



Peningkatan Akses dan Mutu Pendidikan Tingkat Sekolah Dasar di Provinsi Papua dan Papua Barat



PENINGKATAN AKSES DAN MUTU PENDIDIKAN TINGKAT SEKOLAH DASAR DI PROVINSI PAPUA DAN PAPUA BARAT

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
PUSAT PENELITIAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
TAHUN 2018**

Peningkatan Akses dan Mutu Pendidikan Tingkat Sekolah Dasar di Provinsi Papua dan Papua Barat

Tim Penyusun :

Bakti Utama, MA
Drs. Widodo, M.Pd.
Indah Pratiwi, S.IP, M.Si.
Bonifatius Galih Krismahardhika, S.Kom.
Rahmat Adriyan US, SIP
Fuad Setiawan Khalibi, SIP, MPA

ISBN : 978-602-0792-12-5

Penyunting :

Mikka Wildha Nurrochsyam, M.Hum.
Dr. Yaya Jakaria, S.Si., MM
Dra. Lucia Hermien Winingsih, MA, Ph.D.

Penerbit :

Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Redaksi :

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Gedung E Lantai 19
Jalan Jenderal Sudirman-Senayan, Jakarta 10270
Telp. +6221-5736365
Faks. +6221-5741664
Website: <https://litbang.kemdikbud.go.id>
Email: puslitjakbud@kemdikbud.go.id

Cetakan pertama, Desember 2018

PERNYATAAN HAK CIPTA

© Puslitjakdikbud/Copyright@2018

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA SAMBUTAN

Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan (Puslitjakdikbud), Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) pada tahun 2018 menerbitkan Buku Laporan Hasil Penelitian yang telah dilakukan pada tahun 2017. Penerbitan buku laporan hasil penelitian ini dimaksudkan untuk menyebarluaskan hasil penelitian kepada berbagai pihak yang berkepentingan dan sebagai salah satu upaya untuk memberikan manfaat yang lebih luas dan wujud akuntabilitas publik.

Hasil penelitian ini telah disajikan di berbagai kesempatan secara terbatas, sesuai dengan kebutuhannya. Buku ini sangat terbuka untuk mendapatkan masukan dan saran dari berbagai pihak. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi para pengambil kebijakan dan referensi bagi pemangku kepentingan lainnya dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan dan kebudayaan.

Akhirnya, kami menyampaikan terima kasih dan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya penerbitan buku laporan hasil penelitian ini.



Jakarta, Juli 2018

Kepala Pusat,

Muktiono Waspodo

NIP 196710291993031002

KATA PENGANTAR

Selama beberapa tahun terakhir, pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat telah menjadi prioritas nasional. Di sektor pendidikan, sebagaimana diungkap dalam penelitian ini, permasalahan utama yang dihadapi adalah rendahnya akses dan mutu pendidikan di kedua provinsi tersebut. Indikator-indikator statistik menunjukkan adanya kesenjangan partisipasi dan kualitas pendidikan antara dua provinsi tersebut dan provinsi lainnya di Indonesia. Namun demikian, jika ditelisik lebih dalam, kondisi di lapangan jauh lebih memprihatinkan dibandingkan potret statistik tersebut. Oleh karenanya, langkah-langkah akselerasi untuk meningkatkan capaian pendidikan di kedua provinsi tersebut mejadi penting dilakukan.

Penelitian ini menemukan bahwa rendahnya akses dan mutu pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat berakar pada tiga permasalahan utama. Pertama, lemahnya tata kelola pendidikan. Kedua, tingginya angka mangkir guru dan rendahnya kualitas guru. Ketiga, ketidaksesuaian paradigma pendidikan dan kesadaran masyarakat. Atas ketiga akar masalah tersebut, penelitian ini merekomendasikan dilakukannya intervensi baik dalam ranah proses pembelajaran, penguatan guru, maupun penguatan tata kelola bidang pendidikan.

Meskipun penelitian ini berupaya menelisik permasalahan pendidikan tingkat sekolah dasar, namun dalam derajat tertentu hasil penelitian ini dapat diabstraksikan untuk melihat permasalahan pendidikan pada jenjang yang lain. Oleh karenanya kami berharap, hasil penelitian ini tidak hanya bermanfaat bagi pemangku kepentingan pada ranah pendidikan tingkat sekolah dasar, melainkan juga mampu memantik diskusi pada ranah yang lebih luas.

Terakhir, kami berharap pembaca sekalian dapat menikmati hasil penelitian yang kami lakukan. Semoga upaya kami ini memberi manfaat terutama bagi kemajuan pendidikan di tanah Papua.

Jakarta, November 2017

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan	4
C. Tinjauan Pustaka.....	5
D. Kerangka Konseptual.....	7
E. Metode Penelitian	14
BAB II KONDISI PENDIDIKAN TINGKAT	
SEKOLAH DASAR PROVINSI PAPUA DAN	
PAPUA BARAT	17
A. Akses	17
B. Mutu.....	35
BAB III AKAR MASALAH PENDIDIKAN TINGKAT	
SEKOLAH DASAR DI PROVINSI PAPUA	
DAN PAPUA BARAT.....	42
A. Lemahnya Tata Kelola Pendidikan.....	42
B. Tingginya Angka Mangkir dan Rendahnya	
Kualitas Guru.....	45
C. Ketidaksesuaian Paradigma Pendidikan dan	
Kesadaran Masyarakat.....	47
BAB IV KEBIJAKAN PENINGKATAN AKSES DAN	
MUTU PENDIDIKAN TINGKAT SEKOLAH	
DASAR DI PAPUA DAN PAPUA BARAT	50
A. Kebijakan/Program yang Telah Dilakukan.....	50
B. Review Kebijakan Pendidikan di Provinsi	
Papua dan Papua Barat	84
BAB V PENUTUP.....	101
A. Kesimpulan	101
B. Rekomendasi Kebijakan	102
DAFTAR PUSTAKA.....	104

BAB I

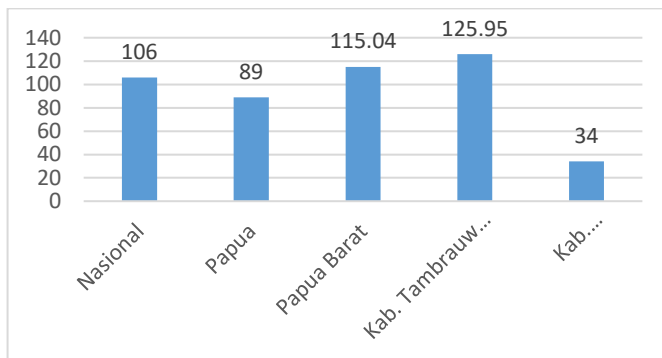
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu permasalahan pendidikan di Indonesia adalah tidak meratanya kondisi pendidikan antarwilayah. Dalam konteks ini, Provinsi Papua dan Papua Barat merupakan dua wilayah yang layak untuk mendapatkan perhatian khusus. Berbagai studi menunjukkan terdapat kesenjangan antara kondisi pendidikan di Papua dengan daerah lain (lihat: ACDP, 2014). Kesenjangan pendidikan ini terjadi baik pada jenjang pendidikan dasar, menengah maupun tinggi. Laporan ini, akan fokus pada permasalahan pendidikan pada jenjang dasar khususnya tingkat sekolah dasar.

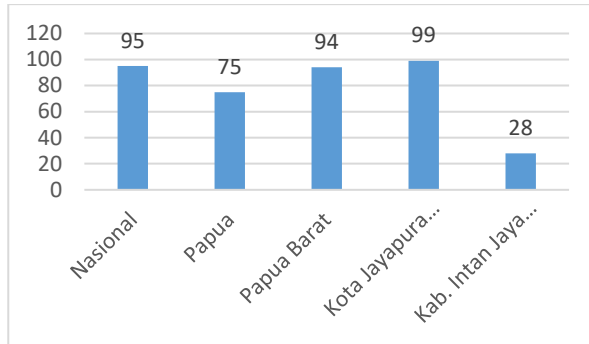
Secara umum kondisi pendidikan tingkat sekolah dasar di Papua ditandai pada dua hal. Pertama adalah rendahnya akses pendidikan. Hal ini sangat tampak dari rendahnya Angka Partisipasi Kasar (APK) maupun Angka Partisipasi Murni (APM) di tanah Papua. APK tingkat SD di Provinsi Papua tahun 2016 adalah 89 (APK nasional 106) dan APM 72 (APK nasional 94). Di beberapa kabupaten tingkat APK dan APM jauh lebih rendah dari rata-rata provinsi. Sebagai contoh, APK

di Kabupaten Puncak hanya 59, Kabupaten Puncak Jaya 68, bahkan di Kabupaten Memberamo Raya hanya 34.



Grafik 1.1 APK Nasional, APK Provinsi Papua, APK Provinsi Papua Barat, APK Tertinggi dan Terendah di Papua

Rendahnya akses pendidikan di Papua dan Papua Barat juga ditandai dengan tingginya angka putus sekolah. Angka putus sekolah di Provinsi Papua mencapai 1,83 (tertinggi nomor dua di Indonesia) dan Papua Barat mencapai 1,44 (tertinggi nomor 5 di Indonesia). BPS juga mencatat, pada anak usia 7–24 tahun di Provinsi Papua, 11,89% di antaranya mengalami putus sekolah (BPS, 2016). Hal ini menunjukkan bahwa mereka yang telah mampu mengakses pelayanan pendidikan pun masih rentan untuk terlempar dari pendidikan formal.



Grafik 1.2 Angka Melek Huruf Nasional, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat serta AMH Tertinggi dan Terendah di Papua Tahun 2013

Data di atas menunjukkan bahwa upaya peningkatan akses dan mutu pendidikan di Papua adalah hal yang penting. Berbagai kebijakan juga telah menegaskan pentingnya melakukan berbagai upaya peningkatan pendidikan di Papua dan Papua Barat. Nawacita ke-3 mendorong berbagai kebijakan untuk “Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 5 Ayat (1) menyebutkan: “Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu”. Sementara Renstra Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2015-2019 menegaskan bahwa salah satu fungsi Kemendikbud adalah “Meningkatkan kualitas insan yang berkeadilan dan insan yang berkualitas

yang tercermin dari meningkatnya akses pendidikan yang berkualitas pada semua jenjang pendidikan dengan memberikan perhatian lebih pada penduduk miskin dan daerah 3T, serta meningkatnya kompetensi siswa Indonesia dalam bidang matematika, sains, dan literasi”.

B. Permasalahan

Uraian di atas menunjukkan bahwa permasalahan utama pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat terkait dengan terbatasnya akses dan relatif rendahnya mutu pendidikan. Permasalahan akses menyangkut kemudahan bagi setiap warga untuk mendapatkan pelayanan pendidikan. Sementara masalah mutu terkait bagaimana proses pendidikan dapat dijalankan secara efektif sehingga menghasilkan keluaran yang kompetitif. Dalam rangka meningkatkan akses dan mutu pendidikan tingkat SD di Provinsi Papua dan Papua Barat, penelitian ini berusaha menjawab pertanyaan berikut:

1. Apa saja akar masalah dalam upaya peningkatan akses dan mutu pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat?
2. Strategi apa yang dapat dilakukan untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan di daerah Papua dan Papua Barat?

C. Tinjauan Pustaka

Studi yang dilakukan oleh Venus Ali (2011) menyebutkan bahwa rendahnya capaian wajib belajar pendidikan dasar tingkat SD/MI/setara di Papua terkait dengan tingginya tingkat kemiskinan, rendahnya kapasitas Pemda, dan jauhnya jarak ke sekolah. Kajian tersebut juga mencatat redahnya motivasi penduduk terhadap pendidikan juga turut berandil pada rendahnya capaian pendidikan di Papua.

Beberapa kajian secara khusus memberikan perhatian pada permasalahan guru sebagai hambatan pendidikan di Papua. Sebuah studi menunjukkan 37% (di Provinsi Papua) dan 26% (di Provinsi Papua Barat) guru absen dari sekolah pada saat survei dilakukan (UNICEF, 2012). UNICEF (2012) juga mencatat kondisi hidup, kesulitan transportasi, keterlambatan pembayaran gaji, tidak adanya tanggung jawab di antara para guru dan rendahnya kapasitas otoritas sekolah setempat untuk memantau kinerja dan perilaku guru turut berkontribusi terhadap penurunan motivasi guru. Sementara itu, *Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership* (ACDP Indonesia, 2014b) menemukan bahwa angka ketidahadiran guru di Papua paling besar justru dari guru-guru asli Papua, baik guru yang berasal dari lokasi sekolah maupun yang berasal dari daerah lain di Papua. Sayangnya penegakan

disiplin itu juga masih terhambat. Tidak ada sanksi apapun bagi guru PNS yang tidak hadir di sana (Bobby Anderson, 2013). Sekitar 30,1% kepala sekolah yang diwawancarai dalam kajian ACDP (2014b) juga menyatakan kesulitan untuk menemukan guru yang tidak hadir tersebut.

Pada tahun 2014 ACDP Indonesia juga menerbitkan laporan berjudul Studi Perencanaan Strategis Percepatan Pendidikan Dasar di Pedesaan dan Daerah Terpencil di Tanah Papua. Dalam studi tersebut, selain beberapa masalah yang telah disebutkan di atas, keterbatasan bahasa juga menjadi hambatan bagi peningkatan kualitas pendidikan di Papua. Peserta didik pada kelas rendah sekolah dasar, terutama di daerah pedalaman, sering kali mengalami kesulitan menerima materi pembelajaran ketika bahasa pengantar yang digunakan adalah Bahasa Indonesia. Oleh karenanya ACDP (2014a) merekomendasikan untuk menggunakan Pendidikan Multi Bahasa-Berbasis Bahasa Ibu (PMB-BBI) untuk peserta didik kelas rendah sekolah dasar. Temuan ACDP (2014a) tersebut menunjukkan bahwa aspek kultural juga menjadi salah satu aspek yang harus diperhatikan dalam upaya percepatan pendidikan Papua.

Dari berbagai kajian di atas, tampak bahwa masalah pendidikan di Papua sangatlah kompleks. Permasalahan yang

kompleks tersebut tentu saja hanya dapat diselesaikan secara efektif dengan melibatkan setiap *stakeholder* pendidikan baik di tingkat daerah maupun pusat. Oleh karenanya, studi ini berusaha menghasilkan rekomendasi kebijakan terkait strategi yang mengkolaborasikan para pihak di sektor pendidikan untuk pemajuan pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat.

D. Kerangka Konseptual

1. Akses terhadap Pendidikan

Akses pendidikan merupakan segala kemudahan yang diberikan kepada setiap warga masyarakat untuk menggunakan kesempatannya untuk meraih pendidikan yang layak. Dalam UUD 1945 Pasal 31 Ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa warga negara berhak mendapat pendidikan. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Oleh karena itu, pendidikan harus bisa diakses dan dijangkau oleh semua warga negara, melampaui berbagai kendala seperti fisik, mental, jenis kelamin, ekonomi, geografis, dan sosial.

Didi Trisidi (2016) mengungkapkan bahwa akses pendidikan dapat berupa sikap sosial yang

nondiskriminatif, kebijakan politik dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mendukung dan mencegah diskriminasi, 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 di program pendidikan yang dipilihnya (www.file.upi.edu:2016).

Menurut Van Tudler (2014) mudahnya keterjangkauan pendidikan harus ditunjang oleh sejumlah faktor di antaranya sistem pendidikan yang mudah dijangkau, sarana dan prasarana yang mendukung, keamanan wilayah dan cara pandang sosial serta budaya setempat. Sementara itu, Alan Sánchez and Abhijeet Singh (2016) menganggap kemudahan akses pendidikan sangat dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu: a) Keterjangkauan wilayah geografis; b) Cara pandang orang tua akan pendidikan; dan c) Kesetaraan gender.

2. Mutu Pendidikan

Mutu pendidikan terkait erat dengan bagaimana proses pendidikan dapat dijalankan secara efektif. Terkait hal

ini, studi mengenai efektivitas pendidikan juga bukan hal yang baru. Menurut Fuller dan Clarke (1994) mutu pendidikan dipengaruhi oleh ketersediaan buku-buku teks dan bahan bacaan pelengkap, lama waktu pembelajaran dan kebutuhan siswa, serta kualitas guru (baik pengetahuan yang dimiliki guru maupun kemampuan verbal mereka dalam mengajar). Sementara itu, studi yang dilakukan Heneveld (1994) menunjukkan bahwa efektivitas pendidikan ditentukan oleh empat aspek. Pertama, input pendukung yang meliputi perangkat keras (*hardware*), seperti: buku teks dan material pembelajaran lainnya, serta sarana dan prasarana. Kedua, kondisi yang mendukung, seperti: kepemimpinan yang efektif, tenaga pengajar yang berkemampuan baik, fleksibilitas dan otonomi dalam satuan pendidikan. Aspek ketiga yaitu iklim sekolah seperti: semangat belajar siswa, perilaku positif dari guru, penegakan aturan dan disiplin, serta kurikulum yang terorganisasi. Aspek terakhir yaitu proses pembelajaran seperti strategi mengajar yang bervariasi, tugas rumah secara berkala, asesmen terhadap siswa, dan lain-lain.

Studi mengenai peningkatan mutu pendidikan pada negara berkembang juga dilakukan oleh Lockheed dan Levin (1993). Hasil studi mereka menunjukkan bahwa mutu pendidikan sangat ditentukan oleh beberapa aspek seperti: input yang diperlukan (kurikulum, pedoman pembelajaran, waktu pembelajaran yang berkualitas, guru yang mampu mendorong siswa aktif). Kondisi yang memfasilitasi (keterlibatan orang tua dan komunitas, komitmen dan akuntabilitas, serta fleksibilitas dan kemampuan beradaptasi dengan kebutuhan lokal); serta keinginan pemangku kebijakan untuk berubah dan beraksi. Sementara studi yang dilakukan oleh World Bank menunjukkan bahwa terdapat lima aspek yang menentukan kualitas pendidikan. Aspek pertama adalah perangkat keras (*hardware*) meliputi: bangunan sekolah, ruang kelas, *furniture*, dan sanitasi. Aspek kedua adalah perangkat lunak (*software*) antara lain kurikulum, pedagogi, buku teks, dan bahan bacaan. Aspek ketiga yaitu efektivitas guru antara lain meliputi: pengetahuan tentang materi yang diampu, *skill* mengajar, serta motivasi guru. Aspek selanjutnya adalah struktur manajemen yang memiliki otonomi. Terakhir, aspek yang juga dipandang berpengaruh terhadap kualitas

pendidikan adalah aspek konteks pendidikan seperti kesehatan dan nutrisi siswa, latar belakang keluarga dan komunitas, serta budaya akademik di lingkungan sekolah.

Berdasar kajian-kajian tersebut kita dapat menarik sebuah sintesa bahwa mutu pendidikan terkait erat beberapa aspek antara lain: input pendukung pembelajaran (*hardware* maupun *software*), kualitas guru (pengetahuan atas materi, kemampuan pedagogi, serta motivasi), manajemen sekolah, serta partisipasi para pihak.

3. Kebijakan Publik

Dalam menjawab setiap permasalahan dalam meningkatkan layanan pendidikan kebijakan publik sangat penting dan vital. Karena layanan publik seharusnya menjadi acuan utama dalam menjawab segala kebutuhan masyarakat. Definisi layanan publik sendiri menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1995) adalah kebijakan publik/*public policy* sebagai “suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik tertentu (*a projected of goals, values, and practices*)”. Senada dengan definisi ini, George C. Edwards III dan Ira

Sharkansky dalam Suwitri (2008) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”. Dari dua definisi di atas kita bisa melihat bahwa kebijakan publik memiliki kata kunci “tujuan”, “nilai-nilai”, dan “praktik”.

Menurut James A. Anderson dalam Taufiqurahman (2015), kebijakan publik merupakan “kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”. Senada dengan Laswell dan Kaplan, David Easton dalam Subarsono (2015) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat”, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Dengan demikian layanan publik dalam bidang pendidikan adalah seperangkat strategi atau sejumlah langkah yang diambil pemerintah untuk meningkatkan kualitas pendidikan di tanah Papua; dan untuk mewujudkan tujuannya kebijakan publik juga memungkinkan pemerintah untuk menyediakan sejumlah sarana dan prasarana serta langkah nyata untuk memastikan

program tersebut berjalan sesuai dengan target yang ingin dicapai.

Dalam menganalisis kebijakan publik, tulisan ini juga tidak hanya akan membahas seputar strategi tetapi keseluruhan proses kebijakan terutama pada tahap implementasi karena implementasi kebijakan merupakan aspek terpenting dalam mengevaluasi langkah yang telah diambil pemerintah untuk mencapai tujuannya. Sejalan dengan pemikiran tersebut Carl Frederic dalam Agustino (2008) menyatakan bahwa 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 negatif kepada masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Pemilihan Lokasi

Ruang lingkup spasial dari studi ini adalah seluruh kabupaten dan kotamadya di Provinsi Papua dan Papua Barat. Pemilihan lokasi didasarkan pada pandangan bahwa capaian pendidikan dasar di kedua provinsi tersebut masih relatif rendah. Dalam penelitian ini, kami tidak melakukan penelitian lapangan. Oleh karenanya selain wawancara dengan beragam *stakeholder*, data penelitian ini didasarkan pada studi pustaka hasil-hasil penelitian sebelumnya (lihat bagian E.2).

2. Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui beberapa cara, yaitu: studi pustaka, wawancara, dan Diskusi Kelompok Terpumpun (FGD). Studi pustaka dilakukan dengan menelusuri hasil-hasil penelitian sebelumnya, hasil pendataan pendidikan, produk-produk kebijakan, serta pemberitaan di media massa. Studi pustaka terutama dilakukan untuk mendapatkan data terkait karakteristik masyarakat Papua,

permasalahan pendidikan di Papua dan Papua Barat, langkah-langkah mengatasi permasalahan pendidikan yang pernah dilakukan, serta kekurangan dan kelemahan dari berbagai upaya tersebut. Wawancara dilakukan kepada beberapa informan seperti: guru SM3T, mahasiswa Papua di Jawa, aparat pemerintah, komunitas, dan LSM terkait. Wawancara dilakukan untuk mengetahui peran dari masing-masing aktor serta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam menjalankan peran mereka. Diskusi Kelompok Terpumpun (DKT) dilakukan bersama beberapa kelompok seperti: aparat pemerintah, guru, maupun komunitas. DKT dilakukan terutama untuk mengetahui permasalahan pendidikan di Papua, dan upaya-upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut.

3. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan kategorisasi sesuai tema-tema permasalahan. Analisis data dilakukan untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang menghambat akses dan mutu pendidikan di Papua, mengidentifikasi potensi-potensi untuk menjawab permasalahan tersebut, serta

merumuskan rekomendasi kebijakan akselerasi pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat.

BAB II

KONDISI PENDIDIKAN TINGKAT SEKOLAH DASAR PROVINSI PAPUA DAN PAPUA BARAT

Bab ini akan mendeskripsikan kondisi pendidikan tingkat sekolah dasar di Provinsi Papua dan Papua Barat khususnya terkait akses dan mutu. Dengan menelusuri data yang ada, akan tampak bahwa pendidikan di kedua provinsi tersebut relatif tertinggal dibanding provinsi lain di Indonesia. Dengan mengetahui ini kami berharap dapat mencari akar-akar permasalahan pendidikan tingkat sekolah dasar di Provinsi Papua dan Papua Barat sebagaimana akan kami uraikan di bab III.

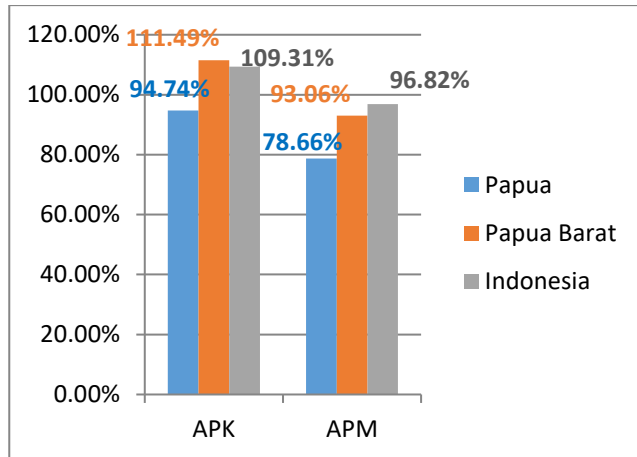
A. Akses

1. Partisipasi

Salah satu alat ukur keberhasilan program pembangunan pendidikan adalah dengan mengukur daya serap penduduk usia sekolah di masing-masing jenjang pendidikan dengan menggunakan data Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM). APK merupakan proporsi jumlah penduduk yang sedang bersekolah pada suatu jenjang pendidikan

tertentu terhadap jumlah penduduk usia sekolah yang sesuai dengan jenjang pendidikan tersebut. Sedangkan APM merupakan proporsi penduduk kelompok usia sekolah tertentu yang masih bersekolah pada jenjang pendidikan yang sesuai dengan kelompok usianya terhadap jumlah penduduk pada kelompok usia tersebut. APM merupakan indikator yang dapat menunjukkan partisipasi pendidikan penduduk pada tingkat pendidikan tertentu yang sesuai dengan usianya, atau melihat penduduk usia sekolah yang dapat bersekolah tepat waktu. Nilai APM yang terbaik adalah apabila mencapai 100 persen, yang artinya seluruh anak usia sekolah bersekolah tepat waktu. Nilai APM akan selalu lebih kecil dari nilai APK, karena APK memperhitungkan jumlah penduduk di luar usia sekolah pada jenjang pendidikan yang bersangkutan.

Dalam memberikan gambaran umum partisipasi penduduk Papua dan Papua Barat, pada jenjang Sekolah Dasar, APK dan APM di kedua provinsi menunjukkan angka yang tidak jauh berbeda dengan APK dan APM nasional.



Sumber : Badan Pusat Statistik (2016).

Grafik 2.1 Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) tingkat Sekolah Dasar Tahun 2016¹

Data di atas menunjukkan APK SD di Provinsi Papua pada tahun 2016 mencapai 94,74% dan Papua Barat 111,49%. Angka tersebut berada di atas APM Papua yang hanya 78,66% dan Papua Barat sebesar 93,06% di tahun yang sama. Data tersebut menjelaskan bahwa, jumlah siswa yang berusia 7-12 tahun dan tepat bersekolah pada jenjang SD/ sederajat di Provinsi Papua adalah sebesar 78,66%, selisihnya sebesar 16,08% adalah siswa yang berusia di luar kelompok

¹<https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1050>. diunduh pada 8 Desember 2017 pukul 15.04 WIB

usia tersebut namun sedang bersekolah di jenjang pendidikan SD/ sederajat. Sedangkan untuk siswa di Provinsi Papua Barat, sebanyak 18,43% adalah siswa yang berusia di luar kelompok usia 7-12 tahun yang bersekolah di jenjang pendidikan SD/ sederajat. Baik di Provinsi Papua ataupun Papua Barat, APM di jenjang SD belum mencapai 100%, yang berarti belum seluruhnya penduduk yang bersekolah berumur tepat sesuai dengan jenjang pendidikan SD, yaitu usia 7-12 tahun.

APM menunjukkan gambaran yang lebih tepat tentang partisipasi siswa yang bersekolah sesuai dengan usia dan jenjang sekolahnya. APM di beberapa kabupaten/kota di Papua dan Papua Barat menunjukkan pola partisipasi pendidikan di jenjang SD pada penduduk yang tinggal pada wilayah topografi pegunungan berbeda dengan penduduk di wilayah pesisir pantai. APM penduduk di wilayah pesisir lebih tinggi dibandingkan dengan APM di wilayah pegunungan, begitupun dengan APK. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi penduduk yang bersekolah di jenjang SD bagi anak usia sekolah 7-12

tahun lebih tinggi di wilayah pesisir dibandingkan di wilayah pegunungan.

Di Provinsi Papua, Kabupaten Mimika dan Puncak Jaya misalnya, Kabupaten Mimika yang berada di wilayah pesisir memiliki APK sebesar 87,91% dan APM sebesar 71,22%. Sedangkan APK Kabupaten Puncak Jaya adalah sebesar 68,25% dengan APM 60,19%. Hal serupa juga terjadi di Provinsi Papua Barat, Kabupaten Fakfak yang berada di wilayah pesisir memiliki APK sebesar 113,88% dan APM sebesar 96,23%, di mana APK dan APM tersebut berada di atas nilai APK dan APM di kabupaten/kota Provinsi Papua yang berada di wilayah dataran tinggi.

Pemekaran kota/kabupaten juga memberikan pengaruh pada partisipasi siswa yang bersekolah di jenjang SD. Kabupaten Asmat yang merupakan daerah pemekaran Kabupaten Merauke misalny, APK di Kabupaten Asmat adalah 83,63% dan nilai APM sebesar 64,99%. Angka tersebut lebih rendah dibandingkan dengan Kabupaten Merauke dengan APK sebesar 88,76% dan APM sebesar 74,39%. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa partisipasi penduduk yang bersekolah di jenjang SD bagi

penduduk yang tinggal di pemekaran lebih rendah dibandingkan dengan kabupaten/kota induknya.

2. Jarak Siswa dan Sekolah

Provinsi Papua dan Papua Barat terdiri dari kota/kabupaten yang letaknya di Pulau Irian dan pulau-pulau yang berjumlah 598 pulau.² Secara umum, sebanyak 70% penduduk Papua dan Papua Barat tinggal di pedesaan dengan topografi beragam. Di Provinsi Papua, sebanyak 37% penduduk tinggal di kabupaten pegunungan, 41% di kabupaten dataran rendah yang mudah diakses dan sisanya, 22% di kabupaten di dataran rendah yang sulit diakses. Berbeda dengan Provinsi Papua, sebanyak 75% penduduk di Provinsi Papua Barat tinggal di dataran rendah. Sebanyak 67% penduduk hidup di dataran rendah yang mudah diakses dan sisanya hidup di kepulauan yang terpencil dan terisolasi.³

Kondisi geografis dan topografi di kedua provinsi tersebut menjadi salah satu kendala penduduk dalam mengakses pendidikan. Penduduk kesulitan dalam

² Indikator Pembangunan Provinsi Papua. Badan Pusat Statistik Papua. 2016. Hal. 32

³ Studi Perencanaan Strategis Percepatan Pendidikan Dasar di Pedesaan dan Daerah Terpencil di Tanah Papua. ACDP. 2014. Hal. 7

berpindah dari satu wilayah ke wilayah lain karena akses jalan raya serta transportasi yang masih sangat terbatas khususnya pada daerah yang berada di wilayah pedesaan dan pulau yang terpencil. Jarak antara rumah dan sekolah yang jauh tersebut mengakibatkan siswa membutuhkan waktu yang panjang untuk menuju sekolah apalagi tanpa dukungan transportasi dan jalan raya yang memadai. Siswa harus lebih lama terpisah dari keluarganya dan berisiko menghadapi bahaya dan kelaparan di jalan. Beberapa siswa membawa perbekalan seadanya seperti mie instan mentah ketika menuju sekolah.⁴

3. Rasio Guru Murid

Salah satu indikator sederhana yang umumnya digunakan untuk melihat mutu pendidikan adalah perbandingan jumlah guru dan jumlah murid pada jenjang pendidikan tertentu atau rasio guru murid.

⁴ Wawancara Sdr. Mikka, Guru SM3T di Distrik Oklip , Pegunungan Bintang, Papua pada 20 November 2017 di Jakarta

Tabel 2.1 Jumlah Sekolah, Murid dan Guru di Provinsi Papua Tahun 2016⁵

Jenjang Pendidikan	Sekolah	Murid	Guru	Rasio Murid/Guru
SD/MI	2.321	454.726	18.294	24,86
SMP/MTS	618	127.526	8.128	15,69
SMA/SMK/MA	363	93.458	7.407	12,62

Sumber: Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga dan Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Papua

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2016 rasio murid dan guru SD di Papua sebesar 24,86 yang artinya satu orang guru SD mendidik sekitar 24-25 murid SD. Kondisi ini apabila dibandingkan dengan rasio ideal murid dan guru SD yaitu 1:40, maka dapat dikatakan bahwa rasio murid dan guru di Papua telah memenuhi ketentuan yang berlaku khususnya pada jenjang SD.

Rasio murid dan guru sebagai salah satu indikator mengukur mutu pendidikan pada kenyataannya di lapangan menemukan hambatan karena temuan angka mangkir guru untuk datang dan mengajar di sekolah

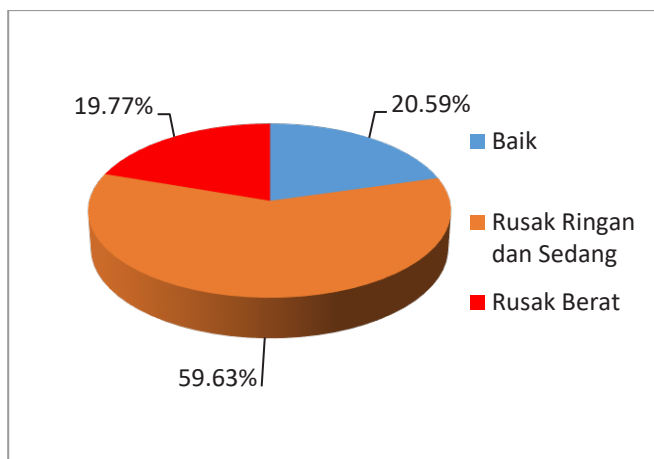
⁵ Statistik Pendidikan Provinsi Papua. Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2016. Hal. 39

tinggi di kedua provinsi⁶, sehingga mengakibatkan ketersediaan guru yang secara statistik berada pada jumlah ideal menghambat kegiatan belajar mengajar siswa SD di kedua provinsi.

4. Sarana Prasarana

Secara keseluruhan, jumlah ruang kelas di Provinsi Papua adalah 14084 buah ruang kelas dan Papua Barat 6527 ruang kelas. Salah satu permasalahan pada ketersediaan ruang kelas di kedua provinsi adalah ketersediaan ruang kelas yang layak digunakan untuk kegiatan belajar mengajar. Lebih dari setengah ruang kelas yang tersedia di kedua provinsi mengalami kerusakan tingkat ringan dan sedang, dan hampir 20% lainnya keadaannya rusak berat. Hanya 20% ruang kelas yang dinyatakan baik dan layak digunakan untuk kegiatan belajar mengajar siswa.

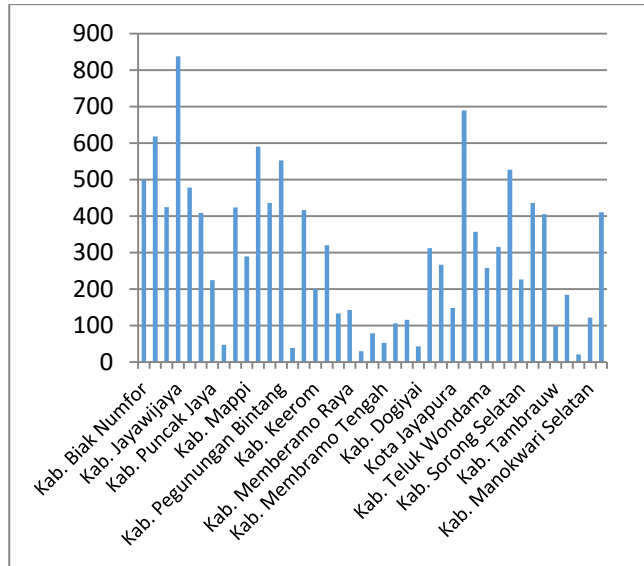
⁶ Studi Perencanaan Strategis Percepatan Pendidikan Dasar di Pedesaan dan Daerah Terpencil di Tanah Papua. ACDP. 2014. Hal. 11. Pembahasan terkait dalam Subbab Proses Belajar



Sumber: *National Indicators for Education Planning* (2016).

Grafik 2.2 Jumlah Ruang Kelas SD dan Kualitasnya Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2016⁷

⁷ National Indicators for Education Planning. 2016. <http://niep.data.kemdikbud.go.id>



Sumber: *National Indicators for Education Planning* (2016).

Grafik 2.3 Ruang Kelas dengan Tingkat Kerusakan Ringan dan Sedang di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2016⁸

Jumlah kelas yang rusak berat berpotensi untuk meningkat selama perbaikan tidak secepatnya dilakukan pada kelas-kelas yang tingkat kerusakannya ringan hingga sedang. Sulitnya akses transportasi menuju daerah-daerah di kedua provinsi khususnya dimana kelas-kelas dengan tingkat kerusakan yang

⁸ National Indicators for Education Planning. 2016. <http://niep.data.kemdikbud.go.id>

ringan dan sedang yang paling tinggi di Kabupaten Jayawijaya (838 ruang kelas) dan Kabupaten Fak-Fak (690 ruang kelas)⁹, menyebabkan ketersediaan bahan bangunan untuk memperbaiki ruang kelas menjadi terbatas. Distribusi bahan bangunan umumnya mengandalkan pengiriman jalur darat atau udara yang waktunya sulit ditentukan dan memiliki ketergantungan yang tinggi dengan kondisi cuaca di kedua provinsi.

5. Angka Ulang dan Putus Sekolah

Angka ulang kelas dan putus sekolah di jenjang SD menjadi salah satu fokus dalam menentukan mutu pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Tabel 2.2 Angka Ulang Kelas dan Angka Putus Sekolah Siswa SD¹⁰

Kategori	2009	2010
Ulang Sekolah	7,31%	5,54%
Putus Sekolah	1,5%	1,44%

Sumber: Badan Pusat Statistik (2016).

⁹ ibid

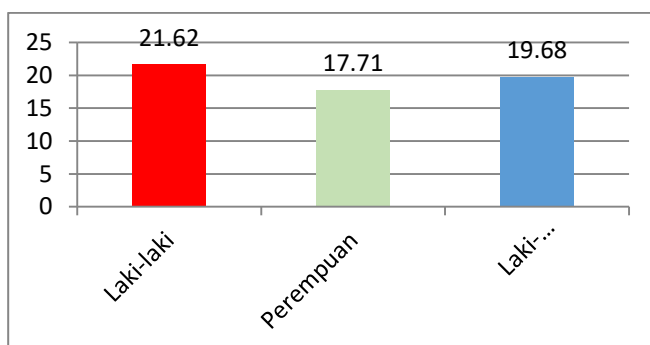
¹⁰ Statistik Pendidikan Provinsi Papua. Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2016. Hal. 10

Data di atas menunjukkan penurunan angka ulang kelas dan putus sekolah siswa SD di kedua provinsi yang artinya terdapat peningkatan jumlah siswa yang dapat lanjut ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Selain faktor hambatan akses menuju sekolah dan kompetensi minimal yang harus dipenuhi oleh siswa, angka kesiapan sekolah juga merupakan faktor lain yang menyebabkan siswa dapat melewati pendidikan di jenjang kelas tertentu atau tidak.

Kesiapan anak dalam memasuki dunia sekolah diwujudkan dalam bentuk Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan kelompok bermain yang dalam praktiknya secara bertahap telah menanamkan dasar-dasar pengajaran dan pendidikan bagi anak sebagai persiapan menuju pendidikan di jenjang SD. Kesiapan bersekolah dinilai memberikan program-program pendidikan dan perkembangan anak usia dini yang efektif dapat menurunkan biaya pendidikan melalui peningkatan efisiensi internal pendidikan dasar; sedikit anak mengulang kelas.¹¹

¹¹ UNICEF dalam Statistik Pendidikan Provinsi Papua. Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2016. Hal. 16

Indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat kesiapan anak dalam memasuki jenjang pendidikan dasar adalah Angka Kesiapan Sekolah (AKS), yang di dalamnya juga menunjukkan kapasitas suatu wilayah dalam mempersiapkan anak sebelum memasuki pendidikan dasar.



Sumber: Survey Sosial Ekonomi Nasional (2016).

Grafik 2.4 Angka Kesiapan Sekolah Tahun 2016¹²

Grafik di atas menggambarkan bahwa sebanyak 19,68% calon siswa SD di kedua provinsi telah mendapatkan persiapan untuk bersekolah. Grafik juga menunjukkan perbedaan perlakuan terhadap anak perempuan dan laki-laki dalam menjalani persiapan sekolah menuju jenjang pendidikan di tingkat SD.

¹² Statistik Pendidikan Provinsi Papua. Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2016. Hal. 16

Anak laki-laki lebih banyak yang disiapkan untuk memasuki jenjang pendidikan SD dibandingkan anak perempuan, yang artinya baik secara penyiapan pendidikan melalui PAUD maupun kebijakan wilayah terkait penyiapan anak menuju dunia pendidikan di kedua provinsi lebih banyak berfokus pada anak-anak laki-laki di bandingkan perempuan. Kondisi ini tidak sepenuhnya berjalan selaras dalam tataran praktik, karena di beberapa daerah seperti Pegunungan Bintang, hak anak dalam mendapatkan pendidikan dan persiapan menuju dunia sekolah dipandang sama tanpa membedakan jenis kelamin anak.¹³ Ketersediaan lembaga PAUD di kedua provinsi memberikan pengaruh yang cukup signifikan dalam membentuk kesiapan anak menerima nilai-nilai pengajaran di tingkat SD dan menjadi salah satu bentuk dukungan kepada orang tua dalam menerapkan pola asuh pada anak.¹⁴

Data angka ulang kelas dan putus sekolah dalam praktiknya berpotensi untuk menjadi lebih besar

¹³ Wawancara Sdr. Mikka, Guru SM3T di Distrik Oklip, Pegunungan Bintang, Papua pada 20 November 2017 di Jakarta

¹⁴ Wawancara Sdr. James Madow, Staf Ahli Bidang Hubungan Pusat dan Daerah, Kemendikbud pada 30 November 2017 di Jakarta

dibandingkan dengan temuan dalam kajian sebelumnya, karena belum mempertimbangkan pengaruh faktor lama sekolah siswa di kedua provinsi.

Data tahun 2016 menunjukkan bahwa rata-rata lama sekolah di Papua pada tahun 2016 adalah 6,45 tahun.¹⁵ Angka tersebut menunjukkan bahwa lama rata-rata sekolah siswa di Papua masih berada di bawah target yang ditetapkan pemerintah secara nasional yaitu 10,23 tahun. Rata-rata lama sekolah tersebut menunjukkan bahwa rata-rata siswa berhenti bersekolah hanya sampai jenjang SD 6 tahun.

Tabel 2.3 Rata-Rata Lama Sekolah Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas Provinsi Papua Dibandingkan dengan Nasional

Uraian	2012	2013	2014	2015	2016
Harapan lama sekolah nasional (tahun)	9,11	9,58	9,94	9,95	10,23
Rata-rata lama sekolah Papua (tahun)	5,73	5,74	5,76	5,99	6,45

Sumber: Survei Sosial Ekonomi Nasional (2016).

¹⁵ Survei Sosial Ekonomi Nasional dalam Indikator Pembangunan Provinsi Papua. Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2016. Hal. 34. Data Provinsi Papua Barat belum ditemukan

Menurut domisili penduduk, siswa di perkotaan memiliki rata-rata lama sekolah yang lebih panjang dibandingkan siswa yang berada di pedesaan. Bias gender juga terlihat dalam data rata-rata lama sekolah siswa. Sama halnya dengan data Angka Kesiapan Sekolah, siswa laki-laki ditempatkan lebih tinggi dibandingkan dengan siswa perempuan. Siswa laki-laki memiliki kesempatan lebih lama untuk bertahan dan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi dibandingkan dengan siswa perempuan, dengan kata lain, rata-rata perempuan usia 15 tahun ke atas di Papua belum menamatkan pendidikan dasar.

Tabel 2.4 Rata-Rata Lama Sekolah Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas Provinsi Papua Berdasarkan Domisili dan Jenis Kelamin

Tipe Daerah	Jenis Kelamin		
	Laki-Laki	Perempuan	Laki-Laki + Perempuan
Perkotaan	10,58	10,11	10,36
Pedesaan	5,67	4,14	4,94
Perkotaan + Pedesaan	7,08	5,73	6,45

Sumber: Survei Sosial Ekonomi Nasional (2016).

Ketimpangan kesempatan pendidikan yang diberikan kepada siswa perempuan di kota dan di desa sangat terlihat pada tabel di atas. Siswa perempuan di pedesaan rata-rata diberikan kesempatan bersekolah selama 4,14 tahun saja, berbeda jauh dengan siswa perempuan di kota yang dapat menamatkan pendidikan menengah pertama.

Secara perbandingan, data rata-rata lama sekolah yang dirinci pada setiap kabupaten/kota di Papua juga menempatkan lebih banyak menempatkan lama waktu bersekolah bagi siswa yang berada di kota. Kota Jayapura memiliki rata-rata lama bersekolah paling tinggi dibandingkan dengan kota/kabupaten lain di Papua, yaitu sebesar 10,61 tahun atau setara dengan pendidikan menengah, sedangkan yang paling rendah di Kabupaten Deiyai yaitu hanya sekitar dua tahun atau tidak menamatkan pendidikan SD.¹⁶ Kondisi serupa juga terlihat hampir di sebagian besar kabupaten di wilayah pegunungan. Ini menunjukkan bahwa kondisi pendidikan di wilayah pesisir jauh lebih baik daripada wilayah pegunungan.

¹⁶ Statistik Pendidikan Papua. Badan Pusat Statistik. 2016. Hal. 35

B. Mutu

1. Angka Melek Huruf

Kompetensi siswa dalam membaca, menulis dan berhitung menjadi fokus pengajaran guru SD di Papua dan Papua Barat.¹⁷ Target pencapaian kompetensi siswa Papua dan Papua Barat yang masih rendah tersebut menjadi salah satu alasan mengapa kompetensi siswa di Papua dan Papua Barat sulit disamaratakan dengan siswa di pulau lain.¹⁸

Masih rendahnya target pencapaian kompetensi siswa pada kemampuan membaca, menulis dan berhitung tersebut tercermin dalam angka buta huruf penduduk usia 15 s.d. 24 tahun di Papua dan Papua Barat yang masih cukup tinggi, yaitu 12,88% dari total penduduk.¹⁹ Angka yang lebih tinggi dicatat oleh temuan lain yang menunjukkan bahwa 27,08% dari total penduduk Papua dan Papua Barat belum dapat

¹⁷ Wawancara Sdr. Mikka, Guru SM3T di Distrik Oklip, Pegunungan Bintang, Papua pada 20 November 2017 di Jakarta

¹⁸ Wawancara Sdr. Bagus, Pengajar Muda pada Indonesia Mengajar pada 20 November 2017 di Jakarta

¹⁹ Millenium Development Goals dalam Studi Perencanaan Strategis Percepatan Pendidikan Dasar di Pedesaan dan Daerah Terpencil di Tanah Papua. ACDP. 2014. Hal. 8

membaca dan menulis.²⁰ Pengalaman guru di lapangan menunjukkan kenyataan yang lebih memprihatinkan lagi. Masih ditemukan banyak siswa kelas 1 SMP yang tidak lancar membaca²¹ bahkan ironisnya di jenjang SMK.²²

Pola ajar guru yang berpedoman pada hasil akhir untuk kelulusan siswa sehingga melakukan tindakan melawan hukum layaknya mengisikan jawaban ujian siswa semakin memperparah kualitas siswa di kedua provinsi tersebut. Temuan di lapangan menunjukkan banyak siswa yang seharusnya belum layak naik kelas/lulus ujian, nyatanya bisa lulus ujian dan naik kelas tanpa memiliki kompetensi minimal yang dibutuhkan seperti kemampuan membaca, menulis atau berhitung.²³ Siswa yang merasa malu karena di jenjang SMP belum memiliki kemampuan dasar tersebut memilih untuk putus sekolah dan tidak melanjutkan sekolahnya ke jenjang yang lebih tinggi.

²⁰ Statistik Pendidikan Provinsi Papua. Badan Pusat Statistik. 2016. Hal. 33

²¹ Wawancara Sdr. Dei, Mahasiswa Papua di Universitas Negeri Jakarta pada 21 November 2017 di Bogor

²² Wawancara guru penggerak.

²³ Studi Perencanaan Strategis Percepatan Pendidikan Dasar di Pedesaan dan Daerah Terpencil di Tanah Papua. ACDP. 2014. Hal.

2. Proses Belajar

Guru merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan kualitas dan mutu pendidikan. Jumlah guru yang tersedia di Papua dan Papua Barat dan tergambar dalam rasio guru dan murid yang menunjukkan angka 24 sampai 25 murid untuk setiap guru, nyatanya belum menjamin proses belajar mengajar di tingkat sekolah dasar di kedua provinsi berjalan efektif dalam mencapai tujuan pendidikan. Salah satu permasalahan utamanya adalah terkait dengan tingkat mangkir guru yang cukup besar, yaitu 14% pada tahun 2008,²⁴ dan jumlahnya dimungkinkan meningkat di tahun 2016.²⁵

Studi lain menunjukkan angka mangkir guru Papua dan Papua Barat meningkat di tahun 2014 yaitu sebanyak 33%, yang artinya pada setiap 3 orang guru,

²⁴ Toyamah, dkk. dalam Studi Perencanaan Strategis Percepatan Pendidikan Dasar di Pedesaan dan Daerah Terpencil di Tanah Papua. ACDP. 2014. Hal. 11

²⁵ Wawancara Sdr. Mikka, Guru SM3T di Distrik Oklip, Pegunungan Bintang, Papua pada 20 November 2017 di Jakarta, menyatakan bahwa pengalaman di lapangan menunjukkan banyak guru yang tercantum dalam SK penugasan, namun tidak pernah masuk di kelas. Hal serupa juga terjadi di wilayah lain, berdasarkan wawancara dengan Sdr. Bagas dan Sdr. Lenny, Pengajar Muda Indonesia Mengajar dan Tim Pendampingan Pembangunan Sorong Selatan.

satu orang guru tidak hadir, dengan angka mangkir guru dan kepala sekolah paling tinggi terjadi di pegunungan yaitu 48% untuk guru dan 70% untuk kepala sekolah.²⁶ Ketidaktersedianya 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 s.d. 3; kelas 4 dan 5; namun tidak bagi kelas 6 karena sedang dipersiapkan untuk menghadapi ujian nasional.²⁷

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

²⁶ Studi tentang Absenteisme Guru di Papua dan Papua Barat oleh UNICEF dalam Studi Perencanaan Strategis Percepatan Pendidikan Dasar di Pedesaan dan Daerah Terpencil di Tanah Papua. ACDP. 2014. Hal. 11.

²⁷ Wawancara Sdr. Gobay, Mahasiswa Papua di Universitas Bung Karno pada 21 November 2017 di Bogor.

merangkap di beberapa sekolah bahkan di tingkat pendidikan yang tidak sesuai jenjangnya.²⁸

Pola pendidikan di kedua provinsi yang masih sangat berorientasi pada hasil akhir menyebabkan sistem belajar mengajar tidak mempertimbangkan kualitas capaian lulusan.²⁹ Nilai hasil ujian menjadi target utama pencapaian hasil pendidikan di Papua dan Papua Barat yang pada praktiknya di tataran guru menjadi tuntutan tersendiri sehingga harus dicapai dengan nilai yang baik. Pengalaman di lapangan menunjukkan penyimpangan yang sengaja dilakukan guru demi memenuhi tuntutan pencapaian nilai ujian yang memuaskan bagi siswanya.³⁰ Tidak tersedianya pengawas selama ujian sekolah bahkan ujian nasional memberikan peluang kepada guru untuk menjawab soal-soal ujian siswa dan sekaligus membuka peluang

²⁸ Wawancara Sdr. Mikka, Guru SM3T di Distrik Oklip, Pegunungan Bintang, Papua pada 20 November 2017 di Jakarta

²⁹ Wawancara Sdr. James Madow, Staf Ahli Bidang Hubungan Pusat dan Daerah, Kemendikbud pada 30 November 2017 di Jakarta

³⁰ Wawancara Sdr. Mikka, Guru SM3T di Distrik Oklip, Pegunungan Bintang, Papua pada 20 November 2017 di Jakarta

guru menerima sogokan untuk melakukan hal tersebut.³¹

3. Daya Saing

Siswa lulusan Papua dan Papua Barat memiliki kesulitan untuk melanjutkan pendidikan khususnya di jenjang perguruan tinggi negeri yang ada di luar Papua dan Papua Barat walaupun telah didukung kebijakan program pendidikan yang khusus ditujukan pada siswa Papua dan Papua Barat seperti Program Afirmasi Pendidikan Tinggi yang digagas oleh Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi. Hasil evaluasi salah satu universitas tujuan Program Afirmasi Pendidikan Tinggi di Jawa Timur menemukan kesimpulan bahwa sejauh ini prestasi mahasiswa afirmasi dari Papua belum cukup baik, yaitu sebanyak 40-50 persen mahasiswa gagal menyelesaikan pendidikannya.³²

³¹ IRD dalam Studi Perencanaan Strategis Percepatan Pendidikan Dasar di Pedesaan dan Daerah Terpencil di Tanah Papua. ACDP. 2014. Hal. 10

³² “Terungkap, ini Kendala Mahasiswa Papua Penerima Beasiswa ADIK Universitas Brawijaya Malang”. 10 Agustus 2017. <http://suryamalang.tribunnews.com>. Diunduh pada Jumat, 8 Desember 2017, pukul 11.42 WIB

Siswa lulusan Papua dan Papua Barat yang memilih untuk melanjutkan pendidikan di luar wilayahnya (Papua dan Papua Barat) menemukan hambatan internal dan eksternal yang memberikan pengaruh pada pola interaksi dan adaptasi siswa dengan lingkungan. Kendala yang ditemukan adalah perbedaan bahasa, karakteristik fisik, dan kebiasaan budaya dengan masyarakat lokal yang memunculkan dampak psikologis dalam diri personal maupun kehidupan sosial para siswa yang memilih bekuliah di luar Papua.³³

³³ Eri Wijanarko dan Muhammad Syafiq. “Studi Fenomenologi Pengalaman Penyesuaian Diri Mahasiswa Papua di Surabaya”. Jurnal Universitas Negeri Surabaya. ejournal.unesa.ac.id. diakses pada Jumat, 8 Desember 2017 pukul 11.27 WIB

BAB III

AKAR MASALAH PENDIDIKAN TINGKAT SEKOLAH DASAR DI PROVINSI PAPUA DAN PAPUA BARAT

Kajian ini melihat akar permasalahan dari relatif buruknya kondisi pendidikan di tanah Papua pada tiga hal: lemahnya tata kelola pendidikan, rendahnya kualitas guru dan tingginya angka mangkir guru, serta ketidaksesuaian paradigma pendidikan dengan kesadaran masyarakat.

A. Lemahnya Tata Kelola Pendidikan

Pada 2010, Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan Nasional mengeluarkan hasil Indeks Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah di Indonesia. Survei dilakukan pada 50 pemerintah daerah di Indonesia. Dari Survei tersebut diketahui bahwa semua Pemda di Provinsi Papua kecuali Jayapura berada pada zona merah. Artinya bahwa wilayah tersebut memiliki tata kelola rendah dengan nilai kurang dari 40% (PPKK, 2016). Indeks tersebut dihitung menggunakan lima indikator yaitu transparansi dan akuntabilitas, standarisasi layanan pendidikan, sistem pengendalian manajemen, sistem informasi manajemen, dan efisiensi penggunaan sumber daya.

Pada 2016 PPKK UGM telah menyusun *grand desain* pembangunan Kabupaten Intan Jaya. Asesmen yang dilakukan PPKK juga menegaskan lemahnya tata kelola pendidikan di Intan Jaya yang dicirikan oleh beberapa hal. Pertama, transparansi dan akuntabilitas pendidikan yang lemah yang tampak dari mandegnya dana BOS, rekrutmen guru PNS yang tidak transparan, hingga tidak adanya forum yang memfasilitasi komunikasi antara guru, kepala sekolah, dan orang tua. Kedua, ketiadaan standarisasi pendidikan, misalnya tidak ada standar kualifikasi kepala sekolah. Ketiga, rendahnya sistem pengendalian manajemen pendidikan yang tampak dari tidak adanya pengawasan, monitoring, dan evaluasi sekolah. Keempat, sistem informasi manajemen sekolah yang tidak bekerja seperti: tidak adanya operator sekolah, ketiadaan SDM untuk memasukan Dapodik, maupun keterbatasan akses internet. Kelima, lemahnya efisiensi penggunaan sumber daya yang salah satunya tampak dari tidak sesuainya penggunaan dana BOS. Diskusi kami dengan peneliti PPKK UGM juga menunjukkan bahwa lemahnya tata kelola pendidikan ini tidak hanya terjadi di Kabupaten Intan Jaya melainkan juga kabupaten-kabupaten lain terutama di daerah pegunungan.

Kami menengarai lemahnya tata kelola pendidikan ini terkait dengan beberapa aspek. Pertama, lemahnya sumber daya

manusia PNS. Kualitas pendidikan yang buruk menyebabkan birokrasi dijalankan oleh orang-orang yang tidak kompeten. Hal ini kemudian menjadi lingkaran setan ketika birokrat-birokrat yang bertugas di sektor pendidikan tidak mampu mendorong peningkatan kualitas pendidikan di Papua dan Papua Barat. Kedua, rendahnya komitmen PNS. Wawancara dan diskusi kami dengan guru-guru SM3T maupun peneliti PPKK sering kali menekankan bahwa orientasi anak sekolah adalah untuk mendapatkan ijazah, dan ijazah ini merupakan pintu masuk untuk menjadi PNS. Sayangnya PNS dalam imajinasi mereka adalah jalan cepat untuk mendapatkan penghasilan tanpa harus bekerja maksimal.

Ketiga, konflik antara sistem primordial dengan sistem modern. Tulisan Bobby Anderson memberi penjelasan yang baik tentang ciri masyarakat Papua. Pertama, masyarakat Papua dipandang sebagai masyarakat yang menjunjung tinggi ikatan klan dan suku. Kedua, masyarakat Papua juga dicirikan dengan masih bekerjanya sistem patronase. Dengan kedua ciri tersebut, tata kelola pendidikan yang dijalankan dengan sistem modern sering kali tidak dapat bekerja. Sebagai contoh, Anderson mengatakan, dalam sistem patronase korupsi tidak dipandang sebagai hal yang buruk karena dapat menguatkan ikatan patron dan klien (Anderson, 2013).

B. Tingginya Angka Mangkir dan Rendahnya Kualitas Guru

Berbagai studi (lihat: ACDP, 2014; Anderson, 2013; PPKK, 2016a; 2016b) menunjukkan tingginya angka mangkir guru menjadi salah satu masalah di hampir setiap kabupaten/kotamadya di Provinsi Papua dan Papua Barat. Studi ACDP (2014) menunjukkan bahwa fenomena kemangkiran guru di kedua provinsi ini terutama justru terjadi pada guru-guru lokal. Anderson (2013) juga mengidentifikasi setidaknya enam sebab kemangkiran guru-guru lokal ini. Ia menuliskan:

We automatically blame teacher absenteeism on the lack of support and facilities available to hired teachers. This is partly true, but the reasons are manifold and vary by area. Even so, some generalisations can be made. Firstly, teachers are not automatically assigned to their areas of origin or residence. Local people in their duty stations often look down upon teachers because they have different tribal or clan affiliations. This can make for an uncomfortable posting.

Secondly, teacher absenteeism does not result in sanctions. Indonesia's national law on teachers and lecturers, Law No. 14 of 2005, article 30, states that teachers absent from their jobs for at least a month can be dismissed. But enforcement of this provision falls to district officials, who are uniformly unwilling to enforce it.

Third, teachers are not paid on site, nor are they provided with transportation costs reflective of the cost of transport

in their assigned areas. They may be paid in a district capital that is an hour's flight or five day's walk from their posting.

Fourth, their salaries are inadequate. This is often because a portion is siphoned off by the administration before they are paid (this varies by areas: in some areas, this does not occur, whilst in others, the majority of teachers' wages are mislaid).

A fifth problem is that there are simply no additional support structures in place: a teacher who wants to teach may find himself or herself alone in a school, with no administrators, other teachers or materials. Teachers assigned to remote areas often do not want to relocate their families because there is usually no healthcare in such locations (though there's often a vicious cycle here: there might not be a functioning healthcare centre because the healthcare workers do not want to relocate because there is no functioning school).

A final problem is inadequate housing. Newly constructed houses for teachers generally disintegrate within a year or two (interestingly, the old missionary homes built in the 1950s still stand).

Dr. James Modouw, Staf Ahli Menteri Bidang Hubungan Pusat dan Daerah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, memberikan perspektif lain atas kemangkiran guru di Tanah Papua ini. Menurutnya, fenomena ini dimulai ketika guru tidak menguasai metode pembelajaran yang mampu diterima siswa dengan mudah. Dengan keterbatasan kemampuan guru ini, ruang kelas menjadi ruang yang penuh tekanan: guru sulit

mengajar—siswa sulit menerima pelajaran. Hingga akhirnya guru terpengal ketika memilih untuk tidak mengajar. Dengan asumsi inilah, Dr. James Modouw merasa bahwa perlu dikembangkan sekolah pendidikan guru yang memberikan kompetensi *applied pedagogy* kepada calon-calon guru.

Pendapat Dr. James Modouw di atas menyiratkan bahwa tingginya angka mangkir guru ini juga terkait dengan rendahnya kualitas guru di Papua. PPKK (2016b) menyebutkan bahwa masih banyak guru di Intan Jaya yang memiliki kualifikasi pendidikan di bawah D-IV/S1. Kondisi ini juga terdapat di beberapa kabupaten/kota lainnya. Mikka, Guru SM3T yang ditempatkan di Kabupaten Pegunungan Bintang juga mengatakan:

“Banyak kepala sekolah yang tidak bisa baca tulis. Ada kepala sekolah yang belum PNS, mau ujian kepala sekolah, harus lulus SMA dulu. Padahal dia belum bisa baca tulis”.

C. Ketidaksesuaian Paradigma Pendidikan dan Kesadaran Masyarakat

Pendidikan merupakan proses modernisasi. Dalam pengertian ini lulusan sekolah dituntut untuk dapat kompetitif dan bersaing dalam pasar tenaga kerja. Perspektif semacam ini sangat sulit dipahami oleh masyarakat Papua. Sebagian

masyarakat di Papua/Papua Barat sangat sulit mengimajinasikan manfaat pendidikan. Gabriel Lele, peneliti PPKK UGM mengatakan kepada kami, “Di Papua yang alamnya sangat kaya itu, orang mau makan tinggal ambil hasil alam di sekitar rumah mereka. Sekolah yang mengajarkan membaca atau hitung menghitung itu jadi sulit dimengerti manfaatnya oleh masyarakat Papua”. Wawancara kami baik dengan guru penggerak PPKK maupun guru SM3T yang bertugas di tanah Papua menunjukkan bahwa imajinasi anak/orang tua di Papua untuk bersekolah adalah untuk mendapatkan ijazah. Bagi mereka ijazah adalah “tiket” untuk bisa menjadi PNS. Memang tidak ada yang salah dari imajinasi tersebut. Namun, dengan kualitas pendidikan yang relatif buruk, setelah menjadi PNS mereka tidak dapat bekerja secara optimal dan berakibat pada tidak bekerjanya pelayanan publik di Papua dan Papua Barat.

Kajian PPKK UGM (2016b: 33) menyatakan bahwa salah satu aspek yang mendorong anak untuk tidak melanjutkan belajar di sekolah adalah adanya tradisi menikah dini. Menurut studi tersebut para guru mengeluhkan tradisi menikah dini anak-anak perempuan oleh orang tua mereka di usia sekolah sebagai penghambat anak untuk bersekolah.

Pengamatan yang dilakukan oleh peneliti PPKK UGM juga menunjukkan bahwa secara kultural di beberapa wilayah Papua dan Papua Barat, nilai anak sebagai faktor produksi turut menghambat anak untuk berpartisipasi dalam pendidikan formal. Dalam pengertian ini, anak sering kali tidak dapat masuk sekolah karena harus membantu orang tua berburu, meramu, ataupun berladang. Tentu saja kondisi ini tidak merata di seluruh Papua dan Papua Barat. Terdapat beberapa suku bangsa yang dikenal memiliki kesadaran tinggi untuk bersekolah³⁴.

³⁴ Hingga saat ini belum ada studi yang mengkaji perbedaan tingkat kesadaran atas pendidikan di antara suku bangsa di Papua dan Papua Barat, namun beberapa peneliti melihat hal ini terkait dengan sejarah pertemuan masyarakat Papua dengan misi zending.

BAB IV

KEBIJAKAN PENINGKATAN AKSES DAN MUTU PENDIDIKAN TINGKAT SEKOLAH DASAR DI PAPUA DAN PAPUA BARAT

A. Kebijakan/Program yang Telah Dilakukan

Tantangan utama pendidikan di tanah Papua adalah tingginya kesenjangan pendidikan antara Papua dan Papua Barat jika dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia terutama di wilayah barat. Sampai saat ini tanah Papua selalu menjadi contoh nyata buruknya akses layanan pendidikan terutama di kawasan terpencil. Pemerintah sebetulnya tidak berpangku tangan, sejak tahun 1963 – sejak dinyatakan Papua sebagai bagian dari Indonesia – pemerintah telah membuat formulasi pendidikan untuk meningkatkan akses dan mutu layanan pendidikan di bumi Papua. Namun sayangnya setelah 55 tahun Papua bergabung dengan Indonesia layanan pendidikan masih jauh dari yang diharapkan.

Untuk mengatasi masalah tersebut sejumlah elit telah membuat kebijakan-kebijakan untuk meningkatkan layanan pendidikan, terutama yang diamanatkan kepada Kementerian Pendidikan dan Kementerian Dalam Negeri untuk membuat

skema pendidikan yang tepat di Papua dan Papua Barat. Kebijakan yang dimaksud merupakan kebijakan layanan publik dalam bidang pendidikan yang menurut Carl Frederic dalam Agustino (2008) merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan untuk memecahkan sejumlah masalah atas hambatan-hambatan yang dialami negara dalam mencapai tujuan peningkatan akses dan mutu dalam layanan pendidikan. Maka penelitian ini akan mengurai sejumlah kebijakan pelayanan akses dan mutu pendidikan di Papua untuk memudahkan melihat peta permasalahan yang sudah dibuat serta konsekuensi terhadap kebijakan yang telah diambil; sehingga akan memudahkan tim untuk mengkaji rekomendasi kebijakan yang tepat untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan di Papua.

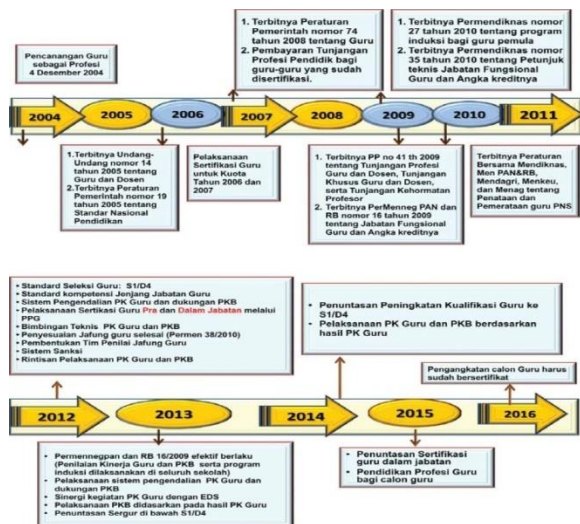
1. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

a. Kebijakan Guru

1) Peningkatan Kualifikasi Guru

Sejak tahun 2014 pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono profesi guru menjadi sangat strategis. Hal yang ditegaskan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, sebagai dasar legal

pengakuan atas profesi guru dengan segala dimensinya. Sebetulnya kebijakan guru telah menempuh perjalanan panjang dalam dunia pendidikan di Indonesia. Sejumlah kebijakan telah diambil untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia, jika dirunut sudah 12 tahun kebijakan guru telah menjadi perhatian penting dalam lingkup kemajuan pendidikan bangsa; hal ini tercermin dari sejumlah peraturan yang lahir dari tahun 2004-2016 seperti pada gambar di bawah ini.



Sumber: Kebijakan dan Pembinaan Profesi Guru (2016).

Gambar 4.1 Kebijakan Guru di Indonesia Tahun 2004-2016

Dalam UU No. 14 Tahun 2005 itu disebutkan bahwa guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Dalam undang-undang ini guru diharuskan memiliki kualifikasi akademik yang dibuktikan dengan ijazah yang sesuai

dengan jenis, jenjang, dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan. Selain itu guru juga diharuskan memiliki kompetensi pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki dalam melaksanakan tugas keprofesionalan. Secara terperinci profesi guru diatur dalam undang-undang harus memiliki prinsip: a) Memiliki bakat, minat, panggilan jiwa, dan idealisme; b) Memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia; c) Memiliki kualifikasi akademik dan latar belakang pendidikan sesuai dengan bidang tugas; d) Memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas; e) Memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan; f) Memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani; serta g) Memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Selanjutnya pada tahun 2007 untuk meningkatkan kualifikasi guru, Kementerian

Pendidikan menerbitkan Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2007 mengenai Standar Pendidikan Keguruan untuk Tingkat SD/MI, yaitu Guru pada SD/MI, atau bentuk lain yang sederajat, harus memiliki kualifikasi akademik pendidikan minimum diploma empat (D-IV) atau sarjana (S1) dalam bidang pendidikan SD/MI (D-IV/S1 PGSD/PGMI) atau psikologi yang diperoleh dari program studi yang terakreditasi. Sejak diberlakukannya peraturan ini, guru untuk sekolah tingkat dasar dan menengah diwajibkan menempuh sarjana S1 dan D-IV sehingga guru yang masih lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA) diharuskan menempuh pendidikan lanjutan.

Pada tahun 2008 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru yang pada umumnya sama dengan UU yang diterbitkan pada tahun 2005 namun diatur lebih terperinci seperti memuat anggaran peningkatan kualifikasi akademik guru dalam jabatan (guru dalam jabatan adalah guru yang telah memiliki sertifikat

pendidik yang dipindahkan untuk mengajar mata pelajaran lain atau guru kelas yang tidak sesuai dengan sertifikat pendidiknyanya). Pada Pasal 14 misalnya disebutkan bahwa pemerintah provinsi, pemerintah kota dan kabupaten diharuskan menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik sebagaimana dimaksud dan pemerintah kabupaten atau pemerintah kota menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik. Anggaran peningkatan kualifikasi akademik tersebut diberikan oleh pemerintah kepada guru sesuai dengan asal pengangkatan.

2) Program Pemerataan Guru

Kesenjangan pemerataan guru antarsatuan pendidikan, antarjenjang, antarjenis pendidikan, antarkabupaten/kota, dan antarprovinsi masih tinggi. Hal tersebut menunjukkan betapa rumitnya persoalan penataan dan pemerataan guru di Indonesia. Di sejumlah sekolah di Papua tak jarang menemukan sekolah dengan jumlah guru PNS

satu orang dan ditambah dengan kepala sekolah satu orang.³⁵

Tahun 2012 tampaknya pemerintah memberikan perhatian lebih untuk guru di daerah khusus. Melalui Permendikbud Nomor 34 Tahun 2012 pemerintah memberikan penghargaan berupa tunjangan kepada daerah khusus. Dalam peraturan tersebut yang dimaksud daerah khusus adalah daerah yang terpencil atau terbelakang; daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil; daerah perbatasan dengan negara lain; daerah yang mengalami bencana alam, bencana sosial, atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain; dan/atau pulau kecil terluar. Kriteria pulau kecil terluar adalah pulau dengan luas area kurang atau sama dengan 2000 km² (dua ribu kilometer persegi) yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan hukum internasional dan nasional. Sejumlah kawasan terpencil di

³⁵ Hasil wawancara dengan Widya, SM3T tahun 2017

tanah Papua tentu mendapatkan manfaat langsung dari Permendikbud ini karena Kementerian Dalam Negeri mencatat sebanyak 17 daerah terpencil yang berada di Papua.

Pada masa awal diberlakukannya Permendikbud tersebut, penetapan guru-guru yang berhak mendapatkan tunjangan daerah khusus diusulkan langsung oleh pemerintah daerah khusus kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Nonformal, dan Informal; Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar; atau Direktorat Jenderal Pendidikan Menengah. Namun pada tahun 2014 pemberian tunjangan daerah khusus tidak lagi diusulkan oleh pemerintah daerah melainkan langsung ditetapkan melalui Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang merupakan dasar pemberian tunjangan khusus bagi guru yang bertugas di daerah khusus berdasarkan data mengenai penetapan desa tertinggal. Namun pada tahun 2015 pemberian

tunjangan guru daerah khusus kembali diperbaharui. Pengusulan guru yang berhak mendapatkan tunjangan diusulkan berdasarkan data dari Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dan data dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan melalui Permen Nomor 13 Tahun 2015. Permen ini secara otomatis menggantikan Permen pada tahun-tahun sebelumnya.

Kriteria daerah khusus juga ditetapkan secara lebih terperinci salah satunya dengan menambahkan poin: a) Memiliki hambatan dan tantangan alam yang besar; tidak tersedia dan/atau sangat terbatasnya layanan fasilitas umum, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas listrik, fasilitas informasi dan komunikasi, dan sarana air bersih; b) Tingginya harga-harga dan/atau sulitnya ketersediaan bahan pangan, sandang, dan papan atau perumahan untuk pemenuhan kebutuhan hidup; c) Kriteria daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil yang

memiliki resistensi masyarakat lokal terhadap perubahan nilai-nilai budaya, sosial, dan adat istiadat; d) Kriteria daerah perbatasan dengan negara lain sebagai kawasan laut dan kawasan daratan pesisir yang berbatasan langsung dengan negara tetangga yang meliputi Batas Laut Teritorial (BLT), batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), Batas Landas Kontinental (BLK), dan batas zona perikanan khusus; e) Sebagai kawasan perbatasan darat yang berbatasan langsung dengan negara tetangga; f) Kawasan bencana yang minim fasilitas perlindungan keamanan, baik fisik maupun nonfisik.

Selain memberikan tunjangan khusus kepada daerah khusus pada tahun 2014 pemerintah menetapkan program GGD atau Guru Garis Depan dengan tujuan pemerataan distribusi guru ke berbagai pelosok-pelosok negeri yang masih kekurangan tenaga pendidik. Program ini di luar program penerimaan CPNS guru umum. Program GGD digarap serius oleh pemerintah dengan sejumlah kualifikasi

pendidikan dan diharuskan sertifikat pendidik atau bergelar “Gr” (guru profesional). Program Guru Garis Depan atau GGD hanya bisa diikuti oleh sarjana yang pernah ikut dalam program SM3T, hal tersebut merupakan ketetapan pemerintah, karena program GGD adalah program yang terintegrasi dengan program SM3T jadi bisa dipastikan bahwa tidak semua pihak bisa mendaftar menjadi Guru Garis Depan (GGD), melainkan hanya orang tertentu yang memenuhi kualifikasi dan syarat yang telah ditetapkan pemerintah yang bisa mendaftar menjadi guru GGD.

Beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh calon pelamar Program GGD: a) Calon peserta program Guru Garis Depan hanya dari lulusan LPTK (Lembaga Pendidikan Tenaga Keguruan) seperti dari FKIP (Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan), IKIP (Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan), STKIP (Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu

Pendidikan); b) Lulus seleksi; c) Mengikuti prakondisi.

Adapun tahapan-tahapan yang harus dilalui untuk mengikuti Program GGD ini adalah sebagai berikut: a) Pertama-tama anda harus telah lulus dari LPTK (Lembaga Pendidikan Tenaga Keguruan); b) Mengikuti seleksi Program SM-3T (Sarjana Mengajar di daerah 3T - Terdepan, Terluar, dan Tertinggal); c) Memberikan pengabdian selama 1 tahun di daerah terdepan, terluar, tertinggal atau terpencil; d) Setelah menyelesaikan tugas pengabdian mengajar di daerah 3T, maka para peserta Program GGD akan mengikuti Program PPG (Pendidikan Profesi Guru) selama 1 tahun dengan diasramakan (ini sama seperti guru lain yang ingin memperoleh sertifikat profesi pendidik - sertifikasi guru); e) Mengikuti UTL dan UTN (Ujian Tulis LPTK dan Ujian Tulis Nasional) sehingga mendapatkan Sertifikat Pendidik; f) Ikut seleksi CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) formasi khusus untuk SM3T (Sarjana

Mengajar di daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal) dari Kemdikbud; g) Jika lulus tes CPNS formasi khusus ini maka peserta akan diangkat menjadi Guru Garis Depan (GGD).

Pada program Guru Garis Depan (GGD), setiap guru yang dinyatakan lulus menjadi Pegawai Negeri Sipil harus mengabdikan minimal 10 tahun di daerah penempatan pertama yang ditunjuk Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Setelah 10 tahun guru-guru tersebut baru diperbolehkan mengajukan pindah tugas ke daerah lain. Program Guru Garis Depan merupakan kebijakan afirmasi Kemendikbud berdasarkan data dari Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi serta usulan daerah. Guru yang ditugaskan sebagai GGD merupakan guru profesional yang memiliki sertifikat pendidik dan lulus Pendidikan Profesi Guru (PPG).

b. Peningkatan Layanan Pendidikan

1) Peningkatan Layanan Fasilitas Pendidikan

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otonomi Khusus Papua yang telah direvisi melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 yang merupakan bagian dari komitmen pemerintah dalam memberlakukan kebijakan khusus di kawasan Papua. Untuk mendukung UU tersebut pada tahun 2011 pemerintah menerbitkan Inpres Nomor 5 Tahun 2007 yang disimpulkan dengan ditetapkannya Inpres Pemerintah telah menerbitkan Inpres Nomor 5 Tahun 2007 yang disempurnakan dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2011 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (P4B) serta Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2011 tentang Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (UP4B). Melalui amanat UP4B, Kementerian Pendidikan diharuskan memberikan dukungan program pendidikan di

Papua dan Papuan Barat. Bentuk dukungan itu dibuat sejumlah program pendidikan yang dilaksanakan dengan bekerja sama dengan Pemda setempat. Sejumlah program pendidikan dari tahun 2011 di antaranya

disajikan pada Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat Tahun 2011-2012

No	Kegiatan	Lokasi ³⁶	Instansi Pelaksana
1.	Pendidikan Dasar dan Menengah Gratis	Seluruh kawasan di Papua dan Papua Barat	Kementerian Pendidikan dan Pemda
2.	Peningkatan Pendidikan Dasar dan Menengah Berpola Asrama	Kawasan terisolir dan kawasan pedesaan	Kementerian Pendidikan dan Pemda
3.	Pendirian Sekolah Unggulan	Kawasan perkotaan	Kementerian Pendidikan dan Pemda
4.	Pendirian Sekolah Bertaraf Internasional di Wilayah Perbatasan Negara	Kawasan terisolir dan perbatasan	Kementerian Pendidikan dan Pemda
5.	Pendirian Sekolah dan Menengah Kejuruan	Kawasan strategis dan pedesaan	Kementerian Pendidikan dan Pemda

³⁶ Klasifikasi Lokasi ada pada bagian sub-bab berikutnya

6.	Pengadaan Guru Kontrak	Kawasan terisolir	Kementerian Pendidikan dan Pemd
7.	Sertifikasi Guru	Seluruh kawasan	Kementerian Pendidikan dan Pemd

Sumber: Rencana Aksi yang Bersifat Cepat Terwujud

Seluruh program di atas ditujukan untuk menjawab persoalan yang dialami oleh masyarakat di tanah Papua dalam bidang infrastruktur dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

2) Kebijakan Pendidikan Layanan Khusus

Permasalahan geografis dan topografis di tanah Papua menyebabkan sejumlah ketertinggalan dalam derap pembangunan nasional khususnya dalam bidang pendidikan. Kuranagnya ketersediaan layanan umum dan layanan sosaial menyebabkan penduduk setempat tidak dapat mengakses pelayanan pendidikan dasar. Untuk itu, pemerintah membuat sebuah kebijakan demi pemerataan pendidikan dan pemenuhan hak dasar seluruh warga negara Indonesia untuk memperoleh

layanan pendidikan dasar yang disebut Pendidikan Layanan Khusus (PLK).

Pendidikan Layanan Khusus digagas pertama kali dalam payung hukum 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 atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan yang tidak mampu dari segi ekonomi. Penyelenggaraan PLK bertujuan 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.

Dalam Permendikbud menegaskan bahwa yang berhak memperoleh pendidikan layanan khusus salah satunya adalah daerah terpencil atau daerah terbelakang. Daerah terpencil atau 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. Hal lain, Permendikbud tersebut menyebutkan bahwa pendidikan layanan khusus 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 pendidikan layanan khusus diberikan adalah daerah masyarakat adat yang terpencil yang merupakan masyarakat dengan kriteria adanya resistensi masyarakat lokal terhadap perubahan nilai-nilai budaya, sosial, dan adat istiadat.

Pada tahun 2014 melalui Permendikbud Nomor 46, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan juga memberikan pendidikan

layanan khusus yang mengatur pembelajaran pada pendidikan tinggi. Artinya layanan pendidikan khusus 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 mengenai Pendidikan Layanan Khusus 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.

c. Kebijakan Terkait dengan Keterlibatan Masyarakat

Seiring dengan kebijakan otonomi pendidikan pada masing-masing daerah, pemerintah 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 orang tua dan masyarakat dalam pengambilan kebijakan, program, dan kegiatan sekolah.

Pada tahun 2016 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menerbitkan aturan baru mengenai komite sekolah melalui Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah. Pada Permendikbud ini dinyatakan bahwa Komite Sekolah adalah lembaga mandiri yang beranggotakan orang tua/wali peserta didik, komunitas sekolah, serta tokoh masyarakat yang peduli pendidikan. Anggota komite sekolah terdiri atas unsur: orang tua/wali dari siswa yang masih aktif pada sekolah yang bersangkutan paling banyak 50% (lima puluh persen), tokoh

masyarakat paling banyak 30% (tiga puluh persen), anggota/pengurus organisasi atau kelompok masyarakat peduli pendidikan, tidak termasuk anggota/pengurus organisasi profesi pendidik dan pengurus partai politik. Tujuan pembentukan Komite Sekolah adalah:

- 1) Mewadahi dan menyalurkan aspirasi serta prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan operasional dan program pendidikan di satuan pendidikan.
- 2) Meningkatkan tanggung jawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan.
- 3) Menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu di satuan pendidikan.

Sementara Dewan Pendidikan adalah lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsur masyarakat yang peduli pendidikan. Dalam Permendiknas Nomor 44 Tahun 2002 pada Pasal 56 Ayat (2) menegaskan bahwa Dewan Pendidikan sebagai lembaga mandiri yang

dibentuk dengan memberikan pertimbangan, arah dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang tidak memiliki hubungan hierarkhis dengan satuan pendidikan atau lembaga pemerintahan lainnya, tetapi mempunyai hubungan kemitraan dengan pemerintah.

Dengan demikian, dewan pendidikan dapat diartikan sebagai badan yang mewadahi peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan di kabupaten/kota. Unsur yang dapat menjadi pengurus dewan pendidikan dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Pasal 196 Ayat (6), 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. Tujuan pembentukan Dewan Pendidikan sebagai berikut.

- 1) Mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan.
- 2) Meningkatkan tanggung jawab dan peran serta aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.
- 3) Menciptakan suasana dan kondisi yang transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu.

Tugas Komite Sekolah dan Dewan Sekolah menganut model kemitraan, yaitu koordinator dan fasilitator. Oleh karena itu, kedua hal tersebut dominan bagi tercapainya tujuan pendidikan, karena menawarkan pendidikan yang lebih baik dengan menjadikan sekolah unggulan yang berorientasi budaya daerah. Manfaat dari kemitraan sangat besar, yaitu melibatkan potensi dan partisipasi masyarakat dan membuka tanggung jawab 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.

2. Kementerian Dalam Negeri

Kebijakan terkait dengan tanah Papua tidak bisa dilepaskan dengan sejarah bergabungnya Papua dalam kedaulatan NKRI. Sebelumnya Papua dan Papua Barat tergabung dalam Provinsi Maluku, namun hal melalui Permendagri Nomor 15 Tahun 1965 Papua resmi menjadi daerah otonom menjadi Provinsi Irian Barat. Tahun 1976 pemerintah menyadari perlunya percepatan pembangunan di Papua. Untuk itu, pada tahun 1976 melalui Permendagri Nomor 6 Tahun 1976 pemerintah memberlakukan kebijakan pemberian subsidi kepada sekolah-sekolah dasar swasta; yang kemudian diatur kembali pada tahun 1986 melalui Permendagri Nomor 4 Tahun 1986.

Pada tahun 2001 pemerintah menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang ini ditetapkan dalam masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Tak lama setelah kebijakan otsus, Papua disetujui pemerintahan Abdurrahman Wahid dan DPR melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, pemerintah berikutnya di bawah Megawati Soekarnoputeri justru mengeluarkan instruksi percepatan pemekaran Papua (Inpres Nomor 1 Tahun 2003), yang akhirnya menjadi Papua dan Papua Barat. Padahal sebelumnya, DPRD Irian Jaya pada pertengahan Oktober 1999 telah menolak pemekaran provinsi tersebut menjadi tiga seperti diinginkan pemerintah dan DPR melalui Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 (Samsudin Harris, 2008). Penundaan dan tarik-ulur pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) akibat kuatnya intervensi pemerintah pusat, termasuk pembatasan wewenang MRP yang besar, padahal sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, serta pemberlakuan litsus bagi tokoh-tokoh yang tidak disukai pemerintah. Peraturan pemerintah tentang pembentukan MRP baru diterbitkan pemerintah pada akhir 2004. Terakhir, pemerintah bahkan membentuk dua lembaga MRP, masing-masing di Papua, dan Papua Barat atau Irian Jaya Barat.

Berikutnya pemerintah membuat Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembangunan Pendidikan di Provinsi Papua. Dalam peraturan ini dibentuk pula Dinas Pendidikan Anak Papua atau yang biasa disebut D-Papua, merupakan Dewan Pendidikan Anak Papua untuk akselerasi yang selanjutnya disingkat D-PAPUA adalah suatu badan yang terdiri atas para ahli pendidikan yang berfungsi memikirkan, menilai dan menentukan arah kebijakan, serta mengupayakan sumber daya pendukung bagi pembangunan pendidikan di tanah Papua. Dewan ini tidak ditemukan dalam pemberitaan, apa hasil capaiannya, kendala, ataupun pertanggungjawabannya.

Pada tahun 2007 Presiden menginstruksikan untuk mempercepat pembangunan Papua dan Papua Barat melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat. Instruksi Presiden ini merupakan sebuah tindak lanjut dari pelaksanaan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Instruksi ini ditujukan bagi 14 (empat belas) lembaga yang terbagi dalam 11

kementerian, dan 3 pelaksana eksekutif di Papua. Secara spesifik instruksi Presiden kepada Kementerian Pendidikan sebagai berikut:

- a. Memberikan dukungan kepada Pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dalam meningkatkan akses pendidikan, mutu dan daya saing lulusan melalui penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, peningkatan kuantitas dan kualitas pendidik dan tenaga kependidikan serta peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan melalui jalur pendidikan formal dan nonformal baik pada jenjang pendidikan dasar, menengah maupun tinggi sesuai dengan rencana induk;
- b. Memfasilitasi Pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dalam menyelenggarakan pendidikan kejuruan, keterampilan dan keahlian yang disesuaikan dengan perkembangan ilmu, teknologi, kondisi wilayah dan sosial budaya maupun tantangan pembangunan ke depan;
- c. Memfasilitasi Pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dalam melakukan perintisan sekolah berkeunggulan lokal;
- d. Memberikan kesempatan yang lebih luas kepada putra-putri asli Papua untuk menempuh

pendidikan di perguruan tinggi terbaik di luar Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, dan mengupayakan dukungan beasiswa.

Dari poin-poin di atas, Menteri Pendidikan Nasional diminta untuk menyediakan sarana dan prasarana pendidikan yang lengkap dan merintis sekolah berkeunggulan lokal serta memberikan kesempatan bagi putra-putri Papua untuk berkuliah di luar Provinsi Papua dan Papua Barat. Setelah 2 tahun Inpres ini, ditemukan hambatan sebagai berikut:

- a. Tersendatnya pembangunan infrastruktur;
- b. Belum terlaksananya sistem pendidikan khusus yang menjangkau masyarakat Papua;
- c. Masih terisolirnya wilayah sasaran.

Hambatan tersebut juga disebabkan oleh belum optimalnya pengelolaan anggaran terkait sinkronisasi program/kegiatan serta anggaran pusat dan daerah termasuk pendanaan sektoral pusat melalui K/L dan pemanfaatan dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur di kedua provinsi (Lampiran II Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2011 Tanggal 20 September 2011, “Rencana Aksi

Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat Tahun 2011–2014).

Daerah Papua dan Papua Barat yang dikelompokkan dalam wilayah yang terisolir, pedesaan, perkotaan, dan wilayah strategis berdasarkan data hingga tahun 2011 pada Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2011, antara lain:

Daerah tersolir:

- a. Kabupaten Jayawijaya,
- b. Kabupaten Yalimo,
- c. Kabupaten Nduga,
- d. Kabupaten Lani Jaya,
- e. Kabupaten Pegunungan Bintang,
- f. Kabupaten Puncak,
- g. Kabupaten Intan Jaya,
- h. Kabupaten Memberamo Tengah,
- i. Kabupaten Tolikara,
- j. Kabupaten Puncak Jaya, dan
- k. Kabupaten Yahukimo.

Daerah Pedesaan:

- a. Kabupaten Keerom,
- b. Kabupaten Jayapura,
- c. Kabupaten Sarmi,

- d. Kabupaten Waropen,
- e. Kabupaten Nabire,
- f. Kabupaten Merauke,
- g. Kabupaten Boven Digoel,
- h. Kabupaten Asmat,
- i. Kabupaten Mappi,
- j. Mimika, Kabupaten Biak,
- k. Kabupaten Supiori,
- l. Kabupaten Kep. Yapen,
- m. Kabupaten Mamberamo Raya,
- n. Kabupaten Paniai,
- o. Kabupaten Dogiyai, dan
- p. Kabupaten Deiyai.

Daerah Perkotaan: 29 kabupaten/kota yang menjadi ibu kota kabupaten Daerah Strategis (potensi sumber daya dan SDM terampil):

- a. Kabupaten Jayapura,
- b. Kabupaten Mimika,
- c. Kabupaten Merauke, dan
- d. Kabupaten Biak.

Kemudian pada tahun 2011 pemerintah kembali menelurkan kebijakan melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2011 tentang

Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Perpres Nomor 65 Tahun 2011 ini dirancang sebagai wujud optimalisasi guna efektivitas pelaksanaan Otonomi Khusus. Pada poin c, dikatakan bahwa Perpres ini dalam rangka percepatan pembangunan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, diperlukan pendekatan secara menyeluruh meliputi pendekatan sosial ekonomi, sosial politik, dan budaya, serta menjadi bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014. Rencana Aksi yang Bersifat Cepat Terwujud, Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat Tahun 2011-2012, sebagai lampiran dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2011 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Dalam Program Peningkatan Pelayanan Pendidikan, dirancang pendidikan gratis sampai tingkat SMU yang menjangkau hingga seluruh distrik dan kampung. Dengan cakupan sasaran seluruh Papua, instansi yang bertanggung jawab adalah Kementerian Pendidikan Nasional dan pemerintah daerah.

Program perlakuan khusus putra-putri asli Papua juga menyangkut pada aspek pendidikan. Dalam rencana aksinya akan diberikan kuota kepada siswa-siswi yang berprestasi untuk menempuh pendidikan tinggi terbaik di luar Papua yang dilaksanakan oleh Kemdiknas dan Pemda dengan menggunakan APBN dan APBD. Selain itu, untuk meningkatkan mutu dan kualitas pendidikan di tanah Papua pemerintah juga memberikan alokasi khusus kepada putra dan putri asli Papua untuk menjadi anggota TNI/Polri atau menjadi bagian dari institusi di pemerintahan seperti Kementerian Ketahanan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan, Kementerian Dalam Negeri, dan lain-lain.

3. Dinas Pendidikan Provinsi dan Kota (Kebijakan Pendidikan Pemerintah Lokal)

Sejauh ini belum ditemukan peraturan daerah yang menyangkut tentang pendidikan di Papua dan Papua Barat. Satu-satunya peraturan daerah yang berhasil ditemukan adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan bahwa Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembangunan

Pendidikan di Provinsi Papua belum mengakomodir penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan kondisi dan karakteristik budaya dan geografis di Provinsi Papua sehingga perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dunia pendidikan. Peraturan ini mengatur mengenai Dewan Pendidikan Anak Papua yang selanjutnya disebut D-PAPUA adalah dewan yang keanggotaannya terdiri atas para ahli pendidikan yang berfungsi memikirkan, menilai dan menentukan arah kebijakan, serta mengupayakan sumber daya pendukung bagi pembangunan pendidikan di tanah Papua.

Namun dalam rangka peningkatan layanan mutu dan akses pendidikan pemerintah daerah sebetulnya memiliki wewenang dalam hal menjamin ketersediaan guru diantaranya:

- a. Gubernur bertanggung jawab dan wajib melakukan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah provinsi yang kelebihan atau kekurangan guru PNS.

- b. Bupati/walikota bertanggung jawab dan wajib melakukan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota yang kelebihan dan kekurangan guru PNS.

B. Review Kebijakan Pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat

Review Kebijakan Guru

1. Distribusi Guru

Salah satu tahap penting dalam sebuah kebijakan adalah implementasi, karena pada tahap ini, kebijakan diterapkan dan diukur sejauh mana kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang diinginkan. Implementasi menurut Meter dan Horn dalam Winarno (2007) sampai saat ini Indonesia masih terkendala dengan distribusi guru. Bentuk wilayah Indonesia yang berpulau-pulau ditambah masalah pembangunan yang tidak merata menjadi penyebab tidak langsung distribusi guru yang tidak merata. Khususnya wilayah yang sulit terakses seperti di

kawasan pegunungan di Papua dan Papua Barat. Pada umumnya guru enggan ditempatkan di daerah tersebut dalam jangka waktu yang lama. Akibatnya guru hanya terkonsentrasi di daerah-daerah nyaman. Di sisi lain, daerah-daerah perkotaan pun tampaknya terjadi ketidakmerataan guru yang disebabkan oleh penempatan guru yang lebih didasarkan pada pertimbangan politis dibandingkan kebutuhan sekolah seperti pertimbangan kekerabatan dan sebagainya. Akibatnya banyak sekolah mengalami kekurangan guru.

Untuk mengatasi kekurangan guru pemerintah pusat membuat kebijakan di Papua dan Papua Barat maupun di kawasan 3T lainnya dengan meluncurkan program seperti Sarjana Mendidik di Daerah 3T (SM-3T). Program tersebut memang merupakan jawaban untuk mengatasi berbagai permasalahan pendidikan di daerah 3T. Namun, program tersebut merupakan program jangka pendek yang tidak menjawab persoalan lokalitas dan keberlanjutan. Program ini juga menimbulkan masalah baru dalam hal penataan guru di tingkat kabupaten/kota. Pemerintah daerah cenderung lebih mengandalkan pasokan guru dari

pemerintah pusat dibandingkan mengurai masalah kekurangan dan ketidakmerataan guru serta menemukan solusi dengan mengangkat, menempatkan, dan menata guru secara mandiri sesuai tanggung jawab otonomi pengelolaan pendidikan di daerah. Untuk menjawab kritik program jangka pendek ini pemerintah mengeluarkan program GGD (Guru Garis Depan) dengan menetapkan PNS guru dan mewajibkan bekerja di daerah penempatan pertama setidaknya 10 tahun. Sayangnya, program ini tidak mendapatkan respon positif dari pemerintah daerah karena anggaran gaji guru tersebut diambil dari Dana Alokasi Khusus (DAK) setiap daerah (Kompas, 30 Agustus 2017). Masalah lainnya adalah pengangkatan guru SM3T ternyata juga melahirkan guru yang tidak memiliki integritas. Sejumlah guru GGD di sejumlah daerah menjadi sering mangkir karena dianggap sudah menempati zona aman.³⁷ Akibatnya masalah akan kembali lagi bermuara pada seberapa strategis kebijakan yang diambil pemerintah daerah untuk meningkatkan layanan pendidikan di wilayahnya.

³⁷ Hasil wawancara dengan Guru SM3T

Hal lain yang perlu dikaji ulang adalah adanya kebijakan guru menempati jabatan-jabatan struktural yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Pada Pasal 26, guru yang diangkat oleh pemerintah atau pemerintah daerah dapat ditempatkan pada jabatan struktural. Hal ini menjadi peluang bagi pemerintah setempat untuk menarik guru-guru di sekolah menjadi pegawai dinas tanpa memperhitungkan kebutuhan operasional sekolah. Masalah distribusi tidak merata tidak hanya disebabkan berpindahnya jabatan guru dalam struktural tetapi juga diakibatkan oleh keinginan guru untuk pindah tugas setelah resmi menjadi PNS yang tidak didasarkan pada kebutuhan sekolah, tetapi lebih pada kebutuhan pribadi guru.

Pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota juga cenderung memberikan kelonggaran untuk memutuskan memberikan izin atau tidak dalam menanggapi permintaan pindah dari seorang guru. Padahal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 telah diatur pada Pasal 59 bahwa guru yang diangkat oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang telah bertugas sebagaimana dimaksud berhak pindah tugas

setelah tersedia guru pengganti. Namun pada kenyataannya sejumlah guru ketika dinyatakan lulus menjadi PNS, guru di daerah penempatan sering mengajukan pindah dan diloloskan oleh pemerintah daerah/ kota/ kabupaten.

2. Review Program Peningkatan Kualitas Guru

Dalam rangka meningkatkan kualitas guru, pemerintah memberlakukan dua aturan hukum yaitu Undang-Undang Guru pada tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru. Kedua kebijakan ini merupakan salah satu strategi yang akan diterapkan untuk meningkatkan kualitas pengajaran di Indonesia. Aturan perundangan itu meletakkan dasar bagi guru untuk mengajar dengan minimum pendidikan S1 dan program sertifikasi guru berskala besar oleh pemerintah pusat yang berupaya menetapkan standar bagi guru, meningkatkan kecakapan mereka, dan akhirnya meningkatkan kualitas pendidikan.

Peningkatan kualitas pendidikan minimum S1 bagi tenaga pendidikan sekolah dasar, menengah dan atas nampaknya tidak berlaku di Papua dan Papua Barat. Sejumlah guru yang hanya lulusan SMA masih aktif

mengajar dan terdaftar menjadi pengajar di sana. Sulitnya tenaga menemukan tenaga pendidik serta tidak terjangkaunya akses pendidikan tinggi di Papua menjadi salah satu penyebab tidak terlaksananya aturan Undang-Undang dan Permendikbud tersebut.

Salah satu upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas guru adalah dengan memberikan insentif melalui program sertifikasi guru dan pada guru di kawasan terpencil pemberian tunjangan kepada guru sebesar 1 kali gaji pokok setiap bulannya. Selain itu, pada tahun 2012 tunjangan tambahan juga diberikan kepada guru yang bertugas di daerah terpencil atau daerah khusus. Dengan kata lain tunjangan-tunjangan ini memberikan insentif terhadap guru di daerah khusus sebanyak tiga kali lipat besaran gaji pokok mereka. Pelipatan gaji pokok ini ditengarai mampu menjadi daya tarik untuk menarik lulusan generasi muda yang lebih berkualitas untuk bertugas menjadi guru terutama di daerah terpencil. Hal ini terbukti – Nur misalnya – salah satu guru muda SM3T yang telah mengajar di Raja Ampat selama satu tahun mengaku bahwa melamar untuk menjadi Guru Garis Depan (GGD) dikarenakan oleh *income* yang akan

didapatkan setiap bulannya dibandingkan menjadi guru honor tidak terdaftar.³⁸

Menurut catatan *World Bank* pemberian sertifikasi guru ini menghadapi dua tekanan, pertama kewajiban untuk membelanjakan anggaran yang sudah dialokasikan serta kewajiban untuk memenuhi sasaran penerima sertifikasi. Pada akhirnya program sertifikasi tidak lagi menjadi penentu kualitas standar seorang guru karena hampir setiap guru yang menjalani proses kualifikasi berhasil lulus (World Bank, 2016).

Namun meskipun demikian, hal di atas justru tidak terjadi pada guru di kawasan terpencil. Karena sebagian besar guru di daerah terpencil cenderung memiliki kualifikasi kurang memadai untuk segera mengikuti proses sertifikasi. Pemilihan penerima tunjangan khusus itu dilakukan secara berjenjang sebagai berikut. Setelah pemerintah pusat menentukan kuota penerima tingkat provinsi, pemerintah provinsi kemudian membagi kuota penerima untuk setiap kabupaten. Berdasarkan pedoman dari pemerintah pusat, pemerintah kabupaten akan mengidentifikasi

³⁸ Wawancara dengan guru SM3T yang sedang mengikuti program GGD

sekolah-sekolah penerima tunjangan khusus itu. Pedoman tersebut menetapkan bahwa sekolah penerima harus dipilih berdasarkan sistem penilaian yang mencakup faktor jarak dari kantor dinas pendidikan kabupaten, ketersediaan aliran listrik di desa, dan faktor lainnya. Seluruh guru di sekolah terpilih akan menerima tunjangan jika sudah bekerja di sekolah bersangkutan minimal dua tahun dan setidaknya memiliki beban/jam kerja 24 jam per minggu. Namun perlu diingat juga, karena guru di daerah terpencil pada umumnya memiliki kualifikasi lebih rendah dan juga berkinerja lebih buruk dibandingkan dengan guru di daerah perkotaan, berarti dana subsidi tersebut mungkin tidak memiliki dampak yang signifikan terhadap peningkatan kualitas pendidikan di daerah-daerah terpencil.

Pada sebagian wilayah Papua terutama kawasan perkotaan intervensi yang berfokus kepada kualitas dan kinerja mungkin dapat memberikan dampak positif. Namun, bagi daerah pegunungan dan kawasan terpencil seluruh sistem harus terpadu antara pemberian pengakuan dan penghargaan terhadap guru

harus juga disertai dengan sistem yang benar-benar mendukung peningkatan kualitas kinerja guru.

3. Review Kebijakan Pelibatan Masyarakat

Dunia pendidikan pada dasarnya bukan hanya milik negara. Sudah seharusnya masyarakat terlibat secara aktif dalam proses pendidikan yang tidak hanya di lingkungan sekolah tetapi juga di lingkungan masyarakat. Setiap *stakeholder* dalam ekologi pendidikan tidak dapat berperan secara holistik. Masing-masing memiliki tanggung jawab atas proses pendidikan di lingkungan masyarakat. Oleh karena itu setiap instansi atau bahkan individu masyarakat diharapkan memiliki peran dan kontribusi terhadap pendidikan. Semakin banyak kontribusi yang diberikan oleh tiap-tiap yang terlibat dalam ekologi semakin efisien dan efektif pendidikan di lingkungan masyarakat.

Kebijakan otonomi daerah pada akhirnya melahirkan otonomi pendidikan dengan manajemen pendidikan berbasis sekolah memberikan peluang untuk menghadirkan masyarakat dalam proses pendidikan di lingkungannya. Pelibatan masyarakat ini pada dasarnya telah diatur sejak 2002 tentang Komite

Sekolah dan Dewan Pendidikan. Masyarakat dapat berperan aktif dalam proses belajar siswa agar siswa tetap mendapatkan pengetahuan tanpa kehilangan identitasnya karena adanya partisipasi langsung dari penduduk setempat. Idealnya keterlibatan masyarakat dalam menjaga mutu pendidikan dapat dalam bentuk finansial maupun pengawasan dan kontribusi intelektual untuk menjaga kualitas sekolah. Namun nampaknya hal tersebut menjadi sulit jika masyarakat di lingkungan sekolah tidak memahami dengan baik pentingnya pendidikan di sekolah seperti di pedalaman Papua dan Papua Barat.

Di Papua dan Papua Barat partisipasi masyarakat tergolong sangat rendah. Sebagian besar bahkan orang tua belum mengetahui arti pendidikan bagi anak. Kurangnya sosialisasi tentang pendidikan dan sulitnya akses pendidikan justru menjauhkan sekolah dari lingkungan masyarakatnya. Untuk itu keterlibatan masyarakat sangat dibutuhkan. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, pemerintah membuat aturan mengenai Komite Sekolah yang berisi orang tua wali dan tokoh masyarakat. Sayangnya hal ini masih sangat jauh dari harapan, tidak hanya sulit terlibat dalam

manajemen pendidikan tetapi masyarakat terkadang masih jadi penghambat pendidikan. Misalnya lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan di daerah untuk secara sungguh-sungguh melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pelayanan publik, lemahnya dukungan SDM yang dapat diandalkan untuk mengimplementasikan strategi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik, rendahnya kemampuan lembaga legislatif dalam mengaktualisasikan kepentingan masyarakat, lemahnya dukungan anggaran, karena kegiatan partisipasi publik sering kali hanya dilihat sebagai proyek, maka pemerintah tidak menjalankan dana secara berkelanjutan (Ahmad Zaini et al, 2010). Lebih lanjut Ahmad Zain menyebutkan dari pihak masyarakat, faktor penghambat partisipasi dalam pendidikan muncul karena beberapa hal, antara lain: a) Budaya paternalisme yang dianut oleh masyarakat menyulitkan untuk melakukan diskusi secara terbuka; b) Apatisme karena selama ini masyarakat jarang dilibatkan dalam pembuatan keputusan oleh pemerintah daerah; c) Tidak adanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah; d) Hambatan kultural,

yaitu masih adanya sebagian masyarakat yang menganggap bahwa pendidikan formal bertentangan dengan adat mereka.

Sebetulnya kebijakan mengenai Komite Sekolah juga terus diperbaharui dengan peraturan terakhir tertuang dalam Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah. Namun tujuan yang harus menjadi prioritas utama hanya ditekankan kepada peningkatan tanggung jawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Ada beberapa hal yang seharusnya dilakukan oleh lembaga pendidikan di Papua dan Papua Barat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam dunia pendidikan salah satunya berbaur dengan masyarakat dan menjalin komunikasi dengan orang tua dan masyarakat.³⁹ Berbaurnya guru dalam sistem masyarakat diharapkan dapat akan menjalin komunikasi yang baik sehingga memberikan kepercayaan dan pengetahuan kepada masyarakat mengenai manfaat dari pendidikan sekolah. Salah satu jalan untuk membina hubungan dengan masyarakat adalah menetapkan komunikasi yang

³⁹ Hasil wawancara dengan Heri, guru penggerak angkatan 2014

efektif yaitu melalui keterlibatan orang tua siswa dalam program di sekolah. Hal ini diharapkan dapat membantu hubungan komunikasi yang erat antara sekolah dan masyarakat.⁴⁰

Pendidikan di Indonesia sudah seharusnya merupakan produk dari masyarakat. Pendidikan merupakan proses transmisi pengetahuan, sikap, kepercayaan, keterampilan dan aspek-aspek perilaku lainnya kepada generasi ke generasi. Bagi masyarakat, pendidikan diharapkan mampu menunjang kelangsungan dan proses kemajuan hidupnya. Agar masyarakat dapat melangsungkan hidupnya dan eksistensinya yang memiliki nilai-nilai, pengetahuan, serta keterampilan. Sehingga pendidikan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan sosial budaya dan masyarakat. Peran serta masyarakat dalam Pendidikan Demokratisasi penyelenggaraan pendidikan, harus mendorong pemberdayaan masyarakat dengan

⁴⁰ Namun sayangnya rumusan tidak seideal kenyataannya. Implementasi komite sekolah di lingkungan pendidikan yang kurang *advance* justru menyulitkan ruang gerak sekolah. Misalnya menjadi komite sekolah (yang berasal dari orang tua siswa) yang seharusnya menghimpun dana pendidikan di sekolah malah justru meminta uang ke sekolah karena dianggap memiliki posisi penting atau tidak jarang juga ditemukan komite sekolah justru berkonflik dengan sekolah terkait dengan kebijakan sekolah.

memperluas partisipasi masyarakat dalam pendidikan yang meliputi peran serta perorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan (Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 Pasal 54 Ayat (1)). Masyarakat tersebut dapat berperan sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan (Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 Pasal 54 Ayat (2)).

Pendidikan di tanah Papua (seperti juga di daerah lain) seharusnya dipandang sebagai bagian dari kebutuhan masyarakat itu sendiri dan bukan semata kepentingan negara. Pendidikan seharusnya sebagai alat dalam menyelesaikan persoalan hidup bagi rakyat Papua dan Papua Barat sekaligus fasilitas dari hasil pembangunan bangsa Indonesia. Dengan demikian, peran pemerintah sangat dominan dan peran masyarakat merupakan kewajiban dalam proses pendidikan. Penguatan partisipasi masyarakat haruslah menjadi agenda pembangunan, terlebih dalam era globalisasi saat ini. Peran serta masyarakat harus lebih dimaknai sebagai hak masyarakat untuk ikut

mengontrol agenda dan urutan prioritas pembangunan untuk dirinya atau kelompoknya sekaligus penyadaran mengenai arti pentingnya pendidikan.

4. Review Kebijakan Tata Kelola Pendidikan

Di era otonomi daerah seperti saat ini komitmen pemerintah menjadi sangat penting. Komitmen pemerintah baik provinsi maupun kota merupakan ujung tombak dari pelayanan publik sehingga mampu melaksanakan kebijakan yang menyentuh langsung lapisan masyarakat dengan optimal. Peraturan daerah dan peraturan yang dikeluarkan oleh kota atau kabupaten menjadi instrumen penting dalam melihat pelayanan publik khususnya dalam bidang pendidikan. Untuk itu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sangat penting untuk melihat dampak langsung dalam kebijakan tersebut. Selain itu, rumusan kebijakan juga sangat penting untuk diketahui oleh publik karena publik berhak memantau implementasi kebijakan tersebut dan mengevaluasi jalannya kebijakan. Sayangnya di Provinsi Papua dan Papua Barat baik di tingkat daerah maupun kota/kabupaten kebijakan yang berkaitan langsung

dengan pendidikan sulit sekali ditemukan dokumentasinya secara *online*.

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.

Selain itu 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.

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.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasar uraian di atas, kajian ini menyimpulkan beberapa hal berikut.

1. Berbagai indikator menunjukkan relatif rendahnya capaian akses dan mutu pendidikan tingkat sekolah dasar di Provinsi Papua dan Papua Barat.
2. Rendahnya akses dan mutu pendidikan tingkat sekolah dasar di Papua dan Papua Barat ini setidaknya terkait dengan 3 permasalahan yaitu: lemahnya tata kelola pendidikan, tingginya angka mangkir, dan rendahnya kualitas guru.
3. Berbagai peraturan perundangan telah dibuat, berbagai program juga telah dijalankan untuk memperbaiki pelayanan pendidikan di Papua dan Papua Barat. Sejak tahun 2001 kebijakan/dan program tersebut telah mendorong percepatan pendidikan di Papua dan Papua Barat. Namun demikian, masih diperlukan intervensi yang lebih masif untuk mengatasi permasalahan pendidikan di kedua provinsi tersebut.

B. Rekomendasi Kebijakan

Berdasar simpulan di atas rekomendasi kajian ini adalah:

1. *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.
2. *Intervensi Penguatan Guru.* Skema guru SM3T/guru penggerak masih perlu dilanjutkan untuk mengatasi keterbatasan jumlah dan kualitas guru. Namun, program ini harus dibarengi dengan penyiapan guru lokal melalui penguatan sekolah pendidikan guru di Papua.
3. *Intervensi Tata Kelola.* Perlu disusun standarisasi kompetensi untuk pejabat yang mengatur masalah pendidikan di Papua dan Papua Barat (dari kepala dinas pendidikan hingga kepala sekolah). Pemerintah dapat menggunakan skema *reward and punishment*

(misalnya melalui: dana BOS dan sertifikasi guru)
untuk menguatkan pengawasan pelaksanaan
pelayanan pendidikan di Papua dan Papua Barat.

DAFTAR PUSTAKA

- Analytical and Capacity Development Partnership (ACDP).*
2014a. Studi Perencanaan Strategis Percepatan Pendidikan Dasar di Pedesaan dan Daerah Terpencil di Tanah Papua, 2014. Jakarta: ACDP.
- . 2014b. Studi Ketidakhadiran Guru di Indonesia. Jakarta: ACDP.
- Anderson, Bobby. 2013. *The Failure of Education in Papua's Highlands* diakses melalui <http://www.insideindonesia.org/the-failure-of-education-in-papua-s-highlands>.
- Asep, Suryahadi. 2017. Penilaian Kebijakan untuk Meningkatkan Kualitas Guru dan Mengurangi Ketidakhadiran Guru. Jakarta: Smeru.
- BPS. 2015. Indikator Pembangunan Provinsi Papua 2016. Jakarta: Mitra Karya Putra.
- Chang, Mae Chu, Sheldon Shaeffer, dkk. 2016. *Teacher Reform in Indonesia: The Role of Politics and Evidence in Policy Making*. Directions in Development. Washington, DC: World Bank.
- Fuller, B., & Clarke, P. 1994. *Raising School Effects While Ignoring Culture - Local Conditions and The Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy*. Review of Educational Research, 64, 119-57.
- Harold Laswell dan Abraham Kaplan. 1990. *Hand Book: Public Policy*. New York: CCR Press.

- Heneveld, W. 1994. *Planning and Monitoring the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa*. Washington DC: World Bank, Human Resources and Poverty Division.
- International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank. 2018. *Learning to Realize Education Promises*. Washington, DC: World Bank.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2015. Rencana Strategis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2015-2019. Jakarta: Naskah tidak dipublikasikan.
- Lockheed, M. E., & Levin, H. M. 1993. *Creating Effective Schools*. In H. M. Levin & M. E. Lockheed (Eds.), *Effective Schools in Developing Countries* (pp. 1-19). London: The Falmer Press (with the World Bank).
- Pemerintah Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Jakarta: Naskah tidak dipublikasikan.
- Pusat Data Statistik Pendidikan dan Kebudayaan. 2016. Data Pokok Pendidikan 2016. Jakarta: Naskah tidak dipublikasikan.
- RCA Fondation. 2015. *Education Study in Tanah Papua 2015*. Jakarta: RCA.
- Sánchez, Alan dan Singh, Abhijeet. 2016. *Accessing Higher Education in Developing Countries*. Oxford: Young Lives.
- Sawitru, Sri. 2005. Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik. Jakarta.

- Subarsono. 2008. Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Supardi U.S. 2015. Arah Pendidikan di Indonesia dalam Tataran Kebijakan dan Implementasi. Jakarta: Universitas Unindra.
- Tarsidi, Didid. 2016. Kesempatan dan Akses Masyarakat untuk Mendapatkan Pendidikan. File.upi.edu/jur/pend/luar/biasa.
- Taufiqurahman. 2014. Kebijakan Publik Pendelegasian Tanggung Jawab Negara kepada Presiden Selaku Penyelenggaraan Pemerintah. Jakarta: Mostopo Beragama Pers.
- Tulder, Van Rob. 2014. *Universal Access Education: A Study of Innovative Strategy*. Erim.eur.nl/issue/paper.
- UNICEF. 2012. Ringkasan Kajian UNICEF INDONESIA dapat diakses melalui laman https://www.unicef.org/indonesia/id/A3B_Ringkasan_Kajian_Pendidikan.pdf
- Venus Ali, Nur Berlian. 2011. “Faktor-Faktor yang Terkait dengan Rendahnya Pencapaian Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun“ dalam Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, Vol. 17, Nomor 1, Januari 2011.

Peningkatan Akses dan Mutu Pendidikan Tingkat Sekolah Dasar di Provinsi Papua dan Papua Barat

Penelitian ini berupaya mengkaji persoalan akses dan mutu pendidikan khususnya tingkat Sekolah Dasar (SD) di wilayah Provinsi Papua dan Papua Barat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data diperoleh melalui studi pustaka, wawancara, dan Diskusi Kelompok Terpumpun (DKT). Secara umum kondisi pendidikan tingkat SD di Papua ditandai oleh dua hal. Pertama adalah rendahnya akses pendidikan, yaitu menyangkut kemudahan bagi setiap warga untuk mendapatkan pelayanan pendidikan. Kedua, kondisi pendidikan tingkat SD di Papua dan Papua Barat juga ditandai dengan relatif rendahnya mutu pendidikan di kedua provinsi tersebut. Mutu pendidikan di sini berkenaan dengan bagaimana proses pendidikan dapat berjalan secara efektif sehingga menghasilkan keluaran yang kompetitif.

Berdasarkan temuan dalam studi ini, terdapat beberapa ruang intervensi yang dapat ditempuh untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan tingkat SD di Provinsi Papua dan Papua Barat, yaitu: (1) Intervensi dalam Proses Pembelajaran. Prasyarat yang harus terpenuhi untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan di Papua dan Papua Barat adalah pemenuhan sarana dan prasarana pendidikan yang terstandarisasi. Dalam cara pandang kami, standar sarana dan prasarana pendidikan bersifat kultural; (2) Intervensi Penguatan Guru. Skema guru SM3T atau Guru Penggerak masih perlu dilanjutkan untuk mengatasi keterbatasan jumlah dan kualitas guru. Namun, program ini harus dibarengi dengan penyiapan guru lokal melalui penguatan sekolah pendidikan guru di Papua; (3) Intervensi Tata Kelola. Perlu disusun standarisasi kompetensi untuk pejabat yang mengatur masalah pendidikan di Papua dan Papua Barat (mulai dari kepala dinas pendidikan hingga kepala sekolah). Pemerintah dapat menggunakan skema reward and punishment (misalnya melalui dana BOS dan sertifikasi guru) untuk menguatkan pengawasan pelaksanaan pelayanan pendidikan.

