

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latarbelakang Masalah

Penyelenggaraan pendidikan di Nanggroe Aceh Darussalam berdasarkan Undang-undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh didasarkan pada empat keistimewaan yaitu: (1) bidang agama, (2) adat istiadat, (3) pendidikan dan (4) peranserta ulama. Dalam Pembukaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Di Aceh, disebutkan (a) bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang; (b) bahwa salah satu karakter khas yang alami dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islami yang kuat, sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); (c) bahwa untuk memberi kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dipandang perlu memberikan otonomi khusus; (d) bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dipandang belum menampung

sepenuhnya asal-usul dan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh; (e) bahwa pelaksanaan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh perlu diselaraskan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Untuk mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang Nomor 18 tahun 2000 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), maka dalam bidang pendidikan lahirlah beberapa pertururan (Qanun) Pemerintah Nanggroe Aceh Darussalam di antaranya Peraturan Daerah (Perda) Nomor 6 Tahun 2000 tentang Sistem Pendidikan di Nanggroe Aceh Darussalam berlandaskan Syariat Islam dan berdasarkan Al-Qur'an dan Al-Hadis serta selaras dengan Undang Dasar 1945 dan Pancasila jo Qanun Nomor 23 tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Selanjutnya Perda Nomor 5 tahun 2000 tentang pelaksanaan Syariat Islam. Bagian kelima Pasal 13 ayat (1) Pemerintah Daerah perlu membangun dan memajukan Lembaga Pendidikan yang dapat melahirkan manusia yang cerdas, beriman, bertaqwa dan berakhlak mulia.

Menurut Muhammad Yus, Ketua DPRD Nanggroe Aceh Dassalam (2003) pemerintah perlu mencari model sistem pendidikan yang sesuai dengan Syariat Islam serta dapat memenuhi tuntutan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Indonesia. Untuk itu perlu dikaji dan ditelaah secara ilmiah, tentang sistem pendidikan Aceh masa lalu, sekarang dan masa yang

akan datang yang berazaskan Islam dan melaksanakan pengelolaan peningkatan mutu berbasis sekolah/masyarakat dengan pendekatan kurikulum berbasis kompetensi (KBK) yang dapat memenuhi tuntutan semua peraturan di atas, memenuhi kaidah-kaidah ilmiah sesuai dengan tuntutan perkembangan ilmu dan teknologi di era global. (<http://www.dephan.go.id/modeles.php> 03-09-2003)

Pandangan tentang pembaharuan pendidikan yang diimplementasikan melalui kebijakan Pengelolaan Berbasis Sekolah (MBS) semacam ini pada daerah konflik/bencana alam terlalu melompat jauh ke depan, karena memandang sekolah sebagai entitas yang harus mampu menangani permasalahannya sendiri secara mandiri. Sebelumnya, sekolah dipandang sebagai lembaga sosial yang suci yang terlepas dari permasalahan. Namun seiring dengan perkembangan lingkungan sosial, ekonomi, politik, hukum, dan ideologi maka sekolah pun menghadapi banyak permasalahan. Khususnya persekolahan di NAD dengan lahirnya Otonomi Khusus harus membenahi pendidikan, di samping memenuhi tuntutan Sistem Pendidikan Nasional yang belum tuntas, ditambah lagi harus mengisi sistem pendidikan berdasarkan Otonomi Khusus yaitu berdasarkan Al-Qur'an dan Al-Hadis secara prinsip tidak mempunyai perbedaan dengan sistem pendidikan nasional. Di samping permasalahan pendidikan berdasarkan Otonomi Khusus, NAD juga menghadapi permasalahan pendidikan pasca bencana gempa dan tsunami.

Sebelum bencana gempa dan tsunami terjadi, gambaran umum pendidikan di NAD memang sudah memprihatinkan. Konflik politik dan kekerasan bersenjata antar TNI dan GAM semakin memperbesar masalah pendidikan di NAD.

Peristiwa pembakaran gedung sekolah, penculikan dan pembunuhan guru, kegiatan sekolah yang sering diliburkan, hingga anak-anak yang traumatis dan menjadi korban adalah di antara begitu banyak kejadian yang semakin mempersulit membangun dunia pendidikan di NAD selama ini

Di samping itu pula, hampir sebagian besar ruang kelas sekolah dalam kondisi rusak dan kurang perhatian untuk perbaikan. Berdasarkan Data Perkembangan Indikator Pendidikan, Depdiknas RI tahun 2001/2002 -2002/2003 dari 15.237 kelas milik SD di NAD, 8.788 kelas dalam kondisi rusak berat dan ringan, hanya 6.449 kelas dalam kondisi baik. Kondisi pendidikan anak-anak di NAD juga tidak luput dari keprihatinan. Angka putus sekolah (*droup outs rate*) tingkat SD di NAD pada tahun 2002-2003 adalah paling tinggi secara nasional, yaitu mencapai 11,86 persen, sementara rata-rata nasional sebesar 2,97 persen. Begitu pula dengan angka putus sekolah di tingkat SMP, juga cukup tinggi, mencapai 6,28 persen, di atas rata-rata nasional sebesar 3,54 persen.

Bagi rakyat Indonesia tanggal 26 Desember 2004 lalu menjadi penghujung penutup tahun yang tidak akan terlupakan. Ratusan ribu jiwa menjadi korban, ribuan rumah hancur atau rata dengan tanah, sarana infrastruktur seperti jalan, jembatan, pasar dan pertokoan lumpuh total, sementara mereka yang selamat terpaksa menjadi pengungsi di berbagai tempat penampungan.

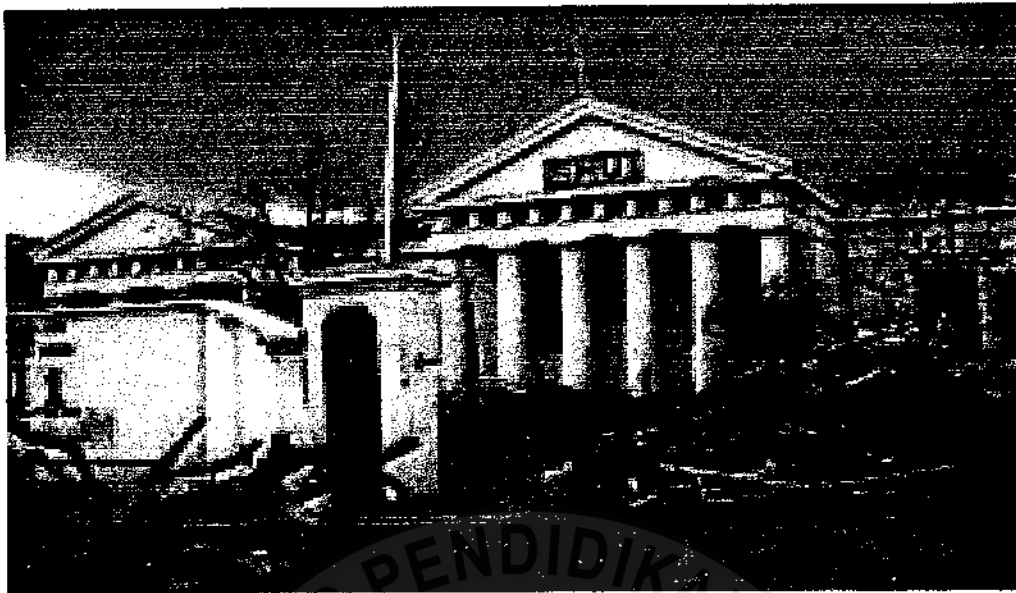
Belum selesai penyelesaian konflik politik dan kekerasan bersenjata, kini masyarakat di NAD harus kembali diuji dengan dahsyatnya kekuasaan alam. Hanya dalam waktu sekejap, gempa dan tsunami telah memporak-porandakan seluruh bentuk dan aktivitas kehidupan di Bumi Serambi Mekah tersebut.

Tabel 1.1  
Keadaan Pendidikan di Naggroe Aceh Darussalam  
Sebelum dan Sesudah Gempa dan Tsunami 26 Desember 2004

	Bangunan		Guru		Siswa	
	Pra	Rusak	Pra	Hilang	Pra	Hilang
Banda Aceh	257	163	4.764	696	69.135	10.452
Aceh Besar	432	158	5.624	565	71.141	12.637
Aceh Jaya	136	122	0	170	0	0
Aceh Barat	288	84	2.337	-	41.233	21.290
Nagan Raya	137	101	0	-	0	0
Aceh Timur	582	72	7.093	-	164.605	14.104
Simeulue	146	143	1.142	-	16.102	110
A. Barat Daya	218	22	-	10	0	0
Aceh Selatan	344	-	2.598	-	51.462	3.471
Aceh Singkil	228	-	1.041	-	38.191	0
Aceh Tamiang	236	41	0	-	0	0
Aceh Tengah	489	21	3.572	4	71.934	0
A. Tenggara	267	-	3.199	-	48.669	0
Aceh Utara	611	271	6.245	25	134.530	9.235
Bireun	422	105	6.270	27	113.351	7076
Gayo Luas	9	-	0	-	0	0
Pidie	630	33	9.023	58	114.803	6.257
Langsa	118	1	2.031	-	35.650	0
Lhoseumawe	142	20	2.288	10	41.257	1.215
Sabang	57	6	534	4	8.254	498
	4.809	1.341	57.761	1.539	1.019.319	86.545

Sumber: Posko Penangan Pendidikan Pasca Gempa dan Stunami Aceh dan Sumut, Departemen Pendidikan Nasional, Data per Tanggal 31 Januari 2005

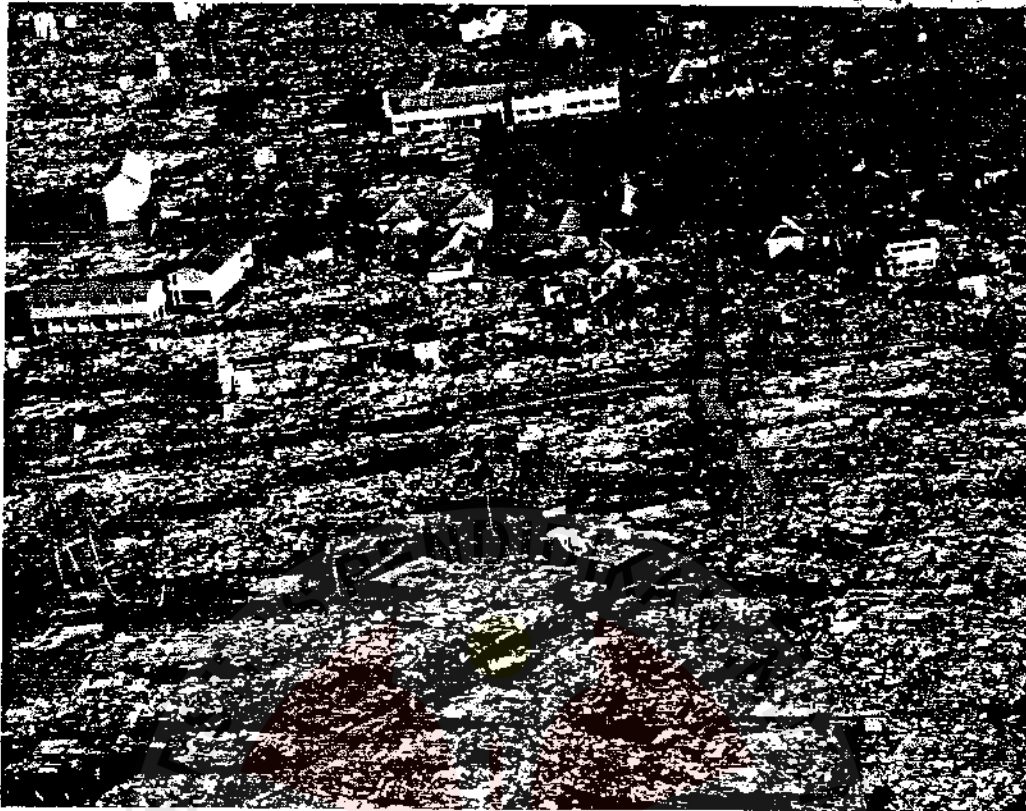
Akibat bencana gempa dan tsunami tersebut telah menggerakkan rasa kemanusiaan dari sejumlah komponen masyarakat baik dalam negeri maupun luar negeri untuk ikut berpartisipasi membantu pemerintah Indonesia untuk merehabilitas dan merekonstruksi kembali tatan kehidupan masyarakat NAD yang telah porak-poranda. Bantuan tersebut datang dari masyarakat baik muslim maupun non muslim. Hal ini menunjukkan bahwa nilai-nilai kemanusiaan tidak dibatasi oleh negara, agama, ras dan golongan.



Gambar 1.2  
Foto Gedung SMAN I Banda Aceh yang Porakporanda

Walaupun infrastruktur di Aceh luluhlantak dihantam gempa dan tsunami 26 Desember 2004 lalu, namun masyarakat dan pemerintah tidak larut dalam kesedihan yang berkepanjangan. Rehabilitasi dan rekonstruksi kembali bumi NAD pasca gempa bumi dan tsunami merupakan agenda utama dalam membangun kembali NAD. Kerugian materil dan non-materil yang tidak terhitung, tidak saja menimbulkan trauma berat bagi masyarakat di NAD, namun juga telah menghambat pembangunan sosial dan ekonomi di daerah tersebut.

Salah satu aspek terpenting dalam membangun kembali NAD adalah pembangunan sektor pendidikan. Dengan membangun kembali pendidikan di NAD tentunya akan menghilangkan kekhawatiran akan hilangnya satu generasi yang berkualitas di NAD. Karena melalui pendidikanlah pembentukan kualitas sumberdaya manusia NAD di masa kini dan mendatang sangat menentukan.



Gambar 1.3  
Kompleks Pemukiman dan Persekolahan yang Luluh-Lantang

Keseriusan pemerintah, badan-badan swasta dan lembaga swadaya masyarakat (NGO/SLM) serta relawan-relawan lainnya untuk membangun kembali NAD termasuk dunia pendidikan, sehingga proses belajar-mengajar di daerah-daerah yang hancur dilanda gempa dan tsunami sudah berjalan. Namun jangan harap mereka bisa belajar sebagaimana di sekolah normal. Apalagi kalau gurunya sangat minim, bukunya belum lengkap, dan kebanyakan relawan yang klasifikasinya bukan pendidik. Keberadaan relawan untuk mengajar di harapkan hanya untuk sesaat saja, dan selanjutnya pemerintah wajib menyediakan guru yang benar-benar berlatar belakang pendidik.



Gambar 1.4  
Foto Mayat-Mayat yang Bergelimpangan Sebelum Dievakuasi



Gambar 1.5  
Foto Korban Setelah Dievakuasi



Menurut Badan Neteorologi dan Geofisika (BMG) gempa yang terjadi pada Tanggal 26 Desember 2004 tersebut berkekuatan 8,9 skala *reichter* kemudian disusul dengan terjangan gelombang tsunami sehingga mengakibatkan kurang-lebih 1.539 guru hilang/meninggal, lebih kurang 1.410 bangunan sekolah hancur, dan 28.672 siswa hilang/meninggal.

Melihat kehancuran gedung-gedung sekolah di Aceh yang demikian banyak, maka untuk melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi sekolah yang sudah hancur tentunya memakan waktu lama dan biaya besar. Pemerintah mengalami kesulitan untuk melaksanakan proses belajar di NAD saat ini. Kendalanya luar biasa banyak, kompleks, termasuk kekurangan guru, gedung rusak dan roboh serta peralatan untuk proses belajar-mengajar hilang dan rusak berat. Semua pihak diharapkan bisa membantu agar proses belajar-mengajar di Aceh ini dapat berjalan semakin baik dari hari ke hari.

Menteri Kebudayaan dan Pariwisata (Budpar) Jero Wacik mengatakan bahwa pembangunan kembali Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) pasca gempa dan tsunami tidak boleh tercabut dari akar kebudayaannya. "Kita ingin pembangunan Aceh tetap bersandar kepada nilai-nilai kultural Aceh". Jero Wacik menyepakati gagasan agar segera dilaksanakan gerakan yang mendorong bangkitnya kembali semangat hidup masyarakat Aceh melalui pendekatan kebudayaan. Di antaranya mengaktifkan kembali Muenasah yang merupakan lembaga kemasyarakatkan untuk menyelesaikan persoalan taabudiyah (ibadat), dan kemaslahatan umat.



Gambar 1.6  
Foto Gedung Sekolah yang Hancur

Pendidikan pasca bencana alam perlu dirancang dengan konsep yang mantap dan memperhatikan permasalahan pokok, asumsi-asumsi yang benar, informasi yang memadai baik kondisi sekarang maupun kecenderungan ke depan dengan mengambil pelajaran pengalaman yang ada dan praktik-praktik terbaik yang relevan. Kebutuhan anak-anak hendaklah menjadi acuan pendidikan di situasi pasca bencana. Tahapan awal dan penanggulangan kebutuhan anak-anak meliputi: Menyatukan kembali anak-anak dengan orang tua atau sanak famili atau orang tua asuh, materi seperti tempat tinggal, makanan dan kesehatan, perkembangan seperti pendidikan, bermain, dan rekreasi, emosional seperti perlindungan, penyembuhan psikologis, sosial seperti ikatan-ikatan kelompok, dan spiritual seperti kehidupan beragama dan kultural.

Pemenuhan akan kebutuhan seperti itu memerlukan pendekatan komprehensif dan terpadu melibatkan banyak pihak secara kolaboratif, partnership, dan partisipatif, terutama dari anak-anak tersebut. Kondisi darurat NAD memerlukan pola penanganan seperti di atas oleh karena kekurangan hampir semua hal yang dibutuhkan bagi menata kembali pendidikan di NAD ke depan. Rekonstruksi kultural dan struktural pendidikan NAD memerlukan partnership local, nasional, dan internasional untuk mempercepat kebangkitan kembali Aceh.

Apa yang telah dilakukan melalui pelayanan sekolah darurat (sekolah tenda) atau sekolah transisi terapi belajar, merupakan salah satu langkah yang tepat. Anak-anak NAD yang selamat terutama di tempat pengungsian harus segera mendapatkan pelayanan pendidikan. Anak-anak tersebut membutuhkan waktu transisi agar bisa kembali sekolah seperti biasanya.

Namun demikian, keberadaan sekolah alternatif ini juga harus dipikirkan efektifitas dan efisiensinya. Jangan asal membangun sekolah darurat tanpa penentuan skala prioritas kebutuhan yang jelas. Guru-guru sukarelawan sangat dituntut memiliki kemampuan pedagogis yang baik (minimal pengalaman mengajar), sehingga dapat memberikan pelayanan pengajaran tanpa mengurangi tujuan yang hendak dicapai.

Perpu No.2 Tahun 2005 Tentang Badan Rehabilitasi dan Rekontruksi Aceh dan Nias Pasal 16 ayat (3) dalam melaksanakan tugas Badan Pelaksana wajib memperhatikan masukan masyarakat dan ketentuan otonomi khusus yang berlaku di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pasal 17 Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, Badan Pelaksana mempunyai wewenang:

(1) mengelola pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi; (2) mengelola sumber daya yang ada, baik sumber daya manusia, sumber daya alam maupun keuangan dan teknologi untuk melaksanakan Rehabilitasi dan Rekonstruksi; (3) menjalin kerjasama dengan pihak lain untuk melaksanakan kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi yang tidak dibiayai dari APBN; (4) mengkoordinasikan dan bekerjasama serta mengawasi pihak luar negeri (asing) dalam melakukan kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi yang dibiayai langsung oleh pihak luar negeri (asing).

Dinas Pendidikan Provinsi NAD meminta seluruh pihak yang terlibat dalam rehabilitasi dan rekonstruksi dan pemulihan pendidikan di NAD berkoordinasi dalam satu atap untuk mengoptimalkan proses tersebut. "Bila tidak ada koordinasi yang baik, tidak tertutup kemungkinan bantuan yang diberikan tidak sesuai pada tempatnya dan berdaya guna secara tepat," Kepala Bagian Humas Dinas Pendidikan Provinsi NAD, Bustamam Ali di Banda Aceh, mengatakan lebih lanjut, melalui koordinasi dengan Dinas Pendidikan, pihak donatur itu akan mengetahui secara tepat kebutuhan dari wilayah-wilayah yang akan dibantu (Suara Merdeka, 2005).

Koordinasi yang baik terbukti bermanfaat dalam mengatasi situasi pasca konflik atau bencana alam. Koordinasi adalah penggunaan instrumen kebijakan yang sistematis untuk memberi bantuan yang berperikemanusiaan dalam suatu cara efektif dan kompak seperti instrumen perencanaan strategis, mengumpulkan data dan mengatur informasi, mengerahkan sumber daya dan memastikan tanggung-jawab, pembagian kerja fungsional, negosiasi dan pemeliharaan suatu

kerangka yang dapat diperbaiki dengan tuan rumah otoritas politik dan menyediakan kepemimpinan" (Minear, 1992:3).

Dalam kondisi seperti ini sekolah semakin dituntut untuk membantu memecahkan masalah-masalah yang terjadi di lingkungannya. Masalah traumatik akibat konflik atau pasca bencana alam misalnya yang sering terjadi di lingkungan sekolah harus sanggup dipecahkan oleh sekolah. Demikian juga masalah biaya pendidikan dan kriminalitas lainnya yang sering muncul di dalam lingkungan sekolah, menuntut kemampuan sekolah untuk memecahkannya.

Demikian juga halnya jika ada efek bencana alam yang menimpa suatu masyarakat, sekolah harus berani berperan sebagai penengah atau pemecah masalah. Peran ini hanya bisa dilakukan apabila sekolah memiliki kemandirian dan memiliki legitimasi dari pemerintah dan masyarakat luas. Alangkah idealnya apabila sekolah mampu berperan sebagai pemecah masalah yang dihadapi masyarakat pasca bencana.

## **B. Fokus Masalah dan Pertanyaan Penelitian**

### **1. Fokus Masalah**

Dua tahun sebelum bencana gempa dan tsunami, *World Education Forum* pada Konferensi Dakar April 2002 telah mengamanatkan dua hal yang pokok untuk mengatasi permasalahan pendidikan di daerah konflik/bencana alam, yaitu:

- (1) mobilisasi komitmen nasional dan internasional untuk pendidikan bagi semua
- (2) memenuhi kebutuhan sistem pendidikan dampak konflik, bencana alam, kekacauan dan mengemban program pendidikan guna mendorong saling

pengertian, perdamaian, toleransi dan membantu mencegah kekerasan dan konflik. Sinclair (2002) memberikan batasan pendidikan dalam keadaan darurat sebagai pendidikan yang melindungi kesejahteraan, mendukung kesempatan belajar dan menyuburkan perkembangan menyeluruh anak-anak (sosial, emosional, kognitif, dan fisik) sebagai dampak dari bencana dan konflik.

Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan Nasional (2005) anak-anak memerlukan pendidikan darurat, antara lain berupa pendidikan bagi pengungsi, pendidikan bagi yang terpaksa pindah tempat tinggal termasuk karena bencana, pendidikan di daerah konflik, dan pendidikan rekonstruktif pasca konflik atau bencana. Kiranya tepat menetapkan peristiwa bencana gempa dan tsunami dan konflik di NAD sebagai pendidikan darurat menuju rehabilitasi dan rekonstruksi. Upaya ini dapat direfleksikan ke upaya nasional melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi pendidikan bangsa menuju masyarakat Indonesia baru.

Pendidikan pasca bencana alam perlu dirancang dengan konsep yang mantap dan memperhatikan permasalahan pokok, asumsi-asumsi yang benar, informasi yang memadai baik kondisi sekarang maupun kecenderungan ke depan dengan mengambil pelajaran dari praktek-praktek terbaik yang relevan. Kebutuhan anak hendaklah menjadi acuan pendidikan di situasi pasca bencana. Tahapan awal dan penanggulangan kebutuhan anak meliputi: Menyatukan kembali anak-anak dengan orang tua atau sanak famili, materi seperti tempat tinggal, makanan dan kesehatan, perkembangan seperti pendidikan, bermain, dan rekreasi, emosional seperti perlindungan, penyembuhan psikologis, sosial seperti ikatan-ikatan kelompok, dan spiritual seperti kehidupan beragama dan kultural.

Pemenuhan akan kebutuhan seperti itu memerlukan pendekatan komprehensif dan terpadu melibatkan banyak pihak secara kolaboratif, *partnership*, dan partisipatif, terutama dari anak-anak tersebut. Kondisi pasca bencana di NAD memerlukan pola penanganan seperti di atas oleh karena kekurangan hampir semua hal yang dibutuhkan bagi menata kembali pendidikan di NAD ke depan. Rehabilitasi dan rekonstruksi kultural dan struktural pendidikan NAD memerlukan *partnership* lokal, nasional, maupun internasional.

Walaupun keberadaan sekolah alternatif yang sudah ada, juga harus dipikirkan efektifitas dan efisiensinya. Jangan asal membangun sekolah darurat tanpa penentuan skala prioritas kebutuhan yang jelas. Guru-guru sukarelawan sangat dituntut memiliki kemampuan pedagogis yang baik (minimal pengalaman mengajar), sehingga dapat memberikan pelayanan pengajaran tanpa mengurangi tujuan yang hendak dicapai.

Kehancuran gedung sekolah di Kota Banda Aceh yang demikian banyak, maka untuk melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi sekolah yang sudah hancur tentunya memakan waktu lama dan biaya besar. Pemerintah mengalami kesulitan untuk melaksanakan proses belajar di Kota Banda Aceh saat ini. Kendalanya luar biasa banyak, kompleks, termasuk kekurangan guru, gedung rusak dan roboh serta peralatan untuk proses belajar-mengajar hilang dan rusak berat. Semua pihak diharapkan bisa membantu agar proses belajar-mengajar di Kota Banda Aceh ini dapat berjalan semakin baik dari hari ke hari. Peranan pemerintah sangat menentukan agar persoalan pendidikan secara perlahan berangsur bisa ditangani walaupun masih harus disesuaikan situasi dan kondisi yang ada.

Perpu No.2 Tahun 2005 Tentang Badan Rehabilitasi dan Rekontruksi Aceh dan Nias Pasal 16 ayat (3) dalam melaksanakan tugas Badan Pelaksana wajib memperhatikan masukan masyarakat dan ketentuan otonomi khusus yang berlaku di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pasal 17 Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, Badan Pelaksana mempunyai wewenang: (1) Mengelola pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekontruksi; (2) Mengelola sumber daya yang ada, baik sumber daya manusia, sumber daya alam maupun keuangan dan teknologi untuk melaksanakan Rehabilitasi dan Rekontruksi; (3) Menjalin kerjasama dengan pihak lain untuk melaksanakan kegiatan Rehabilitasi dan Rekontruksi yang tidak dibiayai dari APBN; (4) Mengkoordinasikan dan bekerja sama serta mengawasi pihak luar negeri (asing) dalam melakukan kegiatan Rehabilitasi dan Rekontruksi yang dibiayai langsung oleh pihak luar negeri (asing).

Mengingat kendala dalam mengelola pendidikan pasca gempa dan tsunami luar biasa banyak dan kompleks, maka permasalahan penelitian ini difokuskan pada:

- a. Identifikasi terhadap dimensi-dimensi permasalahan pengelolaan pendidikan pada tingkat Sekolah Dasar (SD) di Kota Banda Aceh NAD pasca gempa dan tsunami;
- b. Koordinasi peran kelembagaan pemerintah, non pemerintah, dan lembaga-lembaga donor yang sebaiknya dilakukan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi pendidikan pada tingkat SD pasca gempa dan tsunami.



- c. Analisis terhadap sistem pengelolaan SD yang relevan dikembangkan di Kota Banda Aceh pasca gempa dan tsunami, terutama dilihat dari segi pengembangan potensi yang dimiliki dalam rangka pelaksanaan kebijakan otonomi daerah?

Analisis terhadap ketiga fokus permasalahan tersebut sangat penting dilakukan mengingat bahwa setelah selesai masa tanggap darurat dan memasuki rehabilitasi serta rekonstruksi, perlu adanya koordinasi yang lebih baik dalam pengelolaan SD yang dikembangkan oleh lembaga pemerintah, swasta, dan NGO/SLM, baik dalam negeri maupun luar negeri perlu diarahkan untuk menyesuaikan dengan akar budaya masyarakat Banda Aceh yang Islami.

## **2. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan pada fokus penelitian sebagaimana dijelaskan di muka, maka pertanyaan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana gambaran nyata permasalahan pengelolaan SD di Kota Banda Aceh pasca gempa dan tsunami?
- 1) Bagaimana tingkat kerusakan komponen-komponen utama pengelolaan SD di Kota Banda Aceh pasca gempa dan tsunami?
  - 2) Bagaimana pengelolaan PBM pada SD di Kota Banda Aceh pasca gempa dan tsunami?
  - 3) Bagaimana kebijakan pemerintah dalam pengelolaan SD di Banda Aceh pasca gempa dan tsunami?

- b. Bagaimana koordinasi peran kelembagaan pemerintah, non pemerintah, dan lembaga-lembaga donor yang dilakukan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi pengelolaan SD di Kota Banda Aceh pasca gempa dan tsunami?
- 1) Kelembagaan apa yang turut merehabilitasi dan rekonstruksi pengelolaan SD gempa dan tsunami di Kota Banda Aceh?
  - 2) Bagaimana fungsi dan tugas pokok masing-masing lembaga terkait dalam pengelolaan SD pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa dan tsunami di Kota Banda Aceh?
  - 3) Bagaimana mekanisme kerja yang diperankan masing-masing lembaga donor terhadap rehabilitasi dan rekonstruksi pengelolaan SD di Kota Banda Aceh?
- c. Bagaimana sistem pengelolaan SD yang relevan dikembangkan di Kota Banda Aceh pasca gempa dan tsunami terutama dilihat dari segi pengembangan potensi yang dimiliki dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah?
- 1) Nilai-nilai dasar apa yang menjadi landasan prinsipil dalam pengembangan kebijakan pendidikan untuk tingkat SD pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa dan tsunami di Kota Banda Aceh?
  - 2) Kurikulum apa yang seharusnya dikembangkan dan relevan dengan kondisi SD pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa dan tsunami di Kota Banda Aceh?

- 3) Bagaimana pengembangan tenaga kependidikan pada tingkat SD yang relevan pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa dan tsunami di Kota Banda Aceh?
- 4) Bagaimana pengembangan strategi pembelajaran yang relevan pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa dan tsunami di Kota Banda Aceh?
- 5) Bagaimana pengelolaan pembiayaan SD yang relevan pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa dan tsunami di Kota Banda Aceh?
- 6) Bagaimana sistem pengendalian pengelolaan SD yang relevan pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa dan tsunami di Kota Banda Aceh?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Secara umum tujuan penelitian ini untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis pengelolaan SD pasca gempa dan tsunami di Banda Aceh. Sedangkan tujuan khususnya adalah sebagai berikut:

- a. Dapat mengidentifikasi kondisi permasalahan pengelolaan SD di Kota Banda Aceh pasca gempa dan tsunami;
- b. Dapat mendeskripsikan sistem koordinasi peran kelembagaan pemerintah, non pemerintah, dan lembaga-lembaga donor dalam proses rehabilitasi dan

rekonstruksi pengelolaan SD di Kota Banda Aceh pasca gempa dan tsunami;

- c. Dapat menganalisis sistem pengelolaan SD yang relevan dikembangkan di Kota Banda Aceh pasca gempa dan tsunami, terutama dilihat dari segi pengembangan potensi yang dimiliki dalam rangka pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

## 2. Manfaat Penelitian

Rehabilitasi dan rekonstruksi pendidikan pada hakekatnya berkaitan dengan makna *imperative* dengan merujuk paradigma dan metodologi studi perubahan keorganisasian. Objek studi perubahan organisasi pendidikan harus merujuk pula pada paradigma ilmu pendidikan, bukan pada paradigma ilmu organisasi non-kependidikan, ataupun ilmu politik. Ilmu organisasi pendidikan mempunyai paradigma yang berbeda dengan paradigma organisasi ketatanegaraan maupun politik, baik dalam aspek *ontology*, *aksiologi* dan *epistemologinya*. Walaupun dalam tatanan praktek rehabilitasi dan rekonstruksi pengelolaan pendidikan lebih banyak menyesuaikan diri dengan bentuk konstelasi dan proses politik. Tetapi, dalam tatanan kontekstual, metodologi analisis tidak sekedar etika dalam arti baik atau tidak baik, namun lebih ditekankan pada tujuan mengapa perlu ada perubahan dalam organisasi pendidikan. Nilai dan tujuan baik dari perubahan hanya akan ada apabila perubahan itu sendiri *dapat menciptakan sesuatu yang bermanfaat*. Jika rehabilitasi dan rekonstruksi harus dilakukan, menunjukkan bahwa implementasi perubahan ada sesuatu yang kurang bermanfaat.



Dengan kata lain, kekurangan atau kelebihan dari proses rehabilitasi dan rekonstruksi harus dapat ditemukan, kemudian dianalisis, disintesa, kemudian dipraktekan kembali sampai menunjukkan hasil yang lebih bermanfaat.

Karena itu, upaya menganalisis tentang rehabilitasi dan rekonstruksi dan perubahan pengelolaan pendidikan pasca krisis, bukan hanya sekedar memberikan manfaat bagi pengelolaan pendidikan di Banda Aceh pasca gempa dan tsunami, akan tetapi secara keilmuan dan praktis akan memberikan manfaat:

**a. Manfaat Keilmuan**

- 1) Dapat memberikan sumbangan yang bermanfaat bagi kepentingan akademik di bidang Ilmu Administrasi Pendidikan, khususnya kajian tentang pengelolaan pendidikan pasca konflik/bencana alam, khususnya dalam kajian tentang teori kebijakan pendidikan, perencanaan pendidikan, pengelolaan perubahan, dan pengelolaan konflik.
- 2) Dapat melengkapi bahan bacaan mengenai sistem pengelolaan pendidikan pasca konflik/bencana alam yang berdasarkan potensi yang ada di daerah bencana;
- 3) Dapat dijadikan salah satu referensi untuk kajian mengenai manajemen konflik, sehingga dapat dianalisis dari dua pandangan keilmuan dan lapangan empirik, khususnya yang berkenaan dengan penanganan masalah-masalah pengelolaan pendidikan yang di akibatkan oleh konflik / bencana

- 4) Temuan penelitian dapat dijadikan salah satu rujukan bagi peneliti lainnya untuk melakukan penelitian lebih lanjut berkenaan dengan suatu kajian tentang pengelolaan konflik dalam bidang pendidikan.

#### **b. Secara Praktis**

- 1) Hasil penelitian ini dapat menjadi salah satu masukan atau bahan pertimbangan dalam menyiapkan kebijakan pemerintah Kota Banda Aceh NAD untuk melakukan perubahan atau pembaharuan pengelolaan pendidikan, khususnya dalam pengelolaan SD pasca konflik/bencana alam dan untuk memenuhi tuntutan otonomi khusus.
- 2) Dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan pembangunan pendidikan oleh pemerintah Kota Banda Aceh NAD untuk melakukan perbaikan sistem penyelenggaraan pendidikan yang sesuai dengan Syariat Islam sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang tentang Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

#### **D. Paradigma Penelitian**

Perubahan pada hakekatnya merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan hidup dan penghidupan. Apa yang berbeda dalam setiap langkah dan prospek perubahan yang akan datang, akan semakin cepat dan mempengaruhi setiap bagian dari hidup, termasuk nilai-nilai kepribadian, kesusilaan, kedaerahan, baik secara individu maupun kelompok. Konsepsi sistem merujuk bahwa suatu perubahan sangat diperlukan bila sistem tersebut tidak ingin kena *entropy*. Hal ini menunjukkan bahwa dorongan untuk melakukan

perubahan mempunyai kekuatan dan sumber-sumber pendorong. Kekuatan-kekuatan tersebut, antara lain: budaya kerja, teknologi, kecenderungan sosial dan mungkin politik dunia. Sumber kekuatan budaya kerja, kemungkinan dari perbedaan *cultural*, dan banyaknya hal baru yang memerlukan keterampilan baru pula. Sumber kekuatan teknologi, dapat bersumber dari otomatisasi sistem, komputerasi, atau merekayasa kembali. Sumber kecenderungan sosial, mungkin dari pertumbuhan dan peningkatan pendidikan tinggi, penangguhan usia perkawinan. Sumber kekuatan globalisasi, mungkin dari pengaruh pasang-surut pasar dunia, persaingan global, merger, akuisisi, dan konsolidasi.

Robbins & Langton (2001), mengemukakan lima opsi perubahan, yaitu perubahan yang berkenaan dengan: (1) budaya, (2) struktur, (3) teknologi, (4) *setting* fisik lingkungan, dan (5) manusia itu sendiri. Perubahan pada budaya ditekankan pada nilai dan tujuan-tujuan organisasi; Perubahan dalam struktur difokuskan pada hubungan kewenangan, koordinasi dan redesign pekerjaan; Perubahan dalam teknologi ditekankan pada modifikasi bagaimana pekerjaan dapat diproses dan metode-metode serta peralatan dapat digunakan; Perubahan dalam *setting* fisik ditekankan pada area dan tata-letak lingkungan pekerjaan; Perubahan pada orang difokuskan pada kemampuan dan keterampilan.

Sampai saat ini, belum ada metode yang meyakinkan untuk merespon apa yang terjadi sebagai akibat dari sesuatu konflik/bencana alam. Respon satu krisis akibat konflik/bencanaalam harus selalu dirancang dari arus bawah sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada di lapangan, dengan menggunakan beberapa bentuk penilaian partisipatoris, untuk mencapai hasil yang terbaik dalam waktu yang

paling singkat. Namun demikian, dimungkinkan untuk mengidentifikasi prinsip-prinsip umum yang telah lama ditemukan untuk memperbaiki kualitas respon di banyak situasi-situasi keadaan darurat. Sinclair (2002)

Pendidikan dapat menjadi bagian pemecahan permasalahan sebagai akibat krisis-krisis baik sebagai akibat konflik atau bencana alam. Tanpa adanya pendidikan akan membuat lingkungan sekitar konflik/bencana alam tidak stabil dan dapat mengancam keamanan regional dan global. Selain itu juga pemulihan akses terhadap pendidikan itu sendiri adalah salah satu prioritas yang tinggi pada penduduk yang berada dalam keadaan darurat pasca bencana alam. Dengan demikian pendidikan dapat dipandang sebagai sebuah investasi pemecahan krisis. Sinclair (2002)

Program-program kependidikan sebaiknya menggunakan sebuah pendekatan partisipatoris yang berdasarkan potensi yang ada dalam masyarakat, dengan penekanan pada pengembangan kemampuan. Dalam situasi darurat, para orangtua, masyarakat dan negara setelah memenuhi kebutuhan pangan dan papan mereka, perhatian utama mereka adalah kelanjutan pendidikan anak-anak mereka, dan tidak jarang mereka melakukan aktifitas-aktifitas pendidikan sendiri. Pendekatan 'bottom-up' ini bermanfaat dalam berbagai hal dan didukung oleh badan-badan pemberian bantuan terkemuka.

Pendidikan pasca bencana alam seperti yang terjadi di NAD perlu dirancang dengan konsep yang mantap dan memperhatikan permasalahan pokok, asumsi-asumsi yang benar, informasi yang memadai baik kondisi sekarang maupun kecenderungan masa depan. Kebutuhan anak-anak hendaklah menjadi



acuan pendidikan dalam situasi pasca bencana alam dan konflik. Karena itu, pemenuhan kebutuhan pendidikan memerlukan pendekatan komprehensif dan terpadu melibatkan banyak pihak secara kolaboratif, partnership, dan partisipatif, terutama dari anak-anak tersebut. Kondisi pendidikan masa darurat memerlukan pola penanganan memerlukan partnership lokal, nasional, dan internasional untuk mempercepat kebangkitan kembali pendidikan pasca bencana alam.

Paradigma penelitian ini sebagai acuan dalam kajian, menganalisis, dan memaknai fenomena yang menjadi fokus penelitian, yaitu sebagai berikut:

- a. Otonomi Khusus NAD adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Keistimewaan merupakan pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada NAD karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan. Pendidikan di NAD diselenggarakan sesuai dengan Sistem Pendidikan Nasional. Daerah mengembangkan dan mengatur berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam, serta mengembangkan Lembaga Pendidikan Agama Islam di berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan (Qanun Nomor 23 tahun 2002 tentang *Penyelenggaraan Pendidikan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*).
- b. Keadaan darurat bidang pendidikan adalah sebuah situasi krisis yang terbentuk lewat konflik-konflik atau bencana alam yang membuat sistem pendidikan

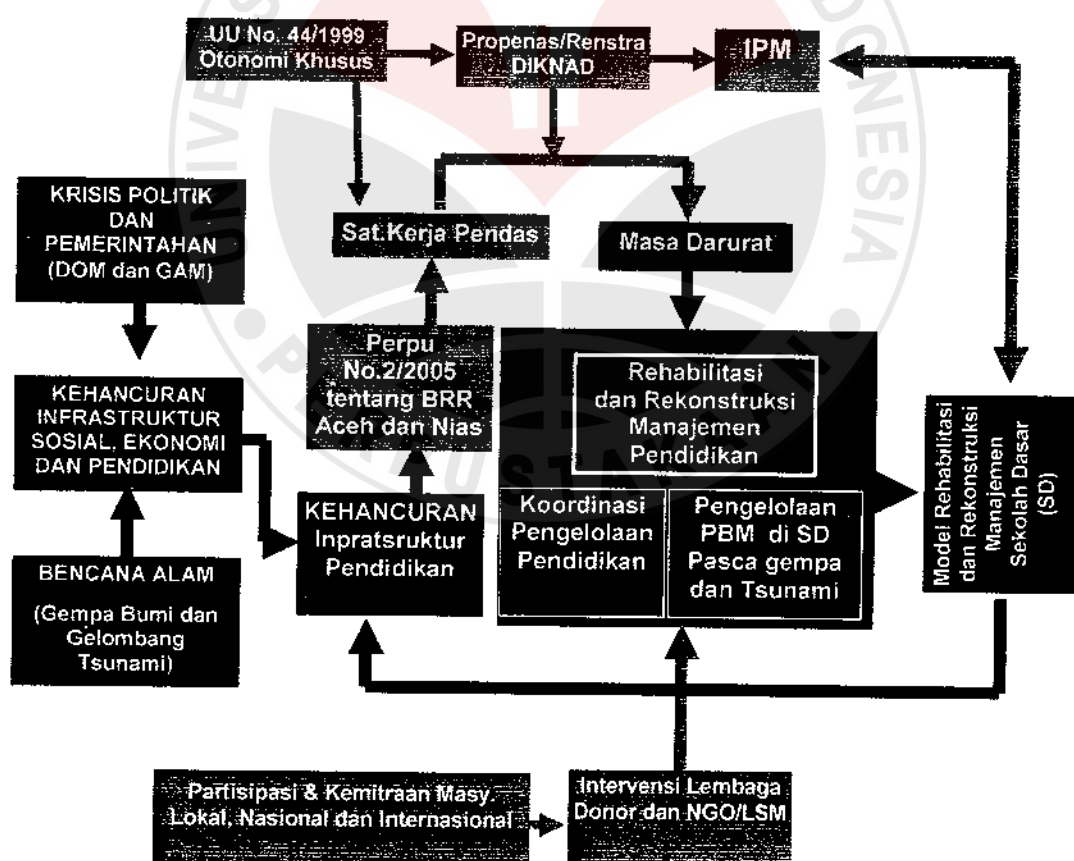
*tidak stabil, tidak teratur* atau *hancur*, dan yang membutuhkan sebuah proses pemulihan pasca krisis yang terintegrasi (UNESCO, dalam Sinclair, 2002:22).

- c. *Konflik, ketidakamanan, dan instabilitas* merupakan tantangan terbesar dalam bidang pendidikan. Para pendidik sering berusaha keras untuk mempertahankan kelangsungan pendidikan di saat-saat peperangan ataupun konflik sipil. Kegiatan belajar-mengajar kadang-kadang diadakan di langan terbuka, rumah-rumah, atau ruangan bawah tanah, atau di dalam bangunan-bangunan yang rusak. Skenario rehabilitasi dan rekonstruksi sistem pendidikan setelah konflik dan bencana alam menghadirkan sebuah tantangan besar untuk para perencana dan pengelola yang bergerak di bidang pendidikan. Di samping itu, setiap krisis *berbeda-beda*, dan tidak ada metode yang meyakinkan untuk menghasilkan respon untuk mengatasinya. Respon ini harus selalu dirancang dari 'bottom up', dengan menggunakan beberapa bentuk partisipatoris, untuk mencapai hasil yang terbaik dalam waktu yang paling singkat. Karenanya, rehabilitasi dan rekonstruksi pendidikan pada hakekatnya lebih diutamakan pada upaya pemulihan dan pemberdayaan kemampuan masyarakat untuk membangun kembali kebutuhan, keinginan dan harapan-harapannya. Dan upaya tersebut menuntut perencanaan yang cermat supaya dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat sebagai cara kerja yang baru dan lebih baik (Sinclair, 2002:26).
- d. Koordinasi kemanusiaan adalah pemanfaatan instrumen-instrumen kebijakan secara sistematis untuk menyampaikan bantuan kemanusiaan dengan cara yang kohesif dan efektif. Instrumen-instrumen yang dimaksud adalah

termasuk perencanaan strategis, pengumpulan data dan pengelolaan informasi, mobilisasi sumber daya dan memastikan akuntabilitas, mengatur pembagian kerja berdasarkan fungsi, menegosiasikan dan mempertahankan kerangka kerja yang dapat dipergunakan dengan penguasa politik setempat dan memberikan bekal kepemimpinan (Minear, 1992 dalam Sommers, 2004:25).

### E. Kerangka Dasar Penelitian

Secara konseptual penetapan kebijakan tentang rehabilitasi dan rekonstruksi dalam bidang pengelolaan pendidikan tingkat SD di Kota Banda Aceh dapat digambarkan melalui kerangka dasar penelitian sebagai berikut ini.



Gambar 1.7  
Kerangka Dasar Penelitian

Untuk mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No.2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias, sebagai salah satu bentuk kepedulian pemerintah untuk memberikan payung hukum berbagai kelembagaan yang peduli dengan rehabilitasi dan rekonstruksi pembangunan di NAD, seharusnya diwujudkan dalam bentuk kebijakan operasional pemerintah daerah yang mengkoordinasikan berbagai bantuan dari setiap kelembagaan pemberi bantuan.

Walaupun pemerintah telah membentuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias yang diberi wewenang untuk menangani permasalahan pembangunan kembali Aceh pasca gempa dan tsunami, namun pelaksanaan tugas pokok dan fungsi badan tersebut tidak berarti harus mengeliminasi kreasi, aspirasi, partisipasi dan kemitraan dengan masyarakat setempat. Karenanya, permasalahan yang timbul pada saat pelaksanaan pengkoordinasian lembaga-lembaga lokal, nasional dan internasional, menjadi unit analisis untuk dilihat implikasi dan efektivitasnya.

Kebijakan operasional tersebut harus sejalan dengan semangat UU.No.44 Tahun 1999. Karena itu, diperlukan analisis yang utuh terhadap komponen-komponen yang secara eksplisit tertuang dalam kebijakan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias, yang meliputi kondisi nyata tentang kerusakan dan permasalahan yang dihadapi, prospek yang ingin dikembangkan dalam program rehabilitasi dan rekonstruksi (sasaran), prasarat untuk mencapai sasaran (asumsi), dan saran-tindak dan strategi pencapaian sasaran dalam melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.