

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada hakikatnya pembangunan nasional merupakan pembangunan bangsa Indonesia seutuhnya dimana seluruh lapisan masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan dan kesempatan melaksanakan peranannya dalam proses pembangunan. Tanggung jawab pembangunan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat termasuk dunia usaha sebagai elemen masyarakat yang berpotensi sebagai sumber kesejahteraan sosial. Pada perspektif pembangunan sumberdaya manusia, jika sungguh-sungguh ingin membangun bangsa maka idealnya pembangunan bangsa ini berpangkal pada proses penyelenggaraan pendidikan. Negara yang telah termasuk kategori majupun masih memprioritaskan pendidikan dalam strategi pembangunan nasionalnya. Oleh karena itu, konsensus besar untuk menjadikan pendidikan di Indonesia sebagai alat utama membangun bangsa ini menjadi prasyarat utama keberhasilan pembangunan nasional.

Landasan utama penyelenggaraan pendidikan di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) Pasal 31 tentang Pendidikan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas),<sup>1</sup> dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. UUD NRI 1945 menjamin hak pendidikan rakyat Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 31.<sup>2</sup> Dalam Pasal 31 ayat

---

<sup>1</sup> Ada dua undang-undang sistem pendidikan nasional yang pernah dimiliki Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan kedua yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang selanjutnya lebih dikenal dengan nama UU Sisdiknas. Sebelum adanya kedua undang-undang yang mengatur tentang sistem pendidikan nasional, Indonesia hanya memiliki Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pengajaran Dan Pendidikan.

<sup>2</sup> **Pasal 31 sebelum amandemen :**

(1) dan ayat (2) memberikan tugas kepada pemerintah untuk menyediakan pendidikan beserta sarannya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ada 3 (tiga) hal yang perlu disoroti dari redaksi Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945, yaitu: (1) pendidikan dasar merupakan hak setiap warga negara; (2) pemerintah wajib menyediakan anggaran yang cukup untuk membiayai pendidikan dasar; dan (3) tujuan pendidikan dasar adalah untuk meningkatkan keimanan, ketaqwaan, dan akhlaq mulia. Berdasarkan ketiga hal ini dapat dilihat bahwa setiap individu yang menjadi warga negara Indonesia harus mendapatkan pendidikan untuk meningkatkan keimanan, ketaqwaan, serta akhlaq mulia dengan biaya sepenuhnya ditanggung negara. Untuk melaksanakan amanah UUD NRI 1945 tersebut, pemerintah menyusun RUU Sistem Pendidikan Nasional yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Pasal 1 (ayat) 1 UU Sisdiknas menjelaskan tentang makna pendidikan, yaitu: pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Definisi pendidikan dalam UU Sisdiknas ini mengandung unsur operasional pendidikan, yaitu “sadar dan terencana untuk mewujudkan

- 
- (1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.
  - (2) (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

**Pasal 31 dalam UUD 45 amandemen keempat :**

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

suasana belajar dan proses pembelajaran” dan unsur filosofis pendidikan terkait tujuan pendidikan, yaitu untuk “memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.” Tujuan pendidikan ini kemudian disebutkan kembali secara khusus dalam Pasal 3 UU Sisdiknas, menjadi: pendidikan nasional berfungsi mengembangkan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Tujuan pendidikan nasional dalam UUD NRI 1945 (versi amandemen) Pasal 31 ayat (3) dan ayat (5) menyebutkan bahwa Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dalam undang-undang. Jelas bahwa tujuan pendidikan nasional tidak lain adalah untuk mencerdaskan anak bangsa Indonesia dengan menjadikan peserta didik memiliki perilaku atau akhlak yang mulia. Selanjutnya disebutkan pula bahwa Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk memajukan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Untuk mencapai serta mewujudkan tujuan pendidikan nasional yang tertuang dalam UUD NRI 1945 Pasal 31 ayat (3) dan ayat (5) tentu harus ada kerjasama yang baik dari seluruh unsur elemen masyarakat (cendikia, ulama, orang tua) dan jajaran pemerintahan di Indonesia. Tujuan pendidikan nasional sebagaimana disebutkan di atas pada prinsipnya akan bermuara pada satu tujuan besar yaitu “mencerdaskan kehidupan

bangsa". Bangsa yang cerdas adalah bangsa yang dapat *survive* di dalam menghadapi berbagai kesulitan. Akan tetapi dibalik tujuan pendidikan nasional tersebut, bangsa Indonesia dihadapkan pada kenyataannya bahwa Bangsa Indonesia dilanda dan masih berada ditengah-tengah krisis yang menyeluruh yaitu krisis politik, ekonomi hukum, kebudayaan, dan tidak dapat disangkal juga dalam bidang pendidikan, padahal jika dipotret kebelakang pada jaman perjuangan kemerdekaan, para pejuang serta perintis kemerdekaan telah menyadari bahwa pendidikan merupakan faktor yang sangat vital dalam usaha untuk mencerdaskan kehidupan bangsa serta membebaskannya dari belenggu penjajahan. Oleh karena itu, selain perjuangan melalui organisasi politik, perjuangan melalui jalur pendidikan juga sangat penting dilakukan demi tercapainya kualitas pendidikan yang baik.

Sistem pendidikan di Indonesia yang telah dilakukan sejak jaman penjajahan hingga saat ini, ternyata masih belum mampu sepenuhnya menjawab kebutuhan dan tantangan global untuk masa yang datang. Program pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan yang selama ini menjadi fokus pembinaan masih menjadi masalah yang menonjol dalam dunia pendidikan di Indonesia.

Oleh sebab itu melalui UU Sisdikas yang berlaku saat ini tentunya diharapkan menjadi dasar penyelenggaraan pendidikan nasional yang mampu memberikan arah pelaksanaan pendidikan, karena filosofi tujuan pendidikan nasional ialah mendampingi dan mengantar peserta didik kepada kemandirian, kedewasaan, kecerdasan, agar menjadi manusia profesional (artinya memiliki keterampilan (*skill*), komitmen pada nilai-nilai dan semangat dasar pengabdian/pengorbanan) yang beriman dan bertanggung jawab akan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakat, nusa dan bangsa

Indonesia. Akan tetapi fenomena yang terjadi ialah tidak serta merta permasalahan dan kendala dalam penyelenggaraan pendidikan dalam realitas dapat teratasi semua karena penyelenggaraan pendidikan di lapangan ditentukan oleh banyak faktor pendukung seperti pendidik (guru), kepala sekolah dan tenaga kependidikan.

Pada umumnya kendala dalam penyelenggaraan pendidikan meliputi 4 (empat) hal, yaitu : (1) mutu pendidikan, (2) pemerataan pendidikan, (3) motivasi dan (4) keterbatasan sumber daya dan sumber dana pendidikan.<sup>3</sup> Keempat persoalan tersebut tentunya harus menjadi perhatian serius dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia guna membentuk generasi yang berpengetahuan luas, terampil, ulet, kreatif, bekerja keras, terbuka, bertanggungjawab, memiliki kesadaran dan nilai dan moral, serta beriman dan bertaqwa.

Pendidikan menjadi sektor utama yang mesti diperbaharui dalam rangka pembangunan bangsa sebab sesungguhnya, bangsa yang maju adalah bangsa yang cerdas penduduknya. Pendidikan Indonesia mesti memperhatikan asas keadilan antara yang kaya yang miskin, antara wilayah Indonesia Barat dan wilayah Indonesia Timur. Kondisi perekonomian yang relatif lemah banyak menimpa masyarakat di wilayah Indonesia timur menjadi hambatan terbesar bagi masyarakatnya untuk mengenyam pendidikan. Tidak dapat

---

<sup>3</sup> Berkaitan dengan keempat kendala tersebut maka :

1. Penyelenggaraan pendidikan harus lebih ditekankan pada kualitas bukan kuantitas, yaitu dengan cara fokus pada penguasaan keterampilan, internalisasi nilai-nilai dan sikap, serta pembentukan kepribadian;
2. Penyelenggaraan pendidikan harus mampu memperkecil dan menghapus kesenjangan dalam proses dan hasil pendidikan diseluruh wilayah yang ada di Indonesia (propinsi/kota/kabupaten);
3. Menghapus penyelenggaraan pendidikan yang hanya bertujuan untuk mencapai suatu "*performance*" (penampilan) daripada pencapaian suatu "*achievement*" (prestasi) yaitu dengan lebih mengutamakan gelar/ijazah daripada pengetahuan yang benar-benar dikuasai dan mampu dikerjakan;
4. Kendala yang berkaitan dengan sarana/prasarana, sumber dana dan sumber daya serta administrasi dan pengelolaan pendidikan tidak bersifat sentralistik yang sarat dengan beban birokrasi yang mengakibatkan persoalan-persoalan pendidikan masih sulit untuk ditangani secara cepat, efektif dan efisien.

dipungkiri ada keterkaitan langsung antara kemiskinan dan rendahnya sistem pendidikan. Oleh karena itu, apabila pendidikannya baik maka perlahan-lahan tingkat kemiskinan pasti berkurang. Mengurangi kemiskinan mesti dibarengi dengan perbaikan sistem pendidikan. Dengan demikian, pendidikan di wilayah Indonesia timur mesti lebih diprioritaskan dari pada wilayah Indonesia Barat yang sudah sangat maju demi mendongkrak kemiskinan. Keadilan dalam kaca mata pemikiran ini bukan dalam pengertian sama banyak atau sama rata sebagaimana arti substansial dari *term* keadilan itu, melainkan diatur sedemikian sehingga menguntungkan pihak-pihak yang sudah seharusnya menjadi prioritas. Oleh karena itu, semakin jelas bahwa pendidikan yang baik hendaknya diprioritaskan bagi masyarakat miskin dan masyarakat di daerah yang sedang berkembang.

Pendidikan di Indonesia dilaksanakan dan dibagi dalam beberapa jenjang. Jenjang pendidikan tersebut dibagi berdasarkan tingkatan usia dan kemampuan peserta didik, masing-masing jenjang pendidikan memiliki rentang usia dan lama pendidikan yang berbeda-beda. Dengan pengaturan jenjang pendidikan seperti ini memudahkan dalam pengelompokan peserta didik dan target serta kebijakan dan hal-hal lain mengenai pendidikan. Seperti banyak diketahui bahwa sistem pendidikan di Indonesia menerapkan wajib belajar 9 (sembilan) tahun pada penduduk, jenjang pendidikan yang wajib ditempuh 9 (sembilan) tahun adalah jenjang pendidikan dasar yang terdiri dari 6 (enam) tahun sekolah dasar atau sederajat dan 3 (tiga) tahun sekolah menengah pertama atau sederajat.

Menilik dan mengacu pada UU Sisdiknas Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (8) menyatakan bahwa jenjang pendidikan adalah tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai, dan kemampuan yang dikembangkan. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa jenjang pendidikan

formal di Indonesia terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.<sup>4</sup>

Pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), maka pada tahun 2016 terjadi perubahan yang cukup signifikan mengenai pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dalam hal ini adalah Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada pemerintah Provinsi. Pengalihan ini merupakan salah satu kebijakan desentralisasi pendidikan untuk memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan dan diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas serta efektivitas kebijakan pendidikan dalam rangka *good governance*. Pengalihan kewenangan ini pada dasarnya agar pemerintah daerah bisa lebih fokus. Pemerintah kabupaten/kota dapat lebih fokus membenahi Pendidikan Dasar, Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Pendidikan Masyarakat (Dikmas). Pemerintah kabupaten/kota diharapkan bisa mengurus ini secara optimal dan maksimal. Sementara pemerintah provinsi dapat lebih memprioritaskan pendidikan menengahnya. Selain itu

---

<sup>4</sup> Pendidikan Dasar adalah pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun, diselenggarakan selama enam tahun di Sekolah Dasar atau sederajat dan tiga tahun di Sekolah Menengah Pertama atau sederajat. Pendidikan Menengah adalah pendidikan yang diselenggarakan bagi lulusan pendidikan dasar serta menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan mengadakan hubungan timbal balik dengan lingkungan sosial budaya dan alam sekitar serta dapat mengembangkan kemampuan lebih lanjut dalam dunia kerja atau pendidikan tinggi. Lama pendidikan yaitu tiga tahun, bentuk satuan pendidikan menengah terdiri atas: (a) Sekolah Menengah Umum, (b) Sekolah Menengah Kejuruan, (c) Sekolah Menengah Keagamaan, (d) Sekolah Menengah Kedinasan, dan (e) Sekolah Menengah Luar Biasa. Sedangkan Pendidikan Tinggi merupakan kelanjutan pendidikan menengah yang diselenggarakan untuk menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademik dan profesional yang dapat menerapkan, mengembangkan dan menciptakan ilmu pengetahuan, teknologi dan atau kesenian.

pemerintah propinsi juga diharapkan bisa menuntaskan program yang dicanangkan pemerintah pusat, yakni wajib belajar 12 (dua belas) tahun.

Dalam Bab IV Pasal 9 ayat (1) UU Pemda menyebutkan bahwa: “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”. Urusan pemerintahan absolut yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota, yang sekaligus juga menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Sementara, urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, khusus berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dalam bidang pendidikan. Dalam Pasal 12 ayat (1) UU Pemda disebutkan bahwa pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib, terkait dengan pelayanan dasar yakni pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari Pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah Propinsi tentunya akan dihadapkan dengan berbagai permasalahan baru yang harus siap didapati oleh setiap pemerintah propinsi di seluruh Indonesia tidak terkecuali Propinsi Papua. Masalah pendidikan merupakan permasalahan sumber daya manusia yang berada di suatu wilayah, terlebih khususnya di wilayah Papua. Pendidikan harus ditempuh oleh setiap individu, karena pendidikan merupakan Hak Asasi Manusia (HAM) yang harus ditempuh pada masa kini. Wajah pendidikan di Papua sangat jelas, masih tampak suram. Meskipun kini banyak orang Papua sudah bersekolah tinggi, namun realitas itu belum menggambarkan kondisi nyata wajah pendidikan di Papua. Masalah pendidikan di Tanah Papua masih saja terdapat masalah yang harus diatasi pemerintah, terkait

dengan layanan pendidikan. Pentingnya persoalan pendidikan di Propinsi Papua juga menjadi amanat dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua (UU Otsus Papua) sebagaimana tercantum dalam Pasal 56.<sup>5</sup> Hal ini tentunya menjadi indikasi kuat upaya peningkatan mutu sumber daya manusia Papua melalui dunia pendidikan. Adanya usaha perbaikan di bidang pendidikan merupakan bukti dari pemerintah daerah dan pemerintah pusat telah memberikan perhatian yang cukup besar pada sektor ini. Kondisi ini terutama disebabkan adanya peningkatan alokasi pembiayaan sejak diberlakukannya otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Namun, masih terdapat ketimpangan kualitas pendidikan terutama adanya kesenjangan yang cukup besar antar wilayah akibat kondisi geografi dan isolasi daerah. Masyarakat di wilayah pedalaman belum mendapatkan perhatian seperti halnya masyarakat di wilayah perkotaan. Dengan adanya otonomi khusus pada bidang pendidikan seharusnya dapat meningkatkan sumber daya manusia Papua. Sistem pendidikan pada era otonomi khusus harus dikembangkan sedemikian rupa sehingga benar-benar menjamin terciptanya sumber daya manusia Papua yang bermutu.

Pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada pemerintah Provinsi akan sangat berpengaruh pada penyelenggaraan pendidikan di tingkat propinsi salah satunya yaitu berkaitan dengan pengelolaan pendidik

---

<sup>5</sup> Pasal 56 UU Otsus Papua :

- (1) Pemerintah Provinsi bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan di Provinsi Papua.
- (2) Pemerintah menetapkan kebijakan umum tentang otonomi perguruan tinggi, kurikulum inti, dan standar mutu pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan sebagai pedoman pelaksanaan bagi pimpinan perguruan tinggi dan Pemerintah Provinsi.
- (3) Setiap penduduk Provinsi Papua berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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 dania 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 dan/atau subsidi kepada penyelenggara pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat yang memerlukan.
- (6) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) ditetapkan dengan Perdasi.

(guru) dan tenaga kependidikan, seperti ketersediaan pendidik (guru) dan tenaga kependidikan yang sangat minim dan tidak merata di Papua. Dalam menjalankan proses pendidikan di sekolah, unsur penunjang proses belajar mengajar yaitu meliputi tenaga pendidik (guru) dan tenaga kependidikan. Guru memegang peran penting dalam proses pendidikan, karena sasaran utama sebuah reformasi kurikulum adalah perbaikan kualitas peserta didik, maka yang menentukan keberhasilannya adalah proses pembelajaran yang langsung dipimpin oleh guru. Pendidik (Guru) akan memainkan berbagai peranan penting. Namun demikian, keberhasilan melakoni peran tersebut tergantung pada profesionalitas masing-masing guru. Guru merupakan profesi atau pekerjaan yang memerlukan keahlian khusus, mengingat tugas dan tanggung jawabnya yang begitu kompleks. Oleh karena itu, seorang guru perlu memiliki kompetensi dan profesionalisme yang tinggi agar dapat dan mampu mengarahkan siswa pada tujuan akhir pendidikan yakni terbentuknya manusia yang utuh. Kompetensi guru merupakan tuntutan yang mutlak dan wajib dimiliki oleh setiap guru. Kompetensi yang harus dimiliki tersebut dengan sendirinya yang terkait dengan tugas dan tanggung jawabnya sebagai seorang guru.

Di samping memiliki kompetensi, guru juga wajib profesional dalam mengemban tugasnya sebagai pengajar dan pendidik di sekolah. Sebagai seorang yang profesional, guru juga dituntut untuk memiliki ketrampilan konsep dan teori ilmu pengetahuan yang baik, keahlian dalam bidang tertentu sesuai dengan bidang keahliannya, pendidikan khusus bidang keguruan, serta tanggung jawab yang tinggi terhadap profesi yang dijalani. Guru profesional adalah seorang guru yang memiliki kemampuan dan keahlian khusus dalam bidang keguruan, bertanggung jawab, serta mampu melaksanakan tugas dan fungsinya seoptimal mungkin. Dalam hal ini profesi seorang guru bukan sekedar profesi intelektual semata, melainkan lebih dari itu mampu membawa siswa pada suasana pembelajaran yang inovatif dan

menyenangkan. Guru yang berkualitas adalah guru yang memiliki kemampuan sesuai dengan profesi yang disandangnya. Seorang guru harus benar-benar mampu memahami karakter siswa yang sangat heterogen, baik itu latar belakang siswa, kemampuan siswa, status ekonomi siswa, ataupun faktor-faktor lain yang dapat menghambat siswa dalam mengembangkan kemampuannya. Guru harus mampu mengajar, mendidik, dan melatih siswa.

Selain pendidik (guru), pelaksanaan pendidikan juga didukung oleh tenaga kependidikan yang sangat berperan penting dalam mendukung kinerja guru di sekolah. Sebagaimana dalam Pasal 39 ayat (1) UU Sisdiknas menjelaskan bahwa tugas tenaga kependidikan itu adalah melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan. Keterpurukan kompetensi atau mutu tenaga pendidik (guru) dan tenaga kependidikan kabupaten kepulauan Yapen di Provinsi Papua disebabkan karena banyak faktor, dimana faktor yang satu mempengaruhi faktor yang lain. Untuk mengungkapkan isu hukum ini perlu mengidentifikasi tugas dan fungsi pendidik dan tenaga kependidikan di maknai berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis kaitan dengan hak dan kewajiban pendidik dan tenaga kependidikan kabupaten kepulauan Yapen Provinsi Papua.

Dari uraian di atas, maka penulis merasa penting mengangkat judul : **“Perlindungan Hukum Bagi Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Kabupaten Kepulauan Yapen”** berdasarlan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai objek penelitian Tesis.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak dan kewajiban pendidik dan tenaga kependidikan berdasarkan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis di Kabupaten Kepulauan Yapen ?

2. Bagaimana implementasi tugas, fungsi dan wewenang pendidik dan tenaga kependidikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Kabupaten Kepulauan Yapen?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk memahami dan menjelaskan perlindungan hukum terhadap hak dan kewajiban bagi pendidik dan tenaga kependidikan Kabupaten Kepulauan Yapen.
2. Untuk mendeskripsikan dan menggambarkan implementasi tugas dan wewenang pendidik dan tenaga kependidikan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Kabupaten Kepulauan Yapen.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala berpikir serta sarana pengembangan dan pendalaman ilmu pengetahuan, terutama dalam bidang ilmu hukum perdata, khususnya berkaitan dengan pendidik dan tenaga kependidikan.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih atau masukan kepada Pemerintah Daerah, OPD terkait, sekolah-sekolah, dan guru-guru serta siswa/i.

### **E. Metode Penelitian Hukum**

#### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada Provinsi Papua di Kabupaten Kepulauan Yapen dengan fokus pada masyarakat adat Kepulauan Yapen Selatan, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kepulauan Yapen, dan serta pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan ganti rugi tanah adat. Kejaksaan dan Pengadilan Negara.

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan hukum secara fungsional melihat hukum dari segi fungsinya dalam masyarakat, cara kerjanya, dan apresiasinya terhadap kesadaran hukum masyarakat. Konsekuensinya dengan jalan pendekatan teori hukum di bagi ke dalam teori hukum normatif (doktrinal) dan teori hukum sosiologis/empiris (non doktrinal). Pendekatan hukum secara normatif lebih memfokuskan diri pada hukum tertulis dengan lebih menggunakan logika hukum dan bersifat universal, dengan tujuan untuk memahami, mengembangkan, dan menerapkan norma yang ada, khususnya norma hukum. Misalnya fokus pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*)<sup>6</sup>. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Kemudian dalam pendekatan ini, penelitian perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya perundangan-undangan, dengan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu perundangan-undangan dan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu perundangan-undangan, peneliti mampu menangkap makna filosofi yang terkandung dibelakang perundang-undangan itu. Memahami kandungan filosofi yang ada di belakang perundang-undangan, maka peneliti akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara perundang-undangan dengan isu yang diteliti.

Sedangkan, pendekatan teori hukum secara sosiologis dan antropologis lebih menekankan pada sistem hukum tidak tertulis (hukum yang ada dalam masyarakat), tidak terlalu menyetengahkan logika. Namun, lebih menerima struktur sosial dan perilaku masyarakat secara apa adanya (*as it is*), lebih bersifat lokal (tidak universal), dengan tujuan

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Prenada Media, Surabaya, 2005, hlm. 93-95.

untuk mendeskripsikan suatu fenomena hukum tanpa memberikan nilai (value). Pendekatan pluralisme hukum (*legal pluralism*), dilakukan dengan menelaah situasi dimana dua atau lebih sistem hukum yang berlaku berdampingan dan saling berinteraksi dan atau saling mempengaruhi dalam kehidupan masyarakat. Hal ini ditandai adanya kasus-kasus sengketa dengan adanya pilihan-pilihan hukum oleh masyarakat dalam penyelesaian kasus-kasus hukum.

Untuk pendekatan konseptual (*conceptual approach*) kajiannya dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu penelitian yang dihadapi.

Pendekatan hukum normatif dan filosofis; Pendekatan ini digunakan karena pada prinsipnya penelitian ini mendasarkan diri pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengkaji secara filosofis (filsafat hukum), baik berupa asas-asas hukum (*legal principles*) maupun kaidah-kaidah hukum (*legal norms*) dan hakekat dasar hukum serta hak milik sehingga dapat mengkaji persoalan yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia secara holistik. Hal ini sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji bahwa : Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian terhadap asas-asas hukum merupakan suatu penelitian filosofis, oleh karena asas hukum merupakan unsur ideal dari hukum.

Pendekatan sejarah hukum, pendekatan ini dipakai sebab setiap politik hukum mempunyai sejarah hukum tersendiri sesuai dengan situasi dan peristiwa yang melatarbelakanginya pada proses terjadinya pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik di masa sebelum kemerdekaan maupun sesudah kemerdekaan perlu didekati dengan metode pendekatan sejarah hukum, termasuk perkembangan perumusan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan hukum komparatif, pendekatan ini dipakai sebab dengan adanya arus globalisasi dan modernisasi yang semakin pesat saat ini, yang menuntut adanya keharmonisan hukum dengan kepentingan di dunia internasional, maka setiap sistem hukum dalam suatu negara diupayakan sejauh mungkin dapat menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan hukum dalam hubungan di dunia internasional. Hal ini juga bermaksud untuk menelaah dan mengkaji titik persamaan dan perbedaan dari substansi atau materi muatan dari suatu konstitusi atau UUD 1945 dengan konstitusi atau UUD dari Negara lain yaitu Negara Belanda, Amerika Serikat, dan Philipina khususnya yang berkenaan dengan pengaturan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan filosofis, pendekatan ini dipakai untuk menelaah dan mengkaji konsepsi politik hukum pemerintah dalam suatu negara sampai pada hakekatnya yang paling dalam sesuai dengan prinsip dan asas-asas hukum dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat maupun yang terjelma dalam Pancasila sebagai ideologi dan cita hukum negara Republik Indonesia, khususnya yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan futuristik, pendekatan ini dipakai mengingat bahwa politik hukum berkaitan langsung dengan produk hukum, baik yang berlaku pada saat ini maupun

diwaktu atau di masa yang akan datang, maka pendekatan ini sangat tepat digunakan dengan maksud untuk mengkaji dan memprediksi serta merumuskan konsepsi hukum baru yang mengarah pada karakter hukum yang lebih responsif, akomodatif, moderen, dan berkeadilan.

### 3. **Populasi dan Sampel**

Populasi yang dimaksud adalah keseluruhan masyarakat yang teridentifikasi sebagai pendidik dan tenaga kependidikan Kabupaten Kepulauan Yapen, Pemda Kabupaten (Dinas P & P Kabupaten Yapen), DPRD/K. Sedangkan **sampel** adalah keterwakilan masing-masing dua orang seperti tokoh adat, agama dari suku, klan/marga masyarakat adat Kabupaten Kepulauan Yapen Selatan dengan Dinas P & P, anggota DPRD/K..

### 4. **Jenis dan Sumber Data**

Jenis dan sumber data yang digunakan dapat di peroleh melalui sumber data primer, sumber data sekunder dan sumber data tertier. Untuk data primer dikaji melalui implementasi ketentuan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu penelitian dan data lapangan diperoleh secara langsung dengan informan atau responden. Sedangkan data sekunder di peroleh melalui analisis bahan-bahan hukum termasuk wawancara di lingkungan Peradilan Negara maupun Peradilan Adat secara terpisah, doktrin-doktrin, hasil penelitian, disertasi, tesis, makalah, jurnal-jurnal ilmiah, berita maupun artikel-artikel populer. Data tertier di kaji dari temuan-temuan istilah yang berhubungan dengan isu penelitian sehingga menggunakan kamus hukum, inggris, kamus lokal/adat dalam bentuk terjemahan.

### 5. **Teknik Prosedur Pengumpulan Data**

Prosedur Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan tiga instrumen penelitian yakni prosedur pengumpulan bahan hukum, pengamatan, dan wawancara.

Prosedur pengumpulan bahan hukum berupa **bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder**. Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan sistem catatan, baik berupa ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar pokok dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dilakukan dengan karangan yang memuat pendapat asli penulis; kutipan digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan, serta ulasan berisi analisis dan catatan khusus penulis. Disamping itu dilakukan dengan menelusuri berbagai sumber hukum, filsafat hukum, sosiologi hukum, antropologi hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum.

**Pengamatan**, dilakukan secara tidak langsung dan langsung. Pengamatan tidak langsung dilakukan dengan memperhatikan aspek populasi terhadap kehidupan masyarakat adat Jayapura selama ini dalam menangani berbagai konflik/sengketa adat dan bagaimana akses mereka dengan aparat penegakan hukum (Polisi, Jaksa dan Hakim). Pengamatan secara langsung, dilakukan secara langsung terhadap **sampel** yang teridentifikasi.

**Wawancara**, dilakukan terhadap para pihak yang teridentifikasi sebagai informan atau responden, baik Dinas P&P , OPD terkait Sekda Pemda Yapen, sekolah, SD, SMP, SMA negeri dan swasta.

## 6. Analisis Data

Setelah terkumpulnya data secara keseluruhan, maka pengelolaan data dilakukan secara analisis kualitatif (deskriptif analisis) dengan menggunakan tiga alur kerja secara bersamaan yakni : 1) reduksi data, 2) penyajian data, dan 3) verifikasi/penarikan kesimpulan.