

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, pada hakekatnya adalah merupakan kebijakan khusus strategis yang dilakukan untuk upaya meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat, khususnya bagi masyarakat asli Papua. Kebijakan yang sifatnya khusus, sekaligus merupakan komitmen Pemerintah dalam upaya mengatasi dan mengurangi kesenjangan sosial dan pembangunan antara Provinsi Papua, dengan provinsi-provinsi lainnya di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Terkait kebijakan mengenai penetapan Provinsi Papua sebagai daerah otonomi khusus dapat dipandang sebagai salah satu bentuk aktualisasi dari adanya perubahan paradigma baru dalam penanganan persoalan-persoalan di Papua. Kebijakan pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua dilandasi oleh adanya kesadaran bahwa keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian dari NKRI pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur demi kemajuan dan kesejahteraan rakyat Papua itu sendiri (Solossa, 2008)

Dalam pasal 4 ayat (1) Undang-Undang nomor 35 tahun 2008 telah dijelaskan bahwa kewenangan terhadap seluruh bidang pemerintahan, terkecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus, diatur lebih lanjut dengan perdasus atau perdasi.

Peraturan daerah khusus merupakan peraturan daerah Provinsi Papua yang bertujuan dalam rangka melaksanakan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2008. Peraturan Daerah Istimewa adalah peraturan daerah Provinsi Papua yang bertujuan dalam rangka melaksanakan kewenangan sesuai peraturan perundang-undangan (UU No 32 Tahun 2008).

Sejalan dengan kebijakan khusus tersebut, Provinsi Papua menerapkan sebuah kebijakan fiskal yang bersifat assimetris. Kebijakan fiskal yang diterapkan oleh Provinsi Papua bertujuan untuk memberikan alokasi dana khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus di daerah-daerah di Papua. Kebijakan fiskal itu sendiri diatur dalam pasal 34 ayat 3 huruf d,e, dan huruf f UU nomor 35 tahun 2008 ketentuan tersebut lebih jelasnya sebagai berikut:

1. Dana alokasi khusus diterapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan skala prioritas kepada Provinsi Papua dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan mengurangi ketimpangan ekonomi yang terjadi.
2. Penerimaan alokasi khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang kisaran besarnya setara 2 % (dua persen) dari plafon dana alokasi umum nasional, yang ditunjukkan untuk pembiayaan dalam bidang kesehatan, pendidikan, serta dana tambahan yang bertujuan dalam pelaksanaan otonomi khusus yang besaran dananya itu ditetapkan oleh pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan hasil usulan Provinsi pada tiap tahun anggaran, terutama untuk pembiayaan dan pengembangan infrastruktur baik fisik maupun non fisik.

Dalam pasal 34 ayat 7 menjelaskan bahwa pembagian lebih lanjut mengenai penerimaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat 3 huruf b angka 4 dan angka 5 dan huruf e antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten atau Kota yang diatur secara adil dan seimbang dengan peraturan otonomi khusus pada tiap daerah-daerah yang dapat dikatakan tertinggal. Ketentuan dalam pasal 36 ayat 2 tercantum bahwa dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 menjelaskan bahwa sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) penerimaan anggaran yang dimaksud dalam pasal 34 ayat 3 huruf b yaitu pengalokasian untuk biaya pendidikan dan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) untuk kesehatan serta perbaikan gizi (Perdasus, 2013)

Berikut ini merupakan Data Presentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Tahun 2013-2017:

**Tabel 1.1**  
**Presentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Tahun 2013-2017**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Tahun</b>				
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Merauke	12,33	10,20	11,10	11,08	10,81
Jayawijaya	41,81	39,60	39,48	39,66	38,62
Jayapura	17,58	14,18	14,69	13,49	13,01
Nabire	27,69	23,92	24,37	26,03	25,38
Kep. Yapen	29,32	26,39	27,70	27,54	26,82
Biak Numfor	30,28	27,44	27,23	26,99	25,44
Paniai	40,15	36,07	37,43	39,13	37,4
Puncak Jaya	39,92	36,15	37,45	37,31	36,01
Mimika	20,37	16,11	16,20	14,32	14,89
Boven Digoel	23,70	18,87	19,50	20,82	19,9
Mappi	30,35	25,95	26,96	26,64	25,75
Asmat	33,84	29,10	28,48	27,79	27,16
Yahukimo	43,27	39,02	41,26	40,62	39,33
Peg. Bintang	37,23	32,78	31,55	31,52	30,6
Tolikara	38,00	33,27	34,00	33,63	32,73
Sarmi	17,72	13,32	13,85	13,74	13,75

Keerom	23,23	19,12	15,83	17,15	16,69
Waropen	37,27	32,63	31,41	31,25	30,82
Sopiori	41,50	36,65	39,25	37,99	37,4
Mamb. Raya	34,25	29,86	29,71	29,52	29,88
Nduga	40,33	35,89	35,88	35,80	37,29
Lanny Jaya	43,79	39,26	41,97	41,68	39,6
Mamb. Tengah	39,59	35,47	35,54	38,36	36,38
Yalimo	39,69	35,65	35,89	38,47	34,97
Puncak	41,96	37,85	38,74	38,58	37,46
Dogiyai	32,25	29,10	29,10	31,21	30,36
Intan Jaya	42,03	38,16	41,34	43,73	42,23
Deiyai	47,52	44,49	45,74	45,11	43,63
Kota Jayapura	16,19	12,21	12,22	12,06	11,46
<b>Jumlah</b>	<b>31,52</b>	<b>27,80</b>	<b>28,17</b>	<b>28,54</b>	<b>27,62</b>

Sumber Data: *Badan Pusat Statistik Provinsi Papua Tahun 2017*

Pembagian penerimaan dana otonomi khusus setelah terlebih dulu dikurangi dengan pembiayaan untuk Program Strategis Pembangunan Kampung (Prospek) dan Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota untuk pendidikan dan kesehatan, dibagi dengan proporsi 20% (dua puluh persen) untuk Provinsi Papua dan 80% (delapan puluh persen) untuk kabupaten/kota se Provinsi Papua. Pembagian dana otonomi khusus sebesar 80% (delapan puluh persen) dialokasikan kepada kabupaten/kota berdasarkan alokasi dasar dan alokasi variabel. Adapun secara substansial, peruntukan dana otonomi khusus 80% (delapan puluh persen) kabupaten/kota dialokasikan untuk:

1. Pembiayaan pelayanan bidang pendidikan minimal 30% (tiga puluh persen) yang penganggarnya untuk membiayai PAUD, Pendidikan Dasar 9 Tahun, Pendidikan Menengah dan Pendidikan Tinggi;
2. Pembiayaan pelayanan bidang kesehatan minimal 15% (lima belas persen) 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;

3. Pembiayaan terhadap pengembangan ekonomi kerakyatan minimal 20% (dua puluh persen) yang anggarannya dialokasikan untuk perkreditan usaha ekonomi rakyat, dana bergulir, subsidi harga kebutuhan sembilan bahan pokok, dan pengembangan komoditi unggulan;
4. Pembiayaan pembangunan infrastruktur minimal 20% (dua puluh persen) yang dialokasikan untuk pembangunan prasarana dan sarana perumahan rakyat, penerangan, air bersih, dan telekomunikasi;
5. Pembiayaan bantuan afirmasi kepada lembaga keagamaan, lembaga masyarakat adat asli, dan kelompok perempuan yang penganggarannya dialokasikan maksimal 6% (enam persen);
6. Membiayai perencanaan dan pengawasan pemerintah daerah, monitoring dan evaluasi, pelaporan program dan kegiatan yang penganggarannya dialokasikan maksimal 4 % (empat persen).

Demi tertib dan kelancaran pengelolaan dana otonomi khusus bupati/walikota wajib membuat pedoman teknis pelaksanaan program yang dijalankan di kabupaten/kota yang menggunakan dana otonomi khusus diatur dengan peraturan bupati/walikota. Pemerintah Daerah Kabupaten Sarmi dalam mendukung Prospek dan Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota untuk pendidikan dan kesehatan, telah mengeluarkan kebijakan Program Dana Pemberdayaan Kampung dan Kelurahan (Program DPKK).

Untuk memperlancar pelaksanaan Program DPKK Pemda Kabupaten Sarmi menetapkan Peraturan Bupati Sarmi Nomor 25 Tahun 2017 tentang Penetapan Dana Pemberdayaan Kampung, Pemerintah Daerah Kabupaten Sarmi memberikan dana untuk 10 Kecamatan. Setiap Kecamatan mendapatkan dana sebesar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pemanfaatan DPKK dibagi dalam 3 (tiga) bagian, yaitu:

1. Untuk belanja operasional pemberdayaan (bantuan-bantuan) kampung dan kelurahan;
2. Belanja operasional insentif perangkat aparatur kampung, kelembagaan kampung, aparatur kelurahan dan untuk insentif pengelola DPKK;
3. Untuk belanja fisik prasarana kampung.

Upaya yang telah dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sarmi melalui program BPKK untuk, (1) biaya pendidikan tingkat SD, SMP, SMA/SMK, (2) biaya PKK dan pos pelayanan terpadu (Posyandu), (3) biaya kesehatan, dan (4) biaya pemberdayaan ekonomi kerakyatan diperuntukan usaha pertanian, pembelian bibit ternak, dan pengembangan perikanan tersebut apakah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Sarmi.

Wujud tanggung jawab pemerintah daerah (Pemda) Kabupaten Sarmi dalam mengatasi persoalan kemiskinan sejauh ini telah menerapkan beberapa agenda kebijakan yang telah di rumuskan oleh pemerintah daerah Provinsi Papua, yakni:

1. Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 25 Tahun 2013 tentang pembagian penerimaan dan pengelolaan keuangan terhadap dana otonomi khusus.

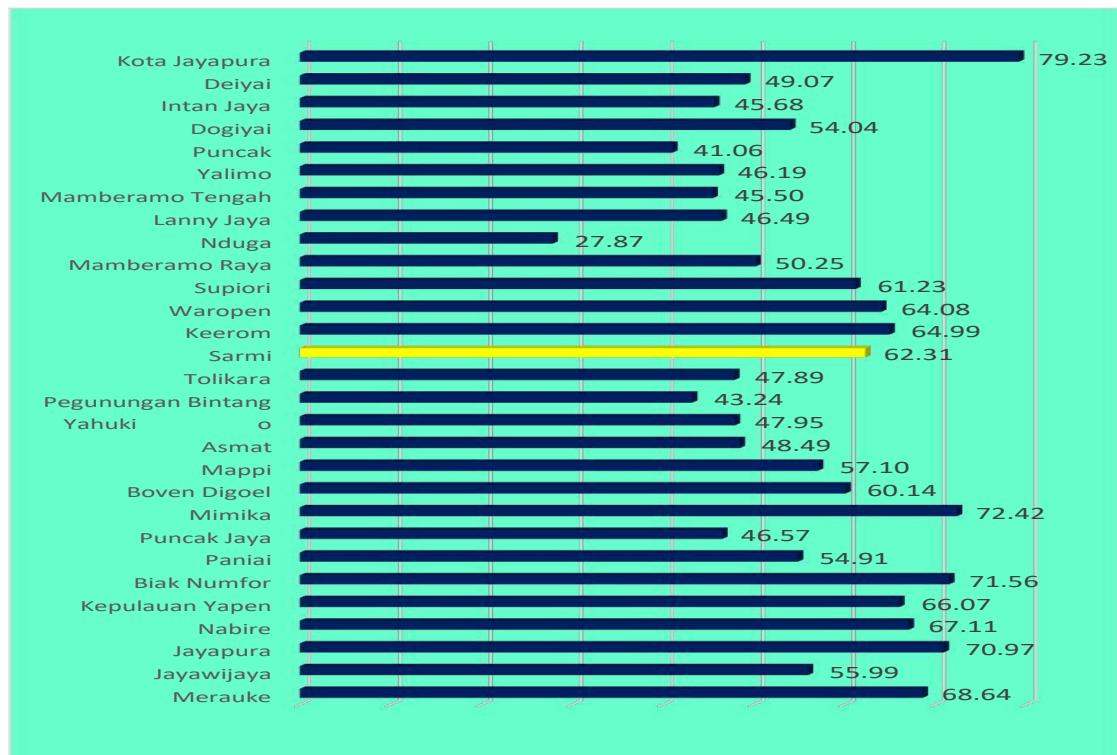
2. Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 18 Tahun 2008 mengenai perekonomian berbasis kerakyatan yang pada tujuan pencapaiannya diharapkan dapat memihak kepada masyarakat asli Papua.
3. Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 3 Tahun 2013 mengenai pelayanan akses pendidikan bagi komunitas adat terpencil yang ada di wilayah Provinsi Papua dan Papua Barat.
4. Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2010 mengenai akses pelayanan kesehatan yang nantinya diharapkan dapat memudahkan akses kepada siapapun untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang baik dan maksimal.

Kebijakan yang baik berupa peraturan perundangan-undangan (*wetgeving*) maupun keputusan tata usaha negara serta peraturan kebijakan, seperti pembuatan tata pelaksanaan dan petunjuk teknis. Hal tersebut tidak akan terlepas dari sistem peraturan perundang-undangan pada tingkat pemerintahan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. Peraturan perundang-undangan yang ada di tingkat pemerintahan daerah merupakan sebuah ujung tombak dalam menentukan keberhasilan sebuah kebijakan secara nasional. Peraturan daerah disini dijadikan sebagai tolak ukur pembangunan nasional, yang tidak jarang pada proses perencanaannya kemudian kebijakan nasional tersebut cenderung tidak optimal. Oleh sebab itu, pemerintah pusat serta pemerintah daerah melalui peraturan daerah dan kebijakan nasional harus selaras di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan. Peraturan tingkat pusat harus sesuai dengan instruksi keputusan presiden, peraturan presiden, dan peraturan

menteri. Sedangkan peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah merupakan pengamalan dan implementasi dari beberapa sendi ketatanegaraan yang berlandaskan atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Anwar, 2014).

Berdasarkan gambar 1.1 terkait Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menunjukkan bahwa Papua dengan dana otonomi yang demikian besar setelah sekian tahun berjalan sepertinya tak berdampak besar terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut bisa dilihat dari data indeks pembangunan manusia menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Papua berikut:

**Gambar 1.1**  
**Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Papua, 2017**



Sumber Data: *Badan Pusat Statistik Provinsi Papua*

Pada gambar 1.1 menunjukkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia dan seluruh indeks capaian MDGs di Provinsi Papua memang menempatkan Kabupaten



Sarmi sebagai salah satu kabupaten yang berada di peringkat terbawah dibandingkan kabupaten-kabupaten yang bisa dikatakan letak geografisnya berdekatan dengan ibukota Provinsi Papua (BPS, 2017). Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua mensurvei bahwa jumlah penduduk miskin di Kabupaten Sarmi pada bulan September 2017 sebesar 2.516 (Dua ribu lima ratus enam belas) jiwa atau 13,75% (tiga belas satu koma tujuh puluh lima persen) dari total jumlah penduduk di Kabupaten Sarmi, 80% (delapan puluh persen) jumlah penduduk miskin itu adalah orang-orang asli Papua yang hidup di kampung-kampung yang terpencar, terpencil dan terisolasi (BPS, 2017).

Kabupaten Sarmi merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Papua yang secara geografis, letak Kabupatennya langsung berbatasan dengan Kota Jayapura yang merupakan Ibu Kota Provinsi Papua. Dengan letaknya tersebut seharusnya merupakan sebuah keuntungan karena dengan keadaan yang demikian kemudahan pada akses atau mobilisasi dari ibu kota Provinsi yang merupakan pusat perekonomian terbesar di Provinsi Papua ke Kabupaten Sarmi ataupun sebaliknya dari Sarmi ke Ibu Kota Provinsi. Sehingga dimungkinkan untuk berdampak dengan cepat perkembangan yang terjadi di Ibu Kota Provinsi baik dari aspek perekonomian maupun aspek sosial salah satunya tingkat kemiskinan, namun hal tersebut sepertinya belum berjalan dengan baik dan semestinya.

Evaluasi pemerintah terhadap pemanfaatan dana otsus yang seharusnya dilakukan 3 tahun (tiga tahun) setelah diberlakukannya kebijakan tersebut, sampai saat ini nampaknya belum berjalan dengan baik bahkan dapat dikatakan tidak terlaksana. Menariknya, dana otsus tetap disalurkan hingga saat ini. Pada tingkat

pemerintah pusat, tak ada keseriusan untuk menyelidik dana otsus tersebut. Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ada penyelewengan dana otsus yang bisa dikatakan tak pernah diusut tuntas. Bagi elite Pejabat Provinsi Papua, dana otsus yang ada justru dianggap sebagai uang mahar dan uang jatah yang sejatinya itu tak perlu dipertanggungjawabkan. Baik pemerintah pusat maupun elite yang ada di Provinsi Papua sepakat, dana otsus tak perlu diusik dan di pertanyakan karena itulah sumbangan NKRI bagi Papua agar Papua tak merdeka. Meskipun demikian demi mewujudkan prinsip *equality before the law* (persamaan di depan hukum) dan persamaan perlakuan (*equal treatment*), maka seharusnya peran dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai garda terdepan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, seharusnya segera melakukan pengusutan jika ditemukan indikasi penyelewengan dana otonomi khusus Papua yang disinyalir hanya dinikmati segelintir elite politik saja, baik itu ditingkatan lokal maupun ditingkat pusat.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas rumusan masalah sebagai berikut :  
Bagaimana Strategi Kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan Dana Otonomi Khusus untuk pengentasan kemiskinan di Kabupaten Sarmi Tahun 2017-2018?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan untuk mencari pemecahan atas permasalahan ilmiah, untuk itu penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Tujuan Deskriptif (menggambarkan)

Untuk menggambarkan bagaimana strategi pemerintah dalam pemanfaatan dana otonomi khusus untuk pengentasan kemiskinan di Kabupaten Sarmi Tahun 2017-2018.

2. Tujuan Kreatif (analisis)

Untuk mengetahui dan menganalisa apa faktor-faktor penyebab kemiskinan di Kabupaten Sarmi pada era diberlakukannya otonomi khusus di Provinsi Papua masih terjadi dan belum dapat memenuhi hak fakir miskin.

3. Tujuan inovatif (pembaharuan/pengembangan)

Upaya menemukan solusi atau mencari jalan keluar melalui langkah-langkah kebijakan agar meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Sarmi pada era diberlakukannya otonomi khusus di Provinsi Papua dapat tepat sasaran.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Kajian pengentasan kemiskinan di Kabupaten Sarmi pada era diberlakukannya otonomi khusus, diharapkan dapat bermanfaat dari sisi teoritis dan sisi praktis.

1. Dari sisi teoritis penelitian ini di harapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam rangka pengembangan dan pemantapan kajian ilmu pemerintahan terkhusus untuk pengentasan kemiskinan di Kabupaten Sarmi pada era diberlakukannya otonomi khusus.
2. Secara praktis penyusunan proposal ini bermanfaat:
  - a. Penelitian tentang peran Pemerintah dalam pemanfaatan dana otonomi khusus untuk pengentasan kemiskinan di Kabupaten Sarmi Tahun

2017-2018 hasilnya adalah suatu ilmu pemerintahan yang pada akhirnya mempunyai manfaat praktis, yakni tersusunnya administrasi pemerintahan daerah di Provinsi Papua yang dapat memberi kepastian, manfaat, dan adil sehingga secara langsung maupun tidak langsung dapat menjamin terpenuhinya hak fakir miskin.

- b. Untuk direkomendasikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam pengentasan kemiskinan khususnya di Kabupaten Sarmi pada era diberlakukannya otonomi khusus yang bersifat yuridis teoritis.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Sebelumnya terdapat banyak penelitian yang dilakukan mengenai pemberdayaan masyarakat dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh. Sehingga, dalam upaya peningkatan lingkungan permukiman kumuh ini, dilakukan studi pustaka sebagai penerapan metode penelitian. Diantaranya mengidentifikasi metode yang pernah dilakukan dan meneruskan penelitian sebelumnya.

**Tabel 1.2**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Judul	Penulis	Tahun	Isi
1	Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Dalam Perspektif Good Governance (Studi kasus program pemberdayaan	Sophorn Soeun	2014	Keberlanjutan program masih sangat rendah karena tidak ada inisiatif masyarakat, sebagai konsekuensi dari

	daerah dalam mengatasi dampak krisis ekonomi (PDE-DKE) di Desa Ambarketawang, Kecamatan Gamping, Yogyakarta).			program pemberdayaan masyarakat relatif tidak ada.
2	Alternatif Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Papua Melalui Pengembangan Keuangan Mikro.	Erlangga Agustino Landiyanto	2014	Lembaga keuangan mikro seperti Bank Perkreditan Rakyat (BPR) di harapkan dapat diandalkan sebagai lembaga yang mampu memberikan jasa pelayanan keuangan dan pengembangan usaha-usaha mikro secara berkelanjutan.
3	Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penanggulangan Kemiskinan (Studi Kasus	Indra Kertati	2012	Penerapan prinsip-prinsip good governance dalam PNPM Mandiri

	PNPM Mandiri di Kabupaten Pangkep Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah).			belum sepenuhnya memenuhi kriteria prinsip <i>good governance</i> yang ditetapkan karena penerapan prinsip-prinsip <i>good governance</i> dalam penanggulangan kemiskinan berbeda tiap daerah.
4	Pengentasan Kemiskinan Dengan Kearifan Lokal (Studi Kasus di Palu Baru, Maluku dan Surade, Jawa Barat).	Marcus J. Pattinama	2009	Definisi kemiskinan dapat dipandang dari berbagai sisi <i>multifacet</i> , oleh karena itu penting melihatnya dari beragam sudut pandang <i>multilenses</i>
5	Peran Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) Dalam Kebijakan	P. Eko Prasetyo	2008	Kebijakan pemerintah mengembangkan

	Penanggulangan Kemiskinan dan Pengguran..			program UMKM sebagai solusi dalam penanggulangan kemiskinan tidaklah salah kerana dengan keberadaan UMKM nantinya dapat menyerap tenaga kerja dan berdampak pada kurangnya tingkat pengguran sehingga dengan sendirinya realita kemiskinan secara perlahan akan berkurang.
6	Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat.	Isnan Murdiansyah	2014	Melaui program Gardu-Taskin oleh lembaga Unit Pengelola Keuangan (UPK) dengan sitem pemberian modal dan

				<p>memberi pendampingan langsung kepada masyarakat di harapkan dapat memberdayakan masyarakat dan lingkungan sekitar baik secara materi maupun fisik.</p>
7	<p>Implementasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan Mandiri di Distrik Sugapa Kabupaten Intan Jaya Provinsi Papua.</p>	<p>Yulius Sondegau</p>	2016	<p>Dengan adanya program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri pedesaan dijadikan upaya untuk menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan penduduk miskin dalam rangka memperbaiki taraf</p>



				hidupnya dengan membuka kesempatan berusaha.
8	Pengaruh Program Pemberdayaan Masyarakat Terhadap Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Mimika Provinsi Papua (Studi pada suku Kamoro Kabupaten Mimika).	Mohammad Mulyadi	2010	Masyarakat miskin menjadi subyek untuk menentukan nasibnya sendiri, atau dengan kata lain konsep utamanya adalah memandang inisiatif kreatif rakyat sebagai sumber daya, sementara pemerintah berperan sebagai fasilitator, regulator, pendamping, dan stimulator sehingga mereka mampu berkembang.
9	Strategi Penanggulangan Kemiskinan (Studi Tentang Implementasi	Sri Mulyani	2007	Dalam hal pengentasan kemiskinan terlebih

	Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Magelang.			dulu harus memprioritaskan terhadap bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi serta pelayanan umum.
10	Pelaksanaan Pogram PNPMM Mandiri Respek Dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Mimika.	Henny K.k. Jati	2015	Pelaksanaan PNPMM Mandiri Respek terhadap penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Mimika pada tahun 2009–2012 diharapkan mampu terealisasi dengan baik.

Penelitian ini sedikit berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu yang telah di paparkan diatas. Permasalahan penelitian sebelumnya berfokus kepada bagaimana program penanggulangan kemiskinan dalam menjalankan tugas dan fungsinya seperti berbabis kebijakan masing daerah dan inovasi yang dilakukan untuk pengentasan kemiskinan, sedangkan dalam penelitian ini terfokus pada perumusan kebijakan, startegi, dan program pengentasan kemiskinan di Kabupaten

Sarmi itu sendiri yang berdasarkan pada pemberian hak otonomi khusus. Di samping itu, penelitian ini juga ingin mengetahui bagaimana menetapkan kebijakan, strategi, dan program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Sarmi sesuai otonomi khusus Papua.

## **F. Kerangka Dasar Teori**

Untuk menemukan konsep dan pola kebijakan pemerintahan Kabupaten Sarmi dalam pengentasan kemiskinan masyarakat di Kabupaten Sarmi Provinsi Papua dalam perspektif otonomi khusus sesuai konsep kebijakan yang diambil, proposal ini menggunakan kerangka berfikir atau landasan teori yang disajikan dalam beberapa tataran teori, yaitu teori otonomi daerah, teori otonomi khusus, teori penanganan kemiskinan, dan teori kebijakan publik.

### **1. Otonomi Daerah**

Secara etimologis, otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu “autos” dan “nomos”. Autos memiliki arti yaitu sendiri, sedangkan nomos itu sendiri berarti aturan. Jadi, otonomi secara etimologis yaitu sebuah aturan yang berdiri sendiri. Daerah itu sendiri merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait dengan otonomi daerah, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam melakukan penyelenggaraan otonomi daerah, perlu ditekankan adanya prinsip demokrasi, keberadaan dari masyarakat, pemerataan keadilan, serta potensi yang dimiliki.

Selain itu juga, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Negara Indonesia sebagai negara kesatuan dengan menganut asas desentralisasi yang mana wewenang dari pemerintah pusat diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah masing-masing.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping menganut asas desentralisasi, juga menganut asas otonomi yang mana mengenai prinsip dasar penyelenggaraan pemerintah daerah harus didasarkan pada otonomi daerah itu sendiri. Selain itu, diterapkan juga asas dekonsentrasi yang mana dalam asas tersebut merupakan sebuah penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang sudah menjadi suatu kewenangan dari pemerintah pusat kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat maupun kepada gubernur dengan bupati atau walikota selaku penanggung jawab urusan

pemerintahan umum Menurut Hanif Nurcholis, otonomi daerah adalah hak bagi setiap

Penduduk yang mendiami suatu daerah untuk mengatur, dan mengurus urusannya sendiri dengan cara menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Hanif, 2007). Pemaparan dari HAW Widjaja, otonomi daerah adalah penyerahan urusan dan wewenang pemerintah kepada pemerintah daerah yang memiliki sifat operasional sesuai dengan sistem birokrasi pemerintahan (Widjaja, 2001) Penyelenggaraan otonomi daerah menerapkan prinsip-prinsip otonomi yang memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Terkait dengan otonomi daerah itu sendiri, sangat diperlukan adanya penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara seimbang dan berkeadilan serta terhindar dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme dan harus ada perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (Widjaja, 2007). Prinsip otonomi daerah tersebut diantaranya:

a. Prinsip otonomi yang seluas-luasnya

Setiap daerah diberikan hak secara bebas untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang mencakup kewenangan disemua bidang pemerintahan, kecuali kebebasan terhadap bidang politik luar negeri, agama, keamanan, moneter, peradilan, keamanan, serta fiskal nasional.

b. Prinsip otonomi yang nyata

Setiap daerah diberikan hak secara bebas dalam menangani berbagai urusan pemerintahan yang disesuaikan dengan tugas, wewenang, serta kewajiban yang semestinyasehingga dapat berpotensi untuk bisa tumbuh, hidup, dan

berkembang yang mana disesuaikan dengan ciri khas daerah masing-masing.

c. Prinsip otonomi yang bertanggung jawab

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, harus sejalan dengan tujuan yang akan dicapai dan harus bisa memahami maksud dari pemberian otonomi sehingga hal ini bisa menjadi dasar untuk memberdayakan dan meningkatkan potensi yang ada di daerahnya masing-masing, termasuk dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat (Rozali, 2007).

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum dalam penyelenggaraan negara yang diatur pada pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas terbuka, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas epektifitas. Disamping itu juga, penyelenggaraan otonomi daerah menggunakan 3 asas yang tercantum pada pasal 1 ayat 7, 8, dan 9, yaitu:

1. Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau

desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

## **2. Desentralisasi Asimetris**

Bentuk dan model dari Desentralisasi Asimetris dalam penerapannya di setiap daerah sangatlah beragam, biasanya penerapan keberagaman tersebut dilandaskan pada berbagai pertimbangan, baik dari aspek politik, manajemen pemerintahan, ekonomi, sejarah, dan masih banyak lagi. Perbedaan penerapan dilakukan karena setiap daerah memiliki keberagaman tak terkecuali seperti di Indonesia yang sangat beragam yang akan tidak efektif dan efisien jika disikapi dengan kebijakan yang simetris (*homogen*). Desentralisasi asimetris pada dasarnya menjadi dasar pemikiran lahirnya konsep otonomi daerah, daerah diberikan kebebasan untuk mengelola daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan situasi kondisi yang ada di daerah tersebut. Dengan adanya desentralisasi asimetris, menjadikan kewenangan setiap daerah akan berbeda satu dengan yang lainnya (Kompasiana, 2016).

Pratikno (2010), adapun model-model dan bentuk dari pengembangan desentralisasi asimetris dapat didesain sebagai berikut:

### **a. Model Desentralisasi Asimetris Penuh**

Dalam model desentralisasi asimetris penuh ini tetiap daerah diperlakukan secara berbeda-beda satu sama lain karena mengasumsikan adanya pluralisme yang sangat ekstrim yang harus direspons Pemerintah Nasional. Pada level daerah yang di definisikan sebagai desentralisasi asimetris juga tidak sama, sangat ditentukan dengan entitas daerah seperti apa asimetris diberikan. Model ini memang bisa

menjawab keragaman daerah, namun juga berpotensi memunculkan pertikaian dalam hubungan pusat dan daerah. Syarat pengembangan model ini ialah kapasitas nasional yang sangat kuat dalam sipervisi desentralisasi (Pratikno, 2010).

b. Model Asimetris Berbasis Kemajuan Sosial Ekonomi

Daerah-daerah yang ada dijustifikasi secara berbeda dengan mempertimbangkan beberapa aspek, misalnya aspek-aspek yang bersifat teknokratis, dengan tidak lupa memperhatikan aspek-aspek sosial dan ekonomi tertentu. Secara lebih umum, pendefinisian dari model ini bisa berangkat dari alat ukur pembangunan dengan membedakan antara kawasan yang tertinggal dan tidak. Dalam kaitannya dengan Indonesia saja, perbedaan perlakuan antara kawasan perbatasan dan kepulauan misalnya, akan bisa menjadi pertimbangan atas bentuk asmetris yang akan cocok dikembangkan. Contoh lain dalam kategori ini adalah derajat kemajuan bidang sosial dan ekonomi, yang menghasilkan kategori rural dan urban. Pengembangan model ini akan menjadi sebuah jawaban untuk pengembangan kawasan dengan tingkat kemajuan ekonomi dan persoalan urbanisasi yang sangat melonjak (Pratikno, 2010). Penerapan model ini telah di terapkan bagi Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Kalimantan Barat.

c. Model Kombinasi Antara Otonomi Reguler dan Otonomi Khusus

Model yang sangat jarang ditemui adalah otonomi khusus sebagai solusi untuk menyelesaikan ketegangan antara pemerintah nasional dengan sub nasional yang merunut kepada gerakan-gerakan separatis (*secession*) atau dikarenakan karakter sebuah daerah yang sangat spesifik. Model desentralisasi asimetris ini selanjutnya



akan menghasilkan bentuk desentralisasi yang bersifat reguler bagi mayoritas daerah, dan bentuk khusus untuk daerah-daerah tertentu. Pilihan terhadap model ini sudah diterapkan dalam kasus 4 daerah khusus atau istimewa (Pratikno, 2010).

Terkait status Papua sebagai suatu daerah khusus, selain pembahasan konsep desentralisasi atau otonomi dan kewenangan yang berlaku umum di semua daerah tadi, pembahasan mengenai kebutuhan kewenangan khusus dalam kerangka desentralisasi asimetris kiranya patut memperoleh tinjauan pula di sini. Dalam konsep desentralisasi asimetris, perihal kewenangan ini juga dinilai sebagai muatan esensial dalam bangunan kekhususan atau keistimewaan suatu daerah khusus atau istimewa. Selanjutnya, mengingat hubungan antar unit pemerintahan pada dasarnya adalah relasi kewenangan, maka kewenangan khusus pada gilirannya mempengaruhi pola khusus dalam hubungan suatu daerah khusus dengan daerah-daerah lainnya maupun dengan pemerintahan pusat. Sebaliknya, kalau konstruksi kewenangan ternyata di desain seragam seperti daerah-daerah simetris, tentu daerah asimetris tidak memiliki basis khusus guna meletakkan suatu bangunan relasi khusus pula sehingga yang terbentuk hanya hubungan seragam dengan unit-unit di luar yurisdiksinya. Sebagaimana ditegaskan Lay, ciri sekaligus implikasi penting dari berlakunya desentralisasi asimetris adalah perluasan kewenangan daerah berkenaan sejumlah isu tertentu yang pada gilirannya mengubah secara fundamental hubungan kewenangan antar unit politik/pemerintahan maupun pola pengawasan Pusat atas daerah tersebut (Adeney, 2017).

Dengan demikian, perihal kewenangan khusus dalam desentralisasi asimetris patut dipertimbangkan sebagai dasar bagi penyusunan basis dan substansi

kekhususan atau kesitimewaan suatu daerah khusus atau istimewa. Sementara terkait pembentukan elemen-elemen lain penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan khusus juga berkedudukan sebagai dasar bagi desain kelembagaan (bentuk-susunan pemerintahan), arsitektur keuangan atau pembiayaan (dana khusus) dengan mengikuti asas *money follows function*, relasi daerah asimetris tersebut dengan unit-unit pemerintahan lain (secara horizontal dengan daerah-daerah sekitarnya maupun relasi vertikal dengan pemerintah pusat). Oleh sebab itu peran dari pemerintah pusat sebagai pemilik kewenangan yang dituntut harus selalu memantau perkembangan yang ada di daerah-daerah tersebut, namun tidak tertutup kemungkinan kewenangan akan mengalami ketidak stabilan (penambahan dan pengurangan), yang tergantung situasi dan kondisi yang terjadi di lapangan (Adeney, 2017).

### **3. Otonomi Khusus**

Istilah otonomi atau *autonomy* secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*). Oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *ezelfluitvoering* (melaksanakan sendiri) *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri) (Sarundayang, 2013). Otonomi bukan sekedar penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Tetapi otonomi juga merupakan sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan

dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara (Manan, 2010). Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua mustinya harus memenuhi prinsip perlindungan, keberpihakan, serta pemberdayaan masyarakat asli Papua itu sendiri.

Prinsip perlindungan meliputi pengakuan masyarakat adat, hak memanfaatkan sumber daya alam, peradilan adat, dan pemerintahan adat sebagai identitas lokal; serta dalam hal penyelesaian masalah politik dan sosial serta kaitannya terhadap hak asasi manusia, penegakan dan pemenuhannya; keberpihakannya (*affirmatif action*) meliputi terjaminnya hak-hak dasar serta kebutuhan terhadap orang asli Papua seperti halnya meningkatkan taraf pendidikan, kesehatan, partisipasi, dan kesejahteraan; sedangkan pemberdayaan meliputi pembangunan fisik dan non fisik, seperti infrastruktur, transportasi, upaya ini bertujuan untuk membuka keterisolasian yang selama ini masih menghinggapi sebagian besar wilayah yang bisa di katakan terpencil dan terbelakang.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya merupakan syarat mutlak yang harus diterapkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota. Hal tersebut kemudian lebih dipertegas lagi dalam Pasal 1 angka 2 UU Pemerintahan Daerah dijelaskan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai amanat konstitusi, maka dibentuklah pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Menurut Rienow ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah, yakni: (1) membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan kebutuhannya; (2) memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri (Rienow, 2011).

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada pemerintahan daerah diharapkan dapat melayani masyarakat daerah secara efektif dan efisien. Hal ini penting dilakukan karena pada dasarnya dalam penyelenggaraan pemerintahan paling tidak melaksanakan tiga fungsi dasar, yaitu *service*, *regulasi*, dan *empowerment*, dengan maksud mengantisipasi kebutuhan masyarakat setepat, sedekat, dan secepat mungkin (Karim, 2003). Sejalan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan

dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi daerah dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring prinsip otonomi seluas-luasnya, prinsip otonomi yang nyata, dan bertanggung jawab, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat, selain itu penyelenggaraan otonomi juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya NKRI. Dalam rangka mewujudkan tujuan negara (Rasyid, 2012).

#### **4. Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan konsep yang selalu berubah dan bersifat multidimensi. Karenanya, penelusuran kepustakaan dalam mendefinisikan kemiskinan terus berlangsung dan tidak pernah merujuk pada definisi dan batasan yang tunggal, sifat dari definisi kemiskinanpun sangat terbuka, dipengaruhi oleh interpretasi subyektif

para pendefinisi. Kemiskinan memiliki banyak wajah, sehingga dimungkinkan dapat dipandang dari sisi, ekonomi, hukum, kebijakan pemerintah, sosial, dan bahkan budaya yang berkembang dalam masyarakat. Menetapkan definisi atau konsep kemiskinan dalam satu bahasa tidak akan mungkin tercapai karena pendekatan dan paradigma yang berkembang tidak memungkinkan untuk merumuskan secara generik (World Bank, 1990).

Permasalahan kemiskinan bersifat multidimensional dan semakin disadari tidak hanya sekedar masalah ekonomi keuangan yang berkaitan dengan kemampuan untuk memperoleh pendapatan maupun kemampuan membeli barang dan jasa (pengeluaran). Perkembangan pemikiran dan perhatian terhadap aspek kemiskinan menunjukkan perubahan mendasar dimana konsep kemiskinan semakin luas (bukan hanya *physiological deprivations*, namun hingga mencakup *social deprivations*), penyebab kemiskinan semakin luas (termasuk sosial, politik, hukum, budaya, kekerasan dan sumber daya alam), dan fokus kemiskinan semakin dalam (mencakup hingga strategi perlindungan sosial, mitigasi dan pengurangan resiko). Hal tersebut selaras dengan pemikiran peraih Nobel Amartya Sen yang mengungkapkan bahwa seseorang yang miskin menderita akibat keterbatasan kemampuan (*capabilities*), kesempatan (*opportunities*), dan kebebasan (*freedoms*) (Shaffer, 2008).

Dalam konferensi American Episcopal Conference pada tahun 1968, telah merumuskan tiga makna kemiskinan, yaitu: (1) kemiskinan nyata yang lahir karena ketidakadilan, manipulasi, dan kekerasan; (2) kemiskinan karena seseorang dianggap bukan manusia (*no persons*), kehilangan hak hidup, dan kebebasan menentukan pilihan; dan (3) kemiskinan rohani, yaitu kehilangan kesadaran spritual dan rasa

solidaritas dengan sesama, terutama terhadap yang miskin dan butuh pembebasan. Sasaran penanganan kemiskinan di Indonesia adalah terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat miskin, sehingga secara bertahap dapat menurunkan jumlah kemiskinan.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 UU penanganan kemiskinan dijelaskan bahwa penanganan kemiskinan adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Sedangkan dalam Pasal 19 UU Kesejahteraan Sosial, dijelaskan, penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan.

Membahas tentang strategi pembangunan masyarakat dalam rangka pengentasan kemiskinan, agar lebih kena pada sasaran dan menyentuh kepentingan dan permasalahan kemiskinan, maka tidak dapat diabaikan persoalan partisipasi kaum miskin dalam proses pembangunan yang dijalankan. Melalui partisipasi ini maka lebih dapat diharapkan fakir miskin sebagai kelompok sasaran tidak hanya berkedudukan sebagai konsumen program, tetapi ikut serta menentukan program yang dianggap paling cocok bagi kaum miskin.

Masalah kemiskinan merupakan sebuah masalah sosial yang bersifat umum. Masalah terkait kemiskinan dapat terjadi pada sebuah masyarakat di diberbagai Provinsi di Indonesia, baik mereka yang berdomisili di daerah perkotaan, perdesaan, pedalaman, maupun di daerah pesisir sekalipun. Definisi dari kemiskinan itu sendiri

adalah suatu standar tingkat hidup yang rendah contohnya terciptanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang berlaku dalam sebuah masyarakat yang bersangkutan. Kemiskinan sendiri bukanlah sesuatu yang muncul dengan sendirinya, akan tetapi muncul sebagai hasil interaksi antara berbagai aspek yang ada dalam kehidupan manusia. Menurut Parsudi Suparlan aspek yang utama penyebab kemiskinan adalah sosial dan ekonomi (Suparlan, 2012). Sedangkan Anwar Nasution menyatakan keterbelakangan ekonomi di masyarakat yang majemuk banyak perbedaan yang ada bukan hanya dipengaruhi oleh sikap hidup, kepercayaan, serta adat istiadat, tetapi juga dipengaruhi oleh aspek-aspek lainnya (Swasono, 2014).

Masalah kemiskinan merupakan salah satu masalah yang paling dirasakan oleh negara-negara berkembang, dan bahkan masih merupakan isu global. United Nation Millenium Summit pada tahun 2000, telah melahirkan *Millenium Declaration*. Dalam deklarasi tersebut dirumuskan The Millenium Development Goal (MDGs) yang merupakan delapan tujuan yang hendak diwujudkan sampai tahun 2015 yang merupakan respons terhadap tantangan utama pembangunan pada tingkat global. Diantara delapan tujuan tersebut, pengentasan kemiskinan ditempatkan pada urutan pertama. Hal yang sama juga dijumpai dalam Copenhagen Declaration on Social Development, yang merupakan hasil dari World Summit for Social Development. Diantara sepuluh komitmen dalam deklarasi tersebut pada urutan kedua pengentasan kemiskinan terutama kemiskinan absolut merupakan target bagi setiap negara (UN, 2015).



## **5. Kebijakan Publik**

### **a. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan publik terdiri atas dua kata yaitu kebijakan dan publik. Carl J Federick (dalam Leo Agustino, 2008) mengartikan kebijakan dengan serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitankesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Berdasarkan pengertian tersebut, kebijakan merupakan proses Panjang mulai dari pengusulan, perumusan kebijakan, dan memiliki maksud tertentu. Istilah kebijakan merupakan terminology yang banyak dibicarakan oleh ahli. Para ahli berbeda pendapat tentang pengeritan dari pada kebijakan ini. Oleh karena itu, berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Solichin Abdul Wahab (2008) tentang pengertian-pengertian kebijakan yang diberikan oleh para ahli, maka kemudian dirangkum ke dalam sepuluh (10) hal yaitu sebagai berikut:

- 1) Kebijakan berbeda dengan keputusan
- 2) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- 3) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- 4) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- 5) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- 6) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- 7) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu

- 8) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- 9) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- 10) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Sementara itu, Budi Winarno (2007 ) memberikan batasan tentang pengertian kebijakan (policy term). Menurut Budi Winarno bahwa kebijakan memiliki pengertian yang sangat luas. Istilah kebijakan digunakan untuk menunjuk pada pengertian yang luas. Akan tetapi, menurut Budi Winarno bahwa istilah kebijakan dan tujuan dari program, undang-undang, keputusan, ketentuan-ketentuan, standar, grand design, dan proposal seringkali dipertukarkan. Oleh karena itu, ada kesulitan tersendiri dalam memahami arti kebijakan.

Adapun pengertian kebijakan publik menurut Budi Winarno (2002) mengutip pendapat Pressman dan Widavsky yaitu hipotesis yang mengandung keadaan-keadaan awal dan akibat-akibat yang dapat diramalkan. Kebijakan publik berbeda dengan yang disebut bentuk-bentuk kebijakan yang lain seperti halnya kebijakan swasta. Perbedaan tersebut disebabkan karena keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Berbeda dengan Pressman dan Widavsky sebagaimana disebutkan di atas, Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya. Berdasarkan pengertian ini yang dimaksud dengan kebijakan publik yaitu mekanisme kerja yang terjadi dalam lingkungan pemerintah.

Menurut Thomas R Dye kebijakan publik yaitu “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik merupakan mengenai perwujudan dari pada tindakan, dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Thomas R Dye memandang bahwa pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga bisa dikatakan merupakan sebuah kebijakan publik. Hal tersebut disebabkan karena pemerintah yang tidak melakukan sesuatu yaitu memiliki dampak yang sama apabila pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan uraian pengertian-pengertian di atas tadi, sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu untuk memecahkan masalah-masalah publik ataupun demi sebuah kepentingan publik. Termasuk kebijakan public juga diamnya pemerintah atas suatu permasalahan. Kebijakan publik bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

#### **b. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Kebijakan publik sebagai suatu rangkaian kerja pemerintah melalui berbagai tahapan atau proses dalam pembuatannya. Kebijakan publik tersebut dibentuk dengan proses yang kompleks. Banyak banyak proses maupun variabel yang harus dikaji sebelum membentuk kebijakan publik. Beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno

(2007) membagi tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik ke dalam beberapa bagian yaitu sebagai berikut:

1) Tahap penyusunan agenda

Proses pembentukan kebijakan publik pada tahap awal yaitu dimasukkan ke dalam agenda. Pada tahap ini, para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Untuk sampai pada tahap ini, permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh pejabat publik sangat banyak sekali. Kemudian dari permasalahan-permasalahan tersebut diseleksi berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut bermacam-macam, tergantung pada prioritas yang dimiliki oleh pejabat publik. Bisa juga pertimbangan politik dari para pejabat publik dalam membuat kebijakan publik. Selanjutnya, beberapa masalah yang dimasukkan ke dalam sebuah agenda kebijakan para perumus kebijakan tersebut.

Dalam proses ini bisa jadi sebuah masalah tidak disentuh sama sekali, sementara disatu sisi masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama tanpa ada kejelasan. Pejabat publik menyusun agenda publik ini berdasarkan prioritas-prioritas yang harus diselesaikan terlebih dahulu.

2) Tahap formulasi kebijakan

Formulasi kebijakan merupakan penyusunan kebijakan dalam bentuk rumusan-rumusan yang mudah diterjemahkan oleh pelaksana kebijakan. Formulasi kebijakan memiliki kedudukan penting dari rangkaian atau tahapan kebijakan publik tersebut.

Permasalahan yang diangkat ke dalam sebuah agenda kebijakan yang kemudian selanjutnya dibahas oleh para pembuat kebijakan.

Permasalahan tersebut kemudian didefinisikan untuk nantinya dicarikan pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut sendiri berasal dari berbagai alternatif atau bisa pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam sebuah perumusan kebijakan masing-masing alternatif diletakkan di atas meja untuk kemudian dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan teknis dan strategis daripada pengambil kebijakan. Dalam tahap ini masing-masing aktor yang berkontribusi pada perumusan kebijakan akan mengusulkan opsi pemecahan masalah terbaik sesuai dengan pendekatan dan kepentingannya sendiri-sendiri.

### 3) Tahap adopsi kebijakan

Selanjutnya adalah tahapan adopsi kebijakan. Formulasi rumusan akhir daripada kebijakan publik tersebut selanjutnya akan diadopsi sebagai sebuah kebijakan. Adopsi kebijakan tersebut setelah muncul berbagai alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan. Pada akhirnya pengambil kebijakan akan mengambil salah satu dari alternatif kebijakan dari dukungan mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

Adopsi kebijakan tersebut merupakan cerminan dari kesepakatan antar pihak di dalam pengambil kebijakan. Adopsi kebijakan tersebut biasanya dituangkan ke dalam surat keputusan dan atau kebijakan daripada pengambil kebijakan publik di lingkungan pemerintahan.

#### 4) Tahap implementasi kebijakan

Dalam suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan penting jika program tersebut tidak kemudian di implementasikan, yang mana dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun stakeholders pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil kemudian dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang akan memobilisasikan sumber daya finansial dan sumber daya manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersinggungan. Beberapa implementasi kebijakan akan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun ada juga beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana kebijakan itu sendiri.

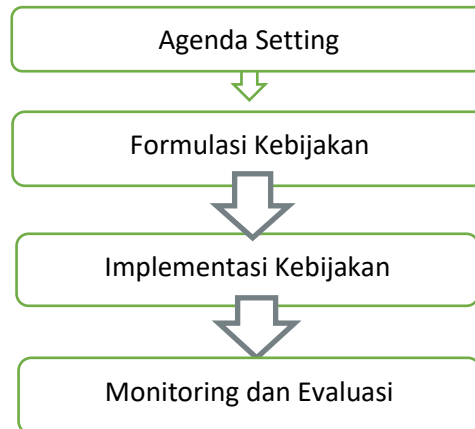
#### 5) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap evaluasi kebijakan ini sebuah kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, yang bertujuan untuk melihat seberapa sejauh kebijakan yang dibuat dapat meraih dampak yang diinginkan, yaitu menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu tahap evaluasi kebijakan ditentukan dari ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak serta tujuan yang diinginkan atau belum.

Kebijakan publik adalah produk politik, sehingga unsur-unsur politik ikut mewarnai kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah. Kebijakan publik sebagai produk politik memiliki makna bahwa, suatu kebijakan terlahir dari sistem sosial politik yang demokratis. Kebijakan publik sebagai produk politik, memang sangat erat dengan berbagai kepentingan politik dan golongan. Namun proposionalitas

kepentingan dan harmoni menjadi sesuatu yang sangat penting diperhatikan untuk menghasilkan kebijakan publik yang baik (Prof.Dr.Drs.H.Budiman Rusli, M.S., 2013). Berikut tahap-tahap kebijakan publik:

**Bagan 1.1 Kebijakan Publik**



Kebijakan publik memiliki beberapa tahapan untuk menghasilkan sebuah kebijakan yang transparan, akuntabel, dan proposional. Tahap-tahap dari kebijakan publik yaitu agenda setting, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan monitoring evaluasi.

### **c. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan kebijakan**

Pembuatan kebijakan publik tidak berdiri sendiri, akan tetapi dipengaruhi oleh berbagai faktor yang melingkupi. Suharno (2010) mengatakan bahwa sebuah proses perumusan kebijakan merupakan Pekerjaan yang bisa dikatakan rumit dan kompleks. Para perumus kebijakan dalam institusi atau lembaga dituntut harus memiliki tanggung jawab dan kemauan yang sungguh, serta kemampuan atau keahlian khusus dalam membuat suatu kebijakan nantinya. Hal tersebut disebabkan karena kebijakan memiliki resiko tertentu. Membuat kebijakan harus mempertimbangkan

resikoresiko yang akan ditimbulkan dari kebijakan tersebut baik resiko diharapkan (*intended risks*) atau resiko yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Menurut Suharno (2010), pembentukan kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Kebijakan publik sebagai keputusan yang diambil oleh lembaga pembuat keputusan lahir dari keinginan internal maupun eksternal organisasi. Keinginan internal misalnya adanya kajian mendalam terhadap permasalahan publik kemudian dirumuskan ke dalam bentuk kebijakan. Adakalanya kebijakan publik juga dibentuk karena adanya tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar. Pembuat kebijakan publik tidak dapat menghindari adanya tekanan-tekanan dari luar yang membuat sebuah kebijakan public dibuat. Hal tersebut disebabkan karena banyaknya kepentingan yang bergantung pada keputusan lembaga publik.

2) Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebijakan publik pada umumnya juga adalah kelanjutan dari tradisi lama. Oleh Karena itu, kebijakan publik adakalanya dibuat karena adanya kebiasaan lama dari institusi atau di luar institusi. Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang belum professional dan terkadang amat birokratik. Kebiasaan, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah.



3) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Kebijakan publik sebagai proses dialektis yang panjang yang terjadi pada individu maupun dalam institusi organisasi pembuat kebijakan tersebut adakalanya tidak bisa lepas dari sifat-sifat pribadi yang ada di dalamnya. Sifat pribadi merupakan salah satu faktor yang turut serta berperan dan berpengaruh dalam hal penentuan keputusan atau kebijakan. Dominasi karakter dari individu dalam pembuatan kebijakan publik biasanya dapat dilihat dari tipe kepemimpinan dalam organisasi.

4) Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar. Hal tersebut disebabkan karena kebijakan publik adalah kristalisasi keinginan berbagai pihak, kemudian lahirlah kebijakan publik. Oleh karena itu, kebijakan publik biasanya juga dipengaruhi oleh kelompok-kelompok di luar organisasi.

5) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno, 2010).

Berdasarkan uraian di atas, kebijakan publik tidak berdiri sendiri, melainkan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada di luar dirinya. Kelompok luar merupakan salah satu yang disebut dapat mempengaruhi pembentukan kebijakan publik. Tekanan yang diberikan oleh kelompok luar (*pressure group*) ampuh dalam mempengaruhi para pembuat kebijakan untuk membuat kebijakan yang diinginkan.

## 6. Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang dimaksud disini adalah kebijakan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerah. Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy*. Pemerintah dalam upaya ingin mencapai tujuan tertentu dapat menggunakan berbagai sarana, misalnya subsidi, pendidikan, pelaksanaan-pelaksanaan nyata, dan sebagainya. Agar tujuan dapat dicapai maka penguasa perlu mengeluarkan suatu kebijakan untuk mencapai tujuan mensejahterakan rakyatnya. Sedangkan Laswel dan Kaplan mengatakan bahwa kebijakan adalah merupakan suatu program tercapainya tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (Harold, 2007).

Kebijakan merupakan serangkaian tindakan dan pengaturan pemerintah berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik yang sehari-hari dapat berujud program, tujuan, keputusan-keputusan, peraturan perundang-undangan, ketetapan legislatif, dan lain-lain. Kebijakan (*beleid* atau *policy*) dari kalangan ilmu administrasi (*bestuurswetenschappelijke kringen*) dikemukakan berbagai definisi mengenai kebijakan, tetapi pada umumnya semua pandangan tersebut mengandung pengertian penetapan dan tujuan dan sarana (Sundari, 2000).

Kebijakan (*policy*) merupakan serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara mencapai tujuan. Menurut Anderson kebijakan adalah sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilakukan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan sesuatu masalah tertentu (Anderson, 2002). Sedangkan bagi Easton berpendapat bahwa kebijakan

merupakan pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat (Easton, 2001). Kebijakan juga merupakan serangkaian instruksi dari pembuat dari keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara mencapai tujuan.

Dalam konteks lain pembuat kebijakan berhubungan erat dengan unsur-unsur formal yaitu: legitasi hukum, anggaran, perintah-perintah eksekutif, peraturan-peraturan, dan opini-opini yang relevan. Unsur-unsur formal tersebut merupakan ketentuan-ketentuan dari program-program dan keputusan-keputusan. Kebijakan menurut rumusan Pasal 1 angka 15 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kebijakan adalah arah/tindakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat/Daerah untuk mencapai tujuan. Dengan memperhatikan pendapat Laswel, Kaplan, Anderson, Easton, dan rumusan Pasal 1 angka 15 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional keseluruhannya dapat disimpulkan bahwa suatu kebijakan dibuat pada dasarnya untuk mengatur sesuatu agar menjadi baik.

Terkait dengan kebijakan pemberian dana seratus juta rupiah untuk setiap kampung berarti serangkaian tindakan Gubernur yang berkenaan dengan masalah upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat Papua. Dalam hal ini bisa berwujud dalam bentuk Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, Keputusan Gubernur, dan bisa berupa program-program.

Kebijakan secara teknis yang memuat pengaturan di bidang keuangan, wewenang penetapan kebijakan ini ada berada pada Menteri/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Bentuk kebijakan bisa berupa: instruksi, surat edaran, dan

program-program dari pejabat tersebut. Dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa kebijakan sistem fiskal/keuangan daerah berdasarkan Undang-undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua harus digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, dan tidak mengabaikan hak-hak dasar penduduk asli Papua. Atas dasar itulah maka Gubernur Provinsi Papua dalam upaya untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli pada tahun anggaran 2017 mengeluarkan suatu kebijakan berupa pemberian dana seratus juta rupiah untuk setiap kampung.

Sri Mulyani mengatakan bahwa pengelolaan keuangan di Papua harus dilakukan dengan hati-hati, sehingga tidak mengalami keadaan seperti yang diderita Indonesia sekarang ini, yaitu lemahnya sistem dan mekanisme pertanggungjawaban keuangan (Mulyani, 2003). Di Papua banyak suku dan rendahnya sumber daya manusia. Karena itu bagaimana perencanaan, pengawasan dan bagaimana pertanggungjawaban itu harus dilakukan, mengenai hal ini harus diatur dengan baik.

Sejatinya yang menjadi kata kunci terhadap keberhasilan program pemberian dana seratus juta rupiah untuk setiap kampung di Provinsi Papua adalah konsistensi. Konsistensi ini harus menjadi komitmen aparat pelaksana mulai dari tingkat kabupaten sampai ke kampung tanpa kecuali. Yang dimaksud konsistensi meliputi konsistensi dalam tindakan praktis atau implementasi dan penggarisan kebijakan. Kedua hal ini kiranya dalam hal menciptakan sinkronisasi pengelolaan/penanganan dana lima ratus juta rupiah, khususnya antara Pemerintah Kabupaten/Kota, Distrik dan Kampung.

Sehubungan dengan kebijakan Bupati melalui Peraturan Bupati Sarmi Nomor 25 Tahun 2017 tentang Penetapan Dana Pemberdayaan Kampung dan Kelurahan, Pemerintah Daerah Kabupaten Sarmi memberikan dana setiap kampung dan kelurahan mendapatkan dana sebesar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), terlepas dari kekurangan yang (mungkin) ada, harus disadari bahwa kebijakan yang kurang baik akan tetapi dilaksanakan oleh aparatur yang baik itu lebih baik, dari pada adanya kebijakan yang baik tetapi dilaksanakan oleh aparatur yang tidak baik (Purwito, 2006).

Akuntabilitas adalah sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan, melalui suatu media pertanggungjawaban, yang dilaksanakan secara periodik (Rasul dkk, 2000:1). Dinas Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Sarmi, yang merupakan organisasi/instansi pemerintah yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk membantu pemerintah daerah dalam melaksanakan sebagian kewenangan atau urusan pemerintah daerah berdasarkan azas otonomi di bidang Pengelolaan Aset Daerah yang menjadi tanggung jawab dan kewenangannya. DPKAD Kabupaten Sarmi memiliki beberapa isu startegis. Isu-isu strategis yang saat ini berkembang sesuai dengan tugas pokok Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sarmi yaitu:

1. Memaksimalkan alokasi dana otonomi khusus untuk kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan dan program pemberdayaan kampung dan kelurahan

2. Memanfaatkan alokasi dana otonomi khusus untuk memberikan modal dan kesempatan usaha bagi masyarakat melalui UMKM serta memberikan kewenangan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia berdasarkan kebijakan ekonomi berbasis kerakyatan
3. Memaksimalkan semaksimal mungkin alokasi dana otonomi khusus yang pengalokasiannya 80% untuk Pendidikan dan 20% untuk Kesehatan sesuai dengan undang-undang otonomi khusus Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

#### **G. Definisi Konseptual**

##### 1. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah dan Desentralisasi sering disama artikan karena antara keduanya baik Otonomi Daerah maupun Desentralisasi pada hakikatnya mempersoalkan mengenai pembagian kewenangan kepada tiap-tiap organ penyelenggara negara, akan tetapi otonomi daerah lebih menyangkut terhadap hak yang mengikuti.

##### 2. Desentralisasi Asimetris

Konsepsi desentralisasi asimetris membantu dalam meletakkan kerangka pikir bagi kewenangan dan desain kelembagaan yang tepat untuk mengelola dinamika hubungan Papua dengan daerah sekitarnya. Sebagaimana dikonsepsikan dalam desentralisasi asimetris, suatu daerah khusus/istimewa dimungkinkan memiliki pola hubungan yang khas/khusus dengan daerah sekitarnya maupun dengan Pemerintah Pusat.

### 3. Otonomi Khusus

Otonomi khusus merupakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada provinsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Istilah otonomi ini dapat diartikan sebagai kebebasan rakyat untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

### 4. Kemiskinan

Permasalahan kesejahteraan masyarakat bersifat multidimensional dan semakin disadari tidak hanya sekedar masalah ekonomi keuangan yang berkaitan dengan kemampuan untuk memperoleh pendapatan maupun kemampuan membeli barang dan jasa (pengeluaran).

### 5. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya, setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

### 6. Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah adalah kebijakan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerah. Kebijakan merupakan terjemahan dari kata policy. Pemerintah dalam upaya ingin mencapai tujuan tertentu dapat menggunakan berbagai sarana, misalnya subsidi, pendidikan, pelaksanaan-pelaksanaan nyata, dan sebagainya.

## H. Definisi Operasional

Berdasarkan data dan teori yang diteliti secara empiris maka konsep tersebut harus di definisikan dengan cara mengukurnya menjadi sebuah indikator. Definisi oprasional yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada bagaimana strategi kebijakan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sarmi dalam pengentasan kemiskinan berdasarkan Peraturan Bupati Sarmi Nomor 25 Tahun 2017 tentang Dana Pemberdayaan Kampung, Perdasus Nomor 18 Tahun 2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan, Perdasus Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Bagi Komunitas Adat Terpencil, dan Perdasi Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Bagi Orang Asli Papua, definisi oprasional yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

**Tabel Operasional Konsep**

<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>	<b>Parameter</b>
Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah	Pelaksanaan program dan kegiatan pemberdayaan kampung	Analisis tingkat keberhasilan kebijakan pemberdayaan kampung dalam mengatasi persoalan kemiskinan yang terjadi
	Pemberdayaan masyarakat melalui kebijakan ekonomi berbasis kerakyatan	<ul style="list-style-type: none"><li>- Keterlibatan masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya alam yang ada</li><li>- Memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk melakukan penanaman modal dengan melibatkan masyarakat adat</li></ul>



	Pelaksanaan Program dalam bidang pendidikan	Analisis tingkat keberhasilan kebijakan pengelolaan dana otsus dalam mengatasi persoalan pada bidang Pendidikan dengan mengukur tingkat partisipasi masyarakat dalam pendidikan baik dalam jalur Pendidikan formal maupun non formal
	Pelaksanaan Program dalam bidang kesehatan	Analisis tingkat keberhasilan kebijakan pengelolaan dana otsus dalam mengatasi persoalan pada bidang kesehatan seperti kualitas pelayanan kesehatan, jumlah tenaga medis, dan ketersediaan fasilitas kesehatan yang memadai

## I. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan atas pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau lebih gejala-gejala tertentu dengan jalan menganalisis dan memeriksa fakta-fakta tertentu untuk mengusahakan suatu pemecahan atas masalah-masalah yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Strategi kebijakan pemerintah dalam penanganan kemiskinan yang didasarkan hasil analisis data yang diperoleh dari kegiatan penelitian.

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bersifat kepustakaan (*library research*). Menurut Nazir (2003: 27), studi kepustakaan adalah teknik

pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Studi kepustakaan merupakan langkah yang penting dimana setelah menentukan topik penelitian, langkah selanjutnya yaitu pencarian teori dengan mengumpulkan informasi-informasi serta data yang berhubungan dengan topik penelitian. Kemudian, langkah selanjutnya yaitu melakukan kajian dan analisis mengenai teori yang sudah ditemukan.

Penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik dan bersifat deskriptif dimana dengan disusun dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan metode alamiah (Moleong, 2010). Kualitatif dipilih karena dirasa sangat tepat untuk diterapkan dalam penelitian ini karena memberikan kesempatan peneliti untuk menganalisis dan fokus ke dalam topik yang akan diteliti secara mendalam, sistematis, dan menyeluruh.

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus (*case study*). Creswell (dalam Sugiyono, 2010) mengemukakan bahwa studi kasus merupakan jenis pendekatan yang bertujuan untuk menyelidiki dan memahami sebuah peristiwa atau masalah dengan mengumpulkan berbagai macam informasi yang relevan yang kemudian diolah dan dianalisis untuk mendapatkan sebuah solusi atau jawaban atas peristiwa yang terjadi. Studi kasus penelitian ini adalah strategi kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan dana otonomi khusus Papua untuk pengentasan kemiskinan di Kabupaten Sarmi Provinsi Papua Tahun 2017-2018.

## **2. Sumber Data**

Penelitian kepustakaan merupakan penelitian yang sumber datanya berasal dari data-data kepustakaan. Data tersebut dikumpulkan dengan cara mencari, memilih, memilah, menyajikan dan menganalisis data-data literatur yang berkaitan dengan topik penelitian. Adapun data primer pada penelitian ini adalah bersumber dari penetapan peraturan daerah dan didukung oleh narasumber yang kredibel seperti Peraturan Bupati Sarmi 73/2017 tentang Pedoman Pengelolaan Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial, Perdasus 18/2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan, Perdasus 3/2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Bagi Komunitas Adat Terpencil, dan Perdasi 7/2010 tentang Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Bagi Orang Asli Papua.

## **3. Jenis Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder:

### Data Sekunder

Data penelitian yang dapat diperoleh dari studi kepustakaan (*library research*) dan informasi yang sudah tersedia. Penelitian yang menggunakan data sekunder didapatkan dari bahan studi pustaka seperti buku, jurnal, artikel, dan media informasi. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang relevan dengan penelitian terkait strategi kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan dana otonomi khusus Papua untuk pengentasan kemiskinan di Kabupaten Sarmi tahun 2017-2018 . Data sekunder nya adalah: Data Realisasi Penggunaan Dana Otonomi Khusus Papua di Kabupaten Sarmi 2017-2018, Peraturan Daerah Khusus tentang kebijakan otonomi khusus, dan RPJMD Kabupaten Sarmi.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data sangat erat kaitannya dengan masalah penelitian yang ingin dipecahkan. Karena penelitian ini bersifat kepustakaan (*library research*), teknik yang digunakan dalam mengumpulkan data yaitu dengan menghimpun data dan informasi dari berbagai sumber terpercaya, terutama dari media elektronik yang relevan dengan topik penelitian. Secara spesifik, penelitian ini akan fokus dan berkonsentrasi pada berita yang terkait dengan topik dana otonomi khusus dalam meningkatkan kesejahteraan dan didukung oleh narasumber yang kredibel, serta penetapan peraturan daerah seperti Peraturan Bupati Sarmi 73/2017 tentang Pedoman Pengelolaan Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial, Perdasus 18/2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan, Perdasus 3/2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Bagi Komunitas Adat Terpencil, dan Perdasu 7/2010 tentang Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Bagi Orang Asli Papua.

Secara lebih teknis lagi, penelitian ini akan menggunakan beberapa kata kunci untuk pencarian data di internet melalui media-media elektronik yang sudah disebutkan di atas. Kemudian, semua data yang terkumpul dijadikan dalam satu folder lalu dipilah lagi untuk menemukan data yang relevan. Setelah memastikan bahwa data yang didapat relevan dengan topik penelitian, selanjutnya data-data tersebut diklasifikasikan berdasarkan indikator-indikator yang sudah ditetapkan.

#### **5. Teknik Analisis Data**

Dalam menganalisis data, penelitian ini menggunakan analisis deskriptif dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, dijabarkan dengan bentuk kata-kata

atau kalimat yang dipisah pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran, dan angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis deskriptif, yaitu menjelaskan fenomena secara singkat dengan melalui tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan (Moleong, 2010).

- a. Reduksi data: Proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data mentah atau data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Data yang sudah terkumpul dipilih dan dipilah untuk menemukan data yang relevan, sehingga terdapat beberapa data yang tidak terpakai. Hal ini akan memudahkan penulis mengklasifikasikan data.
- b. Penyajian data: penyusunan informasi yang kompleks ke dalam suatu bentuk yang sistematis, sehingga menjadi lebih selektif dan sederhana serta memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan data dan pengambilan tindakan. Data disajikan berdasarkan klasifikasi, sehingga masing-masing data dapat mendukung setiap indikator. Data disajikan dalam bentuk tulisan, tabel, dan gambar. Selain itu, di dalam penulisan karya ilmiah ini terdapat kutipan langsung maupun tidak langsung
- c. Kesimpulan: Ini adalah tahapan akhir dalam proses analisa data. Pada bagian ini peneliti mengutarakan kesimpulan dari data-data yang telah diperoleh dari studi kepustakaan.

Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan *big data*, yakni data yang terekam secara digital dengan jumlah yang berlimpah dan mudah didapatkan. *Big data* telah mendobrak tradisi lama penelitian ilmu sosial, karena memberikan solusi bagi penelitian sosial, khususnya untuk menangkap realita seperti pola jaringan komunikasi, diseminasi informasi, atau bahkan memprediksi pola gerakan sosial atau politik berdasarkan perilaku secara online (Rumata, 2016). Penggunaan *big data* mengacu pada proses mengumpulkan, mengorganisasikan dan menganalisa sekumpulan *big data* untuk mendapatkan pola-pola informasi yang relevan dengan topik penelitian.