

## Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris di Provinsi Papua Barat

Mohammad Uswanas<sup>1</sup>, Yeremias T. Keban<sup>2</sup>, Agus Heruanto Hadna<sup>2</sup>, dan Pande Made Kutanegara<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Magister dan Doktor Studi Kebijakan, Fakultas Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, <sup>2</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, <sup>3</sup>Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Mohammad Uswanas (*e-mail*: obandris@gmail.com)

### Abstrak

Status Otonomi Khusus (Otsus) untuk Provinsi Papua dan Papua Barat, diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam arti seluas-luasnya. Salah satu penekanan penting dari pemberlakuan Otsus Papua dan Papua Barat adalah perbaikan dan peningkatan kemajuan di bidang pendidikan, khususnya pendidikan dasar. Pemberian status Otsus disertai dengan kemampuan fiskal yang memadai untuk menjalankan kewenangan pembangunan di daerah. Pertanyaan yang patut diajukan adalah apakah kemampuan fiskal yang besar mampu meningkatkan cakupan dan mutu pelayanan pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat? Penelitian ini bertujuan menemukan faktor-faktor penghambat dan pendorong kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat, menggunakan metode deskriptif (*descriptive-evaluative research*) dan bersifat *ex post facto*. Data sekunder bersumber dari instansi terkait dan data primer dari hasil wawancara mendalam, observasi partisipatif, studi dokumen, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Hasil studi menyimpulkan bahwa kebijakan desentralisasi pendidikan asimetris di Provinsi Papua Barat masih jauh dari harapan (belum optimal). Faktor-faktor yang dianggap menghambat pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat adalah implementasi kebijakan, standardisasi pencapaian, dan independensi daerah dalam menyusun rencana program maupun rencana aksi. Di samping itu, ada pula faktor-faktor khas, seperti persoalan aksesibilitas, jarak sekolah dengan permukiman, medan geografi yang sulit, dan dedikasi tenaga pendidik yang masih rendah.

**Kata kunci:** desentralisasi asimetris; otonomi khusus; pendidikan dasar; kinerja pendidikan dasar

## **Basic Education Performance after Nine Years of Asymmetrical Autonomy in West Papua Province**

### **Abstract**

Special Autonomy (Otsus) for Papua and West Papua is expected to improve people's welfare comprehensively. The implementation of Otsus for Papua and West Papua has emphasized on the development or improvement of education, particularly basic education, particularly the basic education. The granting of Otsus status is accompanied by a sufficient financial supports to conduct development programs in both provinces. However, a question has arisen which needed to be answered. Did the large financial support could significantly increase the coverage as well as improve the quality of basic education services in West Papua Province? The purpose of this study is to determine the driving and hindering factors of education performance in West Papua Province by utilizing descriptive-evaluative methods and ex-post facto. Secondary data is obtained from relevant institutions and primary data is obtained from in-depth interviews, participatory observations, document reviews and Focus Group Discussions (FGD). The study reveals that the policy of asymmetric decentralization education in West Papua Province is far from expectations. Factors that hindered the improvement basic education in West Papua Province are policy implementations, standardization of achievements, regional sovereignty in preparing program plans and action plans. Besides from that were specific factors, such as accessibility, school proximity, geographical constraints and low dedication of teachers.

**Keywords:** asymmetrical autonomy; special autonomy; basic education; education performance

### **Pendahuluan**

Desentralisasi merupakan salah satu fenomena utama dan tidak terhindarkan oleh semua negara demokratis di dunia (Litvack, et.al, 1998). Rondinelli, et.al. (1989) mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan perencanaan, pengelolaan dan alokasi sumber daya dari pemerintah pusat dan badan-badannya kepada pemerintah di tingkat bawah dan unit-unit pelaksanaannya. Pengertian tersebut memungkinkan desentralisasi sebagai jalan tengah untuk mencegah distorsi kebijakan antara pusat dan daerah, serta meredam ancaman disintegrasi termasuk di Indonesia.

Irian Jaya yang sekarang berubah nama menjadi Papua dan Papua Barat, termasuk wilayah yang terabaikan dari sisi kebijakan

sekaligus program-program pembangunan. Belakangan status Papua berubah dengan dikeluarkannya UU No. 21 Tahun 2001 *juncto* UU No. 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua/Papua Barat.

Otonomi khusus atau desentralisasi asimetris oleh Kurniadi (2012) dianggap sebagai peluang perbaikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Beberapa daerah berhasil memetik hasil positif dari adanya desentralisasi asimetris. Namun, ada pula daerah yang tidak mampu menyelesaikan persoalan-persoalan sosial kemasyarakatan justru ketika berstatus otsus (Pratama, 2015). Dengan adanya Status otsus untuk Provinsi Papua dan Papua Barat, diharapkan akan tercapai dua hal sekaligus, yaitu (1) kesejahteraan rakyat dalam arti seluas-luasnya dan (2) integritas Negara

Kesatuan Republik Indonesia yang semakin kukuh. Salah satu penekanan penting dari pemberlakuan Otsus Papua dan Papua Barat adalah perbaikan dan peningkatan kemajuan di bidang pendidikan, khususnya pendidikan dasar.

McGinn dan Welsh (1999) mengemukakan tiga alasan desentralisasi pendidikan penting. Pertama adalah runtuhnya “Konsensus Keynesian” (*Keynesian consensus*) yang lebih menyukai pelayanan publik secara terpusat. Kedua adalah sistem pendidikan di seluruh dunia yang diminati oleh calon peserta didik dalam jumlah yang berlipat ganda dibandingkan dengan era-era sebelumnya menyebabkan distorsi antara kebutuhan dengan tingginya permintaan layanan pendidikan. Ketiga, munculnya teknologi informasi dan komunikasi yang baru, serta semakin canggih memungkinkan kontrol yang lebih baik pada sistem manajemen pendidikan yang terdesentralisasi. Kemudian McGinn dan Welsh (1999: 28-30) menjelaskan manfaat desentralisasi pendidikan adalah sebagai jalan menuju peningkatan pelayanan pendidikan, perbaikan fungsi sistem, dimimalisasinya pemerintah pusat dari masalah politik eksternal, masalah beban keuangan, masalah internal birokrasi, serta

mengurangi korupsi pada tingkat nasional. Di samping itu, ada pula manfaat desentralisasi pendidikan, yaitu terdorongnya peningkatan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan yang dapat langsung dirasakan dan dikelola oleh daerah.

Di dalam praktiknya, manfaat desentralisasi pendidikan sebagaimana dikemukakan di atas tidak selalu terjadi. Klaim bahwa desentralisasi pendidikan akan berdampak baik tidak selalu benar. Desentralisasi pendidikan diharapkan berakibat pada terciptanya peningkatan kualitas pendidikan, pengelolaan administrasi dan pedanaan yang lebih efisien, tercapainya tujuan-tujuan politik, serta terpenuhinya keadilan dan pemerataan akses pendidikan. Namun, beberapa studi membuktikan bahwa dampak tersebut tidak selalu mudah terpenuhi (Fiske, 1996: 24-29; Winkler, 2007: 1-2).

Di Indonesia, tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan nasional secara tegas dimuat dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan<sup>[1]</sup> antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tanggung jawab tersebut juga dimiliki oleh pemerintah provinsi dan

**Tabel 1 Alokasi Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat**

Tahun	Dana Otonomi Khusus (Rp)	Dana Tambahan Infrastruktur (Rp)	Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi (Rp)		
			Minyak Bumi (Rp)	Gas Bumi (Rp)	Total
2008	-	680.000.000.000	-	-	-
2009	1.118.484.600.000	600.000.000.000	485.249.245.000	153.873.285.000	639.122.530.000
2010	1.154.942.052.000	600.000.000.000	295.824.231.847	58.409.659.882	354.233.891.729
2011	1.353.196.948.950	600.000.000.000	251.251.941.795	51.897.638.000	303.149.579.795
2012	1.642.886.629.000	428.571.428.000	323.515.747.000	1.940.104.000	325.455.851.000
2013	1.866.835.735.000	428.571.428.000	376.122.024.000	39.497.435.000	415.619.459.000
2014	2.047.315.954.000	500.000.000.000	505.362.273.000	83.301.047.000	588.663.320.000

Sumber: Provinsi Papua Barat, 2017

kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat, bahkan setelah adanya status Otsus yang dimilikinya. Sementara itu, sumber dana untuk keperluan pembangunan pendidikan di Tanah Papua secara umum (Papua dan Papua Barat) diatur pada Pasal 34 ayat (3) huruf e UU No. 21 Tahun 2001 dan Pasal 36 ayat (2) undang-undang yang sama. Menurut undang-undang tersebut, sekurang-kurangnya 30 persen penerimaan dari pertambangan minyak bumi dan gas alam dialokasikan untuk biaya pendidikan. Sejak ditetapkannya UU No. 35 Tahun 2008, alokasi dana Otsus untuk Provinsi Papua Barat naik secara signifikan sekaligus menguatkan posisi fiskalnya sebagaimana tampak pada Tabel 1.

Pertanyaan yang patut diajukan adalah apakah kemampuan fiskal yang besar mampu meningkatkan cakupan dan mutu pelayanan pendidikan dasar ke seluruh pelosok Provinsi Papua Barat? Laporan Kemendiknas dalam bentuk Neraca Pendidikan Daerah tahun 2015 memperlihatkan lemahnya berbagai indikator layanan pendidikan di Provinsi Papua Barat. Hal itu berimbas pada urutan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang juga rendah, yaitu pada peringkat 33 dari 34 provinsi di Indonesia tahun 2014. Pada tahun tersebut pula, harapan lama sekolah penduduk di Provinsi Papua Barat hanya mencapai 11,87 tahun, dengan rata-rata lama sekolah 6,96 tahun.

Keadaan ini menimbulkan berbagai pertanyaan, termasuk tentang dana besar yang dialokasikan oleh pemerintah pusat ke Provinsi Papua Barat melalui dana Otsus. Secara teoretis, desentralisasi asimetris pendidikan seharusnya membawa hasil positif sehingga mendorong perubahan kualitas sumber daya manusia, khususnya orang asli Papua. Oleh karena itu, perlu dipertanyakan faktor-faktor yang menghambat dan

mendorong keberhasilan pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat.

Penelitian tentang praktik penyelenggaraan Otsus di Tanah Papua yang terdiri atas Provinsi Papua dan Papua Barat masih terbatas jumlahnya. Beberapa peneliti menyoroti praktik penyelenggaraan dan kinerja otsus Papua, seperti Korwa (2010), Simangunsong (2016), Yodho, dkk. (2006), Mualim (2010), dan Musaad, dkk. (2010). Sementara itu, McGibbon (2004) melakukan studi komparatif untuk mencari jawaban atas pertanyaan apakah Otsus merupakan solusi bagi penyelesaian masalah di Aceh dan Papua? Situmorang (2007) secara khusus menganalisis kebijakan investasi dan ketenagakerjaan di Provinsi Papua Barat. Selanjutnya penelitian lain yang cukup berbeda dan lebih dekat dengan penelitian ini adalah studi yang dilakukan oleh Agustinus (2013), Djokosoekarto, dkk. (2012); Fatem (2012), dan Sanggenafa (2008). Salah satu topik yang dibahas dalam tulisan mereka adalah pendidikan, terutama tentang seberapa jauh amanat UU Otonomi Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Papua Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pendidikan telah diimplementasikan.

Semua penelitian tersebut kurang mendalami *output* dan *outcome* yang dihasilkan dari pembangunan pendidikan di Provinsi Papua. Secara khusus, *output* dan *outcome* yang berkaitan dengan kemampuan para peserta didik dalam menyerap ilmu pengetahuan dan teknologi dari proses pembelajaran yang mereka ikuti di bangku pendidikan. Selain itu, fokus dari penelitian-penelitian tersebut terbatas pada kabupaten-kabupaten tertentu di Provinsi Papua, sedangkan di wilayah Provinsi Papua Barat sama sekali belum tersentuh.

Sementara itu, penelitian ini bertujuan menemukan faktor-faktor penghambat dan

pendorong kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat. Dengan diketahuinya faktor-faktor tersebut, pengambil kebijakan pendidikan dasar dapat menarik manfaatnya sebagai salah satu referensi dalam pengambilan kebijakan, selain adanya kemanfaatan akademis bagi penelitian lanjutan. Hipotesisnya adalah faktor-faktor terbesar yang menghambat pembangunan pendidikan dasar di Provinsi Barat adalah kesalahan atau ketidakmampuan daerah menerjemahkan UU Otsus ke dalam regulasi yang lebih operasional serta masih rendahnya mutu pelaksanaan Otsus tersebut.

## Metodologi

Penelitian ini bersifat kualitatif sehingga metode dasarnya adalah metode deskriptif (*descriptive-evaluative research*). Sebagai penelitian evaluatif, penelitian ini dapat digolongkan ke dalam jenis penelitian *ex post facto* karena melakukan penelusuran terhadap program pembangunan pendidikan dasar dilakukan di waktu lampau. Objek materi dari studi ini adalah kondisi pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat. Pada 2016 penduduk di Provinsi Papua Barat 893.362 jiwa yang menempati wilayah seluas 99.671,63 km<sup>2</sup> serta terbagi ke dalam 12 kabupaten dan satu kota, 218 distrik (kecamatan), 1.744 kampung (desa), dan 95 subdistrik (kelurahan). Penelitian ini menggunakan data sekunder dari instansi terkait serta data primer dari hasil wawancara mendalam, observasi partisipatif, studi dokumen, dan *focus group discussion* (FGD).

Hal-hal yang diamati dan diperdalam dalam penelitian ini meliputi kondisi dan ketersediaan aksesibilitas pendidikan, ketersediaan fasilitas belajar, tenaga pendidik, kelengkapan belajar, dan aspek

sosial ekonomi peserta didik. Aksesibilitas pendidikan dititikberatkan pada kondisi sistem jaringan jalan (utama, alternatif) dan sistem transportasi menuju sekolah. Ketersediaan fasilitas belajar ditujukan pada sarana dan prasarana pembelajaran sekolah, kondisi ruang kelas (alat peraga, alat belajar, alat mengajar), dan kondisi realitas sekolah (tenaga kependidikan, lingkungan sekolah). Yang juga dibahas terkait dengan tenaga pendidik adalah kondisi kesejahteraan tenaga pendidik, tunjangan atau insentif, fasilitas kendaraan dan rumah. Pembahasan kelengkapan belajar meliputi koleksi buku utama, pendukung dan penunjang belajar, kondisi perpustakaan (kondisi bangunan, ruang baca, dan fasilitas baca). Untuk aspek social ekonomi siswa, dalamnya akan dibahas sistem mata pencaharian hidup orang tua siswa, aktivitas siswa setelah pulang sekolah, partisipasi orang tua siswa, dan masyarakat sekitar tempat siswa berasal.

Data yang terkumpul, baik melalui FGD maupun wawancara mendalam serta observasi, dikategorisasi dan diklasifikasi terlebih dulu untuk mengetahui sifat-sifat spesifik yang menjadi pembeda dari data lain sebelum dianalisis lebih lanjut. Kelompok-kelompok data berdasarkan topik atau tema tertentu diproses mengikuti langkah-langkah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sementara sebagai bagian dari proses analisis. Pada tahap reduksi data, kegiatan yang dilakukan adalah pemilahan, penyederhanaan, dan penyisihan data. Data yang terpilih dikelompokkan tersendiri berdasarkan tema yang dimunculkan, sedangkan data yang tidak terpilih direduksi dan dikelompokkan ke dalam kelompok lainnya. Tujuan perlakuan tersebut adalah untuk menemukan tema-tema yang sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian.

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

Setelah tema-tema tersebut ditemukan, tahap selanjutnya adalah tahap penyajian data. Pada tahap ini, keseluruhan tema yang terkait dihubungkan untuk menemukan tema yang menonjol dan rantai logis yang dibentuk. Tema-tema yang menonjol kemudian dikelompokkan dan diklasifikasikan untuk menemukan satu tema utama dari permasalahan penelitian. Tema-tema utama ini diabstraksi untuk menemukan konteks dan temuan sementara dari permasalahan. Kemudian temuan sementara ini diinterpretasi untuk menghasilkan temuan keseluruhan penelitian guna menjawab permasalahan serta tujuan penelitian. Sampai pada tahap ini, proses analisis data kualitatif diakhiri dan dilanjutkan dengan proses penulisan naratif.

**Pembahasan**

*Aspek Kuantitatif Pembangunan Pendidikan Dasar*

Indikator-indikator kuantitatif pendidikan dasar dalam studi ini diukur dari jumlah sekolah dan jumlah guru serta beberapa rasio penting. Berikut adalah detail penjelasannya.

a. Jumlah Sekolah dan Guru

Pembangunan gedung sekolah sangat dibutuhkan sebagai infrastruktur dasar (*hardware*). Jumlah dan distribusi sekolah di seluruh wilayah Papua Barat merupakan faktor penting yang menggambarkan jangkauan layanan pendidikan dasar. Selain

**Tabel 2 Jumlah Sekolah, Jumlah Kampung, Rasio Kampung-Sekolah, Jumlah Guru, dan Tingkat Perubahan Jumlah Guru Periode 2015-2016 untuk Jenjang Sekolah Dasar**

Kabupaten/Kota	KPG	RSK	% Perubahan Jml Sekolah (2016-2017)			% Perubahan Jml Guru (2015-2016)		
			Total	N	S	Total	PNS	NPNS
Sorong	226	0,56	3,25	3,41	2,86	-5,90	33,51	-30,20
Manokwari	165	0,70	5,45	6,49	3,03	-8,68	24,36	-19,07
Raja Ampat	117	0,91	1,92	2,99	0,00	1,52	118,42	-46,39
Fakfak	142	0,80	0,00	0,00	0,00	1,72	81,06	-24,69
Kota Sorong	30	2,43	1,39	0,00	3,23	-7,43	25,06	-19,46
Teluk Bintuni	115	0,65	-1,32	0,00	-3,45	-4,60	11,93	-22,88
Kaimana	84	1,00	-1,18	-47,17	75,00	-5,64	39,60	-39,42
Sorsel	121	0,70	4,94	96,30	-40,74	-2,30	25,06	-19,46
Pegaf	166	0,33	-3,51	-2,33	-7,14	-24,33	25,61	-33,50
Maybrat	259	0,23	1,69	0,00	2,33	-3,97	27,42	-21,52
Tambrau	216	0,24	-1,89	-3,57	0,00	-1,36	35,44	-17,76
Teluk Wondama	76	0,70	8,16	12,90	0,00	-3,26	36,67	-19,51
Mansel	57	0,58	-8,33	-10,34	0,00	-6,34	-6,10	-15,58
Prov.Papua Barat	1.744	0,59	1,37	1,61	1,01	-5,28	30,13	-24,87

Sumber: Dapodik Dikdasmen, 2018 (diolah).

Keterangan:

SG = semester genap 2015/2016-2017/2018

Kpng = kampung

RSK = rasio sekolah/kampung

sekolah, ketersediaan tenaga guru (*software*) dari sisi jumlah juga setidaknya sebanding dengan jumlah bangunan sekolah.

Permendiknas No.15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar mensyaratkan letak sekolah minimal untuk SD/MI sederajat sekurangnya berjarak 3 km dari sekolah lainnya. Syarat ini bernuansa spasial sehingga jumlah kampung dapat dijadikan basis pengamatan. Pada Tabel 2 rasio jumlah sekolah terhadap jumlah kampung (RSK) rata-rata di bawah 1, kecuali Kota Sorong dan Kabupaten Kaimana. Jumlah sekolah di Kota Sorong lebih banyak daripada jumlah sekolah di daerah lainnya, sedangkan di Kabupaten Kaimana dan Raja Ampat rata-rata memiliki 1 sekolah di setiap kampung. Banyak daerah yang rasio sekolah per kampung masih rendah tidak berarti kondisi pendidikannya lebih

buruk dibandingkan dengan ketiga daerah tersebut. Jumlah penduduk usia sekolah perlu diperhitungkan dengan ketersediaan sekolah di kampung sehingga ada perbandingan yang lebih baik.

Apabila diperhatikan lebih lanjut tentang perubahan jumlah sekolah selama satu tahun terakhir (2016-2017), maka secara keseluruhan laju pertumbuhannya adalah 1,37 persen untuk seluruh Provinsi Papua Barat. Kontribusi terbesar bagi pertumbuhan sekolah di Provinsi Papua Barat berasal dari penambahan jumlah sekolah yang besar di Kabupaten Teluk Wondama, Manokwari, Sorong Selatan, dan Kabupaten Sorong, tetapi terkoreksi oleh adanya petumbuhan negatif atau penutupan sekolah di Kabupaten Manokwari Selatan (8,33 persen), Pegunungan Arfak (3,51 persen),

**Tabel 3 Jumlah Sekolah, Jumlah Kampung, Rasio Kampung-Sekolah, Jumlah Guru dan Tingkat Perubahan Jumlah Guru Periode 2015-2016 untuk Jenjang SMP/MTs Sederajat**

Daerah Kabupaten	JS	KPG	RSK	Jumlah Sekolah			% Perubahan Jml Guru		
				2015	2016	% Δ	Total	PNS	NPNS
Sorong	31	226	0,14	27	31	14,81	-11,46	0,35	-38,71
Manokwari	24	165	0,15	26	24	-7,69	-6,19	5,44	-21,52
Raja Ampat	29	117	0,25	28	29	3,57	12,15	25,40	-31,03
Fakfak	13	142	0,09	13	13	0,00	-2,31	8,37	-30,21
Kota Sorong	9	30	0,30	9	9	0,00	-14,41	6,16	-44,26
Teluk Bintuni	25	115	0,22	26	25	-3,85	-6,93	38,02	-36,81
Kaimana	13	84	0,15	13	13	0,00	-5,09	20,00	-33,66
Sorong Selatan	13	121	0,11	12	13	8,33	1,33	24,09	-33,71
Pegaf	12	166	0,07	10	12	20,00	-16,22	0,00	-22,50
Maybrat	10	259	0,04	10	10	0,00	-11,63	12,99	-48,08
Tambrauw	11	216	0,05	10	11	10,00	1,03	14,75	-22,22
TelukWondama	11	76	0,14	10	11	10,00	1,71	-2,20	15,38
Mansel	5	57	0,09	5	5	0,00	-6,45	7,69	-16,67
Prov. PB	206	1.744	0,12	199	206	3,52	-6,05	11,26	-32,01

Sumber: Dapodik, Depdiknas, 2018 (diolah)

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

serta Bintuni dan Kaimana masing-masing 1,32 persen dan 1,18 persen. Berdasarkan kejadian di Kaimana, sekolah-sekolah swasta berkembang sangat pesat, sedangkan sekitar 25 sekolah negeri harus ditutup. Hal itu berkebalikan dengan kejadian di Kabupaten Sorong Selatan yang menunjukkan bahwa sekolah-sekolah negeri bertumbuh dengan baik, sedangkan sekolah swasta berkurang drastis (22 sekolah tutup).

Pada jenjang SMP/MTs sederajat, rasio sekolah-kampung dapat dianggap cukup baik. Tidak ada satu daerah pun yang memiliki rata-rata satu sekolah SMP/MTs sederajat untuk tiap kampungnya karena seperti yang diketahui sebaiknya SMP/MTs sederajat itu terletak di tingkat kecamatan (distrik).

Sementara itu, perkembangan jumlah sekolah menengah pertama di Provinsi Papua Barat sejak tahun 2015 hingga 2016 naik menjadi 3,52 persen. Pertambahan sekolah yang paling banyak dan berpengaruh secara keseluruhan, terutama disebabkan oleh Kabupaten Manokwari Selatan, Kabupaten Sorong dan Kabupaten Pegunungan Arfak. Namun, pengaruh sebaliknya terjadi di Kabupaten Teluk Bintuni karena terdapat satu

sekolah yang ditutup dengan alasan jumlah siswa yang kurang.

Terjadi penurunan yang besar terhadap jumlah guru dalam tiga tahun terakhir yang disebabkan oleh berakhirnya masa kerja, mutasi atau sebab lain yang tidak diketahui. Diketahui hanya Kabupaten Fakfak sebagai kabupaten yang berhasil menambah tiga orang tenaga PNS dalam kurun waktu tersebut, sedangkan yang lainnya justru kehilangan guru sehingga di level provinsi terlihat jelas penurunannya.

**b. Rasio-Rasio Penting**

Beberapa indikator penting pendidikan dasar telah ditentukan dalam bentuk rasio. Studi ini menyoroti sedikitnya sembilan rasio penting sebagai alat untuk mengukur kinerja pembangunan pendidikan dasar di era desentralisasi asimetris Provinsi Papua Barat.

Rasio guru per sekolah, terutama untuk SD sederajat masih di bawah angka nasional. Untuk rata-rata nasional, satu sekolah dilayani oleh 11 guru SD, sedangkan di Papua Barat hanya dilayani oleh 8 orang guru. Data agregat seperti ini telah memenuhi kelayakan

**Tabel 4 Rasio Guru-Sekolah menurut Jenjang Pendidikan  
di Provinsi Papua Barat dan Indonesia Tahun 2018**

Rasio-Rasio	Papua Barat		Nasional	
	SD	SMP	SD	SMP
Guru - Sekolah	7,58	12,57	11,54	17,78
Guru - Rombel	1,1	1,96	1,55	1,92
Guru - Ruang Kelas	1,57	2,31	1,84	2,11
Rombel - Sekolah	6,9	6,4	7,45	9,24
Murid - Guru	17,96	12,87	15,22	15,34
Murid - Sekolah	136,21	161,72	175,65	272,84
Murid - Kelas	22,14	25,45	24,99	29,9
Murid - Rombel	19,75	25,25	23,58	29,46
Murid - Guru Bersertifikat	69,36	37,66	33,25	31,68

Sumber: Kemendikbud, 2018 (diolah)



minimal 1 SD, yang berarti 1 guru melayani 1 kelas untuk kelas 1 hingga kelas 6. Apabila dikurangi guru bidang studi, seperti guru pendidikan agama, pendidikan jasmani dan olahraga, serta guru bidang studi, kepala, dan wakil kepala sekolah, sesungguhnya jumlah tersebut masih kurang memadai. Akan tetapi, apabila distribusi guru tidak merata di seluruh wilayah, angka rata-rata yang minim tersebut akan mempunyai implikasi yang lebih besar terhadap rendahnya *output* sekolah.

Selanjutnya keadaan rasio guru per sekolah bila dibandingkan dengan rasio guru per rombel (RGR) untuk mengetahui ketersediaannya untuk setiap rombongan belajar, angka telah mendekati keadaan nasional. Rasio ini menginformasikan jumlah satuan belajar di sekolah yang memungkinkan untuk dilakukan analisis kebutuhan tentang perlu tidaknya penambahan tenaga guru. Misalnya saja untuk jenjang SD, dianggap telah memenuhi syarat karena 1 orang tenaga guru menangani 1 rombongan belajar, sedangkan untuk SMP 1 rombel telah ditangani oleh 2 orang guru. Terkait dengan rasio guru per ruang kelas untuk SMP, angkanya lebih tinggi daripada tingkat nasional. Hal ini menunjukkan bahwa intensitas tenaga guru SMP yang melakukan pelayanan pendidikan di tiap kelas telah lebih baik. Sementara itu, pada jenjang SD masih kurang memadai karena setiap kelas masih tetap dikelola oleh satu orang guru.

Jumlah rombongan belajar menentukan jumlah kelas yang harus dibuka untuk melayani permintaan. Di Provinsi Papua Barat, rata-rata 1 SD memiliki 7 rombongan belajar dan angka itu setara dengan keadaan nasional, tetapi rasio yang sama untuk SMP masih lebih rendah daripada rata-rata nasional. Jumlah rombel ini penting terkait dengan rasio murid per guru.

Kemudian untuk rasio guru per murid di Provinsi Papua Barat, sepiantas tampak

telah memenuhi ketentuan, bahkan dapat dikatakan sangat baik. Namun, nilai tersebut sesungguhnya belum dipisahkan antara guru yang telah bersertifikat dan guru yang belum bersertifikat. Apabila ketentuan untuk guru bersertifikat diabaikan sesaat, Papua Barat telah mencapai kondisi ketersediaan guru yang baik untuk pendidikan dasar. Namun, tentu terlalu dini untuk menyebutnya sebagai keberhasilan karena belum dibandingkan dengan jumlah potensial penduduk usia sekolah yang benar-benar sekolah, serta besarnya angka putus sekolah.

Salah satu ukuran penyerapan siswa ke dalam sekolah-sekolah formal adalah rasio murid per sekolah. Penyerapan siswa untuk semua jenjang pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat maupun di tingkat nasional berada pada keadaan yang serupa, tetapi dengan besaran yang berbeda. Satu SD di Papua Barat menampung 136 murid dan angka itu masih lebih rendah daripada nasional yang harus menampung 176 murid. Selanjutnya apabila semua murid dibagi merata untuk setiap kelas, rata-rata satu kelas ditempati oleh 23 murid untuk Papua Barat, sedangkan angkanya mencapai 29 murid di tingkat nasional. Jumlah tersebut cukup ideal untuk memastikan seluruh peserta belajar memperoleh layanan pendidikan secara memadai. Dilihat dari rasio murid-kelas, jumlah murid per kelas di Papua Barat cukup ideal, tetapi pada level kabupaten berbeda antara satu dengan lainnya.

Kemudian jumlah murid tiap sekolah atau tiap kelas perlu dibandingkan dengan jumlah idealnya satu rombongan belajar. Ketentuan tentang jumlah murid dalam satu satuan belajar atau rombongan belajar (rombel) diatur pada Pasal 24 Permendikbud Nomor 17 Tahun 2017 yang menjelaskan bahwa untuk SD sederajat berkisar antara 20-28

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

siswa dan untuk SMP sederajat, angkanya berkisar antara 20-32 siswa tiap rombongan belajar. Apabila dilihat rasio murid per rombel di Provinsi Papua Barat, angkanya telah cukup baik atau dapat dikatakan ideal.

Selanjutnya apabila siswa yang akan mendapatkan layanan pendidikan telah berada pada batas ideal bagi keberlangsungan proses pembelajaran, bagaimana dengan jumlah

dan status guru yang akan memfasilitasi atau mengelola kelas? Sebagaimana disebutkan di dalam PP No. 74 Tahun 2008, Pasal 17, seorang guru pemegang sertifikat dipandang layak apabila melayani siswa dengan ketentuan SD sederajat dengan rasio minimal murid per guru adalah 15 murid dilayani oleh 1 orang guru, sedangkan untuk SMP sederajat 1 guru untuk 20 murid. Indikator ini belum terpenuhi untuk Papua

**Tabel 5 Aspek Kuantitatif dan Kualitatif Kinerja Pembangunan Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat**

Kinerja Pendidikan	Indikator	Hasil Kinerja Pembangunan Pendidikan
Aspek Kuantitatif	1. Jumlah Sekolah	a. Rencana: Merata di daerah 3T (terdepan,terluar dan tertinggal) b. Hasil: 1) Jumlah SD antardaerah ada yang bertambah, tetapi ada yang tutup seperti di Kabupaten Teluk bintuni, Kaimana, Sorong Selatan 2) Jumlah SMP, naik menjadi 7,85 persen (2014-2016), tetapi ada juga yang tutup.
	2. Jumlah Tenaga Pendidik dan Kependidikan	a. Rencana: Merata di daerah 3T (terdepan, terluar dan tertinggal) b. Hasil: 1) Kekurangan guru di daerah pedalaman, pinggiran dan terluar 2) Guru PNS SD: menurun di Teluk Bintuni (11,15 persen), Kabupaten Sorong (5,51 persen) 3) Guru PNS SMP: menurun lebih dari 3 persen disemua wilayah kabupaten
	3. Rasio Guru per Sekolah	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Rasio guru per sekolah rendah, di bawah standar nasional
	4. Rasio Rombel per Sekolah	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Belum memenuhi standar nasional
	5. Rasio Murid per Guru	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Telah cukup Baik
	6. Rasio murid per sekolah dan murid per kelas	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Di bawah standar nasional. Rasio murid-kelas SD hanya 22 murid dibandingkan dengan standar 25, sedangkan untuk SMP adalah 25 dibandingkan dengan standarnya di angka 29
	7. Rasio Murid per Rombel	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Semua Jenjang sekolah sudah memenuhi standar minimum nasional, SD (19,75), dan SMP (25,25).
	8. Rasio Murid per Guru bersertifikat	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Di atas standar nasional

1. Akreditasi Sekolah	a. Rencana: Terakreditasi: SD (53,16 persen)SMP(62,61 persen); SMA (57,78 persen) b. Hasil: Belum terakreditasi: SD = 46,75 persen; SMP = 37,39 persen, yang berarti akreditasi pendidikan dasar (SD & SMP) masih rendah
2. Kualifikasi Guru	a. Guru tamatan sarjana untuk jenjang SD=62 persen (di bawah standar nasional), SMP=88 persen (di atas standar nasional).
3. Sertifikasi Guru	a. Rencana: Seluruh guru tersertifikasi sesuai standart nasional. b. Hasil: Guru tersertifikasi di semua jenjang sekolah masih dibawah rata-rata Nasional. SD=25,9 dan SMP=34.
4. Laboratorium Sekolah	Proporsinya masih di bawah standar nasional, jenjang SD hanya 1 persen, dan SMP mencapai 49 persen.
5. Perpustakaan sekolah	a. Proporsinya lebih rendah daripada proporsi nasional. b. Jenjang SD (30 dari standar nasional 55), SMP (57 dari standar nasional 60)
6. Angka Putus sekolah	a. Kabupaten Manokwari dan Sorong berhasil turun pada 2015-2017 b. Kabupaten Kaimana, Teluk Wondama, Tambrauw dan Maybrat meningkat sejak 2015
7. Nilai Ujian Nasional	Jenjang SMP : a. Mapel Bahasa Indonesia, IPA mendekati rata-rata nasional b. Mapel Bahasa Inggris, Matematika jauh di bawah rata-rata nasional
8. Angka Partisipasi Pendidikan	a. Angka Partisipasi Kasar (APK) di semua jenjang pendidikan naik b. Angka Partisipasi Murni (APM) di jenjang PAUD-SLTP naik

Sumber: Dapodik pendidikan (diolah)

Barat, baik SD sederajat maupun pada tingkat SMP sederajat. Sebagaimana diketahui, jumlah guru secara total saja kurang, apalagi jumlah guru yang bersertifikat, tentu sangat kurang.

#### *Aspek Kualitatif Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat*

Keberhasilan pembangunan pendidikan tidak hanya merupakan keberhasilan secara kuantitas saja, tetapi juga berupa ukuran-ukuran kualitas yang dapat dijadikan indikator. Indikator kualitas pembangunan pendidikan dalam penelitian ini terdiri atas akreditasi sekolah, kualifikasi guru, sertifikasi guru, ketersediaan laboratorium, ketersediaan perpustakaan sekolah, angka mengulang kelas, angka putus sekolah, nilai ujian nasional dan angka partisipasi pendidikan.

Apabila ditampilkan di sini, penjelasan indikator-indikator tersebut akan memerlukan ruang yang cukup besar sehingga hasil rekapitulasinya saja yang dimunculkan sebagai deskriptif kinerja pembangunan pendidikan dasar yang menunjukkan ketepatan cukup baik. Beberapa indikator telah berhasil memenuhi standar pendidikan di tingkat nasional walaupun beberapa masih pada target minimal. Pencapaian tersebut telah mampu menolong pemecahan masalah pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat yang berimbas pada desentralisasi pendidikan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa persoalan-persoalan kekurangan jumlah sekolah, jumlah tenaga pendidik, kualifikasi guru, angka putus sekolah, angka partisipasi sekolah, dan nilai ujian yang rendah, mampu dipecahkan di era Otsus.

Pencapaian kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan diukur dari 16 indikator standar pelayanan minimum (SPM) nasional di bidang pendidikan. Penilaian tersebut ditunjukkan pada Tabel 5.

Kebijakan pendidikan telah menghasilkan kinerja yang bervariasi. Beberapa indikator kinerja pendidikan cukup efektif meskipun indikator lain masih belum mampu memberikan hasil yang tepat, merata, dan memenuhi kebutuhan. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 5, terdapat sejumlah indikator yang belum mampu terwujud secara efektif, di antaranya, adalah (a) jumlah tenaga pendidik dan kependidikan (PAUD, SD, SLTP/MT<sub>s</sub>, SLTA/MA, SMK), (b) rasio guru per sekolah, (c) rasio murid per sekolah dan murid per kelas, (d) akreditasi sekolah, (e) sertifikasi guru, (f) laboratorium sekolah, dan (g) perpustakaan sekolah.

Indikator-indikator tersebut masih belum mampu menampilkan hasil yang baik atau sesuai dengan standar nasional. Kebanyakan pencapaiannya masih di bawah standar nasional, bahkan dalam kondisi yang buruk. Faktor-faktor, seperti hambatan geografis, aksesibilitas minimal, perencanaan, migrasi dan urbanisasi penduduk, pemekaran kampung, dan pembukaan daerah-daerah perdagangan, serta jasa dan industri baru, turut menjadi penentu. Hal-hal spesifik seperti masih tingginya angka putus sekolah (APTS) di Kabupaten Kaimana, Teluk Wondama, Tambrau, dan Kabupaten Maybrat, serta kasus penurunan jumlah guru yang cukup besar di Kabupaten Teluk Bintuni, Sorong, Pegunungan Arfak, dan Kabupaten Pegaf, merupakan akibat dari hambatan-hambatan yang telah disebutkan sebelumnya. Kenyataan tersebut memperlihatkan bahwa keluaran dan dampak dari kinerja desentralisasi pendidikan di Provinsi Papua Barat masih belum dapat merata di semua daerah.

### *Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Kinerja Implementasi Desentralisasi Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat*

Penjelasan di atas tentang kinerja pendidikan yang masih cukup rendah menjadi bukti empiris dari lemahnya kerangka kerja, termasuk ketiadaan konsep *grand design* pendidikan dasar di Papua Barat. Persoalan-persoalan di permukaan, seperti kekurangan tenaga pendidik, laboratorium sekolah, perpustakaan sekolah dan aksesibilitas yang masih kurang, merupakan riak-riak yang muncul. Akan tetapi, persoalan sesungguhnya tampak seperti fenomena gunung es yang lebih parah.

Paling tidak, ada lima variabel yang dianggap memiliki pengaruh penting terhadap capaian kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat. Kelima variabel tersebut adalah (a) kebijakan, rencana dan program, (b) keuangan dan administrasi (kelembagaan), (c) karakteristik daerah, (d) dukungan sektoral, serta (e) kapasitas perencana dan pelaksana. Tabel 6 memberikan gambaran ringkas terhadap pengaruh setiap variabel tersebut dalam kinerja pembangunan pendidikan dasar di Papua Barat. Keberadaannya dapat menjadi faktor pendorong, tetapi juga dapat menjadi faktor penghambat terhadap kinerja pembangunan pendidikan dasar di Papua Barat.

Sedikitnya ada dua variabel yang cukup memengaruhi sehingga menghambat kinerja pendidikan dasar di Papua Barat, yaitu variabel kebijakan dan karakteristik daerah. Variabel pertama bersifat menghambat karena masih terdapat kekosongan kebijakan di dalamnya. Sementara itu, variabel kedua disebabkan oleh beratnya faktor geografis dengan persebaran kampung yang sangat luas dan pandangan-pandangan budaya yang menghambat kemajuan pendidikan dasar.

**Tabel 6 Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Kinerja Implementasi Desentralisasi Pendidikan di Provinsi Papua Barat**

<b>Aspek Kinerja Desentralisasi Pendidikan</b>	<b>Indikator</b>	<b>Hasil Kinerja Pembangunan Pendidikan</b>
1. Aspek Kebijakan, Rencana dan Program	a. Kebijakan pendidikan dasar	Belum ada perda khusus (perdasus) dan perda provinsi (perdasi) tentang pendidikan dasar
	b. Perencanaan Pendidikan dasar	Belum ada <i>grand design</i> perencanaan pendidikan dasar
	c. Program Pendidikan dasar	Belum dapat diwujudkan secara tepat, merata dan efektif
2. Aspek Keuangan dan Administrasi (Kelembagaan)	a. Alokasi Anggaran	a. Dana APBN b. Dana APBD c. DBH Migas d. Persentase alokasi pendidikan 2015 (1,31 persen), 2016 (2,22 persen), 2017 (6,46 persen)
3. Aspek Karakteristik Daerah	a. Sosial Budaya	a. Beragam bahasa, suku, adat tradisi dan kepercayaan.
		b. Masih kuat tumbuh pandangan bahwa sekolah tidak penting, semua kebutuhan hidup dapat tercukupi dari hutan, dan mitos pendidikan mengancam eksistensi adat
		c. Budaya masih cukup potensial menghambat kinerja pembangunan pendidikan
	b. Kondisi Demografi	a. Kepadatan penduduk rendah (8,74 jiwa per km <sup>2</sup> )
		b. Kepadatan wilayah Kota 153 jiwa/km <sup>2</sup>
		c. Kepadatan wilayah pedalaman 2 jiwa/km <sup>2</sup>
c. Aksesibilitas	d. Berdampak banyak sekolah kekurangan murid, dan akhirnya ditutup	
	e. Masih potensial menjadi penghambat kinerja pembangunan pendidikan	
	a. Aksesibilitas kurang baik	
	b. Koneksitas antar komunitas, desa, dan daerah sulit	
4. Aspek Dukungan Sektoral	a. Pendidikan Dasar	a. Diknas , penyediaan tenaga guru, kurikulum, sarana prasarana kegiatan belajar mengajar
		b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
	b. Pemerintah daerah (kepala daerah)	a. Pemkab Sorong, fasilitasi dana BOS, BOSDA, transportasi sekolah (bus) gratis
		b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
c. Pekerjaan Umum	a. Dinas PU, fasilitasi bangunan gedung Sekolah, jalan menuju sekolah, jembatan, jalan perkampungan	
	b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan	

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris di Provinsi Papua Barat*

	d. Perhubungan	a. Dishub, penyedia aksesibilitas sekolah b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
	e. Keuangan	a. BKAD, penyedia kebutuhan belajar (laboratorium, perpustakaan, beasiswa) b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
	f. Pertambangan dan energi	a. BP Migas, pengalokasi dana pendidikan b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
5. Aspek Kapasitas Perencana dan Pelaksana	a. Kepala Daerah	a. Inisiator, inovator dan kreator produk kebijakan pembangunan pendidikan b. Pembuat dan penentu perencanaan, pengontrol, pengelolaan, dan pengawasan jalannya kinerja pembangunan pendidikan dasar c. Pelaksana kebijakan pembangunan pendidikan dasar d. Pendorong peningkatan meningkatkan aksesibilitas, kualitas dan manajemen pendidikan dasar
	b. Kapasitas SDM Aparat Daerah	a. Kapasitas dan kapabilitas masih kurang gesit, agresif dan kreatif b. langkah-langkah kreatif, inovatif dan strategis belum banyak dilahirkan c. Masih terdapat kekosongan kebijakan

Sumber: data primer, 2018.

SepertiterlihatdalamTabel6,variabel-variabel yang menjadi pendukung kinerja pembangunan pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat meliputi (a) keuangan dan administrasi (kelembagaan), (b) dukungan sektoral, serta (c) kapasitas perencana dan pelaksana. Salah satu bentuk dari adanya kapasitas fiskal yang memadai adalah penyalurannya melalui dana BOS, yang disebut BOSDA, serta layanan bus sekolah gratis (antar-jemput). Dunn (2003:515) menyebut capaian kinerja kebijakan seperti itu bernilai efektif, kecukupan, responsif, dan tepat sasaran.

Selain itu, variabel dukungan sektoral dan kapasitas perencana pendidikan juga berperan sebagai pendukung kinerja pembangunan pendidikan di Papua Barat. Kedua variabel ini telah mampu memberikan dukungan fisik maupun nonfisik bagi pendidikan dasar di Papua Barat, yang berupa tersedianya alokasi anggaran, bangunan sekolah, aksesibilitas

dan fasilitas pendukung pendidikan, pendampingan dan pemberdayaan tenaga pendidik, serta berbagai bentuk tindakan-tindakan inovatif dan kreatif lainnya.

*Analisis Kinerja Implementasi Desentralisasi Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat*

Kinerja implementasi desentralisasi pendidikan dasar yang dilihat dalam penelitian ini adalah pencapaian pelaksanaan program-program pendidikan dalam mewujudkan seluruh kebutuhan yang diperlukan dalam kegiatan pembelajaran di jenjang pendidikan dasar. Dasar untuk melihat kinerja tersebut adalah aspek-aspek kuantitatif dan kualitatif pendidikan dasar, seperti yang telah dideskripsikan sebelumnya. Bentuk penilaian kualitatif yang digunakan akan dibedakan atas tercapainya dan tidak tercapainya indikator nasional dengan mengacu pada indikator SPM Pendidikan Nasional (Tabel 7).

**Tabel 7 Penilaian Kualitatif Kinerja Implementasi Desentralisasi Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat**

Aspek Kuantitatif dan Kualitatif Pendidikan Dasar <sup>1</sup>	Kinerja Implementasi Desentralisasi		Penilaian Kualitatif
	Perencanaan <sup>2</sup>	Pencapaian <sup>3</sup>	
<b>A. Aspek Kuantitatif</b>			
1) Jumlah Sekolah	Merata di daerah 3 T (terdepan, terluar, dan tertinggal)	Banyak di perkotaan Kurang di pinggiran dan terluar	Belum Tercapai
2) Jumlah Tenaga Pendidik (guru)	Merata di daerah 3 T (terdepan, terluar, dan tertinggal)	Kekurangan guru di daerah pedalaman, pinggiran, dan terluar	Belum Tercapai
3) Rasio Guru per Sekolah	Memenuhi standar nasional	SD, SMP = di bawah standar nasional.	Belum Tercapai
4) Rasio Rombel per Sekolah	Memenuhi standar nasional	SMA, SMK di atas standar nasional, sedangkan SD, SMP, PLB di bawah standar nasional	Belum Tercapai
5) Rasio Murid per Guru	Memenuhi standar nasional	SD di atas standar nasional, SMP di bawahnya.	Belum tercapai
6) Rasio Murid per Sekolah dan Murid-Kelas	Memenuhi standar nasional	Semua Jenjang sekolah di bawah standar nasional	Belum tercapai
7) Rasio Murid per Rombel	Memenuhi standar nasional	Semua Jenjang sekolah di bawah standar nasional.	Belum tercapai
8) Rasio Murid per Guru Bersertifikat	Memenuhi standar nasional	SD, SMP di atas standar nasional	Tercapai
<b>B. Aspek Kualitatif</b>			
1) Akreditasi Sekolah	a. Optimal: Seluruh jenjang sekolah terakreditasi b. Minimal: lebih dari 50 persen terakreditasi	Terakreditasi : SD= 53,16 persen; SMP = 62,61 persen	Tercapai
2) Kualifikasi Guru	a. SD: Pendidikan SMA b. SMP: Berpendidikan Sarjana	Tamat Sarjana SD = 62 persen, SMP= 88 persen, SMA = 93 persen, SMK= 91persen	Tercapai
3) Sertifikasi Guru	Seluruh guru tersertifikasi sesuai jumlah nasional SD = 45,77 persen; SMP=44 persen.	a. Masih di bawah standar nasional b. Hasil Pencapaiannya : SD = 25,9 persen; SMP = 34,17 persen.	Belum tercapai
4) Laboratorium Sekolah	Ada di setiap jenjang sekolah dan berstandar nasional	Masih di bawah standar nasional SD = 1 ; SMP = 49	Belum tercapai
5) Perpustakaan Sekolah	Ada di setiap jenjang sekolah dan berstandar nasional	Masih di bawah standar nasional SD = 30 ; SMP = 57	Belum tercapai

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

6) Angka Putus Sekolah	SD: turun dari 3,5 ke 1,21 SMP: turun dari 8,3 ke 2,89	a. Daerah Kota: mengalami penurunan kecil b. Daerah pinggiran/tertinggal: mengalami penurunan kecil	Tercapai
7) Nilai Ujian Nasional (SMP)	SMP: nilai 6,7-6,9	SMP = Semua mapel di bawah nasional	Tercapai

Sumber:

- <sup>1 & 3</sup> Kemendikbud, 2018; Depdiknas, 2018; Dapodik, Depdiknas, 2018; Dinas Pendidikan Provinsi Papua Barat, 2010; Permendiknas No 58 Tahun 2009;  
<sup>2</sup> RPJMD Provinsi Papua Barat, 2012-2016, dan RPJMD Provinsi Papua Barat, 2017-2022

Seperti terlihat dalam Tabel 7, kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan di Provinsi Papua Barat masih belum tercapai secara optimal. Dari indikator-indikator kuantitatif yang digunakan untuk mengukur implementasi kinerja pendidikan tersebut, hanya indikator rasio murid per guru bersertifikat yang telah tercapai. Sementara itu, pada tujuh aspek lainnya belum mampu dicapai hasil yang optimal. Kenyataan yang sedikit berbeda justru tampak pada aspek-aspek kualitatifnya, yaitu ada empat aspek yang menunjukkan kinerja implementasi telah berjalan cukup baik. Keempat aspek tersebut adalah akreditasi sekolah, kualifikasi guru, angka putus sekolah dan ujian nasional. Pada aspek-aspek tersebut kinerja kebijakan telah terlihat baik dan optimal.

Secara keseluruhan, pencapaian kinerja pendidikan dasar di Papua Barat belum merata di semua aspek sehingga berdampak pada praktik kegiatan kependidikan dan pembelajaran dalam standar minimal (selama pembelajaran dapat berjalan). Dunn (2003: 515) menyebut capaian kinerja kebijakan seperti ini sebagai kinerja kebijakan yang belum mampu menghasilkan perataan dan responsivitas yang baik sehingga berimplikasi kepada luaran dan dampak yang merata di seluruh wilayah sasaran, serta tidak menyelesaikan berbagai persoalan yang menjadi sasaran.

Ada beberapa asumsi yang dapat diajukan untuk melihat bentuk hasil kinerja desentralisasi pendidikan seperti dijelaskan di atas. Pertama, produk kebijakan desentralisasi pendidikan dasar yang ada telah baik, tetapi implementasinya buruk sehingga berdampak pada capaian kinerja kebijakan yang rendah. Kedua, produk kebijakan desentralisasi pendidikan dasar buruk, tetapi implementasinya baik sehingga hasil capaian kinerjanya tidak dapat optimal. Ketiga, produk kebijakan desentralisasi pendidikan dasar buruk dan implementasinya juga buruk sehingga pencapaian hasil kinerjanya juga buruk. Keempat, tidak ada produk kebijakan desentralisasi pendidikan dasar dan tidak ada implementasi yang baik sehingga hasilnya buruk. Keenam, tidak ada produk kebijakan desentralisasi pendidikan dan implementasinya buruk sehingga hasil kinerjanya juga buruk.

Melihat kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat yang buruk, hal itu memenuhi asumsi keenam, yaitu tidak ada produk kebijakan, sedangkan implementasi dan kinerja buruk, di samping juga adanya faktor-faktor lain. Ada kesadaran bahwa UU Otsus merupakan kebijakan khusus yang memberi ruang untuk berkreasi dalam merancang kebijakan pembangunan dasar di Provinsi Papua Barat, tetapi hal itu tak kunjung dilakukan karena kurangnya inovasi dari semua elemen strategis. Anggapan ini membenarkan



asumsi pertama, yaitu kebijakan telah tersedia, tetapi implementasinya buruk. Pandangan ini sejalan dengan tanggapan para informan yang juga menyoroti aspek-aspek khusus penyebab di balik belum optimalnya kinerja desentralisasi pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat.

“Produk kebijakannya ada. UU otonomi khusus itu salah satunya. Akan tetapi, yang menjadi persoalan adalah semua standar/parameter pendidikan di daerah seperti ini selalu digeneralisir untuk seluruh wilayah di Indonesia. Indikator atau parameter yang digunakan terlalu tinggi yang hampir tidak mungkin dicapai oleh siswa-siswa di pedalaman Papua Barat dan Papua pada umumnya” (FGD, 19 Juli 2018).

“Desentralisasi memang bagus, namun jangan kepala dilepas, ekor tetap dipegang, harus diatur dengan baik, sehingga jelas mana yang menjadi tanggung jawab kabupaten/kota. Kementerian PDT, Kementerian Pendidikan dan instansi terkait, menentukan sesuatu itu harus melibatkan bupati setempat karena bupati yang mengetahui wilayahnya apakah itu mudah atau sulit dijangkau” (Sutikno, Kepala Bidang di Dinas Pendidikan Kabupaten Sorong, wawancara 20 Juli 2018).

Umumnya para informan mempersoalkan implementasi kebijakan, standarisasi pencapaian, dan independensi daerah sebagai faktor-faktor pendorong rendahnya kinerja kebijakan, selain asumsi pertama dan keenam di atas. Hasil observasi juga membuktikan persoalan aksesibilitas yang sulit, jarak sekolah dengan permukiman yang jauh, medan geografi yang berat, dan dedikasi tenaga pendidik yang masih rendah, ikut memperkuat rendahnya pencapaian kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat.

## Kesimpulan

Hasil studi menemukan beberapa kesimpulan penting sebagai berikut.

1. Kebijakan desentralisasi pendidikan asimetris di Provinsi Papua Barat masih jauh dari harapan (belum optimal) karena belum ada kejelasan aturan operasional, baik berupa perdasus maupun perdasu serta desain rencana kerja (*grand design*).
2. Kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat terjebak pada tidak adanya produk kebijakan desentralisasi pendidikan, buruknya implementasi program nasional, dan buruknya hasil kinerja.
3. Dari beberapa aspek kuantitatif, hanya rasio murid per guru bersertifikat yang telah cukup baik, sedangkan aspek kuantitatif yang dianggap cukup baik kinerjanya adalah indikator-indikator akreditasi sekolah, kualifikasi guru, angka putus sekolah, dan ujian nasional.
4. Faktor-faktor yang dianggap menghambat pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat adalah implementasi kebijakan, standarisasi pencapaian, dan independensi daerah dalam menyusun rencana program maupun rencana aksi, serta faktor-faktor khas, seperti persoalan aksesibilitas, jarak sekolah dengan permukiman, medan geografi yang sulit, dan dedikasi tenaga pendidik yang masih rendah.

## Daftar Pustaka

- Agustinus, John. 2013. “Phenomenological Study on the Financial Performance and Accountability of Special Autonomy Fund Management in Education Sector at Papua Province”. *IOSR Journal of Business and Management*, Vol. 6, Issue 6, pp. 30-40.

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

- Creswell, John W. 2013. *Steps in Conducting a Scholarly Mixed Methods Study*. Lincoln: University of Nebraska.
- Creswell, John W. 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London: SAGE Publications Ltd.
- Dunn, William N., 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*, Third Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Fatem, Agustinus, 2012. "Sebelas Tahun Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Tanah Papua: Isu, Target, dan Upaya Perbaikan". *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol. 10, No. 3, Desember, hlm. 135-144.
- Hanushek, E.A dan Wößmann, L. 2010. *Education and Economic Growth*. International Encyclopedia of Education. Vol. 2. Pp. 245-252
- Hilum, Rium, Iriwi L. Sinon, Nurhaida, dan Ishak Samuel Erari. 2009. *Peranan Otonomi Khusus Papua Dalam Pemerataan Pendidikan Di Papua Barat*. Jayapura: Universitas Negeri Papua.
- Jaweng, Robert Eni. 2011. "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia". *Analisis CSIS*. 40(2), pp. 160-176.
- Kurniadi, Bayu Dardias. 2012. "Desentralisasi Asimetris di Indonesia". Makalah disampaikan dalam seminar di LAN Jatinangor pada 26 November.
- Litvack, Jennie; Ahmad, Junaid; dan Bird, Richard. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington: The World Bank.
- McGinn, N., dan Welsh, T. 1999. *Decentralization of Education: Why, When, What and How*. Paris: Unesco.
- Modouw, James. 2013. *Pendidikan dan Peradaban Papua: Suatu Tinjauan Kritis Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Bajawa Press.
- Moran, Michael, Martin Rein, dan Robert E. Goodin, 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Musa'ad, H. Mohammad A., dkk., 2010. "Menata Ulang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Identifikasi Hambatan Implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua". *Laporan Penelitian*. Jayapura: Pusat Kajian Demokrasi (Democratic Center) Universitas Cendrawasih.
- Pemerintah Provinsi Papua Barat. 2010. *Rencana Strategis Dinas Pendidikan Provinsi Papua Barat*.
- Pemerintah Kabupaten Sorong. 2012. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sorong*.
- Pemerintah Provinsi Papua Barat. 2012. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Papua Barat*.
- Pemerintah Kabupaten Sorong. 2017. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sorong*.
- Pemerintah Provinsi Papua Barat. 2017. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Papua Barat*.
- Pratama, Yudha, A. 2015. "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi". *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. 28(1). 1-14.
- Ramdhani A., Ramdhani M., A. 2017. "Konsep Umum Kebijakan Publik". *Jurnal Publik*. Vol. 11 (01):1-12.
- Shaleh, Khairul. 2014. *Pengaruh Alokasi Anggaran Pendidikan Terhadap Tingkat Kelulusan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah: Studi Empiris pada Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Tengah*.

*3rd Economics and Business Research Festival*. Fakultas Ekonomi Universitas Widyatama.

Situmorang, Elina, 2007. "Analisa Kebijakan Investasi dan Ketenagakerjaan di Provinsi Papua Barat". *Working Paper 3*, Juli. Kerja sama Pemerintah Provinsi Papua Barat, United Nations Development Programme, dan International Labour Organization.

Treisman, Daniel, 2002. *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*. Los Angeles: Department of Political Science, University of California.

Tschannen-Moran, Megan., Hoy, Anita Woolfolk., dan Hoy, Wayne K. 1998. "Teacher Efficacy: Its Meaning and Measure". *Review of Educational Research*, 68(2), pp. 202-248.

Unesco. 2004. *Reforming The Ministry to Improve Education: An Institutional Analysis of the Ministry of Education and Sports (MOES) of Nepal*. Working document. International Institute for Education Planning (IIEP) Printshop. Paris.

Waimbo, Danny Erlis dan Prapto Yuwono. 2012. "Dinamika Masyarakat Papua pada Era Otonomi Khusus". *KRITIS, Jurnal Studi Pembangunan Interdisiplin*, Vol. XXI, No. 1, hlm. 20-34.

Yudho, Winarno, Andi M. Asrun, Ahsin Tohari, Bisariyadi, dan Nanang Subekti. 2006. *Analisis Sosio-Yuridis dan Politik Implementasi Otonomi Khusus Papua Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan I. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung.