

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERIAN BANTUAN SOSIAL MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN NDUGA PROVINSI PAPUA

Oleh

**Kukuh Prionggo<sup>1</sup>,**

**H.M. Aries Djaenuri<sup>2</sup>, Sampara Lukman<sup>3</sup>, Marja Sinurat<sup>4</sup>**

<sup>1)</sup> Staf Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia  
Program Doktor Ilmu Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri

kukuh.prionggo@yahoo.com

<sup>2, 3, 4)</sup> Institut Pemerintahan Dalam Negeri

---

## ABSTRACT

*The phenomenon that is used as the object of research is the Policy Implementation Of Giving Indigenous Peoples Social Assistance In Nduga Regency, Papua Province. The research objectives are (1) Discussing Policy Implementation Of Giving Indigenous Peoples Social Assistance; (2) Develop a model compiled from an analysis of Policy Implementation Of Giving Indigenous Peoples Social Assistance in Nduga Regency, Papua Province. The research uses a qualitative research approach. The research informants were 15 people determined by the snowball technique. Secondary data collection uses library studies; Primary data collection uses interview and observation techniques. Data analysis used descriptive analysis developed with triangulation analysis by observers. The results of the research analysis are as follows:*

*The Policy Implementation Of Giving Indigenous Peoples Social Assistance In Nduga Regency, Papua Province is directed towards overcoming and anticipating social risks arising from social vulnerabilities borne by individuals, families, indigenous groups as the impact of social crises, economic crises, political crises, and local wisdom phenomena. However, the provision of social assistance originating from the APBD is less selective and administratively not in accordance with the management rules and accountability of state finances. The dynamics of policy implementation are analyzed according to Grindle's public policy implementation model which includes parameters interests affected; type of benefits; the extent of change envisioned; site of decision making; program implementor; resource committed; power, interests, and strategies of actors involved; institution and regime characteristic; compliance and responsiveness.*

*The model compiled from an analysis of Policy Implementation Of Giving Indigenous Peoples Social Assistance In Nduga Regency is the Diversion of Asymmetric Policy Implementation Model that synergies between the implementation of asymmetric regional policies regarding the amount of aid budget allocation social from the APBD for each budget year and asymmetric regional head policy regarding the provision of social assistance with the implementation of laws and regulations in regulating, procedures and accountability giving of social assistance according to objective conditions of geographical remoteness, sociological backwardness and limited human resources of indigenous peoples.*

**Keywords:** *implementation of policy, social assistance, indigenous peoples*

## ABSTRAK

Fenomena yang jadi objek penelitian adalah implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga Provinsi Papua. Tujuan penelitian adalah (1) Membahas implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat; (2) Menyusun Model Implementasi Kebijakan dari analisis implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga Provinsi Papua. Penelitian gunakan pendekatan penelitian kualitatif. Informan penelitian 15 orang ditentukan dengan snow ball technique. Pengumpulan data sekunder menggunakan studi kepustakaan; pengumpulan data primer menggunakan teknik wawancara dan observasi. Analisis data menggunakan analisis deskriptif yang dikembangkan dengan analisis triangulasi pengamat. Hasil analisis penelitian adalah berikut.

Implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga terarah untuk mengatasi dan mengantisipasi risiko sosial yang timbul dari kerentanan sosial yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok masyarakat adat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, dan fenomena kearifan lokal. Namun pemberian bantuan sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut tidak dapat diberikan secara selektif dan secara administratif belum sesuai dengan aturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Dengan demikian telah terjadi kesalahan implementasi kebijakan yang terstruktur dan cenderung sistemik. Dinamika implementasi kebijakan tersebut dianalisis menurut model implementasi kebijakan publik Grindle yang meliputi parameter *interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementor; resource committed; power, interests, and strategies of actors involved; institution and regime characteristic; compliance and responsiveness*.

Model yang tersusun dari analisis implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga adalah Model Implementasi Kebijakan Diversi Asimetris yang menyinergikan antara implementasi kebijakan daerah Asimetris tentang besaran alokasi anggaran bantuan sosial dari APBD untuk setiap tahun anggaran dan kebijakan kepala daerah Asimetris tentang pemberian bantuan sosial dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam mengatur ketentuan, prosedur dan tata cara, dan bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemberian bantuan sosial berdasarkan pada kondisi objektif keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat.

**Kata kunci:** implementasi kebijakan, bantuan sosial, masyarakat adat

## PENDAHULUAN

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang.

Dari pertimbangan-pertimbangan yang mendasari terbitnya Undang-Undang

No. No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua jelas terungkap bahwa pemberlakuan kebijakan khusus di Provinsi Papua didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga Negara. Selaras dengan pernyataan tersebut, Negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus. Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta

hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Dinamika adat istiadat dalam kehidupan sosial budaya masyarakat adat di Provinsi Papua ini tentu menjadi perhatian bagi pemerintah dalam melaksanakan berbagai kebijakan, program dan kegiatan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Papua.

Dengan mencermati dinamika adat istiadat dan tradisi dalam kehidupan sosial budaya masyarakat adat Papua, terutama masyarakat adat yang berada di wilayah pegunungan Papua, maka fenomena yang dijadikan objek penelitian adalah implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial yang bersumber dari APBD. Fenomena tersebut menarik untuk diteliti karena secara legal pemberian bantuan sosial yang dimaksud kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; namun secara faktual pemberian bantuan sosial itu justru menjadi instrumen finansial yang cukup efektif untuk mengatasi risiko sosial masyarakat adat.

Terhadap fenomena tersebut, *quesi* yang menarik untuk dijawab adalah "*Bagaimana implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga?*" Guna menjawab *quesi* dipandang perlu dilakukan suatu pendekatan penelitian. Untuk itu, dipilih judul penelitian "*Implementasi Kebijakan Pemberian Bantuan Sosial Masyarakat Adat di Kabupaten Nduga Provinsi Papua*".

Alasan pemilihan judul penelitian dipilih dengan alasan bahwa dalam proses implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial pada masyarakat adat tercakup juga pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, yaitu pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat. Fungsi-fungsi pemerintahan adalah objek *forma* Ilmu Pemerintahan. Alasan pemilihan *locus*: Kabupaten Nduga

dipilih sebagai *locus* penelitian karena secara geografis kehidupan masyarakat adat masih terpencil, secara sosiologis kehidupan masyarakat adat masih terbelakang dan kondisi keamanan sangat tidak kondusif dan sampai kini belum ada yang melakukan penelitian untuk tujuan ilmiah, terutama penelitian yang berkenaan dengan penerapan fungsi Ilmu Pemerintahan untuk mengkritisi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## KERANGKA TEORI

Keberhasilan implementasi kebijakan itu ditentukan oleh *Content of policy* dan *Context of implementation*. Isi kebijakan dan program merupakan faktor penting dalam menentukan hasil dari inisiatif implementasi. Tapi seperti banyak contoh di atas menunjukkan, dan seperti yang terlihat pada gambar konten, kebijakan atau program sering merupakan faktor penting karena potensi atau dampak nyata mungkin berada pada pengaturan sosial, politik, dan ekonomi yang diberikan. Oleh karena itu, perlu mempertimbangkan konteks atau lingkungan di mana tindakan administratif dicapai. Dalam mencapai suatu tujuan para pejabat dihadapi dua masalah yang menyoroti interaksi lingkungan program dan administrasi program. *Pertama*, pejabat harus mengatasi masalah bagaimana untuk mencapai kepatuhan kebijakan, misalnya memperoleh dukungan dari elit politik, dan kepatuhan instansi pelaksana, pembebanan birokrasi dengan pelaksanaan program-program dari elit politik tingkat yang lebih rendah, dan penerima manfaat. *Kedua*, mereka harus mengubah oposisi dari mereka yang mungkin dirugikan oleh program ke penerimaan mereka, dan mereka harus menjaga mereka yang dikecualikan, tetapi yang ingin memperoleh manfaat, dari mengabaikan mereka. Pemunculan semacam ini bisa berarti kepatuhan tawar-menawar, akomodasi, dan sekali lagi, konflik yang cukup besar. Namun, jika

tujuan kebijakan secara keseluruhan untuk diwujudkan, sumber daya ditransaksikan guna memperoleh kepatuhan yang tidak boleh menimbulkan dampak kekhususan program yang merugikan. (Grindle (1980: 9-13)

Sisi lain dari masalah kebijakan dan mencapai tujuan program dalam lingkungan tertentu idealnya institusi publik seperti birokrasi harus responsif terhadap kebutuhan yang paling memadai bagi mereka untuk melayani. Selain itu, tanpa responsif yang cukup selama pelaksanaan, pejabat publik yang kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan dukungan dapat berarti bahwa tujuan kebijakan tidak tercapai karena intervensi dari individu-individu atau kelompok yang sama, baik dalam rangka memperoleh spesifik jenis barang dan jasa dalam jumlah yang lebih besar atau untuk menghalangi pemenuhan program tertentu yang tidak dapat diterima oleh mereka sebagai hal menguntungkan (Grindle, 1980: 13).

Berdasarkan pendapat Grindle, Implementasi Kebijakan Pemberian Bantuan Sosial Masyarakat Adat di Kabupaten Nduga dipandang sebagai pelaksanaan Permendagri No. 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD yang ditelaah menurut *Content of Policy* yang mencakup (1) *interests affected*; (2) *type of benefits*; (3) *extent of change envisioned*; (4) *site of decision making*; (5) *program implementer*; dan (6) *resource committed*; dan *Context of Implementation* yang mencakup (1) *power, interests, and strategies of actors involved*; (2) *institution and regime characteristic*; dan (3) *compliance and responsiveness*.

## METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Informan penelitian

sebanyak 15 orang ditentukan dengan *snow ball technique*. Pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan; teknik wawancara dan observasi. Analisis data menggunakan analisis deskriptif yang dikembangkan dengan analisis triangulasi para pengamat.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dari analisis kepentingan-kepentingan yang memengaruhi (*interests affected*) implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga diperoleh *stand points* (penyimpulan) bahwa kepentingan-kepentingan yang memengaruhi implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga adalah kepentingan individu, keluarga dan kelompok masyarakat adat yang timbul dari keterpencilan geografis, keterbelakangan demografis dan keterbatasan sosiologis masyarakat adat. Kepentingan-kepentingan yang dominan memengaruhi penentuan bantuan sosial adalah kepentingan yang didasarkan pada kedekatan Kepala Daerah dengan masyarakat adat yang terbentuk dari keterikatan adat istiadat, kearifan lokal dan kepentingan politis.

Dari analisis jenis-jenis manfaat atau keuntungan (*type of benefits*) yang didapat dari implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga diperoleh *stand points* bahwa Secara normatif bantuan sosial yang diberikan dan atau diterima masyarakat adat di Kabupaten Nduga bermanfaat untuk kebutuhan rehabilitasi sosial; perlindungan sosial; pemberdayaan sosial; jaminan sosial; penanggulangan kemiskinan; dan penanggulangan bencana yang menimbulkan risiko sosial tertentu. Secara praktis bantuan sosial yang diberikan dan atau diterima masyarakat adat dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah sebagai instrumen administrasi pemerintahan untuk menyikapi,

mengatasi dan sekaligus mengantisipasi desakan *extraordinary social conditions* yang timbul dari kondisi objektif keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis, dan keterbatasan sumber daya individu, sosial dan ekonomi masyarakat adat.

Dari analisis gambaran perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*) dari implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga diperoleh *stand points* bahwa Implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga tidak menimbulkan perubahan nilai-nilai yang signifikan pada masyarakat adat yang hidup dalam keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis, dan keterbatasan sumber daya individu, sumber daya sosial dan sumber daya ekonomi. Namun demikian pemanfaatan bantuan sosial cukup signifikan untuk mengatasi kebutuhan hidup yang mendesak, mengatasi risiko sosial dan mendukung usaha kesejahteraan sosial masyarakat adat.

Dari analisis letak pengambilan keputusan (*site of decision making*) untuk menentukan besaran dan peruntukan bantuan sosial pada masyarakat adat di Kabupaten Nduga diperoleh *stand points* bahwa letak pengambilan keputusan untuk menentukan besaran dan peruntukan bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga terfokus pada kedudukan dan wewenang Bupati sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Namun keputusan Bupati kurang optimal untuk mengefektifkan pemberian bantuan sosial masyarakat adat, karena belum ada regulasi khusus yang mengatur prosedur dan mekanisme penentuan besaran dan peruntukan bantuan sosial pada masyarakat adat. Karena itu, diperlukan Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Bupati yang khusus menjabarkan Permendagri No. 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian

Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD.

Dari analisis pelaksana program (*program implementor*) bantuan sosial pada masyarakat adat di Kabupaten Nduga diperoleh *stand points* bahwa kinerja program pemberian bantuan sosial kepada masyarakat adat di Kabupaten Nduga sepenuhnya bergantung pada keputusan pejabat daerah terutama bergantung pada keputusan Kepala Daerah. Besaran alokasi anggaran bantuan sosial yang setiap tahun anggaran bisa mencapai ±Rp80 milyar ternyata tidak berpengaruh positif terhadap penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Nduga. Hal ini terjadi tidak hanya karena bantuan sosial itu bersifat insidental, mendesak dan tidak terus menerus; namun karena bantuan sosial itu sendiri lebih banyak ditujukan untuk mengatasi risiko sosial pada sasaran bantuan yang kurang tepat.

Dari analisis komitmen sumber daya (*resource committed*) bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga diperoleh *stand points* bahwa kondisi objektif keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis, dan keterbatasan sumber daya individu masyarakat adat jelas membutuhkan kapasitas dan fleksibilitas alokasi anggaran bantuan sosial yang optimal untuk mengatasi permasalahan sosial yang timbul dari kondisi tersebut. Kapasitas dan fleksibilitas alokasi anggaran bantuan sosial yang demikian itu merupakan salah satu bentuk komitmen sumber daya. Namun yang tak kalah pentingnya adalah komitmen sumber daya para pengelola alokasi anggaran bantuan sosial. Tanpa dukungan komitmen yang optimal para pengelola bantuan sosial tentu sulit diwujudkan pengelolaan alokasi anggaran bantuan sosial yang efektif. Tiga kata kunci komitmen para pengelola bantuan sosial pada masyarakat adat adalah jujur, kompeten, melayani.

Dari analisis kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat (*power, interests, and strategies of actors involved*)

dalam proses implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial pada masyarakat adat di Kabupaten Nduga diperoleh *stand points* bahwa pemanfaatan bantuan sosial cenderung diarahkan dan dikaitkan dengan kekuasaan, kepentingan, dan strategi tertentu. Namun demikian, manfaat bantuan sosial tetap tertuju pada masyarakat adat yang membutuhkan. Agar pemanfaatan bantuan sosial tidak salah sasaran, diperlukan suatu sistem pengawasan yang efektif terhadap kinerja pengelolaan bantuan sosial. Pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional oleh Inspektorat Daerah dan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) menjadi penting sekali untuk memastikan bahwa penyaluran anggaran bantuan sosial sesuai dengan peruntukannya.

Dari analisis karakteristik lembaga pelaksana kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga diperoleh *stand points* bahwa secara normatif, karakteristik lembaga pelaksana kebijakan bantuan sosial itu identik dengan kewenangan, tugas dan fungsinya sebagai salah satu unit kerja birokrasi. Namun ada faktor lain yang memengaruhi karakteristik dan kinerja lembaga pelaksana kebijakan tersebut, yaitu faktor kepemimpinan, faktor budaya organisasi dan faktor mentalitas aparatur. Ketiga faktor tersebut saling berinteraksi dan memengaruhi perilaku individu, perilaku kelompok dan pada akhirnya memengaruhi perilaku organisasi lembaga tersebut. Semakin baik tiga faktor tersebut berarti semakin baik pula karakteristik lembaga pelaksana kebijakan; dan sebaliknya.

Dari analisis Respons dan kepatuhan (*compliance and responsiveness*) lembaga pelaksana kebijakan pemberian bantuan sosial pada masyarakat adat di Kabupaten Nduga diperoleh *stand points* bahwa respons yang dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang bertanggung jawab atas pemberian bantuan sosial ditunjukkan dengan cara menerima permohonan bantuan

sosial yang disampaikan oleh masyarakat adat. Selanjutnya memproses permohonan itu, dan membuat rekomendasi atas permohonan tersebut untuk disampaikan kepada Kepala Daerah. Respons secara manajerial, pejabat pengelola keuangan daerah itu wajib memper-tanggungjawabkan pemberian bantuan sosial itu dengan menyusun laporan akuntabilitas kinerja bantuan sosial selama satu tahun anggaran. Laporan harus jelas dan memenuhi segala ketentuan yang berlaku, yaitu bagaimana seharusnya pengelolaan keuangan negara itu dipertanggungjawabkan.

Menurut Purwanto (2010: 16-18), jika dilihat dari karakteristik budaya, mata pencaharian dan pola kehidupannya, penduduk asli Papua itu dapat dibagi dalam dua kelompok besar, yaitu: Papua pegunungan/pedalaman, dataran tinggi, dan Papua dataran rendah dan pesisir. Pembagian ini masih dapat dibagi-bagi lagi berdasarkan jenis dan parameter tertentu, seperti tipe permukiman, jenis mata pencaharian, kesamaan pola budaya dan adat istiadat. Setidaknya, menurut Purwanto, dalam hal ini bisa dibagi menjadi empat tipologi berikut.

1. Penduduk pesisir pantai: mata pencaharian utamanya adalah nelayan, di samping berkebun dan meramu sagu yang disesuaikan dengan lingkungan permukiman itu. Komunikasi dengan kota dan masyarakat luar sudah tidak asing bagi mereka.
2. Penduduk pedalaman yang mendiami dataran rendah, mereka ini termasuk peramu sagu, berkebun, menangkap ikan di sungai, berburu di hutan, dan ada yang di lingkungan sekitarnya. Mereka senang mengembara dalam kelompok kecil. Mereka ada yang mendiami tanah kering dan ada yang mendiami rawa dengan payau serta sepanjang aliran sungai. Adat istiadat mereka ketat dan selalu mencurigai pendatang baru.

3. Penduduk pegunungan yang mendiami lembah, mata pencaharian mereka bercocok tanam, dan memelihara babi sebagai ternak utama, kadang kala mereka berburu dan memetik hasil hutan. Pola permukimannya tetap secara berkelompok dengan penampilan yang ramah, bila dibandingkan dengan penduduk tipe kedua. Adat istiadat dijalankan secara ketat dengan "Pesta Babi" sebagai simbolnya. Ketat dalam memegang dan menepati janji. Pembalasan dendam merupakan suatu tindakan perjuangan (*heroism*) dalam mencari keseimbangan sosial melalui perang suku yang dapat diibaratkan sebagai pertandingan atau kompetisi. Sifat curiga terhadap orang asing ada, tetapi tidak seketat penduduk tipe kedua di atas.
4. Penduduk pegunungan yang mendiami lereng-lereng gunung; melihat kepada tempat permukimannya yang tetap di lereng-lereng gunung, memberi kesan bahwa mereka ini menempati tempat yang strategis terhadap jangkauan musuh di mana sedini mungkin selalu mendeteksi setiap makhluk hidup yang mendekati permukimannya. Adat istiadat mereka sangat ketat. Perang suku merupakan aktivitas untuk mencari keseimbangan sosial, dan curiga pada orang asing sangat tinggi.

Masyarakat adat di Kabupaten Nduga termasuk dalam tipologi ketiga, yaitu Kabupaten Nduga merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Jayawijaya yang dibentuk melalui pengesahan Undang-Undang No. 6 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Nduga di Provinsi Papua. Kabupaten Nduga dengan Ibu kota Kabupaten yang berada di Distrik Kenyam memiliki luas wilayah 12.168 km<sup>2</sup>, berpenduduk sebanyak 129.000 ribu jiwa, terdiri dari 30 distrik yang tersebar di dalam hutan-hutan yang di dalamnya terdapat

hutan lindung Lorens.

Kehidupan perekonomian dan sosial masyarakat Kabupaten Nduga bersumber dari berdagang dan berkebun. Kabupaten Nduga bukan merupakan bisnis area tetapi hanya perdagangan masyarakat biasa untuk memenuhi kebutuhan pokok hidup masyarakat sehari-hari antara lain seperti beras, makanan-makanan yang didatangkan dari daerah lain termasuk pakaian. Hasil berkebun dari masyarakat dijual langsung di pasar tradisional yang seluruhnya dilakukan oleh para wanita yang dikenal dengan pasar **mamak-mamak** dengan harga yang cukup mahal karena di Kabupaten Nduga tidak dikenal uang logam dan pecahan uang kertas seribu dan dua ribuan rupiah. Uang pecahan kertas yang beredar di Kabupaten Nduga paling kecil lima ribu rupiah. Oleh karenanya berdasarkan data-data yang ada disebutkan bahwa masyarakat Kabupaten Nduga adalah masyarakat yang paling termiskin di Tanah Papua. Untuk memenuhi mata pencaharian sehari-hari selain berdagang dan berkebun, Masyarakat Kabupaten Nduga menumpuk batu-batu di pinggir jalan dan mereka membuat tanda apabila Pemda menggunakan tumpukan batu tersebut harus membayar satu tumpukan batu senilai ±Rp10 juta. Selain itu, mereka juga membuat palang di tanah-tanah pada lokasi kegiatan proyek atau pembangunan. Pembuatan palang tanah tersebut dilakukan karena mereka beranggapan bahwa tanah-tanah adat yang dilewati harus dibayar dengan jumlah pembayaran sampai milyaran rupiah. Sementara itu, kehidupan perekonomian yang menggunakan tenaga listrik baru bisa berjalan pada malam hari karena di Kabupaten Nduga belum ada listrik. di Kabupaten Nduga baru ada mesin diesel saja yang menerangi seluruh wilayah, dan penerangan itu hanya terjadi dari mulai pukul 18.00 sampai 24.00 WIT, selebihnya lampu padam, termasuk fasilitas internet yang hanya bisa diakses malam hari.

Kabupaten Nduga termasuk wilayah yang paling rawan terhadap keamanan dibandingkan dengan daerah-daerah di Tanah Papua. Hampir seluruh areal hutan Kabupaten Nduga dikuasai oleh Kelompok Separatis Bersenjata (KSB) yang setiap saat bisa menimbulkan kontak senjata dengan pihak kepolisian maupun TNI yang beertugas di Kabupaten Nduga. Dengan kondisi yang demikian itu, dapat dikatakan bahwa masyarakat merasa hidup yang tidak aman sehingga banyak warga masyarakat yang berjalan secara berkelompok dengan membawa panah dan parang yang panjang untuk membela diri. Selain itu bisa saja terjadi gesekan-gesekan antara masyarakat adat yang satu dengan yang lainnya karena masalah-masalah yang sederhana, misalnya anggota masyarakat yang menguasai tanah milik anggota masyarakat lainnya atau karena mengganggu wanita anggota masyarakat yang merupakan pemicu perang antarsuku sampai terjadi pembunuhan satu sama lain.

Masyarakat adat Kabupaten Nduga dan hampir berlaku di seluruh wilayah Papua terkenal memiliki karakter yang keras sehingga semua yang diminta, apa pun permintaannya harus dipenuhi. Karakter sosial ini dikenal dengan ucapan **“ITU SUDAH....”** Keunikan karakter sosial ini antara lain terungkap bahwa apabila ada anggota masyarakat yang terkena musibah maka kewajiban Pemda membayar semua biaya pengobatan yang harus dilakukan dengan pergi berobat ke Jayapura. Pemda Kabupaten Nduga harus mengeluarkan dana sebesar dua ratus juta rupiah untuk biaya akomodasi, transportasi dan biaya hidup sehari-hari selama di Jayapura untuk seluruh keluarga. Biaya-biaya yang dikeluarkan oleh Pemda apabila terjadi perang antarsuku yang menyebabkan seorang anggota masyarakat adat yang terbunuh maka Pemda harus mengeluarkan uang untuk per kepala sebesar Rp1 milyar. Uang yang diterima oleh keluarga

anggota masyarakat yang terbunuh harus dibagi kepada seluruh keluarga anggota masyarakat yang jumlahnya sangat banyak, dan semua itu dimusyawahkan dan diselesaikan di rumah Honai, rumah adat yang dimiliki oleh suku-suku di Tanah Papua. Apabila Pemda tidak memenuhi keinginannya mereka mendapat uang tersebut, maka mayat anggota masyarakat yang terbunuh akan ditaruh di depan kantor Pemda. Selain itu banyak anggota masyarakat yang datang ke kantor Pemda yang meminta uang untuk keperluan apa pun dan tuntutan mereka harus dipenuhi termasuk pula banyak fasilitas-fasilitas baik sarana maupun prasarana yang dikuasai oleh masyarakat secara tidak sah seperti rumah-rumah dinas, perkantoran, sekolah dan mobil-mobil milik Pemda. Mereka menganggap sarana dan prasarana milik Pemda adalah milik mereka juga sehingga apabila sudah dikuasai oleh masyarakat akan sulit untuk dikeluarkan atau diminta kembali oleh Pemda.

Masyarakat adat di Kabupaten Nduga menganggap bahwa Bupati adalah orang yang sangat mereka hormati dan harga sebagai tokoh sentral dan menjadi panutan bagi masyarakat adat. Ucapan dan kata-kata Bupati harus dituruti dan dipatuhi oleh segenap anggota masyarakat adat sehingga perang antarsuku, konflik bersenjata antarKSB dan aparat keamanan dapat dieleminir sekecil mungkin untuk tidak terjadi konflik karena yang hanya bisa menyelesaikan masalah-masalah sosial dan keamanan hanya Bupati. Pernah terjadi, pada saat Bupati sakit, perang antarsuku bisa berhenti dan mereka bersatu mendoakan Bupati agar sembuh dari sakitnya.

Dinamika kehidupan sosial masyarakat adat yang demikian itu merupakan fenomena kearifan lokal yang layak disebut sebagai suatu ***extraordinary social conditions*** yang terbentuk dari keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis, dan keterbatasan sumber daya individu masyarakat adat.

*Extraordinary Social Conditions* yang dimaksud antara lain terungkap dari kondisi objektif permasalahan berikut.

*Pertama, keterpencilan geografis* yang dimaksud adalah lingkungan permukiman masyarakat adat yang terpencil di tengah hutan belantara pegunungan dan tidak ada sarana dan prasarana penerangan, komunikasi, transportasi dan pasar serta sangat terbatasnya sumber daya yang diolah untuk melakukan aktivitas sosial dan aktivitas ekonomi. di lingkungan permukiman masyarakat adat yang terpencil itu produk dan produktivitas masyarakat adat menjadi sangat terbatas, biaya hidup menjadi sangat mahal, kebodohan dan kemiskinan sulit diatasi bahkan berkesinambungan. Karena itu, pembangunan infrastruktur yang meliputi pengadaan sarana dan prasarana penerangan, komunikasi, transportasi dan pasar menjadi penting sekali dan strategis untuk membedah keterpencilan geografis tersebut. Mengingat bahwa pengadaan infrastruktur membutuhkan biaya yang sangat besar dan waktu pembangunan pun yang sangat lama, maka diperlukan dukungan *Comprehensive Mutlidisciplinary Outline Approach* (CMO) untuk mengoptimalkan dan mengefektifkan implementasi kebijakan Asimetris bantuan sosial. Dukungan pendekatan CMO yang diberikan oleh masing-masing sektor di setiap tingkatan pemerintahan tentu akan berkolerasi positif dengan efektivitas pemberian bantuan sosial kepada masyarakat adat. Korelasi yang dimaksud adalah sinergitas Peraturan Daerah Khusus yang menetapkan besaran alokasi anggaran bantuan sosial dari APBD untuk setiap tahun anggaran dan Peraturan Kepala Daerah Khusus yang mengatur pemberian bantuan sosial dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan, terutama urusan pemerintahan yang terkait

dengan pelayanan dasar bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

*Kedua, keterbelakangan sosiologis* yang dimaksud adalah keadaan sosial dan tata kehidupan sosial budaya masyarakat adat yang terbelakang serta sulit menerima perubahan sosial dan kemajuan peradaban karena kuatnya kearifan lokal, adat istiadat, tradisi, dan masih berlakunya perang antarsuku. Keadaan sosial dan tata kehidupan sosial budaya masyarakat adat itu menjadikan masyarakat adat Papua menjadi komunitas terbelakang dan cenderung selalu tertinggal dari segala bentuk kemajuan masyarakat yang dicapai oleh saudara-saudaranya di belahan lain Nusantara. Pada satu sisi, kuatnya kearifan lokal, adat istiadat, tradisi, dan perang suku sudah lama menjadi identitas diri dan perilaku sosial yang memberi kebanggaan dan kepuasan tertentu pada masyarakat adat. Misalnya, perang suku oleh masyarakat adat dipandang sebagai suatu tindakan perjuangan (*heroism*) dalam mencari keseimbangan sosial. Uniknya, bila dalam perang suku itu terjadi korban meninggal, maka para pihak yang berperang meminta ganti rugi kepada pemerintah setempat sebesar Rp1 milyar untuk setiap korban. Bila kedua belah pihak yang berperang menunjukkan ada anggotanya sama-sama meninggal maka pemerintah setempat wajib memberi ganti rugi yang sama; kalau tidak perang berlanjut. Identitas diri dan perilaku sosial ini adalah hak kebudayaan masyarakat adat yang harus diapresiasi. Pada hak kebudayaan ini tentu tercakup juga hak sosial, hak ekonomi dan hak politik masyarakat adat yang juga harus diapresiasi. Hak ekonomi masyarakat adat tentu terkait juga dengan pengelolaan sumber daya alam seperti yang dilakukan oleh Freeport. Pembagian sumber daya yang tidak adil kepada masyarakat adat merupakan salah satu sumber konflik sosial. Identitas diri dan perilaku sosial masyarakat adat ini sulit berubah, dan walaupun terjadi perubahan itu pun pasti sangat lamban.

Sementara itu, pada satu sisi lainnya, identitas diri dan perilaku sosial masyarakat adat yang sulit berubah dapat diartikan bahwa pelaksanaan seluruh kebijakan, program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan di tanah Papua cenderung dianggap gagal atau kurang berhasil. Karena itu, dengan mempertimbangkan secara cermat kondisi objektif keterbelakangan sosiologis masyarakat adat, maka segala kebijakan, program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan harus direorientasikan menurut kondisi objektif keterbelakangan sosiologis sebagian besar masyarakat adat, termasuk kebijakan pemberian bantuan sosial.

**Ketiga, keterbatasan sumber daya manusia** yang dimaksud adalah kondisi fisik, pola pikir, sikap mental dan perilaku individu, keluarga dan kelompok masyarakat yang rentan kesehatan, rendah pendidikan, buta huruf, sulit menerima perubahan lingkungan, tidak memiliki keterampilan, dan miskin. Kondisi fisik, pola pikir, sikap mental dan perilaku individu, keluarga dan kelompok masyarakat yang demikian itu menjadi penyebab masyarakat adat tidak produktif dan tidak berdaya dalam menghadapi tuntutan dan tantangan perubahan zaman. Karena sangat terbatasnya sumber daya dan fasilitas pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan pelayanan sosial yang diterima masyarakat adat, maka dengan sendirinya kualitas sumber daya individu, sumber daya keluarga dan sumber daya sosial masyarakat adat menjadi sangat terbatas dan sulit berkembang. Misalnya, ada anggota masyarakat adat yang sakit tinggal di distrik yang terpencil dan jauh dari ibu kota kabupaten tentu sangat membutuhkan pelayanan medis yang hanya ada di ibu kota kabupaten. Untuk itu, anggota masyarakat adat tersebut tentu membutuhkan bantuan transportasi yang harus menggunakan helikopter dengan biaya yang sangat mahal. Bantuan transportasi seperti ini sering dimintakan kepada Bupati yang dipandang

sebagai kepala adat yang wajib memberi bantuan sosial kepada anggota masyarakat adat yang memintanya. Dalam perspektif ini, tentu sulit meminta pertanggungjawaban administratif terhadap diskresi yang diambil oleh kepala daerah atau pejabat pengelolaan keuangan daerah. Karena itu, perlu dilakukan reorientasi aturan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara terutama yang terkait dengan bantuan sosial dengan mempertimbangkan kondisi objektif keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia yang karakteristik fenomena kehidupan sehari-hari masyarakat adat di Papua.

### Model Implementasi Kebijakan

Model Implementasi Kebijakan yang Didapat dari Analisis Implementasi Kebijakan Pemberian Bantuan Sosial Masyarakat Adat adalah Model Implementasi Kebijakan Diversi Asimetris yang berdasarkan pada:

**Landasan Teoretis:** Menurut Grindle (1980: 15), keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh *Content of policy* dan *Context of implementation*. **Content of policy** mencakup *interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementor; resource committed*. **Context of implementation** mencakup *power, interests, and strategies of actors involved; institution and regime characteristic; compliance and responsiveness*.

**Landasan Empiris:** Dari analisis parameter letak pengambilan keputusan (**site of decision making**) untuk menentukan besaran dan peruntukan bantuan sosial masyarakat adat diketahui bahwa letak pengambilan keputusan tersebut terfokus pada kedudukan dan wewenang Bupati sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Namun keputusan Bupati kurang optimal untuk mengefektifkan pemberian bantuan sosial masyarakat adat, karena sampai kini belum ada

regulasi khusus yang mengatur ketentuan, prosedur dan tata cara pemberian bantuan sosial pada masyarakat adat. Karena itu, diperlukan Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Bupati yang khusus menjabarkan Permendagri No. 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Model Implementasi Kebijakan Diversi Asimetris adalah Model Implementasi Kebijakan Pemberian Bantuan Sosial Masyarakat Adat yang menyinergikan antara implementasi kebijakan daerah Asimetris tentang besaran alokasi anggaran bantuan sosial dari APBD untuk setiap tahun anggaran dan kebijakan kepala daerah Asimetris tentang pemberian bantuan sosial dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam mengatur ketentuan, prosedur dan tata cara pemberian bantuan sosial, dan bentuk-bentuk Pertanggungjawaban berdasarkan pada kondisi objektif keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat.

**Deskripsi Model Implementasi Kebijakan Diversi Asimetris** merupakan penerapan Model Implementasi Kebijakan yang mencakup tiga dimensi penerapan: (1) Ketentuan; (2) Prosedur dan tata cara; serta (3) Bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemberian bantuan sosial masyarakat adat. Deskripsi masing-masing dimensi penerapan adalah berikut.

**Pertama, ketentuan pemberian bantuan sosial masyarakat adat** adalah pengertian, cakupan dan konsep pemahaman atas berbagai hal pokok yang menjadi kerangka acuan dan bahan pertimbangan dalam memberikan bantuan sosial kepada masyarakat adat. Pengertian, cakupan dan konsep pemahaman yang dimaksud adalah berikut.

**Bantuan Sosial** adalah bantuan keuangan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada individu, keluarga atau kelompok masyarakat serta lembaga kemasyarakatan sesuai dengan besaran permintaan yang dikabulkan untuk mengatasi masalah kesejahteraan sosial yang terkait dengan kebutuhan pengobatan, pendidikan, perbaikan permukiman, usaha ekonomis produktif, kegiatan sosial kemasyarakatan, penanganan konflik sosial, kematian dan penanganan akibat bencana alam. Kebijakan pemberian bantuan sosial ini dapat dijadikan sebagai salah satu pendekatan strategis pemerintahan untuk mengatasi masalah individu, keluarga dan kelompok masyarakat adat yang timbul dari situasi dan kondisi keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis, dan keterbatasan sumber daya manusia. Karena itu, kebijakan pemberian bantuan sosial jangan hanya dilihat dari norma pengelolaan keuangan negara saja; akan tetapi harus lebih dilihat juga dari kompleksitas keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis, dan keterbatasan sumber daya manusia yang menjadi karakteristik fenomena kehidupan masyarakat adat di pedalaman Papua.

**Alokasi Anggaran Bantuan Sosial** adalah pembagian dana bantuan sosial dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang jumlahnya disepakati oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk setiap tahun anggaran guna mengatasi risiko sosial dan menyelesaikan masalah kesejahteraan sosial yang timbul dari kompleksitas keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis, dan keterbatasan sumber daya manusia yang menjadi karakteristik fenomena kehidupan sehari-hari masyarakat adat di pedalaman Papua. Alokasi anggaran bantuan sosial ini harus dipandang sebagai instrumen kebijakan asimetris untuk melakukan *extraordinary social conditions approach* terhadap *extraordinary phenomenon*. Karena itu penilaian terhadap target dan

realisasi alokasi anggaran bantuan sosial harus terfokus pada efektivitas penggunaan anggaran untuk setiap momentum dan kegiatan tertentu yang berpotensi menimbulkan gangguan sosial, risiko sosial dan masalah kesejahteraan sosial yang berdampak luas pada kehidupan sosial budaya, sosial ekonomi dan sosial politik. Untuk itu, prosedur dan tata cara permohonan bantuan sosial dan teknis pemberian bantuan sosial harus dibuat transparan, mudah dan lancar bagi penerima bantuan sosial namun secara administratif tetap dapat dipertanggungjawabkan oleh pejabat pengelola anggaran.

**Kedua, prosedur dan tata cara pemberian bantuan sosial masyarakat adat** adalah prinsip-prinsip dan tahap-tahap serta teknis pengelolaan bantuan sosial yang meliputi tahapan permohonan dan penilaian permohonan bantuan sosial; tahapan persetujuan dan pemberian bantuan sosial; tahapan pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan bantuan sosial. Prosedur dan tata cara pemberian bantuan sosial tersebut adalah sebagai berikut.

**Prinsip-Prinsip Pengelolaan Bantuan Sosial** meliputi Prinsip Fungsionalisasi, Prinsip Responsif, Prinsip Transparansi, Prinsip Efektivitas dan Prinsip Akuntabilitas. **Prinsip Fungsionalisasi** adalah pandangan bahwa kebijakan pemberian bantuan sosial kepada masyarakat adat harus didasarkan pada manfaat dan pemanfaatan bantuan sosial untuk menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi risiko sosial yang timbul dari keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat. **Prinsip Responsif** adalah kecepatan, ketepatan dan kecermatan pejabat dan aparatur dalam menanggapi berbagai risiko sosial yang timbul dan atau mungkin timbul dari keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat. **Prinsip Transparansi** adalah kebijakan dan

kinerja pemberian bantuan sosial kepada masyarakat adat yang dilakukan secara terbuka dengan mengaplikasikan layanan teknologi informasi, dan mudah diakses oleh siapa pun. **Prinsip Efektivitas** adalah pandangan yang lebih mengutamakan proses pencapaian tujuan pemberian bantuan sosial dan sasaran penerimaan bantuan sosial untuk secara cepat dan tepat menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi risiko sosial yang timbul dari keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat. Prinsip Akuntabilitas adalah pandangan yang lebih mengutamakan pertanggungjawaban menurut pertimbangan akan pentingnya manfaat dan pemanfaatan pemberian bantuan sosial untuk menyikapi, mengatasi dan atau mengantisipasi risiko sosial yang timbul dari keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat.

**Tahap-Tahap Pengelolaan Bantuan Sosial** meliputi tahapan perencanaan dan penetapan besaran alokasi anggaran bantuan sosial yang harus disetujui pihak legislatif dan pihak eksekutif daerah untuk satu tahun anggaran; tahapan sosialisasi kebijakan manfaat dan pemanfaatan anggaran bantuan sosial serta tata cara mengajukan dan mendapat bantuan sosial; tahapan pengelolaan bantuan sosial yang meliputi penerimaan permohonan bantuan sosial, penelaahan dan penentuan bantuan sosial; pencairan dan pemberian bantuan bantuan sosial; dan pelaporan dan pertanggungjawaban bantuan.

**Tata cara pemberian bantuan sosial kepada masyarakat adat** merupakan rangkaian pedoman teknis pengelolaan bantuan sosial masyarakat adat yang meliputi permohonan dan penilaian permohonan bantuan sosial, persetujuan dan pemberian bantuan sosial dan pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan bantuan sosial. **Permohonan dan Penilaian**

**Permohonan Bantuan Sosial** dilaksanakan dengan menggunakan Blangko Permohonan Bantuan Sosial yang diisi oleh pemohon bantuan sosial dengan menuliskan nama dan alamat; besaran dana bantuan sosial yang diminta; peruntukan dana bantuan sosial; waktu dan tempat; tandatangan, paraf atau cap sidik jari pemohon, dan diketahui atau disetujui oleh pejabat terkait. **Persetujuan dan Pemberian Bantuan Sosial** menggunakan Blangko Pemberian Bantuan Sosial yang diisi oleh penerima bantuan sosial dengan menuliskan nama dan alamat; besaran dana bantuan sosial yang diterima; peruntukan dana bantuan sosial; waktu dan tempat penerimaan; tandatangan, paraf atau cap sidik jari penerima, dinilai dan disetujui oleh Kepala Daerah atau Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. **Pelaporan dan Pertanggungjawaban Pengelolaan Bantuan Sosial** menggunakan Blangko Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran dan Realisasi Bantuan Sosial yang diisi oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dengan menuliskan rekapitulasi penyaluran anggaran bantuan sosial selama satu tahun anggaran; melampirkan *Bukti Penerimaan Dana Bantuan Sosial* dari para penerima bantuan sosial; ditandatangani oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dan diketahui oleh Kepala Daerah.

**Ketiga, bentuk-bentuk pertanggungjawaban pengelolaan pemberian bantuan sosial masyarakat adat** adalah Laporan Khusus Akuntabilitas Kinerja Pengelolaan Bantuan Sosial yang didukung dengan bukti-bukti administrasi keuangan yang sah dan relevan sebagai berikut.

**Bukti Permohonan Bantuan Sosial** adalah bukti sah permohonan berbentuk Blangko Permohonan Bantuan Sosial yang diisi oleh pemohon bantuan sosial dengan menuliskan nama dan alamat; besaran dana bantuan sosial yang diminta; peruntukan dana bantuan sosial; waktu dan tempat; tandatangan, paraf atau cap sidik jari pemohon, dan diketahui atau disetujui

oleh pejabat terkait. Apabila pengisian blangko tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemohon bantuan sosial maka pengisian blangko tersebut dapat dibantu oleh pejabat pengelola pemberian bantuan sosial dengan kategori besaran bantuan sosial yang terdiri atas tiga kategori: a) Kategori 10 s.d.100 juta rupiah; b) Kategori 100 s.d. 500 juta rupiah; c) Kategori 500 juta s.d. 1 milyar rupiah dan d) Kategori >1 milyar rupiah. Kewenangan atas kategori pemberian bantuan sosial tersebut bertumpu pada kedudukan Kepala Daerah; namun dalam hal tertentu yang memungkinkan keewenangan tersebut dapat dilimpahkan kepada pejabat pengelolaan keuangan daerah.

**Bukti Berita Acara Penerimaan Dana Bantuan Sosial** adalah bukti sah pemberian bantuan sosial berbentuk Blangko Berita Acara Pemberian Bantuan Sosial yang diisi oleh Pejabat yang memberikan langsung dana bantuan sosial kepada masyarakat adat dengan menuliskan nama dan alamat; besaran dana bantuan sosial yang diterima; peruntukan dana bantuan sosial; waktu dan tempat penerimaan; tandatangan, paraf atau cap sidik jari penerima, diketahui atau disetujui oleh Kepala Daerah atau Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang disaksikan oleh dua saksi dari staf pengelolaan keuangan bantuan sosial, serta didukung bukti-bukti lain yang relevan..

**Bukti Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Bantuan Sosial** adalah bukti sah pertanggungjawaban pengelolaan keuangan bantuan sosial berbentuk Laporan Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Bantuan Sosial yang diisi oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dengan menuliskan rekapitulasi penyaluran anggaran bantuan sosial selama satu tahun anggaran; melampirkan *Bukti Berita Acara Penerimaan Dana Bantuan Sosial* dari para penerima bantuan sosial; ditandatangani oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dan diketahui oleh Kepala Daerah.

Dalam konteks ini, model implementasi kebijakan diversifikasi Asimetris pemberian bantuan sosial masyarakat adat berkorelasi dengan upaya membangun kehidupan sosial budaya, kehidupan sosial ekonomi dan kehidupan sosial politik yang harus dipandang juga sebagai bagian integral gerakan **Revolusi Mental** untuk membangun dan memperkuat IPOLEKSOSBUDHANKAMNAS di tanah Papua. Dengan demikian maka implementasi kebijakan diversifikasi Asimetris pemberian bantuan sosial dipandang sebagai *extraordinary social conditions approach* terhadap *extraordinary phenomenon*. Sebagai salah satu solusi terhadap fenomena keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat, maka penerapan *extraordinary social conditions approach* tersebut dapat dimulai dengan pendekatan kebijakan dan strategi, berikut.

**Pertama, Kebijakan dan Strategi Aksesibilitas** adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang terfokus pada pelaksanaan fungsi pembangunan jaringan infrastruktur kawasan yang meliputi percepatan pembangunan jalan dan jembatan nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan jalan lingkungan distrik; pelabuhan dan bandara lokal, nasional dan internasional; kelistrikan dan air bersih; pertahanan dan keamanan.

**Kedua, Kebijakan dan Strategi Ideologi** adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang terfokus pada kegiatan pengenalan, pembelajaran dan pengamalan serta pelembagaan Ideologi Pancasila dalam kehidupan pribadi, keluarga dan masyarakat adat sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Masyarakat Indonesia; dan Oleh karena itu, setiap individu, keluarga dan kelompok masyarakat adat diajak untuk memiliki semangat kebangsaan Indonesia. Implementasi kebijakan dan strategi ideologi ini harus didukung dan diperkuat dengan keteladanan perilaku pejabat negara

dan keteladanan perilaku aparatur sipil negara yang Pancasila dan bersama-sama masyarakat adat mewujudkan Persatuan Indonesia dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Implementasi kebijakan dan strategi ideologi ini dapat diperkuat dengan manfaat dan pemanfaatan bantuan sosial.

**Ketiga, Kebijakan dan Strategi Pendidikan** adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang terfokus pada rangkaian upaya yang sistemik untuk meningkatkan kualitas sumber daya individu, keluarga dan kelompok masyarakat adat agar secara bertahap dan berkesinambungan terbebas dari masalah keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat, dan selanjutnya dapat maju dan sejahtera bersama-sama dengan kelompok masyarakat Indonesia lainnya di seluruh Tanah Air. Implementasi kebijakan dan strategi pendidikan ini dapat diperkuat dengan manfaat dan pemanfaatan bantuan sosial.

**Proposisi:** *Content of policy* yang mencakup *interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementor; resource committed; dan context of implementation* yang mencakup *power, interests, and strategies of actors involved; institution and regime characteristic; compliance and responsiveness* menentukan efektivitas implementasi kebijakan diversifikasi asimetris pemberian bantuan sosial masyarakat adat.

## SIMPULAN

Menjawab pertanyaan penelitian bagaimana implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga dan Model Implementasi Kebijakan yang bagaimana yang didapat dari analisis implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat,

berdasarkan pembahasan hasil penelitian didapat simpulan sebagai berikut.

Implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga terarah untuk mengatasi dan mengantisipasi risiko sosial yang timbul dari kerentanan sosial yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok masyarakat adat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, dan fenomena kearifan lokal. Namun pemberian bantuan sosial yang bersumber dari APBD masih dirasakan kurang selektif dan secara administratif tidak sesuai dengan aturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Dengan pendekatan model implementasi kebijakan publik Gridle, dinamika implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial di Kabupaten Nduga menunjukkan kondisi berikut.

**Pertama**, kepentingan-kepentingan yang memengaruhi (*interests affected*) implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial kepada masyarakat adat di Kabupaten Nduga adalah kepentingan individu, keluarga dan kelompok masyarakat adat yang timbul dari keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat. **Kedua**, bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat adat secara normatif bermanfaat atau memberi keuntungan (*type of benefits*) untuk melaksanakan rehabilitasi sosial; perlindungan sosial; pemberdayaan sosial; jaminan sosial; penanggulangan kemiskinan; dan penanggulangan bencana yang menimbulkan risiko sosial tertentu pada individu, keluarga, kelompok masyarakat adat.

**Ketiga**, implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial kepada masyarakat adat di Kabupaten Nduga tidak menimbulkan perubahan nilai-nilai yang signifikan (*extent of change envisioned*) pada masyarakat adat yang hidup dalam keterpencilan geografis, keterbelakangan

sosiologis, dan keterbatasan sumber daya individu, sumber daya sosial dan sumber daya ekonomi. Namun demikian pemanfaatan bantuan sosial cukup signifikan untuk mengatasi kebutuhan hidup yang mendesak, mengatasi risiko sosial dan mendukung usaha kesejahteraan sosial masyarakat adat. **Keempat**, letak pengambilan keputusan (*site of decision making*) untuk menentukan besaran dan peruntukan bantuan sosial pada masyarakat adat di Kabupaten Nduga terfokus pada kedudukan dan wewenang Bupati sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Namun keputusan Bupati kurang optimal untuk mengefektifkan pemberian bantuan sosial kepada masyarakat adat, karena belum ada regulasi khusus yang mengatur prosedur dan mekanisme penentuan besaran dan peruntukan bantuan sosial pada masyarakat adat.

**Kelima**, kinerja program (*program implementor*) pemberian bantuan sosial kepada masyarakat adat di Kabupaten Nduga sepenuhnya bergantung pada keputusan pejabat daerah terutama bergantung pada keputusan Kepala Daerah. **Keenam**, kondisi objektif keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis, dan keterbatasan sumber daya individu masyarakat adat membutuhkan kapasitas dan fleksibilitas alokasi anggaran bantuan sosial yang optimal. Kapasitas dan fleksibilitas alokasi anggaran bantuan sosial yang optimal merupakan salah satu bentuk komitmen sumber daya yang penting untuk diaktualisasikan (*resource committed*). **Ketujuh**, pemanfaatan bantuan sosial cenderung diarahkan dan dikaitkan dengan kekuasaan, kepentingan, dan strategi tertentu (*power, interests, and strategies of actors involved*). Namun demikian, manfaat bantuan sosial tetap tertuju pada masyarakat adat yang membutuhkan.

**Kedelapan**, secara normatif, karakteristik lembaga pelaksana kebijakan bantuan sosial itu identik dengan kewenangan, tugas

dan fungsinya sebagai salah satu unit kerja birokrasi (*institution and regime characteristic*). Namun ada faktor lain yang memengaruhi karakteristik dan kinerja lembaga pelaksana kebijakan tersebut, yaitu faktor kepemimpinan, faktor budaya organisasi dan faktor mentalitas aparatur. *Sembilan*, respons (*compliance and responsiveness*) yang dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang bertanggung jawab atas pemberian bantuan sosial ditunjukkan dengan cara menerima permohonan bantuan sosial yang disampaikan oleh masyarakat adat. Selanjutnya memproses permohonan itu, dan membuat rekomendasi atas permohonan tersebut untuk disampaikan kepada Kepala Daerah.

Model Implementasi Kebijakan yang didapat dari analisis implementasi kebijakan pemberian bantuan sosial masyarakat adat di Kabupaten Nduga adalah **Model Implementasi Kebijakan Diversi Asimetris Pemberian Bantuan Sosial Masyarakat Adat** adalah model implementasi kebijakan yang menyinergikan antara implementasi kebijakan daerah Asimetris tentang besaran alokasi anggaran bantuan sosial dari APBD untuk setiap tahun anggaran dan kebijakan kepala daerah Asimetris tentang pemberian bantuan sosial dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam mengatur ketentuan, prosedur dan tata cara, bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemberian bantuan sosial berdasarkan pada kondisi objektif keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat. Penerapan Model Implementasi Kebijakan Asimetris ini mencakup tiga dimensi penerapan: (1) Ketentuan; (2) Prosedur dan tata cara; dan (3) Bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemberian bantuan sosial masyarakat adat.

Model implementasi kebijakan diversifikasi Asimetris pemberian bantuan sosial masyarakat adat berkorelasi dengan upaya membangun kehidupan sosial budaya, kehidupan sosial ekonomi dan kehidupan

sosial politik yang harus dipandang juga sebagai bagian integral gerakan **Revolusi Mental** untuk membangun dan memperkokoh IPOLEKSOSBUDHANKAMNAS di tanah Papua. Dengan demikian maka implementasi kebijakan diversifikasi Asimetris pemberian bantuan sosial masyarakat adat harus dipandang sebagai *extraordinary social conditions approach* terhadap *extraordinary phenomenon*. Sebagai salah satu solusi terhadap fenomena keterpencilan geografis, keterbelakangan sosiologis dan keterbatasan sumber daya manusia masyarakat adat, maka penerapan *extraordinary social conditions approach* tersebut dapat dimulai dengan pendekatan kebijakan dan strategi, yaitu: **Pertama, Kebijakan dan Strategi Aksesibilitas; Kedua, Kebijakan dan Strategi Ideologi; dan Ketiga, Kebijakan dan Strategi Pendidikan.**

#### DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, William N. 1999, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dye, Thomas R., 1981, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Edwards III, George C, 1980, *Implementing Public Policy*, congressional Quarterly Inc, USA
- Grindle, Merille S.. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey.
- Hill, Michael and Peter Hupe, 2002. *Implementing Publik Policy*, London: SAGE Publications Ltd.
- Mazmanian, Daniel A. And Paul A, Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, Illionis Glenview: Scott, Foresman, & Co.
- Ripley, Randall. B., Franklin, Grace. A, 1990, *Policy Implementation and Bureaucracy (Second Edition)*, Chicago, Illinois: The Dorsey Press.
- Purwanto, Wawan H., 2010, *Papua 100Tahu Ke Depan*, Jakarta: Citra Mandiri Bangsa
- Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E., 1975. "The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework". *Administration and Society, Vol.6 No.4*. London: Sage Publications, Inc. []