

Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan Layanan Khusus di Provinsi Papua

Lily Bauw¹

¹Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura-Papua-Indonesia
Email: bauwlily99@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini dalam penyusunan kajian mengenai Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan Layanan Khusus di Provinsi Papua dimana merupakan suatu terobosan baru untuk menjawab kebutuhan masyarakat asli Papua dalam rangka mengembangkan sumber daya manusia di Papua. Kajian ini merupakan salah satu model yang menjadi dasar bagi pihak eksekutif dan legislatif dalam menindaklanjuti dalam penyelenggaraan pendidikan di Provinsi Papua. Dalam kajian ini telah dipaparkan landasan-landasan, kajian dan temuan yang mendukung perlunya didisain suatu model pembangunan pendidikan di Provinsi Papua. Dengan demikian diharapkan bahwa masukan ini bisa direspon oleh pihak yang eksekutif dan legislatif di Provinsi Papua untuk mewujudkan suatu kebijakan daerah dalam memajukan bidang pendidikan yang berpihak kepada rakyat. Semoga kebijakan yang akan disusun kedepan menjadi suatu bentuk komitmen pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) untuk memberikan tindakan afirmasi di bidang pendidikan bagi masyarakat asli Papua yang tinggal di daerah sulit akses atau daerah terpencil dan sangat terpencil. Besar harapan, dengan program pendidikan yang sungguh-sungguh memberikan kemudahan kepada masyarakat asli Papua, sumber daya manusia di Provinsi Papua akan meningkat dan mampu bersaing.

Kata Kunci : *Kewenangan, Penyelenggaraan, Pendidikan, Layanan Khusus, Provinsi Papua.*

Abstract

This research is in the preparation of a study regarding Legal Analysis of the Authority to Provide Special Education Services in Papua Province, which is a new breakthrough to answer the needs of the indigenous Papuan community in order to develop human resources in Papua. This study is a model that is the basis for the executive and legislative parties in following up on the implementation of education in Papua Province. In this study, the foundations, studies and findings that support the need to design an educational development model in Papua Province have been explained. Thus, it is hoped that this input can be responded to by the executive and legislative parties in Papua Province to realize a regional policy in advancing the education sector that is pro-people. Hopefully the policies that will be prepared in the future will be a form of commitment by the regional government and the Papuan People's Representative Council (DPRP) to provide affirmative action in the field of education for indigenous Papuans who live in areas with difficult access or remote and very remote areas. There is great hope that with educational programs that truly provide convenience to the indigenous Papuan people, human resources in Papua Province will increase and be able to compete.

Keywords : *Authority, Administration, Education, Special Services, Papua Province.*

PENDAHULUAN

Pendidikan seringkali dijelaskan melalui sudut pandang masing-masing orang, atau yang disebut dengan pendekatan monodisipliner. Pendekatan monodisipliner tersebut hanya memungkinkan pendekatan dilakukan terbatas pada bidang ilmu tertentu saja secara parsial dan berdasarkan kerangka teori yang independen. Ahli antropologi mengartikan pendidikan sebagai usaha pemindahan pengetahuan dan nilai-nilai kepada generasi berikutnya. Ahli ekonomi mengartikan bahwa pendidikan sebagai suatu usaha penanaman modal sumber daya manusia untuk membentuk tenaga kerja dalam pembangunan bangsa. Sementara ahli sosiologi mengartikan bahwa pendidikan sebagai usaha pewarisan dari generasi ke generasi berikutnya. Pendekatan demikian akan menghasilkan suatu batasan yang terputus-putus, tidak terintegrasi, tidak lengkap dan tidak utuh.

Pendidikan perlu dijelaskan secara integral, lengkap dan utuh. Pandangan multidisipliner memperkenalkan pendekatan sistem yang kemudian digunakan untuk menjelaskan pendidikan secara lengkap dan utuh (*wholistic*). Pendekatan multidisipliner menjelaskan bahwa pendidikan dapat didefinisikan sebagai suatu sistem utuh yang terdiri dari berbagai elemen atau bagian-bagian yang mempunyai hubungan fungsional dan berinteraksi secara dinamis untuk mencapai hasil yang diharapkan, Mudayahardjo (1993). Pendekatan ini dapat diterapkan untuk melihat sistem pendidikan

nasional Indonesia, yaitu keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Pendidikan nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab, Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Nomor 20 Tahun 2003).

Dari sini jelas terlihat bahwa pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Melalui program pendidikan nasional diharapkan dapat menjawab tantangan dan harapan yang dihadapi oleh anak bangsa pada masa kini dan masa yang akan datang. Pendidikan di masa depan memainkan peran penting sebagai tonggak fundamental bangsa untuk meraih cita-citanya. Oleh karenanya, dalam membangun pendidikan di masa depan perlu dirancang sistem pendidikan yang dapat menjawab harapan dan tantangan terhadap perubahan-perubahan yang terjadi.

Sehubungan dengan hal ini, lembaga pendidikan yang berfungsi sebagai tempat harapan dan keinginan masyarakat dalam mendidik generasi muda sehingga mampu berperan dalam mempertahankan nilai-nilai yang baik, memperbaiki nilai-nilai yang lama menjadi sesuai dengan nilai-nilai yang diharapkan masyarakat, dan mengembangkan nilai-nilai baru yang berguna bagi masyarakat.

Fungsi lembaga pendidikan tersebut akan terus berubah dan berkembang sesuai dengan perkembangan yang berlaku di masyarakat. Tuntutan masyarakat terhadap lembaga pendidikan semakin tinggi seiring dengan perubahan nilai yang ada di masyarakat, perubahan sosial masyarakat, perubahan dalam perekonomian, perubahan politik, perkembangan dalam ilmu dan teknologi, perubahan kebijakan pendidikan, dan berbagai masalah yang terjadi dalam dunia internasional. Perubahan sistem nilai dalam masyarakat terjadi akibat berbagai perubahan dalam masyarakat dan menuntut lembaga pendidikan untuk mempersiapkan peserta didik memasuki kehidupan baru.

Seiring dengan perubahan pengelolaan pemerintahan, yang memasuki era desentralisasi, diikuti dengan perubahan pengelolaan pendidikan berupa desentralisasi pendidikan, otonomi pendidikan, dan otonomi manajemen sekolah maka karakteristik daerah dan kekhususan daerah perlu dipertimbangkan dalam pelaksanaan layanan program pendidikan. Hal ini sesuai dengan pendidikan layanan khusus yang dijamin dalam Pasal 32 ayat (2) pada UU Nomor 20 Tahun 2003. Ayat tersebut ditegaskan bahwa pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (PP Nomor 17 tahun 2010) Pasal 139 ayat (2) menyatakan bahwa tujuan pendidikan layanan khusus adalah untuk menyediakan akses pendidikan bagi peserta didik agar haknya untuk memperoleh pendidikan terpenuhi. Mengingat bahwa pendidikan merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia maka setiap warga negara Indonesia berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya tanpa memandang status sosial, status ekonomi, suku, etnis, agama, dan gender. Oleh karenanya pemerintah Indonesia harus mampu menyediakan akses pendidikan kepada seluruh masyarakat Indonesia melalui program pemerataan akses pendidikan.

Pemerataan akses pendidikan, peningkatan relevansi pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan akan membuat warga negara Indonesia memiliki kecakapan hidup (*life skills*). Melalui pembangunan dalam ketiga pilar program pendidikan tersebut akan mendorong tegaknya pembangunan manusia seutuhnya serta masyarakat madani dan modern yang dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila. Dengan demikian akan terbentuk sumber daya manusia Indonesia yang handal dan

mampu bersaing dengan bangsa lain serta tetap mencintai negara dan bangsanya.

Provinsi Papua merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai karakteristik yang khusus dibandingkan dengan provinsi lain. Provinsi yang kaya dengan berbagai sumber daya alam, Provinsi Papua mempunyai banyak permasalahan. Beberapa permasalahan yang paling menonjol dan membutuhkan perhatian serius adalah adanya isolasi dan kesenjangan yang tajam antar wilayah di Papua. Banyak kampung dan suku bangsa yang tertinggal dan terisolasi baik terhadap pusat-pusat pelayanan pemerintah, maupun pusat-pusat jasa sosial dan ekonomi, yang hanya bisa dijangkau dengan berjalan kaki dan membutuhkan waktu berminggu-minggu.

Penduduk di Provinsi Papua Sebagian besar bertempat tinggal di pedesaan. Pedesaan yang dimaksud dalam hal tersebut adalah daerah pinggiran, daerah tertinggal dan daerah terisolir. Pada daerah-daerah tertinggal dan terisolir tersebut, banyak bermukim masyarakat Papua dalam komunitas-komunitas adat terpencil. Ketersediaan angkutan udara ke daerah pedalaman, walaupun agak relatif ramai, sebenarnya hanya menjangkau sangat sedikit dari kampung-kampung yang ada di Papua. Sehingga masih banyak daerah di Provinsi Papua yang jauh dari akses pelayanan pembangunan dan masyarakat di daerah-daerah tersebut hidup dengan sangat sederhana, berpindah dan bergantung pada alam. Selain permasalahan di atas, terdapat beberapa masalah yang sangat perlu diselesaikan segera, yaitu rendahnya kualitas sumber daya manusia Papua, khususnya orang-orang asli Papua, ditinjau dari kualitas pendidikan, rendahnya mutu keterampilan dan rendahnya mutu tingkat kesehatan yang mereka miliki. Keadaan inilah yang menjadi penyebab terjadinya kemiskinan absolut di Provinsi Papua.

Jika permasalahan yang disebutkan di atas dikaitkan dengan UU Nomor 20 tahun 2003 dan PP Nomor 17 tahun 2010 maka banyak daerah di Provinsi Papua yang menjadi target pendidikan layanan khusus. Layanan khusus ini dapat diartikan sebagai tindakan afirmasi di bidang pendidikan terhadap penduduk asli Papua dan sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Nomor 21 Tahun 2001). UU Nomor 21 Tahun 2001 merupakan instrumen hukum yang berfungsi sebagai pedoman dasar dalam pelaksanaan kebijakan afirmasi (*affirmative policy*) untuk penduduk asli Papua. Afirmasi dalam beberapa bidang kehidupan yang penting dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia menuju tercapainya kesejahteraan. Salah satu bidang kehidupan yang perlu dilakukan tindakan afirmasi adalah bidang pendidikan yang merupakan salah satu prioritas utama dalam pelaksanaan kebijakan otonomi khusus di Provinsi Papua.

Dengan demikian untuk merealisasikan tindakan afirmasi dalam pendidikan bagi penduduk asli Papua di Provinsi Papua, khususnya bagi masyarakat pada Komunitas Adat Terpencil (KAT), maka sangat perlu didisain suatu model pendidikan khusus. Disain tersebut akan memuat mengenai pelayanan pendidikan bagi KAT di Provinsi Papua. Melalui disain ini diharapkan menjadi suatu instrumen yang secara “khusus” ditujukan untuk melaksanakan kebijakan afirmasi untuk Orang Asli Papua yang betul-betul menghadapi hambatan dalam proses pengembangan kualitas personal dan komunal khususnya kebijakan afirmasi di bidang pendidikan.

METODE

Tipe penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum, dengan berbasis pada dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. filsafat hukum, yaitu bertujuan untuk menjelaskan obyek yang dibahas dalam hubungan dengan makna konstitualisme atau cita hukum dari suatu kenyataan, yaitu menjelaskan prinsip-prinsip dasar dan hakikat otonomi khusus dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai upaya untuk mensejahterakan masyarakat Papua. Dogmatik hukum, yaitu bertujuan untuk menghimpun, memaparkan, menginterpretasi dan mensistimatisasi serta menjelaskan hukum positif yang berlaku, yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan otonomi khusus, baik dari aspek norma maupun aspek implementasinya. Sedangkan teori hukum, bertujuan untuk menjelaskan antara dogmatik hukum dan filsafat hukum, yaitu menganalisis teori-teori hukum yang digunakan sebagai dasar untuk menjelaskan otonomi khusus Papua dalam realitasnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem pendidikan nasional Indonesia mempunyai peran utama dalam mengelola pengembangan dan pembinaan Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai kekuatan sentral dalam proses

pembangunan nasional. Secara umum, pendidikan dapat digambarkan sebagai kesatuan dari subsistem-subsistem yang membentuk suatu sistem yang utuh. Sistem pendidikan tersebut memperoleh masukan dari supra sistem (masyarakat atau lingkungan) dan memberikan hasil/keluaran bagi supra sistem tersebut. Hasil pendidikan tersebut merupakan lulusan yang sudah terdidik berdasarkan/mengacu kepada tujuan pendidikan yang telah ditentukan. Sehingga sistem pendidikan nasional dapat dikatakan sebagai keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan pendidikan nasional.

Tujuan pendidikan dalam suatu negara selalu disesuaikan dengan nilai-nilai luhur yang dianut oleh negara tersebut. Nilai-nilai luhur tersebut digali dari dasar negara tersebut. Di Indonesia, dasar negara yang dimaksud adalah Pancasila, sehingga tujuan pendidikan didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut UU Nomor 20 Tahun 2003, tujuan pendidikan nasional adalah mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara demokratis serta bertanggung jawab.

Dalam rangka mengembangkan potensi diri, peserta didik dapat mengikuti program pendidikan melalui suatu proses pendidikan sesuai dengan tujuan pendidikan nasional, maka pendidikan dibagi dalam beberapa jalur pendidikan. Jalur pendidikan yang dimaksud adalah wahana yang dilalui peserta didik untuk mengembangkan potensi diri dalam suatu proses pendidikan yang sesuai dengan tujuan pendidikan nasional. Jalur pendidikan yang ada di Indonesia terdiri atas pendidikan formal, nonformal, dan informal yang dapat saling melengkapi dan memperkaya. Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Program pendidikan yang termasuk dalam pendidikan dasar adalah Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MT) atau bentuk lain yang sederajat. Sedangkan pendidikan menengah adalah jenjang pendidikan yang merupakan lanjutan pendidikan menengah. Pendidikan menengah terdiri dari pendidikan menengah umum dan pendidikan kejuruan. Pendidikan ini dapat berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), dan sekolah lain yang sederajat. Selanjutnya pendidikan tinggi adalah jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program diploma, sarjana, magister, spesialis dan doktor.

Jenis pendidikan dapat dikelompokkan berdasarkan kekhususan dari tujuan dari kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, nonformal dan informal. Selain jenis pendidikan formal yang disebutkan di atas, beberapa jenis pendidikan yang termasuk dalam jenis pendidikan nonformal dan pendidikan informal. Pendidikan nonformal ini adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang, seperti pendidikan kedisiplinan. Sementara pendidikan informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan. Pendidikan informal yang diselenggarakan oleh masyarakat di lingkungannya seperti sekolah minggu, pendidikan keterampilan, dan lain-lain.

Pendidikan dalam konteks pembangunan nasional mempunyai tugas: (1) pemersatu bangsa, (2) penyamaan kesempatan, dan (3) pengembangan potensi diri. Pendidikan diharapkan dapat memperkuat keutuhan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, memberi kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pembangunan, dan memungkinkan setiap warga negara untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya secara optimal.

Seiring dengan perubahan pengelolaan pemerintahan, yang memasuki era desentralisasi, diikuti dengan perubahan pengelolaan pendidikan berupa desentralisasi pendidikan, otonomi pendidikan, dan otonomi manajemen sekolah, maka hal ini akan berimplikasi terhadap penyelenggaraan pendidikan. Sebagai contoh perlu diterapkan suatu sistem pendidikan SD-SMP satu atap untuk daerah-daerah tertentu yang membutuhkan. Hal ini juga tidak bertentangan dengan undang-undang sistem pendidikan nasional selama pemerintah memberikan payung hukum penyelenggaraannya dan pengelolaannya.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 dinyatakan bahwa arah kebijakan pembangunan pendidikan nasional antara lain untuk: (1) melakukan pembaharuan sistem pendidikan termasuk pembaharuan kurikulum, berupa diversifikasi kurikulum untuk melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum yang berlaku secara

nasional dan lokal sesuai dengan kepentingan setempat serta jenis pendidikan secara profesional; dan (2) melakukan pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan, dan manajemen. Hal ini juga membuka peluang bagi daerah untuk mendesain penyelenggaraan pendidikan selama tidak bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pendidikan yang diamanatkan pada Pasal 4 UU Nomor 20 Tahun 2003.

Dalam Undang-Undang tersebut juga ditegaskan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan pendidikan nasional. Namun masyarakat juga diminta peran sertanya dalam penyelenggaraan program pendidikan. Hal ini sesuai dengan Pasal 54 ayat (1) yang mengatur bahwa: "Peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran perseorangan, kelompok, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan". Ayat (2) mengatur bahwa "Masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan". Oleh karenanya perlu dibuka peluang bagi masyarakat untuk membuka program-program pendidikan dengan memberakutkan syarat minimal penyelenggara sesuai dengan aturan/kebijakan pemerintah daerah agar tetap menjaga prinsip penyelenggaraan yang taat hukum dan menerapkan prinsip demokrasi, desentralisasi, otonomi, keadilan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Hal ini untuk menjawab gerakan reformasi di Indonesia yang secara umum menuntut diterapkannya prinsip demokrasi, desentralisasi, keadilan, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam hubungannya dengan pendidikan, prinsip-prinsip tersebut akan memberikan dampak yang mendasar pada kandungan, proses dan manajemen sistem pendidikan.

Pembiayaan pendidikan merupakan salah satu standar nasional pendidikan. Pengertian standar pembiayaan pendidikan dapat ditelusuri dari PP Nomor 19 Tahun 2005 Bab IX disebutkan bahwa pembiayaan pendidikan terdiri atas biaya investasi, biaya operasi dan biaya personal. Biaya investasi satuan pendidikan meliputi biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia, dan modal kerja tetap. Biaya operasi satuan pendidikan meliputi: gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji, bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya operasi pendidikan tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan lain sebagainya. Biaya personal meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (10) disebutkan bahwa standar pembiayaan adalah standar yang mengatur komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun. Biaya operasi satuan pendidikan adalah bagian dari dana pendidikan yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi satuan pendidikan agar dapat berlangsungnya kegiatan pendidikan yang sesuai standar nasional pendidikan secara teratur dan berkelanjutan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa meskipun biaya pendidikan itu terdiri dari biaya investasi, biaya operasi, dan biaya personal, namun standar pembiayaan pendidikan difokuskan pada biaya operasi pendidikan yang adalah bagian dari dana pendidikan yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi satuan pendidikan agar dapat berlangsungnya kegiatan pendidikan yang sesuai standar nasional pendidikan secara teratur dan berkelanjutan.

Pendidikan merupakan salah satu faktor yang mencerminkan kualitas sumber daya manusia. Semakin tinggi tingkat pendidikan yang dimiliki oleh seseorang maka akan semakin mudah seseorang tersebut mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan menyerap kemajuan teknologi. Sehingga dapat dikatakan bahwa kualitas pendidikan di suatu daerah dapat menggambarkan kualitas sumber daya manusia di daerah tersebut, termasuk di daerah Provinsi Papua.

Untuk meningkatkan kualitas pendidikan diperlukan fasilitas, kurikulum dan tenaga pengajar yang memadai. Berdasarkan kajian dokumen dan kajian hasil penelitian yang dilakukan terhadap kondisi pelaksanaan pendidikan dan kondisi di Provinsi Papua didapat beberapa temuan sebagai berikut: persentase penduduk Papua yang berada dibawah garis kemiskinan nasional adalah sangat tinggi, yaitu penduduk Papua yang hidup di bawah garis kemiskinan mencapai 26,80% per maret 2022, BPS (2022). Berdasarkan data BPS, jumlah penduduk di Provinsi Papua yang hidup di bawah garis kemiskinan ada 944,49 ribu jiwa pada September 2021. Jumlah tersebut mencapai 27,38% dari total populasi. Persentase tersebut merupakan yang tertinggi dibanding 33 provinsi lainnya di Indonesia. Menurut daerah tempat tinggal, terdapat 895,26 ribu jiwa penduduk di perdesaan Papua hidup di bawah garis kemiskinan. Jumlah tersebut mencapai 36,5% dari total populasi. Artinya, lebih

dari sepertiga penduduk di perdesaan Papua hidup miskin.

Sementara jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan Papua yang hidup miskin hanya 49,23 ribu jiwa atau 4,94% dari total populasi. Data tersebut menunjukkan disparitas penduduk miskin di perdesaan dan perkotaan Papua sangat lebar sehingga dibutuhkan perhatian untuk memperbaiki kondisi masyarakat perdesaan di Provinsi Papua.

Penduduk Papua dikategorikan miskin bila pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan hidup pokoknya di bawah Rp 600,79 ribu per kapita per bulan atau Rp 2,99 juta per rumah tangga miskin per bulan pada september 2021. Untuk daerah perdesaan, garis kemiskinan sebesar Rp 582,16 ribu per kapita per bulan. Sedangkan garis kemiskinan untuk daerah perkotaan sebesar Rp 643,07 ribu per kapita per bulan. Masyarakat yang tidak tinggal di pedesaan tersebut pada umumnya adalah masyarakat miskin dan didominasi oleh masyarakat asli Papua yang tinggal di daerah terpencil dan terisolir.

Masyarakat asli Papua yang tinggal dalam daerah-daerah tersebut hidup dalam kelompok-kelompok masyarakat kecil, dalam wadah KAT. Dengan kondisi kemiskinan yang sangat berat dan menghimpit mereka, sehingga orang tua tidak pernah berpikir untuk menyekolahkan anak-anak mereka, tetapi mereka lebih memikirkan bagaimana anak bisa membantu orang tua untuk mencari nafkah (meramu) ke hutan untuk mencari makanan demi mempertahankan hidup. Hal ini turut menyumbang rendahnya Angka Partisipasi Murni SD di Provinsi Papua.

Menurut data BPS (2021), Provinsi Papua menempati urutan Angka Partisipasi Murni SD terendah di seluruh Provinsi di Indonesia, yaitu masih di bawah target nilai APK sebesar 93,07%. Selanjutnya, menurut Kemendikbudristek Provinsi Papua (2020) menyatakan bahwa rata-rata angka buta aksara di Provinsi Papua sangat tinggi, yaitu 22 %, dan ada kabupaten yang baru yang mencapai buta aksara di atas 80%.

Selanjutnya jika ditinjau dari budaya di masyarakat pada KAT didapat bahwa tingkat aksesibilitas daerah tempat tinggal mereka sangat sulit untuk dijangkau. Dengan demikian konsep penyelenggaraan program pendidikan yang ada pada kebijakan nasional masih kurang tepat diterapkan pada mereka. Oleh karenanya, salah satu caranya adalah menerapkan kebijakan layanan pendidikan khusus untuk memberikan akses pendidikan bagi mereka, yaitu layanan pendidikan bagi komunitas adat terpencil.

Pembangunan pendidikan ditujukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam rangka membentuk manusia seutuhnya, yaitu beriman dan bertqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, sehat jasmani dan rohani, mandiri, bertanggung jawab dan memiliki etos kerja yang tinggi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pendidikan merupakan wahana untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas sumber daya manusia. Semakin tinggi kualitas pendidikan dalam suatu negara maka semakin tinggi kualitas sumber daya manusia dalam negara tersebut. Sehingga dapat disadari bahwa pendidikan memegang peranan penting untuk menjamin kelangsungan kehidupan suatu masyarakat, bangsa dan negara.

Provinsi Papua merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai permasalahan yang sangat kompleks. Kompleksitas permasalahan mendasar di provinsi ini termanifestasi dalam masih banyaknya penduduk Papua yang miskin, bahkan berada pada keadaan miskin absolut. Hal ini ditunjukkan pada bulan maret mencapai 922,12 ribu orang. Angka ini setara dengan 26,56% dari total penduduk di Provinsi Papua. Sama seperti tahun sebelumnya, persentase kemiskinan di Papua menjadi yang tertinggi di antara seluruh provinsi lainnya.

Selanjutnya menurut data BPS 2022, Provinsi Papua menempati urutan tertinggi dalam jumlah (persentase) penduduk miskin, yaitu 26,80% penduduk Papua berada di bawah garis kemiskinan. Paling tidak terdapat enam faktor yang turut memberikan kontribusi besar dalam menentukan kemiskinan di Papua, yaitu keterisolasian dan kesenjangan yang tajam antar wilayah di Papua; rendahnya kualitas sumber daya manusia Papua; rendahnya pendapatan yang diakibatkan oleh terbatasnya produksi dan sangat kurangnya penduduk Papua yang terlibat dalam ekonomi pasar; hambatan budaya yang menjadi salah satu hal yang dinilai sebagai penghambat, dimana pada batas-batas tertentu tidak kondusif bagi berlangsungnya persaingan yang sehat demi mencapai kemajuan yang lebih baik; rendahnya komitmen politik bagi pembangunan masyarakat sampai ke kampung-kampung; dan belum ada kesepahaman bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Provinsi Papua mengenai implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Nomor 21 Tahun 2001).

Agar Papua bisa keluar dari kemiskinan dan ketertinggalan maka perlu suatu usaha untuk menata kembali regulasi pembangunan dan pelayanan pendidikan di Provinsi Papua, khususnya program pembangunan dan pelayanan pendidikan yang berpihak kepada penduduk asli Papua. Perlu disain khusus mengenai pelayanan pendidikan untuk memberikan akses pendidikan menjadi instrumen untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia asli Papua di daerah-daerah terpencil dan terisolir di Provinsi Papua.

Pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Arah kebijakan pembangunan bidang pendidikan di Provinsi Papua adalah meningkatkan program-program pendidikan yang menitik beratkan perbaikan/peningkatan mutu pendidikan pada semua jenjang dan tingkatan pendidikan dengan pembebanan biaya pendidikan yang serendah-rendahnya bagi masyarakat, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Papua (2006). Arah kebijakan ini sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Nomor 20 Tahun 2003) Pasal 5 ayat (1) yang mengatur bahwa "Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu". Hal ini juga sejalan UU Nomor 21 Tahun 2001, Pasal 56 ayat (1) yang menyebutkan bahwa "Setiap penduduk di Provinsi Papua berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sampai dengan tingkat sekolah menengah dengan beban masyarakat serendah-rendahnya".

Selanjutnya UU Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi". Hal ini juga sejalan dengan UU Nomor 21 Tahun 2001, Pasal 56 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Pemerintah Provinsi Papua bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan di Provinsi Papua.

Dalam menjamin mutu penyelenggaraan program pemerintah maka ditetapkan suatu standar nasional pendidikan yang merupakan kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum NKRI. Standar nasional tersebut ditegaskan dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 35 ayat (1) yang mengatakan bahwa "Standar nasional pendidikan terdiri atas standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala". Selanjutnya ketentuan mengenai standar nasional pendidikan ini untuk setiap jenjang dan jenis pendidikan ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (PP Nomor 19 Tahun 2005).

Seiring dengan perubahan pengelolaan pemerintahan, yang memasuki era desentralisasi, diikuti dengan perubahan pengelolaan pendidikan berupa desentralisasi pendidikan, otonomi pendidikan, dan otonomi manajemen sekolah maka pemerintah dan pemerintah daerah secara bersama-sama menjalankan hak dan kewajibannya dalam memberikan layanan pendidikan secara maksimal. Hal ini sesuai dengan UU Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 10 yang mengatakan "Pemerintah dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Sehubungan dengan ini, UU Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 56 ayat (1) yang menyebutkan bahwa dalam mengembangkan pendidikan, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota memberi kesempatan kepada lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha yang memenuhi syarat untuk mengembangkan dan menyelenggarakan pendidikan bermutu. Mengingat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas dan terdiri dari beribu pulau dan berbagai suku bangsa, budaya dan agama maka setiap daerah mempunyai karakteristik dan kekhususan masing-masing. Hal ini menjadi tantangan dalam implementasi kebijakan nasional, dimana kebijakan tersebut belum tentu dapat diterapkan secara baik mengingat banyaknya keterbatasan di daerah tersebut. Sebagai contoh, kebijakan mengenai standar nasional pendidikan sangat tidak mungkin diterapkan pada daerah-daerah terpencil dan terisolir di Provinsi Papua. Dan masih banyak lagi kebijakan pendidikan yang harus mendapatkan kebijakan khusus untuk daerah ini.

Untuk itu, pemerintah daerah Provinsi Papua harus memberikan tindakan afirmasi kepada masyarakat asli Papua yang membutuhkan dalam bidang pendidikan. Khususnya pada daerah-daerah

terpencil dan terisolir dalam rangka mengembangkan sumber daya manusianya. Pada daerah-daerah terpencil dan terisolir tersebut bermukim banyak masyarakat dengan tingkat kehidupan yang sangat sederhana dalam komunitas-komunitas adat terpencil.

Keberadaan dan perlakuan khusus bagi komunitas adat terpencil dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dijamin dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia (UU Nomor 39 Tahun 1999). Pasal 5 dalam undang-undang tersebut menyatakan, bahwa "setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Kemudian UU Nomor 11 Tahun 2009 (UU Nomor 11 Tahun 2009) tentang Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 5 ayat (2) huruf (a), menegaskan konsep dasar Komunitas Adat Terpencil dimaknai sebagai "keterpencilan". Hal ini berarti, bahwa memahami komunitas ini tidak terlepas dari mereka yang tinggal di wilayah-wilayah terpencil dengan kriteria yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 1999 Tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil.

Bertitik tolak dari ketentuan tersebut, Provinsi Papua mempunyai banyak daerah yang terpencil dan terisolir. Daerah-daerah tersebut dihuni oleh kelompok-kelompok masyarakat asli Papua dalam bentuk Komunitas Adat Terpencil (KAT). Sebagai bagian dari warga negara Republik Indonesia, maka mereka juga mempunyai hak konstitusi dalam bidang pendidikan.

Untuk menyediakan akses pendidikan biasa kepada masyarakat pada KAT, seperti yang dilaksanakan di daerah perkotaan dengan fasilitas yang memadai dan memenuhi standar pendidikan adalah sangat susah. Oleh karenanya perlu suatu terobosan baru untuk melaksanakan pelayanan pendidikan khusus bagi komunitas adat terpencil. Hal ini sesuai dengan pendidikan layanan khusus yang dijamin dalam Pasal 32 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2003 dan PP Nomor 17 tahun 2010 Pasal 139 ayat (2). Untuk itu, diperlukan suatu disain khusus di daerah ini yang mengatur pelaksanaan pelayanan pendidikan bagi Komunitas Adat Terpencil (KAT), agar pemerintah daerah mempunyai payung hukum dalam pelaksanaannya.

Provinsi Papua terdiri dari berbagai suku bangsa yang memiliki budaya yang berbeda-beda. Hampir semua suku bangsa yang ada di Indonesia dapat dijumpai di Provinsi Papua. Dalam rangka membangun sumber daya manusia yang handal dan mempunyai karakter bangsa yang nasionalis, terdapat dua pendekatan dalam upaya menciptakan sumber daya manusia yang terdiri dari berbagai budaya dan suku bangsa. Pertama adalah membangun persatuan melalui penyeragaman, dan kedua adalah membiarkan perbedaan berkembang sesuai dengan karakteristik masing-masing dengan aturan-aturan tertentu. Kedua pendekatan tersebut sama-sama memiliki kekuatan dan kelemahan. Penyeragaman akan memudahkan dalam mengontrolnya. Sebaliknya, apabila membiarkan keberagaman berjalan dengan sendiri-sendiri tanpa ada alat kontrol akan muncul sifat ego dan saling merasa unggul dari yang lain.

Idealnya, perlu membangun kesadaran terhadap keberagaman sebagai alat pemersatu bangsa melalui penumbuhan rasa bangga terhadap nilai budaya lokal sebagai aset bangsa yang perlu dipertahankan. Hal ini dapat dibangun melalui pengembangan pendidikan yang benar, dengan mengacu kepada standar yang berlaku secara nasional dan memperhatikan kesiapan dan kondisi di daerah.

Ditinjau dari kondisi topografi dan demografi di Provinsi Papua yang sangat berbeda-beda, maka daerah di Papua dapat dibagi dalam 4 (empat) kategori, yaitu daerah perkotaan, daerah pinggiran, daerah terpencil dan daerah terisolir. Tentu kondisi dan budaya masyarakat juga sangat berbeda dalam setiap daerah tersebut. Demikian juga pandangan masyarakat tentang kebutuhan akan pendidikan juga sangat berbeda. Khususnya masyarakat yang tinggal di daerah terpencil dan terisolir, yang disebut masyarakat dalam Komunitas Adat Terpencil (KAT). Masyarakat tipe ini belum memikirkan bahwa pendidikan merupakan suatu hak warga negara. Pada masyarakat yang terdapat dalam daerah tersebut, anak-anak diberdayakan sejak kecil untuk mencari nafkah (meramu) di hutan, sungai, pantai dan daerah lain demi mempertahankan hidup mereka.

Sehubungan dengan tuntutan undang-undang bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan maka warga negara pada KAT juga berhak memperoleh pendidikan layanan khusus (UU Nomor 20 Tahun 2003). Dengan demikian sudah sepantasnya pemerintah memberikan proteksi dan perlakuan keberpihakan bagi masyarakat yang tinggal di daerah sulit, agar bisa mendapatkan haknya dalam bidang pendidikan melalui suatu pendekatan pelayanan yang

manusiawi dan bermartabat, serta dijamin menurut kebijakan pemerintah melalui suatu peraturan daerah khusus. Berikut beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam mendisain pendidikan layanan khusus, sebagai berikut:

a. Potensi dan Karakteristik Peserta didik.

Ditinjau dari sudut pandang geografis maka anak-anak peserta didik di Provinsi Papua berasal dari berbagai daerah, seperti daerah pantai, pegunungan, daerah perkotaan, daerah pulau-pulau, dan lain-lain. Pada umumnya para siswa mempunyai kemampuan awal yang berbeda-beda dan potensi yang berbeda pula. Potensi anak tersebut dapat dikembangkan apabila proses pendidikan dikelola dengan baik.

Secara geografis dan empiris terdapat keanekaragaman mengenai kemampuan awal peserta didik antara yang berasal dari daerah perkotaan, daerah pinggiran, daerah terpencil, dan daerah terisolir. Keadaan ini dapat membawa implikasi dalam proses belajar mengajar di sekolah. Untuk daerah yang tertinggal, secara umum mempunyai kemampuan awal peserta didik yang tidak seimbang jika dibandingkan dengan daerah lain yang sudah maju. Di samping itu, kondisi pada masyarakat di KAT kurang program pendidikan untuk anak-anaknya. Hal ini merupakan suatu tantangan besar bagi pemerintah daerah untuk melayani pemenuhan hak konstitusional anak dalam bidang pendidikan.

Disamping itu, secara empiris keadaan sosio-ekonomis terdapat peserta didik yang berasal dari keluarga dari KAT, yangn masih berjuang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar. Anak-anak usia sekolah bekerja membantu orang tua untuk meramu di hutan. Dalam kondisi seperti ini, kelompok masyarakat KAT masih belum memandang pendidikan sebagai kebutuhan yang utama. Demikian pula secara sosio-kultural terdapat peserta didik yang berasal dari kalangan keluarga KAT, yang masih berorientasi pada nilai-nilai tradisional, berwawasan sempit, masih hidup dalam sistem kehidupan yang relatif statis, penuh kepasrahan, kurang kegairahan untuk keluar dari jeratan sistemnya.

b. Ragam Kualitas Pendidikan di Tiap Daerah

Isu paling menonjol dalam pembangunan pendidikan adalah mutu pendidikan. Banyaknya ragam mutu pendidikan di Indonesia antar daerah yang wujudnya seperti angka partisipasi, penambahan gedung sekolah, pengadaan sumber belajar (media, alat peraga/praktik dan sebagainya), penambahan guru, kualitas guru, keadaan peserta didik, sistem belajar mengajar, pengelolaan, dan sebagainya. Di samping itu, isu lainnya adalah rendahnya mutu lulusan pendidikan itu sendiri.

Hal demikian juga terjadi di Provinsi Papua, bahkan dapat dikatakan bahwa di Provinsi Papua terjadi kesenjangan mutu pendidikan antara daerah perkotaan, daerah pinggiran, daerah terpencil dan daerah terisolir yang sangat timpang. Hal ini disebabkan oleh akses transportasi yang sangat sulit, kurang dan belum meratanya prasarana dan sarana pendidikan, kurangnya tenaga guru, rendahnya kompetensi guru, lemahnya manajemen pembinaan dan pengembangan pendidikan dan tenaga kependidikan, belum tersedianya kurikulum dan model pembelajaran berbasis budaya lokal, dan lain-lain.

Peningkatan mutu pendidikan erat kaitannya dengan kreatifitas pemerintah daerah untuk mendesain atau mengelola pelaksanaan pendidikan di daerah otonom tanpa tergantung pada pihak luar. Pemerintah telah mengeluarkan standar nasional pendidikan, namun untuk kasus seperti di Provinsi Papua, sampai sekarang ini standar tersebut belum bisa diterapkan secara menyeluruh di Provinsi Papua yang mempunyai keterbatasan lebih dibandingkan dengan daerah lain. Oleh karena itu, pemerintah daerah Provinsi Papua perlu memberikan proteksi dan perlakuan keberpihakan bagi masyarakat asli Papua sesuai amanat UU Nomor 21 Tahun 2001. Keberpihakan yang dimaksud dalam hal ini adalah pelaksanaan pelayanan pendidikan bagi KAT.

c. Globalisasi

Pengaruh globalisasi akan menjalar ke seluruh pelosok dunia termasuk ke wilayah Provinsi Papua. Suka atau tidak suka, pada saat ini dan masa yang akan datang, pengaruh globalisasi akan semakin nyata dan terasa seiring dengan semakin tersedianya berbagai sarana transportasi, saluran dan sarana komunikasi sebagai salah satu wujud aplikasi teknologi informasi dan komunikasi. Pengaruh globalisasi dapat memberikan dampak positif dan dapat pula negatif. Persoalannya ialah bagaimana pendidikan dikembangkan agar masyarakat asli Papua tidak hanya menjadi penonton pembangunan di kemudian hari, tetapi harus dapat bersaing (kompetitif) dan berkolaborasi dengan masyarakat lain yang datang dari luar Papua.

Dapat dipastikan bahwa, masyarakat pada KAT akan tergilas oleh kejamuan zaman pada era globalisasi mendatang jika pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak memperhatikan peningkatan sumber daya manusia mereka. Salah satu cara yang segera harus dilakukan adalah memberikan akses pendidikan bagi mereka. Pemerintah daerah Provinsi Papua harus memberikan proteksi dan pelayanan khusus di bidang pendidikan bagi masyarakat dari keluarga KAT.

Program pendidikan khusus dan layanan pendidikan khusus perlu dikembangkan untuk memberikan akses pendidikan yang lebih luas bagi masyarakat asli Papua, mulai dari daerah tertinggal dan daerah terisolir. Hal ini hanya bisa dijalankan bila ada kebijakan khusus berupa peraturan daerah khusus sebagai dasar hukum pelaksanaannya.

d. Kompetensi Sumber Daya Manusia.

Pendidikan harus mampu menghasilkan manusia yang kompeten yaitu manusia yang tidak menjadi beban tetapi sebaliknya menjadi sumber kekuatan atau sumber penggerak (*driving force*) bagi keseluruhan proses pembangunan SDM. SDM yang demikian adalah SDM yang cerdas dan kompetitif. Harapan ini perlu diimplementasikan oleh satuan pendidikan sebagai lembaga pengembang kemampuan peserta didik termasuk di Provinsi Papua.

Kondisi di Provinsi Papua sangat berbeda dengan daerah lain ditinjau dari kondisi geografis dan juga dari kondisi kultur. Teristimewa kondisi masyarakat asli Papua yang tinggal di daerah terpencil dan terisolir dalam kelompok-kelompok masyarakat di Komunitas Adat Terpencil (KAT). Oleh karena itu, perlu penanganan atau perlakuan khusus bagi daerah ini dalam menangani pendidikan di samping kebijakan nasional yang telah digariskan oleh pemerintah. Diharapkan bahwa setiap peserta didik di Papua harus memiliki kompetensi yang lebih baik dari masyarakat tempat peserta didik tersebut dibesarkan. Diharapkan juga agar peserta didik mempunyai kompetensi yang lebih baik daripada orangtua mereka di kemudian hari.

Kompetensi tersebut hanya dapat diraih jika setiap peserta didik bisa menikmati pendidikan dengan baik. Oleh karenanya, pemerintah Provinsi Papua melalui kekuasaan otonom yang dimilikinya melalui otonomi khusus harus mampu membuat kebijakan atau terobosan baru dalam melindungi hak setiap orang asli Papua untuk mendapatkan pendidikan, termasuk untuk masyarakat dari KAT.

e. Manajemen Berbasis Sekolah

Sejalan dengan kebijakan pemerintah mengenai otonomi khusus bagi Provinsi Papua dan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), maka terbuka peluang yang cukup lebar bagi daerah Provinsi Papua untuk mengembangkan penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan karakteristik daerah dalam rangka mengembangkan kualitas sumber daya manusia di daerah ini, seperti membuka Sekolah Dasar kelas kecil di daerah-daerah terpencil dan terisolir, layanan pendidikan khusus bagi masyarakat terpencil dan lain-lain.

Sekolah kecil dan layanan khusus (layanan pendidikan) tersebut sangat dibutuhkan untuk memberikan akses pendidikan bagi masyarakat dari KAT. Tentu layanan pendidikan tersebut harus tetap mempunyai manajemen berbasis sekolah yang dipusatkan pada sekolah-sekolah induk, SD-SMP satu atap berpola berasrama, dan lain-lain. Dengan demikian, meskipun sistem penyelenggaraan pendidikan berbeda dengan layanan pendidikan pada umumnya, namun manajemen berbasis sekolah yang diterapkan tetap menjamin bahwa sekolah dapat mengatur alokasi dan cara dalam melaksanakan pembelajaran dengan baik dan bertanggung jawab. Dalam hal ini perlu suatu kebijakan khusus (regulasi berupa peraturan daerah khusus) yang mengatur sistem manajemen sekolah pada sekolah-sekolah yang berupa layanan khusus tersebut.

f. Inovasi Pendidikan.

Pada umumnya penduduk Papua, khususnya masyarakat asli Papua, berdomisi di daerah-daerah, seperti daerah-daerah terpencil dan daerah terisolir. Pada umumnya masyarakat pada KAT tidak mendapatkan layanan pendidikan dengan baik. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal seperti akses transportasi yang sangat sulit, guru yang tidak ada, sarana dan prasarana pendidikan yang tidak ada, kebiasaan masyarakat yang tidak mendukung, dan lain-lain.

Di sisi lain, masyarakat asli Papua yang tinggal di daerah pinggiran dan juga di kota juga banyak yang mengalami kesulitan pendidikan ditinjau dari segi ekonomi dan juga persaingan di sekolah. Oleh karenanya perlu suatu tindakan afirmasi di bidang pendidikan bagi mereka yang membutuhkan.

Pendidikan pada dasarnya merupakan suatu investasi SDM. Oleh karenanya pemerintah

daerah harus mendukung dan memungkinkan dinas pendidikan dan pengajaran membuat suatu inovasi pendidikan dalam rangka melayani masyarakat dalam bidang pendidikan dan juga memberikan akses pendidikan yang lebih luas bagi masyarakat asli Papua. Misalnya membuka sekolah SD kecil di daerah tempat dimana ada KAT, SD SMP satu atap dan berpola asrama, dan lain-lain. Hal ini dilakukan agar pengembangan SDM bisa tercapai sampai ke daerah-daerah tertinggal dan terisolir.

Agar inovasi layanan khusus pendidikan yang dimaksudkan dapat memberikan kontribusi, maka perlu dipertimbangkan proses penyelenggaraannya dan juga kurikulumnya agar standar kompetensi lulusan tidak diabaikan. Layanan pendidikan tersebut dapat diterapkan di Provinsi Papua sesuai dengan karakteristik daerah dan masyarakat adat yang ada. Hal ini juga dijamin oleh UU Nomor 20 tahun 2003. Namun dalam pelaksanaannya dibutuhkan suatu kebijakan khusus dari pemerintah daerah sebagai payung hukumnya.

g. KAT

Masyarakat KAT merupakan bagian dari Warga Negara Indonesia yang mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Oleh karena itu, pembangunan KAT merupakan bagian yang tak terpisahkan program pembangunan nasional. Negara harus menjamin perlindungan terhadap masyarakat KAT atas jaminan mutu hidup, pemenuhan hak konstitusi dalam bidang pendidikan, perolehan hak dasar dan pemeliharaan tradisi serta budaya setempat, sehingga yang bersangkutan mampu beradaptasi, berintegrasi dan disejajarkan dengan warga negara Indonesia lainnya.

Pemberdayaan KAT merupakan suatu upaya untuk mewujudkan sistem perlindungan, aksesibilitas dan pelayanan sosial terhadap KAT secara fundamental, menyeluruh dan sistematis. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen. Pada pasal 27 berbunyi, bahwa "Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Selanjutnya pada Pasal 18B Ayat (2) menegaskan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup yang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Kemudian pada Pasal 28 Ayat (3) menegaskan bahwa identitas budaya dan hak-hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban. Selain itu, keberadaan KAT sebagai bagian dari warga negara Indonesia juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia (UU Nomor 39 tahun 1999). Pasal 5 mengatur bahwa "setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya". Kemudian UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 5 ayat (2) huruf (a), menegaskan bahwa konsepsi dasar KAT dimaknai sebagai "keterpencilan". Hal ini berarti, bahwa memahami komunitas ini tidak terlepas dari mereka yang tinggal di wilayah-wilayah terpencil dan terisolir. Kemudian kriteria atau syarat Komunitas Adat Terpencil ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor: 111, Tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil.

h. Kondisi Pada Komunitas Adat Terpencil (KAT)

Penduduk asli Papua yang tinggal dalam wadah kehidupan KAT adalah banyak dan tersebar di daerah terpencil dan terisolir. Secara umum, kondisi kehidupan, kesejahteraan dan pendidikan hampir sama tingkatannya. Salah satu hasil penelitian mengenai KAT adalah penelitian kerjasama antara LP2M STIPER St. Thomas Aquinas Jayapura dengan BAPPEDA Kabupaten Mappi (2009) mengenai pemberdayaan KAT Suku Kuruwai Kambai di Kabupaten Mappi. Beberapa hasil yang ditemukan adalah pemahaman masyarakat terhadap sistem pengetahuan dan teknologi sangat terbatas.

Hal ini disebabkan karena latar belakang tingkat pendidikan masyarakat adalah rata-rata Sekolah Dasar. Pengetahuan dan teknologi yang dimiliki masyarakat KAT bersifat lokal dalam arti berdasarkan pengalaman yang didapat dari orang tua terutama yang terkait dengan mata pencaharian sebagai petani tradisional. Pola pengembangan pengetahuan dan teknologi lokal yang dimiliki masyarakat KAT berlangsung secara alamiah berdasarkan pengalaman terhadap peristiwa-peristiwa yang pernah terjadi. Oleh sebab itu masyarakat KAT sangat mengharapkan adanya campur tangan pemerintah lewat berbagai sektor terkait untuk membuka akses keterisolasian mereka.

Selain itu, kondisi kehidupan yang sangat sederhana dan juga rumah tempat tinggal yang

masih ada di atas pohon dan kehidupan yang masih tergantung pada kondisi alam menuntut perlu perhatian pemerintah yang sangat serius untuk meningkatkan harkat dan martabat kehidupan mereka. Teristimewa untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia perlu dilakukan melalui pendidikan formal dan nonformal. Pelayanan pendidikan bagi KAT yang tepat harus disesuaikan dengan kondisi dan lingkungan serta adat istiadat setempat agar berhasil secara maksimal.

i. Disain Layanan Khusus Pendidikan di Provinsi Papua

Provinsi Papua merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai karakteristik yang berbeda dengan provinsi lain. Provinsi yang kaya dengan sumber daya alam namun menempati urutan atas dalam kategori jumlah masyarakat miskin. Daerah Papua yang berstatus daerah khusus dengan kucuran dana yang besar namun masih mempunyai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) masih tergolong rendah.

Penduduk asli Papua lebih dari 80% masih tinggal daerah pinggiran, terpencil dan terisolir. Masyarakat pada daerah terpencil dan terisolir hidup dalam KAT sebagaimana dikemukakan di atas. Masyarakat hidup bergantung pada alam dan masih banyak yang berpindah-pindah serta hidup dalam suatu masyarakat adat terpencil yang susah dijangkau. Selain kondisi alam yang berat dan topografi yang sukar, komunitas masyarakat yang berpencar, banyaknya suku-suku dan adat istiadat yang khas, serta sarana transportasi yang sangat sulit menyebabkan masyarakat adat terpencil tidak bisa dilayani dengan sistem pendidikan yang biasa dan umum berlaku di provinsi lainnya di Indonesia.

Untuk kelompok masyarakat pada KAT seperti yang disebutkan di atas dan mempunyai sistem adat yang khusus, sulit menerapkan sistem pendidikan yang biasa di atur dalam sistem pendidikan Indonesia, khususnya Sekolah Dasar (SD). Sehingga diperlukan suatu sistem pendidikan dengan layanan khusus, untuk mendirikan SD-SD kecil di kampung-kampung dan kemudian setelah di kelas 4, siswa-siswa tersebut dipusatkan di SD-SMP satu atap yang merupakan SD induk di tingkat distrik dan berpola asrama dengan dukungan pendanaan penuh dari pemerintah daerah melalui dana otonomi khusus dan juga bantuan dari pemerintah pusat. Tentu sistem (jalur) pendidikan tersebut tidak ada di Indonesia, oleh karenanya diperlukan suatu disain khusus dengan didukung oleh instrumen hukum sebagai payung hukumnya.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pada daerah pedalaman dan terpencil serta terisolir, banyak guru yang meninggalkan lokasi dan mengakibatkan proses belajar mengajar tidak berjalan dengan baik. Kekurangan guru SD untuk masyarakat daerah-daerah tersebut dan terbatasnya sarana pendidikan melahirkan pemikiran untuk mendirikan suatu lembaga pendidikan yang khusus untuk menghasilkan calon guru yang diperuntukkan pada daerah-daerah sulit untuk dijangkau seperti yang diuraikan di atas. Lembaga pendidikan Kolese Pendidikan Guru (KPG) merupakan suatu terobosan bagi pengembangan pendidikan khusus untuk daerah-daerah terpencil dan terisolir di Provinsi dan Papua Barat.

KPG yang didirikan pada tahun 2004 sudah menghasilkan banyak lulusan dan bekerja sama dengan Universitas Cenderawasih (UNCEN). Alumni dari KPG sudah banyak yang mengabdikan di daerah-daerah terpencil. Namun, banyak kendala yang dihadapi dalam pengelolaan KPG baik dari segi finansial (pendanaan), beasiswa dan juga mengenai kelembagaan. Di satu sisi KPG berkiblat kepada UNCEN, dimana KPG sebagai UPP UNCEN karena menghasilkan lulusan setara diploma dua (D-II) dan di sisi lain berkiblat kepada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Provinsi Papua yang memberikan suntikan dana operasional dan tenaga pengajar serta tenaga kependidikan lainnya. Selanjutnya jika dikaitkan dengan UU Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, program D-II tidak dikehendaki lagi karena semua guru harus mempunyai kualifikasi pendidikan setara sarjana atau D-IV.

Mengingat mendesaknya kebutuhan guru sekolah dasar untuk daerah khusus di Provinsi Papua menjadi dasar bagi Pemerintah Provinsi Papua menyelenggarakan KPG sebagai salah satu layanan pendidikan khusus bagi daerah ini, seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Sistem Pendidikan Republik Indonesia. Kekhususan Provinsi Papua melalui UU Nomor 21 Tahun 2001 menjadi dasar bagi Provinsi Papua untuk mengelola suatu sistem pendidikan khusus untuk layanan pendidikan khusus bagi masyarakat Papua.

Selain pola pendidikan tersebut, sangat diperlukan suatu bentuk pendidikan non formal yang bisa membantu masyarakat adat terpencil untuk bisa membaca dan berhitung, mempunyai keterampilan untuk memasuki lapangan pekerjaan, mempunyai pengetahuan untuk mencegah

berbagai penyakit menular seperti penyakit HIV/AIDS, malaria, TBC dan mempunyai pengetahuan dan keterampilan dalam mengelola kesehatan keluarga. Oleh karenanya, diperlukan suatu dasar hukum berupa peraturan daerah khusus sebagai payung hukum penyelenggaraan layanan pendidikan khusus tersebut.

j. Disain Pola Pendanaan KPG

KPG sebagai lembaga pendidikan yang menyiapkan calon guru-guru SD yang handal dan siap ditempatkan ke berbagai pelosok daerah terpencil, merekrut siswa-siswanya dari berbagai utusan daerah dan outputnya diperuntukkan untuk menjadi guru di daerah asal siswa tersebut. Oleh karenanya, siswa-siswa yang merupakan utusan dari daerah-daerah kabupaten seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah masing-masing, baik dari segi pembiayaan (pendanaan) maupun dari segi penempatan. Tentu, para calon guru tersebut sebaiknya mempunyai beasiswa ikatan dinas dari daerah-daerah masing-masing. Dengan demikian adanya rasa tanggung jawab dari segi pendanaan operasional KPG antara pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi melalui APBD Provinsi dan Kabupaten.

SIMPULAN

Penyusunan kajian mengenai Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan Layanan Khusus di Provinsi Papua merupakan suatu terobosan baru untuk menjawab kebutuhan masyarakat asli Papua dalam rangka mengembangkan sumber daya manusia di Papua. Kajian ini merupakan salah satu model yang menjadi dasar bagi pihak eksekutif dan legislatif dalam menindaklanjuti dalam penyelenggaraan pendidikan di Provinsi Papua. Dalam kajian ini telah dipaparkan landasan-landasan, kajian dan temuan yang mendukung perlunya didisain suatu model pembangunan pendidikan di Provinsi Papua. Dengan demikian diharapkan bahwa masukan ini bisa direspon oleh pihak yang eksekutif dan legislatif di Provinsi Papua untuk mewujudkan suatu kebijakan daerah dalam memajukan bidang pendidikan yang berpihak kepada rakyat.

SARAN

Semoga kebijakan yang akan disusun kedepan menjadi suatu bentuk komitmen pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) untuk memberikan tindakan afirmasi di bidang pendidikan bagi masyarakat asli Papua yang tinggal di daerah sulit akses atau daerah terpencil dan sangat terpencil. Besar harapan, dengan program pendidikan yang sungguh-sungguh memberikan kemudahan kepada masyarakat asli Papua, sumber daya manusia di Provinsi Papua akan meningkat dan mampu bersaing.

References

- Lumbantobing, H., dkk (2011). Identifikasi Pencapaian Standar Kompetensi dan Model Pengembangan Mutu Pendidikan Pada SMA di Kota Jayapura Provinsi Papua.
- Maharrani, A. (2021). Pendidikan di Papua: Untuk mengakses saja sulit. In Lokadata. <https://kanaldesa.com/artikel/pendidikan-di-papua-untuk-mengakses-saja-sulit>
- Marzuki, Peter Mahmud. (2005). Penelitian Hukum. Edisi Revisi. Kencana Prenadamedia Group. Jakarta.
- Modouw, J. (2011). Permasalahan Pendidikan di Provinsi Papua, Makalah Konferensi Biak, Papua.
- Modouw, J. (2011). Perkembangan Pendidikan di Papua. Evaluasi 10 tahun Implementasi Otonomi Khusus di Provinsi Papua. Makalah Konferensi Biak, Papua.
- Mudyahardjo, R., Rasyidin, W., Soegiyanto, S. (1993). Dasar-Dasar Kependidikan. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Pinto, R. (2012). Identifikasi Masalah Pendidikan di Papua. Paper pada: Workshop Identifikasi Masalah dan Solusi di Bidang Pendidikan Dalam Rangka Penyusunan Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Raperdasus) Pendidikan Provinsi Papua, 26 Juli 2012. Hotel Aston Jayapura.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. (2006). Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo. Jakarta.
- Sagisol, L., dkk. (2011). Laporan Agregasi: Pemetaan dan Pengembangan Mutu Pendidikan di Provinsi Papua. Jayapura.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- (1999) TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 2004.
- (2003). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Jakarta.
- (2010). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2010, Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Jakarta.
- (2005). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen. Jakarta.
- (2006) Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Papua Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2006-2011. Jayapura.
- (2001) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua junto Undang-Undang RI Nomor 35 Tahun 2008. Jakarta.
- (2005). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan. Jakarta.
- (2010). Peta Jalan Percepatan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium di Indonesia. Bappenas, Jakarta.
- (2010). Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium di Indonesia. Bappenas, Jakarta.
- (2009), Papua Dalam Angka, Badan Pusat Statistika (BPS). Jayapura.
- (2012), Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan otonomi Khusus Bidang Pendidikan, Kesehatan, Kepegawaian, Infrastruktur dan Pemekaran Daerah di Provinsi Papua. Pusat Kajian Demokrasi, Universitas Cenderawasih. Jayapura.
- (1999) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999. Tentang Hak-Hak Azazi Manusia. Jakarta.
- (1999), Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 1999 Tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil. Jakarta.
- (2009) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009, Tentang Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional. Jakarta.
- Tim (2009). Studi Kelayakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil Suku Kuruwai Kambai Kabupaten Mappi Provinsi Papua. Bappeda Kabupaten Mappi.
- (2012), Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial Ekonomi Indonesia. Badan Pusat Statistika Indonesia.