Menengah di Indonesia-selama kurun waktu 25 tahun (1965-1987), walaupun terdapat peningkatan, ternyata masih tetap berada pada ranking 6 dari 9 negara di Asia Timur. Perbandingan antara mereka yang berhasil menamatkan Pendidikan Dasar dengan total jumlah peserta usia didik, juga menunjukkan perbedaan yang cukup besar selama kurun waktu 10 tahun (1980-1990), yaitu 39,84% berbanding 44,73%. (Depdikbud, 1996; bdk. Pidato, 1983; Miarso, 1983).

Beberapa kemungkinan yang dapat diajukan mengapa pembangunan pendidikan masih jauh dari yang dicita-citakan.

Pertama, seperti halnya globalisasi, dalam pembangunan pendidikan nasional pun ada "*values pradoxs*". Di satu sisi pembangunan pendidikan berorientasi pada "*nilai-nilai modern dan global*" (*modern and global values*), sementara di sisi lain masyarakat Indonesia terutama yang berada di pedesaan tetap berorientasi pada "*nilai-nilai asli*" (*indigenous values*). Akibatnya masyarakat cenderung memberikan respon negatif dan menarik partisipasinya terhadap pembangunan pendidikan (Tilaar, 2001:64).

Kedua, peningkatan partisipasi masyarakat di dalam pembangunan pendidikan senantiasa dihadapkan pada berbagai "*kepentingan*" dan "*kebutuhan*" (*interest and needs*) antara pemerintah di satu pihak dengan masyarakat di lain pihak. Perbedaan kepentingan dan kebutuhan tersebut,

tidak jarang menimbulkan "benturan". Bagaimana menyelaraskan dan mengakomodasikan berbagai kepentingan dan kebutuhan yang saling berbenturan tersebut ternyata tidak mudah dilakukan. Lahirnya konsep "*links and match*" menjadi indikasi penting terhadap realitas ini; serta adanya reorganisasi terhadap struktur kelembagaan pendidikan, isi dan postur kurikulum pendidikan adalah indikasi lain terhadap besarnya persoalan tersebut.

Ketiga, peningkatan partisipasi masyarakat di dalam pembangunan pendidikan hanya dapat dicapai manakala setiap pembangunan pendidikan, dikelola secara *desentralistik*, dan bertumpu pada realitas dan kebutuhan faktor-faktor lingkungan sosial dan budaya masyarakat setempat. Sementara itu, realitas menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan nasional masih cenderung "*sentralistik-uniformistik*" dan "*birokratis-legalistik*". Penerapan kebijakan dan model pembangunan pendidikan tersebut, telah menimbulkan "*kesenjangan kontekstual*" pada pelbagai unit lingkungan geografis, demografis, sosial, dan budaya masyarakat Indonesia yang *pluralistik* (Sanusi, 1992).

Dari sejumlah studi-tentang pembangunan pendidikan di berbagai entitas masyarakat di Indonesia, diperoleh informasi bahwa berbagai "kegagalan" tersebut disebabkan oleh: 1) penerapan kebijakan pembangunan pendidikan yang "*birokratis-sentralistik*" yang telah melahirkan *kesenjangan kontekstual* antara kepentingan dan kebutuhan masyarakat dan pemerintah (Sanusi, 1992); 2) adanya inkonsistensi di dalam orientasi nilai para pelaksana pendidikan (guru) di daerah yang tidak sesuai dengan format pembangunan sistem pendidikan nasional (Farisi, 1998); 3) keketatan sikap masyarakat desa, terutama pada masyarakat di daerah-daerah tertinggal di dalam memelihara kesinambungan nilai, norma, dan tradisi sosial dan budaya setempat (Farisi, 1998; Tim, 1995; Rachman, 1986); 4) pelibatan masyarakat di dalam pembangunan pendidikan masih lebih mengesankan "*formalitas*", serta sebatas pada acara pembagian rapor dan kenaikan kelas (Tim, 1995). Faktor-faktor tersebut merupakan berbagai kendala yang penuh dengan muatan sosial dan budaya.

Masyarakat petani tradisional di pedesaan sebagai suatu entitas sosial, teritorial, politik, ekonomi, dan budaya memiliki tata-nilai, norma, adat, tradisi, kebiasaan yang menjadi "*mekanisme internal*" yang memungkinkannya tetap hidup berkelanjutan. Setiap upaya untuk melakukan perubahan terhadapnya mau tidak mau harus melewati mekanisme internal tadi sehingga tatanan sosial

(*social order*) tersebut tidak terganggu dan menimbulkan guncangan-guncangan sosial (*social disorder*). Masyarakat petani tradisional di pedesaan memiliki mentalitas yang khas yang dalam studi antropologi lazim disebut "mentalitas petani" (*peasant mentality*), yakni mentalitas yang dicirikan oleh: (1) lugu, sederhana, dan sangat pragmatis, (2) memiliki persepsi tentang waktu yang terbatas, sirkularistik, dan ke-kini-an, (3) tergantung pada nasib, dan senantiasa menjaga keselarasan dengan alam, (4) menilai tinggi konsep "samarata-samarasa", dekat, akrab, penuh kekeluargaan (Koentjaraningrat, 1987:37-42).

"Mentalitas asli" (*indigenous mentalities*) di atas memang tidak sejalan dengan "mentalitas pembangunan" yang kompleks, ke-masadepan-an, penuh kreativitas dan inovatif, serta individualistik. Akan tetapi bukanlah hal yang tidak mungkin di dalam mentalitas tersebut digali, dimodifikasi dan dikembangkan untuk kepentingan pembangunan (pendidikan). Memodifikasi dan mengembangkan mentalitas masyarakat petani tradisional tersebut agar tidak tercerabut dari akar budayanya dapat dilakukan dengan cara menghilangkan unsur-unsur negatif dan memilah unsur-unsur positif yang ada padanya (Tilaar, 2001:64;-Koentjaraningrat, 68-72). Mentalitas feodalistik memiliki unsur-unsur negatif yaitu "selalu bergantung pada atasan", tetapi memiliki unsur positif yaitu "dalam kebergantungan diri itu justru dapat memudahkan mereka diajak untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan melalui "keteladanan" dari pimpinan".

Akan tetapi, banyak fakta menunjukkan bahwa kebutuhan, kepercayaan, kepedulian, dan partisipasi masyarakat petani tradisional di pedesaan terhadap eksistensi lembaga pendidikan masih labil, fluktuatif, dan sangat rendah (Tim, 1995; Farisi, 1998). Walaupun terjadi partisipasi dan keberdayaan, sebatas pada kalangan "tokoh dan elite" masyarakat pedesaan (Steenbrink, 1986). Keberadaan "lembaga-lembaga pendidikan formal" di daerah-daerah tersebut pada umumnya juga masih memancarkan suatu "budaya sekolah yang tersendiri yang juga tertinggal" (Tim, 1995). Padahal, masyarakat memandang bahwa dengan berpartisipasi di dalam pendidikan formal, mereka bisa melakukan "mobilitas sosial secara vertikal", baik secara sosial, kultural, maupun ekonomis (Depdikbud, 1974, Farisi, 1998); sehingga, seorang tokoh masyarakat Madura, H. Moch Noer dalam makalah yang disampaikan pada lokakarya "upaya menemukan model pemberdayaan masyarakat Madura" mempertanyakan "bagaimana model pendidikan yang cocok untuk keperluan tersebut?" (1998).

Masalah-masalah sosial dan budaya yang dihadapi di dalam pembangunan pendidikan bagi upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan pendidikan sebagaimana dikemukakan di atas, muncul sebagai konsekuensi adanya "perbedaan kebutuhan" masyarakat (*private social demand*) di satu pihak, dengan kepentingan dan kebutuhan pemerintah sebagai penyelenggara dan pengembang pendidikan di lain pihak. Perbedaan kepentingan dan kebutuhan tersebut berkaitan dengan perbedaan mengenai "makna sosial dan budaya" yang terkandung di dalam pembangunan pendidikan, yang pada akhirnya memunculkan situasi "keserjuntuan kontekstual".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah di atas, muncul pertanyaan "kalau memang ada perbedaan kebutuhan atau kepentingan antara pemerintah sebagai pengembang pendidikan di satu pihak dengan masyarakat sebagai sasaran pendidikan di lain pihak, apa sesungguhnya kebutuhan pokok dari masyarakat petani tradisional yang berada di pedesaan?", "tidak terpenuhi pembangunan pendidikan memenuhi kebutuhan mereka?". Bila tidak, "adakah kekeliruan yang telah dilakukan di lapangan sehingga terjadi "distorsi" dalam implementasi visi dan misi pembangunan pendidikan?", "bagaimana program pembangunan pendidikan yang dipandang *acceptable, adaptable, dan comfortable* bagi masyarakat petani tradisional (*peasant society*), sehingga pendidikan dapat menjadi sebuah *instrumental power* dalam proses pemberdayaan mereka?". Dengan kata lain, "bagaimana menyelaraskan dan memadukan antara "kepentingan dan kebutuhan sosial dan budaya masyarakat setempat, khususnya masyarakat petani (*peasant society*)" dengan "kepentingan dan kebutuhan sosial dan budaya pembangunan pendidikan", sehingga masyarakat yang berada di daerah tersebut dapat menemukan "makna sosial dan budaya" yang terdapat di dalam pembangunan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah di daerahnya?

Secara spesifik, permasalahan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

- (1) apa dan bagaimana makna pembangunan pendidikan sebagaimana dipersepsikan oleh para pelaku pendidikan di tingkat sekolah?
- (2) apa dan bagaimana makna pembangunan pendidikan sebagaimana dipersepsikan oleh masyarakat petani tradisional di pedesaan?

(3) bagaimana kebijakan pendidikan nasional dibangun di atas perpaduan antara realitas obyektif pendidikan dan makna-makna subyektif dari para pelaku dan sasaran pada latar masyarakat petani di pedesaan?

Langkah pertama yang harus dilakukan dalam rangka mengkaji persoalan yang diajukan adalah melakukan *eksplorasi, identifikasi, dan tifikasi berbagai pemaknaan* terhadap pembangunan pendidikan khususnya pada latar masyarakat petani tradisional di pedesaan, sehingga masalah pembangunan sistem "pendidikan formal" di Indonesia, bukan semata-mata bagaimana melakukan ekspansi sistem pendidikan ke seluruh pelosok dan lapisan masyarakat, akan tetapi bagaimana menemukan suatu model pendidikan formal yang memasyarakat (*publicated school*) yang sesuai dengan latar sosial dan budaya masyarakat setempat, dengan tanpa melupakan pengembangan dan peningkatan program penyadaran kepada masyarakat di daerah yang masih relatif kurang apresiasinya tentang urgensi penerapan sistem pendidikan formal.

Dengan demikian, ada tiga dimensi yang saling bergayut di dalam permasalahan pembangunan pendidikan dalam masyarakat petani, yaitu *dimensi muatan, proses, dan mandala*.

Dimensi muatan berkenaan dengan makna-makna substantif sosial dan budaya yang dicitakan oleh masyarakat petani di daerah pedesaan yang seyogianya diberikan oleh pembangunan pendidikan dalam memenuhi kebutuhan sosial dan budaya masyarakat setempat. Pada tataran dimensi muatan ini, adanya keselarasan dan keterpaduan aspek-aspek substantif-kontekstual harus menjadi titik fokus perhatian, sehingga dapat dihindari terjadinya *transparansi kesenjangan*.

Dimensi proses berkenaan dengan kemampuan pembangunan pendidikan di dalam memberikan kesempatan besar bagi masyarakat untuk berinteraksi dan melakukan interpretasi terhadap makna-makna sosial dan budaya yang dibawa di dalam proses pembangunan pendidikan. Di dalam dan selama proses interaksi dan interpretasi tersebut, masyarakat diharapkan dapat menemukan dan mempertemukan berbagai kepentingan dan kebutuhan sosial dan budayanya dengan kebutuhan sosial dan budaya yang dimisikan di dalam proses pembangunan pendidikan.

Sedangkan *dimensi mandala* berkenaan dengan *aktualitas latar*, yaitu konteks keterjadian interaksi dan interpretasi selama proses pembangunan pendidikan berlangsung. Dalam dimensi ini pula, relevansi dan keterpaduan antara format pembangunan pendidikan dan proses-proses pendidikan yang

diselenggarakan dengan format dan proses-proses sosial dan budaya masyarakat setempat harus benar-benar diperhatikan.

C. Definisi Konseptual dan Operasional

Beberapa konsep yang terdapat di dalam judul perlu dijelaskan, agar terdapat kejelasan, ketegasan, dan kejernihan bagi peneliti dan bagi para pengguna hasil-hasil penelitian ini. Pembatasan konsep ini sekaligus juga berfungsi sebagai pembatasan ruang lingkup penelitian sehingga benar-benar terfokus pada persoalan pokok yang dikaji di dalam penelitian ini.

Pembangunan pendidikan secara konseptual diartikan sebagai proses sosial-budaya yang dilaksanakan secara bertanggung jawab oleh pemerintah, masyarakat dan warga belajar sendiri (Ircharudin, 1983). Proses sosial-budaya di mana anak sebagai anggota masyarakat dapat mengambil segala sesuatu yang dibutuhkan dalam "hubungan sosial" (*social contact*) melalui "suatu pemberian masyarakatnya" (Durkheim (1956). Dalam penelitian ini, pembangunan diartikan sebagai upaya sistematis, bertahap yang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan guru, orang tua dan masyarakat untuk kemajuan masyarakat. Sedangkan pendidikan yang dimaksudkan adalah pendidikan formal jenjang Sekolah Dasar (SD). jadi yang dimaksudkan dengan pembangunan pendidikan diartikan sebagai upaya sistematis, bertahap yang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan guru, orang tua dan masyarakat untuk kemajuan masyarakat melalui pendidikan formal jenjang Sekolah Dasar (SD).

Masyarakat petani tradisional secara konseptual diartikan sebagai suatu entitas sosial, teritorial, politik, ekonomi, dan budaya memiliki tata-nilai, norma, adat, tradisi, kebiasaan yang menjadi "mekanisme internal" yang memungkinkannya tetap hidup berkelanjutan di desa sebagai petani tradisional (Koentjaraningrat, 1987; Faisal, 1981). Di dalam penelitian ini masyarakat petani tradisional diartikan sebagai kelompok-kelompok orang (petani dan tokoh masyarakat petani) yang tinggal di daerah pedesaan dengan matapencaharian pokok sebagai petani yang bekerja sekadar untuk memenuhi kebutuhan hidup kesehariannya.

D. Tujuan Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengkaji, menafsirkan, merekonstruksi dan mendeskripsikan tentang:

1. Makna-makna pembangunan pendidikan sebagaimana dipersepsikan oleh para pelaku pendidikan di tingkat sekolah
2. Makna-makna pembangunan pendidikan sebagaimana dipersepsikan oleh masyarakat petani tradisional di pedesaan, dan
3. berbagai implikasi teoretik dari pemaknaan yang muncul bagi suatu pengembangan model paradigmatis pembangunan pendidikan nasional yang *spesifik* pada latar masyarakat petani di pedesaan

E. Manfaat Penelitian

Apabila tujuan yang dicitakan tersebut dapat dicapai, maka temuan penelitian akan sangat besar manfaatnya bagi perluasan dan pengembangan pengetahuan tentang peta pendidikan dan pembangunan pendidikan nasional di Indonesia, beserta berbagai problematik yang terdapat di dalamnya. Apalagi di dalam berbagai studi dan kepustakaan ilmiah (teori dan hasil penelitian) tentang pendidikan dan pembangunan pendidikan di Indonesia, kajian-kajian keilmuan yang berlokus di daerah-daerah pedesaan terpencil masih sangat langka.

Berbagai teori ilmiah tentang pendidikan dan pembangunan pendidikan nasional di Indonesia pun, dewasa ini masih difokuskan dan dikembangkan berdasarkan hasil-hasil telaah yang bersifat "*urbanistis*" (kekotaan). Berbagai *disparitas latar sosial* di dalam proses pendidikan dan pembangunan pendidikan terlihat masih "terabaikan".

Penelitian ini semakin bermanfaat dalam rangka memberikan aspek-aspek substantif dan metodologis terhadap pengembangan konsep "*link and match*" dan "*relevansi pendidikan*" yang dikedepankan oleh Depdikbud (1996) di dalam pemantapan visi dan strategi pembangunan pendidikan nasional Indonesia memasuki *millenium* ketiga.

BAB II

TINJALAN PUSTAKA

A. Masyarakat Petani Tradisional dan Pendidikan: Pendekatan Ekologis

Secara struktural, masyarakat petani tradisional terbentuk dari dua kelompok yakni "kelompok tani" mayoritas dan "kelompok elite" minoritas yang urban dan berpendidikan (Redfield, 1982:49). Kelompok tani cenderung hanya mengurus persoalan lokalnya sendiri, sementara kelompok elitnya mengurus kebutuhan dan persoalan yang berhubungan dengan "dunia luar". Elite yang berpendidikan (*inteligensia* menurut istilah Sanders) saling berserikat dan menunjukkan keterpisahannya dengan kelompok tani serta menganggap remeh mereka. Oleh sebab itu statusnya yang dianggap "tinggi" bukan karena mereka berpengaruh--walaupun unsur-unsur ini ada--tetapi lebih karena mereka "berpendidikan". Pada titik inilah "masyarakat petani tradisional dapat menghubungkan dirinya secara konstan dengan pusat-pusat pemikiran intelektual dan kemajuan" sebagaimana dikatakan Foster (Redfield, 1982:59).

Guru¹ adalah salah satu "kelompok elite", kaum *inteligensia* yang bekerja dalam lingkaran-lingkaran intelektual yang menjangkau dimensi ruang dan waktu. Melalui guru--dan elite lain--ini pula "*kebudayaan terpelajar atau tinggi*" diadaptasi, dimodifikasi, serta kemudian dialirkan ke seluruh batang tubuh "*kebudayaan jelata atau klasik*" yang menjadi sendi kehidupan masyarakat petani tradisional melalui "institusi pembudayaan" yaitu sekolah. Tepat apa yang dikatakan oleh Redfield bahwa "setiap tradisi mempunyai gurunya" dan "sekolah adalah saluran bagi setiap guru yang memungkinkan tradisi terbentuk, terpelihara, dan tersambung dari generasi ke generasi".

Atas dasar ini pula, maka kiranya tidak ada yang akan menolak dalil bahwa "pendidikan adalah kebutuhan yang inheren dan asasi dalam kehidupan manusia". Tidak menjadi persoalan apakah kebutuhan akan pendidikan itu sebagai sesuatu yang bersifat primer, sekunder, tertier, dan seterusnya. Banyak alasan mengapa pendidikan menjadi kebutuhan asasi manusia. Pendidikan

¹ Dalam pengertian yang lebih luas istilah "guru" menunjuk pada orang atau kelompok orang yang pekerjaannya "menyampaikan warisan intelektual atau budaya kepada orang/kelompok lain". Dengan pengertian ini, maka pengertian berlaku pula bagi seorang/kelompok sastrawan, agamawan (resi, begawan, kiai), filosof. Atas dasar ini pula maka istilah "sekolah" juga menunjuk pada institusi-institusi "dari mana warisan intelektual atau budaya tersebut tersampaikan kepada orang/kelompok lain", seperti kuil, mesjid, pondok pesanten, buku, kitab suci, tempel, biara, langgar, surau, perpustakaan, keluarga, dll.

dibutuhkan mungkin karena alasan "kebanggaan" (*the pride*) atau "penyesuaian diri" (*self-adjustment*) belaka (Wibowo, 1996/1997), untuk memajukan diri dan mendapatkan berbagai kesempatan dalam berbagai sektor kehidupan (Anderson, dalam Ircharudin, 1983), dan sejumlah alasan lain yang dapat dicari di berbagai kepustakaan.

Masyarakat petani tradisional sebagai sebuah entitas, kesatuan kelompok-kelompok manusia yang dapat mengendalikan secara efektif lahan-lahan pertanian di pedesaan dan turun-temurun terikat oleh tradisi dan kesadaran bersama sebagai "identitas primordialnya" (Redfield, 1982:20) secara alami juga membutuhkan pendidikan, yang tentu dengan alasan yang beragam pula. Nilai, norma, adat-istiadat, kebiasaan, tradisi yang "disadari atau tidak" mereka warisi dan lakukan secara turun temurun merupakan "fakta sosial" bahwa mereka sudah menerima pendidikan (*enkulturasi* atau *sosialisasi*). Oleh sebab itu pula di dalam antropologi terdapat dalil bahwa "tidak ada manusia dan masyarakat pun yang terlepas atau berada di luar tradisi". Kalaupun mereka dapat saja menyimpang atau menolak keabsahan sebuah tradisi, namun pada akhirnya mereka pun akan menciptakan sebuah tradisi baru, dan ketika itu pula proses pendidikan terjadi. Atas dasar pemikiran tadi, salah bila ada yang mengatakan bahwa masyarakat petani tradisional yang hidup jauh di pelosok pedesaan tidak mengenal dan tidak butuh pendidikan.

Persoalannya sebenarnya lebih terletak pada tradisi yang dibawa di dalam proses pendidikan itu sendiri. Setiap pendidikan tidak terlepas dari tradisi yang melatarbelakangi. Ada nilai-nilai, norma-norma, prinsip-prinsip yang mendasari suatu aktivitas pendidikan. Pendidikan modern yang berasal dari Eropa atau Amerika jelas dilatarbelakangi dan membawa nilai-nilai, norma-norma, prinsip-prinsip yang dikembangkan dari tradisi manusia dan masyarakat Eropa dan Amerika. Pendidikan nasional Indonesia pun dilatarbelakangi dan membawa nilai-nilai, norma-norma, prinsip-prinsip yang dikembangkan dari tradisi manusia dan masyarakat Indonesia. Bangsa Indonesia sebagai "masyarakat majemuk" (Nasikun, 1985) dengan sendirinya pendidikannya dilatarbelakangi dan membawa nilai-nilai, norma-norma, prinsip-prinsip yang dikembangkan dari tradisi kemajemukan masyarakatnya, yang masing-masing belum tentu sesuai, relevan dan karenanya bisa diterima begitu saja oleh suatu kelompok masyarakat. Apalagi pendidikan nasional Indonesia adalah "pendidikan modern" yang bersifat "urbanistis" belum tentu cocok dan diterima oleh masyarakat petani tradisional di pedesaan yang bersifat

"tradisionalistis" dan "agraris" yang apabila dipaksakan bisa menimbulkan berbagai implikasi serius terhadap tatanan sosial-budaya yang ada (Tilaar, 1999:63).

Persoalan ini lebih jauh bersinggungan dengan orientasi nilai yang melekat di dalam *mentalitas petani tradisional* terutama yang berkaitan dengan *kehidupan yang baik*--digunakan pertama kali oleh Redfield untuk menggantikan istilah *pola terpadu dari sikap-sikap dominan* dari Francis--sebagai persoalan asasi dalam kehidupan manusia (Koentjaraningrat, 1987:25-31; Redfield, 1982:89), yaitu sikap-sikap yang dominan, ide-ide atau cara pandang tentang bagaimana kehidupan itu harus dihidupi.

Beberapa sikap hidup baik yang berkaitan dengan pendidikan adalah bahwa di dalam masyarakat petani tradisional: (1) tidak ada sikap, orientasi nilai "menjadi seperti" (*becoming*) melainkan sikap yang senantiasa berupaya untuk "menjadi diri sendiri" (*being*), (2) setiap aktivitas atau pekerjaan harus memiliki "nilai ekonomis" yang dapat segera dirasakan, dan (3) menjunjung tinggi kehormatan dan kehidupan akhirat. Sikap dan orientasi nilai inilah yang secara umum di hampir di setiap bagian dunia menjadi "faktor yang konservatif di dalam perubahan sosial, rem dalam revolusi, pengecek dalam disintegrasi dalam masyarakat lokal sebagai akibat adanya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang datangnya begitu cepat" (Redfield, 1982:109), sekalipun tidak dapat digeneralisasikan bahwa seluruh komunitas petani tradisional bersikap seperti itu. Dewasa ini mereka telah banyak yang "melepaskan" ikatan-ikatan "*primordialitas-tradisional*"-nya dan "mengikat diri" pada ikatan-ikatan "*primordialitas-modern*" dengan berupaya untuk "menjadi seperti", berinvestasi, dan mengejar kemewahan materialisme-duniawi. Dengan kata lain, telah terjadi "transisi" secara evolutif dalam gagasan, orientasi nilai dan sikap pada "sebagian" anggota masyarakat petani tradisional yang menyebabkan identitas masyarakat petani tidak lagi "homogen" tetapi "heterogen" dengan identitas komunal yang mulai "kabur".

Di sisi lain, di sini pula berlaku hukum "*paradoxal phenomemas*" dari Naisbitt, yaitu "ketika ada fenomena yang semakin menguat ke satu arah, pada saat bersamaan muncul fenomena *arus-balik* menuju ke titik semula". Ketika masyarakat petani tradisional dihadapkan pada fenomena perubahan, pada saat bersamaan pula mereka menoleh kembali kepada gagasan, orientasi nilai dan sikap "asli"-nya, kembali kepada identitas-identitas *primordialitas-tradisionalnya*. Fenomena ini pula yang tampaknya terjadi mengiringi

pembangunan pendidikan yang semakin menguat hingga menjangkau jauh ke pelosok teritorial masyarakat petani tradisional di pedesaan Indonesia. Kepatuhan atau sikap menurut mereka yang selama ini "ditunjukkan" dengan menerima pendidikan sebagai identitas kaum terpelajar bukan karena pendidikan benar-benar diakui dan mempengaruhi mereka, tetapi lebih karena perasaan hormat terhadap milik kelompok elit dari masyarakatnya. Ketika pendidikan telah begitu jauh mengintervensi "inti" identitas primordialitas-tradisional mereka; ketika para guru bukan lagi berasal dari masyarakatnya, mengambil sikap memisahkan diri karena merasa lebih tinggi dari kelompok petani, dan pendidikan yang ditawarkannya tidak lagi memberikan nilai ekonomis segera, serta kurang mendukung nilai-nilai kehormatan dan kehidupan akhirat; serta ketika masyarakat petani menyadari adanya politisasi dalam pendidikan, sehingga partisipasi mulai digiring kepada pola-pola "mobilisasi", maka pada saat itu pulalah masyarakat petani tradisional menunjukkan sikap menolak, acuh dan menarik diri dari partisipasi yang sebelumnya telah diberikan.

Secara ekologis, penarikan kepedulian dan partisipasi "murni" yang sebelumnya telah mereka tunjukkan kepada pembangunan pendidikan akan dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas. "Pertanian sawah" yang menjadi mata pencaharian mayoritas masyarakat Indonesia, dan merupakan salah satu ciri khas kehidupan masyarakat petani tradisional seperti dikatakan oleh Gourou, Murphey (Geertz, 1983:29) merupakan sebuah ekosistem yang sangat stabil dan tahan lama, dapat terus menghasilkan panen padi yang boleh dikatakan tidak berkurang dari waktu ke waktu. Oleh sebab itu--khususnya untuk pertanian sawah di Madura--tidak terjadi apa yang dikatakan oleh Geertz (1983) "involution pertanian" (*agriculture involution*) sebagai akibat pertumbuhan penduduk yang sangat cepat yang diiringi oleh penyempitan lahan-lahan pertanian sawah yang semakin tereksplorasi menuju "spesialisasi pertanian".

"Pertanian sawah" di pulau Madura hanya memiliki dua spesialisasi produk yaitu padi dan tembakau² yang hingga sekarang terus diupayakan dan menjadi dua mata pencaharian pokok masyarakat petani tradisional, selain perikanan laut (nelayan)³ yang sama sekali terlepas dari aktivitas eksploitasi

² studi antropologi-ekonomi terhadap pertanian "tembakau" ini dapat dilihat dalam karya Huub de Jonge (1989).

³ Studi sosial-budaya tentang kehidupan nelayan di Pulau Madura dapat dilihat dalam karya Karjadi Mintaroem & Mo. Imam Farisi (2000).

tanah-tanah persawahan. Kedua aktivitas matapencaharian pokok masyarakat Pulau Madura tersebut seluruhnya bukan untuk kepentingan ekspor tetapi semata-mata untuk memenuhi kebutuhan hidup lokal. Oleh sebab itu pula, tidak seperti kebanyakan pertanian di berbagai masyarakat Indonesia terutama di Jawa, pertanian dalam masyarakat petani di Pulau Madura tidak melahirkan kelompok "Pemilik Tanah" (*land owner*) yang berkuasa dan kelompok "petani penggarap" yang tidak memiliki tanah, yang ada hanyalah para "petani penggarap yang sekaligus juga pemilik tanah". Berbagai "pemberontakan petani" (*peasant revolt*)⁴ yang sangat erat berkaitan dengan persoalan "kepemilikan tanah" di satu pihak dan "eksploitasi tenaga kerja" di lain pihak seperti juga banyak terjadi di Pulau Jawa tidak pernah terjadi di Pulau Madura.

Tepat seperti dikatakan oleh Daldjoeni & Suyitno (1985:32-33) masyarakat petani tradisional di pedesaan Pulau Madura (= Pamekasan) terdapat indikasi bahwa mereka "kurang sadar akan adanya tiga lingkungan ekologis yang menantang yang perlu direspon" yaitu kondisi sosial-ekonomi, latar belakang sejarah, dan lingkungan alam. Perjuangan hidup masyarakat petani tradisional Pamekasan menghadapi ketiga tantangan tadi pada akhirnya selalu merujuk pada "tradisi" dan "adaptasi ekologis dalam suasana kosmisme". Pendidikan sebagai instrumen modern yang berupaya untuk menawarkan alternatif dengan "keuntungan relatif" lebih tinggi kurang ditanggapi secara serius.

Mungkin benar bahwa pada diri masyarakat petani tradisional di pedesaan Pulau Madura sebagian besar tidak memiliki "mentalitas manusia pembangunan" yang berjiwa: berorientasi masa depan, inovatif, percaya akan kemampuan sendiri, menghargai karya dan waktu, berdisiplin modern, bertanggung jawab (Mc. Clelland dalam Daldjoeni & Suyitno, 1985:33; Koentjaraningrat, 1987:32-36). Tetapi ini tidaklah berarti bahwa mereka tidak bisa diubah dan diarahkan kepada mentalitas yang mendukung pembangunan. Ada tiga konsep yang saling terkait dalam hal ini yakni *budaya, teknologi dan pangupajiwa* (Daldjoeni & Suyitno, 1985:34-35). Budaya merupakan sumber kegiatan manusia dalam usahanya mengubah alam demi kemanfaatannya; teknologi merupakan instrumen untuk melakukan "adaptasi ekologis"; dan pangupajiwa--dengan pola perkembangannya--menentukan taraf sosial-ekonomi yang ada. Ketiga konsep tadi secara turun-temurun telah diwariskan oleh masa

⁴ Studi yang cukup baik dan lengkap dengan segala latar belakangnya dapat dilihat dalam karya Sartono Kartodirdjo (1978; 1985)

Atas dasar pandangannya itu, Faisal (1981:37) mengajukan pandangan bahwa agar daya dan potensi ubah-diri yang dimiliki oleh setiap masyarakat petani tradisional di manapun kepada mereka perlu diberi "pelimpahan kepercayaan" (*devolution of confidence*) untuk mengambil prakarsa atau inisiatif pembangunan (termasuk pendidikan) yang secara asasi menyangkut kepentingan diri mereka sendiri disertai dengan pemberian contoh atau keteladanan, stimulasi yang cocok, persuasi dan penerangan sebagaimana dikemukakan oleh Koentjaraningrat di atas. Jadi, bukan pelimpahan kepercayaan tanpa bimbingan (*pasrah bongkok-an*). Meminjam konsep Mannheim (Daldjoeni & Suyitno, 1985:36) daya ubah-diri (*changing-self competencies*) perlu diletakkan dalam kerangka *wadah, peranan dan adaptasi*.

Dalam konteks pembangunan pendidikan, hal tersebut berarti bahwa pendidikan harus menjadi "wadah sosial" di mana setiap anggota masyarakat secara terbuka dapat mengambil dan melakukan peran-peran pendidikan, serta melakukan proses adaptasi-diri sesuai dengan tingkat kemampuan masing-masing bagi optimalisasi daya-daya dan potensi-potensi ubah-diri yang dimiliki. Tanpa itu semua, sulit kiranya masyarakat petani tradisional di pedesaan akan *welcome* terhadap pembangunan pendidikan di daerahnya. Pendidikan seperti dikatakan Adam Smith (Campbell, 1994: 186-187) dapat diharapkan menjadi institusi sosial yang memungkinkan dibangunnya kembali kohesi-kohesi sosial yang bersifat evolutif, lebih normal dan kurang memaksa.

Penting pula untuk diperhatikan adalah bahwa pembangunan pendidikan "jangan sampai berjalan sendiri" (*going it alone*), melainkan harus "membangun aliansi-aliansi" (*alliances*) baik dengan tokoh-tokoh masyarakat setempat, lembaga-lembaga pendidikan yang didirikan oleh masyarakat (mis. Pondok Pesantren), maupun "kendaraan-kendaraan sosial"--meminjam istilah Faisal--yang benar-benar menjadi tumpangan mereka.

B. Pembangunan Pendidikan sebagai Proses Sosial-Budaya

Pembangunan pendidikan merupakan upaya sistematis dan melembaga, serta di dalam pelaksanaannya menyangkut pelbagai dimensi dalam relasi manusia yang begitu rumit. Oleh karena itu pula, pembangunan pendidikan merupakan upaya yang melibatkan banyak faktor, seperti filsafat, politik, ekonomi, sosial, budaya, psikologi, bahkan juga sejarah. Makna lebih jauh dari

hal tersebut adalah bahwa pembangunan pendidikan dan hasil-hasilnya banyak ditentukan oleh bekerjanya antar berbagai faktor tadi (Munandir, 1973).

Menurut sejarah perkembangannya, arah pembangunan pendidikan nasional di Indonesia berbeda-beda sesuai dengan masanya. Di masa pertumbuhan kerajaan-kerajaan Hindhu-Buddha, Islam dan Kristen, pembangunan pendidikan di arahkan dalam rangka penyebaran agama-agama tersebut. Pendidikan dijadikan instrumen penyebaran ajaran-ajaran agama. Di masa penjajahan, pembangunan pendidikan lebih banyak disesuaikan dan diarahkan pada kepentingan penjajah yaitu untuk mempertahankan dan memperluas kekuasaannya. Selanjutnya, di masa perjuangan nasional, pendidikan dijadikan sebagai sarana dalam rangka perjuangan kemerdekaan.

Dalam perspektif sejarah di atas, terlihat bahwa pendidikan Indonesia berkembang secara dinamis dalam lingkungan masyarakat yang juga berkembang baik dalam dimensi ideologi, politik, ekonomi, maupun sosial-budaya. Namun demikian, terlepas dari dasar dan arah perkembangannya, pembangunan pendidikan di Indonesia secara konsisten dijadikan sebagai sarana transformasi, transmisi, dan sosialisasi nilai-nilai, tradisi, ilmu pengetahuan serta teknologi dan seni dari masyarakatnya (Depdikbud, 1996).

Atas dasar itu, di kalangan teoretisi, pakar, dan pelaksana pendidikan, terdapat keyakinan dan konsensus bahwa antara faktor-faktor lingkungan sosial dan budaya dengan pendidikan terdapat hubungan. Keyakinan tersebut didukung oleh banyak penelitian seperti yang dilakukan oleh Bremberk, *et.al.* (1964, 1966), Passow (1964), Dep P dan K (1972, 1974), Munandir (1973, 1977), yang diorientasikan pada upaya untuk menemukan "hubungan kausalitas" antara faktor-faktor sosial dan budaya dengan aspirasi pendidikan, maupun hubungannya dengan prestasi belajar.

Dengan demikian, pembangunan suatu sistem pendidikan nasional yang berwatak "modern" oleh karenanya menyangkut dan bersinggungan dengan berbagai persoalan yang bersifat "sensitif", karena bersinggungan dengan perubahan di dalam "sistem sosial" (nilai, tingkah laku, kepribadian, kebudayaan, proses sosial, struktur sosial, dan pemahaman serta pengawasan tingkah laku sosial) yang ada di dalam suatu kelompok masyarakat (van Scotter, 1979). Ketidakmampuan di dalam membangun suatu sistem pendidikan yang sesuai dan mengakomodasi sistem sosial masyarakat yang menjadi lokusnya, akan menyebabkan terjadinya "kemandegan budaya" (*cultural lag*) yang merupakan sumber timbulnya "kekacauan sosial" (*social*

disorder) di dalam masyarakat (Vembriarto, 1981). Dengan demikian, maka pendidikan tidak saja menjadi institusi bagi kemungkinan terjadinya proses "integrasi", tetapi juga bisa menjadi institusi di dalam proses "desintegrasi" masyarakat (Susanto, 1979).

Di dalam unit-unit masyarakat desa terpencil, yang secara konseptual berada di antara tipe 1 - 4 dalam tipologi sosial-budaya Koentjaraningrat (1976); dengan kondisi kepemilikan "imbang daya" (*power share*) unsur-unsur internal, pengaruh unsur-unsur internal, dan intensitas pengaruh luar yang sangat rendah/kecil berdasarkan tipologi desa model Depdagri (Dirjen PMD, 1972); di samping fungsi-fungsi pelayanan pendidikan dan komunikasi/informasi ada indikasi kurang terlayani (*undeserved*) (Tim, 1995; Farisi, 1998), maka pembangunan pendidikan "formal-modern" walaupun dewasa ini tidak lagi dipandang sebagai sesuatu yang "sama sekali asing", tetapi masih dipandang sebagai sesuatu yang "inovatif".

Sebagai sesuatu yang "baru", meskipun penting bagi suatu perubahan sosial, namun difusinya tidaklah selamanya mudah. Masih diperlukan banyak "proses penyesuaian" (*adjustment*), adaptasi, akomodasi, dan asimilasi, untuk dapat dipercaya dan diterima sebagai suatu "kebutuhan" atau "keniscayaan", serta melahirkan "partisipasi sosial", dan akhirnya mampu "memberdayakan" masyarakat setempat yang diindikasikan oleh terjadinya "perubahan sosial" yang progresif (Rogers & Shoemaker, 1987).

Dalam kaitan ini, Durkheim (1956) berpandangan, bahwa "pendidikan adalah suatu proses sosial-budaya" di mana anak sebagai anggota masyarakat dapat mengambil segala sesuatu yang dibutuhkan dalam "hubungan sosial" (*social contact*) melalui "suatu pemberian masyarakatnya", dan titik krusial yang membedakan karakteristik pendidikan sosial masyarakat adalah terletak pada kualitas kebudayaan yang mendukungnya. Sedangkan bagi Whitehead (1964), pendidikan tidak lain merupakan "seni memanfaatkan pengetahuan, dan bagaimana agar pengetahuan itu tetap lestari, serta terpelihara sehingga tidak "kehilangan daya" (*inertia*) adalah persoalan pokok pendidikan".

Oleh karena itu, maka setiap pembangunan sistem pendidikan sebagai "proses sosial-budaya" harus senantiasa bergayut dengan realitas sistem sosial secara keseluruhan (Durkheim, 1956); dan mengekspresikan realitas kehidupan masyarakatnya, yang terbentuk sebagai hasil perpaduan antara pengalaman masa lampau, kebutuhan masa kini, dan cita-cita masa depan (Gandhi & Tagore, 1964) yang menjadi lokusnya. Selain itu juga, apabila: (1) setiap

anggota masyarakat dan atau masyarakat secara keseluruhan memiliki jaminan penuh terhadap kesempatan berpartisipasi, berkontribusi, dan atau bekerjasama di setiap upaya pembangunan pendidikan (Dewey; Pakasi, 1979); (2) pembangunan sistem pendidikan yang diprogramkan memiliki kaitan fungsional dengan kepentingan dan kebutuhan realistis masyarakat, dan atau kaitan organis dengan sistem sosial dan budaya masyarakat setempat secara keseluruhan (Taba dalam Pakasi, 1979); (3) meminimalisasi terjadinya “konflik sosial dan budaya”, serta tidak mengintodisir sesuatu yang bisa menimbulkan “centang perenang” (*disorder*) di dalam masyarakat (Dewey; 1955; Pakasi, 1979).

Untuk dapat dipercaya dan diterima oleh segenap lapisan masyarakat, maka pembangunan pendidikan tersebut harus dipandang memiliki: 1) *keuntungan relatif*, baik secara sosial, budaya, ekonomis, atau yang lain; 2) *daya kompatibilitas*, artinya sejauh mana dianggap konsisten dengan nilai-nilai yang ada, gagasan/pengalaman masa lalu, dan kebutuhan masyarakat yang menjadi lokusnya terhadap pembangunan pendidikan yang dilaksanakan; 3) kesetaraan *tingkat kompleksitas* atau kerumitan sistem pendidikan yang dibangun dengan tingkat kompleksitas nilai, kebutuhan, pemikiran masyarakat setempat. Hal ini berkaitan dengan persoalan, sejauh mana format pendidikan tersebut “memberi beban dan relevan” bagi masyarakat; 4) *triabilitas*, artinya sejauh mana masyarakat bisa “mencoba terlibat” di dalam proses pendidikan, dan dipandang sesuai dengan mereka; 5) *observabilitas*, yaitu pada tingkat mana hasil-hasil pembangunan pendidikan di daerahnya tersebut dapat “diamati” dan dianggap “berhasil” memenuhi kebutuhan masyarakat yang menjadi lokusnya (Rogers & Shoemaker, 1987).

C. Hasil-hasil Kajian dan Evaluasi terhadap Pembangunan Pendidikan di Indonesia

Kasus-kasus pembangunan pendidikan yang dilaksanakan oleh pemerintah semenjak warsa 70-an, dalam bentuk program ekspansi “sistem pendidikan modern” ke seluruh pelosok dan lapisan masyarakat (Miarso, 1983; *Pidato*, 1983); reorganisasi struktur, isi, dan postur kurikulum pada lembaga-lembaga pendidikan “keagamaan”, seperti madrasah yang banyak berbasis di daerah-daerah pedesaan” (Steenbrink, 1986; Zimeck, 1986); pengembangan kebijakan khusus dalam pembangunan pendidikan, baik dalam bentuk “*proyek Inpres*”, “*pendidikan inovatif*” yang berorientasi pada upaya meningkatkan

relevansi pendidikan (Miarso, 1983); dan pembangunan suatu model “*pendidikan konvergensi*” dalam bentuk lembaga-lembaga “*pendidikan khusus*” (madrasah), khususnya pada berbagai komunitas yang masih sangat kental dengan “orientasi keagamaan” pun, ternyata belum sepenuhnya meningkatkan kepercayaan, kepedulian, serta partisipasi masyarakat petani (*peasant society*) yang masih kental nuansa keagamaannya (Rachman, 1986; Steenbrink, 1986).

Serangkaian program pembangunan sistem pendidikan nasional tersebut di atas, adalah sebagian di antara banyak “*potret kegagalan*” pemerintah di dalam upaya meyakinkan seluruh lapisan masyarakat betapa penting makna pendidikan (dasar) (De Queljoe: Pakasi, 1979); atau di dalam upaya membangun sistem pendidikan yang dapat mempertemukan dan mengakomodasikan kepentingan dan kebutuhan sosial, budaya dan ekonomis masyarakat (*the socio-cultural-economics needs of masses*) (Maulden, dalam Pakasi, 1979).

Dari sejumlah studi tentang pembangunan pendidikan di berbagai entitas masyarakat di Indonesia, diperoleh informasi bahwa berbagai “kegagalan” tersebut disebabkan oleh: 1) penerapan kebijakan pembangunan pendidikan yang “birokratis-sentralistis” yang telah melahirkan *kesenjangan kontekstual* antara kepentingan dan kebutuhan masyarakat dan pemerintah (Sanusi, 1992); 2) adanya inkonsistensi di dalam orientasi nilai para pelaksana pendidikan (guru) di daerah yang tidak sesuai dengan format pembangunan sistem pendidikan nasional (Farisi, 1998); 3) keketatan sikap masyarakat desa, terutama pada masyarakat di daerah-daerah tertinggal di dalam memelihara kesinambungan nilai, norma, dan tradisi sosial dan budaya setempat (Farisi, 1998; Tim, 1995; Rachman, 1986); 4) pelibatan masyarakat di dalam pembangunan pendidikan masih lebih mengesankan “formalitas”, serta sebatas pada acara pembagian rapor dan kenaikan kelas (Tim, 1995). Faktor-faktor tersebut merupakan berbagai kendala yang penuh dengan muatan sosial dan budaya.

Hasil studi “*The East Asian Miracle*” (Depdikbud, 1996; bdk. Pidato, 1983; Miarso, 1983) menunjukkan bahwa Angka Partisipasi Kasar (APK) Pendidikan Dasar dan Menengah di Indonesia selama kurun waktu 25 tahun (1965-1987), walaupun terdapat peningkatan, ternyata masih tetap berada pada ranking 6 dari 9 negara di Asia Timur. Perbandingan antara mereka yang berhasil menamatkan Pendidikan Dasar dengan total jumlah peserta usia didik, ▸

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yang dikenal di dalam filsafat sebagai "fenomenologi". Di dalam sosiologi dinamakan—meminjam istilah Max Weber—"Metode Verstehende" (Niel Mulder, 1984). Ada juga yang menyebut sebagai "Metode Kualitatif" (Bogdan & Biklen, 1990; Bogdan & Taylor, 1993), atau "Metode Naturalistic Inquiry" dan "Studi Kasus (case study), postpositivistic, ethnographic, subjectives, hermeneutic, humanistic" (Lincoln & Guba, 1985); dan "Metode Naturalistik-Kualitatif" (Nasution, 1992).

Metode tersebut (apapun namanya), meletakkan makna "kemengertian" atau "kepemahaman" (*verstehen*) terhadap obyek dilihat dari sudut pandang obyek itu sendiri. Hubungan antara peneliti dan obyek yang diteliti didasarkan pada adanya "*einfuehlen*" dan "*empati*", di mana peneliti harus merasa di dalam obyeknya, menggunakan "rasa", menjadi dan "merasa sama" dengan obyeknya, dan mengalami situasi obyek yang diselidiki, mengidentifikasi diri dengan obyeknya, serta "*zich inhleven*" (Niel Mulder, 1984). Dengan pengertian ini, maka obyek tidak lagi dipahami/dimengerti sebagai obyek "*an sich*", tetapi dipahami/dimengerti sebagai "*subyek*". Untuk mencapai tingkat pemahaman/kemengertian tersebut, antara peneliti dengan obyek yang diteliti harus tercipta "kesamaan penghayatan dan pengertian" terhadap kondisi-kondisi obyektif yang terdapat pada obyek dan kondisi-kondisi subyektif yang terdapat pada subyek.

B. Prosedur Pengumpulan, Pengolahan, dan Analisis Data

Dalam penelitian ini, data penelitian diambil dari para "subyek" yang menjadi "informan" dengan menggunakan teknik "*deskriptif-analitik*" melalui metode wawancara, observasi dan dokumentasi. Pengumpulan data dilakukan selama tiga bulan yaitu bulan April s.d Juni 2001, yang kemudian diperpanjang lagi selama 2 bulan yaitu bulan Juli s.d Agustus 2001 untuk memverifikasi kembali temuan dan simpulan sementara (hipotetik) yang telah disusun.

Sesuai dengan pendekatan penelitian kualitatif-naturalistik yang digunakan, prinsip yang digunakan dalam penelitian ini adalah "peneliti sendiri" (*human instrument*). Penggunaan peneliti sebagai instrumen

penelitian ini didasarkan pada prinsip 'no entry no research', karena pada dasarnya hanya peneliti yang dapat mengumpulkan sendiri informasi yang diperlukan.; serta bahwa hanya manusialah yang mampu memahami, memberikan makna terhadap interaksi antar-manusia, gerak muka, menyelami perasaan dan nilai yang terkandung dalam ucapan atau perbuatan yang mereka lakukan (Nasution, 1992).

Wawancara dilakukan secara mendalam (*indepth interview*) terhadap 10 orang informan guru-guru SD dan 3 orang kepala SD di pedesaan; 2 orang petani tradisional dan 2 orang tokoh masyarakat desa lokasi penelitian, serta "dikonfirmasikan" lebih lanjut kepada 2 orang Pengawas SD Kandep diknas dari dua kecamatan yang dijadikan lokasi penelitian. Untuk keperluan wawancara, peneliti menggunakan instrumen pendukung, yaitu: 1) *lembar panduan observasi* yang disusun sendiri oleh peneliti atas dasar tujuan penelitian; 2) *lembar panduan wawancara* (terstruktur dan atau terbuka" (*structured and/or opened interview*) yang hasilnya kemudian ditulis dalam bentuk *catatan lapangan (field notes)*.

Observasi dilakukan dengan melihat secara langsung 3 SD pedesaan. fokus observasi adalah kondisi fisik sekolah termasuk sarana dan prasarananya, aktivitas guru dan kepala sekolah di sekolah (yaitu SD) untuk mendapatkan gambaran nyata tentang "budaya sekolah".

Dokumentasi data-data sekunder kependidikan baik yang terdapat di SD lokasi, Kandepdiknas Kabupaten dan Kecamatan.

Ketiga data yang diperoleh dari metode-metode di atas, dianalisis secara "reduksi-editik", berlapis-berulang selama dan setelah penelitian dilakukan. Analisis dilakukan melalui empat tahap, meliputi: (1) reduksi data (reduksi fenomenologis, dan reduksi editik) melalui cara memilah-milah data, menganalisis secara interpretatif terhadap hasil-hasil penelitian yang diperoleh dari wawancara, observasi dan dokumentasi sehingga ditemukan "struktur makna" yang dapat menjelaskan "realitas empirik" dari apa yang sesungguhnya terjadi dalam proses dan hasil pembangunan pendidikan bagi masyarakat petani tradisional di pedesaan Pamekasan; (2) penyajian data, yang dituangkan dalam bentuk "deskriptif analitis" disertai dengan data-data "angka" di dalam tabel yang telah melalui proses reduksi yang peneliti peroleh dari SD, Kandep Diknas Kabupaten dan Kecamatan sebagai "data sekunder"; (3) menarik simpulan, yang merupakan simpulan-simpulan yang bersifat "hipotetik" mengenai persoalan yang dikaji; serta (4) verifikasi temuan-temuan yang telah

dianggap sebagai "makna" yang dilakukan dengan cara (a) perpanjangan waktu dan perluasan medan observasi dan wawancara selama satu bulan (Juli s.d Agustus 2001), (b) *triangulasi* (sumber, metode, hasil-hasil penelitian, dan teori), (4) pengecekan responden/informan (*member-check*) terhadap 3 orang informan kunci, dan (5) pengggalian data pada sumber data lain di luar konteks (*peer-check*) yang memiliki persamaan dengan yang telah ditemukan di lokasi penelitian (Lincoln & Guba, 1985, Bogdan & Biklen, 1992, Miles & Huberman, 1990, Moleong, 1990).

B. Situs dan Subyek Penelitian

Latar situasi sosial penelitian adalah masyarakat petani tradisional yang berada di 2 (dua) kecamatan di Kabupaten Pamekasan, yaitu Kecamatan Pegantenan dan Palengaan. Pemilihan kedua kecamatan tersebut karena secara sosiologis dan budaya memiliki karakteristik sebagai masyarakat petani tradisional (*peasant society*), yaitu: 1) secara ekonomis basis utama kehidupan mereka berada di sektor *pertanian tradisional* (petani), yang dikelola secara sederhana, dan hasilnya terutama hanya untuk memenuhi kebutuhan pokok keseharian keluarga mereka. Hanya sebagian kecil saja hasil pertanian mereka yang dibawa ke pasar-pasar tradisional yang berada di kota kecamatan atau pasar-pasar lokal yang aktivitasnya hanya pada hari-hari tertentu; 2) secara sosiologis dan kultural masyarakat di kedua kecamatan tersebut, masih kental orientasi keagamaannya; memiliki ikatan primordialnya yang masih kuat, serta berorientasi pada figur kepemimpinan tradisional/formal (seperti *kiai*).

Subyek penelitian terdiri dari 10 orang guru-guru SD dan 3 orang kepala SD di pedesaan; 2 orang petani tradisional dan 2 orang tokoh masyarakat desa lokasi penelitian, serta 2 orang Pengawas SD Kandep diknas dari dua kecamatan yang dijadikan lokasi penelitian. Pemilihan dan penentuan subyek penelitian dilakukan atas dasar "sampling bertujuan" (*purposive sampling*), dan prinsip "snowball sampling" hingga dicapai "data jenuh" (*redundance data*) (Lincoln & Guba, 1985, Bogdan & Biklen, 1992, Miles & Huberman, 1990, Moleong, 1990).

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bagian ini akan disajikan hasil-hasil penelitian yang diidentifikasi, diklasifikasi, diinterpretasi dan direkonstruksi dari data-data yang diperoleh dari lapangan. Data lapangan diambil dari hasil wawancara terhadap 10 orang informan guru-guru SD dan 3 orang kepala SD di pedesaan; 2 orang petani tradisional dan 2 orang tokoh masyarakat desa lokasi penelitian. Hasil wawancara tersebut diperkaya dari hasil observasi terhadap 3 SD pedesaan. Untuk lebih memantapkan temuan-temuan dari kedua metode pengumpulan data tersebut, beberapa temuan "dikonfirmasikan" kepada 2 orang Pengawas SD Kandep diknas dari dua kecamatan yang dijadikan lokasi penelitian.

Temuan-temuan penelitian tersebut, selanjutnya dianalisis dan dibahas lebih jauh berdasarkan kerangka teoretik yang ada, yang akan disajikan di bagian "pembahasan".

A. HASIL PENELITIAN

1. KONDISI UMUM PENDIDIKAN SEKOLAH DASAR

Berikut ini akan disajikan dan dibahas kondisi umum pendidikan pada jenjang Sekolah Dasar di Kabupaten Pamekasan.

a. Jumlah dan Kondisi Sekolah

Untuk jenjang SD di setiap desa/kelurahan terdapat sekolah yang secara keseluruhan terdapat sekitar 338 SD swasta dan negeri atau rerata antara 24-25 sekolah (lihat tabel 1).

Ekstensifikasi pembangunan gedung-gedung SD di Kabupaten Pamekasan di setiap desa terjadi sejak diterapkannya Inpres (SD Inpres) mulai tahun 1971, sehingga setiap desa memiliki gedung SD antara 2-3 SD¹, atau setidaknya 1 buah SD. Perluasan layanan pendidikan dalam bentuk pembangunan gedung-gedung SD-Inpres hingga menjangkau pelosok-pelosok pedesaan ini, di satu sisi telah memungkinkan terjadinya "pemerataan pendidikan" (*education equity*), sehingga kesempatan setiap anak usia SD di

¹ berdasarkan data, secara nasional hingga pada tahun anggaran 1998/1999 telah dibangun sekitar 171.000 SD/MI di seluruh Indonesia (Jalal & Supriadi, 2001:25).

pedesaan tradisional dapat memenuhi kebutuhannya akan layanan pendidikan SD dapat terpenuhi serta program penuntasan wajib belajar 6 tahun pun dapat dicapai. Di sisi lain, ekstensifikasi SD-SD tersebut dewasa ini telah melahirkan persoalan-persoalan berkaitan dengan keterpenuhan kebutuhan rasional guru, pemeliharaan gedung, pengadaan fasilitas-fasilitas pendukung pembelajaran, dsb.

Tabel 1
Jumlah Sekolah Dasar di Kabupaten Pamekasan
pada Tahun 2001*)

No	Kecamatan	Jumlah
1.	Pamekasan	47
2.	Propo	17
3.	Tlanakan	20
4.	Pademawu	32
5.	Larangan	28
6. -	Galis	27
7.	Pasean	16
8.	Kadur	20
9.	Waru	23
10.	Pakong	32
11.	Batumarmar	24
12.	Palengaan	32
13.	Pegantenan	20
JUMLAH		338

*) data diperoleh dari Kandepdiknas Kabupaten Pamekasan

Selain SD Inpres, di pedesaan juga terdapat 'SD Kecil' yaitu SD yang jumlah siswanya kecil (secara keseluruhan \pm 50 orang) dengan jumlah guru 1-2 orang termasuk kepala sekolahnya, dan 'SD Pamong', yakni SD yang didirikan atas prakarsa masyarakat dan orang tua karena di daerah itu tidak memungkinkan untuk didirikan SD biasa. Berapa pastinya jumlah kedua SD tersebut, serta bagaimana efektivitasnya di dalam mendukung program pembangunan pendidikan untuk tingkat sekolah dasar, tidak diketahui secara pasti. "SD swasta" sama sekali tidak terdapat di pedesaan, kecuali di kecamatan

kota Pamekasan², selain madrasah, ponpes, dan pengajian-pengajian agama di langgar-langgar.

SD-SD di daerah pedesaan tersebut tersebar di lokasi-lokasi yang tidak jauh dari pemukiman masyarakat. Ada dekat jalan raya, pinggir jalan kampung/desa, di dekat persawahan, tetapi tidak sedikit pula yang berada di lereng dan puncak gunung. Sekalipun dekat dengan perkampungan penduduk, namun karena pusat-pusat pemukiman masyarakat di Pamekasan (atau Madura) secara tipologis "terpencar-pencar tetapi memusat", maka lokasi antara SD-SD pada satu *gugus sekolah (school cluster)* berjauhan antara yang satu dengan yang lain. Keadaan ini sering sangat menyulitkan komunikasi/interaksi antarsekolah dalam satu gugus sekolah, dan juga merepotkan bagi para penilik/pengawas atau pejabat Kandep Diknascam setempat untuk melakukan kunjungan dinas bagi kepentingan supervisi. Apalagi jalan yang menghubungkan ke sekolah tersebut merupakan jalan setapak/makadam yang selain sulit, sempit, dan tidak rata, juga bila musim penghujan sangat becek. Dalam kondisi demikian, satu-satunya alat transportasi yang dapat digunakan bila akan menuju sekolah adalah "berjalan kaki".

Di sisi lain, karena SD-SD tersebut lokasinya banyak yang kurang strategis dan tidak didasarkan pada proyeksi pertumbuhan penduduk yang dewasa ini di Kabupaten Pamekasan cenderung menurun³, pada umumnya jumlah siswanya hanya sedikit (setiap kelas berkisar antara 10-15 orang. Kecuali SD-SD yang berada di pusat kecamatan atau perkampungan pusat desa bisa mencapai rata-rata 30-40 orang siswa per kelas. Inilah salah satu faktor adanya kebijakan "penggabungan kembali" (*regrouping*) SD-SD di daerah pedesaan dengan "menciutkan" (*cropping*) SD-SD yang siswanya kurang dari jumlah minimal yaitu 100 orang, serta kondisi fisik bangunannya sudah sangat

² Di kecamatan kota Pamekasan hanya terdapat 3 "SD swasta" yang didirikan oleh yayasan Islam seperti SD Islam (yayasan Al-Munawwarah), SD Al-Arsyad (yayasan Al-Irsyad), dan SD-Plus (yayasan Nurul Hikmah). Mengapa jumlah SD swasta tersebut sangat sedikit peneliti tidak memperoleh informasi. Ada kemungkinan hal ini disebabkan oleh karena jumlah anak usia SD tidak banyak, dan tingkat pertumbuhan penduduk tidak terlalu tinggi, di samping karena SD-SD Inpres sangat menjamur di Pamekasan. Sebenarnya hingga pertengahan tahun 1980-an terdapat "SD Taman Siswa". Akan tetapi akhirnya harus ditutup karena "tidak kebagian siswa".

³ khususnya di kalangan guru SD rerata memiliki anak 2-3 orang. Kecilnya jumlah keluarga mereka ini sebenarnya bukan semata-mata keberhasilan KB tetapi lebih disebabkan oleh adanya kebijakan pemerintah bahwa untuk pegawai negeri tunjangan anak hanya diberikan untuk dua orang saja, sehingga secara ekonomis tidak terlalu memberatkan dengan gaji bulanan yang "pas-pasan". Tetapi di kalangan masyarakat luas terutama di daerah pedesaan jumlah anak mereka pada umumnya lebih dari dua orang. Menurut mereka "*banyak anak banyak rejeki, karena setiap anak telah ditetapkan rejekinya masing-masing oleh Allah*".

parah dan tak mungkin direhabilitasi lagi, kecuali harus "dibangun kembali" (*reconctruction*).

Bila dikaji lebih jauh, adanya kebijakan penciutan dan penggabungan kembali sejumlah SD terutama yang berada di pelosok pedalaman bisa dipahami. Dengan jumlah sebanyak 291 SD yang berada di luar kecamatan kota, beban anggaran pemerintah daerah setelah adanya kebijakan otonomi daerah menjadi lebih berat. Sementara dilihat dari fisik sekolah, hampir dapat dikatakan lebih dari 50%-nya dalam keadaan tidak layak ditempati kegiatan pembelajaran*. "Kalau dipaksakan juga dapat membahayakan diri siswa dan guru".

Pengalokasian dana rehabilitasi dalam bentuk DOP (Dana Operasional dan Pemeliharaan) SD Inpres secara merata kepada setiap SD dari informasi yang diperoleh ternyata sangat tidak efektif. Dengan alasan bahwa dana tersebut sangat tidak memadai dibandingkan dengan dana yang seharusnya dikeluarkan oleh sekolah, maka dana tersebut "lebih baik dibagikan kepada para guru sebagai penambah kesejahteraan mereka, walaupun tidak seluruhnya". Hal ini berlaku secara merata di SD-SD Inpres yang berada di daerah pedesaan.

Lebih jauh terungkap bahwa ketidakmemadai alokasi dana DOP ini ternyata banyak disebabkan adanya "pemotongan-pemotongan" oleh pihak Dinas P&K Kabupaten dan Kecamatan yang rerata dapat mencapai jumlah antara Rp. 500.000 - Rp. 550.000,- dari jumlah DOP total yang seharusnya diterima (sekitar Rp. 850.000,-). Artinya setiap SD paling banyak hanya menerima rerata sekitar Rp.300.000,- - 350.000,-. Alasan yang digunakan oleh pihak Dinas P&K Kabupaten dan Kecamatan adalah "bila diserahkan seluruhnya kepada SD, dikhawatirkan dana tersebut tidak digunakan sesuai dengan tujuannya dan habis begitu saja". Oleh sebab itu, dana itu lebih efektif dan baik bila "dibelikan peralatan yang dibutuhkan SD", walaupun sesungguhnya bagi SD yang bersangkutan "peralatan itu sudah ada di sekolah, dan banyak yang tidak dimanfaatkan oleh guru untuk kepentingan pembelajaran di kelas". Beberapa jenis peralatan yang dibeli dari hasil pemotongan DOP itu antara lain peta (Indonesia, Jawa Timur, Dunia), peta tematik, globe, papan panel, papan berpaku, alat-alat peraga untuk berhitung, dll (selengkapnya lihat tabel 2).

* Kerusakan bangunan-bangunan sekolah ini bersifat nasional. Dilaporkan bahwa secara nasional tingkat kerusakan bangunan-bangunan sekolah khususnya tingkat SD/MI diperkirakan mencapai 35% (61.000 gedung) yang harus segera dibenahi secara cepat (Jalal & Supriadi, 2001:25). Hal ini menunjukkan bahwa dari segi gedung/bangunan kondisi SD sangat memprihatinkan.

Praktik-praktik semacam itu, berlaku untuk seluruh SD di Kabupaten Pamekasan, tanpa ada kemampuan dari pihak Depdiknas Kabupaten dan Kecamatan untuk memberikan tegoran atau melaporkannya kepada pemerintah daerah. "Mungkin saja itu sudah atas persetujuan yang di atas". Pihak sekolah pun (Kepala sekolah) demikian. Tidak ada seorang pun di antara mereka yang berani melaporkannya, sebab menurut mereka "taruhannya adalah jabatan dan mutasi, sehingga lebih baik diterima saja berapapun mereka berikan kepada SD, yang penting masih kebagian".

Tabel 2
Jenis dan Sumber Pengadaan Fasilitas Pembelajaran di Sekolah Dasar di Kabupaten Pamekasan*)

No	Nama Fasilitas	Sumber	Keadaan/pemanfaatan
1.	Peta dunia	DOP	Baik/jarang
2.	Peta Indonesia	DOP	Baik/jarang
3.	Peta Jawa Timur	DOP	Baik/jarang
4.	Peta Tematik	DOP	Baik/jarang
5.	Globe	DOP	Baik/jarang
6.	Kit IPA	Depdiknas dan PEQIP	Baik/jarang
7.	Peraga berhitung	DOP	Baik/jarang
8.	Mesin ketik	BP3	Baik/sering
9.	Peraga sistem tata surya	DOP	Baik/jarang
10.	Peraga bangun ruang	DOP	Baik/jarang
11.	Papan paku	DOP	Baik/jarang
12.	Papan planel	DOP	Baik/jarang
13.	Peraga rumah dan pakaian adat	Sekolah	Baik/jarang
14.	Buku pelajaran paket	Depdiknas	Baik

*) hasil observasi dan wawancara terhadap tiga Sekolah Dasar pedesaan

Penerapan pola baru DOP sejak tahun 1999/2000 yang dipandang lebih "adil" karena didasarkan atas indikator kemiskinan, jumlah siswa, keterpencilan suatu daerah, serta faktor-faktor lain yang relevan dengan kondisi SD masing-masing, ditambah lagi dengan adanya dana-dana dari JPS-P (Jaring Pengaman Sosial Pendidikan) tampaknya juga tidak banyak bermanfaat bagi kepentingan SD. Perubahan ke arah yang lebih baik baru terlihat setelah di tingkat Kabupaten dibentuk UPM (Unit Pengaduan Masyarakat) yang berfungsi sebagai fasilitator dan korektor terhadap setiap bentuk penyimpangan pengalokasian dan pemanfaatan dana-dana pendidikan atas dasar berbagai pengaduan masyarakat. Contoh yang paling nyata adalah dengan dieksposnya

penyelewengan yang terjadi di lingkungan MI di sebuah kecamatan di Kabupaten Pamekasan, dan sempat dimuat di dalam harian Radar Madura dan Radio lokal. Namun sejauh ini untuk SD belum ada pemberitaan semacam itu (?).

Di lain pihak, mengharapkan bantuan dari orang tua dan masyarakat melalui BP3 hanya teramat sulit tetapi juga karena BP3 itu sendiri tidak ada kepengurusannya. Penarikan uang iuran BP3 setiap bulannya dilakukan sendiri oleh guru. Itupun jumlahnya tidak lebih dari Rp. 1000-, sebab bila lebih dari itu jangan harap para orang tua siswa akan membayarnya, malah alih-alih anaknya akan dikeluarkan dari sekolah.

Kondisi ini jauh berbeda dengan BP3 di SD-SD perkotaan (Inpres atau bukan). Kalaupun secara organisatoris eksistensi BP3 tidak jauh berbeda dengan BP3 di SD-SD di pedesaan, namun karena tingkat kepedulian masyarakat terhadap pendidikan anaknya relatif lebih baik, maka di SD-SD perkotaan besarnya iuran dapat berkisar antara Rp. 5000,- - Rp. 10.000,- perbulan. Uang BP3 ini selain digunakan untuk biaya rehabilitasi sekolah secara "kecil-kecilan", juga digunakan untuk membeli beberapa perlengkapan SD, serta sebagiannya lagi diberikan kepada guru sebagai insentif.

b. Keadaan dan Pemanfaatan Fasilitas Sekolah

seperti dapat dilihat pada tabel 2 di atas setidaknya terdapat 14 jenis fasilitas yang dimiliki oleh SD-SD di pedesaan, dan hampir seluruhnya "dibelikan" oleh Dinas P&K Kabupaten dari hasil pemotongan "sebagian terbesar" dana BOP/DOP. Kecuali mesin tulis yang murni dari hasil pengadaan sekolah sendiri. Kondisi fasilitas sekolah tersebut pada umumnya masih baik karena tersimpan rapi di ruang kepala Sekolah, dan jarang sekali atau bahkan tidak pernah digunakan untuk kepentingan pembelajaran di kelas.

1) Buku Sekolah

Keadaan buku sekolah untuk pegangan siswa antara SD kecamatan kota dan kecamatan luar kota juga berbeda. Di SD-SD pedesaan buku-buku paket yang dikeluarkan oleh Depdiknas secara efektif digunakan oleh siswa. Buku-buku paket tersebut malahan merupakan satu-satunya buku pelajaran yang digunakan oleh siswa, walaupun dalam jumlah yang tidak mencukupi⁵. Untuk

⁵ tidak berimbang antara jumlah siswa dengan jumlah buku yang didistribusikan ke SD-SD (kota atau desa) ini bersifat nasional. Keterbatasan anggaran merupakan faktor utama, sehingga secara nasional rata-rata rasio antara jumlah buku dan jumlah siswa merentang antara 1:1.2 -

mengatasi ketidakberimbangan antara jumlah buku yang tersedia dengan jumlah siswa para guru SD di pedesaan menerapkan kebijakan dalam bentuk "penggunaan secara bergantian di antara siswa". Menyuruh siswa membeli buku pelajaran terbitan swasta juga tidak pernah dan bahkan tidak mungkin dilakukan. Hal ini disebabkan oleh daya beli (?) orang tua siswa setempat yang berbeda dengan para orang tua siswa perkotaan. Di samping karena para orang tua siswa menolak keras apabila harus mengeluarkan biaya tambahan hanya semata-mata untuk keperluan buku pelajaran yang sebenarnya telah disediakan oleh pemerintah.

Keberadaan buku bacaan dan buku sumber pun di SD-SD pedesaan sangat terbatas baik eksemplar maupun judulnya. Buku-buku pustaka tersebut ditempatkan di ruang kepala sekolah (tampaknya ini cenderung terjadi hampir di setiap SD pedesaan), serta lebih sering dipinjam, dibaca, dan "dibawa pulang" (dan tidak dikembalikan) oleh para guru dibandingkan oleh siswa sendiri. Alasan mereka "siswa malas pinjam, walaupun pinjam paling-paling tidak dibaca. Sebab mereka sepulang sekolah terus membantu orang tuanya di sawah atau pergi ke madrasah". Dalam situasi seperti itu, jelas tidak mungkin banyak berharap terjadinya peningkatan prestasi belajar siswa. Apalagi kemampuan dan minat baca mereka umumnya sangat rendah.

Sebaliknya, di SD-SD perkotaan hampir dapat dipastikan buku pelajaran paket yang secara khusus dikembangkan oleh Depdiknas melalui Proyek Pengembangan Buku dan Minat Baca (1996/1997) untuk memfasilitasi para siswa, dan meringankan beban pembiayaan orang tua siswa tidak banyak digunakan⁶, kecuali buku Pendidikan Agama Islam yang diterbitkan oleh Depag, Bahasa Indonesia (*Gemar Membaca*), dan Matematika (*Belajar Berhitung*). Buku pelajaran yang digunakan adalah buku pelajaran terbitan swasta yang memang telah disahkan penggunaannya oleh Ditjen Dikdasmen. Alasan para guru karena

1:6.2, atau separoh dari tingkat kebutuhan riil sejak dikembangkannya kebijakan perbukuan nasional dari tahun 1969 hingga tahun 1997 (Supriadi, 2000).

⁶ dalam hal ini tidak ditemukan informasi bahwa penggunaan buku-buku pelajaran terbitan swasta karena adanya "petunjuk dari atas" atau "rekomendasi dari pejabat Depdiknas Kabupaten" tentang "kewajiban" untuk membeli atau menggunakan buku-buku pelajaran dari penerbit swasta tertentu. Kebijakan ini sepenuhnya tergantung pada guru kelas masing-masing (juga bukan ditentukan oleh kepala sekolah), sehingga dimungkinkan antara kelas yang satu dengan kelas yang lain menggunakan buku-buku pelajaran dari berbagai penerbit swasta (kajian lebih jauh dan lengkap tentang pelik-pelik dunia perbukuan nasional dapat dilihat dalam Supriadi, 2000). Tiga buku pelajaran terbitan swasta yang lazim digunakan di SD-SD perkotaan Pamekasan, yaitu Intan Pariwara, Tiga Serangkai, dan Yudhistira, dan buku-buku splemen lainnya seperti "**Rajin dan Tekun Belajar**", "**Juara**" dan "**Cerdas**" (berisikan LKS dan Evaluasi untuk seluruh matapelajaran) yang diterbitkan oleh Tiga Serangkai.

buku-buku pelajaran yang secara resmi dikeluarkan oleh Depdiknas "tidak sesuai dengan Kurikulum 1994 yang disempurnakan"⁷, "jumlahnya tidak mencukupi untuk setiap siswa", serta "waktu pengiriman ke sekolah sering terlambat"⁸.

Para orang tua tampaknya tidak terlalu mempersoalkan hal itu. Karena selain memang menjadi suatu "keharusan", dan benar-benar digunakan untuk kepentingan pembelajaran, juga karena jumlah biaya yang dikeluarkan relatif tidak terlalu tinggi, berkisar antara Rp. 85.000 - 100.000,- setiap catur wulan⁹. Namun di sisi lain, penggunaan buku pelajaran terbitan swasta menyebabkan buku-buku paket pelajaran yang diterbitkan secara resmi oleh Depdiknas menjadi "mubadzir", hanya memenuhi lemari buku sekolah. Padahal dana yang dikeluarkan untuk pengadaan dan pendistribusian buku paket ke SD-SD cukup besar.

Penggunaan buku-buku terbitan swasta di SD-SD perkotaan di atas, selain disebabkan oleh keterlambatan pihak Depdiknas melakukan revisi terhadap buku-buku sehingga sesuai dengan kurikulum SD 1994 yang disempurnakan, serta keterlambatan pendistribusiannya ke sekolah, juga di dalamnya terselubung kepentingan-kepentingan yang bersifat ekonomis, baik bagi kas sekolah secara keseluruhan maupun bagi guru kelas masing-masing. Manakala "kepentingan ekonomis" yang berada di balik penggunaan buku-buku pelajaran terbitan swasta, lebih kuat dibandingkan karena alasan keterlambatan pihak Depdiknas melakukan revisi terhadap buku-buku sehingga sesuai dengan kurikulum SD 1994 yang disempurnakan, keterlambatan

⁷ dengan adanya label "berdasarkan kurikulum 1994 yang disempurnakan-suplemen GBPP Sekolah Dasar 1999" yang terdapat di sampul luar dan dalam buku tersebut dapat menjadi daya tarik tersendiri dan sekaligus "jaminan mutu" bagi para guru SD untuk menggunakannya sebagai "pengganti" buku pelajaran paket dari Depdiknas. Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan informan guru SD kota diperoleh informasi bahwa buku-buku pelajaran terbitan swasta secara material "lebih sesuai" dengan GBPP 1994 yang disempurnakan. Tetapi apakah kualitasnya lebih baik, tidak ada komentar yang diberikan (?).

⁸ Di Kabupaten Pamekasan sistem pendistribusian buku-buku pelajaran paket dari Depdiknas dilakukan oleh Depdiknas Kabupaten ke Depdiknas Kecamatan, kemudian setiap SD dihubungi per surat dinas untuk mengambilnya di kantor Depdiknas Kecamatan. Diperkirakan antara waktu penerimaan di tingkat Kabupaten hingga ke SD mencapai 2-3 bulan, kecuali bagi SD-SD yang berada jauh di pelosok karena kendala komunikasi bisa mencapai empat bulan. Studi yang dilakukan oleh Supriadi (2000) di Bandung dan Tasikmalaya juga mengungkapkan hal yang sama. Buku-buku paket di SD-SD perkotaan "lebih sering tidak digunakan". Hal ini bukan karena isinya jelek, atau dari segi grafika kurang menarik, melainkan karena pendistribusiannya ke sekolah sering terlambat sedangkan catur wulan sudah dimulai, sementara jumlah buku yang diterima tidak cukup. Di lain pihak, di SD-SD pedesaan "menjadi sumber utama--dan satu-satunya (pen)--dalam pembelajaran.

⁹ untuk bahan perbandingan tentang tanggapan orang tua serta jumlah pengeluaran mereka untuk membeli buku pelajaran terbitan swasta, lihat Supriadi (2000:87-127).

pendistribusiannya ke sekolah, atau alasan jumlahnya tidak cukup untuk setiap siswa, maka jikapun pemerintah berupaya keras menyediakan buku paket dengan rasio 1:1 (1 buku untuk 1 siswa) belum dapat dipastikan SD-SD di perkotaan akan kembali menggunakannya. Dengan kata lain, asumsi bahwa "apabila jumlah buku paket tersedia dalam jumlah cukup, maka sangat besar kemungkinan buku tersebut digunakan sebagai buku utama dalam pembelajaran" dan bahwa "setiap usaha untuk meningkatkan rasio buku paket siswa akan semakin mempertinggi peluang penggunaannya di sekolah"¹⁰ perlu diuji atau diteliti secara empirik.

Sebagai ilustrasi nyata, biasanya persentase yang diterima oleh sekolah untuk setiap buku yang dijual sekitar 15%, tetapi ini bergantung pada harga masing-masing buku. Dengan jumlah siswa per kelas rerata 40 orang maka keuntungan yang dapat diperoleh sekolah dari hasil penjualan sebuah buku dapat berkisar antara Rp. 600,- - Rp. 1.500,- per matapelajaran X 40 orang, yaitu sekitar Rp.24.000,- - Rp. 60.000,-, sehingga kalau jumlah bukunya sebanyak 5 matapelajaran maka penghasilan yang akan diperoleh untuk setiap kelas dapat mencapai Rp. 144.000,- hingga Rp. 360.000,- per catur wulan. Jumlah yang cukup memadai bagi kas sekolah dan tambahan uang insentif untuk guru.

2. Fasilitas Sekolah

Di muka telah disinggung bahwa beberapa fasilitas yang dimiliki SD-SD pedesaan adalah peta (Indonesia, Jawa Timur, Dunia), peta tematik, globe, papan panel, papan berpaku, alat-alat peraga untuk berhitung, yang seluruhnya "dibelikan" oleh Dinas P&K Kabupaten dari hasil pemotongan BOP/DOP SD yang bersangkutan.

¹⁰ asumsi ini dikemukakan oleh Tim Monitoring P2BMB dari hasil penelitiannya terhadap 867 SD/MI di 27 Propinsi yang diketuai oleh Supriadi (2000:60). Keberatan terhadap asumsi tersebut didasarkan pada apa yang dimaksudkan dengan "jumlahnya tidak mencukupi". Dari lima buku paket yang dianggap tidak mencukupi, tampaknya hanya untuk buku IPS saja (tersedia sebanyak 42%), sedangkan untuk buku paket yang lain seperti PPKN (78%), BI (59%), dan IPA (62%) ternyata minimal tersedia sebanyak 59%. Kalau dengan tingkat ketersediaan sebanyak 59%/60% dianggap tidak mencukupi lantas "membolehkan" guru berpaling kepada buku terbitan swasta agak sulit diterima akal, kecuali ada motif-motif lain yang lebih kental di balik penggunaan buku pelajaran terbitan swasta. Apalagi juga dinyatakan bahwa rekomendasi atau petunjuk dari atasan (Depdiknas atau Dinas P&K) bukan alasan yang menonjol, sekalipun tetap tinggi. Dalam kasus yang terjadi di Pamekasan, dimana tidak ada rekomendasi atau petunjuk dari atasan (Depdiknas atau Dinas P&K) dalam hal penggunaan buku-buku terbitan swasta kebenaran asumsi tadi lebih tidak mungkin diterima. Otonomi sekolah juga bisa memungkinkan terbukanya peluang SD-SD untuk lebih berorientasi pada penggunaan buku-buku terbitan swasta. Namun peneliti sangat setuju bila rasio buku dengan siswa seyogianya 1:1.

Dilihat dari jenis dan kuantitasnya, sebenarnya untuk tingkat SD fasilitas tadi dipandang oleh guru cukup memadai untuk menunjang pembelajaran. Namun karena pada umumnya para guru "kurang mampu menggunakan", maka fasilitas-fasilitas yang tersedia itu menjadi tidak efektif karena jarang atau bahkan sama sekali tidak digunakan, dan "tersimpan rapi dan berdebu di ruang kepala sekolah".

Sebenarnya sulit dimengerti apabila para guru kurang memiliki kemampuan untuk menggunakan fasilitas yang ada di dalam proses pembelajaran, mengingat mereka menyatakan "pernah mengikuti penataran penggunaan peraga". Kepala sekolah dan pengawas sebenarnya juga telah meminta kepada para guru untuk menggunakan peraga yang ada di dalam pembelajaran "sesuai dengan kondisi siswa dan kemampuan guru sendiri". Akan tetapi tampaknya kondisi siswa, keterbatasan waktu, ketidakbiasaan, serta keengganan para guru sendiri untuk menggunakan peraga diakui sebagai faktor utama mengapa mereka tidak berupaya "untuk mau dan bisa" menggunakan peraga yang ada untuk kepentingan pembelajaran yang diselenggarakan. Kondisi ini, tidak jauh berbeda dengan SD-SD di perkotaan. Peraga yang ada juga jarang dimanfaatkan di dalam pelajaran, kecuali "setelah ada penataran/pelatihan, sekedar mempraktikkannya". Itupun menurut mereka tidak berlangsung lama. Setelah itu, mereka kembali mengajar tanpa peraga.

Di antara peraga yang menurut informan guru lebih sulit tingkat penggunaannya adalah Kit-IPA. Terutama yang menuntut adanya percobaan-percobaan (Fisika maupun Kimia). Padahal dari observasi Kit-IPA ini merupakan jenis peraga yang paling banyak dan lengkap. Apalagi pada tahun 2000 lalu sejumlah SD kembali mendapatkan bantuan dari proyek peningkatan kualitas pendidikan IPA (PEQIP).

b. Keadaan Guru

Dari data yang dikumpulkan di lapangan, menunjukkan adanya kecenderungan bahwa rasio guru dengan kelas terdapat ketimpangan yang mencolok antara "SD perkotaan" dengan "SD di pedesaan"¹¹. jumlah guru SD di seluruh Kabupaten Pamekasan terdapat sekitar 1.910 orang dengan rincian

¹¹ Dalam pembahasan Kelompok Kerja Pembaharuan Pendidikan yang dibentuk oleh Bappenas dan Bank Dunia, persoalan ini juga diungkap. Dikemukakan bahwa "...berdasarkan data BKN (Badan Kepegawaian Nasional) tahun 1977 tidak meratanya distribusi guru antarsekolah--SD--telah mengakibatkan, di satu pihak, terjadinya kekurangan guru secara nasional sebanyak 156.454 orang, dan di lain pihak, terdapat kelebihan guru SD sebanyak 12.917 orang..." (Jalal & Supriadi, 2001:22).

1.299 orang berada di "SD pedesaan" dan 611 orang berada "di SD perkotaan". Rerata jumlah guru per SD di pedesaan berkisar antara 4-5:6 (4-5 guru dengan 6 kelas), sementara jumlah guru per SD di perkotaan berkisar antara 9-15:6 (9-15 guru dengan 6 kelas). Dengan demikian, sekitar 68.1% guru bertugas di SD-SD pedesaan dan selebihnya 31.9% guru bertugas di SD-SD perkotaan. Padahal jumlah sekolah SD yang berada di pedesaan sebanyak 291 buah (86.1%) dan di perkotaan terdapat 47 SD (13.9%).

Apabila jumlah guru disesuaikan dengan kebutuhan rasionalnya (dengan perhitungan bahwa setiap SD harus memiliki guru minimal sebanyak 8 orang, terdiri dari 6 orang guru kelas, 1 orang guru penjas dan seorang lagi guru agama), maka seharusnya jumlah guru SD di luar kecamatan kota adalah sekitar 2.328 orang (86.1%), dan sekitar 376 orang (13.9%) berada di SD perkotaan; atau secara keseluruhan rasional kebutuhan guru adalah sekitar 2.704 orang se wilayah Kabupaten Pamekasan. Jadi di SD-SD pedesaan terdapat kekurangan guru secara rasional sekitar 1.029 orang (18%) sementara di SD-SD perkotaan terdapat kekurangan secara rasional sekitar 235 orang (18%), atau jumlah kebutuhan rasional guru SD di wilayah Kabupaten Pamekasan masih terdapat kekurangan secara rasional sekitar 1.264 orang.

Adanya kebijakan *cropping* dan *re-grouping* SD-SD baik di perkotaan maupun di pedesaan, tentu saja berkonsekuensi pada perubahan jumlah kebutuhan rasional guru SD, tidak lagi sebanyak 1.264 orang. Bila diasumsikan di kecamatan kota paling banyak di-*cropping* empat SD, dan di setiap kecamatan luar kota rerata antara 3-4 SD, maka peta kebutuhan rasional, kelebihan dan kekurangan guru SD antara SD perkotaan dan SD pedesaan bisa berubah. Tetapi hampir dapat dipastikan bahwa jumlah guru yang sekarang ada di SD-SD perkotaan tetap melebihi kebutuhan rasionalnya. Atas dasar data ini pula dapatlah dipahami kekhawatiran sebagian besar guru-guru di kecamatan kota terhadap kebijakan *cropping* dan *re-grouping* SD.

Sementara itu, dengan mencermati rasio persentase guru di atas yang memperlihatkan betapa jumlah guru yang berada di SD-SD kecamatan kota sangat tidak rasional. SD-SD perkotaan mengalami "kelebihan guru" sementara SD-SD pedesaan mengalami "kekurangan guru". Ketimpangan rasional antara jumlah guru di perkotaan dan pedesaan ini terjadi karena di lingkungan SD, kolusi dan nepotisme dalam hal penempatan guru masih sangat tinggi, apalagi

ketika masih terdapat dualisme kepemimpinan (Dinas P&K dan Depdikbud)¹². Terjadinya penempatan dan pemindahan guru dari SD pedesaan ke SD dalam kota bukan lagi menjadi "rahasia umum". Seorang informan guru SD kota menyatakan "cukup dengan memberikan uang sebesar satu juta rupiah seorang guru sudah bisa pindah ke SD yang dikehendaki tanpa harus meminta persetujuan dari Kakandepdiknas Kecamatan setempat. Atau bila ia seorang guru SD pedesaan berkeinginan pindah ke SD kota, uang sebesar satu setengah juta sudah cukup"¹³. Selain itu juga terungkap bahwa pemindahan seorang guru SD perkotaan ke SD Pedesaan, tampaknya juga bukan karena semata-mata di SD tersebut kelebihan dan/atau kekurangan guru, tetapi lebih disebabkan karena yang bersangkutan memiliki kesalahan atau kasus tertentu dengan pihak Dinas P&K. Pemindahan seorang guru dari kota ke pedesaan karenanya bukan didasarkan kepada adanya kebutuhan riil sekolah, tetapi lebih merupakan "sanksi atau hukuman"¹⁴.

¹² hingga sekarang "dualisme kepemimpinan" untuk jenjang SD di Kabupaten Pamekasan belum seluruhnya tuntas dan masih terkatung-katung, terutama di tingkat Kecamatan. Di tingkat Kabupaten pun masih banyak jabatan terutama di tingkat Kepala Seksi dan Kepala Sub. Bagian belum sepenuhnya terisi. Dari informasi yang diperoleh dari Kasubbag Umum Depdiknas Kabupaten Pamekasan pada umumnya para pejabat di tingkat Kabupaten banyak diisi oleh mantan pejabat Depdikbud, sehingga diharapkan keberlanjutan program-program pendidikan dapat dipertahankan dan ditingkatkan.

¹³ Seorang guru SD pernah bercerita kepada peneliti bahwa dia diangkat di sebuah SD di Kecamatan Waru Pamekasan. Tepatnya di desa "Pangereman" yang lokasinya sangat jauh dari pusat kecamatan. Untuk dapat menjangkau lokasi SD dia harus berjalan kaki sekitar 1.5 Km, karena sepeda motor sangat sulit dikendarai, apalagi pada musim hujan dan jalanan rusak dan berlumpur. Pada tahun 2000 yang lalu dia mengajukan permohonan pindah ke SD yang dekat dengan desa kelahirannya (Desa Montok di Kecamatan Larangan) dengan membayar uang pelicin (uang sogok) sebesar Rp. 1.500.000,- (satu juta setengah). Dalam jangka waktu tiga bulan dia sudah bisa pindah ke SD yang dikehendaki. Kasus-kasus semacam ini sering terjadi di lingkungan guru SD dan bukan menjadi rahasia umum di Kabupaten Pamekasan, ketika Dinas P&K masih memegang kendali dalam "M" (*Man, Money and Material*) di jenjang SD. Konsep 3-M menjadi "senjata pamungkas" bagi jajaran Dinas P&K untuk melakukan mutasi guru-guru SD.

Berbagai praktik penyimpangan yang terjadi di lingkungan Dinas P&K ini tampaknya telah diketahui oleh Bupati Pamekasan, sehingga dalam suatu kesempatan beliau mengatakan bahwa "sejak otonomi daerah, semua kebijakan di bawah kendali Saya". Pernyataan Bupati ini muncul ketika waktu itu terjadi protes dari seorang kepala SD swasta akibat guru-gurunya yang lulusan SPG tidak bisa mengikuti ujian pengangkatan guru SD khusus untuk para lulusan SPG/SGO yang hingga kini belum diangkat. Akibat protes tersebut, pada akhirnya guru-guru di SD swasta tersebut dibolehkan mengikuti ujian pengangkatan, walaupun akhirnya "tetap dinyatakan tidak lulus". Kasus ini sempat dimuat di *Harian Radar Madura (15 Mei 2001)*.

¹⁴ seorang informan bercerita bahwa dia sebelumnya guru di SD kota (1976-1999), tetapi karena ada persoalan dengan kepala sekolah yang kemudian dilaporkan kepada Kepala Cabang Dinas P&K Kecamatan dan Kabupaten, pada tahun 1999 dia dipindahkan ke kecamatan Pegantenan. Sejumlah kecamatan yang sangat tidak dikehendaki oleh para guru dan sering menjadi tempat "pemindahan guru-guru bersalah atau berkasus" adalah Kecamatan Waru, Pasean, dan Baturmarmar.

ketika masih terdapat dualisme kepemimpinan (Dinas P&K dan Depdikbud)¹². Terjadinya penempatan dan pemindahan guru dari SD pedesaan ke SD dalam kota bukan lagi menjadi "rahasia umum". Seorang informan guru SD kota menyatakan "cukup dengan memberikan uang sebesar satu juta rupiah seorang guru sudah bisa pindah ke SD yang dikehendaki tanpa harus meminta persetujuan dari Kakandepdiknas Kecamatan setempat. Atau bila ia seorang guru SD pedesaan berkeinginan pindah ke SD kota, uang sebesar satu setengah juta sudah cukup"¹³. Selain itu juga terungkap bahwa pemindahan seorang guru SD perkotaan ke SD Pedesaan, tampaknya juga bukan karena semata-mata di SD tersebut kelebihan dan/atau kekurangan guru, tetapi lebih disebabkan karena yang bersangkutan memiliki kesalahan atau kasus tertentu dengan pihak Dinas P&K. Pemindahan seorang guru dari kota ke pedesaan karenanya bukan didasarkan kepada adanya kebutuhan riil sekolah, tetapi lebih merupakan "sanksi atau hukuman"¹⁴.

¹² hingga sekarang "dualisme kepemimpinan" untuk jenjang SD di Kabupaten Pamekasan belum seluruhnya tuntas dan masih terkatung-katung, terutama di tingkat Kecamatan. Di tingkat Kabupaten pun masih banyak jabatan terutama di tingkat Kepala Seksi dan Kepala Sub. Bagian belum sepenuhnya terisi. Dari informasi yang diperoleh dari Kasubbag Umum Depdiknas Kabupaten Pamekasan pada umumnya para pejabat di tingkat Kabupaten banyak diisi oleh mantan pejabat Depdikbud, sehingga diharapkan keberlanjutan program-program pendidikan dapat dipertahankan dan ditingkatkan.

¹³ Seorang guru SD pernah bercerita kepada peneliti bahwa dia diangkat di sebuah SD di Kecamatan Waru Pamekasan. Tepatnya di desa "Pangereman" yang lokasinya sangat jauh dari pusat kecamatan. Untuk dapat menjangkau lokasi SD dia harus berjalan kaki sekitar 1.5 Km, karena sepeda motor sangat sulit dikendarai, apalagi pada musim hujan dan jalanan rusak dan berlumpur. Pada tahun 2000 yang lalu dia mengajukan permohonan pindah ke SD yang dekat dengan desa kelahirannya (Desa Montok di Kecamatan Larangan) dengan membayar uang pelicin (uang sogok) sebesar Rp. 1.500.000,- (satu juta setengah). Dalam jangka waktu tiga bulan dia sudah bisa pindah ke SD yang dikehendaki. Kasus-kasus semacam ini sering terjadi di lingkungan guru SD dan bukan menjadi rahasia umum di Kabupaten Pamekasan, ketika Dinas P&K masih memegang kendali dalam "M" (*Man, Money and Material*) di jenjang SD. Konsep 3-M menjadi "senjata pamungkas" bagi jajaran Dinas P&K untuk melakukan mutasi guru-guru SD.

Berbagai praktik penyimpangan yang terjadi di lingkungan Dinas P&K ini tampaknya telah diketahui oleh Bupati Pamekasan, sehingga dalam suatu kesempatan beliau mengatakan bahwa "sejak otonomi daerah, semua kebijakan di bawah kendali Saya". Pernyataan Bupati ini muncul ketika waktu itu terjadi protes dari seorang kepala SD swasta akibat guru-gurunya yang lulusan SPG tidak bisa mengikuti ujian pengangkatan guru SD khusus untuk para lulusan SPG/SGO yang hingga kini belum diangkat. Akibat protes tersebut, pada akhirnya guru-guru di SD swasta tersebut dibolehkan mengikuti ujian pengangkatan, walaupun akhirnya "tetap dinyatakan tidak lulus". Kasus ini sempat dimuat di *Harian Radar Madura (15 Mei 2001)*.

¹⁴ seorang informan bercerita bahwa dia sebelumnya guru di SD kota (1976-1999), tetapi karena ada persoalan dengan kepala sekolah yang kemudian dilaporkan kepada Kepala Cabang Dinas P&K Kecamatan dan Kabupaten, pada tahun 1999 dia dipindahkan ke kecamatan Pegantenan. Sejumlah kecamatan yang sangat tidak dikehendaki oleh para guru dan sering menjadi tempat "pemindahan guru-guru bersalah atau berkasus" adalah Kecamatan Waru, Pasean, dan Baturmarmar.

Berbagai "kebijakan" (?) yang kurang semestinya ini berdampak sangat luas dan mendalam bagi munculnya sikap-sikap yang kurang profesional pada diri guru SD. Pekerjaan asal jadi, asal bapak senang (ABS) menjadi panorama keseharian profesi guru SD. Akibatnya, tidaklah mengherankan bahwa tujuan luhur untuk meningkatkan mutu dan efisiensi program pendidikan "tergadaikan" oleh kepentingan-kepentingan sesaat dari para penanggung jawab pendidikan. Koreksi menjadi "tidak mungkin" dan "tidak masuk akal", malahan apabila itu pun harus mereka lakukan karena ingin mempertahankan idealisme dan kebenaran, maka dia berarti "bunuh diri" (*suicide*), suatu pemikiran dan tindakan yang sangat-sangat jarang terjadi di lingkungan SD.

Adanya kebijakan pensiutan SD di kalangan kepala Sekolah tampaknya lebih banyak yang "kontra" daripada yang "pro". Sikap ini memang dapat dimaklumi, sebab kepindahan tempat tugas tidak selalu berbanding lurus dengan kepindahan jabatan, sementara jabatan yang diperoleh bukannya tanpa biaya. Menurut mereka, "Kami lebih dekat kepada kemungkinan tidak menjabat sebagai kepala sekolah dari pada tetap sebagai kepala sekolah, dan ini sangat sulit diterima". Selebihnya (sebagian kecil) harus menerima sebagai kenyataan yang kurang baik, "Kami ambil hikmahnya saja".

Di dunia persekolahan SD, di mana karier dan jabatan hampir menjadi kecenderungan dan ambisi profesi (apalagi dengan penerapan sistem angka kredit yang sangat terbuka dan mudah) memang sulit diterima oleh akal, apabila mereka harus "mengorbankan" jabatan hanya karena program pensiutan¹⁵, yang mereka pandang tidak rasional, dan kesalahan perhitungan

¹⁵ satu hal yang sangat menarik dari pandangan guru tentang "arti dari pengembangan profesi" adalah, bahwa mereka mempersepsikan pengembangan profesi sebagai "bagaimana seorang guru bisa dimungkinkan naik pangkat jabatan secepat-cepatnya atau setinggi-tinggi". Esensi pengembangan profesi yang terletak pada persoalan yang berkaitan dengan penciptaan karya-karya kreatif intelektual keprofesian, seperti membuat karya tulis ilmiah (makalah, karya tulis ilmiah populer, dan atau penelitian) di bidang pendidikan/pembelajaran belum menjadi pemikiran/pertimbangan mereka. Di satu pihak, realitas ini dapat dapat dipahami mengingat bahwa sebagai seorang guru/pegawai negeri, peningkatan kesejahteraan hanya dapat dicapai melalui kenaikan pangkat/jabatan. "Bagi seorang guru apalagi yang dapat diharapkan, kecuali dari gaji bulanan. Itupun tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarga". Di lain pihak, kenaikan pangkat bagi seorang guru sebagai pekerja profesional (*professional worker*) pada dasarnya juga berarti terjadinya mobilisasi di dalam derajat kualitas dan kualifikasi profesionalisme seorang guru. Hanya saja, ada indikasi bahwa kenaikan pangkat/jabatan kurang memberikan makna secara substansial terhadap kualitas profesionalisme para guru. Hampir tidak ditemukan bukti yang kuat adanya hubungan signifikan antara "jenjang kepangkatan/jabatan" dengan "kualitas profesional". Antara seorang guru yang berpangkat III/c dengan guru lain yang berpangkat II/d, hampir tidak ada perbedaan di dalam aktivitas, produktivitas, dan kualitas kerja, khususnya dalam hal menyelenggarakan pembelajaran, apalagi dalam hal yang berkenaan dengan aktivitas-aktivitas intelektual (menyusun makalah, karya tulis ilmiah populer, dan atau

pemerintah daerah (dalam hal ini Dinas P&K semata di dalam memetakan pembangunan SD, dan itu pun belum tentu dapat menyelesaikan persoalan-persoalan di SD yang hanya berpusat pada ketidakberimbangan antara jumlah SD dengan jumlah siswa. Dalam kaitan ini ada saran dari seorang informan kepala SD "apakah tidak lebih baik bagi SD-SD yang mempunyai kelebihan siswa (lebih dari 100 orang) sebagian kelebihan siswanya dialihkan kepada SD-SD yang kekurangan siswa. Sehingga SD-SD yang ada dapat tetap dipertahankan dan tidak terjadi mutasi guru dan kepala SD secara besar-besaran. Sebab secara administratif ini lebih dan bisa diselesaikan di tingkat sekolah, sementara bila guru dan kepala sekolah penyelesaian secara administratif lebih rumit karena harus dilakukan di tingkat kabupaten?"

Kedua pilihan di atas (mutasi guru/kepala SD atau mutasi siswa) memang sulit dan memiliki risiko-risiko. Bila pilihan pertama (mutasi guru/kepala SD) yang dijalankan (dan ini tampaknya yang dipilih oleh pemerintah daerah) adanya penentangan dan bahkan protes dari masyarakat (sudah disinggung di atas) dan para guru/kepala SD tidak dapat dihindari. Pendataan ulang tentang kondisi guru/kepala SD di setiap SD juga mutlak dilakukan mengingat-tidak sedikit dari guru SD utamanya terdapat ketidaksesuaian antara "*SK penempatan*" yang dikeluarkan oleh Bupati dengan "*Surat Tugas*" yang dikeluarkan oleh Dinas P&K Kabupaten. Pendataan terhadap SD-SD yang akan diciutkan dan digabungkan serta SD-SD yang tetap dipertahankan juga mutlak dilakukan, untuk menentukan berapa jumlah kebutuhan riil dan rasional guru untuk setiap SD setelah *cropping* dan *re-grouping* selesai dilakukan. Oleh karena hingga penelitian ini selesai, kepastian tentang hal ini belum diperoleh, sehingga peneliti tidak dapat melaporkan. Sebaliknya, apabila pilihan kedua (mutasi siswa) yang dilakukan, secara administratif cukup dapat diselesaikan di tingkat sekolah, dan penentangan atau protes hanya muncul dari masyarakat, dan tidak oleh para guru/kepala SD tidak dapat dihindari. Namun bila besarnya jumlah siswa tersebut hasil dari perjuangan kepala SD/guru mendekati orang tua/masyarakat/tokoh masyarakat (yang mayoritas terjadi di SD-SD terpencil) maka dapat dipastikan akan terjadi protes dari kepala SD/guru yang siswanya harus dimutasi ke SD yang terkena *cropping*. Dari kedua opsi ini mana yang akan dipilih oleh pemerintah daerah juga tidak dapat dilaporkan.

penelitian). Bahkan justru ada indikasi lain bahwa kenaikan pangkat/jabatan dipandang sebagai 'kendaraan karier' menuju posisi kepala sekolah (Farisi, 1999).

Persoalan lain yang muncul sebagai dampak kebijakan di atas berkaitan dengan penempatan kembali (*replacement*) tenaga guru dan kepala SD yang ditiadakan serta konsekuensinya bagi SD yang mendapatkan limpahan guru. Di antara para kepala sekolah dan guru, kebijakan tersebut melahirkan sikap pro dan kontra. Di satu sisi, penciptaan SD dipandang mereka sebagai bentuk ketidaktepatan pemerintah daerah (dahulu adalah Dinas P & K) di dalam melakukan pemetaan penduduk dan lokalisasi SD. Ada kesan bahwa tidak ada koordinasi yang baik antara Dinas P&K dengan BKKBN Kabupaten. Dinas P&K lebih cenderung mengedepankan prinsip "yang penting di setiap desa harus terdapat SD demi pemerataan sekolah, daripada benar-benar mendirikan SD yang sesuai dengan keadaan penduduk dan tingkat pertumbuhan penduduk".

Kebijakan penciptaan SD-SD semacam itu, telah menimbulkan keresahan dari para guru dan terutama para kepala sekolah. Bagi para guru konsekuensi penciptaan ini berarti pula mereka "harus pindah SD", dan ini tidak selalu pertanda baik. Sebab menurut mereka, dipastikan dirinya akan dipindahkan ke SD di luar kecamatannya yang mungkin lebih jauh bila dibandingkan dengan SD asalnya, karena jumlah guru yang ada sudah mencukupi atau bahkan lebih dari cukup. Namun bagi para guru di SD perkotaan hampir dapat dipastikan sebagai "pertanda tidak baik", karena jumlah guru di setiap SD perkotaan sudah *over-capacity* (?). Sehingga bagi mereka kemungkinan untuk tetap bertahan di SD-SD kecamatan kota hampir tidak mungkin. Peluang yang masih sangat terbuka hanya terdapat di SD-SD di luar kecamatan kota. Adanya kekhawatiran di kalangan para guru SD di atas menimbulkan pertanyaan "benarkah distribusi guru-guru SD di Kabupaten Pamekasan tidak berimbang, antara "SD perkotaan" dengan "SD di pedesaan"?

Motivasi para guru dan Kepala SD untuk meningkatkan kualifikasi pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi (minimal D-II) tampaknya masih rendah¹⁶. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kandepdiknas Kabupaten

¹⁶ Pernah ada seorang mahasiswa D-II PGSD UT angkatan tahun 1994/1995 yang dalam record registrasi mahasiswa tercatat sebagai mahasiswa "non aktif". Sebenarnya yang bersangkutan hanya tinggal mengulang satu matakuliah saja untuk bisa selesai studi. Hanya karena alasan bahwa teman-teman seangkatannya sudah lulus semua tinggal dia seorang, dia malas untuk melakukan registrasi matakuliah. Dikatakannya "Pak sebenarnya saya malas untuk mengurus ini, namun karena Bapak, saya mencoba untuk kembali kuliah. Bagi saya tidak D-II tidak masalah. Kalaupun karena itu saya akan diberhentikan atau dipensiun sebagai guru SD saya siap, dibandingkan saya direpotkan oleh urusan ini". Sikap ini banyak juga ditemukan di kalangan guru SD yang melanjutkan studi pada program penyetaraan D-II PGSD UT. Mereka mengakui bahwa kesediaan masuk D.II lebih banyak disebabkan oleh "penunjukan Pengawas" dan bukan oleh kesadaran dan kemauan mereka sendiri. "Seandainya tidak ditunjuk, saya tidak akan sekolah lagi".

Pamekasan kualifikasi pendidikan guru dan kepala SD terlihat masih jauh dari memadai. Persoalan utama yang harus mereka hadapi dan sadari adalah keterbatasan penghasilan bulanan, tempat tinggal yang jauh di kota, jumlah anak yang rata-rata 2-3, tingginya harga kebutuhan hidup keseharian (apalagi di masa krisis ekonomi), dan tambahan-tambahan biaya yang lain—misalnya '*uang administrasi*' untuk mengurus kenaikan pangkat/jabatan merupakan sebab-musabab ketidakmungkinan pada sebagian besar mereka untuk mengembangkan diri melalui peningkatan kualifikasi pendidikan (khususnya melalui program penyetaraan D.II swadana). Jikapun bisa, tidak lain karena adanya Program Penyetaraan Diploma II Guru Kelas yang mendapatkan bantuan pembiayaan dari pemerintah (proyek). Dalam hal ini pun, bukan berarti mereka tidak akan mengeluarkan uang sepeserpun, dan ini juga harus diperhitungkan.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kandepdiknas Kabupaten Pamekasan jumlah guru dan Kepala SD yang telah memenuhi persyaratan minimal (D.II) terdapat sebanyak 560 orang (29.3%)¹⁷, dan salah satunya karena sejak tahun 1990/1991 dibuka Program Penyetaraan D2PGSD Universitas Terbuka, sehingga mereka dapat disetarakan kualifikasinya pada jenjang D.II (385 orang), seluruhnya dengan biaya dari P2MGSD Depdiknas yang dialokasikan kepada Dinas Pendidikan Tk.I Propinsi Jawa Timur. Sedangkan sekitar 1.350 orang (60.7%) guru SD masih berpendidikan SPG/SGO. Di antara mereka terdapat sekitar 400-an orang guru SD sedang dalam proses penyelesaian studi pada program Penyetaraan D-II Universitas Terbuka dengan biaya sendiri (D.II Swadana)¹⁸ yang baru terdaftar pada tahun akademik 2000/2001, serta sekitar 300 orang dengan biaya proyek Tk.I Propinsi Jawa Timur. Sehingga jumlah guru SD yang sama sekali belum meningkatkan kualifikasinya masih terdapat sekitar 650 orang (34%), jumlah yang masih cukup besar.

Bagi guru-guru SD yang tidak/belum terdaftar menjadi peserta program penyetaraan D-II, mengaku "tidak kecewa, mungkin belum waktunya/

¹⁷ secara nasional, sampai tahun 1996 jumlah guru SD (dan MI) yang telah memenuhi kualifikasi D-II baru mencapai 21% (Jalal & Supriadi, 2001:22).

¹⁸ motivasi mereka untuk mengikuti Program Penyetaraan D2PGSD Swadana lebih disebabkan oleh adanya kebijakan dari Pemerintah Daerah Otonom bahwa bagi para guru SD yang belum berkualifikasi D-II selain tidak ada kemungkinan untuk diangkat sebagai Kepala Sekolah, juga diperoleh informasi bahwa tunjangan fungsionalnya akan dicabut. Sejauh mana kebenaran informasi ini masih sulit dipastikan. Namun karena mereka mengakui hal itu, tampaknya hal ini bisa dipercaya (*hasil audiensi dengan para mahasiswa D-II PGSD Swadana tahun akademik 2000-2001*).

gilirannya". Kesertaan mereka di dalam berbagai penataran/ pelatihan kabupaten/kecamatan tidak mengurangi motivasi-diri mereka untuk mengembangkan diri dan profesi guru. Sungguhpun, banyak mereka akui bahwa "penataran/pelatihan yang diikuti tidak sesuai dengan yang diharapkan", karena ada kesan "asal tunjuk, atau yang penting ikut", "sekedar untuk *refreshing*, menghilangkan kejenuhan di sekolah/kelas", "meningkatkan dan memperluas pemikiran dan wawasan ilmu", atau "membangkitkan kembali motivasi yang semakin berkurang". Hanya mereka menyayangkan bahwa "kesertaan di dalam program penyetaraan D.II tidak banyak berpengaruh terhadap kepangkatan". Selain itu, tingkat kelulusan yang "sangat sulit dan ketat" yang berisiko pada "tingginya biaya pendidikan", juga menjadi sebab menurunnya motivasi diri mereka untuk mengikuti Program Penyetaraan D.II Guru SD dengan biaya sendiri (D.II Swadana).

Sementara itu, walaupun seluruh informan guru menyatakan pernah mengikuti penataran/pelatihan, itupun hanya sebatas pada tingkat kabupaten dan kecamatan. Tidak satupun menyatakan pernah mengikuti penataran/pelatihan di tingkat propinsi, apalagi di tingkat nasional, kecuali "mungkin para guru yang berada di SD-SD di kota kabupaten". Selain itu, "penataran/pelatihan yang diikuti tidak sesuai dengan harapan, dan dirasakan "kurang menyentuh kebutuhan, kondisi, dan permasalahan yang dihadapi sehari-hari". Bahkan di kalangan guru muncul kesan bahwa penyelenggaraan penataran/pelatihan tersebut "asal main tunjuk, atau yang penting ikut", "karena uang proyek, maka harus dicarikan kegiatan supaya bisa habis", "materi penatarannya hanya itu-itu saja".

Salah satu ekspresi yang menunjukkan betapa pelatihan/penataran yang diadakan tidak banyak bermakna bagi para guru, tercermin di dalam pemberian arti pada konsep CBSA. Mereka menyatakan bahwa CBSA bukan kependekan dari "Cara Belajar Siswa Aktif", tetapi "Cicilan Baju Seragam Abu-abu" (pakaian dinas harian di lingkungan guru/Depdikbud), atau "Catat Buku Sampai habis".

Dalam kondisi sistem pembinaan ketenagaan yang demikian, tentu akan sulit diharapkan pengaruhnya bagi pengembangan profesionalisme para guru SD di daerah terpencil. Alih-alih justru menipiskan penghayatan mereka terhadap motivasi dan idealisme mereka sebagai seorang guru, dan akan mendistorsikan dedikasi, kedisiplinan, dan kecintaan mereka terhadap profesinya sebagai guru. "Kalau hanya penataran/pelatihannya hanya yang itu-itu saja, apakah tidak sebaiknya 'uang proyek' yang mungkin sangat banyak itu

dibagi-bagikan saja kepada kami para guru di daerah terpencil ini. Lumayan untuk menambah penghasilan".

Selain itu, dalam kondisi yang centang-perenang tersebut dapat pula dimengerti mengapa hasil-hasil dari kesertaan mereka di dalam pendidikan dan atau penataran/pelatihan tidak banyak menyentuh rutinitas praktik pendidikan di kelas/sekolah. Praktik pembelajaran di kelas tidak banyak bergeming dari situasi semula yang sangat konvensional, di mana praktik pembelajaran banyak didominasi oleh proses *transmisi* pengetahuan dari guru kepada siswa.

Pengetahuan tentang model-model pembelajaran yang mereka peroleh melalui pendidikan dan penataran/pelatihan hampir tidak pernah mendapatkan perwujudannya di dalam praktikalitas pembelajaran di sekolah/kelas, kecuali di tahun-tahun pertama mereka diangkat sebagai guru. Persoalannya, menurut mereka adalah selain karena pendidikan/pelatihan yang kurang proporsional, juga karena "kondisi sekolah dan siswa yang tidak memungkinkan", "kondisi sekolah minim fasilitas dan pembiayaan", "kekurangan atau keterbatasan jumlah tenaga guru yang ada". Sedangkan pada pihak murid, "tingkat kedisiplinan-diri rendah, keterbatasan kemampuan ekonomi orangtua mereka".

Tabel 3
Jumlah Guru dan Kepala SD Berdasarkan Jenjang Kepangkatan dan Kualifikasi Pendidikannya pada Tahun 2001 Di Kabupaten Pamekasan*)

Jenjang Kepangkatan/Golongan	Kualifikasi Pendidikan				Jumlah
	SPG/SGO	D.II	SM	S1	
II	65	0	0	0	65
III	1235	298	19	85	1637
IV	50	87	6	65	208
Jumlah	1350	385	25	150	1910

*) data diperoleh dari Kandepdiknas Kabupaten Pamekasan

Dalam persepsi demikian, dapat dimengerti mengapa hasil-hasil dari kesertaan mereka di dalam pendidikan dan penataran/pelatihan tidak banyak menyentuh praktik pendidikan di kelas/sekolah. Hampir seluruh informan mengakui bahwa kreativitas dan inovasi selama menjalani profesi pilihannya sangat rendah. Terutama yang berkenaan dengan kepentingan pembelajaran yang dilakukan di sekolah/kelas. Penerapan dan pengembangan model-model pembelajaran hampir tidak pernah dilakukan, kecuali di tahun-tahun pertama mereka diangkat sebagai guru. Persoalannya, menurut mereka adalah "kondisi

sekolah dan siswa yang tidak memungkinkan". Secara umum kondisi sekolah mereka minim fasilitas dan pembiayaan, kekurangan atau terbatasnya jumlah tenaga guru. Sedangkan pada pihak murid tingkat kedisiplinan-diri rendah, keterbatasan kemampuan ekonomi orangtua mereka.

Kesibukan melakukan tugas-tugas administratif-edukatif¹⁹, sistem pembinaan profesional yang kurang dan cenderung hanya menyangkut bidang administratif daripada edukatif sehingga menyebabkan mereka tidak pernah berpikir untuk berkreasi atau melakukan inovasi merupakan persoalan lain yang harus dihadapi²⁰.

c. Dukungan Masyarakat

Dukungan dan kepedulian masyarakat pedesaan terhadap pendidikan terlihat masih labil. Realitas ini tampaknya juga terjadi di daerah-daerah pedesaan tradisional yang lain²¹. Antusiasme masyarakat pedesaan untuk menyekolahkan anaknya ke SD pun masih sangat rendah atau setidak-tidaknya bersifat "setengah hati". Akibatnya, banyak dijumpai SD-SD di pedesaan

¹⁹ di kalangan guru-guru SD berbagai aktivitas administratif-edukatif seperti membuat program cawu, persiapan mengajar harian, rencana pembelajaran setiap PB, menyusun penjabaran dan penyesuaian kurikulum, membuat LKS, menyusun kisi-kisi soal, mengoreksi dan menilai hasil pekerjaan siswa, membuat program pengayaan, menyusun program perbaikan, dipandang sebagai aktivitas rutin dan formalitas, serta cukup menyita waktu guru. Akibatnya, dari tahun ke tahun instrumen-instrumen pembelajaran tersebut hampir tidak pernah diadakan perbaikan atau perubahan. Kalaupun terjadi perubahan kelas (dari guru kelas III ke kelas V misalnya) mereka cukup memfotocopy milik guru kelas sebelumnya, "tinggal mengganti tanda tangannya saja" (*catatan pengalaman selama menjadi Pembimbing dan Penguji PKM Program D-II PGSD*).

²⁰ Bagi umumnya guru SD, adalah suatu hal yang sulit dan tidak mungkin dilakukan (baik di kota apalagi di luar kota) berpikir tentang menyusun makalah, karya tulis ilmiah populer, dan atau penelitian. Persoalan-persoalan di sekitar keadaan siswa dan sekolah sering mereka jadikan alasan. Menurut mereka, membelajarkan anak saja sudah belum seluruhnya dapat terpikirkan. Kewajiban untuk menulis makalah, karya tulis ilmiah populer, dan atau penelitian pun hanya diberlakukan kepada guru yang hendak naik pangkat ke golongan IV/b (Farisi, 1999). Pengamatan terakhir yang dilakukan oleh peneliti terlihat adanya "perubahan sikap (?) pada diri mereka. Sekalipun menulis makalah, karya tulis ilmiah populer, dan atau penelitian tetap tidak pernah dilakukan, namun apabila ada seminar di Kabupaten ada juga di antara mereka yang berpartisipasi sebagai peserta (untuk keperluan Angka Kredit). Tampaknya program Penelitian Tindakan Kelas yang pernah diadakan untuk para guru SD (kelompok) pada tahun 1999 dengan biaya proyek Kanwil Depdiknas dan Lomba Guru Teladan yang mengharuskan mereka untuk membuat karya tulis ilmiah (penelitian) pada tahun 2001 ini perlu terus dibudayakan dan ditingkatkan. Hanya saja, untuk keperluan yang menjangkau masa depan peserta Lomba Guru Teladan tidak hanya dipilih (= ditunjuk ?) guru-guru SD yang sudah Sarjana (S1), sehingga setiap guru SD apapun kualifikasinya kalau memang memiliki motivasi berprestasi, patut dan layak hendaknya dapat diikutsertakan untuk membiasakan mereka membuat karya-karya intelektual bagi kepentingan pengembangan profesi dan pembangunan pendidikan di SD.

²¹ studi lain tentang dukungan masyarakat khususnya pada latar daerah terpencil dapat dilihat di dalam Tim (1995).

kekurangan siswa²². Labilnya sikap masyarakat sekitar tempat SD di daerah pedesaan apalagi yang jauh di pedalaman selain disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan mereka²³, juga karena ada pandangan bahwa pendidikan SD kurang memberikan pelajaran keagamaan bagi kehidupan "kelak atau di akhirat" sehingga dianggap tidak memiliki arti penting bagi kehidupan anak-anaknya.

Berdasarkan pengalaman tiga orang informan yang cukup lama menjadi guru SD di pedesaan (dan terpencil), ada pandangan dari masyarakat sekitar bahwa keberadaan lembaga persekolahan (=SD) di daerahnya tidak sepenuhnya memiliki relasi dan relevansi kepentingan dengan hidup keseharian (sosial dan ekonomi) mereka. Kalaupun bersekolah di SD sebagai suatu 'kewajiban' untuk memberantas kebodohan, namun persepsi masyarakat tentang kebodohan/ketidakbodohan seorang anak hanya dilihat dari "apakah mereka sudah berpendidikan SD atau tidak". Dengan perkataan lain, "cukuplah bagi anak-anak mereka dengan bersekolah di SD, tidak perlu melanjutkan ke jenjang SLTP apalagi SLTA", yang terpenting adalah bahwa anak-anak mereka "sudah mampu baca-tulis latin, dan menghitung". Kalaupun diharuskan lebih dari target SD, pesimisme tentang biaya pendidikan dan jaminan bahwa anak-anak mereka

²² berkaitan dengan berkurangnya jumlah siswa di SD-SD pedesaan sebenarnya tidak hanya terjadi pada saat-saat awal tahun ajaran baru, tetapi juga terjadi pada saat masa belajar efektif. Dalam kaitan ini ada kasus unik yang mewarnai praktik pendidikan pada SD-SD di pedesaan. Ada kecenderungan "pada setiap musim tanam dan panen tembakau" (sekitar bulan Juni-Agustus) "dapat dipastikan" banyak siswa yang tidak masuk sekolah. Pada musim tembakau ini, "jangan diharap banyak siswa yang hadir ke sekolah, bahkan tidak jarang tidak ada seorang siswapun masuk sekolah". Hal-hal seperti itu banyak terjadi di SD-SD di wilayah utara (Pakong, Waru, Pasean dan Batumarmar). Terhadap situasi tadi pada diri guru sering muncul pertanyaan "mengapa para orang tua/masyarakat membiarkan, atau mengajak serta anaknya turun ke sawah, sementara mereka harus masuk sekolah". "Terus terang, kami para guru di sini sering tidak mengerti atau bahkan sama sekali tidak mengerti tentang sikap orang tua/masyarakat terhadap sekolah".

²³ Mayoritas masyarakat di sekitar SD luar kota lokasi penelitian, sebagian terbesar berpendidikan Madrasah, atau Pondok Pesantren yang ada hampir di setiap kecamatan luar kota. Sedikit sekali mereka yang lulusan SLTP atau SLTA apalagi Perguruan Tinggi. Kecuali para pendatang yang berasal dari luar daerah mereka (pada umumnya sebagai pedagang dan pegawai negeri). Rendahnya jenjang pendidikan mereka berdampak besar terhadap pandangannya mengenai sekolah (SD). Ungkapan-ungkapan seperti: "dibandingkan sekolah, lebih baik membantu pekerjaan di sawah" dibandingkan datang ke sekolah hanya untuk duduk-duduk", dan beberapa ungkapan lain yang mencerminkan kekurangpedulian mereka terhadap keberadaan sekolah, masih ditemukan di dalam masyarakat petani tradisional Pamekasan yang hidup di daerah pedesaan. Situasi keterpencilan dan keterbelakangan masih banyak mewarnai sikap dan aktivitas keseharian mereka. Mobilitas antargenerasi sangat jarang terjadi, sebagai akibat adanya kecenderungan untuk mempertahankan tradisi keluarga. Di samping fungsi-fungsi pelayanan pendidikan dan komunikasi/informasi ada indikasi kurang terlayani (*under served*) (Farisi, 1999; Tim, 1995).

bisa masuk ke dalam "lingkaran pegawai negeri" merupakan persoalan lain bagi mereka²⁴.

Dalam kaitan ini, tidak ditemukan fakta bahwa rendahnya kepedulian, kepercayaan, dan partisipasi masyarakat setempat terhadap keberadaan SD, karena lebih berhasrat atau mempercayai lembaga pendidikan lain seperti madrasah atau pondok pesantren (*pondhuk*). Sebuah *stereotype* yang berkembang luas pada orang/masyarakat di luar Madura. Menurut beberapa informan kepala sekolah, kedua jenis lembaga pendidikan tersebut dalam pandangan masyarakat bukan sebagai dua hal yang harus dipertentangkan. Walaupun banyak keluarga/masyarakat lebih memilih pendidikan pesantren/madrasah, tampaknya lebih disebabkan oleh alasan-alasan historis, sosial, dan kultural ("keberadaan *pondhuk* dan madrasah jauh lebih lama dibandingkan dengan sekolah, dan masyarakat Madura adalah *masyarakat agamis* dengan 'kepatuhan keagamaan' dan 'kepatuhan kepada *kyae*' sangat kuat, serta manfaat sekolah belum benar-benar dirasakan bagi hidup keseharian masyarakat setempat"). Dalam situasi demikian, Madrasah atau Pondok Pesantren lebih menarik dan diminati, karena di Pondok Pesantren anak-anak

²⁴ diakui bahwa menjadi pegawai negeri bagi seorang petani tradisional berarti mengalami mobilitas sosial (naik derajat) yang hampir-hampir tidak pernah dibayangkan sebelumnya. Menurutnya sekalipun berpenghasilan pas-pasan, dengan menjadi seorang pegawai negeri anaknya tentu dianggap "telah menjadi orang". Sebutan "*bapak*" atau "*ibu*" bagi seorang pegawai negeri merupakan indikasi penghormatan dan penghargaan masyarakat terhadap status sosial seorang pegawai negeri. Selain itu, dengan menjadi pegawai negeri seseorang dianggap "sudah berkerja" karena dia telah "memiliki penghasilan yang tetap" (besar atau kecilnya penghasilan yang diterima setiap bulan tidak terlalu dipersoalkan), berada di "sebuah kantor", dan berpakaian rapi (*white collar*). Sebuah obsesi yang menjadi keinginan dari setiap masyarakat petani tradisional. Berapapun biaya yang dikeluarkan "pasti" diupayakan, sekalipun dengan cara "menjual tanah, hewan, perhiasan, atau barang-barang lain untuk biayanya" (Farisi, 1999). Dewasa ini ketika pengangkatan pegawai negeri semakin sulit--sebagai akibat otonomi daerah--di dalam masyarakat petani tradisional di Pamekasan telah terjadi perubahan pikiran tentang "kuatnya keinginan untuk menjadi pegawai negeri".

Diperoleh informasi pula bahwa banyak petani di Pamekasan yang memiliki sebidang tanah cukup luas yang "*dihibahkan*" kepada pemerintah daerah (Dinas P&K). Imbal jasa yang diharapkan dari pemerintah bukan uang tetapi cukup "dirinya atau anaknya bisa diangkat sebagai pegawai negeri, sekalipun hanya sebagai penjaga sekolah". Kasus-kasus seperti ini banyak terjadi di daerah pedesaan ketika pembangunan SD-SD Inpres masih hangat-hangatnya (sekitar medio 1980-an) yang banyak memerlukan lahan-lahan tanah. Akan tetapi belakangan ini muncul permasalahan, karena "*janji pemda*" untuk mengangkat mereka sebagai pegawai negeri tidak juga terealisasikan, banyak di antara petani (yang selama ini hanya berstatus tenaga honorer) menuntut kembali tanah-tanah mereka yang di atasnya telah didirikan gedung-gedung SD. Persoalan ini sempat muncul ke permukaan dan diberitakan di dalam Radar Madura. Namun karena memang "lowongan Pegawai negeri" di lingkungan Depdiknas/Pemda tidak ada, untuk sementara waktu belum ada penyelesaian.

mereka selain mendapat "ilmu dunia" juga mendapatkan "ilmu akhirat"²⁵. Ilmu akhirat inilah yang paling penting bagi anak-anak yang hidup di pedesaan.

Di sisi lain, sebenarnya masyarakat pedesaan tampaknya juga menyadari bahwa pendidikan umum di SD untuk kepentingan dunia, sedangkan pendidikan agama (*pondhuk, langghar, atau madrasah*) lebih pada kepentingan akhirat. Karena itu, masyarakat selain menyekolahkan anaknya di SD pada pagi hari, juga menyekolahkan/ memondokkan anaknya pada siang hari selepas sekolah dan sore hari²⁶. Dalam hal ini pun, para tokoh masyarakat dan terutama para kiai tidak berkeberatan/menolak terhadap kehadiran SD di daerah mereka. Namun, satu hal yang mereka anggap penting untuk diperhatikan bagi setiap guru yang bertugas di daerah terpencil di Pamekasan adalah "keharusan menjaga diri dan hubungan baik dengan para kiai/ustadz yang menjadi inti di dalam kehidupan masyarakat pedesaan. Sebab, seorang kiai adalah tokoh *informal* yang sangat dihormati dan dijunjung tinggi, serta menjadi anutan masyarakat setempat yang seluruhnya beragama Islam". Oleh karena itu kunci keberhasilan penyelenggaraan pendidikan SD di daerah-daerah terpencil adalah bagaimana "aktivitas pendidikan di SD diselaraskan dengan aktivitas pendidikan di Madrasah/pondok pesantren yang ada, atau yang penting "jangan sampai menyinggung atau mengganggu keberadaan Madrasah/pondok pesantren, di mana setiap siswa pasti juga belajar di pendidikan di Madrasah/pondok pesantren, pada siang/sore harinya".

Hal yang dipandang sangat tidak mendukung bagi pengembangan ekspektasi masyarakat/keluarga setempat terhadap urgensi sekolah, menurut

²⁵ di daerah penelitian yang terdapat di luar kota (kecamatan Palengaan dan Pegantenan) setidaknya terdapat tidak kurang dari 5 pondok pesantren besar, belum lagi pondok-pondok pesantren yang lebih kecil. Di pondok-pondok pesantren tersebut juga diadakan madrasah dengan sistem "*Madrasah Diniyah*" (secara khusus mempelajari materi keagamaan saja), dan "*Madrasah Ibtidayah*" (memadukan materi umum dan keagamaan). Bahkan di pondok-pondok pesantren besar seperti "*Pesantren Bata-Bata*" dan "*Pesantren Banyu Anyar*" dan "*Pesantren Sumber Papan*" juga terdapat madrasah hingga jenjang SLTA (*Madrasah Aliyah*). Lulusan mereka pun tidak sedikit yang melanjutkan pendidikannya hingga jenjang Perguruan Tinggi (*STAIN Pamekasan, Universitas Islam Madura di Pamekasan*), dan ada juga yang melanjutkan ke Mesir (*Al-Azhar*).

²⁶ Belakangan ini menurut salah seorang informan yang bertugas di kecamatan Palengaan dan Pegantenan--dua kecamatan yang merupakan basis atau pusat pesantren tradisional--yang juga dikuatkan oleh Kakandepdiknas kecamatan, beberapa pesantren bahkan mulai membuka kelas-kelas Madrasah pada pagi hari, bersamaan waktunya dengan jam masuk SD. Sehingga, banyak SD di dua kecamatan yang lokasinya berdekatan dengan pesantren tersebut jumlah siswanya semakin berkurang, malahan siswa yang sudah masuk SD pindah ke Madrasah yang masuk pagi. Keadaan ini sering menyulitkan para guru, kepala sekolah, serta pihak Depdiknascam dalam melakukan pembinaan dan peningkatan SD di wilayahnya. Kecenderungan masyarakat terhadap Madrasah semakin membuat upaya pembangunan pendidikan dihadapkan pada sebuah dilema yang tidak mudah mengatasinya.

para informan “walaupun tidak seluruhnya benar”, juga dipengaruhi oleh “penampilan sekolah yang jauh dari kelayakan sebuah lembaga pendidikan milik pemerintah”. Dari SD-SD tempat para informan bertugas, pada umumnya secara fisik sangat memprihatinkan, terutama kualitas bangunan gedungnya. Ketersediaan perangkat pembelajaran yang ada di sekolah tersebut (perangkat pembelajaran, media pembelajaran, dan lain-lain) di samping tidak memadai, juga kualitasnya rendah.

Mencermati lebih jauh tentang rendahnya dukungan masyarakat setempat terhadap pendidikan, tampaknya ada satu hal yang banyak kurang disadari oleh guru-guru SD di pedesaan, yang bisa mengurangi ekspektasi masyarakat terhadap keberhargaan sekolah. Adalah realitas bahwa para guru SD umumnya tidak menetap di desa/kampung lokasi SD atau di desa yang berdekatan, tetapi di daerah tempat tinggalnya sendiri (di luar desa/kampung atau di dalam kota). Alasan yang sering dikemukakan adalah “ikut keluarga yang bertugas di kota”, atau “agar anak-anak sendiri bisa mengikuti pendidikan yang lebih baik”.

Kekurangan_siswa baru tampaknya bukan hanya sebagai fenomena SD-SD di pedesaan tetapi juga ditemukan di SD-SD di perkotaan²⁷. Bahkan ada sejumlah SD di perkotaan yang sekarang hanya tinggal menghabiskan sisa-sisa siswa yang ada, karena tidak ada penerimaan siswa baru. Kalaupun ada, tetapi mengingat jumlah yang masuk hanya sedikit terpaksa dialihkan ke SD lain yang masih memiliki jumlah siswa baru lebih banyak.

Kondisi ini merupakan salah satu alasan mengapa pemerintah--dalam hal ini Depdiknas--menerapkan kebijakan “penciutan” (*cropping*) terhadap sejumlah SD yang jumlah siswanya secara keseluruhan (mulai kelas I s.d VI) kurang dari 100 orang, dan menggabungkannya (*re-grouping*)²⁸ dengan SD

²⁷ Peneliti berkesempatan mengunjungi salah satu SD di tengah-tengah kota yang siswanya hanya tinggal kelas VI. Jumlah siswanya hanya sekitar 20 orang orang. Menurut penuturan kepala sekolah, sudah lima tahun SD-nya tidak mendapatkan siswa baru. Kalaupun ada hanya beberapa orang sehingga dilimpahkan ke SD lain yang berdekatan. Secara geografis SD tersebut memang berada di dalam kota tetapi kurang strategis, berada di ujung kampung dekat dengan sungai yang melintasi kota. Untuk datang ke SD tersebut harus melewati jalan kampung, dari jalan raya kira-kira berjarak hampir satu kilometer. Namun tampaknya masyarakat setempat kurang berminat menyekolahkan anak-anaknya di SD tersebut bukan semata-mata karena kurang strategis, mungkin juga kualitasnya kalah bila dibandingkan dengan SD-SD lain di daerah itu.

²⁸ sebenarnya cara konseptual, tidak ada istilah “penciutan” (*cropping*) yang ada hanya “penggabungan” (*re-grouping*) dan “rekonstruksi” (*reconstruction*). Akan tetapi karena dengan adanya penggabungan beberapa SD menjadi satu SD (maksudnya adalah siswa SD), maka pasti terjadi “pemangkasan/penciutan” terhadap beberapa SD yang tidak memenuhi ketentuan “jumlah minimal 100 orang”. Kebijakan penggabungan sekolah ini dimaksudkan sebagai “*program revitalisasi dan rekonstruksi*” SD. Program ini dikembangkan atas dasar hasil analisis Tim

yang masih tetap dipertahankan, karena siswanya secara keseluruhan (mulai kelas I s.d VI) melebihi 100 orang. Dari informasi yang diperoleh di lapangan, jumlah SD yang "terdaftar" sebagai calon yang akan ditiadakan berbeda untuk setiap kecamatan, tetapi rerata diperkirakan mencapai antara 3-4 SD untuk setiap kecamatan luar kota, sedangkan di kecamatan kota diperkirakan sebanyak 4 SD²⁹.

Dilihat dari sisi efisiensi anggaran, kebijakan pengurangan sejumlah SD memang sangat beralasan dan dapat dibenarkan, tetapi dari sisi masyarakat yang berkepentingan agar di daerahnya tetap terdapat SD, kebijakan justru telah melahirkan persoalan baru yang bisa menurunkan antusiasme masyarakat untuk menyekolahkan anaknya di "SD-baru" yang pada dasarnya masih labil. Bahkan diperoleh informasi bahwa terdapat sejumlah tokoh masyarakat yang melakukan protes ke pihak Depdiknas Kabupaten (dahulu masih bernama Dinas P&K) agar SD di daerah mereka yang termasuk harus ditiadakan tetap dipertahankan. Hingga penelitian ini selesai (Agustus 2001) bagaimana kelanjutan dari kebijakan tersebut belum sepenuhnya tuntas, dan masih sebatas pendataan SD-SD yang akan ditiadakan, dan ke SD mana mereka akan dilimpahkan.

2. MAKNA PEMBANGUNAN PENDIDIKAN (PERSPEKTIF GURU DAN KEPALA SD)

Untuk mengkaji lebih jauh bagaimana pembangunan pendidikan "seharusnya" dilakukan bagi masyarakat tradisional, berikut akan dikemukakan berbagai pandangan tentang pembangunan pendidikan dari *perspektif internal* yaitu dari sudut pandang subyek pendidikan itu sendiri. Data dikumpulkan melalui teknik "wawancara mendalam" (*indepth interview*) dengan mereka sebagai informan.

Dari hasil wawancara tersebut, terungkap setidaknya terdapat tujuh makna yang seyogiannya terkandung di dalam sebuah pembangunan pendidikan, yakni: (a) peningkatan kualitas pendidikan, (b) peningkatan kesejahteraan guru, (c) minimalisasi dan penghapusan birokrasi pendidikan, (d)

Depdiknas terhadap pola pemeliharaan dan pengembangan bangunan SD yang didasarkan atas "prinsip pemerataan" dan "prinsip revitalisasi dan rehabilitasi" ternyata kurang ditangani dengan efektif dan tuntas. Sehingga kondisi dan kebutuhan sekolah tidak sepenuhnya dapat diatasi. Alih-alih melahirkan "*inefisiensi anggaran*" (Jalal & Supriadi, 2001:25).

²⁹ informasi masih bersifat sementara, karena belum ada keputusan resmi dari Depdiknas mengenai hal ini. Informasi ini diperoleh dari beberapa orang Kacab. Dinas P&K dan Kakandep Diknas Kecamatan, informan guru dan Kepala SD.

peningkatan sarana dan prasarana pendidikan, (e) pemberdayaan masyarakat, (f) peningkatan profesionalisme dan tanggung jawab terhadap profesi, dan (g) pengembangan kurikulum.

Bagaimana wujud pembangunan pendidikan untuk setiap aspeknya akan diuraikan pada bagian berikut.

a. Pengadaan dan Peningkatan Sarana dan Prasarana Sekolah

Peningkatan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana pendidikan dipandang oleh informan sebagai suatu keharusan. "Bagaimana mungkin pendidikan bisa maju apabila sarana dan prasarana pendidikan yang dibutuhkan tidak ditingkatkan?" serta "bagaimana masyarakat dapat tertarik menyekolahkan anak-anaknya dalam situasi sarana dan prasarana sekolah yang serbta terbatas?"

Ada enam sarana dan prasarana sekolah yang oleh para informan perlu mendapatkan prioritas pengadaan dan peningkatannya guna mendukung pembangunan pendidikan bagi masyarakat pedesaan tradisional. Secara berurutan adalah: (1) perbaikan gedung sekolah; (2) buku paket pelajaran untuk siswa dan buku-buku untuk perpustakaan sekolah; (3) Kit-IPA dan peraga yang lain; (4) mebeler sekolah, (5) sarana administrasi sekolah, dan (6) UKS dan peralatan P3K.

Perbaikan gedung-gedung SD di pedesaan menjadi hal yang "sangat penting" bahkan terpenting dari yang lain. Seperti telah dikemukakan di bagian terdahulu, kondisi gedung-gedung SD di pedesaan sangat buruk dan memprihatinkan, terutama yang berada jauh di pelosok atau pedalaman desa.

Menarik untuk dikaji lebih jauh "mengapa kondisi gedung-gedung SD di pedesaan pada umumnya dalam kondisi buruk dan sangat buruk, sementara SD-SD di perkotaan pada umumnya baik dan sangat baik?" "apakah karena secara kuantitatif gedung SD di pedesaan lebih sedikit daripada gedung SD di perkotaan?" "apakah ada kecenderungan bahwa dana rehabilitasi sekolah dalam bentuk BOP/DOP di SD-SD perkotaan benar-benar diefektifkan untuk pemeliharaan sekolah sementara di SD-SD pedesaan sebaliknya?"

Para informan kepala SD seakan membenarkan bahwa "karena jumlah SD di pedesaan lebih banyak daripada SD di kota", maka wajar kalau tingkat kerusakannya juga lebih parah dan memprihatinkan. Sebab menurut mereka "semakin besar jumlah gedung SD yang harus dirahabilitasi maka dana yang diperlukan pun lebih besar pula". Patut dipertanyakan "bukankah setiap SD di

kota maupun di desa sama-sama mendapatkan BOP/DOP dengan jumlah yang sama pula, dan dari wawancara dengan informan kepala SD, ternyata tidak terdapat perbedaan mengenai besarnya jumlah potongan dana BOP/DOP tersebut.

Sebenarnya, besar kecilnya jumlah SD sama sekali tidak berkorelasi dengan tingkat efektivitas pemanfaatan dana rehabilitasi sekolah. Kalau ada yang beralasan karena "kebutuhan SD di pedesaan lebih banyak, apakah bukan malah sebaliknya, tingkat kebutuhan SD di perkotaan yang lebih banyak?" lebih rasional kiranya apabila tingginya tingkat kerusakan pada SD-SD di pedesaan disebabkan oleh kemungkinan terjadinya "pembengkakan biaya" sebagai akibat jauh dan sulitnya medan yang harus ditempuh untuk sampai ke SD-SD yang tersebar jauh di pedalaman desa, sementara pada SD-SD kota tidak. Dalam situasi keterbatasan jumlah dana yang disediakan (dan juga telah dipotong) jelas tidak memungkinkan dilakukan rehabilitasi, dengan risiko harus menanggung kekurangannya, dan ini tidak mungkin akan dilakukan. Rehabilitasi gedung terpaksa "harus ditunda". Akibat tertundanya rehabilitasi maka wajar kalau kondisi gedung-gedung SD di pedesaan sangat memprihatinkan. Sementara pada SD-SD perkotaan, "sisa dana" BOP/DOP dapat secara efektif digunakan untuk merehabilitasi kerusakan-kerusakan yang ada. Dari sisi ini, tidak seluruhnya benar pandangan bahwa "SD-SD di pedesaan cenderung tidak mengefektifkan dana BOP/DOP untuk keperluan pemeliharaan gedung sekolah".

Selain itu, tak dapat dipungkiri pula bahwa tingginya tingkat kerusakan gedung-gedung SD di Pamekasan (terutama SD-SD pedesaan) lebih disebabkan oleh adanya praktik-praktik penyimpangan (=korupsi) dalam pemanfaatan dana BOP/DOP SD³⁰. Wajar pula bila para guru SD sangat tidak respek dan

³⁰ praktik pemotongan ini tidak hanya dalam hal BOP/DOP yang memang jumlah nominalnya cukup besar (Rp. 850.000,- per SD), tetapi juga dalam hal: kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala atau gaji bulanan. Apalagi ketika banyak potongan-potongan untuk berbagai iuran (KORPRI, PGRI, Golkar, dll. pada masa lalu, nasib para guru SD benar-benar memprihatinkan. Belum lagi apabila yang bersangkutan mengambil "kredit Bank", tidak sedikit di antara guru SD yang memiliki "gaji defisit" atau "gaji minus". Sehingga, ketika dia pada awal seharusnya "menerima gaji" justru malah harus "membayar kekurangan gaji". Berkaitan dengan gaji, di kalangan guru SD ada semacam kelaziman setiap ada kenaikan gaji (atau malah begitu ada informasi kenaikan gaji) mereka banyak yang sudah "antre" untuk mengambil "kredit bank". Di Pamekasan, sangat umum di kalangan guru SD (desa atau kota) untuk mengambil kredit atau berhutang untuk memenuhi kebutuhan hidup modern, di samping memang untuk kebutuhan primernya (membangun rumah, membeli sepeda motor, dll). jadi tidak benar kalau digeneralisasi bahwa "mayoritas guru-guru di pedesaan tinggal di rumah keluarganya atau warisan dari orang tuanya" seperti dinyatakan oleh Supriadi (1999:xix). Dalam ungkapan para guru SD "orang hidup itu tidak mungkin lepas dari hutang, apalagi bagi seorang SD dengan gaji pas-pasan".

simpatik terhadap aparat di jajaran Cabang Dinas dan Dinas P&K, serta semakin memperbesar kesenjangan antara Dinas P&K dengan Depdiknas, sekalipun hal ini senantiasa diupayakan tidak terlalu menyolok di mata guru maupun masyarakat³¹. Praktik-praktik seperti itu tidak hanya berdampak pada tidak efektifnya pengalokasian dana-dana BOP/DOP untuk SD, tetapi lebih jauh daripada itu adalah terhambatnya pembangunan pendidikan secara keseluruhan di tingkat Kabupaten.

Menempatkan buku paket dan buku-buku untuk perpustakaan sekolah sebagai prioritas pertama setelah gedung sekolah memang sangat beralasan. Bagi SD-SD di pedesaan keberadaan buku paket--sebagaimana telah diuraikan di atas--sangat dibutuhkan, karena merupakan sumber utama dan "satu-satunya bahan belajar" yang dapat digunakan untuk keperluan pembelajaran. Sangat diharapkan agar buku paket tersebut dengan rasio 1:1 (1 buku untuk 1 siswa). Dengan rasio antara buku dan siswa 1:1 maka SD yang oleh masyarakat setempat disebut sebagai "sekolah pemerintah" benar-benar milik pemerintah, dan segala keperluannya juga harus dipenuhi oleh pemerintah. Hal ini didasarkan dari pengalaman seorang informan ketika meminta siswa untuk membeli buku pelajaran terbitan swasta. Orang tua siswa dengan keras menolak dengan mengatakan "bukankah buku pelajaran sudah disediakan oleh sekolah/pemerintah. Mengapa anak saya harus membeli lagi buku pelajaran. Gunakan saja buku pelajaran yang sudah ada". "Mengapa Sekolah Negeri masih menggunakan buku pelajaran yang diterbitkan oleh swasta?"

Sementara itu, pentingnya buku-buku untuk perpustakaan sekolah, sedikit-tidaknya diharapkan dapat merangsang dan memotivasi minat dan kemampuan membaca di kalangan siswa yang tampaknya memang masih sangat rendah. Hasil observasi ke 3 SD di pedesaan tampaknya buku-buku pustaka (buku bacaan, buku pelengkap, dan buku sumber) jumlahnya (judul maupun eksemplarnya) memang sangat minim.

Maraknya para guru SD mengambil "kredit Bank" ini sering menimbulkan "kong-kalikong" antara "bendaharawan gaji" di Cabang Dinas di kecamatan dengan yang bersangkutan agar mendapatkan "kredit bank". Akibatnya hutang mereka bertumpuk-tumpuk dan tak terlunasi sehingga bank dirugikan. Hal ini membuat bank (BPD Jatim) pada tahun 2000 lalu "memblokir" kecamatan-kecamatan tertentu di Pamekasan. Para guru di kecamatan tersebut tidak diperbolehkan atau tidak bisa lagi mengambil kredit. Di samping karena ada bendaharawan gaji yang "naka!" dengan membuat permohonan "kredit palsu" atas nama guru yang sebenarnya sudah meninggal.

³¹ dari pengamatan di lapangan terlihat perbedaan yang sangat menyolok antara aparat Dinas P&K dengan aparat Depdiknas terutama di tingkat kecamatan, baik dalam hal penampilan maupun sikapnya pada saat berhadapan dengan para guru maupun kepala SD.

Diakui oleh para informan, bahwa dalam situasi masyarakat pedesaan hanya memandang bahwa bersekolah "hanya cukup sebatas atau sekadar bisa membaca" maka upaya pembangunan pendidikan yang diarahkan pada peningkatan minat baca di kalangan siswa di pedesaan memang dirasakan sangat sulit bisa dicapai. Diperlukan upaya yang lebih serius, sistematis dan terpadu untuk menangani serta menyadarkan masyarakat dan terutama siswa "betapa penting kemampuan dan keberminatan membaca bagi kehidupan seseorang". Oleh sebab itu, buku-buku bacaan untuk perpustakaan sekolah menurut para informan sebaiknya buku-buku yang berkaitan dengan "keagamaan" dan "keterampilan-keterampilan" sederhana yang bisa siswa praktikkan di rumahnya. Ini penting untuk mengubah persepsi masyarakat pedesaan bahwa SD sebagai sekolah pemerintah hanya membelajarkan siswa dengan ilmu yang sama sekali tidak relevan dengan situasi dan kebutuhan masyarakat desa yang umumnya petani-petani tradisional, juga karena dalam pandangan masyarakat pemerintah melalui SD-SD yang didirikan seharusnya juga membelajarkan pendidikan agama. Dengan alokasi waktu untuk matapelajaran Pendidikan Agama Islam hanya dua kali per minggu, tampaknya alasan para informan itu dapat dibenarkan.

Yang menjadi pertanyaan dari pernyataan informan di atas, mengapa mereka memandang bahwa "Kit-IPA dan peraga yang lain" juga menjadi prioritas, sementara di sisi lain mereka mengakui bahwa keberadaan Kit-IPA dan peraga yang lain tidak banyak dimanfaatkan untuk kepentingan pembelajaran? Dalam hal ini para guru beralasan bahwa sekarang telah dikembangkan proyek SEQIP (*Science Education Quality Improvement Project*), proyek peningkatan kualitas pembelajaran IPA di tingkat SD. Di Kabupaten Pamekasan telah terdapat sembilan orang guru SD yang telah mengikuti penataran SEQIP tingkat nasional, dan di tingkat kabupaten pun telah diselenggarakan penataran yang sama untuk guru-guru SD. Adanya SEQIP ini tentu saja sangat membutuhkan alat-alat percobaan IPS (Kit-IPA) yang representatif, sedangkan yang ada di sekolah masih sangat terbatas dan tidak lengkap, serta tidak setiap SD (terutama di pedesaan) memilikinya. Selain itu, dengan adanya Kit-IPA yang "agak lengkap" diharapkan siswa juga lebih tertarik dan antusias belajar di sekolah, karena ada hal-hal baru yang bisa mereka peroleh di sekolah.

Apabila alasan para guru itu benar dan "bisa dipercaya", mudah-mudahan orientasi pembangunan pendidikan yang sejak kurikulum 1994-

disempurnakan lebih diarahkan pada "proses" atau "keterampilan proses" khususnya di dalam pendidikan sains (IPA) dapat terealisasi, setidaknya-tidaknya sebagai langkah awal dalam upaya sekolah untuk semakin meningkatkan kualitas pendidikan dan penguasaan siswa terhadap kemampuan-kemampuan dasar yang dituntut oleh kurikulum.

Mebeler sekolah juga dianggap penting karena seperti halnya gedung sekolah, keadaan mebeler sekolah (siswa maupun guru) sudah banyak yang rusak dan tidak bisa digunakan lagi. Kecuali apabila tingkat kerusakannya tidak terlalu parah, dengan bantuan penjaga sekolah kerusakan itu dapat diperbaiki. Mebeler sekolah juga penting karena sewaktu-waktu sekolah perlu mengadakan pertemuan dengan para orang tua siswa dan masyarakat yang tentu memerlukan mebeler yang memadai. Untuk membeli yang baru dengan situasi keuangan sekolah yang jauh dari kebutuhan minimal jelas tidak mungkin, sementara BOP/DOP yang sangat diharapkan dapat digunakan untuk keperluan rehabilitasi "secara kecil-kecilan" itupun "sudah dipotong" oleh pihak Dinas P&K yang untuk sebagiannya dibelikan peralatan yang sebenarnya kurang sesuai dengan kebutuhan sekolah.

Sarana administrasi sekolah yang dianggap penting terutama adalah mesin tulis, untuk keperluan membuat surat-surat dinas, mengisi format-format dari Dinas P&K atau Depdiknas yang perlu diisi, atau keperluan-keperluan administrasi sekolah lainnya. Selama ini untuk membuat surat-surat dinas, mengisi format-format, dan keperluan administrasi sekolah lainnya yang "penting" dilakukan di kantor Dinas P&K atau Depdiknas kecamatan, meminta tolong kepada teman atau sekolah yang memiliki mesin tulis, atau dikerjakan sendiri di rumah menggunakan mesin tulis milik sendiri. Komentar salah seorang informan kepala sekolah "di jaman modern dan canggih seperti sekarang ini, mana ada pengadministrasian sekolah ditulis tangan?". Sementara keperluan-keperluan lain seperti: rapor siswa, buku induk siswa, buku nilai diperoleh dari Dinas P&K atau Depdiknas kecamatan.

Ruang UKS dan peralatan P3K dalam situasi sekolah jauh dari Puskesmas juga dibutuhkan untuk memberikan pelayanan kesehatan "sementara" kepada para siswa dan juga masyarakat setempat yang kebetulan sakit dan membutuhkan pertolongan "ringan".

Dari hasil penelitian di atas, menggambarkan betapa kondisi sarana dan prasarana yang terdapat di SD-SD pedesaan sangat jauh dari memadai untuk mendukung pembangunan pendidikan yang "benar-benar" sesuai dengan

kebutuhan masyarakat pedesaan yang sangat tradisional dalam pemikiran dan sikapnya. Kiranya sangat beralasan pula mengapa para informan dari SD pedesaan memandang bahwa pembangunan pendidikan berarti pula "pengadaan dan peningkatan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan baik dari sisi kuantitas maupun kualitasnya.

b. Pengembangan Kurikulum

Dari sepuluh informan guru sebanyak satu orang mengalami perubahan kurikulum SD sejak tahun 1968-1999 (termasuk dan tiga informan kepala SD), dua orang mengalami perubahan kurikulum SD sejak tahun 1975-1999, dan sepuluh orang mengalami perubahan kurikulum SD sejak tahun 1984-1999. Seluruh informan setuju apabila kurikulum senantiasa diadakan perbaikan dan pembaharuan, dengan alasan yang berbeda-beda sesuai dengan persepsi masing-masing.

Sejumlah alasan yang dikemukakan mengenai perlunya perubahan kurikulum adalah agar kurikulum: (1) senantiasa mengikuti kecenderungan perkembangan jaman, (2) sesuai dengan tuntutan ilmu pengetahuan, (3) lebih sesuai dengan perubahan situasi dan lingkungan belajar siswa, (4) sesuai dengan usia dan tingkat kematangan siswa, (5) sejalan dengan perkembangan model-model kurikulum mutakhir, (6) lebih fungsional dan bermakna bagi pribadi siswa, (7) sesuai dengan kecenderungan baru pendidikan nasional yang berorientasi pada otonomi daerah, (8) tuntutan dan kebutuhan masyarakat madani, (9) dapat lebih meningkatkan prestasi belajar siswa, (10) lebih menyeimbangkan aspek pengetahuan, nilai, sikap dan keterampilan, (11) dapat meningkatkan wawasan dan kesadaran kebangsaan, (12) mengikuti perkembangan teori belajar mutakhir, (13) lebih sesuai dengan beban tugas guru SD yang memegang seluruh matapelajaran.

Bagi para informan, "perubahan kurikulum merupakan suatu keharusan kalau pendidikan ingin maju" dan bila "pendidikan dapat mengikuti perkembangan masyarakat". Namun ini tidak berarti bahwa rentang waktu dari perubahan-perubahan yang dilakukan diabaikan. Perubahan yang terlalu sering juga tidak baik, karena mengesankan "pengembangan kurikulum bersifat acak-acakan atau kurang siap". Perubahan yang terlalu lama atau bahkan sama sekali tidak ada perubahan juga tidak baik, karena "faktor-faktor internal dan eksternal pendidikan senantiasa mengalami perubahan, kurikulum tersebut menjadi usang". Yang penting jangan ada kesan bahwa "setiap perubahan

menteri atau pejabat selalu diikuti dengan perubahan kurikulum, sebab ini mengesankan bahwa perubahan kurikulum hanya mengikuti selera seseorang³². Selain itu, kurikulum "jangan terlalu sarat dengan muatan materi seperti kurikulum sekarang ini".

Adanya perubahan kurikulum membawa konsekuensi yang tidak selalu mudah diterima dan dilaksanakan di lapangan. Perlu dilihat relevansi dan signifikansi perubahannya terhadap kurikulum itu sendiri dan terhadap subyek sasaran kurikulum. Artinya, "apakah memang perubahan itu perlu dilakukan karena secara internal kurikulum itu harus diubah?", dan "apakah perubahan itu perlu dilakukan karena secara eksternal kurikulum itu harus diubah?". Perlu disadari oleh para pengembang kurikulum, bahwa setiap terjadi perubahan kurikulum akan membawa konsekuensi di lapangan, baik terhadap siswa, guru, maupun terhadap bahan-bahan pendukung kurikulum yang baru. Selama ini tampaknya hal-hal tersebut belum dijadikan bahan kajian dan pertimbangan yang semestinya ketika gagasan pembaharuan kurikulum dimunculkan.

Salah seorang informan guru (seorang sarjana pendidikan) bahkan mengajukan saran sebagai berikut:

"...tampaknya di SD perlu dirancang dan dikembangkan "kurikulum SD terpadu" atau "kesetaraan antarkurikulum matapelajaran". Artinya bukan hanya ada satu kurikulum yang memuat seluruh matapelajaran yang ada di SD, tetapi setiap GBPP matapelajaran memiliki "keterkaitan/kesetaraan tematik antara GBPP yang satu dengan GBPP yang lain". Sehingga seorang guru kelas yang sedang mengajarkan matapelajaran "A" dapat mengaitkannya secara langsung dengan materi di dalam matapelajaran "B", "C", atau "D". Dari segi waktu pola ini saya pikir sangat efisien... Benar bahwa di SD terdapat 6 matapelajaran, tetapi apakah dalam pembelajarannya harus dalam suatu pola pergantian waktu yang formal seperti sekarang ini? Apakah tidak bisa 2 atau 3 matapelajaran dalam satu hari secara terpadu diajarkan tanpa ada batas-batas waktu secara formal?...dalam teori psikologi perkembangan, anak pada usia-usia SD katanya memiliki pola berfikir "holistik", berpikir secara terpadu dan menyeluruh. Mereka belum mampu berpikir atas dasar kotak-kotak matematika, bahasa, seni, IPS, dll...bila demikian, apakah Bapak anggap praktik pembelajaran yang berlangsung sejak dahulu hingga sekarang relevan dengan teori perkembangan tadi?...jadi menurut saya, perubahan kurikulum sebaiknya diarahkan kepada pengembangan "kurikulum terpadu", dan jangan hanya bersifat "tambal sulam", kasihan guru dan siswa. Mereka bingung terhadap apa yang mereka ajarkan dan pelajari...

Secara teoretik, pemikiran guru di atas cukup menarik dan perlu dipertimbangkan di dalam mengembangkan kurikulum di masa mendatang. Substansi yang dapat diambil dari pandangan guru di atas adalah bahwa

³² Beberapa informan guru dan kepala sekolah menyatakan bahwa adanya perubahan kurikulum SD dari tahun 1984, 1986, 1994, dan 1999 dirasakan seakan-akan "setiap ganti menteri ganti pula kurikulumnya". Waktu perubahan dari kurikulum tersebut terlalu cepat dan membuat para guru sempat kebingungan. "Bahan yang satu belum tuntas, ternyata kurikulumnya sudah ganti lagi... lantas, bagaimana harus mengajarkannya?"

perubahan-perubahan kurikulum yang selama ini dilakukan lebih bersifat "substansif" dan "struktural".

Menurut para informan guru, perubahan kurikulum SD selama ini lebih banyak dilakukan untuk "mengurangi materi tertentu dan mengganti/memasukkan materi yang lain", jadi bersifat "tambal sulam" (*tailor made curriculum*). Bahkan justru lebih banyak gantinya atau tambahannya daripada materi yang diganti atau yang dikurangi. Akibatnya kurikulum yang telah disempurnakan menjadi "lebih sarat beban materi" daripada "lebih ramping materi". Perubahan secara struktural mengandung pengertian bahwa penyempurnaan kurikulum hanya dilakukan dengan "menata ulang" materi-materi ada atau materi-materi baru ke dalam Pokok-pokok Bahasan lama atau "mungkin" juga baru. Dapat juga diartikan diadakan perubahan dari "struktur materi" menjadi "struktur kegiatan" seperti dapat dilihat pada perubahan dari kurikulum IPS 1986 menjadi kurikulum IPS 1994/1999. Apabila di dalam kurikulum IPS 1986 yang ditekankan "bagaimana guru/siswa menyampaikan/menguasai materi secara terstruktur atau berurutan", sedangkan kurikulum IPS 1994/1999 menekankan "bagaimana guru/siswa mengajar/belajar kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas tertentu secara terstruktur atau berurutan" sehingga siswa dapat menguasai materi kurikulum secara berurutan pula. Pola pertama menekankan pada sisi dan pendekatan "hasil" sedangkan pola kedua menekankan sisi dan pendekatan "proses". Pola perubahan struktur yang kedua ini lebih baik daripada yang pertama, sebab yang kedua akan memberikan pengalaman belajar yang lebih fungsional dan bermakna tentang "bagaimana suatu hasil (materi) itu dapat dicapai atau dikuasai".

Bentuk-bentuk perubahan kurikulum seperti itu banyak tidak disadari dan dipahami oleh guru SD. Guru memandang bahwa kurikulum 1986 ke 1994/1996 hanya perubahan pada substansinya. Akibatnya ketika mengajar dapat dikatakan tidak terjadi perubahan yang berarti atau signifikan. Karena itu pula dapat dipahami bahwa terjadinya perubahan (suplementasi) ke kurikulum 1996 yang sering dipersoalkan adalah "buku paket sudah tidak sesuai lagi dengan kurikulum 1994 yang telah disempurnakan". Para guru SD tidak pernah menyinggung bahwa yang berubah bukan pada substansinya tetapi pada pendekatan dan apa yang seharusnya dibelajarkan³³. Dalam

³³ Ketika suatu saat wawancara peneliti menanyakan tentang keterampilan proses, dia malah balik bertanya "bukankah keterampilan proses hanya berlaku pada kurikulum 1986?" Menurutnya dalam kurikulum yang sekarang tidak ada lagi keterampilan proses. Tetapi ketika ditanyakan

pandangan guru pengertian mengajarkan selalu dihubungkan dengan "materi pelajaran", jarang sekali mereka mencoba mengaitkannya dengan "pendekatan atau prosedur di dalam mempelajari sesuatu (materi)". Belajar dapat berarti "mempelajari sesuatu materi" tetapi juga bisa bermakna "mempelajari sesuatu proses atau prosedur".

Dalam kaitan ini, kiranya dapat dipahami pula mengapa saran informan di atas juga mengarah pada pola pengorganisasian materi kurikulum antar matapelajaran. Sekalipun gagasan itu baik dan dapat dikembangkan untuk tingkat SD, tetapi "perlu disesuaikan dengan beban tugas guru SD, sehingga tidak memberatkan". Hal ini perlu mendapatkan perhatian, mengingat bahwa struktur dan beban tugas guru SD berbeda dan cenderung mengalami eskalasi yang cepat dewasa ini, maka semakin saratnya beban kurikulum menjadi tidak efektif dalam implementasinya. Akibatnya visi dan misi dari perubahan kurikulum tidak banyak disadari dan dipahami oleh guru. Para guru melaksanakan kurikulum secara "mekanistik", "ada perubahan dilaksanakan, apa yang dituntut dikerjakan". Makna perubahan kurikulum tidak sepenuhnya dipahami. Praksis pembelajaran tidak banyak beranjak dari metode, teknik, strategi pembelajaran yang selama ini digunakan. "ceramah, tanya-jawab, pemberian tugas...ceramah, tanya-jawab, pemberian tugas...begitu seterusnya".

Adalah sesuatu yang sangat sulit bagi guru untuk melakukan perubahan yang bersifat inovatif apalagi inventif dengan struktur kerja seperti di SD. "Setiap hari rata-rata 3-4 matapelajaran dengan waktu yang sangat terbatas". Apalagi tingkat kemampuan siswa sangat bervariasi. Memberikan tugas-tugas (kurikuler dan ko-kurikuler) kepada siswa merupakan cara terbaik agar "target

apakah dia pernah melatih dan mengembangkan jenis-jenis keterampilan proses ketika kurikulum 1986 berlaku? Dia menjawab "sulit untuk dipraktikkan di kelas. Siswa sulit melakukannya dan target kurikulum bisa jadi tidak terselesaikan dan tercapai. Padahal ini kewajiban yang harus dipenuhi. Selain itu, bukankah yang diajarkan guru itu adalah materi kurikulum, bukan bagaimana mereka dapat menguasai cara atau proses mencapai penguasaan terhadap materi kurikulum".

Apa yang dinyatakan oleh informan guru di atas menunjukkan kekurangpahaman tentang adanya tuntutan-tuntutan baru di dalam pendidikan yang harus dipahami dan dilaksanakan untuk kemajuan siswa dan pendidikan. Pernyataan di atas juga mengesankan bahwa mengajar berarti "menyampaikan" sesuatu bukan "membelajarkan" tentang sesuatu. Karena diartikan sebagai "menyampaikan" maka sesuatu itu tidak dapat lain adalah "materi/bahan pelajaran". Hal seperti ini kerap terjadi terhadap pada setiap inovasi pendidikan yang diperkenalkan kepada mereka. "CBSA" di lapangan berbeda sama sekali dengan konsep awalnya. CBSA mereka identikkan dengan "belajar berkelompok", sehingga bangku-bangku siswa ditata secara permanen diatur untuk keperluan siswa belajar dalam kelompok-kelompok, seperti yang pernah peneliti temukan ketika suatu waktu mengunjungi SD-SD untuk pembimbingan PKM program penyetaraan D-II UT (sekitar tahun 1997). Ada "distorsi" konseptual di kalangan guru SD dalam sejumlah program pembaharuan yang pernah dikembangkan di dunia pendidikan kita.

kurikulum" tercapai dan siswa dapat menuntaskan materi pelajaran pada akhir bulan.

Dibandingkan dengan kurikulum 1968 dan 1975, rumusan tujuan kurikulum (TPU) lebih operasional dan terarah, sehingga memudahkan guru untuk menjabarkannya dalam bentuk TPK. Pokok bahasan dan Sub Pokok Bahasan di dalam kurikulum juga lebih terorganisasi secara lebih sistematis atas dasar tema-tema tertentu, serta memiliki kaitan antara PB/SPB yang satu dengan PB/SPB yang lain sehingga memudahkan guru untuk mengembangkan bahan/materi pembelajaran. Apa yang sebenarnya dimaksudkan dengan konsep-konsep esensial banyak yang tidak dipahami oleh guru. Tetapi kalau yang dimaksudkan adalah konsep-konsep yang berkaitan dengan pengetahuan dasar yang harus dimiliki oleh siswa pada umumnya guru menyatakan lebih terpadu, walaupun ada pula yang terlihat berdiri sendiri. Bagi guru SD pedesaan sekalipun juga diakui bahwa konsep-konsep yang berkaitan dengan pengetahuan dasar lebih tampak dan terpadu, tetapi bagaimana menjelaskannya kepada siswa atau menyederhanakan konsep-konsep sesuai dengan tingkat kemampuan berpikir siswa sangat sulit, karena kondisi siswa "tidak selalu siap untuk belajar dan kemampuan berpikirnya rendah".

Muatan nilai/sikap di dalam kurikulum SD sepertinya "kurang diperhatikan". PPKn dan PIPS yang sebenarnya harus sarat dengan nilai-nilai dan sikap-sikap yang seharusnya dimiliki oleh siswa, terkesan sangat formal dan banyak tidak sesuai dengan kenyataan keseharian siswa. Bagaimana menumbuhkembangkan nilai-nilai dan sikap-sikap yang diharapkan (*intended values and attitudes*) sementara di masyarakat banyak yang bertentangan bukanlah pekerjaan yang mudah. Nilai-nilai seperti demokrasi, kebebasan adalah dua contoh dari nilai dan sikap yang sulit untuk dikembangkan dalam kehidupan masyarakat desa yang masih "tradisional".

Keterampilan yang dituntut oleh kurikulum adalah sesuatu yang ideal, tetapi kurang praktis dan sesuai dengan jenis keterampilan yang dibutuhkan oleh siswa di lingkungan kesehariannya. Untuk mengidentifikasi jenis-jenis keterampilan yang ada di dalam kurikulum pun sangat sulit karena memang tidak begitu tampak. Namun secara umum kurikulum yang baru (1996) lebih efektif sebagai pedoman pembelajaran di SD. Hanya saja, bahan-bahan pendukung kurikulum seperti buku paket, buku pelengkap dan peraga kurang mendukung. Buku paket banyak yang tidak sesuai dengan kurikulum yang telah

diperbaharui sehingga siswa harus membeli buku pelajaran yang diterbitkan oleh swasta. Buku pelengkap seperti LKS dan latihan-latihan soal juga harus dibeli oleh siswa, sehingga mereka dapat menyelesaikan "target kurikulum". Selain itu peraga yang ada di sekolah belum efektif pemanfatannya. Di satu pihak karena memang kemampuan guru kurang dan siswa tidak biasa dan mampu menggunakannya.

Tabel 4
Tanggapan Guru dan Kepala SD tentang Perubahan Kurikulum Sekolah Dasar *)

No	Aspek Kurikulum	Guru	Kepala Sekolah
1.	Tujuan kurikulum	Lebih operasional dan terarah	Lebih operasional dan terarah
2.	Organisasi PB/SPB	Lebih sistematis dan tematis	Lebih sistematis dan tematis
3.	Konsep esensial (Kognitif)	Lebih terpadu, tetapi ada juga yang tersendiri	Lebih terpadu, tetapi lebih sulit dibelajarkan kepada siswa
4.	Nilai-sikap esensial (Affektif)	Tetap, belum begitu tampak	Lebih tampak, tetapi masih terdapat nilai-nilai yang kurang sesuai dengan kondisi masyarakat desa
5.	Keterampilan esensial (psikom)	Tetap, tidak begitu tampak	Kurang mendukung keterampilan yang dibutuhkan siswa dalam kesehariannya
6.	Organisasi materi kurikulum	Lebih sistematis, tematis dan terpadu	Lebih sistematis, tematis dan terpadu
7.	Beban kurikulum	Lebih berat/sarat	Lebih berat/sarat
8.	Efektivitas kurikulum	Lebih efektif	Lebih efektif
9.	Bahan pendukung kurikulum	Belum sepenuhnya mendukung	Banyak bahan pendukung (buku paket dan peraga) yang tidak dapat digunakan karena kemampuan guru kurang dan siswa tidak biasa dan mampu menggunakan
10.	Daya serap siswa	Naik-turun sesuai dengan kondisi pembelajaran	Naik-turun sesuai dengan kondisi siswa dan pembelajaran
11.	Relevansi dengan kematangan, dan kebutuhan belajar siswa	Lebih relevan, tetapi ada juga yang kurang relevan	Kurang relevan, terlalu sulit untuk usia, kematangan dan kebutuhan belajar siswa
12.	Relevansi dengan kebutuhan masyarakat	Mungkin relevan, tetapi tidak dapat memastikan	Mungkin relevan, tetapi sulit mengaitkannya dengan lingkungan sekitar

*) diolah dari hasil wawancara

Tabel 5
Tingkat Pencapaian Target Kurikulum dan Daya Serap Siswa Sekolah Dasar Selama Lima Tahun Terakhir *)

Tahun	Target Kurikulum (dalam %)	Daya Serap Kurikulum (dalam %)**
1995	100	74
1996	100	75
1997	100	68
1998	100	70
1999	100	68
2000	100	83
Rerata		62.57

*) hasil observasi di tiga SD pedesaan

***) diambil dalam bentuk rata-rata dari tiga SD yang diobservasi

c. Peningkatan Kualitas Pendidikan

Pembangunan pendidikan oleh para informan diidentikkan dengan peningkatan kualitas. Secara umum informan bersepakat bahwa "pembangunan pendidikan berarti peningkatan kualitas". Tetapi di antara mereka terdapat variasi dalam memberikan makna tentang peningkatan kualitas pendidikan, yang secara klasifikatif seyogianya ditandai oleh semakin meningkatnya: (1) pencapaian target kurikulum seperti terlihat dari daya serap siswa, (2) persentase kelulusan/kenaikan siswa, (3) prestasi belajar siswa setiap cawu, (4) proses pembelajaran (pelaksanaan kurikulum) di kelas, (5) penggunaan metode dan strategi pembelajaran yang variatif, aktif dan partisipatif.

Antara informan guru dan kepala sekolah terdapat sedikit perbedaan pada penekanannya. Bagi informan guru peningkatan kualitas lebih diutamakan pada "hasil" (*quality is a product*), sementara kepala sekolah memandang penting "proses" dan "hasil" pendidikan (*both processes and outcomes are importance*).

"Hasil" dipandang penting bagi guru karena tolok ukur yang benar-benar menjelaskan bahwa telah terjadi peningkatan kualitas pendidikan bukan dari "proses" tetapi "hasil". Betapapun proses pendidikan baik dan berkualitas, yang dilihat masyarakat adalah "bagaimana hasilnya". Variasi metode dan strategi pembelajaran secara teori memang keharusan, tetapi apakah bisa menjamin hasil yang baik juga? Selain itu, karena masyarakat atau orang tua sebagian terbesar tidak begitu peduli dengan proses belajar anaknya di sekolah, yang penting "anak mereka bisa menulis, membaca dan menghitung" dan "dapat melanjutkan pendidikan ke SLTP" (terutama yang berkepentingan). Hasil

belajar yang ditandai khususnya oleh perolehan hasil ujian EBTANAS yaitu NEM, merupakan bukti bahwa SD tersebut benar-benar baik dan "mengerti kebutuhan pendidikan seorang anak".

Kepedulian yang mungkin agak berlebihan terhadap hasil NEM yang baik ini memang diakui sering menghadapkan guru dalam keadaan dilematis. Di satu sisi, tuntutan orang tua dan masyarakat atas prestasi belajar yang baik adalah wajar, di sisi lain dengan kondisi siswa dan sekolah yang serba terbatas dan bahkan kurang, untuk meningkatkan prestasi belajar siswa jelas sangat tidak memungkinkan. Dalam situasi ini "nama SD dipertaruhkan", dan sejauh kepentingan masyarakat terpenuhi, mungkin secara lambat laun dapat meningkatkan kepedulian dan penghargaan masyarakat terhadap sekolah.

Bagi kepala sekolah yang memandang bahwa keduanya sama-sama penting dan menjadi indikator peningkatan kualitas pendidikan. Bila proses baik, dapat dipastikan hasilnya pun akan baik. Sulit diterima oleh akal apabila prosesnya baik dan hasilnya menjadi tidak baik, kecuali materi yang disampaikan tidak sesuai dengan tujuan dan PB/SPB kurikulum.

Pentingnya "proses" dan "hasil" pendidikan bagi kepala sekolah tampaknya juga tidak terlepas dari kewajibannya sebagai seorang "manajer" yang bertanggung jawab terhadap peningkatan proses pembelajaran dan hasilnya. Dikatakannya sekolah berarti mengajarkan kepada siswa sehingga mereka dapat menguasai materi pelajaran dengan baik dan berhasil baik. Proses (bagaimana guru mengajar) merupakan prosedur yang harus ditempuh untuk mendapatkan hasil yang baik, di samping agar pembaharuan-pembaharuan di bidang metode pembelajaran yang telah diperoleh melalui berbagai penataran, pelatihan, maupun pendidikan (maksudnya S1 dan D-II PGSD) juga dapat mereka terapkan dan tidak hanya sekedar menjadi "pengetahuan guru belaka" yang tidak memiliki arti penting, karena tidak diamalkan di sekolah. Oleh sebab itu menurutnya "sekali pun itu sulit dilakukan oleh guru karena kondisi siswa, keterbatasan fasilitas sekolah, atau mungkin juga keterbatasan kemampuan guru untuk menggunakan berbagai metode, peraga, dan sarana pendukung pembelajaran lainnya".

Rendahnya prestasi belajar siswa di SD-SD pedesaan menurut informan kepala sekolah tadi, juga disebabkan oleh "kurangnya perhatian guru terhadap proses pembelajaran". Setidak-tidaknya dilihat dari rencana dan satuan pelajaran yang disusun oleh guru dari waktu ke waktu sama sekali tidak menunjukkan adanya perubahan atau perbaikan dari sisi proses atau aktivitas

pembelajaran. Guru masih sangat aktif berceramah, sementara siswa juga masih sangat aktif mendengarkan.

Dari hasil observasi di 3 SD sasaran, pernyataan informan kepala sekolah dan guru SD di atas benar seperti yang dapat dilihat pada daya serap siswa terhadap kurikulum yang hanya berkisar antara 68%-80% (tabel 4). Dilihat secara kontinum tingkat persentase dari daya serap kurikulum dari tahun ke tahun tersebut sudah dapat dipandang cukup memadai, dalam arti telah memenuhi standar minimal "ketuntasan belajar". Akan tetapi, apabila dilihat dari "rerata"-nya sebenarnya masih satu point di bawah standar minimal "ketuntasan belajar" yaitu 62.57%.

Beberapa nilai prestasi siswa yang dipandang masih rendah dan perlu ditingkatkan menurut informan guru dan kepala sekolah senantiasa ditemukan pada matapelajaran-matapelajaran matematika, IPA, dan IPS. Ketiga matapelajaran tersebut setiap cawu reratanya hanya berkisar antara 6.00 - 7.00, dan untuk EBTANAS (NEM) hanya bisa mencapai rerata 3.00-5.00. Bahkan pada tahun pelajaran 2000/2001 yang lalu mengalami penurunan antara 0.6 - 1.3. Dengan hasil seperti itu, sebenarnya "banyak siswa SD pedesaan tidak naik kelas atau tidak lulus". Akan tetapi, "sangat sulit atau bahkan tidak mungkin sekolah tidak menaikkan atau meluluskan mereka". Kebijakan untuk menaikkan atau meluluskan siswa "betapapun nilainya sangat rendah" adalah permintaan Kakandep Diknas Kabupaten dengan alasan "penuntasan wajib belajar". Menurut kepala sekolah tersebut "tidak naik atau tidak lulusnya seorang siswa, berisiko pada keluarnya siswa dari sekolah. Hal seperti ini jelas sangat tidak diharapkan di saat kita berupaya menyadarkan masyarakat betapa pentingnya arti pendidikan bagi masyarakat dan negara di masa mendatang". Yang penting menurutnya "para siswa sudah mampu menulis, membaca, dan menghitung".

Mencermati situasi pendidikan di SD-SD pedesaan di atas, guru, kepala sekolah, dan pihak Depdiknas bagaikan "makan buah simalakama". Di satu sisi, menuntut prestasi belajar--yang berarti meningkatkan kualitas pendidikan--berarti akan banyak menelan korban pada sisi siswa. Di sisi lain, mengabaikan prestasi belajar berarti tidak banyak memberikan makna serta manfaat terhadap berbagai bentuk pembangunan pendidikan yang telah sekian lama diupayakan secara serius oleh pemerintah.

d. Peningkatan Profesionalisme dan Tanggung Jawab Profesi

pembangunan pendidikan bagi guru dan kepala sekolah juga berarti "perlu ada peningkatan profesionalisme atau tanggung jawab profesi" dari setiap insan pendidikan. Peningkatan profesionalisme dan tanggung jawab terhadap profesi guru merupakan salah satu hal yang penting.

Beberapa instrumentasi yang menurut para informan penting ditingkatkan efektivitasnya bagi upaya meningkatkan profesionalisme dan tanggung jawab profesi berkaitan dengan: (a) sistem progresi, (b) sistem promosi jabatan, (c) pemberian kesempatan untuk mengikuti pendidikan yang lebih tinggi (*in-service training*), (d) akreditasi sistem pelatihan dan penataran guru SD, (e) pengembangan sistem supervisi yang bersifat "klinis" daripada "otoritatif" dan "administratif", (f) optimalisasi fungsi dan peran KKG, PKG, KKS dan Gugus Sekolah, (g) minimalisasi birokratisasi dalam profesi guru, (h) restrukturisasi sistem rekrutmen dan penempatan guru, (i) restrukturisasi beban dan struktur tugas profesional guru, (j) pemberian otonomi kepada sekolah dalam rangka pembinaan profesi guru, serta (k) keterpaduan sistem pembinaan guru (sistem satu atap), (l) peningkatan perlindungan terhadap hak dan kewajiban profesi guru, serta (m) penciptaan "budaya sekolah" profesional.

□ Sistem Progresi

Menurut para informan, kenaikan pangkat/golongan dan jabatan seorang guru agar "dilaksanakan lebih terbuka dan obyektif sesuai dengan aktivitas dan prestasi kerja". Praktik-praktik kolusi, nepotisme dan koncoisme di dalam penilaian berkas angka kredit harus dihindari, sehingga kenaikan pangkat/golongan dan jabatan profesi seorang guru sejalan dengan kenaikan profesionalisme dan tanggung jawab profesinya. Selain itu menurut para informan, penilaian seyogianya tidak hanya mementingkan "aspek administratif" (kelengkapan berkas) tetapi justru pada "aktivitas dan prestasi nyata" mereka di kelas. Menurut para informan, kelengkapan berkas administrasi usulan PAK tetap penting, sehingga penilai dapat secara cermat mengetahui dan menilai berbagai aktivitas profesi yang telah dilakukan yang bersangkutan selama periode yang diusulkan. Akan tetapi penekanan pada aspek administratif ini telah melahirkan praktik-praktik yang "*kurang fair*" dalam mengumpulkan berkas-berkas yang dibutuhkan, sementara bagaimana mutu dan prestasi yang ditandai dengan adanya bukti fisik tersebut. "Ini bukan rahasia lagi" bahwa ternyata guru yang "cepat" (rerata dua tahun) kenaikan

pangkat/golongan dan jabatannya, aktivitas dan prestasi kerjanya tidak juga meningkat dengan cepat³⁴. Bahkan ada kebijakan dari Depdiknas Kabupaten, bahwa seorang guru yang sudah tiga tahun tidak naik pangkat/jabatan ada "kebijakan khusus", yaitu yang bersangkutan tidak perlu mengumpulkan semua bukti fisik yang diperlukan, "cukup dengan rekomendasi atau persetujuan dari Pengawas SD" pengajuan kenaikan yang bersangkutan sudah bisa diproses. Juga bukan rahasia bahwa guru yang sudah memiliki jabatan profesi tinggi belum tentu Profesionalismenya lebih tinggi dari guru yang jabatannya lebih rendah.

Untuk mengatasi masalah tersebut, informan kepala sekolah mengusulkan agar dalam upaya menilai kelayakan dan kepatutan (*fit and proper of professionalism*) seorang guru naik atau tidak pangkat/golongan dan jabatannya perlu dibentuk Komisi/Tim Penilai Angka Kredit di lingkungan Depdiknas (Kabupaten dan Kecamatan) yang berasal dari tenaga-tenaga yang benar-benar profesional serta memiliki komitmen tinggi untuk menegakkan kode etik profesionalisme guru. Kriteria rekrutmen anggota tim perlu dirumuskan secara jelas, transparan dan obyektif baik dalam bentuk Juknis dan Juklak yang disosialisasikan kepada seluruh jajaran di Depdiknas (Kabupaten dan Kecamatan) sehingga dapat diketahui oleh seluruh komponen kependidikan.

□ Sistem Promosi Jabatan

Diakui oleh para informan guru, bahwa sistem promosi jabatan kepala sekolah selama ini lebih didasarkan pada "pengalaman mengajar", "pangkat/jabatan", serta keberaniannya untuk "membayar" kepada Kepala Dinas P&K³⁵, dan bukan pada kinerja profesional, prestasi kerja, dan "kapasitas kepemimpinannya". Karena itu, tidak sedikit kepala sekolah yang tidak memiliki kinerja profesional, tidak berprestasi, serta kurang menunjukkan performansi sebagai seorang pimpinan dengan kemampuan yang memadai untuk membina para guru. Kepala sekolah banyak diminati oleh guru karena "ada penghasilan

³⁴ Menurut keterangan yang peneliti peroleh dari salah seorang anggota Tim Penilai Angka Kredit Kabupaten pamekasan, sejak diberlakukan sistem progresi jabatan melalui Angka Kredit sejak tahun 1995/1996 guru-guru SD yang berhasil naik pangkat/jabatan dari golongan II ke golongan III mencapai sekitar 250 orang, dan dari golongan III ke golongan IVa sekitar 50 orang. Setiap tahun tim harus melakukan penilaian terhadap usul kenaikan pangkat/jabatan guru rerata antara 40-50 buah. Kenaikan pangkat dari golongan IVa ke IVb hingga tahun 2000/2001 ini belum ada, karena disyaratkan adanya karya-karya ilmiah dan penelitian, sedangkan pengetahuan, kebiasaan, dan kemampuan untuk itu umumnya tidak dimiliki. Selain itu, tampaknya para guru SD juga enggan melakukannya. Menurut para guru "yang penting sudah golongan IV".

lain di luar gaji", atau mungkin juga karena "jenuh atau capek mengajar di kelas". Di sisi lain, sebenarnya tugas kepala Sekolah diakui tidak lebih ringan³⁵. Dalam hal pengangkatan seorang kepala SD sepenuhnya berada di tangan Dinas P&K.

Sejalan dengan pembangunan pendidikan, para informan mengusulkan agar dalam hal promosi kepala SD harus didasarkan pada pertimbangan pengalaman mengajar, kinerja profesional, prestasi kerja, dan terutama "kapasitas kepemimpinannya". Jadi aspek "profesionalisme, kepemimpinan, dan administratif" harus menjadi pertimbangan utama. Dalam kaitan ini, para informan juga memandang penting melibatkan Tim Penilai Angka Kredit tingkat kabupaten yang dengan memperluas peran dan fungsinya sebagai Dewan Pertimbangan Jabatan (Wantimbang) dan Dewan Kode Etik Jabatan yang memiliki wewenang untuk memberikan masukan kepada pimpinan berkaitan dengan promosi seorang guru ke jabatan yang lebih tinggi (Kepala Sekolah atau Pengawas). Agar dapat melaksanakan peran dan fungsinya secara efektif, obyektif dan transparan, maka Tim seyogyanya merupakan "*institusi independen*" yang memiliki kewenangan atau otonomi penuh, tanpa ada intervensi dari pihak luar.

Juga diusulkan oleh para informan, agar jabatan kepala SD bukan jabatan "seumur hidup". Seperti yang berlaku di tingkat SLTP/SLTA perlu diadakan "perodesasi jabatan kepala SD" (misalnya 3/4 tahun). Hal ini menurut mereka untuk membiasakan bahwa jabatan kepala sekolah bukan satu-satunya jabatan yang tertinggi dan terbaik. Tanpa adanya pembatasan periode jabatan kepala sekolah, dan keengganan para kepala sekolah untuk "turun jabatan" mencerminkan bahwa budaya kepemimpinan di tingkat SD belum terbuka, kompetitif, dan demokratis. Padahal jabatan kepala sekolah sebenarnya hanya sebagai "tugas tambahan" sebagai konsekuensi dari fungsionalisasi jabatan guru.

³⁵ Seorang informan kepala SD mengatakan, untuk menjadi kepala SD seorang guru--walaupun persyaratan yang lain sudah terpenuhi--"harus membayar" antara satu hingga dua juta rupiah.

³⁶ Seorang informan kepala SD bercerita kepada peneliti, bahwa menjadi seorang kepala SD tidak selalu enak. Dibandingkan ketika menjadi seorang guru, tugas-tugasnya ternyata semakin banyak. Menyelesaikan administrasi SD, membina para guru, mengikuti rapat-rapat dinas dengan Dinas P&K atau Depdiknas kecamatan, membuat berbagai macam laporan dinas, belum lagi harus mengeluarkan uang pribadi untuk berbagai keperluan sekolah karena dana yang ada sangat terbatas. Tetapi terus terang diakui menjadi seorang kepala SD karena "sudah ada kejenuhan mengajar di kelas, ingin mendapatkan tunjangan yang lebih besar, dan penghasilan lainnya, serta untuk gengsi sosial".

Mungkin perlu juga dirumuskan rencana pengembangan strategis (RENSTRA) dan rencana operasional (RENOP) baik jangka pendek, menengah, dan jangka panjang, yang didasarkan pada hasil "analisis kebutuhan" (*needs assessment*) oleh tim yang dibentuk oleh Depdiknas Kabupaten dan Kecamatan. Diharapkan dengan adanya RENSTRA dan RENOP ini sistem promosi jabatan karier profesi guru lebih sistematis, terarah, dan terpadu.

□ **Peluang Mengikuti Pendidikan (*in-service training*)**

Sekalipun minat dan motivasi di kalangan guru SD untuk mengikuti "pendidikan dalam jabatan" masih rendah seperti telah dikemukakan di atas, namun betapapun mereka masih berharap agar mendapatkan peluang untuk memperoleh pendidikan yang lebih tinggi. "Setidak-tidaknya agar bisa memenuhi kualifikasi pendidikan minimal" atau "memotivasi anak-anaknya".

Proses rekrutmen guru SD selama ini ditangani oleh pihak Depdiknas kecamatan. Secara resmi, dasar yang digunakan adalah lama mengajar, pangkat/golongan, dan prestasi kerja guru. Akan tetapi dalam pelaksanaannya juga terdapat unsur "nepotisme dan kedekatan hubungan" dengan pengawas dan pejabat Diknas. Sehingga--menurut informan guru--bisa jadi seorang guru yang telah memenuhi persyaratan resmi baik dari sisi lama mengajar, pangkat/golongan, maupun prestasi kerjanya, "terpaksa harus mengalah" kepada guru yang memiliki hubungan kekeluargaan dan dekat dengan pengawas dan pejabat Diknas, walaupun yang bersangkutan belum memenuhi persyaratan resmi yang ditetapkan.

Sistem rekrutmen tersebut, diakui memang tidak selamanya baik, karena "setiap guru SD berhak mengikuti pendidikan" tetapi tentu saja akan menimbulkan "kecemburuan" di kalangan guru, yang pada akhirnya membuat guru yang sebenarnya layak mendapatkan kesempatan untuk mengikuti program D2 menjadi malas dan antipati. Berharap banyak dari guru SD agar mengikuti program D2 swadana amat sulit. Menurut para informan guru (seperti telah dikemukakan di atas), persoalan utama yang harus mereka hadapi dan sadari adalah keterbatasan penghasilan bulanan, tempat tinggal yang jauh di kota, jumlah anak yang rata-rata 2-3, tingginya harga kebutuhan hidup keseharian (apalagi di masa krisis ekonomi), dan tambahan-tambahan biaya yang lain--misalnya 'uang administrasi' untuk mengurus kenaikan pangkat/jabatan merupakan sebab-musabab ketidakmungkinan pada sebagian

besar guru SD untuk mengembangkan diri melalui peningkatan kualifikasi pendidikan melalui program penyetaraan D.II swadana.

Adanya "aturan" (?) dari Pemda otonom Pamekasan yang mengharuskan agar setiap guru SD segera memenuhi kualifikasi pendidikan setara D-II, tampaknya telah "memecut" guru SD untuk mengikuti program penyetaraan D2PGSD yang selama ini telah ditangani oleh Universitas Terbuka sejak tahun 1990/1991. Kebijakan inilah yang memungkinkan banyak para guru SD (sekitar 400 orang)³⁷ mengikuti program penyetaraan D2PGSD dengan "biaya sendiri (D2 swadana) pada tahun 2000/2001- selain D2 dengan biaya pemerintah Propinsi (D2 proyek)³⁸.

□ Akreditasi Sistem Pelatihan dan Penataran

yang informan maksudkan dengan akreditasi sistem pelatihan dan penataran guru adalah bahwa pelatihan dan penataran guru lebih difokuskan pada: (a) peningkatan berbagai keahlian profesi yang mengacu kepada butir-butir angka kredit, (b) peningkatan keahlian mengajar bidang studi/matapelajaran yang difokuskan pada kemampuan guru menerapkan model-model pembelajaran baru, dan (c) kemampuan melaksanakan penelitian tindakan kelas.

Pola penataran diharapkan lebih bersifat "praktis dan aplikatif", dan jangan terlalu teoretis. Lebih menekankan pada "bagaimana guru mempraktikkan hasil pelatihan dan penataran di kelasnya". "Guru tidak mau hal-hal yang ruwet, karena persoalan di sekolah sudah membuatnya ruwet". Ada kecenderungan--menurut informan guru--selama ini pelatihan dan penataran hanya bersifat "formalitas" dan "menghabiskan anggaran", sehingga seperti diakui oleh informan kepala sekolah "hasil-hasil pelatihan dan penataran tidak banyak mengubah cara guru mengajar di depan kelas". Setelah pelatihan dan penataran selesai, maka "selesai pula hasil penataran itu".

Menurut kepala sekolah, mengubah pola mengajar guru di kelas sangat sulit. Keberadaan pelatihan dan penataran belum banyak memberikan pengaruh yang konstruktif pada penyelenggaraan pembelajaran. Akibatnya,

³⁷ Data diperoleh dari bagian registrasi UPBJJ-UT Surabaya

³⁸ Secara nasional, hingga tahun 1998 jumlah guru SD yang sudah mengikuti Program Penyetaraan D2PGSD sekitar 1.199.410 orang (99,95%) dari sekitar 1.2 juta guru SD di seluruh Indonesia. Jumlah guru SD yang belum berkualifikasi D2 tinggal sekitar 590 orang. Apabila rerata setiap tahun tingkat kesertaan mereka dalam program penyetaraan D2PGSD sekitar 20 ribu orang, maka diperlukan waktu sekitar 30 tahun lagi (Jalal & Supriadi, 2000:263). Oleh sebab itu, adanya

daya serap siswa terhadap kurikulum dan prestasi belajar siswa dari waktu ke waktu sangat fluktuatif tetapi tidak cenderung menaik. Sekalipun pernyataan informan kepala sekolah itu ada benarnya, tetapi menurut informan guru "tinggi rendahnya daya serap siswa terhadap kurikulum dan prestasi belajar siswa tidak seluruhnya dibebankan kepada guru". Saratnya beban kurikulum, kondisi siswa, keterbatasan fasilitas pendukung pembelajaran di sekolah, beratnya beban sebagai guru kelas yang harus mengajar seluruh matapelajaran, juga mempengaruhi "mengapa seorang guru tidak sepenuhnya melakukan pembaharuan-pembaharuan yang telah diterimanya dari penataran atau pelatihan". "apa yang dilatihkan dan ditatarkan memang ideal, tetapi lapangan tidak memungkinkan yang ideal itu bisa dilaksanakan secara efektif", demikian kata seorang informan guru kepada peneliti. Ditambahkan "harus disadari oleh Bapak-bapak yang di atas, beban guru SD di lapangan sangat berat, sehingga jangan menuntut yang terlalu ideal". "Kami bukan tidak mau ada perubahan dan peningkatan, tetapi berbagai persoalan di lapangan seringkali membuat kami bingung, kecewa, malah frustrasi". Informan guru yang lain bahkan dengan tegas berkata "gaji yang diterima tidak sesuai dengan tuntutan yang begitu banyak serta hampir tak terbayangkan yang harus ditanggung oleh guru SD".

□ Pengembangan Sistem Supervisi "Klinis"

Supervisi yang selama ini dilakukan oleh para pengawas cenderung bersifat "otoritatif" dan "administratif" daripada bersifat "klinis". Para pengawas SD menurut informan guru lebih menampakkan seorang sosok "pengawas" (*controller*) daripada sosok seorang "pembimbing" yang penuh bijaksana dan kebakapan menanyakan persoalan yang dihadapi dan menuntun bagaimana cara yang terbaik untuk mengatasinya. Dengan bersikap bijaksana, seorang guru tidak hanya "sekedar disalahkan", tetapi diharapkan bisa membuat guru "sadar akan kesalahannya" dan "sadar pula apa yang harus diperbaiki". Keberanian guru untuk mengakui kesadaran dan berupaya untuk memperbaikinya perlu diciptakan di kalangan guru-guru SD, dan ini hanya mungkin terjadi manakala pola hubungan antara pengawas dan guru bersifat dialogis, akomodatif, interaktif, transaksional, dan demokratis. Munculnya sikap otoritatif dari para pengawas dan "cenderung menyalahkan"--walaupun tidak seluruhnya--telah melahirkan sikap "pura-pura" di kalangan guru ketika

"kesadaran" dari para guru SD untuk segera mengikuti D2PGSD Swadana--apapun alasan dan

berhadapan dengan pengawas. "Asal Pengawas Senang" (APS) mungkin istilah yang tepat untuk menggambarkan situasi supervisi di SD.

Untuk mengefektifkan proses supervisi, para informan guru--lulusan D2PGSD--memandang perlunya setiap pengawas yang akan melakukan supervisi ke kelas menggunakan instrumen "APKG" (Alat Penilaian Kemampuan Guru), sehingga hasil supervisi yang dilakukan lebih cermat, obyektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Jadi "pengawas jangan hanya melihat "kelengkapan mengajar" saja. Atas dasar hasil APKG antara pengawas dan guru mengadakan dialog, penilaian, tanggapan dalam suasana yang dialogis, akomodatif, interaktif, transaksional, dan demokratis bagi perbaikan mengajar guru tersebut selanjutnya. Dengan cara ini pula, seorang guru akan terbiasa melakukan re-evaluasi (refleksi) terhadap aktivitas pembelajaran yang diselenggarakannya.

Secara administratif, setiap pengawas SD memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap 10 SD. Apabila setiap SD di pedesaan rerata memiliki antara 3-4 guru, maka setiap penilik bertanggung jawab untuk membina guru antara 30-40 orang. Jumlah ini sebenarnya masih rasional, sehingga pembinaan terhadap profesionalisme dan tanggung jawab profesi bisa optimal apabila dibandingkan dengan penilik SD di wilayah kecamatan kota yang setiap SD memiliki guru antara 9-13 orang guru. Namun karena lokasi SD-SD di pedesaan tidak seluruhnya berada di pinggir jalan atau mudah didatangi, maka pembinaan terhadap guru tidak bisa seluruhnya dikatakan efektif dan intensif. Untuk SD yang berlokasi tidak terlalu jauh dari pusat kecamatan atau mudah didatangi, frekuensi pembinaan guru dapat dilakukan antara 3-4 kali dalam satu cawu. Akan tetapi bagi SD-SD yang jauh di pelosok pedalaman dan sangat sulit dihubungi, kunjungan pengawas dilakukan bertepatan waktunya dengan pelaksanaan UUB (Ulangan Umum Bersama) atau satu kali selama satu cawu. Dengan frekuensi yang sangat minim, maka pembinaan tidak dapat dilakukan secara intensif. Dalam kondisi ini pula para guru SD di daerah pedalaman/pegunungan sering mengalami keterlambatan untuk memperoleh informasi.

Para informan guru SD mengaku bahwa pembinaan para guru oleh para pengawas, khususnya di SD-SD pedesaan sangat penting dan perlu mendapatkan perhatian yang lebih baik. Melalui supervisi yang dilakukan oleh pengawas, keterhambatan dan atau kebuntuan saluran komunikasi

motivasi--diharapkan dapat mempercepat penuntasan "wajib belajar" bagi para guru SD ini.

kependidikan dan pengembangan profesionalisme guru dapat dijumpai. Bahkan menurut mereka, kunjungan pengawas ke sekolah merupakan sarana pembinaan terpenting dan paling efektif. Orang pertama (setelah kepala sekolah) yang mengerti betul tentang situasi guru dan sekolah di suatu wilayah *gugus sekolah* tidak lain adalah pengawas. Segala sesuatu yang menjadi kebutuhan guru dan sekolah yang berada di wilayah pembinaannya diketahui secara pasti oleh seorang pengawas.

“Seandainya pengawas benar-benar melakukan supervisi sesuai tugas dan wewenangnya, maka saya yakin akan tercipta sistem pembinaan guru yang baik”. Hanya mereka menyayangkan, bahwa karena kedudukan dan peran pengawas dalam format kedinasan “melebihi kepala sekolah” sendiri, maka di dalam diri para guru ada kesan bahwa, kehadirannya “tidak selalu diharapkan”. Hal ini disebabkan karena “setiap pengawas datang ke sekolah, pasti menuntut macam-macam”.

Berdasarkan pengalaman mereka, aktivitas pembinaan ketenagaan yang dilakukan oleh para pengawas--khususnya SD-SD di daerah terpencil--kurang begitu intensif. Kehadirannya di sekolah tidak begitu dapat dipastikan, “kadang seminggu sekali, terkadang sebulan sekali, atau tidak datang sama sekali, kecuali pada saat penyelenggaraan ulangan cawu”. Padahal, “setiap pengawas memperoleh kendaraan operasional dinas”. Menurut mereka, hal ini mungkin karena lokasi SD cukup jauh, dan jalan yang harus mereka lalui kurang baik, bila musim hujan tidak dapat dilintasi kendaraan. Juga mungkin disebabkan oleh keterbatasan jumlah pengawas untuk setiap kecamatan (Kandep Dikbudcam)--rata-rata setiap kecamatan terdapat 2-3 orang pengawas, dan setiap pengawas bertanggung jawab untuk membina 10-15 SD binaan.

Dalam kondisi ini, mereka mengakui bahwa pembinaan terhadap guru dan sekolah di daerah terpencil sering kurang terlayani secara memadai (*underserved*). Selain itu, yang kerap dilakukan oleh pengawas pada saat melakukan supervisi/pembinaan ke tempat tugas mereka, lebih cenderung tertuju pada aspek-aspek teknis administratif yang harus diselesaikan guru untuk keperluan mengajar. Seperti, kesiapan/persiapan perangkat pembelajaran (rencana pembelajaran, format penjabaran dan penyesuaian, program catur wulan, program tahunan, analisis materi pelajaran, dan lain-lain). Sedangkan hal-hal yang bersifat teknis-edukatif (bagaimana meningkatkan kualitas pembelajaran, pengembangan media pembelajaran, peningkatan kualitas prestasi belajar, meningkatkan daya serap siswa) belum

mendapat garapan yang memadai. Bahkan menurut mereka “para pengawas tidak terlalu mempersoalkannya, yang penting guru harus rajin, aktif datang ke sekolah dan mengajar”. Dalam situasi sistem pembinaan yang demikian sangat sulit diharapkan berkembang kemampuan kreatif dan inovatif mereka. Yang lebih memprihatinkan adalah, ada di antara para guru yang lalu menempatkan dirinya sebagai “pekerja” sekolah.

Dalam situasi demikian, “pembinaan tenaga guru dan sekolah tidak begitu banyak dapat diharapkan untuk mengembangkan karier para guru SD di daerah terpencil”. Format pembinaan ketenagaan yang demikian, menurut mereka juga “tidak terlalu berbeda dari apa yang dilakukan oleh kepala sekolah”. Juga “lebih menekankan pada kegiatan-kegiatan yang bersifat administrasi sekolah/kelas”. Dalam hal ini, kepala sekolah dipandang lebih realistis, “biar para guru memiliki bukti fisik untuk kepentingan kenaikan pangkat/jabatan”. “Tidak ada yang dapat diharapkan oleh seorang guru yang bertugas di SD daerah terpencil, kecuali melalui kenaikan pangkat/jabatan secara tepat waktu”.

□ Optimalisasi Fungsi dan Peran KKG, PKG, KKS dan Gugus Sekolah

Secara konseptual keberadaan KKG (Kelompok Kerja Guru), PKG (Pemantapan Kerja guru), KKKS (Kelompok Kerja Kepala Sekolah) dan Gugus Sekolah dimaksudkan sebagai institusi-institusi pembinaan dan peningkatan profesionalisme guru, khususnya dalam merencanakan, mendesain, mengelola dan menilai proses dan hasil pembelajaran. Melalui KKG, PKG, KKS ini, para guru dan Kepala SD yang berada di setiap Gugus Sekolah diharapkan saling berbagi pengalaman, mendiskusikan serta memecahkan persoalan-persoalan nyata yang dihadapi di dalam merencanakan, mendesain, mengelola dan menilai proses dan hasil pembelajaran. Pada awal terbentuknya, pertemuan dilakukan setiap minggu secara berkala, tetapi semakin lama frekuensi pertemuannya semakin berkurang dan bahkan sekarang ini hampir sudah tidak ada pertemuan lagi.

Tidak efektifnya lagi institusi-institusi di atas sebagai “laboratorium” untuk mendiskusikan berbagai aktivitas keprofesian disebabkan telah terjadi “rutinitas” terhadap materi-materi yang didiskusikan, seperti penyusunan satuan pelajaran, membuat kisi-kisi soal, dan materi-materi lain yang cenderung sama dari waktu ke waktu. Tidak ada upaya untuk merancang dan mengembangkan model-model yang inovatif yang diangkat dari pengalaman

keseharian di kelas bagi kepentingan peningkatan kualitas bahan, proses dan hasil pembelajaran. Menurut penuturan seorang Kakandep Diknas kecamatan kepada peneliti "para guru dan kepala sekolah kurang mampu membuat terobosan-terobosan baru yang bersifat inovatif di bidang pembelajaran efektif".

Persoalan yang dihadapi oleh para guru, kepala SD, dan pengawas di dalam melakukan inovasi melalui KKG, PKG, KKS, memang bersumber dari kurangnya "stok pengetahuan" yang dimiliki oleh mereka tentang model-model dan metode-metode pembelajaran dan inovasi. Kesibukan keseharian para guru, kepala SD, dan pengawas yang senantiasa diburu-buru oleh pekerjaan-pekerjaan yang bersifat administratif, di samping karena rutinisme, formalisme yang melingkungi aktivitas keseharian mereka, berharap terlalu banyak dari keberadaan KKG, PKG, KKS sangatlah tidak mungkin.

Untuk lebih mengoptimalkan peran dan fungsi KKG, PKG, KKS sebagai institusi uji coba dan pengembangan sebuah inovasi dibutuhkan profesional-profesional dari lingkungan perguruan tinggi yang berada di daerah setempat. Ada semacam kerjasama di antara praktisi pendidikan di tingkat SD dengan praktisi dan pengembang pendidikan di jenjang perguruan tinggi. Namun faktor keuangan kembali akan menjadi persoalan.

Pada sisi lain, pengembangan sistem pembinaan profesional guru melalui pembentukan *gugus-gugus sekolah* (setiap SD Inti membina beberapa SD Imbas), PKG (Pusat Kegiatan Guru) untuk setiap wilayah *gugus sekolah* yang ada, juga menunjukkan intensitas dan ekstensitas rendah, serta kurang produktif dan berkualitas. Menurut mereka, pembentukan *gugus sekolah* (*school clusters*) walaupun "idinya baik, demi pemerataan, kesetaraan, dan persebaran kualitas pendidikan dan guru di setiap wilayah *gugus sekolah*", tetapi pelaksanaannya "seringkali tidak lancar, dan belakangan tidak lagi efektif". Selain itu, batasan antara SD Inti dengan SD Imbas juga kurang begitu jelas. Kriteria penentuan SD Inti dan SD Imbas lebih banyak didasarkan pada "banyaknya jumlah guru", karena menurut pandangan mereka, "kondisi SD yang ada secara kualitatif dan kuantitatif tidak jauh berbeda".

Aktivitas-aktivitas PKG yang "semula intensif, dan banyak diharapkan dapat meningkatkan dan memperluas pemikiran dan keterampilan guru di dalam mengelola pembelajaran di kelas/sekolah", akhirnya juga tersendat-sendat. Frekuensi kehadiran para guru, jarak antara SD tempat bertugas dengan PKG (seluruhnya ditempatkan di SD Inti), serta ketidaksiapan agenda

kegiatan, mereka pandang sebagai penyebab utama kurang intensifnya penyelenggaraan PKG. Selain itu, dari materi yang dibahas/dikaji di dalam PKG, menurut mereka lebih banyak ke arah "penyeragaman persepsi atau format tentang penyusunan perangkat pembelajaran (rencana pembelajaran, proca, prota, format penjabaran dan penyesuaian, analisis materi pembelajaran)". Sementara hal-hal yang menyangkut peningkatan kualitas pembelajaran, penggunaan media kurang mendapatkan perhatian.

□ Minimalisasi Birokratisasi Profesi Guru

Sebagaimana telah banyak disinggung di muka, di antara sesama pemegang profesi guru, guru SD paling sering (atau bahkan selalu) menjadi sasaran birokratisasi. Birokratisasi guru SD mulai menonjol sejak adanya pengangkatan guru-guru Inpres sekitar tahun 1980-an. Guru tidak lagi sebagai "pegawai pusat" yang diangkat oleh pemerintah pusat, tetapi menjadi pegawai pusat yang diperbantukan di daerah, dan pengangkatannya dilakukan oleh pemerintah daerah setempat. Sejak itu status dan peran guru tidak lebih sebagai "perpanjangan tangan" atau "alat dan mesin birokrasi" yang jaringannya sampai menembus desa-desa terpencil. Apalagi sejak Golkar "ditetapkan" sebagai satu-satunya organisasi "penyalur aspirasi politik (?) pegawai negeri termasuk guru, menjadi sangat lemah dan terkooptasi serta tidak lagi memiliki kemandirian diri sebagai "jabatan profesional". Sejak saat itu pula citra guru SD (utamanya) di mata masyarakat secara perlahan namun pasti "menturun" walaupun belum sampai pada "titik nadzir"³⁹.

Beberapa bentuk birokratisasi terhadap profesi guru seperti dikemukakan oleh para informan antara lain: (1) kepemimpinan pendidikan tidak berada di tangan orang-orang yang memiliki komitmen dan dedikasi terhadap pengembangan profesi, bersifat instruktif, otoriter (sistem komando), kaku, atau sekedar melaksanakan "perintah atasan"⁴⁰, (2) penerapan prosedur

³⁹ Peneliti memiliki pengalaman berkaitan dengan persoalan ini. Ketika dalam sebuah ujian PKM (tahun 2000) di Kecamatan Pegantenan--yang sekarang ini menjadi lokasi penelitian--para mahasiswa peserta ujian menggunakan jaket almamater UT yang berwarna kuning. Walaupun ini disepakati oleh seluruh mahasiswa dan atas "persetujuan" Kakandep Diknas Kecamatan, namun kepada peneliti (waktu itu sebagai ketua Pelaksana ujian) ketua pokjar meminta ijin kepada kami untuk tidak menggunakan "jaket kuning" dengan alasan "masyarakat masih trauma dengan Golkar". Karena memang alasan itu rasional dan untuk menghindari hal-hal negatif yang akan menimpa para mahasiswa apabila tetap menggunakan jaket kuning almamater, Kami menyetujuinya.

⁴⁰ Para pejabat struktural di lingkungan Dinas P&K (juga Depdiknas) di Kabupaten Pamekasan pada umumnya berasal dari guru-guru SD. Perpindahan para guru ke jabatan-jabatan struktural tersebut banyak disebabkan oleh kepentingan karier dengan cara melakukan "mobilisasi sosial

administrasi yang berbelit-belit dan ketat, (3) senantiasa harus ada persetujuan, ijin atau rekomendasi dari atasan untuk kepentingan perbaikan pembelajaran, atau menunggu juknis dan juklaknya, (4) adanya pembatasan-pembatasan kebebasan menyatakan pendapat dan pemikiran berkaitan dengan kepentingan profesi dan siswa, (5) mengedepankan perlunya kesatuan persepsi, arah, wadah, dan kesatuan tekad yang mematikan aspirasi dan kreativitas guru, (6) penggunaan pakaian seragam dinas yang sama dengan "Pegawai Pemda" menggantikan seragam abu-abu yang menjadi identitas Depdiknas, (7) menjamurnya praktik kolusi, nepotisme, bapakisme, dan koncoisme dalam penempatan, promosi, dan mutasi guru, (8) dualisme birokrasi kepemimpinan pendidikan yang membingungkan dan merugikan.

Dalam rangka pemberdayaan guru--menurut seorang informan guru--berbagai bentuk birokratisasi terhadap aktivitas keprofesian seorang guru perlu diminimalisasi dan bahkan dihilangkan. Apabila birokratisasi ini tetap berlanjut, sulit profesionalisme dan tanggung jawab terhadap profesi diharapkan akan berkembang pada diri guru SD.

□ Restrukturisasi Sistem Rekrutmen, Penempatan dan Mutasi Guru

Selama ini ada dua proses rekrutmen guru SD, yaitu: (1) untuk para lulusan SPG/SGO, dan (2) untuk lulusan D2PGSD. Bagi para lulusan SPG/SGO rekrutmen dilakukan oleh Dinas P&K Propinsi sesuai dengan data kebutuhan guru dari masing-masing Dinas P&K Kabupaten. Pengangkatan seorang guru dilakukan melalui "tes seleksi" yang dikoordinasikan oleh Dinas P&K Kabupaten dengan menggunakan butir-butir tes yang dikembangkan melalui kerjasama

secara vertikal", kekurangan staf (di tingkat kecamatan), dan juga faktor ekonomi (meningkatkan penghasilan). Adanya mutasi dari profesi guru ke jabatan birokrasi-struktural ini merupakan salah satu sebab dunia profesi guru di tingkat SD banyak kehilangan tenaga-tenaga potensial dan berprestasi yang sebenarnya sangat diperlukan bagi pengembangan profesi guru. Kepindahan mereka sebagai birokrat, dan kentalnya kepentingan-kepentingan ekonomi membuat kepekaan, kepedulian, komitmen dan dedikasi terhadap profesi guru yang sudah terbentuk selama ini--sebelum menjadi birokrat--seakan pupus karena di dalam diri mereka telah terjadi pergeseran komitmen dan loyalitas dari profesi ke birokrasi. Dalam kondisi ini sangat sulit diharapkan mereka untuk bersikap pro-aktif terhadap pengembangan profesi guru. Pemberlakuan angka kredit (kredit point) yang memungkinkan guru secara terbuka dan cepat naik pangkat/jabatan telah menimbulkan kecemburuan di kalangan birokrat ini, yang membuat para guru semakin mendapatkan "ketidakpuasan" dengan banyaknya "pemotongan-pemotongan". Apakah dengan penyatuan kembali dua institusi pendidikan yang mengelola SD sejak dideklarasikan otonomi daerah, dapat menemukan kembali kepekaan, kepedulian, komitmen dan dedikasi awal mereka terhadap profesi guru, atau malah semakin menjadi-jadi karena akan terjadi "sentralisasi tanggung jawab?" sehingga yang lahir adalah "birokrat-birokrat baru"? Perlu ditambahkan, hingga kini penyatuan kedua instansi di atas belum sepenuhnya tuntas terutama di tingkat kecamatan. Kedua instansi tersebut masih efektif menjalankan fungsinya.

dengan Kanwil Depdiknas Propinsi. Setelah itu dilanjutkan dengan "psiko-tes" atau "tes bakat dan minat" peserta, dan terakhir adalah "screening test" (tes ideologi) yang dilakukan oleh Tim screening Propinsi. Bagi para lulusan D2PGSD proses tes sepenuhnya dilakukan oleh setiap LPTK.

Secara prosedural sebenarnya pola rekrutmen di atas--menurut informan kepala sekolah--sudah cukup baik, hanya saja akibat semakin kecilnya porsi pengangkatan guru dan tidak sebanding dengan besarnya jumlah calon/peserta, maka kolusi, nepotisme, dan koncoisme tidak dapat dihindari. Apalagi kewenangan penuh pengangkatan guru hanya berada pada satu instansi, sehingga tidak ada yang mengontrol. Selama ini tidak pernah secara transparan pihak Dinas P&K mengumumkan hasil berbagai tes yang dilakukan, sehingga obyektivitasnya tidak dapat diketahui secara pasti.

Pada pengangkatan guru SD baru pada tahun 2001 yang lalu, kembali muncul persoalan berkaitan dengan "status GTT peserta". Waktu itu, pengangkatan guru SD baru diprioritaskan bagi para lulusan SPG/SGO yang sudah berstatus sebagai "guru sukwan atau GTT". Bagi peserta yang tidak memiliki surat keterangan sebagai "guru sukwan" tidak diperbolehkan mengikuti seleksi. Kebijakan ini membawa ekses terjadinya "pemalsuan surat keterangan GTT". Selain itu, pihak Dinas P&K Kabupaten telah melakukan diskriminasi antara "GTT SD swasta" dengan "GTT SD negeri" yang pada akhirnya berbuntut munculnya protes dari calon peserta yang berasal dari para "GTT SD swasta" dan kepala sekolahnya. Kalaupun pada akhirnya para "GTT SD swasta" dibolehkan mengikuti seleksi, tetapi tidak seorang pun di antara yang diterima.

Hal ini juga terjadi dalam proses penempatan dan mutasi guru. Penempatan seorang ke sebuah SD dan mutasi dari satu ke SD yang lain tampaknya kurang mempertimbangkan kebutuhan rasional guru di sebuah kecamatan⁴¹, sehingga di satu SD terjadi surplus guru dan di SD yang lain terjadi kekurangan guru. Berbagai praktik kolusi, nepotisme, dan koncoisme pun tidak dapat dihindari.

Oleh sebab itu, menurut para informan (guru dan kepala SD) adanya pola rekrutmen baru melalui kerjasama instansional antara pemerintah daerah Pamekasan dengan LPTK (Unesa)--sejak otonomi daerah digulirkan--dapat

⁴¹ Studi Sommerset (1997) di Sukabumi Jawa Barat juga melaporkan bahwa di satu pihak, ada kecenderungan bahwa pemerintah dengan alasan "untuk pemerataan" memutasikan guru ke SD yang "kurang diminati" atau "ke daerah terpencil". Di lain pihak, atas inisiatif atau permintaan

dipandang sebagai sebuah pola baru dalam proses penyiapan guru-guru SD. Dalam kerjasama itu, telah dibuka program D2PGSD pra-jabatan kelas jauh di kabupaten Pamekasan (juga di Bangkalan) dengan jumlah mahasiswa sebanyak 100 orang. Ada sejumlah keuntungan yang dapat diperoleh kedua pihak dari pola seperti itu.

Bagi pihak Pemda setempat hal ini merupakan keierlibatan Pemda yang "pertama kali" dan "langsung" dalam proses penyiapan guru-guru SD. Karena ditempatkan di daerah masing-masing, Pemda dapat secara langsung pula mengawasi dan berpartisipasi aktif dalam proses penyiapan guru-guru SD. Selain itu, jumlah siswa atau peserta program pun lebih sesuai dengan kebutuhan daerah karena benar-benar didasarkan pada data kebutuhan rasional daerah. Bagi pihak LPTK dengan pola ini selain merupakan "peluang emas" untuk membuka dan memperluas akses layanan pendidikannya ke daerah-daerah otonom, juga dapat lebih memberdayakan potensi daerah untuk kepentingan daerah mereka sendiri.

Para informan berharap bahwa perubahan dalam pola penyiapan guru-guru SD ini dapat dikembangkan di masa-masa mendatang. Namun dalam hal penempatan dan pemutasian guru juga didasarkan pada peta persebaran guru di seluruh SD yang terdapat di Pamekasan, khususnya di daerah-daerah pedesaan. Adanya *cropping* dan *regrouping* SD-SD juga diharapkan ada pemetaan kembali keberadaan guru di SD-SD yang terkena *cropping* dan kemungkinan penempatannya kembali di SD-SD hasil *regrouping* maupun yang tidak. Sehingga, setiap SD baik di perkotaan maupun di pedesaan dicapai rasio 8:6 (8 guru dan 6 kelas).

□ Restrukturisasi Beban dan Struktur Tugas Guru

Penerapan sistem guru kelas⁴² berkonsekuensi pada beratnya beban dan struktur tugas seorang guru SD, administratif maupun edukatif. Untuk itu menurut para informan guru persoalan tersebut perlu mendapatkan perhatian dan pertimbangan dari para pengembang pendidikan di tingkat SD, tetapi menurut mereka, tidak berarti sistem guru kelas tersebut diubah menjadi

sendiri mengajukan mutasi karena sebenarnya yang bersangkutan "tidak betah" bertugas di SD tersebut, atau ingin "memperbaiki kondisi kehidupannya".

⁴² Dalam pokja (*task force*) reformasi pendidikan nasional yang membidangi pengembangan guru dan staf pendidikan (pokja IV) muncul pemikiran ke arah pengembangan sistem "guru bidang studi". Akan tetapi tampaknya hingga saat ini belum ada kejelasan kebijakan baik dalam hal waktu pelaksanaannya, jenis guru bidang studinya, jenjang kelasnya, serta rekrutmen gurunya (Jalal & Supriadi, 2001:315).

sistem guru matapelajaran, karena kurang sesuai dengan tingkat kemampuan belajar siswa.

Restrukturisasi perlu dilakukan dengan cara: (1) "memangkas" (*cropping*) berbagai komponen di dalam sistem angka kredit yang tidak secara langsung berkaitan dengan "tugas pokok" seorang guru seperti menciptakan alat peraga dan karya seni; menemukan teknologi tepat guna di bidang pendidikan; dan/atau mengembangkan kurikulum, dan lebih difokuskan pada "bagaimana guru dapat mengajar secara efektif di kelas (*effective teaching*), (2) mengurangi beban guru yang bersifat administratif.

□ Otonomisasi Profesi dan Profesionalisme Guru SD

seperti telah dikemukakan di atas, birokratisasi dan kooptasi terhadap guru telah menjadikan Profesionalisme guru sangat lemah, dan sulit menjalankan berbagai program pembangunan pendidikan. Di SD-SD pedesaan di mana persoalan-persoalan keseharian guru begitu kompleks, maka pembinaan profesionalisme guru SD perlu diarahkan pada otonomisasi guru.

Otonomisasi guru yang dimaksudkan menurut para informan guru adalah:

- (1) pola hubungan antara guru dengan kepala sekolah, pengawas, dan pejabat struktural di lingkungan Depdiknas harus diubah dari "pola atasan-bawahan" (*superior-inferior continuum*) menjadi "pola kemitraan profesional" (*professional-collegial relationship*). Artinya masing-masing tenaga kependidikan (profesional, struktural dan administratif) masing-masing memperoleh 'keleluasaan' untuk bersikap dan mengambil keputusan sendiri, tetapi tetap berada pada koridor aturan atau kesepakatan-kesepakatan yang ada. Dengan pola seperti itu tidak akan ada lagi "intervensi" dari mereka yang tidak memahami dan menghayati dunia profesi guru SD.
- (2) Berbagai aturan formal yang diberlakukan kepada guru SD, jangan dipandang sebagai "harga mati", tetapi lebih sebagai penciptaan lingkungan/kondisi eksternal, suatu 'situasi stimulus' (*stimulus situation*), yang memungkinkan para guru dapat melakukan interaksi dan transaksi pembelajaran dengan siswa dalam suasana demokratis dan terbuka. Sehingga setiap guru dapat mencerap, memodifikasi atau mengubah perilaku Profesionalismenya melalui pengalaman-pengalaman yang diperoleh selama pembelajaran berlangsung.

- (3) Pemberian penghargaan terhadap setiap bentuk aktivitas dan kreativitas guru sebagai sebuah karya profesional, dan bukan karena "perintah atasan sudah dilaksanakan sesuai dengan juknis dan juklak". Sebab dengan memposisikan aktivitas dan kreativitas guru sebagai "perintah atasan" akan mendistorsi terhadap guru sebagai pribadi maupun guru sebagai jabatan profesional.
- (4) Guru SD bukanlah seorang "dosen". Oleh sebab itu, berbagai tuntutan yang diberlakukan kepada dosen tidak dengan sendirinya berlaku pula bagi seorang guru SD. contoh yang paling kongkrit adalah keharusan seorang guru SD untuk membuat karya ilmiah dengan parameter yang berlaku bagi karya ilmiah seorang dosen.
- (5) Rekrutmen tenaga-tenaga administratif dan jabatan-jabatan struktural di lingkungan Depdiknas kecamatan atau kabupaten tidak diambil dari para guru SD. Perlu dibuat peraturan baru mengenai sistem rekrutmen tenaga-tenaga tersebut, sehingga guru dapat mengembangkan karier di dalam profesinya sendiri. Dengan kata lain, rekrutmen pegawai Depdiknas diambil dari mereka yang tidak berlatar belakang keguruan (non-keguruan).
- (6) Komisi/Tim Penilai Angka Kredit yang akan menilai kelayakan dan kepatutan (*fit and proper of professionalism*) seorang guru SD mengenai naik atau tidaknya pangkat/golongan dan jabatannya perlu dibentuk dan berasal dari orang-orang yang berprofesi guru (misalnya yang memiliki pangkat IVa ke atas, atau sesuai dengan pangkat/jabatan yang diusulkan) ditambah dengan orang-orang dari lingkungan Depdiknas sendiri yang benar-benar profesional serta memiliki komitmen tinggi untuk menegakkan kode etik profesionalisme guru.
- (7) Sistem penggajian dan insentif bagi profesi guru perlu didasarkan pada berbagai variabel (sosial, budaya, dan ekonomi) sehingga dapat memberikan "kebetahan dan kepuasan" bagi setiap pemegang profesi guru. Sehingga para guru SD memandang bahwa profesi yang dipilih dan ditekuninya benar-benar memberikan jaminan, dan tidak menimbulkan keinginan untuk "pindah profesi".

□ Keterpaduan Sistem Pembinaan Guru

Adanya "dualisme kepemimpinan" di tingkat SD diakui oleh seluruh informan telah merugikan peningkatan profesionalisme guru SD⁴³. walaupun kedua institusi yang mengelola pendidikan di jenjang SD, namun tampaknya keduanya memiliki visi, orientasi dan kepentingan yang berbeda. Di satu sisi guru dipandang sebagai "tenaga profesional" dan karenanya profesionalisme dan tanggung jawab profesi menjadi prioritasnya. Sementara di lain pihak, lebih berorientasi pada sisi administratif-birokratis, yang memposisikan guru SD tidak lebih sebagai "pegawai administrasi" dan "plaksana perintah atasan".

Sejalan dengan pembangunan pendidikan maka peningkatan profesionalisme dan tanggung jawab profesi bagi para guru SD perlu dilakukan pula melalui penerapan sistem terpadu. Menurut para informan guru dan kepala sekolah, keterpaduan dalam sistem pembinaan guru tidak hanya disimbolisasikan oleh penyatuan antara Depdiknas dan Dinas P&K atau "sistem satu atap", tetapi lebih dari itu adalah: (1) keterpaduan antara berbagai insitusi pembinaan profesionalisme guru seperti LPTK, Depdiknas, pengawas SD, kepala sekolah, PKG, KKG, Gugus Sekolah, pelatihan/penataran, pendidikan dalam jabatan, termasuk juga organisasi profesi guru (PGRI). (2) perangkat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengembangan profesi dan profesionalisme guru dari UU hingga juknis dan juklaknya.

□ Perlindungan Hak dan Kewajiban profesi guru

dalam hal ini para informan lebih memfokuskan diri pada keberadaan PGRI sebagai "satu-satunya" organisasi profesi guru. Eksistensi PGRI--menurut para informan--harus benar-benar signifikan sebagai organisasi profesi dalam rangka proses pemberdayaan guru dan profesionalisme guru, di samping dalam mengatasi pelbagai persoalan dilematis guru. Sehingga, eksistensinya tidak sampai mengesankan sebagai sebuah *bentuk eksploitasi struktural* terhadap guru. Dengan kata lain, eksistensi PGRI harus benar-benar dirasakan sebagai *kekuatan sinergik* yang memiliki kekuatan tawar menawar (*bargaining power*) terhadap setiap bentuk eksploitasi kepada guru, serta pada saat yang bersamaan dapat memainkan peran-peran strategik baik yang bersifat *internal-profesi* maupun *eksternal-profesi*. Hanya dengan kesadaran kolektif (*esprit de corps*) semacam itulah, peran pendidikan dapat diharapkan untuk menghadapi

⁴³ Sebuah contoh kasus "monumental" dan menjadi *headline* berkaitan dengan "dualisme kepemimpinan" yang pernah terjadi di Jawa Barat, dilaporkan secara panjang lebar dan lengkap oleh Supriadi (1999:80-85).

tantangan multidimensional pada era millenium ke 3 mendatang. Untuk mencapai tujuan di atas, diperlukan sistem rekrutmen keanggotaan yang didasarkan pada asas Profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, dan demokratis.

e. Peningkatan Kesejahteraan Guru

Pembangunan pendidikan bagi para informan guru dan kepala SD juga berarti "peningkatan kesejahteraan bagi para guru SD". Adalah tidak masuk akal--kata seorang informan guru--bahwa di antara begitu banyak profesi di Indonesia ini, tingkat kesejahteraan profesi guru SD paling bawah (*low income earners*). Beban dan struktur tugas profesi guru SD tidak lebih ringan dibandingkan dengan profesi-profesi yang lain.

Seorang informan guru golongan III/b dengan masa kerja 3 tahun mengatakan kepada penulis,

"...setiap bulan dia menerima gaji sebesar Rp. 253.900,- ditambah dengan tunjangan fungsional sebesar Rp. 35.000,- dan tunjangan keluarga sebesar Rp. 30.468,- (12% dari pokok gaji)⁴⁴, atau total sebesar Rp. 319.368,- per bulan, belum termasuk sejumlah potongan yang resmi dan tidak resmi (yang pada masa lalu hingga mencapai 10 jenis potongan). Sehingga pendapatan bersih dari profesinya sebagai guru diperkirakan antara Rp. 250.000 - Rp. 300.000,- perbulan. Sedangkan pengeluaran tiap bulan minimal Rp. 400.000,-. Atau setiap bulan terdapat defisit pendapatan antara Rp. 100.000 - Rp. 150.000,-⁴⁵. Untuk memenuhi defisit anggaran tersebut dia "terpaksa" bekerja sambilan sebagai "tukang ojek" dengan penghasilan setiap hari berkisar antara Rp. 25.000,- - Rp. 30.000,- (apabila sepi) atau antara Rp. 50.000,- - Rp. 75.000,- (apabila ramai). Walaupun pekerjaan ini sebenarnya menurut dia sangat berat dan dipandang "kurang pantas" dilakukan oleh seorang guru/pegawai negeri, apa boleh buat. Sebab bila tidak demikian "mungkin dapur saya tidak berasap dan keluarga saya bingung"...."

Kalaupun mungkin dari pernyataan informan guru tersebut, melalui "pekerjaan sambilan"⁴⁶ di satu sisi memang bisa menutupi defisit pendapatan

⁴⁴ Peraturan penggajian masih yang lama. Guru SD pedesaan tersebut--juga yang lain--tidak mendapatkan tunjangan lainnya seperti BP3 maupun dari Pemda.

⁴⁵ Sebagai bahan bandingan mengenai pendapatan dan pengeluaran guru SD dapat dilihat dalam Jalal & Supriadi (2000:320-321).

⁴⁶ Beberapa "pekerjaan sambilan" para guru SD pedesaan di Pamekasan berdasarkan pengamatan peneliti antara lain: makelar sepeda motor dan mobil, berdagang/meracang, beternak, bertani, servis kendaraan dan elektronik, MC, memberikan "les privat", dll. seluruh pekerjaan itu tampaknya menjadi "profesi tandingan" bagi profesi utamanya sebagai guru. Bahkan di antara mereka yang ditemui oleh peneliti mengatakan bahwa profesi tandingan tersebut justru memungkinkannya memperoleh tingkat kehidupan sosial dan ekonomi yang "sangat layak" daripada hanya menggantungkan diri dari profesi seorang guru, apalagi guru SD di pedesaan yang hidup hanya dari gaji yang sangat tidak mencukupi dan layak.

setiap bulannya, namun yang sangat tidak menguntungkan atau merugikan dengan adanya pekerjaan sambilan ini adalah adanya pergeseran pemaknaan dari profesi menjadi pekerjaan. Artinya, terdapat implikasi yang lebih jauh terhadap profesionalisme dan tanggung jawab terhadap profesi guru. Adanya pekerjaan sambilan tersebut telah memecah konsentrasi dan tanggung jawab terhadap tugas-tugas utama keprofesiannya sebagai seorang guru. Bahkan, ada kecenderungan guru SD sebagai profesi utamanya tidak dipandang lagi sebagai profesi, tetapi sebagai "pekerjaan". Guru semata-mata dilihat sebagai layaknya pekerjaan-pekerjaan lain yaitu "akan dilaksanakan dengan baik apabila upah yang diterima memadai". Dalam ungkapan bahasa Madura "*badha pakon badha pesse*" (ada pekerjaan harus ada uang).

Bagi para informan, peningkatan kesejahteraan tidak harus berarti "kenaikan gaji dan tunjangan" atau bersifat material belaka, "walaupun itu yang terpenting". Kenaikan tingkat kesejahteraan juga dapat berbentuk: (1) perubahan sistem insentif/tunjangan fungsional yang berkeadilan--melihat prestasi, beban tugas dan kepangkatan, (2) restrukturisasi sistem "kenaikan berkala", (3) restrukturisasi "sistem penggajian" guru, (4) restrukturisasi sistem progresi karier (kenaikan pangkat/golongan dan jabatan) yang terbuka dan obyektif sesuai dengan kaidah-kaidah profesi, (5) restrukturisasi sistem promosi jabatan yang didasarkan pada norma dan etika profesi dan menekankan pada "kelayakan" dan "kepatutan", (6) peningkatan perlindungan terhadap hak dan kewajiban profesi guru, (7) penciptaan hubungan yang bersifat kolegialisme yang didasarkan pada profesionalisme di antara sesama pemegang profesi guru atau berada di lingkungan pendidikan, (8) ekuivalensi beban dan struktur tugas profesional guru dengan beban dan struktur administratif guru, (9) penyederhanaan sistem penilaian angka kredit bagi kenaikan pangkat/jabatan guru, (10) restrukturisasi sistem rekrutmen dan penempatan guru, (11) pemberian kesempatan untuk mengikuti pendidikan yang lebih tinggi (*in-service training*), (12) minimalisasi dan penghentian "sistem potongan" gaji dan insentif guru lainnya. Singkatnya menurut mereka adalah "kesejahteraan secara material/ekonomi, sosial, dan psikologis".

Dalam kaitan ini peneliti tidak sependapat dengan Supriadi (1999:xix) bahwa para guru di pedesaan tidak banyak kesempatan mencari nafkah tambahan dengan memanfaatkan keahliannya sebagai seorang guru. Data yang ditemukan di lapangan justru menunjukkan bahwa karena pada umumnya para guru SD di pedesaan "tidak menetap di desa" tetapi di kota, mereka memiliki kesempatan luas untuk mencari nafkah tambahan dengan memberikan *les privat* kepada siswa-siswa SD perkotaan pada sore dan malam hari. Dari *les privat* ini mereka

f. Pemberdayaan Masyarakat

seluruh informan setuju bahwa salah satu indikator pembangunan pendidikan bagi seorang guru SD di pedesaan adalah "pemberdayaan masyarakat". Terutama kata mereka "bagaimana kurangpercayaan dan ketidakpedulian masyarakat terhadap sekolah/pendidikan" bisa diminimalisasi. "Syukur apabila masyarakat bersikap partisipatif, pro-aktif terhadap program-program yang dikembangkan oleh sekolah".

Ketika peneliti meminta pandangan para informan terhadap kebijakan dasar pemerintah pusat (Depdiknas) terutama tentang "pemberdayaan masyarakat" (*empowering society*) berikut adalah tanggapan mereka.

"...sebenarnya saya belum sepenuhnya memahami konsep pemberdayaan masyarakat itu (*agar tanggapan informan lebih terfokus, peneliti memberikan penjelasan secara singkat*)...saya setuju, sebab di kalangan masyarakat muncul kesan negatif tentang pembangunan pendidikan. Sejak pembangunan SD-SD di seluruh pelosok pedesaan hingga puncak gunung, dan pengangkatan guru-guru SD Inpres (*sekitar tahun 1980-an*) Guru SD tidak lagi dipandang sebagai "panutan atau pengayoman" masyarakat desa seperti masa-masa sebelumnya. Sejak waktu itu, status dan peran guru dipandang sebagai "perpanjangan tangan" atau "alat pemerintah". Apalagi sejak Golkar "ditetapkan" sebagai satu-satunya organisasi "penyalur aspirasi politik (?) pegawai negeri termasuk guru, posisi para guru SD menjadi sangat lemah dan seakan tidak berarti lagi di mata masyarakat desa. Sejak saat itu pula citra guru SD (utamanya) di mata masyarakat secara perlahan namun pasti "menurun" walaupun mungkin tidak sampai pada "titik nadzir"...."

"...saya setuju. Kalau memang tujuan akhir dari pembangunan pendidikan (*melalui SD*) adalah untuk "menciptakan kebaikan" bagi seluruh masyarakat hingga jauh di pelosok pedalaman pedesaan, maka masyarakat harus dilibatkan dalam proses perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan di dalam pembangunan pendidikan...hanya saja hingga sekarang bentuknya bagaimana, belum jelas...terus terang, selama ini masyarakat seakan "dipinggirkan", hanya dijadikan obyek, hanya dijadikan "alat pembenaran" bagi setiap langkah atau kebijakan pemerintah dengan slogan "demi masyarakat, untuk kepentingan masyarakat", tanpa keinginan yang sungguh-sungguh untuk melibatkan mereka dalam pembangunan pendidikan...sekarang, sejak reformasi ini, masyarakat sudah mulai sadar akan keberadaan dan perannya. Mereka sudah berani berbicara kritis, keras, memprotes atau berdemonstrasi terhadap setiap aktivitas pemerintah yang dipandang merugikan mereka..."

"...Pendidikan Berbasis Sekolah?, itu gagasan yang baik. Saya sangat setuju. Tetapi bagaimana wujud dan pelaksanaannya?...kalau pendidikan di tingkat SD didirikan oleh swasta atau masyarakat, rasanya tidak mungkin. Di masyarakat pedesaan mendirikan pondok pesantren dan madrasah jauh lebih berarti dan penting bagi mereka dibandingkan dengan mendirikan SD

mendapatkan tambahan penghasilan minimal Rp. 50.000,- per bulan tergantung pada kemampuan orang tua mereka.

swasta...sebenarnya dalam kondisi sekarang ini di mana masyarakat masih kurang "respek terhadap SD mungkin upaya peningkatan dukungan sosial dan keuangan secara terbatas masih bisa diterima, walaupun itu sangat sulit. Karena kemampuan ekonomi masyarakat di desa ini masih lemah...."

Dari tiga pendapat informan di atas, dapat dinyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat memiliki arti di mata para guru dan kepala SD sebagai upaya untuk: (1) mengubah dan mengangkat kembali citra guru di mata masyarakat pedesaan, (2) menyadarkan dan memantapkan kesadaran masyarakat terhadap eksistensi, peran dan tanggung jawabnya dalam perencanaan, proses dan pengawalan pembangunan pendidikan di daerahnya, (3) membangun kembali kepercayaan masyarakat dan meminta dukungan (sosial dan ekonomi) bagi kepentingan sekolah (pendidikan).

Atas dasar asumsi bahwa program pemerintah (Depdiknas) didasari oleh niat yang baik dan benar-benar untuk kepentingan masyarakat, menurut para informan sejumlah kemungkinan yang masih bisa diupayakan untuk memberdayakan masyarakat di dalam proses pembangunan pendidikan antara lain: (1) revitalisasi dan restrukturisasi fungsi dan peran BP3, (2) Pembentukan "*Dewan Sekolah*" dan "*Komite Sekolah*" yang beranggotakan komponen masyarakat dan sekolah, (3) pertemuan secara berkala/periodik antara pihak sekolah dengan masyarakat/orang tua siswa untuk menampung aspirasi, keluhan, harapan dan membangun kesadaran masyarakat/orang tua tentang pendidikan, (4) melibatkan masyarakat/orang tua dalam pengawasan kinerja sekolah sebagai "lembaga publik" (*public school*) melalui Unit Pengaduan Masyarakat (UPM), (5) melibatkan tokoh masyarakat dalam proses pembelajaran sebagai "*nara sumber*" (*community as a learning resources*), (6) pemberian keringanan dan subsidi kepada siswa dari keluarga yang kurang mampu, (7) meningkatkan keterpaduan di tingkat lembaga antara sistem pendidikan formal (pemerintah) dan informal/non formal (keluarga dan masyarakat), (8) pengemasan dan pengembangan program sekolah yang melibatkan masyarakat di sekitar sekolah, (9) pengemasan dan pengembangan program sekolah yang melibatkan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (seperti LSM, pontren, dll) setempat, (10) melibatkan masyarakat dalam pertimbangan kebutuhan sekolah dan siswa (buku pelajaran, dll), dan (11) bekerjasama dengan Depdiknas kecamatan dan Kabupaten mendirikan "Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat" (PKBM) dengan pendanaan dipikul antara pemerintah daerah dan masyarakat/Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

□ Penciptaan "Budaya Sekolah" yang Bertanggung Jawab dan Profesional

Budaya sekolah yang dimaksudkan oleh informan guru SD adalah pola berpikir, etos bekerja, serta pola kepemimpinan di lingkungan sekolah yang didasarkan pada norma-norma profesional dan tanggung jawab.

Pola berpikir di lingkungan sekolah –menurut informan dan kepala sekolah–masih menonjolkan pola pikir "simbolisme-formal, rutinisme, pangkat/jabatanisme". Kreativitas dan inovasi di sekolah/kelas sebagai salah satu wujud tanggung jawab terhadap pilihan profesinya masih rendah, masih sangat bergantung pada acuan, pola atau format yang sudah ada. Walaupun mereka mengakui memiliki kebebasan berkreasi dan berinovasi dalam praktik pembelajaran, namun tidak ada diantara para informan guru dan kepala sekolah dapat mengemukakan contoh/bukti untuk mendukung pengakuannya. Bahkan, ada kesan bahwa apa yang mereka lakukan tidak lebih sebagai aktivitas yang bersifat simbolis, formal, dan rutin. Kondisi ini tampak pada realitas bahwa pelaksanaan tugas-tugas keprofesionalan mereka (guru atau kepala sekolah) sekadar mencontoh pola atau format yang sudah ada. Diskusi-diskusi yang terjadi baik yang berlangsung secara informal maupun formai (rapat dewan guru, dll) kurang bertanggung dalam iklim berpikir yang kreatif, tetapi selalu dirujuk pada aturan-aturan formal atau kelaziman yang berlaku. Padahal informan pengawas sangat terbuka dan berharap adanya pengembangan, kreasi baru atau inovasi terutama dalam pengemasan pembelajaran yang menjadi tugas pokok profesi guru.

Satu hal yang sangat mengherankan adalah realitas bahwa etos kerja mereka pun rendah. Contoh nyata dalam hal ini adalah selama observasi dilakukan tidak pernah ditemukan guru menggunakan alat-alat praktikum IPA (susunan tata surya, peta dan globe), gambar pakaian-pakaian adat Indonesia dan bendera-bendera negara sedunia (IPS), papan tematik (matematika), Kamus Besar Bahasa Indonesia (KB). Padahal berdasarkan pertimbangan profesional peraga-peraga tersebut sangat penting digunakan. Alasan yang sering dikemukakan adalah "terbatasnya jam pelajaran, sedangkan materi sangat banyak/sarat", "siswa banyak mendapatkan kesulitan, tidak banyak mengerti", "dari buku yang ada, dan dari keterangan guru sebenarnya siswa sudah mengerti". Akan tetapi, di balik itu tampak ada kesan bahwa para guru sebenarnya enggan untuk menggunakan perangkat/media pembelajaran yang ada.

Rendahnya kreativitas, kemampuan berinovasi, dan etos kerja para guru dan kepala sekolah tampaknya juga disebabkan oleh iklim kepemimpinan dan dukungan sumber daya sekolah yang kurang kondusif. Iklim kepemimpinan di sekolah didominasi oleh pola-pola *paternalistik*, yang menempatkan keabsahan dan keberterimaan terhadap sesuatu dalam kerangka pemikiran "*terserah kepada atasan*", "*yang penting atasan tidak mempersoalkan*". Pola *paternalistik* ini terungkap dari adanya realitas bahwa walaupun guru tidak berbuat sesuatu yang lebih baik, bersifat kreatif dan inovatif bagi kepentingan tugasnya, pengawas tidak terlalu mempersoalkan, dan tidak ada sanksi untuk itu. Kepala lebih senang apabila guru melaksanakan tugas yang diperintahkan atau telah ditetapkan oleh pihak Depdiknas. Sikap *paternalistik* akhirnya menimbulkan sikap dan pemikiran "*bergantung pada*" atasan, kurang otonom atau mandiri. Tanggung jawab profesionalisme pun sulit dimunculkan. Sebagaimana mereka kemukakan, bahwa mereka baru akan menjalankan tugas mengajar secara lebih baik, apabila ada kunjungan/supervisi pengawas ke sekolah. Setelah itu mengajar seperti biasa. Dalam kasus ini, persoalan-persoalan di sekitar ketidaklengkapan sarana dan prasarana sekolah, keadaan siswa yang tidak memungkinkan bagaimana membelajarkan dan mendisiplinkan anak saja sudah sangat sulit, ketidakmemadaan biaya, sering dikemukakan sebagai alasan untuk membenarkan sikap mereka.

Satu hal yang sangat menarik dari pandangan para guru dan kepala sekolah informan tentang "*arti dari pengembangan profesi*" adalah, bahwa mereka mempersepsikan pengembangan profesi sebagai "*bagaimana seorang guru-termasuk kepala sekolah-bisa memungkinkan naik pangkat/jabatan secepat-cepatnya atau setinggi-tinggi*". Esensi pengembangan profesi yang terletak pada persoalan yang berkaitan dengan penciptaan karya-karya kreatif intelektual keprofesian, seperti membuat karya tulis ilmiah (makalah, karya tulis ilmiah populer, dan atau penelitian) di bidang pendidikan/pembelajaran belum menjadi pemikiran/pertimbangan mereka.

Di satu pihak, realitas ini dapat dapat dipahami mengingat bahwa sebagai seorang guru, peningkatan kesejahteraan hanya dapat dicapai melalui kenaikan pangkat/jabatan. "*Bagi seorang guru apalagi yang dapat diharapkan, kecuali dari gaji bulanan. Itupun tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarga*". Di lain pihak, kenaikan pangkat bagi seorang guru sebagai pekerja profesional (*professional worker*) pada dasarnya juga berarti terjadinya mobilitas kepangkatan dan jabatan. Ada indikasi bahwa kenaikan

pangkat/jabatan kurang memberikan makna secara substansial terhadap kualitas profesionalisme para guru. Hampir tidak ditemukan bukti yang kuat adanya hubungan signifikan antara "jenjang kepangkatan/jabatan" dengan kualitas profesional". Antara seorang guru golongan III dengan guru lain golongan II, hampir tidak ada perbedaan di dalam aktivitas, produktivitas, dan kualitas kerja, khususnya dalam hal menyelenggarakan pembelajaran, apalagi dalam hal yang berkenaan dengan aktivitas-aktivitas intelektual (menyusun makalah, karya tulis ilmiah populer, dan atau penelitian). Bahkan ada indikasi lain bahwa kenaikan pangkat/jabatan dipandang sebagai *kendaraan karier* menuju posisi kepala sekolah. Pengurusan kenaikan pangkat/jabatan pun mereka masih ada kesulitan, baik berupa kelengkapan syarat-syarat administratif maupun 'biaya tambahan' yang harus dikeluarkan pada setiap mengajukan usul kenaikan pangkat/jabatan". Menurut mereka, "terlalu banyak *pos* yang dilalui dan adanya KKN, sementara gajinya kurang mencukupi". Selain itu juga, "tuntutan dari atas lebih mengutamakan bukti fisik dari pada kualitas aktivitas seorang guru". "Kalau situasi dan keadaan tetap begini, maka sulit untuk mengembangkan profesi dan memajukan pendidikan".

3. MAKNA PEMBANGUNAN PENDIDIKAN (PERSPEKTIF MASYARAKAT)

Untuk mengkaji lebih jauh bagaimana pembangunan pendidikan "seharusnya" dilakukan bagi masyarakat petani tradisional, berikut akan dikemukakan pula berbagai pandangan tentang pembangunan pendidikan dari *perspektif eksternal* yaitu dari sudut pandang masyarakat pedesaan tradisional. Data dikumpulkan melalui teknik "wawancara mendalam" (*indepth interview*) dengan 4 orang informan (2 orang petani desa dan 2 orang lainnya adalah tokoh masyarakat).

a. Pembangunan Pendidikan bagi Seorang Petani

Sejak dilancarkan program pembangunan perluasan terutama dalam bentuk pembangunan gedung-gedung SD-Inpres di seluruh pelosok pedesaan, hingga setiap desa setidaknya terdapat sebuah SD, dan pada saat bersamaan diangkat pula guru-guru Inpres secara kuantitatif memang telah menunjukkan betapa telah sangat banyak kemajuan di bidang pendidikan, dan ~~banyak juga lulusan SD~~ di lingkungan masyarakat pedesaan¹. Di sisi lain,

¹ Peneliti agak kesulitan mendapatkan data resmi jumlah lulusan SD di dua kecamatan yang dijadikan lokasi penelitian. Apabila jumlah lulusan SD-SD (52 SD) setiap tahun diperkirakan

pandangan masyarakat petani di pedesaan tradisional tampaknya juga belum banyak berubah pandangannya terhadap pembangunan pendidikan. Selain karena faktor "sentimen keagamaan", dan kurangnya alokasi waktu untuk pelajaran Agama Islam di SD (hanya 2 kali seminggu), ketidakpercayaan, kekurangpedulian masyarakat pedesaan terhadap pendidikan (SD) juga muncul dari pandangan bahwa keberadaan lembaga persekolahan (=SD) di daerah mereka tidak sepenuhnya memiliki relasi dan relevansi kepentingan dengan hidup keseharian (sosial, agama dan ekonomi) mereka.

Pemaknaan mereka terhadap signifikansi pembangunan pendidikan masih berada di dalam lingkaran pemikiran kehidupan kesehariannya. Partisipasi, kepercayaan dan kepedulian masyarakat terhadap pendidikan/sekolah memang masih rendah. Hal ini tampak dari realitas bahwa orang tua/masyarakat "kurang peduli terhadap aktivitas anaknya ke sekolah", "kurang memenuhi kebutuhan sekolah anaknya (pakaian seragam, alat-alat pelajaran)", "kurang mengerti/memahami apa arti nilai/angka yang terdapat di dalam hasil ulangan harian, ulangan cawu (UUB), dan nilai/angka yang terdapat di dalam buku rapor".

Pendidikan diartikan sebatas upaya mendidik anak-anak mereka agar "pintar" membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia, sehingga tidak seperti dirinya yang "buta huruf". Dengan kemampuan membaca dan menulis mereka berharap agar anak-anaknya bisa memiliki pergaulan yang lebih luas, mengerti kalau ada orang lain berbicara dalam bahasa Indonesia, serta tidak akan dibohongi orang lain. Prestasi belajar seperti tercantum di dalam Buku Rapor tidak terlalu penting, karena anak mereka tidak akan dilanjutkan sekolahnya ke SLTP, tetapi ke pontren. Berbagai keinginan para orang tua agar nilai-nilai matapelajaran IPA dan Matematika yang sekarang ini menggejala di kalangan masyarakat perkotaan, sehingga untuk itu mereka rela mengeluarkan tambahan biaya untuk mendapatkan "pelajaran/les tambahan", ternyata bagi umumnya masyarakat pedesaan sebagai hal yang tidak dipersoalkan. "anak saya pintar membaca, menulis, dan menghitung sudah cukup". Tidak ada keinginan yang lebih jauh dari itu. Namun seorang informan yang lebih bersemangat untuk tetap berkeinginan agar anaknya dapat melanjutkan sekolahnya ke jenjang SLTP, rendahnya prestasi belajar yang terjadi di SD pedesaan sempat dikhawatirkan karena terbentur dengan penerapan sistem "rayonisasi" dalam

berkisar antara 20-30 orang, maka sejak tahun 1980-an hingga sekarang jumlahnya mencapai sekitar 31.000,- orang siswa.

rekrutmen siswa baru SLTP dimana NEM sebagai salah satu indikator penerimaannya.

Ketika ditanyakan "apakah Bapak tidak ingin agar anaknya bisa seperti Habibie?", jawaban mereka benar-benar menggambarkan pemikiran dari seorang petani tradisional yang sangat sederhana dan sangat pragmatis, "mana mungkin Pak, anak orang seperti saya bisa seperti Habibie. Bisa membantu atau melanjutkan pekerjaan orang tua saja saya sudah senang, syukur bila menjadi orang seperti Bapak" (*guru/pegawai negeri: pen*). Memang tidak seluruh petani berpikiran seperti itu. Informan petani lain yang memiliki kehidupan sosial dan ekonomi yang lebih tinggi berharap dengan memasukkan anaknya ke *SD pemerintah*--menurut istilah dia--agar bisa melanjutkan pendidikan ke tingkat yang lebih tinggi--bahkan bila mungkin dan ada biaya--hingga perguruan tinggi yaitu JAIN (*masudnya STAIN Pamekasan: pen*) dan bisa diangkat sebagai pegawai negeri. Kesan yang dapat ditangkap dari pernyataan di atas adalah bahwa pendidikan secara sosial harus mampu membantu siswa agar kelak dapat mengangkat derajat orang tua dan keluarganya, membelajarkan siswa tentang arti kemandirian dan tidak tergantung pada orang tua.

Di lain pihak, walaupun para orang tua/masyarakat setempat menganggap bahwa bersekolah di *SD* sebagai suatu 'kewajiban' untuk memberantas kebodohan, namun persepsi masyarakat pedesaan umumnya tentang kebodohan/ketidakhobohan seorang anak hanya dilihat dari "apakah mereka sudah berpendidikan *SD* atau tidak". Dengan perkataan lain, "cukuplah bagi anak-anak mereka dengan bersekolah di *SD*, tidak perlu melanjutkan ke jenjang *SLTP* apalagi *SLTA*". Yang penting mereka "sudah mampu baca-tulis latin, dan menghitung". Walaupun diharuskan lebih dari target *SD*, pesimisme tentang biaya pendidikan dan jaminan bahwa anak-anak mereka bisa masuk ke dalam "lingkaran pegawai negeri" tampaknya merupakan persoalan lain bagi mereka.

Ada pula yang berpandangan bahwa "bersekolah berarti menambah pengeluaran keluarga". Pandangan orang tua/masyarakat tersebut, akhirnya berakibat jumlah anak yang bersekolah di *SD* semakin berkurang dan tidak pasti. Menurut informasi dan hasil observasi di sebuah *SD* pedalaman pedesaan rata-rata "setiap kelas paling banyak hanya terdapat 10 orang siswa, dan dari jumlah yang 10 orang itu belum tentu setiap hari rajin masuk sekolah. Paling tidak kalau dibuat rata-rata, setiap hari praktis hanya 2-4 orang yang masuk sekolah". Bahkan ada kelas yang secara definitif "hanya memiliki 1-2 siswa. Itu

pun tidak seluruhnya menamatkan sekolah”. Kasus-kasus putus sekolah karena sang anak akan dikawinkan (dalam usia muda) oleh orang tuanya², untuk membantu kerja orang tuanya di sawah, atau karena orang tua mereka tidak mampu lagi membiayai biaya sekolah anaknya, atau hal-hal lain banyak terjadi di SD-SD pedesaan.

Di lain pihak, ada pula yang memandang pendidikan penting sebagai sarana bagi peningkatan status sosial, tidak lepas dari pandangan mereka terhadap seorang pegawai negeri. Bagi mereka, walaupun dengan menjadi pegawai negeri mungkin secara ekonomis penghasilannya tidak seberapa besar, tetapi dapat dikatakan pasti sebab setiap bulan akan mendapatkan gaji dan apabila sudah pensiun pun juga masih mendapatkan gaji atau pensiunan. Dalam pandangan mereka, kedudukan dan peran seorang pegawai negeri masih dihormati, walaupun sudah tidak seperti ketika profesi ini pertama kali dikenal oleh masyarakat desa (antara tahun 1960an hingga 1970). Penghormatan dan penghargaan kepada seorang pegawai negeri dalam kultur masyarakat petani tradisional di Pamekasan masih dipandang sebagai “*simbol kehormatan*” atau keberhasilan menaiki status sosial yang lebih tinggi. Dalam berbagai aktivitas kemasyarakatan status dan peran seorang pegawai negeri masih dinisbahkan kepadanya. Hubungan antara keluarga/masyarakat dengan para mereka pun sangat baik.

Namun disadari pula, bahwa tingginya sikap penghormatan masyarakat terhadap SD tidak sebanding dan tidak sepenuhnya mampu mengubah penilaian masyarakat terhadap keberadaan SD di daerahnya, namun juga tidak serta-merta menolak kehadirannya. Dalam pandangan masyarakat setempat SD masih tetap diterima dengan “kecurigaan”³, tidak begitu peduli, dan menunjukkan tingkat partisipasi yang masih rendah. Namun, dalam kaitan ini,

² Sebagai bandingan, Wibowo, dkk. (1996:50-51) dalam penelitiannya tentang dampak pembangunan pendidikan terhadap kehidupan sosial budaya masyarakat desa Argomulyo di DI Yogyakarta melaporkan bahwa usia kawin pertama kurang dari 20 tahun untuk anak perempuan sebanyak 29% dan anak lelaki sekitar 2%. Sedangkan yang kawin pertama dalam usia antara 25-30 tahun untuk anak perempuan sebanyak 10% dan anak lelaki sekitar 24%.

³ Memang masih terdapat *stigma* yang kurang baik di desa-desa tertentu terhadap pegawai negeri terutama guru SD. Namun sebenarnya hal ini karena kekurangmengertian mereka terhadap tujuan pemerintah. Munculnya stigma ini terutama berkaitan dengan mapelajaran sejarah (IPS) yang di dalamnya berisi pelajaran tentang perkembangan kerajaan dan agama Hindhu, Budha dan Kristen di Indonesia. Adanya pelajaran ini oleh masyarakat dianggap sengaja dilakukan di SD untuk mengajarkan dan mengajak anak-anak mereka masuk agama-agama tersebut. Menurut informasi yang peneliti dapatkan, kasus ini mengakibatkan munculnya tuntutan dari tokoh masyarakat (seorang K.H. pimpinan pondok pesantren) agar menutup SD itu, atau menghilangkan pelajaran yang berkaitan dengan agama non-Islam. Fanatisme agama seperti ini masih ditemukan di desa-desa tradisional yang berada jauh di pelosok pedalaman.

tidak ditemukan fakta bahwa rendahnya kepedulian, kepercayaan, dan partisipasi masyarakat setempat terhadap keberadaan SD di daerah mereka, karena mereka lebih berhasrat atau mempercayai lembaga pendidikan lain seperti madrasah atau pondok pesantren (*pondhuk*). Sebuah *stereotype* yang berkembang luas pada orang/masyarakat non-Madura. Kalaupun terdapat kecenderungan di kalangan masyarakat petani tradisional untuk memilih lembaga pendidikan keagamaan seperti pondok pesantren dan masrasah, namun mereka tetap menyadari bahwa pendidikan umum di SD tetap penting untuk kepentingan dunia, sedangkan pendidikan agama (pesantren, *langgar*, atau madrasah) lebih pada kepentingan akhirat. Karena itu, masyarakat menyekolahkan anaknya di SD pada pagi hari, dan menyekolahkan/memondokkan anaknya pada siang, sore atau malam hari. Salah bila ada pendapat yang mempertentangkan kedua jenis lembaga pendidikan tersebut. Keberadaan pondok pesantren dan masrasah yang murni didirikan oleh masyarakat bukanlah sebagai penyebab utama dari kurangberhasilan misi pembangunan pendidikan SD di daerah-daerah pedesaan⁴. Para tokoh masyarakat dan terutama para kiai pemimpin madrasah dan ponpes pun tidak berkeberatan/menolak terhadap kehadiran SD di daerah mereka, yang penting dan harus dijaga oleh para pegawai pendidikan--menurut istilah mereka--adalah bagaimana "mereka dapat menjaga hubungan baik antara madrasah dan ponpes. Apabila mereka dapat melakukannya, maka keberhasilan pendidikan (SD) di daerah pedesaan dapat dicapai".

Berdasarkan pandangan masyarakat petani pedesaan di atas, tampaknya membangun pendidikan, perlu memperhatikan relasi, relevansi, dan signifikansinya dengan kepentingan dengan hidup keseharian (sosial dan ekonomi) mereka. Isu dan program yang sebenarnya selama ini telah sering dikemukakan. Namun bagi masyarakat di pedesaan isu dan program itu belum benar-benar dirasakan sebagai suatu kenyataan yang tampak hasilnya.

Secara ekonomis, betapapun "anak bagi masyarakat petani tradisional adalah aset ekonomi", sehingga setiap upaya pembangunan pendidikan mau tidak mau harus mendukung optimalisasi aset ekonomi keluarga itu. Konsekuensinya adalah bahwa pendidikan di SD-SD pedesaan seyogianya perlu menyisipkan variabel keterampilan-keterampilan dasar yang bisa digunakan oleh siswa di dalam hidup kesehariannya, seperti yang juga diharapkan oleh para guru SD sebagaimana telah disinggung di atas.

⁴ Pandangan negatif terhadap keberadaan pondok pesantren dan masrasah ini berkembang luas di

Aktivitas ekonomi masyarakat pedesaan tradisional yang mayoritas bergerak di bidang pertanian sawah tadah hujan dan karenanya sarat tenaga kerja, sementara biaya untuk mengupah orang lain tidak selalu dapat diadakan, maka pilihan satu-satunya bagi mereka adalah melibatkan anak-anak mereka yang masih bersekolah untuk membantu usaha ekonomi keluarga mereka⁵. Harapan masyarakat agar SD juga memberikan matapelajaran sisipan atau dalam bentuk ekstrakurikuler yang dapat lebih mengenalkan para siswa terhadap jenis-jenis pekerjaan yang bisa dilakukan oleh masyarakat di pedesaan, apalagi bisa memungkinkan anak bisa membantu memudahkan pekerjaan orang tuanya merupakan sesuatu yang wajar dan perlu diakomodasi oleh SD atau pembangunan pendidikan secara keseluruhan.

Perlunya penambahan alokasi waktu Pendidikan Agama Islam adalah faktor lain yang perlu diperhatikan dalam upaya pembangunan pendidikan. Kecenderungan masyarakat yang bernuansa "keagamaan" serta betapa sekolah-sekolah keagamaan tetap menjadi rujukan dalam pendidikan anak-anak mereka, berimplikasi bahwa pembangunan pendidikan di pedesaan perlu mengurangi dan bahkan menghilangkan bias-bias sosial-keagamaan. Ambisi pemerintah dengan menempatkan pendidikan (=SD) sebagai semata-mata untuk "mencerdaskan anak bangsa" yang mengabaikan perasaan religiositas yang masih sangat kental di dalam kehidupan masyarakat petani tradisional, bukan hanya tidak memungkinkan pendidikan efektif sebagai instrumen pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, tetapi lebih dari itu sulit untuk mendapatkan kembali kepercayaan, kepedulian dan dukungan kembali dari masyarakat pedesaan.

Dalam kaitan ini, sebagaimana diyakini oleh para informan guru dan kepala sekolah, apabila ada upaya pemerintah (Depdiknas) untuk lebih mengakomodasi kepentingan pragmatis dari masyarakat pedesaan di dalam proses pendidikan maka berbagai bentuk pemberdayaan masyarakat seperti telah dikemukakan di atas, "secara lambat laun namun pasti" dapat dicapai.

~~kalangan sebagian besar guru SD pedesaan dan kalangan pendidikan di Depdiknas kecamatan.~~

⁵ Dalam pandangan peneliti, meminta bantuan anak-anak mereka yang masih berusia SD tidak dapat diklasifikasikan sebagai "Pekerja Anak" (*child worker*) sebab apa yang anak-anak itu lakukan bukan untuk mendapatkan "upah" dari pekerjaannya, tetapi sebatas membantu orang tua mereka dalam usaha pertaniannya. Membantu pertanian orang tuanya tidak dapat diklasifikasikan sebagai "pekerjaan profesional".

b. Pembangunan Pendidikan bagi Tokoh Masyarakat

Tidak berbeda dengan persepsi informan petani di atas, pendidikan harus memungkinkan seorang anak mampu membangun masyarakat dan desanya setelah ia menyelesaikan pendidikan, dengan bekal keterampilan yang dibutuhkan oleh masyarakat di mana ia nanti akan menjalani kehidupan. Harapan tersebut merepresentasikan "harapan dan mungkin juga ambisi besar" masyarakat betapa seorang anak SD seakan sebuah "investasi keluarga". Pendidikan di tingkat SD perlu mengamankan investasi tersebut, sehingga ketika investasi itu diambil kembali oleh keluarga atau masyarakat pemiliknya ada "bunga" yang dapat diambil untuk menambah pemenuhan kepentingan dan kebutuhan mereka.

Membangun masyarakat dan desanya menurut mereka, tidak berarti mengubah orientasi masyarakat dari kehidupan komunalnya, melepaskan masyarakat dari akar-akar tradisi yang telah membuatnya tetap hidup dan berkembang. "Kepintaran membaca, menulis dan berhitung" memang penting bagi seorang anak desa. Sebab kemampuan itu sangat diperlukan oleh orang tua dan masyarakatnya. Akan tetapi kalau karena dia menjadi pintar membaca, menulis dan berhitung membuat dia merasa dirinya lebih pintar dari orang tuanya, jelas bukan itu maksudnya.

Ada hal mendasar yang diupayakan oleh pemerintah ketika SD-SD Inpres dibangun di seluruh pelosok pedesaan. Pemerintah terlalu bersemangat untuk 'segera mengubah pola pikir dan sikap masyarakat desa'. Pada taraf tertentu mungkin itu bisa dilihat sebagai "sukses pendidikan modern", tetapi di sisi lain, sikap tradisionalisme masyarakat pedesaan tidak dapat menerima sepenuhnya, sehingga melahirkan keacuhan, ketidakpedulian, bahkan kecurigaan yang kurang menguntungkan bagi SD. Kalau waktu yang lalu adanya pandangan masyarakat desa bahwa para guru SD adalah "kaki tangan Golkar" adalah permulaan lahirnya antipati masyarakat desa terhadap guru SD dan pegawai negeri pada umumnya. Sekarang, kurangnya partisipasi masyarakat desa terhadap pembangunan sekolah justru lahir dari sikap para guru SD itu sendiri. Muncul kesan dari masyarakat bahwa "guru SD sekarang kurang mencintai siswanya". "datang ke sekolah terlambat", "sering tidak masuk ke sekolah". Beberapa orang tua siswa mengeluh kepadanya bahwa anaknya hingga kelas III SD ternyata belum lancar atau fasih membaca dan menulis, apalagi menghitung. "Apa yang diajarkan kepada siswa di sekolah?". "Bagaimana mungkin dia mencintai siswanya, kalau para guru SD tinggal di kota, tidak

menetap di desa?". "Guru SD katanya sudah sering ditatar, dilatih, disekolahkan lagi, tetapi mengapa masih banyak siswa yang belum lancar atau fasih membaca dan menulis, apalagi menghitung?".

Sejumlah keprihatinan informan tokoh masyarakat di atas, menggambarkan sebuah "paradoks pendidikan". Di saat pemerintah Indonesia dengan penuh semangat dan ambisius untuk membangun pendidikan, tetapi pada saat bersamaan masyarakatpun terbangun dari kesadarannya betapa pendidikan telah mengalami kemunduran. Kehilangan pijakan dasarnya yang berorientasi pada siswa. Alasan klise yang sering diungkapkan oleh guru-guru SD "kondisi siswa tidak memungkinkan, beban kurikulum terlalu sarat" dan berbagai alasan lainnya seakan menjadi pembenar di balik kekurangpedulian dirinya terhadap kepentingan siswa. "Kunjungan ke rumah-rumah siswa sekarang ini jarang sekali dilakukan. Apabila ada masalah yang berkaitan dengan siswa, para guru SD cenderung meminta orang tua siswa agar datang ke sekolah". Suasana yang terlalu formal ini, sulit membuat orang tua menghargai mereka. Karena sebenarnya orang tua ingin ada kedekatan dan suasana kekeluargaan dalam pendidikan⁶. Tidak ada jarak antara "guru yang terdidik" dengan "orang tua yang kurang terdidik".

Keadaan gedung SD-SD Inpres yang seperti "hidup segan mati tak mau"--menurut informan tadi--juga menjadi alasan lain mengapa masyarakat kurang peduli terhadap Sekolah. "Kondisi SD pemerintah lebih jelek daripada gedung madrasah dan pontren yang dibangun oleh dana masyarakat yang sangat terbatas". Mengharap bantuan dana dari masyarakat atau orang tua dalam bentuk BP3 memang sangat sulit dalam kondisi ekonomi mereka yang jauh dari hidup berkelayakan. Apalagi masyarakat beranggapan bahwa "pemerintah sudah kaya, banyak dibantu oleh negara lain, pembangunan terjadi di mana-mana. Bagaimana mungkin hanya untuk merehabilitasi sebuah gedung SD masih harus meminta bantuan dari orang tua?".

Ada kesan kurangsetujuan pada diri informan tokoh masyarakat, bahwa partisipasi masyarakat harus selalu diukur dari "mau tidaknya mereka menyumbang dalam bentuk uang kepada sekolah". Partisipasi masyarakat menurut informan tadi adalah "bagaimana para orang tua atau masyarakat memiliki kepercayaan, kepedulian penuh terhadap sekolah". Satu hal yang

⁶ Ketika peneliti masih bersekolah di sebuah SD di pinggiran kota (1971) penghormatan masyarakat setempat terhadap sekolah dan guru sangat tinggi. Hubungan antara sekolah dan masyarakat sangat dekat dan penuh kekeluargaan. Setiap musim panen, para orang tua mengirim para guru

dipandang paling penting untuk mendukung berbagai program pembangunan pendidikan melalui SD. "Kembalikan kepercayaan dan kepedulian masyarakat, apabila pendidikan ingin menyatu di dalam diri masyarakat desa". Kesan yang ditangkap oleh masyarakat desa adalah "orang-orang yang bekerja di pendidikan sering memandang dengan sikap sinis dan kurang menghargai masyarakat, lantaran sulit dimintai sumbangan pendidikan". Padahal menurut informan tersebut "sikap itu sebenarnya mereka ciptakan sendiri. Mereka membuat jarak dengan masyarakat. Ada keengganan untuk bergaul dengan masyarakat desa yang dalam pandangannya tidak terdidik, tradisional". Bahkan ada di antara para guru yang berbuat tidak senonoh atau *a-moral*⁵³. Bila kondisi ini terus berlanjut, maka pembangunan pendidikan tidak akan banyak berdampak positif bagi pembangunan masyarakat desa.

B. PEMBAHASAN

1. Model Paradigmatik Pembangunan Pendidikan

Berdasarkan hasil penelitian di atas, terlihat bahwa pembangunan pendidikan lebih cenderung diberi makna oleh pemerintah dan hanya memberikan sedikit wacana bagi masyarakat untuk turut mendiskusikan dan menyampaikan "pandangan dari bawah". Masyarakat "dipinggirkan" hampir dalam setiap keputusan pendidikan/sekolah. Guru sebagai subyek pendidikan yang terlibat penuh dalam proses pembangunan pendidikan pun hanya "samar-samar" didengar suaranya, yang pada akhirnya menjadikan diri mereka terjepit di antara polarisasi kepentingan yang merentang di dalam isu pembangunan pendidikan dan menjadi korban karenanya.

Visi pembangunan pendidikan nasional Indonesia menyongsong abad 21 (Depdikbud, 1996) yang ditegakkan atas pilar-pilar peningkatan persamaan masyarakat untuk mendapatkan kesempatan yang sama terhadap pendidikan (*equality of opportunity*), peningkatan aksesabilitas masyarakat terhadap pendidikan (*accessibility*), keadilan atau kewajaran dalam penyelenggaraan

para guru SD dengan hasil-hasil pertanian mereka. tetapi tradisi seperti itu, dari hasil pengamatan dan informasi dari para guru dan kepala SD sangat jarang dan bahkan sudah tidak ditemukan lagi.

⁵³ Sekitar bulan Juli 2001 yang lalu, ada dua orang guru SD (laki-laki dan perempuan) yang dikabarkan telah melakukan perbuatan yang sangat tercela di mata masyarakat. Mereka diisukan melakukan "hubungan intim di kelas" dan diketahui oleh beberapa orang siswa. Masyarakat bereaksi keras terhadap kasus "amoral" tadi, menuntut agar kedua guru SD tersebut dipecat dan dikeluarkan dari desanya. Akan tetapi tampaknya pihak Dinas P&K terkesan masih melindungi keduanya, dengan menyatakan bahwa itu hanya rekayasa dari masyarakat karena kurang senang terhadap kedua guru SD tersebut. Keputusannya, kedua guru tersebut hanya dipindahkan dari

pendidikan (*equity*), dan kesesuaian pendidikan dengan kebutuhan masyarakat (*relevance*) seungguhpun secara konseptual sah tetapi di lapangan belum memberikan makna yang memungkinkan masyarakat benar-benar sadar dan mau secara sukahati berkolaborasi dalam program pembangunan pendidikan nasional. Masyarakat petani tradisional di pedesaan tampaknya masih belum bergeming dari pemikiran tradisionalnya yang "penuh kecurigaan" bahwa pendidikan tidak lain sebagai alasan pemerintah untuk intervensi di dalam kehidupan komunal masyarakat desa.

Pernyataan masyarakat di atas memberikan pemahaman kepada kita bahwa di dalam semangat dan ambisi pemerintah dengan konsep pembangunan pendidikannya terselip sikap yang mensubordinasikan posisi masyarakat desa dengan segala ke-tradisional-annya sehingga perlu "diberadabkan" (*civilized*), suatu sikap laksana "atasan" dan "bawahan" yang hanya bisa dibenarkan apabila yang menjadi atasan atau panutan itu adalah tokoh-tokoh masyarakatnya sendiri sebagai bagian integral dari kehidupan sosial budaya petani tradisional (Koentjaraningrat, 1985). Namun apabila yang menganggap "atasan" itu berasal dari lingkungan masyarakat tersebut perlu didasarkan pada kerangka hubungan yang ditegakkan atas dasar prinsip "kolegialisme" untuk ketercapaian tujuan bersama kedua belah pihak.

Pembangunan pendidikan di kalangan petani tradisional juga tidak mungkin dikembangkan sepenuhnya atas dasar empat pilar pembangunan pendidikan abad 21 seperti diajukan oleh UNESCO yakni "belajar agar berpikir" (*learning to think*), "belajar agar mampu berbuat sesuatu" (*learning to do*), "belajar agar dapat mengenali dan menjadi dirinya sendiri" (*learning to be*), dan "belajar agar mampu hidup bersama" (*learning to live together*) (Tilaar, 1999:61-63). Di antara empat pilar tadi, yang relevan dan bermakna bagi pembangunan pendidikan pada latar petani tradisional adalah "belajar agar mampu berbuat sesuatu" (*learning to do*), "belajar agar dapat mengenali dan menjadi dirinya sendiri" (*learning to be*), dan "belajar agar mampu hidup bersama" (*learning to live together*). Sedangkan pilar "belajar untu berpikir" (*learning to think*) sangat sulit dikembangkan, sebab dalam mentalitas petani pedesaan tradisional "jiwa bersaing dengan menggunakan kemampuan berpikir tidak terdapat di dalam mentalitas mereka" (Koentjaraningrat, 1985:46), di samping karena akses mereka terhadap informasi dan ilmu pengetahuan sangat rendah. Oleh sebab itu pula dengan membuat generalisasi bahwa "pendidikan

sekolah dan desa itu, karena "tidak ada bukti yang kuat. kesaksian siswa tidak bisa diterima

terbaik" (*the best of education*) yang perlu dikembangkan dalam pembangunan pendidikan nasional adalah "pendidikan yang mampu menghasilkan lulusan yang memiliki prospek daya saing (*competitive prospect*)" (Supriadi: 1999:57) baik secara nasional apalagi internasional dalam perspektif masyarakat petani tradisional tidaklah kontekstual serta jelas-jelas merupakan suatu "kemustahilan".

Sungguhpun demikian, ketiga pilar tadi perlu pemaknaan yang berbeda. Belajar untuk berbuat sesuatu bukan dalam pengertian "menciptakan produk-produk baru dan meningkatkan mutu produk-produk tersebut" tetapi "bekerja keras untuk dapat makan atau memenuhi kebutuhan kehidupan keluarga sehari-hari". Belajar untuk tetap bertahan hidup bukan dengan mengamati kecenderungan yang telah mengarah pada *the limits of the earth* tetapi bagaimana mereka dapat mempertahankan hidup dengan memenuhi segala kebutuhan ekonomi dan sosialnya. Belajar untuk dapat hidup bersama yang menjadi inti nilai dan budaya masyarakat petani tradisional (Redfield, 1982) juga bukan dalam konteks globalisasi atau adanya kekhawatiran akan terjadinya "benturan budaya" (*cultural shock*) tetapi lebih kepada bagaimana mereka dapat hidup bersama atas dasar nilai dan tradisi yang terangkum di dalam "budaya asli" (*indigenous cultural*).

Terhadap pilar *learning to live together* ini perlu dikemukakan prediksi Naisbitt & Alvin Toffler (Naisbitt, 1982, 1990; Tilaar, 1999:63) yang mengingatkan bahwa di dalam kecenderungan untuk membangun kehidupan bersama yang mengglobal dewasa ini, ada berbagai fenomena "paradoks global" (*global paradoxes*). Salah satunya yang paling menonjol adalah munculnya "budaya global" vs "budaya lokal". Dalam masyarakat yang mengalami transformasi sosial dan struktural seperti Indonesia, adanya paradoks budaya tersebut akan berimplikasi luas dan serius terhadap kemungkinan terjadinya perubahan sistem nilai-budaya masyarakat. Apabila perubahan tersebut bersifat eskalatif maka dikhawatirkan akan terjadi "benturan budaya" (*cultural shock*) yang justru dapat menghambat pembangunan, karena tidak mustahil akan terjadi penentangan dan protes. Bahkan bisa menghilangkan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan, karena mereka telah kehilangan nilai-nilai budaya yang telah menjadi pijakan dan membangun kebersamaan hidup selama ini.

begitu saja" (?).

Sejalan dengan itu, Fullan dan Stiegelbaur (1998) berpendapat bahwa pada setiap pembangunan pendidikan terdapat dua realitas yang saling berinteraksi secara dinamis (*dynamic interactionism*) yang memberikan makna hakiki dari apa yang sesungguhnya tentang pembangunan pendidikan. Kedua realitas tersebut adalah "realitas subyektif" (*the subjective meaning*) dari para pelaku pendidikan dan masyarakat dan "realitas objektif" (*the objective reality of meaning*) yang dibawa oleh pembangunan pendidikan itu sendiri. Kegagalan memahami kedua realitas tersebut, menurut mereka menyebabkan seseorang cenderung mengabaikan aspek-aspek penting dan menimbulkan kesalahpahaman tentang makna sesungguhnya dari pembangunan pendidikan. Oleh sebab itu, dengan mengutip pendapat Marris (1975) Fullan dan Stiegelbaur menyatakan bahwa "apapun sifat dari perubahan itu, dan dari sudut pandang manapun kita melihat perubahan tersebut, maka di dalamnya niscaya memunculkan sikap mendua (*ambivalent*), "ketidakpuasan" (*dissatisfaction*), "ketidakajegan" (*inconsistency*), atau "ketidaksejajaran" (*intolerability*)", seperti terlihat jelas dalam kasus pembangunan pendidikan bagi masyarakat petani tradisional di atas.

Mencermati prediksi kedua futuris dan pandangan Fullan & Stiegelbaur di atas, maka persoalan untuk mencari makna pembangunan pendidikan bagi masyarakat petani tradisional perlu dipusatkan pada upaya "bagaimana menggali, memodifikasi dan mengembangkan nilai-nilai tradisional atau nilai-nilai *indigenous* yang terdapat pada masyarakat petani tradisional sehingga relevan dengan nilai-nilai modern yang dibawa oleh pembangunan pendidikan nasional" (Tilaar, 1999:65).

Dengan perkataan lain, pembangunan pendidikan hanya mungkin dapat diimplementasikan pada tataran praksis, manakala pembangunan itu sendiri bermakna bagi masyarakat yang menjadi sasarannya. Sebagaimana dinyatakan oleh King of Hearts yang dikutip oleh Fullan dan Stiegelbaur (1998:30), bahwa "kalau memang di dalam upaya (*pembangunan pendidikan: pen*) tersebut tidak memiliki makna, maka buat apa pembangunan itu kita cari dan dapatkan?", selain karena pada dasarnya, setiap inovasi itu merupakan suatu upaya "berbagi makna" (*shared means*). "Sebuah inovasi tidak akan dapat dengan mudah diassimilasikan apabila tidak ada makna yang akan dibagikan melalui pembangunan (*pendidikan: pen*) yang diproposisikan" seperti kata Marris Fullan dan Stiegelbaur (1998:31).

Meminjam konsep Fullan dan Stiegelbaur (1998:347) pembangunan pendidikan nasional akan bermakna bagi masyarakat akan lebih bermakna manakala dikembangkan atas dasar paradigma baru yaitu: (1) kebijakan positif (*positive politics*), (2) solusi yang bersifat alternatif (*alternative solutions*), (3) pengembangan institusional (*institutional development*), (4) persekutuan (*alliances*), (5) penghargaan mendalam terhadap proses pembangunan pendidikan itu sendiri (*deeper appreciation of the development process*), dan (6) adanya kesadaran pada "jika saya" (*if I*) atau "jika kita" (*if we*).

(1) Kebijakan positif (*positive politics*) adalah pola-pola kebijakan pembangunan pendidikan yang secara terbuka memberikan peluang untuk senantiasa tetap mendukung "kemandirian" masyarakat atas dasar suatu kerangka pembangunan yang dipilih oleh pemerintah (Depdiknas). Masyarakat petani tradisional sebagai sasaran akhir pembangunan pendidikan juga memiliki "potensi dan kemampuan" yang perlu diakomodasi ke dalam sistem pendidikan yang akan dibangun. Jika potensi dan kemampuan masyarakat tersebut secara efektif dapat digunakan, maka itu akan menjadi variabel yang penting bahkan juga turut menentukan kebermaknaan pembangunan pendidikan yang diupayakan. Konsep "relevansi" dan "link and match" yang kerap diajukan belum sepenuhnya menyentuh aras dasar yang memungkinkan masyarakat bergerak untuk memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan pendidikan terutama di daerah-daerah pedesaan.

(2) Pola pemecahan alternatif. Apabila selama ini pola-pola pendekatan terhadap berbagai persoalan dan akses dari proses pembangunan pendidikan senantiasa mengedepankan "*prinsip uniformitas*" yang menegaskan adanya keberbedaan pada komponen-komponen internal dan eksternal pendidikan, maka pembangunan pendidikan mendatang lebih diarahkan pada pengembangan pola-pola pemecahan yang bersifat alternatif. Pola ini memberikan peluang bagi sekolah dan pelaksana pendidikan di setiap daerah merumuskan berbagai kemungkinan atau alternatif pemecahan sesuai dengan situasi masing-masing. Pusat (Depdiknas) merumuskan kriteria-kriteria esensial yang perlu dikembangkan di daerah, sementara daerah otonom (Depdiknas kabupaten dan kecamatan) lebih jauh menjabarkannya dalam bentuk kriteria-kriteria instrumental atas dasar masukan-masukan dari setiap sekolah, dan atas

dasar itu pula sekolah selanjutnya mengimplementasikan dalam praksis pendidikan di tingkat sekolah. Dalam pola ini, *otonomi tidak terletak di tingkat sekolah tetapi di tingkat kecamatan/kabupaten*. Sebab, kondisi sekolah (SD) belum memungkinkan untuk melaksanakan otonomi penyelenggaraan pendidikan. Daya dukung sumber daya manusia (guru dan kepala sekolah) baik dilihat dari profesionalisme, kepemimpinan, kompetensi personal, kompetensi intelektual, kompetensi sosial, masih lemah dan tidak memungkinkan untuk mendukung otonomi yang sesungguhnya⁵⁴. Di sisi lain, dengan menempatkan otonomi di tingkat kecamatan/kabupaten (*Site-Based Management*), maka kepemilikan kemampuan manajerial, administrasi dan kepemimpinan sangat diperlukan untuk mendukung tercapainya pembangunan pendidikan di wilayahnya. Di samping diperlukan pola pengambilan "keputusan-partisipatoris" (*participatory decision-making*) yang melibatkan seluruh sekolah yang berada di bawah koordinasinya (Tanner & Stone, 2001; Jalal & Supriadi, 2001:135-147). Untuk melaksanakan otonomi di tingkat kecamatan/kabupaten ini terlebih dahulu perlu dirampungkan penataan organisasi-kelembagaan yang hingga sekarang belum sepenuhnya tuntas.

- (3) Pengembangan institusi. Pembangunan pendidikan juga tidak lagi difokuskan pada penciptaan inovasi-inovasi di tingkat individual. Pembangunan pendidikan perlu lebih difokuskan inovasi-inovasi di tingkat institusi yang bersifat "multi-inovasi secara simultan" (*multiple innovations simultaneosly*) atas dasar prioritas-prioritas, peluang waktu dan berbagai sintesa yang dimungkinkan sesuai dengan proporsi kemampuan manajerial institusi (sekolah dan/atau Depdiknas kabupaten/kecamatan). Sehingga, inovasi-inovasi pendidikan yang diciptakan secara

⁵⁴ Secara teoretik peneliti setuju dengan konsep "Managemen Berbasis Sekolah" (*School-Based Management*) dan dapat dijadikan sebuah proposal bagi pembangunan pendidikan yang *adaptable* dalam konteks desentralisasi pendidikan yang digulirkan dewasa ini (Permadi, 2001). Betapapun, beberapa penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan pengembangan MBS ini di berbagai negara menunjukkan sejumlah "keberhasilan" dan juga "ketidakberhasilan" (Waters, 2001). Namun demikian, untuk sampai pada pemberian "otonomi penuh dan luas" kepada sekolah untuk menggali, mengelola, dan mengembangkan berbagai sumberdaya (internal dan eksternal) untuk kepentingan siswa dan masyarakat. Hanya persoalannya kondisi sekolah dasar terutama di pedesaan seperti ditunjukkan dalam penelitian ini, belum memungkinkan otonomi semacam itu dikembangkan di tingkat sekolah. Penerapannya perlu dilakukan secara bertahap dengan terlebih dahulu membenahi berbagai kelemahan yang ada baik dalam hal manajerial/organisasi/kepemimpinan, proses pembelajaran, sumberdaya manusia, maupun administratifnya. Ada baiknya diadakan *pilot project* terlebih dahulu untuk mengujicobakan pola-pola otonomi (penuh, sedang, dan minimal) kepada sekolah-sekolah yang dianggap representatif untuk ketiga pola itu (Jalal & Supriadi, 2001:151-172).

berkelanjutan dapat dipelihara dan dikembangkan sejalan dengan pengembangan institusi. Dengan kata lain, dengan pengembangan di tingkat institusi akan tercipta koherensi yang sinergetik dalam proses pelaksanaan, pengembangan, dan pengawasan terhadap inovasi-inovasi yang diimplementasikan.

(4) Pengembangan pola profesionalisasi secara kolaboratif (*alliances*). Artinya, ke depan pengembangan profesionalisasi tenaga pendidikan (terutama guru) tidak lagi berada pada tataran personal, di mana profesionalisme seorang guru secara *privacy* hanya menjadi miliknya. Profesionalisasi perlu dikembangkan dalam suatu iklim dan proses "kolaborasi, interaksi, atau aliansi" di antara pemegang profesi guru--Fullan dan Stiegelbaur mengistilahkan sebagai *interactive professionalism*. Paradigma individualisme profesi perlu ditinggalkan, dan mulai mengedepankan adanya keberbagian pengalaman profesi antar guru dalam kedekatan dan keakraban iklim hubungan antarpersonal guru di tingkat intra-sekolah, antar-sekolah, maupun di tingkat intra dan antar gugus sekolah. Dalam pola "profesionalisme interaktif" ini, keberadaan PKG dan PKG menjadi sangat strategis sebagai institusi yang memungkinkan terjadinya interaksi, transaksi pengalaman-pengalaman profesional di antara guru. Kepala sekolah melalui forum KKKS-nya dapat menjadi fasilitator dan mediator yang memungkinkan adanya *deliberasi* di tingkat implementasinya. Sementara pengawas SD dan Depdiknas dapat berperan sebagai supervisor yang pro-aktif sehingga proses-proses tersebut dapat dipelihara, berlanjut dan dikembangkan.

(5) Penghayatan mendalam terhadap proses pembangunan pendidikan. Setiap ada upaya melakukan pembangunan pendidikan senantiasa melahirkan situasi yang dilematis, kecemasan, ambivalensi dan semacamnya, sebab pembangunan pendidikan bukan sesuatu yang mudah, penuh paradoks karena sifatnya yang "multidimensional" (latar, proses, sumber daya, dll). Diperlukan kejelasan visi dan keterbukaan pikiran atau perasaan, inisiatif dan keberdayaan diri, dukungan dan penekanan, memulai dari yang kecil/sederhana dan wawasan berpikir luas, berekspektasi kepada hasil, pasti dan konsisten, perencanaan dan kekenyalan, keterpaduan antara "pola atas-bawah" (*top down*) dan "pola bawah-atas" (*bottom up*), berbagai pengalaman yang "mengecewakan" dan "memuaskan". Sebab setiap pembangunan pendidikan sangat bersifat personal tetapi seringkali

"impersonal" dan "situasional". Keberhasilan proses pembangunan pendidikan memerlukan penghayatan yang mendalam sejak tahap perencanaan, inisiasi, pengambilan keputusan, implementasinya dalam praksis pendidikan, hingga berbagai dampak atau konsekuensi yang ditimbulkannya baik terhadap diri pribadi, siswa, masyarakat, dan konteksnya.

- (6) Adanya kesadaran "jika saya" dan "jika kita". Kesuksesan pembangunan hingga tataran implementasi, juga menuntut adanya kecintaan-diri (*self-loving*) terhadap pembangunan pendidikan itu sendiri. Kecintaan-diri ini perlu dibudayakan dan dijadikan paradigma baru di kalangan insan pendidikan (Peter, 1987). Kecintaan ini hanya dapat ditumbuhkan apabila para guru berpikir pada tataran "jika kemudian" (*if then*) dan bukan berpikir "jika hanya" (*if only*) (Patterson, et.al., 1986) seperti yang selama ini ditemukan pada diri guru SD. Berpikir "jika hanya" akan menimbulkan sikap meremehkan dan tidak bersemangat, tetapi dengan berpikir "jika kemudian" akan dapat melihat berbagai dampak atau konsekuensi yang mungkin terjadi apabila pembangunan pendidikan tidak dilaksanakan. Atas dasar berpikir "jika kemudian" ini akan muncul pada setiap guru kesadaran "jika saya" (personal) atau "jika kita" (kolektif) tidak melakukan pembangunan pendidikan, atau "jika saya" atau "jika kita" tidak profesional...maka apa yang akan terjadi dengan pendidikan, apa yang akan terjadi dengan siswa, atau apa yang akan terjadi pada masyarakat, dst. Kesadaran personal dan kolektif seperti inilah yang selama ini dikeluhkan dari diri guru. Bukan hanya pada internal pendidikan, tetapi juga oleh siswa dan terutama masyarakat yang sangat berharap bahwa pembangunan pendidikan benar-benar bermakna dan fungsional, atau dalam istilah populernya dikenal dengan benar-benar memberdayakan masyarakat. Pola berpikir dan kesadaran ini juga perlu ditumbuhkan pada diri masyarakat melalui penciptaan kondisi dan peluang bagi mereka untuk turut ambil bagian dalam setiap proses pembangunan pendidikan (persoalan ini akan dibahas lebih jauh dalam uraian berikut).

2. "Stake Holders" Pembangunan Pendidikan Berbasis-Daerah Setempat: (Pemerintah - Sekolah - Masyarakat)

Hasil penelitian seperti dikemukakan di atas, menemukan tiga "titik simpul" yang berkepentingan (*stake holder*) dalam pembangunan pendidikan yaitu: (1) pemerintah (Depdiknas Kabupaten/Kecamatan), (2) sekolah (guru/subyek profesional), dan (3) masyarakat. Bagaimana kedudukan, fungsi dan peran yang seyogianya dimainkan oleh masing-masing simpul kepentingan dalam pembangunan pendidikan SD pedesaan berdasarkan model "Manajemen Berbasis Daerah Setempat (MDBS)" (*Site-Based Management* atau *site-Based Decision Making*) akan diuraikan berikut ini.

MDBS adalah bentuk "pengalihan" (*devolusi*) kewenangan dan pengambilan keputusan dalam proses pembangunan pendidikan dari pusat ke daerah (kabupaten/kecamatan) sehingga lebih membuka peluang yang lebih besar kepada para orang tua, masyarakat, guru, dan staf administrasi agar dapat berpartisipasi aktif di dalam pengelolaan sekolah (SD). MDBS merupakan upaya untuk memobilisasi seluruh potensi rakyat-yang selama ini "dimarginalkan" dan "dikucilkan"--agar dapat lebih berperan, lebih berpartisipasi aktif secara lebih inklusif yang selama ini kurang terakomodasi di dalam sistem formal pengambilan keputusan pendidikan (Walter, 2001), sekalipun dapat memunculkan berbagai "kekaburan" (*guises*) dalam pengelolaannya, namun dia merefleksikan sebuah gagasan tentang bagaimana membangun pembuatan keputusan yang bersifat partisipatoris di tingkat "situs-sekolah" (David dalam Tanner & Stone, 2001). MDBS dengan pola pengelolaan terbagi (*shared governance*) merepresentasikan suatu perubahan besar di dalam proses pembangunan pendidikan melalui pendekatan "pemecahan masalah" di tingkat kabupaten/kecamatan sebagai "*a central location*" di mana staf pendidikan tidak perlu terlibat serta adanya berbagai dilema akibat tersebarnya lokasi-lokasi sekolah (Tanner & Stone, 2001).

Asumsi dasar yang digunakan di dalam model MBDS adalah: (1) kelompok-kelompok masyarakat dan individu, Dewan Sekolah (*the school board*), dan pengelola sekolah (*school administration*) dapat bersinergi mengembangkan sekolah negeri (*public school*) secara lebih demokratis dan lebih inklusif, (2) kewenangan Dewan Sekolah dapat dialihkan secara lebih besar kepada unit-unit daerah setempat yang otonom, (3) Kandep Diknas Kabupaten/Kecamatan sebagai Komisi Pembangunan Pendidikan daerah

otonom (*District Committee of Educational Reform*)⁵⁵ yang merepresentasikan secara penuh kemampuan manajerial serta didukung oleh staf, administrasi, siswa, orang tua, dan masyarakat, (4) Sekolah merupakan sebuah institusi demokrasi yang legitimasinya dapat kukuh apabila keputusan-keputusan yang diambil secara prinsipial terbuka terhadap proses-proses deliberasi publik yang berkelayakan atas dasar kebebasan dan kesederajatan warganegara, (5) sistem sentralisasi pendidikan telah memencilkan kelompok-kelompok yang termarginalkan (*marginalized groups*) dan juga telah menghalangi mereka untuk menyampaikan aspirasinya ke sekolah, sehingga berakibat meningkatnya keterasingan dan ketidakadilan di antara kelompok-kelompok tersebut dan segmen-segmen masyarakat, (6) iklim kepemimpinan dan manajemen/administrasi yang kenyal dan moderat yang didukung oleh spesialisasi keterampilan merupakan faktor kontributif bagi program pengembangan profesionalisme guru sehingga memungkinkan mereka untuk mengadaptasi berbagai inovasi pendidikan, serta (7) di tingkat kabupaten/kecamatan terdapat "pengelola tingkat menengah" (*middle manager*) yang memungkinkan kepala sekolah mampu mengelola tugas-tugas dan fungsi-fungsinya secara efektif dan akuntabel.

Wohlstetter & Briggs (Tanner & Stone, 2001) mengemukakan empat prinsip yang menjadi sumber penting baik yang terdapat pada diri guru dan masyarakat yang memungkinkan model MDBS dapat terlaksana dengan baik, yaitu kekuasaan (*power*), latihan keterampilan (*skills training*), informasi (*information*), dan penghargaan/ganjaran (*rewards*). Sementara Aronstein & DeBenedictis (Tanner & Stone, 2001) dalam penelitiannya tentang MDBS mengajukan empat proses dasar berkaitan dengan "apa yang seharusnya para pengelola pendidikan lakukan dalam model MDBS". Keempat proses dasar tersebut adalah: (1) jalinan kerjasama di antara staf dalam menganalisis masalah, (2) seperangkat prioritas kebutuhan, (3) isu-isu pemecahan masalah, dan (4) pendayagunaan keterampilan dinamis kelompok.

⁵⁵ Di Indonesia komisi ini bernama Forum Pembinaan Pembangunan Pendidikan Tingkat Kecamatan (FP3TK). Dibentuk sebagai salah satu "Proyek Coplaner" dari Depdiknas yang bertugas: (1) memberikan informasi untuk kebutuhan dasar pendidikan yang akurat di tingkat sekolah, dan secara berjenjang diusulkan dan diajukan ke pusat melalui proses *bottom up planning*, (2) mengidentifikasi dan menampung kendala-kendala di lapangan untuk selanjutnya diajukan ke dalam forum tahunan nasional, (3) menampung kegiatan partisipasi masyarakat dalam mengelola sumberdaya pendidikan, (4) memberikan pelatihan kepada peserta FP3TK yang berkaitan dengan ketiga tugas di atas.

□ Pemerintah Daerah (Depdiknas)

Sejalan dengan desentralisasi pendidikan, peran dan fungsi pemerintah daerah dalam hal ini Depdiknas Kabupaten/Kecamatan tidak lagi sebagai "satu-satunya institusi" yang berhak dan berwenang penuh atau "penguasa tunggal" dalam proses pembangunan pendidikan di daerahnya. Melalui desentralisasi pendidikan maka pemerintah daerah sudah waktunya membantu masyarakat menemukan eksistensinya, memahami kelemahan dan kelebihanannya, serta memberikan ruang kebebasan untuk mengekspresikan potensi dan sumberdaya yang dimiliki untuk tujuan bersama pula (Jalal & Supriadi, 2001).

Setiap kebijakan pembangunan pendidikan di tingkat daerah harus terbuka, memberikan peluang untuk senantiasa tetap mendukung "kemandirian" masyarakat atas dasar suatu kerangka pembangunan yang dipilih oleh pemerintah (Depdiknas) dengan mengakomodasikan segenap potensi dan kemampuan masyarakat yang dimilinya ke dalam sistem pendidikan yang akan dibangun (Walter, 2001).

Dalam konteks desentralisasi pendidikan model MDBS, pemerintah dalam hal ini Depdiknas Kabupaten/Kecamatan, berperan untuk:

- (1) melaksanakan urusan desentralisasi pendidikan dari Depdiknas pusat, serta mengakomodasikan dan menjabarkan kebijakan yang telah digariskan Depdiknas Pusat
- (2) mengembangkan program-program pembelajaran/kurikulum dengan mengidentifikasi lebih jelas identitas budaya masyarakat setempat, sehingga siswa dapat memperoleh pengalaman belajar berkenaan dengan sejarah masyarakatnya sendiri untuk meningkatkan penghayatan mereka terhadap kebudayaan masyarakat yang sesungguhnya adalah miliknya
- (3) memberikan pertimbangan kepada Bupati/Camat berkenaan dengan: (a) *ketenagaan* (pengadaan, penempatan, mutasi, penjenjangan dan pelatihan), (b) *fasilitas sekolah* (pengadaan, pemeliharaan dan pengembangan), (c) *anggaran pendidikan sekolah* (alokasi, pengelolaan, penarikan dana masyarakat), (d) *restrukturisasi kelembagaan* baik di tingkat kabupaten maupun kecamatan, (e) *pedayagunaan bersama* sumberdaya pendidikan (*resources sharing-policy*) oleh berbagai *stakeholder* secara simbiotik pendidikan di tingkat daerah, (f) *pengembangan infrastruktur sosial* yang kokoh guna mendukung pembangunan pendidikan di tingkat daerah, serta (g)

berbagai *peraturan perundang-undangan* daerah (Perda) di bidang pendidikan (kelembagaan, sumberdaya manusia, pembiayaan, dan sarana-prasarana)

- (4) meningkatkan kepekaan para guru dan staf terhadap kondisi-kondisi setempat, mengurangi beban kerja guru SD yang berlebihan
- (5) mengkoordinasikan dan mengkonsolidasikan sistem manajemen pendidikan lokal secara integritif dan komprehensif
- (6) menjalin hubungan kemitraan-sederajat dengan perguruan-perguruan tinggi setempat baik sebagai: (a) konsultan ketenagaan (*subject consultant*), (b) koordinator pengembangan kurikulum (*curriculum coordinator*), (c) penasihat program (*program adviser*), (d) nara sumber profesional (*resources teacher*), (e) tenaga ahli pengembangan organisasi (*organization developmental specialist*), (f) agen perubahan (*change agent*), (g) pemimpin proyek (*project director*), maupun sebagai (h) pengembang jaringan antar daerah (*linkage agent*)
- (7) mengupayakan proyek-proyek jangka pendek dalam upaya mengungkap lebih mendalam tentang kondisi-kondisi setempat yang dibutuhkan bagi pengembangan program pembelajaran/kurikulum
- (8) mencegah terjadinya "*sentralisasi baru*" pengelolaan pendidikan di tingkat kabupaten/kecamatan yang mengabaikan peran serta masyarakat dan pemberdayaan sekolah dalam pengambilan keputusan pendidikan.

□ Sekolah

Dalam model MDBS sekolah memiliki peran kunci dalam "pemindahan kekuasaan" (*dispersing power*) dalam pengelolaan pendidikan (Wohlstetter, dalam Tanner & Stone, 2001) sehingga dapat menyeimbangkan adanya kemungkinan polarisasi kekuasaan pada pihak pemerintah daerah dan masyarakat. Oleh sebab, posisi sekolah harus mantap baik dari sisi institusi/manajerial, sumberdaya, program, maupun sarana dan prasarana. Untuk tujuan ini, sekolah perlu membentuk "tim-tim guru" (*teams of teachers*) yang dirancang agar dapat mengalihkan otoritas, otonomi dan akuntabilitas pemda (=Depdiknas) ke tingkat sekolah (Watson & Supovitz, 2001). Sekolah juga harus mampu mendekatkan kerangka pengalaman, berpikir dan bertindak sekolah dengan kerangka pengalaman, berpikir dan bertindak masyarakat dengan cara lebih mengenali tokoh-tokoh masyarakat, mengenali "kendaraan

sosial" masyarakat, sehingga sekolah dapat merebut kembali hati dan kesadaran rakyat untuk membangun dirinya melalui pendidikan, bisa diterima oleh seluruh segmen masyarakat, serta menjajaki berbagai kemungkinan untuk memulai penggalangan, membantu dan membina upaya "membangun dari dalam" (Faisal, 1981).

Tugas sekolah dalam hal ini antara lain:

- (1) memantapkan, meningkatkan komitmen sekolah dan para guru terhadap pembelajaran yang berorientasi pada budaya masyarakat setempat secara meluas
- (2) meningkatkan profesionalisme guru di dalam pembuatan keputusan-keputusan baik yang bersifat intruksional maupun transaksional selama pembelajaran berlangsung.
- (3) mengekpektasi para guru agar lebih berpartisipasi di dalam program-program sekolah, mengumpulkan berbagai informasi tentang keadaan belajar siswa
- (4) membangun kembali kepercayaan diri (*self-evident*) masyarakat terhadap arti pembangunan pendidikan di daerahnya dengan menjalin hubungan kolegialisme, penuh kedekatan dan keakraban (*closed relationship*) dengan masyarakat
- (5) mengembangkan lebih jauh program-program pembelajaran di kelas tentang sejarah lokal sehingga penghayatan dan penghargaan mereka terhadap kebudayaan masyarakat semakin meningkat
- (6) mengelola tugas-tugas dan fungsi-fungsinya secara efektif dan akuntabel melalui pengembangan sistem manajemen/ kepemimpinan sekolah yang integtif dan komprehensif
- (7) mem-partisipasiaktif-kan keluarga, masyarakat, lembaga-lembaga masyarakat, dan dunia industri/usaha dalam berbagai program pendidikan di tingkat sekolah
- (8) mengelola dan mengkoordinasikan setiap bentuk partisipasi bagi tercapainya efektivitas, kualitas, dan kebermaknaan pendidikan yang diselenggarakan
- (9) mengelola lembaga, sumberdaya manusia, pembiayaan, dan sarana-prasarana yang diterima dari pemda (Depdiknas) sesuai dengan prioritas dan kebutuhan sekolah

- (10) mengkomodasikan dan menjabarkan lebih jauh di tingkat implementasi berbagai kebijakan Kandepdiknas daerah yang telah digariskan
- (11) memberikan pertimbangan kepada Kandepdiknas kabupaten/kecamatan berkenaan dengan ketenagaan (pengadaan, mutasi, penjurangan dan pelatihan)

□ Masyarakat

Dalam paradigma baru pendidikan nasional, sifat transisional masyarakat Indonesia, serta konstruk masyarakat Indonesia masadepan (Jalal & Supriadi, 2001) yang ditegakkan di atas prinsip-prinsip desentralisasi, *bottom up*, holistik, partisipatif, dan memberdayakan institusi-institusi masyarakat menempatkan masyarakat dalam fungsi dan peran yang semakin terbuka dalam mengakses pendidikan. Secara sosiologis ini berarti bahwa masyarakat memiliki hak, kewajiban dan kewenangan untuk berpartisipasi dalam setiap proses pengambilan keputusan pendidikan secara bebas, terbuka, akuntabel, dan demokratis. Secara politis berarti bahwa setiap kebijakan pembangunan pendidikan harus terbuka, memberikan peluang untuk senantiasa tetap mendukung "kemandirian" masyarakat atas dasar suatu kerangka pembangunan yang dipilih oleh pemerintah (Depdiknas). Potensi dan kemampuan masyarakat perlu diakomodasi ke dalam sistem pendidikan yang akan dibangun.

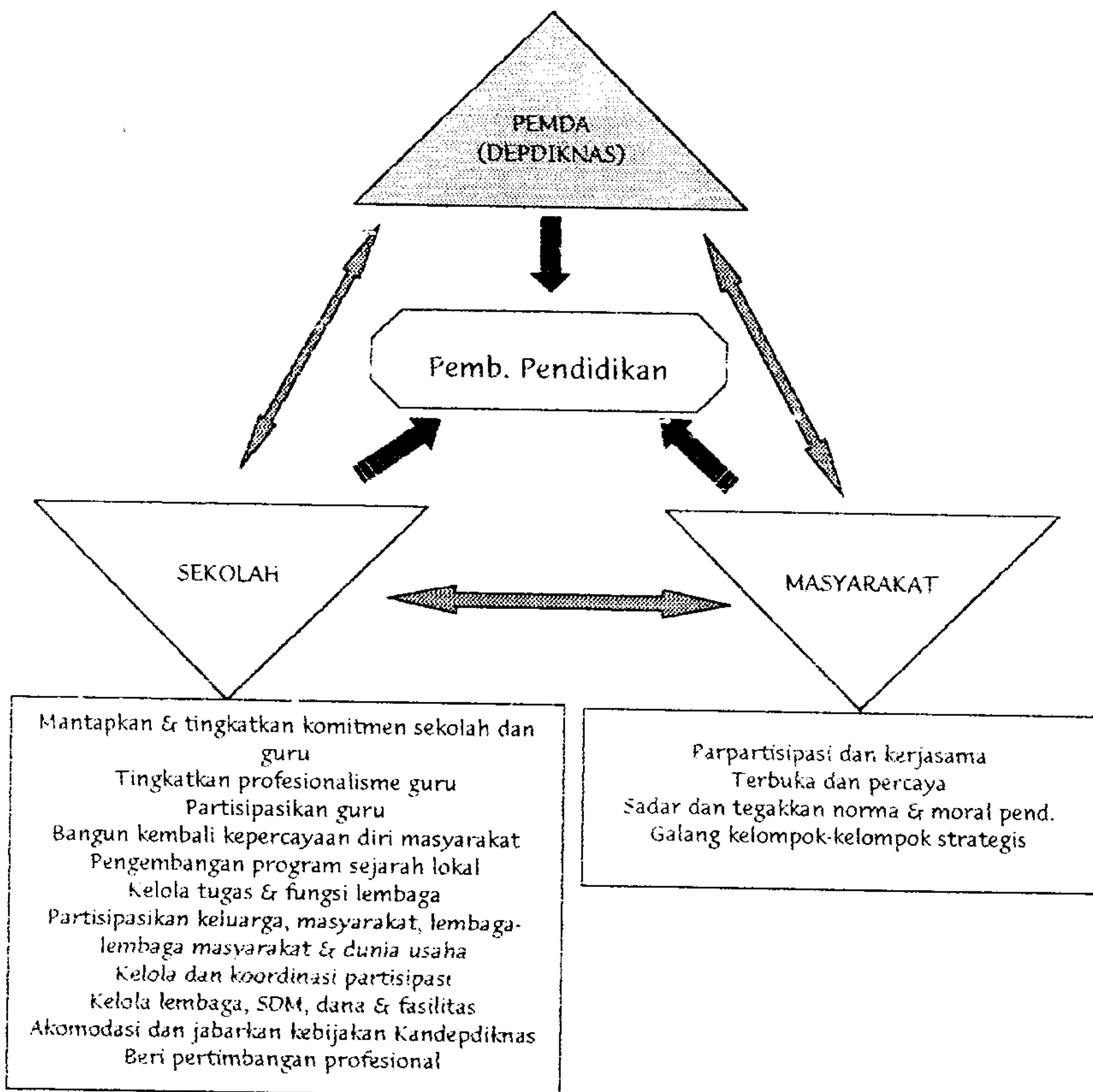
Menempatkan masyarakat dalam perspektif sosial-politik seperti di atas, mengandung makna bahwa pembangunan pendidikan integral dalam pembangunan masyarakat. Pembangunan pendidikan adalah milik masyarakat, karenanya masyarakat berhak, berwenang serta bertanggung jawab terhadap proses dan hasil pembangunan pendidikan. Pembangunan pendidikan adalah "dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat" dalam suatu model kolaborasi di tingkat daerah (*site level*).

Dalam model MDBS dukungan masyarakat terhadap pembangunan pendidikan antara lain:

- (1) berpartisipasi aktif, bekerjasama dengan sekolah melalui pemberian bantuan dana, tenaga dan pikiran yang sangat dibutuhkan dalam pembangunan pendidikan di daerahnya
- (2) bersikap terbuka dan percaya terhadap rencana, proses, dan pengembangan pendidikan yang sedang dilaksanakan

- (3) menjadi institusi sosial yang peka, efektif, akuntabel dalam penegakan norma dan moralitas pendidikan
- (4) menggalang kelompok-kelompok strategis yang ada di dalam masyarakat (tokoh masyarakat, organisasi/lembaga kemasyarakatan--LKMD, PKK, RW, RT--LSM, pondok pesantren/madrasah, serta lembaga usaha swasta yang dikelolanya membangun sinergi bagi tercapainya pembangunan pendidikan

Otonomi desentralisasi
 Akomodasi dan penjabaran
 Pertimbangan kebijakan Pemda (tenaga, dana, legislasi, dll)
 Koordinasi dan konsolidasi sistem manajemen
 Hubungan kemitraan dengan PT setempat
 Mencegah terjadinya 'sentralisasi baru' pengelolaan pendidikan



Gambar : Model paradigmatic pembangunan pendidikan bagi masyarakat petani tradisional yang bertumpu pada tiga stakeholder pendidikan

BAB V

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. SIMPULAN

Pembangunan pendidikan bagi masyarakat petani tradisional di pedesaan Kabupaten Pamekasan, di satu sisi, secara kuantitatif telah menunjukkan keberhasilannya di dalam ekspansinya yang menjangkau seluruh pelosok pedesaan hingga ke puncak-puncak gunung. Pertumbuhan jumlah gedung sekolah (SD), guru, sara dan prasarana fisik (mebeler, buku pelajaran, dan peraga) semakin meningkat dibandingkan sebelum ada kebijakan Inpres sejak tahun 1970-an. Sekalipun belum mencapai kebutuhan rasional. Di sisi lain, secara kualitatif, sekalipun telah mengalami peningkatan, tetapi masih banyak kendala yang bisa merintangai ketercapaian visi dan misi pembangunan pendidikan baik bersumber dari faktor internal, juga eksternal.

Secara internal kendala muncul dari para pelaku pendidikan itu sendiri, baik guru, kepala sekolah, pengawas, maupun Depdiknas kecamatan. Rendahnya kompetensi profesional dan tanggung jawab profesi; menonjolnya pola-pola strukturalisme, paternalisme, pangkat/jabatan-isme; kurangnya kemampuan berkreasi dan berinovasi; sistem pembinaan profesi yang cenderung otoritatif dan mengedepankan aspek-aspek administratif; motivasi untuk meningkatkan kualifikasi pendidikan yang masih rendah; budaya sekolah yang profesional dan bertanggung jawab yang juga belum kondusif; kurang efektifnya institusi-institusi pembinaan profesional (PKG, KKG, KKKS, dan Gugus Sekolah); dualisme kepemimpinan pendidikan yang belum tuntas terutama di tingkat kecamatan; sistem promosi, progresi, dan insentif yang penuh diwarnai praktik-praktik kolusi, korupsi, koncoisme dan birokratisasi; kurikulum yang sarat beban muatan; prosedur rekrutmen, penempatan dan mutasi guru yang juga penuh diwarnai praktik-praktik kolusi, korupsi, koncoisme, birokratisasi; adanya intervensi terhadap otonomi profesi dan profesionalisme guru; masih lemahnya sistem perlindungan terhadap hak dan kewajiban profesi; merupakan variabel-variabel independen dan dalam batas-batas tertentu bersifat determinan yang dapat menghambat tercapainya visi- misi dan tujuan pembangunan pendidikan.

Secara eksternal kendala muncul terutama karena masih lemah dan labilnya kepercayaan, kepedulian, partisipasi dan dukungan masyarakat sekitar sekolah. Secara historis keadaan ini muncul sebagai akibat terjadinya

birokratisasi dan politisasi pihak pemerintah terhadap guru dan proses pendidikan yang dipandang sebagai bentuk "intervensi tak langsung" terhadap masyarakat telah melahirkan *stigma* yang tidak menguntungkan guna memperoleh dukungan dari masyarakat terhadap pendidik. Secara sosiologis-kultural muncul sebagai akibat dari perilaku pelaksana pendidikan sendiri yang kurang menunjukkan sikap beradaptasi, dan kurang menyatu dengan masyarakat sekitar sekolah; serta secara ekologis pembangunan pendidikan belum sepenuhnya menjadi "wadah sosial" di mana setiap anggota masyarakat secara terbuka dapat mengambil dan melakukan peran-peran pendidikan, serta melakukan proses adaptasi-diri sesuai dengan tingkat kemampuan masing-masing bagi optimalisasi daya-daya dan potensi-potensi ubah-diri yang dimiliki. Pendidikan belum sepenuhnya menjadi institusi sosial yang memungkinkan dibangunnya kembali kohesi-kohesi sosial yang bersifat evolutif, lebih normal dan kurang memaksa di kalangan masyarakat petani tradisional.

Daya dukung sumber daya manusia (guru dan kepala sekolah) baik dilihat dari profesionalisme, kepemimpinan, kompetensi personal, kompetensi intelektual, kompetensi sosial, masih lemah dan tidak memungkinkan untuk mendukung otonomi pendidikan di tingkat sekolah (*School-Based Management*).

B. Rekomendasi

Berdasarkan temuan penelitian sebagaimana telah diuraikan di Bab IV, direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Dipandang perlu dibuat kebijakan pembangunan pendidikan di tingkat sekolah dan kecamatan yang secara terbuka memberikan peluang kepada masyarakat petani tradisional untuk kembali mengambil posisi dan perannya dalam pembangunan pendidikan di daerahnya, dengan senantiasa tetap mendukung "kemandirian" masyarakat atas dasar suatu kerangka pembangunan yang dipilih oleh pemerintah (Depdiknas). Hal ini dapat dilakukan dengan cara: (a) merevitalisasi dan merekonstruksi BP3 sebagai "wadah kolaborasi dan partisipasi" yang selama ini "invalid" karena lebih mengedepankan aspek "penarikan dana" daripada aspek "sumbang sarani dan pemikiran", serta menghindari sikap yang "interventif" dari pihak sekolah yang dapat menghilangkan kemandiannya, (2) mengemas dan mengembang "pertemuan berkala" yang mengundang orang tua/tokoh

masyarakat dalam rapat-rapat sekolah sebagai sarana melakukan interaksi dan transaksi program sekolah dan aspirasi orang tua/tokoh masyarakat, (3) mengemas "program bersama" yang dirancang bersama antara sekolah dan masyarakat dalam bentuk kegiatan-kegiatan kemasyarakatan dengan memanfaatkan hari-hari besar nasional atau disesuaikan dengan program desa.

- (2) Untuk sementara waktu mengingat berbagai faktor internal dan eksternal sekolah (SD) di pedesaan otonomi pendidikan dikembangkan di tingkat Kabupaten/Kecamatan dengan model MBDS (Managemen Berbasis Daerah Setempat) yang bertumpu pada tiga *stake-holder* yaitu Pemda (Depdiknas), Sekolah dan Masyarakat, dengan tugas masing-masing seperti telah dikemukakan di bagian pembahasan. Untuk mendukung efektivitas, assesibilitas, dan akuntabilitas penerapan model MDBS maka kemampuan profesional di bidang manejerial, administrasi perlu ditingkatkan melalui penataran, pelatihan. Apabila dimungkinkan dipandang perlu bagi para staf dan pimpinan strategis untuk mengikuti "studi lanjutan" sesuai hasil "analisis kebutuhan" daerah. Tak kalah pentingnya, adalah penuntasan "segera" penataan institusional di tingkat kecamatan/kabupaten yang hingga sekarang belum sepenuhnya tuntas.
- (3) Di tingkat sekolah (SD) profesionalisme para guru dan kapasitas kepemimpinan kepala sekolah perlu ditingkatkan dan dikembangkan melalui pola "pembinaan kolaboratif" yang memungkinkan terciptanya *interactive professionalism* antarpersonal guru/kepala sekolah secara bertahap dan berjenjang dari tingkat sekolah, antar-sekolah, intra dan antar gugus sekolah, kecamatan, hingga kabupaten. Dalam pola "profesionalisme interaktif" ini, fungsi dan peran PKG dan PKG di mana para guru SD melakukan interaksi, transaksi pengalaman-pengalaman profesionalnya perlu direstrukturisasi dan direvitalisasi sebagai "laboratorium profesional" bagi pengembangan gagasan-gagasan inovatif di bidang pembelajaran. Forum KKKS sebagai wadah kepala sekolah diharapkan dapat menjadi fasilitator dan mediator yang memungkinkan adanya *deliberasi* hasil-hasil PKG dan KKG pada tingkat implementasinya di sekolah. Sementara pengawas SD dan Depdiknas kecamatan/kabupaten dapat berperan sebagai supervisor yang pro-aktif sehingga proses-proses tersebut dapat dipelihara, berlanjut dan dikembangkan.

(4) Para pembuat dan pelaku kebijakan pembangunan pendidikan baik di tingkat sekolah, kecamatan maupun kabupaten perlu memiliki penghayatan mendalam sejak tahap perencanaan, inisiasi, pengambilan keputusan, implementasinya dalam praksis pendidikan, hingga berbagai dampak atau konsekuensi yang ditimbulkannya baik terhadap diri pribadi, siswa, masyarakat, dan konteksnya. Untuk itu: (a) kejelasan visi dan keterbukaan pikiran atau perasaan, (b) inisiatif dan keberdayaan diri, (c) dukungan dan penekanan, (d) wawasan berpikir dari yang kecil/ sederhana menuju yang luas/kompleks, (e) ekspektasi kepada hasil, pasti dan konsisten, (f) perencanaan dan kekenyalan, (g) kemampuan untuk memadukan pola "atas-bawah" (*top down*) dan "bawah-atas" (*bottom up*), (h) berbagai pengalaman yang "mengecewakan" dan "memuaskan", perlu di alami sebagai sesuatu yang bersifat "personal", "impersonal" dan "situasional".

DAFTAR PUSTAKA

- Bogdan, R. & Biklen, S.K. (1990). *Riset kualitatif untuk pendidikan: Pengantar ke teori dan metode*. Alih bahasa Munandir. Jakarta: PAU-UT.
- Bogdan, R. & Taylor, S.J. (1993). *Kualitatif: Dasar-dasar penelitian*, Alih bahasa A. Khosin Afandi. Jakarta: Usaha Nasional.
- Bremberk, et. al. (1966). *Social foundations of education: A cross-cultural approach*. New York: John Wiley and Sons.
- Brookover, W.B. & D. Gottlieb (1964). *Social class and education*. Boston : Allyn and Bacon.
- Charters, W.W & Gage, H.L. ed. (1964). *Readings in the social psychology of education*. Boston : Allyn and Bacon.
- Cook, L.A & Cook, E.F. (1950). *A Sociological approach to education*. New York: McGraw-Hill Book Co., Inc.
- Cukilan lampiran pidato kenegaraan presiden Soeharto di depan sidang DPR 16 agustus 1983*. Analisis pendidikan. No 4, tahun IV.
- Daldjoeni, N. & Suyitno, A. (1985). *Pedesaan, lingkungan dan pembangunan*. Bandung: Alumni. _
- Depdikbud. (1974). *Segi sosial-budaya pendidikan di Madura (tinjauan umum rencana penelitian)*. Madura I. Jakarta: Depdikbud.
- (1992) *Jurnal pendidikan*. No.6. April.
- (1996). *Visi dan strategi pembangunan pendidikan untuk tahun 2020: tuntutan terhadap kualitas*. Ceramah Mendikbud pada Konvensi Nasional Pendidikan III di Ujung Pandang, pada tanggal 4-7 Maret. Jakarta: Depdikbud.
- De Jonge, H. (1989). *Madura dalam empat zaman: Pedagang, perkembangan ekonomi, dan islam (suatu studi antropologi ekonomi)*. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia.
- Dewey, J. (1955). *Moral principles in education*. Edited by Henry Suzzallo., Boston: Houghton Mifflin Co.
- Dirjen PMD Depdagri. (1984). *Klasifikasi tipologi desa di indonesia*. Sajogyo & Pudjiwati Sajogyo. ed. *Sosiologi pedesaan*. Jilid I., Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 151-170.
- Faisal, S. (1981). *Menggalang gerakan bangun diri masyarakat desa*. Surabaya:Usaha Nasional.
- Farisi, M.I. (1998). *Orientasi nilai guru wanita dalam pilihan karier profesi guru: Studi pada guru sekolah dasar daerah terpencil di kabupaten Pamekasan propinsi Jawa Timur*. Jakarta: Direktorat P3M, Ditjendikti-Depdikbud.

- Fullan, M.G. & Stiegelbaur, S. (1998). *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College Press, Columbia University.
- Geertz, C.. (1983). *Involusi pertanian: Proses perubahan ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Gitoasmoro, S. (1992). *Model pendidikan bagi pemukiman kumuh*. Media pendidikan dan ilmu pengetahuan. No.63, Th. XIV, Nopember.
- Grambs, J.D. (1978). *Schools, scholars, and society*. Revised ed., Maryland University Press.
- Hanafi, A. (1987). *Memasyarakatkan ide-ide baru*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia (IPSI). (1991). *Jurnal pendidikan*. No.2, tanpa bulan.
- Ircharudin, S. (1983). *Pendidikan luar sekolah di dalam konteks pembangunan nasional*. Analisis Pendidikan. Jakarta: Depdikbud.
- Jalal, F. & Supriadi, D. (2001). *Reformasi pendidikan dalam konteks otonomi daerah*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- Kartodirdjo, S. (1978). *Pemberontakan petani Banten*. Jakarta: PN. Balai Pustaka.
- (1985). *Gerakan ratu adil*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Koentjaraningrat, ed. (1976). *Manusia dan kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- (1985). *Ciri-ciri dari kehidupan masyarakat pedesaan di Indonesia*. Sajogyo & Pudjiwati Sajogyo. ed. Sosiologi pedesaan. Jilid I., Yogjakarta: Gadjah Mada University Press. 34-45
- (1987). *Kebudayaan, mentalitas dan pembangunan*. Jakarta: Gramedia.
- Lincoln, Y.S. & Egon G.G. (1985). *Naturalistic inquiry*. California: SAGE Publications, Inc.
- Mabry, L. & Ettinger, L. (2001). *Supporting community-oriented educational change: Case and analysis*. dalam <http://epaa.asu.edu/epaa/v7n14.html>.
- Miarso, J. (1983). *Suatu hasil penelitian eksploratoris model teknologi pendidikan untuk pemerataan kesempatan pendidikan di Indonesia*. Analisis pendidikan. No. 4, Th. IV.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1992). *Analisis data kualitatif. Buku sumber tentang metode-metode baru*. Alih bahasa Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI-Press.
- Mintaroem, K. & Farisi, M.I. (2000). *Nelayan tradisional di Pulau Madura: Studi sosial-budaya kehidupan nelayan di desa Bandaran kabupaten Pamekasan*. Jakarta: Pusat Studi Indonesia Universitas Terbuka.
- Moleong, L.J. (1986). *Metodologi penelitian kualitatif*. Jakarta: P2TK, Depdikbud.

- Munandir. (1973). *Penyebaran dan arus murid sekolah menengah sebagai fungsi prestasi akademis dan status sosial-ekonomi*. (Disertasi tidak diterbitkan). IKIP Malang.
- Naisbitt, J. & Aburdence, P. (1982). *Megatrends ten new directions transforming our lives*". 1st edition, New York: Warner Books.
- (1990). *Megatrends 2000: Ten new directions for 1990-s*". New York: William Morrow and Company.
- Nasution, S. (1992). *Metode penelitian naturalistik-kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Noer, M. (1998). *Perlukan diciptakan model pemberdayaan masyarakat madura?* Makalah pada Lokakarya Upaya Menemukan Model Pemberdayaan Masyarakat Madura yang diselenggarakan oleh FS-KMMY, di Pamekasan, 27-28 Juli 1998.
- Pakasi, S. (1979). *A proposed national elementary education program for Indonesia*. Dissertation., Jakarta: Direktorat P3M, Ditjen Dikti-Depdikbud.
- Passow, A.H. ed. (1964). *Education in depressed areas*. New York: Columbia University.
- Patterson, J., et.al. (1986). *Productive school systems for a non rational world*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Permadi, D. (2001). *Manajemen berbasis sekolah dan kepemimpinan mandiri kepala sekolah*. Bandung: PT. Sarana Panca Karya Nusa.
- Peters, T. (1987). *Thriving on chaos: Handbooks for a managemant revolution*. New York: A. Knopf.
- PNP Departemen P dan K. (1972). *Social demand for education*. Jakarta: BPP (stencil, tidak diterbitkan).
- (1974). *Partisipasi masyarakat desa Madura dalam pembangunan*. Jakarta: LP3ES (stensil, tidak diterbitkan).
- Pospoprodjo, W., (1987). *Subyektivitas dalam historiografi*. Jakarta: CV. Remadja Karya.
- Rachman, M.A. (1986). *Mencari bentuk sekolah kejuruan yang cocok di taraf desa*. Sajogyo & Pudjiwati Sajogyo. ed. *Sosiologi pedesaan*. jilid I., Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 185-189.
- Redfield, R. (1982). *Masyarakat petani dan kebudayaan*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Rogers, E.M. & Shoemaker, F.F. (1987). *Memasyarakatkan ide-ide baru*. Alih bahasa Abdillah Hanafi. Surabaya: Usaha Nasional.
- Sanusi, A. (1992). *Pengelolaan pendidikan sentralistik birokratik harus diubah*. *Media pendidikan dan ilmu pengetahuan*. No. 62, Th. XIV. Edisi September.
- Shochib. (1997). *Pola asuh orang tua dalam membantu anak mengembangkan disiplin-diri*. Disertasi tidak diterbitkan. Program Pasca Sarjana IKIP Bandung.

- Silverman, D. (1995). *Interpreting qualitative data: Methods for analysing talk, text and interaction*. London: SAGE Publications.
- Sommerset, H.C.A. (1990). *Report: Field visit to Cianjur dan NTB*.
- Steenbrink, K A. (1986). *Pesantren, madrasah, sekolah: Pendidikan islam dalam kurun moderen*. Jakarta: LP3ES.
- Supriadi, D. (1999). *Mengangkat citra dan martabat guru*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- , (2000). *Anatomi buku sekolah di Indonesia*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- Surachmad, W. ed. (1966/1967). *Pendidikan Indonesia dalam tantangan*. Jakarta: Depdikbud.
- Susanto, A.S. (1979). *Pengantar sosiologi dan perubahan sosial*. Bandung: Penerbit Binacipta.
- Suyanto & Hisyam, Dj. (2000). *Refleksi dan reformasi pendidikan di Indonesia memasuki milenium III*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- Tanner, C.K. & Stone, C.D. (2001). *School improvement policy: Have administrative fnctions of principals changed in schools where site-based management is practiced?* dalam <http://epaa.asu.edu/epaa/v6n6.html>.
- Tilaar, H.A.R. (1999). *Beberapa agenda reformasi pendidikan nasional (dalam perspektif abad 21)*. Jakarta: Tera Indonesia.
- Tim Pelaksana Research, Proyek Research Pembangunan Daerah Jawa Timur. *Monografi tentang keadaan pendidikan dan kebudayaan di jawa timur*. (Bahan tidak diterbitkan).
- Tim Peneliti. (1995). *Laporan studi kasus profii sekolah dasar di desa tertinggal di provinsi jawa timur dan nusa tenggara barat*. Jakarta: Ditjen Dikdasmen, Depdikbud.
- Van Scotter, David D, et.al. (1979). *Foundations of education: Social perspectives*. Colorado: Social Issues Resources Series, Inc.
- Vembriarto, ST. (1971). *Masalah-masalah pendidikan di Indonesia dewasa ini*. Basis. No. 12, Th. XX, September.
- , (1981). *Sosiologi pendidikan*. Yogyakarta: Yayasan Pendidikan PARAMITA..
- Walter, F. & Belden, F.A. (2001). *Education and democratis theory: Finding a place for community participation in Public school reform*. Albany: Suny Press. (reviewed by Stacy Smith). dalam <http://epaa.asu.edu/epaa/rev131.html>.
- Waters, G.A. (2001). *Critical evaluation for education reform*. dalam <http://epaa.asu.edu/epaa/v6n20.html>.
- Watson, S. & Supovitz, J. (2001). *Autonomy and accountability in the context of standards-based reform*. dalam <http://epaa.asu.edu/epaa/v9n32.html>.

Wibowo, H.J. dkk. (1996). *Dampak pembangunan pendidikan terhadap kehidupan sosial budaya masyarakat daerah istimewa Yogyakarta*. Jakarta: Depdikbud-Ditjen kebudayaan-dirjarahnitra Bagian Proyek pengkajian dan Pembinaan Nilai-nilai Budaya Daerah Istimewa Yogyakarta.

Ziemeck, M. (1986). *Pesantren dalam perubahan sosial*. Jakarta: Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat.