

Pendidikan di Kepulauan: Ketika Keseragaman Melahirkan Ketimpangan

Muktiono Waspodo (Widyaprada, Kemdikdasmen)

Abstrak

Indonesia sebagai negara kepulauan menghadapi tantangan pendidikan yang kompleks dan multidimensional. Artikel ini bertujuan menganalisis permasalahan pendidikan di wilayah kepulauan dengan pendekatan struktural, sosial-budaya, dan kebijakan. Metode yang digunakan adalah studi kepustakaan (library research) dengan merujuk pada laporan lembaga internasional dan teori pendidikan kontemporer. Hasil analisis menunjukkan bahwa ketimpangan pendidikan di wilayah kepulauan tidak semata disebabkan oleh keterbatasan sumber daya, tetapi juga oleh pendekatan kebijakan yang seragam dan tidak kontekstual. Faktor geografis, distribusi guru, kemiskinan struktural, serta kesenjangan digital saling berinteraksi membentuk masalah sistemik. Artikel ini menegaskan perlunya rekonstruksi paradigma kebijakan pendidikan berbasis keadilan kontekstual dan afirmasi wilayah kepulauan.

Kata kunci: pendidikan kepulauan, ketimpangan pendidikan, kebijakan pendidikan, keadilan kontekstual

A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah suatu negara kepulauan terbesar di dunia, dengan garis pantai terpanjang keempat di dunia mencapai lebih dari 95.181 Km dan memiliki jumlah 17.504 pulau dengan karakteristik geografis dan sosial budaya yang sangat beragam. Sebagaimana ditegaskan Felix Heiduk (Bunte dan Ufen, 2009) bahwa Indonesia tidak pernah menjadi bangsa yang homogen dari segi budaya, bahasa atau etnisitas. Kondisi ini menghadirkan tantangan serius dalam penyediaan layanan pendidikan yang merata dan berkualitas.

Jika mencermati target capaian untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, kuat dan berbasisi kepentingan nasional, maka belum jelas strategi pengelolaan pendidikan yang berbasis pada kepulauan.

Laporan World Bank (2020) dan UNESCO (2021) menunjukkan bahwa wilayah terpencil dan kepulauan cenderung mengalami keterbatasan akses pendidikan akibat faktor geografis dan infrastruktur. Namun, persoalan pendidikan di wilayah kepulauan tidak dapat dipahami hanya sebagai masalah teknis, melainkan sebagai persoalan struktural yang berkaitan dengan desain kebijakan.

Arah kebijakan pendidikan dalam menyentuh daerah kepulauan memang memiliki substansi yang berbeda, bahkan perlakukannya juga akan berbeda pula. Hal ini

mengingat adanya keragaman yang sangat kompleks antara daerah kepulauan satu dengan lainnya.

Artikel ini berargumen bahwa ketimpangan pendidikan di wilayah kepulauan merupakan hasil dari interaksi antara faktor geografis, ekonomi, sosial-budaya, dan kegagalan kebijakan yang tidak sensitif terhadap konteks lokal.

B. METODE KAJIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan (*library research*). Data diperoleh dari: Laporan lembaga internasional seperti OECD, UNICEF, dan Asian Development Bank; Data nasional dari Badan Pusat Statistik, serta Literatur review dari para pakar seperti Amartya Sen, Pierre Bourdieu, dan Linda Darling-Hammond. Analisis dilakukan dengan teknik analisis tematik untuk mengidentifikasi pola-pola utama permasalahan pendidikan di wilayah kepulauan.

C. PEMBAHASAN

1. Isu Aktual dan Urgen yang Perlu mendapatkan Perhatian/Tindakan

a. Geografis sebagai Determinan Ketimpangan Pendidikan

Faktor geografis menjadi determinan utama dalam membentuk ketimpangan pendidikan. Jarak antar pulau, keterbatasan transportasi, serta kondisi cuaca menyebabkan akses pendidikan menjadi tidak stabil.

Geografi bukan sekadar latar belakang dalam sistem pendidikan, tetapi merupakan faktor struktural yang secara langsung menentukan akses, kualitas, dan keberlanjutan layanan pendidikan. Dalam konteks Indonesia sebagai negara kepulauan, kondisi geografis berperan sebagai variabel determinan yang membentuk ketimpangan pendidikan secara sistemik.

Wilayah kepulauan memiliki karakteristik utama berupa keterpencilan, jarak antar pulau yang berjauhan, serta keterbatasan akses transportasi. Kondisi ini menyebabkan pendidikan tidak dapat diselenggarakan dengan pola yang sama seperti di wilayah daratan. Laporan World Bank (2020) dan UNESCO (2021) menunjukkan bahwa wilayah dengan hambatan geografis cenderung memiliki angka partisipasi pendidikan yang lebih rendah serta kualitas layanan yang tidak merata.

Secara struktural, geografis memengaruhi pendidikan melalui tiga jalur utama: akses fisik, distribusi sumber daya, dan keberlanjutan layanan. Pertama, akses fisik menjadi persoalan paling mendasar. Di banyak wilayah kepulauan, peserta didik harus menempuh jarak yang panjang dengan transportasi yang terbatas, bahkan bergantung pada kondisi cuaca. Situasi ini menyebabkan

kehadiran siswa tidak stabil, meningkatkan risiko putus sekolah, dan memperlemah kontinuitas proses belajar.

Kedua, kondisi geografis memengaruhi distribusi sumber daya pendidikan, terutama guru. Wilayah yang sulit dijangkau cenderung mengalami kekurangan tenaga pendidik, sementara wilayah perkotaan justru mengalami kelebihan. Dalam perspektif kebijakan pendidikan, kondisi ini menunjukkan bahwa ketimpangan bukan semata-mata akibat kurangnya jumlah guru secara nasional, tetapi akibat ketidakseimbangan distribusi yang dipengaruhi faktor geografis. Penelitian yang dirujuk oleh OECD (2018) menunjukkan bahwa distribusi guru merupakan salah satu faktor utama yang menentukan kualitas pendidikan suatu negara.

Ketiga, geografis memengaruhi keberlanjutan layanan pendidikan. Sekolah di wilayah kepulauan sering menghadapi keterbatasan infrastruktur dasar seperti listrik, jaringan internet, dan fasilitas pembelajaran. Akibatnya, kualitas pembelajaran menjadi tidak stabil dan sulit berkembang. Hal ini diperkuat oleh laporan Asian Development Bank (2019) yang menunjukkan bahwa biaya operasional pendidikan di wilayah kepulauan jauh lebih tinggi dibandingkan wilayah daratan.

Dalam perspektif sosiologi pendidikan, kondisi geografis juga berkaitan dengan ketimpangan struktural. Pierre Bourdieu (1986) menjelaskan bahwa sistem pendidikan cenderung mereproduksi ketimpangan ketika tidak memperhitungkan perbedaan kondisi sosial. Dalam konteks kepulauan, kebijakan pendidikan yang seragam justru memperkuat ketimpangan, karena standar yang sama diterapkan pada kondisi yang tidak setara.

Dengan demikian, geografis tidak dapat dipandang sebagai faktor eksternal, melainkan sebagai determinan utama dalam perumusan kebijakan pendidikan. Ketimpangan pendidikan di wilayah kepulauan bukan sekadar akibat keterbatasan sumber daya, tetapi akibat kegagalan sistem dalam membaca realitas geografis sebagai dasar kebijakan.

Geografis bukan sekadar tantangan teknis dalam pendidikan, melainkan faktor struktural yang menentukan siapa yang mendapatkan pendidikan berkualitas dan siapa yang tertinggal. Selama kebijakan pendidikan masih dirancang tanpa mempertimbangkan realitas geografis, maka ketimpangan bukan hanya terjadi, tetapi akan terus diproduksi oleh sistem itu sendiri.

b. Distribusi Guru sebagai Determinan Ketimpangan Pendidikan

Distribusi guru merupakan salah satu faktor paling krusial dalam menentukan kualitas dan pemerataan pendidikan. Namun, dalam konteks wilayah kepulauan di Indonesia, persoalan utama bukan sekadar kekurangan guru secara nasional, melainkan ketimpangan distribusi yang dipengaruhi oleh kondisi geografis, kebijakan penempatan, serta insentif yang belum memadai.

Wilayah kepulauan dan daerah terpencil cenderung mengalami kekurangan guru, terutama pada mata pelajaran tertentu seperti sains dan matematika. Sebaliknya, wilayah perkotaan justru mengalami kelebihan tenaga pendidik. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan struktural dalam pengelolaan sumber daya manusia pendidikan.

Menurut OECD (2018), pemerataan guru merupakan faktor kunci dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Ketika distribusi guru tidak merata, maka kualitas pembelajaran juga akan timpang, meskipun kurikulum dan standar nasional telah ditetapkan secara seragam.

Lebih jauh, Linda Darling-Hammond (2017) menegaskan bahwa kualitas guru tidak hanya ditentukan oleh kompetensi akademik, tetapi juga kemampuan adaptasi terhadap konteks sosial dan lingkungan. Dalam wilayah kepulauan, guru sering dihadapkan pada keterbatasan fasilitas, keterisolasian, serta tuntutan untuk mengajar lintas mata pelajaran (*multi-grade teaching*). Tanpa dukungan pelatihan yang kontekstual, guru kesulitan menjalankan peran tersebut secara optimal.

Selain itu, tingginya tingkat perpindahan (*turnover*) guru dari daerah terpencil menjadi masalah serius. Minimnya insentif, keterbatasan fasilitas hidup, serta keterasingan sosial menyebabkan banyak guru tidak bertahan lama. Akibatnya, keberlanjutan proses pembelajaran terganggu dan hubungan pedagogis antara guru dan siswa tidak terbangun secara optimal.

Dalam perspektif kebijakan publik, kondisi ini menunjukkan bahwa distribusi guru bukan hanya persoalan administratif, tetapi persoalan keadilan. Ketika wilayah tertentu secara sistemik kekurangan guru berkualitas, maka peserta didik di wilayah tersebut secara tidak langsung kehilangan hak atas pendidikan yang setara.

c. Kemiskinan Struktural dan Pendidikan di Wilayah Kepulauan

Kemiskinan di wilayah kepulauan tidak dapat dipahami semata sebagai kekurangan pendapatan, melainkan sebagai fenomena struktural yang terbentuk oleh keterbatasan akses, isolasi geografis, dan minimnya peluang ekonomi. Dalam konteks Indonesia, kemiskinan di wilayah kepulauan memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan wilayah daratan, sehingga memerlukan pendekatan analisis yang lebih komprehensif.

Secara konseptual, Amartya Sen (1999) melalui pendekatan *capability* menegaskan bahwa kemiskinan bukan hanya ketidakcukupan ekonomi, tetapi keterbatasan kemampuan individu untuk mengakses peluang hidup yang lebih baik. Dalam konteks pendidikan, keterbatasan ini terlihat dari rendahnya akses terhadap layanan pendidikan yang berkualitas, yang pada akhirnya membatasi mobilitas sosial masyarakat kepulauan.

Di wilayah kepulauan, struktur ekonomi masyarakat umumnya bertumpu pada sektor informal dan berbasis sumber daya alam, seperti perikanan tradisional. Pola ekonomi ini bersifat fluktuatif dan sangat bergantung pada kondisi alam. Akibatnya, pendapatan keluarga tidak stabil, sehingga pendidikan sering kali tidak menjadi prioritas utama, terutama ketika keluarga menghadapi tekanan ekonomi jangka pendek.

Kondisi ini menciptakan dilema bagi rumah tangga: antara mempertahankan keberlangsungan hidup atau berinvestasi dalam pendidikan anak. Dalam banyak kasus, anak-anak dilibatkan dalam aktivitas ekonomi keluarga sejak usia dini, yang berdampak pada rendahnya partisipasi sekolah dan tingginya angka putus sekolah.

Data Badan Pusat Statistik (2023) menunjukkan bahwa angka partisipasi pendidikan pada jenjang menengah di wilayah terpencil masih berada di bawah rata-rata nasional. Hal ini mengindikasikan bahwa kemiskinan tidak hanya menghambat akses awal terhadap pendidikan, tetapi juga keberlanjutan pendidikan itu sendiri.

Lebih jauh, kemiskinan struktural di wilayah kepulauan juga diperkuat oleh tingginya biaya tidak langsung pendidikan. Biaya transportasi antar pulau, kebutuhan akomodasi, serta keterbatasan fasilitas pendidikan menyebabkan biaya riil pendidikan menjadi lebih tinggi dibandingkan wilayah daratan. Dengan demikian, pendidikan yang secara formal “gratis” tetap menjadi mahal dalam praktiknya.

Dalam perspektif sosiologi pendidikan, kondisi ini menciptakan apa yang disebut sebagai *reproduksi ketimpangan*. Pierre Bourdieu (1986) menjelaskan bahwa sistem pendidikan dapat memperkuat ketimpangan sosial ketika akses terhadap sumber daya pendidikan tidak merata. Anak-anak dari keluarga miskin di wilayah kepulauan menghadapi hambatan berlapis—geografis, ekonomi, dan kultural—yang secara simultan membatasi peluang mereka untuk berhasil dalam sistem pendidikan.

Situasi ini membentuk siklus yang sulit diputus:

kemiskinan → keterbatasan akses pendidikan → rendahnya kualitas sumber daya manusia → terbatasnya peluang ekonomi → kemiskinan berulang. Tanpa intervensi kebijakan yang afirmatif, siklus ini akan terus berlangsung lintas generasi.

Dalam kerangka kebijakan, kondisi tersebut menunjukkan bahwa intervensi pendidikan tidak dapat dipisahkan dari intervensi ekonomi. Program bantuan pendidikan tanpa diiringi dengan penguatan ekonomi keluarga hanya akan

memberikan dampak terbatas. Sebaliknya, pendekatan yang terintegrasi antara pendidikan dan pemberdayaan ekonomi berpotensi memutus siklus kemiskinan secara lebih efektif.

Selain itu, kebijakan pendidikan yang tidak sensitif terhadap kondisi kemiskinan struktural berisiko memperburuk ketimpangan. Standar pendidikan yang seragam, tanpa mempertimbangkan keterbatasan ekonomi masyarakat, dapat menciptakan tekanan tambahan bagi siswa dan keluarga, serta meningkatkan risiko eksklusi dari sistem pendidikan.

d. Kegagalan Kebijakan Seragam

Salah satu akar permasalahan pendidikan di wilayah kepulauan adalah pendekatan kebijakan yang seragam secara nasional. Kebijakan pendidikan sering dirancang dengan asumsi bahwa seluruh wilayah memiliki kondisi yang relatif sama, padahal realitasnya sangat berbeda.

Dalam perspektif kebijakan publik, Michael Lipsky (1980) melalui konsep *street-level bureaucracy* menjelaskan bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kondisi lapangan. Ketika kebijakan tidak memberikan ruang fleksibilitas, maka pelaksana di tingkat bawah akan mengalami kesulitan dalam menyesuaikan dengan realitas yang ada.

Di Indonesia, standar nasional pendidikan, kurikulum, hingga sistem evaluasi masih cenderung seragam. Pendekatan ini menimbulkan beberapa konsekuensi:

- (1) Sekolah di wilayah kepulauan kesulitan memenuhi standar yang tidak realistis
- (2) Guru dipaksa mengikuti target yang tidak sesuai dengan kondisi siswa
- (3) Penjaminan mutu menjadi administratif, bukan substantif

Dalam perspektif kritis, kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan tidak hanya gagal mengatasi ketimpangan, tetapi dalam beberapa kasus justru memperkuatnya. Ketika standar yang sama diterapkan pada kondisi yang tidak setara, maka hasilnya adalah ketidakadilan yang terstruktur.

Sebagaimana dikemukakan oleh Pierre Bourdieu (1986), sistem pendidikan dapat menjadi alat reproduksi ketimpangan ketika tidak sensitif terhadap perbedaan kondisi sosial. Dalam konteks kepulauan, kebijakan seragam menjadi mekanisme yang secara tidak langsung melegitimasi ketimpangan tersebut.

Dari ketiga dimensi tersebut—distribusi guru, kemiskinan struktural, dan kebijakan seragam—dapat ditarik satu kesimpulan penting:

Ketimpangan pendidikan di wilayah kepulauan bukanlah hasil dari satu faktor tunggal, melainkan hasil interaksi antara struktur geografis, distribusi sumber

daya, kondisi ekonomi, dan desain kebijakan yang tidak kontekstual.

Dengan demikian, solusi yang ditawarkan tidak dapat bersifat parsial. Diperlukan rekonstruksi sistem pendidikan yang secara sadar menjadikan konteks geografis sebagai dasar utama dalam perumusan kebijakan.

2. Solusi Strategis Peningkatan Mutu Pendidikan di Wilayah Kepulauan

Berikut adalah **solusi komprehensif dan aplikatif** untuk memajukan mutu pendidikan di daerah kepulauan di Indonesia. Dengan pendekatan sistemik—menghubungkan kebijakan, praktik lapangan, dan memperhatikan analisis deskripsi yang telah disampaikan di atas.

a. Reorientasi Paradigma: dari Keseragaman ke Keadilan Kontekstual

Masalah utama bukan kekurangan program, tetapi cara pandang kebijakan. Mengubah pendekatan dari *equal treatment* menjadi *equity-based policy*. Menetapkan wilayah kepulauan sebagai zona afirmasi pendidikan nasional. Pendekatan ini sejalan dengan gagasan bahwa keadilan terletak pada perluasan kemampuan (*capability*), bukan sekadar kesamaan perlakuan.

b. Reformasi Distribusi dan Penguatan Guru Kepulauan

Guru adalah kunci mutu pendidikan. Solusi: Rekrutmen guru berbasis daerah asal. Insentif khusus berbasis tingkat kesulitan geografis. Skema guru multi-kompetensi (multi-subject teaching). Program “Guru Mengabdikan Kepulauan” (kontrak minimal 5 tahun) Kualitas sistem pendidikan tidak akan melampaui kualitas gurunya. Tanpa distribusi adil, mutu tidak akan merata.

c. Model Sekolah Klaster dan Layanan Bergerak

Tidak semua pulau membutuhkan sekolah lengkap. Solusi: Sistem klaster pendidikan, sekolah induk (hub), pusat belajar satelit, guru keliling atau *mobile teaching*, dan Transportasi pendidikan berbasis subsidi negara. Hal ini berdampak pada efisiensi biaya, akses tetap terjamin

d. Kurikulum Kontekstual Berbasis Kepulauan

Pendidikan harus relevan dengan kehidupan siswa. Solusi: Integrasi: budaya maritim, ekonomi lokal (perikanan, pariwisata), kearifan lokal, dan Penggunaan bahasa ibu di pendidikan dasar. Hal ini mendudukan posisiis pengakuan terhadap *cultural capital* akan meningkatkan keberhasilan belajar.

e. Integrasi Pendidikan dan Pengentasan Kemiskinan

Mutu pendidikan tidak bisa dipisahkan dari kondisi ekonomi. Solusi: Bantuan pendidikan berbasis keluarga (conditional cash transfer); Subsidi transportasi sekolah antar pulau Program sekolah + pemberdayaan ekonomi keluarga. Hal ini akan berdampak pada menurunkan angka putus sekolah, memutus siklus kemiskinan

f. Teknologi Adaptif: Bukan Digitalisasi Semu

Teknologi harus sesuai realitas lapangan. Solusi: Sistem pembelajaran offline-first, Konten berbasis perangkat lokal (tanpa internet), Pemanfaatan radio/TV pendidikan komunitas. Pendekatan ini menghindari kesenjangan digital yang dilaporkan o

g. Reformasi Penjaminan Mutu Berbasis Konteks

Mutu tidak bisa diukur dengan standar yang sama. Solusi: Indikator mutu berbeda untuk wilayah kepulauan, Penilaian berbasis proses, bukan hanya hasil; Fleksibilitas dalam implementasi standar nasional. Hal sejalan dengan pemikiran kebijakan harus adaptif terhadap realitas lapangan.

h. Sekolah sebagai Pusat Ekosistem Sosial

Sekolah harus menjadi pusat kehidupan masyarakat. Solusi: pelibatan peran serta semua pihak seperti: tokoh adat, orang tua, pemerintah desa, Sekolah sebagai: pusat belajar, pusat budaya, dan pusat pemberdayaan masyarakat

Sintesis Solusi (Kerangka Terpadu)

Semua solusi di atas dapat dirangkum dalam satu pendekatan: **“Ekosistem Pendidikan Kepulauan Berbasis Keadilan Kontekstual”** Komponen utamanya: Kebijakan afirmatif, Guru adaptif Teknologi realistis, dan Integrasi sosial-ekonomi

Memajukan mutu pendidikan di wilayah kepulauan tidak dapat dilakukan dengan memperbanyak program yang sama, tetapi dengan merancang sistem yang berbeda. Ketika pendidikan disesuaikan dengan realitas geografis, sosial, dan ekonomi, maka mutu tidak lagi menjadi privilese wilayah tertentu, melainkan hak seluruh anak bangsa.

“Ketimpangan pendidikan di wilayah kepulauan bukan semata akibat keterbatasan sumber daya, tetapi akibat kegagalan dalam merancang kebijakan yang berpihak pada realitas. Pendidikan yang dipaksakan seragam dalam kondisi yang tidak setara hanya akan melahirkan ketidakadilan baru yang dilegitimasi oleh sistem itu sendiri.”

Pendidikan di wilayah kepulauan tidak membutuhkan sekadar perluasan sistem, tetapi keberanian untuk merancang sistem yang berbeda. Karena keadilan dalam pendidikan bukan tentang menyamakan semua, melainkan memastikan setiap anak mendapatkan apa yang benar-benar mereka butuhkan.

Permasalahan pendidikan di wilayah kepulauan Indonesia bersifat sistemik dan multidimensional. Faktor geografis, ekonomi, sosial-budaya, dan kebijakan saling berinteraksi dalam menciptakan ketimpangan pendidikan. Oleh karena itu, diperlukan perubahan paradigma kebijakan dari keseragaman menuju keadilan kontekstual. Pendidikan tidak dapat dibangun dengan pendekatan yang sama untuk semua wilayah. Kebijakan afirmatif berbasis geografis dalam distribusi sumber daya. Pengembangan kurikulum kontekstual berbasis lokal, dan pada akhirnya perlu model penjaminan mutu yang fleksibel dan adaptif.

Daftar Pustaka

Asian Development Bank. (2019). *Indonesia: Education sector assessment*. Manila: ADB.

Badan Pusat Statistik. (2023). *Indikator pendidikan Indonesia 2023*. Jakarta: BPS.

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241–258). New York: Greenwood.

Darling-Hammond, L. (2017). *Empowered educators*. San Francisco: Jossey-Bass.

International Telecommunication Union. (2021). *Measuring digital development*. Geneva: ITU.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

OECD. (2018). *Effective teacher policies*. Paris: OECD Publishing.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

UNESCO. (2021). *Global education monitoring report*. Paris: UNESCO.

UNICEF. (2022). *The state of the world's children*. New York: UNICEF.

World Bank. (2020). *World development report*. Washington, DC: World Bank.