



# Implementasi **KEBIJAKAN PUBLIK**

Aktor, Perangkat, Manajemen,  
dan Isu-Isu Otonomi Khusus Papua



Ibrahim Kristofol Kendi, S.Sos., MPA.



# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Aktor, Perangkat, Manajemen, dan Isu-Isu  
Otonomi Khusus Papua

**Ibrahim Kristofol Kendi, S.Sos., MPA.**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**  
**Aktor, Perangkat, Manajemen, dan Isu-Isu Otonomi Khusus Papua**

Penyusun:  
Ibrahim Kristofol Kendi, S.Sos., MPA.

Editor: Yono Ali Achmad, S.Kom., M.Esy.  
Desain Sampul: Rifqi Z.  
Desain Isi: ASH

---

Penerbit:

**MANGGU MAKMUR TANJUNG LESTARI**

(ANGGOTA IKAPI)

Bandung—Indonesia  
[www.penerbitmanggu.co.id](http://www.penerbitmanggu.co.id)

**2024**

130 hlm.; 14,5 cm × 21 cm

ISBN: 978-623-8234-21-9 (PDF)

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang  
Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan atau huruf h, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

©Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Diterbitkan oleh Penerbit Manggu Makmur Tanjung Lestari  
Bandung, 2023

# Kata Pengantar

Dalam proses kebijakan publik, Implementasi merupakan tahapan dimana keberhasilan suatu kebijakan ditentukan. Sebuah dokumen kebijakan yang sempurna belum tentu berhasil apabila gagal dalam proses implementasinya. Buku ini mengulas beberapa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi antara lain peran aktor, perangkat implementasi, manajemen serta dimensi-dimensi strategis yang mempengaruhi keberhasilan tersebut. Selain itu penulis menyajikan beberapa studi kasus seputar isu-isu Otonomi Khusus Papua.

Buku ini terdiri dari 4 Bab. Bagian pendahuluan menguraikan beberapa konsep teori dan model implementasi, dan memahami kebijakan derivat sebagai kebijakan operasional dari pada sebuah undang-undang.

Bagian kedua memperkenalkan aktor dan perangkat implementasi serta bagaimana implementasi kebijakan publik direncanakan, diorganisir, diarahkan, dikoordinasikan serta diawasi.

Bagian ketiga menguraikan dimensi-dimensi implementasi, yakni sumber daya manusia, sumber daya finansial, sumber daya infrastruktur, struktur organisasi, birokrasi, karakteristik

kelompok sasaran, struktur kebijakan, instrumen kebijakan serta dimensi letak geografis.

Bagian terakhir dari buku ini, penulis menyajikan beberapa studi kasus seputar isu-isu Otonomi Khusus Papua diantaranya Implementasi Kebijakan Kesehatan Di Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua (Model Cheema dan Rondinelli, 1983), Identifikasi Karakteristik Kelompok Sasaran Penerima Manfaat Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) Di Desa Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua, dan Koordinasi Lintas Sektor Pengelolaan Komoditas Tanaman Pangan Lokal Sebagai Upaya Membangun Ketahanan Pangan Di Kabupaten Waropen Provinsi Papua.

Semoga buku ini menjadi referensi bagi berbagai kalangan terutama para praktisi, mahasiswa dan pemerhati kebijakan publik.

# Daftar Isi

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi .....	v
Daftar Tabel.....	x
Bab I Pendahuluan .....	1
A. Konsep dan Teori Implementasi Kebijakan Publik.....	1
B. Studi Implementasi Kebijakan Publik.....	4
1. Model George Edward III .....	4
2. Model Merilee S. Grindle .....	7
a. Variabel isi kebijakan .....	7
b. Variabel Lingkungan Kebijakan .....	10
3. Teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli ...	11
a. Kondisi Lingkungan .....	11
b. Hubungan Antar Organisasi.....	15
c. Sumber Daya Organisasi untuk Implementasi Program .....	18
d. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.	21
3. Model Jejaring Kebijakan .....	25
a. Koordinasi Lintas Sektor .....	26
b. Isu-Isu Strategis.....	28

4.	Model Kerja Sama.....	29
C.	Memahami Kebijakan Derivat Sebagai Landasan	
	Implementasi Kebijakan Publik.....	30
1.	Hirarki Peraturan Perundang-Undangan.....	30
a.	Peraturan Pemerintah (PP).....	30
b.	Peraturan Presiden (Perpres) .....	31
c.	Peraturan Menteri.....	32
d.	Peraturan Daerah .....	32
2.	Konfigurasi Kebijakan Turunan Menjadi Program dan Kegiatan .....	33
Bab 2 Aktor dan Perangkat Pemerintah dalam Implementasi Kebijakan Publik..... 35		
A.	Aktor Implementasi Kebijakan Publik .....	35
1.	Aktor Implementasi Kebijakan di Tingkat Pemerintah Pusat .....	37
2.	Aktor Implementasi Kebijakan di Tingkat Pemerintah Daerah Provinsi .....	37
3.	Aktor Implementasi Kebijakan di Tingkat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota .....	39
B.	Perangkat Pemerintah dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik .....	40
1.	Perangkat Pemerintah Pusat dan Daerah Beserta Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik.....	41
2.	Perangkat Pemerintah Provinsi dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik .....	46
3.	Perangkat Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik ..	49

4.	Perangkat Pemerintah Kecamatan/Distrik dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik .....	52
5.	Perangkat Pemerintah Desa dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik .....	52
C.	Manajemen Implementasi Kebijakan Publik.....	53
1.	<i>Planning</i> (Perencanaan) dalam Implementasi Kebijakan Publik.....	54
2.	Pengorganisasian ( <i>Organizing</i> ) dalam Implementasi Kebijakan Publik.....	55
3.	Personalia ( <i>Staffing</i> ) .....	57
4.	Pengarahan ( <i>Commanding</i> ) Implementasi Kebijakan Publik.....	57
5.	Koordinasi ( <i>Coordinating</i> ) dalam Implementasi Kebijakan Publik.....	58
6.	Pengawasan ( <i>Controlling</i> ) dalam Implementasi Kebijakan Publik.....	59
Bab 3	Dimensi-Dimensi Implementasi Kebijakan Publik .....	61
A.	Dimensi Sumber Daya .....	61
1.	Sumber Daya Finansial.....	62
2.	Sumber Daya Infrastruktur .....	62
3.	Sumber Daya Manusia.....	63
B.	Dimensi Struktur Organisasi.....	64
C.	Dimensi Birokrasi .....	65
D.	Dimensi Masyarakat (Kelompok Sasaran) .....	66
E.	Dimensi Struktur Kebijakan .....	67
F.	Dimensi Instrumen Kebijakan .....	68
1.	Instrumen Sukarela .....	68

2.	Instrumen Wajib .....	69
3.	Instrumen Gabungan .....	71
G.	Dimensi Geografis .....	72
Bab 4	Studi Kasus Implementasi Kebijakan Publik .....	74
A.	Implementasi Kebijakan Kesehatan di Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua (Model Cheema dan Rondinelli).....	74
1.	Potret Kebijakan Kesehatan.....	74
2.	Struktur Kebijakan Kesehatan .....	78
3.	Kendala Sumber Daya.....	79
a.	Tenaga Medis .....	79
b.	Tenaga Nonmedis .....	80
c.	Infrastruktur Kesehatan .....	82
d.	Sumber Daya Finansial.....	83
4.	Sosial Budaya Masyarakat .....	85
5.	Keterlibatan Penerima Program .....	86
6.	Karakteristik dan Kapabilitas Dinas Kesehatan ....	87
7.	Kinerja dan Dampak .....	88
a.	Pencapaian Sasaran .....	88
b.	Perubahan Kemampuan Administrasi.....	90
B.	Identifikasi Karakteristik Kelompok Sasaran Penerima Manfaat Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) di Desa Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua.....	91
1.	Deskripsi Karakteristik Penerima Manfaat di Kampung Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua.....	91

2.	Mekanisme Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri Berbasis Karakteristik Kelompok Penerima Manfaat .....	94
a.	Deskripsi Singkat Peruntukan Program PPDM..	94
b.	Karakteristik Kelompok Sasaran .....	95
c.	Mekanisme Implementasi PPDM Berbasis Karakteristik Kelompok Sasaran .....	99
C.	Koordinasi Lintas Sektor Pengelolaan Komoditas Tanaman Pangan Lokal Sebagai Upaya Membangun Ketahanan Pangan di Kabupaten Waropen Provinsi Papua .....	103
1.	Gambaran Umum Potensi Pangan Lokal di Kabupaten Waropen .....	103
2.	Model Koordinasi Lintas Sektor Ketahanan Pangan Lokal di Kabupaten Waropen .....	106
a.	Landasan Normatif .....	106
b.	Landasan Teoritis .....	107
c.	Landasan Operasional .....	107
d.	Strategis Sinergitas Lintas Sektor .....	108
	Daftar Pustaka .....	111
	Indeks .....	118
	Profil Penulis .....	119

# Daftar Tabel

Tabel 4.1	Rasio Tenaga Medis terhadap Jumlah Penduduk di Kabupaten Kepulauan Yapen.....	79
Tabel 4.2	Ketersediaan Tenaga Non Medis Per Distrik Tahun 2019 ....	81
Tabel 4.3	Rasio Infrastruktur Kesehatan terhadap Jumlah Penduduk di Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2019.....	82
Tabel 4.4.	Kontribusi APBD dalam Bidang Kesehatan Tahun 2018 dan 2019 .....	83
Tabel 4.5.	Indikator Pelayanan Kesehatan Ibu dan Bayi di Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2019 .....	86
Tabel 4.6	Indikator Pelayanan Kesehatan Ibu dan Bayi di Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2019 .....	88
Tabel 4.7.	Indikator Pelayanan Kesehatan Ibu dan Bayi di Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2019 .....	89

# Bab I

## Pendahuluan

### A. Konsep dan Teori Implementasi Kebijakan Publik

Makna implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian implementasi kebijakan menyangkut kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup, baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Anggara, 2016:535).

Menurut Kusumanegara (2010:99), implementasi diartikan sebagai output, yaitu melihat aktivitas dalam rangka mencapai tujuan program telah sesuai dengan arahan implementasi sebelumnya atau mengalami penyimpangan.

Sebuah produk kebijakan (undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota) dirumuskan untuk meng-

intervensi persoalan, politik, sosial, ekonomi, hukum dan akses masyarakat terhadap pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Untuk mengakomodir hak politik warga negara, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dimana masyarakat dijamin kebebasannya berserikat dan berkumpul dalam memanfaatkan hak politiknya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Strategi mengatasi persoalan-persoalan sosial seperti tingginya angka pengangguran di Indonesia, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2013 tentang Perluasan Kesempatan Kerja. Agar masyarakat berpartisipasi secara aktif sebagai pelaku ekonomi kreatif baik perseorangan atau kelompok orang warga negara Indonesia atau badan usaha berbadan hukum atau bukan berbadan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia yang melakukan kegiatan Ekonomi Kreatif, pemerintah membuka akses seluas-luasnya dan mengakomodir kepentingan tersebut melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif dan masih banyak kebijakan-kebijakan lainnya yang diperuntukan untuk mengatasi persoalan-persoalan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat.

Kebijakan-kebijakan tersebut, ada yang diimplementasikan secara langsung ada pula yang membutuhkan kebijakan turunan atau kebijakan derivat petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis dan standart operasional prosedur. Apabila petunjuk teknis telah tersedia, maka selanjutnya perangkat penyelenggara, sumber daya, siapa kelompok sasarannya, dan manfaat apa yang akan diperoleh?. Karena kebijakan publik tidak sekedar berhasil tetapi harus bermanfaat.

Menurut Wibawa (1994:34), kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan memperoleh legitimasi dari lembaga legislatif telah memungkinkan birokrasi untuk bertindak. Pernyataan ini melekat dua makna sekaligus, yaitu: *pertama*, kebijakan adalah hanya sebuah dokumen politik apabila ia tidak diikuti dengan tindakan konkrit. Sebab kebijakan dirumuskan untuk mengakomodasikan tuntutan berbagai pelaku dan itu berarti bahwa kebijakan memiliki tujuan untuk menciptakan suatu kondisi masa depan guna memuaskan kepentingan berbagai pelaku tersebut. *Kedua*, birokrasi pemerintah hanya akan bertindak kalamana ada kebijakan tertentu (yang telah terlegitimasi). Birokrasi selalu mencarikan pijakan hukum bagi setiap tindakannya.

Dalam tataran praktek, Implementasi bersifat *top-down*. Hal ini terjadi karena kebijakan derivat atau kebijakan turunan sebagai kebijakan operasional hanya dapat dirumuskan oleh pemerintah. Pasal-pasal dari setiap undang-undang harus diturunkan menjadi peraturan pemerintah sampai pada program dan kegiatan. Proses tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam proses implementasi. Berbeda dengan perumusan kebijakan yang bersifat *bottom-up*, karena bersifat partisipatif. Semua pihak yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan kepentingannya harus terakomodir termasuk masyarakat.

Pernyataan di atas memberi makna bahwa nilai suatu kebijakan ditentukan melalui pelaksanaannya. Bila pelaksanaannya berhasil maka kebijakan itu akan bernilai, sebaliknya bila gagal maka kebijakan itu tidak bernilai. Pemerintah bertindak sebagai aktor utama dalam proses implementasi, dan tentunya pihak lain

tidak diabaikan. Pemerintah sebagai pemegang otoritas berhak pengendalian sumber daya dan menentukan struktur birokrasi yang tepat sebagai penyelenggaranya. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi implementasi. Pemerintah hadir untuk memberikan rasa keadilan, kebaikan dan dan bertindak benar dalam mengurus rakyatnya.

## **B. Studi Implementasi Kebijakan Publik**

Studi implementasi merupakan upaya mencari model atau kerangka teoritik yang menjadi pedoman atau acuan bagi praktisi kebijakan publik untuk memotret pelaksanaan program pembangunan yang telah direncanakan. Pemilihan model implementasi kebijakan publik atau program pembangunan tentunya disesuaikan dengan jenis kebijakan dan karakteristik kelompok sasaran dan lingkungan kebijakan publik.

Hal lain yang patut diperhatikan dalam pemilihan model implementasi adalah sumber daya alam, iklim, topografi, jumlah penduduk, distribusi penduduk, dan lokasi spasial.

### **1. Model George Edward III**

Subarsono (2015:89-92) menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi impmelentasi kebijakan dan salah satu model implementasi menurut George Edward III mengenai variabel-variabel implementasi, antara lain:

#### **1. Komunikasi**

Implementasi melibatkan tiga aktor, yakni pemerintah, swasta dan masyarakat. Aktor-aktor tersebut ber-

beda peran, pemerintah sebagai pemilik program, swasta sebagai penyedia jasa layanan, dan masyarakat sebagai penikmat program atau kelompok yang disasar. Informasi terkait kepentingan dan manfaat apa yang diperoleh masing-masing aktor haruslah dikomunikasikan secara transparan dan akuntabel.

Misalnya program pengembangan ekonomi digital bagi masyarakat kampung, pemerintah menawarkan jasa layanan internet disertai besaran nilai kontrak bagi semua perusahaan penyedia layanan internet (*provider*), dan mensosialisasikan manfaat program tersebut kepada masyarakat. Kepentingan masing-masing aktor antara lain pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian berupaya mencapai target percepatan perekonomian indonesia, keuntungan secara finansial yang diperoleh perusahaan penyedia layanan internet (*provider*) dan masyarakat memahami manfaat program ekonomi digital bagi dalam kaitannya dengan potensi-potensi ekonomi untuk meningkatkan ekonomi keluarga sekaligus hasil produksi petani dapat dikenal secara luas.

## 2. Sumber Daya

Apabila tujuan dan sasaran kebijakan telah dikomunikasikan secara transparan dan akuntabel, namun tidak didukung oleh sumber daya yang memadai, maka kebijakan tersebut dipastikan tidak akan berjalan secara efektif. Sumber daya yang dimaksud adalah SDM yang kompetitif dan finansial. Tanpa sumber daya tersebut,

kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Meskipun sumber daya finansial memadai namun tidak dimanfaatkan secara tepat dipastikan kebijakan tersebut tidak mencapai hasil dan target yang diharapkan sesuai waktu yang ditetapkan.

Kemampuan sumber daya manusia yang dibutuhkan adalah kemampuan teoritik dan kemampuan praktik. Kemampuan teoritik berkaitan dengan kemampuan dalam memahami konsep atau teori yang berhubungan dengan karakteristik geografis dan karakteristik kelompok. Selain itu, infrastruktur dan ketersediaan sarana dan prasarana sebagai faktor pendukung tidak dapat diabaikan, karena berkaitan dengan akses publik terhadap apa yang menjadi preferensi mereka.

### 3. Disposisi

Pengetahuan akademik atau kemampuan teoritik dalam menterjemahkan dokumen kebijakan menjadi program dan kegiatan tidaklah cukup untuk menentukan keberhasilan implementasi. Psikologis implementor cukup memberi dampak bagi keberhasilan implementasi. Komitmen dapat diukur melalui rasa tanggung jawab dan kesadaran sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Sebagai abdi negara seseorang berpegang teguh pada sumpah dan janji kepada negara akan tugas dan tanggung jawabnya, dan sebagai abdi masyarakat yaitu melakukan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat sesuai lingkup tugasnya.

#### 4. Struktur organisasi

Organisasi yang mengimplementasikan kebijakan publik berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Selain itu, sinkronisasi antara jenis program dan implementor yang kompetitif menjadi hal penting yang turut mewarnai keberhasilan implementasi.

Apabila terdapat program dan kegiatan serupa yang dilakukan oleh dua instansi yang berbeda maka kejelasan dan spesifikasi program dan kegiatan haruslah didefinisikan secara tepat agar tidak terjadi turbulensi program.

## 2. Model Merilee S. Grindle

Subarsono (2015:93-94) menguraikan, implementasi kebijakan publik menurut Miralle S Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

### a. Variabel isi kebijakan

**Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target grup termuat dalam isi kebijakan?** Agar suatu program tepat sasaran, program tersebut secara tegas menyebutkan siapa kelompok sasarannya. Oleh karena itu, karakteristik kelompok sasaran haruslah diuraikan secara jelas. Misalnya implementasi Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2021, dalam keputusan

tersebut kelompok sasarannya telah disebutkan secara rinci adalah kelompok usaha ekonomi produktif, kelompok perempuan, kelompok tani, kelompok masyarakat miskin, kelompok nelayan, kelompok pemerhati dan perlindungan anak dan kelompok pemuda. Identifikasi kejelasan kelompok sasaran menjadi hal penting yang penting perlu diperhatikan misalnya kelompok ekonomi produktif, keberadaan kelompok tersebut harus dibuktikan dengan kepemilikan ijin usaha, tempat, modal dan sebagainya. Kelompok perempuan, hak yaitu komunitas perempuan yang telah terbukti mewujudkan hak-hak perempuan dan memiliki legalitas oleh pemerintah. Kelompok tani, adalah orang yang benar-benar menggantungkan hidupnya dari hasil pertanian dan berpeluang menjadi petani profesional. Kelompok masyarakat miskin adalah mereka yang tidak memiliki mata pencaharian atau mempunyai sumber pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar, kelompok nelayan adalah orang yang secara penuh waktu menggantungkan hidupnya dari hasil perikanan dan berpeluang sebagai nelayan profesional. Kelompok perlindungan anak adalah orang-orang yang peduli terhadap pertumbuhan dan hak-hak anak untuk mendapatkan kehidupan yang layak misalnya panti asuhan yang telah memperoleh ijin pemerintah. Kelompok pemuda adalah komunitas anak-anak muda yang tergabung dalam organisasi pemuda desa seperti karang taruna dan lain-lain.

**Jenis manfaat yang diterima oleh target grup.** Kebijakan publik yang bernilai tidak hanya berhasil tapi juga bermanfaat. Untuk mengetahui suatu program bermanfaat dapat dilihat melalui kebutuhan kelompok sasaran yang paling mendesak

untuk segera diatasi. Sebagai contoh masyarakat yang mendiami lokasi rawan banjir sangat membutuhkan program relokasi ke tempat yang lebih aman dari pada program pemberian kredit uang dengan bunga rendah.

**Perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.** Tujuan diimplementasikannya sebuah program atau kebijakan adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Misalnya program pemberantasan buta aksara bertujuan untuk meningkatkan kemampuan membaca, menulis dan berhitung dengan begitu mereka dapat memecahkan masalah dalam kehidupan sehari-hari.

**Apakah letak sebuah program sudah tepat.** Hal ini berkaitan dengan ketepatan antara program, agen pelaksana dan kelompok sasaran? Misalnya program pemberian beasiswa tepatnya diimplementasikan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, kelompok sasarannya adalah siswa-siswi yang terdata secara ekonomi tidak mampu namun memiliki kemampuan akademik yang baik, bukan kepada siswa-siswi yang secara ekonomi mampu tetapi tidak memiliki kemampuan akademik. Mengapa dinas pendidikan? Karena informasi terkait kemampuan akademis siswa-siswi dithawai oleh dinas pendidikan dan kebudayaan melalui guru-guru.

**Apakah sebuah kebijakan menyebutkan implementornya dengan rinci?** Kebijakan yang secara rinci menyebutkan implementornya tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan serta pemerintah dengan mudah mengontrol proses implementasinya.

**Apakah program didukung oleh sumber daya yang memadai?** Setiap program pastilah didukung dengan sumber

daya yang memadai, yaitu SDM yang baik, finansial yang cukup. Ada perangkat implementasi yang sumber daya manusianya terbatas namun cukup berhasil dalam proses implementasi, sebaliknya perangkat pelaksana yang memiliki sumber daya manusia yang sangat baik namun gagal. Hal ini menggambarkan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan melalui kemampuan akademik, etika, moral dan integritas merupakan indikator lain turut mewarnai keberhasilan implementasi.

## b. Variabel Lingkungan Kebijakan

**Seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan?** Sebagaimana kita ketahui bahwa kebijakan publik diimplementasikan oleh perangkat pemerintah karena memiliki legitimasi untuk mendominasi sumber daya, dan mendesain strategi pencapaiannya. Namun keterlibatan pihak swasta, LSM, partai politik dan lembaga lainnya turut menentukan keberhasilan implementasi. Masing-masing aktor memiliki kepentingan yang berbeda-beda, pihak swasta membangun kemitraan dengan pemerintah dan berpedoman pada prinsip-prinsip dan nilai-nilai kewirausahaan, LSM menjalankan kewajibannya sebagai kelompok kontrol, partai politik ingin mendapatkan dukungan politik terutama konstituennya.

**Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.** Karakteristik berkenaan dengan sifat khusus perangkat pemerintah dalam menjalankan tugas implementasi. Apabila perangkat pelaksana gesit, cekatan, responsif, dan memiliki nilai-nilai

integritas maka tugas implementasi tidak sekedar berhasil namun bermanfaat atau bernilai.

### **Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.**

Yang dimaksud dengan tingkat kepatuhan adalah sejauhmana kelompok penerima manfaat menyadari bahwa kebijakan yang diimplementasikan akan memberikan harapan bagi kehidupan mereka. Tingkat kepatuhan yang ditunjukkan oleh masyarakat dapat dinilai melalui respon mereka terhadap kebijakan tersebut. Bila kebijakan tersebut berdampak positif, maka akan mendapatkan dukungan dari masyarakat, begitu pula sebaliknya, apabila kebijakan atau program tidak memberikan solusi maka tidak mendapatkan dukungan masyarakat.

## **3. Teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli**

Model implementasi kebijakan menurut Cheema dan Rondinelli dikelompokkan menjadi empat variabel, antara lain: (1) kondisi lingkungan, (2), hubungan antar organisasi, (3). Sumber daya organisasi untuk implementasi program, (4). karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Model implementasi kebijakan ini digunakan untuk analisis implementasi program-program desentralisasi (Subarsono, 2015:101).

### **a. Kondisi Lingkungan**

#### **a. Tipe sistem politik**

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh sistem politik yang dianut oleh suatu negara. Sistem politik di negara komunis bercirikan pemerintahan yang sentralistik, peniadaan hak milik pribadi,

peniadaan hak-hak sipil dan politik, tidak adanya mekanisme pemilu yang terbuka, tidak adanya oposisi, serta terdapat pembatasan terhadap arus informasi dan kebebasan berpendapat. Implementasi kebijakan dengan sistem politik semacam ini bersifat sentralistik dan memaksa. Tidak ada ruang bagi masyarakat untuk memberikan pertimbangan terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan bahkan seluruh proses kebijakan tidak perlu melibatkan masyarakat.

Sistem politik di negara liberal bercirikan adanya kebebasan berpikir bagi tiap individu atau kelompok, pembatasan kekuasaan, khususnya dari pemerintah dan agama, penegakan hukum, pertukaran gagasan yang bebas, sistem pemerintahan yang transparan yang didalamnya terdapat jaminan hak-hak kaum minoritas.

Sistem politik demokrasi seperti di Indonesia didasarkan pada nilai, prinsip, prosedur, dan kelembagaan yang demokratis. Adapun sendi-sendi pokok dari sistem politik demokrasi di Indonesia adalah kedaulatan rakyat, negara berdasarkan atas hukum, bentuk Republik, pemerintahan berdasarkan konstitusi pemerintahan yang bertanggung jawab, sistem perwakilan, sistem pemerintahan presidensial.

#### b. Struktur Pembangunan Kebijakan

Struktur pembangunan kebijakan merupakan rangkaian atau susunan kebijakan mulai dari undang-undang hingga program dan kegiatan pada setiap instansi pemerintah. Urutan kebijakan yang menjadi

dasar hukum pelaksanaan sebuah program yang dimulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden, peraturan daerah, peraturan kepala daerah hingga petunjuk teknis dalam OPD. Nugroho (2017) mengelompokannya menjadi kebijakan makro, meso dan mikro. Kebijakan makro bentuknya adalah undang-undang, kebijakan meso merupakan kebijakan derivat atau kebijakan turunan bentuknya adalah peraturan pemerintah dan kebijakan mikro kebijakan teknis berupa SOP, Juklak dan Juknis.

c. Karakteristik Struktur Politik Lokal

Karakteristik struktur politik lokal ditentukan melalui struktur sosial, budaya dan agama. Struktur politik lokal berbeda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Misalnya di Papua ada sistem demokrasi yang dikenal dengan sistem noken. Dalam sistem pemilihan kepala daerah para pemilih menjatuhkan pilihannya kepada seorang figur dan dilakukan secara komunitas. Hal tersebut bertentangan dengan sistem demokrasi menurut undang-undang, namun dalam pertimbangan tertentu, pemerintah dipaksa melegalkan sistem noken karena bila hasil dari pada sistem tersebut tidak dilegalkan maka berpotensi menimbulkan konflik.

Begitu pula dengan politik identitas yang berkembang di daerah-daerah dengan mayoritas agama dan suku tertentu. Isu suku ras dan agama turut mewarnai sistem politik di daerah bahkan secara nasional. Karakteristik tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan publik

berupa dukungan dan penolakan manakala kebijakan tersebut lahir dari seorang figur pemimpin yang muncul berdasarkan isu-isu suku ras dan agama.

d. Sosio Kultural

Program pembangunan yang tidak responsif terhadap keadaan sosio kultural suatu komunitas masyarakat merupakan salah satu faktor penentu kegagalan implemetasi kebijakan.

Bagi petani tradisional pola bercocok tanam dengan mengandalkan teknologi lokal dianggap lebih produktif bila dibandingkan dengan teknologi modern, apalagi pola-pola tradisional dikaitkan dengan sistem religi, ini cukup sulit untuk mengubah kebiasaan semacam itu. Untuk mengubah kebiasaan tradional, menuju teknologi modern perlu dilakukan secara bertahap, mengubah minsed konsumtif menjadi produktif sehingga tujuan program dapat tercapai yaitu berhasil dan bermanfaat.

e. Derajat Keterlibatan para Penerima Program

Keterlibatan kelompok sasaran ditentukan melalui pemberian kewenangan agar masyarakat leluasa menentukan dan mendesain program yang menjadi kebutuhan mereka. Misalnya PNPM Mandiri Respek, keterlibatan masyarakat dimulai dari proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Pemerintah hadir sebagai fasilitator, memfasilitasi sumber daya manusia dan sumber daya finansial serta infrastruktur yang dibutuhkan.

f. Tersedianya Insfrastruktur fisik yang Cukup

Infrastruktur yang disediakan oleh pemerintah bertujuan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat di berbagai aspek, terutama aspek sosial dan ekonomi. Misalnya ketersediaan jalan, jalan tol, jembatan, konstruksi bangunan, jaringan listrik, bendungan dan sebagainya mempermudah akses masyarakat untuk menikmati program pembangunan yang ada.

b. Hubungan Antar Organisasi

a. Kejelasan dan Konsistensi Sasaran Program

Hubungan antar organisasi dalam program lintas sektor membutuhkan landasan administrasi, hukum dan landasan operasonal. Sedangkan kelompok sasaran berkaitan dengan siapa atau kelompok mana yang paling layak menikmati program tersebut.

Landasan operasional dibutuhkan untuk menghindari terjadinya kesalahan administrasi dan berfungsi sebagai acuan pelaksanaan pekerjaan.

b. Pembagian tugas antar Perangkat Pemerintah

Pembagian tugas antar instansi mengacu pada nomenklatur perangkat pemerintah yang melakukan kerja sama. Misalnya program pengentasan stunting, program tersebut melibatkan Dinas Kesehatan, Perikanan, Kelautan serta Dinas Pertanian. Dinas Kesehatan mengidentifikasi standar nutrisi yang dibutuhkan oleh penderita gisi buruk atau stunting, Dinas Pertanian Kelautan dan Perikanan menyediakan sumber pangan

lokal yang mengandung nutrisi yang berpeluang mengobati penderita gusi buruk. Informasi tersebut kemudian dijadikan sebagai dasar program lintas sektor pengentasan gusi buruk.

c. Standarisasi dan Prosedur Perencanaan Anggaran

Standarisasi prosedur perencanaan anggaran merupakan proses penetapan hasil dan manfaat yang akan dicapai dengan anggaran yang tersedia. Jadi bukan hanya keberhasilan dari program kolaborasi, tetapi manfaat apa yang diperoleh. Secara umum prosedur perencanaan anggaran mengacu pada alokasi anggaran yang direncanakan dan ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) melalui proses Musrenbang. Musrenbang bertujuan untuk mencapai kesepakatan tentang program prioritas Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang akan didanai dari anggaran tahunan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) termasuk program kolaborasi hasil kerjasama OPD termasuk program-program lintas sektor.

d. Ketepatan, Konsistensi, dan Kualitas Komunikasi antar Perangkat Pemerintah

Ketepatan suatu program atau kebijakan ditentukan melalui ketepatan perangkat pelaksana, aktor dan kelompok sasaran. Konsistensi merupakan pelaksanaan program atau kebijakan yang taat asas yakni keadilan, kebenaran dan kebaikan sedangkan kualitas komunikasi antar perangkat pemerintah terwujud melalui aturan

formal. Kerjasama antar perangkat tidak terjadi secara konvensional, haruslah didasarkan atas aturan tertulis, hal ini dimaksudkan agar proses implementasi dapat dipertanggung jawabkan baik secara administrasi dan juga secara hukum.

e. Efektivitas Jejaring

Jejaring kebijakan merupakan kerja sama yang terbangun antara pemerintah dengan lembaga-lembaga tertentu misalnya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), swasta, masyarakat adat, bahkan komunitas dan paguyuban sekalipun selama kelompok tersebut turut mengambil bagian dalam tugas-tugas pemerintah. Efektivitas jejaring kebijakan merupakan ketepatan antara jenis program atau kegiatan dengan lembaga swasta, LSM, masyarakat adat, komunitas dan paguyuban yang terlibat dalam mengimplementasikan program tersebut. Misalnya pemerintah melalui kementerian lingkungan hidup dan kehutanan melakukan program reboisasi atau penghijauan kembali agar alam menjadi hijau dan biasanya dilakukan di hutan yang sudah menjadi gundul agar bisa berfungsi sebagaimana mestinya, maka lembaga-lembaga tersebut dibawah ini sebagai mitra pemerintah dalam program tersebut antara lain Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KAHATI), Peduli Konservasi Alam Indonesia (PEKA Indonesia), Yayasan Konservasi Alam Nasional (YKAN), Yayasan Pemberdayaan Masyarakat dan Pendidikan Konservasi Alam (Rumah YAPEKA) dan lain-lain.

### c. Sumber Daya Organisasi untuk Implementasi Program

#### a. Kontrol Terhadap Sumber Dana

Implementasi program pembangunan tentu sumber dananya berasal dari APBN dan APBD. Penggunaan APBN dan APBD memiliki standart berdasarkan undang-undang yang telah ditentukan dan bagaimana menjalankannya yaitu perencanaan, penganggaran, pemeriksaan, pengelolaan, pengendalian, pencarian dan penyimpanan sumber dana yang dimiliki oleh instansi pelaksana program.

#### b. Keseimbangan antara Pembagian Anggaran dan Kegiatan Program

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Perimbangan Keuangan adalah suatu sistem pembagian keuanganyang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Proporsi pembagian anggaran disesuaikan dengan tingkat kesulitan teknis dan karakteristik geografis dan karakteristik kelompok sasaran. Hal lain yang menjadi pertimbangan adalah alokasi anggaran biasanya mendahulukan program-proram prioritas karena bersifat wajib dan mendesak.

c. Ketepatan Alokasi Anggaran

Ketepatan dalam alokasi anggaran ditentukan melalui perencanaan anggaran yang baik (Ramdhani dan Anisa, 2017).

Pada umumnya ketepatan alokasi anggaran belum berjalan sesuai kebijakan yang ada, hal ini diakibatkan oleh kurangnya komitmen para pengelola anggaran terkait asas manfaat anggaran, banyak program yang dapat dipertanggungjawabkan secara administrasi dan berhasil tetapi kualitasnya tidak dapat dipertanggungjawabkan.

d. Pendapatan yang cukup untuk Pengeluaran

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022 disebutkan Pendapatan Negara adalah hak Pemerintah Pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih yang terdiri atas Penerimaan Perpajakan, Penerimaan Negara Bukan Pajak, dan Penerimaan Hibah. Mengacu pada pasal diatas, penerimaan negara terdiri dari penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan hibah.

Untuk menjaga stabilitas pengeluaran negara dan daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, pengeluaran dalam rangka pembiayaan pembangunan didasarkan pada program-program prioritas. Program prioritas berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan dasar serta syarat

layanan minimal yang wajib dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat berhak memperolehnya.

e. Dukungan Pemimpin Politik Pusat

Kebijakan publik dengan mudah diimplementasikan apabila mendapatkan dukungan dari pemimpin-pemimpin politik di tingkat pusat. Pemimpin politik pusat terdiri dari eksekutif yaitu presiden dan para menteri serta legislatif di parlemen. Partai politik pemenang pemilu, belum tentu memenangkan pertarungan dalam pemilihan presiden, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat, bukan melalui anggota DPR di parlemen, sehingga partai politik harus mampu memilih figur yang tepat. Apabila eksekutif dan legislatif telah seirama dalam menjalankan pemerintahan, maka dipastikan implementasi kebijakan publik akan berjalan mulus, sebaliknya apabila salah satu partai politik memenangkan pemilihan presiden dan legislatif dikuasai oleh partai yang lain maka dipastikan implementasi kebijakan publik tidak berjalan mulus. Sekalipun program-program pemerintah telah siap diimplementasikan belum tentu dilaksanakan karena minimnya dukungan legislatif karena berbeda kepentingan.

f. Dukungan Politik Lokal

Dominasi partai politik sangat mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Kepala daerah yang diusung oleh partai politik namun minoritas di legislatif cukup sulit mendapatkan dukungan, apalagi kepala daerah yang memenangkan pilkada melalui jalur inde-

penden, mungkin saja tidak mendapatkan dukungan sama sekali, sementara kepala daerah yang diusung oleh partai politik dan memiliki suara mayoritas di legislatif tentunya mendapatkan dukungan yang memadai.

g. **Komitmen Birokrasi**

Keseimbangan antara prosedur, sistem kerja dan komitmen petugas merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Prosedur yang tidak bertele-tele, sistem kerja yang lebih responsif birokrat yang profesional merupakan impian masyarakat.

d. **Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana**

a. **Ketrampilan Teknis Manajerial dan Politis Petugas**

Keterampilan teknis merupakan kemampuan untuk menggunakan ide, kreativitas, dan pikiran dalam waktu yang sama. Kemampuan ini dibagi menjadi dua, yakni kemampuan yang benar-benar teknis (*hard skill*) atau sebaliknya berupa kemampuan non teknis (*soft skill*). Sedangkan keterampilan teknis adalah kemampuan yang meliputi keterampilan yang berkaitan dengan bidang yang ditekuni.

Seseorang ditempatkan dalam suatu bidang kerja dengan jangka waktu yang lama akan berdampak pada produktivitas kerja organisasi begitu pula sebaliknya seseorang baru ditempatkan dalam bidang kerja yang baru akan menyesuaikan dengan bidang tugas tersebut dan akibatnya organisasi stagnan dan tidak produktif.

b. Kemampuan untuk Mengkoordinasi, Mengontrol dan Mengintegrasikan Keputusan

Koordinasi dan pengawasan akan berjalan dengan baik apabila menggunakan standart operasional prosedur, keputusan-keputusan yang berpeluang diintegrasikan untuk kepentingan tertentu misalnya program-program lintas sektor dipastikan mendapatkan dukungan administrasi guna menghindari terjadinya kesalahan.

c. Dukungan dan Sumber Daya Politik Instansi

Implementasi program pembangunan akan berjalan tanpa hambatan apabila mendapatkan dukungan politik yang kuat. Dukungan politik dapat terwujud apabila eksekutif dan legislatif memiliki tujuan yang sama.

d. Sifat komunikasi Internal

Komunikasi merupakan kegiatan komunikasi yang terjadi diantara internal organisasi, dalam hal ini organisasi pelaksana kebijakan. Komunikasi internal dalam organisasi secara hirarki meliputi tiga komponen, yaitu pimpinan tertinggi, pemimpin menengah dan petugas lapangan atau karyawan sebagai pelaksana kebijakan, secara teknis digambarkan oleh Purwanto dan Suliastuti (2012) bahwa dalam proses implementasi, kepala dinas memahami tujuan kebijakan maka tujuan kebijakan tersebut mengkomunikasikan kepada bidang, kepala bidang mengkomunikasikan kepala kepala subbidang. Kasubid setelah memahami perintah kepala bidang selanjutnya mengkomunikasikan kepada staf, dan mengawasi pelaksanaan. Staf sebagai garda terdepan

memahami perintah Kasubid dan melaksanan, selanjutnya mengkomunikasikan program tersebut kepada kelompok sasaran atau penerima manfaat program.

e. Hubungan yang Baik antara Instansi dengan Kelompok Sasaran

Banyak program yang gagal diakibatkan oleh ketidakharmonisan antara implementor dan kelompok sasaran. Kelompok sasaran bersifat apatis terhadap program yang akan diimplementasikan karena implementor kekeliru dalam mengidentifikasi kelompok sasaran yang tepat. Misalnya pembangunan rumah layak huni diperuntukan bagi masyarakat yang benar-benar rumahnya diterjang banjir namun 60% penerima manfaat adalah warga yang rumahnya tidak bedampak sehingga menimbulkan hubungan yang kurang baik antara pemerintah dan masyarakat. Selain itu hubungan sosial yang terbangun antara implementor dan kelompok sasaran berlangsung dalam jangka waktu yang lama dan saling mengenal terutama hubungan sosial dan budaya akan memuluskan rencana program yang akan diimplementasikan.

f. Hubungan yang Baik antara Instansi dengan Pihak Luar Pemerintah dan NGO

Salah satu instrumen kebijakan yang sangat menentukan keberhasilan implementasi adalah *Non-Governmental Organization* (NGO). Misalnya Palang Merah Indonesia, dalam menjalankan tugas untuk meringankan tugas-tugas pemerintah, PMI diberi kemudahan dalam mengakses sarana publik dan kemudahan

berupa ijin dalam menjalankan tugasnya.

g. Kualitas Pemimpin Instansi yang Bersangkutan

Pemimpin harus memberikan perhatian yang penuh kepada tugasnya (*engage commitmen*) demikian juga harus mampu memantapkan hati dan pikiran pengikutnya dalam mencapai tujuan organisasi dan mampu untuk meningkatkan kapabilitas para pengikutnya (Ali, 2012:87).

h. Komitmen Petugas terhadap Program

Setiap kebijakan yang dilaksanakan sudah tentu ada konsekuensinya. Kondisi-kondisi tertentu menjadi ancaman bagi implementor apakah kebijakan tersebut berhasil atau gagal. Tetapi apabila kebijakan tersebut telah melalui tahapan dan prosedur akademik yang benar mulai dari pengenalan isu hingga evaluasi nantinya, tentunya akan berhasil. Implementor berkeyakinan bahwa ada perubahan yang terjadi manakala tahapan proses kebijakan publik dilakukan dengan prosedur yang benar tanpa mengabaikan kajian akademik, karena itu merupakan acuan bagi keberhasilan kebijakan publik.

i. Kedudukan Instansi dalam Hirarki Sistem Administrasi

Hal Ini berkaitan dengan apakah instansi pelaksana kebijakan memperoleh dukungan administrasi atau tidak. Dukungan administrasi yang dimaksud berkaitan dengan tugas dan kewenangan instansi pelaksana program yang, biasanya diatur dalam undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah dan peraturan gubernur.

### 3. Model Jejaring Kebijakan

Jaringan kebijakan adalah seperangkat hubungan kelembagaan formal dan informal antara aktor pemerintah dan aktor lainnya yang terbentuk sekitar keyakinan dan kepentingan bersama dan mungkin terus dinegosiasikan dalam pembuatan kebijakan publik dan pelaksanaannya (Rodhes, 2015:534).

Implementasi kebijakan lintas sektor merupakan model implementasi jaringan kebijakan. Model ini memahami bahwa model implementasi merupakan sebuah *complex of interactions processes* diantara sejumlah aktor yang berada didalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independent (Nugroho, 2017:751). Disebutkan bahawa interaksi diantara para aktor didalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting didalamnya.

Dalam konteks kebijakan otonomi daerah di Indonesia, pemerintah membuka peluang selus-luasnya bagi pemerintah daerah untuk merespon tuntutan dan kebutuhan masyarakat di daerah dengan berbagai macam program termasuk membangun kerjasama antar provinsi dan antar kabupaten/kota dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Bahkan kerjasama bisa saja hanya berlangsung di satu daerah provinsi/kabupaten/kota melalui dinas-dinas di daerah untuk mengelola isu-isu strategis dalam bentuk kolaborasi program. Hal ini dimaksudkan selain mengurangi ego sektoral, kerjasama dimaksudkan untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintah daerah itu sendiri.

Salah satu variabel implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Rondinelly dan Chema (Subarsono, 2015:102) dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan lintas sektor adalah adanya hubungan antar organisasi. Hubungan antar organisasi berkaitan dengan kerjasama antar aktor dalam mendesain program yang menjadi tanggung jawab bersama. Hubungan tersebut melibatkan aktor-aktor yang memiliki tujuan yang sama. Biasanya aktor-aktor tersebut terdiri perangkat pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kelompok-kelompok relawan, dan pihak swasta.

#### **a. Koordinasi Lintas Sektor**

Pengertian kordinasi secara umum ialah menyelaraskan atau menyeimbangkan kegiatan kerja dari satu pihak dagan pihak yang lain demi mencapai tujuan masing-masing pihak dan berakhir dengan tujuan bersama syarat sebuah koordinasi ialah di perlukan kematangan dalam segi tepat waktu agar tidak menghambat kinerja dan tugas masing-masing pihak kemudian selalu terjalinnya komunikasi baik dalam satu lingkup pihak maupun dalam satu lingkup yang luas hal tersebut dikarenakan agar dari pihak yang satu dengan yang lainnya mengetahui perkembangan informasi dan yang terakhir ialah selalu berpegang pada tujuan akhir agar tidak melenceng dan justru memperburuk keadaan dalam sebuah organisasi.

Program pembangunan lintas adalah rangkaian aktivitas pembangunan yang melibatkan beberapa instansi terkait mulai dari tahap perencanaan, pendanaan implementasi dan evaluasi. Kerangka hukum yang melandasi kebijakan tersebut sudah tentu

bersumber dari kebijakan makro (undang-undang) dan kebijakan meso (peraturan pemerintah) yang kemudian diterjemahkan menjadi kebijakan mikro (kebijakan teknis di lembaga-lembaga kementerian dan organisasi perangkat daerah ditingkat pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota serta standart operasional prosedur sebagai peraturan teknis dalam memandu pelaksanaan program-program pembangunan diaksud.

Pembangunan lintas sektor dalam istilah kebijakan disebut jejaring kebijakan. Rhodes (dalam Moran, dkk., 2006) mendefinisikan jaringan kebijakan adalah seperangkat hubungan kelembagaan formal dan informal antara aktor pemerintah dan aktor lainnya yang terbentuk sekitar keyakinan dan kepentingan bersama dan mungkin terus dinegosiasikan dalam pembuatan kebijakan publik dan pelaksanaannya.

a. Pentingnya Jejaring dalam Mengadvokasi Kebijakan Publik

Keterlibatan dan peran aktor dalam kaitannya dengan advokasi kebijakan oleh karena kebijakan publik belum mencapai sasaran yang tepat. Mengapa demikian karena kehadiran kebijakan publik idealnya memberikan perlindungan, mengatur dan mengalokasikan sumber daya baik barang dan jasa yang dalam semua aspek kehidupan masyarakat. Sehingga apabila kelompok penerima manfaat belum mendapatkan haknya maka perlu dilakukan penekanan-penekanan khusus kepada pemerintah agar pemerintah melaksanakan kewajibannya sebagai lembaga yang dipercayakan oleh masyarakat untuk melaksanakannya kewajiban tersebut.

## b. Aktor-Aktor Jejaring Kebijakan

Suwitri (2008) mengemukakan, beberapa teori dan konsep mengenai aktor-aktor kebijakan dalam membangun *policy networks* atau jejaring kebijakan digambarkan dalam beberapa kategori, yaitu: *pertama*, didisripsikan sebagai aktor-aktor; *kedua*, *linkages* di antara aktor-aktor; dan *ketiga*, *boundary* (batas sistem).

Jejaring kebijakan dapat terjadi karena adanya relasi. Menurut Wibawa (2011:36), relasi secara formal ataupun informal itu timbul karena sifat saling ketergantungan dari para aktor itu. Ini akhirnya membentuk suatu jaringan atau dapat pula disebut komunitas. Adapun aktor-aktor jaringan kebijakan berupa aliansi, jaringan, koalisi dan masyarakat peduli. Misalnya, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, Aliansi Masyarakat Anti Korupsi, Masyarakat Peduli Energi dan Lingkungan, Jaringan Islam Liberal, Koalisi Rakyat Papua, dan lain-lain.

## b. Isu-Isu Strategis

Menurut Keban (Ramzes dan Bakry, 2009:281), beberapa isu-isu strategis dalam kaitannya dengan kerja sama tersebut terdapat tiga isu strategis yang harus diidentifikasi untuk kemudian dipelajari dan dibenahi, yaitu: *pertama*, membenahi peran dan kemampuan Provinsi dalam menyelenggarakan fungsi kerja sama antar daerah atau "*local government cooperation*", *kedua*, menentukan bidang-bidang yang dapat atau patut dikerjasamakan, *ketiga*, memilih model-model kerja sama yang sesuai hakekat bidang-bidang tersebut. Menurut Keban, isu ini dianggap

stretgis karena posisinya sangat menentukan keberhasilan kerja sama antar pemerintah daerah di masa mendatang. Selain itu, karakteristik organisasi menjadi hal yang sangat penting untuk dipertimbangkan.

Sebelum proses implementasi kebijakan ini dilakukan oleh beberapa lembaga, terlebih dahulu mengoordinasikan peran apa yang menjadi tanggung jawab masing-masing lembaga dan bagian mana yang merupakan tanggung jawab bersama. Dan tak kala pentingnya juga adalah masalah apa yang akan dikerjasamakan dan hubungan kerja sama seperti apa yang mereka lakukan. Oleh karena itu, penting bagi kita untuk menentukan indikator kerja sama yang menjadi ukuran bagi kita agar program-program kerja sama yang direncanakan benar-benar terwujud.

#### **4. Model Kerja Sama**

Model kerja sama merupakan penentuan skema kerja yang disepakati oleh dua pihak atau lebih dalam menggodok sebuah program. Untuk mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan kewenangan dan sumber daya. Misalnya, kerja sama pemerintah dan swasta dalam membangun wisata bahari. Pemerintah sebagai pemilik mutlak sumber daya alam, sehingga disepakati pengelolaan wisata bahari dengan menerapkan kebijakan insentif dan disentif.

Kebijakan Insentif adalah upaya untuk mendorong mewujudkan pemanfaatan ruang sejalan dengan rencana tata ruang. Sedangkan kebijakan disinsentif merupakan upaya untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang

tidak sejalan dengan rencana tata ruang. Ini dimaksudkan untuk mewujudkan kegiatan pariwisata yang berkelanjutan.

## **C. Memahami Kebijakan Derivat Sebagai Landasan Implementasi Kebijakan Publik**

### **1. Hirarki Peraturan Perundang-Undangan**

Langkah-langkah implementasi kebijakan publik menuntut implementor agar memahami hirarki undang-undang sebagaimana tertuang dalam Dalam Pasal 7 ayat (1) UU NO. 12 Tahun 2011 tentang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Urutan kebijakan tersebut menjadi landasan legalistik agar pelaksanaan program tidak menyimpang dan dapat dipertanggungjawabkan.

#### **a. Peraturan Pemerintah (PP)**

Peraturan Pemerintah (PP) adalah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Penjelasan ini tertuang dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

Dasar Pembentukannya Peraturan Pemerintah, menurut Indarti (2020), ada 6 karakteristik Peraturan Pemerintah yaitu: Peraturan Pemerintah tidak dapat lebih dulu dibentuk tanpa ada UU yang menjadi induknya Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila UU yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana Ketentuan PP tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan UU yang bersangkutan, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan UU yang bersangkutan tidak memintanya secara tegas Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan. Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.

Fungsi peraturan pemerintah adalah sebagai instrument untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan undang-undang.

#### **b. Peraturan Presiden (Perpres)**

Peraturan Presiden disingkat Perpres adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

Setidaknya fungsi pembentukan peraturan presiden antara lain mengadakan pengaturan lebih lanjut atas amanat undang-undang, menyelenggarakan atau melaksanakan peraturan pemerintah dan melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

### c. Peraturan Menteri

Peraturan Menteri adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Menteri untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang bersifat mengatur dan mengikat secara umum, (Berita Negara RI No. 87 Tahun 2018).

Menurut Philipus M. Hadjon, et.al., Peraturan Menteri (Permen) adalah suatu peraturan yang dikeluarkan oleh seorang Menteri yang berisi ketentuan-ketentuan tentang bidang tugasnya. Sedangkan Surat Keputusan Menteri adalah Keputusan Menteri yang bersifat khusus mengenai masalah tertentu sesuai dengan bidang tugasnya (Nil Matu Huda, 2021).

### d. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (PERDA) adalah instrumen aturan yang merupakan wujud kewenangan daerah yang diatur dalam undang-undang dimana daerah diberi kewenangan dalam proses penyelenggaraan otonomi daerah.

Provinsi-provinsi tertentu yang diberi kewenangan khusus, misalnya Provinsi Papua dengan Kebijakan Otonomi Khusus, provinsi tersebut berhak mendesain peraturan daerah khusus (Perdapus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang ditujukan untuk mengakomodir karakteristik masyarakat, wilayah, dan potensi sumber daya ekonomi yang hanya bisa diakses oleh Orang Asli Papua. Instrumen peraturan tersebut merupakan turunan dari pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah

dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

## **2. Konfigurasi Kebijakan Turunan Menjadi Program dan Kegiatan**

Ada kebijakan yang langsung diimplementasikan oleh pemerintah pusat dan ada juga yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dan ada juga program lintas sektor antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam konteks otonomi daerah, kewenangan untuk mendesain program yang menjadi kewenangan dilakukan sepenuhnya oleh kepala daerah. Visi-misi kepala daerah terpilih mengkonfigurasi visi-misi dalam bentuk dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

RPJMD yang merupakan penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMD memuat strategi dan arah kebijakan pembangunan daerah serta kebijakan/program umum daerah (Saefudin, Sudaryadi dan Fariz Panghegar, 2021:19-21).

RPJMD memuat kebijakan umum dan program masing-masing organisasi perangkat daerah (OPD), kebijakan dan program lintas OPD, serta program kewilayahan dilengkapi dengan kerangka hukum dan kerangka pendanaan indikatif.

Berdasarkan Permendagri No. 86 Tahun 2017 diuraikan bahwa:

1. RPJMD menjadi dokumen yang menjabarkan visi-misi kepala daerah.
2. RPJMD menjadi dokumen induk perencanaan pembangunan kepala daerah selama satu periode jabatan.
3. Penyusunan dokumen kerja tahunan pemerintah daerah (RKPD) disusun dengan berpedoman pada dokumen RPJMD.
4. Penyusunan Rencana Strategis Perangkat Daerah (dokumen perencanaan lima tahun) disusun dengan berpedoman pada dokumen RPJMD.
5. Penyusunan Rencana Kerja Perangkat Daerah (dokumen kerja tahunan) dilakukan dengan berpedoman pada Rencana Strategis Organisasi Perangkat Daerah tersebut dan RKPD.

## Bab 2

# Aktor dan Perangkat Pemerintah dalam Implementasi Kebijakan Publik

### A. Aktor Implementasi Kebijakan Publik

Apa yang terlintas dalam pikiran kita ketika melihat seorang petugas polisi lalu lintas dengan sigap mengatur gerak kendaraan dan orang di ruang lalu lintas jalan?, atau seorang guru yang melaksanakan tugas mendidik dan mengajar pada satuan pendidikan PAUD, SD, SMP, SMA, atau seorang dosen yang mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni kepada peserta didik melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, seorang dokter memberikan pelayanan kesehatan terhadap pasien dengan berpegang teguh pada sumpah profesi sebagaimana tercantum pada Kode Etik Kedokteran Indonesia yaitu membaktikan hidupnya guna perikemanusiaan.

Petugas polisi lalu lintas, guru, dosen dan dokter merupakan aktor lapangan implementasi kebijakan publik dalam bidang tugasnya masing-masing. Polisi lalu lintas melaksanakan tugas

implementasi kebijakan publik di bidang ketertiban berlalulintas, guru melaksanakan tugas implementasi kebijakan publik di bidang pendidikan dan pengajaran, dosen melaksanakan tugas implementasi kebijakan publik dibidang pendidikan tinggi yaitu mentransformasikan, pengembangan dan penyebarluasan ilmu pengetahuan teknologi dan seni kepada peserta didik melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, dokter melaksanakan tugas implementasi di bidang kesehatan dan kemanusiaan.

Selain itu bila kita berkunjung ke kantor-kantor pemerintah, kita jumpai aktivitas pelayanan publik, pengurusan administrasi, keamanan, kebersihan dan pekerjaan lainnya yang dilaksanakan oleh orang-orang yang disertai kewenangan untuk melaksanakan pekerjaan tersebut. Aktor implementasi kebijakan adalah semua pejabat dan staf pemerintah yang diberi kewenangan dalam menjalankan tugas tertentu mulai dari proses pelaksanaan hingga pertanggungjawabannya.

Selain aktor lapangan, implmentasi kebijakan melibatkan pejabat pembuat, perumus dan pengawas serta evaluasi kebijakan teknis dalam bidang kerja masing-masing, baik di pusat dan daerah provinsi kabupaten/kota. Aktor-aktor tersebut terdiri dari: menteri, sekretaris jenderal, inspektorat jenderal, direktorat jenderal kepala pusat, dan lain-lain.

Di daerah provinsi: gubernur, sekretaris daerah, asisten, kepala biro, kepala bagian, kepala subbagian, kepala dinas, kepala badan dan kepala kantor. Di daerah kabupaten terdiri dari: bupati, sekretaris daerah, asisten, kepala dinas, kepala badan dan kepala kantor. Sementara kepala distrik atau camat merupakan

pembantu bupati dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan dalam urusan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa dan kelurahan.

## **1. Aktor Implementasi Kebijakan di Tingkat Pemerintah Pusat**

Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan mengenai Susunan Organisasi Kementerian Negara yang terdiri dari unsur Pemimpin, yaitu Menteri, Pembantu Pemimpin, yaitu Sekretariat Jenderal, Pelaksana Tugas Pokok, yaitu Direktorat Jenderal, Pengawasan yaitu inspektorat jenderal unsur, pendukung yaitu badan dan atau kepala pusat, pelaksana tugas pokok di daerah atau perwakilan luar negeri. Kepala biro sebagai unsur pelaksana internal tugas-tugas lembaga kementerian.

## **2. Aktor Implementasi Kebijakan di Tingkat Pemerintah Daerah Provinsi**

Di tingkat pemerintah daerah provinsi terdiri dari gubernur, sekretaris daerah, asisten, kepala biro, kepala bagian, kepala sub bagian, kepala dinas, kepala badan, kepala kantor dan seluruh staf pemerintah daerah provinsi.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 menyebutkan, dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai

wakil Pemerintah Pusat. Gubernur adalah wakil Pemerintah Pusat yang bertugas mengoordinasikan melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, gubernur adalah aktor implementasi kebijakan pemerintah pusat di daerah.

Sekretaris daerah provinsi bertugas sebagai pembantu gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Asisten berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah bertugas membantu Sekretaris Daerah dalam penyusunan kebijakan daerah dan pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah, mengkoordinasikan pelaksanaan tugas Perangkat Daerah, dan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah.

Kepala biro bertugas melaksanakan urusan tertentu sesuai bidang tugas sesuai kebutuhan dan potensi daerah. Azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai kewenangan daerah. Hal ini menjadi dasar pembentukan perangkat daerah sesuai dengan kebutuhan daerah. Sehingga biro-biro di daerah provinsi dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi daerah.

Kepala bagian membantu Kepala Biro dalam merencanakan perumusan kebijakan, melaksanakan koordinasi, monitoring serta pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan.

Kepala Subbagian bertugas menyusun rencana dan program memberikan petunjuk, menilai prestasi kerja bawahan, menyusun anggaran/pembiayaan kegiatan menyiapkan bahan analisis, peningkatan kapasitas kelembagaan dan evaluasi kelembagaan

Perangkat Daerah Provinsi, menyiapkan bahan perumusan kebijakan, peningkatan kapasitas kelembagaan dan evaluasi kelembagaan Perangkat Daerah Provinsi dan lain-lain.

Kepala Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang masing-masing berdasarkan kewenangan, asas otonomi dan tugas pembantuan, perumusan kebijakan teknis, penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum, pembinaan pelaksanaan tugas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **3. Aktor Implementasi Kebijakan di Tingkat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota**

Sekretaris daerah kabupaten/kota bertugas membantu bupati/wali kota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

Asisten mempunyai tugas membantu Sekretaris Daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.

Ditingkat pemerintah kabupaten/kota tugas-tugas implementasi dilaksanakan oleh sekretaris daerah, asisten, kepala dinas, kepala badan dan kepala kantor, camat/kepala distrik. Kepala desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat yang memiliki peran strategi untuk mengatur masyarakat yang ada di perdesaan demi mewujudkan pembangunan pemerintah.

## B. Perangkat Pemerintah dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik

Aktivitas implementasi kebijakan publik didominasi oleh lembaga-lembaga pemerintah karena implementasi kebijakan publik merupakan tugas utama pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yaitu Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, Memajukan kesejahteraan umum, Mencerdaskan kehidupan bangsa, Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Tugas utama tersebut kemudian dilaksanakan oleh instansi-intansi atau lembaga-lembaga pemerintah di wilayah kerja masing-masing mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah kecamatan/distrik dan pemerintah desa/kampung hingga RT/RW.

Perangkat pemerintah yang bertanggung jawab kepada presiden berkedudukan di ibu kota negara, tugas utamanya adalah membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Perangkat pemerintah daerah provinsi bertanggung jawab kepada gubernur dan berkedudukan di ibu kota provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang bekerja dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota berkedudukan di daerah kabupaten/kota. Selain itu, kewenangan untuk mengkoordinasikan kebijakan pembangunan antara pemerintah daerah kabupaten/kota dengan pemerintah desa dilaksanakan oleh pemerintah distrik/kecamatan dan selanjutnya kewenangan

pemerintah desa/kampung diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Implementasi kebijakan publik yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dikelompokkan dalam beberapa urusan, antara lain urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Yang termasuk dalam urusan pemerintahan absolut adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Sementara Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

## **1. Perangkat Pemerintah Pusat dan Daerah Beserta Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik**

Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyebutkan Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dan dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian berkedudukan di Jakarta Ibu Kota Negara Republik Indonesia. Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam melaksanakan

urusan pemerintahan yang ditugaskan, oleh presiden kementerian melaksanakan urusan dan lingkup tugasnya sesuai nomenklatur kementeriannya. Kementerian menyelenggarakan fungsi: merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan, mengelola barang milik/kekayaan negara, mengawasi pelaksanaan tugas, di bidangnya, melaksanakan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah, melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah serta melaksanakan kegiatan teknis yang berskala nasional.

Perangkat pemerintah yang membantu presiden dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan adalah lembaga Kementerian, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Badan Pemeriksa Keuangan, Kantor Staf Kepresidenan, Sekretariat DPR RI, Sekretariat MPR RI dan instansi-instansi atau lembaga-lembaga pemerintah ditingkat pemerintah pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dilakukan melalui urusan-urusan sesuai nomenklatur lembaga antara lain: pendidikan dan kebudayaan menjadi tugas dan tanggung jawab kementerian pendidikan dan kebudayaan, urusan dalam negeri diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri, urusan pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa percepatan pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi diselenggarakan oleh Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Urusan pekerjaan umum dan perumahan rakyat diselenggarakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Urusan pertanian diselenggarakan oleh Kementerian

Pertanian, urusan perhubungan dan transportasi diselenggarakan oleh Kementerian Perhubungan, urusan keagamaan diselenggarakan oleh Kementerian Agama, urusan pertahanan diselenggarakan oleh Kementerian Pertahanan.

Urusan lingkungan hidup dan kehutanan diselenggarakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, urusan Agraria dan Tata Ruang (ATR) menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang. Urusan masalah sosial rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, perlindungan sosial, dan penanganan fakir miskin diselenggarakan oleh Kementerian Sosial.

Urusan perdagangan diselenggarakan oleh Kementerian Perdagangan, urusan energi dan sumber daya mineral diselenggarakan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, urusan hukum dan hak asasi manusia diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Urusan perikanan dan kelautan diselenggarakan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan, Urusan kesehatan diselenggarakan oleh Kementerian Kesehatan, urusan ketenagakerjaan diselenggarakan oleh Kementerian Tenaga Kerja. Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi yang adalah merupakan pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali menjaga agar semua hukum dan undang-undang di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diterapkan secara adil tepat dan benar.

Urusan keuangan negara diselenggarakan oleh Kementerian Keuangan, urusan perindustrian perdagangan diselenggarakan

oleh Kementerian Perindustrian perdagangan, urusan pertanian diselenggarakan oleh Kementerian Pertanian, urusan teknologi dan riset diselenggarakan oleh Kementerian Riset, Teknologi.

Penyelenggaraan dukungan teknis administrasi serta analisis urusan pemerintahan di bidang sekretaris negara untuk membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara dilaksanakan oleh Kementerian Sekretariat Negara.

Urusan pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi dilaksanakan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Urusan Perencanaan Pembangunan Nasional dilaksanakan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional melaksanakan tugas pemerintah di bidang perencanaan pembangunan nasional, urusan pembinaan badan usaha milik negara dalam pemerintahan dilaksanakan oleh Kementerian Badan Usaha Milik Negara.

Urusan kepariwisataan dan ekonomi kreatif dilaksanakan oleh Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, urusan politik hukum dan keamanan dilaksanakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, urusan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian perekonomian dilaksanakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.

Urusan bidang pembangunan manusia dan kebudayaan dilaksanakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, urusan kemaritiman dan investasi dilaksanakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi.

Sementara itu kebijakan di bidang hukum dilaksanakan sepenuhnya oleh Mahkamah Konstitusi, menurut UUD 1945 bertugas mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memutuskan pembubaran partai politik.

Komisi Yudisial bertugas mengusulkan pengangkatan hakim agung dan *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan, menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, menetapkan Kode Etik dan atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) bersama-sama dengan Mahkamah Agung.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Kantor Staf Presiden (KSP) bertugas memberi dukungan kepada presiden atau wakil presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis.

## 2. Perangkat Pemerintah Provinsi dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik

Perangkat daerah dan kewenangannya dalam implementasi kebijakan publik di daerah provinsi dan kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Perangkat daerah menurut peraturan pemerintah tersebut terdiri dari sekretariat daerah yang bertugas membantu gubernur dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif.

Sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD, sementara tugas pengawasan diselenggarakan oleh Inspektorat Daerah. Inspektorat daerah bertugas membantu gubernur dalam membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah.

Dinas daerah bertugas membantu gubernur melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah provinsi.

Tugas-tugas yang menjadi tanggung jawab dinas-dinas di lingkup pemerintah provinsi dikelompokkan menjadi beberapa urusan antara lain: urusan pemerintahan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah

sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dan, sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan terdiri kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

Masing-masing urusan pemerintahan diwadahi dalam bentuk dinas Daerah provinsi. Khusus untuk urusan pemerintahan di bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat sebagaimana dilaksanakan oleh dinas daerah provinsi yang menyelenggarakan suburusan ketenteraman dan ketertiban umum, dinas daerah provinsi yang menyelenggarakan suburusan kebakaran.

Dinas daerah provinsi yang menyelenggarakan suburusan ketenteraman dan ketertiban umum disebut satuan polisi pamong praja daerah provinsi.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan perizinan dan nonperizinan kepada masyarakat, daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu daerah provinsi yang melekat pada dinas daerah provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal. Besaran unit pelayanan terpadu satu pintu daerah provinsi mengikuti besaran dari dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal.

Selain itu di daerah provinsi dibentuk badan daerah provinsi yang merupakan unsur penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Badan daerah provinsi membantu gubernur melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Unsur penunjang urusan pemerintahan meliputi: perencanaan, keuangan, kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan dan fungsi penunjang lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Urusan perencanaan pembangunan menjadi tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), urusan keuangan menjadi tanggung jawab Badan Keuangan Daerah, urusan penelitian dan pengembangan menjadi tugas dan tanggung jawab Badan Penelitian dan Pengembangan (BALITBANG), dan urusan kepegawaian menjadi kewenangan Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

### 3. Perangkat Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik

Ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Kabupaten/Kota menyebutkan perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu bupati/wali kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Kewenangan perangkat daerah kabupaten/kota dalam mengimplementasikan kebijakan publik terdiri dari sekretariat daerah kabupaten/kota yang bertugas membantu bupati/wali kota dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.

Sekretariat DPRD kabupaten/kota menyelenggarakan administrasi kesekretariatan dan keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD kabupaten/kota, serta menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD kabupaten/kota dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Inspektorat daerah kabupaten/kota membantu bupati/wali kota membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Dinas Daerah kabupaten/kota merupakan unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Dinas daerah kabupaten/kota mempunyai tugas membantu bupati/wali kota melaksanakan urusan pemerintahan yang

menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada kabupaten/kota.

Urusan Pemerintahan sebagaimana terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas: urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar; dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, terdiri dari pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dan sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, terdiri atas: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan, terdiri atas: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, perdagangan, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perindustrian dan transmigrasi.

Masing-masing urusan pemerintahan diwadahi dalam bentuk dinas. Khusus untuk urusan pemerintahan di bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dilaksanakan oleh dinas Daerah kabupaten/kota yang

menyelenggarakan suburusan ketenteraman dan ketertiban umum dan dinas Daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan suburusan kebakaran.

Dinas Daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan suburusan ketenteraman dan ketertiban umum disebut satuan polisi pamong praja Daerah kabupaten/kota.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan perizinan kepada masyarakat, Daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu Daerah kabupaten/kota yang melekat pada dinas Daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di bidang penanaman modal.

Besaran unit pelayanan terpadu satu pintu daerah kabupaten/kota mengikuti besaran dari Dinas yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di bidang penanaman modal.

Selain itu, untuk membantu bupati dalam menyelenggarakan urusan pembengunan di bidang di daerah kabupaten/kota dibentuklah badan daerah kabupaten/kota yang merupakan unsur penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

Badan daerah kabupaten/kota mempunyai tugas membantu bupati/wali kota dalam melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

Unsur penunjang urusan pemerintahan meliputi perencanaan, keuangan, kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan, dan fungsi penunjang lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **4. Perangkat Pemerintah Kecamatan/Distrik dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik**

Kecamatan dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa atau sebutan lain dan kelurahan.

Tugas kecamatan/distrik adalah menyelenggarakan Urusan Pemerintahan umum, mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Peraturan Bupati/Wali kota, mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum, mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di tingkat kecamatan, membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa atau sebutan lain dan/atau kelurahan, melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan dan melaksanakan tugas lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

#### **5. Perangkat Pemerintah Desa dan Kewenangannya dalam Implementasi Kebijakan Publik**

Kewenangan Pemerintah desa/kampung diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasya-

rakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat Desa.

Kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota, dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota diurus oleh desa. Penugasan dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah kepada desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

### **C. Manajemen Implementasi Kebijakan Publik**

Manajemen implementasi kebijakan publik adalah penerapan fungsi manajemen dalam proses implementasi kebijakan. Adapun fungsi manajemen dalam implementasi kebijakan publik, antara lain:

## 1. *Planning* (Perencanaan) dalam Implementasi Kebijakan Publik

Perencanaan (*planning*) dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan merupakan proses menetapkan tujuan dan memilih metode untuk merealisasikan tujuan tersebut. Sehubungan dengan itu, implementasi kebijakan atau program pembangunan yang menjadi tugas utama pemerintah baik di tingkat pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa tujuannya adalah untuk mengkomodasikan dan mendistribusikan sumber daya bagi kepentingan warga masyarakat.

Musyawarah Pembangunan (Musrenbang) merupakan musyawarah perencanaan pembangunan yang dimulai dari tingkat RT/RW desa, kecamatan/distrik kabupaten/kota hingga provinsi, musrenbang dilakkan guna mengakomodir kepentingan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 27 ayat (2) telah mengamanatkan bahwa suatu proses pelaksanaan Musyarwarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) kepada Pemerintah Daerah. Proses penyelenggaraan Musrenbang berlangsung secara partisipatif, akuntabel, transparan dengan menekankan pentingnya mendorong keterlibatan seluruh *stakeholders* termasuk kelompok masyarakat miskin dan perempuan.

Proses pelaksanaan Musrenbang RKPD Kabupaten dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu Musrenbang Desa/Kelurahan, kemudian dilanjutkan dalam forum Musrenbang Kecamatan, tahapan dilaksanakan Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD.

Kemudian dilaksanakan Musrenbang RKPD yang menghasilkan rancangan akhir RKPD untuk dikaji bersama kelayakannya untuk proses penetapan.

Penetapan tujuan dari implementasi kebijakan publik adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui program pembangunan yang akan diimplementasikan sementara musyawarah pembangunan merupakan metode yang digunakan untuk mewujudkan tujuan tersebut.

## 2. Pengorganisasian (*Organizing*) dalam Implementasi Kebijakan Publik

Pengorganisasian adalah langkah untuk menetapkan, menggolongkan dan mengatur berbagai macam kegiatan, menetapkan tugas-tugas pokok, wewenang dan pendelegasian wewenang oleh pimpinan kepada staf dalam rangka mencapai tujuan organisasi (Hadari dan Nawani, 1994).

Dasar pelaksanaan pengorganisasian adalah nomenklatur organisasi. Nomenklatur organisasi menggambarkan tugas pokok dan fungsi organisasi. Dalam konteks organisasi publik, tugas pokok dan fungsi tersebut terbagi dalam beberapa bidang dan seksi yang didasarkan atas lingkup tugas yang menjadi kewenangan dinas tertentu.

Tugas pokok dan fungsi masing-masing bidang dan seksi ditegaskan dalam struktur organisasi. struktur organisasi secara jelas memisahkan tanggung jawab dan wewenang anggotanya.

Menurut Hadari dan Nawani (1994), struktur organisasi disebut segi formal sebuah organisasi. Fungsinya secara vertikal

maupun horizontal adalah:

1. Mengatur, membagi dan membatasi tugas untuk melaksanakan volume kerja organisasi.
2. Mengatur dan membatasi wewenang dan tanggung jawab, baik yang bersifat hierarkis/bertingkat maupun secara horisontal.
3. Mengatur dan membatasi hubungan kerja antara satuan/unit kerja, yang harus dilaksanakan, dihormati dan ditaati mewujudkan kerja sama yang efektif dan efisien.

Segi informal itu bermakna sebagai berikut:

1. Keserasian antar personel yang menghasilkan hubungan pribadi yang dapat meningkatkan kerja sama.
2. Keserasian kemampuan yang dimiliki personel dengan tugas yang terdapat di dalam unit/satuan kerjanya.
3. Tugas terseterbukaan dalam menjalankan wewenang dan tanggung jawab, sehingga mendorong terjadinya partisipasi personel.
4. Pembagian kerja yang tidak tumpang tindih dalam unit/satuan kerja yang jelas mekanisme dan hubungan kerjanya.

Lembaga kementerian atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sebagai lembaga teknis, proses implementasi dilakukan secara hirarki dimulai dari kepala dinas, sekretaris dinas, kepala bidang dan kepala seksi. Setiap bidang membawahi beberapa seksi. Pembagian bidang dan seksi didasarkan atas tugas pokok dan fungsi dari Organisasi Perangkat Daerah, sedangkan tugas

pokok dan fungsi organisasi dirumuskan berdasarkan nomenklatur Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

### **3. Personalia (*Staffing*)**

Staffing adalah suatu proses untuk memperoleh tenaga yang tepat baik dalam jumlah maupun kualitas sesuai dengan kebutuhan pekerjaan dalam organisasi (Keban, 2008:95).

Implementasi kebijakan publik adalah kegiatan di lingkungan organisasi publik yang mempekerjakan orang-orang yang dibiayai oleh negara. Kualitas sumber daya manusia di sektor publik menjadi faktor penentu keberhasilan dalam implementasi. Kualitas sumber daya manusia yang baik tidak hanya dinilai melalui kemampuan akademik, melainkan etika moralitas komitmen dan loyalitas terhadap aturan merupakan faktor penentu bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

### **4. Pengarahan (*Commanding*) Implementasi Kebijakan Publik**

Pengarahan meliputi juga kegiatan pemberian bimbingan dalam melaksanakan pekerjaan, merupakan unsur yang tidak boleh diabaikan dalam mewujudkan administrasi sebagai proses pengendalian kerja sama sejumlah manusia, untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah diterima sebagai tujuan bersama.

Dalam hal pertimbangan tertip administrasi berkaitan dengan implementasi program pembangunan, pengarahan dibuat secara tertulis dalam bentuk standart operasional prosedur dimana SOP tersebut berfungsi sebagai petunjuk teknis pelaksanaan

pekerjaan.

Bimbingan/pengarahan (*direction*) dilaksanakan bilamana organisasi sudah berfungsi, dengan melaksanakan berbagai kegiatan, baik yang telah direncanakan maupun yang bersifat rutin. Setiap personel memerlukan pengarahan dalam melaksanakan wewenangnya dengan menetapkan berbagai keputusan dan memerintahkan pelaksanaannya, dalam bidang kerja yang menjadi tugas pokok masing-masing.

Bimbingan/pengarahan (*direction*) berarti rangkaian kegiatan atau proses menjaga, memelihara dan memajukan, mengembangkan organisasi melalui kegiatan setiap personel, baik secara struktural maupun fungsional, agar kegiatan-kegiatannya tidak terlepas dan wewenang dan tanggung jawabnya dalam rangka mewujudkan tugas pokok masing-masing.

## **5. Koordinasi (*Coordinating*) dalam Implementasi Kebijakan Publik**

Organisasi sebagai sebagai sistem/cara kerja sama sejumlah manusia untuk mencapai satu tujuan. Tidak akan berlangsung efektif dan efisien tanpa koordinasi. Kerja sama memerlukan koordinasi, sebaliknya dalam koordinasi terdapat kerja sama. Kedua kegiatan tersebut memiliki saling ketergantungan, karena yang satu tidak akan ada tanpa yang lain.

Koordinasi adalah kegiatan untuk mengarahkan unit-unit kerja, pekerjaan-pekerjaan dan para personel organisasi agar semuanya berlangsung dalam suasana yang tertib, tidak kacau atau bentrok, tetapi tertuju pada pencapaian tujuan yang telah

ditetapkan (Pariata Westa, 1981:64).

Dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan publik, koordinasi dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, bagian pertama berkaitan dengan proses penyatuan kegiatan secara internal dalam organisasi perangkat daerah, dan yang kedua koordinasi yang melibatkan beberapa organisasi perangkat daerah melalui program lintas sektor

## 6. Pengawasan (*Controlling*) dalam Implementasi Kebijakan Publik

Hadari dan Nawawi (1994) menyebutkan bahwa keliru apabila kegiatan kontrol ditetapkan sebagai kegiatan akhir dari proses manajemen, karena kontrol/pengawasan harus dilakukan pada saat kegiatan menyusun perencanaan, dalam kegiatan pengorganisasian, pengarahan/bimbingan, koordinasi dan komunikasi. Di samping itu, kontrol bahkan harus dilakukan juga pada pelaksanaan kegiatan kontrol, guna mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas pelaksanaannya.

Implementasi kebijakan publik perlu menempatkan kegiatan pengawasan mulai dari tahapan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan/bimbingan, koordinasi, dan komunikasi. Pengawasan dalam tahapan perencanaan dimaksudkan agar program atau kegiatan yang dilakukan tidak keluar dari visi-misi organisasi. Pengawasan dalam hal pengelompokan bidang-bidang kerja dimaksudkan agar struktur organisasi dapat berfungsi sebagai petunjuk atau diferensiasi pembagian tugas masing-masing bidang dan seksi sehingga tidak terjadi tumpang tindih serta

menjaga ketertiban dalam proses pelaksanaan pekerjaan. Pengawasan dalam hal pengarahan dimaksudkan agar arahan pimpinan terhadap bawahan dilaksanakan berdasarkan petunjuk kerja yang berlaku. Seorang kepala dinas mengawasi arahan yang diberikan oleh kepada bidang kepada kepala seksi, kepala bidang mengawasi arahan yang diberikan oleh kepala seksi, kepada staf dan mengawasi proses pelaksanaan pekerjaan. Pengawasan terhadap pengarahan dimaksudkan agar arahan yang diberikan benar-benar berasal dari wewenang dan tanggung jawabnya dalam rangka mewujudkan tugas pokok masing-masing.

# Bab 3

## Dimensi-Dimensi Implementasi Kebijakan Publik

### A. Dimensi Sumber Daya

Sumber daya merupakan aset penopang dalam proses implementasi. Aset secara umum dapat diartikan sebagai barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything value*) yang mempunyai nilai ekonomi (*economic value*) yang dimiliki oleh badan usaha, instansi atau individu perorangan. Aset negara adalah bagian dari kekayaan negara atau harta kekayaan negara (HKN) yang terdiri dari barang bergerak atau barang tidak bergerak yang dimiliki, dikuasai oleh instansi pemerintah, yang sebagian atau seluruhnya dibeli atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari perolehan yang sah tidak termasuk kekayaan negara yang dipisahkan (dikelola BUMN) dan kekayaan pemerintah daerah, (Siregar, 2004:178-179). Salah satu faktor penentu keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan publik adalah ketersediaan sumber daya, baik daya finansial,

sumber daya manusia dan sumber daya infrastruktur yang semuanya dikuasai atau milik negara.

## 1. Sumber Daya Finansial

Sumber daya finansial adalah sumber daya yang berkaitan dengan keuangan. Implementasi kebijakan publik pada umumnya didanai oleh keuangan negara dalam bentuk Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk membiayai urusan-urusan absolut yang menjadi tugas-tugas pemerintah pusat melalui lembaga kementerian dan non kementerian serta tugas pembantuan dan tugas dekonsentrasi di daerah provinsi dan beberapa program pembangunan yang secara langsung dikendalikan oleh pemerintah pusat misalnya Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) yang didanai oleh alokasi dana desa dan jenis program lainnya. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai urusan-urusan konkuren dalam bentuk otonomi daerah. APBN dan APBD didistribusikan di masing-masing perangkat pemerintah baik di pusat maupun di daerah untuk melaksanakan tugas-tugas implementasi kebijakan publik.

## 2. Sumber Daya Infrastruktur

Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, disebutkan bahwa infrastruktur adalah fasilitas teknis, fisik, sistem, perangkat keras, dan lunak yang diperlukan untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat dan mendukung jaringan struktur agar pertumbuhan ekonomi

dan sosial masyarakat dapat berjalan dengan baik.

Jenis Infrastrukturekonomi dan infrastruktur sosial mencakup transportasi, jalan, sumber daya air dan irigasi, air minum, sistem pengelolaan air limbah terpusat sistem pengelolaan air limbah setempat sistem pengelolaan persampahan, telekomunikasi dan informatika ketenagalistrikan minyak dan gas bumi dan energi terbarukan, konservasi energi, fasilitas perkotaan, fasilitas pendidikan, sarana dan prasarana olahraga, kesenian kawasan pariwisata kesehatan lembaga pemasyarakatan dan perumahan rakyat.

Implementasi kebijakan publik membutuhkan ketersediaan sumber daya infrastruktur yang memadai. Misalnya untuk menurunkan jumlah penduduk buta aksara dan meningkatkan angka partisipasi sekolah di suatu daerah dipastikan daerah tersebut telah tersedia prasarana berupa gedung sekolah, ruang belajar dan sarana pembelajaran meliputi: buku pelajaran, buku bacaan, alat dan fasilitas laboratorium sekolah, dan berbagai media pembelajaran yang lain.

### **3. Sumber Daya Manusia**

Implementasi kebijakan publik membutuhkan sumber daya manusia yang memadai. Sumber daya manusia yang dimaksud disini adalah sumber daya manusia di sektor publik, yakni para pegawai negeri sipil yang diberi tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah di setiap perangkat pemerintah. Sumber Daya Manusia (SDM) di sektor publik merupakan instrumen yang sangat penting karena manusialah yang menjadi penggerak

utama dalam proses pelaksanaan program pembangunan yang ada. Banyak kebijakan publik yang gagal bukan karena isi kebijakan yang salah atau kelompok sasaran yang kurang tepat, namun karena sumber daya manusia yang kurang kompetitif. Kekurangan sumber daya manusia yang kompetitif tidak hanya diakibatkan oleh minimnya kemampuan akademik, etika moralitas dan komitmen merupakan faktor lain yang turut mempengaruhi kegagalan tersebut.

## **B. Dimensi Struktur Organisasi**

Kebijakan publik akan mencapai tujuannya jika diimplementasikan oleh perangkat pemerintah yang tepat. Ketepatan tersebut ditentukan melalui tugas pokok dan fungsi dari pada perangkat pemerintah dan jenis program yang diimplementasikan. Banyak program pembangunan yang gagal pada tataran implementasi karena dilakukan oleh perangkat pemerintah yang tidak tepat secara fungsional.

Keban (2008:125) menyebutkan struktur organisasi berkenaan dengan siapa yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan. Menurut Keban ada tiga aspek penting dalam struktur organisasi, pertama pembagian unit kerja termasuk tugas, fungsi dan tanggung jawab dalam bekerja, baik secara vertikal maupun horisontal. Kedua, apakah pihak yang mengerjakan pekerjaan tersebut mampu atau memiliki kompetensi yang memadai dalam mengerjakannya. Ketiga, apakah ada keseimbangan antara otoritas dalam mengerjakan tugas tersebut.

Struktur organisasi dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan merupakan susunan unit-unit perangkat pemerintah yang disertai tugas tertentu untuk menjalankan fungsi pemerintah yaitu memberikan pelayanan terbaik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di semua sektor melalui program pembangunan yang ditetapkan.

### **C. Dimensi Birokrasi**

Menurut Thoha (1995:31), peranan birokrasi sangat penting dalam mengelola suatu kebijaksanaan, apakah itu berwujud undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri atau peraturan daerah. Kualitas aparat merupakan syarat utama terciptanya sistem administrasi pemerintahan yang baik. Kondisi dan kualitas aparat ini (ketersediaannya) dapat berwujud rendah, menengah dan tinggi. Ketersediaan dalam artian jumlah dan kualitas sumber daya aparatur ini dapat dialami administrasi pemerintahan dimana saja (Thoha, 1995:24).

Hal utama yang disoroti adalah kondisi psikologis atau kejiwaan dan kemampuan kognitif dari aparat pemerintah berkaitan dengan tugas dan tanggung jawabnya. Keberadaan aparatur negara adalah untuk mewujudkan kepentingan negara dan masyarakat sesuai sumpah dan janjinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tujuan negara adalah mensejahterakan warganya sehingga aparat pemerintah bertugas untuk mewujudkan tujuan tersebut.

## D. Dimensi Masyarakat (Kelompok Sasaran)

Kelompok sasaran adalah masyarakat yang mendiami suatu wilayah secara homogen atau heterogen, saling berinteraksi dalam berbagai kepentingan. Kelompok sasaran merupakan indikator penentu keberhasilan suatu program. Kesesuaian antara kebutuhan kelompok sasaran dengan program yang akan diimplementasikan menjadi faktor penentu keberhasilan suatu kebijakan, karena suatu program atau kebijakan tidak sekedar berhasil tetapi harus bermanfaat. Kebijakan publik akan bernilai apabila kebijakan tersebut dirasa manfaatnya.

Implementasi kebijakan publik sering gagal karena kebijakan tersebut diimplementasikan kepada kelompok sasaran yang tidak tepat. Program pembangunan yang diimplementasikan mungkin saja baik dan berhasil di daerah lain, tetapi kurang tepat dan gagal di daerah dan komunitas lain. Salah satu faktor penentu kegagalan implementasi program diakibatkan oleh hubungan antara kebutuhan kelompok sasaran dengan program yang dilaksanakan. Tingkat keaksaraan kelompok sasaran merupakan salah satu dimensi yang tidak bisa diabaikan. Menurut Kendi (2019:93), pengaruh tingkat keaksaraan penduduk terhadap implementasi program pembangunan bidang ekonomi bertalian dengan program pembangunan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat diantaranya produksi dan penjualan hasil pertanian, perkebunan, perikanan dengan pendekatan ekonomi digital dan juga penguatan masyarakat mengenai home industri dan lain-lain.

Agar kebijakan publik yang diimplementasikan dapat dirasakan manfaatnya atau bernilai, didahului dengan survey kebutuhan, ini dimaksudkan untuk manggali informasi secara mendalam mengenai kebutuhan yang paling mendesak, selain itu informasi mengenai jenis dan manfaat kebijakan perlu disosialisasi guna mendapatkan dukungan masyarakat.

## E. Dimensi Struktur Kebijakan

Struktur kebijakan adalah susunan kebijakan yang diurutkan mulai dari konstitusi, undang-undang peraturan pemerintah, peraturan daerah provinsi peraturan daerah kabupaten/kota dan pemerintah desa.

Tata urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yakni UUD 1945, Tap MPR, UU/PP pengganti UU, PP, Perpres, Perda Provinsi, Perda Daerah Kabupaten/Kota.

Undang-Undang setelah disahkan, langkah selanjutnya adalah dilaksanakan atau diimplementasikan. Ada undang-undang yang langsung Dilaksanakan dan ada yang membutuhkan kebijakan turunan, berupa peraturan pemerintah. ada pula di daerah-daerah tertentu yang diberlakukan kebijakan afirmasi, hanya membutuhkan peraturan daerah khusus. Sebagai kebijakan teknis, misalnya kebijakan otonomi khusus Papua yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Kemudian, diimplmentasikan melalui Peraturan Daerah Khusus (PERDASUS) dan Peraturan Provinsi (PERDASI), sehingga tidak membutuhkan Peraturan Pemerintah Pusat.

Secara teknis, agar kebijakan publik dapat dirasakan manfaatnya maka sebuah undang-undang haruslah dibuat kebijakan derivatnya atau kebijakan turunannya. Ada pula kebijakan yang langsung diimplementasikan (Nogroho, 2017). Urutannya adalah UU, peraturan pemerintah, program, proyek, dan kegiatan. Urutan kebijakan tersebut dimaksudkan untuk melegalkan setiap program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah.

## F. Dimensi Instrumen Kebijakan

Implementasi kebijakan publik tidak dapat berhasil bila hanya menempatkan pemerintah sebagai aktor utama. Ada pihak lain yang turut mengambil peran pemerintah untuk dilaksanakan. Pihak-pihak yang terlibat dalam tugas-tugas pemerintah dimaksud disebut instrumen kebijakan publik. Howlett dan Ramesh (Subarsono, 2015:104) menyimpulkan bahwa secara garis besar jenis instrumen kebijakan publik dikelompokkan menjadi tiga, antara lain:

### 1. Instrumen Sukarela

Karakteristik dari instrumen sukarela adalah sangat kecil atau hampir tidak ada intervensi pemerintah. Pemerintah sering dengan sengaja tidak akan melaksanakan sesuatu atau tidak membuat kebijakan terhadap suatu masalah publik. Sebab, pemerintah percaya bahwa itu dapat dilakukan secara baik oleh rumah tangga dan komunitas organisasi sukarela dan pasar swasta (*private market*). Misalnya, kegiatan penghijauan yang ditandai dengan penanaman seribu pohon di wilayah rawan bencana

untuk mencegah terjadinya banjir yang dilakukan oleh komunitas pecinta alam. Kegiatan tersebut secara langsung meringankan beban pemerintah dalam hal keberlangsungan lingkungan hidup dan mencegah terjadinya bencana alam. Kegiatan usaha perorangan atau sekelompok dalam menyediakan kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau. Komunitas paguyuban yang melakukan pengamanan di rumah-rumah ibadah saat hari raya keagamaan, kebersihan lingkungan yang dilakukan oleh warga secara gotong royong dan jenis kegiatan lainnya.

## 2. Instrumen Wajib

Disebut Instrumen wajib karena jenis instrumen ini menempatkan pemerintah sebagai aktor utama (ragulator) dalam mengatur perilaku individu maupun kelompok dan bersifat wajib untuk ditatati. Menurut Subarsono (2005:107), instrumen wajib sering juga disebut instruksi atau tindakan langsung ke sasaran baik individu maupun perusahaan. Pemerintah memiliki otoritas untuk memberi instruksi kepada warga negara untuk melakukan tindakan tertentu dan mengawasi perusahaan untuk mentaati hukum atau menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan oleh masyarakat. Instrumen ini terdiri dari regulasi, perusahaan negara dan kebijakan langsung, berikut penjelasannya:

### a. Regulasi

Regulasi dimaksudkan untuk membatasi perilaku individu, masyarakat dan perusahaan baik perusahaan swasta maupun perusahaan publik, barang siapa yang tidak taat pada regulasi akan dikenai sanksi oleh

pemerintah. Untuk implementasi regulasi ini memerlukan keterlibatan polisi dan sistem peradilan, regulasi ini dapat di sektor ekonomi, sosial, keamanan dan sebagainya. Regulasi di sektor ekonomi sebagai contoh regulasi penentuan harga dasar gabah, ongkos tarif angkutan darat, volume impor barang. Regulasi juga dapat membentuk penentuan standar, prosedur perijinan, larangan perilaku tertentu dan pemerintah untuk melakukan tindakan.

b. Perusahaan Publik

Perusahaan publik juga sering juga dikenal sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN/BUMD). Perusahaan publik pada umumnya asetnya sekitar lima puluh satu persen sampai seratus persen dimiliki oleh pemerintah, dan manajemennya dibawah kontrol pemerintah serta menghasilkan barang dan pelayanan publik. Perusahaan publik sebagai instrumen kebijakan menawarkan keuntungan dari satu pihak seperti menyediakan barang dan jasa yang telah dihasilkan oleh swasta atau pasar tepi di pihak lain pemerintah sulit mengontrol manajemen perusahaan publik.

c. Kebijakan langsung

Pemerintah terkadang memberikan pelayanan jasa dan barang secara langsung yang dibiayai dan dikelola oleh pemerintah pusat, seperti bantuan presiden untuk desa-desa di Indonesia, Instruksi Presiden untuk Desa Tertinggal (IDT), Program Jaring Pengaman Sosial (JPS), dan sebagainya.

### 3. Instrumen Gabungan

Instrumen gabungan merupakan penggabungan antara instrumen wajib sukarela dan instrumen wajib. Instrumen gabungan terdiri dari:

a. Informasi

Informasi merupakan hak seseorang atau individu kelompok orang untuk mengetahui apa yang akan, sementara dan telah dilakukan oleh pemerintah guna memudahkan mereka dalam mengambil keputusan. Subarsono (2015:108) menyebutkan bahwa pemberian informasi pada individu dan perusahaan dapat mengubah perilaku mereka. Dicontohkan bahwa informasi tentang pariwisata, program pemerintah, statistik sosial dan ekonomi perlu disebar luaskan oleh pemerintah pada masyarakat agar masyarakat dapat meresponnya.

b. Subsidi

Yang dimaksud dengan subsidi adalah semua bantuan finansial pemerintah kepada individu, perusahaan dan organisasi. Maksud subsidi adalah untuk pemberian bantuan pembiayaan terhadap berbagai aktivitas.

c. Pengaturan hak milik

Pengaturan hak milik ini dimaksudkan untuk mengontrol segala bentuk aktivitas yang dapat merugikan masyarakat, seperti polusi air dan limbah, jumlah kendaraan di kota. Melalui kontrol tersebut diharapkan kepentingan publik dapat dilindungi.

d. Pajak

Pajak merupakan pembayaran wajib dari individu dan perusahaan kepada pemerintah yang berfungsi sebagai pendapatan pemerintah guna membiayai pengeluaran pemerintah. Namun demikian, pajak juga dapat digunakan untuk mengatur perilaku masyarakat, sebagai contoh pajak dengan tarif tinggi dapat dikenakan pada minuman keras dengan maksud mengurangi jumlah masyarakat yang menggunakan minuman keras. Sementara itu, tarif pajak ekspor produk kerajinan dapat dikurangi dengan maksud untuk menggenjot volume ekspor barang kerajinan dan mengembangkan industri kecil.

## G. Dimensi Geografis

Letak geografis merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan publik. Daerah yang letak geografisnya sulit terjangkau tentu berpengaruh terhadap mahalnya sumber daya yang tersedia. Salah satu indikator penentu kemalahan tersebut adalah sulitnya akses terhadap sarana dan prasarana. Kesulitan akses terhadap sarana dan prasarana diakibatkan oleh sulitnya wilayah dimana sebuah program pembangunan diimplementasikan.

Program pembangunan yang sama diimplementasikan di daerah yang letak geografisnya sulit terjangkau hasilnya akan berbeda bila diimplementasikan di wilayah yang mudah terjangkau. Sebagai contoh ditargetkan bahwa angka buta aksana

di Kabupaten Yalimo Provinsi Papua akan tekan menjadi 40% dari keadaan sebelumnya yakni 60,8%. Implementasi program pengentasan buta aksara di Kabupaten Yalimo kurang berhasil di distrik-distrik tertentu karena kelompok-kelompok belajar berada di lereng-lereng gunung yang tidak bisa dijangkau oleh sarana transportasi bila dibandingkan dengan kelompok-kelompok belajar yang berada di distrik-distrik yang mudah terjangkau.

Selain itu, perbedaan letak geografis daerah perkotaan dan pedesaan pun menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi. Misalnya program PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri pedesaan memiliki karakteristik yang berbeda. Kota dikenal sebagai wilayah yang padat penduduknya sehingga program peningkatan ketahanan pangan dengan memanfaatkan pekarangan rumah sulit dilakukan. Berbeda dengan wilayah pedesaan. Ketergantungan terhadap hasil pertanian memaksa warga di pedesaan untuk memanfaatkan lahan pertanian sebaik-baiknya untuk kebutuhan hidup mereka. Desain program pengentasan kemiskinan di pedesaan dan perkotaan disesuaikan dengan karakteristik geografis yang ada.

# Bab 4

## Studi Kasus Implementasi Kebijakan Publik

### A. Implementasi Kebijakan Kesehatan di Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua (Model Cheema dan Rondinelli)

#### 1. Potret Kebijakan Kesehatan

Prioritas kebijakan kesehatan secara nasional, diatur dalam Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dititik-beratkan pada sarana prasarana, infrastruktur, sumber daya manusia serta profesionalitas pelayanan kesehatan.

Prioritas tersebut didukung oleh kebijakan otonomi daerah yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mendesain program kesehatan yang lebih responsiv dan fleksibel sesuai kebutuhan masyarakat setempat. Provinsi Papua, selain kebijakan otonomi daerah, terdapat pula kebijakan otonomi khusus yaitu Undang-Undang Nonomr 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Pasal 34 ayat (3) huruf b menyebutkan 20% (dua puluh persen) untuk belanja kesehatan. Sedangkan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menyebutkan, Pemerintah Provinsi berkewajiban menetapkan standar mutu dan memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk Papua.

Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban mencegah dan menanggulangi penyakit-penyakit endemis dan/atau penyakit-penyakit yang membahayakan kelangsungan hidup penduduk. Setiap Penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan dengan beban masyarakat serendah-rendahnya. Di Pasal 60 disebutkan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban merencanakan dan melaksanakan program-program perbaikan dan peningkatan gizi penduduk, dan pelaksanaannya dapat melibatkan lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha yang memenuhi persyaratan yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Perdasi.

Teknis penganggaran program pembangunan bidang kesehatan yang menjadi kewenangan Provinsi Papua sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 diberlakukan kebijakan kesehatan di Provinsi Papua diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Perdasus No. 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangannya Otonomi Khusus yang dibagi dengan proporsi 20% untuk Provinsi Papua dan 80% untuk Kabupaten/Kota se-Provinsi Papua. Dari 80% kewenangan pengelolaan keuangan dana otonomi khusus, bidang kesehatan

ditetapkan minimal 15% yang penganggarnya dialokasikan untuk pelayanan kesehatan dasar, pelayanan kesehatan rujukan, pencegahan dan pemberantasan penyakit, perbaikan gizi masyarakat, pembinaan kesehatan lingkungan dan sanitasi dasar, dan pelayanan kesehatan dalam situasi bencana.

Permasalahan kesehatan yang teridentifikasi dalam rancangan pembangunan jangka menengah daerah lima tahun di Kabupaten Kepulauan Yapen meliputi rendahnya kualitas pelayanan kesehatan ibu, bayi, dan balita, belum tercapainya target pelayanan ibu nifas, kunjungan ibu hamil K4, cakupan kunjungan bayi belum mencapai target, rendahnya cakupan Desa UCI, persentase anak satu tahun yang diimunisasi campak, pelayanan anak balita, balita pneumonia yang ditangani, dan cakupan pemberian MP ASI (6-24 bulan) pada keluarga miskin. Akibat dari rendahnya pelayanan tersebut menimbulkan tingginya Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Neonatal (AKN), serta meningkatnya persentase gizi buruk, tingginya angka kesakitan (morbiditas) penyakit yang berbasis lingkungan: (ISPA), diare, TB Paru, dan penyakit Malaria yang menjadi endemis.

Rendahnya kuantitas dan kualitas sumber daya kesehatan, belum optimalnya pelayanan Jamkesda, penduduk miskin yang tidak terlayani Jaminan Kesehatan Nasional, belum optimalnya sistem manajemen, regulasi, informasi, dan administrasi kesehatan, rendahnya kualitas lingkungan (sanitasi) dan kesadaran masyarakat dan berperilaku hidup bersih dan sehat.

Persoalan-persoalan tersebut membutuhkan skenario implementasi meminimalisir kondisi-kondisi negatif yang terjadi. Skenario implementasi kebijakan kesehatan di Kabupaten

Kepulauan Yapen dengan lima variabel utama, antara lain: *pertama*, kondisi lingkungan yang meliputi struktur kebijakan pembangunan kesehatan mulai dari pusat, Pemerintah Provinsi Papua dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Yapen melalui Dinas Kesehatan, kendala sumber daya baik finansial maupun SDM, sosial budaya masyarakat, keterlibatan masyarakat dan tersediannya infrastruktur fisik yang cukup.

*Kedua*, hubungan antar organisasi yaitu berkaitan dengan komunikasi internal unit pelaksana teknis Dinas Kesehatan Kabupaten Kepulauan Yapen yang meliputi: Rumah Sakit, Puskesmas, Pustu, Polindes, Posyandu, Apotik, standarisasi prosedur perencanaan, anggaran, ketepatan, konsistensi dan kualitas komunikasi antar satuan pelayanan dan aktivitas instrumen kebijakan yang terlibat. *Ketiga*, sumber daya organisasi yang meliputi kontrol terhadap sumber dana, keseimbangan antara pembagian anggaran dan kegiatan program, ketepatan alokasi anggaran untuk pengeluaran dan komitmen birokrasi dalam hal ini Dinas Kesehatan Kabupaten Kepulauan Yapen. *Keempat*, karakteristik dan kapabilitas Dinas Kesehatan Kabupaten Kepulauan Yapen yang meliputi: ketrampilan teknis dan manajerial kepala dinas kesehatan, kemampuan koordinasi dan mengontrol serta mengintegrasikan program-program pembangunan yang diputuskan, sifat komunikasi internal, hubungan yang baik antara Dinas Kesehatan yang direpresentasikan melalui Rumah Sakit, Puskesmas, Pustu, Posyandu Polindes, dan lain-lain dengan masyarakat sebagai kelompok sasaran dan komitmen petugas (tenaga medis dan nonmedis). *Kelima*, kinerja dan dampak yaitu

sejauh mana program pembangunan bidang kesehatan yang disusun mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

## 2. Struktur Kebijakan Kesehatan

Akselerasi program kesehatan di Provinsi Papua dimanifestasikan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Sebelum undang-undang tersebut dirubah, kebijakan kesehatan di Provinsi Papua secara teknis diatur dalam Perdasus Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan Dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus.

Layanan kesehatan di Kabupaten Kepulauan Yapen didanai oleh ABPN dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana tersebut mendanai Program Peningkatan Kinerja Manajemen Rumah Sakit dan Puskesmas, Sistem Informasi Manajemen Kesehatan (SIMKES).

Sedangkan layanan kesehatan dasar didanai oleh Dana Otonomi Khusus sebagaimana mekanisme pengaturannya tertuang dalam Perdasus Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian, Penerimaan, dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus Papua yang kemudian menjadi dasar atau acuan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Yapen untuk mendesain program dan pembiayaannya meliputi Program Pelayanan Keselamatan Ibu dan Anak, eliminasi kasus penyakit menular dan kejadian

luar biasa (KLB), meningkatkan kinerja manajemen rumah sakit dan puskesmas, pelayanan kesehatan untuk masyarakat miskin, Sistem Informasi Manajemen Kesehatan (SIMKES) dan kualitas lingkungan dan perilaku hidup sehat.

### 3. Kendala Sumber Daya

Sumber daya adalah aset yang menjadi modal dalam mengoperasikan fungsi-fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Kepulauan Yapen beserta uni-unit pelayanan teknisnya. Aset tersebut berupa SDMkes, yang terdiri dari tenaga medis dan nonmedis, infrastruktur kesehatan dan sumber daya finansial.

#### a. Tenaga Medis

Sumber daya manusia kesehatan merupakan tenaga medis dan non medis yang melakukan peran dalam tugas pokok dan fungsi guna menjalankan tugas pelayanan kesehatan sehari-hari di setiap unit pelayanan teknis yang ada.

Tabel 4.1

Rasio Tenaga Medis terhadap Jumlah Penduduk di Kabupaten Kepulauan Yapen

No	Tenaga Medis	Jumlah	Rasio/Penduduk	Jumlah Tenaga Medis Idal	Rasio Ideal
1	Dokter Umum	8	11.639,25	10	1:1.000
2	Dokter Spesialis	0	0	10	1:1.000
3	Dokter Gigi	3	6.437.133	10	1:1.000
4	Perawat	178	52.311	10	1:1.000
5	Bidan	59	327.311	10	100:100.000

Sumber: Badan Pusat Statistk Kabupaten Kepulauan Yapen 2019 (diolah)

Keterbatasan Sumber Daya Manusia Kesehatan (SDMKes) terutama dokter spesialis menjadi persoalan utama di seluruh kabupaten di wilayah Provinsi Papua. Angka idel rasio dokter terhadap jumlah penduduk menurut standart adalah 1 : 1.000, atau seorang dokter melayani 1.000 penduduk. Secara umum jumlah dokter di Kabuparen Kepulauan Yapen masing-masing sangat minim. Ketersediaan dokter umum jauh dari angka rasio ideal, dokter spesialis tidak ada sementara dokter gigi berjumlah 3 orang dan harus melayani 94.111 orang/jumlah penduduk di daerah tersebut.

#### **b. Tenaga Nonmedis**

Tenaga nonmedis adalah tenaga kesehatan yang tidak secara langsung menangani pasien di RS Puskesmas, Pustu dan lain-lain tenaga nonmedis merupakan tenaga pendukung pelayanan kesehatan misalnya pekerjaan kefarmasian yaitu membuat termasuk pengendalian mutu sediaan obat, ahli gizi atau nutrisisionis yang melakukan pelayanan di bidang gizi makanan dan dietetik, yang meliputi pengamatan, penyusunan program, pelaksanaan, penilaian gizi bagi perorangan, kelompok di masyarakat, dan rumah sakit maupun institusi kesehatan lainnya.

Tabel 4.2  
Ketersediaan Tenaga Non-Medis Per Distrik Tahun 2019

No	Non-Tenaga Medis	Puskemas	Instalasi Farmasi	Labkesda	Dinkes	RS	Total
1	Farmasi	5	4	0	1	0	10
2	Ahli Gizi	11	0	0	2	0	13
3	Teknisi Medis	17	0	0	2	0	19
4	Sanitasi	12	0	0	5	0	17
5	Kesehatan Masyarakat	14	1	0	9	0	15

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Yapen 2019 (diolah)

Teknisi medis atau teknisi elektromedik bertugas menjamin terselenggaranya pelayanan kesehatan khususnya kelayakan siap pakai peralatan kesehatan dengan tingkat keakurasian dan keamanan serta mutu yang tandar. Sedangkan fungsi sanitarian adalah mempersiapkan kegiatan kesehatan lingkungan, melakukan pengamatan kesehatan lingkungan, melakukan pengawasan kesehatan lingkungan, melakukan pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan kesehatan lingkungan. Sementara tenaga kesehatan masyarakat bertugas memimpin urusan tata usaha di unit-unit pelayanan teknis seperti di Puskesmas, Puskesmas pembantu bidan dan para bawahan dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan masyarakat sesuai dengan rencana kerja yang telah ditetapkan.

### c. Infrastruktur Kesehatan

Infrastruktur kesehatan merupakan bagian dari infrastruktur sosial yaitu aset yang mendukung pelayanan kesehatan, yaitu: rumah sakit, Puskesmas, Puskesmas pembantu, Puskesmas keliling, Polindes Posyandu, dokter keliling, dan lain-lain. Pelayanan kesehatan berkaitan erat dengan sarana prasarana kesehatan.

Tabel 4.3  
Rasio Infrastruktur Kesehatan terhadap Jumlah Penduduk di Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2019

No	Infrastruktur Kesehatan	Jumlah	Rasio
1	Rumah Sakit	1	93.114
2	Puskemas	13	7.162
3	Puskesmas Pembantu (PUSTU)	58	1.605
4	Puskesmas Keliling (PUSLING)	15	6.207
5	Polindes	25	3.724
6	Posyandu	143	651
7	Praktik Bidan/Dokter	9	10.346
8	Apotik/Toko Obat	16	5.819

Sumber: BPS, Kabupaten Kepulauan Yapen dalam Angka 2019 (diolah)

Meskipun secara rasio per penduduk, jumlah Puskesmas telah mencukupi, namun cakupan Puskesmas yang belum 100% menunjukkan bahwa belum semua kecamatan di Kabupaten Kepulauan Yapen memiliki Puskesmas. Ditambah lagi ada Puskesmas yang belum berijin, seperti di Kurudu. Beberapa

Puskesmas tersebut juga belum memenuhi jumlah minimal tenaga medis.

#### d. Sumber Daya Finansial

Dalam menjalankan fungsi pelayanan kesehatan sumber daya finansial dalam bentuk APBD yang dialokasikan untuk membiayai pelayanan kesehatan dasar dalam kurun waktu 2 tahun terakhir (2018, 2019) berjumlah 1.033.025.026.410. (Satu Trilyun Tiga Puluh Tiga Milyar Dua Puluh Lima Juta Dua Puluh Enam Ribu Empat Ratus Sepuluh Rupiah).

Tabel 4.4.  
Kontribusi APBD dalam Bidang Kesehatan Tahun 2018 dan 2019

No	Nama Program	Tahun 2018	Tahun 2019	Total
		Jumlah (Rp)	Jumlah (Rp)	
1	Program Peningkatan Kesehatan Ibu dan Anak	2.434.080.000	1.193.325.018	3.627.405.018.00
2	Program Pelayanan Kesehatan Anak Balita	-	731.392.753	731.392.753
3	Program Perbaikan Gizi Masyarakat	465.000.000	1.000.853.241	1.465.853.241.00
4	Program Pencegahan & Pemberantasan Penyakit Menular	1.585.000.000.00	1.963.212.127	3.548.212.127.00
5	Program Upaya Kesehatan Masyarakat	22.835.324.000	3.980.316.351	26.815.640.351
6	Program Pengadaan Peningkatan & Perbaikan Sarana & Prasarana Puskesmas, Pustu, Pusling, Posyandu dan Polindes	19.554.634.000	31.792.475.381	51.347.109.381

7	Program Standart Pelayanan Kesehatan	673.050.000	654.404.042	1.327.454.042
8	Program Pengadaan, Peningkatan Sarana & Prasarana Rumah Sakit Jiwa, Rumah Sakit Mata dan Rumah Sakit Paru.	14.011.934.000	28.972.773.808	42.984.707.808.
9	Program Pengembangan Lingkungan Sehat	150.000.000	182.440.148	332.440.148
10	Program Pembangunan Saluran Drainase/Gorong-Gorong	2.004.000.000	2.759.713.770	6.763.713.770
11	Program Pengembangan & Pengelolaan Jaringan Rawa dan Jaringan Pengairan Lainnya	10.496.000.000	11.444.695.339	21.940.695.339
12	Program Pengembangan Perumahan	12.085.806.750	2.486.797.671	14,572,604,421
13	Program Lingkungan Sehat Perumahan	0	1.156.803.176	1.156.803.176
14	Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat	405.000.000	500.426.621	905,426,621.00
<b>Total</b>				<b>1.033.025.026.410</b>

Sumber: RPJMD Kabupaten Kepulauan Yapen 2018-2022 (diolah)

Alokasi anggaran dalam membiayai program kesehatan bersifat fluktuatif. Hal ini mengindikasikan bahwa penyerapan anggaran pada setiap program tidak menentu, bahkan terdapat program pelayanan dasar seperti program kesehatan anak dan balita tidak dilaksanakan pada tahun 2018, begitu pula dengan program lingkungan sehat perumahan.

#### 4. Sosial Budaya Masyarakat

Yang dimaksud dengan kondisi sosial masyarakat adalah jaminan pelayanan sosial berupa perumahan, pendidikan dan jaminan kesehatan. Jaminan sosial ini mencakup bantuan barang dan uang yang diberikan kepada kelompok miskin tanpa mempertimbangkan kontribusinya. Selain itu, jaminan berupa rumah layak huni dengan metode pemberian subsidi atau kemudahan akses kredit bagi pembelian rumah merupakan langkah terbaik untuk mengatasi masalah tersebut.

Kepemilikan rumah layak huni belum menjadi jaminan kesejahteraan bagi masyarakat manakala orang tersebut belum memiliki jaminan kesehatan dan pendidikan yang layak. Empat aspek tersebut memiliki korelasi yang cukup signifikan dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan kesehatan yang layak dan konsisten oleh karenanya, pemerintah daerah berkewajiban menyediakannya.

Implementasi program kesehatan di Kabupaten Kepulauan Yapen mengalami kendala oleh karena belum tersedianya perumahan bersubsidi layak huni, jaminan pendidikan dan jaminan kesehatan (BPJS atau sejenisnya) bagi masyarakat berpenghasilan rendah atau masyarakat miskin. Untuk memenuhi standart kesehatan minimal, masyarakat wajib memiliki rumah layak huni, pendidikan yang layak guna memahami pentingnya pemeliharaan kesehatan dasar, jaminan kesehatan berupa pengobatan gratis bagi masyarakat miskin yang disubsidi melalui dana otonomi khusus bagi orang asli Papua, dan DAU/DAK atau sejenisnya untuk penduduk non Papua.

Selain itu minimnya dukungan masyarakat adat terkait pelepasan hak ulayat berupa lahan guna pembangunan infrastruktur kesehatan (Puskesmas Pustu dan Polindes, Posyandu, klinik) dan lain-lain masih menjadi persoalan.

## 5. Keterlibatan Penerima Program

Sebagai penerima manfaat, masyarakat berhak menerima pelayanan kesehatan secara maksimal. Namun di lain sisi, masyarakat pun berkewajiban mendukung program pemerintah melalui memeriksa kesehatan secara berkalan apabila dikunjungi oleh petugas medis melalui pelayanan Puskesmas keliling dan lain atau jenis pelayanan kesehatan lainnya. Ini merupakan bentuk keterlibatan masyarakat dalam mendukung program kesehatan yang ada.

Tabel 4.5.

Indikator Pelayanan Kesehatan Ibu dan Bayi di Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2019

No.	Indikator Pelayanan Kesehatan	Prosentasi
1	Cakupan Pelayanan Nifas	69%
2	Persalinan ditolong Tenaga Kesehatan	85%
3	Kunjungan Ibu Hamil	44,6%
4	Cukupan Kunjungan Bayi	65,5%

Sumber : RPJMD Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2018-2022 (diolah)

Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Yapen melalui Dinas Kesehatan telah melakukan beberapa langkah konkrit misalnya melalui pelayanan nifas atau pelayanan masa pemulihan

paska persalinan hingga mencapai 69%, sehingga mengurangi Angka Kematian Ibu (AKI), persalinan ditolong tenaga medis 85%, sementara frekuensi kunjungan ibu hamil masih cukup rendah yaitu 44,6%, cakupan kunjungan bayi mencapai 65%. Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan kesehatan yang digalang oleh pemerintah daerah belum didukung sepenuhnya oleh masyarakat.

## 6. Karakteristik dan Kapabilitas Dinas Kesehatan

Dinas Kesehatan Kabupaten Kepulauan Yapen termasuk perangkat pemerintah daerah yang memiliki nomenklatur, kompetensi SDM yang berstatus PNS, visi-misi dan manajemen yang dijalankan sesuai prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik serta mengakomodir kesejahteraan ASN melalui tunjangan yang ada.

Kapabilitas Dinas Kesehatan Kabupaten Kepulauan Yapen masih kurang, karena kemampuan SDM masih terbatas. Banyaknya indikator terkait pelayanan kesehatan yang masih rendah atau belum mencapai target pada tahun-tahun sebelumnya. Adanya faktor dari individu tersebut seperti si Ibu yang tidak mau dirujuk ke faskes dan adanya faktor adat yang seringkali menyulitkan pelayanan kesehatan.

Peningkatan jumlah angka kematian tersebut sangat bergantung dengan urusan keaktifan petugas. Ketika petugas aktif melakukan pendataan/pencarian kasus, maka pada saat ini juga jumlah penemuan kasus menjadi tinggi sehingga angka kematian juga tinggi, dan begitu pula sebaliknya.

## 7. Kinerja dan Dampak

### a. Pencapaian Sasaran

Kelurahan Universal Child Immunization (UCI) yang rendah yaitu 25,5% (42 kampung/kelurahan dari 165 kampung/kelurahan seluruhnya) yang mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Penurunan cakupan kampung/kelurahan UCI ini karena adanya peningkatan jumlah kelurahan yang signifikan (111 kampung/kelurahan menjadi 165 di tahun 2015) tetapi tidak diimbangi dengan peningkatan jumlah kelurahan UCI. Indikator kampung/kelurahan UCI menggambarkan masih sedikitnya kelurahan yang mampu mencapai persentase imunisasi dasar lengkap pada bayi  $\geq 80\%$ .

Peningkatan cakupan imunisasi tersebut menunjukkan hal yang baik meskipun masih perlu ditingkatkan lagi agar seluruh bayi di Kabupaten Kepulauan Yapen mendapatkan imunisasi dasar lengkap, sehingga menurunkan resiko terjadinya wabah penyakit.

Tabel 4.6  
Indikator Pelayanan Kesehatan Ibu dan Bayi di Kabupaten Kepulauan Yapen  
Tahun 2019

No	Indikator Pelayanan Kesehatan	Kondisi Awal	Meningkat	Menurun
1	Cakupan Imunisasi Bayi Dasar Lengkap	47,7%	59,2%	-
2	Drop Out Imunisasi (DPT1-Campak)	30,1%	-	17,1%
3	Imunisasi Campak pada Bayi	57%	71,77%	-

Sumber: RPJMD Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2018-2022 (diolah)

Berdasarkan data dari Profil Kesehatan, terjadi kenaikan pada indikator cakupan imunisasi bayi dasar lengkap, yaitu dari 47,7% (2014) menjadi 59,2% (2016), dan terjadi penurunan *drop out* imunisasi (DPT1-Campak) dari 30,1% (2012) menjadi 17,1% (2016). Sedangkan imunisasi campak pada bayi 1 tahun mengalami peningkatan pada tahun terakhir dari 57% menjadi 71,77% (2016).

Peningkatan kasus gizi buruk berkaitan dengan peningkatan pelacakan/penemuan kasus. Kelemahannya adalah, keaktifan petugas yang tidak konsisten dalam pelacakan kasus menyebabkan data menjadi bias.

Tabel 4.7.

Indikator Pelayanan Kesehatan Ibu dan Bayi di Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2019

No	Indikator Pelayanan	Target/ Prosentasi	Capaian	Menurun
1	Pelayanan Gizi Buruk	0,14	0,33	-
2	Pemberian MP ASI pada Keluarga Miskin	6,7%	6,85%	-

Sumber: RPJMD Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2018-2022 (diolah)

Kesehatan ibu dan bayi sangat berdampak pada kesehatan balita. Kasus gizi buruk balita meningkat (0,33% tahun 2016), meskipun persentasenya bisa dikatakan rendah, dan tidak setinggi angka nasional, namun belum mampu mencapai target RPJMD Kabupaten (0,14%). Dilihat dari pelayanan kesehatan pada kelompok usia ini, indikator cakupan pelayanan balita ternyata masih rendah yaitu 56,1%. Selain itu, juga pemberian

MP ASI pada keluarga miskin dan balita pneumonia ditangani juga masih rendah, yaitu 6,85%; 6,7% secara berurutan).

Selain itu, angka kesakitan penyakit masih tinggi terutama penyakit yang terkait lingkungan seperti diare, malaria, TB Paru, ISPA. Angka kejadian malaria memiliki tren meningkat dari tahun ke tahun. Begitu juga dengan prevalensi TB yang masih belum mencapai target nasional meskipun sudah mengalami penurunan, yang bisa disebabkan karena cakupan penemuan dan penanganan penderita TBC BTA yang masih rendah (48,5%). Obat dan perbekalan kesehatan di Kabupaten Kepulauan Yapen sebenarnya sudah terpenuhi jumlahnya, kendala yang terjadi adalah cuaca dan transportasi yang sering menghambat pengiriman tersebut, sehingga akses yang lancar sangat menunjang pembangunan kesehatan. Selain itu, tingginya angka kesakitan ini juga berkaitan dengan keaktifan petugas. Keaktifan petugas yang tidak menentu menyebabkan penemuan kasus menjadi tidak optimal dan data menjadi kurang bisa menggambarkan kondisi sebenarnya di lapangan.

## **b. Perubahan Kemampuan Administrasi**

Perubahan kemampuan administrasi berkaitan dengan kemampuan menjalankan aturan secara konsisten bahkan terdapat upaya memperbaiki dokumen perencanaan dan pelaksanaan pekerjaan secara ketat sesuai aturan yang berlaku.

## **B. Identifikasi Karakteristik Kelompok Sasaran Penerima Manfaat Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) di Desa Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua**

### **1. Deskripsi Karakteristik Penerima Manfaat di Kampung Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua**

Karakteristik kelompok sasaran sebagai penerima manfaat program pengentasan kemiskinan merupakan faktor penentu keberhasilan program tersebut. Dokumen kebijakan yang sangat baik belum tentu berhasil diimplementasikan manakala kelompok sasaran belum teridentifikasi secara baik. Untuk mengidentifikasi kelompok sasaran dalam proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan, pemerintah perlu mengenal karakteristik kelompok sasaran utamanya aspek sosial budaya. Hal ini penting karena program pengentasan kemiskinan di Indonesia difokuskan di desa karena penduduk miskin umumnya terkonsentrasi di desa-desa dengan keragaman budaya, sosial, pola bercocok tanam, beternak, metode menangkap ikan bagi nelayan tradisional dan lain-lain.

Kondisi sosial budaya masyarakat desa di Pulau Jawa tentunya berbeda dengan kondisi sosial budaya kelompok masyarakat di Sumatra, Kalimantan, Nusatenggara, Sulawesi, Maluku dan Papua. Kebijakan pengentasan kemiskinan yang digalang oleh pemerintah selama ini merupakan desain kebijakan yang cukup responsif terhadap keberagaman budaya dan kehidupan sosial

masyarakat desa karena pemerintah secara fleksibel memberikan keleluasaan kepada masyarakat untuk mendesain program sesuai dengan karakteristik budaya dan kehidupan sosial dalam komunitas masyarakat yang ada.

Provinsi Papua dengan beragam suku, budaya dan kehidupan sosial menuntut pemerintah dan pemerintah daerah agar responsif dan fleksibel terhadap keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua yang terkonsentrasi di wilayah pegunungan, lembah danau dan pesisir, hal ini bertujuan untuk mengarahkan program pengentasan kemiskinan di desa-desa terfokus pada kelompok sasaran yang sebenarnya.

Desa Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen Papua didiami oleh 3 suku, antara lain: Suku Ampari, Suku Wonawa, dan Suku Onate. Suku-suku ini sangat berbeda antara satu dengan yang lainnya dalam hal tutur bahasa dan dialeg serta pola kehidupan mereka sehari-hari. Desa-Desa yang termasuk Suku Amparai adalah Desa Menawi, Ambai, Rondepi, Kawipi Randaway. Suku ini bertutur bahasa yang sama namun berbeda dalam dialeg atau ragam. Mata pencaharian suku ini sebagai nelayan atau menggantungkan hidupnya di laut. Suku Wonawa memiliki bahasa dan tutur serta dialeg yang sama. Mata pencaharian mereka sama dengan Suku Ampari yakni menggantungkan hidupnya di laut sebagai nelayan, Desa yang termasuk dalam Suku Wonawa, adalah Desa Ansus, Woi, Woinap, Papuma, Natabui, Serewen, Poom, dan lain-lain. Suku Onate memiliki bahasa dan tutur serta dialeg yang sama. Desa-Desa yang termasuk dari suku Onate adalah: Kainui, Konti-Unai, Woniwon, Wadapi, Wawuti, Mariadei, Anotaurei, Mantembu,

Faomboaman, Turu, Tarau dan lain-lain. Suku ini mengentungkan hidupnya sebagai petani, atau bercocok tanam.

Penelitian ini mencoba untuk melakukan verifikasi dan identifikasi masyarakat yang mendiami Desa Kainui II Distrik Angkasera Kabupaten Kepulauan Yapen Papua agar Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) yang berlangsung di Desa tersebut dititikberatkan pola hidup masyarakat yang dikonfigurasi ke dalam kegiatan peningkatan kapasitas kelompok masyarakat melalui kelompok usaha ekonomi produktif, kelompok masyarakat miskin, kelompok nelayan, kelompok pengrajin, sesuai kondisi Desa sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa.

Adapun Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) yang diimplementasikan di Desa Kainui II Distrik Angkasera Kabupaten Kepulauan Yapen meliputi program prioritas yang disesuaikan dengan rutinitas masyarakat kampung yang menjadi mata pencaharian utama meliputi bidang pertanian dan perkebunan. Implementasi program ini akan dilihat dari beberapa aspek, antara lain: sejauh mana Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat, jenis manfaat yang diterima oleh masyarakat, perubahan yang diinginkan dari program tersebut, apakah letak Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) sudah tepat, apakah program tersebut menginformasikan implementasinya dengan rinci, apakah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

## **2. Mekanisme Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri Berbasis Karakteristik Kelompok Penerima Manfaat**

Kelompok penerima manfaat Program PPDM di Desa Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen Papua dikelompokkan berdasarkan kebiasaan sosial dan ekonomi. Penduduk Desa Kainui II terdiri dari penduduk asli dan pendatang. Suku dari penduduk asli Desa Kainui II adalah Suku Onate.

Suku Onate terdiri dari marga Kandipi, Karubaba, dan Aninam, Kaifei, Tabai. Sedangkan suku-suku diluar suku Onate yang telah menetap di Desa Kainui II adalah suku Ampari dan Wonawa. Marga-marga yang termasuk dalam suku ampari adalah Arebo, Ansanai, Torobi Bonai, Kaiba, Nuboba, Borowai, Sineri, Mara, Sayuri, dan lain-lain. Sedangkan suku Wonawa adalah Kendi, Werimon, Wihyawari, Horota, dan lain-lain. Suku-suku ini memiliki pola hidup yang berbeda-beda. Berikut hasil penelitian terkait pola kebiasaan suku-suku tersebut dalam kaitannya dengan implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) di Desa Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen Papua.

### **a. Deskripsi Singkat Peruntukan Program PPDM**

Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM) yang berlangsung di Desa Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen bahkan diseluruh Indonesia didasarkan pada Peraturan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa. Target alokasi dana desa yang dikemas

dalam Program Pembangunan Desa Mandiri tersebut antara lain Peningkatan kapasitas kelompok masyarakat melalui kelompok usaha ekonomi produktif, kelompok perempuan, kelompok tani, kelompok masyarakat miskin, kelompok nelayan, kelompok pengrajin, kelompok pemerhati dan perlindungan anak, kelompok pemuda, kelompok lain sesuai kondisi Desa.

## **b. Karakteristik Kelompok Sasaran**

### **1. Suku Onate dan Aktivitas Pertanian dan Perkebunan**

Suku Onate adalah salah satu suku terbesar di Kabupaten Kepulauan Yapen Papua. Suku ini mendiami wilayah pegunungan Kepulauan Yapen mulai dari Ambaidiru, Artaneng, Tindaret, Yobi, Manona, Kainui, Wadapi, Wawuti, Yawakukat, Kunti-Unai dan lain-lain. Suku ini bercocok tanam. Aktivitas bercocok tanam menjadi pekerjaan yang diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya atau pencaharian yang diwarikan secara turun-temurun. Hasil pertanian digunakan dapat membiayai sekolah dan biaya kuliah dari anak-anak mereka. Suku ini terdiri dari marga Kandipi, Karubaba dan Aninam. Kelompok-kelompok tani dibagi berdasarkan marga, dan marga tersebut dikelompokkan ke dalam keluarga-keluarga. Kelompok tani diberi nama kelompok sesuai kelompok marga, yaitu Kelompok Tani Kandipi, Kelompok Tani Karubaba, dan Kelompok Tani Aninam. Luas lahan tidak dibatasi karena lahan yang digunakan adalah lahan milik marga.

Pada tahun 1980-an sampai dengan akhir tahun 1990-an, sebelum Program pembangunan Desa Mandiri (PPDM) diimplementasikan, sejumlah program pemberdayaan telah dilaksanakan sebelumnya. Di era Orde Baru, Presiden Soeharto meluncurkan sebuah program pemberdayaan yang dinamakan IDT (Instruksi Presiden Tentang Desa Tertinggal). Setiap Desa diberi dana sebesar Rp20.000.000 (Dua Puluh Juta Rupiah). Dana tersebut dialokasikan kepada setiap kelompok tani dan nelayan yang dikelompokkan berdasarkan marga yakni Kelompok Kandipi, Karubaba dan Aninam yang merupakan orang asli Desa Kainui II.

Dengan kemampuan tradisionalnya, suku Onate hingga saat ini bertahan melakukan aktivitas pertanian dengan mengelola lahan pertanian selama bertahun-tahun atau aktivitas pertanian merupakan mata pencaharian utama mereka.

## 2. Suku Ampari

Suku Ampari merupakan suku pendatang di Desa Kainui II. Mereka menetap di desa tersebut karena perkawinan. Tidak terdapat perbedaan kepemilikan hak ulayat antara laki-laki dan perempuan pada suku ini seperti pada umumnya suku-suku di Kabupaten Kepulauan Yapen. Ketikan perempuan suku onate menikah dengan pria dari suku lain, perempuan suku onate memiliki hak yang sama dengan saudara laki-lakinya. Suku ini pada umumnya bermata pencaharian sebagai nelayan atau menggantungkan hidupnya di laut.

Desa-Desa yang termasuk dalam suku ini adalah Desa Ambai, Menawi, dan Randawaya.

Marga di Desa Ambai terdiri dari: Maniani, Wona, Waromi, Numberi, Imbiri, dan lain-lain. Marga di Desa Menawi antara lain Bonai, Sayuri, Mara, Arebo, Wondiwoi, Waromi, Kaiba, Borowai, Sineri, Nuboba, Sembai dan lain-lain. Desa Randawaya terdiri dari marga: Waimbo, Seo, Raunsai, Sineri, Worumi dll. Meskipun ketiga Desa tersebut termasuk ke dalam suku Ampari, namun karakteristik mata pencaharian mereka sedikit berbeda. Orang Menawi dan Randawaya biasanya meramu sagu dan menangkap ikan atau nelayan. Sedangkan Orang Ambai hanya bisa menangkap ikan atau nelayan tidak bisa meramu sagu atau bercocok tanam. Orang Ambai menguasai pasar-pasar ikan di Kota Serui, bahkan Orang Ambai merupakan salah satu suku yang cukup bersaing dengan suku Makasar dalam perdagangan ikan di Pasar Ikan Hamadi Kota Jayapura.

Suku Ampari di Desa Kainui II masih menganut sistem Perikanan skala kecil. Potensi sumber daya ikan di perairan dekat Desa Kainui cukup tersedia, aktivitas penangkapan ikan masih menggunakan alat-alat tradisional namun bisa menjadi peluang yang besar untuk memperkuat usaha perikanan tangkap skala kecil agar lebih maju, mandiri, dan berkelanjutan. Dalam perspektif sosial ekonomi, Perikanan skala kecil menyediakan mata pencaharian dan ketahanan pangan bagi nelayan skala-kecil dan masyarakat lokal di wilayah

pesisir yang sebagian besar tergantung pada sumber daya perikanan laut.

### 3. Suku Wonawa

Sama halnya dengan suku Ampari, suku Wonawa merupakan suku pendatang di Desa Kainui II. Suku ini menetap di Desa Kainui II karena faktor perkawinan. Desa-Desa yang termasuk suku ini adalah Abonden, Awado, Dumani, Haihorei, Jaimaria, Kanaki, Karemoni, Rembai, Woinap dan Wooi. Marga-marga yang tersebar di Desa-Desa tersebut adalah Mata pencaharian utama adalah menangkap ikan dan meramu sagu. Baik nelayan dan meramu sagu masih dilakukan secara tradisional dengan alat seadanya. Hasil tangkapan tidak dijual langsung ke pelelangan. Ukuran sampan atau perahu yang digunakan kecil bahkan ada yang tidak menggunakan mesin. Selain itu, luas wilayah tangkapan terbatas. Kelebihan suku ini sebagaimana nelayan tradisional lainnya bahwa mereka memiliki pemahaman tersendiri mengenai tanda-tanda alam, sehingga untuk memprediksi cuaca atau kondisi laut, mereka akan mencoba untuk membaca gejala-gejala alam tersebut.

Dengan pemahaman teknologi lokalnya, suku ini mengetahui atau dapat membaca tanda-tanda alam dengan melihat terjadinya cuaca buruk, tempat berkumpulnya ikan dan mengumpulkan ikan dengan kekuatan-kekuatan magis serta membaca keberadaan ikan yang ditandai dengan sekumpulan burung di suatu titik tertentu.

### c. Mekanisme Implementasi PPDM Berbasis Karakteristik Kelompok Sasaran

Identifikasi kelompok penerima manfaat menjadi dasar penyusunan program. Bila karakteristik penerima manfaat telah diketahui maka memudahkan pemerintah untuk mencapai target tersebut. Mekanisme alokasi sumber daya di Desa Kainui II belum didistribusikan sesuai karakteristik suku-suku yang ada. Peralatan pertanian diberikan kepada suku Wonawa dan Ampari sedangkan mata pencaharian suku ini adalah nelayan, dengan demikian peralatan pertanian tidak berfungsi atau mubasir, begitu pula dengan suku onate, bantuan peralatan perikanan tangkap hanya digunakan untuk menyalurkan hobi, bukan mencari nafkah apalagi sebagai nelayan profesional.

Dengan melihat alokasi sumber daya berupa bantuan peralatan pertanian dan perikanan yang tidak sesuai dengan karakteristik penerima manfaat, menunjukkan bahwa Program PPDM di Desa Kainui II Distrik Angkaisera Kabupaten Kepulauan Yapen Papua belum mencapai target pencapaian. Secara administrasi alokasi sumber daya berupa alokasi dana desa dalam rangka pembiayaan kegiatan PPDM dapat dipertanggungjawabkan namun secara fungsional belum bermanfaat. Karakteristik kelompok penerima manfaat ini merupakan potensi yang akan dikembangkan karena lahir secara alami sehingga memudahkan pemerintah untuk ditingkatkan tanpa perlu dilatih.

#### 1. Pembagian Kelompok Sesuai Suku dan Marga

Agar alokasi sumber daya tepat sasaran, penerima manfaat dikelompokkan berdasarkan suku dan marga.

Kelompok tersebut diberi nama sesuai dengan nama marga atau nama keluarga besar.

## 2. Proses Musrembang Kampung

Sebelum proses penyusunan RPJMK didahului dengan Musrembang. Musrembang bertujuan untuk mengetahui kebutuhan tiga suku berdasarkan karakteristik sosial budaya dan ekonomi. Proses tersebut cukup mudah karena tiga suku yang mendiami Kampung Kainui II tidak sulit diidentifikasi. Suku-suku ini telah saling mengenal karena terikat dalam satu ikatan keluarga melalui perkawinan.

## 3. Pengadaan dan Penyaluran Bantuan

Setelah karakteristik suku-suku ini diketahui, langkah selanjutnya adalah pengadaan dan menyelurkan bantuan. Pengadaan cangkul atau *pacul*, sabit, kampak pipa, parang garu, penanam benih dan benih diperuntukan untuk suku Onate, yaitu marga Kandipi, Karubaba, Kaifei Aninam Tabai, Aninam Dimara dan Aninam Warewan.

Pengadaan alat utama perlengkapan penangkapan ikan seperti perahu dan jaring serta perlengkapan lainnya, pancing, pelampung, pemberat, bahan bakar, bahan pengawet ikan dan perlengkapan memasak untuk nelayan selama melaut diperuntukan untuk suku Wonawa. Marga-marga yang termasuk dalam suku ini adalah Kendi, Werimon, Horota, Kirihiio, Lawari, Mandabayan dan lain.

Bantuan peralatan perkebunan Cangkul atau Sekop, Sarung Tangan, Selang Air atau Penyiram, Pot Tanaman, Bibit. pH meter diperuntukan kepada suku Ampari. Suku ini mempunyai kebiasaan melaut tetapi hanya sekedar untuk kepentingan konsumsi. Peluang dikembangkannya tananaman perkebunan seperti kopi, kelapa kopra, kelapa deres, tembakau, cocoa, tebu, cengkeh cukup menjanjikan. Marga-marga yang termasuk dalam suku Ampari adalah Nuboba, Ansanay, Bonay, Sayuri, Kaiba, Sembay, Boroway, Mara dan lain-lain.

#### 4. Penyuluhan

Untuk meningkatkan produktivitas pertanian, tangkapan ikan, perkebunan dan pertanian, para petani dan nelayan membutuhkan penyuluhan lapangan. Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/02/2008 tentang Jabatan Fungsional dan Angka Kreditnya menyebutkan penyuluhan pertanian adalah proses pembelajaran bagi pelaku utama serta pelaku usaha agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar teknologi, permodalan, dan sumber daya lainnya, sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan, dan kesejahteraannya, serta meningkatkan kesadaran dalam melestarikan lingkungan hidup.

Dalam penjelasan Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 31/Permen-KP/2014 Tentang Pedoman Pemberdayaan Penyuluh

Perikanan Swasta Dan Penyuluh Perikanan Swadaya.

Penyuluhan perikanan merupakan proses pembelajaran bagi pelaku utama serta pelaku usaha agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumber daya alam lainnya sebagai upaya untuk meningkatkan produktifitas, efisiensi usaha, pendapatan, dan kesejahteraannya, serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup. Dalam implementasinya, ditempuh dengan berbagai kebijakan salah satunya melalui revitalisasi penyuluhan perikanan dengan menata ketenagaan penyuluh perikanan.

Petani dan nelayan tidak hanya dilatih agar trampil menjadi produsen pertanian, perkebunan dan perikanan saja tetapi dilatih pula untuk mengembangkan usaha pertanian perikanan dan perkebunan agar hasil-hasilnya dapat dijual, bahkan diekspor ke daerah lain. Hal lain yang perlu dilakukan adalah strategi mengubah *mindset* kelompok tani dan kelompok nelayan dari konsumtif menjadi produktif untuk mendorong produktivitas dan hasil-hasil pertanian perikanan dan perkebunan.

## C. Koordinasi Lintas Sektor Pengelolaan Komoditas Tanaman Pangan Lokal Sebagai Upaya Membangun Ketahanan Pangan di Kabupaten Waropen Provinsi Papua

### 1. Gambaran Umum Potensi Pangan Lokal di Kabupaten Waropen

Rata-rata produksi hasil pertanian menurut Badan Pusat Statistik Kabupaten Waropen Tahun 2017, padi sebesar 3,4 ton/ha. Dengan rumah tangga terbanyak di Distrik Ingerus dan Urei Faisei (dengan rata-rata produksi 3,4 ton/ha). Sedangkan rata-rata produksi jagung dan kacang tanah di Kabupaten Waropen sebanyak 1.90 ton/ha dan 1,06 ton/ha. Kelapa merupakan pohon yang paling banyak ditanam masyarakat Waropen. Hal ini dapat dilihat dari hasil produksinya yaitu 435 ton.

Peternakan di Kabupaten Waropen terbagi menjadi 3, yaitu ternak besar, ternak kecil dan ternak unggas. Tahun 2017, di Kabupaten Waropen ada 2.064 ekor ternak besar yang semuanya adalah jumlah dari sapi. Dari ternak kecil ada 7791ekor yang terdiri dari 526 Kambing/Domba, dan 7.265 Babi. Sedangkan dari ternak unggas ada 37.637 ekor yang terdiri dari 32.215 Ayam Kampung/ras dan 5422 Itik/Entok.

Di tahun 2016, ada sebanyak 2.513 rumah tangga perikanan laut. Adapun peralatan yang paling banyak digunakan adalah perahu tanpa motor yaitu sebanyak 1.599 rumah tangga yang menggunakan peralatan ini. Produksi Perikanan tahun 2016 adalah sebanyak 10.988 ton. Jumlah produksi perikanan terbanyak berada di wilayah Distrik Urei Faisei dan Waropen Bawah.

Berdasarkan peta ketahanan dan kerentanan pangan yang dirilis oleh Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian Republik Indonesia tahun 2018 menunjukkan Kabupaten Waropen termasuk dalam wilayah prioritas 2 (dua) yang artinya tingkat kerawanan pangan cukup memprihatinkan sehingga perlu diinterfensi secara cepat. Ketergantungan masyarakat terhadap beras masing sangat tinggi. Ketersediaan luas lahan Padi seluas 235 hektar, untuk memproduksi 779 ton padi di 3 distrik yaitu dengan rata-rata produksi 3,4 ton per tahun.

Produksi padi tentu dihasilkan oleh para petani transmigran yang berasal dari Pulau Jawa, dengan demikian, 3 distrik penghasil padi (Distrik Inggerus, Urei Faisei dan Oudate) dikuasai oleh para transmigran tersebut dengan tanaman padinya, sementara 10 distrik lainnya berpeluang sebagai produsen hasil pertanian lainnya.

Ubi kayu sebagai salah satu pangan lokal di Kabupaten Waropen hanya memiliki 40-70 hektar luas panen per tahun, sementara rata-rata produksi tidak terukur. Artinya, ubi kayu belum menjadi perhatian serius oleh pemerintah daerah, sehingga ketersediaan lahan, tidak memadai, begitu pula dengan jumlah produksi yang tidak dapat dihitung. Luas hektar panen pertahun tersebut merupakan lahan milik warga bukan disediakan oleh pemerintah seperti luas lahan yang digunakan untuk memproduksi padi.

Tanaman perkebunan rakyat yang terdiri dari kelapa, cokelat/kakao, pinang dan kopi merupakan jenis tanaman lokal yang dibudidayakan secara turun-temurun di lahan perkebunan milik warga sementara pinang tidak ditanam di suatu lahan tertentu,

dan secara umum dibudidayakan di pekarangan rumah dan juga kebun milik warga. Hal ini menunjukkan pula bahwa penyusunan program prioritas tidak melalui tahapan indikatifikasi potensi alias dokumen *copy paste* sehingga tanaman perkebunan yang tidak menjadi potensi unggulan bahkan tidak ditemukan di Kabupaten Waropen justru ditemukan dalam dokumen perencanaan bahkan data-data potensi tersebut terpublikasikan.

Sagu sebagai sumber pangan pokok masyarakat lokal belum diidentifikasi sehingga tidak terdata. Justru yang terdata adalah jenis tanaman yang sistem pengolahannya tidak diketahui oleh warga bahkan tidak pernah dibudidayakan oleh masyarakat seperti pala, cengkeh, karet, jambu mete dan lain-lain. Manfaat sagu selain sebagai sumber pangan manfaat lain yang diperoleh adalah dipakai sebagai lantai rumah atau pondok, bagian dalam batangnya yang lunak digunakan untuk memelihara ulat sagu yang sangat tinggi nilai gizinya. Selain itu, daun-daunya dipakai sebagai atap rumah, daunnya yang belum terbuka, (janur) pada masa lalu diproses untuk menghasilkan serat yang setelah diwarnai dipergunakan sebagai bahan tenun.

## **2. Model Koordinasi Lintas Sektor Ketahanan Pangan Lokal di Kabupaten Waropen**

Instrumen kolaborasi kegiatan bersama antar instansi pemerintah ini dilandasi oleh landasan normatif dan teoritis dan landasan operasional.

### **a. Landasan Normatif**

Landasan normatif bertujuan untuk melegalkan atau sebagai landasan hukum kegiatan yang melibatkan organisasi perangkat daerah terkait teknik pelaksanaan dan pengalokasian sumber daya finansial dalam membiayai setiap kegiatan tersebut.

Adapun dasar kebijakan tersebut adalah UU 18 Tahun 2012 tentang Pangan bahwa Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2017, Peraturan Menteri Pertanian, No. 65/Permentan/OT.140/12/2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Ketahanan Pangan Provinsi Dan Kabupaten/Kota. Regulasi diatas menyebutkan, Bupati/Walikota bertanggung jawab penuh atas penyelenggaraan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Ketahanan Pangan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota. Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 19 Tahun 2008 tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua.

## b. Landasan Teoritis

Landasan teoritik bertujuan memberikan pertimbangan akademik terkait penentuan dan penyusunan instrumen dalam menjaring informasi mengenai potensi-potensi di setiap sektor dan juga menjadi pusat informasi bagi perumusan strategi ketahanan pangan di daerah tersebut.

Kajian-kajian akademik yang dimaksud terkait kasus *stunting* dan Biomedik (bidang kesehatan), Kajian Akademik terkait Potensi Industri Usaha Kecil Menengah & Pembentukan Minsed berwira usaha, (bidang industri rumah tangga), Kajian Potensi Pangan Lokal yang Bernutrisi (Pertanian, Perikanan & Kelautan, Peternakan. Kajian Potensi Kuliner Pangan Lokal.

## c. Landasan Operasional

Secara operasional, kebijakan-kebijakan ketahanan pangan dikoordinasikan oleh Badan/Kantor Ketahanan Pangan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan SPM Bidang Ketahanan Pangan dilaksanakan oleh perangkat daerah yang mempunyai kualifikasi dan kompetensi di bidangnya. Pendanaan untuk penyusunan, penetapan, pelaporan, monitoring dan evaluasi, pembinaan dan pengawasan, pembangunan sistem dan/atau subsistem informasi manajemen, serta pengembangan kapasitas guna mendukung penyelenggaraan SPM Bidang Ketahanan Pangan yang menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah, dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Kementerian Pertanian. Pendanaan untuk penerapan, pencapaian kinerja/target, pelaporan, monitoring

dan evaluasi, pembinaan dan pengawasan, pembangunan sub sistem manajemen, serta pengembangan kapasitas yang menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintahan daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) provinsi dan kabupaten/kota sesuai kewenangannya.

Di tingkat daerah penguatan ketahanan pangan lokal di Kabupaten Waropen tidak terlepas dari Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi Perangkat Daerah dengan kewenangan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Waropen Nomor 4 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Waropen. Secara umum tugas dan kewenangan meliputi pelaksanaan kewenangan otonomi daerah dalam rangka tugas masing-masing dan berfungsi sebagai perumus kebijakan teknis, implementasi, pembinaan dan pelaksanaan tugas lain yang ditugaskan pemerintah sesuai dengan bidang tugasnya.

Koordinasi lintas sektor ini melibatkan beberapa Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang berpeluang melakukan kolaborasi kegiatan terkait penguatan pangan lokal. OPD tersebut antara lain: Dinas Pertanian, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi dan UMKM, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan Dinas Kesehatan.

#### **d. Strategis Sinergitas Lintas Sektor**

Konsepsi sinergitas lintas sektor pengelolaan potensi pangan lokal dalam rangka perwujudan ketahanan pangan di Kabupaten Waropen melibatkan sektor-sektor strategis yang kegiatannya telah menjadi rutinitas Organisasi Perangkat Daerah terkait untuk dikolaborasikan menjadi kegiatan bersama.

Instansi yang terlibat dikelompokkan kedalam sektor-sektor strategis, antara lain sektor pertanian oleh Dinas Pertanian, sektor kelautan dan perikanan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan, sektor industri dan perdagangan dan UMKM oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan dan UMKM, sektor kebudayaan dan pariwisata oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dan sektor kesehatan oleh Dinas Kesehatan.

Model koordinasi lintas sektor yang dibangun adalah dinas pertanian dan kelautan mengidentifikasi pangan lokal yang berpotensi memberikan kontribusi terhadap ketahanan pangan. Dinas Perindustrian Perdagangan & UMKM mendesain kebijakan strategis untuk mendorong terbentuknya industri rumah tangga, Dinas Pariwisata Kebudayaan menyediakan kebijakan strategis untuk menetapkan potensi pangan lokal sebagai potensi kuliner, Dinas Kesehatan mengidentifikasi pangan lokal yang berpotensi mengatasi stunting dan berpotensi dikembangkan menjadi untuk mengatasi penyakit dengan metode tradisional.

Hasil identifikasi dari masing-masing sektor oleh dinas-dinas terkait dibawa dalam Rapat Koordinasi Lintas Sektor Dilakukan melalui Musrembang Tingkat Kabupaten sekaligus penetapan anggaran lintas sektor dan Program Prioritas Bersama.

Hasil Identifikasi Komoditas Tanaman Pangan (padi, jagung, ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, kacang hijau, dan kedelai dan format pendanaan). Hasil Identifikasi Komoditas Tanaman Perkebunan (kopi, kelapa sawit, kelapa, gaharu, matoa dan format pendanaan). Hasil Identifikasi Potensi Peternakan (sapi, babi, ayam, daging sapi, daging ayam, daging babi, susu sapi dan format

pendanaan) Hasil Identifikasi Potensi Kelautan dan Perikanan (Rumput Laut, Bandeng, Kerapu, Ikan Bandeng, Ikan Kerapu Kakap, Beronang, Teripang, Kuwe, Kerang dan format pendanaan). Mendorong Industri Kecil dan Menengah untuk Pengelolaan Pangan Lokal dan format pendanaan Hasil identifikasi Potensi Kuliner dan Pariwisata (kerang, keraka, papeda/sagu dan format pendanaan). Hasil Identifikasi tanaman Biomedik & Pemenuhan Nutrisi dalam rangka pencegahan *stunting* dan format pendanaan.

Setelah potensi pangan lokal teridentifikasi dan disepakati format pendanaannya, langkah selanjutnya adalah menetapkan Produk Kebijakan Daerah berupa PERDA/PERBUP atau sejenisnya yang mengatur tentang pendanaan penyusunan, penetapan, pelaporan, monitoring dan evaluasi, pembinaan dan pengawasan, program lintas sektor secara berkesinambungan.

# Daftar Pustaka

- Abidin, Zainal Said. 2002. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwa.
- Ali, Maulana Eko. 2012. *Kepemimpinan Transformasional dalam Birokrasi Pemerintah*. Jakarta: Multi Cerdas Publishing.
- Andi, Rahmat Hidayat, dan Alwi, Gita Susanti, 2015. "Model Jaringan Kebijakan Publik (Perumusan Kebijakan Masyarakat Adat Ammatoa Kajang di Kabupaten Bulukumba)." *Jurnal Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanudin Makasar*. Vol. 1 No. 2. Tahun 2015. Hal 209-219.
- Aneta, Asna. 2010. "Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) Di Kota Gorontalo." *Jurnal Administrasi Publik. Universitas Negeri Gorontalo*. Volume 1. No. 1 Tahun. 2010. Hal 55-65.
- Anggara, Sahya. 2016. "Ilmu Administrasi Negara : Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance". Bandung. Pustaka Setia.

- Dunn, Wiliam. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua (Buku Terjemahan). Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Huda, Ni'matul. 2021. "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial." *Jurnal Hukum Ius Quia. Faculty of Law Universitas Islam Indonesia*, Vol. 28 issue 3, September 2021, hal. 567.
- Indarti, Farida Maria. 2020. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Muatan Materi*. Buku 1. Yogyakarta: Kanisius.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Keban, T. Yeremian. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep Teori dan Isu*. Yogyakarta. Gava Media.
- Kendi, Kristofol Ibrahim. 2019. *Kebijakan Publik: Memahami Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan Kebijakan Sektoral*. Bandung. Manggu Makmur Tanjung Lestari.
- Keputusan Menko Kesra No. 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri).
- Maryuni, Sri. 2014. "Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak." *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora FISIP Universitas Tanjungpura* Vol. 19. No.1, Juni 2014 . Hal. 16-21.

- Mohammad Saefudin, Sudaryadi dan Fariz Panghegar. 2021. *Dari Visi-Misi Kepala Daerah ke Program Pembangunan Daerah: Bagaimana Kepala Daerah Terpilih Menjabarkan Visi-Misi Politiknya ke dalam RPJMD dan RKPD*. Serial Buku Saku Perencanaan Berkelanjutan. Jakarta: Yayasan Transformasi Energi Asia.
- Moran Michael, Rein Marthin dan Goodin E. Robert. 2015. *Handbook Kebijakan Publik* (Buku Terjemahan). Bandung: Nusa Media.
- Nugroho, Riant. 2017. *Public Policy: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, Manajemen Politik Kebijakan Publik, Etika Kebijakan Publik, Kimia Kebijakan Publik*. Jakarta: Alex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. (Buku Terjemahan). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Peraturan Daerah Kabupaten Waropen Nomor 4 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Waropen.
- Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 19 Tahun 2008 tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri

Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Peraturan Menteri Kampung, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Kampung.

Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 31/Permen-KP/2014 Tentang Pedoman Pemberdayaan Penyuluh Perikanan Swasta Dan Penyuluh Perikanan Swadaya.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/02/2008 tentang Jabatan Fungsional dan Angka Kreditnya.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Purwanto Erwan Agus dan Silustiyastuti Ratih Dewi., 2012. "Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia". Yogyakarta. Gava Media.

Ramdhani, Dadan dan Anisa Zaenur. 2017. "Pengaruh Perencanaan Anggaran, Kualitas Sumber Daya Manusia dan Pelaksanaan Anggaran terhadap Penyerapan Anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Banten." *Jurnal Riset Akuntansi Terpadu. Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Sultan Ageng Tirtayasa* Vol.10 No.1, April 2017 Hal. 134-147.

Ramses M Andi dan Bakry La., 2009. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta. Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.

Ramses, Andy dan Bakkry La. 2009. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).

Redi, Ahmad. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta. Sinar Grafika.

Siregar, Doli D. 2004. *Manajemen Aset: Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional Dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Soekanto, Soerjono. 2004. *Sosiologi Keluarga Tentang Ikhwal Keluarga, Remaja, dan Anak*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Subarsono, A.G. 2015. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Sutaro. 2021. *Dasar-Dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gadjadarda University Press.
- Suwitri, Sri. 2008. "Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik, Suatu Kajian Tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir Dan Rob Pemerintah Kota Semarang." *Jurnal Ilmu Administrasi Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Banjarmasin*, Vol. VI No. 3, Hal. 1-32.
- Thoha, Miftah. 1995. *Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi*. Jakarta: PD Batang Gadis.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Vintarno Jufitra, Sugandi Yogi Suprayogi, Adiwisastro. 2019. "Perkembangan Penyuluhan Pertanian dalam Mendukung Pertumbuhan Pertanian di Indonesia." *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora, dan Kebijakan Publik, Program Pasca Sarjana Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran*, Volume 1 No. 3 Februari 2019: hal. 90 – 96.

- Wibowo, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: Intermedia.
- Wibowo, Samodra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus (Edisi Revisi dan Terbaru)*. Yogyakarta: CAPS.

# Indeks

## D

Daerah Provinsi 30, 32, 37, 39, 107,  
115

## I

implementasi iii, 1, 3, 4, 6, 7, 10, 11,  
13, 17, 20, 22, 23, 25, 26, 29,  
30, 35, 36, 38, 39, 40, 46, 53,  
54, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 64,  
65, 66, 70, 72, 73, 76, 85, 91,  
94, 108

Indonesia ii, 2, 7, 12, 17, 23, 25, 30,  
40, 41, 43, 45, 62, 67, 70, 91,  
94, 101, 104, 106, 112, 113,  
114, 115, 116, 120

## K

kebijakan iii, iv, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9,  
10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19,  
20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28,  
29, 30, 33, 35, 36, 38, 39, 40,  
41, 42, 45, 46, 49, 53, 54, 55,  
57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66,  
67, 68, 69, 70, 72, 74, 75, 76,

77, 78, 85, 91, 102, 106, 107,  
108, 109

## N

negara 1, 2, 6, 11, 12, 19, 40, 42, 43,  
44, 45, 57, 61, 62, 65, 69

## P

pemerintah 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 12,  
13, 15, 16, 17, 20, 23, 24, 25,  
26, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 36,  
37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 46,  
53, 54, 61, 62, 63, 64, 65, 67,  
68, 69, 70, 71, 72, 85, 86, 87,  
91, 92, 99, 104, 106, 108

Pemerintahan Daerah 18, 41, 52,  
115, 116

Pemerintah Pusat 18, 19, 37, 38, 41,  
45, 67, 114

publik iii, iv, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 13,  
20, 23, 24, 25, 27, 30, 35, 36,  
37, 40, 41, 46, 49, 52, 53, 55,  
57, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 67,  
68, 69, 70, 71, 72

## Profil Penulis



**Ibrahim Kristofol Kendi**, Lahir di Kampung Kainui Distrik Angkaisera Serui Kabupaten Kepulauan Yapen Papua, 31 Mei 1977 adalah staf pengajar di Program Studi Manajemen Administrasi Perkantoran FISIP UNCEN sejak tahun 2008. Dibesarkan dan menamatkan pendidikan formal SD-SMA di Kota Serui. Pendidikan Diploma Tiga (DIII) Administrasi Perkantoran diselesaikan tahun 2001 dan Pendidikan Sarjana (S-1) diselesaikan tahun 2004 di Program Studi Administrasi Negara FISIP UNCEN. Pada Tahun 2012 memperoleh Gelar *Master of Public Administration* (MPA) di Program Pascasarjana Administrasi Publik FISIPOL UGM Yogyakarta. Jabatan akademik saat ini adalah Lektor Kepala dalam Mata Kuliah Kebijakan Publik dan pangkat terakhir pembina atau golongan IV/A. Sedangkan tugas tambahan yang pernah diemban adalah Ketua Program Studi Manajemen Administrasi Perkantoran, Sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi dan saat menjabat sebagai Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan pada FISIP UNCEN Jayapura.

Beberapa karya berupa buku yang telah dihasilkan antara lain Responsivitas Pemerintah Daerah terhadap isu Pemerintahan Asli, Seri Kebijakan Publik Indonesia, Demokrasi dan Good Governance, Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasi dalam Perspektif Otonomi Khusus Papua, Memahami Perumusan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Sektoral, dan Implementasi Kebijakan Publik, Aktor, Perangkat, Manajemen Dan Studi Kasus Seputar Isu-Isu Otonomi Khusus Papua atau buku yang berada di tangan pembaca saat ini. Selain menulis buku, penulis juga menulis beberapa artikel yang dipublikasikan di jurnal Nasional dan Internasional terindeks scopus.

# Implementasi KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam proses kebijakan publik, Implementasi merupakan tahapan dimana keberhasilan suatu kebijakan ditentukan. Sebuah dokumen kebijakan yang sempurna belum tentu berhasil apabila gagal dalam proses implementasinya.

Buku ini mengulas beberapa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi antara lain, peran aktor, perangkat implementasi, manajemen serta dimensi-dimensi strategis yang mempengaruhi keberhasilan tersebut. Selain itu penulis menyajikan beberapa studi kasus seputar isu-isu Otonomi Khusus Papua.



Ibrahim Kristofol Kendi, Lahir di Kampung Kainui Distrik Angkaisera Serui Kabupaten Kepulauan Yapen Papua, 31 Mei 1977 adalah staf pengajar di Program Studi Manajemen Administrasi Perkantoran FISIP UNCEN sejak tahun 2008. Dibesarkan dan menamatkan pendidikan formal SD-SMA di Kota Serui. Pendidikan Diploma Tiga (DIII) Administrasi Perkantoran diselesaikan tahun 2001 dan Pendidikan Sarjana (S1) diselesaikan tahun 2004 di Program Studi Administrasi Negara FISIP UNCEN. Pada Tahun 2012 memperoleh Gelar *Master of*


*Public Administration* (MPA) di Program Pascasarjana Administrasi Publik FISIPOL UGM Yogyakarta. Jabatan Akademik saat ini adalah Lektor Kepala dalam Mata Kuliah Kebijakan Publik dan Pengat terakhir Pembina/Golongan IV/a, sedangkan Tugas Tambahan yang pernah diemban adalah Ketua Program Studi D-III Administrasi Perkantoran, Ketua Program Studi S-1 Manajemen Administrasi Perkantoran, Sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi dan saat ini menjabat sebagai Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan FISIP UNCEN Jayapura.

Beberapa karya berupa buku yang telah dihasilkan antara lain Responsivitas Pemerintah Daerah terhadap Isu Pemerintahan Asli, Seri Kebijakan Publik Indonesia, Demokrasi dan *Good Governance*, Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasi dalam Perspektif Otonomi Khusus Papua, Memahami Perumusan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Sektorial, dan Implementasi Kebijakan Publik, Aktor, Perangkat, Manajemen dan Isu-isu Otonomi Khusus Papua atau buku yang berada di tangan pembaca saat ini. Selain menulis buku, penulis juga menulis beberapa artikel yang dipublikasikan di jurnal Nasional dan Internasional terindeks scopus.



## Manggu

Makmur Tanjung Lestari  
Bandung-Indonesia  
[www.penerbitmanggu.co.id](http://www.penerbitmanggu.co.id)

 Penerbit Manggu

ISBN 978-623-8234-21-9 (PDF)



9 786238 234219