

BAB II

DINAMIKA HAK PENDIDIKAN ANAK PENGUNGGSI DI INDONESIA

Bab ini membahas dinamika pemenuhan hak pendidikan anak pengungsi di Indonesia sebagai landasan empiris untuk memahami proses lokalisasi norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan pendidikan nasional. Sebagai negara transit yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, Indonesia menghadapi berbagai tantangan dalam mengakomodasi kebutuhan pendidikan anak pengungsi di tengah kerangka hukum dan kebijakan yang pada dasarnya berorientasi pada warga negara. Oleh karena itu, bab ini menjelaskan bagaimana kondisi pengungsi di Indonesia, perkembangan kebijakan pendidikan bagi anak pengungsi, kerentanan yang dihadapi anak pengungsi dalam mengakses pendidikan, serta peran aktor-aktor domestik dalam mendukung implementasi kebijakan tersebut. Bagian tersebut menjadi penting untuk memahami konteks domestik yang melatarbelakangi proses penerimaan dan penyesuaian norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan pendidikan Indonesia pada periode 2019–2024.

2.1. Kondisi Anak Pengungsi di Indonesia

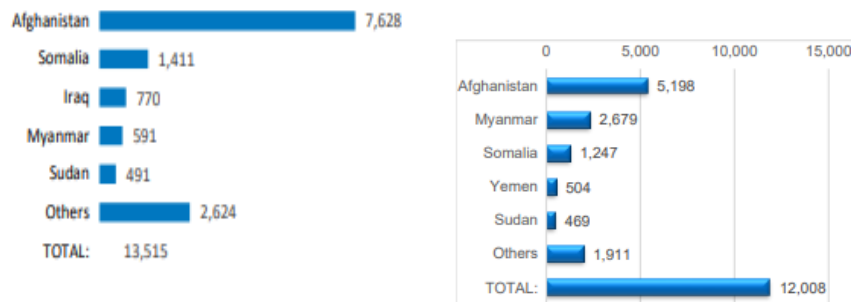
Dalam kurun waktu 2019 hingga 2024, Indonesia terus menjadi salah satu negara transit utama bagi pengungsi internasional. Posisi geografis Indonesia yang strategis sebagai negara kepulauan yang terletak di antara dua samudra menjadikannya jalur lintas bagi pengungsi dari wilayah konflik di Asia Selatan, Timur Tengah, dan Afrika yang menuju negara tujuan akhir seperti Australia,

Kanada, dan negara-negara Eropa (Missbach, 2013). Kondisi tersebut menyebabkan Indonesia menghadapi berbagai tantangan dalam memenuhi kebutuhan dasar pengungsi, termasuk pemenuhan hak pendidikan bagi anak-anak pengungsi yang menetap dalam jangka waktu yang tidak menentu.

Data resmi UNHCR Indonesia menunjukkan adanya tren penurunan jumlah pengungsi yang terdaftar secara keseluruhan dalam periode ini. Pada April 2020, tercatat sebanyak 13.515 orang pengungsi dan pencari suaka yang terdaftar di Indonesia (UNHCR Indonesia, 2020). Angka ini kemudian menurun menjadi 12.008 orang pada Desember 2024 (UNHCR Indonesia, 2024). Penurunan jumlah ini tidak semata-mata mencerminkan berkurangnya kedatangan pengungsi baru, melainkan juga dipengaruhi oleh keberangkatan sejumlah pengungsi melalui jalur pemukiman kembali ke negara ketiga serta jalur komplementer lainnya yang semakin berkembang dalam periode ini.

Meskipun jumlah keseluruhan menurun, komposisi populasi pengungsi berdasarkan negara asal mengalami pergeseran yang signifikan. Pada 2020, Afghanistan mendominasi dengan 7.628 orang, diikuti Somalia sebanyak 1.411 orang, Irak 770 orang, Myanmar 591 orang, dan Sudan 491 orang (UNHCR Indonesia, 2020). Pada 2024, komposisi ini berubah dengan Afghanistan tetap mendominasi namun dengan jumlah yang menurun menjadi 5.198 orang, sementara Myanmar mengalami kenaikan signifikan menjadi 2.679 orang, Somalia 1.247 orang, Yaman 504 orang, Sudan 469 orang, dan negara lainnya 1.911 orang (UNHCR Indonesia, 2024). Pergeseran ini mencerminkan dinamika konflik di tingkat global yang turut mempengaruhi pola kedatangan pengungsi di Indonesia, termasuk meningkatnya gelombang pengungsi Rohingya dari Myanmar yang tiba melalui jalur laut.

Gambar 2.1 Tabel Pengungsi Tahun 2020 dan Tahun 2024



Sumber : UNHCR Fact Sheet 2020 and 2024

Kelompok anak-anak secara konsisten menyumbang proporsi yang signifikan dalam populasi pengungsi di Indonesia sepanjang periode ini. Pada 2020, dari total 13.515 orang yang terdaftar, sebanyak 28 persen atau setara 3.740 anak tercatat sebagai pengungsi anak (UNHCR Indonesia, 2020). Dari jumlah tersebut, 82 anak berstatus tidak didampingi oleh orang tua atau kerabat dewasa, dan 44 anak terpisah dari orang tua mereka. Dua kategori yang tergolong paling rentan dalam populasi pengungsi (UNHCR Indonesia, 2020). Pada 2024, proporsi anak dalam populasi pengungsi sedikit meningkat menjadi 30 persen dari total 12.008 orang yang terdaftar, dengan sebaran 51 persen anak laki-laki dan 49 persen anak perempuan (UNHCR Indonesia, 2024). Jika dikonversikan ke angka absolut, terdapat sekitar 3.600 anak pengungsi yang berada di Indonesia pada akhir 2024. Dari total populasi pengungsi tersebut, 13 persen terdaftar memiliki kebutuhan khusus, yang di dalamnya mencakup anak-anak tidak didampingi, anak-anak berisiko, penyandang disabilitas, orang dengan kondisi medis serius,

dan orang tua tunggal dengan anak (UNHCR Indonesia, 2024). Besarnya proporsi anak dengan kebutuhan khusus ini menegaskan tingkat kerentanan yang dihadapi oleh kelompok anak pengungsi di Indonesia.

Secara geografis, populasi pengungsi tersebar di berbagai wilayah di seluruh Indonesia. Berdasarkan data 2024, konsentrasi terbesar berada di Jakarta dan wilayah sekitarnya dengan 5.646 orang, diikuti Sumatera Utara sebanyak 1.507 orang, Riau sebanyak 1.523 orang, Aceh sebanyak 557 orang, Kepulauan Riau sebanyak 617 orang, Sulawesi Selatan sebanyak 955 orang, serta lokasi lainnya sebanyak 560 orang (UNHCR Indonesia, 2024). Pola sebaran ini umumnya mengikuti ketersediaan fasilitas penampungan yang dikelola oleh IOM serta kedekatan akses terhadap kantor lapangan UNHCR yang pada 2024 beroperasi di lima lokasi yaitu Aceh, Medan, Pekanbaru, Tanjung Pinang, dan Makassar (UNHCR Indonesia, 2024).

Dibandingkan dengan 2020 di mana UNHCR memiliki satu kantor pusat di Jakarta dan empat lokasi penempatan di Medan, Tanjung Pinang, Pekanbaru, dan Makassar (UNHCR Indonesia, 2020), penambahan kantor lapangan di Aceh pada 2024 mencerminkan respons terhadap meningkatnya kedatangan pengungsi Rohingya melalui jalur laut di wilayah pesisir Aceh dan Sumatera Utara. Sepanjang 2023 dan 2024, lebih dari 3.000 pengungsi Rohingya tiba di Indonesia melalui 24 perahu yang berlabuh di pesisir kedua provinsi tersebut (UNHCR Indonesia, 2024).

Kerentanan kelompok anak pengungsi semakin diperparah oleh lamanya masa transit akibat terbatasnya peluang pemukiman kembali ke negara ketiga. Kondisi tersebut menyebabkan banyak anak pengungsi tinggal di Indonesia selama bertahun-tahun tanpa kepastian mengenai masa depan mereka. Dalam situasi

demikian, akses terhadap pendidikan tidak hanya menjadi bagian dari pemenuhan hak dasar anak, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan, pengembangan kapasitas, dan integrasi sosial selama mereka berada di Indonesia. Oleh karena itu, isu pendidikan menjadi salah satu aspek penting dalam upaya perlindungan anak pengungsi yang kemudian memperoleh perhatian lebih besar dalam perkembangan kebijakan pendidikan Indonesia.

2.2. Tantangan dan Hambatan Akses Pendidikan Anak Pengungsi di Indonesia

Meskipun norma internasional melalui Konvensi Hak Anak 1989 secara tegas menjamin hak setiap anak atas pendidikan tanpa diskriminasi, pemenuhan hak tersebut bagi anak pengungsi di Indonesia menghadapi berbagai hambatan yang bersumber dari kerangka hukum, sistem administrasi, dan kondisi implementasi di lapangan. Hambatan-hambatan tersebut membentuk konteks domestik yang mempengaruhi proses penerimaan dan pelaksanaan norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan pendidikan Indonesia.

Hambatan paling mendasar bersumber dari dua regulasi utama yang secara bersamaan membentuk kerangka normatif domestik sebelum maupun selama periode 2019–2024. Pertama, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang sejak awal dirancang untuk memenuhi hak konstitusional warga negara Indonesia sesuai amanat Pasal 31 UUD 1945 (UU No. 20/2003). Orientasi legalistik yang sepenuhnya berpusat pada warga negara ini tidak menyediakan klausul diskresi bagi anak-anak asing tanpa dokumen kependudukan resmi, sehingga secara struktural mengeksklusi anak pengungsi dari sistem pendidikan formal sejak tingkat undang-undang tertinggi.

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri yang menjadi satu-satunya regulasi domestik yang secara spesifik mengatur keberadaan pengungsi di Indonesia. Namun regulasi ini didominasi oleh perspektif manajemen krisis dan pengawasan imigrasi yang mencakup mekanisme penyelamatan di laut, pemindahan, pengamanan, dan penyediaan tempat penampungan sementara tanpa memuat satu pun klausul yang memberikan mandat kepada kementerian terkait untuk memfasilitasi hak sosial anak pengungsi termasuk hak atas pendidikan formal (Perpres No. 125/2016). Kekosongan hukum ini menjadikan pemenuhan hak pendidikan anak pengungsi sepenuhnya bergantung pada inisiatif ad hoc dari masing-masing lembaga, tanpa landasan kewajiban yang jelas. Meskipun kebijakan di tingkat pusat mulai memberikan ruang akses pendidikan bagi anak pengungsi setelah tahun 2019, berbagai hambatan administratif tetap menjadi kendala utama dalam implementasinya. Salah satu hambatan yang paling menentukan bersumber dari sistem Data Pokok Pendidikan (Dapodik) yang mensyaratkan Nomor Induk Kependudukan sebagai prasyarat penerbitan Nomor Induk Siswa Nasional bagi setiap siswa yang akan mendaftar.

Konsekuensi langsung dari penolakan sistem Dapodik ini adalah terputusnya aliran Dana Bantuan Operasional Sekolah bagi siswa yang tidak terdaftar secara digital. Struktur pendanaan BOS dikunci ketat berbasis validasi jumlah siswa yang tercatat di Dapodik, sehingga apabila sekolah menerima anak pengungsi tanpa input data yang valid, sekolah harus menanggung beban biaya operasional tambahan dari kas mandiri yang terbatas (Kamala & Martiani, 2022). Lebih jauh, pihak manajemen sekolah dihadapkan pada kecemasan akuntabilitas yang nyata terkait potensi temuan audit keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan apabila

anggaran negara dialokasikan bagi subjek hukum non-warga negara yang tidak tercatat secara sah dalam sistem. Kombinasi antara penolakan teknis Dapodik dan kecemasan akuntabilitas inilah yang menyebabkan banyak kepala sekolah memilih untuk tidak menerima anak pengungsi meskipun secara kebijakan sudah diizinkan.

Hambatan administratif ini juga berdampak pada dokumen kelulusan yang dapat diterbitkan. Karena anak pengungsi tidak terdaftar di Dapodik dan tidak memiliki Nomor Induk Siswa Nasional, mereka secara hukum tidak berhak mendapatkan ijazah resmi dari Pemerintah Indonesia meskipun telah menyelesaikan seluruh masa studi. Institusi sekolah hanya diberikan kewenangan untuk menerbitkan Surat Keterangan Lulus sebagai dokumen substitusi kelulusan yang tidak memiliki nilai pengakuan setara dengan ijazah resmi.

Hambatan hukum dan administratif, anak-anak pengungsi menghadapi serangkaian hambatan praktis yang tidak kalah signifikan di tingkat lapangan. Kendala bahasa menjadi salah satu hambatan terbesar, mengingat sebagian besar anak pengungsi tidak memiliki kemampuan bahasa Indonesia yang memadai untuk mengikuti proses pembelajaran di sekolah negeri. Data UNHCR Indonesia menunjukkan bahwa keterbatasan penguasaan bahasa Indonesia secara konsisten menjadi salah satu faktor utama yang memperlambat peningkatan angka pendaftaran anak pengungsi di sekolah formal sepanjang 2019–2024 (UNHCR Indonesia, 2024).

Hambatan teknis lain yang kerap diabaikan adalah kebijakan zonasi penerimaan siswa. Sistem zonasi yang diterapkan dalam penerimaan peserta didik baru di sekolah negeri Indonesia membatasi pendaftaran berdasarkan wilayah domisili, sementara tempat tinggal pengungsi umumnya berupa wisma atau hotel

sewaan yang dikelola oleh IOM dan tidak selalu berada di zona cakupan sekolah negeri terdekat (Simanjuntak, 2022). Kondisi ini menambah lapisan hambatan teknis yang mempersulit akses bahkan bagi anak pengungsi yang secara administratif sudah memenuhi syarat lainnya. Hambatan finansial juga tetap menjadi kendala nyata meskipun biaya pendidikan formal secara prinsip ditanggung oleh mitra seperti IOM. Finansial yang tidak selalu mencukupi untuk menutup biaya transportasi menuju sekolah, pengadaan seragam, dan perlengkapan belajar yang dibutuhkan, terutama bagi keluarga dengan jumlah anak yang banyak.

Selain kendala bahasa dan finansial, minimnya informasi yang tersedia bagi orang tua pengungsi mengenai prosedur dan hak pendaftaran sekolah turut memperlemah akses mereka terhadap sistem pendidikan formal (Izzatin & Martiani, 2022). Di sisi lain, terdapat pula hambatan sosiologis berupa kekhawatiran dari sebagian orang tua bahwa kenyamanan anak dalam sistem pendidikan di negara transit justru dapat mempersulit proses pemukiman kembali ke negara ketiga (Syahrul, 2019).

Seluruh hambatan ini tercermin dalam rendahnya angka partisipasi pendidikan formal anak pengungsi sepanjang periode ini. Pada April 2020, meskipun SE 2019 sudah terbit, hanya sekitar 577 anak pengungsi yang tercatat terdaftar di sekolah negeri yang terakreditasi, sementara 1.342 anak pengungsi lainnya masih belum dapat memperoleh akses pendidikan formal (UNHCR Indonesia, 2020 dalam Simanjuntak, 2022). Pada Desember 2024, angka yang terdaftar di sekolah negeri memang meningkat menjadi 748 anak, namun dari sekitar 3.000 anak usia sekolah yang teridentifikasi yang artinya masih sekitar 75 persen anak pengungsi usia sekolah belum dapat mengakses pendidikan formal

meski sudah lima tahun sejak SE 2019 diterbitkan (UNHCR Indonesia, 2024). Rendahnya angka partisipasi pendidikan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan kebijakan formal saja belum cukup untuk menjamin terpenuhinya hak pendidikan anak pengungsi. Berbagai hambatan hukum, administratif, dan praktis yang masih bertahan menunjukkan bahwa penerimaan norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan nasional perlu diikuti dengan proses penyesuaian dan implementasi yang lebih luas di tingkat kelembagaan maupun daerah.

2.3. Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Pendidikan Anak Pengungsi

Sepanjang periode 2019–2024, respons pemerintah Indonesia terhadap isu pendidikan anak pengungsi ditandai oleh perkembangan kebijakan yang bertahap dan berjenjang, dari ketiadaan regulasi khusus menuju pengakuan formal, kemudian menuju penyempurnaan teknis yang lebih operasional. Perkembangan ini berlangsung di atas fondasi dua regulasi induk yang telah ada sebelumnya, yaitu UU Sisdiknas 2003 dan Perpres Nomor 125 Tahun 2016, yang belum secara eksplisit mengatur hak pendidikan anak pengungsi. Kondisi tersebut membentuk konteks kebijakan yang melatarbelakangi munculnya berbagai upaya penyesuaian norma hak pendidikan anak pengungsi dalam sistem pendidikan Indonesia.

Sebelum periode tersebut, satu-satunya regulasi domestik yang secara spesifik mengakui keberadaan pengungsi di Indonesia adalah Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Regulasi ini merupakan tonggak penting karena pertama kalinya pemerintah Indonesia secara formal mendefinisikan pengungsi dan membagi wewenang penanganan antara berbagai kementerian serta lembaga, serta membagi

kewenangan penanganan pengungsi kepada berbagai kementerian dan lembaga terkait (Perpres No. 125/2016). Namun demikian, substansi Perpres ini terfokus pada aspek darurat fisik seperti penyelamatan di laut, pemindahan, pengamanan, dan penyediaan tempat penampungan sementara tanpa memuat ketentuan mengenai pemenuhan hak-hak sosial pengungsi termasuk hak atas pendidikan. Keterbatasan substantif inilah yang menjadi latar belakang dibutuhkan regulasi sektoral yang lebih spesifik di bidang pendidikan.

Perkembangan kebijakan yang paling signifikan dalam periode ini terjadi pada 10 Juli 2019 ketika Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menerbitkan Surat Edaran Nomor 75253/A.A4/HK/2019 tentang Pemenuhan Hak Pendidikan Anak Pengungsi. Surat Edaran ini menjadi instrumen hukum pertama di tingkat nasional yang secara formal memberikan akses bagi anak pengungsi untuk mengikuti pendidikan formal dan nonformal di sekolah negeri Indonesia. Secara substansi, SE 2019 mengizinkan sekolah negeri menerima anak pengungsi atas dasar komitmen kemanusiaan, dengan ketentuan bahwa biaya pendidikan tidak dibebankan pada APBN maupun APBD. Kehadiran surat edaran ini menandai perubahan penting dalam kebijakan pendidikan Indonesia karena untuk pertama kalinya anak pengungsi memperoleh pengakuan formal sebagai kelompok yang dapat mengakses layanan pendidikan nasional. Kebijakan ini merupakan langkah maju yang berarti karena melonggarkan batasan kaku UU Sisdiknas yang selama ini menjadi penghalang utama akses pendidikan formal bagi non-warga negara. Namun dalam implementasinya, SE 2019 tidak disertai dengan panduan teknis yang memadai mengenai mekanisme pendaftaran bagi anak yang tidak memiliki dokumen kependudukan domestik, sehingga sekolah-sekolah di lapangan

menghadapi kebingungan administratif yang signifikan (Kamala & Martiani, 2022). Bahkan penerapan SE ini tidak seragam di seluruh wilayah pada beberapa daerah seperti Bogor, Depok, Bekasi, Bali, dan Aceh, surat edaran ini belum diberlakukan secara efektif pada periode awal (Simanjuntak, 2022).

Dalam upaya mengatasi berbagai hambatan implementasi yang masih muncul setelah penerbitan SE 2019 yang terjadi pasca SE 2019, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi menerbitkan amandemen atas SE 2019 pada tahun 2022. Regulasi penyempurna ini secara spesifik memperkenalkan mekanisme pendaftaran manual sebagai jalur alternatif bagi anak pengungsi yang tidak dapat diverifikasi melalui sistem Dapodik. Melalui mekanisme ini, sekolah negeri diberikan legalitas formal untuk menerima anak pengungsi hanya dengan mensyaratkan dokumen identitas UNHCR yang valid dan kemampuan dasar berbahasa Indonesia, tanpa harus memenuhi persyaratan dokumen kependudukan domestik yang selama ini menjadi hambatan utama (Wahyuni & Irdyanti, 2023). Amandemen 2022 ini juga didistribusikan secara tertarget kepada kepala-kepala daerah di kota-kota yang secara riil menjadi lokus penampungan pengungsi, sehingga memiliki jangkauan yang lebih operasional dibandingkan SE 2019 yang bersifat umum. Langkah ini memberikan kepastian hukum yang lebih jelas bagi pihak sekolah sekaligus meruntuhkan sebagian keraguan administratif yang selama ini menghambat implementasi di tingkat daerah (Wahyuni & Irdyanti, 2023).

Secara keseluruhan, perkembangan kebijakan pendidikan anak pengungsi di Indonesia pada periode 2019–2024 menunjukkan adanya proses penyesuaian bertahap terhadap norma hak pendidikan anak pengungsi. Dimulai dari pengakuan

formal melalui Surat Edaran Tahun 2019 hingga penyempurnaan mekanisme implementasi pada Tahun 2022, pemerintah Indonesia secara bertahap membuka ruang yang lebih luas bagi akses pendidikan anak pengungsi. Meskipun demikian, berbagai hambatan administratif dan implementatif masih menunjukkan bahwa penerimaan norma dalam kebijakan belum sepenuhnya diikuti oleh pelaksanaan yang seragam di seluruh daerah.