

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2006 DALAM PEMEKARAN DISTRIK & KAMPUNG DI KABUPATEN YAHUKIMO

Thinus Meage^{1*}, Yosephina Ohoiwutun², Nur Aedah²

1) Mahasiswa Program Magister Kebijakan Publik Program Pascasarjana Universitas Cenderawasih

2) Program Magister Kebijakan Publik Program Pascasarjana Universitas Cenderawasih

* Email: thinusmeage508@gmail.com

Abstract :

The assessment of regional expansion policy is important as an effort to equalize development and improve public services in underdeveloped and remote areas. This study aims to describe and analyze the implementation of Regional Regulation No. 5 of 2006 concerning the establishment of 51 districts, 517 villages, and 1 sub-district in Yahukimo Regency as an indicator of community development. The urgency of this research is to evaluate the effectiveness of regional expansion in overcoming inequality and improving public services in underdeveloped areas. The focus of the study includes policy content, policy environment, policy outcomes, and factors that support and hinder its implementation. This study uses a descriptive qualitative approach with a case study method. Data collection techniques include in-depth interviews, participatory observation, and documentation study, while data analysis techniques are carried out through data reduction, data presentation, and conclusion drawing. The results of the study indicate that the implementation of the policy has not been fully optimized. Although there has been an expansion of government administration to remote areas, there are still significant obstacles such as limited infrastructure, minimal human resource capacity, and weak coordination between districts. The policy environment shows that the influence of local power and the involvement of political elites is quite dominant, but this has not been balanced by the active participation of grassroots communities. In terms of policy outcomes, there have been changes in the structure of government, but these have not been significant in accelerating public services and community welfare. This study recommends the need to strengthen the capacity of village officials, develop a roadmap for development based on customary territories, and implement integrated evaluative oversight across all levels of government.

Abstrak :

Penaksiran terhadap kebijakan pemekaran wilayah menjadi penting sebagai upaya pemerataan pembangunan dan peningkatan pelayanan publik di daerah tertinggal dan terpencil. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang pembentukan 51 distrik, 517 kampung, dan 1 kelurahan di Kabupaten Yahukimo sebagai indikator pembangunan masyarakat. Urgensi penelitian ini adalah untuk menilai efektivitas pemekaran wilayah dalam mengatasi ketimpangan dan meningkatkan layanan publik di daerah tertinggal. Fokus penelitian mencakup isi kebijakan, lingkungan kebijakan, hasil kebijakan, serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasinya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi kasus. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumentasi, sementara teknik analisis data dilakukan melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tersebut belum sepenuhnya optimal. Meskipun telah terjadi perluasan administrasi pemerintahan hingga ke wilayah terpencil, masih terdapat kendala signifikan seperti keterbatasan infrastruktur, minimnya kapasitas sumber daya manusia, serta lemahnya koordinasi antardistrik. Lingkungan kebijakan menunjukkan pengaruh kekuasaan lokal dan keterlibatan elite politik cukup dominan, namun belum diimbangi dengan partisipasi aktif masyarakat akar rumput. Dari sisi hasil kebijakan, terdapat perubahan struktur pemerintahan, namun belum signifikan dalam mempercepat pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini merekomendasikan perlunya penguatan kapasitas aparatur kampung, penyusunan peta jalan pembangunan berbasis wilayah adat, serta pengawasan evaluatif yang terintegrasi antar level pemerintahan.

Keyword: Policy implementation, regional expansion, Yahukimo district, community development, regional autonomy

PENDAHULUAN

Sebagai negara kesatuan, Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan terbagi menjadi daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang memberikan peran untuk mengatur rumah tangga

pemerintahannya secara otonom dan asas desentralisasi. Dalam penyelenggaraannya, pemerintah daerah memiliki wewenang merancang regulasi atau peraturan daerahnya untuk mencapai tujuan pembangunan. Dengan asumsi tersebut, pemekaran diasumsikan sebagai jalan untuk mencapai tujuan pembangunan wilayah dari segi sosial, ekonomi, maupun politik.

Pada sisi lain, persoalan global saat ini adalah mayoritas penduduk dunia tinggal di daerah pedesaan, dimana 41% penduduknya berdomisili di kawasan pedesaan. Setengah dari mereka bergantung pada kegiatan pertanian untuk menghasilkan pendapatan dan memenuhi kebutuhan, sementara mereka yang tinggal di daerah perkotaan sebagian besar melakukan kegiatan industri dan perdagangan, dan sedikit sekali yang terlibat dalam pertanian (Kaur & Soni, 2022). Laporan Kementerian Keuangan RI bulan Februari 2023 menyebutkan pertumbuhan ekonomi Indonesia pada triwulan IV tahun 2022 sebesar 5,01%, namun terkonsentrasi di Pulau Jawa sebesar 56,48%. Namun kemiskinan di pedesaan meningkat menjadi 12,29%, sedangkan di perkotaan hanya 7,50% (BPS, 2022). Laporan Kementerian Keuangan ini sejalan dengan temuan Shcherbak et al. (2020) yang menunjukkan bahwa Indonesia mengalami kesenjangan desa-kota yang signifikan, terutama didorong oleh faktor ekonomi (Brotosusilo et al., 2022). Pengentasan kemiskinan adalah upaya global untuk mempersempit kesenjangan desa-kota (Zhou et al., 2018), diwujudkan melalui perumusan Agenda 2030 untuk Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) pada bulan September 2015 (Maes et al., 2019; Struckmann, 2018). Pemberdayaan masyarakat pedesaan dan pemberdayaan perempuan merupakan salah satu inisiatif global yang bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan dan mendorong perekonomian lokal dan pedesaan (Aimon et al., 2019).

Dengan paparan tersebut, prospek pemekaran wilayah di daerah memiliki tujuan spesifik untuk pembangunan pada

berbagai lini yang dilakukan secara simultan, dan tentunya membutuhkan partisipasi dan persetujuan kolektif masyarakat. Baik otonomi daerah maupun otonomi khusus menunjuk pada terciptanya kawasan yang membagi wilayah pemerintahan atas dasar efektifitas dan efisiensi (Sofia & Sutanto, 2023). Sebagaimana diketahui, pemekaran wilayah pemerintahan ini juga terjadi pada konteks pemerintahan yang paling mikro dalam pemerintahan, yakni pemerintahan desa/kampung.

Otonomi Khusus Papua selanjutnya disebut Otsus Papua ditetapkan berdasarkan UU Otonomi Khusus No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, pada dasarnya merupakan upaya pemerintah pusat untuk mencari jalan tengah dari kemelut yang dihadapi dan tuntutan-tuntutan dari masyarakat Papua sendiri (Sabaru & Ibrahim, 2023). Melalui Otsus ini diharapkan dapat tercipta kemandirian serta kebebasan bagi Provinsi Papua untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, di balik itu, ada argumen logis bagaimana Papua sebagai contoh nyata legitimasi nasional yang ditantang oleh tuntutan otonomi yang ada dan terus berkembang (LIPI, 2016). Pemerintah pusat telah mencoba meredakan gerakan kemerdekaan melalui militer pendekatan serta pendekatan persuasif dengan pemberian status otonomi khusus dan membentuk sejumlah kabupaten baru (Bertrand, 2014; Viartasiwi, 2014). Pendekatan umum atau strategi yang dilakukan oleh tiga presiden Indonesia sejak tahun 1999 menunjukkan bahwa ada penambahan 22 kabupaten baru dari 29 kabupaten di Provinsi Papua, atau 75% dari total kabupaten. Tesis ini bertujuan untuk memahami sejauh mana pembentukan teritori baru yang sebagian besar berjalan melalui proses *bottom up*, berdampak pada legitimasi negara di Papua. Meskipun telah banyak penelitian mengenai keterkaitan pemekaran dengan biaya dan manfaat ekonominya (Firman, 2013; Kimura, 2013; Simandjuntak, 2015; Sjahrir dkk., 2014), pemekaran jarang dikaitkan dengan legitimasi pemerintah.

Pemekaran teritorial di Papua adalah proses membangun legitimasi. Pendekatan ini melihat pemekaran teritorial sebagai proses legitimasi hanya mendapat perhatian yang terbatas di bidang studi pemekaran teritorial. Penelitian sebelumnya dalam bidang ini cenderung mengaitkan reformasi teritorial dengan kinerja pemerintahan, seperti upaya mendorong partisipasi publik (Sharpe, 1995), mendorong akuntabilitas dan transparansi (Keating, 1995) dan pendalaman demokrasi lokal, serta peningkatan layanan publik. Orientasi ini menjadikan kajian pemekaran wilayah relatif terdepolitisasi (Keating, 1995). Selain itu, beberapa penelitian konsen pada pandangan yang lebih politis dan perspektif sosiologis ke dalam kajian ini. Mereka menghubungkan pemekaran wilayah dengan isu-isu seperti konflik etnis (Resnick, 2017), politik pemilu (, serta identitas politik dan patrimonialisme (Kimura, 2013).

Di Papua, pemekaran wilayah dapat dilihat dari hanya 10 kabupaten pada tahun 1999, pada tahun 2015 Papua telah dimekarkan menjadi dua provinsi dan 42 distrik. Lebih dari 75 persen kabupaten baru merupakan hasil pemekaran. Sementara sebagian masyarakat memandang bahwa pemekaran sebagai taktik pemerintah meredam resistensi lokal (Bertrand, 2014), pembentukan kabupaten baru dengan cepat mendapat dukungan dari kalangan elit Papua dan masyarakat umum sebagai upaya pembangunan. kebijakan (Kossay, 2012). Pada tahun 2002, 14 kabupaten baru muncul melalui pendekatan yang sebagian besar bersifat proses *bottom-up*. Selama tahun 2007-2009, ada 14 kabupaten baru lainnya dibentuk melalui proses yang sama, diikuti oleh dua kabupaten lagi pada tahun 2012. Papua merupakan wilayah yang mengalami peningkatan pemerintah lokal terbesar.

Pada 2006, Pemerintah Kabupaten Yahukimo berkoordinasi dengan lembaga legislatif untuk membentuk 5 (lima) daerah otonom baru yaitu calon Kabupaten Yahukimo Utara, calon Kabupaten Membramo Hulu, calon Kabupaten

Yahukimo Timur, calon Kabupaten Yahukimo Barat Daya dan calon Kabupaten Yahukimo Barat Pegunungan Seir. Latar belakang pembentukan kelima calon Daerah Otonomi Baru (DOB) ini karena beberapa faktor tingginya tingkat ketergantungan daerah kepada Pemerintah, daerah cenderung menggantungkan nasibnya dari belas kasihan pemerintah, daerah hanya alat untuk mempertahankan status quo pemerintah, rakyat miskin diatas kekayaan alamnya sendiri, kesenjangan antara kawasan barat Indonesia dengan kawasan timur Indonesia, maupun antar daerah jawa dan sekitarnya, Yahukimo merupakan salah satu daerah tertinggal di Indonesia mengingat kondisi geografis wilayah kabupaten dengan topografi yang ekstrim yaitu bergunung-gunung dengan tebing batu yang terjal, tidak berimbangnnya luas wilayah 17.152 Km2 atau sekitar 12,58% dari luas wilayah Provinsi Papua, mengakibatkan luasnya rentang kendali yang bermuara pada terhambatnya pelayanan pemerintah kepada masyarakat, dan belum optimalnya pengelolaan sumber daya alam dan potensi daerah yang dimiliki bagi kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat. Berdasarkan dokumen Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II DPR RI Dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Yahukimo Provinsi Papua, jumlah penduduk untuk Yahukimo Utara adalah 66,317 dengan kepadatan 12.94, untuk Membramo Hulu sebesar 39,174 dengan kepadatan 13.78, untuk Yahukimo Timur sebesar 51,433 dengan kepadatan 14,88, Yahukimo Barat Daya sebesar 49,577 dengan kepadatan 11.29 dan untuk Yahukimo Barat Pegunungan Seir sebesar 46,140 dengan kepadatan 15.85. Dan untuk jumlah penduduk kabupaten Yahukimo setelah dimekarkan sebesar 90,847 dengan kepadatan 13.32. dan sebelum dimekarkan berjumlah penduduk 348.683 dengan kepadatan 13.06.

Meskipun kajian mengenai pemekaran wilayah telah banyak dilakukan, sebagian besar masih berfokus pada aspek ekonomi, kinerja pemerintahan, atau dinamika politik nasional, sementara kajian yang mengkaji

secara mendalam implementasi kebijakan pemekaran wilayah di tingkat distrik dan kampung terutama di wilayah tertinggal seperti Yahukimo masih terbatas. Penelitian ini bertujuan untuk mengisi kekosongan tersebut dengan mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 sebagai bentuk nyata dari kebijakan otonomi daerah dalam konteks lokal Papua. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengevaluasi sejauh mana pemekaran distrik dan kampung mampu memperluas pelayanan publik, mendorong partisipasi masyarakat, serta memperkuat legitimasi pemerintahan lokal. Urgensi penelitian ini terletak pada pentingnya menilai efektivitas implementasi kebijakan pemekaran sebagai instrumen strategis dalam mengatasi kesenjangan pembangunan, terutama di daerah tertinggal dan sulit dijangkau seperti Yahukimo, guna memastikan bahwa kebijakan desentralisasi benar-benar membawa manfaat nyata bagi masyarakat akar rumput.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yang ingin menelisik mengenai penilaian penerapan suatu kebijakan, yakni implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2006 tentang Pembentukan 51 Distrik 517 Kampung dan 1 Kelurahan di Kabupaten Yahukimo sebagai Indikator Pembangunan Masyarakat yang juga akan mengungkap faktor-faktor penghambat dan pendukung dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Sebagaimana yang diutarakan oleh Meyer & Greenwood (dalam Nugroho, 2014) bahwa tujuan dari pelaksanaan penelitian kebijakan publik adalah untuk memverifikasikan proposisi-proposisi mengenai beberapa aspek hubungan antara alat-tujuan dalam pembuatan kebijakan (mulai dari tahapan formulasi, implementasi, hingga pada tahapan evaluasi kebijakan), yang dalam konteks ini menyoroti mengenai aspek Implementasi kebijakan dalam penerapan kebijakan

pembangunan masyarakat di Kabupaten Yahukimo.

Penggunaan jenis penelitian kualitatif untuk dapat mengetahui secara kompeherensif mengenai permasalahan yang diteliti dengan mereduksi data-data kualitatif dalam bentuk Analisis deskriptif yang mendalam. Seperti yang dikatakan Creswell (2016), Penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Sedangkan Moleong (2014:5) menyatakan bahwa penelitian kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan responden; dan ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi. Sehingga melalui penelitian ini, peneliti mendeskripsikan realita secara jelas dan terperinci mengenai implementasi kebijakan Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembentukan 51 Distrik 517 Kampung dan 1 Kelurahan di Kabupaten Yahukimo sebagai Indikator Pembangunan Masyarakat.

Penelitian yang di lakukan adalah penelitian dengan pendekatan kualitatif. Jadi data-data yang dibutuhkan bersifat kualitatif. Untuk itu instrument penelitian adalah peneliti sendiri, yang mana peneliti menggunakan *guide interview* (Pedoman wawancara) dengan bentuk pertanyaan terstruktur dan bersifat terbuka, kemudian digunakan alat perekam suara dan gambar untuk membantu peneliti dalam mendokumentasikan data lapangan, serta buku catatan lapangan untuk membantu merefleksi peneliti selama berada di lapangan.

Penyusunan pedoman wawancara ditinjau berdasarkan pada indikator Indikator Pembangunan Masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 dalam pembentukan Kabupaten Yahukimo untuk pemekaran distrik dan kampung. Untuk itu, pedoman

wawancara disusun menggunakan kriteria sebagaimana termuat dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 dalam pembentukan Kabupaten Yahukimo untuk pemekaran distrik dan kampung. Kemudian susunan pedoman wawancara, yakni mengenai pembangunan masyarakat di Kabupaten Yahukimo.

Fokus penelitian ini diarahkan pada implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang dalam pembentukan Kabupaten Yahukimo untuk pemekaran distrik dan kampung. Penelitian memusatkan perhatian pada tiga dimensi utama berdasarkan teori implementasi kebijakan Grindle, yaitu: (1) isi kebijakan, yang meliputi kepentingan kelompok sasaran, manfaat kebijakan, sumber daya yang terlibat, pelaksana kebijakan, serta lokasi pengambilan keputusan; (2) lingkungan kebijakan, yang mencakup kekuasaan, kepentingan, strategi aktor, karakteristik lembaga pelaksana, serta tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran; dan (3) hasil kebijakan, berupa dampak terhadap masyarakat, derajat perubahan struktural, serta tingkat penerimaan masyarakat terhadap kebijakan tersebut.

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Wawancara mendalam, Observasi Aktif, dan FGD (*Focus Guide Discussion*). Wawancara mendalam digunakan untuk memperoleh data terkait penilaian terhadap penerapan kebijakan pelayanan administrasi terpadu yang berada pada ruang lingkup Distrik Nimbora, untuk kategori informan dari pemerintah. Kemudian terkait dengan kategori informan masyarakat, wawancara digunakan untuk menggali bagaimana opini masyarakat mengenai tingkat kesesuaian antara harapan mereka dengannya kebijakan pembangunan masyarakat di Kabupaten Yahukimo. Hal ini akan memberikan pemaparan data yang kompeherensif dan utuh berdasarkan hasil dialektika antara informasi dari pemerintah dan masyarakat.

Kemudian, Teknik Observasi digunakan untuk *crosscheck* data yang

diperoleh melalui wawancara. Observasi dilakukan dengan tujuan untuk menelusuri wujud konkret dari pembangunan masyarakat. hasil observasi ini nantinya akan menjawab apakah penerapan dari kebijakan ini sesuai dengan tujuan yang diamanatkan pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembentukan 51 Distrik 517 Kampung dan 1 Kelurahan di Kabupaten Yahukimo landasan regulasi tersebut bertujuan untuk pembangunan masyarakat di Kabupaten Yahukimo.

Selanjutnya, FGD (*Focus Grup Discussion*) dilakukan untuk mengumpulkan seluruh (atau yang representatif) Aparatur pemerintahan di Distrik Nimbora, untuk membahas apa saja faktor-faktor yang menghambat dan pendukung penerapan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembentukan 51 Distrik 517 Kampung dan 1 Kelurahan di Kabupaten Yahukimo sebagai indikator pembangunan masyarakat, agar hasil dari FGD dapat merumuskan kendala besar yang menghambat dan peluang yang mendukung serta dapat menghasilkan solusi alternative penyelesaian masalah yang sedang dihadapi oleh mereka.

Adapun Langkah-langkah yang dilakukan untuk menganalisis data yang telah didapatkan baik dari hasil studi pustaka, observasi maupun wawancara adalah Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkripsi wawancara, *men-scanning* materi, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut kedalam jenis-jenis yang berbeda-beda bergantung pada sumber informasi (Creswell, 2012:276). Membaca keseleruhan Data. Pada Tahap ini, peneliti menulis catatan-catatan khusus atau gagasan umum mengenai data yang telah diperoleh (Creswell, 2012:276). Menganalisis lebih detail dengan *meng-coding* data. Rossman & Rallis mengungkapkan bahwa *coding* merupakan proses mengolah materi dan informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya (Dalam Creswell, 2012:276). Pada tahap ini data yang telah dikumpulkan tersebut yang berupa kalimat

atau paragraf atau gambar disegmentasi ke dalam bentuk kategori-kategori, kemudian melabeli kategori tersebut dengan istilah khusus. Menerapkan *coding* untuk mendeskripsikan topik untuk dianalisis. Pada tahap ini peneliti membuat deskripsi dari proses *coding*. Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai topik dan fokus penelitian dalam *setting* tertentu. Langkah ini bertujuan untuk mendeskripsikan informasi yang telah di *coding* setelah itu di analisis lebih lanjut (Creswell, 2016:282-283). Penyajian kembali tema dan deskripsi dalam bentuk narasi. Pada tahap ini, hasil analisis disajikan dalam bentuk narasi. Dalam pembahasan ini peneliti mencoba untuk menghubungkan tema-tema yang ada sebelumnya dari hasil *coding* kemudian di sajikan dalam bentuk narasi. (Creswell, 2016:283). Menginterpretasi dan memaknai Data. Interpretasi merupakan makna yang berasal dari perbandingan antara hasil penelitian dengan informasi yang berasal dari studi literatur atau *teori*. (Creswell, 2016:285)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2006 dalam Pembentukan Kabupaten Yahukimo untuk Pemekaran Dsitrik dan Kampung

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun dalam Pembentukan Kabupaten Yahukimo untuk Pemekaran Dsitrik dan Kampung merupakan bagian dari kebijakan otonomi daerah yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan masyarakat melalui pemekaran wilayah sebagai strategi desentralisasi. Dalam perspektif teori implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle (1980), keberhasilan implementasi kebijakan ini dapat dianalisis melalui tiga komponen utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*), konteks atau lingkungan kebijakan (*context of implementation*), dan hasil kebijakan (*policy outcomes*).

Pertama, dari segi isi kebijakan, perda ini mengatur pembentukan unit-unit pemerintahan baru yang diharapkan dapat

memperpendek rentang kendali dan meningkatkan akses pelayanan publik di wilayah yang secara geografis sulit dijangkau. *Kedua*, dari sisi lingkungan kebijakan, konteks geografis Yahukimo yang bergunung-gunung serta karakteristik sosial budaya masyarakat lokal turut memengaruhi cara kebijakan dijalankan, termasuk keterlibatan aktor lokal dan daya dukung sumber daya manusia.

Ketiga, hasil kebijakan diukur melalui dampaknya terhadap pembangunan masyarakat, seperti peningkatan partisipasi lokal, perbaikan layanan dasar, serta penguatan legitimasi pemerintahan lokal. Kebijakan ini muncul dari kebutuhan masyarakat akan pemerataan pembangunan dan pelayanan, meskipun juga menghadapi tantangan implementasi yang signifikan. Analisis dengan menggunakan pendekatan Grindle (1980) memungkinkan untuk mengurai kompleksitas antara desain kebijakan, konteks lokal, dan dinamika pelaksanaan di lapangan, oleh karena itu secara spesifik dipaparkan sebagai berikut ini:

a. Isi Kebijakan

Isi kebijakan dalam konteks implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembentukan 51 Distrik, 517 Kampung, dan 1 Kelurahan di Kabupaten Yahukimo dapat dianalisis melalui tiga indikator utama sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980), yaitu kepentingan kelompok sasaran, proses pengambilan keputusan, serta sumber daya dan pelaksana kebijakan yang terlibat. *Pertama*, dari segi kepentingan kelompok sasaran, kebijakan ini ditujukan untuk merespons aspirasi masyarakat Yahukimo yang mengalami keterisolasian geografis dan keterbatasan akses pelayanan publik. Pembentukan distrik dan kampung baru menjadi strategi untuk mendekatkan pelayanan pemerintahan dan mendorong partisipasi warga dalam pembangunan lokal, serta sebagai bentuk afirmasi terhadap hak masyarakat adat dan lokalitas yang selama ini termarginalkan. *Kedua*, dalam pengambilan keputusan, kebijakan

ini lahir dari hasil koordinasi antara Pemerintah Daerah Yahukimo, DPRD, serta pertimbangan administratif dari Kementerian Dalam Negeri, di mana pendekatan bottom-up cukup kuat, sebagaimana tampak dari adanya dukungan aspiratif masyarakat terhadap pembentukan distrik baru sebagai jalan untuk memperkuat identitas dan keterwakilan lokal.

Ketiga, terkait sumber daya dan pelaksana kebijakan, implementasi kebijakan ini melibatkan perangkat birokrasi daerah, kepala distrik dan kepala kampung, serta pemangku kepentingan lokal yang ditugaskan untuk menjalankan fungsi administrasi, pengelolaan keuangan desa, dan pemberdayaan masyarakat. Secara spesifik dipaparkan sebagai berikut ini:

1) Kepentingan Kelompok Sasaran

Kepentingan kelompok sasaran merupakan aspek krusial dalam menganalisis isi kebijakan, karena pada hakikatnya kebijakan publik dirumuskan untuk menjawab kebutuhan dan permasalahan kelompok masyarakat tertentu. Dalam konteks Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 di Kabupaten Yahukimo, kelompok sasaran utama dari kebijakan ini adalah masyarakat lokal yang tersebar di wilayah-wilayah terpencil dan sulit dijangkau oleh pelayanan pemerintahan sebelumnya.

Tingginya tingkat ketimpangan pembangunan antar wilayah, terutama antara daerah perkotaan dan pedalaman Papua, menjadi latar belakang munculnya kebijakan pemekaran distrik dan kampung ini. Masyarakat Yahukimo sebagai kelompok sasaran memiliki kepentingan untuk memperoleh akses yang lebih mudah terhadap pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, kebijakan ini diharapkan menjadi solusi untuk mengatasi keterisolasian geografis, memperkuat identitas lokal, serta mempercepat pembangunan berbasis kebutuhan masyarakat akar rumput. Perhatian terhadap kepentingan kelompok

sasaran tidak hanya menjadi landasan moral dalam pembuatan kebijakan, tetapi juga menjadi tolok ukur keberhasilan implementasi di tingkat lokal.

Masyarakat lokal di wilayah terpencil menjadi kelompok utama yang berkepentingan terhadap peningkatan akses terhadap pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Ini sesuai dengan kondisi Yahukimo yang memiliki topografi ekstrem dan keterisolasian tinggi, sehingga pemekaran wilayah menjadi cara untuk mendekatkan pelayanan publik. Ketika kebijakan menyentuh langsung kebutuhan mendasar masyarakat, maka kemungkinan besar implementasinya mendapat dukungan luas dari kelompok sasaran.

Pelibatan kelompok pemuda dan tokoh adat menegaskan pentingnya dimensi sosial-budaya dalam implementasi kebijakan, sebagaimana diuraikan dalam pendekatan Grindle tentang pentingnya memahami aktor-aktor lokal dan dinamika relasi kekuasaan dalam lingkungan kebijakan. Tokoh adat memegang peranan penting dalam sistem sosial Papua, dan pengakuan terhadap eksistensi sosial-budaya mereka memperkuat legitimasi kebijakan di tingkat lokal (Grindle, 1980). Ketika mereka dilibatkan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan, implementasi menjadi lebih kontekstual dan adaptif terhadap norma lokal. Partisipasi pemuda juga relevan dengan keberlanjutan kebijakan dalam jangka panjang karena generasi muda merupakan penerus kepemimpinan. Oleh karena itu, kepentingan simbolik dan strategis dari kelompok ini tidak dapat diabaikan dalam formulasi maupun eksekusi kebijakan.

Keberadaan ASN dan perangkat pemerintah daerah sebagai kelompok sasaran dalam kebijakan DOB juga tidak kalah penting. Grindle mengingatkan bahwa kebijakan tidak akan efektif jika pelaksana kebijakan tidak memiliki kapasitas, kejelasan peran, atau akses terhadap sumber daya yang cukup. Informan ketiga menekankan kebutuhan akan pelatihan, kejelasan tugas pokok, dan peningkatan kapasitas birokrasi, yang

selaras dengan indikator "sumber daya" dalam isi kebijakan menurut Grindle. Jika struktur birokrasi tidak disesuaikan dengan dinamika DOB, maka potensi ketidakefisienan dan resistensi dalam pelaksanaan akan meningkat. Dengan demikian, implementasi Perda No. 5 Tahun 2006 harus mempertimbangkan kepentingan dan kesiapan kelompok pelaksana ini untuk memastikan bahwa pemekaran wilayah benar-benar menghasilkan peningkatan pembangunan masyarakat secara nyata.

2) Pengambilan Keputusan dan Sumber Daya yang dilibatkan

Pengambilan keputusan dan sumber daya yang dilibatkan merupakan dua elemen penting dalam desain dan implementasi kebijakan publik yang efektif. Dalam kebijakan pembentukan 51 distrik, 517 kampung, dan 1 kelurahan di Kabupaten Yahukimo, proses pengambilan keputusan mencerminkan keterlibatan berbagai aktor politik dan administratif, mulai dari pemerintah daerah, DPRD, hingga tokoh adat dan masyarakat sipil. Keputusan ini tidak semata-mata berasal dari otoritas atas, tetapi juga merupakan hasil respons terhadap tuntutan lokal yang muncul dari bawah (bottom-up), terutama dalam kerangka Otonomi Khusus Papua yang memberikan ruang lebih besar bagi partisipasi masyarakat asli dalam pemerintahan daerah. Di sisi lain, keberhasilan pelaksanaan kebijakan ini sangat dipengaruhi oleh kecukupan dan kualitas sumber daya yang tersedia, baik dalam bentuk sumber daya manusia (aparatur kampung dan distrik yang kompeten), keuangan (alokasi anggaran pembangunan kampung dari APBD dan Dana Desa), maupun infrastruktur pendukung (akses transportasi, perkantoran, dan logistik). Tanpa dukungan sumber daya yang memadai, kebijakan ini berisiko hanya menjadi regulasi di atas kertas tanpa dampak nyata di masyarakat. Oleh karena itu, sinergi antara pengambilan keputusan yang partisipatif dan ketersediaan sumber daya yang proporsional merupakan fondasi

utama bagi implementasi kebijakan daerah yang berorientasi pada pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal.

Keputusan terkait kebijakan pemekaran di Yahukimo lebih banyak dikendalikan oleh pemerintah kabupaten, meskipun membutuhkan koordinasi dengan tingkat provinsi dan pusat. Hal ini mengindikasikan adanya distribusi otoritas vertikal yang belum sepenuhnya otonom karena keterikatan pada anggaran dan teknis dari pusat. Kondisi tersebut selaras dengan gagasan Grindle bahwa proses implementasi tidak pernah netral dan sering kali dibatasi oleh dinamika politik anggaran dan struktur otoritatif yang kompleks (Grindle, 1980).

Partisipasi langsung masyarakat dalam proses pengambilan keputusan formal terbilang masih, meskipun aspirasi disampaikan melalui kepala kampung atau perwakilan distrik. Ini menunjukkan adanya keterbatasan dalam pendekatan partisipatif, di mana pengambilan keputusan masih bersifat top-down. Dalam teori Grindle, kondisi ini berkaitan dengan *policy environment* yang mencakup kekuatan dan strategi aktor, serta kepatuhan dan daya tanggap pelaksana terhadap tuntutan masyarakat. Sumber daya yang masih sangat tergantung pada bantuan eksternal dan kondisi infrastruktur yang belum memadai mencerminkan lemahnya daya dukung implementasi di tingkat lokal. Tanpa penyediaan fasilitas dasar yang setara dengan beban kebijakan, kebijakan tersebut berisiko menjadi simbolis semata. Grindle menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya bergantung pada isi kebijakan, tetapi juga pada sejauh mana struktur pelaksana dapat menjawab kebutuhan di lapangan (Grindle, 1980; Van Meter & Van Horn, 1975).

Teknokratis pengambilan keputusan berasal dari dinas pelaksana yang berada dalam koordinasi pimpinan daerah. Ini mencerminkan konsistensi dalam pengambilan keputusan teknis yang berjenjang dari otoritas tertinggi ke pelaksana lapangan. Penggunaan sumber

daya seperti dana operasional APBD, tenaga kontrak lokal, dan mitra swasta menunjukkan bahwa implementasi kebijakan DOB sangat ditentukan oleh kapasitas fiskal daerah dan kemampuan menjalin kolaborasi lintas sektor. Namun, keterbatasan tenaga ahli dan kesulitan logistik di wilayah pedalaman menghambat optimalisasi pelaksanaan. Menurut Grindle, faktor seperti kapasitas pelaksana dan akses terhadap sumber daya teknis menjadi indikator penting dalam memahami mengapa implementasi kebijakan di daerah-daerah terpencil sering menghadapi tantangan struktural dan geografis yang berat (Grindle, 1980; Edwards III, 1980).

3) Pelaksana Kebijakan

Pelaksana kebijakan memegang peran sentral dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik yang telah dirancang. Dalam konteks implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 di Kabupaten Yahukimo, pelaksana kebijakan terdiri dari berbagai aktor di tingkat daerah, seperti kepala distrik, kepala kampung, perangkat kampung, serta instansi teknis pemerintah kabupaten yang memiliki tanggung jawab koordinatif dan operasional. Para pelaksana ini menjadi ujung tombak dalam menerjemahkan tujuan normatif dari kebijakan pemekaran wilayah menjadi tindakan nyata yang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada kapasitas birokrasi lokal, pemahaman terhadap isi kebijakan, serta kemampuan beradaptasi terhadap kondisi geografis dan sosial budaya setempat yang unik. Dalam banyak kasus, keterbatasan kompetensi teknis dan minimnya pembinaan terhadap aparatur kampung menjadi kendala dalam mewujudkan pemerintahan lokal yang akuntabel dan responsif. Oleh karena itu, penguatan kapasitas pelaksana kebijakan melalui pelatihan, pendampingan, serta alokasi sumber daya yang memadai menjadi kebutuhan mendesak agar kebijakan tidak hanya berhenti pada tataran administratif, tetapi benar-benar mendorong transformasi sosial dan

pembangunan masyarakat di wilayah pedalaman seperti Yahukimo.

Pelaksana utama berasal dari dinas teknis seperti Dinas Infrastruktur, Pendidikan, dan Kesehatan yang mengoordinasikan pelaksanaan program melalui rapat mingguan yang difasilitasi oleh Bappeda. Namun, pelaksanaan ini dihadapkan pada tantangan struktural seperti keterbatasan sumber daya manusia dan medan geografis yang sulit dijangkau. Hal ini selaras dengan pandangan Grindle (1980) bahwa pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh konteks institusional dan kapasitas administratif para pelaksana kebijakan. Kompleksitas medan dan keterbatasan sumber daya menjadi variabel penting dalam menilai keberhasilan implementasi kebijakan di daerah terpencil seperti Yahukimo.

Pelaksanaan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari dimensi partisipatif masyarakat, terutama melalui tokoh adat dan pemangku kepentingan lokal yang berperan dalam menyosialisasikan kebijakan kepada warga. Pelibatan ini penting agar kebijakan tidak hanya menjadi simbol formalitas birokrasi, tetapi juga mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat lokal. Namun, kritik terhadap kurangnya transparansi dan akses terhadap informasi perencanaan dan anggaran mencerminkan adanya kesenjangan komunikasi vertikal antara pelaksana di lapangan dan perumus kebijakan di tingkat kabupaten. Grindle (1980) menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bergantung pada seberapa besar aktor pelaksana memahami, menyetujui, dan mendukung tujuan kebijakan. Ketika pelibatan aktor lokal hanya bersifat simbolik, maka efektivitas implementasi akan menurun karena resistensi atau apatisme dapat meningkat di tingkat akar rumput.

Pelaksana kebijakan bertindak sebagai ujung tombak, namun koordinasi yang tidak lancar serta tidak sinkronnya alokasi anggaran menjadi penghambat utama. Ketidakpastian dalam distribusi sumber daya serta infrastruktur yang tidak memadai menyebabkan pelaksana

kebijakan sering kali bekerja dalam ketidakpastian dan improvisasi. Ini menunjukkan bahwa implementasi bukan hanya soal kepatuhan terhadap petunjuk teknis, tetapi juga soal adaptasi terhadap situasi lokal dan kemampuan menyiasati hambatan yang muncul. Grindle menekankan bahwa lingkungan pelaksanaan, baik fisik, sosial, maupun politik, berperan besar dalam mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Maka dalam konteks Perda Yahukimo ini, pelaksana kebijakan bukan hanya eksekutor teknis, tetapi juga aktor adaptif yang harus menavigasi kompleksitas sosial-birokratis dan geografis daerah yang dimekarkan.

b. Lingkungan kebijakan

Lingkungan kebijakan menurut Grindle (1980) merupakan dimensi penting dalam memahami faktor-faktor eksternal yang memengaruhi implementasi suatu kebijakan. Lingkungan ini mencakup tiga indikator utama, yaitu kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor; karakteristik lembaga dan penguasa; serta tingkat kepatuhan dan daya tanggap dari para pelaksana dan kelompok sasaran. Dalam kasus implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 di Kabupaten Yahukimo, distribusi kekuasaan dan kepentingan para aktor, baik di tingkat elit lokal, tokoh adat, maupun pemerintah pusat, sama-sama membentuk dinamika strategis yang menentukan keberlanjutan dan arah kebijakan. Secara spesifik dipaparkan sebagai berikut ini:

1) Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor

Dalam konteks teori implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle, salah satu indikator penting dalam lingkungan kebijakan adalah dimensi kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor. Ketiga aspek ini menggambarkan dinamika interaksi antar berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan, mulai dari pembuat kebijakan di tingkat pusat, birokrat pelaksana di daerah, hingga kelompok-kelompok kepentingan seperti

tokoh masyarakat, organisasi masyarakat sipil, dan elite politik lokal. Kekuasaan mencerminkan seberapa besar pengaruh atau otoritas yang dimiliki aktor tertentu dalam mempengaruhi arah dan bentuk implementasi kebijakan; aktor yang memiliki akses pada sumber daya dan legitimasi politik cenderung lebih dominan dalam menentukan proses implementasi. Sementara itu, kepentingan merujuk pada tujuan atau motif yang ingin dicapai oleh masing-masing aktor, yang sering kali beragam dan bahkan saling bertentangan, sehingga mengharuskan adanya negosiasi atau kompromi dalam tahap pelaksanaan.

Strategi aktor, di sisi lain, mencerminkan cara atau pendekatan yang mereka pilih untuk memaksimalkan keuntungan atau mencapai tujuannya dalam kerangka kebijakan yang sedang berjalan. Dalam lingkungan kebijakan yang kompleks seperti di daerah otonom atau daerah dengan dinamika sosial-politik yang tinggi, strategi ini bisa berupa lobi politik, aliansi dengan kelompok lain, atau bahkan resistensi terhadap kebijakan jika dianggap merugikan. Oleh karena itu, Grindle (1980) menekankan bahwa pemahaman terhadap konfigurasi kekuasaan, kepentingan yang bermain, serta strategi para aktor menjadi sangat penting dalam menilai mengapa suatu kebijakan berhasil diimplementasikan di satu tempat tetapi gagal di tempat lain. Ketiga elemen ini tidak hanya menentukan arah pelaksanaan kebijakan, tetapi juga mempengaruhi adaptasi, reinterpretasi, dan hasil akhir dari kebijakan itu sendiri dalam konteks lokal yang spesifik.

Pemerintah daerah Yahukimo sebagai aktor utama memiliki kekuasaan formal dalam pelaksanaan Perda Nomor 5 Tahun 2006, yang memungkinkan mereka melakukan perencanaan teknis, pengaturan struktur kelembagaan baru, dan pelibatan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Kepentingan utama mereka adalah memastikan kebijakan pemekaran wilayah berjalan efektif dalam menjawab aspirasi masyarakat mengenai pelayanan publik. Strategi mereka memusat pada penguatan koordinasi antar lembaga dan keterlibatan

tokoh masyarakat sebagai bentuk penguatan legitimasi implementasi. Hal ini selaras dengan pandangan Grindle bahwa konteks kekuasaan dan aliansi antar aktor sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (Grindle, 1980). Tokoh masyarakat dalam konteks ini memegang kekuasaan informal yang bersumber dari pengaruh sosial dan budaya di tengah masyarakat Yahukimo. Meski tidak berada dalam struktur pemerintahan, mereka memiliki kepentingan untuk menjaga keberlangsungan nilai-nilai lokal dan memastikan bahwa kebijakan DOB benar-benar memberi dampak pembangunan yang nyata di tingkat kampung. Strategi yang mereka tempuh bersifat mediatif, yaitu menjadi penghubung antara masyarakat dan pemerintah serta menyuarakan aspirasi lokal. Dalam teori Grindle, aktor semacam ini merupakan bagian penting dari lingkungan kebijakan karena mampu mendorong akuntabilitas pelaksana kebijakan melalui tekanan sosial dan legitimasi budaya. Peran mereka penting dalam memastikan kebijakan tidak bersifat top-down, melainkan partisipatif dan responsif terhadap konteks lokal (Grindle, 1980).

Sementara itu, LSM berperan sebagai aktor non-pemerintah yang memiliki kekuasaan diskursif dan advokatif. Mereka tidak memiliki kekuasaan formal, namun memiliki kemampuan untuk membentuk opini publik dan mengawasi jalannya kebijakan. Kepentingan mereka lebih pada memastikan agar implementasi Perda 5/2006 tidak menghasilkan ketimpangan atau pelanggaran hak-hak dasar masyarakat adat, terutama perempuan dan kelompok rentan. Strategi yang digunakan adalah melalui pemantauan anggaran, pelatihan masyarakat, serta penyuarakan kritik melalui media dan forum publik. Dalam perspektif Grindle, kekuatan LSM terletak pada kemampuannya membentuk jaringan pengawasan dan memperkuat resistensi terhadap bentuk-bentuk implementasi kebijakan yang eksploitatif atau elitis (Grindle, 1980; Hill & Hupe, 2002).

2) Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Karakteristik lembaga dan penguasa merupakan komponen krusial dalam indikator lingkungan kebijakan yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Karakteristik lembaga mengacu pada struktur organisasi, kapasitas administratif, mekanisme koordinasi internal, dan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh institusi pelaksana kebijakan, baik di tingkat pusat maupun lokal. Lembaga yang memiliki struktur birokrasi yang efisien, jalur komunikasi yang jelas, dan tata kelola yang transparan lebih mampu menjalankan kebijakan secara konsisten dan responsif. Sementara itu, penguasa atau aktor-aktor yang memegang kekuasaan memainkan peran strategis dalam memfasilitasi atau menghambat proses implementasi, tergantung pada sejauh mana mereka mendukung kebijakan tersebut dan bagaimana mereka memanfaatkan otoritas serta pengaruh politiknya.

Dalam situasi di mana lembaga-lembaga pemerintah lemah, terfragmentasi, atau tidak memiliki kapasitas koordinatif yang baik, implementasi kebijakan rentan terhadap deviasi, penyimpangan, bahkan stagnasi. Sebaliknya, jika lembaga pelaksana memiliki kapasitas institusional yang kuat dan didukung oleh aktor-aktor penguasa yang berkomitmen, maka peluang keberhasilan implementasi akan meningkat signifikan. Oleh karena itu, dalam kerangka Grindle, pemahaman terhadap karakteristik lembaga dan konstelasi kekuasaan merupakan prasyarat untuk menilai konteks pelaksanaan kebijakan secara realistis, terutama dalam lingkungan yang kompleks dan penuh tantangan seperti di negara berkembang. Grindle (1980) menekankan bahwa tanpa dukungan institusional yang memadai dan kemauan politik dari aktor kunci, bahkan kebijakan yang baik secara substansi dapat gagal dalam pelaksanaannya.

Karakteristik lembaga pelaksana kebijakan sangat menentukan keberhasilan sebuah implementasi kebijakan publik, termasuk dalam konteks kebijakan

pemekaran wilayah (DOB). Dalam kutipan pertama, pernyataan dari aktor pemerintah daerah memperlihatkan ketimpangan koordinasi vertikal antara pemerintah daerah dengan pemerintah provinsi dan pusat. Hal ini mencerminkan adanya keterbatasan kapasitas kelembagaan di tingkat daerah dalam mengelola mandat kebijakan secara optimal, terutama ketika kewenangan tidak diimbangi dengan sumber daya fiskal dan administratif yang memadai. Menurut Grindle (1980), efektivitas lembaga sangat dipengaruhi oleh sejauh mana struktur organisasi, sumber daya, dan wewenang yang dimiliki lembaga pelaksana sejalan dengan tuntutan kebijakan. Ketidaksinkronan ini memperlemah efektivitas implementasi Perda No. 5 Tahun 2006 karena lembaga daerah tidak memiliki otonomi penuh yang dijanjikan oleh semangat otonomi daerah.

Karakteristik kelembagaan dalam proses implementasi kebijakan cenderung elitis dan tertutup. Mekanisme pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan lebih didominasi oleh aktor-aktor politik tingkat atas, sementara partisipasi masyarakat akar rumput bersifat simbolis dan tidak substantif. Ketimpangan partisipasi ini menunjukkan lemahnya kapasitas lembaga untuk menciptakan proses yang inklusif dan demokratis, yang semestinya menjadi ciri lembaga pelaksana yang responsif dan adaptif. Grindle (1980) menekankan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi kebijakan, tetapi juga sejauh mana lembaga mampu merespons aspirasi publik dan menciptakan proses deliberatif yang adil. Dalam konteks Yahukimo, pengabaian tokoh kampung dalam forum penting memperlihatkan bahwa lembaga pelaksana masih berorientasi pada elite capture daripada pelayanan publik.

Adanya peran alternatif dari organisasi masyarakat sipil dalam mengisi kekosongan yang ditinggalkan lembaga formal. Ketika lembaga pelaksana kebijakan gagal membangun komunikasi dua arah yang efektif dengan masyarakat, LSM hadir sebagai jembatan antara warga dan pemerintah. Ini menunjukkan bahwa

penguasaan kebijakan tidak sepenuhnya berada di tangan aktor formal negara, tetapi juga terbentuk melalui interaksi sosial antara lembaga nonformal dan masyarakat sipil. Grindle (1980) menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh dinamika kekuasaan dan relasi antara pelaku negara dan non-negara dalam konteks sosial-politik yang spesifik. Dalam hal ini, kehadiran LSM menyoroti pentingnya memperkuat karakter lembaga yang terbuka terhadap partisipasi horizontal sebagai kunci untuk menghindari marginalisasi kelompok akar rumput dalam pelaksanaan kebijakan DOB di Yahukimo.

3) Kepatuhan dan Daya Tanggap

Kepatuhan dan daya tanggap merupakan bagian penting dari dimensi lingkungan kebijakan yang memengaruhi proses pelaksanaan kebijakan publik secara langsung. Kepatuhan merujuk pada sejauh mana aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan, terutama pelaksana di tingkat lapangan, tunduk pada aturan, instruksi, dan norma-norma yang telah ditetapkan dalam isi kebijakan. Tanpa tingkat kepatuhan yang tinggi, kebijakan akan cenderung menyimpang dari tujuan awalnya dan menghasilkan pelaksanaan yang bersifat simbolik atau seremonial.

Di sisi lain, *daya tanggap* menyangkut kemampuan institusi pelaksana untuk merespons dinamika sosial, kondisi geografis, dan kebutuhan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan secara adaptif dan proaktif. Dalam konteks ini, daya tanggap tidak hanya diukur dari kecepatan dalam menyikapi permasalahan lapangan, tetapi juga dari kemampuan lembaga dan aktor pelaksana untuk menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal yang khas, termasuk kearifan lokal, struktur sosial, dan kapasitas partisipatif masyarakat. Ketika pelaksana kebijakan memiliki tingkat kepatuhan yang baik namun rendah dalam daya tanggap, maka kebijakan cenderung kaku dan tidak sensitif terhadap kebutuhan riil masyarakat. Sebaliknya, jika daya tanggap tinggi tetapi kepatuhan rendah, maka pelaksanaan

kebijakan rentan mengalami deviasi dari arah dan tujuan awal kebijakan.

Oleh karena itu, dalam perspektif Grindle, kombinasi sinergis antara kepatuhan yang konsisten dan daya tanggap yang adaptif menjadi kunci untuk menciptakan pelaksanaan kebijakan yang efektif dalam konteks lingkungan yang kompleks dan dinamis, terutama di negara-negara berkembang yang sering menghadapi keterbatasan sumber daya dan tantangan sosial-politik yang beragam.

Adanya kepatuhan normatif dari pemerintah daerah untuk menjalankan instruksi dan regulasi dari pusat terkait Daerah Otonomi Baru (DOB), yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah dijalankan secara formal. Namun demikian, kepatuhan ini bersifat administratif dan belum menyentuh substansi kebutuhan masyarakat karena adanya tantangan teknis dan sosial di lapangan. Artinya, meskipun ada kepatuhan struktural, tingkat keberterimaan dan adaptasi terhadap kondisi lokal belum sepenuhnya terakomodasi dalam implementasi kebijakan ini. Hal ini menegaskan bahwa kepatuhan dalam kerangka Grindle tidak hanya sekadar menjalankan regulasi, tetapi juga bagaimana pelaksana menyesuaikan dengan dinamika lokal secara responsif (Grindle, 1980; Subarsono, 2005).

Lemahnya daya tanggap pemerintah terhadap kebutuhan riil masyarakat, khususnya setelah terbentuknya DOB di Yahukimo. Dalam kerangka teori Grindle, daya tanggap aktor pelaksana menjadi indikator penting dari efektivitas implementasi karena berhubungan dengan sejauh mana kebijakan dapat menyesuaikan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang terdampak langsung oleh kebijakan tersebut. Ketiadaan realisasi janji pembangunan infrastruktur, pelayanan kesehatan, dan pendidikan menunjukkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas lapangan. Hal ini mengindikasikan bahwa aktor pelaksana belum memiliki mekanisme yang cukup adaptif dan partisipatif untuk merespon

perubahan sosial yang terjadi akibat kebijakan DOB tersebut. Daya tanggap yang rendah ini menjadi hambatan serius bagi tercapainya tujuan-tujuan pembangunan yang dicanangkan oleh Perda Nomor 5 Tahun 2006 (Van Meter & Van Horn, 1975; Wahab, 2004).

Kepatuhan yang ada lebih bersifat simbolik, dengan minimnya respons terhadap permasalahan struktural seperti distribusi anggaran dan perlindungan hak masyarakat adat. Ini menandakan adanya distorsi dalam proses implementasi di mana kebijakan dijalankan secara normatif tetapi tidak menyentuh aspek substansi keadilan sosial. Dalam teori Grindle, keberhasilan implementasi menuntut bukan hanya pelaksanaan administratif, tetapi juga keterbukaan terhadap kritik, mekanisme partisipasi publik, serta responsivitas terhadap kebutuhan sosial ekonomi yang berkembang. Ketika daya tanggap terhadap kritik publik rendah, maka legitimasi kebijakan pun akan melemah, karena masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Oleh karena itu, perlu dibangun model implementasi yang bersifat dialogis, adaptif, dan partisipatif agar kebijakan otonomi benar-benar menjadi instrumen pembangunan yang inklusif (Grindle, 1980; Dunn, 2003).

c. Hasil Kebijakan

Dalam teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980), *hasil kebijakan (policy outcomes)* merupakan dimensi penting untuk mengevaluasi efektivitas implementasi suatu kebijakan publik. Hasil kebijakan tidak hanya dinilai dari keberhasilan administratif atau ketercapaian output program, tetapi terutama dari dampak riil yang dirasakan oleh masyarakat sebagai sasaran kebijakan. Grindle menekankan bahwa terdapat tiga indikator utama dalam menilai hasil kebijakan, yaitu: dampak kebijakan bagi masyarakat, derajat perubahan sosial atau institusional yang terjadi, serta tingkat penerimaan masyarakat terhadap kebijakan tersebut.

Dampak kebijakan merujuk pada sejauh mana kebijakan tersebut mampu memenuhi kebutuhan publik, meningkatkan kesejahteraan, memperluas akses terhadap pelayanan dasar, dan mengurangi kesenjangan sosial. Sementara itu, derajat perubahan menunjukkan transformasi struktural atau perilaku yang terjadi dalam masyarakat atau lembaga sebagai akibat dari kebijakan yang diterapkan, baik dalam hal tata kelola, partisipasi masyarakat, maupun pola relasi kekuasaan. Adapun penerimaan masyarakat menjadi indikator penting yang mencerminkan legitimasi dan keberlanjutan kebijakan, di mana semakin tinggi penerimaan, maka semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut dilaksanakan secara berkesinambungan dan mendapat dukungan dari komunitas lokal.

Dalam konteks kebijakan pemekaran wilayah seperti Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 di Kabupaten Yahukimo, ketiga indikator ini menjadi tolok ukur untuk menilai sejauh mana kebijakan pembentukan distrik dan kampung mampu memberikan manfaat nyata, mengubah struktur pemerintahan dan pelayanan publik secara positif, serta diterima oleh masyarakat sebagai bagian dari upaya memperkuat pembangunan lokal dan otonomi masyarakat. Grindle menegaskan bahwa evaluasi kebijakan yang komprehensif harus mencakup pemahaman terhadap hasil-hasil nyata di lapangan, bukan hanya dokumen formal atau indikator administratif. Secara spesifik dipaparkan sebagai berikut ini:

1) Dampak Kebijakan Bagi Masyarakat

Dalam perspektif teori implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle (1980), dampak kebijakan bagi masyarakat merupakan salah satu indikator utama dalam mengukur hasil kebijakan (*policy outcomes*) yang mencerminkan sejauh mana suatu kebijakan publik benar-benar menyentuh dan mengubah kehidupan masyarakat secara nyata. Dampak ini tidak semata dinilai dari output administratif atau program yang telah dilaksanakan,

tetapi lebih pada perubahan substansial yang terjadi dalam kondisi sosial, ekonomi, dan akses terhadap pelayanan publik yang dirasakan oleh kelompok sasaran kebijakan. Grindle menegaskan bahwa kebijakan yang efektif adalah kebijakan yang mampu menciptakan perbaikan signifikan dalam kesejahteraan masyarakat, memperluas kesempatan berpartisipasi, serta memperkuat daya saing lokal melalui pembangunan yang inklusif.

Dalam konteks kebijakan desentralisasi dan pemekaran wilayah seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 di Kabupaten Yahukimo, dampak kebijakan bagi masyarakat dapat dilihat dari peningkatan kualitas layanan publik, kemudahan akses administratif, dan keterlibatan warga dalam proses pembangunan lokal. Dengan kata lain, indikator ini menuntut bukti konkret bahwa kebijakan telah membawa manfaat nyata, memperbaiki ketimpangan, serta menjawab kebutuhan riil masyarakat, khususnya di wilayah terpencil dan tertinggal. Apabila dampak tersebut tidak tercapai, maka kebijakan tersebut dinilai gagal dalam memberikan jawaban atas persoalan publik yang melatarbelakangi perumusannya. Oleh karena itu, dalam kerangka Grindle, evaluasi terhadap dampak kebijakan bukan hanya bagian akhir dari siklus kebijakan, tetapi merupakan indikator keberhasilan esensial yang menunjukkan relevansi, efektivitas, dan legitimasi suatu kebijakan publik di mata masyarakat.

Ekspektasi masyarakat terhadap peningkatan akses pelayanan publik sebagai hasil dari kebijakan daerah otonomi baru (DOB), namun kenyataan di lapangan menunjukkan keterbatasan infrastruktur dan kelembagaan yang belum memadai. Dalam kerangka teori implementasi kebijakan Grindle (1980), kondisi ini menggambarkan indikator "hasil kebijakan", khususnya pada aspek dampak terhadap masyarakat, yang belum sesuai dengan tujuan awal kebijakan.

Ketika pemekaran wilayah diharapkan mendekatkan pelayanan, namun pelayanan tetap terpusat di ibu kota

kabupaten lama, maka terjadi kesenjangan antara perumusan kebijakan dan implementasinya. Hal ini menunjukkan rendahnya *responsiveness* dan *compliance* dari pelaksana kebijakan terhadap kebutuhan lokal. Grindle menekankan pentingnya konteks lokal dan daya dukung institusional agar hasil kebijakan dapat benar-benar dirasakan.

Masih berlangsung permasalahan struktural dalam implementasi kebijakan, khususnya belum adanya kejelasan anggaran dan lemahnya struktur birokrasi. Menurut Grindle (1980), salah satu aspek penting dari hasil implementasi adalah derajat perubahan institusional dan keberlanjutan sistem pelayanan publik. Ketika pejabat di tingkat distrik tidak memiliki petunjuk teknis dan dukungan anggaran yang jelas, maka hal ini menghambat operasionalisasi kebijakan, sekaligus menunjukkan lemahnya desain kelembagaan dalam lingkungan kebijakan. Ketidakjelasan tersebut memperlihatkan belum optimalnya pembentukan perangkat pelaksana serta lemahnya komunikasi vertikal antar tingkatan pemerintahan. Dalam konteks ini, *policy failure* terjadi karena struktur implementasi tidak dirancang dengan mempertimbangkan kapasitas dan kebutuhan aktor pelaksana di lapangan (O'Toole, 2000).

Sementara itu, narasi bahwa kebijakan DOB belum secara substantif menyentuh aspek inklusivitas dan partisipasi masyarakat, khususnya kelompok perempuan. Dalam teori Grindle, *hasil kebijakan* juga mencakup sejauh mana masyarakat menerima dan ikut terlibat dalam proses pembangunan sebagai bentuk *policy acceptance*. Kurangnya sosialisasi terhadap hak-hak perempuan dan minimnya pelibatan mereka dalam musyawarah pembangunan daerah mencerminkan rendahnya *equity* dalam implementasi kebijakan. Hal ini penting, karena keberhasilan kebijakan tidak hanya dinilai dari aspek administratif, tetapi juga dari bagaimana seluruh kelompok sosial merasa memiliki dan dilibatkan dalam kebijakan tersebut. Tanpa keterlibatan aktif masyarakat, terutama kelompok rentan,

kebijakan DOB dapat menjadi eksklusif dan tidak menjawab kebutuhan semua pihak (Hill & Hupe, 2002).

2) Perubahan dan Penerimaan Masyarakat

Dalam kerangka teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (1980), *perubahan dan penerimaan masyarakat* merupakan indikator utama dalam menilai keberhasilan suatu kebijakan dari sisi *hasil kebijakan (policy outcomes)*. Grindle menekankan bahwa kebijakan yang berhasil bukan hanya yang terealisasi secara administratif, tetapi yang mampu mendorong perubahan signifikan dalam kehidupan masyarakat dan mendapat penerimaan luas dari mereka yang terdampak langsung. Perubahan yang dimaksud bisa bersifat struktural, seperti transformasi dalam sistem pelayanan publik, distribusi kekuasaan lokal, atau tata kelola pemerintahan dan juga bersifat kultural, berupa pergeseran sikap, pola partisipasi, atau hubungan antara masyarakat dan pemerintah.

Sementara itu, penerimaan masyarakat menjadi refleksi dari legitimasi sosial kebijakan tersebut. Kebijakan yang tidak diterima oleh masyarakat cenderung menghadapi resistensi, mengalami kegagalan implementasi, atau hanya berjalan secara simbolik. Oleh karena itu, pemahaman terhadap respons masyarakat apakah mereka mendukung, netral, atau menolak kebijakan, menjadi aspek penting dalam evaluasi kebijakan. Dalam konteks daerah seperti Kabupaten Yahukimo yang mengalami pemekaran wilayah melalui Perda Nomor 5 Tahun 2006, pengukuran keberhasilan kebijakan tidak cukup dilihat dari terbentuknya distrik dan kampung baru secara administratif, tetapi harus dilihat dari sejauh mana kebijakan itu mengubah akses masyarakat terhadap layanan publik, memperkuat partisipasi lokal, dan apakah masyarakat merasa diuntungkan serta mendukung keberlanjutannya. Menurut Grindle, kebijakan yang diterima masyarakat cenderung mengalami difusi yang lebih kuat, adaptasi lokal yang lebih baik, serta menghasilkan hasil-hasil yang lebih

berkelanjutan dan mendalam dibandingkan kebijakan yang hanya berakar pada instruksi birokrasi.

Adanya pergeseran signifikan dalam akses layanan publik sebagai dampak langsung dari implementasi kebijakan pemekaran daerah. Dalam kerangka teori Grindle (1980), perubahan ini merupakan bagian dari *hasil kebijakan* yang terlihat dalam bentuk peningkatan efisiensi pelayanan dan pengurangan hambatan geografis terhadap akses pemerintahan. Sebelumnya, masyarakat harus menempuh perjalanan jauh ke Wamena, namun kini mereka dapat mengakses layanan di Dekai, menunjukkan derajat perubahan yang tinggi dalam struktur administratif. Hal ini juga memperlihatkan dinamika *penerimaan masyarakat*, yang awalnya skeptis namun mulai percaya setelah melihat adanya respons konkret dari pemerintah baru. Kepercayaan ini merupakan hasil dari kebijakan yang tidak hanya diputuskan secara top-down, tetapi juga menunjukkan sensitivitas terhadap kebutuhan lokal (Grindle, 1980; Wahab, 2008).

Pentingnya komunikasi dan keterlibatan aktor lokal menjadi penting untuk diperhatikan. Karena kedua aspek krusial dalam lingkungan kebijakan menurut Grindle. Sosialisasi intensif dan pelibatan tokoh masyarakat membentuk mekanisme adaptif untuk meredam resistensi awal, sekaligus mendorong legitimasi kebijakan. Keberhasilan kebijakan otonomi baru dalam meningkatkan partisipasi dalam musyawarah pembangunan kampung menunjukkan bahwa proses implementasi tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga sosiokultural. Ini mempertegas bahwa penerimaan masyarakat sangat dipengaruhi oleh strategi pelibatan lokal yang memperhatikan karakteristik dan norma-norma sosial yang ada. Dengan demikian, implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2006 dapat dikatakan berhasil membangun keberterimaan kebijakan secara bertahap (Grindle, 1980; Edwards III, 1980).

Dampak kebijakan terhadap kelompok rentan, khususnya perempuan, sebagai indikator keberhasilan dalam meningkatkan inklusi sosial. Dalam kerangka Grindle, hal ini menunjukkan dampak kebijakan yang memperluas ruang partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, termasuk *mama-mama* Papua. Keikutsertaan perempuan dalam forum desa dan penerimaan program pemberdayaan merupakan bentuk nyata dari derajat perubahan sosial yang dihasilkan oleh implementasi kebijakan. Meskipun penerimaan masyarakat tidak terjadi secara instan, akumulasi manfaat konkret di bidang pendidikan dan kesehatan memperkuat legitimasi kebijakan di mata warga. Hal ini sejalan dengan pandangan bahwa hasil kebijakan yang positif menjadi faktor utama dalam mengubah sikap masyarakat terhadap kebijakan publik (Grindle, 1980; Nugroho, 2014).

Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2006 dalam pembentukan Kabupaten Yahukimo untuk pemekaran distrik dan kampung

Faktor Pendukung

Faktor pendukung dalam implementasi kebijakan menurut perspektif teori Grindle maupun literatur kebijakan publik secara umum merupakan unsur-unsur yang memperkuat dan memperlancar pelaksanaan suatu kebijakan agar dapat mencapai hasil yang diinginkan.

Faktor pendukung utama dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 di Kabupaten Yahukimo adalah kuatnya komitmen politik dari pimpinan daerah serta dukungan formal dari pemerintah pusat melalui instruksi Kemendagri. Hal ini menunjukkan adanya kesinambungan antara tingkat pusat dan daerah yang merupakan kondisi penting dalam teori implementasi kebijakan Grindle, khususnya dalam aspek lingkungan kebijakan. Komitmen kepala daerah mempercepat pembentukan struktur organisasi pemerintahan di wilayah pemekaran, yang memperlihatkan

adanya dorongan kuat dari aktor kunci kebijakan. Ketika kebijakan memiliki legitimasi dari atas dan dikawal oleh aktor pelaksana yang memiliki kepentingan positif, maka pelaksanaannya cenderung lebih berhasil. Ini sejalan dengan argumen Grindle (1980) bahwa kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor merupakan faktor penting dalam lingkungan pelaksanaan kebijakan.

Partisipasi aktif masyarakat adat dalam mendukung pemekaran wilayah menunjukkan adanya tingkat penerimaan yang tinggi terhadap kebijakan, yang mencerminkan dampak kebijakan yang positif secara sosial dan kultural. Tingginya dukungan ini mengindikasikan bahwa kebijakan memiliki makna simbolik yang kuat bagi masyarakat lokal, terutama dalam hal pengakuan identitas dan kemandirian Orang Asli Papua. Dalam perspektif Grindle, penerimaan masyarakat terhadap kebijakan merupakan indikator penting dari hasil implementasi, terutama dalam mengukur perubahan sosial dan kultural yang ditimbulkan. Ketika kebijakan bukan hanya dilihat dari aspek administratif, tetapi menyentuh harga diri kolektif, maka efektivitas implementasi meningkat secara signifikan. Dukungan ini memperkuat legitimasi lokal terhadap kebijakan, dan menciptakan lingkungan sosial yang kondusif untuk pelaksanaannya.

Kesiapan sumber daya manusia dan fasilitas dasar di tingkat distrik juga merupakan faktor teknis yang mendukung pelaksanaan kebijakan secara lebih cepat dan efisien. Pengalaman pegawai lokal menjadi modal institusional yang mempermudah pembentukan OPD dan struktur pemerintahan baru, meskipun tetap dibutuhkan peningkatan kapasitas melalui pelatihan lanjutan. Grindle (1980) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan isi kebijakan, tetapi juga pada kesiapan dan kemampuan lembaga pelaksana di lapangan. Dalam konteks Yahukimo, keberadaan SDM yang sudah memahami medan tugas mempercepat proses transisi birokrasi di wilayah pemekaran. Namun demikian,

tanpa penguatan kapasitas berkelanjutan, pelayanan publik berisiko stagnan dan tidak adaptif terhadap kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.

Dengan demikian, faktor pendukung Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang pembentukan 51 distrik, 517 kampung, dan 1 kelurahan di Kabupaten Yahukimo memiliki sejumlah faktor pendukung yang relevan dalam konteks tata kelola pemerintahan daerah. Dari aspek pemerintahan, terdapat keseriusan pemerintah kabupaten dalam merespons tuntutan desentralisasi dan mendekatkan pelayanan publik hingga ke wilayah-wilayah yang sebelumnya sulit dijangkau. Komitmen ini diperkuat oleh legitimasi hukum yang diberikan oleh Undang-Undang Otonomi Khusus Papua, sehingga memberikan ruang otonomi lebih besar kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Selain itu, dukungan legislatif daerah terhadap kebijakan pemekaran menunjukkan adanya kesepahaman lintas lembaga dalam mendorong pembangunan wilayah berbasis kearifan lokal. Pemerintah juga memfasilitasi pembentukan struktur administratif baru di tingkat distrik dan kampung, sebagai bagian dari strategi percepatan pelayanan publik dan penguatan pemerintahan akar rumput.

Di samping aspek pemerintahan, faktor pendukung lain terlihat dari sisi pemekaran wilayah yang secara konseptual membuka peluang terjadinya redistribusi kekuasaan, anggaran, dan sumber daya secara lebih merata. Proses pemekaran distrik dan kampung membuka ruang partisipasi elite lokal serta tokoh adat untuk terlibat dalam perencanaan pembangunan yang lebih sesuai dengan konteks sosial-budaya setempat. Adanya keterlibatan masyarakat dan tokoh lokal dalam forum musyawarah kampung menjadi dasar diterimanya kebijakan pemekaran sebagai aspirasi kolektif, bukan semata-mata sebagai agenda top-down dari pemerintah pusat. Selain itu, pembentukan distrik baru turut memperpendek rentang kendali pemerintahan yang sebelumnya sangat luas

dan sulit dijangkau karena kondisi geografis Yahukimo yang ekstrem. Hal ini secara teoritis memperkuat prinsip efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan di daerah.

Namun demikian, implementasi kebijakan ini juga menghadapi tantangan yang cukup kompleks, terutama dari aspek kelembagaan dan kapasitas sumber daya manusia di tingkat lokal. Banyak distrik dan kampung baru yang belum memiliki aparatur yang terlatih secara administratif, sehingga menyebabkan lambannya proses pelayanan dan lemahnya tata kelola pemerintahan lokal. Selain itu, lemahnya koordinasi antarinstansi dan ketidakharmonisan antara pemerintah daerah dengan perangkat distrik menyebabkan fragmentasi pelaksanaan kebijakan. Ketidakterpaduan antara perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan di tingkat kampung sering kali menimbulkan kebijakan yang tidak tepat sasaran. Masalah lain yang muncul adalah rendahnya kompetensi teknis pegawai distrik dan kampung dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, akibat minimnya pelatihan dan pendampingan dari pemerintah kabupaten.

Tantangan lain juga muncul dari keterbatasan infrastruktur dasar yang menghambat kelancaran pelaksanaan kebijakan di wilayah-wilayah baru hasil pemekaran. Topografi wilayah Yahukimo yang terdiri dari pegunungan terjal, lembah curam, dan akses jalan yang terbatas menjadi hambatan utama dalam pengiriman logistik dan pelayanan publik. Minimnya fasilitas seperti kantor distrik, sekolah, puskesmas, serta jaringan telekomunikasi menyebabkan pelayanan pemerintahan dan sosial tidak berjalan secara optimal. Akibatnya, banyak masyarakat di kampung-kampung baru merasa belum sepenuhnya merasakan manfaat konkret dari kebijakan pemekaran tersebut. Pemerintah daerah pun menghadapi dilema antara tuntutan ekspansi administratif dan keterbatasan fiskal untuk membangun infrastruktur yang memadai di seluruh wilayah yang baru dibentuk.

Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat dalam proses implementasi kebijakan pemekaran masih bersifat pasif dan belum sepenuhnya menyentuh pada level pengambilan keputusan. Masyarakat lebih banyak dilibatkan pada tahap akhir sebagai penerima hasil kebijakan, bukan sebagai subjek yang berdaya dalam perumusan dan evaluasi kebijakan. Kurangnya sosialisasi dan literasi kebijakan di kalangan masyarakat menyebabkan rendahnya pemahaman terhadap urgensi pemekaran dan manfaat jangka panjangnya. Akibatnya, di beberapa distrik terjadi kesenjangan ekspektasi antara pemerintah dan masyarakat, serta munculnya rasa apatis terhadap program pembangunan yang dilaksanakan. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan pembangunan yang partisipatif dan berbasis kebutuhan riil masyarakat, agar kebijakan pemekaran benar-benar menjadi alat transformasi sosial, bukan hanya perluasan administratif semata.

Faktor Penghambat

Faktor penghambat dalam implementasi kebijakan menurut teori Merilee S. Grindle dan didukung oleh berbagai literatur kebijakan publik merupakan variabel-variabel yang menyebabkan pelaksanaan kebijakan tidak berjalan optimal, bahkan bisa berujung pada kegagalan kebijakan (*policy failure*).

Salah satu faktor penghambat utama dalam implementasi kebijakan pemekaran wilayah di Yahukimo adalah persoalan infrastruktur dan konektivitas antar wilayah yang belum memadai. Informasi dari kutipan pertama menunjukkan bahwa jalan penghubung antar distrik tidak mendukung, dan akses komunikasi yang terbatas menyulitkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Hal ini mengindikasikan bahwa perencanaan spasial dan pembangunan infrastruktur tidak berjalan seiring dengan kebijakan pemekaran, yang sejatinya bertujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Grindle (1980) menyebutkan bahwa salah satu variabel penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan adalah kesiapan

sarana dan prasarana pendukung (implementability of content). Tanpa infrastruktur yang memadai, implementasi kebijakan otonomi hanya menjadi formalitas administratif yang sulit berdampak pada pembangunan riil masyarakat.

Di sisi lain, kendala implementasi juga bersumber dari aspek sosialisasi kebijakan dan penerimaan masyarakat. Seperti yang diungkapkan dalam kutipan kedua, masyarakat belum memahami tujuan pemekaran dan justru melihatnya sebagai manuver politik elite, bukan upaya peningkatan layanan publik. Hal ini menggambarkan kegagalan dalam komunikasi kebijakan, yang menurut Grindle (1980), merupakan bagian penting dari lingkungan kebijakan dalam proses implementasi. Ketika komunikasi tidak berjalan secara partisipatif dan hanya bersifat top-down, maka resistensi dari masyarakat lokal menjadi tantangan tersendiri. Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah baru juga memperkuat tesis bahwa penerimaan kebijakan (*policy acceptance*) sangat tergantung pada seberapa baik pelibatan masyarakat sejak tahap perencanaan awal kebijakan dilakukan (Agustino, 2020).

Lemahnya perencanaan awal, ketidaksiapan birokrasi lokal, serta potensi konflik horizontal akibat batas wilayah yang belum jelas, menjadi faktor struktural yang signifikan menghambat keberhasilan kebijakan ini. Seperti dikutip dari narasumber ketiga, pembentukan daerah otonomi baru sering dilakukan dengan tergesa-gesa, tanpa kesiapan administratif dan keuangan yang memadai. Dalam perspektif implementasi Grindle, ini berkaitan erat dengan karakteristik lembaga pelaksana dan sumber daya yang tersedia. Ketidaksiapan birokrasi lokal menyebabkan terjadinya stagnasi dalam pelaksanaan kebijakan dan menciptakan ruang bagi konflik antar kelompok yang berebut otoritas baru.

KESIMPULAN

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembentukan 51 Distrik, 517 Kampung, dan 1 Kelurahan di Kabupaten Yahukimo menunjukkan bahwa kebijakan tersebut telah menciptakan struktur pemerintahan baru hingga ke wilayah terpendek, yang secara normatif menjadi upaya pemerataan pembangunan dan pelayanan publik. Dari sisi isi kebijakan, terdapat upaya merespons kepentingan kelompok sasaran melalui pendekatan bottom-up, namun masih minim dalam hal penguatan pelaksana dan alokasi sumber daya yang memadai. Dalam konteks lingkungan kebijakan, terlihat dominasi kekuasaan lokal dan keterlibatan elite politik yang tinggi, tetapi tidak disertai partisipasi aktif dari masyarakat akar rumput, sehingga efektivitas pelaksanaan kebijakan menjadi terbatas. Pelaksana kebijakan sering mengalami kendala akibat rendahnya kapasitas kelembagaan dan kurangnya koordinasi antar tingkat pemerintahan. Meskipun secara administratif terjadi perubahan signifikan dalam sistem pemerintahan distrik dan kampung, namun hasil kebijakan belum sepenuhnya berdampak pada percepatan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagian masyarakat masih memandang pemekaran ini sebagai agenda elite politik, bukan kebutuhan nyata warga. Perubahan struktural yang terjadi belum secara substantif mengubah derajat pembangunan masyarakat. Oleh karena itu, implementasi kebijakan ini masih belum optimal dan memerlukan evaluasi menyeluruh terhadap capaian serta strategi pelaksanaannya.

Faktor pendukung implementasi kebijakan ini mencakup adanya legitimasi formal dari pemerintah pusat dan daerah, serta komitmen pemerintah daerah untuk melakukan ekspansi administrasi hingga wilayah yang sebelumnya sulit dijangkau. Selain itu, aspirasi masyarakat akan pemerataan pembangunan turut menjadi dorongan normatif yang memberi dukungan terhadap kebijakan pemekaran. Namun di sisi lain, terdapat berbagai faktor penghambat yang cukup kompleks, antara

lain kondisi geografis yang ekstrem, keterbatasan infrastruktur dasar seperti jalan dan fasilitas pelayanan publik, serta rendahnya kapasitas sumber daya manusia pada tingkat distrik dan kampung. Ketidaksiapan institusional dalam menyerap mandat kebijakan pemekaran menyebabkan banyak program belum berjalan efektif. Lemahnya sinergi antar OPD serta ketidakterpaduan sistem informasi dan perencanaan pembangunan turut menghambat keberhasilan implementasi. Kurangnya sosialisasi kebijakan juga berdampak pada rendahnya pemahaman masyarakat terhadap tujuan pemekaran wilayah. Tidak hanya itu, pengaruh elite lokal dan tarik menarik kepentingan politik kerap menggeser orientasi kebijakan dari pelayanan publik menjadi arena distribusi kekuasaan. Kombinasi dari faktor struktural, politik, dan teknis ini menjadikan pelaksanaan kebijakan berjalan tidak sesuai ekspektasi, sehingga perlu intervensi strategis dan evaluatif dari semua pihak terkait.

REKOMENDASI RISET

Rekomendasi dari hasil riset ini adalah *Pertama*, Penguatan Kapasitas Sumber Daya Manusia dan Infrastruktur Pemerintahan. Pemerintah daerah perlu

segera mengalokasikan anggaran khusus dan program pelatihan untuk peningkatan kapasitas aparatur di distrik dan kampung baru. Selain itu, pembangunan infrastruktur dasar seperti kantor pemerintahan, fasilitas pendidikan, kesehatan, dan jaringan transportasi harus menjadi prioritas utama untuk memastikan pelayanan publik berjalan efektif.

Kedua, Optimalisasi Koordinasi Antar Lembaga dan Tingkat Pemerintahan. Diperlukan sistem koordinasi yang lebih terpadu antara pemerintah kabupaten, distrik, dan kampung melalui regulasi teknis serta penggunaan teknologi informasi. Langkah ini akan mencegah tumpang tindih tugas, mempercepat proses birokrasi, serta meningkatkan sinergi pelaksanaan program pembangunan lintas wilayah.

Ketiga, Pelibatan Aktif Masyarakat dalam Proses Pembangunan. Kebijakan pemekaran harus diikuti oleh pendekatan pembangunan yang partisipatif. Pemerintah perlu mengadakan musyawarah kampung secara berkala, memperkuat lembaga adat dan tokoh masyarakat sebagai mitra pembangunan, serta memastikan kebijakan pembangunan disusun berbasis kebutuhan riil warga kampung dan distrik.

DAFTAR PUSTAKA

- Aimon, H., Ramadonna, Y., & Subhan, M. (2019). The Effect of Internal and External Factors on Bank Investment Credit's Demands (Kesan Faktor Dalam dan Luar ke atas Permintaan Pelaburan Kredit Perbankan). *Jurnal Ekonomi Malaysia*, 53, 2.
- Bertrand, J. (2014). Autonomy and Stability : The Perils of Implementation and " Divide-and-Rule " Tactics in Papua , Indonesia. *Nationalism and Ethnic Politics*, 20:2(28 May 2014), 174–199. <https://doi.org/10.1080/13537113.2014.909157>
- BPS. (2022). Persentase Penduduk Miskin (P0) Menurut Daerah 2022-2023. <https://www.bps.go.id/indicator/23/184/1/persentase-penduduk-miskin-menurut-wilayah.html>
- Brotosusilo, A., Utari, D., Negoro, H. A., Firdaus, A., & Velentina, R. A. (2022). Community empowerment of waste management in the urban environment: More attention on waste issues through formal and informal educations. *Global Journal of Environmental Science and Management*, 8(2), 209-224.
- Creswell, J. W. (2012). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan. Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Edwards, G. C. III. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press.
- Firman, T. (2013). Territorial Splits (Pemekaran Daerah) in Decentralising Indonesia, 2000–2012: Local Development Drivers or Hindrance? *Space and Polity*, 17(2), 180–196. <https://doi.org/10.1080/13562576.2013.820373>.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Sage Publications.
- Kaur, R., & Soni, R. (2022). Rural Development and Inclusive Growth in Developing Countries. *International Journal of Rural Development and Management Studies*, 6(1), 15–28.
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In *Theories of urban politics*.
- Kimura, E. (2013). Political change and territoriality in Indonesia : provincial proliferation. Routledge. <http://catalogue.nla.gov.au/Record/6106735>
- Kossay, P. (2012). Pemekaran Wilayah di Tanah Papua: Solusi atau Masalah. Tollelegi.
- LIPI. (2016). Citizen media and civil resistance in West Papua. *Pacific Journalism Review*, 22(1), 38–51. <https://doi.org/10.24135/pjr.v22i1.8>
- Maes, M. J., Jones, K. E., Toledano, M. B., & Milligan, B. (2019). Mapping synergies and trade-offs between urban ecosystems and the sustainable development goals. *Environmental science & policy*, 93, 181–188.
- Moleong, L. J. (2001). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, R. (2014). *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>
- Resnick, D. (2017). Democracy, decentralization, and district proliferation: The case of Ghana. *Political Geography*, 59, 47–60. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.02.011>
- Sabaru, N., & Ibrahim, B. (2023). Perkembangan Sosial Ekonomi Papua Kabupaten Merauke 2005-2014. *JISHUM: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 1(4), 866–876.
- Sharpe, L. J. (1995). The size of municipalities, efficiency and citizen participation. *Local and Regional Authorities in Europe*, 56.
- Shcherbak, V. G., Brizgan, I., Chevhanova, V., Svistun, L., & Hryhoryeva, O. (2020). Impact of forced migration on the sustainable development of rural territories. *Global Journal of Environmental Science and Management*, 6(4), 481–496.
- Simandjuntak, D. (2015). Bringing the (Central) State Back In: Governing Pemekaran in Indonesia. *ISEAS Perspective*, 22, 1–11. http://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2015_22.pdf
- Sjahrir, B. S., Kis-Katos, K., & Schulze, G. G. (2014). Administrative Overspending in Indonesian Districts: The Role of Local Politics. *World Development*, 59(01), 166–183. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.008>
- Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya : Airlangga University Press
- Sofia, A. P., & Sutanto, H. (2023). Dampak Pemekaran Desa Pada Kehidupan Sosial Dan Ekonomi Di Desa Sama Guna, Kecamatan Tanjung. *Journal of Economics and Business*, 9(1), 14–22.

- Struckmann, C. (2018). A postcolonial feminist critique of the 2030 Agenda for Sustainable Development: A South African application. *Agenda*, 32(1), 12-24.
- Subarsono, A. G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Viartasiwi, N. (2014). Autonomy and Decentralization as Remedies?: Counterinsurgency Tactics for the West Papua Conflict in Democratic Indonesia. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, 27(01), 283-304. http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/ir/college/bulletin/Vol.27-1/27_1_13_Nino.pdf.
- Wahab, S. A. (2008). *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Zhou, Y., Guo, Y., Liu, Y., Wu, W., & Li, Y. (2018). Targeted poverty alleviation and land policy innovation: Some practice and policy implications from China. *Land use policy*, 74, 53-65.