

TESIS

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS
PADA BIDANG PENDIDIKAN DASAR DI KABUPATEN
MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT**



OLEH:

MAX BONSAPIA

B012202009

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS
PADA BIDANG PENDIDIKAN DASAR DI KABUPATEN MANOKWARI
PROVINSI PAPUA BARAT**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Mencapai Gelar Magister Pada Program
Studi Magister Ilmu Hukum**

Disusun dan Diajukan Oleh :

MAX BONSAPIA

B012202009

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

TESIS

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS PADA BIDANG PENDIDIKAN DASAR DI KABUPATEN MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT

disusun dan diajukan oleh:

MAX BONSAPIA
B012202009

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Tesis yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada tanggal **15 Februari 2023** dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Komisi Penasehat

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H. DFM
NIP. 196108287031003


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001


Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., MAP
NIP. 197312311999031003



PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MAX BONSAPIA
NIM : B012202009
Program Studi : Magister Ilmu HUKUM
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul, "**Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus pada Bidang Pendidikan Dasar di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat**", adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 15 Februari 2023

Yang Menyatakan



Handwritten signature of Max Bonsapia.

Max Bonsapia

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan sebesar-besarnya atas kehadiran Tuhan Yang Maha Esa karena atas berkah dan rahmat-Nyalah sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul “Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Pada Bidang Pendidikan Dasar Di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat” sebagai persyaratan penyelesaian studi mahasiswa Universitas Hasanuddin Makassar.

Penyusunan tesis ini tidak lepas dari keterlibatan berbagai pihak yang senantiasa membantu dan membimbing Penulis baik dalam suka maupun duka. Oleh karena itu, Penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang telah membantu baik secara moril maupun materil demi terwujudnya tesis ini.

Penulis menghaturkan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada Istri tercinta yang tidak henti-hentinya mendampingi untuk memberikan dorongan dan semangat serta do'a kepada Penulis dalam suka maupun duka. tak lupa juga anak-anakku yang tersayang (kaka echa dan tiara) yang senantiasa memberikan semangat dan doa kepada penulis.

Dan tak lupa Penulis haturkan banyak terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., M.AP., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
3. Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH.,MH.,DFM, dan Prof. Dr. Marwati Riza, SH.,M.Si. selaku Pembimbing I (satu) dan, selaku Pembimbing II (dua) dalam penyusunan tesis ini. Terimakasih sebesar-besarnya untuk segala bimbingan dan nasehat-nasehat kepada Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik;
4. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.H., Prof. Dr. Muhammad Yunus, SH.,M.Si, dan Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H.,M.A.P, selaku Tim Penguji. Terimakasih atas segala masukan-masukan demi perbaikan dan kesempurnaan tesis ini;
5. Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum, Terima kasih telah memberikan Nasehat-nasehat kepada penulis
6. Terima kasih kepada kedua orang tua, istri dan anak-anak saya yang selalu memberikan semangat untuk menyelesaikan tesis ini.
7. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah berjasa memberikan pengetahuan kepada Penulis yang amat bermanfaat;

8. Pemerintah Provinsi Papua Barat dalam hal ini yaitu : Kepala Bidang Sekolah Dasar Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Manokwari, Ketua MRP Papua Barat, Kepala Suku Besar Wilayah III, Kepala Desa Wariori Indah, tenaga guru SD Inpres 58 Wariori Kabupaten Manokwari, SD Inpres 88 Wawi, SD Inpres, SD Inpres 75 Muara Rafi, SD inpres Kernu, SD Inpres 78 Kali Merah; dan Orang Tua Murid.
9. Seluruh pihak yang telah membantu Penulis sampai terselesaikannya tesis ini, yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu .

Pada akhirnya Penulis mengharapkan semoga tesis ini dapat Penulis pertanggungjawabkan serta dapat memberikan manfaat dan sumbangsih terhadap pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara. Di samping itu Penulis masih membutuhkan kritik dan saran dari Pembaca agar bisa menjadi lebih baik kedepannya. Aamiin.

Makassar, Desember 2022

PENULIS

ABSTRAK

Max Bonsapia, Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Pada Bidang Pendidikan Dasar Di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat. dibimbing oleh **Andi Pangerang Moenta** dan **Marwati Riza**.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: 1) Untuk menganalisis implementasi kebijakan otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari; 2) Untuk menganalisis faktor yang menghambat terlaksananya otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari.

Penelitian ini adalah penelitian empiris yaitu meneliti permasalahan yang ada secara normatif dan faktual dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori-teori hukum yang didukung dengan studi data kepustakaan.

Hasil penelitian bahwa: 1) Implementasi kebijakan oleh otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan Dasar di Kabupaten Manokwari belum terlaksana dengan baik karena belum ada regulasi daerah (Perdasus, pergub, dan Perbub) sebagai penjabaran Undang-Undang No 21 tahun 2001 yang kemudian diperbarui menjadi Undang-Undang No 2 tahun 2021 tentang otsus papua. 2) Faktor Yang Menghambat Terlaksananya Otonomi Khusus di Bidang Pelayanan Pendidikan Dasar di Kabupaten Manokwari belum ada penjabaran Undang-Undang No 2 tahun 2021 baik Perdasus, pergub, dan Perbub sehingga pelaksanaannya belum efektif begitu pula belum memadainya sarana dan prasarana dan pendanaan pada daerah pedalaman pada wilayah Manokwari Provinsi Papua Barat.

Kata Kunci : *Kebijakan, Otonomi Khusus, Pendidikan, Sarana dan Prasarana.*

ABSTRACT

Max Bonsapia, Implementation of Special Autonomy Policy in the Field of Basic Education in Manokwari Regency, West Papua Province. supervised by **Andi Pangerang Moenta** and **Marwati Riza**.

This study aims to determine: 1) To analyze the implementation of special autonomy policies in the field of basic education services in Manokwari Regency; 2) To analyze the factors that hinder the implementation of special autonomy in the field of basic education services in Manokwari Regency.

This research is a normative and factual research using applicable laws and regulations and legal theories that are supported by a study of library data.

The results of the research that: 1) The implementation of policies by special autonomy in the field of education services in Manokwari Regency does not yet have regional regulations (Pergub, Perbub, Perdasus) so that they can accommodate the regions in terms of education services, so that the implementation of Law number 21 of 2001 which later became Law number 2 of 2021 concerning special autonomy Papua has not gone well so that basic education in Manokwari district has not been running effectively. The guarantee of the Special Autonomy Law today has not guaranteed the welfare of the Papuan people, especially developing indigenous Papuan human resources (OAP). There are no regulations related to education services so that a lot of financial management is diverted to political posts so that education in rural/remote areas does not get good attention regarding facilities and infrastructure. West Papua MRP (Papua People's Assembly) is a representative institution for Indigenous Papuans but is not involved in the management of the Papua Special Autonomy Fund. 2) Factors that hinder the implementation of special autonomy in the field of educational services in manokwari regency, namely regulations that have not been effective yet besides that there is no cooperation between the regional government and the governor in solving problems in education services and the inadequate facilities and infrastructure in remote areas of the manokwari region papua province west.

Keywords: *Policy, Special Autonomy, Education, Facilities and Infrastructure*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Orisinalitas Penelitian	9
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Tinjauan Umum Otonomi Daerah.....	11
1. Otonomi Daerah.....	11
2. Pemerintahan Daerah	16
B. Tinjauan Umum Otonomi Khusus Papua	20
1. Otonomi Khusus	20
2. Pengertian Otonomi Khusus Papua	22
3. Nilai-nilai Dasar Otonomi Khusus Papua.....	24
4. Garis-Garis Besar Pokok Pikiran otonomi Khusus Papua	25
C. Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Pada Bidang Pendidikan di Provinsi Papua.....	27
D. Teori Pelayanan Publik.....	37
1. Pelayanan Publik Sektor Pendidikan.....	38
2. Kualitas Pelayanan Publik	39

E.	Teori Penegakan Hukum.....	41
F.	Teori Desentralisasi Pendidikan.....	51
G.	Kerangka Pikir	55
H.	Definisi Operasional	57
BAB 3 METODE PENELITIAN		60
A.	Tipe Penelitian.....	60
B.	Lokasi Penelitian	60
C.	Jenis Dan Sumber Data	60
D.	Teknik Pengumpulan Data.....	61
E.	Metode Analisis Data.....	62
BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		63
A.	Implementasi Kebijakan Oleh Otonomi Khusus di Bidang Pelayanan Pendidikan Dasar di Kabupaten Manokwari.....	63
B.	Faktor yang Menghambat Terlaksananya Otonomi Khusus di Bidang Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Mankowari	87
BAB 5 PENUTUP		124
A.	Kesimpulan.....	124
B.	Saran	124
DAFTAR PUSTAKA.....		126

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan suatu bidang yang sangat kompleks bagi negara manapun terutama di Indonesia sendiri. Hal ini karena di samping perannya yang sangat strategis dalam rangka meningkatkan sumber daya manusia agar mampu bersaing dan menghadapi tantangan zaman yang seiring waktu semakin mengalami perubahan.¹

Pendidikan merupakan hak asasi setiap manusia. Setiap warga negara berhak mendapatkan pelayanan ini tanpa pembatasan suku, agama, maupun ras.

Permasalahan di bidang pendidikan yang terjadi di Indonesia sampai saat ini adalah tidak meratanya akses pendidikan yang idealnya diperoleh seluruh anak bangsa sebagaimana amanah dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa:

“Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.”

Selanjutnya, Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 juga menegaskan bahwa:

“Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.”

Berdasarkan Pasal 31 ayat (1) dan (2) UUD 1945 tersebut maka negara memiliki 2 (dua) kewajiban yaitu menyelenggarakan pendidikan bagi setiap warga negara dan membiayai pendidikan bagi warga negara.

¹ Pribadi, R. E. (2015). Implementasi sustainable development goals (SDGs) dalam meningkatkan kualitas pendidikan di Papua. E-Journal Ilmu Hubungan Internasional, 5(3), 917-923

Menyelenggarakan pendidikan berarti negara harus menyediakan tempat/sekolah, pendidik, sarana dan prasarana sehingga kegiatan belajar mengajar tersebut bisa berjalan. Sedangkan membiayai pendidikan artinya negara harus menyediakan dana/anggaran agar kegiatan belajar mengajar yang melibatkan pendidik, sekolah, sarana dan prasarana dapat terealisasi.

Tingkat dan kualitas pendidikan menjadi faktor yang sangat menentukan arah pertumbuhan semua bangsa termasuk bangsa Indonesia. Hanya saja, beberapa daerah di Indonesia masih terdapat ketimpangan dalam bidang pendidikan. Khususnya di daerah-daerah tertinggal yang belum mendapatkan akses infrastruktur dasar. Tentunya hal ini menyulitkan untuk mewujudkan tujuan pemerataan pendidikan sebagaimana tercantum dalam Bab IV Bagian 1 Pasal 5 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bahwa:¹

“Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.”

Todaro dan Smith menyatakan bahwa sumber ketimpangan bukan hanya berasal dari distribusi pendapatan tetapi juga dari pendidikan. Oleh karena itu, pendidikan merupakan tujuan pembangunan yang mendasar. Pendidikan juga merupakan faktor penting dalam investasi sumber daya manusia. Oleh karenanya, pemerintah berupaya mewujudkan pembangunan yang lebih berimbang melalui desentralisasi pemeritahan serta dibarengi kerjasama langsung pemerintah pusat dan daerah.

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

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

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus bagi provinsi papua, Pasal 56 Ayat (1) sampai (2), dalam penjelasan ayat (1) menyatakan jika pemerintah provinsi bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan Pendidikan pada semua jenjang, jalur, dan jenis Pendidikan di Provinsi Papua, ayat (2) menjelaskan pemerintah menetapkan kebijakan umum tentang otonomi perguruan tinggi, kurikulum inti, dan standar mutu semua jenjang, jalur dan jenis Pendidikan sebagai pedoman pelaksanaan bagi pimpinan perguruan tinggi; (3) setiap penduduk Provinsi Papua berhak memperoleh Pendidikan yang bermutu sebagaimana dimaksudkan pada ayat sampai dengan tingkat sekolah menengah dengan beban masyarakat serendah-rendahnya; (4) dalam mengembangkan dan menyelenggarakan Pendidikan, pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/kota memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada Lembaga keagamaan, Lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha yang memenuhi syarat sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk mengembangkan dan menyelenggarakan Pendidikan yang bermutu di Provinsi Papua; (5) pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dapat memberikan bantuan dana atau subsidi kepada penyelenggaraan Pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat yang memerlukan. Sektor Pendidikan dalam implementasi otonomi khusus di Tanah papua mendapat perhatian utama. dikatakan dana otonomi khusus telah dialokasikan oleh pemerintah pusat yang mana tanggungjawab provinsi

dan daerah dalam mengelola anggaran pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat dengan presentasi 70% untuk Provinsi Papua dan 30% untuk Papua Barat, Oleh karena itu 30% alokasi dana otonomi khusus Papua Barat di prioritaskan pada bidang Pendidikan.

Penyelenggaraan Pendidikan di Provinsi Papua pun juga berdasarkan pada prinsip penyelenggaraan Pendidikan nasional serta berdasarkan pada prinsip-prinsip khusus sebagai berikut : (1) Pendidikan di provinsi papua diselenggarakan bagi penduduk Papua sebagai dasar pembangunan sumber daya manusia, dengan memberikan prioritas kepada orang-orang asli Papua, secara khusus peserta didik di daerah yang terisolasi, terpencil dan terabaikan; (2) Pendidikan di Provinsi Papua diisenggarakan untuk pemerataan dan peningkatan mutu di setiap jalur, jenjang dan jenis Pendidikan, dengan memberikan prioritas kepada perbaikan mutu Pendidikan dasar; (3) Pendidikan di Provinsi Papua menjadi tanggungjawab keluarga, masyarakat, Lembaga keagamaan dan pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, serta dilaksanakan secara sistematis dan terbuka; selain itu Pendidikan di Provinsi Papua dilaksanakan dengan kurikulum dasar untuk menghasilkan peserta didik yang (a) gemar dan terampil membaca, matematika, dan ilmu pengetahuan alam dan ilmu pengetahuan sosial, (c) memiliki budi pekerti, dan (d) menghargai lingkungan.

Kesempatan untuk memperoleh pendidikan dasar yang layak adalah hak setiap warga negara, tanpa kecuali. Artinya latar belakang

sosial, budaya, ekonomi dan sebagainya bukanlah penghalang bagi anak-anak usia sekolah untuk mengenyam pendidikan. Pendidikan merupakan hak dasar bagi setiap warga negara kesatuan Republik Indonesia, seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan ditindaklanjuti dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menetapkan bahwa Pemerintah berkewajiban memenuhi hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Sebagai upaya untuk memenuhi hak dasar tersebut, pemerintah telah menginstruksikan agar setiap warga dapat menempuh pendidikan serendah-rendahnya sampai dengan jenjang pendidikan dasar.

Akan tetapi secara faktanya, terjadi ketimpangan pada Provinsi Papua Barat yakni terkait masalah pendidikan khususnya pada pendidikan dasar. Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat masih terbilang memprihatinkan khususnya pada ketersediaan tenaga guru yang belum merata terutama guru sekolah dasar, selain itu masalah pada Provinsi Papua Barat ialah belum meratanya bantuan pendidikan sehingga masih ada orang tua siswa yang memasukkan proposal minta bantuan biaya pendaftaran anaknya sekolah dasar kepada Pemerintah Provinsi Papua Barat serta kurangnya fasilitas penunjang dan masih rendahnya kualitas lulusan. gambaran terkait pendidikan pada Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat mengalami keterpurukan kompetensi guru atau mutu guru pada Kabupaten Manokwari disebabkan beberapa faktor mendasar yakni:¹

1. Bertambahnya jumlah murid dari tahun ke tahun belum diimbangi dengan peningkatan sarana dan fasilitas pendidikan disekolah-sekolah, termasuk sumber daya manusia atau tenaga pengajar yang tidak cukup untuk mengimbangi jumlah murid khususnya pada sekolah-sekolah yang berada di pinggiran atau bahkan di wilayah pedalaman.
2. Peningkatan kesejahteraan guru melalui tunjangan profesi belum berbanding lurus dengan capaian mutu pendidikan dasar.
3. Minimnya pelatihan sumber daya, kurikulum yang berubah-ubah dan beban administrasi yang bertambah mengakibatkan tidak optimalnya transfer pengetahuan dan kompetensi pengajaran.
4. Tidak layak nya upah untuk kesejahteraan guru kontrak atau guru honor yang dinilai masih jauh dari kata layak; serta
5. Keterbatasan sarana dan fasilitas ruang kelas dan sarana penunjang pendidikan lainnya seperti perpustakaan, laboratorium dan rumah guru juga masih menjadi masalah ketertinggalan pada Provinsi Papua Barat.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, peneliti tertarik untuk melakukan kajian mendalam tentang **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS PADA BIDANG PENDIDIKAN DASAR DI KABUPATEN MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari?
2. Apakah faktor yang menghambat terlaksananya otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi kebijakan otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari; dan
2. Untuk menganalisis faktor yang menghambat terlaksananya otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari.

D. Manfaat Penelitian

Setelah tujuan penelitian tercapai maka diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut;

1. Manfaat akademik, hasil-hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bacaan bagi peneliti lanjutan yang berkehendak mengkaji persoalan pemberlakuan otonomi khusus pada pelayanan pendidikan di wilayah lain khususnya pada wilayah kabupaten Manokwari dengan aspek pendekan yang berbeda. Selain itu juga, penelitian ini diharapkan dapat

menjadi sumbangsih pemikiran dari penulis berkenaan dengan fenomena hukum secara normatif terhadap proses penyusunan hukum dengan mengambil studi di Kabupaten Manokwari;

2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu rujukan bagi dasar kebijakan penyelenggara pemerintahan dalam pemberlakuan otonomi khusus pada pelayanan Pendidikan, terutama untuk Kabupaten Manokwari.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Perpustakaan lainnya tidak ditemukan penulisan Tesis yang bertemakan “Implementasi Otonomi Khusus Di Bidang Pendidikan Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.106 Tahun 2021 Di Kabupaten Manokwari”, namun telah ada penulisan Tesis yang terkait dengan , adalah sebagai berikut ;

1. Konianus Amisi, jurnal dengan judul *“Persepsi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus Bidang Pendidikan Di Distrik Alama Kabupaten Mimika Provinsi Papua”*. Dalam jurnal ini membahas rumusan masalah yaitu; Mengetahui bagaimana persepsi masyarakat dalam pelaksanaan otonomi khusus terhadap bidang pelayanan Pendidikan di Distrik Alama Kabupaten Mimika Provinsi Papua dan Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pelayanan Pendidikan di

Distrik Alama Kabupaten Mimika Provinsi Papua. Perbedaannya, jurnal ini hanya menjelaskan tentang Persepsi masyarakat dalam dunia Pendidikan dan yang menjadi perbedaan mendasar dalam tesis ini tidak menjelaskan bagaimana kemudian hakikat pengaturan otonomi khusus dalam bidang Pendidikan;

2. Dimus Wanimbo, jurnal dengan judul "*Implementasi Otonomi Khusus Dalam Proses Pelayanan Publik (Studi Tentang Proses Pelayanan Bidang Pendidikan Dan Kesehatan Kabupaten Lanny Jaya Propinsi Papua)*". Dalam jurnal ini membahas rumusan masalah yaitu; dampak dari pemberlakuan Otonomi khusus terhadap Bidang Pelayanan pendidikan dan Kesehatan di Kabupaten Lanny Jaya dan faktor-faktor yang menentukan tingkat pelayanan pendidikan dan Kesehatan di Kabupaten Lanny Jaya. Perbedaannya, jurnal ini hanya menjelaskan tentang pelayanan pendidikan secara umum beserta Kesehatan. Adapun perbedaan mendasarnya dalam tesis ini tidak menjelaskan implementasi pelayanan pendidikan secara khusus.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Otonomi Daerah

1. Otonomi Daerah

Otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos* dalam bahasa Yunani yang artinya *autos* sendiri dan *nomos* yang berarti aturan atau undang-undang, sehingga dapat diartikan bahwa otonomi adalah kewenangan dalam mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan daerah berarti suatu masyarakat hukum yang mempunyai batasan wilayahnya masing-masing.

Otonomi memiliki arti kebebasan tetapi bukan kemerdekaan, karena kebebasan yang terbatas itu merupakan bentuk penyerahan kesempatan yang patut dipertanggungjawabkan. Di dalam pemberian tanggung jawab terdapat dua hal yaitu: a. Pemberian tugas yang artinya sejumlah pekerjaan yang wajib diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; b. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan serta menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas tersebut.³

³ Ateng Syafrudin, 1982, Memantapkan Pemerintahan yang Bersih, Kuat dan Berwibawa, Bandung, Tarsito, hlm. 18.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa lepas dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proposional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, dan

nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.⁴

Otonomi daerah mempunyai visi yang mencakup tiga bagian interaksi utama, yang pertama yaitu dalam politik, dimana otonomi daerah merupakan hasil dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, merupakan proses lahirnya kepala pemerintahan daerah dengan cara dipilih langsung oleh masyarakat secara demokratis. Dengan dipilihnya kepala pemerintahan daerah secara langsung oleh masyarakat maka memungkinkan penyelenggaraan pemerintah lebih cepat menanggapi kepentingan masyarakat luas dan dalam pengambilan keputusan memperhatikan segala aspek sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Kedua, yaitu dalam bidang sosial dan budaya, dimana dalam menjalankan otonomi daerah harus sebaik mungkin untuk menciptakan keserasian sosial dan merawat serta menjaga nilai-nilai lokal yang dapat memberikan peluang terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon kehidupan di sekitarnya.

Ketiga, yaitu dalam bidang ekonomi, otonomi daerah memberikan peluang untuk pemerintah daerah dalam memajukan potensi ekonomi di daerahnya sendiri. Otonomi

⁴ HAW. Widjaja, 2014, Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 8.

daerah membuka lahirnya upaya-upaya pemerintah daerah dalam menawarkan investasi-investasi, memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam perizinan usaha ataupun membangun infrastruktur untuk mendukung ekonomi di daerahnya. Sehingga, bisa dikatakan otonomi daerah dapat membawa kemajuan maupun kesejahteraan dari waktu ke waktu untuk masyarakatnya.¹

Otonomi daerah diharapkan akan memberikan ruang gerak yang lebih leluasa untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya ekonomi yang ada di daerah. Upaya ini dilakukan dengan menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif di daerah dengan penyediaan infrastuktur dan jaminan kepastian hukum yang lebih baik lagi.⁵

Dalam penyelenggaraan pemerintah tercermin semangat otonomi daerah dalam praktiknya yang dasarnya pemerintah pusat memberikan kekuasaan kepada daerah dalam mengelola daerahnya sendiri sesuai dengan kesanggupan sumber daya yang ada. Otonomi daerah juga bukan hanya dititikberatkan pada pendapatan asli daerah, tetapi pemberdayaan masyarakat pun sangat diperlukan dengan berusaha menyesuaikan pendekatan kultural dan struktural agar

⁵ Erwan Agus Purwanto, "Pembagian Kewenangan Dalam Pelayanan Publik Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, X, (November, 2006), hlm. 188.

meningkatnya kesejahteraan masyarakat daerah. Inilah hakikat otonomi sesuai dengan keinginan rakyat.¹

Tujuan dari otonomi daerah adalah: a. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat; b. Pengembangan kehidupan demokrasi; c. Perhatian terhadap potensi dan keanekaragaman daerah; d. Pengembangan kehidupan demokrasi; e. Distribusi pelayanan publik.⁶

Prinsip otonomi daerah menuntut upaya dari setiap daerah untuk mengerjakan fungsi pemerintah dan pembangunannya sendiri dan menjamin keadaan masyarakat antar daerah dilihat dari ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MRP Nomor XV/MPR/1998. Dengan penyelenggaraan otonomi daerah sangat diharapkan terlaksananya pemerintah daerah yang optimal serta pemanfaatan sumber daya daerah dengan mengemukakan keutuhan dan kepentingan Negara.¹

Secara prinsipil, terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk mememanajemi daerah dan tanggungjawab terhadap kegagalan dalam mememanajemi daerahnya. Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan

⁶ Sarundajang, 2012, Birokrasi dalam Otonomi Daerah : upaya mengatasi kegagalan, Jakarta Selatan, Kata Penerbit, hlm. 88-99.

pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah.⁷

Dengan demikian otonomi daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri. Pengertian lebih luas dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.¹

2. Pemerintahan Daerah

Asal kata pemerintahan diambil dari kata government yang berasal dari bahasa Inggris, dapat diartikan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Akan tetapi, tidak semua yang berpendapat bahwa government memiliki makna pemerintahan.⁸ Istilah pemerintahan menunjukkan kegiatan pemerintah atau bisa dikatakan menunjukkan kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara. Dengan begitu dapat dikatakan bahwa Pemerintahan adalah aktivitas lembaga atau badan publik untuk melakukan fungsinya agar tercapai maksud dan tujuan negara.¹

⁷ H.A.W. Widjadja, *op.cit.*, hlm. 7

⁸ H. Utang Rosidin, *Op. cit.*, hlm.1..

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.⁹

Di dalam Negara Kesatuan Kedaulatan tidak bisa dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi di dalam negara kesatuan adalah usaha untuk mewujudkan pemerintahan demokrasi, di mana pemerintahan daerah diselenggarakan secara efektif guna kepentingan rakyat. Pemerintahan daerah mempunyai kewenangan dalam pelaksanaannya, yaitu kewenangan membuat peraturan daerah dan pelaksanaan pemerintahan yang diemban secara demokratis.¹

Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan bertanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.¹⁰

⁹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 44

¹⁰ Daan Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah*, Bandung : Sinar Baru hlm 87.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom melaksanakan dua aspek otonom. Pertama, otonomi penuh yaitu dimana semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut isi substansi dan tata cara pelaksanaannya (otonom). Kedua, otonomi tidak penuh yaitu daerah hanya menguasai tata cara pelaksanaannya saja, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya.¹

Negara Indonesia harus berupaya untuk selalu menjunjung tinggi hak-hak rakyat dan mewujudkan harapan-harapan rakyatnya karena kedaulatan negara ini pada dasarnya berada pada rakyat. Untuk mewujudkan hal tersebut, tidak mungkin pelayanan terhadap rakyatnya terpusat pada satu pemerintahan (pemerintah pusat), tapi harus juga disalurkan pada penyelenggara pemerintahan di daerah. Oleh karena itu, untuk melayani dan mewujudkan tujuannya dibentuklah daerah-daerah yang sebagaimana di atur dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.¹¹

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten,

¹¹ *Ibid*, hlm. 71-72.

dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;

- b. Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut atas otonomi dan tugas pembantu;
- c. Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
- d. Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis;
- e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;
- f. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu;
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan Pasal 18 di atas dapat dikatakan bahwa pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya dan mempunyai hak

menetapkan peraturan daerah serta peraturan lainnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantu.¹

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren antara pemerintah, pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota ditetapkan kriteria pembagian yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria ini diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.¹²

Pemerintahan daerah diharapkan mampu melaksanakan peranannya dalam membuka peluang untuk memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain yang disertai dengan pertanggungjawaban publik, serta kepada pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

B. Tinjauan Umum Otonomi Khusus Papua

1. Otonomi Khusus

Otonomi khusus adalah kebijakan dari pemerintah berupa kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus diri sendiri didalam

¹² Fatkhul Muin, "Otonomi Daerah dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah", *Fiat Justisia Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang*, VIII, (Januari-Maret, 2014), hlm. 73-74

kerangka NKRI dan sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah tersebut. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar, kewenangan ini diberikan agar daerah tertentu dapat menata daerah dan bagian dari daerah tersebut agar lebih baik di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerahnya. Otonomi Khusus ditawarkan melebihi otonomi daerah, biasanya karena otonomi ini diberikan kepada daerah tertentu yang berarti daerah tersebut mempunyai kelompok gerakan kemerdekaan yang ingin memisahkan daerahnya dari wilayah NKRI. Secara tidak langsung pemerintah memberikan Otonomi Khusus ini sebagai pendekatan bentuk damai agar kelompok gerakan tersebut tidak terus bergejolak.

Butuh banyak pertimbangan yang matang untuk memberikan Otonomi Khusus kepada suatu daerah tertentu, karena suatu Negara sangat bergantung pada pendapatan daerah tertentu yang akan diberikan Otonomi Khusus diperlukan beberapa kesepakatan agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan dengan adanya Otonomi Khusus ini. Karena setiap Negara memerlukan kemajuan yang relative meningkat untuk proses berkembangnya Negara menuju kondisi yang lebih baik.

Perbedaan antara Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus yaitu;

- a. Otonomi Daerah adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk semua daerah disuatu Negara, sedangkan Otonomi Khusus yaitu kewenangan yang hanya diberikan kepada suatu daerah tertentu karena adanya faktor-faktor tertentu yang menyebabkan daerah tersebut memperolehnya;
- b. Otonomi Daerah diatur dalam UU No 32/2004 dimana diatur apa saja kewenangan hak dan kewajiban daerah, sedangkan dasar hukum yang mengatur tentang Otonomi Khusus yaitu UU Otonomi Khusus yang sesuai dengan daerah tertentu. Berikut adalah daerah-daerah di Indonesia yang memperoleh Otonomi Khusus:
 - 1) Provinsi Papua dan Papua Barat;
 - 2) Nanggroe Aceh Darussalam;
 - 3) Yogyakarta; dan
 - 4) DKI Jakarta

2. Pengertian Otonomi Khusus Papua

Istilah "otonomi" dalam otonomi khusus haruslah diartikan sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan menugurus diri sendiri, sekaligus pula berarti kebebasan untuk berpemerintahn sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan

alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang kekurangan. Hal lain yang tidak kalah penting adalah kebebasan untuk menentukan strategi pembangunan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang sesuai dengan karakteristik dan kekhasan sumber daya manusia serta kondisi alam dan kebudayaan orang Papua.

Hal ini penting sebagai bagian dari pengembangan jati diri orang Papua yang seutuhnya yang ditunjukkan dengan penegasan identitas dan harga dirinya termasuk dengan dimilikinya simbol-simbol daerah seperti lagu dan bendera dan lambang. istilah "khusus" hendaknya diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan yang dimilikinya. Kekhususan tersebut mencakup hal hal seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik. Dalam pengertian praktisnya, kekhususan otonomi Papua berarti bahwa ada hal-hal berdasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, selain ada hal-hal yang berlaku di daerah lain yang diterapkan di Papua.

3. Nilai-nilai Dasar Otonomi Khusus Papua

Dalam rangka mewujudkan terpenuhi hak dan kewajiban dasar rakyat Papua, rancangan undang-undang Otonomi Khusus Papua dikembangkan dan dilaksanakan dengan berpedoman pada Sejumlah nilai-nilai dasar ini bersumber dan adat istiadat rakyat Papua. nasionalisme yang bertumpu pada prinsip prinsip manusia universal. Dan penghormatanakan demokrasi dan hak-hak asasi manusia. Karena itulah, nilai nilai dasar yang dimaksudkan merupakan prinsip-prinsip pokok dan suasana kebatinan yang melatar belakangkangi penyusunan kerangka dasar Rancangan Undang undang Otonomi Khusus Provinsi Papua yang selanjutnya diharapkan berfungsi sebagai pedoman dasar bagi pelaksanaan berbagai aspek Otonomi Khusus Papua di masa mendatang. Ada tujuh butir nilai-nilai Otonomi Khusus Papua. Nilai-nilai dasar yang dimaksud adalah:

- a. Perlindungan terhadap hak-hak dasar Peaduduk Asli Papua;
- b. Demokrasi dan kedewasaan berdemokrasi;
- c. Penghargaan terhadap Etika dan Moral;
- d. Penghargaan terhadap hak-hak Asasi Manusia;
- e. Penegakan Supremasi hukum;
- f. Penghargaan terhadap Pluralisme; dan

g. Persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai warga negara

4. Garis-garis Besar pokok Pikiran Otonomi Khusus Papua.

Garis-garis besar pokok pikiran merupakan kerangka dasar yang dimasukkan ke dalam Undang-undang Otonomi Khusus Papua. Pokok-pokok pikiran tersebut dikembangkan dengan memadukan nilai-nilai dasar pelaksanaan khusus Papua dengan pendekatan-pendekatan yang perlu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan kehumasan riil dan mendasar rakyat Papua dalam pengertian yang seutuhnya dan seluas-luasnya.

Garis-garis Besar Pokok pikiran tersebut meliputi aspek-aspek berikut ini:

- a. Pembagian kewenangan antara pemerintah antara pusat dan Provinsi Papua;
- b. Pembagian Kewenangan Dalam Provinsi Papua;
- c. Perlindungan Hak-Hak Adat Penduduk Asli;
- d. Bendera, Lambang dan Lagu.

Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut :

- a. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan provinsi Papua. Salah satu pelaksanaan Otonomi Khusus Papua adalah pembagian kewenangan pemerintah antara Pusat dan Provinsi Papua. Pembagian kekuasaan dan kewenangan pemerintahan pusat dan daerah bukan

semata-mata sebagai konsekuensi pemberian status otonomi khusus, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi penyelenggaraan negara dengan memberikan kesempatan sebesar-besarnya kepada rakyat dan daerah untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri secara nyata. Pendekatan seperti ini akan memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan menjadi lebih relevan, efisien, efektif dan tetap sasaran. Dalam kaitannya itulah perlu ditetapkan dengan jelas apa saja yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi Papua;

b. Pembagian Kewenangan Dalam Provinsi Papua

Pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dalam konteks Otonomi Khusus Provinsi Papua tidak saja menyangkut hubungan pusat dan daerah, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana kekuasaan dan kewenangan dibagi secara baik di dalam Provinsi Papua sendiri. Dalam kaitan itu, otonomi khusus Papua berarti bahwa ada hubungan hirarkis antara pemerintahan tingkat provinsi dan kabupaten/kota namun pada saat yang sama provinsi, kabupaten/kota dan kampung masing-masing adalah daerah otonomi yang memiliki kewenangannya sendiri-sendiri.

Prinsip yang diatur adalah bahwa kewenangan perlu diberikan setara proporsional ke bawah, terutama untuk berbagai hal yang langsung berkaitan dengan masyarakat. Hal ini konsisten dengan salah satu prinsip dasar otonomi yaitu menempatkan sedekat-dekatnya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ke subjek, yaitu rakyat. Karena itu dalam konteks otonomi khusus Provinsi Papua, fungsi-fungsi pengaturan berada di tingkat provinsi dan kewenangan pelayanan masyarakat diberikan sebesar besarnya kepada kabupaten/kota dan kampung.

C. Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus pada Bidang Pendidikan di Provinsi Papua

Implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana yang dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfil*), untuk menghasilkan output sebagaimana yang dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*).¹³

Deskripsi sederhana tentang konsep implementasi dikemukakan oleh Lane bahwa implementasi sebagai konsep yang

¹³ Roni Ekha Putera, "Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan dalam Pencapaian (Millenium Development Goals)", Jurnal Mimbar, Vol.31, No.1 (Juni, 2015), hlm. 230

dapat dibagi kedalam 2 (dua) bagian yakni implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud, output dan outcome. Berdasarkan deskripsi tersebut, formula implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk, dan hasil dari akibat. Selanjutnya, implementasi merupakan persamaan fungsi dari kebijakan, formator, implementor, inisiator, dan waktu. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.¹

Proses implementasi kebijakan melihat kesesuaian antara yang telah direncanakan dengan pengimplementasian di lapangan. Untuk itu dalam memperkecil kemungkinan ketidakberhasilan suatu kebijakan yang diterapkan dipengaruhi oleh beberapa hal sebagaimana dijelaskan oleh Tachjan sebagai berikut:¹⁴

1. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan;
2. Adanya kelompok target, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan; dan
3. Adanya pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari implementasi tersebut.

¹⁴ *Ibid.*, hlm.231

Kebijakan umum pemerintahan dan pembangunan di Papua adalah kebijakan otonomi khusus. Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Disebut dengan otonomi khusus memberikan perlakuan yang khusus, dalam arti mendapatkan prioritas dukungan yang lebih banyak daripada daerah lain. Kebijakan umum tentang Papua dilembagakan dalam bentuk Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Papua (UU Otsus). Undang-undang tersebut merupakan respon dari kekecewaan Papua terhadap kebijakan sentralistik yang dilakukan pada masa Orde Baru dan merupakan ekstrapolasi dari kebijakan desentralisasi pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang menggantikan kebijakan sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan di daerah.¹

Otonomi Khusus Provinsi Papua yang diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001 tersebut antara lain adalah kewenangan perekonomian, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, lingkungan hidup, dan sosial. Selain adanya kewenangan khusus, kebijakan otonomi khusus juga memberi peluang bagi diadopsinya karakteristik lokal kedalam sistem

pemerintahan lokal dalam kerangka NKRI. Beberapa format khusus dalam pemerintahan Provinsi Papua yang diadopsi dari unsur-unsur lokal adalah:

1. Badan Perwakilan Daerah. Berbeda dengan badan perwakilan di provinsi lain, di Papua terdapat badan perwakilan dengan sistem dua kamar (bikameral), yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP). DPRP adalah perwakilan politik yang merupakan representasi partai-partai yang memperoleh kursi dalam pemilihan umum yang merupakan badan legislatif Provinsi Papua. Sementara itu, MRP merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama;
2. Kepolisian daerah. Kepolisian Papua memiliki tugas di bidang ketentraman dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi (perdasi), termasuk pembiayaannya. Ketentuan ini mengalihkan fungsi polisi pamong praja kepada kepolisian daerah dan dengan demikian polisi pamong praja harus dilikuidasi;
3. Format keuangan dan pengelolaannya. Ada empat komponen keuangan yang membedakan antara penerimaan di Provinsi

Papua (pada masa otonomi khusus) dengan penerimaan di provinsi lain di Indonesia. Pertama, dana bagi hasil minyak bumi. Pasca Otonomi Khusus, Provinsi Papua berhak menerima dana bagi hasil minyak bumi sebesar 70% sementara di provinsi lain hanya 15,5%. Kedua, dana bagi hasil gas alam. Sama dengan minyak bumi, Provinsi Papua berhak menerima dana bagi hasil sebesar 70% sementara provinsi lain 30,5%. Ketiga, dana otonomi khusus yang besarnya setara dengan 2% dana alokasi umum nasional. Keempat, dana tambahan dalam rangka otonomi khusus yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dengan DPR atas masukan dari pemerintah Provinsi Papua. Otonomi khusus diharapkan membawa perubahan atas perekonomian Provinsi Papua. Menurut para ahli ekonomi, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, yaitu:¹⁵

- a. Tanah dan kekayaan alam. Kekayaan alam suatu daerah meliputi luas dan kesuburan tanah, keadaan iklim dan cuaca, jumlah dan jenis hasil hutan dan hasil laut yang dapat diperoleh, jumlah dan jenis kekayaan barang tambang yang tersedia. Secara umum, daerah yang memiliki kekayaan alam berlimpah akan lebih mudah meningkatkan laju pertumbuhan ekonominya

¹⁵ *Ibid.*, hlm.7

dibandingkan daerah yang kurang memiliki kekayaan alam;

- b. Kuantitas dan kualitas penduduk dan tenaga kerja. Pertumbuhan penduduk akan meningkatkan jumlah angkatan kerja yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung kegiatan produksi. Dengan pendidikan dan pelatihan yang memadai, akan dihasilkan sumber daya manusia yang terlatih dan terampil sehingga mampu menjadi pionir dalam pembangunan;
- c. Kepemilikan barang modal dan penguasaan teknologi. Peranan barang modal sangat menentukan dalam meningkatkan produktivitas. Meningkatnya produksi barang atau jasa yang dihasilkan karena penemuan barang-barang baru, dan terciptanya barang dengan kualitas yang lebih baik tanpa meningkatnya biaya produksi;
- d. Sistem sosial dan sikap masyarakat adat istiadat yang kental pada masyarakat tradisional berupa upacara untuk berbagai kegiatan dan acara dianggap memperlambat pertumbuhan ekonomi; dan
- e. Luas pasar sebagai sumber pertumbuhan. Roda perekonomian daerah era otonomi seperti sekarang ini, ada beberapa pihak yang akan berpengaruh baik

langsung maupun tidak langsung dalam menentukan mulus tidaknya desentralisasi kewenangan perekonomian. Pihak-pihak tersebut adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah, dewan perwakilan daerah, investor asing, dan pengusaha lokal.

Salah satu faktor terpenting yang dibutuhkan untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan sebagaimana disebutkan oleh Tachjan yaitu adanya pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari implementasi tersebut. Sehingga diaturlah kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang kewenangan dan kelembagaan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Provinsi Papua. Keberhasilan suatu implementasi adalah bagian dari kapabilitas pelaksana dalam melaksanakan apa yang dicita-citakan.¹

Peraturan pemerintah tersebut bertujuan untuk merespon perubahan politik, sosial dan budaya di Papua serta untuk memberikan kepastian hukum atas keberlanjutan dana otonomi khusus yang digunakan untuk membiayai pembangunan di Provinsi Papua yang telah diundangkan dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2021 tentang otonomi khusus bagi

Provinsi Papua pada tanggal 19 Juli 2021 yang merupakan penyempurnaan terhadap Undang-undang Nomor 21 Tahun 2021 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua.¹⁶

Peraturan Pemerintah ini ditetapkan untuk melaksanakan Pasal 4 ayat (7), Pasal 6 ayat (6), Pasal 6A ayat (6), Pasal 56 ayat (9), pasal 59 ayat (8), Pasal 68A ayat (4)l, dan Pasal 76 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang bertujuan untuk memastikan jalannya pemerintahan di Provinsi Papua agar dapat berjalan lebih efektif dan efisien serta untuk memberikan dasar pelaksanaan kekhususan bagi Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang mengatur mengenai pelaksanaan kewenangan Provinsi Papua dan kabupaten/kota di Provinsi Papua yang bertujuan untuk memberikan penegasan pembagian kewenangan antara Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sehingga jalannya pemerintahan di Provinsi Papua dapat berjalan dengan baik.¹

Otonomi khusus Provinsi Papua juga merupakan salah satu perwujudan dari perangkat regulasi tentang desentralisasi pendidikan. Antara lain Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007

¹⁶ Penjelasan Umum atas Peraturan Pemerintah No.106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua

tentang program pembangunan nasional (Propenas). Dalam Propenas desentralisasi pendidikan tidak hanya menyangkut jenjang SD hingga SLTA, tetapi juga perguruan tinggi negeri melalui apa yang disebut dengan Badan Hukum Milik Negara (BUMN). Pendidikan pada dasarnya bertujuan untuk membimbing manusia ke arah kemampuan yang bertanggungjawab secara logika, etika dan estetika melalui pertimbangan akademik atas kemampuan terampil (talenta) yang dimilikinya.¹⁷

Kebijakan pendidikan berangkat dari pemikiran Tilaar dan Nugroho yang mengungkapkan bahwa kebijakan pendidikan tidak dapat dilepaskan dengan hakikat pendidikan dalam proses memanusiakan anak manusia menjadi manusia merdeka. Manusia merdeka adalah manusia yang kreatif yang terwujud di dalam budayanya. Manusia dibesarkan di dalam habitusnya yang membudaya, dia hidup di dalam budayanya dan dia menciptakan atau merekonstruksi budayanya itu sendiri.¹

Gubernur Papua, Lukas Enembe pada Rapat Kerja Teknis Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga se-Provinsi Papua menyatakan bahwa; pertama, masih banyak penduduk usia 0-6

¹⁷ Franklin Deano Jekwam, dkk. *"Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Bidang Pendidikan Dasar di Distrik Moraid Kabupaten Tambraw Provinsi Papua Barat"*, Jurnal Visioner, Vol.12, No.1, Januari 2020, hlm.41

Tahun yang belum mendapatkan layanan Pendidikan Anak Usia Dini karena terbatasnya lembaga PAUD sehingga mengakibatkan anak masuk SD kurang siap dalam bersosialisasi dengan lingkungan sekolah. Kedua, masih banyaknya penduduk usia 7–12 tahun dan 13-15 tahun belum mendapat kesempatan menikmati layanan pendidikan dasar, hal ini karena terbatasnya ketersediaan gedung sekolah di sejumlah kampung yang tersebar di gunung dan lembah belum memiliki infrastruktur Pendidikan Dasar. Hal ini mengakibatkan anak usia 7-12 tahun dan 13-15 tahun yang seharusnya duduk di bangku pendidikan dasar namun tidak bisa menikmatinya, hal ini berakibatkan pada rendahnya capaian Angka Partisipasi Murni SD dan Angka Partisipasi Murni SMP di beberapa kabupaten yang berdampak pada rendahnya rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf di Papua sebagai indikator pengukur keberhasilan pembangunan pendidikan oleh MDGs, yang secara nasional dari tahun ke tahun kita selalu berada di urutan terendah. Ketiga, APM SD terendah ada di kabupaten Nduga, 15,6%. Ini artinya penduduk usia 7 - 12 Tahun di kabupaten Nduga yang bersekolah di SD hanya 15,6% sedangkan 84,4% tidak bersekolah. Keempat, masih banyak sekolah dasar di wilayah terpencil dan terisolasi belum tersedia rumah kepala sekolah dan rumah guru sehingga

banyak kepala sekolah dan guru meninggalkan tempat tugas yang mengakibatkan tingginya angka ketidakhadiran kepala sekolah dan guru di tempat tugas. Kelima, masih tingginya angka tuna aksara atau buta aksara penduduk usia 15 – 59 tahun. Ada sekitar 675,253 jiwa atau 35,98% dari 1,876,746 jiwa, masih tuna aksara. Keenam, kekurangan guru sekolah dasar di daerah- daerah pedalaman terpencil yang mengakibatkan proses pembelajaran tidak dapat berlangsung dengan baik.¹⁸

D. Teori Pelayanan Publik

Pentingnya kebutuhan masyarakat menjadikan pemerintah dituntut untuk menyediakan pelayanan publik. Publik sendiri dapat berarti sekelompok orang yang memiliki kepentingan secara sosiologis. Menurut Thoha, bahwa pelayanan kepada masyarakat sebagai suatu usaha yang dilakukan seseorang atau kelompok atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian suatu tujuan. Sedangkan menurut Mahmudi, pelayanan publik dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar (meliputi Kesehatan, pendidikan dasar dan bahan kebutuhan pokok

¹⁸ Konianus Amisim, *“Persepsi Masyarakat dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus Bidang Pendidikan di Distrik Alama Kabupaten Mimika Provinsi Papua”*, Jurnal Politico, Vol6, No.4, 2017, hlm.14

masyarakat) dan pelayanan umum, terdiri dari pelayanan administratif, pelayanan barang dan pelayanan jasa.¹

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. Pelayanan Publik Sektor Pendidikan

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang kewajiban pemerintah dalam bidang pendidikan, yaitu:

- a. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya Pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi; dan
- b. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dan guna terselenggaranya pendidikan bagi

setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Berdasarkan Standar Pelayanan Minimum (SPM), penerima pelayanan dasar untuk setiap jenis pelayanan dasar adalah:¹⁹

- a. Usia 16 tahun sampai dengan 18 tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan menengah;
- b. Usia 4 tahun sampai dengan 18 tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan khusus;
- c. Usia 5 tahun sampai dengan 6 tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan anak usia dini;
- d. Usia 7 tahun sampai dengan 15 tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan dasar; dan
- e. Usia 7 tahun sampai dengan 18 tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan kesetaraan.

2. Kualitas Pelayanan Publik

Peningkatan pelayanan publik dapat diketahui seberapa baik kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemberi pelayanan kepada penerima pelayanan. Peningkatan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan monitoring dan evaluasi yang diberikan oleh masyarakat sebagai penerima pelayanan publik. Menurut Albrecht dan Zemke, bahwa kualitas pelayanan publik merupakan hasil

¹⁹ *Ibid.*,

interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberian pelayanan, strategi dan pelanggan (*customers*). Sedangkan menurut Zeithaml, ada 10 (sepuluh) indikator kualitas pelayanan yaitu:¹

- a. *Tangible*, terdiri dari fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
- b. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
- c. *Responsiveness*, kemampuan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
- d. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
- e. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
- f. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
- g. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari bahaya atau resiko;
- h. *Aces*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;

- i. *Communication*, kemampuan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus ketersediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat; dan
- j. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

E. Pengertian, kedudukan, dan fungsi dan arti penting AAUPB

a. Pengertian AAUPB

Tindakan atau campur tangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan *freies ermessen*, namun tindakan tersebut sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah.

Menurut Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan pemahaman penulis (Jazim Hamidi) tentang

AAUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu :²⁰

1. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
2. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
3. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Konsepsi AAUPB menurut Crinice le Roy yang meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas permainan yang

²⁰ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. (Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999).

layak, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.²¹

b. Kedudukan AAUPB dalam Sistem Hukum

Menurut Philipus M. Hadjon AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.²² Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Apabila asas-asas umum

²¹ Muhammad Azhar, „Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam“, *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*, 8.5 (2015), 274–87.

²² Philipus M. Hadjon and Et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993).

pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum , maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku.²³ Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.²⁴

c. Fungsi dan Arti penting AAUPB

Pada awal kemunculannya, AAUB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bai warga negara dari tindakan pemerintah. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.

²³ SF. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan, Dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia* (Bandung, 2001).

²⁴ HR.

AAUPB dapat di ibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah.²⁵ Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :

1. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/ melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*.

²⁵ Widjiastuti.

2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
3. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN.
4. AAUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang.

Menurut Indroharto, AAUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:²⁶

1. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
2. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis; AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh Hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara

²⁶ Indroharto, “Asas–asas Umum Pemerintahan Yang Baik”, dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), Himpunan Makalah Asas–asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Cet. Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm 145-146.

3. Perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik
4. Tata kelola pemerintahan yang baik selalu berkembang serta mengikuti perkembangan global, tidak mungkin hanya bersifat nasional saja. Penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, yang dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi, perkembangan teknologi informasi, sosial budaya yang kesemuanya bercampur dan memberi pengaruh penyelenggaraan pemerintahan.²⁷
5. Penyelenggaraan pemerintahan di negara maju tentu berbeda dengan negara berkembang, beberapa faktor penting memberi pengaruh, yaitu cara berpikir yang mengutamakan kualitas pelayanan, transparansi, integritas, kapasitas pengembangan kemampuan dan didukung oleh hal lain bersifat non-teknis tetapi sangat menunjang terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh bagaimana pemerintah bekerja tetapi juga ditentukan oleh kebijakan yang diambil untuk kesejahteraan warga. Kebijakan yang dilaksanakan pun tetap harus berdasarkan AUPB dan peraturan perundangan yang berlaku.

²⁷ Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, and Kartika Widya Utama, „Peran PTUN Dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)“, *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 30.2 (2018), 277 <<https://doi.org/10.22146/jmh.33056>>.

6. Hotma P. Sibuea mengemukakan AAUPB lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu negara seperti undang-undang. AAUPB lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik atau *good governance*.²⁸ Perkembangan AUPB dapat dibagi dalam 3 fase. Fase pertama adalah bahwa secara historis penggunaan AUPB sudah berlangsung sejak lama. Penggunaan AUPB tidak didasarkan pada landasan hukum dalam bentuk normatif yaitu undang-undang atau peraturan perundangan lainnya, namun lebih diutamakan berdasarkan konsep, doktrin, kebiasaan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan negara. Pada fase kedua, normativasi AUPB pertama kali dilakukan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ditegaskan bahwa pembentuk Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari

²⁸ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2002).

Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan bagian atau subsistem dari peraturan perundang-undangan berkaitan dengan penegakan hukum di bidang korupsi, kolusi dan nepotisme. Fungsi AUPB adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Jadi, sebenarnya tidak mengatur sama sekali mengenai penyelenggaraan administrasi pemerintahan, yang menjadi urat nadi pelaksanaan pelbagai fungsi dan tugas pemerintah. Fase ketiga adalah setelah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan sebagai perundangan yang pertama kali mengatur mengenai tata laksana pemerintahan yang sesuai dengan UUD NRI 1945 dan Pancasila. Hal-hal penting terkait penyelenggaraan pemerintahan mulai dari kewenangan, wewenang, AUPB, atribusi, delegasi, mandat, larangan penyalahgunaan wewenang, diskresi, keputusan berbentuk elektronik, izin, dispensasi, konsesi, konflik kepentingan, sosialisasi yang harus dilakukan oleh Pemerintah, standar operasional prosedur, syarat sahnya keputusan, legalisasi dokumen, sanksi administratif diatur secara jelas.²⁹

²⁹ Widjiastuti.

7. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sangat diperlukan bagi semua pihak, baik pemerintah, masyarakat serta PTUN dengan faktor kepentingan yang berbeda tetapi secara keseluruhan memiliki persamaan yaitu untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik. Selain berdasarkan peraturan perundangundangan, penyelenggaraan pemerintahan juga berdasarkan AUPB baik yang telah dicantumkan dalam perundang-undangan, maupun putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap serta praktik pemerintahan.³⁰

8. Asas-asas umum pemerintahan yang baik berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, maka akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu dengan lainnya.³¹

³⁰ Putrijanti, Leonard, and Utama.

³¹ Ichsan Syuhudi, „Pena Justisia : Media Komunikasi Dan Kajian Hukum Implementasi AsasAsas Umum Pemerintahan Yang Baik“, 17.1 (2017), 10–19.

F. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum yaitu, suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide.

Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidahkaidah/pandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan memepertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Penegakan hukum secara konkret ialah berlakunya hukum positif di dalam praktik yang harus ditaati. Jadi, memberikan keadilan di dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum in concreto di dalam menjamin dan mempertahankan di taatinya hukum materil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.³²

Inti dari penegakan hukum itu terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan dari nilai yang menjabarkan di dalam kaedah-kaedah untuk menciptakan, memelihara dan memperhatikan kedamaian dalam pergaulan hidup. Dalam penegakan hukum, ada tiga unsur yang harus diperhatikan dan ini merupakan tujuan

³² Dellyana Shant, 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Sinar Grafika, Yogyakarta, hal. 33.

daripada hukum, kemanfaatan kepastian dan keadilan. Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum, dan keadilan ini bersifat relatif sehingga sering kali mengaburkan unsur lain yang juga penting yaitu unsur kepastian hukum. Adegium yang selalu didengungkan adalah *Summun jus, summa injuria, summa lex, summa crux* (hukum yang keras akan dalam melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya). Jika keadilan saja yang dikejar, hukum positif menjadi serba tidak pasti, akibat lebih jauh dari ketidakpastian hukum ini adalah ketidakadilan bagi jumlah orang yang lebih banyak.

Agar hukum dapat ditegakan diperlukan alat negara yang disertai tugas tanggung jawab untuk menegakan hukum, dengan kewenangan tertentu, memaksakan agar ketentuan hukum ditaati. Hal ini menurut Mochtar Kusuma Atmaja dikatakan: "Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, sedangkan kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman". sehingga untuk tegaknya hukum perlu kekuasaan yang mendukung, juga sebaliknya kekuasaan harus dibatasi kewenangannya oleh aturan-aturan hukum.

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.³³

³³ Dellyana dan Shant, *Op.Cit*, hal. 37.

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut.

Soerjono Soekanto berpenadapat bahwa faktor penegakan hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yaitu :

a. Faktor Hukumnya Sendiri (Undang-undang)

Yang diartikan Undang-Undang dalam arti materil adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa Pusat maupu Daerah yang sah. Dengan demikian, maka Undang-Undang dalam materiek (selanjutnya disebut UndangUndang) mencakup :

- 1) Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum disebagian wilayah Negara
- 2) Peraturan setempat yang hanya berlaku disuatu tempat atau daerah saja

b. Faktor Penegak Hukum

Yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Salah satu kunci dari keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian dari penegak hukumnya sendiri. Dalam rangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegak hukum, keadilan dan

kebenaran harus dinyatakan, terasa, terlihat dan diaktualisasikan. Adapun unsurunsur peran penegak hukum yaitu :

- 1) Peranan yang ideal (ideal role)
- 2) Peranan yang seharusnya (expected role)
- 3) Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (perceived role)
- 4) Peranan yang sebenarnya dilakukan (actual role)

c. Faktor Sarana atau Fasilitas

yang Mendukung Penegakan Hukum Sarana dan fasilitas yang mendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.

d. Faktor Masyarakat

Yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan Masyarakat mempunyai pengaruh yang kuat terhadap pelaksanaan penegakan hukum, sebab penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai dalam masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum maka akan semakin memungkinkan penegakan hukum yang baik.

e. Faktor Kebudayaan

Yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kebudayaan Indonesia merupakan dasar dari berlakunya hukum adat. Berlakunya hukum tertulis (Perundang-undangan) harus mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar hukum adat. Dalam penegakan hukum, semakin banyak penyesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin mudah menegakannya.³⁴

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektifitas penegakan hukum. Unsur-unsur yang terkait dalam menegakkan hukum sebaiknya harus diperhatikan, kalau dalam menegakkan hukum hanya diperhatikan kepastian hukum saja, maka unsur-unsur lainnya dikorbankan. Demikian pula kalau yang diperhatikan hanyalah kemanfaatan, maka kepastian hukum dan keadilan dikorbankan dan begitu selanjutnya.

G. Teori Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Menurut Smith, hakikat desentralisasi yakni pendelegasian

³⁴ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 8.

kekuasaan pemerintahan ke pemerintahan yang lebih rendah (*delegation of power levels in a territorial hierarchy*).¹

Menurut Bray dan Fiske, desentralisasi pendidikan adalah suatu proses dimana suatu lembaga yang lebih rendah kedudukannya menerima pelimpahan kewenangan untuk melaksanakan segala tugas pelaksanaan pendidikan, termasuk pemanfaatan segala fasilitas yang ada serta penyusunan kebijakan dan pembiayaan.³⁵

Husen dan Postlethwaite mengartikan desentralisasi pendidikan sebagai *the devolution of authority from a higher level of government, such as a department of education or local education authority, to a lower organizational level, such as individual schools*.

Sedangkan Tilaar menjelaskan bahwa desentralisasi pendidikan merupakan suatu keharusan bagi pelaksanaan pemerintahan di era otonomi daerah. Menurutnya ada 3 (tiga) hal yang berkaitan dengan pentingnya desentralisasi pendidikan yaitu:

1. Pembangunan masyarakat demokratis;
2. Pengembangan *social capital*; dan
3. Peningkatan daya saing bangsa.

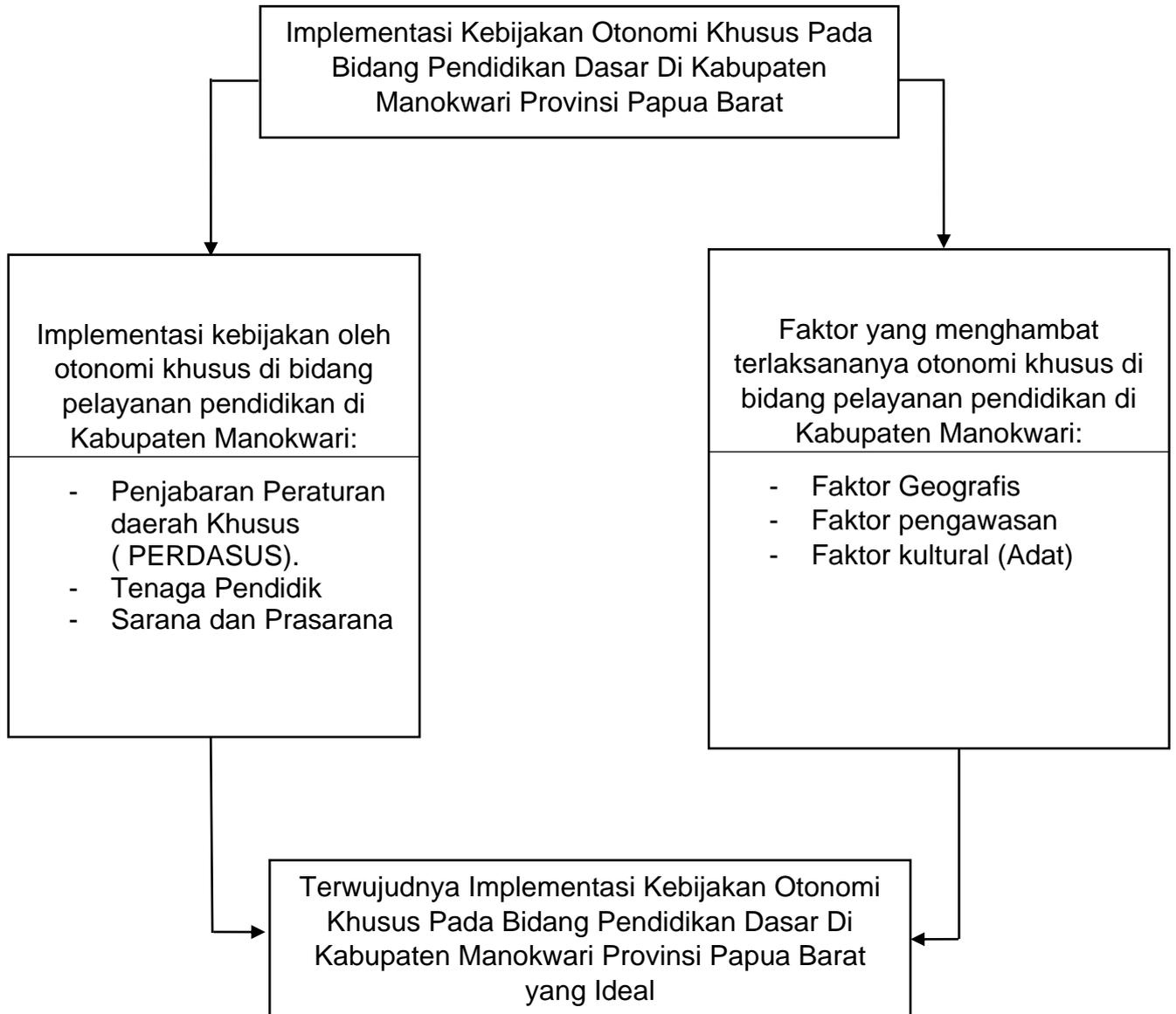
³⁵ Roni Ekha Putera, *Op.cit.*, hlm.231

H. Kerangka Pikir

Kerangka pikir atau kerangka teoritis (*teoritical framework*) atau kerangka konseptual (*conceptual framework*) yaitu kerangka berpikir dari peneliti yang bersifat teoritis mengenai masalah yang akan diteliti, yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep atau variable-variabel yang akan diteliti. Kerangka pikir tersebut dilandasi oleh teori-teori yang sudah dijelaskan sebelumnya. Bertitik tolak dari landasan teori yang digunakan dalam pengkajian permasalahan maka dapat dimuat suatu kerangka berpikir atau kerangka teori yang telah diuraikan tersebut di atas.

Penelitian yang berjudul “Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Pada Bidang Pendidikan Dasar Di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat” memiliki 2 (dua) variabel. Hal ini dimaksudkan agar penelitian yang dilakukan peneliti lebih terfokus dan terarah. Yang pertama adalah variabel bebas (*Independent Variable*) adalah variabel yang menggambarkan secara deskriptif mengenai Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Pada Bidang Pendidikan Dasar Di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat. Adapun yang dikaji dalam penelitian ini terdiri dari 2 (dua) variabel utama yaitu: (1) Bagaimanakah implementasi kebijakan oleh otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan di Kabupaten Manokwari; (2) Apakah faktor penghambat terlaksananya otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan di Kabupaten Manokwari; Sedangkan yang menjadi variabel terkait (*dependent variable*) dalam penelitian ini adalah agar terwujudnya implementasi kebijakan otonomi khusus pada bidang pendidikan dasar di kabupaten manokwari provinsi Papua Barat yang ideal.

Bagan Kerangka Pikir



I. Definisi Operasional

1. Memberikan layanan kemudahan adalah suatu tugas yang menjadi tanggungjawab pemerintah dalam rangka memberikan kemudahan sehubungan dengan pelaksanaan implementasi kebijakan oleh otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan di Kabupaten Manokwari;
2. Menjamin terselenggaranya adalah suatu upaya untuk memastikan terwujudnya implementasi kebijakan oleh otonomi khusus di bidang pelayanan pendidikan di Kabupaten Manokwari;
3. Pendidikan yang bermutu adalah pendidikan yang terwujud dengan adanya dukungan sumber daya yang mumpuni dan berkualitas;
4. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang) adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa Pusat maupun Daerah yang sah yang mengatur tentang pelayanan pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari;
5. Faktor penegak hukum adalah pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum yang berkaitan dengan pelayanan pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari; dan
6. Faktor sarana atau fasilitas yaitu faktor mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan dasar di Kabupaten Manokwari.