

## MODEL KEBIJAKAN PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL STUDI KASUS DI KABUPATEN SUPIORI PROVINSI PAPUA

### *Regional Development Policy Model Left Behind Case Study Supiori Papua Province*

**Abd. Halim**

Jurusan Pengembangan Masyarakat Islam, Fakultas Dakwah dan Komunikasi, IAIN Sunan Ampel Surabaya  
Email: halim\_uinsby@yahoo.com

### **ABSTRACT**

*This reserach is about design of public policy of development for one of underdeveloped area in Indonesia, namely regency of Supiori, Papua. Supiori is a new regency in Papua. The such regency, officially based on UU.No. 35 tahun 2003, is result of expansion of Biak regency. The objects of the research is public policy concerning with some problem of Supiori. In autonomy era, Indonesia has many problems about underdeveloped areas. One of effect of the such autonomy is the more of new regencies or provinces. It is a crucial problem for developing future of Indonesia. In general, new areas of the expansion need great capital and resources to build themselves. Besaides that, they also need effective policy from government and the others. It is absolutely, needed synergy of power from all of element of society. This research discoveries that Supiori society deals that a public policy of Supiori must involves either governmental and non-governmental institution. They also agree that the public policy must considered some aspects in formulation and impelementation. Furthermore, and it is the most important that the public policy must be structured based on scale of priorities of Supiori people.*

**Keywords:** public policy, Supiory, underdeveloped area and development

### **ABSTRAK**

penelitian ini, adalah tentang desain kebijakan publik pengembangan untuk salah satu daerah tertinggal di Indonesia, yaitu Kabupaten Supiori, Papua. Supiori merupakan kabupaten baru di Papua. Kabupaten tersebut, secara resmi berdasarkan UU.No. 35 Tahun 2003, merupakan hasil pemekaran dari kabupaten Biak. Obyek penelitian ini adalah kebijakan publik yang menyangkut dengan beberapa masalah Supiori. Dalam era otonomi, Indonesia memiliki banyak masalah tentang daerah tertinggal. Salah satu efek dari otonomi tersebut adalah lebih dari kabupaten baru. Ini adalah masalah yang sangat penting untuk mengembangkan masa depan Indonesia. Secara umum, daerah-daerah baru ekspansi membutuhkan modal yang besar dan sumber daya untuk membangun diri. Besaides itu, mereka juga membutuhkan kebijakan yang efektif dari pemerintah dan lain-lain. Hal ini benar-benar, diperlukan sinergi daya dari semua elemen masyarakat. Penelitian ini penemuan yang berhubungan masyarakat Supiori bahwa kebijakan publik dari Supiori harus melibatkan baik pemerintah dan lembaga non-pemerintah. Mereka juga setuju bahwa kebijakan publik harus mempertimbangkan beberapa aspek dalam perumusan dan impelementasi. Selanjutnya, dan itu adalah yang paling penting bahwa kebijakan publik harus terstruktur berdasarkan skala prioritas orang Supiori.

**Kata Kunci :** kebijakan publik, Supiory, daerah tertinggal dan pengembangan

---

### **PENDAHULUAN**

Salah satu persoalan krusial kebangsaan dewasa ini adalah pembangunan daerah tertinggal. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2010-2014,

telah ditetapkan 183 kabupaten di Indonesia masuk katagori daerah tertinggal. Dari jumlah tersebut, sebageian besar berada di wilayah timur, diantaranya adalah Papua. Dilihat dari sisi demografi, mayoritas penduduk Indonesia, sekitar 80 %, khususnya di daerah

tertinggal hidup dan tinggal di desa<sup>1</sup>.

Daerah tertinggal dan masyarakat pedesaan ini kerap muncul sebagai bentuk antitesis dari kawasan elite perkotaan dan masyarakat urban akibat kesenjangan pembangunan. Dalam perspektif ekonomi politik, kesenjangan itu muncul, sebagai akibat dari kapitalisme global, yang merasuk dan menguasai hampir seluruh negara berkembang, tak terkecuali Indonesia<sup>2</sup>.

Ada enam kriteria yang menjadi dasar acuan untuk menentukan sebuah daerah masuk kategori tertinggal, yaitu : (1) perekonomian masyarakat, (2) sumberdaya manusia; (3) infrastruktur (prasarana); (4) kemampuan keuangan lokal (celah fiskal); (5) aksesibilitas dan (6) karakteristik daerah<sup>3</sup>.

Sebagai upaya mengurangi ketertinggalan, pembangunan tidak cukup melalui cara-cara regular yang sifatnya parsial, instan dan jangka pendek. Melainkan harus dilakukan secara sinergis, terintegrasi, jangka panjang dan berkelanjutan. Dalam konteks ini, model pembangunan dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat, yaitu memberikan ruang peran lebih kepada stakeholder lokal, relevan dipraktekkan.

<sup>1</sup> Muhammad Zufadli Nasution dan Djanis Djamin, *Peran Kepala desa dalam Meningkatkan Pembangunan Melalui program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) di Desa Seu Apung Jaya Kecamatan Tanjung Balai Kabupaten Asahan*, dalam jurnal CITIZENSHIP, Vol.00, No.00, 2013, hal.78-79.

<sup>2</sup> Carol C Gould, seperti yang dikutip oleh Yudi Latif menyatakan bahwa dalam tataran internasional, kapitalisme global setidaknya menumbuhkan dua masalah yang penting yaitu (1) defisit keadilan global dan (2) defisit demokrasi global. Masalah pertama menegaskan kesenjangan ekonomi, sedangkan masalah kedua adalah rendahnya akuntabilitas keputusan publik institusi anti pemerintah dan organisasi transnasional. Lihat selengkapnya Yudi Latif, "Requiem Dini, Krisis Finansial dan Krisis Demokrasi", dalam *Senjakala Kapitalisme dan Krisis Demokrasi*, jurnal Prisma, Vol.28, No.1, 2009, hal.19; bandingkan juga dengan Ahamd Suryono, dkk, *Kolonialisasi Konstitusi Indonesia*, dalam jurnal Indonesian for Global Justice (IGC), Jakarta, 2011, hal.5.

<sup>3</sup> Berdasarkan keterangan yang dikeluarkan oleh Sistem Informasi Statistik Pembangunan Daerah Tertinggal (SISPDPT) dalam <http://kpdpt.bps.go.id/> (akses: 15/5/2013).

Atas dasar itulah penting dan mendesak untuk segera diformulasikan model kebijakan publik yang tepat bagi daerah tertinggal. Model kebijakan pembangunan berbasis masyarakat ini, keberadaannya semakin signifikan seiring dengan diterapkannya otonomi daerah paska reformasi 1998. Sebagaimana diketahui, penyelenggaraan pembangunan daerah di era otonomi, berimplikasi pada adanya kewajiban pemerintah untuk melakukan serangkaian kebijakan terstruktur dan terukur, dengan tujuan utama tercapainya peningkatan kualitas hidup masyarakat, baik secara fisik-material maupun non material.

Salah satu daerah dengan kategori tertinggal yang menjadi fokus kajian ini adalah kabupaten Supiori Provinsi Papua, dengan pusat pemerintahannya di Sorendiwari. Kabupaten Supiori, Papua merupakan daerah yang kaya sumber daya alam. Tetapi daerah di wilayah Timur Indonesia ini masih belum beranjak dari ketertinggalannya. Keterangan ini berdasarkan keterangan resmi Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal<sup>4</sup>. Karenanya, dibutuhkan model kebijakan pembangunan yang berbasis kelompok masyarakat untuk mengolah potensi yang ada di Supiori tersebut. Dengan perencanaan dan program-program kebijakan yang strategis, diharapkan Supiori ke depannya bisa mengejar ketertinggalannya dan berubah menjadi daerah yang maju. Tanpa sentuhan kebijakan yang efektif, Supiori akan berada dalam *status quo* ketertinggalannya.

Terkait dengan penjelasan di atas, persoalan yang muncul adalah bagaimana model kebijakan publik di kabupaten Supiori?. Penelitian ini hendak menjawab pertanyaan tersebut secara terperinci dan sistematis dengan pendekatan konsep model kebijakan kelompok.

<sup>4</sup> Menurut data Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal, bersama 26 kabupaten lainnya, Supiori merupakan daerah tertinggal di provinsi Papua, dengan kategori merah (sangat tertinggal). Lihat keterangan daerah tertinggal, tersedia di ; <http://www.kemendegpdt.go.id/hal/300027/183>, di akses: 15/5/2013.

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kombinasi (*mixed methodes*) antara kualitatif dan kuantitatif yang sifatnya diskriptif. Dalam kajian sosial, *mixed methodes* adalah sebuah metode penelitian profesional yang menggabungkan pengumpulan dan analisis data secara kuantitatif dan kualitatif (Creswell:2004). Penelitian tersebut didesain untuk mendeskripsikan atau menggambarkan sebuah obyek keadaan atau peristiwa alamiah secara sistematis, obyektif dan faktual.

Selain wawancara mendalam sebagaimana ciri metode kualitatif, dalam penelitian ini dilakukan melalui tehnik pengumpulan data dengan menggunakan teknik survei dan observasional, untuk mendapatkan data primer. Dalam hal ini, penulis melakukan pengumpulan dokumen pembangunan, termasuk keberadaan lembaga lokal yang menjadi salah satu pilar pembangunan daerah, membuat klasifikasi, pengolahan dan analisis data, untuk kemudian disimpulkan dalam laporan. Rangkaian kerja ini, sesuai dengan kaidah penelitian sosial. (Notoatmodjo, 2005).

Kajian ini juga dilakukan dengan menggunakan teori model kebijakan (*policy models*), yaitu pengkajian yang diarahkan untuk melihat desain kebijakan sebagai bahan pengambilan keputusan bagi para pembuat kebijakan (*decision makers*). Secara teoritik, model kebijakan (*policy models*) dimaksud, merupakan representasi sederhana tentang aspek-aspek yang dipilih dan diseleksi dari sebuah masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu ( Gass dan Sisson:1974). Model sendiri menurut Rhomas R. Dye “... is merely an abstraction or representation of political life” (Dye:2005).

Hal senada juga diungkapkan oleh William N. Dunn. Menurut Dunn, model kebijakan merupakan konstruksi artifisial dari realitas yang luas, mulai dari ranah energi dan lingkungan sampai pada ranah kemiskinan, kesejahteraan dan kejahatan. Dalam beberapa

literatur ada sembilan bentuk model kebijakan pembangunan yang berorientasi public, yaitu: model kelembagaan, model proses, model group atau kelompok, model elite, model rasional, model inkremental, model permainan, model pilihan publik dan model sistem (lihat Dye:2005; Hill:2005; dan Henry:2007).

Model kebijakan yang dipakai untuk menganalisa persoalan sosial-politik dan ekonomi di Supiori, sebagaimana yang tertera dalam penelitian ini adalah model kelompok atau group. Sebab, sistem analisa kebijakan pembangunan yang diterapkan di Supiori tersebut cenderung melibatkan banyak pihak, baik pemerintah maupun non pemerintah. Model kebijakan kelompok ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Di sini beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. (Wibawa, 1994). Asumsinya, setiap kebijakan membutuhkan interaksi berbagai kelompok untuk memperoleh rumusan yang tepat. (Dye:2005). Interaksi lintas kelompok itu kemudian menciptakan keseimbangan sebagai hasil terbaik dari aksi pengaruh mempengaruhi di antara elemen dan kelompok masyarakat yang terlibat.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kondisi Geografi dan Demografi Supiori

Secara singkat, kabupaten Supiori merupakan Kabupaten Pemekaran dari Kabupaten Biak Numfor. Kabupaten yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 35 tahun 2003, mempunyai wilayah daratan dengan luas sebesar 704,24 Km<sup>2</sup> dan wilayah perairan seluas 5.993 Km<sup>2</sup>. Wilayah Kabupaten Supiori sebagian besar terletak di Pulau Supiori dan sebagian lainnya di Pulau Biak. Berdasarkan posisi geografis Kabupaten Supiori terletak pada 135005' - 136030' BT dan 0045' - 10250LS. Secara administratif, Pemerintahan Daerah Kabupaten Supiori terdiri dari lima distrik yaitu :

- Distrik Supiori Timur, luas wilayah 79 Km<sup>2</sup> terdiri dari 10 Desa/Kampung
- Distrik Supiori Utara, luas wilayah 72 Km<sup>2</sup> terdiri dari 5 Desa/Kampung
- Distrik Supiori Barat, luas wilayah 177 Km<sup>2</sup> terdiri dari 7 Desa/Kampung
- Distrik Supiori Selatan, luas wilayah 108 Km<sup>2</sup> terdiri dari 7 Desa/Kampung
- Distrik Kepulauan Aruri, luas wilayah 136 Km<sup>2</sup> terdiri dari 9 Desa/Kampung

Kondisi topografi daerah Supiori kebanyakan berbentuk pegunungan dan hanya sebagian kecil saja yang merupakan dataran. Daerah datar rata-rata menyebar di kawasan pesisir pantai. Daerah ini pula, yang kebanyakan dihuni dan dimanfaatkan sebagai aktivitas ekonomi oleh masyarakat Supiori.

Kondisi tanah secara umum terdiri dari struktur batu kapur. Tanah ini ternyata cukup baik untuk berbagai macam tanaman. Sebagian tanah lainnya merupakan tanah yang cukup subur dan potensial untuk pertanian. Selain kondisi tanah, kondisi iklimnya juga sangat bagus untuk cocok tanam. Menurut klasifikasi Smith dan Fergusson, iklim di Kabupaten Supiori termasuk tipe A/B dengan bulan basah terjadi selama 6 (enam) bulan, bulan lembab selama 4 (empat) bulan kering selama 2 (dua) bulan.

Kondisi demografi atau kependudukan, adalah aspek yang penting dalam analisa kebijakan pembangunan. Perencanaan pembangunan, apapun, dalam sebuah daerah atau kawasan, pasti terkait dengan data soal kuantitas dan kualitas penduduk, serta wilayah hunian dan kegiatan penduduk. Karenanya, masalah kependudukan ini mempunyai peranan penting. Sesungguhnya, merekalah pelaku pembangunan. Atas dasar itu, kebijakan yang baik selalu dirumuskan berdasarkan masalah dan kebutuhan masyarakat<sup>5</sup>. Dari sinilah penting diketahui soal informasi kependudukan sebelum sebuah kebijakan dirumuskan.

<sup>5</sup> Aminuddin Bakry, *Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, di dalam Jurnal MEDTEK, Volume 2, Nomor 1, April 2010, hal, 3.

Semakin akurat dan lengkap soal data kependudukan beserta potensi yang dimiliki, maka semakin mudah dan efektif atau tepat sasaran soal rencana pembangunan yang didesain.<sup>6</sup> Karena itu, selain mengetahui aspek geografi, kebijakan daerah terlebih dahulu juga harus didasarkan pada pengetahuan dan informasi sebenar-benarnya tentang kondisi kependudukan.

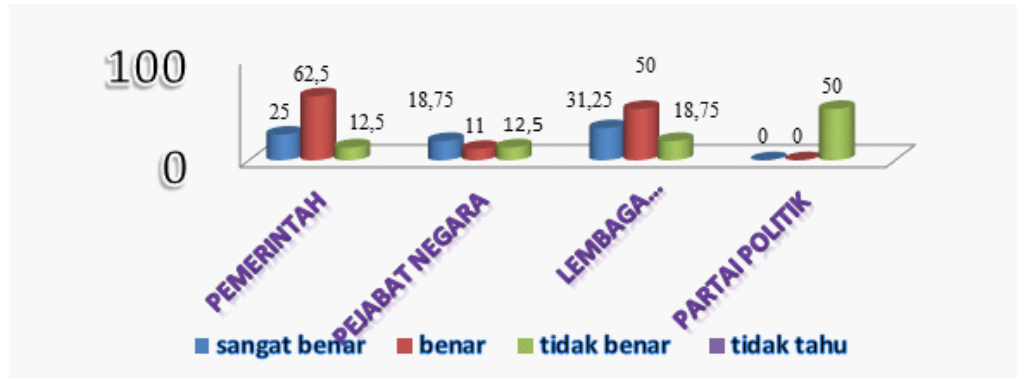
Berdasarkan pertumbuhan penduduk Kabupaten Supiori dari tahun 2008 sampai tahun 2010, diketahui bahwa pertumbuhan rata-rata mencapai 3,03%. Jumlah penduduk terbesar di Kabupaten Supiori terdapat di Distrik Kepulauan Aruri sebesar 4.420 jiwa dan Distrik Supiori Timur sebesar 4.920 jiwa.

Struktur perekonomian masyarakat Supiori masih didominasi oleh sektor pertanian, yaitu sekitar 44,60 persen. Hal ini dikarenakan kultur masyarakat Supiori yang agraris, yang menjadikan pertanian menjadi salah satu sumber penghasilan utama, terutama dari subsektor perikanan. Sedangkan sektor perdagangan, hotel, dan restoran memberikan kontribusi terbesar kedua yaitu sekitar 19,12 persen. Selebihnya adalah subsektor jasa, khususnya yang terkait dengan sektor perdagangan dan hotel, sehingga memberikan kontribusi terbesar ketiga bagi perekonomian masyarakat. Sektor jasa ini, *trend*-nya semakin meningkat, seiring dengan ditetapkannya pariwisata sebagai salah satu sumber pendapatan daerah.

### Analisis Model Kebijakan

Kajian tentang kebijakan model pembangunan daerah tertinggal yang dilakukan penulis dengan setting lokasi Kabupaten Supiori, diawali dengan penggalan data lapangan, seperti dengan pengisian angket dan wawancara mendalam. Secara umum bentuk-bentuk metode tersebut dilakukan dengan mengacu pada dua sasaran sumber data primer, yaitu komponen pemerintah daerah kabupaten Supiori dan

<sup>6</sup> Ida Bagoes Mantra, *Demografi Umum*, Cet.ke-XV, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hal.1.



Gambar 1. Pelibatan beberapa lembaga/ institusi dalam pengambilan Kebijakan Pembangunan

kelompok masyarakat. Komponen yang pertama termasuk di dalamnya unit pelayanan terpadu daerah (UPTD) dan unit-unit teknis lainnya.

Karena polanya adalah berbasis kelompok masyarakat, maka pengumpulan data berikutnya dilakukan dari berbagai elemen masyarakat mitra pemerintah, yang terlibat dalam proses pembangunan. Agar diperoleh data yang komprehensif, maka secara teknis dikolaborasikan dengan melibatkan dinas dan satuan kerja di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Supiori. Beberapa dinas yang dilibatkan dalam proses ini, adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Supiori, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Pariwisata, Dinas Pertanian, Dinas Kehutanan, Dinas Pekerjaan Umum, dan Bina Marga.

Variabel yang ditanyakan meliputi pelibatan institusi pemerintah, pelibatan institusi swasta dan aspek-aspek penting yang harus dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan, aspek-aspek yang perlu diperdagangkan dan strategi pemberdayaan. Hasil yang diperoleh dari penggalian data melalui angket tersebut di setiap variabel dapat digambarkan sebagaimana bagan-bagan berikut ini:

#### Tentang Pelibatan Institusi pemerintah

Bagan pada Gambar 1 berisi tentang hasil tanggapan responden dari komponen pertama, yaitu pemerintah kabupaten Supiori,

seputar pelibatan lembaga dan institusi pemerintah (formal) dalam pengambilan kebijakan pembangunan.

Bagan di atas menunjukkan bahwa menurut responden kelompok pertama, dalam pengambilan kebijakan pembangunan harus melibatkan lembaga-lembaga dan institusi pemerintah. Sebanyak 62,5 responden menyatakan bahwa keterlibatan pemerintah merupakan satu hal yang benar dalam pengambilan kebijakan. Hasil ini merupakan prosentase yang terbesar dari tanggapan tentang pelibatan lembaga dan institusi pemerintah dalam pengambilan kebijakan. Sebanyak 25 persen responden menyatakan bahwa keterlibatan pemerintah dianggap sangat benar. Sedangkan sejumlah 12,5 persen responden menyatakan bahwa keterlibatan pemerintah dalam kebijakan pembangunan dianggap tidak benar.

Data di atas juga menunjukkan posisi dan peran pemerintah daerah Supiori yang semakin kuat. Sebab, hingga kini status Papua, berdasarkan UU.No.21 Tahun 2001, masih ditetapkan sebagai daerah otonomi khusus<sup>7</sup>. Maka, keterlibatan pemerintah daerah dalam pembangunan Supiori ini terbuka semakin longgar—dalam arti mempunyai otoritas *self government* dan tidak bebas diintervensi pemerintahan pusat.

<sup>7</sup> Melalui otonomi khusus ini, provinsi Papua dan Papua Barat mendapat dana bagi hasil sebesar 70% untuk pertambangan dan gas alam 70%. Lihat selengkapnya Sri Yanuarti, "Kemiskinan dan Konflik Papua di Tengah Sumber Daya yang Melimpah", dalam *Pembangunan Papua dalam Pusaran Politik*, jurnal penelitian politik LIPI, Vol.9, No.1, 2012, hlm.41

Dengan demikian, pemerintah daerah Supiori selain mempunyai legalitas kuat berdasarkan pada undang-undang otonomi khusus, pada saat yang sama juga mempunyai legitimasi dari masyarakat terkait dengan perannya sebagai pelaksana kebijakan pembangunan.

Hanya saja yang harus diperhatikan adalah bagaimana pemerintah Supiori menyikapi kekuasaan yang begitu besar untuk kesejahteraan masyarakatnya. Sebab, otonomi khusus itu bukan semata-mata pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah tetapi justru yang paling substansial adalah terciptanya paradigma baru dalam menangani kompleksitas persoalan di Papua, tak terkecuali di Supiori, yakni pemecahan masalah sosial politik, yang awalnya lebih menggunakan pendekatan militer dan keamanan (*security approach*) menuju pendekatan sosial kesejahteraan (*social approach*).<sup>8</sup> Hal inilah yang kemudian menuntut pemerintahan Supiori agar selalu melibatkan setiap elemen dan kelompok masyarakat dalam merumuskan dan mengimplementasikan berbagai jenis kebijakan.

Sementara itu terkait dengan tanggapan responden tentang keterlibatan pejabat negara dalam pengambilan kebijakan pembangunan ditunjukkan dengan hasil 18,75 persen menganggap sangat benar. Hasil tersebut adalah yang tertinggi sebagai tanggapan responden seputar keterlibatan pejabat negara dalam pengambilan kebijakan pembangunan. Di urutan kedua ditunjukkan dengan hasil 12,5 persen yang menyatakan bahwa keterlibatan pejabat negara dalam pengambilan kebijakan pembangunan dianggap tidak benar. Sedangkan yang terkecil, dengan hasil 11 persen menunjukkan bahwa keterlibatan pejabat negara dalam pengambilan kebijakan dianggap benar.

Sebanyak 50 persen responden

menyatakan bahwa keterlibatan lembaga pemerintah dalam pengambilan kebijakan dianggap benar. Sementara itu sebanyak 31,25 persen responden menyatakan bahwa pelibatan lembaga pemerintah dalam pengambilan kebijakan pembangunan sebagai satu hal yang sangat benar dilakukan. Sedangkan sisanya sebanyak 18,75 persen responden menyatakan bahwa pelibatan lembaga pemerintah dalam pengambilan kebijakan dianggap sebagai satu hal yang tidak benar dilakukan.

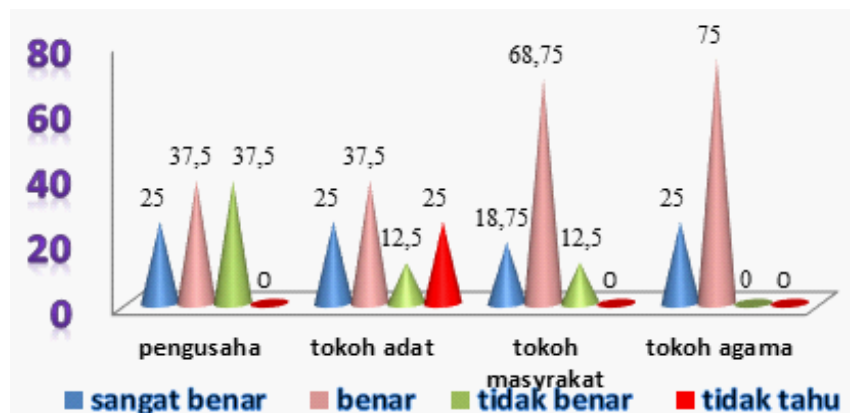
Selanjutnya, terkait dengan tanggapan responden seputar pelibatan partai politik dalam pengambilan kebijakan pembangunan dinyatakan secara kompak dengan hasil 50 persen yang menyatakan tidak benar. Mereka secara keseluruhan menganggap bahwa keterlibatan partai politik dalam pengambilan kebijakan pembangunan sebagai satu tindakan yang tidak benar. Sedangkan responden yang lainnya ada yang abstein sebanyak 50 persen dan tidak memberikan tanggapan terhadap poin pelibatan partai politik dalam pengambilan kebijakan pembangunan.

### **Pelibatan Institusi Swasta (Non-Pemerintah)**

Bagan pada Gambar 2 ini berisi tentang tanggapan responden seputar pelibatan lembaga atau institusi non pemerintah (non formal) dalam pengambilan kebijakan pembangunan.

Pelibatan lembaga atau institusi non pemerintahan ditanggapi secara beragam oleh responden. Pelibatan pengusaha dalam pengambilan kebijakan ditanggapi oleh responden sebanyak 25 persen menyatakan bahwa hal itu adalah sangat benar. Sebanyak 37,5 persen responden menyatakan bahwa pelibatan pengusaha dalam pengambilan kebijakan dianggap benar. Sedangkan sebanyak 37,5 persen lagi menganggap bahwa pelibatan pengusaha dalam pengambilan kebijakan pembangunan sebagai satu hal yang tidak benar.

<sup>8</sup> Muhammad A. Musa'ad, "Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan", *Jurnal Kajian* Vol.16, No.2, Juni 2011, Sekretarian Jenderal DPR RI, hlm.359



Gambar 2. Pelibatan institusi non formal/ non pemerintah dalam pengambilan kebijakan pembangunan

Data itu menunjukkan bahwa masyarakat Supiori, meski masih optimis pada pengusaha dalam keterlibatan pembangunan, namun tingkat pesimisnya juga cukup tinggi, hingga 37,5%. Bila dibandingkan dengan data di atas tentang keterlibatan pemerintah yang tingkat pesimisnya hanya 12%, maka bisa dipahami bahwa masyarakat Supiori lebih percaya kepada pemerintah dalam hal melakukan pembangunan, daripada kepada swasta dan pengusaha.<sup>9</sup> Ini sekaligus menunjukkan bahwa masyarakat Supiori lebih cenderung berperilaku komunitarian daripada berpihak pada kepentingan pemodal yang liberalistik.

Sementara itu terkait dengan pelibatan tokoh adat dalam pengambilan kebijakan pembangunan ditanggapi oleh responden secara beragam. Sebanyak 25 persen menganggap bahwa hal itu sangat benar. Sebanyak 37,5 persen responden menganggap bahwa pelibatan tokoh adat dalam pengambilan kebijakan pembangunan adalah satu hal yang benar. Sebanyak 12,5 persen menganggap bahwa hal itu tidak benar. Sementara itu sebanyak 25 persen responden menyatakan tidak tahu tentang pelibatan

tokoh adat dalam pengambilan kebijakan pembangunan. Data ini membuktikan, bahwa peran tokoh adat dalam proses pembangunan masih cukup kuat. Penguatan peran kelompok ini yang seharusnya mendapat perhatian pengambil kebijakan, untuk kelancaran proses dan hasil pembangunan daerah.

Sebaliknya, tingkat pesimisme masyarakat yang hanya 12,5% menunjukkan bahwa tokoh adat mempunyai peranan yang kuat dalam pembangunan di Supiori. Memang, salah satu elemen masyarakat yang masih kuat pengaruhnya adalah masyarakat tokoh adat yang sudah melembaga. Dalam masyarakat adat, sistem pemerintahan umumnya terbagi dua: formal dan non-formal. Lembaga adat adalah representasi pemerintahan non-formal. Fenomena semacam ini bukan hanya ada di masyarakat Supiori, tetapi juga di daerah lain di Papua, misalnya di masyarakat Port Numbay<sup>10</sup>. Kepala adat sendiri kemudian dipandang sebagai bapak masyarakat, yang memimpin persekutuan sebagai ketua suatu keluarga besar, sekaligus sebagai pemimpin pergaulan dalam kehidupan sosial dalam persekutuan<sup>11</sup>.

Ada benarnya kalau bupati Supiori, pernyataan Fredrik Menufandu dalam sebuah perayaan HUT Jemaat GKI Bethesda

<sup>9</sup> Namun harus segera diketahui juga bahwa pemerintah juga belum tentu diperhadapkan dengan pemodal. Pemerintah atau negara dalam bahasanya Robert Robinson mempunyai otonomi relatif terhadap kapitalisme. Dalam posisinya ini negara bukan hanya menjadi wasit, tetapi sering dijadikan sebagai alat bagi kelompok kapitalis-borjuis, lihat Edward Aspinall, "Kemenangan Modal? Politik Kelas dan Demokratisasi Indonesia" dalam *Perselingkuhan Bisnis dan Politik Kapitalisme Indonesia Pasca-otoritarianisme*, jurnal Prisma, Vol.32, No.1, 2013, hlm.22

<sup>10</sup> Lihat penjelasan Sara Ida Magdalena Awi, *Parapara Adat sebagai Lembaga Peradilan Adat Pada Masyarakat Hukum Adat Port Numbay di Kota Jayapura*, dalam Jurnal Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, 2012, hlm.3

<sup>11</sup> Soepomo, Bab-bab Tentang Hukum Adat, (Jakarta: Pradnya Paramita 1979).hlm. 45

Insubrei yang ke tiga di Distrik Kepulauan Aruri, Kabupaten Supiori, *Selasa (15/11/2011)*. Dia menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat kabupaten sampai di tingkat kampung dapat terintegrasi pada sistem tiga tungku yang merupakan satu kesatuan tiga pilar utama yaitu Pemerintah, Adat dan Gereja, dimana ketiga pilar ini saling mendukung guna wujudkan masyarakat Supiori yang sejahtera. Ini artinya, pimpinan adat merupakan salah stau pilar utama dalam pembangunan Supiori, yang bersinergi dengan lembaga keagamaan, Gereja. Satu sisi, hal ini adalah kekuatan pembangunan. Tetapi apabila tidak dikelola dengan baik dan bijak, bisa jadi hal ini menjadi kekuatan di luar institusi pemerintah yang dapat mengganggu proses pembangunan. Atas dasar itu, maka pemerintah pusat memberlakukan kebijakan otonomi khusus di Papua.

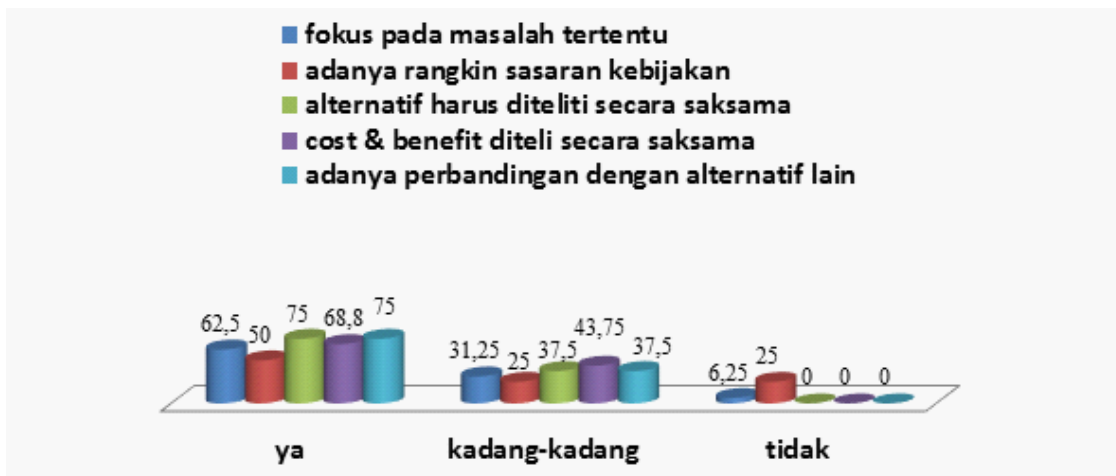
Terkait dengan poin pelibatan tokoh masyarakat dalam pengambilan kebijakan pembangunan, ditanggapi oleh responden dengan hasil sebagai berikut: sebanyak 18, 75 persen menganggap sangat benar, 68,75 persen menganggap bahwa hal itu benar, sebanyak 12, 5 persen menganggap tidak benar. Dalam poin ini, mayoritas menyatakan bahwa pelibatan tokoh masyarakat dalam pengambilan kebijakan pembangunan merupakan satu hal yang benar untuk dilakukan. Faktanya, hal ini menjadi salah satu kunci kelancaran proses pembangunan.

Sedangkan menanggapi poin pelibatan tokoh agama dalam pengambilan kebijakan pembangunan dinyatakan sebanyak 25 persen menganggap sangat setuju. Sedangkan yang sangat setuju sebanyak 75 persen. Dan yang lainnya kosong. Hasil ini menunjukkan bahwa responden secara kompak menyatakan bahwa pelibatan tokoh agama dalam pengambilan kebijakan pembangunan adalah merupakan satu hal hal harus dan mesti dipraktekkan. Karenanya, setiap kebijakan pembangunan di Papua, tak terkecuali di Supiori, selalu didasarkan atas rekomendasi tokoh agama, dalam hal ini adalah Gereja.

**Tentang Aspek-aspek yang harus dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan**

Bagan pada Gambar 3 berikut ini menjelaskan tentang tanggapan responden seputar aspek-aspek yang harus dipertimbangkan dalam perumusan dan penentuan kebijakan pembangunan.

Bagan di atas menjelaskan sejumlah 62, 5 persen responden menyatakah bahwa fokus pada masalah tertentu merupakan aspek yang harus dipertimbangkan dan dijadikan sebagai bahan acuan dalam penentuan kebijakan pembangunan. Sejumlah 50 persen responden menyatakan bahwa dalam penentuan kebijakan pembangunan harus ada rangking sasaran kebijakan yang akan



Gambar 3. Aspek yang harus dipertimbangkan dalam penentuan Kebijakan



ditetapkan. Sebanyak 75 persen responden menyatakan bahwa dalam penentuan kebijakan pembangunan mesti harus mengacu pada berbagai alternatif untuk di pilih melalui kajian dan diteliti secara seksama dan mendalam. Sejumlah 68, 8 persen responden menyatakan bahwa cost/ biaya dan benefit/ keuntungan harus dijadikan pertimbangan dan acuan dalam menentukan kebijakan pembangunan dengan melalui pengkajian dan penelitian secara seksama dan mendalam. Sejumlah 75 persen responden menyatakan bahwa dalam menentukan kebijakan pembangunan harus ada perbandingan dengan alternatif-alternatif lain sebelum kemudian kebijakan ditentukan.

Sementara itu sejumlah responden sebanyak 31,25 persen menyatakan bahwa dalam penentuan kebijakan pembangunan adanya fokus pada masalah tertentu kadang-kadang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam penentuan kebijakan. Sejumlah 25 persen responden menyatakan bahwa adanya perengkingan sasaran kebijakan kadang-kadang dapat dijasikan sebagai salah satu acuan dalam proses penentuan kebijakan yang akan dilakukan. Sejumlah 37, 5 persen responden menyatakan bahwa adanya alternatif-alternatif untuk bahan acuan dalam penentuan kebijakan pembangunan kadang-kadang diperlukan. Sejumlah 43,75 persen responden menyatakan bahwa penghitungan

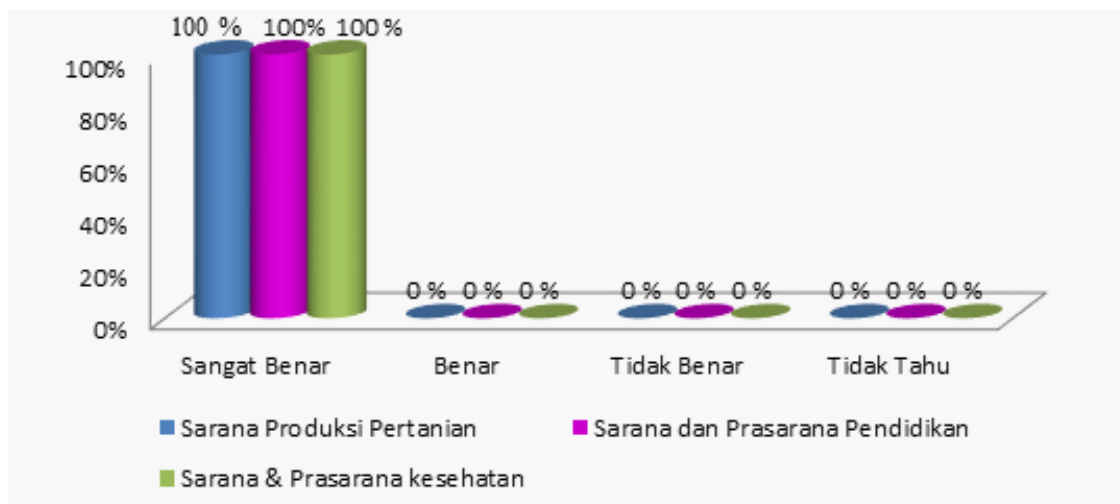
terhadap cost/ biaya dan benefit/ keuntungan kadang-kadang harus ada dalam proses penentuan kebijakan. Sebanyak 37, 5 persen responden menyatakan bahwa adanya alternatif lain dan pengkajian secara seksama dan mendalam kadang-kadang diperlukan dalam proses penentuan kebijakan.

Sedangkan sejumlah responden yang menyatakan bahwa fokus pada masalah tertentu tidak perlu dilakukan dalam perumusan dan penentuan kebijakan pembangunan adalah sebanyak 6 persen. Responden yang menyatakan tidak diperlukan adanya rangking dari sasaran yang akan dijadikan sebagai acuan dalam penentuan kebijakan adalah sebanyak 25 persen.

### Pembangunan Berbasis pemberdayaan

Dalam penelitian ini hal-hal yang pertanyakan soal aspek-aspek yang harus diberdayakan di kabupaten Supiori, meliputi, sarana produksi pertanian, sarana kesehatan dan sarana pendidikan. Ketiga hal tersebut bisa dijelaskan sebagai berikut:

- Seluruh responden menganggap bahwa sarana produksi pertanian sangat penting yang seharusnya mendapat perhatian dalam proses pemberdayaan. Struktur perekonomian suatu daerah sangat dipengaruhi oleh besarnya sumbangan atau peranan masing-masing sektor



Gambar 3. aspek-aspek produksi pertanian, sarana kesehatan dan sarana pendidikan

ekonomi dalam membentuk nilai tambah di suatu daerah. Dengan mengetahui struktur perekonomian suatu daerah dapat diketahui corak perekonomian daerah tersebut. Sebagai bagian dari pertanian, sarana perikanan dan kelautan juga harus ditingkatkan. Karena potensi kelautan dan perikanan di Supiori juga sangat besar dan sangat efektif untuk mengembangkan perekonomian masyarakat Supiori<sup>12</sup>.

- Sarana dan prasarana pendidikan bagi masyarakat Supiori seharusnya mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dalam proses pemberdayaan. Di Kabupaten Supiori tersedia 15 unit taman kanak-kanak (TK) dimana paling banyak berada di wilayah Distrik Supiori Timur sejumlah 8 unit dan untuk wilayah Distrik Supiori Barat tidak tersedia fasilitas taman kanak-kanak. Selanjutnya pada fasilitas pendidikan jenjang dasar yakni SD di Kabupaten Supiori terdapat 40 unit yang tersebar pada seluruh wilayah distrik, namun fasilitas SD ini paling banyak tersedia di wilayah Distrik Kepulauan Aruri dan Distrik Supiori Timur masing-masing sebanyak 11 unit. Untuk fasilitas pendidikan jenjang menengah yaitu SMP, pada wilayah Kabupaten Supiori tersedia 11 unit dengan ketersediaan SMP paling tinggi berada di wilayah Supiori Timur sebanyak 4 unit. Fasilitas pendidikan jenjang atas di Kabupaten Supiori terdiri dari 3 unit SMU dan 1 unit SMK. Fasilitas SMU hanya terdapat

pada 6 (enam) distrik yakni Supiori Selatan, Supiori Utara dan Supiori Timur, sementara itu fasilitas SMK hanya tersedia pada wilayah Distrik Supiori Timur. Peningkatan sarana dan prasarana pendidikan bukan hanya dalam hal kuantitas, akan tetapi yang lebih penting juga adalah peningkatan kualitas.

- Terkait dengan sarana & prasarana kesehatan, masyarakat Supiori menganggap sangat penting untuk ditingkatkan guna mensupport proses pemberdayaan. Fasilitas kesehatan berupa puskesmas di wilayah Kabupaten Supiori terdapat sebanyak 5 (lima) unit yang terdapat pada tiap distrik. Pelayanan kesehatan di tiap distrik tidak hanya dilayani oleh puskesmas akan tetapi juga terdapat fasilitas puskesmas pembantu yang secara keseluruhan berjumlah 18 unit. Fasilitas puskesmas pembantu paling banyak terdapat di wilayah Distrik Kepulauan Aruri serta Distrik Supiori Barat yang jumlahnya sebanyak 6 unit, sementara itu pada wilayah Distrik Supiori Utara hanya terdapat 1 unit puskesmas pembantu. Fasilitas kesehatan lain yang tersedia pada kabupaten ini adalah balai pengobatan atau klinik dimana jumlahnya sebanyak 10 unit, pada wilayah Distrik Kepulauan Aruri terdapat 5 unit klinik, kemudian pada Distrik Supiori Timur sebanyak 3 unit serta pada Distrik Supiori Selatan dan Distrik Supiori Barat masing-masing terdapat 1 unit. Peningkatan sarana dan prasarana kesehatan tentu tidak sekedar kuantitas, akan tetapi juga kualitasnya.

### Strategi pemberdayaan

Strategi pemberdayaan itu bertujuan untuk mensukseskan program kebijakan pemberdayaan. Terkait dengan strategi ini ditemukan bahwa untuk mewujudkan tujuan

<sup>12</sup> Sektor kelautan dan perikanan kabupaten Supiori menjadi semakin penting dalam perekonomian Indonesia dan masyarakat karena beberapa alasan : adanya kebutuhan untuk mencari sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru; Peningkatan jumlah penduduk yang berakibat pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah pesisir dan daratan; Kebutuhan pangan yang semakin meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk; Persaingan untuk mendapatkan ruang di wilayah pesisir dari berbagai kepentingan. Lihat <http://www.papua.go.id/view-detail-page-250/Kabupaten-Supiori-.html> (akses: 1/5/2013)

pemberdayaan masyarakat, perlu adanya pendampingan oleh fasilitator. Masyarakat juga diharapkan selalu melakukan koordinasi secara intensif tentang program pemberdayaan masyarakat setiap jenjang kepada fasilitator. Keberhasilan pemberdayaan juga bergantung kepada pengetahuan dan ketrampilan masyarakat yang selalu diasah dan di-update. Adanya dana yang cukup dari berbagai pihak, diyakini responden sangat membantu keberhasilan pemberdayaan.

Selain pendampingan, strategi lainnya yang juga penting adalah kemitraan. Kemitraan usaha dari BUMN/BUMD baik dalam pemberian bantuan teknis usaha maupun dalam pemberian bantuan permodalan sangat berarti dalam pemberdayaan masyarakat. Selain itu juga dibutuhkan kerja sama dengan pihak swasta yang sama-sama mempunyai kepedulian untuk membangun daerah untuk mempermudah masyarakat dalam mengakses permodalan, teknologi, dan pemasaran hasil produksi. Menurut responden, bantuan stimulan beberapa komoditas perekonomian kepada masyarakat berupa pemberian bantuan secara gratis benih padi, bibit karet, bibit kelapa sawit, bibit ternak, bibit ikan disesuaikan dengan potensi alam yang ada, juga diyakini sangat penting dan dapat mempercepat proses pemberdayaan.

Selain di atas, aspek strategi lainnya yang juga harus diketahui adalah mengikutsertakan dan memberdayakan masyarakat mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dengan menggunakan tenaga kerja lokal begitu urgen untuk keberhasilan pemberdayaan. Begitu juga memberdayakan kelembagaan masyarakat dalam proses pembangunan infrastruktur baik manajemen, pengelolaan, pengawasan, dan pemeliharaan juga sebuah keniscayaan.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pembangunan Supiori ini adalah salah satu model kebijakan pembangunan yang mengedepankan

keseimbangan (*equilibrium*) antar elemen dan kelompok masyarakat. Model ini dipandang relevan dengan program pembangunan dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat. Model ini, semestinya menjadi pilihan para pengambil kebijakan untuk mempercepat proses pembangunan di daerah tertinggal.

Hanya saja, dalam proses ini hendaknya dibarengi dengan penguatan kapasitas personal pengelola pemerintahan sebagai penentu dan pelaksana kebijakan, agar sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai penerima kebijakan.

Berdasarkan data kajian, maka fokus kebijakan pembangunan di Supiori diarahkan pada peningkatan kapasitas SDM melalui peningkatan pendidikan yang terintegrasi, pembangunan infrastruktur yang sesuai dengan kondisi geografis, peningkatan produksi pertanian-perikanan berbasis teknologi terapan, dan layanan kesehatan. Program prioritas ini, dapat diwujudkan, salah satunya dengan memberikan penguatan pada pilihan model kebijakan yang diterapkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward, "Kemenangan Modal? Politik Kelas dan Demokratisasi Indonesia" dalam. *Perselingkuhan Bisnis dan Politik Kapitalisme Indonesia Pasca-otoritarianisme*, jurnal Prisma, Vol.32, No.1, 2013
- Awi, Sara Ida Magdalena *Para-para Adat sebagai Lembaga Peradilan Adat Pada Masyarakat Hukum Adat Port Numaby di Kota Jauapura*, dalam Jurnal Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, 2012
- Bakry, Aminuddin, *Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, di dalam Jurnal MEDTEK, Volume 2, Nomor 1, April 2010
- Creswell, John, *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*, Prentice Hall, 2004.

- Dunn, William N, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Terj.)Samodra Wibawa, *et.al*, Edisi Ke-2, Yogyakarta:Gadjah Mada University Perss, 2003.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 2005
- Gass, Saul I dan Roger L. Lisson (eds.), *A Guide to Models in Governmental Planning and Operations*, Washington D.C: Office of Research and Development, Environmental Protection Agency, 1974
- Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*, Singapura-pearson Education, 2007
- Hill, Michael, *The Public Policy Process*, Edisi ke-4, London: Pearson-Longman, 2005
- Latif, Yudi, “Requiem Dini, Krisis Finansial dan Krisis Demokrasi”, dalam *Senjakala Kapitalisme dan Krisis Demokrasi*, jurnal Prisma, Vol.28, No.1, 2009
- Mantra, Ida Bagoes, *Demografi Umum*, Cet. ke-XV, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013
- Musa’ad, Muhammad A. “Kontekstualisasi Pelaksanaan otgonomi Khusus di Provinsi Papua:Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan”, *Jurnal Kajian* Vol.16, No.2, Juni 2011, Sekretarian jenderal DPR RI
- Nasution, Muhammad Zulfadli dan Djanus Djamin, *Peran Kepala desa dalam Meningkatkan Pembangunan Melalui program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) di Desa Seu Apung Jaya Kecamatan Tanjung Balai Kabupaten Asahan*, dalam jurnal CITIZENSHIP, Vol.00, No.00, 2013
- Soepomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1979,
- Suryono, dkk, Ahamd, *Kolonialisasi Konstitusi Indonesia*, dalam jurnal Indonesian for Global Justice (IGC), Jakarta, 2011
- Yanuarti, Sri, “Kemiskinan dan Konflik Papua di Tengah Sumber Daya yang Melimpah”, dalam *Pembangunan Papua dalam Pusaran Politik*, jurnal penelitian politik LIPI, Vol.9, No.1, 2012

## Sumber Internet:

<http://kpdt.bps.go.id/> (akses:15/5/2013)

<http://www.kemeneppdt.go.id/hal/300027/183-kab-daerah-tertinggal> (akses:15/5/2013)

<http://www.papua.go.id/view-detail-page-250/Kabupaten-Supiori-.html> (akses: 1 /5/2013)