

**HALAMAN PENGESAHAN**  
**HASIL PELAKSANAAN PENGAWASAN DPDRI TERHADAP PENGELOLAAN**  
**DANA OTONOMI KHUSUS PAPUA**

**NASKAH PUBLIKASI**

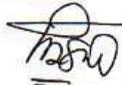
**DIAJUKAN OLEH:**

**NUR AZIZ PRABOWO**

**20150610451**

**UNIVERSITAS**  
**MUHAMMADIYAH**  
**YOGYAKARTA**

**Dosen Pembimbing**



Nanik Prasetyoningsih, S.H., M.H.  
NIK 19740415200004 153 043

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum.  
NIK 19710409199702 153 028

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Nur Aziz Prabowo  
Nim : 20150610451  
Program Studi : Hukum  
Rumpun Ilmu : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Naskah Publikasi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Muhammadiyah Yogyakarta **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalti-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul : **HASIL PELAKSANAAN PENGAWASAN DPDRI TERHADAP PENGELOLAAN DANA OTONOMI KHUSUS PAPUA**, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Muhammadiyah Yogyakarta berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencatumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Yogyakarta  
Pada Tanggal : 10 Juli 2019



Yang Menyatakan

Nur Aziz Prabowo  
NIM. 20150610451

# HASIL PELAKSANAAN PENGAWASAN DPDRI TERHADAP PENGELOLAAN DANA OTONOMI KHUSUS PAPUA

**Nur Aziz Prabowo dan Nanik Prasetyoningsih**

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Jl. Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta

55183

[nurazizprabowo@gmail.com](mailto:nurazizprabowo@gmail.com); [nprasetyoningsih@gmail.com](mailto:nprasetyoningsih@gmail.com)

## ABSTRAK

Masih terdapat banyak kekurangan dalam pengelolaan dana otonomi khusus di Papua salah satunya dari segi pengawasannya. Untuk itu penulis meneliti pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga pemerintahan yang mempunyai kewenangan mengawasi otonomi khusus untuk mengetahui apakah benar kekurangan pelaksanaan otonomi khusus dari segi pengawasannya. Penulis menggunakan jenis penelitian normatif untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dan otonomi khusus Papua. Penulis juga menggunakan jenis penelitian empiris untuk mengkaji pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah terhadap pengelolaan dana otonomi khusus Papua. Penulis menggunakan data primer berupa hasil wawancara dan data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Berdasarkan analisis yang telah dilakukan pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Daerah hanya berupa rekomendasi untuk disampaikan kepada DPR yang kemudian dari DPR disampaikan kepada Pemerintah. Penulis menyimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kurang efektif karena hanya berwujud rekomendasi saja dan penyampaian rekomendasi tersebut harus melalui DPR terlebih dahulu tidak dari Dewan Perwakilan Daerah ke Pemerintah langsung.

**Kata kunci:** *Dewan Perwakilan Daerah, Otonomi Khusus Papua, Pengawasan Dana Otonomi Khusus Papua*

## I. Pendahuluan

Dewan Perwakilan Daerah (yang selanjutnya disebut DPD) merupakan lembaga legislatif yang memiliki fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan yang bersifat kedaerahan. Artinya, segala kebijakan baik yang dilakukan pemerintah pusat untuk pemerintah daerah atau pemerintah daerah itu sendiri menjadi tanggung jawab DPD untuk mengawasinya. Seperti halnya dengan pembangunan daerah suatu wilayah, peraturan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, serta pembentukan peraturan di setiap daerah menjadi tanggung jawab DPD untuk mengawasinya.

Saat ini daerah Papua terbagi atas dua provinsi yaitu, Provinsi Papua dan Papua Barat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, daerah Papua ditetapkan sebagai daerah otonomi khusus. Kemudian, diubah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang (yang selanjutnya disingkat menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008). Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 ini terdapat pemekaran Provinsi Papua menjadi dua yaitu Provinsi Papua (sebagai induk) dan Provinsi Papua Barat.

Kekhususan daerah Papua meliputi: *pertama*, pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP); *kedua*, bidang keuangan (Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan); *ketiga*, kewenangan gubernur (persetujuan gubernur terhadap pengangkatan Kapolda dan Kajati); *keempat*, pembentukan Perdasi dan Perdasus; *kelima*, diakui mekanisme peradilan adat dan mengakui masyarakat adat serta hak-haknya (Hak Ulayat); *keenam*, perlakuan khusus terhadap masyarakat asli Papua yang terisolir dan terpencil; *ketujuh*, gubernur dan wakil gubernur harus orang asli Papua; *kedelapan*, DPRP/DPRPB melalui mekanisme pengangkatan (Kursi Otsus);

*kedelapan*, masyarakat Papua dapat mengajukan perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus.<sup>1</sup>

Menyangkut kewenangan Daerah Otonomi Khusus Papua dalam bidang keuangan (fiskal) meliputi: *pertama*, persentase dana perimbangan dari pertambangan gas bumi/alam sebanyak 70% untuk tahun pertama sampai tahun ke 25 kemudian menjadi 50% pada tahun ke 26 dan seterusnya. *Kedua*, persentase dana perimbangan dari pertambangan minyak bumi sebanyak 70% untuk tahun pertama sampai tahun ke 25 kemudian menjadi 50% pada tahun ke 26 dan seterusnya. *Ketiga*, dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (pemerintah dan DPR RI berdasarkan ulasan Provinsi pada setiap tahunnya) terutama dalam hal pembiayaan infrastruktur (ditinjau dari Pasal 34 UU No. 21 Tahun 2001). *Keempat*, penerimaan khusus berkaitan dengan pelaksanaan otonomi khusus setara dengan 2% dari batas maksimal Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, terutama diprioritaskan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan (ditinjau dari Pasal 34 UU No. 21 Tahun 2001). Dari pemaparan ini, jelaslah bahwa tujuan pemberian dana otonomi khusus bagi daerah Papua adalah untuk pembiayaan infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan.<sup>2</sup>

Dalam hal kewenangan seperti yang disebutkan di atas, pengelolaan dana otonomi khusus tidak didistribusikan dengan tepat sasaran oleh pemerintah daerah. Menurut Nyimas, hal ini dikarenakan lemahnya kapasitas kelembagaan dari pemerintah daerah sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal tidak tercapai. Kemudian berbicara masalah dampak, yang mana pemerintah daerah Papua mendapatkan dana yang relatif besar ini tidak begitu berdampak signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat karena IPM (Indeks Pembangunan Manusia) dan indeks

---

<sup>1</sup> Disampaikan oleh Sumarsono dalam RDP (Rapat Dengar Pendapat) Komite I DPDRI sebagai perwakilan Kementerian Dalam Negeri pada 25 September 2018

<sup>2</sup> Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Siti Zuhro, 2017, *Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Dan Istimewa*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 4

capaian MGD di Papua masih berada di peringkat terbawah. Selain itu, kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat yang seolah-olah lepas tangan dalam memberikan gelontoran dana otonomi khusus yang relatif besar yang mana belum jelas peruntukannya karena belum ada peraturan daerah khusus (perdasus) untuk wilayah Papua yang mengatur pembagiannya. Tidak lepas juga peranan atau kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) pemerintah daerah yang belum memadai sehingga akan berpengaruh pada menejemen pembagian atau pengelolaan dana otonomi khusus daerah Papua.<sup>3</sup>

Dari pemaparan isu di atas, penulis mencoba mengkaji tentang proses pengawasan yang dilakukan oleh DPD sebagai lembaga yang memiliki fungsi mengawasi pelaksanaan otonomi khusus di Papua dengan melakukan penelitian di Komite I DPDRI. Kemudian, dari hasil penelitian yang penulis lakukan dapat ditemukan hasil pengawasan yang dilakukan DPD terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Papua. Sehingga, dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD dapat menjadi pertimbangan apakah isu-isu yang telah dipaparkan di atas merupakan fakta atau hanya isu belaka.

## **II. Rumusan Masalah**

Bagaimana pengawasan DPDRI terhadap pengelolaan dana otonomi khusus Papua?

## **III. Metode Penelitian**

### **A. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap praktik pengelolaan dana otonomi khusus Papua.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 5-6

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dan empiris yang mana penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan pengawasan DPDRI terhadap dana otonomi khusus Papua, sedangkan penelitian empiris digunakan untuk mengkaji praktik pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPDRI terhadap dana otonomi khusus Papua.

Sumber data dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder. Berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, terutama UUD 1945, UU Nomor 2 Tahun 2018, UU Nomor 21 Tahun 2001, dan UU Nomor 35 Tahun 2008. Bahan hukum berupa buku-buku, jurnal yang relevan, makalah atau literatur yang membahas tentang Dewan Perwakilan Daerah dan pelaksanaan otonomi daerah yang bersifat khusus.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan wawancara dengan Kepala Bagian Sekretariat Komite I DPDRI yang turut serta dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi khusus Papua. Selain itu, dilakukan juga dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum yang telah dijelaskan di atas.

## **IV. Pembahasan**

### **A. Arah Kebijakan Dana Otonomi Khusus Papua**

Arah kebijakan dana otonomi khusus terdapat pada masing-masing Undang-Undang yang mengatur khusus tentang daerah otonomi khusus. Dalam hal ini, dana otonomi khusus Papua diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Pasal 34 ayat (3) yang mana dana otonomi khusus Papua (Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat) yakni sebesar 2% (dua persen) dari total plafon

Dana Alokasi Umum Nasional yang diberlakukan selama 20 Tahun. Kemudian, dana otonomi khusus tersebut diutamakan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan.

Dana otonomi khusus tersebut (2% dari total plafon Dana Alokasi Umum Nasional) dibagi antara Provinsi Papua dengan Provinsi Papua Barat dengan pembagian sebagai berikut; *Pertama*, Provinsi Papua mendapat 70% dari Dana Otonomi Khusus yang kemudian dibagi untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016 yakni 20% untuk Provinsi dan 80% untuk Kabupaten/Kota (pembagian ini dilakukan setelah dikurangi program strategis lintas Kabupaten/Kota). *Kedua*, Provinsi Papua Barat mendapat 30% dari Dana Otonomi Khusus yang kemudian dibagi untuk Provinsi dan kabupaten/kota dengan Peraturan Gubernur. Pembagian tersebut yakni 10% untuk Provinsi dan 90% untuk kabupaten/kota setelah dikurangi terlebih dahulu untuk keperluan distrik, kampung, dan kelurahan.

## **B. Pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua**

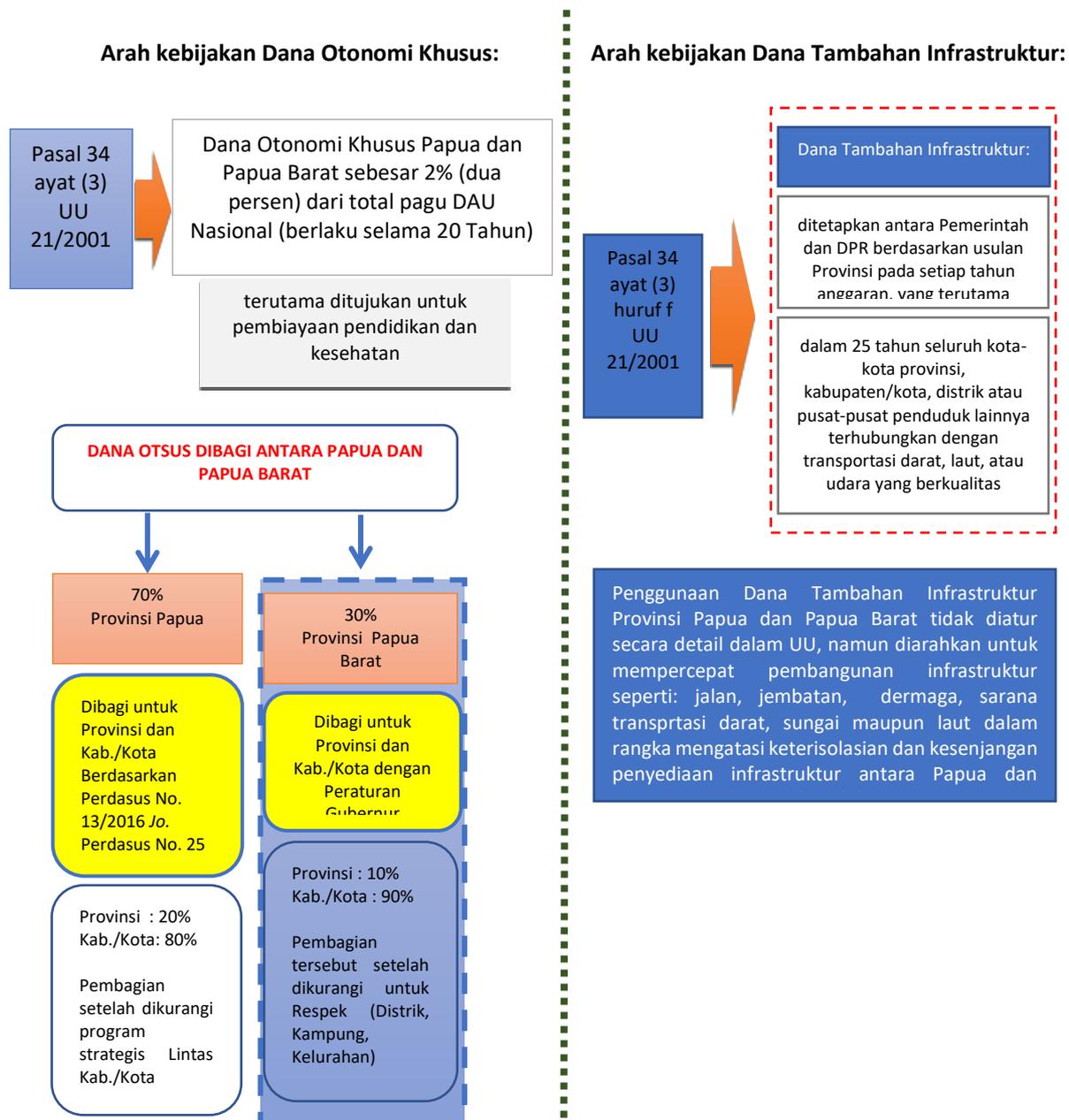
Kebijakan otonomi khusus Papua diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang kemudian mulai diberlakukan pada 1 Januari 2002. Dasar kebijakan otonomi khusus berangkat dari fakta bahwa berbagai bentuk disparitas atau perbedaan serta ketimpangan berbagai sektor di Papua. Ketimpangan ini dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan yang rendah, pelayanan publik yang buruk, jaringan infrastruktur yang masih memprihatinkan, hingga persoalan rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Belum lagi secara aspek geografis, Papua yang termasuk daerah perbatasan yang di dalamnya terdapat gerakan separatis sehingga membuat tingkat kerentanan lepas dari NKRI menjadi tinggi. Berbagai problematika inilah yang menjadi alasan utama pemberian otonomi khusus bagi Papua. Pemberian otonomi khusus Papua dianggap sebagai upaya solutif terhadap berbagai masalah serta tawaran bagi masyarakat Papua untuk tetap bersatu dalam pangkuan NKRI.

Perbedaan kewenangan Papua dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain muncul sebagai jawaban atas keinginan masyarakat untuk terlibat dalam mewujudkan keadilan, penegakan hukum, penghormatan HAM, menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat dan diakuinya hak-hak dasar penduduk Papua dan Papua Barat. Tujuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 setidaknya memuat beberapa hal yaitu: *Pertama*, mengurangi kesenjangan antara provinsi Papua dengan provinsi lain; *Kedua*, Meningkatkan taraf hidup masyarakat di provinsi Papua; *Ketiga*, memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua. Dari latar belakang dan tujuan dibentuknya otonomi khusus Provinsi Papua, tujuan mendasarnya diharapkan otonomi khusus Papua mampu menyelesaikan akar masalah sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.

Titik berat otonomi khusus terdiri atas perlindungan dan penghargaan terhadap moral dan etika, memperhatikan hak-hak dasar penduduk Papua, ditegakkannya supremasi hukum, perlindungan HAM, serta mengutamakan persamaan kedudukan sebagai warga negara. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagai landasan yuridis otonomi khusus Papua dan Papua Barat mengatur kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Papua yang dilakukan dengan kekhususan yang tercermin pada Pasal 5 ayat (2) bahwa “*dalam rangka penyelenggaraan Otsus di Papua dan Papua Barat dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Majelis Rakyat Papua Barat (MRPB) sebagai representasi kultural orang Papua dan Papua Barat yang memiliki kewenangan atas hak-hak orang Papua dan Papua Barat. Selain itu, Otsus Papua memungkinkan terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan bercirikan partisipasi rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan pemerintahan dan pembangunan untuk sebesar-besarnya kebutuhan masyarakat*”. Pelaksanaan otonomi khusus ini dianggap tidak dapat menyelesaikan permasalahan di Papua. Sehingga, muncul wacana perbaikan dan penyempurnaan dengan adanya Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua.

Berikut merupakan skema arah kebijakan Dana Otonomi Khusus dan Tambahan Infrastruktur di Provinsi Papua dan Papua Barat:

**Gambar 1**  
**Arah kebijakan dana otonomi khusus Papua**



Sumber: "Kebijakan dan Implementasi Otonomi Khusus/Istimewa di Papua, Papua Barat dan Aceh" Paparan Dirjen Otda, Kemendagri, 25 September 2018

Pelaksanaan otonomi khusus Papua tidak serta-merta dapat memenuhi indikator tujuan. Terhitung sudah 16 tahun pelaksanaan otonomi khusus Papua sejak dikeluarkannya UU No. 21 Tahun 2001. Otonomi khusus Papua dapat dikatakan cenderung gagal menjadi jalan tengah bagi konflik Papua yang melingkar sejak 1960-an. Pelaksanaan otonomi khusus di Papua dapat ditaksir dari dua hal, yaitu berkenaan dengan pembangunan ekonomi dan penyelesaian gerakan separatis. Papua yang hingga sekarang ini dikucuri dana otonomi khusus hingga 40 triliun dan kecenderungan tiap tahun meningkat, masih saja menempatkan Papua sebagai kawasan tertinggal. Pernyataan tersebut didasarkan atas Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Papua yang masih rendah dibandingkan dengan provinsi lainnya.<sup>4</sup>

Berdasarkan data yang disajikan BPS dalam jurnal penelitian politik LIPI tahun 2012, IPM di provinsi Papua tahun 2009 sebesar 68,58 (terendah di Indonesia) untuk Papua dan 64,53 (terendah ke-4 di Indonesia) untuk Papua Barat. Data demikian cukup wajar dengan membandingkan tingkat kemiskinan di Papua. Masih merujuk pada sumber yang sama, data jumlah penduduk miskin di Papua masih menunjukkan prosentase yang cukup besar, yaitu 761,6 (per 1000 orang) di tahun 2010. Dari data tingkat pendidikan tak kalah mengejutkan, dari tahun 2008 hingga 2010, lebih dari 70% penduduk usia sekolah tidak pernah mengenyam Pendidikan atau tidak lagi bersekolah. Dari segi kesehatan, dana otonomi khusus belum mampu memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan di Papua. Hal ini terlihat dari rasio perbandingan antara jumlah dokter dan jumlah penduduk, yaitu rasionya 1 dokter berbanding 3800 penduduk.<sup>5</sup>

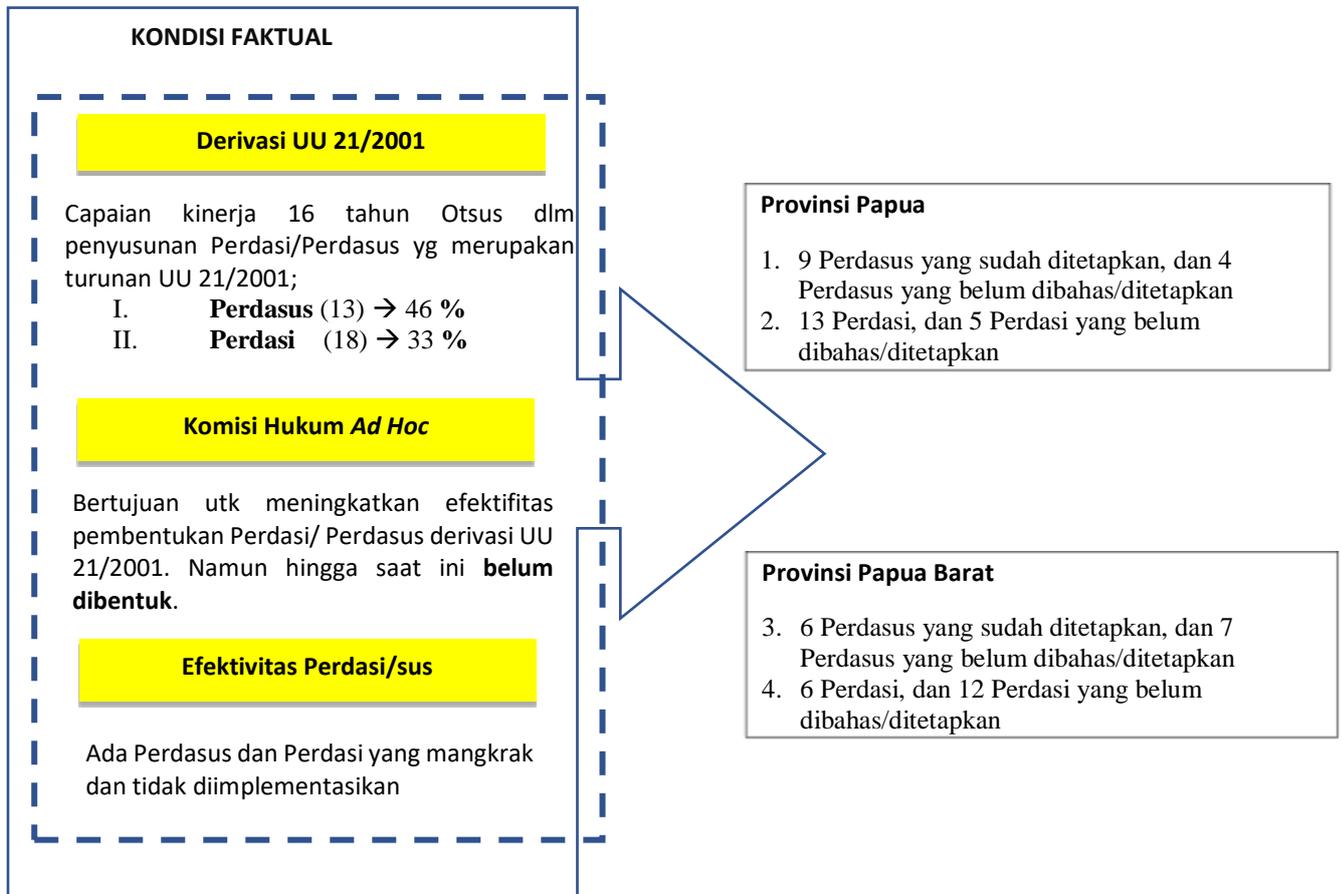
---

<sup>4</sup> DPDRI, 2018, *Lampiran Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 19/DPD RI/II/2018-2019 Tentang Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Atas Pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat*, hlm. 25

<sup>5</sup> *Ibid* hlm. 25

Berikut adalah skema implementasi Perdasi/Perdasus:

**Gambar 2**  
**Skema Implementasi Perdasi/Perdasus**



sumber: “Kebijakan dan Implementasi Otonomi Khusus/Istimewa di Papua, Papua Barat dan Aceh” Paparan Dirjen Otda, Kemendagri, 25 September 2018

Berkaitan dengan kesempatan kerja, dana otonomi khusus masih belum bisa menjamin ketersediaan lapangan pekerjaan. Tahun 2010 dari jumlah pencari kerja sebesar 158.813 hanya tersedia 5.373 kesempatan kerja. Fakta tersebut membuktikan rendahnya keterserapan dana otonomi khusus bagi pembangunan masyarakat Papua selain praktik korupsi. Selain itu, keadaan sosial politik di Papua cukup rumit, sehingga penting untuk memahami sejumlah unsur yang ikut berperan dalam menciptakan kondisi sosial politik sebagai usaha untuk pembangunan masyarakat. Selain persoalan ekonomi, pelaksanaan otonomi khusus masih dihadapkan pada gerakan separatis yang terus berlangsung.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 26

### C. Dana Otonomi Khusus Papua dari Tahun 2002 sampai 2018

Daerah Otonomi Khusus Papua memperoleh dana otonomi khusus sejak tahun 2002 hingga tahun 2021. Perolehan dana otonomi khusus daerah Papua selalu mengalami peningkatan kecuali di tahun 2009 karena pada saat itu perolehan dana otonomi khusus harus dibagi dengan Daerah Otonomi Khusus Papua Barat. Yang mana di tahun sebelumnya (tahun 2008) memperoleh dana sebesar Rp 3,590,142,897,000,00 yang kemudian di tahun berikutnya (2009) memperoleh dana sebesar Rp 2,609,796,098,000,- yang terbagi oleh Provinsi Papua Barat sebesar Rp 1,118,484,600,000,- Seperti dalam tabel berikut ini:

**Tabel 1**  
**Perolehan Dana Otsus, Dana Tambahan Infrastruktur (DTI), dan Dana Bagi Hasil (DBH) Migas**

TAHUN	PAPUA	PAPUA BARAT	JUMLAH
	(OTSUS+DTI)	(OTSUS+DTI+DBH MIGAS)	
2002	1,382,300,000,000	-	1,382,300,000,000
2003	1,539,560,000,000	-	1,539,560,000,000
2004	1,642,627,943,000	-	1,642,627,943,000
2005	1,775,312,000,000	-	1,775,312,000,000
2006	2,913,284,000,000	-	2,913,284,000,000
2007	4,295,748,000,000	-	4,295,748,000,000
2008	3,920,142,897,000	680,000,000,000	4,600,142,897,000
2009	3,489,796,098,000	1,844,894,148,000	5,334,690,246,000
2010	3,494,864,788,000	2,109,175,944,000	5,604,040,732,000
2011	3,957,495,547,550	2,256,346,528,950	6,213,806,076,500
2012	4,404,830,707,000	2,396,913,909,000	6,801,744,616,000

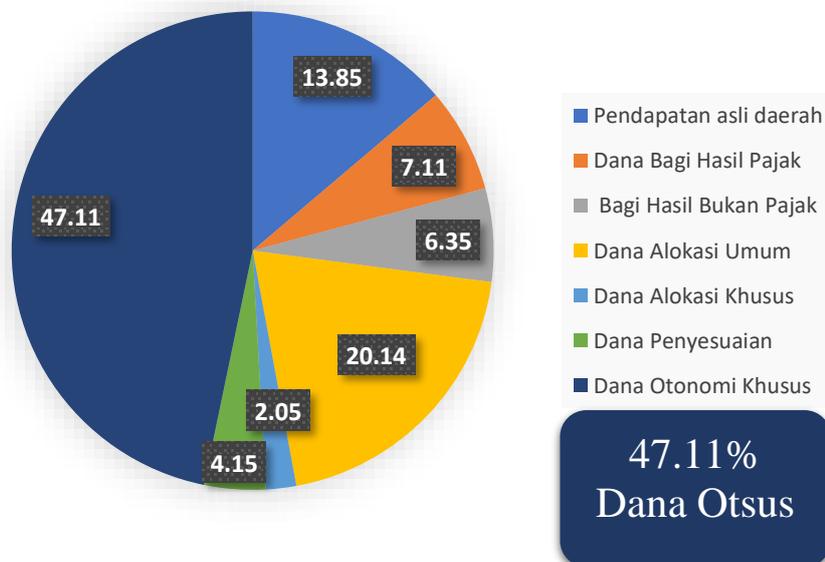
2013	4,927,378,620,000	2,711,026,623,000	7,638,405,243,000
2014	6,777,070,560,000	3,135,979,274,000	9,913,049,834,000
2015	7,190,429,880,000	3,347,805,961,000	10,538,235,841,000
2016	7,382,551,859,000	3,636,018,379,000	11,018,570,238,000
2017	8,205,152,407,000	3,468,473,730,000	11,673,626,137,000
2018	8,020,845,115,000	4,280,145,350,000	12,300,999,46,000
JUMLAH	75,319,353,421,550	29,866,779,846,950	105,186,133,268,500

Sumber: Kemendagri

#### D. Perolehan Dana APBD Papua

Secara umum dana otonomi khusus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai dana lain-lain pendapatan daerah yang sah bersama dengan pendapatan hibah dan dana tambahan infrastruktur. Berikut adalah rata-rata kontribusi sektor pendapatan terhadap APBD Provinsi Papua Tahun 2011 sampai dengan 2015:

**Gambar 1**  
Perolehan dana APBD Papua



Sumber: BPKAD Provinsi Papua

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa besaran APBD Provinsi Papua cenderung mengikuti besaran alokasi dana otonomi khusus yang mana kontribusi dana otonomi khusus terhadap APBD Provinsi Papua mencapai 47,11%.

#### **E. Penggunaan Dana Otonomi Khusus Papua**

Dana otonomi khusus untuk Papua telah digelontorkan sejak tahun 2002 sampai tahun 2021. Sekitar 70 persen dari dana tersebut dialokasikan untuk Provinsi Papua dan sisanya Provinsi Papua Barat. Selain dana otonomi khusus, Papua mendapat dana tambahan infrastruktur. Dana ini dimaksudkan agar sekurang-kurangnya dalam 25 tahun semua kota provinsi, kabupaten/kota, distrik, atau pusat-pusat penduduk lainnya terkoneksi dengan transportasi darat, laut, dan juga udara. Di dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) pada tahun 2018, Provinsi Papua dan Papua Barat mendapat kucuran dana sebesar 8 triliun rupiah dengan tambahan dana infrastruktur sebesar 4 triliun rupiah.<sup>7</sup>

Anggaran dana otonomi khusus yang telah dialokasikan sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2017 telah mencapai 1,08 triliun rupiah yang dipergunakan untuk beasiswa pendidikan SMA hingga pendidikan S3. Selain untuk dana pendidikan (beasiswa), dana otonomi khusus juga dipergunakan untuk pengadaan fasilitas pendidikan dan kesehatan. Dana otonomi khusus juga digunakan untuk program tambahan gizi untuk balita dengan pemberian susu dan biskuit untuk yang ikut program khusus untuk ibu hamil.<sup>8</sup>

Hasil realisasi dana otonomi khusus juga ditemukan di Kabupaten Sarmi, Papua, dalam meningkatkan hasil dari kegiatan pertanian. Dana tersebut antara lain dipergunakan untuk pengembangan usaha pertanian kakao. Kemudian, di bidang pendidikan dana otonomi khusus direalisasikan dalam bentuk bantuan unit komputer, antara lain di SMK Negeri 1 Sarmi dan

---

<sup>7</sup> Sumarsono, *Op.Cit.*

<sup>8</sup> *Ibid*

SMA TPK Ebenhaizer Sarmi. Selain itu, bantuan computer dan jaringan internet diberikan untuk menunjang salah satu program nasional, yaitu Ujian Nasional Berbasis Komputer.<sup>9</sup>

Dana otonomi khusus pada tahun 2017 dipergunakan untuk pembangunan rumah rakyat tipe 45 yang layak dengan dengan bangunan permanen di Kampung Neidan Pemda. Pada tahun 2017 juga sudah ada 50-unit rumah dibangun di 35 kampung. Rumah layak huni yang dibangun dengan menggunakan dana otonomi khusus juga bisa telah diselesaikan di Jayapura Selatan dan Muara Tami.<sup>10</sup>

Masih terdapat kekurangan dalam aspek kebijakan dan implementasi penggunaan dana otonomi khusus. Namun, Kementrian Dalam Negeri mencatat bahwa masyarakat Papua telah merasakan manfaat dana otonomi khusus.<sup>11</sup> Dalam konteks ini penulis menyimpulkan bahwa dana otonomi khusus yang begitu banyak ternyata belum dimaksimalkan meskipun beberapa masyarakat Papua sudah merasakan dampaknya. Sehingga, apabila dana tersebut benar-benar digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua, penulis beranggapan bahwa angka ketimpangan pembangunan daerah antara Papua dengan daerah yang lebih maju dapat diperkecil lebih cepat.

## **F. Proses Pelaksanaan Pengawasan DPD**

Proses pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPD terhadap pelaksanaan otonomi khusus melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

### **a. Rapat Pleno**

Sesuai dengan tata tertib DPD, rapat merupakan kegiatan pertemuan selain sidang untuk melakukan pembahasan tentang sesuatu permasalahan dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang DPD. Di antara beberapa rapat yang tercantum pada Tata Tertib DPD, salah

---

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> *Ibid*

satunya adalah Rapat Pleno Alat Kelengkapan dalam hal ini merupakan Rapat Pleno Komite I. Yang mana Komite I memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi khusus.

Arah kebijakan pelaksanaan kegiatan pelaksanaan pengawasan otonomi khusus ditentukan melalui rapat pleno. Yang mana rapat pleno ini akan menentukan kapan dan apa saja yang akan dilakukan serta apa saja yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pengawasan otonomi khusus.<sup>12</sup>

b. Rapat Dengar Pendapat Umum dan Rapat Dengar Pendapat (RDPU dan RDP)

RDPU dan RDP merupakan suatu cara yang dilakukan DPD untuk mendapatkan informasi-informasi berkenaan dengan gambaran ideal serta permasalahan-permasalahan tertentu dengan menghadirkan narasumber terkait.

Terdapat perbedaan antara RDPU dengan RDP, yang mana RDPU lebih melibatkan masyarakat umum (pakar atau ahli) sedangkan RDP lebih melibatkan instansi pemerintahan terkait dalam hal ini yaitu Menkopolkam, Kemendagri, dan Bappenas.<sup>13</sup>

c. Kunjungan Kerja

Setelah mendapatkan informasi yang cukup terkait gambaran ideal dan permasalahan tertentu melalui RDPU dan RDP, langkah selanjutnya adalah terjun langsung dengan melakukan kegiatan kunjungan kerja. Tujuan dari kunjungan kerja ini adalah melakukan observasi langsung untuk melengkapi sekaligus mencocokkan kembali informasi yang didapat pada RDPU dan RDP dengan melakukan diskusi dengan pemerintahan daerah dengan masyarakatnya. Sehingga, dapat diketahui sejauhmana efektivitas dari pelaksanaan otonomi khusus.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Sekretariat Komite I DPDRI tanggal 14 Maret 2019 pukul 15.06 di gedung Sekretariat DPDRI Jakarta Pusat

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> *Ibid*

d. Sidang Paripurna

Sidang paripurna merupakan sidang yang dihadiri para anggota yang dipimpin oleh pimpinan dan merupakan forum tertinggi yang dijadwalkan oleh Panitia Musyawarah untuk melaksanakan tugas dan wewenang DPD, dalam hal ini sidang dalam rangka penyampaian hasil pelaksanaan tugas Komite I yaitu tentang pengawasan pelaksanaan otonomi khusus.

Dari hasil pengawasan yang telah dilaksanakan, Komite I memberikan beberapa rekomendasi dalam sidang paripurna untuk mendapatkan persetujuan untuk disampaikan kepada DPR dan Presiden untuk ditindak lanjuti dan menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk pelaksanaan otonomi khusus pada tahun yang akan datang.<sup>15</sup>

**G. Hasil Pengawasan dan Rekomendasi**

Pelaksanaan otonomi khusus kurang berjalan optimal disebabkan oleh beberapa hal antara lain sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Dimensi politik dalam penyelesaian masalah masih kental dibanding pembangunan dan peningkatan kesejahteraan. Hal ini menyebabkan gejolak-gejolak politik dan gangguan keamanan masih terjadi, seperti terakhir kejadian yaitu beberapa kasus penembakan di Papua.
- b. Perumusan aturan tatalaksana Undang-Undang tidak berjalan secepat dana otonomi khusus. Peraturan Pemerintah turunan Undang-Undang otonomi khusus maupun Peraturan Daerah (Perdasus/Perdasi) belum sepenuhnya selesai hingga sekarang ini. Padahal usia keberlakuan Undang-Undang otonomi khusus sudah berlangsung hampir dua dasawarsa.
- c. Dana otonomi khusus belum mampu sepenuhnya menjamin pembangunan yang berorientasi meningkatkan taraf hidup masyarakat. Sebaliknya, Dana otonomi khusus

---

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 42-43

banyak ditengarai dikorupsi atau digunakan untuk kepentingan para elit. Hal ini disebabkan masih lemahnya sistem dan mekanisme pengawasan dana otonomi, baik yang dilakukan Pemerintah Pusat maupun pelibatan partisipasi aktif masyarakat.

- d. Evaluasi pelaksanaan otonomi khusus seharusnya dilakukan berkala, mendalam, dan komprehensif sebagaimana mandat Undang-Undang otonomi khusus, namun hal ini alpa dilakukan Pemerintah dan inilah menjadi pangkal persoalan pelaksanaan Undang-Undang otonomi khusus.
- e. Masyarakat mengetahui tentang otonomi khusus tetapi tidak memahaminya secara menyeluruh. Kebijakan yang dijalankan dengan satu perspektif tunggal dari pemerintah. Ini mencerminkan bahwa kebijakan otonomi khusus minim dalam pelibatan partisipasi masyarakat
- f. Pelaksanaan otonomi khusus cenderung berkisar pada dana otonomi khusus dan meninggalkan ruh atau nilai-nilai dasar yang telah ditetapkan, yaitu 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.
- g. Masih kurangnya kapasitas kelembagaan untuk memperkuat pelaksanaan otonomi khusus khususnya yang ada di daerah seperti DPRP/DPRPB; MRP/MRPB dan lembaga lainnya.

Berikut merupakan rekomendasi atau saran untuk keberlanjutan pelaksanaan otonomi khusus, khususnya dalam pengelolaan dana otonomi khusus adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

- a. Dibutuhkan *Grand Design/Blue Print* melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia, pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan dan upaya pembangunan kesejahteraan lainnya dengan tetap dilandasi semangat patriotisme, gotong royong.

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 44

- b. Menyusun *Roadmap* Pembangunan sebagai pedoman pembangunan yang mengikat dan menjadi tolok ukur kinerja pembangunan dengan bertumpu pada 3 (tiga) Pilar Otsus, yaitu: Pemberdayaan, Perlindungan, dan Keberpihakan/Afirmasi.
- c. Perlu dilakukan Pendataan/Sensus Orang Asli Papua agar pembangunan menyentuh OAP (Orang Asli Papua).
- d. Penguatan pelaksanaan Evaluasi Otsus kedepan perlu pelibatan DPD RI, Kementerian/Lembaga terkait, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah kabupaten/kota agar sinergis, sistemik, partisipatif-berkelanjutan dan saling mendukung.
- e. Pemanfaatan Dana Otsus dan Dana Tambahan Otsus harus mendukung Inpres Nomor 9/2017 & Nomor 10/2017 dan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

#### **H. Ancaman Korupsi**

Pelaksanaan otonomi khusus dalam pengelolaan dana otonomi khusus masih diperlukan beberapa evaluasi untuk memaksimalkan percepatan pembangunan pada daerah tersebut. Sehingga, dana otonomi khusus benar-benar mampu untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat Papua sendiri. Selain pelaksanaan yang kurang maksimal, terdapat juga ancaman terjadinya tindak pidana korupsi dari aparaturnegara dalam penggunaan dana otonomi khusus

Dari hasil temuan penulis melalui catatan yang diperoleh DPD RI melalui instrument Rapat Dengar Pendapat (RDP) dan Kunjungan Kerja terkait korupsi dalam pelaksanaan dana otonomi khusus antara lain:<sup>18</sup>

- a. Terdapat beberapa kasus korupsi di Papua terkait pembangunan, seperti:
  - 2) Barnabas Suebu (Gubernur Provinsi Papua Periode 2006-2011);
  - 3) Irenius Adii (Kepala Dinas ESDM Deiyai, Papua); serta
  - 4) Mikael Kambuaya (Kepala Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Papua).

---

<sup>18</sup> *Op. Cit.*, DPDRI, *Lampiran...*, hlm. 41

- b. Selain di Papua, terdapat juga tindak pidana korupsi di Papua Barat antara lain:
- 1) Dugaan penyalahgunaan dana pembangunan sekolah di Sorong dengan anggaran sebesar Rp 20M (dua puluh milyar rupiah) yang mana kontraktor pemenang tender melarikan diri dan dalam daftar pencarian pada tahun 2016.
  - 2) Terdapat dugaan tindak pidana korupsi terkait dengan dana pendidikan yang berupa beasiswa luar negeri selama tiga tahun berturut-turut oleh Kepala Dinas Pendidikan Papua Barat senilai Rp 180M (seratus delapan puluh milyar rupiah).

### **I. Analisis Pengawasan DPD terhadap Dana Otonomi Khusus**

Secara fungsional, pengawasan yang dilakukan DPD untuk menjalankan fungsi pengawasan sudah berjalan dengan baik. Terutama pengawasan yang difokuskan terhadap pelaksanaan atau implementasi otonomi khusus. Banyak temuan-temuan yang menjadi hambatan bagi pelaksanaan atau implementasi otonomi khusus. Mulai dari dimensi politik daerah otonomi khusus, perumusan aturan tata laksana otonomi khusus, sampai dengan minimnya kapasitas kelembagaan yang seharusnya dapat menunjang pelaksanaan otonomi khusus.

Apabila ditinjau dari segi keefektifan, pengawasan yang dilakukan oleh DPD kurang efektif. Kurang efektifnya pengawasan yang dilakukan DPD berkaitan dengan wujud nyata dari hasil pengawasan. Selama ini, hasil pengawasan DPD hanya berwujud rekomendasi untuk disampaikan kepada DPR saja, yang kemudian DPR menyampaikannya kepada pemerintah untuk ditindaklanjuti. Meskipun pengawasan otonomi khusus menjadi kewenangan DPD, tetapi segala sesuatu yang akan disampaikan kepada pemerintah pusat merupakan kewenangan DPR.

DPD sangatlah terbatas dengan kewenangan yang dimilikinya sehingga menyebabkan tidak efektifnya kewenangan pengawasan yang dimilikinya. Penulis menganggap pelaksanaan pengawasan otonomi khusus yang dilakukan DPD terlalu berbelit karena harus melalui

mekanisme yang sangat panjang untuk menindak lanjuti hasil pengawasan yang telah dilakukan dan juga dari hasil rekomendasi yang diberikan belum tentu juga ditindak lanjuti oleh pemerintah.

Pada sisi lain, sangat disayangkan apabila pelaksanaan pengawasan yang berkepanjangan dengan tanpa tindak lanjut hanya untuk menghabiskan anggaran dana saja. Penulis menyadari bahwa rangkaian agenda pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPD membutuhkan biaya yang cukup banyak. Sehingga, sangat disayangkan apabila pengawasan dengan anggaran yang cukup banyak tersebut hanya menghasilkan sebuah rekomendasi tanpa tindak lanjut langsung.

## **V. Simpulan dan Saran**

Keberlangsungan pelaksanaan otonomi khusus di Papua khususnya dalam pengelolaan dana otonomi khusus diperlukan pengawasan yang ketat. Eksistensi DPD dalam melakukan pengawasan terhadap dana otonomi khusus menghadirkan pemerintahan yang lebih transparan khususnya menghadirkan *check and balances* dalam pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Sehingga, evaluasi kebijakan pelaksanaan otonomi khusus di Papua bisa diimplementasikan dengan tujuan mensejahterkan masyarakat Papua.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPD terhadap pengelolaan dana otonomi khusus di Papua merupakan perwujudan atas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebagai wakil daerah untuk mengawasi penggunaan dana otonomi khusus untuk benar-benar ditujukan mensejahterakan dan memenuhi kebutuhan masyarakat Papua.

Diperlukan penguatan perihal kewenangan DPD untuk menindaklanjuti hasil pengawasan terhadap pengelolaan dana otonomi khusus di Papua. Selama ini, hasil pengawasan yang dilakukan DPD hanya berwujud rekomendasi kepada eksekutif yang memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti dan kepada DPR untuk melakukan kebijakan legislasi atau perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan daerah otonomi khusus.

## DAFTAR PUSTAKA

### **BUKU:**

Aziz, Nyimas Latifah Letty dan Zuhro, R. Siti, 2017, *Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia

### **DOKUMEN:**

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2018, Lampiran Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 19/DPD RI/II/2018-2019 Tentang Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Atas Pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat.

### **WAWANCARA:**

Indra. 2019. Wawancara dengan Indra, Kepala Bagian Sekretariat Komite I DPDRI pada tanggal 14 Maret 2019 pukul 15.06 di gedung Sekreteriat DPDRI Jakarta Pusat.

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Permusyawaratan Papua

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50/PMK.07 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Tranfer ke Daerah dan Dana Desa

## Biodata Penulis

### Penulis Pertama:

Nama Lengkap : Nur Aziz Prabowo  
Tempat Tanggal Lahir: Klaten, 05 Maret 1996  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Pereng RT18/RW07, Kaligawe, Pedan, Klaten  
Alamat Email : [nurazizprabowo@gmail.com](mailto:nurazizprabowo@gmail.com)  
Pendidikan :  
S1 : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
S2 : -  
S3 : -  
Profesi : -  
Riwayat Pekerjaan : -

### Penulis Kedua:

Nama Lengkap : Nanik Prasetyoningsih  
Tempat Tanggal Lahir: Yogyakarta, 15 April 1974  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Purwodiningratan NG I/755, Ngampilan, Kota Yogyakarta  
Alamat Email : [nprasetyoningsih@gmail.com](mailto:nprasetyoningsih@gmail.com)  
Pendidikan :  
S1 : Universitas Indonesia  
S2 : Universitas Pajajaran  
S3 : -  
Profesi : Dosen  
Riwayat Pekerjaan : 2006 – Sekarang, dosen di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta