



## Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus dalam Optimalisasi Sektor Pendidikan

Frederikus Antonius Mana<sup>1</sup>, Syahrabudin Husein Enala<sup>2</sup>, Isak H Wayangkau<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup> Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Universitas Musamus Merauke, Merauke, Indonesia

<sup>3</sup> Jurusan Teknik Informatika, Universitas Musamus Merauke, Merauke, Indonesia

### Abstract

The Special Autonomy Policy (Otsus) represents a form of asymmetric decentralization designed to accelerate development and improve public welfare in Papua, with education identified as one of its main priority sectors. Despite the substantial fiscal support and authority granted under the Otsus framework, policy implementation at the local level has not yet produced optimal outcomes in terms of improving the quality and equity of educational services. This study aims to analyze the implementation of the Special Autonomy policy in optimizing the education sector in Merauke Regency. This study employs a qualitative approach using a case study design. Data were collected through in-depth interviews, field observations, and documentation review, and analyzed using an interactive data analysis model. The analysis is grounded in public policy implementation theory, particularly the Edwards III model, which emphasizes communication, resources, implementers' disposition, and bureaucratic structure. The findings indicate that the implementation of the Special Autonomy policy in the education sector of Merauke Regency has been carried out through various programs, including infrastructure development, scholarship provision, and educational operational support. However, implementation remains suboptimal due to limited human resource capacity, weak communication and inter-organizational coordination, low outcome-oriented program execution, and ineffective monitoring and evaluation systems. The study highlights that the primary challenge in implementing the Otsus policy in the education sector lies not merely in budget availability, but in implementation capacity and policy governance at the local level. This study recommends strengthening local government institutional capacity, improving cross-sectoral communication and coordination, and developing outcome-based monitoring and evaluation systems to enhance the effectiveness of the Special Autonomy policy in the education sector.

**Keywords:** Special Autonomy; Policy; Local Government

### Abstrak

Kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) merupakan bentuk desentralisasi asimetris yang dirancang untuk mempercepat pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah Papua, dengan sektor pendidikan sebagai salah satu prioritas utama. Meskipun dukungan fiskal dan kewenangan yang diberikan melalui Otsus relatif besar, implementasi kebijakan tersebut di tingkat daerah belum sepenuhnya menghasilkan dampak yang optimal terhadap peningkatan kualitas dan pemerataan layanan pendidikan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Otonomi Khusus dalam optimalisasi sektor pendidikan di Kabupaten Merauke. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi, kemudian dianalisis menggunakan model analisis interaktif. Kerangka teori implementasi kebijakan publik digunakan sebagai landasan analisis, khususnya model Edwards III yang menekankan aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Otonomi Khusus di sektor pendidikan Kabupaten Merauke telah berjalan melalui berbagai program, seperti pembangunan sarana prasarana, pemberian beasiswa, dan dukungan operasional pendidikan. Namun demikian, pelaksanaannya belum optimal akibat keterbatasan kapasitas sumber daya manusia aparatur, lemahnya komunikasi dan koordinasi antarorganisasi perangkat daerah, rendahnya orientasi hasil dalam pelaksanaan program, serta belum efektifnya sistem monitoring dan evaluasi kebijakan. Penelitian ini menegaskan bahwa tantangan utama implementasi Otsus di sektor pendidikan tidak terletak pada ketersediaan anggaran semata, melainkan pada kapasitas implementasi dan tata kelola kebijakan di tingkat daerah. Penelitian ini merekomendasikan penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, perbaikan komunikasi dan koordinasi lintas sektor, serta pengembangan sistem monitoring dan evaluasi berbasis outcome guna meningkatkan efektivitas kebijakan Otonomi Khusus dalam sektor pendidikan.

**Kata Kunci:** Otonomi Khusus; Kebijakan; Pemerintah Daerah

<sup>1</sup> CONTACT: manafrederick87@unmus.ac.id

DOI: <https://10.35724/mjpa.v8i1.7292>

© 2025 by the authors. Licensee Musamus Journal of Public Administration, Program Study State Administration Science, Musamus of University. This is an open access article under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC- BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).x

## 1. Pendahuluan

Pendidikan merupakan sektor publik yang memiliki posisi strategis dalam pembangunan nasional karena berperan sebagai fondasi utama dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia. Melalui pendidikan, negara berupaya membangun kapasitas individu agar mampu berkontribusi secara produktif dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik (mujianto solichin, 2020). Namun demikian, pembangunan sektor pendidikan di Indonesia hingga saat ini masih dihadapkan pada berbagai tantangan struktural, seperti ketimpangan akses antarwilayah, disparitas mutu layanan pendidikan, serta keterbatasan kapasitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan. Tantangan tersebut semakin kompleks di wilayah-wilayah yang memiliki karakteristik geografis, sosial, dan ekonomi khusus, termasuk daerah yang memperoleh kebijakan Otonomi Khusus (Rahman, 2023). Sebagai respons atas ketimpangan pembangunan tersebut, pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan Otonomi Khusus sebagai bentuk desentralisasi asimetris yang memberikan kewenangan lebih luas serta dukungan fiskal yang signifikan kepada daerah tertentu, termasuk Papua. Kebijakan ini bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antarwilayah, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik, khususnya di sektor pendidikan. Otonomi Khusus memberikan ruang yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk merancang dan mengimplementasikan kebijakan pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal . Namun, besarnya kewenangan dan alokasi sumber daya yang diberikan tidak secara otomatis menjamin tercapainya tujuan kebijakan apabila tidak diiringi dengan implementasi yang efektif, tata kelola yang baik, dan kapasitas kelembagaan yang memadai.

Kabupaten Merauke merupakan salah satu wilayah strategis di Papua yang berbatasan langsung dengan negara tetangga serta memiliki potensi sumber daya alam yang besar. Secara demografis, Kabupaten Merauke memiliki struktur penduduk yang heterogen dengan tingkat pendidikan yang masih relatif rendah dibandingkan daerah lain di Indonesia. Data BPS menunjukkan bahwa Angka Partisipasi Sekolah (APS) pada jenjang pendidikan dasar dan menengah masih perlu ditingkatkan, sementara rasio siswa terhadap guru menunjukkan ketimpangan yang cukup tinggi. Selain itu, angka putus sekolah masih relatif tinggi, terutama di wilayah pedalaman dan perbatasan yang sulit dijangkau layanan pendidikan (BPS, 2023). Kondisi geografis Kabupaten Merauke yang didominasi wilayah dataran rendah, kawasan hutan lindung, serta keterbatasan infrastruktur dan akses transportasi menjadi hambatan utama dalam pemerataan fasilitas pendidikan dan distribusi tenaga pendidik. Faktor sosial budaya dan kondisi ekonomi masyarakat juga turut memengaruhi tingkat partisipasi pendidikan (Bappenas, 2022). Kompleksitas permasalahan tersebut menuntut peran pemerintah daerah yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga strategis dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal melalui pengelolaan program-program Otonomi Khusus secara efektif.

Dalam praktiknya, implementasi kebijakan Otonomi Khusus di sektor pendidikan di Kabupaten Merauke masih menghadapi berbagai permasalahan. Meskipun alokasi dana Otonomi Khusus untuk sektor pendidikan tergolong besar, berbagai indikator menunjukkan bahwa capaian pembangunan pendidikan belum sepenuhnya optimal. Data dari BPS dan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi menunjukkan bahwa dalam lima tahun terakhir APS mengalami peningkatan dari 58% menjadi 72%. Namun demikian, rasio siswa terhadap guru masih berada di atas standar ideal 25:1, yang mengindikasikan masih terbatasnya kualitas layanan pendidikan (Kemendikbudristek, 2023). Selain itu, berbagai dokumen kebijakan daerah seperti Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Dana Otonomi Khusus serta laporan Dinas Pendidikan Kabupaten Merauke menunjukkan bahwa pengelolaan dana Otonomi Khusus belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan riil di lapangan. Tren pengeluaran dana Otonomi Khusus dalam lima tahun terakhir menunjukkan fluktuasi yang dipengaruhi oleh faktor politik dan administratif (Elvira, 2021). Permasalahan lain yang masih sering ditemukan meliputi keterbatasan kapasitas sumber daya manusia aparatur, lemahnya koordinasi antarorganisasi perangkat daerah, ketidaktepatan sasaran program, serta minimnya sistem pengawasan dan evaluasi kebijakan.

Dari perspektif akademik, berbagai kajian menunjukkan bahwa kebijakan Otonomi Khusus memiliki potensi besar dalam meningkatkan akses dan mutu pendidikan melalui peningkatan kapasitas fiskal daerah dan fleksibilitas kebijakan. Namun, sejumlah penelitian juga menegaskan bahwa kegagalan pencapaian tujuan kebijakan sering kali disebabkan oleh lemahnya faktor kelembagaan, tata kelola pemerintahan, serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan kebijakan (Statistik, 2025). Meskipun demikian, kajian yang secara spesifik menganalisis implementasi kebijakan Otonomi Khusus dalam optimalisasi sektor pendidikan pada level kabupaten, khususnya di Kabupaten Merauke, masih relatif terbatas. Berdasarkan kondisi empiris, permasalahan kebijakan, serta celah dalam kajian akademik tersebut, penelitian ini difokuskan untuk menganalisis implementasi kebijakan Otonomi Khusus dalam optimalisasi sektor pendidikan di Kabupaten Merauke. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana kebijakan Otonomi Khusus dijalankan di tingkat daerah, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilannya. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan rekomendasi bagi pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan dalam meningkatkan efektivitas pengelolaan kebijakan pendidikan berbasis Otonomi Khusus. Secara akademik, penelitian ini diharapkan mampu memperkaya khazanah ilmu kebijakan publik dan

administrasi pemerintahan daerah, khususnya dalam konteks desentralisasi asimetris dan pembangunan pendidikan di wilayah dengan karakteristik khusus.

## 2. Literatur Review

### 2.1 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan tahapan krusial dalam siklus kebijakan karena pada tahap inilah suatu kebijakan diterjemahkan dari rumusan normatif ke dalam tindakan nyata. Edwards III menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Grindle, 2017). Komunikasi kebijakan yang efektif diperlukan agar tujuan, isi, dan prosedur kebijakan dapat dipahami secara jelas oleh para pelaksana. Ketidakjelasan komunikasi sering kali menimbulkan distorsi kebijakan di tingkat implementasi (Risnawan, 2017).

Sumber daya menjadi faktor penting lainnya dalam implementasi kebijakan. Sumber daya tidak hanya mencakup aspek finansial, tetapi juga sumber daya manusia, informasi, serta kewenangan yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan (Peters, 2015). Keterbatasan kapasitas aparatur dan minimnya kompetensi teknis dapat menghambat pelaksanaan kebijakan secara optimal. Selain itu, disposisi atau sikap pelaksana kebijakan mencerminkan tingkat komitmen, integritas, dan responsivitas aparatur terhadap kebijakan yang diimplementasikan (Winda Kustiawan et al., 2022).

Tanpa disposisi yang mendukung, kebijakan cenderung dijalankan secara administratif semata. Struktur birokrasi juga memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan. Struktur organisasi yang terlalu hierarkis, tumpang tindih kewenangan, serta prosedur birokrasi yang kaku dapat memperlambat proses implementasi dan mengurangi efektivitas kebijakan (Smoke, 2015). Oleh karena itu, keempat variabel tersebut harus dipahami secara komprehensif dalam menganalisis implementasi kebijakan publik.

### 2.2 Perspektif Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier memandang implementasi kebijakan sebagai proses yang dipengaruhi oleh tiga kelompok variabel utama, yaitu karakteristik masalah, karakteristik kebijakan, dan variabel lingkungan. Karakteristik masalah mencakup tingkat kompleksitas permasalahan dan keberagaman aktor yang terlibat. Dalam sektor pendidikan, permasalahan yang bersifat multidimensional dan melibatkan banyak aktor menjadikan implementasi kebijakan semakin kompleks. Karakteristik kebijakan meliputi kejelasan tujuan, konsistensi aturan, serta ketersediaan sumber daya pendukung (Hill & Hupe, 2014).

Kebijakan Otonomi Khusus memiliki karakteristik yang kompleks karena melibatkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pengelolaan dana dalam jumlah besar. Sementara itu, variabel lingkungan mencakup kondisi sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang dapat memengaruhi proses implementasi kebijakan. Lingkungan kebijakan di daerah dengan karakteristik khusus seperti Papua menuntut pendekatan implementasi yang kontekstual dan adaptif.

### 2.3 Otonomi Khusus sebagai Desentralisasi Asimetris

Otonomi Khusus merupakan bentuk desentralisasi asimetris yang memberikan perlakuan khusus kepada daerah tertentu berdasarkan kondisi historis, sosial, dan politik. Dalam konteks Papua, kebijakan Otonomi Khusus dirancang untuk mempercepat pembangunan dan mengurangi kesenjangan pembangunan antarwilayah, dengan sektor pendidikan sebagai salah satu prioritas utama. Melalui Otonomi Khusus, pemerintah daerah memperoleh kewenangan dan dukungan fiskal yang lebih besar untuk mengelola sektor pendidikan sesuai dengan kebutuhan lokal (Hill & Hupe, 2014).

Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa besarnya kewenangan dan sumber daya tidak secara otomatis menjamin keberhasilan kebijakan. Tanpa kapasitas kelembagaan dan tata kelola yang memadai, kebijakan Otonomi Khusus berpotensi mengalami kegagalan implementasi (Grindle, 2017). Oleh karena itu, analisis implementasi kebijakan menjadi penting untuk memahami sejauh mana kebijakan Otonomi Khusus mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

## 3. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pendekatan ini dipilih untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai implementasi kebijakan Otonomi Khusus dalam sektor pendidikan di Kabupaten Merauke. Informan penelitian terdiri atas pejabat pemerintah daerah, pengelola pendidikan, dan pemangku kepentingan terkait yang dipilih secara purposive. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi terhadap dokumen kebijakan serta laporan program pendidikan. Analisis data dilakukan menggunakan model analisis interaktif yang meliputi tahap reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data dijaga melalui teknik triangulasi sumber dan metode.

## 4. Hasil & Pembahasan

Penyajian hasil dilakukan secara tematik dengan mengacu pada kerangka teori implementasi kebijakan (Edwards III) yang menekankan variabel komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi, serta mempertimbangkan konteks desentralisasi asimetris sebagaimana ditegaskan dalam perubahan regulasi Otsus Papua.

### **3.1 Konteks Kebijakan: Perubahan Tata Kelola Otsus dan Mandat Sektor Pendidikan**

Perubahan kedua UU Otsus Papua (UU Nomor 2 Tahun 2021) memperkuat tata kelola dan mekanisme pendanaan Otsus, sekaligus menegaskan agenda pelayanan dasar, termasuk pendidikan, sebagai prioritas kebijakan. Regulasi turunan, khususnya PP Nomor 106 Tahun 2021, mengatur aspek kewenangan dan kelembagaan pelaksanaan kebijakan Otsus, yang memengaruhi pembagian peran antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan layanan pendidikan. Dalam konteks Merauke, kebijakan Otsus dipahami sebagai instrumen afirmasi pembangunan pendidikan: memperluas akses sekolah, memperbaiki kualitas layanan (guru, proses pembelajaran), dan meningkatkan pemerataan layanan terutama pada wilayah yang secara geografis sulit dijangkau. Dengan demikian, indikator kinerja pendidikan (partisipasi sekolah, pemerataan layanan, sarana prasarana) semestinya menjadi tolok ukur utama evaluasi implementasi kebijakan Otsus di daerah.

Dalam konteks Merauke, kebijakan Otsus dipahami sebagai instrumen afirmasi pembangunan pendidikan: memperluas akses sekolah, memperbaiki kualitas layanan (guru, proses pembelajaran), dan meningkatkan pemerataan layanan terutama pada wilayah yang secara geografis sulit dijangkau. Dengan demikian, indikator kinerja pendidikan (partisipasi sekolah, pemerataan layanan, sarana prasarana) semestinya menjadi tolok ukur utama evaluasi implementasi kebijakan Otsus di daerah. Selain itu, keberhasilan kebijakan Otsus di sektor pendidikan juga perlu diukur dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu menjangkau kelompok masyarakat yang selama ini termarginalkan dalam akses pendidikan. Implementasi kebijakan yang efektif diharapkan tidak hanya meningkatkan capaian indikator kuantitatif, tetapi juga memperkuat kualitas tata kelola pendidikan daerah secara berkelanjutan. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan Otsus di Kabupaten Merauke perlu mempertimbangkan keterpaduan antara capaian kinerja pendidikan, kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, serta konteks geografis dan sosial yang memengaruhi penyelenggaraan layanan pendidikan.

### **3.2 Komunikasi: Sosialisasi Kebijakan dan Konsistensi Informasi Program**

Dari sisi komunikasi, penelitian menemukan bahwa arus informasi kebijakan dan program Otsus pendidikan belum berjalan merata sampai ke tingkat satuan pendidikan dan masyarakat. Sosialisasi kebijakan cenderung terfokus pada pelaksana formal (dinas/organisasi perangkat daerah), sementara pemahaman aktor di level sekolah, komite, serta masyarakat masih bervariasi. Kondisi ini memunculkan beberapa dampak: (1) interpretasi program yang berbeda pada level pelaksana; (2) partisipasi masyarakat yang belum optimal, terutama untuk program yang membutuhkan dukungan komunitas; serta (3) rendahnya transparansi program, yang dapat memicu persepsi publik bahwa dana Otsus tidak berdampak nyata. Temuan ini memperkuat argumentasi Edwards III bahwa distorsi komunikasi dapat menyebabkan implementasi tidak sejalan dengan tujuan kebijakan.

Dari sisi komunikasi, penelitian menemukan bahwa arus informasi kebijakan dan program Otsus pendidikan belum berjalan merata sampai ke tingkat satuan pendidikan dan masyarakat. Sosialisasi kebijakan cenderung terfokus pada pelaksana formal (dinas/organisasi perangkat daerah), sementara pemahaman aktor di level sekolah, komite, serta masyarakat masih bervariasi. Kondisi ini memunculkan beberapa dampak: (1) interpretasi program yang berbeda pada level pelaksana; (2) partisipasi masyarakat yang belum optimal, terutama untuk program yang membutuhkan dukungan komunitas; serta (3) rendahnya transparansi program, yang dapat memicu persepsi publik bahwa dana Otsus tidak berdampak nyata.

Temuan ini memperkuat argumentasi Edwards III bahwa distorsi komunikasi dapat menyebabkan implementasi tidak sejalan dengan tujuan kebijakan. Selain itu, lemahnya komunikasi kebijakan berpotensi menurunkan akuntabilitas pelaksanaan program serta menghambat proses umpan balik dari masyarakat kepada pemerintah daerah. Keterbatasan saluran komunikasi yang inklusif juga menyebabkan aspirasi dan kebutuhan riil satuan pendidikan di lapangan tidak sepenuhnya terakomodasi dalam perencanaan dan pelaksanaan program. Oleh karena itu, penguatan strategi komunikasi kebijakan menjadi prasyarat penting untuk meningkatkan efektivitas implementasi Otsus di sektor pendidikan.

### **3.3 Sumber Daya: Kapasitas SDM, Finansial, dan Informasi**

Sumber daya merupakan faktor penghambat dominan. Penelitian menemukan keterbatasan kapasitas aparatur pengelola program (perencanaan, penganggaran berbasis kinerja, pengadaan, hingga pelaporan). Keterbatasan ini berimplikasi pada kurang tajamnya penetapan prioritas, lemahnya analisis kebutuhan berbasis data, serta terbatasnya kemampuan dinas untuk mengukur dampak program. Pada aspek finansial, dana Otsus menjadi penopang penting intervensi pendidikan. Namun, tantangan muncul pada siklus anggaran, seperti keterlambatan administrasi, dinamika pengadaan, dan ketidaksinkronan antar dokumen perencanaan (RPJMD–renstra–renja) yang menyebabkan program tidak selalu berjalan tepat waktu.

Selain itu, ketersediaan data pendidikan yang mutakhir dan terintegrasi antarunit kerja masih terbatas, sehingga evidence-based policy belum berjalan optimal. Secara kontekstual, indikator pendidikan daerah menunjukkan bahwa partisipasi sekolah masih menjadi pekerjaan rumah yang harus direspon dengan intervensi kebijakan yang lebih presisi. Data statistik pendidikan daerah (misalnya tabel Angka Partisipasi Sekolah/APS) dapat menjadi rujukan penting untuk menentukan kelompok umur mana yang paling rentan putus sekolah dan wilayah mana yang perlu prioritas layanan.

Selain itu, keterbatasan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi teknis dan manajerial berdampak pada rendahnya inovasi dalam perancangan dan pelaksanaan program pendidikan berbasis Otsus. Ketergantungan pada

prosedur administratif tanpa dukungan kapasitas analitis yang memadai menyebabkan program cenderung bersifat rutinitas dan kurang adaptif terhadap dinamika kebutuhan lapangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa penguatan sumber daya tidak hanya diperlukan pada aspek finansial, tetapi juga pada peningkatan kualitas aparatur dan sistem pendukung kebijakan.

### **3.4 Disposisi Pelaksana: Komitmen, Orientasi Hasil, dan Praktik Administratif**

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan di Kabupaten Merauke bersifat beragam. Sebagian pelaksana menunjukkan komitmen kuat untuk memastikan program menjangkau sekolah-sekolah prioritas. Namun, penelitian juga menemukan kecenderungan pelaksanaan program yang berorientasi pada pemenuhan prosedur administratif semata, bukan pada capaian hasil (outcome). Faktor pemicu kondisi ini antara lain: (1) beban kerja birokrasi yang tinggi; (2) keterbatasan dukungan teknis (misal, penyusunan indikator outcome dan pengukuran dampak); serta (3) lemahnya sistem insentif berbasis kinerja. Tanpa penguatan disposisi pelaksana, program Otsus pendidikan rentan menjadi rutin administratif, sementara perubahan substantif pada kualitas layanan berjalan lambat.

Selain itu, budaya kerja birokrasi yang cenderung hierarkis dan minim evaluasi kinerja berbasis hasil turut memengaruhi rendahnya orientasi outcome dalam pelaksanaan kebijakan. Kurangnya mekanisme penghargaan dan sanksi yang jelas menyebabkan pelaksana tidak memiliki dorongan yang kuat untuk berinovasi dan meningkatkan kualitas layanan pendidikan. Oleh karena itu, pemberian sistem insentif dan penguatan budaya kinerja berbasis hasil menjadi elemen penting dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan Otsus di sektor pendidikan.

Selain itu, konsistensi sikap dan komitmen pelaksana kebijakan sangat dipengaruhi oleh kualitas kepemimpinan dan kejelasan arahan kebijakan dari pimpinan daerah. Kepemimpinan yang lemah dan kurang berorientasi pada hasil cenderung memperkuat pola kerja administratif tanpa dorongan untuk mencapai kinerja substantif. Oleh karena itu, penguatan kepemimpinan dan penegasan target kinerja menjadi faktor kunci dalam meningkatkan disposisi pelaksana kebijakan Otsus di sektor pendidikan.

### **3.6 Struktur Birokrasi: Koordinasi OPD, Tumpang Tindih, dan Rantai Implementasi**

Dari aspek struktur birokrasi, persoalan menonjol adalah koordinasi lintas organisasi perangkat daerah (OPD) yang belum konsisten, terutama untuk program yang membutuhkan keterhubungan fungsi (pendidikan–infrastruktur–keuangan–pengawasan). Dalam beberapa kasus, pembagian peran tidak selalu jelas, mengakibatkan tumpang tindih kegiatan atau jeda implementasi di lapangan. Pada wilayah yang aksesnya sulit, rantai implementasi menjadi panjang: perencanaan dan pengadaan di tingkat kabupaten harus diterjemahkan ke dukungan logistik dan operasional di tingkat distrik hingga sekolah. Ketika koordinasi lemah, hasilnya adalah keterlambatan pembangunan/rehabilitasi, distribusi bantuan yang tidak tepat waktu, dan penyelesaian kegiatan yang tidak seragam kualitasnya.

Kelemahan lain yang ditemukan adalah monitoring dan evaluasi (monev) yang belum terstandardisasi dan belum sepenuhnya berbasis indikator outcome. Monev masih dominan pada aspek serapan anggaran dan keluaran fisik, belum kuat pada pengukuran capaian layanan pendidikan (misalnya kehadiran guru, kualitas pembelajaran, capaian literasi-numerasi lokal, atau penurunan angka putus sekolah).

Selain itu, ketidadaan mekanisme koordinasi yang terlembaga menyebabkan setiap OPD cenderung bekerja secara sektoral tanpa sinergi yang kuat. Kondisi ini menghambat integrasi program dan melemahkan akuntabilitas pelaksanaan kebijakan di tingkat daerah. Oleh karena itu, pemberian struktur birokrasi dan penguatan mekanisme koordinasi lintas OPD menjadi prasyarat penting bagi efektivitas implementasi kebijakan Otsus di sektor pendidikan.

## **5. Kesimpulan**

Implementasi kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) dalam sektor pendidikan di Kabupaten Merauke telah dilaksanakan melalui berbagai program yang bertujuan meningkatkan akses dan mendukung penyelenggaraan pendidikan. Namun demikian, pelaksanaan kebijakan tersebut belum sepenuhnya mencapai hasil yang optimal. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kendala utama terletak pada keterbatasan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia aparatur, lemahnya komunikasi dan koordinasi antarorganisasi perangkat daerah, rendahnya orientasi hasil dalam pelaksanaan program, serta belum efektifnya sistem monitoring dan evaluasi kebijakan. Penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas kebijakan Otonomi Khusus di sektor pendidikan tidak semata-mata ditentukan oleh besarnya alokasi anggaran, tetapi lebih ditentukan oleh kapasitas implementasi dan tata kelola kebijakan di tingkat daerah. Kelemahan dalam aspek implementasi menyebabkan potensi kebijakan Otonomi Khusus belum sepenuhnya terkonversi menjadi peningkatan kualitas dan pemerataan layanan pendidikan. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, peningkatan komunikasi dan koordinasi lintas sektor, serta pengembangan sistem monitoring dan evaluasi berbasis outcome. Upaya tersebut diharapkan dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan Otonomi Khusus dan memberikan kontribusi yang lebih signifikan terhadap pembangunan pendidikan yang berkelanjutan di Kabupaten Merauke.

## 5. Daftar Pustaka

- [1] Grindle, M. S. (2017). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- [2] Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (3rd ed.). SAGE Publications.
- [3] Mujianto solichin. (2020). Imlementasi Kebijakan Pendidikan dan Peran Birokrasi. *Jurnal Studi Islam*, 6(2), 148–178.
- [4] Nasional/Bappenas, K. P. P. (2022). *Pembangunan Pendidikan di Wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T)*. Bappenas.
- [5] Peters, B. G. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- [6] Rahman, Z. (2023). Analisis Dampak Otonomi Khusus dalam Upaya Peningkatan Kesejahteraan di Sektor Pendidikan. *Spirit Publik*.
- [7] Risnawan, W. (2017). Peran Dan Fungsi Infrastruktur Politik Dalam Pembentukan Kebijakan Publik. *Dinamika Administrasi Publik*, 4(3), 511–518. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/dinamika/article/view/1952/1588>
- [8] Smoke, P. (2015). Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112.
- [9] Statistik, B. P. (2023). *Potret Pendidikan Indonesia: Indikator Pendidikan Berkelanjutan*. Badan Pusat Statistik Republik Indonesia.
- [10] Statistik, B. P. (2025). *Angka Partisipasi Kasar (APK) Menurut Provinsi dan Jenjang Pendidikan*.
- [11] Winda Kustiawan, Tifani Liusnimun, Nurul Hidayat, & Jaman Wahidin. (2022). Komunikator Utama dalam Politik, Komunikator Politik dan Kepemimpinan Politik. *J-KIs: Jurnal Komunikasi Islam*, 3(1), 13–22. <https://doi.org/10.53429/j-kis.v3i1.421>