

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

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.

Pembangunan daerah suatu wilayah pemerintahan daerah sangat bergantung pada anggaran dana yang diperoleh setiap tahunnya. Anggaran tersebut berasal dari beberapa hal, mulai dari retribusi, pendapatan badan usaha milik daerah, pajak daerah, dan gelontoran dana otonomi dari pemerintah pusat. Dana-dana tersebut dikelola dalam suatu APBD (Anggaran Pemerintah dan Belanja Daerah) dengan kewenangan otonomnya terlepas dari campur tangan pemerintah pusat.

Pada Era Orde Baru, kebijakan penganggaran dan rencana pengelolaan sampai dengan teknis pelaksanaan pembelanjaan anggaran daerah dilakukan oleh pemerintah pusat. Meskipun pada saat sudah ada utusan daerah akan tetapi utusan-utusan tersebut diisi oleh orang-orang dari pusat, artinya orang yang mengisi

jabatan utusan daerah bukan merupakan orang asli daerah tersebut. Sehingga, urgensi atau pokok permasalahan yang berada pada masyarakat daerah tidak terpenuhi. Hal ini tentunya menyebabkan pembangunan negara yang tidak merata sehingga berujung pada ketimpangan pembangunan antara daerah satu dengan daerah yang lain. Terbukti pada saat Era Orde Baru, pembangunan hanya difokuskan pada Pulau Jawa dan Pulau Sumatera saja dan tidak menjangkau daerah-daerah wilayah timur seperti halnya di wilayah Papua.

Dengan semangat Era Reformasi yang terdapat tuntutan untuk melakukan pemisahan kekuasaan pemerintah daerah dari pemerintah pusat diharapkan mampu untuk meminimalkan ketimpangan pembangunan antar daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah mempunyai kewenangan penuh atas pengelolaan daerah dengan gelontoran dana dari pemerintah serta pendapatan-pendapatan lainnya tanpa intervensi dari pemerintah pusat.

Pemisahan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah belum cukup untuk memperkecil angka ketimpangan antar daerah. Melihat kondisi masyarakat Papua sampai hari ini bisa dilihat ketimpangan yang terjadi antara daerah Papua dengan Ibu Kota Jakarta. Kondisi dimana infrastruktur, ekonomi, pendidikan, dan kesehatan yang mapan di Ibu Kota Jakarta tetapi sangat miris di Papua.

Pemerintah mengupayakan kebijakan dengan memberi perlakuan khusus daerah Papua dengan memberikan otoritas sebagai Daerah Otonomi Khusus Papua. Sehingga, dapat diharapkan daerah Papua mampu mengurangi kesenjangan angka

ketimpangan antara Ibu Kota Jakarta dengan daerah Papua maupun antara daerah-daerah lain dengan daerah Papua.

Pemberian Daerah Otonomi Khusus pada wilayah Papua ini ternyata tidak hanya dilatar belakangi oleh ketimpangan pembangunan daerah saja tetapi terdapat kesenjangan politik antara masyarakat Papua dengan Pemerintah Pusat (Negara) atas tuntutan menginginkan kemerdekaan pada wilayah Papua. Artinya, masyarakat Papua menghendaki membuat negara sendiri atau melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

---

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

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 capaian MDG 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 manajemen 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

---

<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

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

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.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Penulis akan mengkaji permasalahan yang berkaitan dengan pengawasan yang dilakukan oleh DPD terhadap otonomi khusus adalah sebagai berikut:

Bagaimana pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap pengelolaan dana otonomi khusus Papua?

## **C. TUJUAN PENULISAN**

Untuk mengetahui dan mengkaji pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap praktik pengelolaan dana otonomi khusus Papua.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsi ilmu pengetahuan pada ilmu Hukum Tata Negara khususnya pada pelaksanaan otonomi khusus di Papua.

2. Selain itu, juga diharapkan dapat memberikan sumbangsi dalam peningkatan pembangunan nasional dan daerah khususnya pada wilayah daerah otonomi khusus Papua.