



## Tantangan dan Perkembangan Kebijakan Otonomi Khusus di Bidang Pendidikan Dasar

Max Bonsapia<sup>1\*</sup>, Andi Pangerang Moenta<sup>2</sup>, Marwati Riza<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Manokwari, Papua Barat, Indonesia

<sup>2</sup> Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Indonesia.

\* E-mail: maxbonsapia3@gmail.com

### Abstract

The problem in education that has occurred in Indonesia to date is unequal access to education. The level and quality of education determine the direction of the nation's growth. This research is empirical legal research. The research was conducted in Manokwari Regency, West Papua Province. The results show that juridically, at the international and national levels, Indonesian legal instruments, laws, and regulations recognize the principle of equal rights between men and women. Implementing special autonomy policies in the field of education services in Manokwari Regency includes providing convenience services through establishing Special Service Education for students in remote areas, and/or experiencing natural disasters, social disasters, and the economically disadvantaged. In addition, realizing quality education services by ensuring the availability of teachers and the distribution of teachers on target. Intervention in the Learning Process. The prerequisite that must be met to improve access and quality of education in Papua and West Papua is the fulfilment of standardized educational facilities. In addition, local contextual curricula must be developed by considering the region's typology in Papua. The development of boarding schools and special education services can also be carried out in some areas to overcome cultural barriers.

**Keywords:** Education; Special Autonomy; Local government

### Abstrak

Permasalahan di bidang pendidikan yang terjadi di Indonesia sampai saat ini adalah tidak meratanya akses pendidikan. Tingkat dan kualitas pendidikan menjadi faktor yang sangat menentukan arah pertumbuhan bangsa. Penelitian ini adalah penelitian hukum empirik. Penelitian dilakukan di Kabupaten Manokwari, Provinsi Papua Barat. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara yuridis, dalam tataran internasional maupun nasional, instrumen hukum dan peraturan perundang-undangan Indonesia mengakui tentang adanya prinsip persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Hal itu menunjukkan bahwa implementasi kebijakan otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan di Kabupaten Manokwari, meliputi pemberian layanan kemudahan melalui dibentuknya Pendidikan Layanan Khusus bagi peserta didik di daerah terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan yang tidak mampu dari segi ekonomi. Selain itu, mewujudkan layanan pendidikan bermutu dengan menjamin ketersediaan guru dan distribusi guru yang tepat sasaran. Intervensi dalam Proses Pembelajaran. Prasyarat yang harus terpenuhi untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan di Papua dan Papua Barat adalah pemenuhan sarana pendidikan yang terstandarisasi. Selain itu, harus dikembangkan kurikulum lokal yang kontekstual dengan memperhatikan tipologi wilayah di tanah Papua. Pengembangan sekolah berasrama serta pendidikan khusus layanan khusus juga dapat dilakukan di beberapa daerah untuk mengatasi hambatan kultural.

**Kata Kunci:** Pendidikan; Otonomi Khusus; Pemerintah Daerah

## 1. Pendahuluan

Pendidikan merupakan suatu bidang yang sangat kompleks bagi negara manapun terutama di Indonesia sendiri. Hal ini karena di samping perannya yang sangat strategis dalam rangka meningkatkan sumber daya manusia agar mampu bersaing dan menghadapi tantangan zaman yang seiring waktu semakin mengalami perubahan.<sup>1</sup> Pendidikan merupakan hak asasi setiap manusia. Setiap warga negara berhak mendapatkan pelayanan ini tanpa pembatasan suku, agama, maupun ras.

Permasalahan di bidang pendidikan yang terjadi di Indonesia sampai saat ini adalah tidak meratanya akses pendidikan. Tingkat dan kualitas pendidikan menjadi faktor yang sangat menentukan arah pertumbuhan semua bangsa termasuk bangsa Indonesia. Hanya saja, beberapa daerah di Indonesia masih terdapat ketimpangan dalam bidang pendidikan. Khususnya di daerah-daerah tertinggal yang belum mendapatkan akses infrastruktur dasar. Tentunya hal ini menyulitkan untuk mewujudkan tujuan pemerataan pendidikan.

Langkah nyata penerapan desentralisasi di Papua Barat dimulai dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Undang-undang ini kemudian diubah dengan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008. Selanjutnya, Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat. Terakhir, diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Otonomi Khusus Papua/Papua Barat mengamanatkan kepada Pemerintah Provinsi agar memenuhi kebutuhan hak dasar utama, yaitu bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan pemberdayaan ekonomi.<sup>2</sup> Adanya otonomi khusus ini tentu saja diharapkan dapat menjadi jawaban setiap permasalahan pendidikan yang ada di Papua Barat, khususnya di Kabupaten Manokari.

Otonomi khusus Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut Prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua yang disahkan pada tanggal 21 November 2001, patut dicatat sebagai suatu monumental hasil kemitraan pemerintah pusat dan daerah. Melalui Undang-undang ini diharapkan dapat berperan sebagai suatu kebijakan yang bernilai positif dan strategis dalam rangka peningkatan pelayanan, akselerasi pembangunan serta pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi, terutama orang asli Papua.

Namun pada tataran praktis, terjadi ketimpangan pada Provinsi Papua Barat yakni terkait masalah pendidikan khususnya pada pendidikan dasar. Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat masih terbilang memprihatinkan khususnya pada ketersediaan tenaga guru yang belum merata terutama guru sekolah dasar.

---

<sup>1</sup> Tabuni, Depinus, Patar Rumapea, dan William Agustinus Areros. (2016). "Implementasi kebijakan otonomi khusus (studi kasus tentang pelayanan publik bidang pendidikan) di Kabupaten Lanny Jaya provinsi Papua." *Jurnal Administrasi Publik* 1, no. 43.

<sup>2</sup> Karath, M. (2015). *Accelerating the Development for the Welfare Community in the Land of Papua*. *Global Journal of Arts Humanities and Social Sciences*, 3(3), 30-43.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum empirik (*empirical legal research*).<sup>3</sup> Penelitian dilakukan di Kabupaten Manokwari, Provinsi Papua Barat. Bahan hukum yang dikumpulkan dari penelitian kepustakaan, selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif.

## 3. Implementasi Kebijakan oleh Otonomi Khusus di Bidang Pelayanan Pendidikan Dasar

Implementasi dari kebijakan publik merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan, karena pada tahap ini suatu kebijakan tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil, tapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian, pembuat kebijakan layanan pendidikan tidak hanya melihat kebijakan yang telah dilaksanakan tetapi juga ingin melihat seberapa jauh kebijakan tersebut dapat memberikan konsekuensi mulai dari hal yang positif maupun negative kepada masyarakat.

Layanan kemudahan akses pendidikan dapat berupa sikap sosial yang nondiskriminatif, kebijakan politik dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mendukung dan mencegah diskriminasi,<sup>4</sup> tersedianya lingkungan fisik pendidikan yang aksesibel, tersedianya alat bantu belajar/mengajar yang sesuai dan biaya pendidikan yang terjangkau, yang memungkinkan setiap warga masyarakat menggunakan kesempatannya untuk mengikuti proses belajar/mengajar pada program pendidikan pilihannya.

Permasalahan geografis dan topografis di tanah Papua menyebabkan sejumlah ketertinggalan dalam pembangunan nasional khususnya dalam bidang pendidikan. Kurangnya ketersediaan layanan umum dan layanan sosial menyebabkan penduduk setempat tidak dapat mengakses pelayanan pendidikan dasar.<sup>5</sup> Oleh karena itu, pemerintah membuat suatu kebijakan demi pemerataan pendidikan dan pemenuhan hak dasar seluruh warga negara Indonesia untuk memperoleh layanan pendidikan dasar yang disebut Pendidikan Layanan Khusus (PLK).

PLK digagas pertama kali dalam payung hukum Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 72 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Layanan Khusus. Dalam Permendikbud tersebut dijelaskan bahwa pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan yang tidak mampu dari segi ekonomi.

PLK bertujuan untuk menyediakan akses pendidikan bagi peserta didik agar haknya memperoleh pendidikan terpenuhi. Ruang lingkup PLK meliputi jalur pendidikan

---

<sup>3</sup> Irwansyah, (2020). *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 132-134.

<sup>4</sup> Patittingi, Farida, Irwansyah Irwansyah, Muhammad Hasrul, Muhammad Ilham Arisaputra, dan Ahsan Yunus. (2021). "Relasi Negara Dan Agama Dalam Peraturan Daerah Bernuansa Syariah: Perspektif Pancasila." *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan* 1, no. 1: 17-33.

<sup>5</sup> Sanur, Debora. (2020). "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh [Implementation of Special Autonomy Policies In Aceh]." *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 11, no. 1: 65-83.

formal, nonformal, dan informal pada semua jenjang pendidikan. Peraturan Permendikbud menegaskan bahwa yang berhak memperoleh pendidikan layanan khusus salah satunya adalah daerah terpencil dan daerah terbelakang. Daerah terpencil dan daerah terbelakang yang dimaksud merupakan daerah yang mempunyai kriteria seperti akses transportasi sulit dijangkau yang disebabkan oleh tidak tersedianya jalan raya, kawasan yang tergantung pada cuaca, daerah yang hanya memiliki akses dengan jalan kaki serta memiliki hambatan dan tantangan alam yang besar. Permendikbud tersebut menyebutkan bahwa PLK juga diberikan kepada daerah atau kawasan yang tidak tersedia dan/atau sangat terbatasnya layanan fasilitas umum, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas listrik, fasilitas informasi dan komunikasi, dan sarana air bersih. Kriteria terakhir untuk kawasan yang berhak mendapatkan PLK adalah daerah masyarakat adat yang terpencil yang merupakan masyarakat dengan kriteria adanya resistensi masyarakat lokal terhadap perubahan nilai-nilai budaya, sosial dan adat istiadat.<sup>6</sup>

Pada tahun 2014 melalui Permendikbud Nomor 46, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) juga memberikan PLK yang mengatur pembelajaran pada pendidikan tinggi. Artinya, PLK sudah diatur oleh pemerintah dari pendidikan dasar sampai pada pendidikan tinggi. Melalui permendikbud ini pemerintah telah memberikan hak dasar bagi seluruh warga negara Indonesia. Peraturan Menteri yang mengatur PLK juga disempurnakan kembali pada Tahun 2016 melalui Permendikbud Nomor 67 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 72 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Layanan Khusus.

Selain itu, pemerintah juga memberikan wadah kepada masyarakat agar berperan serta secara aktif dalam dunia pendidikan. Hal ini ditujukan agar penyelenggaraan pendidikan secara langsung melibatkan peran serta masyarakat. Untuk itu, pemerintah membentuk Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang awalnya diatur dalam Permendiknas Nomor 44 Tahun 2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Melalui Permendiknas tersebut, diharapkan dapat melahirkan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) atau *School-Based Management* (SBM) dengan melibatkan peran serta orangtua dan masyarakat dalam pengambilan kebijakan, program dan kegiatan sekolah.

Aturan baru mengenai komite sekolah diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dalam Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah. Permendikbud ini menyatakan bahwa Komite Sekolah adalah lembaga mandiri yang beranggotakan orangtua/wali peserta didik, komunitas sekolah, serta tokoh masyarakat yang peduli pendidikan.

Anggota komite sekolah terdiri atas unsur: orangtua/wali dari siswa yang masih aktif pada sekolah yang bersangkutan paling banyak 50%, tokoh masyarakat paling banyak 30%, anggota/pengurus orngnuau atau kelompok masyarakat peduli pendidikan, tidak termasuk anggota/pengurus organisasi profesi pendidik dan penguru partai politik. Tugas Komite Sekolah dan Dewan Sekolah menganut model kemitraan yaitu koordinator dan fasilitator. Kedua unsur tersebut dominan bagi tercapainya tujuan pendidikan karena menawarkan pendidikan yang lebih baik dengan menjadikan sekolah unggulan yang berorientasi budaya daerah.

---

<sup>6</sup> Usman, A. Samad. (2014). "Meningkatkan Mutu Pendidikan Melalui Penerapan Manajemen Berbasis Sekolah." *Jurnal Ilmiah Didaktika: Media Ilmiah Pendidikan dan Pengajaran* 15, no. 1: 13-31.

Manfaat dari kemitraan sangat besar yaitu melibatkan potensi dan partisipasi masyarakat sdan membuka tanggungjawab bersama yang mengarah pada jaminan mutu peserta didik yang mandiri dan berbudaya. Lembaga terkait lainnya, jaringan partisipasi masyarakat dan kemitraan merupakan sistem sekolah sehingga peranan berkaitan dengan lembaga-lembaga secara vertikal provinsi, kabupaten serta kota sampai kecamatan berkewajiban membantu dan memfasilitasi penyelenggaraan sekolah, karena hasil *outcome* sekolah meningkatkan sumber daya masyarakat.

Ada sejumlah catatan yang memerlukan perhatian khusus terkait dengan tata kelola pendidikan di tingkat daerah dan kota/kabupaten di antaranya adalah terkait dengan distribusi guru, bantuan operasional sekolah dan tata kelola manajemen berbasis sekolah yang berorientasi kepada layanan publik. Tiga hal tersebut menjadi prioritas utama terlaksananya pendidikan berkualitas. Di sejumlah kota/kabupaten di Papua dan Papua Barat, kurangnya SDM dan kurangnya komitmen pemerintah setempat terhadap tata kelola guru. Pemerintah daerah seharusnya mulai menghitung kebutuhan guru di masing-masing kota/kabupaten yang didasarkan kepada pencapaian standar pelayanan minimal dan standar pendidikan nasional.<sup>1</sup>

Kurang responsifnya tingkat eksekutif dalam merespon animo dan keluhan masyarakat menjadi salah satu sebab stagnasinya layanan pendidikan di Papua dan Papua Barat. Masyarakat sering mengeluhkan tentang ketiadaan guru kepada sekolah atau pada dinas pendidikan namun kedua otoritas itu sering kali lambat merespon keluhan masyarakat. Dengan sistem otonomi daerah, pendidikan yang tidak didukung oleh semua pihak akan sulit berkembang. Akibatnya masyarakat tidak lagi begitu percaya pada institusi pendidikan (sekolah dan dinas pendidikan). Kedua institusi tersebut seharusnya memiliki kepekaan mengenai kebutuhan masyarakat akan pendidikan yang berkualitas.<sup>7</sup>

Selain itu seharusnya kebijakan pendidikan melalui Unit Percepatan Provinsi Papua dan Papua Barat terus dilaksanakan sehingga capaian pendidikan dapat segera terlaksana sesuai dengan target pembangunan pemerintah. Sayangnya program dalam unit ini terkadang tidak direspon positif oleh pemerintah daerah dan masyarakat setempat sehingga program-program belum terlihat hasilnya sudah harus berganti dengan program yang baru. Padahal bagaimanapun program yang diluncurkan pemerintah tanda adanya komitmen dan konsistensi tidak akan memperoleh hasil yang optimal sesuai dengan yang diharapkan.

Peneliti merangkum implementasi kebijakan oleh otonomi khusus di bidang pelayanan Pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari menurut teori pelayanan publik sektor pendidikan ditinjau dari 2 (dua) aspek. Pertama, memberikan layanan kemudahan yaitu pemerintah membuat suatu kebijakan demi pemerataan pendidikan dan pemenuhan hak dasar seluruh warga negara Indonesia untuk memperoleh layanan pendidikan dasar yang disebut Pendidikan Layanan Khusus (PLK). PLK bertujuan untuk menyediakan akses pendidikan bagi peserta didik agar haknya memperoleh pendidikan terpenuhi. Ruang lingkup PLK meliputi jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal pada semua jenjang pendidikan. PLK juga diberikan kepada daerah atau kawasan yang tidak tersedia dan/atau sangat terbatasnya layanan fasilitas umum, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas listrik, fasilitas informasi dan komunikasi, dan sarana air bersih.

---

<sup>7</sup> Korain, Fransiskus, Markus Kaunang, dan Maxi Egetan. (2020). "Implementasi kebijakan dana otonomi khusus bidang pendidikan di Kota Sorong Provinsi Papua Barat." *Jurnal Administrasi Publik* 5, no. 86 (2020).

Kriteria lainnya yang berhak mendapatkan PLK adalah kawasan atau daerah masyarakat adat yang terpencil yang merupakan masyarakat dengan kriteria adanya resistensi masyarakat lokal terhadap perubahan nilai-nilai budaya, sosial dan adat istiadat. Pemerintah juga memberikan wadah kepada masyarakat agar berperan serta secara aktif dalam dunia pendidikan dengan membentuk Dewan Pendidikan sebagai lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsur masyarakat yang peduli pendidikan yaitu pakar pendidikan, penyelenggara pendidikan, organisasi profesi, komite sekolah, pengusaha, pendidikan berbasis kekhasan agama dan budaya, pendidikan bertaraf internasional, pendidikan berbasis keunggulan lokal, dan organisasi sosial kemasyarakatan serta membentuk Komite Sekolah sebagai lembaga mandiri yang beranggotakan orangtua/wali peserta didik, komunitas sekolah, serta tokoh masyarakat yang peduli pendidikan. Aspek kedua, menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu yaitu dengan meningkatkan mutu guru melalui pelatihan sesuai dengan perubahan perkembangan terutama kurikulum yang selalu berubah-ubah dan belum maksimal dan menyiapkan sarana dan prasarana yang efisien sesuai dengan kebutuhan yang belum maksimal.

Otonomi Khusus mulai diberlakukan di Papua pada tahun 2001 melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.<sup>8</sup> Istilah otonomi khusus diartikan sebagai kebebasan bagi Orang Asli Papua (OAP) untuk mengatur, mengurus, dan memanfaatkan kekayaan alam untuk rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan.<sup>1</sup> Status ini juga membuat Papua mendapatkan kucuran dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) yang diatur dalam Pasal 1 UU Otsus Papua yang berbunyi “Provinsi Papua adalah provinsi-provinsi yang berada yang berada di wilayah Papua yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan di level nasional, berdasarkan berbagai indikator capaian pendidikan, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat kerap masuk kategori capaian yang rendah. Kedua provinsi tersebut kerap tertinggal dibandingkan provinsi lain.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan salah satu indikator yang menunjukkan kinerja bidang pendidikan. Capaian IPM Papua selama lima tahun terakhir jauh dari rata-rata perolehan nasional dan capaian provinsi-provinsi lain. Demikian halnya dengan indikator-indikator lain seperti angka partisipasi pendidikan, rata-rata lama sekolah, dan keadaan infrastruktur pendidikan. Padahal, dana Otsus dan DTI yang diterima memiliki ketentuan untuk dialokasikan ke bidang pendidikan sebesar minimal 30%. Belum lagi proporsi dana pendidikan yang diperoleh dari APBD dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik Pendidikan. Pada Tahun 2020 saja, dana Otsus yang diterima sebesar 5,28 triliun rupiah untuk Provinsi Papua dan 2,26 triliun rupiah untuk Provinsi Papua Barat. Berbagai temuan laporan keuangan menunjukkan bahwa tidak ditaatinya ketentuan-ketentuan penganggaran menyebabkan banyak persoalan pendidikan terbengkalai. Padahal, ini penting bagi kemajuan sektor pendidikan.

---

<sup>8</sup> Marius Air, John Pieris, and Nelson Simanjuntak, (2021). “Kajian Hukum Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Barat (Studi Kasus UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Di Provinsi Papua Barat),” *Jurnal Hukum to-ra: Hukum untuk Mengatur dan Melindungi Masyarakat* 7, no. (1): 70–80.

Pentingnya sektor pendidikan sebagai daya ungkit pembangunan suatu daerah haruslah lebih didukung dan lebih diakui oleh pemerintahan.

Salah satu permasalahan utamanya adalah terkait dengan tingkat mangkir guru yang cukup besar, yaitu 85 % pada tahun 2021, dan jumlahnya dimungkinkan meningkat di tahun 2022. Ketidakterseediaannya guru tersebut membuat sekolah kekurangan guru dan berdampak pada terhambatnya proses belajar siswa karena guru harus mengajar secara bergantian atau merangkap di beberapa jenjang kelas. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa keterbatasan jumlah guru menyebabkan penyatuan beberapa kelas di jenjang yang berbeda harus dilakukan agar kegiatan belajar mengajar tetap dapat dilakukan, yaitu kelas 1 sendiri, kelas 2 s/d kelas 3 disatukan dan kelas 4 s/d kelas 5; namun tidak bagi kelas 6 karena sedang dipersiapkan untuk menghadapi ujian nasional.

Bantuan tenaga pengajar dari program pemerintah seperti SM3T dan Guru Garis Depan pun pada akhirnya dioptimalkan dengan cara memberikan tugas tambahan kepada guru untuk mengajar secara merangkap di beberapa sekolah bahkan di tingkat pendidikan yang tidak sesuai jenjangnya. Pola pendidikan di provinsi yang masih sangat berorientasi pada hasil akhir menyebabkan sistem belajar mengajar tidak mempertimbangkan kualitas capaian lulusan. Nilai hasil ujian menjadi target utama pencapaian hasil pendidikan Papua Barat khususnya Kabupaten Manokwari yang pada praktiknya di tataran guru menjadi tuntutan tersendiri sehingga harus dicapai dengan nilai yang baik.<sup>9</sup> Pengalaman di lapangan menunjukkan penyimpangan yang sengaja dilakukan guru demi memenuhi tuntutan pencapaian nilai ujian yang memuaskan bagi siswanya. Tidak tersedianya pengawas selama ujian sekolah bahkan ujian nasional memberikan peluang kepada guru untuk menjawab soal-soal ujian siswa demi membantu kelulusan siswa.

Dari aspek finansial, Dana Otsus ditujukan terutama untuk pelayanan pendidikan dan kesehatan, yang dalam hal ini ketentuan tentang pembagian penerimaan dan pengelolaan Dana Otsus ditetapkan melalui Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Setelah tertunda cukup lama, Papua menetapkan Perdasus Nomor 25/20138 yang kemudian diperbarui oleh Perdasus Nomor 13/2016,<sup>9</sup> sementara Papua Barat menerbitkan Perdasus Nomor 2/2019.<sup>10</sup> Selama belum terbitnya Perdasus, ketentuan terkait Dana Otsus ditetapkan melalui Peraturan Gubernur (Pergub). Secara umum, pembagian Dana Otsus yang dijalankan Papua dapat dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama adalah penggunaan Dana Otsus yang ditujukan untuk membiayai Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota atau Urusan Bersama.

Bagian kedua adalah Dana Otsus yang dialokasikan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dengan alokasi yang telah mengalami tiga kali perubahan, yaitu (a) periode tahun 2003-2005 dengan pembagian: pemerintah provinsi mendapatkan 60 persen dan pemerintah kabupaten/kota 40 persen, (b) periode tahun 2006-2012 dengan pembagian 40% dan 60%, dan (c) sejak tahun 2013 dengan pembagian 20% dan 80%. Di Papua Barat, berdasarkan Perdasus Nomor 2/2019, berlaku pembagian 10% dan 90%, sementara sebelumnya berlaku pembagian 30% dan 70%. Pembagian Dana Otsus dengan porsi makin besar ke kabupaten/kota dilakukan dengan pertimbangan bahwa, sesuai amanat UU Otsus Papua, kebijakan Otsus Papua ditujukan untuk mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan provinsi lain, meningkatkan taraf hidup

---

<sup>9</sup> Arifah, Umi. (2018). "Kebijakan Publik Dalam Anggaran Pendidikan." *Cakrawala: Jurnal Kajian Manajemen Pendidikan Islam dan studi sosial* 2, no. 1: 17-37.

masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada OAP. Pemerintah kabupaten/ kota diasumsikan lebih dekat dan lebih mengetahui kondisi, keberadaan, masalah, dan kebutuhan warganya. Sementara pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk melaksanakan pembinaan dan monitoring hasil pembangunan yang dilaksanakan kabupaten/kota.

Transfer Dana Otsus dari provinsi ke kabupaten/kota masih timpang. Ketimpangan pertama terletak pada besaran nominal Dana Otsus per kapita level kabupaten/kota antara Provinsi Papua dan Papua Barat. Ketimpangan ini disebabkan karena, pertama, seperti yang telah dinyatakan sebelumnya, pembagian Dana Otsus pada level provinsi tidak sama, yaitu Papua Barat mendapatkan 30 persen dari total Dana Otsus, sementara Papua mendapatkan 70 persennya. Penyebab kedua adalah karena besaran nominal Dana Otsus kabupaten/kota di Papua selama periode tahun 2014-2018 tidak berubah. Kedua hal ini menyebabkan proporsi Dana Otsus yang ditransfer ke kabupaten/kota turun dari 64,7 persen pada tahun 2014 menjadi 55 persen pada tahun 2018. Penurunan serupa tidak terdokumentasi di Papua Barat.

Meskipun UU Otsus menempatkan pemerintah provinsi (Papua dan Papua Barat) sebagai penanggung jawab penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan, dalam tataran implementasi tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan. Hal ini disebabkan penyelenggaraan pendidikan mengikuti arahan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 20 Tahun 2003 menyatakan bahwa penyelenggara pendidikan dasar dan menengah merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan pemerintah provinsi melakukan koordinasi penyelenggaraan pendidikan lintas kabupaten/ kota pada tingkat pendidikan dasar dan menengah.<sup>10</sup>

Pemerintah Provinsi Papua mengatasinya dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Papua (Perdasi) Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembangunan Pendidikan di Provinsi Papua yang mengatur kewenangan penyelenggaraan pendidikan dasar menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sementara pendidikan menengah, baik umum maupun kejuruan, menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Selain itu, pengelolaan pendidikan tinggi yang merupakan kewenangan pemerintah pusat dilaksanakan juga oleh pemerintah provinsi dalam bentuk pemberian beasiswa sarjana (S-1), program magister (S-2), maupun program doktor (S-3), baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Dalam implementasinya, Perdasi Nomor 5/2006 tidak dapat dilaksanakan secara konsekuen.

Pada tahun 2014, melalui Peraturan Gubernur Nomor 32 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus Bidang Pendidikan Bagi Kabupaten/Kota di Provinsi Papua, Dana Otsus bidang pendidikan diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota. Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan pendidikan menengah merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota sehingga tidak sejalan dengan UU Otsus Papua. Selanjutnya, dengan berlakunya UU Pemerintahan Daerah yang baru (UU Nomor 23/2014) dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka pendidikan dasar menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan pendidikan menengah menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

---

<sup>10</sup> Arie, Marthen, dan Aminuddin Ilmar. (2017). "The Institutional Arrangement of Special Fund Management of Papua Province." *JL Pol'y & Globalization*, Vol. 67: 79.

Namun pada kenyataannya anggaran dana yang diperuntukkan buat peningkatan kualifikasi akademik, maupun anggaran kurikulum serta anggaran dana buat pembangunan sekolah pada wilayah terpencil yang diberikan terhadap pemerintah kepada guru tidak merata, pendapat lain juga dikemukakan oleh salah satu guru SD Inpres 58 Wariori bahwa keterbatasan pembangunan pada sekolah diakibatkan karena kurangnya anggaran yang diberikan oleh pemerintah.

#### 4. Penutup

Implementasi kebijakan otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan di Kabupaten Manokwari, meliputi pemberian layanan kemudahan melalui dibentuknya pendidikan layanan khusus (PLK) bagi peserta didik di daerah terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan yang tidak mampu dari segi ekonomi. Selain itu, mewujudkan layanan pendidikan bermutu dengan menjamin ketersediaan guru dan distribusi guru yang tepat sasaran. Intervensi dalam Proses Pembelajaran. Prasyarat yang harus terpenuhi untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan di Papua dan Papua Barat adalah pemenuhan sarana pendidikan yang terstandarisasi. Selain itu, harus dikembangkan kurikulum lokal yang kontekstual dengan memperhatikan tipologi wilayah di tanah Papua. Pengembangan sekolah berasrama serta pendidikan khusus layanan khusus juga dapat dilakukan di beberapa daerah untuk mengatasi hambatan kultural.

#### Referensi

- Arie, Marthen, dan Aminuddin Ilmar. (2017). "The Institutional Arrangement of Special Fund Management of Papua Province." *JL Pol'y & Globalization*, Vol. 67: 79.
- Arifah, Umi. (2018). "Kebijakan Publik Dalam Anggaran Pendidikan." *Cakrawala: Jurnal Kajian Manajemen Pendidikan Islam dan studi sosial 2*, no. 1: 17-37.
- Irwansyah, (2020). *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Karath, M. (2015). *Accelerating the Development for the Welfare Community in the Land of Papua*. *Global Journal of Arts Humanities and Social Sciences*, 3(3), 30-43.
- Korain, Fransiskus, Markus Kaunang, dan Maxi Egetan. (2020). "Implementasi kebijakan dana otonomi khusus bidang pendidikan di Kota Sorong Provinsi Papua Barat." *Jurnal Administrasi Publik 5*, no. 86 (2020).
- Marius Air, John Pieris, and Nelson Simanjuntak, (2021). "Kajian Hukum Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Barat (Studi Kasus UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Di Provinsi Papua Barat)," *Jurnal Hukum to-ra: Hukum untuk Mengatur dan Melindungi Masyarakat 7*, no. (1): 70-80.
- Patittingi, Farida, Irwansyah Irwansyah, Muhammad Hasrul, Muhammad Ilham Arisaputra, dan Ahsan Yunus. (2021). "Relasi Negara Dan Agama Dalam Peraturan Daerah Bernuansa Syariah: Perspektif Pancasila." *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan 1*, no. 1: 17-33.

- Sanur, Debora. (2020). "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh [Implementation of Special Autonomy Policies in Aceh]." *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 11, no. 1: 65-83.
- Tabuni, Depinus, Patar Rumapea, dan William Agustinus Areros. (2016). "Implementasi kebijakan otonomi khusus (studi kasus tentang pelayanan publik bidang pendidikan) di Kabupaten Lanny Jaya provinsi Papua." *Jurnal Administrasi Publik* 1, no. 43.
- Usman, A. Samad. (2014). "Meningkatan Mutu Pendidikan Melalui Penerapan Manajemen Berbasis Sekolah." *Jurnal Ilmiah Didaktika: Media Ilmiah Pendidikan dan Pengajaran* 15, no. 1: 13-31.