

BAB 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. Perbandingan Kebijakan antara Dana Otonomi Khusus Papua dengan Dana Otonomi Khusus Aceh

Perbandingan kebijakan dana otonomomi khusus antara Papua dengan Aceh dapat ditinjau dari beberapa aspek, salah satunya mengenai landasan yuridis dan landasan filosofisnya adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Perbandingan landasan yuridis dan landasan filosofis

No	Provinsi	Landasan Yuridis	Landasan Filosofis
1.	Aceh	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh • Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam • Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang integral dengan NKRI • Masyarakat Aceh diberikan otonomi yang luas di bidang politik • Masyarakat Aceh memiliki peran serta, baik dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan maupun dalam mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah, dengan prinsip <i>good governance</i> • Otonomi khusus di Aceh dasarnya bukanlah sekedar hak, tetapi kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan rakyat Aceh.
2	Papua dan Papua Barat	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua • 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- 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat merupakan bagian integral dari NKRI • Otonomi khusus merupakan langkah untuk menyejajarkan Papua dan wilayah Indonesia yang lain • Otonomi khusus menjadi langkah proteksi hak-hak dasar Orang Asli Papua (OAP) yang masih relatif terabaikan • Masyarakat Papua dan Papua Barat memiliki peran serta, baik dalam merumuskan, menetapkan maupun dalam

		Undang (khusus untuk Papua Barat)	mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah, dengan prinsip <i>good governance</i> . <ul style="list-style-type: none"> Otonomi khusus di Papua dan Papua Barat merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan rakyat di kedua provinsi tersebut
--	--	-----------------------------------	---

Sumber: disarikan dari buku "Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa", Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Siti Zuhro, hal. 31

Dapat dibedakan pula kekhususan antara kedua daerah tersebut apabila ditinjau dari aspek non fiskal dan aspek fiskal adalah sebagai berikut:

Tabel 2
Perbandingan aspek non fiskal dan aspek fiskal

No	Daerah	Kekhususan	
		Aspek Non Fiskal	Aspek Fiskal
1.	Aceh	<ul style="list-style-type: none"> Dapat memiliki bendera, lambing/symbol dan hymne daerah sendiri; Dapat mendirikan partai politik lokal; Jumlah anggota DPRD Provinsi lebih banyak daripada anggota di Provinsi lain yang memiliki jumlah penduduk yang sama; Memiliki kewenangan di semua sektor seperti kelautan, perikanan, investasi dan perdagangan. 	<ul style="list-style-type: none"> Pemerintahan Aceh mendapat Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) yang besarnya 2% dari plafon DAU nasional. Dari dana tersebut, minimal 30% harus dialokasikan untuk Pendidikan dan untuk pembangunan dialokasikan sesuai kesepakatan Provinsi, Kabupaten, dan Kota Mendapatkan 70% DBH Minyak Mendapatkan 70% DBH Gas
2	Papua dan Papua Barat	<ul style="list-style-type: none"> Gubernur dan Wakil Gubernur haruslah OAP; Jumlah anggota DPRD Provinsi lebih banyak daripada jumlah anggota di Provinsi lain yang memiliki jumlah penduduk sama; 	<ul style="list-style-type: none"> Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat mendapatkan 2% dari Plafon DAU Nasional untuk Pendidikan dan Kesehatan Mendapatkan Dana Tambahan Infrastruktur

	<ul style="list-style-type: none"> • Memiliki otoritas dalam perekonomian, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, ketenagakerjaan, kependudukan, sosial dan lingkungan hidup; • Mendirikan MRP dan MRPB sebagai lembaga representasi adat (kultural) OAP untuk melindungi hak-hak OAP. Keanggotaannya terdiri dari 1/3 wakil adat, 1/3 wakil perempuan, dan 1/3 wakil agama. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendapatkan 70% DBH Minyak
--	--	--

Sumber: disarikan dari buku "Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa", Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Siti Zuhro, hal. 37

Mengacu pada dasar pengaturan dana otonomi khusus antara Papua dengan Aceh, berikut merupakan perbandingan dasar pengaturan antara kedua daerah tersebut:

Tabel 3
Perbandingan dasar pengaturan

NO	KETERANGAN	PROV. PAPUA DAN PAPUA BARAT	PROV. ACEH
I. Perbandingan Kebijakan Otsus di Papua (dan Papua Barat) dan Aceh			
1	Landasan Hukum	UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, sebagaimana diubah dengan UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2008;	UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA)
2	Mulai berlaku	Papua : 2002	Aceh: 2008

NO	KETERANGAN	PROV. PAPUA DAN PAPUA BARAT	PROV. ACEH
		Papua Barat : 2008	
3	Jangka Waktu	20 tahun (UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua)	20 tahun (UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh)
II. Sumber Dana, Besaran, Pemanfaatan dan Pembagian Dana Otsus bagi Provinsi Papua (dan Papua Barat) dan Aceh			
1	Sumber dana	a) Bagi Hasil Pajak	Sumber dana Otsus Aceh Dana perimbangan bagian dari provinsi dalam rangka pelaksanaan otsus terdiri atas:
		b) Bagi Hasil Sumberdaya Alam	A. Dana Bagi Hasil pajak, yaitu: 1) Bagian dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebesar 90%; 2) Bagian dari penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan; 3) Bagian dari penerimaan Pajak Penghasilan (PPh Pasal 25 dan Pasal 29, wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21) sebesar 20%
		c) Perimbangan SDA minyak bumi 70%	B. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan sumberdaya alam lain, yaitu: 1) Bagian dari kehutanan sebesar 80% 2) Bagian dari perikanan sebesar 80%

NO	KETERANGAN	PROV. PAPUA DAN PAPUA BARAT	PROV. ACEH
			<p>3) Bagian dari pertambangan umum sebesar 80%</p> <p>4) Bagian dari pertambangan panas bumi sebesar 80%</p> <p>5) Bagian dari pertambangan minyak sebesar 15%</p> <p>6) Bagian dari pertambangan Gas Bumi sebesar 30%</p>
		d) Perimbangan SDA gas 70%	C. Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus
		e) Dana Otsus 2% plafon DAU nasional terutama ditujukan untuk Pendidikan dan kesehatan, dan;	<p>D. Pemerintah Aceh mendapat tambahan Dana Bagi Hasi minyak dan gas bumi yang merupakan bagian dari penerimaan Pemerintah Aceh, yaitu:</p> <p>1) bagian dari pertambangan minyak sebesar 55%;</p> <p>2) bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 40%</p> <p>3) Alokasi Dana Otonomi Khusus berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum (DAU) nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara</p>

NO	KETERANGAN	PROV. PAPUA DAN PAPUA BARAT	PROV. ACEH
			dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum nasional
		f) Dana tambahan otonomi khusus untuk infrastruktur	
2	Besaran Dana Otsus	2% dari plafon DAU nasional (UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, pasal 34 ayat (3) huruf (e))	<ul style="list-style-type: none"> • Tahun ke-1 sd. tahun ke-15, 2% dari DAU nasional • Tahun ke-16 sd. tahun ke-20, 1% dari DAU nasional (UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh)
3	Pemanfaatan dana Otsus	<ul style="list-style-type: none"> • Pendidikan 30% • Kesehatan 15% (Perda Provinsi No. 2 tahun 2004 tentang Pembagian Penerimaan dalam Rangka Otonomi Khusus, Pasal 4 ayat (1) huruf (b)) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendanai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial dan kesehatan (UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh)
4	Pembagian Dana Otsus	<ul style="list-style-type: none"> • Papua: 60% untuk Kab./Kota dan 40% untuk Provinsi • Papua Barat: 70% untuk Kab./ Kota dan 30% untuk Provinsi (Peraturan Daerah Provinsi Papua dan Surat Keputusan Gubernur) 	<ul style="list-style-type: none"> • 60% untuk Kab./Kota dan 40% untuk Provinsi (pengalokasiannya didasarkan pada Peraturan Gubernur/Pergub)

Sumber:

http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/bpkdpd_Analisa_Pengelolaan_&_Pertanggungjawaban_Dana_Otsus_Prov._Papua,_Papua_Barat_&_NAD20130304142912.pdf diakses pada Selasa, 18 Juni 2019 Pukul 00.12WIB

C. Penyaluran Dana Otonomi Khusus Papua

Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 7 tahun 2017, penyaluran dana otonomi khusus bersamaan dengan dana tambahan infrastruktur dilakukan secara bertahap dan dengan rincian sebagai berikut:

- a. Tahap I paling cepat bulan Maret sebesar 30% dari pagu alokasi setelah Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menerima pertimbangan Menteri Dalam Negeri yang dilampiri dengan rekapitulasi alokasi dan realisasi penggunaan dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur tahun anggaran sebelumnya yang dirinci per provinsi/kabupaten/kota, urusan, dan capaian *output* per urusan. Dan juga laporan realisasi penyerapan dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur sampai dengan Tahap III tahun anggaran sebelumnya;
- b. Tahap II paling cepat bulan Juli sebesar 45% dari pagu alokasi setelah Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menerima pertimbangan Menteri Dalam Negeri yang dilampiri dengan rekapitulasi alokasi dan realisasi penggunaan dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur tahun anggaran sebelumnya yang dirinci per provinsi/kabupaten/kota, urusan, dan capaian *output* per urusan. Dan juga laporan realisasi penyerapan dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur Tahap I dari gubernur yang telah mencapai paling kurang 50% dari dana yang telah diterima dalam Rekening Kas Umum Daerah; dan
- c. Tahap III paling cepat bulan Oktober 25% dari pagu alokasi setelah Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menerima

pertimbangan Menteri Dalam Negeri yang dilampiri dengan rekapitulasi alokasi dan realisasi penggunaan dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur tahun anggaran sebelumnya yang dirinci per provinsi/kabupaten/kota, urusan, dan capaian *output* per urusan. Dan juga laporan realisasi penyerapan dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur sampai dengan Tahap II dari gubernur yang telah mencapai paling kurang 70% dari dana yang telah diterima dalam Rekening Kas Umum Daerah.

D. 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 4
Perolehan dana otonomi khusus Papua

TAHUN	PAPUA (Rp)	PAPUA BARAT (Rp)
2002	1,382,300,000,000	-
2003	1,539,560,000,000	-

2004	1,642,617,943,000	-
2005	1,775,312,000,000	-
2006	2,913,284,000,000	-
2007	3,295,748,000,000	-
2008	3,590,142,897,000	-
2009	2,609,796,098,000	1,118,484,600,000
2010	2,694,864,788,000	1,154,942,052,000
2011	3,157,459,547,550	1,353,196,948,950
2012	3,833,402,135,000	1,642,886,629,000
2013	4,355,950,048,000	1,866,835,735,000
2014	4,777,070,560,000	2,047,315,954,000
2015	4,940,429,880,000	2,117,327,091,000
2016	5,395,051,859,000	2,312,165,083,000
2017	5,615,816,932,000	2,406,778,685,000
TOTAL	53,518,806,687,550	13,613,154,098,950

Sumber: Kemendagri

Tidak seperti halnya Daerah Otonomi Aceh, selain menadapat perolehan dana otonomi khusus Daerah Otonomi Khusus Papua juga mendapat Dana Tambahan Infrastruktur yang diberlakukan sejak tahun 2007. Perolehan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 5
Perolehan dana tambahan infrastruktur Papua

TAHUN	PAPUA (Rp)	PAPUA BARAT (Rp)
2007	1,000,000,000,000	-
2008	330,000,000,000	680,000,000,000
2009	880,000,000,000	600,000,000,000
2010	800,000,000,000	600,000,000,000
2011	800,000,000,000	600,000,000,000
2012	571,428,572,000	428,571,429,000
2013	571,428,572,000	428,571,429,000
2014	2,000,000,000,000	500,000,000,000
2015	2,250,000,000,000	750,000,000,000
2016	1,987,500,000,000	862,500,000,000
2017	2,625,000,000,000	875,000,000,000
TOTAL	13,815,357,144,000	5,449,642,858,000

Sumber: Kemendagri

Total perolehan dana per tahun yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah Papua yang meliputi Dana Otonomi Khusus, Dana Tambahan Infrastruktur, dan DBH SDA Migas adalah sebagai berikut ini:

Tabel 6
Perolehan dana otsus, DTI, dan DBH migas

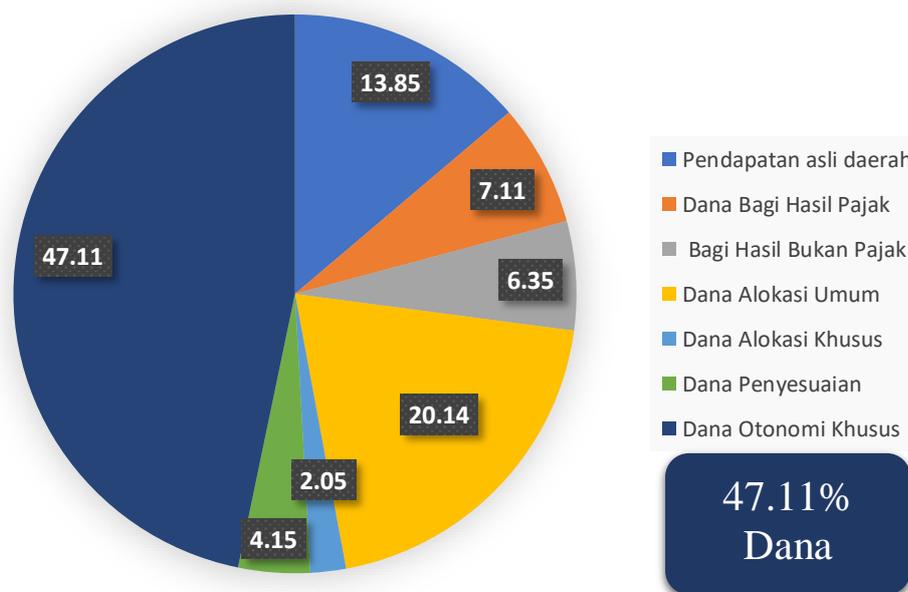
TAHUN	PAPUA (OTSUS+DTI)	PAPUA BARAT (OTSUS+DTI+DBH MIGAS)	JUMLAH
2002	1,382,300,000,000	-	1,382,300,000,000
2003	1,539,560,000,000	-	1,539,560,000,000
2004	1,642,627,943,000	-	1,642,627,943,000
2005	1,775,312,000,000	-	1,775,312,000,000
2006	2,913,284,000,000	-	2,913,284,000,000
2007	4,295,748,000,000	-	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

E. Penggunaan Dana Otonomi Khusus

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%.

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.⁶⁴

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 biscuit untuk yang ikut program khusus untuk ibu hamil.⁶⁵

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 SMA TPK Ebenhaizer Sarmi.

⁶⁴ Sumarsono, *Op.Cit.*

⁶⁵ *Ibid*

Selain itu, bantuan computer dan jaringan internet diberikan untuk menunjang salah satu program nasional, yaitu Ujian Nasional Berbasis Komputer.⁶⁶

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.⁶⁷

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.⁶⁸ 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 Papau, penulis beranggapan bahwa angka ketimpangan pembangunan daerah antara Papua dengan daerah yang lebih maju dapat diperkecil lebih cepat.

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ *Ibid*

⁶⁸ *Ibid*

F. Pengawasan DPD terhadap Dana Otonomi Khusus Papua

1. 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.

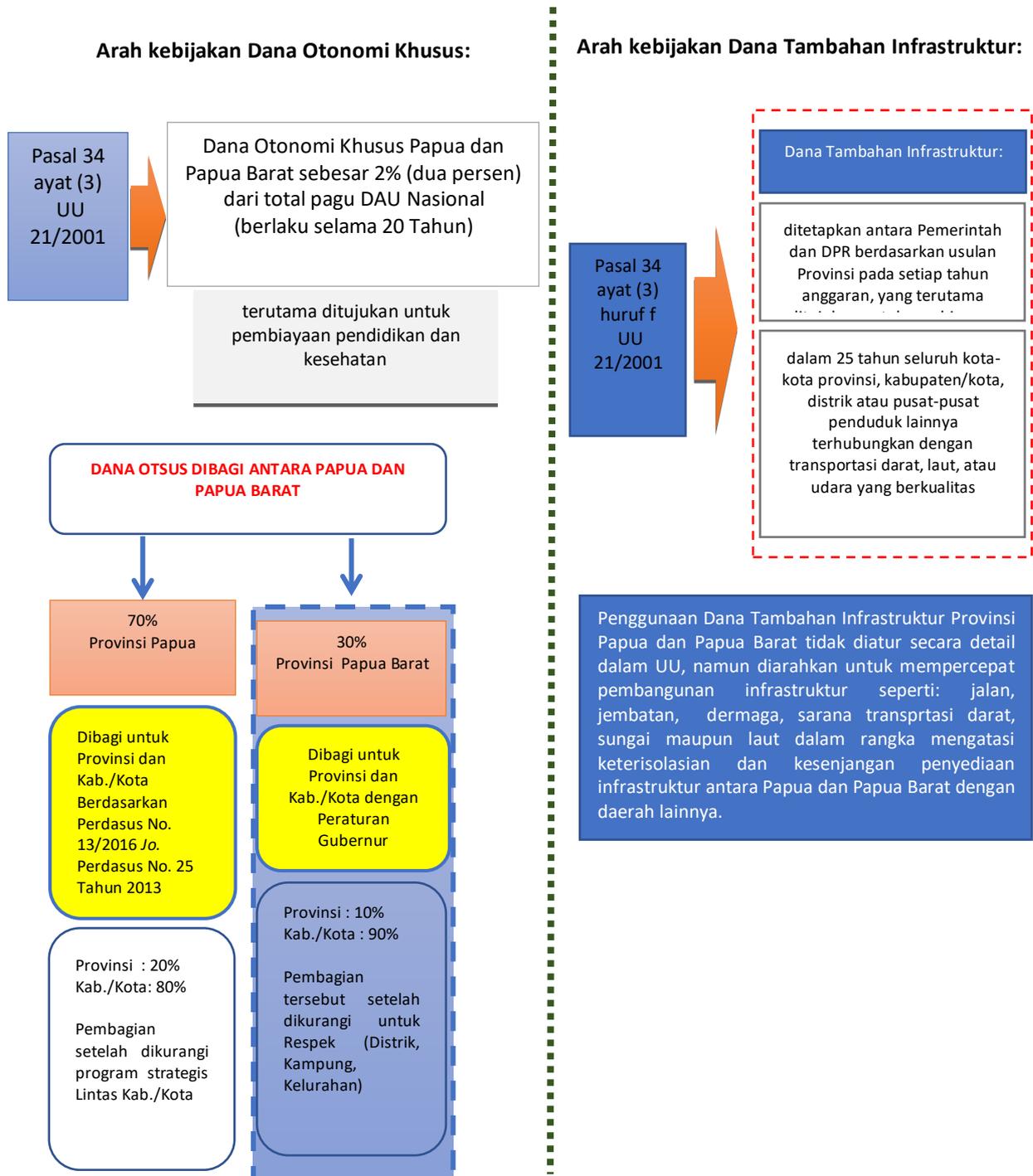
Perbedaan kewenangan Papua dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain muncul sebagai jawaban atas keinginan masyarakat untuk terlibat dalam mewujudkan keadilan, penegakan hukum, penghormatan HAM, menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat dan diakuinya hak-hak dasar penduduk Papua dan Papua Barat. Tujuan Undang-Undang No. 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 No. 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 2
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.⁶⁹

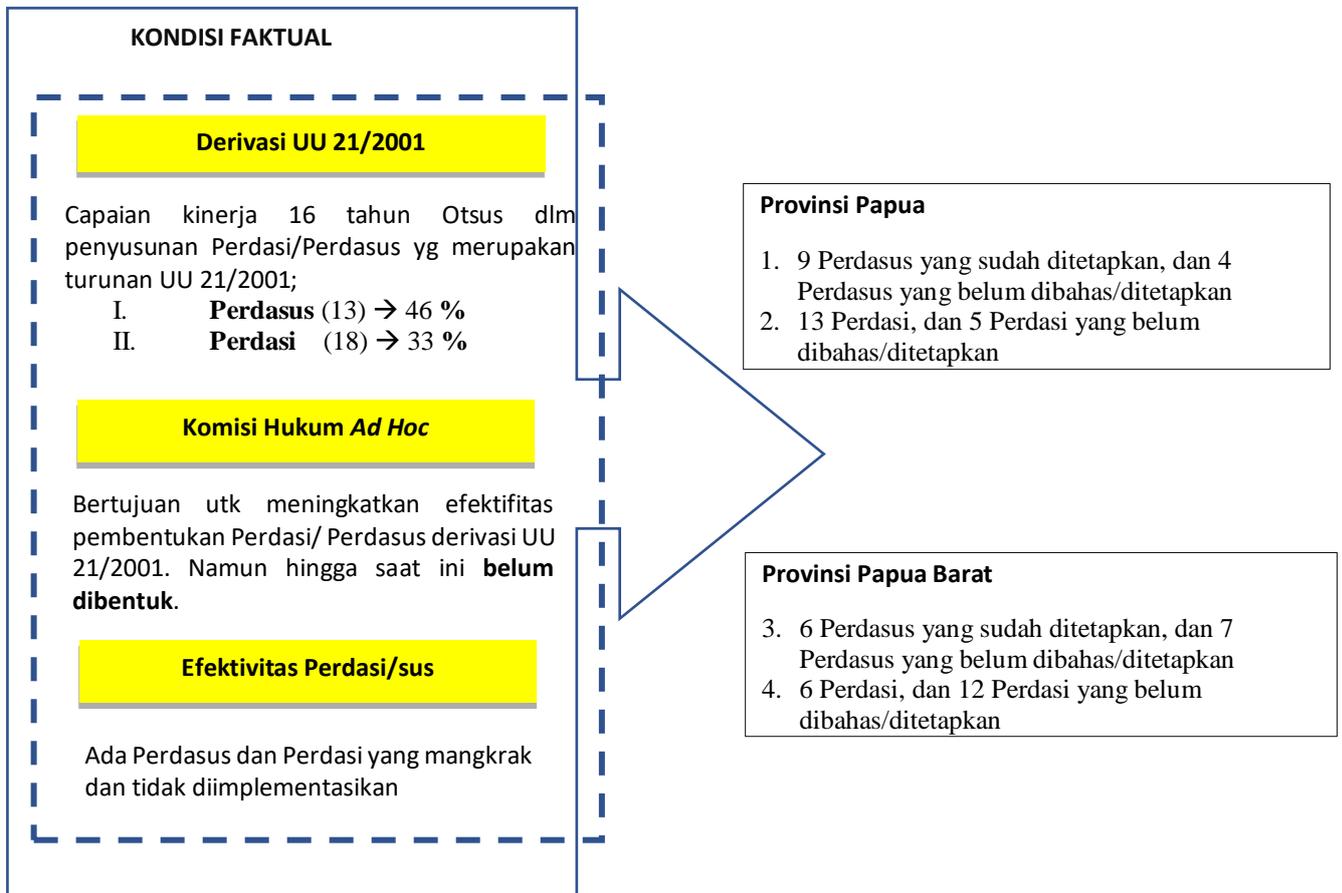
Berdasarkan data yang disajikan BPS dalam jurnal penelitian politik LIPI tahun 2012, IPM di provinsi Papua tahun 2009 sebesar 68,58 (terendah di Indonesia) untuk Papua dan 64,53 (terendah ke-4 di Indonesia) untuk Papua Barat. Data demikian cukup wajar dengan membandingkan tingkat kemiskinan di Papua. Masih merujuk pada sumber yang sama data BPS (dalam Widjojo dan Aisyah Putri Budiarti, 2012: 71-75), 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

⁶⁹ 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

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.⁷⁰

Berikut adalah skema implementasi Perdasi/Perdasus:

Gambar 3
Skema implementasi Perdasi dan Perdasus



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

⁷⁰ *Ibid* hlm. 25

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.⁷¹

2. 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 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

⁷¹ *Ibid*, hlm. 26

kapan dan apa saja yang akan dilakukan serta apa saja yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pengawasan otonomi khusus.⁷²

- 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.⁷³

- 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.⁷⁴

⁷² Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Sekretariat Komite I DPDRI tanggal 14 Maret 2019 pukul 15.06 di gedung Sekretariat DPDRI Jakarta Pusat

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ *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.⁷⁵

3. Hasil Pengawasan dan Rekomendasi

Pelaksanaan otonomi khusus kurang berjalan optimal disebabkan oleh beberapa hal antara lain:⁷⁶

- a. Dimensi politik dalam penyelesaian masalah masih kental dibanding pembangunan dan peningkatan kesejahteraan. Hal ini menyebabkan gejala-gejala 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 ot⁷⁷onomi khusus maupun Peraturan Daerah (Perdasus/Perdasi) belum sepenuhnya selesai

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 42-43

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 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 keberlangsungan pelaksanaan otonomi khusus khususnya dalam pengelolaan dana otonomi khusus adalah sebagai berikut:⁷⁸

- e. 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.
- f. 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.
- g. Perlu dilakukan Pendataan/Sensus Orang Asli Papua agar pembangunan menyentuh OAP (Orang Asli Papua).
- h. Penguatan pelaksanaan Evaluasi Otsus kedepan perlu melibatkan DPD RI, Kementerian/Lembaga terkait, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah kabupaten/kota agar sinergis, sistemik, partisipatif-berkelanjutan dan saling mendukung.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 44

- i. Pemanfaatan Dana Otsus dan Dana Tambahan Otsus harus mendukung Inpres No. 9/2017 & No. 10/2017 dan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

4. 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 aparatur negara 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:⁷⁹

- 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).
- 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

⁷⁹ *Op. Cit.*, DPDRI, *Lampiran...*, hlm. 41

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 miliar rupiah).

G. 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 sebagai wujud rekomendasi dari DPD dilakukan oleh 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.