



MELAWAN ATAU MELANJUTKAN HEGEMONI?

Demokrasi Lokal
dalam Masa Transisi Pasca-Konflik
di Aceh Selatan

Editor:
Saiful Mahdi
Teuku Kamal Fasya
Muhammad Riza Nurdin

Melawan atau Melanjutkan Hegemoni? Demokrasi Lokal dalam Masa Transisi Pasca-Konflik di Aceh Selatan / Editor: Saiful Mahdi, Teuku Kamal Fasya, dan Muhammad Riza Nurdin—Ed.1. —Denpasar: Pustaka Larasan; Banda Aceh: ICAIOS dan The Aceh Institute, 2014

viii, 270 hlm. ; ill. : 23x15.5 cm.

ISBN 978-602-1586-10-5

**Melawan atau Melanjutkan Hegemoni?
Demokrasi Lokal dalam Masa Transisi Pasca-Konflik di Aceh Selatan**

Edisi berbahasa Inggris berjudul:
**Local Democracy in Post-Conflict Society:
The Case of Aceh Selatan, Indonesia**

Editor:

Saiful Mahdi, Teuku Kamal Fasya, dan Muhammad Riza Nurdin

Penulis:

Leena Avontus, Fadhli Ali, Teuku Kemal Fasya, Zubaidah Djohar
Saiful Mahdi, dan Olle Törnquist

Penerjemah:

Saiful Mahdi, Fajshal Zakaria, dan Wawan Eko Yulianto

Pracetak:

Slamat Trisila

Edisi Pertama: Februari 2014

Penerbit

Pustaka Larasan

Jalan Tunggul Ametung IIIA/11B Denpasar, Bali 80116

Phone: 0361-216 34 33 # Mobile Phone: 0817 35 34 33

E-mail: pustaka_larasan@yahoo.co.id

Website: www.pustaka-larasan.com

International Centre for Aceh and Indian Ocean Studies (ICAIOS)
Komplek PPISB, Universitas Syiah Kuala, Darussalam, Banda Aceh 23111

Tel.: +62 651 755 2368

E-mail: info@acehresearch.org #

Website: www.acehresearch.org

The Aceh Institute

Jln. Lingkar Kampus Unsyiah, Kav. 11-12,

Limpok, Darussalam, Banda Aceh 23111

Telp/Fax: +62(0)651-7400185

Website: <http://acehinstitute.org/id/>

Penelitian dan penerbitan buku ini dilakukan dengan dukungan dana hibah dari
International Centre for Local Democracy (ICLD)

Sumber ilustrasi cover:
Koleksi KITLV Lediën dan internet

BAB 3

Miskin Perlindungan Sosial Karena Miskin Kualitas Demokrasi

Teuku Kemal Fasya¹

Pendahuluan

Demokrasi telah menjadi konsep yang dianut di banyak wilayah dan negara. Konsep demokrasi dianggap sesuatu yang ideal dalam menjalankan pemerintahan, sehingga klaim "demokrasi" begitu menentramkan dan bisa menjadi alat kamuflase, yang digunakan oleh pemimpin dan negara otoriter atau fasis sekali pun.²

Konsep demokrasi telah mengalami perkembangan wacana yang begitu pesat, menjadi prinsip nilai yang melekat dan menjadi keunikan di banyak daerah. Konsep demokrasi yang dipraktikkan sekarang tidak lagi persis seperti disampaikan oleh Aristoteles 2500 tahun lampau. Ia telah menjadi konsep yang hanya mungkin dipahami dengan melihat aspek sosiologi, antropologi, atau politik lokal yang berlaku di sebuah daerah. Aspek lokalitas menjadi penting agar tidak terjebak pada "globalisasi gagasan demokrasi",

1. Dosen Antropologi Universitas Malikussaleh. Ketua Komunitas Peradaban Aceh. Peneliti masalah sosial-humaniora, demokrasi, syariat Islam, dan HAM dan penulis di pelbagai media nasional. Dapat dihubungi di kemal_antropologi@yahoo.co.uk.
2. Alain Touraine, *What Is Democracy?*, trans by David Macey (Colorado: Westview Press, 1997), hal. 17. Dalam perspektif ini saya setuju dengan perspektif yang digunakan oleh Touraine, karena demokrasi telah menjadi gaya (*fashion*) dan bukan substansi, maka banyak negara senang menggunakan kata demokrasi, baik dalam konstitusinya atau bahkan kata dalam nama negara. Contoh, negara yang menabalkan kata demokrasi seperti Republik Demokratik Kongo bukanlah sebuah negara demokratis, oleh karena seringnya berada di tengah pusaran konflik, instabilitas politik, dan korupsi.

yang terkadang menyesatkan dan berbau kolonial.³

Meskipun demikian kita harus memiliki "sedikit" kesepakatan tentang apa yang dimaksud dengan demokrasi. Pemahaman paling minimal adalah "sistem politik yang diciptakan untuk melindungi kebebasan dasar manusia dari ancaman setiap negara, tak peduli seberapa sejahteranya negara itu. Kebebasan itu harus bisa dirasionalisasi dan bukan sebuah klaim kekuasaan, yang bisa mencegah fundamentalisme dan militerisme tumbuh dan berkembang".⁴ Dengan demikian demokrasi adalah prinsip yang menolak nilai kekerasan berlaku di masyarakat, karena kekerasan sangat potensial mengancam kebebasan dan humanisme.

Atas dasar itulah tulisan ini akan melihat bagaimana sebenarnya konsep demokrasi yang dijalankan di salah satu kabupaten di Aceh, yaitu Aceh Selatan. Aceh dianggap sebagai daerah yang mampu memunculkan nilai-nilai demokrasi setelah melewati pengalaman konflik yang cukup lama, ditambah dengan bencana tsunami yang telah memporandakan 800 km garis pantai Aceh, dari pesisir barat-selatan hingga utara-timur.⁵

Aceh Selatan memang bukan daerah yang banyak mengalami bencana konflik dan tsunami. Namun daerah yang berjarak 400 km dari ibukota provinsi ini merupakan kabupaten yang cukup kaya sumber daya alam, terutama hutan tropis lebat yang sebagian besar masuk Kawasan Ekosistem Leuseur (KEL). Meskipun kabupaten ini termasuk daerah sangat terpencil,⁶ tetapi telah dikenal sebagai

daerah yang memiliki hutan alami cukup luas dan kualitas perkebunan yang diakui internasional seperti pala, nilam, dan sawit, yang selalu terbuka pada godaan-godaan politis-ekonomis.⁷ Di daerah seperti ini kepentingan ekonomi akan selalu menarik dilihat; sebuah pemerintahan yang jauh dari sorotan publik karena jauhnya dari ibukota provinsi dan kurangnya publikasi media, serta masih kuatnya hukum adat sebagai hukum masyarakat, yang telah digunakan masyarakat dari generasi ke generasi.⁸

Perlindungan Sosial dan Makna Partisipasi

Istilah perlindungan sosial yang digunakan di sini berasal dari terjemahan bahasa Inggris, *social security*. Padanan lainnya yang sering digunakan adalah jaminan sosial atau pengamanan sosial.⁹ Istilah yang digunakan pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono saat ini adalah perlindungan sosial dan dijadikan acuan dalam tulisan ini, yaitu merujuk kepada program peningkatan kualitas masyarakat sebagai hak-hak demokratis warga, berupa pendapatan bagi penyandang cacat (*disability income*), dana pensiun, pendapatan minimal bagi pekerja, pendidikan, dan kesehatan.¹⁰ Pemerintah SBY menggunakan istilah perlindungan sosial untuk merujuk kepada ciri-ciri bantuan ekonomi yang mengarah pada penguatan dan perlindungan masyarakat dari kesulitan ekonomi.

Isu perlindungan sosial sebenarnya telah menjadi jawaban klasik di negara-negara Skandinavia yang menerapkan demokrasi kesejahteraan (*welfare democracy*). Demokrasi kesejahteraan memberlakukan prinsip universalisme, yaitu pemberlakuannya didasarkan pada asas keadilan dan *fairness*, yaitu tanpa membedakan status, jenis kelamin, dan kelas sosialnya. Realisasinya menjadi hak masyarakat dan tanggung jawab negara. Konsep ini mengkritik

3 Istilah ini saya ambil dari Saiful Arif, *Ilusi Demokrasi* (Jakarta: Desantara, 1997) pada pendahuluan "Demokrasi dan Proyek Globalisme" (hal. 4-5). Ia menggunakan istilah ini untuk melihat bahwa "demokrasi" ideal itu tidak lain proyek kapitalisme oleh lembaga-lembaga keuangan global untuk mendikte negara-negara (semi) otoriter agar menjalankan prinsip ekonomi secara liberal. Masalahnya kemudian, negara-negara ini malah rusak, terjerembab pada situasi kemiskinan absolut atau menjadi negara gagal seperti Chili, Argentina, Rumania, Indonesia, dan Uni Soviet.

4 Touraine, *What is...*, op cit, hal. 16-17. "Democracy, defined as the creation of political system that respect basic liberties, is under threat in all countries, no matter how wealthy, although the threat to democracy takes very different forms in different parts of the world...It must defend the victim of both fundamentalism and militarism."

5 Data dari Koalisi untuk Advokasi Laut Aceh, www.kuala.or.id (diakses 3 Desember 2010).

6 Informasi dr. Erdi Marlansyam, dokter PTT Puskesmas Labuhan Haji, 24 Juli 2010.

7 John McCarthy, *The Fourth Circle: A Political Ecology of Sumatra's Rainforest Frontier* (Stanford: Stanford University Press, 2006), hal. 3.

8 *Ibid*, hal. 6.

9 Pada masa pemerintahan Habibie digunakan istilah jaring pengaman sosial untuk bantuan tunai bagi masyarakat miskin, dan di masa setelah itu sering digunakan istilah jaminan sosial.

10 <http://www.answers.com/topic/social-security>. "Social security is often used for a government program that provides economic assistance to persons faced with unemployment, disability, or agedness, financed by assessment of employers and employees" (diakses 4 November 2010).

demokrasi prosedural, bahwa demokrasi bukan hanya masalah elektoral, representasi kekuasaan, atau legitimasi dari pemilu, tapi yang lebih utama adalah memfungsikan demokrasi untuk kepentingan kesejahteraan sosial dan ekonomi.¹¹

Pertanyaan kunci yang akan dilihat dalam tulisan ini adalah bagaimana kata "partisipasi" ini akan dilekatkan ke dalam konteks Aceh Selatan. Konsep partisipasi sebenarnya merujuk pada aktivitas warga dalam ruang politik dan publik sebagai konsekuensi masyarakat yang majemuk. Partisipasi merupakan salah satu aktivisme demokrasi dalam menyelenggarakan kehidupan bersama dan orientasi komunitas untuk perubahan sosial.¹² Partisipasi dijalankan dengan mekanisme argumentasi, persuasi, dan deliberasi (musyawarah) yang diedarkan di ruang publik dengan semangat toleransi dan anti-pensakralan. Dengan prinsip ini partisipasi menjadi hal yang harus hidup dalam setiap aktivitas sosial-politik-ekonomi.

Meskipun demikian, konsep partisipasi di Aceh Selatan mungkin memiliki format dan bentuk yang berbeda, yang hadir di ruang publik dan interpretasi yang berbeda pula dengan ruang publik masyarakat dengan masyarakat yang telah mapan dan menyejarah demokrasi seperti di Amerika Serikat atau Eropa. Konsep ini harus dilihat dengan mempertimbangan sejarah transisi demokrasi yang baru dialami, pengalaman dan ruang publik yang digunakan untuk melakukan partisipasi, dan struktur-struktur politik, seperti pemerintah, LSM, dan media yang ada di Aceh Selatan untuk mendukung atau bahkan menghambat demokrasi.

Tulisan ini, merupakan hasil penelitian lapangan, mencoba menggunakan konsep yang lebih emansipatif, bahwa konsep partisipasi yang digunakan berasal dari data lapangan yang dibingkai dalam konstruksi pengetahuan lapangan, tanpa harus dilebih-lebihkan atau dikurang-kurangi.¹³ Dalam penulisan ini

11 "Menuju Demokrasi Kesejahteraan : Sebuah Kerangka Kerja *Epistemic Community*", makalah Tim PWD UGM pada pertemuan Regional Workshop *Power, Welfare, Democracy* di Bandung, 22 Maret 2010.

12 Rocky Gerung, "Citizenship dan Politik Indonesia", makalah dalam Forum Masyarakat Terbuka, Jakarta (31 Agustus 2007).

13 Tulisan ini merupakan olahan dari hasil penelitian lapangan yang saya lakukan dengan dua orang tim asistensi lapangan (Rizki Affiat dan Marzuki Esbe) sejak 14 Juni sampai 7 Agustus 2010. Proses penelitian telah mewawancarai

saya mengingat nasihat yang disampaikan oleh Tania Murray Li, seorang profesor Antropologi Universitas Toronto. Menurutnya dalam penelitian antropologis para peneliti harus lebih sensitif, apalagi jika meneliti masyarakat yang berbeda dengan kultur dan lingkungannya. Ia menyindir sikap para pakar terutama dari Barat yang kerap terjebak pada upaya simplifikasi, hanya mengambil esensi masalah dari hasil penelitian, yang parahnya kemudian menghapus wilayah wacana politik dari proses penelitian yang kaya itu, dan kemudian memunculkan kembali ke dalam bahasa pengetahuan yang netral.¹⁴

Situasi Aceh Selatan tidak dapat digeneralisasi dengan situasi daerah lain di Aceh yang mengalami masalah konflik dan bencana tsunami yang parah. Aceh Selatan relatif netral namun relatif tidak mudah diakses oleh kabupaten-kabupaten lain di Aceh. Secara kultur meskipun masyarakat terlihat terbuka kepada masyarakat luar, namun untuk hal-hal yang terkait dengan masalah politik, masyarakat cenderung tertutup dan tidak leluasa mengkritik secara terbuka. Dari penelitian mendalam terlihat modal sosial masyarakat tidak ikut rusak oleh konflik dan budaya neo-globalisasi bantuan pasca-tsunami, namun belum cukup kuat. Kekuatan sosial belum menjadi kekuatan yang bisa mengubah situasi sosial-politik menjadi lebih transformatif.

Inilah sebab mengapa sering muncul *jokes* ketika menyebut daerah ini dengan "Aceh Telatan", atau Aceh yang memang tertinggal dari segala hal.¹⁵ Kata partisipasi yang ditemukan dalam tulisan ini

42 informan, termasuk melakukan tujuh kali diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*) dan tiga kali diskusi kelas dengan siswa SMP dan SMA. Untuk kunjungan observasi dan wawancara peneliti telah mengunjungi 14 dari 16 kecamatan di Aceh Selatan (kecuali Kluet Tengah dan Kluet Timur). Kedua kecamatan ini tidak sempat dilakukan survei lapangan karena medan yang sulit dan waktu penelitian yang tidak mencukupi. Metode penelitian adalah kualitatif dengan pendekatan etnografis, dengan maksud agar diperoleh gambaran dan hasil temuan "sehidup-hidupnya", dengan kutipan-kutipan yang dituliskan secara naratif, termasuk membuat kutipan langsung atas ungkapan-ungkapan khas dan unik, termasuk juga logika lokal masyarakat Aceh Selatan. Penelitian etnografis juga melihat gambaran *ethnos* dalam masyarakat, baik yang dihubungkan melalui relasi hirarkis (kelas) atau hubungan kesukuan (etnografis), dan juga wilayah (pedalaman, pesisir perkotaan, dst).

14 Tania Murray Li, *Will To Improve : Governmentality, Development, and Practice of Politics* (Durham & London : Duke University Press, 2007), hal. 10

15 John McCarthy, *The Fourth*, *op cit*, hal. 109

bukan wacana yang hidup secara sosial, tapi lebih menempel pada pribadi-pribadi yang progresif, kuat, penuh ide, meskipun kadang gerakan mereka ini sering tidak mendapat respons populer dari masyarakat sekitar atau hanya disebut sang pemimpi.

Pertanyaan kunci yang akan dibedah lebih dalam pada tulisan ini adalah bagaimana modal sosial Aceh Selatan, termasuk metode partisipasinya dalam mengembangkan kualitas pendidikan dan kesehatan dan bagaimana keseriusan Pemerintah Aceh Selatan terlibat untuk mengembangkan dua hal ini? Hal itu akan diketahui jika sebelumnya memahami gambaran tentang demokrasi lokal yang baru tumbuh termasuk hambatan-hambatannya, dan kemudian melihat akar masalahnya dari perspektif masyarakat lokal. Tujuannya agar dapat ditemukan sebuah peta demokrasi yang tepat, sehingga usulan dan rekomendasi sebagai tawaran perbaikan ke depan dapat dipraktikkan di tengah-tengah masyarakat.

Pendidikan, Terlihat tapi Tidak Diperhatikan.

Secara umum nasib pendidikan di Aceh Selatan tidak lebih baik dibandingkan kabupaten-kabupaten lainnya di Aceh.¹⁶ Kondisi ini berhubungan dengan belum berkembangnya infrastruktur pembangunan dan pendidikan yang menunjang peningkatan kualitas di bidang pendidikan dan pengajaran. Dari hasil hasil lapangan diketahui bahwa ketertinggalan sektor perlindungan sosial ini bukan karena jauhnya jarak dari pusat provinsi tetapi karena tidak ditangani dengan baik oleh pemerintah daerah.

Di Aceh Selatan, persentase anggaran pendidikan cukup tinggi bila dibandingkan dengan kabupaten lain. Dengan jumlah penduduk 210.215 jiwa,¹⁷ anggaran pendidikan untuk tahun 2008 sebesar Rp. Rp. 135 miliar dari total APBK Rp. 505 miliar atau 27 persen. Jumlah dan persentase anggaran pendidikan kembali meningkat lagi pada tahun 2009 menjadi Rp. 156 miliar dari total APBK 468 miliar atau 33 persen.¹⁸ Tahun 2010 anggaran APBK sebenarnya sedikit berkurang menjadi Rp. 424,5 miliar. Namun besarnya alokasi untuk anggaran pendidikan masih sama, sekitar 30 persen. Dari angka

ini menunjukkan bahwa seluruh skema pembangunan daerah menitikberatkan pada perhatian pengembangan kualitas manusia melalui pendidikan berkualitas.

Namun ketika kita perhatikan pada detail penggunaan anggaran, ternyata 80 persen dari alokasi pendidikan ini terserap untuk kepentingan gaji dan dana rutin. Jadi dapat dipahami, besarnya anggaran pendidikan tidak dapat digunakan untuk peningkatan kualitas pengajaran di Aceh Selatan. Ada kesenjangan antara *Das Sollen* (yang seharusnya dilakukan) dengan *Das Sein* (yang menjadi eksistensi dan politik pembangunan daerah), sehingga cita-cita luhur memajukan pendidikan terkendala oleh berbagai faktor yang sifatnya sistemik.¹⁹

Hal ini cukup memprihatinkan. Sejak digulirkan demokrasi lokal di Aceh dan disahkannya UU No. 11/2006, Aceh mungkin menjalankan prinsip pemerintahan yang lebih mandiri (*self-government*) dan lepas dari intervensi pusat terlalu besar. Salah satu yang dapat dilihat adalah besarnya alokasi anggaran belanja daerah jika dibandingkan dengan rasio penduduk. Akan tetapi dengan kewenangan seperti itu kurang mampu dimaksimalkan.

Meskipun kesepakatan MoU Helsinki cukup mujarab dalam menghentikan perlawanan bersenjata dari GAM, dan lahirnya UU yang lebih responsif dibandingkan UU sebelumnya (UU No. 18/2001), tetapi kenyataannya tidak banyak bermanfaat pada perbaikan sektor pendidikan. Di sisi lain kita tahu Aceh telah mendapatkan status keistimewaan sebagai provinsi yang terpisah dari Sumatera Utara sejak tahun 1957 melalui pemberlakuan UU No. 24/1956, yang memiliki otonomi untuk mengatur otonomi bidang agama, pendidikan, dan adat-istiadat, tapi di sisi lain masih bersifat normatif-simbolis dan tidak memberikan perbedaan signifikan dengan daerah lainnya tanpa otonomi khusus. Kita melihat bahwa UU hadir sebagai buah konsekuensi damai pasca-konflik DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia) yang dipimpin oleh Tgk. Muhammad Daud Beureueh, tetapi hanya berfungsi sebagai alat negosiasi perdamaian dan tidak menjadi instrumen yang menyejahterakan setelah perdamaian diperoleh.²⁰

16. *Aceh Dalam Angka* (ADA) 2009.

17. Berdasarkan registrasi akhir tahun 2008, seperti yang terdapat dalam *Aceh Selatan Dalam Angka (ASDA) 2009*.

18. Data dari Dinas Pendidikan Aceh Selatan, 15 Juni 2010

19. Wawancara dengan Drs. Zulkarnaini, M.Si, 15 Juni 2010

20. Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam di Aceh* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1990), hal. 278.

Komite Sekolah Jantung Partisipasi dalam Pendidikan

Hal yang cukup penting dilihat pada sekolah-sekolah pasca-reformasi - baik hanya di Aceh, tetapi juga di daerah lainnya di Nusantara - adalah hadirnya Komite Sekolah atau Komite Madrasah dalam membidani memonitoring proses belajar-mengajar untuk peningkatan mutu pendidikan di sekolah.

Komite Sekolah adalah lembaga independen yang dibentuk untuk meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan satuan pendidikan. Ia menjadi wadah bagi orangtua, masyarakat, dan pihak sekolah menyampaikan aspirasi dan merumuskan kebijakan bagi peningkatan pendidikan di sekolah. Namun penjelasan itu masih bersifat amatif, karena secara faktual Komite Sekolah belum menjadi media representasi ideal masyarakat untuk memperbaiki mutu pendidikan di sekolah. Ia diidealkan sebagai mitra sejajar dalam menjalankan peran dan fungsinya dalam memajukan sekolah.²¹ Mengingat lembaga ini bersifat independen, tidak memiliki hubungan hirarkis dengan kepala sekolah, tapi nyatanya pengaruh kepala sekolahlah yang ada.

Inilah salah satu efek reformasi 1998 di bidang pendidikan yang paling meringis. Otonomi daerah yang dilegalisasi lewat Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian disempurnakan menjadi UU Nomor 32 tahun 2004, menjadikannya yang melahirkan desentralisasi pendidikan. Paradigma lama yang menempatkan pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan utama (sentralisasi) dikikis sedemikian rupa melalui paradigma baru yang lebih populis.

Karena dianggap perwakilan masyarakat, Komite Sekolah hadir untuk berkerja dan membantu sekolah mengembangkan kualitas pendidikan. Asumsinya sang anak yang disekolahkan di sekolah itu adalah anak-anak mereka sendiri. Orang tua, baik menjadi anggota Komite Sekolah atau tidak wajib mengetahui perkembangan pendidikan sang anak. Dalam hal ini, baik-buruk dan tinggi-rendahnya kualitas pendidikan sang anak sangat tergantung pada kegigihan Komite Sekolah mencari anggaran tambahan untuk memperlancar sistem belajar-mengajar.

Salah satu sikap kegigihan Komite Sekolah di Aceh Selatan

terbaca pada Nasruddin, ketua Komite Sekolah MAN Unggul Tapaktuan. Ia telah menjadi ketua Komite Madrasah selama 20 tahun (sebelumnya bernama BP3). Sekolah ini sejak tahun 2003 mendapat sertifikat sebagai MAN Unggul. Ia bisa bertahan sebagai ketua komite begitu lama karena empat anak kandungnya dan keponakannya disekolahkan di MAN Unggul ini, yang menurutnya memiliki kelebihan dibandingkan SMA biasa. Kelebihan yang didapatkan oleh siswa MAN Unggul adalah tuntutan untuk memiliki kemampuan Bahasa Inggris, Bahasa Arab, dan Dakwah; ilmu yang dianggap bermanfaat besar bagi siswa ketika terjun ke tengah masyarakat dan bekerja di era global seperti sekarang ini. Menurutnya, pendidikan seharusnya bukan hanya bertanggung-jawab meningkatkan kecerdasan kognitif, tetapi juga kecerdasan perilaku atau budi pekerti.

Menurut Nasruddin, kewenangan Komite Madrasah ini sekarang cukup besar dibandingkan lima tahun lalu. Ini menjadi sinyal bahwa ruang partisipasi masyarakat untuk mengupayakan peningkatan kualitas pendidikan sangat terbuka. Saat ini pemerintah memberikan kewenangan lebih luas, bukan hanya berfungsi konsultatif, tetapi juga pengawasan bahkan penentuan kebijakan sekolah. Menurutnya, "tugas Komite Sekolah saat ini adalah 50 persen plus satu", atau lebih besar bila dibandingkan dengan peran pimpinan sekolah dalam menentukan kebijakan sekolah.²²

Untuk tugas yang besar itu, Komite Sekolah tidak mungkin akan efektif kalau hanya melakukan pertemuan setahun sekali. Menurutnya yang paling ideal adalah enam bulan sekali, dan jika ada keputusan yang mendesak dapat dilakukan tiga bulan sekali. Tugas yang pernah dilakukan adalah mendisiplinkan guru, mencari solusi untuk honor guru yang lembur, menentukan biaya SPP, menentukan proses penerimaan siswa baru, beasiswa bagi siswa yang kurang mampu, dan membuat proposal untuk mencari dana untuk pengembangan pendidikan di luar alokasi yang telah diberikan secara reguler oleh pemerintah.

Sikap aktif Komite Sekolah ini memberikan efek langsung terhadap siswa. Musnaini, siswa kelas II IPA, asal Trumon ini adalah siswa yang mendapatkan keuntungan dari sikap aktif Komite Sekolah. Sebagai siswa berprestasi ia mendapatkannya bantuan

21. Sri Renani Pristuti dkk, *Komite Sekolah: Sejarah dan Prospeknya di Masa Depan* (Jakarta: Luyat Publishing, 2008), hal. vi.

22. Wawancara dengan Nasruddinsyah, 14 Juni 2010

beasiswa dengan adanya Komite Sekolah. Sebagai anak yang berasal dari keluarga yang kurang mampu di Trumon, ia harus memilih kos di Tapaktuan. Dengan pemberian beasiswa ia tidak berpikir untuk mencari tambahan uang demi menutupi biaya akomodasi.²³

Tentu saja pengalaman ini hanya akan diperoleh jika memiliki Komite Sekolah yang aktif, yaitu sebuah komunitas masyarakat yang mengerti bahwa pendidikan adalah hak masyarakat. Namun realitas ideal ini tidak menjadi fenomena umum di Aceh Selatan. Realitas MAN Unggul ini adalah realitas masyarakat yang memanfaatkan secara penuh haknya termasuk berpartisipasi dalam mengembangkan kualitas pendidikan. Pendidikan tidak dianggap sebagai barang elitis yang tidak terjangkau oleh masyarakat atau hanya dianggap sebagai tanggung jawab pemerintah. Pendidikan adalah hak dan tanggung jawab masyarakat sekaligus untuk mengembangkannya.

Namun pemahaman pendidikan sebagai hak masyarakat juga bisa berarti negatif. Salah satunya ketika hak itu dianggap melekat pada pribadi yang giat mengembangkan pendidikan saja. Adapun masyarakat lain yang kurang aktif dianggap tidak boleh mengemban tanggung-jawab organisasional. Pengalaman Nasruddinsyah sebagai ketua Komite Madrasah hingga dua puluh tahun, tentu tak lepas dari pemahaman bahwa hak Komite Madrasah adalah status istimewa (*privileged status*). Ia berargumentasi bahwa pekerjaan Komite Sekolah hanya mungkin dipimpin oleh orang-orang yang punya jiwa sosial dan pengabdian pada pendidikan yang tinggi. Karena Komite Sekolah tidak digaji, maka hanya orang yang punya semangat berderma (*altruistik*) saja yang boleh masuk. Menurutnya Komite Madrasah juga dipilih oleh seluruh wali siswa, yang dilakukan lima tahun sekali. Menurutnya UU tidak melarang seseorang menjadi Ketua Komite Madrasah hingga beberapa kali masa pengurusan, karena tidak ada pembatasan. "*Asal dia terpilih secara demokratis, silahkan saja.*"

Namun di sinilah masalahnya. Pemahaman seperti ini adalah khas masyarakat yang masih menganggap jabatan sebagai status istimewa yang hanya boleh dipegang oleh figur-figur istimewa pula. Dalam kebudayaan tradisional yang mengatur hubungan manusia dengan alam dan sesamanya dalam tata nilai yang sudah mapan, terjadi sikap penghormatan yang berlebihan pada tokoh pemimpin.

Sehingga apabila ada upaya untuk menggeser kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang maka dianggap pelanggaran yang tidak bisa ditolerir. Kultur dalam dunia pendidikan tradisional memiliki pola sebagai transmisi atau pewarisan turun-temurun nilai-nilai sosial.²⁴

Maka dapat disimpulkan, walaupun Komite Sekolah merupakan lembaga demokrasi baru di dunia pendidikan dasar dan menengah, namun dalam praktiknya ia juga bisa menjadi lembaga anti-demokrasi atau oligarkhi (hanya dikuasai oleh segelintir elite). Hal itu terjadi ketika Komite Sekolah hanya dikuasai oleh "wali-wali murid kuat". Perasaan paling bertanggung jawab dan merasa merasa paling tahu akan nasib pendidikan siswa di sekolah serta menganggap tidak penting adanya regenerasi akan menghadirkan feodalisme baru yang mengancam partisipasi meluas. Seperti kata-kata puitik dari seorang politisi dan penulis Inggris abad 19, Sir John Dalberg-Acton, "kekuasaan cenderung korup atau kotor, dan kekuasaan absolut cenderung korup secara lebih absolut lagi" (*power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely*).

Maka demokrasi di sekolah akan terjadi jika ada Komite Sekolah yang demokratis, dan Komite Sekolah yang demokratis akan terjadi jika ada partisipasi seluruh elemen keterwakilan, terutama orang tua siswa, untuk memajukannya, dan tidak membiarkan adanya upaya elitisasi Komite Sekolah. Komite Sekolah juga harus memperhatikan kepentingan regenerasi kepemimpinan agar bisa terus menghadirkan tokoh-tokoh baru yang inovatif dalam memberikan gagasan perubahan pendidikan, khususnya di tingkat sekolah.

Ketertgantungan Pada Dana BOS

Seperti umum diketahui, bahwa kebaikan reformasi lainnya untuk memuluskan program wajib belajar sembilan tahun adalah pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Program ini hanya diberikan untuk jenjang pendidikan dasar (SD/MI) dan menengah (SMP/MTs). Adapun untuk sekolah menengah atas (SMA/MA), bukti tanggung jawab pemerintah tidak dalam bantuan operasional persatuan siswa tetapi dalam bentuk bantuan lainnya, seperti hibah atau bantuan penunjang belajar-mengajar.

23 Wawancara dengan Mustaini, 14 Juni 2010

24 A. Sudiarja, "Dari Inisiasi Kultural ke Multikulturalisme". *Basis*. (Juli-Agustus 2009).

Sejak diberlakukan BOS pada tahun 2005 hingga saat ini anggarannya terus meningkat. Pada tahun 2009 dana BOS telah naik 50 persen, yakni sebesar 397 ribu rupiah untuk siswa SD di tingkat kabupaten dan 400 ribu rupiah di tingkat kota pertahun. Sebelum kenaikan, anggaran BOS setiap siswa hanya 254 ribu rupiah pertahun.²⁵ Adapun untuk SMP dana yang diterima sebesar Rp. 570 ribu pertahun.

Anggaran ini langsung dari pusat yang disalurkan ke sekolah-sekolah dengan dibantu pengelolaan dan pengawasannya oleh Komite Sekolah. Menurut kepala bidang Pendidikan Dasar (Kabid Dikdas), Darwis, Dinas Pendidikan tidak mengelola anggaran, hanya bersifat teknis dan koordinasi saja.²⁶

Namun di lapangan terlihat bahwa anggaran BOS ini juga seperti perangkap karena sekolah tidak dapat menarik anggaran lain ketika sekolah menggunakan fasilitas BOS. Hal ini menyebabkan fasilitas yang dimiliki oleh sekolah tidak berkembang, karena penggunaan anggaran sangat minimal dan tidak mencukupi kesejahteraan tenaga pendidik.

Pengalaman itu terlihat misalnya pada SDN Kuala Ba'u, Kluet Utara. Menurut Darmansyah, kepala sekolah SDN Kuala Ba'u, sekolah ini didirikan pada 1918 dan merupakan sekolah tertua di Kluet. Desa ini juga terkenal sebagai desa yang telah melahirkan beberapa pemimpin Aceh Selatan, seperti mantan Bupati Sayed Mudhahar dan Maksalmi. Banyak juga penduduk Kuala Ba'u yang menjadi pejabat di pemerintahan.

Dari bentuk gedungnya luas lahan SDN Ba'u cukup besar dengan usia bangunan yang telah terlihat sangat tua. Setelah diobservasi, sekolah ini tidak memiliki fasilitas yang memadai. Fasilitas toiletnya sangat buruk dengan air harus ditimba dari luar kamar mandi. Sekolah ini juga tidak memiliki komputer. Hanya ada sebuah mesin ketik yang terdapat di meja administrasi.

Namun dari segi guru sekolah ini dianggap telah cukup memadai, karena terdapat 11 orang guru dan kepala sekolah (PNS), seorang penjaga sekolah, dan dua orang tata usaha. Sekolah ini juga memiliki empat guru bakti, tapi tidak digaji secara reguler.

25 Wawancara dengan Suhartono, Kepala Bidang Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan Aceh Selatan, 15 Juni 2010.

26 Wawancara dengan Darwis, 15 Juni 2010

Mereka hanya mendapatkan honor jika ada uang Mereka hanya mendapatkan honor jika ada uang lebih. Apabila tidak terdapat anggaran tidak mereka tidak mendapatkan gaji. Pengertian ini yang disebut oleh Darmansyah sebagai guru bakti.²⁷

Dengan 131 murid, terdiri dari 73 laki-laki dan 58 perempuan, sekolah ini menerima anggaran persemester sebesar Rp. 13.150.000,-. Menurutnya dana sebesar itu hanya cukup untuk memperbaiki pagar, mencat sekolah, dan membuat interior. Dana itu tidak dapat digunakan untuk memperbaiki fasilitas toilet atau membeli komputer. Selain itu dana BOS memang penggunaan utamanya untuk kepentingan belajar-mengajar. Kepentingan di luar itu tidak berani dilakukan, karena sangat dekat dengan dugaan penyelewengan anggaran yang dapat dituduh korupsi.

Menurut Darmansyah hubungan sekolah dengan Komite Sekolah baik-baik saja. Ketua Komite Sekolah, Hasanuddin, adalah pensiunan PNS, yang telah menjabat sebagai ketua komite selama dua tahun. Pengelolaan dana BOS dilakukan bersama-sama antara Komite Sekolah dan guru. Pertemuan dengan Komite Sekolah dilakukan setahun dua kali, awal semester satu dan awal semester dua, yang itu adalah masa pencairan anggaran. Namun dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Komite Sekolah di tingkat SD tidak berperan cukup partisipatif.

Dilema Kampanye Pendidikan Gratis

Kampanye pendidikan gratis sudah menjadi masalah sosial, dan hal ini menyulitkan memberi pemahaman kepada masyarakat bahwa pendidikan gratis yang selama ini terbantu oleh dana BOS tidak dapat menyelesaikan semua masalah. Fakta ini juga ditemukan saat melakukan FGD dengan kelompok ibu-ibu wali murid dari Kecamatan Labuhan Haji Barat. Para ibu-ibu yang berprofesi sebagai pengumpul batu putih hias ini memiliki anak yang menjadi siswa sejak tingkat SD hingga SMA. Menurut Aria, seorang wali murid mengatakan bahwa untuk mengeluarkan biaya SPP sebesar Rp. 5.000 pun masih sering dipermasalahkan. Mereka menganggap iklan sekolah gratis tidak benar karena masih ada penarikan biaya.²⁸

Bahkan para ibu-ibu ini mengharapkan sekolah juga

27 Wawancara dengan Darmansyah, 15 Juni 2010

28 Dari hasil FGD di Labuhan Haji Barat, 23 Juli 2010

menggratiskan pakaian. Para ibu mengatakan bahwa tugas mereka adalah mencari nafkah. Mengharapkan hanya pada penghasilan suami sangat tidak mungkin karena tidak mencukupi untuk keperluan rumah tangga yang semakin mahal. Untuk anak-anak, mereka berharap agar mereka jadi anak baik. Cita-cita mereka agar anak mereka dapat menjadi dokter, tapi memiliki kendala yang cukup besar, yaitu fasilitas sekolah di kecamatan mereka yang tidak cukup baik. Bahkan untuk keperluan membeli buku bacaan pihak ibu-ibu berat memenuhinya. Mereka berharap agar ada perpustakaan gratis.

Kenyataan ini memberikan kesimpulan bahwa agak-agak sulit mengajak masyarakat untuk berpartisipasi memperbaiki masalah infra-struktur sekolah. *Pertama*, rata-rata pekerjaan penduduk desa yang menyekolahkan anaknya adalah petani, bahkan ada petani penggarap dan nelayan tradisional dengan pendapatan yang minimal. Alasan "kemiskinan" menjadi dalih untuk tidak "berinfak" untuk sekolah.²⁹ *Kedua*, iklan sekolah gratis telah menjauhkan masyarakat untuk mau peduli akan nasib sekolah tempat anaknya belajar. Mereka beranggapan bahwa ketika anaknya diserahkan ke sekolah, maka semua hal menjadi tanggung-jawab sekolah untuk mengurusnya.

Menurut Nafsan, kepala SD 3 Labuhan Haji, sangat sulit mengharapkan partisipasi dari siswa dan Komite Sekolah agar memberikan insentif tambahan, terutama untuk peningkatan layanan dan kesejahteraan guru honorer. Bahkan menurut Nafsan, pihak sekolah dulunya pernah berkonflik dengan Komite Sekolah yang dianggap tidak aktif dan tidak komunikatif. Komite Sekolah tidak melakukan upaya partisipasi secara optimal, yang mengakibatkan sulit mengharapkan adanya inisiatif. Maka akhirnya semua hal masih dibawah kendali pihak sekolah.³⁰

Mengapa ini terjadi? *Pertama* iklan pendidikan gratis menguntungkan masyarakat dan memberatkan pengelola pendidikan. Padahal sosialisasi pendidikan gratis adalah untuk menarik perhatian seluruh masyarakat agar menyekolahkan anaknya tanpa

mempermasalahkan biaya, sehingga tidak ada lagi anak yang tidak mengenyam pendidikan dasar. Kampanye ini juga bagian dari tujuan MDGs (Millenium Develoment Goals), yaitu mengangkat kesadaran masyarakat dari negara berkembang seperti Indonesia untuk mengurangi kemiskinan dengan membuka kesempatan bagi masyarakat miskin untuk mendapatkan hak pendidikan juga.

Kedua, kurangnya perhatian dari wali siswa tentang mutu pendidikan sekolah. Sekolah dianggap akan menemukan jalannya sendiri dalam mencerdaskan siswa. Ada prinsip hukum alam di sana, bahwa sekolah adalah jawaban pertama dan utama bagi pendidikan sang anak. Menurut Sartini, ibu seorang anak yang duduk di bangku SMP, kualitas anak akan baik jika ia masih mau belajar di rumah. Sayangnya orang tua tidak memiliki dorongan yang konkret demi kemajuan anak mereka. Hal *ketiga* adalah lingkungan desa. Menurut mereka mustahil mengharapkan kualitas pendidikan yang sama seperti anak-anak di kota. Di desa atau tempat tinggal mereka tidak ada tempat kursus untuk peningkatan kemampuan siswa, berbeda dengan anak-anak di kota yang dapat menambah kemampuan melalui kursus-kursus di lembaga swasta. Praktis pendidikan hanya ada di sekolah.

Sebenarnya kelemahan sekolah ini disadari oleh masyarakat. Seperti diungkapkan Aria, "Kalau kita pikir-pikir, tidak mungkin digratiskan semua. Kita sebenarnya maunya gratis tapi apa boleh buat. Kalau bisa gratis ya lebih enak."³¹ Ada pengakuan bahwa pendidikan gratis hanya akan menghasilkan kualitas pendidikan seadanya. Namun karena tidak pernah ada kebijakan untuk menarik kontribusi secara tegas maka tidak ada kesadaran kolektif untuk memberikannya.

Lemahnya Inisiatif Kepala Sekolah

Salah satu yang menentukan hidupnya partisipasi di sebuah sekolah adalah peran kepala sekolah. Berbeda dengan kultur masyarakat yang telah demokratis, dimana ruang partisipasi tidak selalu harus disediakan, tapi direbut, di Aceh Selatan masyarakat masih memiliki kultur patrilineal yang kuat. Ada ketakutan untuk memberikan respons atau kritik kepada atasan, karena hal itu dapat dianggap sebagai pembangkangan atau ancaman pada kekuasaan.

29 Meskipun alasan ini menurut salah seorang kepala sekolah SMA di Kuta Fajar, Martunis, adalah terlalu dibuat-buat. Masyarakat memang tidak kaya, tapi mereka juga tidak sangat miskin dan sanggup mengeluarkan sedikit uang untuk membantu sekolah. Wawancara 15 Juni 2010.

30 Wawancara dengan Nafsan, 24 Juli 2010

31 FGD pada 23 Juli 2010

Seorang kepala sekolah SD dari sekolah yang jauh dari Tapaktuan memahami bahwa komunikasi adalah sesuatu yang penting, namun ia memiliki ketakutan untuk menyampaikan sesuatu yang berhubungan dengan eksistensi sekolahnya. Ia membiarkan sekolahnya tetap dengan fasilitas yang minim, daripada disuruh untuk menghadap ke kepala dinas dan menyampaikan keluhannya.³²

Ia berdalih bahwa jarak yang jauh menjadi salah satu penghalang. Masalah lainnya adalah usulan perbaikan hanya akan sia-sia ia sampaikan kepada pimpinan. Kultur patrilineal ini bukan hanya muncul dan meneror diri sendiri untuk tidak berani menghadapi atasan, tapi sekaligus juga membangun "teror" kepada bawahannya untuk tidak bersuara yang berbeda dengan keinginannya.³³ Inilah salah satu penyakit yang menyebabkan banyak sekolah, terutama di tingkat sekolah dasar tidak memiliki keberanian dan komitmen menghidupkan demokrasi.

Namun tidak semuanya kepala sekolah tidak memiliki inisiatif. Muhammad Yamin, kepala sekolah SD Negeri Teupin Tinggi, Kecamatan Trumon, mengatakan bahwa ia pernah mengajak Komite Sekolah untuk menghadap kepala dinas untuk usulan penambahan ruang kelas. Mereka telah bertemu dengan kepala dinas hingga dua kali, namun belum ada respons perbaikan karena alasannya tidak ada anggaran. Mereka pun tidak melakukan gugatan ketika kepala dinas mengatakan bahwa tanggung jawab dari pusat. Hingga saat ini belum ada perubahan apapun yang dihasilkan dari proposal untuk penambahan ruang kelas.³⁴

Realitas nir-partisipasi ini bukan semata disebabkan oleh lemahnya ekonomi para pengelola sekolah, sehingga tidak muncul, dalam bahasa Paolo Freire, pakar pendidikan dari Brazil, sebuah kesadaran transitatif-kritis, yaitu kematangan berpikir dan kemampuan menafsirkan masalah-masalah pendidikan terjadi di sekitarnya, sekaligus menganalisis problem-problem yang ada

secara objektif dan mandiri dan menolak peran-peran pasif.³⁵ Pihak sekolah cenderung berpikir hal-hal birokratis-administratif semata, sehingga ide tentang perbaikan mutu pendidikan dengan melakukan lobi kepada pemerintahan lebih dianggap sebagai utopia belaka, sesuatu yang belum tentu memberikan hasil padahal energi telah banyak keluar. Yang terjadi akhirnya adalah situasi delusif (kebingungan sendiri): berupaya tapi tidak memberikan hasil dan apatis. Paling hanya menggerutu atau memendam di dalam hati.

Kesetidaksejahteraan Guru

Masalah kesejahteraan guru masih menjadi wacana utama di Aceh Selatan. Meskipun Indonesia telah memiliki UU No. 14/2005 tentang guru dan dosen, tapi belum banyak memberi perubahan. Undang-undang telah mengatur anggaran kesejahteraan bagi guru yang menjadi dasar berpijak sebagai guru Republik Indonesia dalam mengemban tugas dan amanah mencerdaskan anak bangsa. Tapi hal itu berhubungan dengan persyaratan administratif khusus yaitu sertifikasi. Bahkan sertifikasi guru juga menjadi ajang politik tertentu yang dibisniskan. Banyak guru yang telah mengabdikan cukup lama belum juga disertifikasi sehingga belum ada peningkatan dana kesejahteraan. Guru di Aceh Selatan masih seperti yang disebutkan dalam lirik lagu Iwan Fals, Oemar Bakri.³⁶ Di Aceh Selatan ini nasib guru seperti Oemar Bakri ini banyak, terutama untuk guru di sekolah SD.

Menurut Darmasnyah, kepala SD Ba'u, meskipun di sekolahnya telah ada 11 guru PNS, termasuk dirinya sebagai kepala sekolah, namun gaji dari guru belum cukup memadai. Dana dari BOS tidak dapat digunakan untuk pemberian honor guru PNS, sebab masih ada empat guru lainnya yang selama ini berprofesi sebagai guru bakti. Pengertian guru bakti berbeda dengan guru honor, karena untuk guru bakti tidak dikenakan ketentuan untuk diberi gaji, hanya sebuah bentuk partisipasi sukarela. Kadang ia memberikan Rp. 50

32 Wawancara dengan seorang kepala sekolah, 15 Juni 2010.

33 Terlihat saat wawancara, sang kepala sekolah memang didampingi oleh guru yang lain. Ketika diminta untuk berpendapat ia mempersilahkan hanya bertanya kepada kepala sekolah. Nampaknya ia segan untuk mengutarakan pendapat yang berbeda dengan kepala sekolah.

34 Wawancara dengan Muhamad Yamin, 28 Juli 2010.

35 Paolo Freire, *Pendidikan sebagai Praktik Pembebasan*, terj Alois A. Nugroho, (Jakarta: Gramedia, 1984), hal. 18.

36 Dapat dilihat di lirik lagu *country* Iwan Fals yang populer tahun 80-an dengan judul Oemar Bakri. Di antara liriknya bercerita tentang Guru Oemar Bakri yang pergi ke sekolah dengan sepeda kumbang, walau pun telah mengabdikan selama 40 tahun dan telah menghasilkan murid yang telah menjadi profesor, insinyur, dan menteri, tapi gaji dan kesejahteraan tetap dikeskimi.

ribu, kadang Rp. 20 ribu, sesuai dengan kapasitas anggaran BOS.

Pengalaman yang hampir serupa juga dijumpai di SDN Teupin Tinggi, Kecamatan Trumon. SD ini adalah sekolah yang menaungi masyarakat dua desa: Je Meudama dan Teupin Tinggi. Sekolah kita ini berdiri tahun 1978. Menurut sang kepala sekolah, Muhammad Yamin, desa mereka termasuk tertinggal. Saat ini baru sekolah ini baru memiliki empat guru PNS, ditambah lima orang non-PNS. Bahkan ada guru bakti mereka belum masuk *data base* pemerintah.

Sekolah ini hanya memiliki tiga unit kelas, sehingga untuk proses pengajaran dilakukan sistem paralel, dimana kelas satu dan dua digabung satu kelas, kelas tiga dan empat satu kelas, dan kelas lima dan enam satu kelas. Karena rumah dinas tidak ada, guru tidak ditempatkan di kompleks sekolah. Para guru memiliki rumah yang cukup jauh dari sekolah.

Jumlah muridnya 121 siswa. Tahun ini ada 12 siswa yang mengikuti UN dan kesemuanya lulus. Namun hanya lima siswa yang melanjutkan pendidikan ke SMP, yaitu tiga perempuan dan seorang laki-laki. Nasib gurunya tidak lebih baik dibandingkan kualitas anak didiknya. Hanya BOS menjadi harapan satu-satunya untuk bergantung, meskipun dipahami bahwa dana BOS tidak bisa digunakan untuk menggaji atau menjadi dana kesejahteraan guru.

Kontrasnya Pendidikan Menengah Atas

Berbeda dengan kondisi SD dan SMP yang tumbuh secara alamiah seperti keumumu³⁷ tanpa perhatian serius dari pemerintah, jenjang pendidikan SMA di Aceh Selatan memiliki banyak cerita yang unik, tidak mudah direpresentasikan. Sebagian mungkin hanya menjadi wacana *subaltern*,³⁸ sesuatu yang nyata dalam realitas sehari-hari

37 Tanaman lokal yang sejenis keladi yang mudah tumbuh di daerah Labuhan Haji di Aceh Selatan. Seperti pepatah yang terkenal di tingkat masyarakat, *keumumu di daian semak/jatuh melayang selernya/apa guna ilmu berdiri tegak/kalau tak sembahyang apalah gunanya*. Informasi dari Masrijal, warga Labuhan Haji, 17 Juni 2010.

38 Gagasan tentang *subaltern* ini menjadi populer kembali setelah Gayatri C. Spivak menuliskan sebuah artikel pada 1985 dengan judul *Can the Subaltern Speak: Speculations on Widow Sacrifice*. Dari judulnya tergambar bahwa yang dimaksud *subaltern* adalah ungkapan lain dari keberadaan janda (*sati*) di India. Para janda dianggap berpangkat kelas sosial terendah. Konsep *subaltern* Spivak bersinggungan dengan ungkapan Ranajit Guha, seorang sejarawan, yang melihat bahwa historiografi India juga dipenuhi oleh konsep kolonial (bukan hanya Inggris tapi pribumi yang bersekongkol dengan Inggris). Dalam *On Some*

tapi tidak cukup formal untuk diangkat sebagai wacana publik. Ia hanya menjadi "kebenaran yang tak terungkapkan" (*unspeakable truth*),³⁹ karena tidak ada telinga penguasa yang mau mendengarkan dan tidak ada mulut media yang ingin menyampaikannya. Hal yang paling menonjol adalah perbedaan antara sekolah yang berkualitas dan tidak menurut Dinas Pendidikan Aceh Selatan.

Seperti diketahui, untuk jenjang SMA tidak mendapatkan bantuan BOS seperti SD dan SMP. Namun ada bantuan yang berasal dari pemerintah, baik yang berasal dari Departemen Pendidikan Nasional, dinas pendidikan, dan alokasi anggaran dana alokasi khusus (DAK) yang merupakan kompensasi dari pemberlakuan UU PA, terutama yang berasal dari potensi migas di Aceh.

Dari Dinas Pendidikan Aceh Selatan diketahui bahwa terdapat dana berasal dari anggaran otonomi khusus untuk pendidikan. Besaran dana untuk SMA adalah Rp. 400 ribu per siswa pertahun dan untuk SMK sebesar 600 ribu. Anggaran ini selalu ada dan berubah-ubah besarnya setiap tahun.⁴⁰ Bahkan kadang ada juga bantuan dari Departemen Pendidikan Nasional untuk sekolah-sekolah yang berprestasi seperti demi pengembangan sekolah berstandar nasional dan internasional. Sekolah-sekolah ini mendapatkan dana hibah sebesar Rp. 50 juta.⁴¹ Dana itu hanya boleh digunakan untuk tujuan pokok pengajaran dan bukan untuk pembangunan fisik. Adapun untuk bantuan lainnya, seperti pembangunan ruang kelas, laboratorium, dll dilakukan berdasarkan jumlah siswa dan prospek

Aspects of the Historiography of Colonial India (1982). Guha melihat bahwa sejarah India terlalu kosong dari sejarah para *subaltern* dan kelompok menengah bawah kota-desa. Makanya ia menekankan penulisan sejarah ulang. Yang dimaksud *subaltern* oleh Guha adalah yang bukan elit, komunitas yang selalu menjadi objek dan di-atas namakan. Sesuatu yang sering direpresentasikan tapi tidak pernah menjadi representasi sebenarnya. Untuk lebih lengkap lihat tulisan Gayatri C. Spivak, "Can The Subaltern Speak?" Dalam Bill Ashcroft, *The Post Colonial Studies Reader* (London: Routledge 1995), hal. 24-28.

39 Kata-kata ini saya ambil dari judul sebuah buku karya Pricillia B. Heyner, *The Unspeakable Truth*, yang membicarakan tentang nasib korban konflik, seperti digambarkan derita di El Salvador, Afrika Selatan, Chili, dan Guatemala. Baca Pricillia B. Hayner, *Kebenaran Tak Terbahasakan*, terj Tim Elsam, (Jakarta: Elsam, 2005).

40 Wawancara dengan S. Hartono, Kepala Bidang Pendidikan Menengah Atas Dinas Pendidikan Aceh Selatan, 15 Juni 2010.

41 Beberapa sekolah yang telah mendapatkan adalah Sekolah Insan Madani, Meukek dan SMA Unggul 1 dan 2 Tapaktuan.

sekolah ke depan.

Realitas keunggulan memang cukup terlihat pada sekolah yang dianggap unggul. Ketika saya melakukan diskusi kelas dengan siswa dari SMA Unggul Tapaktuan, rasa optimis tentang dunia pendidikan terlihat jelas. SMA Unggul ini memang bukan hanya papan nama, tapi memiliki peserta didik yang berkualitas dan gemar mempertanyakan pelbagai macam hal dan menjawab hal-hal yang ditanyakan dalam diskusi kelas itu dengan cukup antusias dan tangkas. Beberapa prestasi yang berhasil diukir oleh sekolah ini di tingkat nasional adalah pengiriman duta-duta sekolah untuk mengikuti Olimpiade Sains Nasional bidang biologi, fisika, matematika, dan kimia pada tahun 2010. Juga disebutkan bahwa sekolah ini berhasil merebut prestasi sebagai *best student* untuk tingkat nasional, lomba cerdas cermat, juara harapan III Duta Pariwisata di Banda Aceh, dll.

Pengalaman lain dapat dilihat pada sekolah unggul swasta, yaitu SMA Insan Madani, Kecamatan Meukek. Sekolah ini telah berdiri empat tahun yang lalu. Sekolah ini juga berbentuk *boarding school*. Pembentukan sekolah ini di daerah Meukek juga telah melibatkan masyarakat melalui musyawarah. Mereka juga memiliki Komite Sekolah yang dianggap memiliki hubungan yang sejajar dengan pihak sekolah. Komite Sekolah adalah perwakilan masyarakat dan diharapkan menjadi media komunikasi kepada masyarakat tentang keberadaan sekolah ini, sehingga tidak muncul mis-persepsi, dan tindakan reaktif yang dapat merugikan keberadaan sekolah ini.

Sekolah ini telah mendapatkan bantuan Biaya Operasional Manajemen (BOM) dari Departemen Pendidikan Nasional sebesar Rp. 6,6 juta pertahun. Angka itu disesuaikan dengan jumlah siswa sekolah yang hanya 90 siswa. Mereka juga mendapatkan bantuan SKM (Sekolah Kategori Mandiri) anggaran Departemen Nasional sebesar Rp. 50 juta pada tahun 2010. Ia tak tahu apakah dana itu juga didapatkan pada tahun sebelumnya, karena ia baru menjabat sebagai kepala sekolah pada 2010.⁴²

Bagaimana dengan nasib sekolah yang tidak unggul seperti kedua sekolah di atas? Hal itu dapat dilihat dari realitas sebuah sekolah di Kecamatan Kluet Utara, SMAN I Kuta Fajar. Sekolah ini termasuk memiliki siswa cukup banyak, (total 569 siswa) tidak

hanya di kecamatan Kluet Utara, tapi juga di seluruh wilayah Kluet.⁴³ Siswa yang mengikuti UAN pada 2010 adalah 179 dengan perincian 74 peserta laki-laki dan 105 perempuan. Yang tidak lulus sebanyak sembilan siswa.

Menurut kepala sekolah SMAN I Kluet, Martunis, sekolahnya mendekati menengah, tapi masih jauh dari unggul. Kekurangan tenaga pendidik dan fasilitas belum lengkap adalah indikator bahwa sekolah ini belum bisa dikatakan maju. Ketiadaan guru PPKN (Pendidikan Kewarganegaraan), Geografi dan Sosiologi menjadi masalah lebih lanjut. Dulu menurutnya ada ada tenaga honor, tapi kini banyak yang pindah ke Tapaktuan. Hal ini makin bermasalah karena sejak tahun 2008-2009 tidak ada jatah penambahan guru. Saat ini masih ada 11 tenaga honor, dengan perincian tujuh orang guru dan empat orang pegawai administrasi. Untuk honor guru honor adalah Rp. 5 ribu perjam sedangkan pegawai digaji tiga bulan sekali dengan besaran honor Rp. 50 ribu sebulan.⁴⁴

Kekurangan guru ini juga ditambah macetnya pembayaran SPP. Menurut Martunis, hal ini bukan karena kebanyakan penduduk Kluet Utara miskin, tapi mereka memang kurang peduli mengembangkan pendidikan di daerahnya. "*Jangankan sepuluh ribu, tiga puluh ribu masyarakat sanggup, tapi mereka berat mengeluarkan uang Rp. 10 ribu saja untuk sekolah.*"⁴⁵

Hal ini juga akhirnya berimplikasi pada kualitas lulusan. Pada tahun lalu ada 50% siswa yang ikut UMPTN, tapi yang terserap ke perguruan tinggi hanya 8 persen. Pada tahun 2008 sekolah ini sempat memecahkan rekor masuk perguruan tinggi. Ada sekitar 40% diterima di Unsyiah, padahal saat itu tingkat kelulusan UN sedang anjlok. Namun kejadian itu bukanlah hal yang lumrah. Secara umum kualitas sekolah ini masih jauh dibandingkan dengan yang bersertifikat unggul.

Perhatian yang minim dari pemerintah terhadap sekolah-sekolah medioker ini juga terlihat pada SMAN I Trumon. Menurut

43 Dari statistik dapat diketahui bahwa jumlah siswa di kecamatan Kluet Utara dari data 2008 berjumlah 767 siswa. Jumlah siswa SMA di Kluet Utara ini adalah kecamatan ketiga terbanyak seluruh Aceh Selatan setelah Tapaktuan (1.157) dan Labuhan Haji (820). Melihat jumlah siswa di SMAN I Kluet Utara dapat diketahui bahwa jumlahnya hampir ¾ dari seluruh siswa di Kluet Utara.

44 Wawancara dengan Martunis, 15 Juni 2010.

45 *Ibid.*

42 Wawancara dengan Agus Iwan Mahmudi, kepala Sekolah Insan Madani, Meukek, 22 Juli 2010.

Asmamudin, kepala sekolah SMAN 1 Trumon, SMA di tempatnya adalah satu-satunya lembaga pendidikan tertinggi di Trumon. Permohonannya untuk menambah tenaga guru seperti Sejarah, Bahasa Arab, Akutansi, dan Geografi; mata pelajaran yang ikut diUAN-kan, tidak direspons dinas. Bahkan yang terjadi ada guru yang telah diangkat untuk mengajar di Trumon akhirnya pindah ke daerah lain, dengan alasan mengikuti suami atau kemudian dinotadinaskan ke Tapaktuan, padahal jumlah guru di Tapaktuan telah cukup melimpah.⁴⁶

Maka yang terjadi adalah realitas kontradiktif (*contradictio in terminis*): sekolah maju dan berprestasi terus diperhatikan dan mengalir lancar bantuan, sedangkan sekolah medioker yang miskin prestasi semakin tersisihkan, tidak dianggap penting, dan tidak menjadi perhatian bantuan. Ironi pendidikan yang semakin membuka ruang kesenjangan.

Diskriminasi Sekolah dan Madrasah

Di samping kesenjangan antara sekolah unggul dan tidak unggul, problem yang ditemukan juga adanya perasaan didiskriminasi oleh pemerintah Aceh Selatan pada bantuan sekolah. Situasi itu dirasakan oleh MAN Unggulan Tapaktuan.

Menurut Asmariadi, wakil kepala humas MAN Tapaktuan sekolahnya tida pernah mendapatkan perhatian dari pemerintah Aceh Selatan. Padahal setiap masa UAN sekolahnya termasuk memiliki nilai tertinggi di Aceh Selatan. Angka kelulusan di sekolahnya hanya dapat dikalahkan oleh SMA Unggul Tapaktuan yang lulus seratus persen, tapi mereka tidak memiliki kelas IPS. Sekolah ini pada tahun 2008 dan 2009 dua kali menjadi sekolah MAN berprestasi se-Aceh, dan akhirnya mendapat dana bantuan dari Departemen Agama sebesar Rp. 500 juta.

Sebagai sekolah yang berlabel Adiwiyata, atau madrasah yang berbasiskan pada kepedulian lingkungan, sekolah ini seharusnya patut diperhatikan oleh pemda Aceh Selatan. Tahun 2009 mereka memperoleh juara I tingkat provinsi, dan tahun 2010 bersama SMA 3 Banda Aceh, dan SMA Bener Meriah maju dalam kompetisi di tingkat nasional.

Pihak sekolah memahami bahwa MAN bukanlah berada di

bawah bimbingan Dinas Pendidikan, akan tetapi pemerintah daerah seharusnya menaruh perhatian atas prestasi yang telah ditorehkan oleh mereka. Nasruddinsyah, ketua Komite Sekolah mengatakan bahwa selama ini MAN Unggul tidak pernah diperhatikan oleh Pemda Aceh Selatan. Ia pernah mengkonfontrasi ungkapan seorang pejabat di instansi Dinas Pendidikan, "Bagaimana dengan SMA, mereka juga sudah ada anggaran dari pusat, tetapi mengapa terus dibantu?", katanya. Padahal dalam UU Sisdiknas, tidak boleh melakukan diskriminasi antara MAN dan SMA. "Lagipula anak-anak yang sekolah di MAN ini juga anak-anak daerah kan?"⁴⁷ Dia sudah mengajukan proposal berkali-kali, baik ke Pemda dan Dinas Pendidikan Aceh Selatan, tapi tidak pernah direspons.⁴⁸

Memang sikap ini belum sampai pada level sikap despotisme, yaitu sikap sewenang-wenang yang menyebabkan ada satu kelompok yang tertindas dan tidak dapat berkembang layaknya komunitas lainnya. Namun apa yang terjadi ini dapat dimasukkan sebagai sikap diskriminatif, yaitu karena adanya "dominasi birokratik" (*bureaucratic domination*)⁴⁹, memakai istilah Max Weber, yang memunculkan perasaan tersisih, tidak adil, dan diperlakukan tidak sama dengan yang lain. Dalam situasi ini dapat dikatakan proses demokrasi dan relasi antara sekolah umum dan agama di Aceh Selatan belum berjalan dengan baik. Sesuatu yang seharusnya tidak perlu terjadi, terlebih bagi daerah yang memberlakukan Syariat Islam.

Guru Surplus, Kualitas Minus

Jika dilihat dari data statistik jumlah siswa SMUN pada data terakhir 2008 adalah 8.231 siswa. Adapun jumlah guru pada sekolah negeri itu berjumlah 498 guru (326 guru PNS dan 172 guru honor).⁵⁰ Jika dilihat dari rasio ini sebenarnya ketersediaan guru di Aceh Selatan telah cukup ideal (1 : 16,5). Bandingkan dengan konsep ideal yang disampaikan oleh (eks) menteri pendidikan nasional,

47 Wawancara dengan Nasruddin, 14 Juni 2010.

48 Nasruddin memberikan gambaran bahwa kalau proposal permohonan bantuan dari sekolahnya ditumpuk maka telah setebal 30 sentimeter, dan tidak pernah dibantu.

49 Roger Boesche, *Theories of Tyranny: From Plato to Arendt* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1996), hal. 10.

50 ASDA 2009.

46 Wawancara dengan Asmamudin, Kepala Sekolah SMAN 1 Trumon, 28 Juli 2010.

Bambang Sudibyo, yaitu 1 : 20. Untuk negara seperti Korea Selatan memiliki rasio 1 : 35, jumlah guru di Aceh Selatan dapat disebut mengangumkan. Dari kacamata dunia internasional, jika seorang guru dengan 25 hingga 30 siswa maka telah dikatakan cukup ideal.⁵¹

Angka ini semakin tinggi jika dilihat rasio guru dan siswa untuk SMA swasta. Di Aceh Selatan data terakhir menunjukkan dua sekolah swasta yang ada, terdapat 258 siswa (Meukek 83 dan Labuhan Haji 175) dengan jumlah guru sebanyak 35 orang (Meukek 18 dan Labuhan Haji 17). Maka rasio yang ada menjadi 1 : 7. Angka ini semakin fantastis jika hanya melihat rasio guru di Sekolah Insan Madani, satu-satunya sekolah swasta yang ada di Meukek maka rasionya adalah 1 : 4,5. Dengan rasio seperti itu sekolah Insan Madani dapat membuat sistem pengajaran yang bersifat personal atau konseling dengan siswa secara sangat efektif.

Namun apakah guru benar-benar surplus? Beberapa SMA yang disebutkan di atas memperlihatkan banyak guru yang sebenarnya diperlukan tapi tidak tersedia. Guru-guru yang surplus itu adalah guru-guru dengan spesialisasi umum, sehingga tidak mungkin mengajar mata pelajaran khusus.

Menurut Zulkarnaini, kepala Dinas Pendidikan Aceh Selatan, masalah pengangkatan guru telah menjadi masalah politik dan bukan lagi profesional. Terlalu banyak pengangkatan guru yang tidak diperlukan. Termasuk adanya intervensi kekuasaan yang menyebabkan Dinas Pendidikan pun tidak berkuasa untuk menentukan secara independen. Ia mengerti betul masalah kepegawaian karena sebelumnya pernah menjabat sebagai kepala BKD (Badan Kepegawaian Daerah). Dari UU No. 43/2000 tentang kepegawaian memang menjadikan bupati sebagai raja-raja kecil termasuk mengangkat pegawai yang akan ditempatkan di dinas-dinas. Adapun posisi kepala dinas dalam hal ini masih sangat lemah. Menurut Zulkarnaini ia telah enam kali mengajukan surat kepada bupati agar memindahkan guru-guru PNS ke sekolah-sekolah kecamatan-kecamatan yang jauh dari Tapaktuan, tapi belum disetujui.

Mengapa terjadi penumpukan? Kebanyakan istri-istri pejabat di Aceh Selatan juga berkeinginan menjadi PNS. Hal ini kemudian

ikut menambah beban anggaran pemerintah, padahal tidak memiliki kompetensi yang diperlukan oleh dinas. Akhirnya cara mudah adalah mengangkatnya menjadi guru, meski ia tidak menempuh pendidikan sebagai guru profesional.⁵²

Inilah yang disebut sebagai ironi : memiliki guru berlebihan, tapi tidak memiliki manfaat bagi dunia pendidikan!

SMK Sastra: Ada Teori Tak Ada Praktik

Teori adalah proses penguatan pemahaman atas nilai-nilai dan sejarah pengetahuan yang dipelajari. Namun apabila teori hanya dipelajari tanpa pernah memiliki kesempatan mempraktikkan, maka yang terjadi adalah pengetahuan teoritis yang tidak aplikatif. Jika sekolah kejuruan (*vocational school*) tidak memiliki kesempatan praktik, maka sekolah kejuruan itu disebut sebagai sekolah kejuruan sastra tapi tidak sastrawi.

Kenyataan ini yang dipaparkan Maisus, kepala SMK 2 Kecamatan Samadua. Ia adalah kepala sekolah sejak awal sekolah itu didirikan. Awalnya hanya sebuah SMK kecil kelas jauh yang bangunannya menumpang di SMPN 2 Samadua. Akhirnya ia mampu merintis sekolah yang memiliki bangunan yang cukup baik untuk ukuran Aceh Selatan.

SMK ini herfokus pada geologi pertambangan, karena di daerah mereka banyak gunung yang dikategorikan memiliki kandungan granit, sehingga sangat bagus untuk dikembangkan menjadi mebel atau pekerjaan seni *furniture* lainnya. Ia mengatakan bahwa granit di gunung Samadua termasuk kualitas baik dan tidak akan habis digali selama 300 tahun.⁵³

Sekolah ini memiliki total 223 siswa. Dengan sejarah sekolah yang masih baru, sekolah ini ternyata telah cukup diminati. Namun yang menyedihkan, sekolah ini termasuk di antara sekolah yang seratus persen siswanya tidak lulus pada UAN 2009. Pada saat UAN dilaksanakan, siswa yang mengikutinya adalah 105 siswa. Siswa ini akhirnya dinyatakan lulus SMK setelah mengikuti ujian ulangan (*remedial*).

Kelemahan sekolah ini seperti pada umumnya sekolah kualitas menengah dan rendah di Aceh Selatan adalah kekurangan

51. "Rancang Distribusi Guru", *www.jurnal.com* (28 Desember 2005).

52. Wawancara dengan Zulkarnaini, 15 Juni 2010.

53. Wawancara dengan Maisus, 16 Juni 2010.

Menurutnya jumlah guru untuk sekolah ini baru memenuhi 50 persen, dan belum sesuai dengan bidang pengajaran. Yang kurang adalah guru 1) Bahasa Indonesia, 2) Bahasa Inggris, 3) Matematika, dan 4) Teori Kejuruan.

Hal ini juga dibenarkan oleh Ir. Asmawandi, kepala SMK Pasi. Kekurangan guru masih menjadi problem klasik bagi SMK di Aceh Selatan. Selama ini untuk menutupi kekurangan guru diisi dengan menggunakan guru bakti, yang anggarannya diambil dari kantong Sekolah, yaitu berupa SPP. SPP tidak diberlakukan sama, tergantung dengan kondisi lingkungan sosial-ekonomi siswa. Ada yang berkisar Rp.8000 per siswa, ada yang Rp. 10 ribu, dan ada orang tua yang memiliki dua siswa cukup membayar untuk satu siswa, dsb.⁵⁴

Berbeda dengan SMK Samadua yang memiliki jumlah siswa yang banyak, di SMK-nya jumlah siswa tidak terlalu banyak. Ia mengatakan kendala sekolahnya sehingga kekurangan siswa karena letaknya tidak strategis. Mereka harus menggunakan angkutan yang dua kali untuk berangkat sekolah. Ini tentu saja sangat berat dari sudut biaya transportasi.

Nasib sebagai SMK sastra yang tanpa kemampuan praktik umumnya sama dengan sekolah SMA biasa. Mereka mempelajari teori tapi bukan tenaga yang siap pakai. Padahal tuntutan untuk langsung terjun di dunia kerja akan menghambat lulusan SMK Tapaktuan untuk bersaing dengan SMK di daerah lain yang lebih terampil. Hal ini tentu saja menghambat rencana strategis gubernur Aceh, bahwa hingga 2014 komposisi SMA dan SMK akan menjadi 40 persen berbanding 60 persen. Penyakit SMK tanpa laboratorium akan mempercepat kematian SMK, dan menurunkan kualitas sumber daya manusia.

SMK Borjuisme Jakarta

SMK adalah satu yang menjadi kontroversi bagi dunia pendidikan saat ini. Masalah keberadaan UAN (Ujian Akhir Nasional) yang menjadi penghalang kelulusan siswa. Untuk jenjang SMU, keberadaan UAN dianggap sebagai politik borjuisme Jakarta.

Telah banyak kritik atas wacana UAN, yang dianggap bagian dari model pendidikan yang mengabaikan siswa sebagai sosok yang unik, heterogen, dan tidak bisa digeneralisasi kecerdasannya

berdasarkan hasil akhir UAN semata.

Menurut Darmaningtyas, pakar pendidikan, kebijakan UAN adalah kebijakan Departemen Pendidikan yang paling kontroversial. Kontroversi itu terjadi sejak disahkan RUU Sistem Pendidikan Nasional yang sekarang termaktub dalam UU No. 20/2003. Ujian Nasional – istilah awal sebelum kemudian dikenal dengan istilah Ujian Akhir Nasional – adalah salah satu bagian yang diatur di dalam undang-undang, termasuk standar nilai minimal yang harus dipenuhi siswa agar ia dianggap lulus. Standar itu dibuat sama secara nasional, dan standar nilai itu dari tahun ke tahun terus ditingkatkan.⁵⁵ Pada tahun 2003 nilai yang diberlakukan adalah 3,01 dan saat ini telah meningkat menjadi 5,5.

Hampir seluruh kepala sekolah di Aceh Selatan pada level menengah menganggap kebijakan UAN sebagai bentuk pemaksaan sistem pendidikan dari Jakarta, yang dianggap kebijakan politik dibandingkan kebijakan responsif.

Menurut Maisus, mekanisme UAN adalah penjajahan. *"Apakah ukuran pendidikan untuk seluruh Indonesia harus diukur melalui soal-soal yang dibuat oleh pakar-pakar S2 dan S3 di Jakarta yang telah memiliki kualitas cukup bagus?"*⁵⁶ Sistem UAN menurutnya telah mengukur kualitas siswa dari soal-soal yang sifatnya sangat sesaat.

Dalam praktiknya, hampir semua pihak pengelola sekolah mengupayakan anak didiknya tidak sampai gagal hanya karena mekanisme ujian ala Jakarta yang disebut UAN itu. Banyak pihak di Aceh Selatan meragukan bahwa banyak ujian UAN dilaksanakan secara jujur. Banyak kepala sekolah yang berupaya sekuat tenaga untuk meluluskan anak didiknya saat UAN berlangsung, walaupun risikonya berat, karena bisa diperkarakan sebagai tindak pidana. Meskipun tidak secara eksplisit hal ini diakui oleh Martunis, kepala SMA Kuta Fajar. *"Selama sistem UAN dilaksanakan seperti ini, jangan harap ada kejujuran pada proses pelaksanaannya."*⁵⁷

Kondisi riil dari penelitian ini memperlihatkan masih ada kesenjangan terjadi antara harapan pemerintah untuk melakukan up-

55 Darmaningtyas, "UAN, Inkonsistensi, Kontroversi Kebijakan", (*Kompas*, 19 Juni 2004).

56 Wawancara dengan Maisus, 17 Juni 2010.

57 Wawancara dengan Martunis, 15 Juni 2010.

54 Wawancara dengan Asmawandi, 16 Juni 2010.

grade kualitas pendidikan di daerah melalui UAN dan ketidaksiapan sekolah-sekolah seperti di Aceh Selatan ini untuk meresponsnya secara jujur. Namun sebenarnya di sisi lain inilah kritik atas pola kebijakan yang dipaksakan dari atas, sehingga yang muncul adalah sikap hipokrit: menerima kebijakan tapi dipraktikkan tidak secara *gentlement*.

Satu hal yang paling jelas, sistem UAN telah mendangkalkan tujuan pendidikan hanya pada kemampuan menjawab soal pada ujian satu-dua hari saja, dan mengabaikan proses pendidikan yang berlangsung bertahun-tahun. Tujuan utama pendidikan bukan hanya pada kecerdasan kognitif dan informatif, tapi juga kecerdasan sosial, karakter, dan spiritual, dan hal itu tidak dapat dimatrikulasi dalam bentuk ujian tulis singkat.

Kesehatan: Hak atau Kewajiban?

Dalam Qanun Provinsi Aceh No. 11/2003 tentang Penyelenggaraan dan Pembiayaan Upaya Kesehatan disebutkan "*Penyelenggaraan dan pembiayaan upaya kesehatan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal dan Islami.*" (pasal 3).

Lebih lanjut disebutkan, "*Dinas Kesehatan Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk menetapkan pedoman, melakukan penyuluhan, pengelolaan dan pemberian izin, sarana dan prasarana kesehatan, penetapan tenaga kesehatan, perencanaan dan pengendalian pembangunan upaya kesehatan*" (pasal 4).

Nampaknya bunyi peraturan itu masih sangat normatif dan belum cukup riil dipraktikkan di lapangan.

JKA : Populis yang Kurang Populer

Sejak 1 Juni 2010, pemerintah Aceh telah berhasil menjadikan kesehatan sebagai bagian dari kampanye populis, yaitu menjadikan pelayanan kesehatan sebagai hak masyarakat, dengan pemberlakuan polis asuransi Jaminan Kesehatan Aceh (JKA). Ini dimaksudkan agar tidak ada lagi kendala bagi setiap masyarakat di Aceh untuk tidak mendapatkan pelayanan kesehatan, karena seluruh masyarakat,

semiskin apapun telah diasuransikan kesehatannya.⁵⁸

Namun bentuk tanggung jawab pemerintah ini tidak diikuti dengan memperbaiki kualitas pelayanan. Di Aceh Selatan sendiri rumah sakit daerah masih bertipe C, dan ini masih jauh dari memuaskan. Dan yang menyedihkan kualitas pelayanan dan fasilitasnya semakin menurun.⁵⁹ Masyarakat dapat ke rumah sakit dan tidak ada kasus penolakan pasien. Namun segi pelayanannya belum ada hal yang benar-benar memuaskan. Pemberlakuan JKA sejak 1 Juni lalu sebenarnya menjadi beban yang harus ditanggulangi, salah satunya adalah memperkerjakan lebih banyak tenaga medis. Dengan total 415 karyawan dengan beragam profesi, baru PNS 151 orang, 94 orang sebagai tenaga honorer yang ditanggung oleh APBD penggajiannya, tapi sisanya masih tenaga sukarela atau bakti yang ditanggung RSUDYA untuk masalah penggajiannya. Hal ini terasa kurang memadai. Menurut Dr. Akmal, kepala RSUDYA, tenaga medis yang diperlukan rumah sakit ini minimal 500 orang. Ia membandingkan dengan RSUZA yang memperkerjakan hingga

58 Program yang telah diluncurkan sejak 1 Juni 2010 ini memang tidak seideal gagasannya. Dari pemberitaan di media massa terlihat nasib pasien dari keluarga miskin yang dilayani di RSU Zainal Abidin. Pasien yang menggunakan JKA atau Jamkesmas ditempatkan di rumah singgah gratis, tapi tanpa fasilitas. Banyak pasien yang terpaksa tidur beralaskan tikar di lantai. "Jeritan Pasien JKA di Rumah Singgah", *Serambi Indonesia*, (19 September 2010). Menurut pengakuan seorang perawat RSUZA, para perawat yang menangani pasien dengan menggunakan JKA atau Jamkesmas diperlakukan tidak dengan ramah. Mereka sering diperlakukan seperti barang saja, dan tidak pernah diajak ngobrol. Wawancara dengan Apri, perawat honorer RSUZA, 20 September 2010. Bahkan karena banyaknya pasien yang sakit, saat ini daftar tunggu untuk operasi pasien yang menggunakan JKA baru bisa dilaksanakan pada akhir Februari tahun depan - yang menunjukkan bahwa rumah sakit dan pelayan kesehatan telah mengalami masalah sejak pemberlakuan JKA ini. "Daftar Tunggu Layanan Operasi Hingga 2011", *Serambi Indonesia*, (23 September 2010). Untuk Aceh Selatan belum ada kasus yang terangkat di media massa.

59 Bahkan berita terakhir RSUDYA terancam tutup karena tidak ada alokasi anggaran operasional pada APBD 2011. Menurut Direktur RSUDYA Tapaktuan, dr. Alimul Jawardi alokasi anggaran operasional di rumah sakit yang dipimpinnya itu kini semakin minim. Bahkan dalam APBD 2011 yang baru disahkan itu hanya tertampung Rp 4,9 miliar diluar gaji pegawai, yakni menurun dari tahun sebelumnya mencapai Rp 8 miliar. Minimnya anggaran operasional yang tersedia itu disebabkan, karena ada beberapa anggaran yang dihapuskan alias tidak tertampung dalam APBD 2011, yakni anggaran makan pasien, anggaran pengadaan obat-obatan, anggaran oksigen, minyak genset, ATK dan anggaran pemeliharaan limbah. (*Serambi Indonesia*, 31 Desember 2010).

lebih 1.000 tenaga medis dan administrasi.⁶⁰

Dari perhitungan konsultan, biaya yang harus dikeluarkan untuk setiap orang di Aceh adalah 17.500 perbulan preminya. Program JKA mengcover masalah kesehatan bagi penduduk yang belum masuk dalam asuransi mana pun (baik Jamkesmas, Askes, atau asuransi swasta). Namun dalam kenyataan dana ini tidak dapat dimanfaatkan dengan optimal. Strategi yang akan dilakukan dalam program JKA ini ke depan adalah membuat kartu. Saat ini cukup memperlihatkan KTP/KK Aceh.

Dari data penerima program Jamkesmas di Puskesmas dan jaringannya untuk setiap kabupaten kota yang dikeluarkan menteri kesehatan ada 19 April 2010, Aceh Selatan mendapatkan anggaran Rp. 1.933.428.000 pada tahun 2009 yang dihitung dari jumlah masyarakat miskin 161.119 jiwa. Namun dari anggaran tersebut pemerintah Aceh Selatan tidak dapat memanfaatkan dengan maksimal sehingga masih terdapat saldo sebesar Rp. 856.445.000. Jumlah saldo ini termasuk besar jika dikomparasikan dengan Kota Langsa hanya meninggalkan saldo Rp. 181.000 dari total anggaran Rp. 943.644.000. Atau perbandingan dengan kabupaten yang mendapatkan bantuan lebih besar dari Aceh Selatan, Aceh Tenggara, Rp. 2.331.564.000, hanya menyisakan saldo Rp. 5.594.000.

Belum ada studi khusus apakah daya serap yang tinggi dari kabupaten lain sebagai wujud sikap aktif atau partisipasi masyarakat yang tinggi termasuk baiknya manajemen Dinas Kesehatan dan tenaga medis setempat, ataukah dikorupsi. Namun yang jelas Aceh Selatan masih bermasalah dalam merealisasikan program Jamkesmas.

Namun pemberlakuan JKA ini diakui menjadi terobosan yang akan membuat masyarakat tidak lagi berpikir panjang untuk berobat bahkan melakukan operasi bagi pengidap penyakit dalam berat seperti jantung, syaraf, usus buntu, tumor, atau stroke. Meskipun hingga saat ini kualitas dan kemampuan RSUDYA belum cukup baik dalam menanganinya, namun melalui penggunaan JKA ini masyarakat yang tidak mampu ditangani di Tapaktuan akan dirujuk di rumah sakit yang lebih lengkap fasilitas dan dokternya seperti RSUDZA atau rumah sakit di Medan.

Namun efeknya menjadi sesuatu yang negatif. Masyarakat

melihat kemudahan untuk berobat ini sebagai peluang untuk memanfaatkan pelayanan kesehatan ketika sakit dan bukan mencegah diri agar tidak sakit. Seringkali upaya sosialisasi yang dilakukan Puskesmas tidak pernah direspons oleh masyarakat dan dianggap pekerjaan yang tidak berguna. Menurut salah seorang dokter pegawai tidak tetap (PTT) Lidya Sabiq, fungsi lembaga kesehatan utamanya adalah membuat orang tetap sehat dan mencegah tertular penyakit, dan bukannya mengobati penyakit. "Fungsinya Puskesmas kan seharusnya preventif tapi mereka lebih memilih pengobatan."⁶¹ Hal inilah yang perlu dipahami, bahwa JKA bukan bonus untuk siap sakit, tapi adalah situasi khusus ketika akhirnya seseorang jatuh sakit dan tidak memiliki kemampuan finansial untuk mengobati penyakitnya secara tuntas.

Peta Konkret Kesehatan?

Salah satu permasalahan di Dinas Kesehatan Aceh Selatan adalah tidak adanya *up date* data tentang peta kesehatan dan penyakit yang paling banyak diderita masyarakat. Bahkan pejabat yang berwenang memberikan klarifikasi data kesehatan seperti sekretaris Dinas Kesehatan, Muallimin, SE, tidak dapat memberikannya. Dari sini kemudian disimpulkan bahwa Dinas Kesehatan sebagai sebuah dinas teknis tidak mengerti masalah penyakit yang terjadi di masyarakat, dan tentu juga tidak ada peta dan mekanisme penanganan yang baku (*blue print*).⁶² Data itu terpaksa dicari pada rumah sakit dan puskesmas.

Data tentang kesehatan masyarakat dalam tulisan ini lebih banyak didapat melalui dokter PTT di Puskesmas. Menurut dr. Lidya Sabiq, dr. PTT dari Puskesmas Sawang, lima penyakit yang paling diderita masyarakat 1) ISPA, 2) diare, 3) observasi demam (gejala demam yang belum diketahui terserang gejala gejala tipus atau demam berdarah), 4) TBC, 5) disteksia (gangguan pencernaan, maag, keseringan minum obat deksametason; anti-radang).⁶³

Dari Puskesmas Labuhan Haji, diketahui lima penyakit yang paling sering diderita 1) ISPA, 2) penyakit kulit, 3). infeksi lambung

61 Wawancara dengan dr. Lidya Sabiq, dokter PTT di Puskesmas Sawang, 22 Juli 2010.

62 Wawancara dengan Muallimin, 22 Juli 2010

63 Wawancara dengan dr. Lidya Sabiq, 8 Agustus 2010.

60 Wawancara dengan Dr. Akmal, 16 Juni 2010.

karena penggunaan obat bebas dan anti-tipus, 4) kulit, dan 5) TBC.⁶⁴

Adapun data yang diperoleh dari Puskesmas Krueng Luas, Trumon Timur, lima penyakit yang paling mewabah adalah 1) diare, 2). ISPA, 3) penyakit tekanan darah (anemia dan hipertensi), 4) penyakit kulit; karena sering banjir, 5) penyakit mata.⁶⁵

Seharusnya data aktual ini dapat ditabulasi oleh Dinas Kesehatan, sehingga lebih mudah untuk diintervensi dan dicarikan solusi. Namun buruknya birokrasi Dinas Kesehatan di Aceh Selatan, termasuk menempatkan pejabat yang tidak berkompeten dalam penanganan masalah teknis ini, menjadi hambatan yang cukup besar pada proses demokratisasi pelayanan kesehatan masyarakat.

Politik Penempatan Tenaga Medis

Penempatan tenaga medis selama ini belum menunjukkan profesionalitas. Adapun politik penempatan yang sarat pelanggaran ada di Puskesmas. Selama ini Puskesmas hanya dianggap sebagai pusat pelayanan kesehatan yang *ecek-ecek*. Menurut seorang dokter PTT, pelayanan kesehatan Puskesmas yang buruk menunjukkan buruknya pelayanan kesehatan secara keseluruhan termasuk manajemennya. Hal ini bukan hanya dilihat dari kurangnya alat-alat medis dan obat-obatan di Puskesmas tapi juga karena kebijakan secara keseluruhan.

Salah satunya adalah penempatan dokter. Ada banyak dokter yang tidak mau ditempatkan di Puskesmas yang dianggap tidak memiliki *prestise* dan *reward* yang profesional atas tugas dokter. Seorang dokter mencontohkan kasus lima orang dokter yang dinotadinaskan ke rumah sakit, padahal seharusnya mereka ditempatkan di Puskesmas-puskesmas. Ada yang di tempat di Kluet Selatan, tetapi minta dinota-dinaskan di tempat lain. Kasus-kasus seperti ini makin mengurangi kredibilitas Puskesmas, padahal di beberapa daerah lain, seperti Jombang, Jawa Timur Puskesmas telah bermoto "Puskesmas idaman idolaku", karena baiknya pelayanan Puskesmas bagi masyarakat.⁶⁶

64 Wawancara dengan dr. Erdi Mashiansyam, 24 Juli 2010.

65 Wawancara dengan Ellida Mursini B, Kepala TU Puskesmas Krueng Luas, Trumon Timur, 1 Agustus 2010.

66 Hal ini pernah saya lihat dalam acara "Kick Andy" di Metro TV yang memper-

Menurut dr. Lidya, penanganan Puskesmas selama ini memang bertumpu pada dokter PTT, sedangkan dokter PNS semuanya bekerja di rumah sakit. Namun kadang masalah ini bertambah sulit misalnya dengan beban kerja berlebih. Seperti kasus di Meukek yang memiliki instalasi rawat inap yang hanya ditangani seorang dokter, padahal untuk penanganan rawat inap diperlukan minimal dua dokter yang bisa berganti-ganti, sebab kerjanya 24 jam penuh.

Politisasi jabatan dan pengangkatan staf kesehatan juga terdapat pada RSUD Yulidin Away. Yang paling menonjol kelemahannya adalah rumah sakit tidak bisa bekerja maksimal dan profesional karena pengaruh politik kekuasaan yang masih kuat. Seperti pengakuan kepala RSUDYA bahwa ada banyak titipan pegawai yang tidak mungkin ditolak, sementara bagi sang penitip tidak memberikan solusi untuk insentif mereka. Sehingga yang terjadi adalah pemangkasan anggaran kesejaheraan bagi pegawai kesehatan yang telah lebih dahulu ada demi kesejahteraan tenaga kesehatan yang baru masuk.

Pada Dinas Kesehatan Aceh Selatan korupsi jabatan ini terjadi dengan penempatan pejabat yang tidak berkompeten. Penempatan sekretaris Dinas Kesehatan yang tidak berlatar belakang pendidikan kesehatan dianggap sebagai salah satu kelemahan. Beberapa informasi yang berhasil dikumpulkan menyebutkan bahwa ketika ada rapat yang melibatkan sekretaris Dinas Kesehatan, ia tak dapat memberikan solusi yang memuaskan. Pejabat yang duduk sebagai sekretaris Dinas Kesehatan itu bergelar sarjana ekonomi, dianggap tidak cukup paham mekanisme manajemen kesehatan yang benar. Beberapa dokter PTT yang pernah berhubungan dengan sekretaris Dinas Kesehatan menyebutkan kelemahan fatal ini. "Jika ingin memperbaiki kinerja Dinas Kesehatan Aceh Selatan, maka harus mengganti sekretaris Dinas Kesehatan, karena posisi ini sebenarnya

lihatan prestasi para bupati dalam mengembangkan programnya di tengah masyarakat dan membangun partisipasi-demokrasi yang baik. Salah satu yang menjadi contoh adalah Bupati Jombang, Suyanto, yang sangat konsen dengan masalah kesehatan warganya. Dengan program "Puskesmas-Idaman Idolaku dan Rumah Sakit-Cintaku", Suyanto membangun sebuah pelayanan kesehatan yang memadai untuk warganya. Mungkin hanya di Jombang sebuah Puskesmas memiliki banyak dokter spesialis, ruang rawat inap, bahkan sudah pernah mendapat ISO. Lebih hebat lagi, biaya pengobatannya cukup murah. "Kalau bisa bahkan biaya pengobatan atau operasi itu gratis di sini," katanya. "Kick Andy", dengan tema "Bukan Bupati Biasa", (Metro TV, 22 Januari 2010)

cukup penting dalam mengembangkan laju organisasi kedinasan".⁶⁷

Masalah ini adalah masalah klasik yang terjadi di dalam manajemen yang tidak berjalan secara demokratis, yaitu menempatkan orang yang tidak kapabel dan berintegritas di dalam jabatan publik. Penempatan itu berhubungan dengan relasi kekeluargaan dan kekuasaan dibandingkan kemampuan untuk menjalankan prinsip *res publica* (mengatur kepentingan umum). Privatisasi jabatan publik adalah pelanggaran demokrasi serius dan menjadi masalah yang harus dibenahi sebelum berbicara penguatan watak dan kultur demokrasi.

Puskesmas : Pusat Kekesalan Masyarakat

Pusat Kesehatan Masyarakat disingkat Puskesmas adalah organisasi fungsional yang menyelenggarakan upaya kesehatan yang bersifat menyeluruh, terpadu, merata, dapat diterima dan terjangkau oleh masyarakat, dengan peran serta aktif masyarakat dan menggunakan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna, dengan biaya yang dapat dipikul oleh pemerintah dan masyarakat. Upaya kesehatan tersebut diselenggarakan dengan menitikberatkan kepada pelayanan masyarakat luas guna mencapai derajat kesehatan optimal, tanpa mengabaikan mutu pelayanan kepada perorangan.⁶⁸

Dari definisi itu terlihat bahwa keberadaan Puskesmas merupakan tanggung jawab pemerintah dan melibatkan partisipasi masyarakat untuk mempertahankan, memperluas, dan mengembangkan mutu layanan kesehatan. Dapat dianalogikan keberadaan Puskesmas di dalam kesehatan sama pentingnya dengan keberadaan koperasi dalam ekonomi Indonesia. Dalam memberikan pelayanan di masyarakat, Puskesmas biasanya memiliki sub-unit pelayanan seperti Puskesmas pembantu, Puskesmas keliling, Posyandu, Pos kesehatan desa maupun Pos Bersalin Desa (Polindes). Puskesmas yang telah maju bahkan telah memiliki pelayanan rawat inap selain pelayanan rawat jalan. Hal ini disepakati oleh Puskesmas dan Dinas Kesehatan yang bersangkutan.

Namun sayangnya, pelayanan preventif, promotif, kuratif sampai dengan rehabilitatif baik melalui upaya kesehatan

67. Wawancara dengan seorang dokter PTT, 7 Agustus 2010

68. http://id.wikipedia.org/wiki/Pusat_Kesehatan_Masyarakat. Diakses 5 November 2010.

perorangan (UKP) atau upaya kesehatan masyarakat (UKM) yang dilakukan oleh Puskesmas tidak berjalan dengan baik. Sering kali Puskesmas menjadi pusat layanan kelas dua atau tidak berkelas sama sekali dalam melayani masyarakat miskin. Sehingga muncul sinisme bahwa akronim Puskesmas bukan seperti yang disebutkan di atas, tetapi Pusat Kekesalan Masyarakat.

Meskipun demikian, di lapangan saya menemukan praktik Puskesmas yang baik di samping beberapa yang buruk. Kinerja baik yang ditunjukkan oleh inovasi, kreativitas, dan kerja keras para dokter dan paramedisnya, dan bukan karena sistem yang membuka peluang untuk berkinerja baik.

Dari hasil penelitian lapangan, Pustu Keumumu Kecamatan Labuhan Haji Timur dapat dikatakan yang terbaik di Aceh Selatan. Pustu ini dilayani oleh seorang bidan teladan nasional 2008, Yasmalzar. Ketika wawancara dilakukan ia baru tiga bulan bekerja di Pustu Keumumu. Sebelumnya ia bekerja di Puskes Gampong Kumo Sebrang. Ia telah menjadi bidan selama 18 tahun. Puskes Gampong Kumo Sebrang selama ini dikenal sebagai Puskes cepat-tanggap. Gampong ini sendiri telah mendapat status sebagai Gampong Siaga (siap antar jaga) untuk menangani ibu-ibu melahirkan. Mereka memiliki ambulans sendiri dan juga kesadaran masyarakat untuk donor darah terutama untuk kepentingan melahirkan pun tinggi.⁶⁹

Selama ini Bank Dunia dan Pemda dianggap berperan membantu pengembangan Puskes Kumo Sebrang ini. Bank Dunia membantu pembangunan gedung sedangkan Pemda menyuplai obat-obatan. Dapat dilihat bahwa keberadaan Yasmalzar telah membawa kebaikan bagi peningkatan layanan di Puskes Kumo Sebrang dan juga di Pustu Keumumu. Pengalamannya di Puskes Kumo Sebrang sebenarnya cukup berat pada masa lalu. Situasi jaminan kesehatan tidak seperti saat ini. Saat itu Puskes Gampong tidak dijamin oleh Jamkesmas dengan fasilitas pelayanan kesehatan gratis. Beberapa hal seperti infus yang tidak disediakan Jamkesmas sehingga keluarga pasien harus membeli.

Puskesmas yang dapat dikatakan baik lainnya adalah Sawang. Puskesmas ini bukanya setiap hari selama 24 jam. Ada piket untuk poli dan kamar tindakan. Sabtu-minggu libur. Kalau ada masyarakat sakit atau kecelakaan pada hari sabtu atau minggu langsung dibawa

69. Wawancara dengan Yasmalzar, 23 Juli 2010.

ke rumah sakit, namun ada dokter yang tinggal dekat Puskesmas dan siap dipanggil.⁷⁰

Di Puskesmas ini dalam satu hari menangani sekitar 40 sampai 100 pasien. Mereka hanya memiliki ruang rawat jalan, tidak ada rawat inap. Saat ini Puskesmas yang ada rawat inap ada di Labuhan Haji Tengah dan Meukek. Seperti masalah Puskesmas umumnya, keluhan yang paling sering adalah permintaan obat. *"Obat anti-biotik seperti paracetamol cepat kali putus, kadang kami sebentar-bentar minta ke Dinas."*⁷¹

Adapun permasalahan tenaga kesehatan menurut Hasni mencukupi. Mereka juga sering melakukan pertemuan dengan Dinas Kesehatan yang biasanya terkait dengan pengadaan obat. Namun masalahnya, tanggapan Dinas atas keluhan adalah harus sabar menunggu. *"Setelah ditunggu-tunggu tak datang-datang."*

Mereka juga memberikan pelayanan imunisasi gratis yang dilaksanakan setiap hari Jumat. Semua jenis imunisasi seperti BCG, DPT, Polio, Hepatitis, dan Campak diberikan gratis. Dinas Kesehatan kadang memanggil dari Puskesmas untuk melakukan pelatihan kesehatan kalau ada program atau ada perlu untuk disampaikan. *"Kami juga kalau ada perlu kami undang mereka."*⁷²

Puskesmas untuk kondisi pelayanan pertengahan adalah Puskesmas Krueng Luas, Trumon Timur. Puskesmas ini cukup besar dan terawat. Memiliki ruang UGD meski tidak ada rawat inap. Selain itu fasilitas kantornya juga cukup baik. Hanya saja ada kendala-kendala mendasar yang juga cukup umum ditemui. Salah satunya adalah lokasinya yang sangat jauh dari Tapaktuan sehingga menyulitkan untuk memasok obat dari Dinas Kesehatan.

Menurut kepala TU Puskesmas Trumon Timur, Elida Mursini, kendala lain yang dimiliki adalah tenaga kesehatan sangat kurang. Mereka memiliki tenaga PNS tujuh orang, yang sebagian besar berdomisili di Krueng Luas. Selebihnya tinggal Samadua, Ladang Rimba. Hal ini mengakibatkan kurang tercapainya pelayanan maksimal kepada masyarakat. *"Meski jam kantor adalah pukul 8 pagi hingga 4.30 sore tapi masalah kesehatan kan tidak kenal waktu. Kami juga sering buka sampai malam. Kita bukan Puskesmas rawat*

*inap tapi pelayanannya seperti rawat inap."*⁷³

Puskesmas ini memiliki tenaga honorer empat orang yaitu seorang dokter PTT (umum), dan selebihnya bidan. Puskesmas ini memiliki kendaraan dinas yang *stand by*. Hanya ada satu Puskesmas keliling itu cukup memadai untuk rujukan. Adapun fasilitas kendaraan roda dua yang berjumlah dua unit dengan kondisi rusak berat. Kondisi MCK tidak layak, tidak sesuai dengan standar kesehatan, yaitu persoalan air. Menurutnya karena air daerah ini ber lumpur. Ia juga mengatakan tidak ada masalah dalam obat-obatan. Setiap permintaan sesuai dengan stok yang ada di gudang pasti diberi. Sejak JKA dan Jamkesmas berlaku semua pelayanan menjadi gratis. Tempat tinggal dokter yang berada di dalam kompleks memudahkan jika ada tindakan kesehatan darurat yang diperlukan.

Sedangkan salah satu Puskesmas yang memiliki layanan kurang baik adalah Labuhan Haji. Masalah yang ditemukan di Puskesmas ini adalah obat-obat kadaluarsa yang masih digunakan. Menurut salah seorang informan yang mengetahui pelayanan Puskesmas Labuhan Haji, hal itu terjadi karena kurangnya kontrol atas obat-obat yang ada sehingga, dalam beberapa hal penggunaan obat *expired* dapat menyebabkan infeksi pada saluran pencernaan.⁷⁴

Puskesmas lain yang juga termasuk memiliki kinerja buruk adalah Puskesmas Seubadeh, Bakongan Timur. Saat melakukan observasi langsung saya melihat Puskesmas ini seperti tidak melakukan pelayanan kesehatan. Terlihat kotor dan jorok.

Puskesmas Bakongan Timur terletak di lintasan jalan Tapaktuan-Medan dan berada dalam wilayah ibu kota kecamatan yaitu Gampong Seubadeh. Jika melintasi jalan negara tersebut maka terlebih akan dijumpai rumah/ruko yang berderetan menghiasi badan jalan, sebelah kiri arah ke Medan.

Di sana dijumpai pelbagai fasilitas Puskesmas yang tidak

73 Wawancara dengan Elida Mursini B, Kepala TU Puskesmas Trumon Timur, 1 Agustus 2010.

74 Wawancara dengan seorang informan, 4 Agustus 2010, daftar obat-obat *expired* itu adalah 1) Lidocain (12 kotak), 2) Exbel (7 kaleng), 3) Cotri Pediatrik (5 kaleng), 4) Vit.K.inj (3 kotak), 5) Dexa inj (1 kotak), 6) Gentamisin inj (4 kotak), 7) Striptomisin inj (1 kaleng), 8. Loperamid (2 kaleng), 9. Dextro Tab (10 kaleng), 10. Cloroquin (2 kaleng), 11. Kalk (1 kaleng), 12. Prednison (1 kaleng), 13. Amtripilin (18 kotak), Digoxin (11 kotak), 15. Umcef (2 kotak). - obat-obatan ini bertahun 2008 atau telah dua tahun kadaluarsa.

70 Wawancara dengan Hasni, 22 Juli 2010.

71 *Ibid.*

72 *Ibid.*

berfungsi baik dan ruangan yang tak terawat layaknya sebuah pusat perobatan. Di Puskesmas Bakongan Timur terdapat beberapa fasilitas seperti: UGD, Ruang Obat-obatan, ruang kepala/staf, mobil ambulans, rumah dinas dan beberapa fasilitas lainnya. Tapi semua fasilitas itu nampaknya hanya pelengkap syarat saja tanpa perawatan yang baik.

Dari semua pemandangan Puskesmas Aceh Selatan, Puskesmas Bakongan adalah yang terparah. Terparah karena sebenarnya Puskesmas ini tidak lagi berfungsi setelah terbakar. Masih terdapat garis polisi di bekas Puskesmas Bakongan ini, yang menunjukkan bahwa kejadiannya belum begitu lama. Peneliti tidak berhasil menemui tenaga medis atau administrasi yang bekerja di Puskesmas ini, namun dari hasil wawancara dengan masyarakat sekitar disebutkan bahwa Puskesmas ini dibakar dan bukan terbakar. Masalahnya, masyarakat kesal dengan pelayanan Puskesmas ini yang buruk. Pihak Puskesmas mengatakan kepada masyarakat bahwa stok obat tidak ada. Masyarakat mencurigai obat-obatan dijual oleh pengelola Puskesmas ke pihak luar.⁷⁵

Dari hasil informasi yang didapatkan dari dokter PTT yang terdapat di Puskesmas diketahui ada konflik internal antara kepala Puskesmas dengan tenaga medis yang ada di Puskesmas itu, yang kemudian memprovokasi pihak di luar Puskesmas sehingga terjadi pembakaran. Namun sampai saat ini belum ada catatan kepolisian siapa yang bertanggung jawab.

Dari data ini dapat diketahui bahwa di tengah keterbatasannya dan levelnya hanya sebagai "pusat pelayanan kesehatan kelas dua", Puskesmas masih dapat maju di tangan-tangan aktor-aktor bersemangatnya. Rata-rata mereka adalah dokter atau paramedis yang mampu mengatasi keterbatasan dan mengubahnya menjadi peluang untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Ke(tidak)sejahteraan Tenaga Medis

Di antara cerita tentang nasib pelayanan kesehatan kecamatan ini, terselip juga cerita yang sama tragisnya dengan nasib tenaga pendidik, yaitu masalah kesejahteraan yang minim.

75 Wawancara dengan warga yang tinggal dekat dengan kompleks Puskesmas, 25 Juli 2010.

Nasib yang lebih baik sebenarnya diterima oleh dokter PTT. Mereka meskipun dengan keahliannya harus ditempatkan di kecamatan, dengan risiko minimnya kontribusi dari pasien, sebenarnya mendapatkan kompensasi yang layak dari pemerintah. Dr. Lyda, salah seorang dokter PTT menerima gaji Rp. 1,8 juta rupiah per bulan. Setelah dipotong pajak ia menerima Rp. 1,4 juta. Gaji ini dibayarkan oleh Departemen Kesehatan. Adapun dana dari Jamkesmas yang diterimanya per bulan adalah sebesar Rp. 1 juta, yang harus dibagi dua dengan dokter PTT lainnya di Puskesmas Sawang.

Dr. Erdi, dokter PTT Labuhan Haji membenarkan informasi tentang gaji dokter PTT. Lebih lanjut dikatakan bahwa ia hanya menerima dana dari Jamkesmas per bulan kurang dari Rp. 200 ribu. Ia menyebutkan untuk tindakan medis kecil di poli, dokter Puskesmas hanya mendapatkan bayaran Rp. 200 per pasien.

Namun mereka tertolong oleh kategori Aceh Selatan sebagai daerah sangat terpencil sehingga mendapatkan insentif dari Departemen Kesehatan yang cukup lumayan sebesar Rp. 5 juta rupiah per bulan. Aceh Selatan dalam peta yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat termasuk daerah yang sangat terpencil dengan kondisi ekonomi masyarakat lemah, sehingga jika tidak dikeluarkan insentif dari pemerintah pusat, para dokter tidak mendapatkan pemasukan lainnya seperti dokter yang tinggal di kota besar dan bisa membuka praktik. Apabila itu tidak dilakukan, tidak ada dokter PTT se-Indonesia yang bersedia datang ke daerah seperti Aceh Selatan.⁷⁶

Namun sebenarnya nasib yang paling menyedihkan adalah pegawai paramedis dan non-medis. Gaji tenaga kebersihan di Puskesmas Rp. 400 ribu per bulan, dengan risiko membersihkan sampah-sampah medis yang berbahaya bagi kesehatan. Perawat bakti tidak mendapatkan gaji. Mereka hanya mendapatkan dana dari Jamkesmas kurang dari Rp. 100 ribu sebulan. Jika dibandingkan dengan daerah terpencil lainnya, seperti Gayo Lues dan Aceh Barat, tenaga perawat bakti itu memiliki insentif lainnya yang diberikan oleh pemerintah daerah.⁷⁷

Ketidakejahteraan ini juga karena persepsi masyarakat

76 Wawancara dengan dr. Erdi, 8 Agustus 2010.

77 *Ibid.*

tentang Puskesmas adalah bagian dari lembaga pemerintah, sehingga ada persepsi bahwa tenaga medis dan paramedis di Puskesmas telah cukup ditanggung oleh negara. Padahal ketika dilihat dari segi pendapatan yang diterima oleh mereka masih jauh dari sejahtera.

Melihat potensi yang ada pemerintah Aceh Selatan, sebenarnya daerah ini memiliki kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga medis. Dari data alokasi dana program Jamkesmas di Puskesmas dan jaringannya dari Menteri Kesehatan terlihat bahwa Aceh Selatan termasuk yang gagal memaksimalkan anggaran tersebut. Pada tahun 2010 anggaran untuk Aceh Selatan sebesar Rp. 1.933 milyar. Pada tahun 2009 alokasi anggaran itu terdapat saldo Rp. 856 juta, yang menunjukkan hampir 50 persen anggaran tidak terserap.

Tanpa dana kesejahteraan, tetapi menuntut paramedis bekerja maksimal, sama dengan melakukan tindakan aniaya yang mencederai demokrasi.

Mencatat Tragedi Buloh Seuma

The heart of Darkness karya Joseph Conrad, sebuah karya sastra klasik yang sering menjadi rujukan kajian *post-colonial*. *Post-colonial studies* sendiri adalah sebuah kajian yang awalnya berangkat dari telaah sastra membedah pemikiran masyarakat di dunia ketiga (Asia-Afrika-Amerika Latin), yaitu menarik ideologi dari sastra ketika membicarakan dirinya sendiri dan membahasakan para penjajahnya pasca-kolonial. Novel ini terbit pada 1902 dan menjadi karya Conrad yang paling terkenal selain *The Nigger of the Narcissus* (1897), *The Secret Sharer* (1907), dll.⁷⁸

The Heart of Darkness sendiri berbicara tentang tokoh Marlow yang dikenal sebagai pemburu gading gajah. Ia melakukan perjalanan ke Afrika dan mengarungi sungai-sungai di Afrika untuk mencari gading gajah yang berkualitas. Dalam ekspedisi itu ia pun mempekerjakan penduduk setempat.

Pada suatu perjalanan ia diserang penduduk sekitar yang dibahasakan sebagai makhluk buas dengan panah-panah beracun.

78. Joseph Conrad adalah seorang pengarang fiksi yang cukup brilian. Lahir di Polandia, 3 Desember 1857 dan meninggal di Inggris pada 3 Agustus 1924. Ia adalah seorang yang tidak berbahasa ibu Inggris. Baru mempelajari bahasa ini secara serius ketika berumur 20 tahun, tapi kemudian terkenal memiliki novel-novel berbahasa Inggris luar biasa yang dipuji kritikus sastra.

Serangan itu menyebabkan kapten kapal meninggal. Ia bersama anak buahnya dapat selamat setelah meniupkan peluit, yang dikira oleh para penyerang sebagai suara makhluk gaib sehingga mereka berlarian. Pengalaman itu benar-benar memberikan bekas trauma yang mendalam baginya. Ia tidak tahu bahwa gading adalah benda suci di Afrika, bukan barang yang diperdagangkan seperti pemahaman masyarakat Eropa. Dalam satu percakapan ia mengatakan, "dan ini akhirnya menjadi salah satu tempat yang paling gelap di dunia", menyebut Afrika sebagai tempat yang belum mendapatkan pencerahan dari masyarakat Eropa.⁷⁹

Buloh Seuma adalah sebuah realitas yang hampir sama dibahasakan dalam karya Conrad itu. Satu daerah yang sangat terpencil dari sangat terpencil,⁸⁰ inti kegelapan (*the heart of darkness*) Aceh Selatan. Gelap dari pembangunan, gelap dari perhatian.

Antropologi Derita

Buloh Seuma merupakan sebuah kemukiman yang terdiri dari tiga buah *gampong*, yaitu Kuta Padang, Raket, dan Gampong Teungoh. Dari ketiga *gampong* tersebut dipimpin oleh seorang imum mukim yang membawahi tiga *geuchik*. Jumlah penduduk Buloh Seuma 765 jiwa, 171 KK dengan mata pencaharian: petani 70 persen, nelayan 20 persen dan 10 persen lainnya sebagai peternak lebah/madu dan jualan kecil-kecilan. Sementara tingkat pendidikan masyarakat sangat rendah yaitu rata-rata tidak tamat sekolah dasar dan 30 persen masyarakat buta huruf.

Kendala utama yang dirasakan oleh masyarakat adalah tidak adanya jalan yang dapat digunakan kecuali melewati bibir pantai atau melewati laut dengan *boat* yang disewa dengan harga Rp. 1-2 juta untuk perjalanan pulang-pergi. Biaya ini cukup besar sebab para penyewa *boat* harus menetap di Buloh Seuma. Jika melewati bibir pantai untuk jarak 20 km maka diperlukan waktu tempuh 3-4 jam, dan ini hanya dapat dilakukan jika cuaca cukup bagus. Apabila di tengah hutan belantara terjadi pasang maka harus menginap di tengah hutan. Sementara jika melewati jalur laut dengan *boat* tak

79. "And this also," said Marlow suddenly, "has been one of the dark places of the earth." Joseph Conrad, *The Heart of Darkness*, (New York: Penguin Books, 1997), hal. 65.

80. Istilah ini didapatkan dari dr. Erdi Marlansyam.

ubahnya seperti melewati jalan darat, namun risikonya lebih besar, seperti tenggelam atau rusak. *Boat* itu dimiliki oleh masyarakat Keude Trumon.

Luas wilayah Buloh Seuma 30.600 hektare terbagi pada pemukiman serta lahan pertanian dan perkebunan seluas 19.932 hektare. Selain itu ada hutan adat berbentuk rawa gambut. Kawasan muara sungai le Meupadang termasuk salah satu sumber ekonomi masyarakat. Dari sungai tersebut masyarakat mengambil ikan, kepiting dan udang dengan luas areal sungai 400 hektare. Pada waktu tsunami tanah di daerah ini sempat turun.⁸¹

Sementara fasilitas pemerintah yang ada di Buloh Seuma, antara lain satu SD yang terletak di Gampong Raket, satu SMP di Gampong Kuta, satu buah Pustu di Gampong Raket (tapi Pustu ini sudah tidak berfungsi lagi), satu Puskesmas di Gampong Kuta Padang (dibangun tahun 2009 namun sampai sekarang belum berfungsi).

Jarak antara Kuta Padang ke Gampong Raket adalah 2 km. Alat transportasi yang digunakan ke sekolah adalah sampan atau *boat* kecil karena mereka terhalang sungai. Konon di Gampong Raket dahulu ada buaya. Kendala utama yang dihadapi kemukiman ini adalah transportasi, apalagi waktu badai. Karena masalah itu hanya separuh anak yang pergi sekolah.

Menurut Dasuki, kepala SD Gampong Raket, tugas guru setiap hari bukan hanya mengajar tapi juga mengantar anak-anak ke pinggir sungai untuk dinaikkan ke atas sampan untuk pulang pada akhir pelajaran.⁸² Para guru menjaga anak-anak tersebut hingga mereka tiba di dermaga Kuta Padang. Penjagaan ini dilakukan agar jika ada kasus siswa yang terjatuh ke sungai atau sampannya terbalik para guru bisa langsung menceburkan diri ke sungai dan menolong. Adapun untuk siswa yang berada di Gampong Teungoh mereka melakukan jalan darat yang berjarak lebih kurang 5 km dengan melewati rimba dan perkebunan sawit.⁸³

Di kemukiman ini keberadaan guru adalah sesuatu mewah, sehingga bagi penduduk yang memiliki kemampuan terpaksa mengambil peran untuk juga menjadi guru. Taharuddin salah

satunya. Ia adalah geuchik Gampong Raket, tapi sekaligus menjadi guru honor sejak tahun 2003 di SD Buloh Seuma. Para guru yang pernah ada di daerah ini meninggalkan Buloh Seuma karena kondisi lingkungannya ini yang mengerikan jika musim badai tiba. Sering sekali masyarakat terisolasi dari Keude Trumon sehingga mengalami krisis pangan, karena kebanyakan logistik masih dipasok dari Keude Trumon.⁸⁴ Pernah ada penempatan guru PNS dari Samadua yang berjumlah empat orang, tetapi tidak pernah kembali ke Buloh Seuma ketika musim liburan sekolah usai.

Demikian pula dengan nasib SMPN 2 Buloh Seuma. Menurut Zulhadi, kepala Sekolah SMPN 2 Buloh Seuma, SMPN 2 Buloh Seuma baru berdiri empat tahun. Total terdapat 60 siswa. Sekolah ini memiliki dua guru PNS dan ada lima guru honor dan lima guru bakti. Ia saat ini mendapatkan tunjangan sebagai guru daerah terpencil yang telah ditetapkan oleh Bupati Aceh Selatan sebesar Rp. 10.800.000,- untuk delapan bulan bulan per guru PNS. Adapun untuk kesejahteraan guru honor dan bakti diambil dari anggaran BOS. Menurut aturan, BOS dana yang bisa digunakan untuk plafon gaji guru bakti adalah Rp. 100 ribu per bulan. Besarnya anggaran BOS untuk SMPN ini adalah Rp. 8 juta per semester. Namun karena anggaran ini sangat kecil terpaksa dana kesejahteraan untuk guru honor dan bakti diambil dari BOS, meskipun berisiko dianggap pelanggaran administrasi.⁸⁵

Daerah ini tidak ada pasokan listrik sebagaimana layaknya daerah-daerah lain di Indonesia. Mereka hanya menggunakan alat penerangan dari tenaga surya yang dibantu oleh BKPG dan BRR yang hanya dinyalakan pada pukul 18.00 hingga 23.00. Setelah itu listrik kembali diputuskan dan menjadikan daerah Buloh Seuma gelap-gulita. Tidak setiap rumah mendapatkan pasokan listrik, daerah ini tidak ada jaringan telepon. Hanya ada satu jaringan telpon yang dapat sinyal, itu pun setelah dibantu dengan sebuah tiang antena yang dipasang di samping rumah.

Kisah Perawat yang Menangis

Salah satu kasus yang menarik di Buloh Seuma adalah terlalu banyak orang yang menumpahkan air mata. Bukan karena menangisi

81. Informasi yang dikumpulkan saat FGD dengan tokoh masyarakat Buloh Seuma di Keude Trumon, 27 Juli 2010.

82. Wawancara dengan Dasuki, 30 Juli 2010.

83. FGD dengan tokoh pemuda masyarakat Buloh Seuma, 29 Juli 2010.

84. Informasi Taharuddin saat FGD di Keude Trumon, 27 Juli 2010.

85. Wawancara dengan Zulhadi, 30 Juli 2010.

penderitaan masyarakat, tapi karena meratapi diri sendiri yang terperangkap di sana.

Pernah dalam satu ketika pejabat datang ke Buloh Seuma dan menangis tersedu-sedu. Masyarakat menyangka sang pejabat itu menangisi situasi mereka setelah melakukan temu wicara. Masyarakat banyak menyampaikan keluhan selama tinggal di Buloh Seuma yang digambarkan seperti penjajahan masa Jepang. Ternyata sang pejabat menangisi nasibnya sendiri, yang terperangkap badai dan tidak mungkin kembali di hari yang sama ke Trumon, dan harus menginap dalam kondisi gelap gulita.⁸⁶

Kali ini kisah ini juga berulang. Cuma pelakunya adalah dua orang bidan PTT yang berasal dari Medan. Kisah "bidan cengeng"⁸⁷ ini ditemukan saat melakukan penelitian lapangan ke Buloh Seuma.

Bidan ini baru tiba dua hari tiba di Buloh Seuma. Selama dua hari mereka terus-menerus menangis dan tidak mau berbicara dengan siapa pun. Masyarakat mencoba membujuknya tapi mereka terus menangis dan tidak mau bicara. Hal ini membuat masyarakat menjadi antipati. Mereka bernama SW dan Pr.⁸⁸ Keduanya ditempatkan sebagai bidan di Pustu Buloh Seuma.

Ceritanya, mereka tiba di Buloh Seuma dan saat itu Pustu belum dibuka. Saat itu mereka mengatakan kalau masyarakat mau berobat harus ambil obatnya ke seberang di Gampong Raket karena belum dipindahkan obat-obatannya. Perjalanan antargampong dengan rakit seperti itu menjadi pengalaman pertama dan dianggap sangat aneh. Mereka terkejut dengan situasi luar biasa ini. Awalnya mereka mau dikirim ke Aceh Selatan dengan alasan mencari pengalaman.

Empat hari di Buloh Seuma mereka pun mulai mengeluh dengan fasilitas yang tidak ada di Buloh Seuma. "*Lihat sendiri lampu segala macam tidak ada. Kalau kita malam kesana kemari itu susah sekali. Jalan kemari juga susah, kalaulah kami merujuk gimana kami merujuk? Orang dari Dinas Kesehatan tapi dia tidak berbuat apa-apa. Kami empat hari di sini sudah tahu keadaan kami, dan tidak berbuat*

apa-apa."⁸⁹

Mereka pun mulai memperlmasalahkan kontrak yang mereka terima ke Buloh Seuma. Pr menyebutkan walau pun kontrak mereka berdurasi tiga tahun sebagai bidan PTT, tapi tidak mengikat. Ia mengatakan jika ada fasilitas mungkin agak betah di Buloh Seuma. Ia mengatakan bahwa masuk bidan tidak untuk mendapatkan pengalaman mengerikan tinggal di daerah seperti Buloh Seuma. Ia salah mengira, ketika menganggap bahwa situasi di Aceh Selatan sama saja dengan situasi di kabupaten di Sumatera Utara. Pr mengatakan bahwa ia terkecoh oleh cerita abangnya yang tentara dan pernah bertugas di Aceh, yang mengatakan hutan Aceh cantik. Rupanya abangnya menceritakan tentang Aceh Utara dan bukan Aceh Selatan.⁹⁰

Mereka akhirnya memutuskan meninggalkan dari Buloh Seuma pada hari kelima. Dengan berjalan kaki mereka menyusuri bibir pantai karena tak mampu menyewa kendaraan yang cukup mahal. Perjalanan ini dianggap gila oleh masyarakat, karena demi meninggalkan daerah Buloh Seuma mereka mengarungi wilayah pantai di malam hari tanpa penerangan dan berjalan kaki sepanjang 20 km! Mungkin ini adalah pilihan yang paling rasional dibandingkan harus terkurung di Buloh Seuma bertahun-tahun lamanya. Mereka meninggalkan Buloh Seuma dengan air mata.

Tapi kadang air mata tidak diperlukan kalau kejadiannya seperti ini.

Buloh Seuma dalam Ingatan dan Lupa

"Kemukiman Buloh Seuma bukan sebuah pulau, tetapi masih bagian dari pulau Sumatera, akibat tidak ada jalan warga terpaksa menggunakan transportasi laut untuk menjual hasil pertanian, perkebunan dan madu alami."

Pernyataan ini terlontar dari salah seorang peserta FGD masyarakat Buloh Seuma. Pernyataan senada juga diulang oleh seorang anggota dewan saat diwawancarai sebuah jaringan berita nasional terkait dengan desakan kepada menteri kehutanan menyetujui pembangunan jalan di daerah yang ditutupi oleh hutan lebat Rawa

86 Informasi dari FGD di rumah Geuchik Kuta Padang, 29 Juli 2010.

87 Istilah bidan cengeng ini dimunculkan oleh masyarakat Buloh Seuma yang melihat sikap bidan PTT yang terus menangis setelah melihat situasi di Buloh Seuma.

88 Kedua nama perawat ini diakronimkan demi keamanan dan kepentingan eds penelitian ini.

89 Wawancara dengan SW, 29 Juli 2010.

90 Wawancara dengan Pr, 29 Juli 2010.

Buloh Seuma.⁹¹ Pernyataan ini muncul mungkin karena anggapan orang luar yang heran dengan isolasi Buloh Seuma. Banyak orang berpikir bahwa Buloh Seuma adalah sebuah pulau, sehingga transportasi yang digunakan adalah *boat* atau rakit.

Kondisi keterasingan Buloh Seuma bukanlah masalah baru. Sikap membantu masyarakat Buloh Seuma lepas dari sejarah isolasinya telah lama dilakukan, namun sampai sekarang belum ada realisasi.

Paling tidak ingatan yang terdekat tentang upaya pembukaan isolasi adalah 16 Juli 2008. Saat itu beberapa *stakeholder* yang memiliki kuasa untuk membuka keterasingan Buloh Seuma melakukan rapat ribuan kilometer jauhnya dari Aceh Selatan, yaitu di ruang rapat Badan Planologi Kehutanan, Blok I Lantai 7 Jakarta. Rapat saat itu dipimpin oleh Dirjen PHKA, dihadiri oleh Kepala BAPLAN beserta jajaran Ditjen PHKA dan BAPLAN, dengan Bupati Aceh Selatan dan jajarannya, DPRK Aceh Selatan, Wakil Pemda Provinsi NAD, LSM dan masyarakat. Rapat ini dapat dikatakan sebagai terobosan pertama dan cukup populer yang dilakukan pemerintah daerah saat itu.

Dalam rapat itu keputusan-keputusan penting untuk Buloh Seuma diambil, antara lain membuka keterasingan dan membangun jalan dari Keude Trumon hingga Buloh Seuma. Ruas jalan Keude Tromun-Buloh Seuma yang tumpang tindih dengan Suaka Margasatwa Rawa Singkil (atau Buloh Seuma) sepanjang ± 3,8 Km agar digeser keluar dari kawasan Suaka Margasatwa itu.

Keputusan kedua yang diambil adalah Dinas Kimpraswil Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam segera melakukan pengaturan ulang trayek jalan Keude Trumon-Buloh Seuma yang tumpang tindih dengan kawasan Suaka Margasatwa Buloh Seuma. Kegiatan tersebut dilakukan dengan melibatkan Dinas Kehutanan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Aceh Selatan, Balai KSDA Nanggroe Aceh Darussalam, dan BPKH Wilayah I Medan.⁹²

91 "Menhut Diminta Segera Tentukan Nasib Ratusan Warga Bulohseuma", *Kantor Berita Antara*, (15/7/2008). Hutan lindung itu sendiri ada yang memberikan nama dengan Rawa Singkil, dengan maksud agar wilayah hutan itu masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Singkil. Namun masyarakat Buloh Seuma tetap menyebutkan hutan itu dengan Rawa Buloh Seuma.

92 Hasil Notulensi rapat rencana peningkatan jalan Keude Trumon dan Buloh

Untuk memuluskan pembangunan tersebut dan jaminan bahwa Suaka Margasatwa itu tetap aman dari perusakan, maka bupati Aceh Selatan mengeluarkan beberapa keputusan yaitu Perbup Aceh Selatan No 4 Tahun 2008 dan Perbup No. 131 tahun 2008 untuk menjamin bahwa tidak ada sengketa lagi kelak setelah ada legitimasi dari pemerintah. Keputusan itu juga diperkuat dengan surat pernyataan Dinas Kimpraswil Aceh Selatan agar pembangunan itu tidak melanggar ketentuan tentang konservasi hutan, yang telah disepakati. Saat rapat itu dilaksanakan Bupati Aceh Selatan (Husin Yusuf), Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi Aceh (Ir. H. Hanafiah Affan, MM), sekretaris Badan Planologi Kehutanan (Ir. M. Arsyad, MSc), Direktur Kosenrvasi Kawasan, dan Ditjen PHKA (Ir. Noor Hidayat MSc) memberika tanda-tangannya dalam lembaran keputusan rapat itu. Hasil itu juga diketahui oleh Ditjen PHKA, Departemen Kehutanan, Ir. Daroori, MM.

Surat keputusan ini dikeluarkan untuk menjamin bahwa rencana pembangunan jalan Keude Trumon - Bulohseuma dilaksanakan dengan segera. Karena sebelumnya BRR telah menganggarkan sebesar Rp. 5 miliar untuk peningkatan ruas jalan tersebut. Namun proyek ini dihentikan ketika keluar surat dari Menteri Kehutanan dan Badan Konservasi Sumberdaya Daya Alam (BKSDA). Penghentian ini dilakukan karena ada kekuatiran bahwa pembangunan jalan itu berdampak buruk pada kawasan konservasi dan suaka margasatwa Rawa Singkil.

Setelah kebijakan itu keluar, pemerintah yang sebelumnya telah menganggarkan sebesar Rp. 7 miliar untuk pembangunan jalan itu agar segera melakukan upaya percepatan pembangunan dan tidak ditunda lagi.⁹³

Daerah Buloh Seuma ini sempat hilang dari aktivitas penduduk, yaitu pada masa darurat militer 2003. Daerah ini sempat dijadikan basis TNI untuk menghalau kelompok GAM. Setelah perdamaian daerah ini pernah mendapat dana Rp. 100 juta untuk perbaikan gedung sekolah yang hancur total. Pada masa Darurat Militer dulu masyarakat Buloh Seuma mengungsi selama dua setengah tahun ke Trumon.⁹⁴

Seuma Kabupaten Aceh Selatan di Jakarta, 16 Juli 2008.

93 Kantor Berita *Antara*, (15 Juli 2008).

94 Wawancara dengan seorang guru Buloh Seuma, 27 Juli 2010.

Menurut Teuku Erliza, penduduk asli Buloh Seuma dan sekarang menjadi guru SMP Trumon, ada rencana untuk melakukan publikasi Buloh Seuma agar ada kepedulian pihak luar untuk membantu daerah ini. Ia pernah mencoba menghubungi *Metro TV*, salah satu televisi swasta nasional yang dimiliki oleh pengusaha Aceh, Surya Paloh. Namun karena kurangnya dukungan dari pihak masyarakat Buloh Seuma yang tinggal di Trumon, program ini dibatalkan.⁹⁵

Menurut Erliza rencana untuk memublikasikan Buloh Seuma secara nasional dilakukan setelah pertemuannya dengan seseorang mahasiswa Aceh Selatan melalui *chatting* di *Facebook*. Setelah itu mereka mencoba meyakinkan pihak *Metro TV* agar membuat pemberitaan tentang daerah tertinggal. Ketika akhirnya pihak *Metro TV* meminta fasilitas penyewaan boat untuk menuju Buloh Seuma, akhirnya ia mengurungkan niat itu, karena upaya untuk mengumpulkan dana dari masyarakat Buloh Seuma tidak berhasil. Belum lagi saat itu muncul sikap Walhi yang mengatakan pembangunan jalan tembus Buloh Seuma harus dihentikan. *"Saya pribadi sangat kesal dengan prinsip yang dianut mereka. Karena kita mau bangun jalan, bukan nebang hutan. Sudah sejak zaman penjajahan dulu itu kami seperti ini."*⁹⁶

Menurutnya pembangunan yang akan dilakukan ke Buloh Seuma ke depan jangan sampai merusak kearifan lokal. Masyarakat di sini dikatakan masih sangat tradisional. Apabila ingin melakukan modernisasi mungkin tidak bisa. Ia mencontohkan, pengambilan ternak madu cara tradisional itu justru lebih produktif, yang tidak akan berhasil jika dilakukan dengan teknik modern. Demikian juga dengan mata pencaharian masyarakat mengambil batu kali yang digunakan untuk pembangunan. Menurutnya orang kota yang datang ke daerah ini jangan melarang hal itu dilakukan. *"Kalau terbentur dengan lingkungan hidup, memangnya kita mau bangun dengan apa? Kondisi material yang dibutuhkan kan pilihannya itu. Bukan saya menentang lingkungan hidup."*⁹⁷

Masyarakat di daerah ini juga pernah mengupayakan agar kemukiman Buloh Seuma dimasukkan menjadi komunitas adat

tertinggal (KAT). Jika daerah ini dimasukkan KAT maka mereka akan mendapatkan prioritas pembangunan seperti rumah duaflu. Bantuan perumahan ini berasal dari anggaran Departemen Sosial yang akhirnya dialokasikan sebesar Rp. 1,8 miliar untuk pembangunan 150 rumah di Buloh Seuma yang bertahap akan dilaksanakan selama tiga tahun.

Untuk mengawal program itu, perwakilan masyarakat terdiri dari geuchik, imum mukim dan camat Trumon pada sekitar Maret 2010 melakukan perjalanan ke Banda Aceh untuk memastikan program itu. Program disahkan, tapi kemudian saat direalisasikan rencananya dipindahkan ke daerah lain. Ada informasi yang menyebutkan bahwa bantuan rumah tersebut dialihkan ke Gampong Teupin Tinggi. Jika hal ini dilakukan masyarakat akan sangat kecewa. Mereka menginginkan jika pun dipindah maka pindahlah sejauh-jauhnya, biar tidak menambah penderitaan di dada.⁹⁸ Hal ini menambah panjang deretan kekecewaan masyarakat Buloh Seuma.

Imum mukim Buloh Seuma, Abidin Jal, mengatakan bahwa penderitaan Buloh Seuma bukan hanya karena faktor isolasi, tapi juga karena konflik. Rumah-rumah di daerah ini banyak rusak akibat konflik, namun sedikit sekali perhatian yang diberikan oleh BRR dan BRA untuk membangun rumah bagi masyarakat. Padahal rumah yang dibakar dan diruntuhkan itu sampai sekarang tidak ada penyelesaian konkret, sehingga menyebabkan masyarakat masih terkatng-katung.

Abidin juga menyinggung tentang program perumahan yang dijanjikan, karena daerah ini dianggap sebagai KAT. Rintisan itu sudah dimulai sejak Februari 2010, namun hingga kini belum ada realisasinya. Semua hanya tumpukan kertas yang tidak memberikan harapan sesungguhnya bagi masyarakat Buloh Seuma.

*"Dari Ambalat sampai Merauke. Kami tidak merasa seperti di Aceh, padahal kami di Aceh. Kami ini seperti kelompok yang berbeda. Sumatera tidak merasa memiliki kami, Aceh tidak merasa memiliki kami. Aceh Selatan tidak merasa memiliki kami. Bahkan Trumon tidak merasa memiliki kami. Anak itik bisa ditolong sama ayam. Kami mau meminta tolong dengan siapa lagi?"*⁹⁹

95 Wawancara dengan Teuku Erliza, 27 Juli 2010.

96 *Ibid.*

97 *Ibid.*

98 Wawancara oleh seorang tokoh Buloh Seuma, 30 Juli 2010.

99 Wawancara dengan Abidin Jal, 30 Juli 2010.

Masyarakat Buloh Seuma diingat oleh janji, tapi dilupakan oleh bukti. Ini mungkin yang disebut oleh Mahmoud Darwis, seorang pengarang asal Palestina, bahwa masyarakat Palestina hanya diingat ketika mereka menderita oleh perang, tapi tidak pernah ada bukti apa-apa untuk membantu ingatan penderitaan itu agar hilang. Itu yang disebut dengan *memory for forgetfulness*; memori untuk sebuah keterlupaan.¹⁰⁰ Buloh Seuma diingat hanya untuk dilupakan.

Penutup

Kondisi memprihatinkan Aceh Selatan bukan merupakan fenomena baru, tapi telah berlangsung lama. Dalam catatan John F. McCarthy, seorang antropolog asal Australia, Aceh Selatan telah dikenal sebagai salah satu kabupaten yang paling tertinggal dibandingkan dengan kabupaten lainnya di Aceh. Catatan pemerintahan buruk ini telah berlangsung sejak rezim Soeharto berada di puncak kejayaannya. Pada tahun 80-an kabupaten ini masih terisolasi dengan banyak daerah lain di Aceh, dan jalan menuju Medan walau telah terbuka masih sangat berat. Aceh Selatan menjadi model untuk segala ketertinggalan di Aceh, bahkan Indonesia.¹⁰¹

Fenomena yang dilihat oleh McCarthy adalah sebuah kabupaten yang sangat kaya raya dengan kegemburan hutan lindung yang hampir menutupi seluruh ruas kabupaten tapi penduduknya kebanyakan masih sangat miskin. Aceh Selatan telah menjadi incaran pengusaha kayu, baik regional atau nasional, sehingga membangun "perselingkuhan" dengan bupati dengan membuat konsesi HPH sejak 90-an. Kayu memang menjadi primadona kabupaten ini sejak potensi andalannya seperti pala, nilam, dan sawit mengalami kejatuhan harga di pasaran nasional dan internasional. Dari kayu pula bupati membangun citra dengan meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang 70 persennya malah masuk ke kantong pejabat.¹⁰²

Setelah reformasi dan perdamaian di Aceh terjadi, situasi demokrasi di kabupaten ini tidak makin membaik. Kemenangan

bupati dan calon bupati yang berasal dari calon independen tidak terimplementasi menjadi hadirnya sebuah struktur pemerintahan yang demokratis dan independen. Bahkan ketika kabupaten ini akhirnya terpecah menjadi kabupaten baru (Aceh Barat Daya, Singkil, dan Subulussalam) kabupaten induk malah lebih tertinggal dari kabupaten pemekaran.¹⁰³

Kesimpulan inilah yang terbaca, bahwa institusi pendidikan dan kesehatan yang menjadi hak demokratis masyarakat, tidak dapat dinikmati dengan kualitas yang baik. Pendidikan dan kesehatan dianggap bukan program pembangunan, karena pembangunan masih dimaknai sebagai orientasi kerja yang menghasilkan proyek, dengan praktik perselingkuhan anggaran yang dilakukan hanya menguntungkan elite-elite kekuasaan. Mutu pendidikan dan kesehatan masyarakat Aceh Selatan masih sangat buruk. Bahkan kualitas sekolah unggul yang menjadi ikon pendidikan Aceh Selatan, saat ini mulai menurun kualitasnya.¹⁰⁴

Problem utama yang terlihat dari kegagalan meningkatkan mutu perlindungan sosial masyarakat ini bukan diakibatkan jauhnya rentang kendali dengan pemerintah pusat (Banda Aceh), namun karena lemahnya kinerja dan tata pemerintahan yang baik yang dimiliki oleh pemerintah Aceh Selatan. Problem transportasi dan jalan yang dimiliki Aceh Selatan saat ini lebih baik dibandingkan era 80-an seperti dalam penelitian John McCarthy, yang saat itu masih belum banyak jembatan sehingga perhubungan darat masih menggunakan rakit atau *boat*. Mentalitas birokrasi yang buruk dengan masalah KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) menyebabkan Dinas Pendidikan dan Kesehatan tidak dapat berkembang dengan baik.

Kinerja buruk ini juga diakibatkan tiadanya regulasi yang mendukung terlaksananya program pendidikan dan kesehatan secara baik. Hingga saat ini Kabupaten Aceh Selatan belum memiliki qanun yang mengatur tentang masalah pelayanan pendidikan dan kesehatan, yang menjadi *blue print* dalam menjalankan program tersebut secara transparan, akuntabel, dan partisipatif.

Situasi ini juga makin diperburuk karena lemahnya gerakan

100 Mahmoud Darwis, *Memory for Forgetfulness*, trans by Ibrahim Muhawi, (Berkeley: University of California Press, 1995).

101 John F. McCarthy, *The Fourth*, *op cit*, hal. 109. "South Aceh is a name almost identical with backwardness. Even in the policy framework for the development of Aceh Province itself, this region is still categorized as left behind by another districts."

102 *Ibid*, hal. 110.

103 Informasi dari Adi Darmawan, koordinator SAIN (South Aceh Institute), 25 Juli 2010.

104 Informasi dari M. Taslim, Ketua HMI Aceh Selatan, 24 Juli 2010.

sosial untuk menuntut perubahan. Secara umum tingkat dinamika masyarakat di Aceh Selatan agak lemah jika dibandingkan dengan dinamika masyarakat Aceh di pesisir timur atau bahkan dengan beberapa kabupaten di pantai Barat-Selatan lainnya. Agen gerakan sosial di Aceh Selatan masih didominasi oleh mahasiswa dan belum melibatkan asosiasi profesi atau serikat pekerja. Bahkan gerakan demonstrasi yang dilakukan oleh mahasiswa belum banyak memberikan arti dalam melakukan perubahan, karena belum didukung oleh jaringan yang kuat dan media massa yang belum demokratis dan jarang meliput aksi-aksi mahasiswa. Hal ini pulalah menyebabkan aksi sosial mudah dipatahkan oleh kekuatan oligarki, baik di eksekutif atau legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Selatan pun belum menjadi agen demokrasi yang baik. Mereka bukan kekuatan representasi populer dan masih menjadi representasi kepartaian.

Partisipasi demokratis untuk mendorong perbaikan kualitas pendidikan dan kesehatan masih didominasi oleh individu-individu yang semangat pada perubahan yang muak dengan situasi ketertinggalan Aceh Selatan. Aktor-aktor itu adalah para kepala sekolah atau ketua Komite Sekolah yang bersemangat dalam melakukan perbaikan, tanpa menunggu uluran atau belas kasihan dari dinas atau bupati. Juga terdapat dokter Pegawai Tidak Tetap (PTT), bidan, dan paramedis yang terpanggil untuk melakukan perubahan dengan memberikan sosialisasi hidup sehat dan melakukan pelayanan kesehatan dengan penuh dedikasi.

Sebagian dari mereka melakukan "pemberontakan" dengan melakukan kritik kepada pimpinan serta melakukan gerakan solidaritas sesama profesi untuk "pembangkangan politik" (*political dis-obedience*), dengan tidak mematuhi instruksi pimpinan jika itu dianggap merugikan masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa jalan demokratisasi di sektor pelayanan publik di Aceh Selatan masih harus diperjuangkan lebih kuat lagi. Karena bagaimana pun kualitas demokrasi tidak ditentukan dengan seberapa besar persentase kemenangan kepala daerah saat Pilkada, dan seberapa besar kemajuan ekonomi makro, tapi seberapa berkualitas hak-hak masyarakat dalam sektor perlindungan sosial dipenuhi memuaskan secara meluas, dan tidak hanya dinikmati oleh jaring kerabat yang dekat dengan kekuasaan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aceh Dalam Angka 2009*, Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh.
Aceh Selatan Dalam Angka 2009, Badan Pusat Statistik Kabupaten Aceh.
 Arif, Saiful, *Ilusi Demokrasi*. Jakarta: Desantara, 1997.
 Aschroft, Bill, *The Post Colonial Studies Reader*, London : Routledge, 1995.
 Boesche, Roger, *Theories of Tyranny : From Plato to Arendt* (Pennsylvania : Pennsylvania State University Press, 1996.
 Conrad, Joseph, *The Heart of Darkness*, New York : Penguin Books, 1997.
 Darwis, Mahmoud, *Memory for Forgetfulness*, trans by Ibrahim Muhawi, Berkeley : University of California Press, 1995.
 Freire, Paolo, *Pendidikan sebagai Praktik Pembebasan*, terj Alois A. Nugroho, Jakarta : Gramedia, 1984.
 Hayner, Priscilla B., *Kebenaran Tak Terbahasakan*, terj Tim Elsam, (Jakarta : Elsam, 2005).
 Li, Tania Murray, *Will To Improve : Governmentality, Development, and Practice of Politics*, Durham & London : Duke University Press, 2007.
 McCarthy, John, *The Fourth Circle : A Political Ecology of Sumatra's Rainforest Frontier*, Stanford : Stanford University Press, 2006.
 Pantjastuti, Sri Renani, dkk, *Komite Sekolah : Sejarah dan Prospeknya di Masa Depan*, Jakarta : Hikayat Publishing, 2008.
 Sjamsuddin, Nazaruddin, *Pemberontakan Kaum Republik : Kasus Darul Islam di Aceh*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1990.
 Touraine, Alain, *What is Democracy?*, trans by David Macey, Colorado : Westview Press, 1997.

Makalah, Harian, dan Majalah

- Darmaningtyas, "UAN, Inkonsistensi, Kontroversi Kebijakan", *Kompas*, 19 Juni 2004.
 Gerung, Rocky, "Citizenship dan Politik Indonesia" pada Forum Masyarakat Terbuka, Jakarta, 31 Agustus 2007.
Kantor Berita Antara, 15 Juli 2008.
Serambi Indonesia, 19 September 2010.
Serambi Indonesia, 23 September 2010.
Serambi Indonesia, 31 Desember 2010.
 Sudiarja, A, "Dari Inisiasi Kultural ke Multikulturalisme", *Basis*, Juli-Agustus 2009.
 Tim PWD UGM, "Menuju Demokrasi Kesejahteraan : Sebuah Kerangka Kerja *Epistemic Community*", pada pertemuan Regional Workshop *Power, Welfare, Democracy*, Bandung, 22 Maret 2010.

Situs dan Televisi

<http://www.answers.com/topic/social-security>.

<http://www.jurnal.com>.

<http://www.kuala.or.id>.

http://id.wikipedia.org/wiki/Pusat_Kesehatan_Masyarakat.

"Kick Andy", *Metro TV*, 22 Januari 2010.