

BAB II

KONSEP ANAK

2.1. Konsep Anak

Anak merupakan makhluk ciptaan Yang Maha Pencipta. Bagi orangtua, anak merupakan amanah dan karunia dari Sang Maha Pencipta. Bagi setiap individu, anak memiliki harkat dan martabat serta hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi

Bagi bangsa dan negara, anak merupakan masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi, serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan hak kebebasan.

Kebeluaian anak secara umur dan pengalaman, dan secara fisik maupun psikis, membuatnya rentan untuk selalu ditempatkan pada posisi lemah dan sering dijadikan sebagai objek, atau membuatnya rawan untuk terkena masalah sosial dan mengalami masalah sosial.¹

Oleh karena itu, anak memerlukan jaminan atas pemenuhan haknya dan perawatan serta perlindungan hukum baik sebelum atau setelah dilahirkan. Di masa mudanya, anak harus dipersiapkan untuk menjalani hidup sendiri dalam masyarakat dan dibesarkan dalam semangat perdamaian, martabat, toleransi, kebebasan, kesetaraan dan kebersamaan.

Di tingkat orangtua, anak semasa balita kerap diperlakukan sebagai hiasan keluarga. Ketika anak sudah cukup umurnya, anak kerap diperlakukan sebagai aset yang dimanfaatkan secara ekonomis. Di tingkat pemerintahan, khususnya yang otoriter, anak kerap direkrut sebagai kader militer.

Di sisi kreativitas dan kemandirian, stigma yang melekat adalah apa yang terbaik menurut orangtua adalah juga yang terbaik untuk anak. Ide, inisiatif, keinginan, dan kemauan anak sering tidak diakui. Akibatnya, anak jadi kurang mandiri dan kreativitasnya terhambat.

¹ Asta Citra Anak Indonesia, *Pedoman Perlindungan Anak*, hal.14.

Paradigma anak sebagai objek perlu berubah dengan memperlakukannya sebagai subjek. Pada bidang pendidikan, anak diarahkan pada pendidikan yang memanusiakan manusia secara holistik, mencakup aspek keimanan ketakwaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, estetika, etika, kepribadian, serta wawasan kebangsaan. Keseluruhan aspek tersebut merupakan potensi dan dimensi kemanusiaan yang memerlukan aktualisasi secara utuh dan optimal.²

Pemahaman lainnya yang perlu ditekankan adalah bahwa pendidikan tidak mengenal tempat dan waktu serta jenis orang. Pendidikan tidak harus dilakukan di sekolah. Pendidikan tidak harus pada masa usia sekolah. Pendidikan berlangsung seumur hidup (*life long education*). Pendidikan untuk siapa saja (*education for all*).

Secara kenegaraan, paradigma tersebut seharusnya juga mengedepankan pembentukan karakter dan wawasan kebangsaan guna memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

2.1.1. Definisi Anak

Dalam UU No.4/1979 tentang Kesejahteraan Anak, anak didefinisikan sebagai seseorang yang belum berusia dua puluh satu tahun dan belum pernah kawin.

Dalam Konvensi Hak-hak Anak yang kemudian diratifikasi dalam Keppres No.36/1990 tentang Pengesahan Konvensi Hak Anak, anak didefinisikan sebagai setiap manusia yang berusia di bawah delapan belas tahun, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku untuk anak-anak, kedewasaan telah dicapai lebih cepat.

Dalam UU No.12/1995 tentang Pemasarakatan, definisi anak dibedakan atas jenis perlakuannya, yakni anak pidana, anak negara, dan anak sipil. Anak sipil didefinisikan sebagai anak yang berdasarkan putusan pengadilan menjalani pidana di lembaga pemasarakatan anak paling lama sampai berumur delapan belas tahun.

² Nandika, Dodi, *Pendidikan di tengah Gelombang Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 2007, hal.13.

Anak negara didefinisikan sebagai anak yang berdasarkan putusan pengadilan diserahkan kepada negara untuk dididik dan ditempatkan di lembaga pemasyarakatan anak paling lama sampai berumur delapan belas tahun.

Anak sipil didefinisikan sebagai anak yang atas permintaan orangtua atau walinya memperoleh penetapan pengadilan untuk dididik di lembaga pemasyarakatan anak paling lama sampai berumur delapan belas tahun.

Dalam UU No.3/1997 tentang Pengadilan Anak, anak didefinisikan sebagai seseorang yang terlibat dan/atau digolongkan dalam perkara anak nakal dan telah berusia delapan tahun tetapi belum mencapai umur delapan belas tahun dan belum pernah kawin.

Sementara anak nakal didefinisikan sebagai anak yang melakukan tindak pidana atau anak yang melakukan perbuatan yang dinyatakan terlarang bagi anak, baik menurut peraturan perundang-undangan maupun menurut peraturan hukum yang lain dan berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.

Dalam Penjelasan UU No.20/1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO No.138 mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja dan dalam Konvensi itu sendiri, anak didefinisikan sebagai seseorang yang berusia kurang dari delapan belas tahun.

Dalam UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, anak didefinisikan sebagai setiap manusia yang berusia di bawah delapan belas tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya.

Dalam Penjelasan UU No.1/2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO No.182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak dan dalam Konvensi itu sendiri, anak didefinisikan sebagai semua orang yang berusia di bawah delapan belas tahun.

Dalam UU No.23/2002 tentang Perlindungan Anak, anak didefinisikan sebagai seseorang yang belum berusia delapan belas tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Dalam Lampiran 1 Keppres No.87/2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak, anak didefinisikan sebagai setiap orang yang umurnya belum mencapai delapan belas tahun.

2.2. Hak-hak Anak

Menyusul kampanye terhadap nasib anak-anak korban perang dunia I, Eglantyne Jebb mencetuskan Deklarasi Jenewa saat meresmikan berdirinya Save the Children Internasional Union di tahun 1920. Adapun inti daripada isi deklarasi itu adalah sebagai berikut:

- a. Anak harus diberi alat yang berguna bagi perkembangan fisik dan mental mereka
- b. Anak yang lapar harus diberi makan, anak yang sakit harus dirawat, anak yang terbelakang harus ditolong, anak yang nakal harus dididik kembali, dan anak yatim piatu harus mendapat perhatian secara lebih baik.
- c. Bila timbul bencana maka anak harus diselamatkan terlebih dahulu
- d. Anak harus mendapat pendidikan dan dilindungi dari segala bentuk eksploitasi
- e. Anak harus dibesarkan dengan kesadaran bahwa bakat-bakat mereka sepenuhnya harus ditujukan demi melayani sesama manusia.

Deklarasi Majelis Umum PBB tahun 1958 tentang Hak-hak Anak menegaskan bahwa anak mempunyai hak-hak sebagai berikut:³

1. Memperoleh perlindungan khusus, kesempatan, dan fasilitas yang memungkinkan mereka berkembang secara sehat dan wajar dalam keadaan bebas dan bermanfaat yang sama.
2. Memiliki nama dan kebangsaan sejak lahir.
3. Mendapat jaminan sosial, termasuk gizi yang cukup, perumahan, rekreasi dan pelayanan kesehatan.
4. Menerima pendidikan, perawatan dan perlakuan khusus jika mereka cacat.

³ Gosita, Arif, *Masalah Perlindungan Anak*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2004, hal.172-173.

5. Tumbuh dan dibesarkan dalam suasana yang penuh kasih dan rasa aman dan sedapat mungkin di bawah asuhan serta tanggung jawab orangtua mereka sendiri.
6. Mendapat pendidikan.
7. Menerima perlindungan serta pertolongan yang paling pertama bila terjadi malapetaka.
8. Memperoleh perlindungan baik atas segala bentuk penyalahgunaan, kekejaman, dan penindasan maupun atas perbuatan-perbuatan yang mengarah pada bentuk diskriminasi.
9. Dibesarkan dalam jiwa yang penuh pengertian, toleransi persahabatan antar-bangsa, perdamaian, dan persaudaraan semesta.

Pasal 24 dari Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, yang diratifikasi dalam UU No.12/2005, menyebutkan bahwa anak berhak atas perlindungan yang dibutuhkan berdasarkan statusnya sebagai anak di bawah umur, keharusan segera didaftarkan setiap anak setelah lahir dan keharusan mempunyai nama, dan hak anak atas kewarganegaraan.

Setidaknya ada sepuluh hak yang harus diberikan kepada anak, menurut UU No.4/1979, antara lain:

1. Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarganya maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang secara wajar.
2. Anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa untuk menjadi warga negara yang baik dan berguna.
3. Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan baik semasa dalam kandungan maupun sesudah dilahirkan.
4. Anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar.
5. Dalam keadaan yang membahayakan, anaklah yang pertama-tama berhak mendapat pertolongan, bantuan, dan perlindungan.

6. Anak yang tidak mempunyai orangtua berhak memperoleh asuhan oleh negara atau orang atau badan.
7. Anak yang tidak mampu berhak memperoleh bantuan agar dalam lingkungan keluarganya dapat tumbuh dan berkembang dengan wajar.
8. Anak yang mengalami masalah kelakuan diberi pelayanan dan asuhan yang bertujuan menolongnya guna mengatasi hambatan yang terjadi dalam masa pertumbuhan dan perkembangannya.
9. Anak cacat berhak memperoleh pelayanan khusus untuk mencapai tingkat pertumbuhan dan perkembangan sejauh batas kemampuan dan kesanggupan anak yang bersangkutan.
10. Bantuan dan pelayanan, yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan anak, menjadi hak setiap anak tanpa membedakan jenis kelamin, agama, pendirian, politik, dan kedudukan sosial.

Khusus pada anak yang berhak memperoleh asuhan negara, kriteria umum yang berlaku adalah:

1. Anak-anak yang tidak mempunyai orangtua, atau orangtuanya tidak diketahui keberadaannya, atau nyata-nyata orangtuanya tidak mampu memberikan hak kepada anaknya dan melakukannya sesuai kewajibannya.
2. Anak-anak yang mengalami hambatan psikis, fisik, dan sosial-ekonomi, atau anak-anak yang tidak mampu, anak-anak yang terlantar, anak-anak yang mengalami masalah kelakuan, dan anak-anak yang cacat rohani dan/atau jasmani.

Hak anak dibahas secara khusus pada Bagian Kesepuluh dalam Bab III tentang Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar Manusia dari UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pasal 52 : (1) Setiap anak berhak atas perlindungan oleh orangtua, keluarga, masyarakat, dan negara.

(2) Hak anak adalah hak asasi manusia dan untuk kepentingannya hak anak itu diakui dan dilindungi oleh hukum bahkan sejak dalam kandungan.

Pasal 53 : (1) Setiap anak sejak dalam kandungan, berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya.

(2) Setiap anak sejak kelahirannya, berhak atas suatu nama dan status kewarganegaraan.

Pasal 54 : Setiap anak yang cacat fisik dan atau mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupannya sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 55 : Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya di bawah bimbingan orangtua dan atau wali.

Pasal 56 : (1) Setiap anak berhak untuk mengetahui siapa orangtuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orangtuanya sendiri.

(2) Dalam hal orangtua anak tidak mampu membesarkan dan memelihara anaknya dengan baik dan sesuai dengan Undang-undang ini, maka anak tersebut boleh diasuh atau diangkat sebagai anak oleh orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 57 : (1) Setiap anak berhak untuk dibesarkan, dipelihara, dirawat, dididik, diarahkan, dan dibimbing kehidupannya oleh orangtua atau walinya sampai dewasa dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Setiap anak berhak untuk mendapatkan orangtua angkat atau wali berdasarkan putusan pengadilan apabila kedua orangtua telah meninggal dunia atau karena suatu sebab yang sah tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai orangtua.

(3) Orangtua angkat atau wali sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus menjalankan kewajiban sebagai orangtua yang sesungguhnya.

Pasal 58 : (1) Setiap anak berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari segala bentuk kekerasan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual selama dalam pengasuhan orangtua atau walinya, atau pihak lain maupun yang bertanggung jawab atas pengasuh anak tersebut.

(2) Dalam hal orangtua, wali, atau pengasuh anak melakukan segala bentuk penganiayaan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual termasuk pemerkosaan, dan atau pembunuhan terhadap anak yang seharusnya dilindungi, maka harus dikenakan pemberatan hukuman.

Pasal 59 : (1) Setiap anak berhak untuk tidak dipisahkan dari orangtuanya secara bertentangan dengan kehendak anak sendiri, kecuali jika ada alasan dan aturan yang sah yang menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak.

(2) Dalam keadaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), hak anak untuk tetap bertemu langsung dan berhubungan pribadi secara tetap dengan orangtuanya tetap dijamin oleh Undang-undang.

Pasal 60 : (1) Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya.

(2) Setiap anak berhak mencari, menerima, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya demi pengembangan dirinya sepanjang sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan.

Pasal 61 : Setiap anak berhak untuk istirahat, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan dirinya.

Pasal 62 : Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan social secara layak, sesuai dengan kebutuhan fisik dan mental spiritualnya.

Pasal 63 : Setiap anak berhak untuk tidak dilibatkan di dalam peristiwa peperangan, sengketa bersenjata, kerusuhan sosial, dan peristiwa lain yang mengandung unsur kekerasan.

Pasal 64 : Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial, dan mental spiritualnya.

Pasal 65 : Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi dan pelecehan seksual, penculikan, perdagangan anak, serta dari berbagai bentuk penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya.

Pasal 66 : (1) Setiap anak berhak untuk tidak dijadikan sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.

(2) Hukuman mati atau hukuman seumur hidup tidak dapat dijatuhkan untuk pelaku tindak pidana yang masih anak.

(3) Setiap anak berhak untuk tidak dirampas kebebasannya secara melawan hukum.

(4) Penangkapan, penahanan, atau pidana penjara anak hanya boleh dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilaksanakan sebagai upaya terakhir.

(5) Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan dengan memperhatikan kebutuhan pengembangan pribadi sesuai dengan usianya dan harus dipisahkan dari orang dewasa, kecuali demi kepentingannya.

(6) Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku.

- (7) Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk membela diri dan memperoleh keadilan di depan Pengadilan Anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang yang tertutup untuk umum.

2.3. Permasalahan Anak

Permasalahan anak berkisar pada sepuluh hal berikut:⁴

1. Kemiskinan dan kerawanan sosial ekonomi, yang menyebabkan anak menderita penyakit kekurangan gizi, busung lapar, dan terhambatnya perkembangan psiko-sosial anak.
2. Keterlantaran, yang menyebabkan anak mengalami kekurangan pada banyak hal, khususnya pada pemenuhan kebutuhan dasar secara fisik dan psikis.
3. Perlakuan kekerasan atau lainnya yang dilakukan oleh orangtua, anggota keluarga lainnya, dan/atau masyarakat.
4. Perlakuan eksploitasi anak secara ekonomi tanpa memperhatikan hak-hak anak, seperti jadi pengemis, dijual.
5. Perlakuan diskriminatif karena perbedaan jender, agama, warna kulit, etnis, status sosial, ekonomi, politik, atau lainnya.
6. Anak berada di tengah situasi krisis yang membahayakan kelangsungan hidupnya dan hak-hak lainnya rawan terlindungi, seperti kejahatan, kerusuhan sosial, perang, atau lainnya.
7. Anak berada dalam lingkungan yang tidak layak huni secara fisik maupun sosial seperti daerah kumuh, daerah tuna sosial, atau lainnya.
8. Anak memiliki cacat fisik atau mental sejak lahir atau karena kecelakaan.
9. Anak berada dalam keluarga yang retak atau pecah.
10. Anak berada dalam keluarga yang mengalami masalah sosial-psikologis seperti ada anggota keluarga yang membuat aib, menderita penyakit menular (HIV/AIDS, flu burung), atau kejiwaan (depresi, bunuh diri), atau lainnya.

⁴ Asta Citra Anak Indonesia, *Pedoman Perlindungan Anak*, hal.15-16.

Selain 10 hal di atas, masih banyak anak ditelantarkan secara hukum dengan tidak segera didaftarkan anak di Kantor Catatan Sipil dalam bentuk pengakuan akte kelahiran.

Eksplorasi anak secara hukum dilakukan dengan tidak membedakan sanksi pidana terhadap anak dengan sanksi pidana terhadap orang dewasa. Perlakuan non-diskriminatif secara hukum tersebut secara tidak langsung membungkam hak anak untuk mendapatkan keadilan selayaknya, yakni diberikan bimbingan ke arah yang lebih baik.

Eksplorasi anak secara politik dilakukan dengan indoktrinasi dan/atau penanaman dogma-dogma yang tidak proporsional sehingga mengakibatkan anak tidak memiliki kebebasan dalam menyuarakan pendapatnya.

Sebagai bentuk penjabaran dari UU No.1/2000 (tentang Pengesahan Konvensi ILO No.182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak), Lampiran Keppres No.59/2002 (tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak) mendefinisikan eksploitasi anak secara fisik dan ekonomi ke dalam kegiatan sebagai berikut:

1. Anak-anak yang dilacurkan.
2. Anak-anak yang bekerja di pertambangan.
3. Anak-anak yang bekerja sebagai penyelam mutiara.
4. Anak-anak yang bekerja di sektor konstruksi.
5. Anak-anak yang bekerja di jermal.
6. Anak-anak yang bekerja sebagai pemulung sampah.
7. Anak-anak yang dilibatkan dalam produksi dan kegiatan yang menggunakan bahan-bahan peledak.
8. Anak yang bekerja di jalan.
9. Anak yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga.
10. Anak yang bekerja di industri rumah tangga.
11. Anak yang bekerja di perkebunan.
12. Anak yang bekerja pada penebangan, pengolahan, dan pengangkutan kayu.

13. Anak yang bekerja pada industri dan jenis kegiatan yang menggunakan bahan kimia yang berbahaya.

2.4. Konsep Perlindungan Anak

Anak juga manusia. Sebagai manusia, anak juga memiliki martabat dan hak-hak asasi seperti manusia lainnya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia. Dengan sifatnya yang *indivisibility*, setiap orang memiliki hak asasi yang sama di semua bidang, baik itu ekonomi, sosial, budaya, sipil, maupun politik.

Kondisi anak yang jauh dari matang secara fisik, psikis, pengalaman, dan lainnya membuatnya rentan terhadap segala bentuk penyalahgunaan (*abuse*). Oleh karena itu, upaya perlindungan anak perlu dilaksanakan sedini mungkin, yakni sejak masih berupa janin dalam kandungan sampai menjadi anak berumur delapan belas tahun.

Penyelenggaraan perlindungan anak diberikan sesuai asas dan prinsip dasar yang terdapat dalam Konvensi Hak-hak Anak, yakni non-diskriminasi; kepentingan yang terbaik bagi anak; hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan penghargaan terhadap pendapat anak.

Pasal 1 UU No.23/2002 tentang Perlindungan Anak mendefinisikan perlindungan anak sebagai segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Perlindungan khusus kepada anak, didefinisikan sebagai seseorang yang belum berusia delapan belas tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan, diberikan kepada:

1. anak dalam situasi darurat,
2. anak yang berhadapan dengan hukum,
3. anak dari kelompok minoritas dan terisolasi,
4. anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual,
5. anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza),

6. anak korban penculikan, penjualan, perdagangan,
7. anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental,
8. anak yang menyandang cacat, dan
9. anak korban perlakuan salah dan penelantaran.

Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera.

Perlindungan khusus terhadap anak dibahas secara khusus dalam Bagian Kelima, yakni dalam pasal-pasal 59 sampai 71.

Dalam Pasal 59 disebutkan bahwa pemerintah dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggungjawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak tereksplotasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan, perdagangan, anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.

Pasal 60 mendefinisikan anak dalam situasi darurat sebagai anak yang menjadi pengungsi, anak korban kerusuhan, anak korban bencana alam, dan anak dalam situasi konflik bersenjata. Lebih jauh disebutkan dalam Pasal 61 bahwa perlindungan khusus bagi anak yang menjadi pengungsi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum humaniter.

Sementara bagi anak korban kerusuhan, korban bencana alam, dan anak dalam situasi konflik bersenjata, perlindungan khusus dilaksanakan melalui pemenuhan kebutuhan dasar dan kebutuhan khusus. (Pasal 62). Kebutuhan dasar anak meliputi pangan, sandang, pemukiman, pendidikan, kesehatan, belajar, dan berkreasi, jaminan keamanan, dan persamaan perlakuan.

Sementara kebutuhan khusus anak berlaku bagi anak penyandang cacat dan anak yang mengalami gangguan psikososial.

Upaya-upaya sistematis dan terorganisir dalam mengembangkan sistem jaminan sosial yang melindungi hak-hak anak perlu diciptakan secara bersama antara pemerintah dan masyarakat, agar anak dapat tumbuh kembang secara wajar, terpelihara kelangsungan hidupnya, terlindungi dan/atau terpenuhi hak-haknya, dan mempunyai masa depan yang lebih baik.

Kondisi struktural dan sosial budaya masyarakat belum kondusif bagi terselenggaranya pelayanan sosial bagi anak yang berbasis masyarakat. Kebijakan pemerintah dalam pembangunan juga belum sensitif terhadap kebutuhan dasar dan hak-hak anak turut memberikan kontribusi terhadap munculnya permasalahan sosial anak-anak berusia dini.

2.5. Bentuk-bentuk Perlindungan Anak

Pentingnya perlindungan anak bisa dilihat dari berbagai sudut pandang dan/atau pendekatan seperti politik, hukum, budaya, sosiologi, dan filosofis. Tekanan internasional berwujud pada adanya desakan meratifikasi berbagai konsensus internasional dalam konvensi dan kovenan berikut protokolnya.

Ratifikasi akan lebih berarti bila semua bentuk ketentuan hukum yang ditetapkan pemerintah ditegakkan secara konsekuen. Demi tegaknya hukum, sosialisasi hak-hak anak perlu dilakukan secara menyeluruh dan dilakukan kepada segenap lapisan masyarakat, mulai dari guru, aparat hukum dan penegak hukum, aparat negara dan penyelenggara negara.

Hukum melindungi anak-anak dalam bentuk sebagai berikut:⁵

- a) perlindungan hak-hak asasi dan kebebasan anak.
- b) perlindungan anak dalam proses peradilan.
- c) perlindungan kesejahteraan anak.
- d) perlindungan anak dalam masalah penahanan dan perampasan kemerdekaan.

⁵ Bey, Fachri, *Usaha-usaha Perlindungan Anak*.

- e) perlindungan anak dalam masalah eksploitasi, perbudakan, perdagangan anak, pelacuran, pornografi, perdagangan obat dan penyalahgunaan obat-obatan, memperlakuk anak dalam melakukan kejahatan.
- f) perlindungan anak dari akibat peperangan dan keributan, kekacauan.
- g) perlindungan anak dari tindakan kekerasan.

Usaha-usaha langsung perlindungan anak berbentuk hal-hal berikut:

1. pengadaan sesuatu agar anak terlindungi, diselamatkan dari sesuatu.
2. pencegahan dari segala sesuatu yang merugikan anak.
3. pengawasan supaya anak berkembang dengan baik.
4. penjagaan terhadap gangguan dari dalam dan luar diri anak.
5. pembinaan mental, fisik, dan sosial.
6. pemasyarakatan (sosialisasi).
7. penyaluran dinamika.
8. penyadaran akan hak-hak dan kewajiban serta pengembangan.
9. pembiaran melakukan sesuatu dibawah pengawasan.
10. pengajuan untuk melakukan sesuatu dan tidak melakukan sesuatu demi kepentingan anak.
11. penyuluhan untuk anak.
12. pendampingan, penemuan dalam melindungi diri sendiri.
13. pengasuhan (asah, asih, asuh).
14. pendidikan formal dan non-formal.
15. pengembangan komunikasi.
16. pendewasaan.
17. penanggulangan masalah.
18. pengusaha keadilan.
19. pengajaran pengaturan perundang-undangan.

Usaha tidak langsung peserta partisipan perlindungan anak:

- a) pencegahan orang lain merugikan, mengorbankan kepentingan anak melalui perundang-undangan:
- b) peningkatan pengertian tentang manusia anak: hak dan kewajiban.
- c) penyuluhan pembinaan anak.
- d) pengadaan sesuatu yg menguntungkan anak.

- e) pembinaan partisipasi.
- f) pendampingan dalam perlindungan anak.
- g) penindakan mereka yang menghalangi perlindungan anak.

Usaha non-perlindungan anak yang harus dicegah:

1. perlakuan salah (*child abuse*).
2. penelantaran (*child neglect*).
3. pemanfaatan anak.
4. penghambatan kesejahteraan anak.
5. pengucilan.
6. pembinaan yang negatif.
7. pemaksaan melakukan sesuatu yang negatif.
8. pengurangan kesempatan melaksanakan hak dan kewajiban.
9. pembiaran melakukan yang negatif.
10. pendidikan yang negatif.
11. penekanan yang merugikan.
12. penjatuhan sanksi.
13. pemerkosaan hak.
14. deskriminatif negatif.
15. viktimisasi struktural.

2.6. Lingkungan Sosial Anak

Pengalaman sosial pada usia dini menimbulkan efek individual pada aspek kepribadian dan sosial, seperti:⁶

1. Prilaku sosial yang permanen, dengan pola-pola sosial, tidak-sosial, atau antisosial; menjadi pemimpin atau pengikut.
2. Sikap sosial yang permanen, kecenderungan preferensi berinteraksi dengan orang atau benda.
3. Kepribadian sosial.
4. Partisipasi sosial.
5. Penerimaan sosial.

⁶ Hurlock, Elizabeth B., *Perkembangan Anak*, Ed.6, (Penterjemah: Meitasari Tjandrasa dan Muslichah Zarkasih), Erlangga, Jakarta, 1978, hal.257.

Pengalaman sosial pada usia dini baik dari dalam rumah maupun luar rumah yang tidak menyenangkan membuat mereka enggan untuk berinteraksi dengan orang lain. Perasaan terasing secara sosial akan menimbulkan perasaan tidak mampu, rendah diri, dan sial.

Sebaliknya, mereka akan cenderung semakin bersosialisasi khususnya pada *peer group* mereka yang berdampak pada kerentanan mereka dalam hal mudah dipengaruhi dan dikuasai oleh siapa pun yang berhubungan dengan mereka.

Pada anak yang tersingkirkan, saat bersekolah, prestasi akademis cenderung berada di bawah kemampuan intelektual mereka. Hal ini biasanya berasal dari ketidakpahaman pada pernyataan dan pertanyaan yang diajukan guru membuat mereka segan untuk berkomunikasi sehingga menimbulkan penilaian yang tidak menguntungkan bagi kecakapan dan pengetahuan sang anak.

Keterlambatan sosial pada usia dini cenderung menimbulkan hambatan pada perkembangan fisik, mental, emosional, dan sosial anak. Secara fisik, anak mengalami keterlambatan pertumbuhan dan perkembangan normal. Keterlambatan tersebut mengakibatkan kelesuan, kekurusan, kehilangan selera makan, suka berdiam, bersikap masa bodoh, dan menimbulkan penyakit psikosomatik.

Secara motorik, perkembangan anak untuk duduk, berdiri, berjalan, dan berbicara menjadi lambat. Secara intelektual, anak mengalami kesulitan untuk berkonsentrasi untuk belajar, mengingat, dan menalar. Secara sosial, anak mengalami hambatan berinteraksi dengan orang lain dan cenderung berperilaku antisosial seperti egois, agresif, tidak patuh, atau berkepribadian psikopat, psikonerosis, psikosis (skizofrenia), atau lainnya.

Dalam kehidupan sosial manusia, setidaknya ada empat faktor klasik yang mempengaruhi lingkungan sosial anak, antara lain:⁷

1. Warisan biologis (*heredity*).
2. Lingkungan alam.

⁷ Polak, Mayor, *Sosiologi: Satu Buku Pengantar Ringkas*, Ichtiar, Jakarta, 1971; dalam Singgih, Doddy S., "Upaya Memasyarakatkan Kembali Anak-anak Pengungsi: Sebuah Gagasan Sosiologis," *Jurnal Hakiki*, No.4, Vol.4, Jan.2002, hal.54-60.

3. Warisan sosial (*social heritage*).
4. Kelompok manusia.

Teori klasik dari struktur sosial tersebut kemudian berkembang ke satu pendapat bahwa struktur sosial bisa terbentuk, berubah, dan bahkan menjadi struktur sosial baru melalui proses morfogenesis dan/atau morfostatis.

Kehidupan dan budaya manusia berkembang melalui proses interaksi, interrelasi, dan interdependensi secara intensif dengan manusia lain dengan budayanya tersendiri. Keseluruhan proses dimaksud, menurut teori sosiologi modern, merupakan proses pembelajaran sosial.

Lingkungan sosial yang kondusif sangat menentukan keberhasilan seorang anak manusia dalam proses pembelajaran nilai-nilai sosial dan peran-peran sosialnya. Lingkungan sosial yang dimaksud, menurut George G. Mead, terdiri atas lingkungan keluarga, lingkungan teman sepermainan (*peer group*), dan lingkungan masyarakat luas.

Dalam lingkungan kehidupan sosial manusia, anak akan melalui tahapan perkembangan, seperti:⁸

1. Tahap pemberian peran (*taking role*) yang dilakukan oleh keluarga (orangtua) kepada anak-anaknya.
2. Tahap persaingan dalam permainan anak.
3. Tahap memperhatikan, menilai, dan meniru perilaku sosial orang lain.

Memasyarakatkan kembali pengungsi anak dilakukan dengan cara:

1. Memukiman mereka kembali, dengan
2. Memulangkan mereka ke tempat asal, atau
3. Memberikan mereka tempat tinggal yang baru, tetapi juga
4. Memberikan mereka kesempatan untuk melalui ketiga proses tersebut.

Pemberian kesempatan kepada mereka untuk mengalami proses tersebut bertujuan pada:

1. Guna menghindari fenomena *the feral man* (manusia yang tidak hidup sebagai manusia selayaknya).

⁸ Johnson, Doyle Paul, *Sociological Theory: Classical Founders and Contemporary Perspectives*, (Penterjemah: M.Z. Lawang), Gramedia, Jakarta, 1986; dalam Singgih, Doddy S., "Upaya Memasyarakatkan Kembali Anak-anak Pengungsi: Sebuah Gagasan Sosiologis".

2. Pengalaman dalam ketiga proses interaksi, interrelasi, dan interdependensi dapat dijalankan secara manusiawi.
3. Pengalaman dalam melalui tahapan perkembangan berjalan sesuai kodratnya.

Anak dalam kehidupannya berada dalam tiga sistem yang saling terkait, yakni sistem sosial, sistem interaksi sosial, dan sistem pertukaran sosial. Sekolah merupakan salah satu tempat dan upaya mengajarkan anak melakukan interaksi sosial dan pertukaran sosial dengan alam dan sesama dalam hal ilmu dan pengetahuan.

Dalam kehidupan bermasyarakat, sistem sosial menimbulkan implikasi sosiologis sebagai berikut; untuk menjadi anggota sistem sosial yang baik, seorang individu harus lebih dulu belajar tentang acuan-acuan normatif yang berlaku dalam masyarakatnya.

Tanpa mempelajari acuan tersebut, sang individu tersebut tidak akan menjadi anggota sistem sosial yang baik. Dalam realitanya, suka atau tidak suka, langsung maupun tidak langsung, dalam sistem sosial di manapun jua terdapat sistem *reward* dan *punishment*.

Oleh karena itu, sistem sosial yang merupakan sistem dari tindakan-tindakan sosial yang dilakukan berdasarkan acuan standar normatif, menurut Singgih, sering dimasukkan ke dalam perspektif paradigma fakta sosial,⁹ yakni pandangan kedepan terhadap cara berpikir pada kenyataan sosial.

2.7. Ketentuan Hukum tentang Anak

Beberapa dasar hukum tentang anak meliputi:

1. Ketentuan Umum
 - a. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
 - b. *UU No.1/1974 tentang Perkawinan*
 - c. *UU No.6/1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial*
 - d. *UU No.8/1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan*
 - e. *UU No.10/1992 tentang Kependudukan*

⁹ Singgih, Doddy S., "Upaya Memasyarakatkan Kembali Anak-anak Pengungsi: Sebuah Gagasan Sosiologis," hal.54-60.

- f. *UU No.23/1992 tentang Kesehatan*
 - g. Keppres No.50/1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
 - h. UU No.12/1995 tentang Pemasyarakatan
 - i. *UU No.4/1997 tentang Penyandang Cacat*
 - j. *UU No.22/1997 tentang Narkoba*
 - k. Tap MPR No.XVII/MPR/1998 tentang Hak-hak Asasi Manusia
 - l. UU No.5/1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia
 - m. UU No.29/1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial
 - n. UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia
 - o. UU No.26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
 - p. PP No.2/2002 tentang Tata Cara Perlindungan terhadap Korban dan Saksi dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat
 - q. PP No.3/2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat
 - r. *UU No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*
 - s. *UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah*
 - t. UU No.11/2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
 - u. UU No.12/2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik
 - v. *UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia*
 - w. *Keppres No.40/2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia 2004-2009*
2. Ketentuan Khusus tentang Anak
- a. Deklarasi 1958 tentang Hak-hak Anak
 - b. UU No.4/1979 tentang Kesejahteraan Anak
 - c. PP No.2/1988 tentang Usaha Kesejahteraan Anak bagi Anak yang Mempunyai Masalah

- d. Keppres No.36/1990 tentang Pengesahan Konvensi 1989 tentang Hak Anak
- e. UU No.3/1997 tentang Pengadilan Anak
- f. UU No.20/1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO No.138 mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja
- g. UU No.1/2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO No.182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak
- h. Keppres No.12/2001 tentang Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak
- i. UU No.23/2002 tentang Perlindungan Anak
- j. Keppres No.59/2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak
- k. Keppres No.87/2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak
- l. Keppres No.88/2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak

2.8. Anak dalam Pengungsian

Kaum anak dan perempuan merupakan kelompok mayoritas pada pengungsi domestik dengan status rakyat sipil yang terpaksa meninggalkan rumah mereka akibat adanya konflik atau ancaman kekerasan dan membuat mereka terpaksa harus mencari keselamatan di tempat lain.

Kelompok masyarakat ini nyaris tidak mendapatkan perlindungan hukum maupun perlindungan fisik. Kelompok ini pun memiliki masa depan yang tidak menentu dan, khusus pada pengungsi domestik (IDP's, *Internally Displaced Persons*), mereka sering menjadi terasing di negaranya sendiri.

Secara umum pengungsi didefinisikan sebagai kelompok masyarakat yang rentan dan hidup di masa bencana dan sesudahnya. Bencana yang dimaksud bisa berupa buatan manusia dan buatan alam. Bencana buatan manusia biasanya berlangsung akibat adanya konflik yang kemudian bermuara pada timbulnya kekerasan dan peperangan.

Khusus untuk kelompok pengungsi remaja, bencana yang potensial menimpa mereka seperti:¹⁰

1. direkrut menjadi tentara baik itu di pihak pemerintah ataupun di pihak pemberontak.
2. dieksploitasi secara ekonomi dengan direkrut menjadi buruh murah atau budak yang bisa diperdagangkan.
3. direkrut menjadi pelacur anak, korban pelecehan seks, perkosaan.
4. terpaksa menjadi kepala rumah tangga begitu ‘terpisah’ dari orangtua.
5. kehilangan kesempatan memiliki pengetahuan, pendidikan, dan keahlian untuk bisa bekerja dan berperan dalam masyarakat.
6. tidak memiliki hak suara atau pendapat mereka sering diabaikan.
7. hak-hak anak-anak putus sekolah terabaikan dalam agenda penyediaan pendidikan dalam konteks konflik dan rekonstruksi serta program dan analisis pembangunan.
8. lebih mudahnya mengurus sekolah untuk anak-anak yang lebih muda.

Dalam UU No.24/2007 tentang Penanggulangan Bencana, pengungsi didefinisikan sebagai orang atau kelompok orang yang terpaksa atau dipaksa keluar dari tempat tinggalnya untuk jangka waktu yang belum pasti sebagai akibat dampak buruk bencana.

Kelompok masyarakat pengungsi bisa dibedakan atas pengungsi lintas batas negara, pengungsi yang kembali ke daerah asal, pencari suaka, dan pengungsi dalam negeri, serta orang tanpa kewarganegaraan.

Dunia internasional mengakui IDP's sebagai pengungsi secara hukum saat mereka melintas batas negara dan memasuki wilayah negara orang lain. Berdasarkan Konvensi tentang Status Pengungsi, hak-hak mereka dilindungi oleh hukum-hukum internasional.

Sementara IDP's sendiri hanya menerima sedikit perlindungan ataupun bantuan dibandingkan pengungsi lintas batas. IDP's hanya menerima

¹⁰ Hanemann, Ulrike, *Literacy in Conflict Situations*, UNESCO Institute for Education, Hamburg, Maret 2005, hal.5.

perlindungan dari pemerintah yang antagonis dan menjadi bulan-bulanan milisi pemberontak.¹¹

Pengabaian hak-hak asasi bagi pengungsi domestik oleh pemerintah setempat dan tidak adanya organisasi tingkat dunia di bawah naungan PBB, termasuk UNHCR, yang bertanggungjawab mengurus mereka sempat menimbulkan desakan pembentukan wadah baru untuk itu, atau minimal semacam upaya koordinasi dalam penanganan masalah tersebut.

Di bawah rezim yang baru, yakni sejak awal 2006, UNHCR kemudian mengambil peran khusus di wilayah yang merupakan bidang keahliannya seperti bertanggungjawab atas perlindungan, tempat tinggal sementara, dan pengelolaan kamp pengungsi.

Khusus untuk menangani masalah pengungsi domestik, Pedoman Prinsip IDP's kemudian diterbitkan. Panduan tersebut berisikan 30 butir petunjuk bagi pemerintah maupun organisasi-organisasi kemanusiaan yang bekerja untuk kelompok masyarakat ini. Sebagai pedoman, panduan tersebut tidak mengikat secara hukum.

Dalam panduan tersebut, IDP's didefinisikan sebagai sekelompok individu yang telah dipaksa atau terpaksa pergi meninggalkan rumahnya atau tempatnya biasa tinggal, terutama sebagai akibat atau untuk menghindari dampak dari konflik bersenjata, kekerasan umum, pelanggaran terhadap hak asasi manusia, atau bencana yang disebabkan oleh alam atau manusia, dan mereka belum melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional.

Panduan tersebut juga mendefinisikan hak-hak IDP's, antara lain:

1. Hak untuk mencari keselamatan di bagian lain dari negara yang bersangkutan;
2. Hak untuk meninggalkan negaranya;
3. Hak untuk mencari suaka di negara lain;
4. Hak untuk dilindungi terhadap pemulangan secara paksa atau ditempatkan di daerah di mana nyawa, keselamatan, kebebasan, dan/atau kesehatan mereka akan terancam.

¹¹ UNHCR, *Pengungsi di Negeri Sendiri (IDP's): Pertanyaan dan Jawaban*, UNHCR/PI/Q&A IDP'SS/ENG1, Jenewa, Sept. 2005.

2.9. Ketentuan Hukum tentang Hak Pendidikan pada Masa Pengungsian

Badan-badan PBB yang paling utama dan berkepentingan mengurus berbagai program pendidikan di masa darurat adalah UNHCR, UNICEF, dan UNESCO. UNESCO merupakan badan PBB yang memiliki mandat mengawasi pendidikan secara global, tapi dengan dana operasional terkecil dalam kaitannya dengan pendidikan pada masa darurat.

Mandat UNHCR adalah membantu pengungsi, mendukung repatriasi, pemukiman kembali, atau mengintegrasikan penduduk yang terkena dampak bencana (konflik). Mandat UNICEF berupa perawatan anak-anak dunia dengan kapasitas utama menanggapi situasi pada masa konflik dan sesudahnya.

Di luar ketiga badan PBB tersebut, beberapa lembaga dunia lainnya yang merasa bertanggungjawab dalam menyediakan pendidikan pada masa darurat adalah Bank Dunia, UNDP, USAID, Norwegian Refugee Council, GTZ, the International Save the Children Alliance, Women's Commission for Refugee Women and Children, the International Rescue Committee, CARE International, Jesuit Refugee Service, dan OXFAM.

Ketentuan hukum tentang pengungsi dan hak-haknya terdapat dalam beberapa Konvensi PBB dan aturan hukum nasional, yakni:

- a. Konvensi Jenewa IV tentang Perlindungan Orang Sipil dalam Waktu Perang, 1949
- b. Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi
- c. Deklarasi Cartagena
- d. Konvensi Organisation of African Union
- e. UU No.24/2007 tentang Penanggulangan Bencana

Dalam Pasal 6 (dan 8) dari UU No.24/2007 tentang Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa tanggung jawab pemerintah (dan pemerintah daerah) dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi, salah satunya, penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum.

Hak-hak masyarakat dibahas secara khusus dalam pasal 26, yang rinciannya adalah sebagai berikut:

- (1) Setiap orang berhak:
 - a. mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman, khususnya bagi kelompok masyarakat rentan bencana;
 - b. mendapatkan pendidikan, pelatihan, dan ketrampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.
 - c. mendapatkan informasi secara tertulis dan/atau lisan tentang kebijakan penanggulangan bencana.
 - d. berperan serta dalam perencanaan, pengoperasian, dan pemeliharaan program penyediaan bantuan pelayanan kesehatan termasuk dukungan psikososial;
 - e. berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya; dan
 - f. melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang diatur atas pelaksanaan penanggulangan bencana.
- (2) Setiap orang yang terkena bencana berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar.
- (3) Setiap orang berhak untuk memperoleh ganti kerugian karena terkena bencana yang disebabkan oleh kegagalan konstruksi.

BAB III

KONSEP PENDIDIKAN DAN PERKEMBANGANNYA

3.1. Hak Mendapatkan Pendidikan¹

Pendidikan merupakan hak asasi manusia dan merupakan sarana yang tidak bakalan habis dalam merealisasikan hak-hak asasi manusia lainnya. Sebagai salah satu hak pemberdayaan, pendidikan merupakan sarana utama yang bisa mengangkat manusia dewasa dan anak-anak yang termarginalkan secara ekonomi dan sosial keluar dari kemiskinan dan memiliki alat untuk bisa berpartisipasi secara penuh dalam masyarakatnya.

Pendidikan memiliki peran vital dalam pemberdayaan wanita, mengamankan anak-anak dari ketenagakerjaan yang eksploitatif dan berbahaya dan eksploitasi seks, mengangkat hak-hak asasi manusia dan demokrasi, melindungi lingkungan, dan mengontrol pertumbuhan penduduk.

Pendidikan semakin diakui sebagai salah satu investasi finansil terbaik yang dilakukan oleh negara. Walau demikian, pentingnya pendidikan tidak bersifat praktis -melainkan membuat orang menjadi terdidik, berpikiran cerah dan terbuka, merupakan salah satu kebahagiaan dan berkah keberadaan manusia.

Pendidikan dalam segala bentuknya dan pada semua jenjang, khususnya pada jenjang pendidikan primer, harus memiliki beberapa faktor pokok dan saling terkait, antara lain:²

a) *Availability* – berbagai program dan lembaga pendidikan yang masih berfungsi harus tersedia dalam jumlah yang cukup. Walau demikian,

¹ Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya; Deklarasi Dunia atas Pendidikan untuk Semua diadopsi oleh 155 delegasi pemerintahan; Deklarasi Wina dan Program Aksi diadopsi oleh 171 delegasi pemerintahan; Konvensi Hak Anak telah diratifikasi oleh 191 negara; Rencana Aksi terhadap United Nations Decade for Human Rights Education diadopsi melalui resolusi konsensus Majelis Umum PBB (49/184).

² Pendekatan ini bersesuaian dengan dua lembaga PBB, yakni Komisi Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (UNCESCR) dalam hal kerangka analisis yang diadopsi sehubungan dengan hak atas perumahan dan makanan yang layak; dan United Nations Special Rapporteur pada hak mendapatkan pendidikan. Dalam laporan awal kepada Komisi HAM, UNSR dalam membahas hak mendapatkan pendidikan menetapkan empat hal pokok yang harus dimiliki sekolah-sekolah dasar (primer), yakni *availability*, *accessibility*, *acceptability*, dan *adaptability*, (E/CN.4/1999/49, para. 50).

fungsionalitasnya tergantung sejumlah faktor, termasuk sesuai konteks pembangunan. Berbagai program dan lembaga tersebut membutuhkan bangunan atau elemen-elemen seperti fasilitas sanitasi, air minum yang aman, guru-guru terlatih menerima gaji yang kompetitif, bahan ajar, dan seterusnya. Berbagai program dan lembaga pendidikan bahkan juga membutuhkan fasilitas pustaka, komputer, dan teknologi informasi.

b) *Accessibility* – berbagai program dan lembaga pendidikan harus bisa diakses oleh setiap orang, tanpa diskriminasi. Aspek ini memiliki tiga dimensi yang saling tumpang tindih, yakni:

i) Tanpa-diskriminasi – pendidikan harus bisa diakses siapa saja, khususnya kelompok-kelompok yang rentan berdasarkan hukum dan fakta, tanpa diskriminasi terhadap bentuk pelanggaran apapun.

ii) Bisa diakses secara fisik – pendidikan harus berada dalam jangkauan fisik yang aman, bisa melalui kehadiran pada lokasi geografis yang layak (seperti sekolah terdekat) atau melalui teknologi maju (seperti akses terhadap program belajar jarak jauh).

iii) Bisa diakses secara ekonomi – pendidikan harus terjangkau bagi siapa saja. Dimensi *accessibility* ini tergantung perbedaan perkataan dalam Pasal 13 ayat (2) dari Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, khususnya sehubungan dengan tingkat pendidikan primer, sekunder, dan yang lebih tinggi; dimana pendidikan primer harus tersedia ‘gratis untuk semua’. Pendidikan sekunder dan yang lebih tinggi diharapkan mulai diberikan secara gratis pula.

c) *Acceptability* – bentuk dan substansi pendidikan, termasuk kurikulum dan metode pengajaran (seperti aspek relevan, secara budaya perlu, dan bermutu baik) harus bisa diterima oleh siswa dan, khususnya pada kasus-kasus tertentu, oleh orangtua; hal ini tergantung tujuan-tujuan pendidikan yang dipersyaratkan Pasal 13 ayat (1) dan standar pendidikan minimum (Pasal 12 ayat (3) dan (4)).

d) *Adaptability* – pendidikan harus fleksibel agar bisa beradaptasi terhadap dinamika perubahan kebutuhan masyarakat dan komunitas dan bisa

merespon terhadap kebutuhan siswa dalam kondisi sosial dan budaya yang beraneka ragam.

Keempat hal pokok yang dipersyaratkan UNCESCR dan UNSR, secara normatif (baca: yuridis-formal) sudah dipenuhi oleh pemerintah Indonesia. Dalam kenyataannya, secara praktek dan pelaksanaannya di lapangan, hal-hal pokok tersebut baru dipenuhi pemerintah dan institusi pendidikan dasar dan menengah dengan nilai persentase yang sangat kecil.

Sarana dan prasarana pendidikan di Indonesia masih sangat minim baik dalam hal jumlah maupun mutu, sangat tidak terawat, dan masih sangat membutuhkan partisipasi orangtua siswa dalam membiayai penyelenggaraan pendidikan.

Desentralisasi pendidikan dan otonomi pendidikan juga masih setengah hati diterapkan oleh pemerintah pusat, baik kurikulum maupun anggaran dan kebijakan *output*. Buruknya kualitas dan kualifikasi guru berikut sistem *reward* dan insentif yang berlaku ditengarai memiliki efek timbal-balik baik bagi materi ajar dan kurikulum yang berlaku lokal dan siswa yang dididik.

3.2. Permasalahan Pendidikan

Tinggi-rendahnya mutu pendidikan suatu negara sejalan dengan ringan-beratnya permasalahan pendidikan yang wujud dan nyata. Permasalahan pendidikan sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang inheren maupun eksternal. Berbagai faktor eksternal yang mempengaruhi pendidikan antara lain situasi, kondisi, dan preferensi sosial-politik yang berlaku.

Berbagai faktor yang inheren tersebut mencakup segala aspek yang terkait dengan pendidikan. Tiga faktor utama yang melekat tersebut antara lain prasarana dan sarana pendidikan, manusia yang mendidik dan dididik, serta sistem pendidikan yang berlaku.

Berbagai aspek non-fisik yang terkait langsung dengan pendidikan tersebut antara lain:

- a) visi, misi, tujuan, fungsi, kebijakan, manajemen pendidikan.
- b) moral, mental, budaya, kemauan, pikiran, kontrol, pikiran subjek pendidikan.

- c) proses pendidikan yang produktif, inovatif, kompetitif.
- d) kurikulum, mutu, keteladanan, output pendidikan.
- e) biaya dan anggaran penyelenggaraan pendidikan.
- f) apresiasi dan *reward system* bagi subjek pendidikan seperti beasiswa, gaji, insentif.

HDI (*Human Development Index*) yang rutin dipublikasikan UNDP merupakan salah satu indikator mutu hasil pendidikan manusia di suatu negara yang dilakukan secara sadar maupun tidak sadar oleh suatu masyarakat bangsa dan/atau oleh pemerintahan suatu negara baik secara bersama-sama maupun secara sendiri-sendiri. HDI juga bisa dianggap sebagai salah satu indikator yang menunjukkan *level of concern* di tingkat masyarakat bangsa dan/atau di tingkat pemerintahan suatu negara.

Rendahnya HDI Indonesia menunjukkan:

1. rendahnya mutu pendidikan di Indonesia,
2. rendahnya mutu manusia (baca: penduduk) Indonesia pada umumnya.
3. beratnya permasalahan pendidikan di Indonesia yang cenderung bersifat laten dan struktural.

Permasalahan pendidikan bisa dilihat dari tiga hal, yakni strukturnya, prosesnya, atau kinerjanya. Kependidikan Indonesia yang telah bermasalah menjadi lebih bermasalah ketika variabel bencana perang dan bencana alam yang bersifat destruktif menjadi faktor yang harus diperhitungkan dampaknya.

Dampak bencana biasanya berkisar pada:

1. kematian,
2. korban luka-luka fisik,
3. korban luka-luka non-fisik (baca: trauma),
4. kehancuran sarana dan prasarana pendidikan,
5. kehancuran sarana dan prasarana umum lainnya,
6. Kehilangan SDM baik guru dan murid, dan juga Kehilangan orangtua sebagai pendukung dalam pelaksanaan pendidikan itu sendiri,

7. kehancuran sistem sosial dan sistem kemasyarakatan lainnya atau dengan kata lain terjadinya pergeseran paradigma dan pranata sosial kemasyarakatan.

3.3. Konsep Pendidikan

Pendidikan pada hakikatnya merupakan proses memanusiakan manusia (*humanising human being*). Proses homonisasi dan humanisasi pendidikan membantu manusia (muda) berkembang menjadi manusia yang utuh, bermoral, bersosial, berkarakter, berpribadi, berpengetahuan dan berohani. Perkembangan kepribadian manusia menuju tingkat kematangan dipengaruhi oleh banyak faktor, baik faktor biologis, lingkungan alamiah dan lingkungan sosial budaya.

Dengan julukan sebagai *animal educandum* dan *animal educandus*, manusia diartikan sebagai makhluk yang dididik dan makhluk yang mendidik.

Proses pendidikan memanusiakan manusia merupakan pengangkatan manusia ke taraf insani sehingga ia dapat menjalankan hidupnya sebagai manusia utuh dan membudayakan diri.³ Proses pendidikan manusia terjadi melalui tiga upaya utama, yakni pembiasaan, pembelajaran, dan peneladanan.⁴

Khusus dalam pembelajaran terdapat proses belajar dan mengajar. Belajar diartikan sebagai aktivitas pengembangan diri melalui pengalaman yang bertumpu pada kemampuan diri untuk belajar di bawah bimbingan pengajar. Sementara mengajar diartikan sebagai aktivitas mengarahkan, memberikan kemudahan bagaimana cara menemukan sesuatu berdasarkan kemampuan yang dimiliki oleh pelajar.

Pendidikan tidak hanya terpusat pada usaha pencerdasan logika, tetapi juga pada terbentuknya etika dan kepekaan estetika. Oleh karena itu, fungsi

³ Fa'atin, Salmah, "Pendidikan sebagai Pembentuk Bangsa Berkarakter," dalam dalam Amnur, Ali Muhdi, Ed., *Konfigurasi Politik Pendidikan Nasional*, Pustaka Fahima, Yogyakarta, 2007, hal.70.

⁴ Hassan, Fuad, "Pendidikan adalah Pembudayaan," dalam Widiastono, Tonny D. (ed), *Pendidikan Manusia Indonesia*, Kompas, Jakarta, Des. 2004, hal.52-66.

pendidikan tidak terbatas pada pengalihan pengetahuan dan ketrampilan, melainkan juga pengalihan nilai-nilai budaya dan norma-norma sosial.

Sebagai ikhtiar pembudayaan, pendidikan melatari sejarah kemanusiaan sebagai sejarah perkembangan peradaban. Sejarah peradaban berkembang bersamaan dengan prestasi dan produktivitas yang membudaya sebagai keberagaman kreatif. Sejarah tersebut kemudian dipahami menjelma dan berevolusi menjadi kebudayaan, dengan spektrumnya meliputi sistem kepercayaan, bahasa, seni, sejarah, dan ilmu.

Ada lima konsepsi dasar pendidikan menurut Saifullah, antara lain:⁵

1. Konsepsi pertama, pendidikan didefinisikan sebagai kegiatan memperoleh dan menyampaikan pengetahuan serta memungkinkan adanya transmisi kebudayaan dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Pada konsep pertama ini, pengetahuan dan kebudayaan merupakan dua faktor yang menjadi objek dalam pendidikan. Aspek kebudayaan yang dimaksud mencakup agama, sosial, politik, ekonomi, seni budaya, dan ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan yang merupakan bagian dari kebudayaan dibedakan dengan pengetahuan itu sendiri karena beberapa hal.

Pengetahuan berubah menjadi ilmu pengetahuan ketika pengetahuan tersebut telah ditentukan objeknya dan telah disusun secara sistematis, begitu pula dalam pendekatan, metode, serta aplikasinya dalam kehidupan dan penghidupan manusia. Pengetahuan dan ilmu pengetahuan berfungsi mengontrol perilaku manusia dalam usahanya menguasai alam lingkungan sekitar dan dimanfaatkan bagi kebahagiaan dan kesejahteraan hidupnya.

2. Konsepsi kedua, pendidikan didefinisikan sebagai proses manusia diajar bersikap setia dan taat melalui disiplin dan pengembangan pikiran.

Frase “diajar bersikap setia dan taat” mengandung arti adanya semacam indoktrinasi. Pada prakteknya, pendidikan memang diakui sebagai salah satu bentuk indoktrinasi, khususnya terhadap nilai-nilai atau norma tertentu sesuai dasar-dasar filsafat pendidikannya.

⁵ Saifullah, Ali, “Dasar-dasar Sosial Pendidikan” dalam Tim Dosen FIP-IKIP Malang, Ed., *Pengantar Dasar-dasar Kependidikan*, Usaha Nasional, Surabaya, 2003, hal.70-105.

Konsep kedua mengandung pengertian bahwa pendidikan merupakan pembinaan sikap mental (dan/atau pembentukan kebiasaan) yang akan menentukan prilakunya. Di negara totaliter, pendidikan tidak berbeda dengan indoktrinasi, yang menafikan kebebasan dan keberagaman. Alat-alat pendidikan yang lebih lunak seperti contoh, anjuran, nasehat, pemberian kesempatan, mempersamakan pikiran dan perbuatan, tidak pernah digunakan.

3. Konsepsi ketiga, pendidikan didefinisikan sebagai proses pertumbuhan membantu individu mengembangkan kekuatannya, bakat, kemampuan, dan minatnya. Konsep ketiga menekankan arti pentingnya pendidikan dalam hal pertumbuhan fisik dan perkembangan mental yang didorong oleh faktor-faktor yang terdapat dalam diri manusia, yang mana setiap individu itu berbeda. Perbedaan itu muncul sebagai akibat adanya informasi yang asimetris dalam aspek aspirasi dan cita-cita, kejiwaan (kepribadian), bakat, kecerdasan, pengalaman, tingkat perkembangan kehidupan dan lingkungan, serta adanya perbedaan genetik.
4. Konsepsi keempat, pendidikan didefinisikan sebagai rekonstruksi dan reorganisasi pengalaman yang menambah arti pada pengalaman itu sendiri dan dapat meningkatkan kemampuan menentukan arah pengalaman selanjutnya.

Konsep keempat ini secara tidak langsung ingin menegaskan aspek pembelajaran individu terhadap suatu pengetahuan yang dialami dan diinternalisir ke dalam kehidupan setiap individu dengan *setting* dan kondisi yang berbeda menurut waktu dan tempat sesuai dinamika zaman.

5. Konsepsi kelima, pendidikan didefinisikan sebagai proses penyesuaian individu terhadap aspek-aspek lingkungan kehidupannya yang lebih modern dalam rangka mempersiapkan keberhasilan masa dewasanya.

Konsep kelima mengandung arti bahwa pembelajaran yang dialami memaksa setiap individu untuk harus selalu bisa beradaptasi dengan situasi dan kondisi serta lingkungan yang berubah secara terus menerus, khususnya pada kehidupan yang lebih modern, yakni kehidupan yang lebih menghormati nilai dan sikap keterbukaan, individualitas, dan

progresif; di mana pola kehidupan tradisional bersifat tertutup dan konservatif.

Konsepsi manusia tentang pendidikan akan berubah sesuai perubahan yang terjadi pada lingkungan hidup di mana manusia itu berada, baik itu lingkungan fisik, sosial, politik, ekonomi, atau lainnya. Perubahan pada lingkungan berdampak pada perubahan tujuan hidup manusia dan pada konsepsi dan tujuan penyelenggaraan pendidikan. Demikian seterusnya.

3.4. Definisi Pendidikan

Banyaknya aspek yang terkait membuat pendefinisian pendidikan. Aspek ini bisa dibedakan atas ketentuan hukum, fungsi, orientasi, konsep dasar, aspek yang menjadi tekanan, atau falsafah yang mendasari.

Pendidikan, menurut UU No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, didefinisikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.

Sementara sistem pendidikan nasional itu sendiri didefinisikan sebagai keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.⁶

Berdasarkan fungsinya, pendidikan bisa didefinisikan sebagai:⁷

1. Proses transformasi budaya.
2. Proses pembentukan pribadi.
3. Proses penyiapan warga negara.
4. Penyiapan tenaga kerja.

Berdasarkan orientasinya, pendidikan didefinisikan sebagai proses belajar-mengajar guna menghasilkan perubahan tingkah laku sesuai yang diharapkan. Begitu dilahirkan, sang anak mulai mengalami proses belajar

⁶ Tirtarahardja, Umar dan La Sulo, S.L., *Pengantar Pendidikan*, hal.40.

⁷ Ibid, hal.33-36.

dan hasil yang diperoleh adalah kemampuan menyesuaikan diri dengan lingkungan dan pemenuhan kebutuhan.⁸

Pendidikan membantu proses tersebut berlangsung secara berdaya-guna dan berhasil-guna. Hasil pendidikan berupa perubahan tingkah laku meliputi bentuk kemampuan yang menurut taksonomi Bloom terbagi atas tiga domain, yakni kognitif, afektif, dan psikomotorik.

Walau demikian, pendidikan diharapkan tidak sekedar mengembangkembangkan kemampuan kognitif, afektif, dan psikomotorik peserta didik, tetapi juga menjadi bekal ilmu dan pengetahuan guna membawa diri, keluarga, masyarakat, bangsa, dan negaranya ke peradaban yang cemerlang menuju ke satu kehidupan yang dinamis dan beradab.

Kemampuan kognitif bersifat hierarkis, dalam artian kemampuan yang pertama sudah harus dikuasai terlebih dahulu sebelum menguasai kemampuan yang lain, mencakup:

- a. Mengetahui : kemampuan mengingat apa yang sudah dipelajari.
- b. Memahami : kemampuan menangkap makna dari yang dipelajari.
- c. Menerapkan : kemampuan menggunakan hal yang sudah dipelajari ke dalam situasi baru yang nyata.
- d. Menganalisis : kemampuan merinci hal yang dipelajari ke dalam unsur-unsurnya dengan tujuan struktur organisasinya dapat dimengerti.
- e. Mensintesis : kemampuan mengumpulkan bagian-bagian untuk membentuk suatu kesatuan yang baru.
- f. Mengevaluasi : kemampuan menentukan nilai sesuatu yang dipelajari untuk tujuan tertentu.

Kemampuan afektif bersifat hierarkis, dalam artian kemampuan yang pertama sudah harus dikuasai terlebih dahulu sebelum menguasai kemampuan yang lain, mencakup:

- a. Menerima : kesediaan untuk memperhatikan.
- b. Merespon : aktif berpartisipasi.
- c. Menghargai : penghargaan kepada benda, gejala, perbuatan tertentu.

⁸ Rosjidan, Moeslichatoen, "Dasar-dasar Psikologis dalam Pendidikan," dalam Tim Dosen FIP-IKIP Malang, *Pengantar Dasar-dasar Kependidikan*, hal.106-124.

- d. Mengorganisir : memadukan nilai-nilai yang berbeda, menyelesaikan pertentangan, dan membentuk sistem nilai yang bersifat konsisten dan internal.
- e. Berpribadi : mempunyai sistem nilai yang mengendalikan perbuatan untuk menumbuhkan *life style* yang mantap.

Kemampuan psikomotorik mencakup kemampuan yang menyangkut kegiatan otot dan kegiatan fisik, penguasaan gerak dan tubuh. Penguasaan kemampuan ini memerlukan koordinasi syaraf otot yang sederhana dan bersifat kasar menuju gerakan yang menuntut koordinasi syaraf otot yang lebih kompleks dan halus secara lancar.

Pengklasifikasian kemampuan ini diharapkan dapat membantu para pendidik untuk menentukan langkah yang harus dilalui dalam proses belajar-mengajar dengan memperhatikan:

1. Apa yang ingin dicapai dalam proses belajar-mengajar.
2. Bagaimana murid harus belajar.
3. Metode dan bahan apa yang dapat berhasil guna.
4. Perubahan tingkah laku yang mana yang diharapkan dapat dihasilkan.

Berdasarkan konsep dasar yang digunakan, pendidikan manusia seutuhnya dan berlangsung seumur hidup berlandaskan pada:⁹

1. Dasar-dasar filosofis.

Secara filosofis, hakikat kodrat dan martabat manusia merupakan kesatuan integral dari segi-segi atau potensi-potensi atau esensi tiga hal, yakni:

- a. Manusia sebagai makhluk pribadi (individu), bersifat egois.
- b. Manusia sebagai makhluk sosial, bersifat altruis.
- c. Manusia sebagai makhluk susila (moral), bersifat moralis.

2. Dasar-dasar psikofisis (kejiwaan dan kejasmanian).

Secara psikofisis, manusia merupakan kesatuan potensi dan kesadaran yang menampilkan watak dan kepribadian seseorang sebagai suatu keutuhan antara:

⁹ Syam, M. Noor, "Konsep Pendidikan Seumur Hidup," dalam Tim Dosen FIP-IKIP Malang, *Pengantar Dasar-dasar Kependidikan*, hal.125-143.

- a. Potensi dan kesadaran rohaniah dalam segi pikir, rasa (etika dan estetika), karsa, cipta, budi-nurani.
 - b. Potensi dan kesadaran jasmahiah yang normal dan sehat secara fisiologis dan mampu bekerjasama dengan sistem syaraf dan kejiwaan.
 - c. Lingkungan alamiah dan sosial-budaya.
3. Dasar-dasar sosio-budaya.

Secara sosio-budaya, manusia merupakan kesatuan dalam:

- a. Tata nilai warisan budaya bangsa yang menjadi falsafah hidup rakyatnya seperti nilai ketuhanan, kekeluargaan, musyawarah, mufakat, gotong-royong, dan tenggang rasa.
- b. Nilai-nilai filsafat negaranya, yakni Pancasila.
- c. Nilai-nilai budaya dan tradisi bangsanya seperti bahasa nasional, adat-istiadat, unsur-unsur kesenian dan cita-cita yang berkembang.
- d. Tata kelembagaan dalam hidup kemasyarakatan dan kenegaraan baik yang non-formal, maupun yang formal, termasuk tata sosial ekonomi rakyat.

Konsep ini kemudian ditekankan oleh Departemen pendidikan Nebraska bahwa: *An essential education is one that enables students to become: a. Proficient in meeting the State's academic content standards and essential learnings. b. Prepared to be successful at each level and to make a successful transition from early childhood education through postsecondary education and/or career entry. c. Prepared to contribute to our culturally diverse democratic society.*¹⁰

(Terjemahan tidak resmi: Secara esensial, pendidikan memiliki dua fungsi sebagai berikut:

1. Memberdayakan siswanya menjadi cakap dalam memenuhi standar isi akademis dan pembelajaran pembelajaran pokok.
2. Memberdayakan siswanya menjadi siap untuk sukses di setiap jenjang dan mengupayakan transisi yang berhasil dari pendidikan masa kecil sampai tingkat pendidikan tinggi dan/atau karier.
3. Memberdayakan siswanya menjadi siap berkontribusi pada masyarakat demokratis yang beranekaragam secara budaya.)

¹⁰ State Board of Education Concept Paper, *Creating Equitable Opportunities for an Essential Education for all Nebraska Public School Students*, Department of Education, Nebraska, 6 June 2003.

3.5. Tujuan Pendidikan

Dengan formulasinya yang beraneka ragam, ideologi pendidikan merupakan seperangkat aturan yang diyakini dan dijadikan landasan sekaligus pedoman bagi penyelenggaraan pendidikan dalam rangka mencapai tujuan pendidikan. Aturan yang dimaksud bisa berasal dari kebudayaan dan/atau agama.¹¹

Bersama ideologi pendidikan, paradigma pendidikan juga dibutuhkan, yakni cara atau model berpikir, dalam mencapai tujuan pendidikan. Ideologi tidak bisa dilihat rasionalistisnya saja, melainkan juga harus dilihat sebagai sesuatu yang disadari serta memperhitungkan aspek-aspek afektif, ketidaksadaran, dan simbolis dari ideologi.

Di sisi lain, paradigma pembangunan telah bergeser dari bertumpu pada SDA (*natural resources-based*) menjadi bertumpu pada manusia (*human resources-based*) atau lebih dikenal dengan istilah (*knowledge-based economy*).

Dalam GBHN 1988 disebutkan bahwa tujuan pendidikan nasional seharusnya diarahkan untuk meningkatkan kecerdasan serta harkat dan martabat bangsa, mewujudkan manusia serta masyarakat Indonesia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berkualitas, dan mandiri sehingga mampu membangun dirinya dan masyarakat sekelilingnya serta dapat memenuhi kebutuhan pembangunan nasional dan bertanggungjawab atas pembangunan bangsa.

Untuk mencapai tujuan tersebut, pendidikan nasional harus berakar pada Pancasila sebagai ideologi negara, UUD 1945, dan kebudayaan bangsa Indonesia.

Menurut pandangan umum, pendidikan bertujuan mengembangkan potensi peserta didik dalam hal intelektual, ketrampilan serta kepribadiannya sebagai bekal dalam mengaktualisasikan dirinya di tengah-tengah masyarakat.

¹¹ Tilaar, H.A.R., *Kekuasaan dan Pendidikan*, Indonesiatara, Magelang, 2003, hal.116-117; dalam Muhandi, Ali, "Ideologi dan Paradigma Pendidikan Nasional."

Menurut UNESCO, tujuan pendidikan terbagi atas pilar-pilar yang menopang sistem pendidikan, antara lain belajar untuk mengetahui, belajar untuk dapat berbuat, belajar untuk menjadi dirinya sendiri (*learning to be*), dan belajar untuk hidup bersama dengan orang lain.¹²

Menurut UNDP, tujuan pendidikan didasari oleh asas 7 kebebasan, yakni kebebasan berpikir, berbicara, dan berpartisipasi; kebebasan mengembangkan diri dan merealisasikannya; dan kebebasan dari perlakuan diskriminatif, rasa takut, berbagai keinginan, rasa ketidakadilan dan kekerasan, dan pekerjaan yang tidak patut.¹³

Teori *human capital* berpendapat bahwa pendidikan merupakan investasi pada SDM yang bisa memberi manfaat moneter dan non-moneter. Sementara teori pembangunan kontemporer berpendapat bahwa pendidikan mempunyai kaitan erat dengan pembangunan ekonomi.

Secara teknis operasional, proses pendidikan merupakan kegiatan memobilisasi segenap unsur pendidikan oleh pendidik terarah pada pencapaian tujuan pendidikan. Kualitas proses pendidikan itu sendiri tergantung pada kualitas unsur dan kualitas pengelolaannya.¹⁴

1. Di tingkat makro, pengelolaannya berbentuk ketentuan hukum yang mengatur pendidikan seperti UU, PP, SK Menteri, SK Dirjen, dan lainnya.
2. Di tingkat meso, pengelolaannya berbentuk ketentuan operasional menurut wilayah sesuai amanat desentralisasi seperti ketentuan hukum Kanwil Depdikbud/Depdiknas.
3. Di tingkat mikro, pengelolaannya berbentuk ketentuan dan peraturan di tingkat sekolah, kelas, satuan pendidikan lainnya.

Secara kenegaraan, pendidikan merupakan upaya membentuk watak dan kepribadian bangsa sekaligus merupakan upaya memperbaiki nasib dan peradaban umat manusia.

¹² Delors, Jacques, et al, *Learning: The Treasure Within*, UNESCO, 1996; dalam Supriyoko, Ki, "Hakikat Politik Pendidikan Nasional," dalam Amnur, Ali Muhdi, Ed., *Konfigurasi Politik Pendidikan Nasional*, Pustaka Fahima, Yogyakarta, 2007, hal.3-16.

¹³ UNDP, *Human Development Report 1999*; dalam Supriyoko, Ki, "Hakikat Politik Pendidikan Nasional."

¹⁴ Tirtarahardja, Umar dan La Sulo, S.L., *Pengantar Pendidikan*, hal.40-41.

Proses normatif dalam pendidikan mengacu pada ukuran dan pertumbuhan nilai serta kegunaan pendidikan bagi anak didik, khususnya pada aspek berorientasi pada masa depan. Oleh karena itu, pendidikan memiliki tanggung jawab reflektif dan progresif.

Tanggung jawab reflektif bisa diartikan bahwa pendidikan harus bisa menyampaikan nilai-nilai kebudayaan masyarakat yang sedang berlaku, untuk dijadikan pengetahuan dan diamalkan serta dilestarikan. Tanggung jawab progresif bisa diartikan bahwa pendidikan harus membuat anak didik dapat dan mau melihat jauh ke masa depan.

Pasal 26 dari Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia menyatakan bahwa tujuan pendidikan seharusnya diarahkan pada pengembangan kepribadian manusia seutuhnya dan pada penguatan penghormatan atas hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan fundamental.

Tujuan pendidikan yang telah disebutkan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ditegaskan oleh John Daniel dan Dandan bahwa pendidikan tersebut memiliki tiga aspek, yakni:

*“ education shall be directed to the human personality’s “sense of dignity”, it shall “enable all persons to participate effectively in a free society”, and it shall promote understanding among all “ethnic” groups, as well as nations and racial and religious groups.*¹⁵

1. Pendidikan seharusnya diarahkan pada kepribadian manusia, khususnya pada aspek martabat.
2. Pendidikan seharusnya memberdayakan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam masyarakat bebas.
3. Pendidikan seharusnya meningkatkan pemahaman di antara semua kelompok etnis, seperti halnya kelompok bangsa, ras, dan agama.

The Committee notes that since the General Assembly adopted the Covenant in 1966, other international instruments have further elaborated the objectives to which education should be directed. Accordingly, the Committee takes the view that States parties are required to ensure that

¹⁵ Daniel, John and Dandan, Virginia B., *Right to Education: Scope and Implementation; General Comment 13 on the right to education (Art. 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, ED-2003/WS/73, UNESCO – United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2003.

education conforms to the aims and objectives identified in article 13 (1), as interpreted in the light of the World Declaration on Education for All (Jomtien, Thailand, 1990) (art. 1), the Convention on the Rights of the Child (art. 29 (1)), the Vienna Declaration and Programme of Action (Part I, para. 33 and Part II, para. 80), and the Plan of Action for the United Nations Decade for Human Rights Education (para. 2). While all these texts closely correspond to article 13 (1) of the Covenant, they also include elements which are not expressly provided for in article 13 (1), such as specific references to gender equality and respect for the environment. These new elements are implicit in, and reflect a contemporary interpretation of article 13 (1). The Committee obtains support for this point of view from the widespread endorsement that the previously mentioned texts have received from all regions of the world (1).

Daniel dan Dandan berpendapat bahwa pendidikan seharusnya sesuai dengan berbagai sasaran dan tujuan yang telah diidentifikasi pada:¹⁶

1. Pasal 13 ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya; sesuai interpretasi pada
2. Deklarasi Dunia atas Pendidikan untuk Semua (Pasal 1);
3. Konvensi Hak Anak (Pasal 29 ayat (1));
4. Deklarasi Wina;
5. Program Aksi (Part I, para. 33 and Part II, para. 80);
6. Rencana Aksi bagi United Nations Decade for Human Rights Education (para. 2)

3.6. Beberapa Konsep Pendidikan Lainnya

Untuk memahami konsep pendidikan lebih jauh, berbagai pendekatan dilakukan oleh ahli para ahli pendidikan. Beberapa pendekatan yang dimaksud meliputi aspek kebutuhan, individu, keterlibatan masyarakat dan kemasyarakatan, kebangsaan dan/atau kenegaraan, ilmu pengetahuan, beserta dinamikanya.

Kebutuhan pendidikan merupakan salah satu alasan daripada rasionalitas keberadaan pendidikan, selain alasan lainnya seperti keadilan, ekonomi, perencanaan, teknologi, dan faktor vokasional. Kebutuhan hidup juga merupakan salah satu fungsi pendidikan, selain fungsi lainnya seperti

¹⁶ Ibid.

sebagai bimbingan, dan sebagai sarana pertumbuhan yang mempersiapkan, membukakan, dan membentuk disiplin hidup.¹⁷

Dengan sifatnya yang seumur hidup (*longlife*), pendidikan menawarkan keuntungan dalam bentuk peningkatan kualitas hidup (dengan melepaskan diri dari kebodohan, kemiskinan, dan eksploitasi), pencukupan kebutuhan diri (*self-fulfillment*), peningkatan produktivitas kerja, dan pertumbuhan ekonomi makro.¹⁸

Pendidikan seumur hidup merupakan kebutuhan mutlak bagi setiap manusia untuk menjadi manusia dan menjalani kehidupan sebagai manusia. Karakteristik yang mendasar membuat pendidikan sangat dibutuhkan begitu manusia bayi dilahirkan ke dunia hingga meninggal dunia.

Sifat seumur hidup pendidikan membuatnya menjadi suatu pengalaman yang mampu mengubah jalan hidup peserta didik. Di sini pendidikan merupakan upaya rekonstruksi dan reorganisasi pengalaman yang menambah arti pada pengalaman itu sendiri dan dapat meningkatkan kemampuan untuk menentukan arah pengalaman selanjutnya.

Secara tidak langsung pendidikan seumur hidup lebih menonjolkan arti pentingnya pendidikan non-formal, yakni pendidikan yang dilakukan diluar jalur resmi, terstruktur, dan sistematis. Pendidikan non-formal inilah yang justru lebih banyak memberikan andil dalam hidup dan kehidupan seseorang.

Secara kebangsaan, pendidikan merupakan institusi sekaligus upaya membangun bangsa dan watak bangsa. Pendidikan yang demikian mencakup ruang lingkup yang amat komprehensif, yakni pendidikan kemampuan mental, pikir (rasio, intelek), kepribadian manusia seutuhnya. Untuk membina kepribadian seperti yang diharapkan tersebut memerlukan rentang waktu yang relatif panjang, bahkan seumur hidup.¹⁹

Melalui pendekatan individualisme, pendidikan merupakan sarana untuk menemukan diri sendiri melalui aktualisasi. Pendidikan merupakan

¹⁷ Dewey, John, *Democracy and Education*, The Free Press, New York, 1966; dalam Fa'atin, Salmah, "Pendidikan sebagai Pembentuk Bangsa Berkarakter," hal.69-83.

¹⁸ Cropley, A., *Pendidikan Seumur Hidup*, Usaha Nasional, Surabaya, 1978, hal.35-36; dalam Tirtarahardja, Umar dan La Sulo, S.L., *Pengantar Pendidikan*, hal.46.

¹⁹ Syam, M. Noor, "Konsep Pendidikan Seumur Hidup," hal.125-143.

proses yang dilakukan oleh setiap individu menuju ke arah yang lebih baik sesuai dengan potensi kemanusiaan.

Individualistisnya pendidikan dilihat dalam konteks sebab dan akibat pendidikan terhadap seseorang. Setiap manusia itu berbeda dalam segala hal, termasuk tapi tidak terbatas pada kebiasaan, tingkah laku, pikiran, maupun sikap.

Perbedaan itu muncul sebagai akibat adanya informasi yang asimetris dalam aspek aspirasi dan cita-cita, kejiwaan (kepribadian), bakat, kecerdasan, pengalaman, tingkat perkembangan kehidupan dan lingkungan, serta adanya perbedaan genetik.

Internalisasi pendidikan ke dalam hidup dan kehidupan individu juga sangat dipengaruhi oleh *setting* dan kondisi yang berbeda serta menurut waktu dan tempat yang berbeda pula sesuai dinamika zaman. Penyerapan pendidikan bagi setiap individu pada gilirannya diadopsi dan dikembangkan sesuai keadaan dan keberadaan lingkungan fisik, sosial, politik, ekonomi, dan lainnya yang berlaku pada masa kini dan sesudahnya.

Kehidupan manusia dewasa ini lebih menghormati nilai dan sikap keterbukaan, individualitas, dan progresif; suatu kondisi yang berlawanan dibandingkan dengan pola kehidupan tradisional yang bersifat tertutup dan konservatif. Perubahan ini dilatarbelakangi oleh adanya kemajuan di bidang spiritual, intelektual, fisik, keilmiah, dan bahasa.

Menurut Dewey, potensi tersebut hanya bisa dibina dan dikembangkan melalui pendidikan sebagai salah satu sarana yang efektif. Hal tersebut dapat terlaksana dalam masyarakat apabila pendidikan dilaksanakan dengan teratur, rapi, berdaya guna, dan berhasil guna.

Menurut Imro'atun, pengembangan potensi manusia yang berbudaya dan berperadaban, merdeka, bertakwa, bermoral dan berakhlak, berpengetahuan dan berketrampilan, inovatif dan kompetitif merupakan titik tolak pendidikan agar mampu berkarya secara profesional dalam kehidupan global.²⁰

²⁰ Imro'atun, "Pendidikan sebagai Penyangga Peradaban Bangsa," dalam Amnur, Ali Muhandi (ed), *Konfigurasi Politik Pendidikan Nasional*, Pustaka Fahima, Yogyakarta, 2007, hal.115-133.

Lebih jauh Imro'atun berpandangan pada idealisme yang seharusnya melekat pada pendidikan, antara lain:

1. Pendidikan harus mampu membangun watak dan moral manusia.
2. Pendidikan harus memiliki manfaat transformatif.
3. Pendidikan harus mampu menekan tumbuhnya kerakusan.
4. Pendidikan harus mampu merasakan derita orang lain (empati).
5. Pendidikan harus menumbuhkan kemanfaatan dirinya.

Berdasarkan pendekatan keterlibatan masyarakat, khususnya di kalangan pendidik, pendidikan merupakan usaha sadar pendidik untuk membimbing dan mengarahkan potensi peserta didik sesuai dengan kodratnya untuk menjaga dan melestarikan nilai luhur (karakter) bangsa.

Menurut Marimba, bimbingan secara sadar berupa pendidikan dari pihak pendidik terhadap perkembangan jasmani dan rohani anak didik berpengaruh pada bentuk kepribadian utama.²¹ Selain itu, menurut Drost, pendidikan merupakan upaya membantu peserta didik mengembangkan dirinya, dan segi intelektualitas, moral, maupun psikologis.²²

Menurut Fa'atin, pendidikan adalah semua perbuatan dan usaha dari seorang pendidik untuk mengalihkan pengetahuannya, kecakapannya, serta ketrampilannya kepada anak didik, untuk mengarahkan pada perubahan yang lebih baik, sebagai langkah untuk melestarikan dan menjaga nilai-nilai kepribadian yang luhur sesuai dengan cita-cita luhur bangsanya.

Semua perbuatan, usaha, dan upaya pendidikan, menurut Kingsley Prince, merupakan proses di mana kekayaan non-fisik dipelihara atau dikembangkan dalam mengasuh anak-anak atau mengajar orang-orang dewasa.

Dalam masa pertumbuhan anak-anak, menurut Ki Hajar Dewantara, pendidikan merupakan tuntutan hidup mereka. Artinya, pendidikan menuntut segala kekuatan kodrat yang ada pada anak-anak agar menjadi

²¹ Marimba, Ahmad D., *Pengantar Filsafat Pendidikan Islam*, Al Ma'arif, Bandung, 1989, hal.19; dalam Fa'atin, Salmah, "Pendidikan sebagai Pembentuk Bangsa Berkarakter."

²² Drost, S.J. J.L.G.M., *Sekolah Mengajar atau Mendidik*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal.2; dalam Fa'atin, Salmah, "Pendidikan sebagai Pembentuk Bangsa Berkarakter."

manusia dan anggota masyarakat yang dapat mencapai keselamatan dan kebahagiaan setinggi-tingginya.

Menurut Langgulang, pendidikan didefinisikan sebagai tindakan yang diambil oleh suatu masyarakat, kebudayaan, atau peradaban untuk melanjutkan keberlangsungan hidupnya.²³

Dalam bukunya *Modern Philosophy of Education*, Thomson berpendapat bahwa pendidikan berhubungan dengan masalah manusia pribadi dan masyarakat, dan oleh beberapa ahli didefinisikan sebagai proses penyesuaian individu dalam masyarakatnya.

Di tingkat nasional, sebagai pembentuk karakter bangsa (*character building*), pendidikan menjadi standar ukur bagi keberadaan suatu bangsa. Sebagai *hidden curriculum*, menurut Djohar, membangun karakter merupakan target, sementara pencapaiannya lebih tergantung pada proses pendidikannya daripada substansi pendidikan.

Pembentukan karakter bangsa dapat dilakukan melalui pendidikan profetik, yakni pendidikan yang kontekstual atau transformatif, vertikal dan horisontal, dan menempatkan institusi pendidikan di tengah-tengah pergaulan masyarakat luas baik di tingkat lokal maupun global serta memiliki muatan pendidikan yang seimbang antara kepentingan dan pengalaman.

Dalam pembentukan bangsa berkarakter, pendidikan bisa diartikan secara lebih sempit sebagai suatu cara membangun dalam berkehidupan bersama dalam skala tataran antar-komunitas tanpa melihat etnis, suku, agama, ras, dan sebagainya.

Pendidikan tidak diartikan untuk mengubah melainkan lebih mengkondisikan agar pemberdayaan potensi dasar manusia dan masyarakat itu menjadi lebih mengalami peningkatan kualitas dan adaptif terhadap perkembangan lingkungan.

Pendidikan hendaknya ditekankan untuk membangun manusia dan masyarakat yang beradab, yang mempunyai identitas, berdasarkan budaya bangsa. Selain mempercepat proses mencerdaskan kehidupan bangsa,

²³ Langgulang, Hasan, *Beberapa Pemikiran tentang Pendidikan Islam*, Al-Ma'arif, Bandung, 1995, hal.91-92; dalam Fa'atin, Salmah, "Pendidikan sebagai Pembentuk Bangsa Berkarakter."

pendidikan masih diyakini sebagai roh bagi terciptanya proses sivilisasi dan humanisasi bangsa.

Melalui pendekatan ilmu pengetahuan dan teknologi, pendidikan dengan segala komponennya adalah sumber utama keberlangsungan perkembangan pengetahuan, termasuk pengetahuan tentang iptek. Hubungan timbal-balik antara pendidikan dan iptek terjadi pada beberapa hal, seperti:

1. Pendidikan bertanggungjawab pada kemampuan penyerapan iptek berdasarkan peran pentingnya pendidikan sebagai suatu proses kemasyarakatan yang membentuk pengetahuan dan basis terjadinya transformasi manusia.
2. Pendidikan bertanggungjawab pada sosialisasi dan pengembangan iptek tersebut berdasarkan peran pentingnya pendidikan sebagai titik sentral dalam memperoleh pengetahuan dan menjadi peran utama dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

Selain berperan penting terhadap iptek, menurut Ki Supriyoko, pendidikan juga berperan pada peradaban manusia, pada hubungan sebagai berikut:

1. Pendidikan sangat menentukan kecakapan masyarakat di bidang keilmuan dan teknologi.
2. Ilmu dan teknologi menentukan perubahan sosial dan perkembangan budaya masyarakat.
3. Perubahan sosial dan perkembangan budaya masyarakat sangat menentukan peradaban suatu bangsa.
4. Secara tidak langsung, pendidikan sangat menentukan peradaban bangsa.

Keadaan sosial yang masih timpang, kesenjangan antar masyarakat yang masih lebar dan perlu diseimbangkan, membuat perubahan sosial diperlukan guna terciptanya harmonisasi sosial. Pendidikan menjadi faktor yang paling efektif untuk perubahan sosial karena beberapa hal, seperti:

1. Pendidikan merupakan usaha yang dilakukan secara sadar dalam penciptaan masyarakat yang beradab berdasarkan nilai-nilai yang berlaku di tengah masyarakat.

2. Sekolah, menurut Dewey, merupakan instrumen yang utama dan paling efektif menjadikan pendidikan sebagai metode fundamental bagi program dan reformasi sosial.
3. Kegunaan pendidikan, menurut Buchori, terletak dalam kemampuan mengantisipasi beragam perubahan yang terjadi di masa depan.²⁴
4. Pendidikan, menurut Thompson, merupakan hasil pengaruh lingkungan atas individu untuk menghasilkan perubahan-perubahan yang tetap dalam kebiasaan tingkah lakunya, pikirannya, dan sikapnya.

Oleh karena itu, pendidikan menjadi alat rekayasa yang menentukan maju mundurnya kehidupan masyarakat di masa mendatang karena kemampuannya mendorong individu dan masyarakat dalam peningkatan kualitas di segala aspek kehidupan.

3.7. Sistem Pendidikan

Pasal 2 dan 3 dari UU No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pendidikan nasional bertujuan membentuk manusia Indonesia sebagai pribadi dan warga masyarakat yang mampu membangun dirinya sendiri serta ikut membangun bangsa.

Sistem pendidikan nasional yang menitikberatkan pada partisipasi dan pemberdayaan masyarakat menuntut pengelolaan lembaga-lembaga pendidikan secara transparan serta mengikutsertakan masyarakat yang memilikinya, sehingga pendidikan turut memperkuat proses demokrasi bangsa Indonesia.

Selain berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, sistem tersebut juga bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab.

²⁴ Buchori, Mochtar, *Pendidikan Antisipatoris*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hal.20; dalam Arifin, "Pendidikan sebagai Pendorong dan Penunjuk Arah Perubahan Sosial."

Pendidikan mengusahakan perkembangan spiritual, sikap dan nilai hidup, pengetahuan, ketrampilan, daya estetis, dan jasmani agar bersama sesamanya membangun masyarakat dan membudayakan alam sekitarnya.²⁵ Hal itu dapat dilakukan melalui pembinaan dan peningkatan kemampuan berkomunikasi, kesadaran bermasyarakat, dan kesadaran lingkungan.

Sistem pendidikan terbagi atas unsur-unsur yang membentuknya, antara lain:²⁶

1. Peserta didik.
2. Pendidik.
3. Prasarana pendidikan.
4. Sarana pendidikan, mencakup alat dan materi pendidikan.
5. Proses pendidikan, mencakup metode dan interaksi.
6. Lingkungan sosial, termasuk keluarga.

Keluarga merupakan lembaga pendidikan yang pertama dan utama dalam kuasa pengaruhnya pada perkembangan pendidikan dan kepribadian anak. Efektivitas dan efisiensi keluarga sebagai lembaga pendidikan sangat tergantung pada kondisi-kondisi sosiologis yang fundamental, termasuk faktor-faktor lainnya seperti kondisi ekonomi, masalah akademis, dan psikologis.²⁷

Di sisi lain, dalam proses hidup dan kehidupan manusia, pendidikan merupakan lingkungan yang paling penting dalam membantu manusia untuk mencapai perkembangannya. Pendidikan di sini diartikan tidak saja melalui lembaga formal dan non-formal serta informal.

Faktor yang tidak kalah pentingnya adalah prosedur pembelajaran yang diharapkan mampu menumbuhkan berbagai kemampuan kecerdasan intelektual, emosional, kreativitas, moral, dan ketrampilan.

Melalui prosedur yang sistematis, sasaran pengembangan pendidikan seperti terarah, kreatif, dan terevaluasi diharapkan dapat tercapai. Untuk itu, dibutuhkan kurikulum yang mampu berfungsi sebagai pedoman dan arahan

²⁵ Djohar, M.S., *Pendidikan Strategis: Alternatif untuk Pendidikan Masa Depan*, hal.137.

²⁶ cf. Tirtarahardja, Umar dan La Sulo, S.L., *Pengantar Pendidikan*, hal.51-52.

²⁷ Brubacher dalam Saifullah, Ali, "Dasar-dasar Sosial Pendidikan," hal.73.

yang memuat tujuan, materi, dan strategi guna mencapai tujuan pendidikan serta keterlibatan.

Beban kurikuler yang tinggi dinilai karena diajarkannya berbagai ihwal humaniora, dapat ditanggulangi dengan penyediaan bacaan pustaka yang dianjurkan (*recommended readings*).

Dalam ilmu kependidikan, teori empiris berpendapat bahwa dalam pendidikan, pengaruh dari luar (seperti lingkungan alam dan sosial) ternyata lebih besar bila dibandingkan dengan yang berasal dari peserta didik, seperti bakat atau potensi lainnya.

Sejalan dengan ini, berkembang konsep tabularasa yang menyatakan bahwa jiwa manusia dapat diibaratkan sebagai kertas putih bersih yang siap ditulisi oleh orang lain, misalnya guru atau pendidik pada umumnya.

Dengan pendapat bahwa proses dalam pendidikan lebih menunjukkan peranan pembawaan atau bakat, teori nativisme mendefinisikan pendidikan sebagai upaya untuk mengembangkan pembawaan atau bakat sebagai potensi-potensi yang ada pada peserta didik.

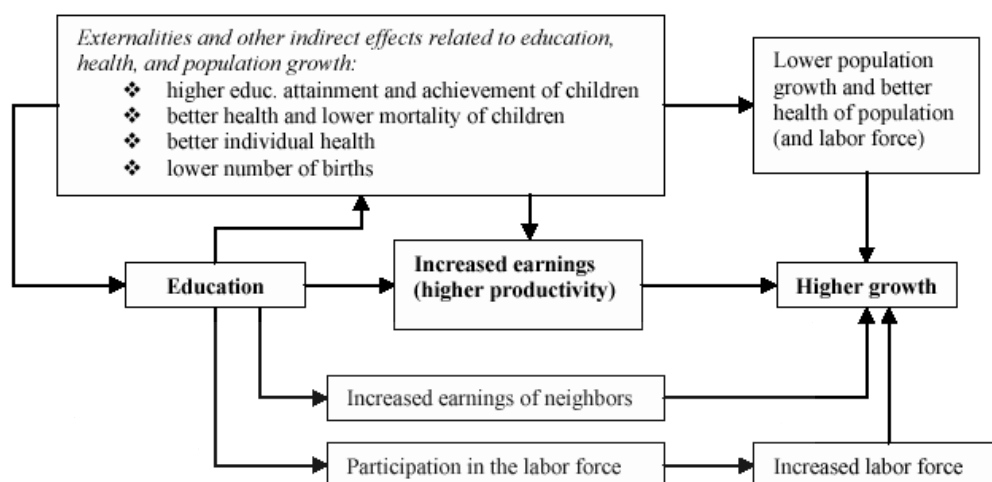
Penggabungan dua teori di atas, teori *nativist* dan empiris, dilakukan oleh Kerschenteiner ke dalam teori konvergensi untuk membuktikan bahwa manusia merupakan makhluk yang dapat dididik dan dapat mendidik. Teori konvergensi berpendapat bahwa pertumbuhan dan perkembangan seseorang merupakan hasil perpaduan pengaruh yang berasal dari dua sumber, yakni bakat dan pendidikan.²⁸

Untuk lebih dapat mengerti pengaruh dari luar (ekternalitas) terhadap sebab-akibat pendidikan, diagram yang dibuat oleh Michaelowa kiranya dapat menjelaskan dampak pendidikan secara mikro dan makro.²⁹

²⁸ Daradjat, Zakiysh, et al, *Ilmu Pendidikan Islam*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hal.17; dalam Fauzan, "Pendidikan sebagai Pembentuk Manusia Berkualitas."

²⁹ Dahlin, Brian G., *The Impact of Education on Economic Growth: Theory, Findings, and Policy Implications*, Duke University, 2002.

Diagram – 3.1.
Dampak Pendidikan secara Mikro dan Makro



Sumber: Michaelowa, Katharina, *Returns to Education in Low Income Countries: Evidence for Africa*, Hamburg Institute for International Economics, 2000.

Secara operasional, sistem pendidikan formal terdiri dari 6 tahun pendidikan dasar (SD), 3 tahun pendidikan menengah pertama (SMP), 3 tahun pendidikan menengah atas (SMA), dan 4 tahun pendidikan tinggi.

Pendidikan formal mulai berlaku bagi anak berusia lebih dari 7 tahun. Wajib pendidikan dasar 9 tahun yang mulai diwacanakan sejak tahun 1994 membebaskan anak-anak dari biaya apapun. Pada kenyataannya sampai saat ini, orangtua murid tetap dimintakan sumbangan pendidikan untuk kegiatan kurikulum, pembelian buku, dan lainnya.

Pendidikan menengah terbagi atas sekolah umum dan sekolah kejuruan. Pendidikan tinggi terbagi atas program diploma (1-4 tahun), program sarjana (4 tahun), program pasca-sarjana (S2), dan program doktor (S3), serta program universitas terbuka (UT).

Pendidikan dini, seperti TK atau sejenisnya untuk anak-anak berusia 4 sampai 6 tahun, bukan bagian dari sistem pendidikan melainkan sebagai tahapan sebelum memasuki sekolah formal.

Pendidikan keagamaan merupakan tanggung jawab Departemen Agama seperti Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs), Madrasah Aliyah (MA), dan universitas keislaman.

Pemerintah juga memberikan sistem pendidikan alternatif, terakreditasi, dan non-formal bagi peserta didik yang ingin mengejar ketertinggalannya pada satu jenjang pendidikan, khususnya sampai pendidikan menengah. Kejar Paket A setingkat dengan pendidikan dasar (SD); Kejar Paket B setingkat dengan pendidikan menengah pertama (SMP); dan Kejar Paket C setingkat dengan pendidikan menengah atas (SMA).

3.8. Strategi Pendidikan

Sebagai pihak yang bertanggungjawab dan memiliki hak dalam menentukan tujuan pendidikan, pemerintah mempertimbangkan berbagai unsur dan dimensi yang menyertai, yakni manajemen pemerintahan, prioritas pembangunan, dan partisipasi masyarakat.

Hampir semua negara di dunia berusaha agar warganya dapat berubah menjadi sosok manusia yang berkualitas dan berdaya saing tinggi serta mampu menghadapi tantangan modernisasi. Salah satu usaha nyata yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kualitas manusia adalah melalui jalur pendidikan.

Pendidikan merupakan institusi penting bagi proses penyiapan dan peningkatan kualitas SDM. Walaupun demikian, kualitas manusia lebih banyak diwarnai oleh sistem kepemimpinan penguasa, dibandingkan warna yang diberikan oleh praktek-praktek pendidikan.

Berdasarkan pengamatan dan pengalaman Paulo Freire dan Ivan Illich, pendidikan yang pada umumnya dipahami sebagai suatu kegiatan mulia yang selalu mengandung kebajikan dan senantiasa berwatak netral, ternyata juga mengandung umpan bernama penindasan, yakni pada pemerintahan yang otoriter.

Selain membutuhkan konsep formil, membentuk manusia berkualitas membutuhkan pemikiran matang dan inovatif, dalam artian pendidikan berdasarkan pada pengembangan potensi siswa. SDM bermutu dicirikan oleh penguasaan di bidang iptek, karakter, sikap, moral, penghayatan dan pengamalan ajaran agama.

Untuk itu, pendidikan harus mencakup pertumbuhan manusia dalam segala aspek, baik secara spiritual, intelektual, fisik ilmiah, dan bahasa, baik secara individual maupun kelompok menuju ke arah kebaikan dan dalam mencapai kesempurnaan.

Strategi pemerintah di bidang pendidikan seharusnya menempatkan prioritas pada peningkatan relevansi, efisiensi, dan kualitas pendidikan dengan menciptakan sistem pendidikan yang sehat. Sistem yang dimaksud dicirikan oleh adanya komitmen untuk selalu berusaha memahami dinamika perubahan zaman dan upaya pemenuhan berbagai tuntutan pendidikan untuk lebih arif, kreatif, dan inovatif.³⁰

Strategi pendidikan yang baik ditandai dengan adanya pemberian kesempatan kepada masyarakat seluruhnya melalui sistem pendidikan terpadu untuk mengembangkan minat, bakat, potensi, kreativitas, dan ketrampilannya yang sepenuhnya didukung dan diakui oleh dunia industri serta pemerintah dengan aturan hukum yang jelas dan tegas.

Dengan konsep pendidikan nasional terpadu, visi pendidikan nasional adalah pemberdayaan manusia di seluruh aspek kehidupan, sektor kehidupan, disiplin keilmuan, lapisan masyarakat, strata sosial, ajaran agama, etnis bangsa, budaya bangsa, tradisi lokal masyarakat, dan seluruh harapan manusia Indonesia.³¹

Langkah-langkah strategis dalam sistem pendidikan publik menurut Negara Bagian Nebraska adalah:

(1) Offer each individual the opportunity to develop competence in the basic skills of communications, computations, and knowledge of basic facts concerning the environment, history, and society; (2) Offer each individual the opportunity to develop higher order thinking and problem-solving skills by means of adequate preparation in mathematics, science, the social sciences, and foreign languages and by means of appropriate and progressive use of technology; (3) Instill in each individual the ability and

³⁰ Buchori, Muchtar, *Pendidikan Antisipatoris*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hal.25; dalam Jamila, "Pendidikan sebagai Pembentuk Kemandirian Bangsa."

³¹ Dawam, Ainurrafiq, "Pendidikan Terpadu sebagai Sebuah Pendidikan Nasional Alternatif: Sebuah Pemikiran Sederhana," *Paper*, IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, April 2004, hal.9; dalam Jamila, "Pendidikan sebagai Pembentuk Kemandirian Bangsa," hal.53-68.

*desire to continue learning throughout his or her life; (4) Encourage knowledge and understanding of political society and democracy in order to foster active participation; (5) Encourage the creative potential of each individual through exposure to the fine arts and humanities; (6) Encourage a basic understanding of and aid the development of good health habits; and (7) Offer each individual the opportunity for career exploration and awareness.*³²

(Terjemahan tidak resmi: 1) Menawarkan setiap individu kesempatan mengembangkan kompetensinya pada kemampuan dasar berkomunikasi, komputasi, dan pengetahuan fakta-fakta dasar menyangkut lingkungan, sejarah, dan masyarakat. 2) Menawarkan setiap individu peluang untuk mengembangkan pemikiran dengan tingkat yang lebih tinggi dan kemampuan menyelesaikan masalah dengan persiapan yang matang dalam matematika, ilmu pengetahuan, dan ilmu-ilmu sosial, dan bahasa asing, dan dengan menggunakan teknologi yang tepat dan secara progresif. 3) Menanamkan setiap individu kemampuan dan keinginan untuk melanjutkan pembelajaran sepanjang hidupnya. 4) Mendorong pengetahuan dan pemahaman atas masyarakat politis dan demokrasi dengan tujuan mau berpartisipasi aktif. 5) Mendorong potensi kreatif setiap individu melalui paparan atas kesenian dan kemanusiaan. 6) Mendorong pemahaman dasar dan membantu pengembangan kebiasaan sehat yang baik. 7) Menawarkan setiap individu kesempatan menjelajahi kemungkinan berkarier.)

3.9. Ketentuan Hukum tentang Pendidikan

Dalam UU No.23/2002 tentang Perlindungan Anak, pendidikan dibahas secara khusus dalam Bagian Ketiga, yakni dalam pasal-pasal 48 sampai 54.

Pasal 48 : Pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal sembilan tahun untuk semua anak.

Pasal 49 : Negara, pemerintah, keluarga, dan orangtua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan.

Pasal 50 : Pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diarahkan pada:

³² State Board of Education Concept Paper, *Creating Equitable Opportunities for an Essential Education for all Nebraska Public School Students*, Department of Education, Nebraska, 6 June 2003.

- a. Pengembangan sikap dan kemampuan kepribadian anak, bakat, kemampuan mental dan fisik sampai mencapai potensi mereka yang optimal;
- b. Pengembangan kehormatan atas hak asasi manusia dan kebebasan asasi;
- c. Pengembangan rasa hormat terhadap orangtua, identitas budaya, bahasa dan nilai-nilainya sendiri, nilai-nilai nasional di mana anak bertempat tinggal, dari mana anak berasal, dan peradaban-peradaban yang berbeda-beda dari peradaban sendiri;
- d. Persiapan anak untuk kehidupan yang bertanggungjawab; dan
- e. Pengembangan rasa hormat dan cinta terhadap lingkungan hidup.

Pasal 51 : Anak yang menyandang cacat fisik dan/atau mental diberikan kesempatan yang sama dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan biasa dan pendidikan luar biasa.

Pasal 52 : Anak yang memiliki keunggulan diberikan kesempatan dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan khusus.

Pasal 53 : (1) Pemerintah bertanggungjawab untuk memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi anak dari keluarga kurang mampu, anak terlantar, dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil.

- (2) Pertanggungjawaban pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) termasuk pula mendorong masyarakat untuk berperan aktif.

Pasal 54 : Anak di dalam dan di lingkungan sekolah wajib dilindungi dari tindakan kekerasan yang dilakukan oleh guru, pengelola sekolah, atau teman-temannya di dalam sekolah yang bersangkutan, atau lembaga pendidikan lainnya.

Dalam UU No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun

wajib mengikuti pendidikan dasar. Pada rentang usia ini, orangtua berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya.

Program wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Pendidikan dasar didefinisikan sebagai jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.

Pendidikan anak usia dini didefinisikan sebagai suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut.

Berdasarkan tingkatannya, pendidikan anak usia dini dimaksudkan sebagai upaya pendidikan yang diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan/atau informal.

Taman Kanak-kanak (TK), Raudatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat, merupakan bentuk jalur pendidikan formal. Sementara kelompok bermain (KB), taman penitipan anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat, merupakan jalur pendidikan non-formal. Sementara pendidikan keluarga atau pendidikan yang diselenggarakan oleh lingkungan, merupakan jalur pendidikan informal.

Pendidikan TK bertujuan mengembangkan kepribadian dan potensi diri sesuai dengan tahap perkembangan peserta didik; sementara RA bertujuan menanamkan nilai-nilai keimanan dan ketakwaan Islam kepada peserta didik untuk mengembangkan potensi diri seperti pada taman kanak-kanak.

Berdasarkan umur, pendidikan anak usia dini diselenggarakan bagi anak sejak lahir sampai dengan enam tahun dan bukan merupakan prasyarat untuk mengikuti pendidikan dasar.

Lebih jauh disebutkan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak:

- a) mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama;
- b) mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya;
- c) mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
- d) mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
- e) pindah ke program pendidikan pada jalur dan satuan pendidikan lain yang setara;
- f) menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.

Secara teknis operasional, berdasarkan UU No.22/1999, Departemen Dalam Negeri menghilangkan hierarki pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kecamatan. Berdasarkan UU No.25/1999, Departemen Keuangan mendesentralisasikan tanggung jawab pemerintah pusat dalam hal keuangan dan sumber daya manusia kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten.

PP No.25/2000 menetapkan pemerintah pusat dan provinsi sebagai unit otonom dengan tanggungjawabnya masing-masing. Kebijakan desentralisasi atau prakarsa otonomi daerah mulai berlaku efektif sejak tahun 2001.

Dalam bidang kependidikan, tanggung jawab administratif dialihkan dari Departemen Pendidikan Nasional ke kantor-kantor dinasnya, khususnya pada kebijakan kunci dan keputusan administratif terhadap pendidikan dasar dan menengah termasuk pelatihan.

Kantor pusat tetap bertanggungjawab pada seluruh jenjang pendidikan dalam kaitannya dengan penetapan standar, akreditasi, dan pengembangan

kurikulum. Manajemen pendidikan tinggi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat.

3.10. Kondisi Pendidikan Nasional

3.10.1. Pembiayaan Pendidikan

Menurut Dirjen Pendidikan Luar Sekolah dan Pemuda berdasarkan laporan UNESCO bahwa: *The central government, local government and parents are the three main sources of educational finance. Public sources account for only 1.4% of the total educational expenditure. Education budgets are decentralised from the central government to the Provinces and down to the lower levels of the administration.*³³

(Terjemahan tidak resmi: Pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan orangtua merupakan tiga sumber utama pembiayaan pendidikan. Anggaran pemerintah hanya menyediakan dana sekitar 1,4% total biaya pendidikan. Anggaran pendidikan didesentralisasikan dari pemerintah pusat ke provinsi dan kemudian tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih rendah.)

Anggaran pendidikan yang didesentralisasikan pemerintah pusat hanya cukup untuk menutupi biaya gaji guru. Otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah khususnya pada penetapan skala prioritas menyebabkan terjadinya perubahan pola pengeluaran yang sangat bervariasi untuk setiap daerah.

Tabel – 3.1.

Pembiayaan pendidikan di Indonesia

PPP – GNP per kapita	US\$	2002	3.070
Anggaran pendidikan	% PDB	2001-02	1,3
	% APBN	2001-02	9,6
Gaji guru	% anggaran pendidikan	2001	78,3
Anggaran pendidikan per siswa	% PDB per kapita	2001-2	3,7
		2001-2	7,3
		2001-2	21

Sumber:

World Development Indicators, 2004; World Bank; EFA Global Monitoring Report 2004/5.

³³ Directorate General of Out of School Education and Youth - Ministry of National Education, *The Background Report of Indonesia*, The UNESCO/OECD Early Childhood Policy Review Project, ED/BAS/EIE/05/A, Jakarta, August 2004, hal.15.

Khusus pada wajib belajar sembilan tahun, tanggung jawab finansil berada pada pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, dan pemerintah kota. Sekitar 60% anggaran yang dibutuhkan disediakan oleh pemerintah pusat, dan sisanya dari pemerintah daerah beserta masyarakat.

Walaupun undang-undang tertentu membolehkan pemerintah daerah menaikan pendapatan pajak, gaji para guru tetap tidak naik signifikan sejak tahun 2001, ketika desentralisasi manajemen pendidikan mulai berlaku.

3.10.2. Tingkat Melek Huruf

Buta huruf kebanyakan diderita kelompok wanita berusia 45 tahun ke atas di wilayah pedesaan (43%, dan 23% di perkotaan). Wanita pada kelompok umur 25-44 yang buta huruf sebesar 10% di pedesaan dan 3,4% di perkotaan serta secara keseluruhan sebesar 7%, yakni dua kali lipat dibandingkan tingkat buta huruf di kalangan pria.

Tabel – 3.2.
Tingkat buta huruf penduduk berusia 10 tahun ke atas menurut usia, kelamin, wilayah, 2002

Jenis wilayah / kelamin	Kelompok Usia`				
	10 - 14	15 - 24	25 - 44	> 44	10 +
Kota:					
Lelaki	0,55	0,54	1,24	8,53	2,76
Perempuan	0,42	0,58	3,41	23,33	7,04
Lelaki + Perempuan	0,49	0,56	2,35	15,84	4,91
Desa:					
Lelaki	1,90	1,96	4,91	20,73	8,12
Perempuan	1,50	2,44	10,29	42,90	16,21
Lelaki + Perempuan	1,71	2,20	7,67	31,75	12,16
Kota + Desa:					
Lelaki	1,38	1,32	3,29	15,86	5,84
Perempuan	1,08	1,58	7,26	35,15	12,28
Lelaki + Perempuan	1,24	1,45	5,32	25,43	9,07

Sumber: BPS Susenas 2003

Tingkat melek huruf penduduk berusia 10 tahun ke atas naik 43% dari 61% di tahun 1971 menjadi 87% di tahun 2000. Kenaikan persentase di pedesaan (sebesar 52%) lebih tinggi dari perkotaan (sebesar 20%). Tingkat melek huruf di kalangan wanita pedesaan naik 77% dari 46% di tahun 1971 menjadi 82% di tahun 2000.

Tabel – 3.3.

Tingkat melek huruf penduduk berusia 10 tahun ke atas menurut wilayah, 1971-2000

Tahun	Perkotaan			Pedesaan			Kota + Desa		
	Lelaki	Perempuan	L + P	Lelaki	Perempuan	L + P	Lelaki	Perempuan	L + P
1971	88,34	70,31	79,07	68,49	46,09	56,97	72,09	50,30	60,92
1980	92,05	79,11	85,53	76,13	57,92	66,85	79,83	62,77	71,16
1990	95,91	88,58	92,21	86,65	74,08	80,28	88,16	78,69	84,08
1993	96,27	89,46	92,80	88,05	76,18	88,05	90,83	80,74	85,72
1995	96,18	89,59	92,83	88,48	76,75	85,54	91,26	81,40	86,26
1998	97,36	92,56	94,92	90,99	81,21	86,04	93,40	85,54	89,42
2000	97,33	92,00	94,64	91,07	81,71	86,38	93,74	86,15	86,92

Sumber: Rencana Aksi Nasional: Pendidikan untuk Semua

3.10.3. Partisipasi Pendidikan

Di tahun 2003, anak perempuan sedikit lebih banyak mengenyam pendidikan dibanding anak lelaki, baik di tingkat dasar maupun tingkat menengah pertama. Kondisi ini terbalik pada jenjang pendidikan menengah atas dan tinggi.

Tabel – 3.4.

Pendaftaran netto di sekolah formal menurut jenjang pendidikan dan kelamin, 2000-3

Kelompok usia/ tingkat pendidikan	Kelamin	2000	2001	2002	2003
7 -12 tahun / dasar	Perempuan	95,7	95,4	95,7	96,8
	Lelaki	95,3	95,0	95,0	96,0
	L + P	95,5	95,2	95,3	96,4
13-15 tahun / menengah pertama	Perempuan	76,8	77,0	78,7	81,6
	Lelaki	78,3	77,3	79,3	80,5
	L + P	77,5	77,2	79,0	81,0
16-18 tahun / menengah atas	Perempuan	47,4	48,0	50,8	50,7
	Lelaki	49,9	50,5	51,5	51,3
	L + P	48,6	49,3	51,1	51,0
19-24 tahun / tinggi	Perempuan	9,9	10,3	11,2	10,8
	Lelaki	13,7	14,1	14,3	12,7
	L + P	11,6	12,1	12,7	11,7

Sumber: Susenas 2001, 2002, 2003

Di tingkat pendidikan menengah atas, tingkat partisipasi anak lelaki dan perempuan hanya sebesar 51% di tahun 2003. Di antara empat jenjang pendidikan, tingkat partisipasi pada pendidikan menengah pertama mengalami pertumbuhan terbesar, yakni 5%, naik dari 78% di tahun 2000 menjadi 81% di tahun 2003.

3.10.4. Tingkat Pengulangan

Pada pendidikan dasar, tingkat pengulangan tertinggi terdapat pada kelas 1. Walau ada kecenderungan menurun dari 11,5% di tahun ajaran

2000/2001 menjadi 7,8% di tahun ajaran 2002/2003, tingkat pengulangan merupakan yang tertinggi dibandingkan kelas-kelas lainnya.

Tabel – 3.5.

Tingkat pengulangan di pendidikan dasar dan menengah pertama menurut kelas, 2000/2001-2002/2003

	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Pendidikan dasar			
Kelas 1	11,46	10,85	7,61
Kelas 2	7,44	6,68	4,70
Kelas 3	6,23	5,48	3,97
Kelas 4	4,71	4,28	2,97
Kelas 5	3,27	2,92	1,96
Kelas 6	0,41	0,42	0,25
Pendidikan menengah pertama			
Kelas 1	0,83	0,79	0,80
Kelas 2	0,42	0,40	0,38
Kelas 3	0,25	0,21	0,20

Sumber: Balitbang Depdiknas, 2004

Fenomena yang sama juga berlaku pada jenjang pendidikan menengah pertama, tertinggi pada kelas 1. Periode transisi –dari masa kanak-kanak ke jenjang pendidikan dasar dan dari jenjang pendidikan dasar ke jenjang pendidikan menengah pertama– nampaknya bermasalah.

Tingkat pengulangan di jenjang pendidikan dasar relatif rendah di wilayah DKI Jakarta (2,5%) dan Jawa Barat (1,3%), dan relatif tinggi di Kalimantan Barat (10,6%), Kalimantan Selatan (10,1%), Maluku (14,2%), Maluku Utara (12,0%), Nusa Tenggara Timur (10,4%), dan Papua (10%).

Di Kalimantan Barat, tingkat pengulangan pada jenjang pendidikan menengah pertama juga tinggi. Di provinsi termiskin, yakni Maluku dan Nusa Tenggara Timur, tingkat pengulangan lebih tinggi pada jenjang pendidikan dasar. Hal yang sama juga berlaku di provinsi yang relatif kaya yakni Papua dan Kalimantan Selatan.

Tabel – 3.6.

Tingkat pengulangan di pendidikan dasar dan menengah pertama menurut provinsi, 2001/2002

Provinsi	Anggaran Pemerintah (Rp 000)	Dasar (SD/MI)		Menengah Pertama (SMP/MT)	
		>5,4	<= 5,4	>0,3	<=0,3
<i>Pulau Jawa</i>	<i>Rata-rata: 5.810,62 tanpa DKI Jakarta</i>				
Jakarta (DKI)	30.389,00		2,51	0,88	
Jawa Barat	5.705,60		1,53		0,04
Banten	6.752,20				0,01
Jawa Tengah	4.931,00	6,77			0,21
Yogyakarta (DI)	5.221,20		2,79		0,14
Jawa Timur	6.443,10		4,95		0,21
<i>Pulau Sumatra</i>	<i>Rata-rata: 6.316,34 tanpa Riau</i>				

Tabel – 3.6.

Tingkat pengulangan di pendidikan dasar dan menengah pertama menurut provinsi, 2001/2002

Provinsi	Anggaran Pemerintah (Rp 000)	Dasar (SD/MI)		Menengah Pertama (SMP/MT)	
		>5,4	<= 5,4	>0,3	<=0,3
Aceh (DI)	8.778,10	6,68		0,51	
Sumatra Utara	7.263,60		4,95	0,36	
Sumatra Barat	6.775,00	6,92		1,02	
Riau	12.570,50	6,12		0,46	
Jambi	5.263,90	6,62		0,65	
Sumatra Selatan	6.876,10		5,32	0,34	
Bangka Belitung	7.903,90				0,25
Bengkulu	3.571,50	6,35		0,55	
Lampung	4.098,60		4,79		0,07
<i>Pulau Kalimantan</i>	<i>Rata-rata: 6.289,4 tanpa Kalimantan Timur</i>				
Kalimantan Barat	5.156,60	10,57		0,88	
Kalimantan Tengah	7.021,40	8,25			0,19
Kalimantan Selatan	6.690,20	10,13		0,46	
Kalimantan Timur	34.285,30	5,62		0,52	
<i>Pulau Sulawesi</i>	<i>Rata-rata: 4.303,94</i>				
Sulawesi Utara	5.433,70		5,21		0,24
Gorontalo	2.622,60	8,52			0,17
Sulawesi Tengah	4.898,70	8,52			0,03
Sulawesi Selatan	4.412,10	6,61		0,33	
Sulawesi Tenggara	4.152,60	7,36		0,33	
<i>Kepulauan lainnya</i>	<i>Rata-rata: 3.687,20 tanpa Papua</i>				
Maluku	2.923,00	14,19			0,03
Maluku Utara	2.688,40	12,04			0,01
Bali	6.829,90		3,42	0,78	
Nusa Tenggara Barat	3.793,70	6,68		0,35	
Nusa Tenggara Timur	2.201,01	10,38		0,49	
Papua	9.801,40	10,04			0,27

Sumber: Rencana Aksi Nasional: Pendidikan untuk Semua. BPS

3.10.5. Tingkat Drop-out

Drop-out di pendidikan dasar paling banyak terjadi pada kelas satu, yakni pada periode 2000/1 dan 2001/2002, tapi bukan pada tahun berikutnya. Pada pendidikan menengah pertama, kebanyakan *drop-out* terjadi pada kelas tiga berturut-turut selama periode 2000/1 sampai 2002/2003.

Tingginya secara relatif tingkat output dan pengulangan di kelas satu pendidikan dasar sangat berpotensi menghambat upaya mengurangi buta huruf, dengan membiarkan anak dan remaja keluar dari sekolah sebelum mendapatkan keahlian baca-tulis.

Bangka Belitung, Kalimantan Barat, Maluku, dan Papua yang bukan merupakan wilayah termiskin memiliki tingkat *drop-out* di pendidikan dasar di atas 6%; dengan Papua pada peringkat pertama dengan tingkat

drop-out sebesar 8,23%. Sepertinya, tingkat *drop-out* di pendidikan dasar tidak ada kaitannya dengan kemampuan ekonomi setiap provinsi.

Tabel – 3.7.

Tingkat drop-out di pendidikan dasar dan menengah pertama menurut kelas, 2000/2001-2002/2003

	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Pendidikan dasar			
Kelas 1	4,22	3,35	2,20
Kelas 2	0,83	1,14	1,88
Kelas 3	2,27	3,24	2,17
Kelas 4	2,71	2,74	4,09
Kelas 5	3,79	3,00	3,23
Kelas 6	1,78	2,17	4,09
Pendidikan menengah pertama			
Kelas 1	1,51	0,99	0,97
Kelas 2	2,20	2,04	2,06
Kelas 3	7,32	5,59	4,32

Sumber: Balitbang Depdiknas, 2004

Tingkat *drop-out* tertinggi pada pendidikan menengah pertama banyak terdapat di Bengkulu (7,79%), Kalimantan Tengah (7,22%), Sulawesi Tengah (7,48%), Maluku (9,02%), dan Maluku Utara (8,79%). Lima daerah secara ekonomi merupakan wilayah miskin.

Khusus Maluku dan Kalimantan Barat yang termasuk sebagai wilayah relatif miskin memiliki tingkat pengulangan dan *drop-out* yang relatif tinggi baik di tingkat pendidikan dasar maupun tingkat pendidikan menengah pertama.

Tabel – 3.8.

Tingkat drop-out di pendidikan dasar dan menengah pertama menurut provinsi, 2001/2002

Provinsi	Anggaran Pemerintah (Rp 000)	Dasar (SD/MI)		Menengah Pertama (SMP/MT)	
		>2.66	<= 2.66	>3.50	<=3.50
<i>Pulau Jawa</i>	<i>Rata-rata: 5.810,62 tanpa DKI Jakarta</i>				
Jakarta (DKI)	30.389,00		1,57		1,45
Jawa Barat	5.705,60		2,17		2,79
Banten	6.752,20		0,91		3,66
Jawa Tengah	4.931,00		1,38		1,99
Yogyakarta (DI)	5.221,20		2,22		3,34
Jawa Timur	6.443,10		1,34		3,33
<i>Pulau Sumatra</i>	<i>Rata-rata: 6.316,34 tanpa Riau</i>				
Aceh (DI)	8.778,10	4,21		4,95	
Sumatra Utara	7.263,60		1,37	4,60	
Sumatra Barat	6.775,00	3,64		4,73	
Riau	12.570,50	3,56			3,49
Jambi	5.263,90		2,57	5,97	
Sumatra Selatan	6.876,10	2,81		3,95	
Bangka Belitung	7.903,90	6,80		4,95	
Bengkulu	3.571,50	2,90		7,79	
Lampung	4.098,60	4,65			2,49
<i>Pulau Kalimantan</i>	<i>Rata-rata: 6.289,4 tanpa Kalimantan Timur</i>				

Tabel – 3.8.

Tingkat drop-out di pendidikan dasar dan menengah pertama menurut provinsi, 2001/2002

Provinsi	Anggaran Pemerintah (Rp 000)	Dasar (SD/MI)		Menengah Pertama (SMP/MT)	
		>2.66	<= 2.66	>3.50	<=3.50
Kalimantan Barat	5.156,60	6,78		5,56	
Kalimantan Tengah	7.021,40	3,11		7,22	
Kalimantan Selatan	6.690,20	3,32		5,08	
Kalimantan Timur	34.285,30	2,73		5,68	
<i>Pulau Sulawesi</i>	<i>Rata-rata: 4.303,94</i>				
Sulawesi Utara	5.433,70	3,79		5,12	
Gorontalo	2.622,60	3,09		6,35	
Sulawesi Tengah	4.898,70	5,00		7,48	
Sulawesi Selatan	4.412,10	4,46			3,49
Sulawesi Tenggara	4.152,60	3,28		6,25	
<i>Kepulauan lainnya</i>	<i>Rata-rata: 3.687,20 tanpa Papua</i>				
Maluku	2.923,00	6,20		9,02	
Maluku Utara	2.688,40	5,74		8,79	
Bali	6.829,90		2,14		1,88
Nusa Tenggara Barat	3.793,70	3,21			2,92
Nusa Tenggara Timur	2.201,01	5,42			3,43
Papua	9.801,40	8,23		5,58	

Sumber: Rencana Aksi Nasional: Pendidikan untuk Semua. BPS

3.10.6. Tingkat Kelanjutan

Rendahnya penerusan bersekolah sampai tingkat pendidikan menengah pertama terjadi di provinsi kaya seperti Aceh dan provinsi termiskin seperti Jambi, Sulawesi Tengah, Maluku, Maluku Utara, dan Nusa Tenggara Timur.

Tabel – 3.9.

Tingkat transisi di pendidikan dasar dan menengah pertama menurut provinsi, 2001/2002

Provinsi	Anggaran Pemerintah (Rp 000)	Dasar (SD/MI)		Menengah Pertama (SMP/MT)	
		> = 95	< 95	> = 95	< 95
<i>Pulau Jawa</i>	<i>Rata-rata: 5.810,62 tanpa DKI Jakarta</i>				
Jakarta (DKI)	30.389,00	98,22		96,89	
Jawa Barat	5.705,60	96,35		97,05	
Banten	6.752,20	96,45		96,68	
Jawa Tengah	4.931,00	98,48		96,85	
Yogyakarta (DI)	5.221,20	96,02		96,67	
Jawa Timur	6.443,10	98,24		95,57	
<i>Pulau Sumatra</i>	<i>Rata-rata: 6.316,34 tanpa Riau</i>				
Aceh (DI)	8.778,10		92,35	97,40	
Sumatra Utara	7.263,60	98,42		95,14	
Sumatra Barat	6.775,00	98,37		97,53	
Riau	12.570,50	98,26		96,56	
Jambi	5.263,90		94,78	95,28	
Sumatra Selatan	6.876,10	98,62			93,65
Bangka Belitung	7.903,90	97,93			93,83
Bengkulu	3.571,50	99,06		95,06	
Lampung	4.098,60	98,88		96,35	
<i>Pulau Kalimantan</i>	<i>Rata-rata: 6.289,4 tanpa Kalimantan Timur</i>				
Kalimantan Barat	5.156,60	97,55			92,96
Kalimantan Tengah	7.021,40	98,00			90,01

Tabel – 3.9.

Tingkat transisi di pendidikan dasar dan menengah pertama menurut provinsi, 2001/2002

Provinsi	Anggaran Pemerintah (Rp 000)	Dasar (SD/MI)		Menengah Pertama (SMP/MT)	
		> = 95	< 95	> = 95	< 95
Kalimantan Selatan	6.690,20	95,58		95,73	
Kalimantan Timur	34.285,30	98,12			93,50
<i>Pulau Sulawesi</i>	<i>Rata-rata: 4.303,94</i>				
Sulawesi Utara	5.433,70	99,08		95,00	
Gorontalo	2.622,60	99,00		95,24	
Sulawesi Tengah	4.898,70		93,67	96,28	
Sulawesi Selatan	4.412,10	98,07			93,64
Sulawesi Tenggara	4.152,60	99,05		95,26	
<i>Kepulauan lainnya</i>	<i>Rata-rata: 3.687,20 tanpa Papua</i>				
Maluku	2.923,00		91,12	98,86	
Maluku Utara	2.688,40		94,36		83,11
Bali	6.829,90	98,60			93,40
Nusa Tenggara Barat	3.793,70	98,48		96,78	
Nusa Tenggara Timur	2.201,01		92,10	95,62	
Papua	9.801,40	97,22			94,14

Sumber: Rencana Aksi Nasional: Pendidikan untuk Semua. BPS



BAB IV

ACEH: DAERAH YANG SARAT DENGAN KONFLIK

4.1. Kondisi Wilayah

Terbentang di wilayah 2°-6° Lintang Utara dan 95°-98° Bujur Timur, Aceh menempati wilayah sekitar 57.365,57 km² atau sekitar 2,88 persen luas Indonesia.

Secara geografis, Aceh terletak di ujung utara pulau Sumatera dan wilayah paling barat dari Indonesia. Aceh dikelilingi rute perdagangan penting, dengan selat Malaka berada di sebelah utara sampai timur, provinsi Sumatera Utara di sebelah selatan, dan Samudera India di sebelah barat.

Secara administratif-politis, provinsi Aceh terdiri dari dua pemerintahan setingkat kotamadya (Banda Aceh dan Sabang), dua pemerintahan setingkat kota administratif (Aceh Timur dan Lhokseumawe), dan tujuhbelas pemerintahan setingkat kabupaten.

Provinsi Aceh merupakan daerah yang kaya dengan minyak bumi, gas alam dan industri terkait seperti petrokimia pupuk dan olefin serta semen. Tanah Aceh juga terkenal subur untuk ditumbuhi tanaman lada, pala, kelapa sawit, kopi, tembakau, ganja, dan lainnya.

4.2. Kondisi Demografis

Dasawarsa 1990-an merupakan kurun waktu di mana penduduk Aceh bertambah lebih banyak, yakni 3,08 persen setahunnya, sementara periode sebelumnya hanya berbeda sedikit, yakni 3,00 persen. Hal ini berdampak pada semakin tingginya angka kepadatan penduduk, dari 35 penduduk per km² di tahun 1971 menjadi 76 penduduk per km² di tahun 2005.

Tabel – 4.1.
Penduduk Aceh menurut Daerah Tingkat II, 1999-2005

No	Daerah Tingkat II	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	Kab. Aceh Barat	479.200	440.239	431.787	423.334	228.149	162.250	165.258
2	Kab. Aceh Besar	306.149	288.760	291.562	294.364	302.752	303.019	216.998
3	Kab. Aceh Selatan	555.280	261.309	285.940	310.571	167.511	186.860	190.530
4	Kab. Aceh Singkil		120.040	124.727	129.416	175.175	147.119	152.594
5	Kab. Aceh Tengah	265.079	228.380	251.000	273.621	280.058	287.799	192.027
6	Kab. Aceh Tenggara	237.929	211.649	214.154	216.660	168.488	168.309	170.245
7	Kab. Aceh Timur	781.669	708.830	589.377	469.925	253.257	312.070	309.699
8	Kab. Aceh Utara	589.010	632.200	561.065	489.931	396.755	487.369	484.592
9	Kab. Bireuen		340.269	341.615	342.962	352.174	349.350	352.312
10	Kab. Aceh Pidie	638.669	479.410	496.686	513.963	519.205	473.500	481.587

Tabel – 4.1.
Penduduk Aceh menurut Daerah Tingkat II, 1999-2005

No	Daerah Tingkat II	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
11	Kab. Simeulue		57.060	56.097	55.134	76.896	71.449	72.110
12	Kota Banda Aceh	206.139	219.070	219.831	220.593	269.942	238.699	239.501
13	Kota Sabang	24.610	23.649	23.482	23.315	27.531	28.489	29.079
14	Kota Langsa		117.260	117.271	117.283	141.212	134.279	134.247
15	Kota Lhokseumawe		141.039	141.054	141.068	156.934	138.679	139.932
16	Kab. Aceh Barat Daya					153.893	111.370	112.230
17	Kab. Gayo Lues					83.921	68.190	68.784
18	Kab. Aceh Tamiang					238.824	228.820	228.089
19	Kab. Nagan Raya					153.393	111.519	112.961
20	Kab. Aceh Jaya					93.905	79.959	82.789
21	Kab. Mener Merah							102.336
	Total/Provinsi	4.083.734	4.269.164	4.145.648	4.022.140	4.239.975	4.089.098	4.037.900

Sumber: BPS,Depdiknas

4.3. Sejarah Aceh

Untuk mendapatkan gambaran tentang Aceh dan memahaminya secara menyeluruh, ada baiknya bila kita tinjau sejenak sejarah tentang Aceh secara singkat.

Struktur kemasyarakatan Aceh, dari yang paling kecil, terdiri dari *gampong*, *mukim*, *nanggree*, *kerajaan*. Struktur kepemimpinan masyarakat terdiri atas *keucik*, *teungku*, dan *ureung tuha*; *imeum*, *ulebalang*, *sultan*.¹

Gampong (kampung) merupakan kesatuan daerah yang paling kecil. Setiap *gampong* memiliki *meunasah* (surau). Selain sebagai tempat sembahyang, *meunasah* juga digunakan sebagai tempat kegiatan sosial lainnya seperti upacara desa, musyawarah, mengaji, tempat tinggal sementara bagi pendatang. *Mesjid* biasanya terdapat pada dua-tiga kampung yang bersebelahan, dengan fungsi yang tidak berbeda jauh dengan *meunasah*.²

Pemerintahan kampung terbagi atas tiga, yakni diemban oleh *keucik* (kepala kampung) untuk fungsi administratif dan adat-istiadat, oleh *teungku* untuk fungsi keagamaan (ulama), dan oleh *ureung tuha* (cerdik pandai).³

¹ Raliby, Osman, "Aceh: Sejarah dan Kebudayaan," dalam Sunny, Ismail (ed), *Bunga Rampai tentang Aceh*, Bhratara Karya Aksara, Jakarta, 1980, hal.41. Lihat juga Syamsuddin, T., "Pasang Surut Kebudayaan Aceh," dalam Sunny, Ismail (ed), *Bunga Rampai tentang Aceh*, hal.122-124.

² Urbanisasi dan masa konflik bersenjata antara GAM dan pemerintah Indonesia membuat peran *meunasah* semakin terpinggirkan. Dewasa ini, fungsi dan keberadaan *meunasah* di Aceh dan surau di Sumatera Barat semakin mengerucut menjadi hanya sebatas tempat beribadah dan/atau acara keagamaan lainnya.

³ Raliby, Osman, "Aceh: Sejarah dan Kebudayaan," hal.43. Lihat juga Syamsuddin, T., "Pasang Surut Kebudayaan Aceh," hal.122-123.

Dua kampung atau lebih membentuk *mukim* yang dipimpin oleh seorang *imeum* (imam). Dua *mukim* atau lebih membentuk *nanggree* yang dipimpin oleh *uleebalang* (bangsawan setempat) dengan gelar *teuku*. *Uleebalang* berada di bawah sultan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di kerajaan Aceh. Anggota keluarga dekat sultan bergelar *tuanku*.⁴

Kemandirian Aceh sebagai satu entitas tersendiri diperlihatkan dengan tidak ingin adanya kekuasaan (monopoli, penjajahan) ‘bangsa asing’ yang mendominasi di wilayah ekonomi perdagangannya. Berbagai bukti sejarah dan hikayat yang menyertai kiranya merupakan fase-fase penting:

1. Terhadap Angkatan Laut Rajendracola I dari India Selatan di Lamuri, Aceh, pada tahun 1030 berdasarkan prasasti Tanjore.
2. Terhadap bangsa Portugis, setelah Malaka jatuh pada tanggal 18 Agustus 1511.
3. Terhadap bangsa Belanda, setelah Johor ditaklukan oleh Sultan Iskandar Muda pada tahun 1613.
4. Penyitaan kapal-kapal dagang Inggris, Belanda, Amerika Serikat, dan Italia di pantai-pantai Aceh dengan tuduhan perdagangan ilegal.
5. Terhadap ultimatum Belanda kepada Raja Aceh pada tanggal 26 Mei 1873 yang mencetuskan Perang Aceh.

Perang Aceh secara resmi diakhiri Tuanku Muhammad Daud, Raja Aceh terakhir, pada tahun 1903.⁵ Walaupun demikian, berbagai pertempuran sporadis dan dalam skala yang lebih kecil masih berlangsung seperti pada tahun 1905, 1908, 1914, 1925, 1927, 1933, dan 1936.⁶

⁴ Raliby, Osman, “Aceh: Sejarah dan Kebudayaan,” hal.44. Lihat juga Syamsuddin, T., “Pasang Surut Kebudayaan Aceh,” hal.123-124.

⁵ Raliby, Osman, “Aceh: Sejarah dan Kebudayaan,” hal.38. Lihat pula Hassan, T. Muhammad, “Perkembangan Swapraja di Aceh sampai Perang Dunia II,” dalam Sunny, Ismail (ed), *Bunga Rampai tentang Aceh*, hal.191. Lihat pula Yakub, Ismail, “Gambaran Pendidikan di Aceh: Sesudah Perang Aceh-Belanda sampai Sekarang,” dalam Sunny, Ismail (ed), *Bunga Rampai tentang Aceh*, hal.326-327. Beberapa penulis dan/atau sejarawan memang berpendapat bahwa secara resmi peperangan dinyatakan telah berakhir. Akan tetapi, mereka tidak memberikan detail cerita seperti yang diungkapkan Raliby, Hassan, dan Yakub. Beberapa penulis lainnya bahkan menyatakan dengan spesifik bahwa perang Aceh berlangsung selama 30 tahun, yakni selama periode 1873-1903. Beberapa penulis lainnya bahkan menyandingkan Perang Aceh dengan Belanda sebagai Perang Aceh I, sementara Perang Aceh II terjadi antara pemerintah Indonesia dan GAM selama periode 1976-2005.

⁶ Raliby, Osman, “Aceh: Sejarah dan Kebudayaan,” hal.41.

Besarnya biaya Perang Aceh hampir membangkrutkan Kerajaan Belanda, belum termasuk para serdadunya yang tewas dengan jumlah fantastis, lebih dari 250.000 orang.

4.3.1. Kejayaan Aceh

Kegigihan rakyat Aceh dalam bentuk resistensi perlawanan yang tinggi terhadap ‘bangsa asing’ dilatarbelakangi oleh seruan jihad terhadap kaum kafir, dan indoktrinasi dalam Islam bahwa mati syahid dalam menentang kaum kafir merupakan suatu hal yang mulia.

Perdagangannya dengan bangsa-bangsa Arab dan negara-negara di Asia Selatan menjadikan Aceh sebagai wilayah di nusantara yang pertama kali menerima penyebaran dakwah Islam. Proses ratusan tahun tersebut memberikan nuansa Islam yang sangat kental dan telah mendarah-daging dalam kehidupan rakyat Aceh.

Semua Kerajaan Islam di Aceh, mulai dari Peureulak, Samudra, sampai Aceh Darussalam bertekad agar rakyatnya menguasai baca-tulis dan memiliki ilmu pengetahuan (bebas dari buta huruf dan ilmu). Kerajaan Peureulak, yang merupakan cikal bakal Kerajaan Aceh Darussalam, berdiri pada tahun 840 (1 Muharram 225 H). Sementara Aceh Darussalam sendiri berdiri sejak 1511 (12 Zulkaidah 916 H).

Pada abad ke-14, Kerajaan Samudra yang besar dan berlokasi di dekat Lhokseumawe merupakan pusat perdagangan dan studi Islam. Sebagai pusat pembelajaran agama Islam, Aceh kemudian lebih dikenal sebagai Serambi Mekkah. Syariah Islam kemudian digunakan sebagai basis hukum kerajaan-kerajaan di Aceh.

Sementara itu, Kerajaan Aceh mulai terkenal sejak berhasil menghalau Portugis di tahun 1511 yang ingin menguasai seluruh pesisir pantai selat Malaka. Di bawah Sultan Iskandar Muda, Kerajaan Aceh mencapai masa jayanya pada awal abad ke-17 yang ditandai dengan kekuatan militer dan dagang yang dominan di wilayah kekuasaannya.

Wilayah kekuasaannya mencapai sebagian besar pesisir barat Sumatera sampai ke Muko-Muko di Bengkulu, di pesisir timur sampai

sebalah selatan Sungai Indragiri, dan semua kerajaan di Kedah, Perak, Johor, Pahang, Patani, dan Trengganu.

Kejayaan Sultan Iskandar Muda diperoleh berkat perhatiannya yang tinggi pada kemakmuran rakyat serta kemajuan budaya. Peperangan besar biasanya dilakukan di luar wilayah kekuasaannya, seperti di laut atau lainnya.

Di tahun 1820, Aceh merupakan pemasok setengah kebutuhan merica dunia. Demikian pula pada penguasaan timah di Bangka Belitung dan Kedah. Dengan kekuatan dan kekayaannya, Aceh memiliki hubungan dengan kerajaan dan/atau negara-negara asing seperti Kerajaan Ottoman – Turki, Perancis, Inggris, dan Amerika Serikat.

4.3.2. Politik Pengisolasian Aceh pada Masa Pendudukan Belanda

Masa suram Aceh dimulai ketika Belanda mulai mengepung Aceh dan menerapkan politik isolasi menyusul diabaikannya ultimatum Belanda agar Aceh segera menyerah dan menjadi daerah kekuasaan jajahan Belanda. Politik adu domba juga diterapkan pada setiap struktur kepemimpinan, yakni pada pengakuan Belanda terhadap kerajaan-kerajaan kecil. Dalam Perang Aceh ini, Belanda juga menyebarkan wabah kolera.

Dasar ultimatum Belanda adalah Aceh melanggar perjanjian tentang perniagaan, perdamaian, dan persahabatan dengan Gubernur Hindia Belanda tertanggal 30 Maret 1857. Ultimatum diberikan dari kapal perang Citadel van Antwerpen yang berlabuh di Aceh Besar dan ditandatangani Nieuwenhuizen.

Keberhasilan politik adu domba Belanda didasari premis yang berlaku kala itu. Kerajaan Aceh tidak pernah mengatur daerah-daerah di luar Aceh Besar, yang tumbuh dan memerintah sendiri menurut adat setempat yang berlaku.

Kerajaan Aceh tidak menegur, mengatur, atau memberi petunjuk bila ada perselisihan dalam pemilihan raja setempat. Setiap pihak yang berselisih berusaha menyelesaikannya tidak dengan musyawarah menuju mufakat melainkan dengan kekuatan, membunuh atau dibunuh.

Kewenangan Sultan Aceh nampaknya terbatas pada pemberian gelar yang hebat-hebat, tidak mengambil tindakan bila ada gagal bayar upeti, boleh mempersembahkan apa saja sebagai ‘bungong djaroe’, boleh masuk istana dengan payung terbuka.⁷

Masa perang yang lama dan mencekam berakibat pada mutu kehidupan rakyat yang makin bertambah buruk dan menghilangkan kesempatan pada rakyat Aceh untuk dapat membangun kehidupannya serta mengubah kehidupannya ke arah yang lebih baik.

Masa perang yang lama menghancurkan sarana dan prasarana fisik serta menghancurkan mental dan budaya rakyat Aceh. Tidak ada perdagangan sesama rakyat yang berarti melainkan hanya untuk bertahan hidup. Aceh pada masa-masa perang berada dalam konsisi yang tertutup (terisolasi). Keamanan sesungguhnya, menurut Syamsuddin, baru tercapai tahun 1958.⁸

Selain politik adu domba yang menghancurkan mental rakyat Aceh, Belanda juga menerapkan politik bumi hangus sejak akhir November 1873 pada ekspedisi penyerangan kedua yang dipimpin oleh Jenderal van Swieten. Perintah perang van Swieten mencakup melanjutkan perang dengan menggunakan cara-cara kekerasan seperti:

1. Blokade (embargo) lalu lintas hubungan ke dan dari luar negeri.
2. Menghancurkan kampung secara membabi-buta.
3. Membakar kampung, membersihkan persembunyian musuh.
4. Meletakkan tanggung jawab kepada seluruh kampung terhadap segala perlawanan yang tidak dapat diawasi oleh Belanda.

4.3.3. Masa Pendudukan Jepang

Pada masa pendudukan Jepang, komunikasi antara Aceh dan Jawa hampir dipastikan tidak ada.⁹ Hal ini disebabkan oleh politik pengisolasian Jepang pada wilayah kekuasaannya, yang membagi Indonesia dalam tiga

⁷ Hassan, T. Muhammad, “Perkembangan Swapraja di Aceh sampai Perang Dunia II,” dalam Sunny, Ismail (ed), *Bunga Rampai tentang Aceh*, hal.136-202.

⁸ Syamsuddin, T., “Pasang Surut Kebudayaan Aceh,” hal.114-135.

⁹ Ismuha, “Pengadilan Agama/Mahkamah Syar’iah di Aceh: Dahulu, Sekarang, dan Nanti,” dalam Sunny, Ismail (ed), *Bunga Rampai tentang Aceh*, hal.232-281.

wilayah komando, yakni Sumatra, Jawa-Madura, dan Indonesia bagian Timur.

Setiap wilayah komando dipimpin oleh seorang Gunseiken pada bidang sipil dan seorang Gunseiken pada bidang militer. Komando tertinggi untuk wilayah Asia Tenggara berpusat di Saigon dengan Jenderal Tera Uchi sebagai pemimpinnya.

4.3.4. Masa Orde Lama

‘Pengkhianatan’ Presiden Sukarno terhadap janji-janjinya kepada rakyat Aceh membuat Teungku Daud Beureuh memproklamasikan berdirinya Republik Islam di Aceh pada tanggal 21 September 1953.¹⁰ Proklamasi tersebut merupakan buntut dari berbagai ketidakpuasan yang diterima oleh rakyat Aceh sebagai akibat hal-hal berikut:

1. Pemerintah pusat menolak bertanggungjawab pada penyelesaian jual-beli getah yang dilakukan pemerintah daerah.
2. Uang hasil penjualan telah dibayarkan sebelum barang dagangan dikirimkan sementara uangnya itu sendiri telah dipakai oleh pemerintah pusat dalam membiayai perang melawan agresi kolonialisme Belanda.¹¹
3. Perkebunan milik Belanda diambil-alih dan dikelola Teuku Muhammad Hasan sebagai Gubernur Sumatera dalam rangka pembiayaan daerah aceh dan pemerintah pusat.
4. Hak penguasaan perkebunan kemudian dicabut dari tangan pemerintah daerah demikian pula hak/kontrak jual-beli yang telah dilakukan para saudagar.
5. Diabaikannya tuntutan rakyat Aceh menjadi wilayah yang bebas mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan perkembangan sejarahnya, pengetahuan, geografis, sosiologis, politik, ekonomi, dan

¹⁰ Raliby, Osman, “Aceh: Sejarah dan Kebudayaan,” dalam Sunny, Ismail (ed), *Bunga Rampai tentang Aceh*, hal.40. Ada pula yang menyebutnya sebagai Negara Islam Indonesia. Lihat Amin, S.M., “Sejenak Meninjau Aceh Serambi Mekah,” dalam Sunny, Ismail (ed), *Bunga Rampai tentang Aceh*, hal.80.

¹¹ Dana yang diberikan Aceh kepada pemerintah pusat selama tiga bulan, yakni pada periode 31 Maret 1949 sampai 11 Juli 1949 berjumlah S\$500.000, yakni kepada AA Maramis sebagai Pejabat Perwakilan Luar Negeri (S\$ 100.000); Indonesian Office Singapore (S\$ 50.000); Angkatan Perang (S\$ 250.000); Pengembalian Pemerintah Pusat ke Yogyakarta (S\$100.000).

budaya serta adanya perbedaan etnis dan agama (antara Aceh dan Tapanuli).

6. Keresidenan Aceh disatukan bersama Tapanuli dan Sumatera Timur ke dalam provinsi Sumatera Utara berdasarkan UU No.10/1948 tertanggal 15 April 1948.
7. Pengauliran Ketetapan Wakil Perdana Menteri Syafrudin Prawiranegara Pengganti PP SK No.8/Des./WPM (tertanggal 17 Desember 1949 yang memecah provinsi Sumatera Utara menjadi provinsi Aceh dan provinsi Sumatera Timur/Tapanuli) melalui:
 - a. Kawat dan Kunjungan Menteri Dalam Negeri Assa'at.¹²
 - b. Persetujuan Republik Indonesia dengan Republik Indonesia Serikat tertanggal 19 Mei 1950 yang membagi Indonesia atas 10 provinsi; jo
 - c. Perppu No.5/1950 tertanggal 14 Agustus 1950 yang memasukkan Aceh ke dalam Provinsi Sumatera Utara.

Melalui surat tertanggal 23 Agustus 1954, usulan penyelesaian masalah 'proklamasi' ditawarkan dengan kesediaan Daud Beureuh:

- a. Menghentikan gerakan perlawanan bersenjata.
- b. Menyerahkan segala persenjataan kepada pemerintah RI.
- c. Menjumpai pemerintah RI.

Sementara tuntutan yang diajukan kepada pemerintah RI adalah:

- a. Mengakui hak rakyat Aceh berusaha membangun suatu Negara Islam asalkan saja dengan usaha-usaha yang tidak menyerupai kekerasan.
- b. Lebih memperhatikan kepentingan daerah Aceh dari yang sudah-sudah.
- c. Tidak mengadakan tuntutan kriminal terhadap siapa saja yang telah tersangkut dalam gerakan perlawanan dengan senjata.

Serangkaian korespondensi dan negosiasi akhirnya membuahkan hasil berupa pemberian otonomi kepada Aceh berdasarkan UU No.24/1956; UU No.1/1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah; dan Keputusan

¹² Ketetapan Waperdam Syafrudin Prawiranegara diberikan menyusul berakhirnya jabatan yang disandanginya sebagai Ketua Pemerintahan Darurat Republik Indonesia di Bukittinggi pada bulan Agustus 1949. Semasa menjabat Ketua PDRI, Syafrudin juga telah membubarkan provinsi Sumatera Utara dan menetapkan Aceh sebagai Daerah Militer dengan Teungku Muhammad Daud Beureuh sebagai Gubernur Militer melalui Keputusan PDRI Kep.No.21/Pem/PDRI/16.5.

Perdana Menteri Hardi No.1/Misi/1959 yang memberikan nama Daerah Istimewa Aceh.

Otonomi seluas-luasnya terutama diberikan dalam bidang keagamaan, adat, dan pendidikan. Walau demikian, otonomi yang lebih besar tidak membuat Aceh bisa lepas dari kemelaratan ekonomi yang dahsyat pada tahun-tahun terakhir kekuasaan Soekarno.

4.3.5. Masa Orde Baru¹³

Pada masa orde baru, kondisi Aceh tidak banyak berubah. Provinsi yang kaya sumber alam dan kemiskinan yang tidak pernah beranjak jauh meningkatkan rasa perlakuan tidak adil pemerintah pusat kepada penduduk Aceh.

Pengabaian masalah ketidakseimbangan sosial dan ekonomi yang ada dan berkepanjangan melahirkan gerakan separatis melalui deklarasi berdirinya GAM (Gerakan Aceh Merdeka) di Jakarta di tahun 1976 di bawah kepemimpinan Hasan Tiro.

Pada tahap ini, GAM tidak memiliki dampak signifikan bagi Aceh dan hanya memiliki kekuatan politik dan militer yang kecil. Konflik mulai memuncak ketika pada tahun 1989 GAM menampakkan dirinya dalam bentuk personel yang terlatih dan bersenjata.

Perlawanan GAM mulai mendapat perhatian pemerintah pusat ketika GAM mulai melakukan serangkaian penyerangan terhadap pos polisi dan militer untuk merampas amunisi dan lusinan senjata otomatis. Akibatnya, pemerintahan Soeharto kemudian memberlakukan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) sejak tahun 1990.

GAM mulai mendapatkan momentumnya dan menjelma menjadi satu kekuatan politis ketika Jenderal Wiranto selaku Menteri Pertahanan dan Keamanan dan Panglima Angkatan Bersenjata RI secara resmi meminta maaf pada bulan Agustus 1998 kepada masyarakat Aceh atas perbuatan yang keterlaluan selama era DOM.

¹³ Human Rights Watch, *Aceh Dibawah Darurat Militer: Di dalam Perang Rahasia*, Laporan Kontras, Vol.15, No.10, Jakarta, Desember 2003.

4.3.6. Masa Pasca Orde Baru

Walau DOM secara resmi sudah dinyatakan berakhir, beberapa operasi militer dibawah kode-kode nama –Wibawa 99, Sadar Rencong I, II dan III, dan Cinta Meunasah I dan II– masih berlangsung.

Pada operasi militer pasca DOM, pelanggaran dan aksi kejahatan hak asasi manusia malah meningkat dengan pengerahan serdadu lebih besar dan seluruh desa dihukum sebagai pembalasan dendam atas serangan GAM.

Menteri Pertahanan dan panglima TNI pada tanggal 9 Maret 2001 mengumumkan operasi militer baru melawan GAM. Jumlah pasukan dinaikan dalam usaha sistematis yang ditujukan kepada kubu dan markas GAM yang dicurigai.

Di saat bersamaan, GAM melakukan konsolidasi melalui persuasi, kadang melalui penculikan dan sejenis pendidikan kembali untuk pejabat-pejabat pemerintah daerah. Selain membangun kemarahan masyarakat Aceh, GAM mulai menyerang secara sporadis terhadap polisi dan tentara dalam rangka persiapan sebuah pemerintahan alternatif.

GAM kemudian secara berangsur-angsur mengambil alih kebanyakan fungsi-fungsi pemerintah yang dimulai dari Kabupaten Pidie dan berangsur berpindah jauh ke dalam Aceh Utara, Aceh barat, Aceh Timur dan Aceh Selatan.

Berbagai tema gencatan senjata dilakukan dengan istilah seperti *jeda kemanusiaan*, *penundaan kekerasan*, *perdamaian melalui dialog*. Walau demikian, komunikasi di antara semua pihak terkait tetap dipertahankan.

Pada bulan Desember 2002, dengan perantara HDC¹⁴, dan dibawah tekanan dari kuartet Amerika Serikat, Uni Eropa, Jepang, dan Bank Dunia, Indonesia dan GAM menandatangani Perjanjian Kerangka Gencatan Senjata atas Permusuhan (*the Cessation of Hostilities Framework Agreement* atau COHA).

Sedikitnya kemajuan terhadap penyelesaian konflik secara politis membuat Indonesia bersikeras GAM mengelak tuduhan memerdekakan

¹⁴ Henri Dunant Centre yang kemudian berganti nama menjadi Pusat Dialog Kemanusiaan (*the Centre for Humanitarian Dialogue* atau HDC).

Aceh dan lepas dari Indonesia serta menuduh GAM menggunakan COHA untuk membangun kembali kekuatan bersenjata dan meluaskan basis politiknya. Di sisi lain, GAM menuduh bahwa Indonesia tidak berunding dengan niat baik.

Menyusul kegagalan pembicaraan damai di Tokyo tanggal 19 Mei 2003, Presiden Megawati melalui Keppres No.28/2003 memberikan wewenang kepada pasukan keamanan Indonesia untuk melancarkan operasi militer secara besar-besaran melawan GAM.

Keputusan tersebut menempatkan Aceh dibawah Darurat Militer selama enam bulan, dengan keberadaan TNI beserta dinas keamanan lainnya bertujuan 'menumpas' GAM. Darurat militer diartikan bahwa semua instrumen pemerintah berada di bawah kontrol militer. Wilayah Aceh tertutup dari pengamat internasional independen.

Kekuatan militer dengan kesatuan tempur yang kuat disebar di ke seantero Aceh, terdiri dari unit organik dan non-organik. Kekuatan militer dan kepolisian dikirim dari luar Aceh sebagai pasukan pembantu yang penting dalam rangka BKO (Bawah Kendali Operasi).

Unit organik merupakan kekuatan berbasis lokal dengan jenjang kelurahan (Koramil), kabupaten (Kodim), sub-regional (Korem), dan regional (Kodam). Unit non-organik berasal dari luar Aceh seperti batalion infantri propinsi lain, Kostrad dan Kopassus dalam pengumpulan operasi dan intelijen.

Kekuatan kepolisian termasuk polisi lokal, pada tingkatan kecamatan (Polsek) dan propinsi (Polda), dan khusus untuk unit brigadir mobil polisi paramiliter (Brimob) yang cenderung lebih terlibat dalam operasi militer.

Sebagai tambahan, satuan tugas Rajawali beroperasi di unit pasukan peleton yang dibentuk dari pasukan yang berasal dari cabang dan wilayah yang berbeda, termasuk Kostrad, Marinir dan Kopassus. Rajawali merupakan satuan yang dilatih Kopassus dalam peperangan anti-gerilya, pertempuran jalanan, pertempuran di daerah hunian, strategi penyergapan dan teknik-teknik tembak-untuk-bunuh.

Banyak pakar dan pengamat Aceh menilai bahwa konflik yang terjadi dilatarbelakangi oleh dua isu, yakni komunikasi yang tidak berjalan baik antara pusat-daerah dan adanya 'rasa' dan 'manfaat' yang dikesampingkan menyusul eksploitasi wilayah Aceh yang kaya sumber-sumber alam.

Bencana tsunami pada tanggal 26 Desember 2004 yang memporak-porandakan seluruh pesisir pantai Aceh sedikit meredakan pertikaian antara pemerintah Indonesia dengan GAM. Konflik mulai berakhir setelah ditandatanganinya kesepakatan perdamaian di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005.

Kesepakatan tersebut menarik lebih dari 50.000 pasukan dan polisi di Aceh kembali ke daerah asal. Jumlah pasukan pada awal 1990-an berkisar pada angka 6.000. Kekuatan militer di Aceh ditingkatkan menjadi sekitar 30.000 pasukan dan 12.000 polisi. Rasio personel militer terhadap penduduk meningkat tajam dari 1:570 pada awal 1990-an menjadi 1:80 atau 12,5 personel militer per 1.000 jiwa pada puncak konflik. Rasio nasional adalah 1:1000.

4.4. Dampak Bencana Perang

Menurut Ivaschenko dan kawan-kawan: *The cost and impact of the Aceh conflict can be put in five categories: (1) loss of lives, (2) social impact, (3) absence of functioning government, (4) economic impact, and (5) fiscal impact of the military operation.*¹⁵

(Terjemahan tidak resmi: Dampak dan biaya konflik bisa dilihat dari berbagai variabel, yakni kerugian jiwa, dampak sosial, ketiadaan pemerintahan yang berfungsi, dampak ekonomi, dan dampak fiskal terhadap operasi militer.)

- a. Kerugian jiwa ditaksir berjumlah 15.000, semenjak GAM berdiri.
- b. Dampak sosial pada tingkat kemiskinan yang tinggi, yang diperparah oleh krisis moneter 1997.

Pendidikan merupakan sektor yang paling parah terkena dampak perang dalam bentuk pembakaran, penghancuran atau pengrusakan, yakni

¹⁵ Ivaschenko, Oleksiy, et al, *Aceh Public Expenditure Analysis: Spending for Reconstruction and Poverty Reduction*, World Bank, Jakarta, 2006, hal.4.

sebanyak 527 sekolah pada periode DOM dan Darurat Militer dan 880 sekolah selama semester pertama tahun 2003.

Kehancuran juga terjadi pada 122 rumah dinas para guru, kematian 60 guru, dan penyerangan terhadap 200 guru. Banyak sekolah digunakan sebagai kamp militer baik oleh GAM maupun TNI dan Kepolisian.

Dengan adanya pemberontakan DI/TII, Berlakunya DOM pendidikan aceh mengalami stagnasi yang mengakibatkan pembodohan terhadap masyarakat aceh.

- c. Banyak pemerintahan daerah yang beroperasi di bawah pengaruh GAM seperti pengumpulan pajak, pelaksanaan dan pencatatan pernikahan, dan pemberian izin, kecuali di beberapa basis utama GAM seperti Pidie, Aceh Utara, dan Aceh Timur.
- d. Perang telah menyebabkan ekonomi berjalan terseok. Pengawasan yang intensif terhadap mobilitas, pemerasan, dan rasa takut yang berlebihan akibat adanya kekerasan saat bepergian untuk membeli atau menjual barang-barang telah memperburuk masalah tersebut.

Akibatnya, masyarakat Aceh kehilangan kemampuan menyambung hidup. Pun terhadap hampir semua penghuni desa dilarang pergi ke kebun yang berada di daerah perbukitan, dengan alasan menghindari pemberian dukungan materi dan moral kepada GAM serta rekrutmen ke dalam GAM.

Banyak investor lari dan menutup usahanya, khususnya yang berlokasi dengan ladang gas, atau minimal mengurangi skala produksi. Perkebunan kelapa sawit di Aceh Utara dan Timur berhenti beroperasi. Nelayan dilarang melaut tanpa izin pemerintah.

- e. Operasi militer dan kemanusiaan yang dilakukan di Aceh menelan biaya sekitar US\$ 12 juta. Dana operasi militer bersumber dari pemerintah pusat sementara dana provinsi untuk meningkatkan anggaran pemerintah nasional dan membiayai kesejahteraan sosial bagi pengungsi.

Sejak dimulainya darurat militer, puluhan ribu orang sipil telah dipaksa oleh pertempuran atau diperintahkan oleh pemerintah Indonesia atau

pasukan keamanan untuk meninggalkan rumah dan desa mereka dengan alasan meniadakan basis sosial untuk pasukan lawan, yang mana dilarang oleh hukum kemanusiaan internasional.

Pihak-pihak yang berkonflik harusnya tidak memerintahkan pemindahan penduduk kecuali dengan alasan yang berkaitan dengan keamanan orang sipil yang terlibat, atau ada alasan militer yang sangat penting untuk tindakan tersebut. Penampungan massal seharusnya memberikan tempat berlindung, pangan, sarana kesehatan dan pendidikan.¹⁶

Menyusul adanya perjanjian damai antara pemerintah Indonesia dengan GAM, pada bulan Februari 2006, Gubernur Aceh kemudian mendirikan Badan Reintegrasi Aceh (BRA). BRA diharapkan menjadi lembaga yang bertanggungjawab mengkoordinasikan berbagai program pasca-konflik yang berasal dari pemerintah dan lembaga donor.

4.5. Dampak Bencana Tsunami

Gempa 26 Desember 2004 yang berpusat sekitar 150 km dari pantai Aceh menimbulkan tsunami yang menyapu bersih seluruh pesisir pantai Aceh sepanjang 800 km. Lebih dari 200.000 orang dinyatakan hilang dan sekitar 500.000 orang terlantar dari kediamannya masing-masing.

Bencana alam tersebut menimbulkan kehancuran luar biasa secara sosial, ekonomi, dan lingkungan bagi wilayah yang sudah miskin akibat bencana perang yang berkecamuk sepanjang masa. Kelompok masyarakat ini menjadi rentan terhadap bencana kemiskinan, kelaparan, dan epidemi.

Malapetaka tsunami membuka isolasi yang dilakukan terhadap Aceh, yakni sejak Perang Aceh atau selama 131 tahun, berupa terciptanya hubungan langsung antara Aceh dengan daerah lain dan dengan negara asing.

¹⁶ Prinsip-Prinsip Pedoman tentang Orang Terlantar, diadopsi Majelis Umum PBB pada bulan September 1998, mencerminkan hukum kemanusiaan internasional yang juga merupakan hukum hak asasi manusia. Kumpulan standar internasional tersebut mengatur perlakuan terhadap orang-orang terlantar. Meskipun bukan instrumen yang mengikat, prinsip ini juga berlaku pada beberapa kelompok pemberontak, dan mereka yang berwenang dan berada di komunitas internasional.

Kerugian dan kerusakan fisik ditaksir bernilai US\$ 4,9 milyar. Sektor-sektor produktif ditaksir merugi US\$ 1,2 milyar. Lebih dari US\$ 600 juta kerugian terjadi pada sektor perikanan. Sisanya pada sektor pertanian dan manufaktur.

Di sektor pendidikan, Aceh kehilangan lebih dari 2.500 guru, lebih dari 2.100 sekolah rusak atau hancur, terdiri dari 1.500 sekolah dasar dan hampir 300 sekolah menengah pertama. Sekitar 150.000 siswa kehilangan akses terhadap sarana pendidikan. Para siswa dan guru juga menderita kehilangan, dengan 3.000 guru dan staf kehilangan rumah mereka. Sekitar 46.000 siswa tinggal di tenda-tenda sementara.

Cash-for-work, didanai oleh berbagai lembaga donor dan LSM, berperan penting dalam menyediakan jaring pengaman sosial dan merevitalisasi ekonomi. Program ini mulai berakhir begitu proyek konstruksi perumahan dan kegiatan ekonomi mulai bekerja.

Tekanan pemercepatan pengerjaan rekonstruksi pasca-tsunami menimbulkan lonjakan harga yang sangat tinggi di tingkat provinsi, ketimbang di tingkat negara. Tingkat inflasi di Banda Aceh pada tahun 2005 tercatat sebesar 41 persen.

Upaya rekonstruksi mulai terlihat kencang setelah September 2005. Berbagai kemajuan telah dicapai dengan mengembalikan anak-anak ke sekolah, memulihkan jaringan perawatan kesehatan, penggantian kapal-kapal ikan, dan memulihkan lahan pertanian serta kolam-kolam ikan.

Tabel – 4.2.

Indikator kemajuan rekonstruksi, April 2006

Indikator	Kerusakan/kebutuhan	Pemulihan	Sumber
Perumahan	120.000	47.489	UN habitat
Sekolah	2.006	260	BRR Survey
Guru	2.500	2.400	BRR
Fasilitas kesehatan	127	113	BRR
Jalan	3.000	490	BRR
Jembatan	120	41	BRR
Pelabuhan laut	14	2 (complete)	BRR
Pelabuhan udara	11	5	BRR
Kapal ikan	7.000	6.160	BRR
Kolam ikan	20.000	7.111	BRR Survey
Persawahan dan perkebunan	60.000	37.926	BRR

Sumber: BRR, 2006

Upaya rekonstruksi yang sedang dilaksanakan menciptakan peluang dan tantangan untuk menjadikan Aceh yang lebih baik sebagai provinsi dan pusat ekonomi yang penting bagi negeri dengan menggunakan sumber daya yang ada demi masyarakat Aceh. Upaya ini dilakukan agar Aceh kembali sejajar dengan daerah lain dan oleh karena itu maka sektor pendidikan sangat penting bagi kemajuan di Aceh.

4.6. Otonomi Aceh

Tuntutan rakyat Aceh supaya bisa mandiri dalam hal mengatur segala sesuatunya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia akhirnya terkabulkan melalui serangkaian peraturan perundang-undangan berikut implementasinya. Berbagai instrumen desentralisasi dan pemberian otonomi dalam bentuk deregulasi dengan segala konsekuensinya mulai berjalan.

1. UU No.22/1999 tentang Otonomi Daerah.
2. UU No.25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional.
3. PP No.25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.
4. UU No.18/2001 tentang Otonomi Khusus.
5. UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
6. UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Pemerintahan Daerah.
7. UU No.11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Angin reformasi menyuburkan upaya desentralisasi dan pemekaran wilayah di saat bersamaan di hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat. Aceh merupakan salah satu pihak yang paling banyak menuai manfaat desentralisasi.

UU No.18/2001 menetapkan Aceh sebagai daerah otonomi khusus. Penetapan ini bertujuan untuk menangani masalah-masalah penting yang berkaitan dengan situasi kesenjangan dan kemiskinan ekonomi di Aceh dan memberikan otonomi yang lebih luas kepada Aceh dalam mengatur sumber dayanya dan fungsi-fungsi pemerintahan.

Tiga hal penting dalam pemberian otonomi khusus bagi Aceh:

1. Pangsa yang lebih besar atas pendapatan minyak dan gas dan alokasi khusus dari DAU (Dana Alokasi Umum).
2. Pemilihan langsung gubernur dan kepala pemerintahan daerah (bupati/walikota).¹⁷
3. Pelaksanaan Hukum Syari'ah Islam.

UU No.11/2006 memberikan perlakuan khusus bagi Aceh, dalam hal:

1. Administratif/politis
 - a. Hak menggunakan simbol-simbol lokal seperti bendera, himne.
 - b. Hak mendirikan partai politik lokal.
 - c. Perlindungan budaya lokal dan pendirian dewan budaya tradisional (Wali Nanggroe).
2. Fiskal/ekonomi
 - a. Hak menetapkan suku bunga bank yang berbeda dari Bank Indonesia.
 - b. Hak menguasai 70% pendapatan migas, hidrokarbon, dan sumber daya alam lainnya.
 - c. Pemerintah provinsi dan pemerintah pusat secara bersama mengelola sumber migas dan adanya transparansi dalam alokasi bagi-hasil yang diaudit oleh auditor independen.
 - d. Tambahan pendapatan sebesar 2% dari alokasi DAU nasional selama 15 tahun dan sebesar 1% untuk 5 tahun berikutnya.

Berdasarkan UU No.11/2006, Aceh akan mendapatkan tambahan dana sebesar Rp 4 trilyun atas nama dana otonomi khusus, yang akan meningkat menjadi Rp 5 trilyun di tahun 2011.

Di tahun 2006, dana yang masuk ke Aceh diperkirakan sebesar Rp 28,5 trilyun (US\$ 3,1 milyar), dengan sebagian besar porsi dialokasikan pada program rekonstruksi (Rp 16,4 trilyun). Dana tersebut belum termasuk dana reguler sebesar Rp 12,2 trilyun, yang terdiri dari Dana Alokasi Umum sebesar Rp 11,2 trilyun dan dana dekonsentrasi sebesar Rp 1 trilyun. Dana Alokasi Umum terbagi atas dana untuk provinsi sebesar Rp 2,9 trilyun dan untuk kabupaten/kota sebesar Rp 8,3 trilyun.

¹⁷ Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) provinsi Aceh merupakan pilkada pertama di tingkat lokal di Indonesia sebelum UU No.32/2004 disahkan. Pilkada akan diterapkan secara nasional.

Dana rutin tersebut belum termasuk dana yang telah dialokasikan untuk berbagai proyek dan program rekonstruksi sebesar US\$ 4,9 milyar terdiri dari sekitar 1.500 proyek yang dilaksanakan oleh lebih dari 250 lembaga. Biaya rekontruksi dianggarkan bernilai total Rp 70 trilyun di tahun 2009.



4.7. Kritik terhadap Otonomi Aceh

Peningkatan pendapatan Aceh yang tidak diiringi dengan hasil yang memuaskan melahirkan kritikan yang cukup pedas. Aceh termasuk pemerintah daerah yang masih mengalami kesulitan mengelola peningkatan aliran dana.

Sejak berlakunya desentralisasi, belanja pegawai telah melebihi belanja modal untuk pelayanan publik. Pengeluaran pembangunan terkonsentrasi pada aparat pemerintah dengan mengabaikan sektor lainnya yang sangat membutuhkan perhatian.

Tingkat kemiskinan di Aceh pada tahun 2001 tidak berubah pada level 30% walau pendapatannya meningkat drastis; sementara daerah lain mengalami penurunan tingkat kemiskinan secara tajam ke level di bawah 20%.

Selain kemiskinan, Aceh juga mengalami stagnasi di bidang ekonomi, tidak secara parsial, melainkan secara struktural seperti tidak adanya diversifikasi ekonomi, masih banyaknya kegiatan ekonomi tradisional, kurangnya modernisasi, dan keterpencilan banyak wilayah dari pasar-pasar.

Layanan publik dari pemerintah Aceh juga sangat memprihatinkan. Prasarana jaringan air bersih, sanitasi, dan irigasi berada di bawah rata-rata nasional. Walau sarana jaringan listrik (sekitar $\frac{2}{3}$ rumah tangga) lebih baik dari rata-rata nasional, kejadian mati lampu sering terjadi di banyak wilayah dalam provinsi.

Dalam bidang kesehatan dan pendidikan, masalah yang ada bersifat struktural dan membutuhkan waktu lama dalam penanganannya. Banyak bidan dan guru menetap di kota dengan meninggalkan daerah pedesaan yang tidak aman. Secara fisik, kurang dari setengah fasilitas sekolah dasar terjaga baik. Secara personalia, kebanyakan guru tidak memiliki kualifikasi yang dimandatkan secara hukum.

Selain itu, pemerintah daerah nampaknya hanya menganggarkan sedikit untuk kegiatan pelatihan dan pengembangan kapasitas, dan menganggarkan lebih besar untuk gedung, kendaraan, dan perlengkapan.

Dalam upaya rekonstruksi Aceh, pemerintah daerah yang seharusnya sudah memegang peranan lebih penting, belum terlibat penuh, setidaknya dalam hal kontribusi keuangan. Pemerintah provinsi dan daerah harus mulai belajar bertanggungjawab terhadap seluruh prasarana rekonstruksi sebelum mandat BRR habis di tahun 2009.

Minimnya keterlibatan pemerintah daerah ditengarai oleh dugaan belum adanya kapasitas pemerintah daerah dalam merespon krisis yang terjadi serta mendayagunakan sumber-sumber keuangan publik tersebut secara efektif.

Aspek pengawasan dan evaluasi terhadap pengeluaran pemerintah daerah merupakan faktor yang tidak kalah pentingnya. Pengalokasian anggaran untuk administrasi publik perlu lebih dicermati dan peninjauan ulang atas pengeluaran untuk peningkatan kapasitas pegawai merupakan kebutuhan mendesak.

Peningkatan kapasitas dan insentif bagi pegawai pemerintah daerah sangat diperlukan guna mengimbangi peningkatan tanggung jawab yang baru tersebut. Era desentralisasi dan otonomi menuntut peningkatan peran, tanggung jawab, dan beban kerja pemerintah daerah secara dramatis.

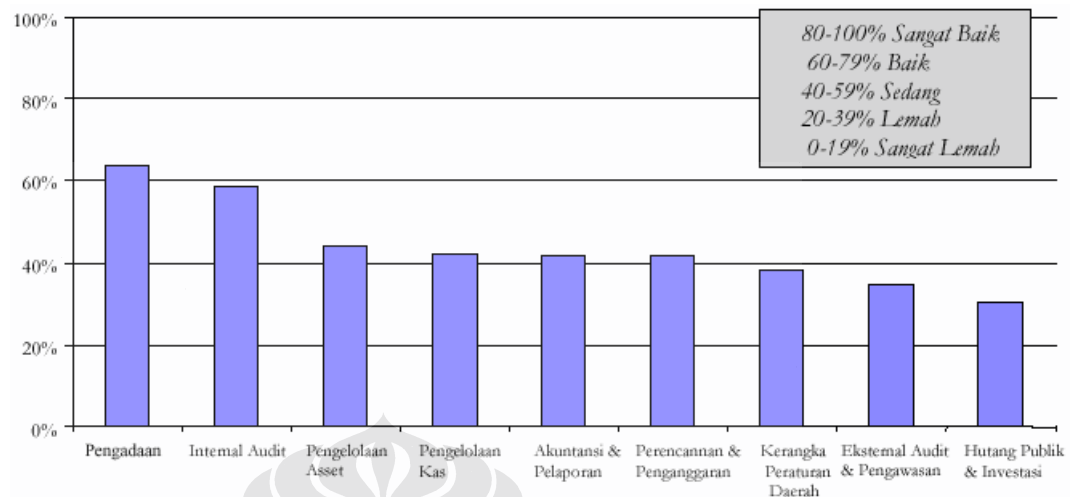
Di sisi lain, ada pula pandangan dalam kalangan pemerintah daerah bahwa investasi prasarana dalam bentuk proyek-proyek rekonstruksi sebaiknya dilakukan oleh pemerintah pusat, lembaga donor, dan LSM sehubungan dengan hibah dan/atau bantuan sejenis lainnya yang ingin mereka berikan.

Banyaknya lembaga yang terlibat dalam upaya rekonstruksi Aceh tidak diragukan lagi memperlihatkan ketiadaan koordinasi. Hal ini sangat jelas nampak pada upaya rekonstruksi yang tumpang tindih di wilayah perkotaan sementara daerah pedesaan tetap mengalami ketertinggalan.

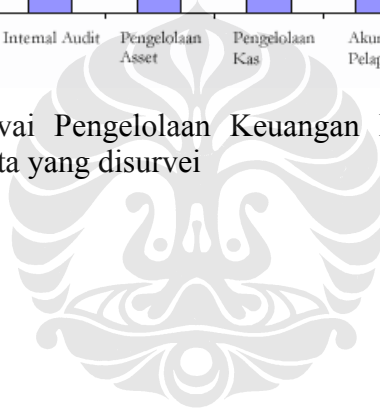
Survei Pengelolaan Keuangan Daerah yang dilakukan di 9 kabupaten Aceh mengindikasikan bahwa rata-rata pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk mengemban tanggung jawab di bidang pengelolaan keuangan daerah. Di beberapa kabupaten, terutama Nagan Raya

dan Aceh Jaya, kapasitas pengelolaan keuangan daerahnya bahkan sangat rendah.

Diagram – 4.1.
Pemerintah Daerah Memiliki Kapasitas Pengelolaan Keuangan Daerah yang Tidak Memadai



Sumber: Survei Pengelolaan Keuangan Daerah, nilai rata-rata untuk 9 kabupaten/kota yang disurvei



BAB V
UPAYA PEMENUHAN HAK ATAS PENDIDIKAN
BAGI PENGUNGSI ANAK

5.1. Dampak Bencana bagi Anak

Bencana alam atau pun bencana buatan manusia merupakan faktor pencetus stres yang ekstrim (*extreme stressor*) dan berpotensi menimbulkan dampak yang substansil. Bencana yang dialami anak bisa berbentuk fisik maupun dalam bentuk kesaksian melihat orang terluka atau mati, potongan tubuh, atau terpisah dari keluarga.

Kehilangan juga merupakan bencana bagi anak dimana anak mengalami paranoid yang berat ketika melihat orang terluka atau mati atau orang tua mereka ditembak dan saudara-saudara mereka ditembak serta ada yang diperkosa. Kehilangan fisik bagi anak seperti tempat tinggal, tempat peribadatan, sekolah, peralatan sekolah. Semua ini membuat emosi sang anak mengalami trauma dan membutuhkan waktu yang lama untuk menyembuhkan. Sebaliknya, anak-anak cenderung merasa aman dan terlindungi saat mereka menjalani rutinitas kehidupan yang konsisten dan bisa dibayangkan.

Bentuk trauma sebelum bencana –seperti pengasuh yang mengalami kesulitan emosi, trauma keluarga berantakan akibat cerai atau kehilangan pekerjaan, atau trauma tidak adanya dukungan– juga berperan dalam membentuk kondisi emosi anak saat bencana melanda dan sesudahnya.

Keluhan fisik, reaksi emosi seperti gelisah, takut, rasa tidak terlindungi pada umumnya bervariasi menurut kelompok umur balita, anak-anak (6-12 tahun) dan remaja (12-18 tahun). Reaksi terhadap trauma tergantung kondisi emosi, bentuk trauma, dan bentuk penanganan pasca trauma.

Setiap manusia itu berbeda dalam semua hal. Akibatnya, ada anak dan remaja yang lebih rentan terhadap efek *extreme stressor* dibandingkan yang lainnya. Ada kelompok yang cepat lepas dari masa trauma, ada pula yang tidak.

Dampak bencana bisa sangat besar pada anak atau remaja yang telah memiliki masalah kesehatan jiwa, pernah menyaksikan *extreme stressor*, kesaksian yang lebih besar terhadap bencana dan sesudahnya, dan mereka yang kurang memiliki dukungan keluarga dan teman sebaya.

Walaupun demikian, dalam jangka pendek, kebanyakan anak-anak dan remaja bisa cepat sembuh dari kecemasan dan kegelisahan akibat bencana, khususnya bila ditangani secepatnya dan keberadaan orang dewasa yang bisa menjaga, mengasuh, dan membimbingnya. Hasil penanganan yang dimaksud terlihat pada terciptanya rutinitas, program pendidikan atau sekolah yang telah berjalan.

Respon positif terlihat secara perlahan ketika pola perilaku mereka yang normal kembali diiringi dengan berkurangnya kesedihan dan tanda-tanda depresi lainnya. Kapasitas emosi mereka bisa dikatakan mulai membaik. Pada kenyataannya, kesedihan akibat kehilangan orang tersayang, guru, atau teman bisa berbulan-bulan dan bisa bangkit kembali ketika diingatkan oleh media massa atau perayaan kematian.

5.2. Bentuk-bentuk Reaksi terhadap Trauma

Selain beberapa faktor yang telah dijelaskan di atas secara singkat, Gurian dan kawan-kawan berpendapat: *Children's reactions to a traumatic event can vary according to: Level of exposure to the event, Age and ability to understand the situation, Gender, Functioning prior to the event, Personality style, Resulting changes in living situations (e.g., relocation), roles and responsibilities, Support network, and Previous loss or trauma experience.*¹

(Terjemahan tidak resmi: Reaksi anak terhadap kejadian yang menimbulkan trauma bervariasi tergantung beberapa faktor lainnya seperti:

1. Derajat kesaksian terhadap kejadian.
2. Umur dan kemampuan memahami situasi.
3. Jenis kelamin.
4. Fungsionalitas anak sebelum kejadian.
5. Personalita.
6. Dampak perubahan situasi kehidupan (seperti pindah), peran dan tanggung jawab.

¹ Gurian, Anita et al, *Caring for Kids After Trauma, Disaster and Death: A Guide for Parents and Professionals*, ed.2, New York University Child Study Center, NY, Sept. 2006, hal.7.

7. Jaringan dukungan.
8. Pengalaman trauma atau kehilangan sebelumnya.)

Gejala psikologis stres pasca kejadian trauma bisa berbentuk suasana hati yang depresi, masalah perilaku atau kegelisahan. Reaksi beberapa anak bisa berubah beberapa kali dalam hitungan hari atau minggu setelah krisis terjadi.

Penghindaran, pengulangan pengalaman, dan cepat emosi merupakan tiga bentuk umum reaksi trauma psikososial anak (PTSD – *Post Traumatic Stress Disorder*). Bentuk penghindaran dilakukan dengan menjaga jarak terhadap hal yang berhubungan dengan kejadian trauma seperti memicu ingatan, kegiatan, pikiran, dan perasaan.

Bentuk penghindaran memiliki tanda-tanda seperti menjauhi teman dan interaksi sosial, tidak bisa memberikan rincian negatif kejadian, atau emosi yang datar atau tidak mampu memperlihatkan sejumlah reaksi emosional.

Bentuk pengulangan pengalaman memiliki tanda-tanda seperti mengulang-ulang kejadian atau berakting yang berhubungan dengan kejadian traumatik, sering bermimpi tentang kejadian tersebut, atau reaksi psikologis yang menekan batin (*distressing*) terhadap pemicu kejadian.

Bentuk emosi tinggi memiliki tanda-tanda seperti sensitivitas yang meningkat terhadap pandangan, suara, atau stimulasi lainnya yang berhubungan dengan kejadian, kegelisahan, tidur bermasalah, sering iritasi, susah berkonsentrasi, mudah terkejut, cengeng, cemas dan gelisah terhadap orang yang dikasihi dan masa depan.

Berbagai riset dan pengalaman menunjukkan bahwa selain orangtua, keluarga, dan pengasuh lainnya, komunitas sekolah berperan penting dalam membantu anak melewati kejadian traumatis.

Selama berada di sekolah, anak-anak sering berpikiran bahwa sekolah merupakan tempat mereka mempelajari dunia. Sekolah juga dianggap sebagai pusat pengorganisasian hari-hari mereka dan membolehkan mereka berinteraksi dengan teman seumur.

5.3. Penanganan Kejiwaan pada Saat dan Pasca Bencana

Menurut Morris dan van Ommeren, *WHO promotes a community-focused approach to social and mental health care in disasters. The term 'social intervention' describes those activities that primarily aim to have social effects, and 'psychological intervention' for interventions that primarily aim to have a psychological effect. This distinction was made with the explicit acknowledgment that social interventions usually have secondary psychological effects and that psychological interventions may have secondary social effects. This approach aims to address children's issues and needs in a holistic manner and places interventions within a wider context such as education or general health care.*²

(Terjemahan tidak resmi: Beban mental dan sosial yang harus dialami anak pada saat bencana dan sesudahnya membuat WHO berpartisipasi dalam menawarkan prinsip dan strategi solusi terhadap penyakit psikologis dan psikososial yang mungkin timbul. Pendekatan berbasis komunitas ini bertujuan mengatasi masalah anak dan memenuhi kebutuhan intervensi secara holistik dalam konteks yang lebih lebar seperti pendidikan dan perawatan kesehatan umum.)

Kondisi anak yang rentan pada masa bencana dan sesudahnya membuat mereka sangat membutuhkan perhatian dan kasih sayang lebih dari yang biasanya. Bukan tidak mungkin, kondisi yang rentan ini membuat anak dimanfaatkan menjadi barang dagangan, korban perbudakan, pedofil, atau pelacuran anak.

Intervensi sosial dalam bentuk kegiatan dengan tujuan utama berefek sosial; sementara intervensi psikologis pada efek psikologis. Intervensi sosial biasanya memiliki efek kedua secara psikologis; sementara intervensi psikologis memiliki efek kedua secara sosial.

Tanggap darurat yang diberikan hendaknya disinergikan dengan perspektif jangka panjang dengan berfokus pada pengembangan fungsi sistem kesehatan masyarakat dengan kesehatan jiwa sebagai elemen inti. Termasuk di antaranya dalam bentuk pengembangan legislasi, kebijakan, dan layanan.

² Morris, Jodi and van Ommeren, Mark, *Helping Children and Adolescents in Distress: A Manual for Community Workers in Emergency Settings*, Department of Mental Health and Substance Abuse - World Health Organization, Geneva, 2005.

Dalam Proyek Sphere disebutkan *Key Social Intervention Indicators*: 1. *People have access to ongoing, reliable flow of credible information on the disaster and associated relief efforts.* 2. *Normal cultural and religious events are maintained or re-established (including grieving rituals conducted by relevant spiritual and religious practitioners).* 3. *People are able to conduct funeral ceremonies.* 4. *As soon as resources permit, children and adolescents have access to formal or informal schooling and to normal recreational activities.* 5. *Adults and adolescents are able to participate in concrete, purposeful, common interest activities, such as emergency relief activities.* 6. *Isolated persons, such as separated or orphaned children, child combatants, widows and widowers, older people or others without their families, have access to activities that facilitate inclusion in social networks.* 7. *When necessary, a tracing service is established to reunite people and families.* 8. *Where people are displaced, shelter is organized with the aim of keeping family members and communities together.* 9. *The community is consulted regarding decisions on where to locate religious places, schools, water points and sanitation facilities. The design of settlements for displaced people includes recreational and cultural space.*³

(Terjemahan tidak resmi: Beberapa indikator kunci intervensi sosial:

1. Adanya arus informasi yang berkelanjutan dan terpercaya tentang bencana dan upaya-upaya penanganannya.
2. Kegiatan budaya dan agama tetap diselenggarakan atau diberdayakan kembali.
3. Pemercepatan kegiatan persekolahan dan rekreasi.
4. Orang dewasa dan remaja diberikan kesempatan berpartisipasi dalam menjalankan kegiatan umum yang nyata dan berguna seperti kegiatan tanggap darurat.
5. Kelompok masyarakat yang terisolasi –seperti anak yang terpisah, yatim, anak korban perang, janda dan duda, manula, atau lainnya– dibolehkan terlibat dalam kegiatan yang memfasilitasi keberadaannya dalam jaringan sosial.
6. Saat diperlukan, layanan penelusuran diciptakan untuk menyatukan kembali orang dan keluarga.
7. Pemukiman pengungsi dikelola dengan tujuan menjaga kebersamaan anggota keluarga dan masyarakat.
8. Masyarakat diajak berunding dalam menentukan lokasi peribadatan, sekolah, fasilitas air dan sanitasi. Disain pemukiman pengungsi mencakup ruang rekreasi dan budaya.)

³ Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, Geneva, 2004, hal.291.

Beberapa indikator kunci intervensi psikologis dan psikiatris:

1. Semua individu yang mengalami gangguan mental akut pasca kejadian traumatis mendapatkan akses terhadap bantuan psikologis pertama pada fasilitas layanan kesehatan dalam masyarakat.
2. Perawatan atas keluhan psikiatris yang mendesak tersedia di sistem perawatan kesehatan primer. Penyembuhan psikiatris pokok, konsisten dengan daftar obat dasar, tersedia pada fasilitas perawatan utama.
3. Semua individu yang mengalami gangguan psikiatris sebelum bencana tetap menerima perlakuan sejenis dan selayaknya. Pemutusan tiba-tiba atas pengobatan harus dihindari. Kebutuhan dasar pasien pada rumah sakit khusus psikiatris diberikan.
4. Saat bencana berkepanjangan, berbagai rencana diusulkan guna menyediakan intervensi psikologis berbasis kemasyarakatan yang lebih komprehensif setelah bencana berlalu.

5.4. Penanganan Fisik pada Saat dan Pasca Bencana

Penanganan masalah kejiwaan korban bencana menjadi akan lebih berarti bila masalah fisik ditangani dengan baik pula dengan terpenuhinya kebutuhan untuk tetap hidup secara sehat. Korban bencana membutuhkan ketersediaan pangan, sandang, papan, air bersih dan sanitasi, obat-obatan.

Kelangkaan imunisasi dan nutrisi bagi balita berpotensi meningkatkan mortalitas. Kelangkaan air layak minum berpotensi meningkatkan penyakit diare, hepatitis A, demam tipus, paratipus, dan gastro-enteritis. Buruknya sanitasi berpotensi terkena infeksi *trachoma*, *conjunctivitis*, disentri dan gastro-enteritis, ascariasis, dan cacing tambang.

Selain kerusakan fisik dan kejiwaan, korban bencana juga mengalami kematian secara hukum (*legal dead*, *civil dead*). Mereka kehilangan dokumen penting yang sangat pribadi seperti identitas seperti akte kelahiran, surat tanah, rapor sekolah, dan lainnya.

5.5. Dampak Bencana terhadap Sektor Pendidikan

Masalah pendidikan yang bersifat laten pada masa damai diperparah akibat bencana perang. Konflik yang berkepanjangan membawa kerusakan yang besar pada prasarana pendidikan baik secara fisik karena usia dan kurang perawatan atau menjadi ajang perang, kematian, 'ketiadaan siswa', tertundanya pelaksanaan kebijakan pendidikan. Banyak sekolah digunakan sebagai basis militer baik oleh GAM maupun TNI dan Kepolisian.

Pendidikan merupakan sektor yang paling parah terkena dampak perang dalam bentuk pembakaran, penghancuran atau pengrusakan, yakni sebanyak 527 sekolah pada periode DOM dan Darurat Militer dan 880 sekolah selama semester pertama tahun 2003. Kehancuran juga terjadi pada 122 rumah dinas para guru, kematian 60 guru, dan penyerangan terhadap 200 guru.

Setelah bencana perang, bencana tsunami juga turut menghancurkan sektor pendidikan Aceh. Aceh kehilangan lebih dari 2.500 guru, lebih dari 2.100 sekolah rusak atau hancur, terdiri dari 1.500 sekolah dasar dan hampir 300 sekolah menengah pertama.

Sekitar 150.000 siswa kehilangan akses terhadap sarana pendidikan. Para siswa dan guru sama-sama menderita kehilangan. Sebanyak 3.000 guru dan staf kehilangan rumah mereka. Sekitar 46.000 siswa tinggal di tenda-tenda sementara.

Bencana tsunami setidaknya mengurangi 40.000 siswa yang ingin masuk sekolah dasar dalam kurun waktu 4 tahun terakhir. Perbandingan Sensus Penduduk Aceh tahun 2005 dan proyeksi penduduk tahun 2005 memperlihatkan balita berusia 0-4 tahun merupakan kelompok korban terbanyak (7%) dibandingkan kelompok korban berusia 5-9 tahun (3%).

5.6. Pembinaan Sektor Pendidikan Pasca Bencana

Rendahnya komitmen pemerintah daerah pada dunia pendidikan dapat terlihat pada banyaknya keterlambatan implementasi program pemulihan dilihat dari jumlah sekolah yang dibangun masih terbatas.⁴

⁴ ARF – Kelompok Kerja Pendidikan, *Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pendidikan Pasca Tsunami*, Aceh Recovery Forum, 2005.

Kesulitan penyediaan lahan, akses transportasi, keterlambatan pada sektor-sektor terkait, khususnya perumahan, merupakan beberapa faktor penyebab. Selain itu, pemerintah daerah sangat mengandalkan pihak di luar pemerintah dalam hal pengadaan sarana dan prasarana pendidikan.

Pemerintah daerah seharusnya lebih banyak memanfaatkan sumber daya lokal seperti kontraktor lokal, kayu lokal, penunjukkan langsung, kemauan politik yang kuat dalam penyediaan lahan untuk pendidikan.

Tidak kalah pentingnya adalah penyediaan sarana dan prasarana transportasi dalam rangka kelancaran logistik berikut manajemen distribusi dan redistribusi bantuan. Hal ini seharusnya sejalan dengan tingginya intensitas dan kualitas upaya komunikasi dan koordinasi.

Besarnya dana yang dikucurkan dalam rangka rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh yang mencapai angka puluhan trilyun rupiah bukannya tidak mungkin menimbulkan eksekusi negatif dalam banyak hal. Realisasi bantuan yang berbeda dengan rencana awal, spesifikasi yang lebih rendah mutunya, mutu sumber daya manusia yang rendah merupakan beberapa contoh eksekusi negatif tersebut.

Beberapa penyimpangan ini secara tidak langsung mencerminkan buruknya kapasitas manajemen pemerintah daerah dalam menangani proyek secara administratif, teknis, dan finansial. Tindak lanjut penyimpangan seharusnya berbentuk kelahiran mekanisme pengawasan, penegakkan hukum, pemberian sanksi, dan lainnya.

Fleksibilitas yang tinggi dalam perencanaan dan implementasinya juga sangat dibutuhkan mengingat adanya kecenderungan suara-suara minor terhadap kebenaran isu dan kebutuhan yang berkembang di tengah masyarakat.

Suara sumbang yang berkembang di tengah masyarakat Aceh adalah terbaikannya upaya rehabilitasi dan rekonstruksi pada aspek perbaikan dan penjaminan mutu pendidikan pada sistem pendidikan berikut unsur-unsurnya seperti guru, siswa, kurikulum, bahan ajar, manajemen sekolah, proses belajar-mengajar, lingkungan fisik dan sosial sekolah.

Lebih daripada itu, belum terlihat adanya upaya menciptakan sistem pendidikan Aceh yang khas bernuansa Islami dan bermuatan lokal seperti kesenian dan budaya serta sistem sosial kemasyarakatan yang pernah berlaku.

Di tingkat birokrasi, kantor-kantor dinas pendidikan seharusnya sudah menciptakan dan mengembangkan struktur kelembagaan yang menangani pendidikan tinggi. Aceh pada masa keemasannya pernah memiliki Universitas Islam dengan kualitas diakui secara internasional.

Pada masa Sultan Iskandar Muda, Aceh telah memiliki universitas bernama Jami'ah Baiturrahman, yang berlokasi di Mesjid Baiturrahman. Ilmu pengetahuan umum dan ilmu agama sudah terintegrasi dalam bentuk keberadaan 17 fakultas (Daar), yakni:

- (1) Daar al-Tafsir wal Hadis (Fakultas Tafsir dan Hadis);
- (2) Daar al-Thib (Fakultas Kedokteran);
- (3) Daar al-Kimiya (Fakultas Kimia);
- (4) Daar al-Taarikh (Fakultas Sejarah);
- (5) Daar al-Hsaab (Fakultas Matematika);
- (6) Daar al-Siyasah (Fakultas Ilmu Politik);
- (7) Daar al-Agali (Fakultas Ilmu Logika);
- (8) Daar al-Ziraah (Fakultas Pertanian);
- (9) Daar al-Ahkaan (Fakultas Hukum);
- (10) Daar al-Falsafah (Fakultas Filosofi);
- (11) Daar al-Kalam (Fakultas Teologi);
- (12) Daar al-Wzaarah (Fakultas Ilmu Pemerintahan);
- (13) Daar al-Khazanah Bait al-Maal (Fakultas Keuangan/Akuntansi Negara);
- (14) Daar al-Ardh (Fakultas Pertambangan);
- (15) Daar al-Nahwu (Fakultas Sastra Arab);
- (16) Daar al-Mazahib (Fakultas Perbandingan Mazhab); dan
- (17) Daar al-Harb (Fakultas Ilmu Militer).

5.7. Berbagai Bentuk Tanggap Darurat pada Sektor Pendidikan

Sebagai bentuk kepedulian terhadap berbagai bencana yang terjadi di Aceh, Departemen Pendidikan Nasional bekerjasama dengan UNICEF telah membangun sistem informasi manajemen pendidikan. Pendataan dilakukan secara manual (EMIS-1, *Education Management Information System-1*) dan melalui internet.

Berdasarkan hasil rekapitulasi data kerusakan akibat bencana, berbagai institusi dari dalam negeri maupun dari luar negeri telah menyatakan komitmennya untuk membangun sektor pendidikan di Aceh dan Nias.

Di tingkat provinsi, Dinas Pendidikan Aceh telah melakukan beberapa hal sebagai berikut:⁵

1. Menetapkan tanggal 26 Januari 2005 sebagai hari pertama kembali ke sekolah.
2. Menempatkan siswa ke sekolah terdekat, di tenda, atau *double shift*.
3. Menyalurkan bantuan kelengkapan sekolah berupa buku, alat tulis, seragam, dan lainnya.
4. Mengoptimalkan guru yang ada dan menempatkan guru relawan.

Tabel - 5.1.
Peta Kesanggupan Donor untuk Pembangunan Sarana Pendidikan di Provinsi NAD dan Sumut

No	Nama	Lokasi	Bentuk Bantuan	Nilai
1	Schneider Electric Foundation	1. Banda Aceh	Modul praktek dan peralatan listrik untuk training center.	USD 35.000
		2. Meulaboh, Aceh Barat	1. Dua gedung SD ukuran medium. 2. Satu gedung TK.	USD 347.000
2	PT RGM Indonesia	Meulaboh, Aceh Barat	Satu gedung SD.	Rp 1,2 M
3	UNICEF	NAD & SUMUT	1. Membangun 300 gedung SD dengan peralatannya. 2. Perbaiki ringan dan rehabilitasi 200 sekolah yang rusak.	USD 90 Juta
4	Save the Children	Simeuleu, Pidie, Sabang, Aceh Besar, Bireun, Lhokseumawe, Aceh Utara	Membangun 75 sekolah.	USD 20 Juta
5	KfW - GTZ Germany	Meulaboh, Simeuleu	Membangun semua sekolah yang rusak di Kab. Aceh Barat dan Kab.	€ 20 Juta (SMK)
		NAD	Membangun 24 SMK dan Training Center di semua kabupaten yang ada di NAD dan Nias	€ 20 Juta (SMU)
6	PT Makro	Banda Aceh, Aceh Besar	Membangun kembali SDN 98 dan SD 99 atau SD 2 Peukan Bada dan SD Lambaro Meujid di Desa Lampisang, Kec. Peukan Bada, Aceh Besar.	Rp 2,25 M
7	Solidarites	NAD & SUMUT	1. Membangun 10 gedung sekolah yang rusak di Nagan Raya dan Meulaboh	€ 1,5 Juta
			2. Memperbaiki dan Merehabilitasi 21 gedung sekolah yang rusak di Nagan Raya dan Meulaboh.	
8	Enfants Refugies du Monde	Ingin Jaya, Kroeng Raya dan Leupung	6 pusat kegiatan untuk 10.000 anak- anak dalam 2 tahun mendatang, dg kegiatan meliputi kegiatan bermain, belajar, kesenian dan kebudayaan. Pemandunya adalah tim psikolog dan pengajar dari Indonesia dan expatriat.	USD 1,2 Juta
9	JICA	Aceh Besar	SMP di tujuh kecamatan Aceh Besar	
10	USINDO		SD, SMP, dan SMA kerjasama dengan UNSYIAH	USD 300.000
11	PT Japfa Comfeed Indonesia Tbk	Banda Aceh	1 SD - Kecamatan Syahkuala	Rp. 1,3 M

Sumber: - Posko Perencanaan dan Operasi Penanganan Pendidikan Pasca Gempa dan Tsunami NAD dan Nias
- Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah - Departemen Pendidikan Nasional

⁵ Subhan, Muhammad, *Proses Pendidikan Dasar-Menengah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Pasca Tsunami*, Satkorlak Aceh, 2005.

Di luar sektor pemerintahan, berbagai LSM di Aceh telah melakukan beberapa hal berikut:

1. Menyalurkan bantuan kelengkapan sekolah berupa buku, alat tulis, seragam, dan lainnya.
2. Mendistribusikan tenda-tenda untuk tempat belajar sementara.
3. Mengirimkan tenaga relawan sebagai tenaga pengajar.
4. Komitmen memberikan bantuan lainnya.

5.7.1. LBH Banda Aceh – Pos Meulaboh

Bentuk kepedulian terhadap sektor pendidikan tidak melulu berupa bantuan fisik. LBH Banda Aceh – Pos Meulaboh belum lama ini telah menyelenggarakan Seminar tentang “Membangun Kesadaran Kritis Masyarakat Korban Konflik dan Tsunami terhadap Pemenuhan Hak-hak atas Pendidikan Layak” di Calang pada tanggal 23 Juli 2007.

Peserta seminar terdiri dari camat, aparat desa, kepala sekolah, tenaga pengajar sekolah umum (SD, SLTP, SMU) dan agama (MIN, MTsN, MAN), komite sekolah, wali murid, wartawan, dan masyarakat umum. Beberapa hal pokok yang menjadi rekomendasi seminar tersebut antara lain:

1. Bahwa kami meminta agar Bupati/Dinas Pendidikan dapat memberikan rincian jumlah anggaran Pendidikan khusus wilayah Aceh Jaya.
2. Bahwa Pemkab dan Dinas terkait seharusnya tidak diskriminatif terhadap pemenuhan sarana dan prasarana pendidikan antara sekolah umum dan sekolah agama di wilayah Aceh Jaya.
3. Bahwa peningkatan kesejahteraan bagi para tenaga pengajar, guru bakti (honorar), guru bantu dan aktor pendidikan di Aceh Jaya merupakan suatu hal yang harus dipertimbangkan oleh Pemkab dan pihak terkait, sehingga dengan adanya hal demikian akan membangkitkan semangat mereka untuk mengembangkan dan meningkatkan kualitas para siswa.

4. Bahwa setiap tenaga pengajar dan aktor pendidikan harus meningkatkan kedisiplinan menunaikan kewajibannya dalam memberikan pengajaran kepada para siswa baik di sekolah-sekolah umum dan agama.
5. Bahwa perlu kiranya sarana pendukung pendidikan seperti bus, dan kendaraan dinas dimasing-masing sekolah sehingga memudahkan akses bagi transportasi para siswa dan guru serta perangkat pendidikan di wilayah Aceh Jaya.
6. Bahwa Komite Sekolah sesungguhnya juga ikut berkewajiban dalam meningkatkan kualitas pendidikan khususnya di Aceh Jaya, akan lebih baik kiranya diberikan penghargaan sebagai tanda jasa bagi mereka dalam rangka mendukung program-program Pemkab dibidang Pendidikan di Aceh Jaya.
7. Bahwa penting kiranya tenaga pengajar, baik guru bantu, guru Bakti dan tenaga honorer yang telah mengabdikan selama lebih dari setahun agar dapat diberikan tanda jasa sebagai penghargaan terhadap kinerja mereka sehingga hal tersebut akan mendorong setiap tenaga pengajar untuk mengoptimalkan kinerja mereka dalam mengembangkan mutu pendidikan di Aceh Jaya.
8. Bahwa pihak Pemkab sebaiknya lebih memprioritaskan pemenuhan sarana dan prasarana infrastruktur pendidikan disekolah-sekolah yang belum tersentuh pembangunannya seperti wilayah-wilayah terpencil dan terisolir di Aceh Jaya.
9. Bahwa peningkatan kapasitas bagi tenaga pengajar, dan aktor pendidikan merupakan suatu hal yang seharusnya diprioritaskan oleh Pemkab dan Dinas Terkait, sehingga kualitas dan keahlian serta kemampuan yang dimiliki oleh tenaga pengajar dan aktor Pendidikan di Aceh Jaya.
10. Bahwa adanya peningkatan kualitas kemampuan bagi guru program studi merupakan suatu pekerjaan yang harus diselesaikan oleh Dinas terkait dalam rangka mengembangkan potensi daerah khususnya dibidang Kelautan dan Perairan.

11. Bahwa perlu kiranya pihak Pemkab Aceh Jaya dan Dinas terkait melakukan pemerataan terhadap jumlah tenaga pengajar dimasing-masing tingkat pendidikan umum dan agama diwilayah Kabupaten/Kota, Kecamatan, hingga Gampong/Mukim wilayah Aceh Jaya.
12. Bahwa perlu kiranya pendidikan prasekolah seperti PAUD, dan Playgroup diadakan.
13. Bahwa perlu kiranya meningkatkan rasa solidaritas antara guru pendatang dan guru asli daerah sehingga mampu mengantisipasi kecemburuan serta diskriminasi sosial baik dibidang pendidikan dan dalam masyarakat.
14. Bahwa penting kiranya Pemkab dan DPRK Aceh Jaya membentuk sebuah tim khusus yang melibatkan seluruh komponen pendidikan untuk melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengalokasian anggaran dibidang pendidikan ditingkat Kabupaten/Kota, Kecamatan, hingga Gampong/Mukim diwilayah Aceh Jaya.
15. Bahwa DPRK akan melakukan public hearing bersama-sama dengan aktor pendidikan serta masyarakat Aceh Jaya untuk transparansi kebijakan anggaran pendidikan baik disetiap kecamatan hingga kabupaten Aceh Jaya.

5.7.2. Sampoerna Foundation

Dengan jaringan kerja dan usaha yang dimilikinya, bentuk kepedulian Yayasan Sampoerna disalurkan ke dalam Program Pemulihan Pendidikan di Aceh.

1. Dengan Süd Chemie menyediakan sistim penyediaan air bersih.
2. Dengan IFC menyediakan tenda untuk sekolah darurat.
3. Dengan IFC memberikan bimbingan belajar persiapan ujian nasional untuk pelajar SMP dan SMA 2005.
4. Dengan Freeman Foundation memberikan bimbingan belajar persiapan ujian masuk universitas bagi pelajar SMA 2005.
5. Dengan Freeman Foundation memberikan buku-buku pelajaran.
6. Dengan Freeman Foundation melakukan persiapan sekolah.

7. Dengan Freeman Foundation memberikan beasiswa bagi pelajar SMA dan mahasiswa strata 1.
8. Dengan Sari Pan Pacific Hotel memberikan beasiswa bagi pelajar SMP.
9. Dengan USINDO melakukan pembangunan sekolah-sekolah lab (sekolah panutan/ccontoh).
10. Dengan PT HM Sampoerna Tbk melakukan perbaikan perpustakaan provinsi.
11. Dengan IBO melakukan program rekanan antar sekolah.

Sejumlah 134 tenda hasil sumbangan berbagai individu dan organisasi telah dibangun Yayasan Sampoerna di 22 area di 7 distrik dan digunakan sebagai fasilitas sekolah sementara bagi lebih dari 6.000 pelajar sekolah dasar dan menengah dengan mempekerjakan 80 guru sukarelawan.

Menyusul telah banyaknya sekolah selesai dibangun kembali dan sebagian pelajar telah pindah ke tempat-tempat penampungan yang lebih dekat dengan sekolah-sekolah mereka, hanya 25 tenda dengan 25 guru sukarelawan yang terus digunakan dan didukung Yayasan Sampoerna.

Dalam penyediaan air bersih, selain bekerjasama dengan Süd Chemie, Yayasan Sampoerna juga bekerjasama dengan Rotary International dan Oxfam. Sebanyak 3 mesin pemurni/penjernih air diletakkan di Aceh dan 1 di Lahewa, Nias Utara.

Keberhasilan program Yayasan Sampoerna terlihat pada adanya perbaikan hasil try-out yang cukup signifikan bagi pelaksanaan Ujian Nasional di tingkat SMP dan SMA. Program bimbingan belajar diadakan menyusul adanya hasil survei terhadap penyelenggaraan Ujian Nasional yang mengindikasikan lebih dari 80% siswa yang mengikuti bimbingan menjadi lulus ujian.

5.7.3. World Vision

Salah satu bantuan pendidikan yang diberikan World Vision mengambil bentuk atualisasi anak dan remaja Aceh melalui cara-cara yang kreatif pada perayaan hari anak nasional tanggal 23 Juli 2007 lalu di

Lamno, Kabupaten Aceh Jaya dan Banda Aceh. Pada setiap kesempatan yang ada World Vision menggunakannya sebagai ajang mensosialisasikan hak-hak anak.

Serangkaian kegiatan, seperti lomba lukis, olah raga, karya tulis, drama, ataupun tarian merupakan perayaan ketiga kalinya dengan kelebihan pada perayaan tahun 2007 pada perencanaan dan perancangan yang sepenuhnya dilakukan oleh para remaja dampingan World Vision di Lamno.

Di Banda Aceh, World Vision melakukan dua kegiatan berbeda, perayaan hari anak dan lokakarya tentang anak. Lokakarya dilakukan di Aceh Community Centre dengan dua tema, Kode Etik dan Kebijakan Perlindungan Anak dan Diskusi Kekerasan Seksual terhadap Anak. Perayaan hari anak di Taman Budaya dilakukan bersama sejumlah LSM lainnya seperti International Relief Committee, Islamic Relief, dan Ibrahim Naim Foundation.

World Vision telah bekerja di Indonesia sejak tahun 1960, dan memulai programnya di Aceh dua hari setelah tsunami melanda provinsi ini. World Vision merupakan lembaga kemanusiaan Kristen yang berupaya untuk membawa perubahan berkelanjutan pada kehidupan anak, keluarga dan masyarakat yang hidup dalam kemiskinan, tanpa membedakan latarbelakang agama, ras, suku, atau gender.

5.7.4. USAID Indonesia

Dalam memberikan bantuan pendidikan di Aceh, USAID Indonesia melakukan identifikasi permasalahan yang ada. Beberapa di antaranya:

- a. Sedikitnya 30% guru perlu mendapatkan pelatihan.
- b. Hanya 40% siswa yang terdaftar di SD menyelesaikan wajib pendidikan dasar 9 tahun.
- c. Pemerintah daerah sangat tidak siap mengelola sistem pendidikan yang telah didesentralisasi.
- d. Anggaran pendidikan mendapatkan alokasi terendah.

Berdasarkan permasalahan pendidikan yang ada, USAID Indonesia kemudian menetapkan beberapa tujuan yang ingin dicapai, seperti:

1. Mendukung upaya desentralisasi demi pendidikan yang bermutu dan relevan.
2. Mendorong pemerintah Indonesia meningkatkan investasi di bidang pendidikan.
3. Mendukung transisi demokrasi di Indonesia.
4. Memperluas angkatan kerja terdidik guna mempromosikan investasi internasional serta kestabilan.

Untuk merealisasikan tujuan tersebut, beberapa kegiatan dilakukan:

1. Transformasi Pengajaran. Melalui USAID Indonesia, Presiden AS, George W. Bush, menjalankan program Inisiatif Pendidikan Indonesia dengan tujuan memperbaiki pendidikan dasar dengan dana sebesar US\$ 157 juta. Kelas akan dipenuhi kreasi anak yang kaya warna dan bahan ajar kreatif serta berkelompok-kelompok.
2. Desentralisasi pendidikan dasar melalui bantuan teknis dan pelatihan:
 - a. bagi pemerintah daerah dan masyarakat dalam hal mengelola layanan pendidikan secara lebih efektif;
 - b. bagi guru SD dalam hal meningkatkan kemampuan dan keahlian pengajaran dan pembelajaran guna memperbaiki kinerja siswa di bidang matematika, iptek, dan bacaan.
 - c. bagi remaja dalam hal kehidupan yang lebih relevan dan keahlian kerja agar bisa lebih bersaing dalam mendapatkan pekerjaan
 - d. Bekerjasama dengan 3 universitas di AS –University of Pittsburg, Florida State University, and the University of Massachusetts– dan 14 universitas di Indonesia guna memberdayakan guru melalui akreditasi dan memenuhi persyaratan sertifikasi ulang.
3. Beasiswa, pertukaran siswa, pembelajaran bahasa Inggris, peningkatan mutu program yang penting bagi ekonomi seperti teknik, pertanian, dan pendidikan, dan pengembangan Politeknik Aceh di bidang teknologi informasi dan teknik listrik, serta kegiatan lainnya.

5.7.5. JICA

Selain pendidikan, JICA juga memberikan bantuan lainnya seperti perencanaan kota dan tata guna lahan, persediaan air dan sistem pembuangan, sanitasi kota, jalan dan lalu-lintas, perawatan kesehatan dan medis, perlindungan terhadap bencana, perencanaan rekonstruksi dasar Banda Aceh, dan pembentukan sistem informasi geografis (*geographic information system*, GIS). Bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi yang direncanakan JICA bernilai sekitar ¥521 juta.

Pada perbaikan pelayanan sosial dan umum, JICA memfokuskan diri pada aspek pendidikan dasar dengan nilai bantuan berkisar ¥ 27 juta yakni:

- a. pengembangan sumber daya manusia demi peningkatan pelayanan dasar yang penting bagi manusia.
- b. menciptakan kondisi belajar-mengajar yang baik (melalui rehabilitasi terhadap ruang kelas yang rusak, penyediaan bahan pengajaran, dan lainnya).
- c. bantuan rekonstruksi komunitas pendidikan.
- d. bantuan percepatan proses rekonstruksi penyediaan pendidikan melalui pelatihan pihak-pihak yang berkepentingan dengan pendidikan (kepala sekolah, guru, orang tua) dan para pemimpin di tingkat lokal dalam memformulasi, melaksanakan, dan mengevaluasi rencana pendidikan.

5.7.6. AIPRD

Melalui AIPRD (Australia Indonesia Partnership for Reconstruction and Development), pemerintah Australia memberikan bantuan sarana dan prasaran pendidikan dan memberikan pelatihan kepada para guru serta membantu mengembangkan perencanaan dan pengelolaan pendidikan kepada kantor-kantor dinas pendidikan di Aceh.

Bantuan pendidikan yang diberikan AIPRD berbentuk buku, meja, bangku, gedung sekolah, pelatihan dan pusat pelatihan guru, gedung perpustakaan, kompleks perumahan bagi sivitas akademi, beasiswa, dan pengembangan program dan rencana pendidikan.

5.7.7. CARDI

Didanai Departemen Luar Negeri Norwegia, CARDI (Consortium for Assistance and Recovery toward Development in Indonesia) memberikan bantuan pendidikan dalam bentuk pemberian pemahaman dan kemampuan guru, penilik sekolah, kepala sekolah, dan dewan sekolah melalui pendekatan *Creating a Learning Community for Children* (CLCC).

Konsep dan pendekatan *Active Joyful Learning* (AJL) and *School Based Management* (SBM) diberikan kepada guru, kepala sekolah, penilik sekolah, dan dewan sekolah melalui pelatihan *training of trainers* (TOT). Pendekatan ganda ini bertujuan memperbaiki metodologi pengajaran dan keterlibatan yang lebih besar dari semua pihak yang terkait dengan sekolah dalam hal pengelolaan dan dukungan.

Dalam rangka menciptakan lingkungan pembelajaran yang lebih baik, CARDI melaksanakan tiga *workshop* bertemakan Perintisan Lingkungan Pendidikan. Proyek perintis ini bertujuan meningkatkan kesadaran lingkungan, kesehatan, dan higienis melalui pertamanan, tempat sampah, dan kakus.

5.7.8. UNORC

Melalui Office of Recovery Coordinator (UNORC) for Aceh and Nias, PBB memberikan bantuan dalam bentuk pembangunan 28 gedung SD di berbagai lokasi seperti Banda Aceh, Aceh Besar, Aceh Jaya, dan Aceh Timur.

Ada laporan yang menyatakan bahwa sekolah yang dibangun UNORC mengalami kekurangan siswa. Untuk itu, UNORC bersama kantor regional BRR, Dinas Pendidikan, dan camat kemudian membahas cara mengatasi permasalahan ini.

5.7.9. UNICEF

Sampai Juni 2007, sebanyak 28 gedung sekolah telah selesai dibangun dan beroperasi sementara 100 unit lagi sedang dalam masa konstruksi.

UNICEF berencana membangun 367 sekolah pada 346 lokasi. Kemajuan konstruksi sekolah semakin bertambah cepat.

Selain prasarana pendidikan, UNICEF juga mendistribusikan bantuan pengajaran serta membantu 2.686 guru di 420 sekolah demi peningkatan mutu pelajaran. Pegawai Dinas Pendidikan, perwakilan lokal, kepala sekolah dan guru juga menerima pelatihan menjadikan sekolah dan masyarakat lebih pro-anak.

Tabel – 5.2.
Perkembangan konstruksi gedung sekolah ala UNICEF, Juni 2007

Proyek konstruksi	Rencana	Diserahkan ke kontraktor	Sedang didisain	Sedang dalam tender	Dalam konstruksi	Selesai
UNOPS	213	25	18	31	110	28
Nippon Koei	67	0	67	0	0	0
Bitu	66	0	66	0	0	0
Sekolah permanen						
Jumlah*	346	25	151	31	110	28
Persentase		7%	44%	9%	32%	8%

Sumber: UNICEF

Keterangan: * 346 lokasi sekolah mampu menampung kapasitas operasional 367 unit sekolah.

Agar gedung sekolah beserta fasilitasnya dapat dipergunakan lebih lama, UNICEF menyelenggarakan forum perawatan sekolah dengan melibatkan kepala sekolah, guru, siswa, orangtua, masyarakat, aparat pemerintah, staf UNICEF dari seksi konstruksi, pendidikan, serta air dan sanitasi. Forum tersebut bertujuan mengembangkan rasa kepemilikan dan tanggung jawab terhadap sekolah yang baru didirikan.

Agar komitmen membangun ulang lebih baik (*building back better*) sekaligus menciptakan *setting* baru dan standar yang lebih tinggi dalam konstruksi sekolah, seperti tahan gempa, akrab dengan anak, tetap terjaga, UNICEF sejak pertengahan 2006 mendirikan Unit Konstruksinya sendiri. Sebagai pelaksana konstruksi 304 sekolah, UNICEF menunjuk UNOPS (United Nations Office for Project Services). Sementara untuk disain dan pengawasan, UNICEF mempekerjakan Nippon Koei dan Bitu.

Sebagai contoh, dengan biaya US\$ 160.000 dan berlokasi di Neusu Aceh, Baiturrahman, Banda Aceh, SDN 96 merupakan sekolah standar UNICEF yang dilengkapi dengan beberapa fasilitas seperti tahan gempa, kantor guru, perpustakaan, lapangan bermain yang luas, kamar mandi yang berbeda untuk anak lelaki dan perempuan.

Pembuatan gedung tahan gempa membutuhkan waktu yang lebih lama karena adanya pengawasan ketat dan serangkaian standar uji. Walau

demikian, tidak tertutup kemungkinan adanya upaya pemercepatan masa konstruksi dengan menggunakan beton atau bahan konstruksi alternatif dengan menggunakan kerangka baja ringan dan substruktur beton.

Dalam pelaksanaannya, UNICEF mengalami beberapa hambatan seperti masalah kepemilikan tanah, tekstur tanah yang labil, berbukit, rawa, tumpukan berbatuan, tidak adanya akses jaringan jalan karena sedang dibuat atau tidak bisa dibuat. Di sisi lain, banyak usulan sekolah menjadi mentah atau ditunda karena sedikitnya anak tinggal dekat lokasi, terutama bila tidak ada pertanda pemukiman kembali dalam waktu dekat.

Beberapa tahun sebelumnya, dalam menyikapi berlarutnya bencana akibat adanya konflik antara pemerintah Indonesia dan GAM membuat UNICEF bersama beberapa lembaga lain mengembangkan Program Pendidikan Damai di provinsi Aceh.

Menurut Ashton, tujuan Program Pendidikan Damai : *1. To promote non-violence and conflict resolution among youth and school children in public and private schools through appropriate curricula and dialogue. 2. To socialize the UN Convention on the Rights of the Child through such channels and to provide an entry point for promoting children's active participation in conflict resolution initiatives.*⁶

Dukungan terhadap UNICEF diberikan AusAID (UNICEF Australia), Nonviolence International (Washington, DC), dan pakar-pakar pendidikan di Aceh. Program Pendidikan Damai bertujuan:

1. Mempromosikan resolusi konflik dan tanpa kekerasan di antara anak dan remaja sekolah pada sekolah-sekolah negeri dan swasta melalui dialog dan kurikulum yang diperlukan.
2. Mensosialisasikan Konvensi PBB tentang Hak-hak Anak melalui program dan menyediakan titik masuk bagi upaya peningkatan partisipasi aktif anak-anak dalam inisiatif resolusi konflik.)

Evaluasi yang dilakukan setelah program berjalan, berdasarkan berbagai temuan data kualitatif dan bukti spesifik dengan adanya perubahan perilaku yang nyata di diri siswa dan guru, memperlihatkan keberhasilan program ini dalam mencapai tujuan yang diharapkan.

⁶ Ashton, Carolyne, Program Pendidikan Damai, *An Evaluation Report*, UNICEF – Jakarta, September 2002.

Pendidikan yang diberikan memberikan pengalaman yang mengubah jalan hidup para peserta yang terlibat dalam program ini. Beberapa faktor yang mempengaruhi antara lain:

1. Bertambahnya pengetahuan tentang masalah perdamaian.
2. Bertambahnya pemahaman tentang Islam dan budaya Aceh dan pengajaran tentang perdamaian.
3. Bertambahnya pemahaman tentang konflik Aceh.
4. Bagi siswa yang belajar penuh dapat melihat bahwa perang dan kekerasan bukanlah satu-satunya alternatif dalam menyelesaikan konflik.
5. Bertambahnya rasa hormat kepada guru, keluarga, dan satu sama lain.
6. Bertambahnya rasa percaya diri dan kemampuan berbicara di depan umum.
7. Semakin mampu bekerja dalam kelompok kolaborasi.
8. Bertambahnya kemampuan introspeksi dan mengenali tanggung jawab pribadi.
9. Bertambahnya pengembangan moral.
10. Menurunnya kejadian perkelahian.
11. Bertambahnya kemampuan menyelesaikan masalah.
12. Membaiknya perilaku di ruang kelas.
13. Membaiknya keahlian belajar.
14. Bertambahnya kemampuan mengontrol kemarahan.
15. Berkurangnya prasangka.
16. Bertambahnya perhatian pada lingkungan dan masyarakat.

Dengan adanya upaya dari para *stakeholder* dalam menegaskan komitmen mereka untuk membangun ulang lebih baik sekaligus menciptakan standar yang lebih tinggi untuk mengejar ketinggalan yang selama ini telah terjadi akibat bencana perang, DOM, dan pasca Gempa serta Tsunami.

5.8. Masalah Pendidikan yang Struktural

Seperti telah disebutkan sebelumnya, masalah sektor pendidikan bersifat struktural dan membutuhkan waktu lama dalam penanganannya. Banyak guru memilih menetap di kota dengan meninggalkan daerah pedesaan. Secara fisik, kurang dari setengah fasilitas sekolah dasar terjaga baik. Secara personalia, kebanyakan guru tidak memiliki kualifikasi yang dimandatkan secara hukum.

Masalah struktural ini berdampak pada rendahnya mutu anak didik yang dihasilkan. Sekolah mengalami kekurangan bahan ajar. Banyak sekolah berbagi shift yang berakibat pada tidak adanya waktu bagi anak untuk bermain dan berekreasi serta berolahraga di sekolah.

Sekolah tidak memiliki aktivitas di masa libur akibat ketiadaan alokasi dana. Di sisi lain, pengenaan dana bagi setiap aktivitas ekstra kurikuler yang harus ditanggung (orangtua) siswa juga turut menghambat kesempatan siswa untuk mengembangkan dan mengaktualisasikan dirinya.

Lebih sedikitnya guru yang ingin bekerja di pedesaan dibandingkan dengan di perkotaan menciptakan kesenjangan yang dalam bagi pemerataan pendidikan. Masalah ini dapat diatasi dengan menciptakan sistem insentif dan sanksi.

Pengelompokkan sekolah secara geografis dan pengajaran merangkap (multilevel) pada wilayah-wilayah terpencil berpotensi mengurangi kebutuhan guru dalam jumlah banyak.

Kebutuhan guru dihitung berdasarkan jumlah guru per sekolah. Menurut aturan standar layanan minimum, setiap sekolah dasar minimal memiliki 6 guru kelas, 1 guru olahraga, dan 1 guru agama. Walau begitu, standar layanan minimum tidak bisa diartikan sebagai kebutuhan wilayah, melainkan memungkinkan kenaikan ketidakefisienan alokasi sumber daya manusia dan finansial.

Sekitar 37% guru memiliki kualifikasi sesuai yang dipersyaratkan UU No.19/2005 yang menyatakan bahwa pendidikan minimum bagi guru adalah setingkat sarjana. Dibandingkan secara nasional, kualifikasi para guru Aceh berada di bawah rata-rata.

Tabel – 5.3.
Kualifikasi guru di Aceh, 2005-2006 (%)

	SD		MI		SMP		MTs		SMA/MA Negeri+ Swasta
	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	
D1	44	50	26	34	13	16	5	13	2
D2	37	26	43	26	9	6	3	4	1
D3	6	8	6	12	32	27	19	26	19
S1 atau lebih tinggi	13	15	25	28	46	51	73	58	77
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: Dinas Pendidikan Aceh

Ketidakhadiran guru yang tinggi juga mempengaruhi buruknya kualitas dan sistem pendidikan di Aceh. Sekitar 30% guru mangkir selama jam sekolah dengan alasan kegiatan di luar sekolah, sakit, atau menjalankan usaha pribadi.

Sekitar ¼ ruang kelas SD rusak berat dan membutuhkan rekonstruksi total. Pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi, sekitar 10% ruang kelas membutuhkan renovasi total.

Tabel – 5.4.
Jumlah sekolah hancur menurut daerah tingkat II, Agustus 1998 – Juni 2003

Daerah II	Agt 1998 – Agt 2001			Martial Law, 19 Mei – 18 Juni 2003			Total
	SD	SMP	SMA dan SMK	SD	SMP	SMA dan SMK	
Pidie	28	15	6	219	29	4	301
Bireuen	7	1	1	119	11	5	144
Aceh Utara	66	26	14	3	1	1	111
Aceh Timur	17	5	4	37	8	7	78
Aceh Tengah	36	5	1	0	0	0	42
Aceh Barat	13	9	3	6	2	0	33
Aceh Selatan	65	18	6	0	0	0	89
Daerah lainnya	11	8	4	41	14	3	81
Total	243	87	39	425	65	20	879

Sumber: Bappeda dan Dinas Pendidikan Aceh

Sarana pendidikan yang minim juga terdapat pada buku-buku sekolah. Sekitar ¼ sekolah-sekolah di Aceh hanya memiliki satu buku bahasa dan satu buku matematika per siswa. Hal serupa ini juga terjadi di belahan bumi Indonesia yang lain.

Walau sekolah swasta dan negeri memiliki kesamaan persyaratan dalam kurikulum, jam belajar, dan ujian nasional, sekolah negeri lebih disukai dengan pertimbangan biaya murah, perlengkapan yang lebih baik, dan mutu yang lebih baik.

Sekolah swasta lebih dibutuhkan ketika sekolah negeri tidak tersedia. Keterbatasan kursi pada sekolah negeri memaksa kurang dari 10% siswa

harus belajar di sekolah swasta, khususnya bagi orangtua siswa yang mampu membayar mahal.

5.9. Anggaran Pendidikan Tertinggi

Dalam membiayai pendidikan dasar di Aceh, pemerintah daerah sangat memihak rakyat miskin dengan mengalokasikan dana provinsi yang cukup besar. Tingkat pendaftaran di SD sangat seragam dan jarang bervariasi menurut kelompok pendapatan. Variasi tingkat pendaftaran naik sesuai jenjang pendidikan.

Pada jenjang SMP, kuintil kelompok pendapatan termiskin adalah 10% lebih rendah dari tingkat pendaftaran pada kuintil pendapatan tertinggi. Pada jenjang SMA, ketidaksamaan naik 25%. Sebanyak $\frac{3}{4}$ anak kuintil kelompok pendapatan tertinggi terdaftar di SMA; sementara kuintil kelompok pendapatan termiskin hanya setengah anak saja yang mendaftarkan diri di SMA.

Pengeluaran untuk pendidikan masyarakat berada di atas 50%, khusus untuk tahun 2004 dan 2005, persinya masing-masing sebesar 79% dan 86%. Di tahun 2006, alokasi pendidikan untuk masyarakat turun menjadi 66% menyusul adanya kenaikan alokasi pada litbang iptek dan adanya mata anggaran baru, yakni Pengembangan Pendidikan Islam dan Manajemen Pendidikan.

Secara nominal, Aceh memiliki pengeluaran pendidikan per kapita tertinggi di Indonesia, yakni Rp 457.000 dibandingkan rata-rata nasional sebesar Rp 196.000. Hal ini bisa diartikan bahwa fokus pendidikan harus diarahkan pada peningkatan mutu.

Lebih dari sebagian (atau sekitar 63%) anggaran pendidikan Aceh dialokasikan untuk pengeluaran rutin, khususnya pada pembayaran gaji. Selain itu, minimnya fasilitas pendidikan dan kurangnya bahan pengajaran di sekolah merupakan masalah paling utama.

Sekitar $\frac{3}{4}$ pengeluaran rutin pendidikan dibiayai pemerintah lokal sementara sisanya dibiayai oleh pemerintah pusat. Pengeluaran

pembangunan pendidikan dibiayai oleh tiga pemerintahan (pusat, provinsi, dan lokal) dengan proporsi yang hampir sama, yakni 34%, 29%, dan 37%.

Pembiayaan pendidikan provinsi mengalami penurunan setelah pemerintah pusat menaikkan pengeluaran pendidikan melalui program BOS sejak Juli 2005.

UU No.11/2006 tentang Pemerintahan Aceh mengatur alokasi dana untuk pendidikan. Sebanyak minimal 30% tambahan bagi-hasil merupakan jatah untuk pengeluaran pendidikan di Aceh. Sebanyak minimal 20% pengeluaran pemerintah provinsi dan daerah tingkat II merupakan jatah pendidikan.

Berdasarkan Qanun No.23/2002, dana pendidikan hanya diperuntukkan bagi pendidikan masyarakat, bukan untuk yang lain seperti pelatihan untuk pegawai negeri yang tidak ditujukan untuk keperluan persekolahan. Hal-hal berikut merupakan tempat pengalokasian dana:

1. Pendidikan pra-madrasah.
2. Pendidikan dasar.
3. SMA dan SMK.
4. Pendidikan di dayah.
5. Pendidikan lebih tinggi.
6. Pendidikan non-formal.
7. Sekolah khusus.
8. Majelis Pendidikan Daerah (tingkat provinsi).
9. *Trust fund* pendidikan.
10. Beasiswa.
11. Penelitian dan pengembangan pendidikan.
12. Perpustakaan dan ruang baca sekolah.

5.10. Pengembangan dan Orientasi Pendidikan Aceh

Orientasi sektor pendidikan di Aceh nampaknya harus disesuaikan lagi mengingat kenaikan anggaran tidak dibarengi dengan perbaikan besar-besaran pada hasil pendidikan, khususnya pada aspek pengalokasian dana dan dampak yang diharapkan.

Alokasi dana fungsional pendidikan yang besar sangat terfokus pada gaji guru. Di sisi lain, keberadaan guru tidak terdistribusi dengan baik. Buruknya kondisi gedung sekolah dan minimnya sarana pembelajaran membuat kondisi belajar-mengajar yang tidak kondusif bagi peningkatan mutu pendidikan.

Pemerintah Aceh nampaknya harus bekerja keras menciptakan standar layanan pendidikan minimum secara praktis dan layak secara finansial di tingkat kabupaten/kota dan provinsi. Standar layanan minimum yang ada belum mencerminkan kebutuhan wilayah melainkan kecenderungan kenaikan ketidakefisienan alokasi sumber daya manusia.

Standar layanan minimum yang mensyaratkan 9 guru untuk 1 sekolah harus dilengkapi dengan data dan informasi yang bermutu dalam upaya penciptaan dan peningkatan kinerja sistem informasi pendidikan di Aceh serta berguna dalam perencanaan baik jangka pendek, menengah, maupun panjang.

Mulai tahun 2008, penyatuan sistem pendidikan, agama dan non-agama, dalam satu atap memungkinkan dinas pendidikan mengumpulkan data dan mengambil keputusan berdasarkan bukti. Pembuatan dan perencanaan anggaran pendidikan seharusnya didasari oleh indikator-indikator kinerja, bukan atas dasar standar layanan pendidikan minimum.

Ketiadaan wewenang pemerintah provinsi untuk meminta pemerintah daerah menyediakan data dan informasi menyebabkan laporan yang disampaikan pemerintah daerah kepada pemerintah provinsi tidak rutin dan bermutu rendah serta tidak memungkinkan untuk dibuatkan perencanaan pendidikan yang baik, pembuatan anggaran, dan pengambilan keputusan.