

**PENELAAHAN ATAS
DANA OTONOMI KHUSUS
PROVINSI PAPUA**



**BADAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 2020**

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pasal 23 E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya, Pasal 112D ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR RI, DPR RI, DPD RI, dan DPRD menyebutkan salah satu tugas BAKN DPR RI adalah melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK RI yang disampaikan kepada DPR. Atas dasar hukum tersebut, pada Masa Sidang I dan Masa Sidang II Tahun Sidang 2019/2020 BAKN DPR RI melakukan penelaahan tematik terhadap penggunaan Dana Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua, Papua Barat, dan Aceh, serta penggunaan dana keistimewaan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua mulai diberikan pada tahun 2002 melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 2 mengatur bahwa penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Selain Dana Otonomi Khusus, Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 3 undang-undang yang sama juga mengatur tentang dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Tujuan utama dari pemberian Dana Otonomi Khusus tercantum pada Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, yaitu ditujukan terutama untuk

pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Tujuan lain dari pemberian Dana Otonomi Khusus kepada Provinsi Papua tersurat pada bagian menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang, yaitu dalam rangka peningkatan pelayanan, akselerasi pembangunan, dan pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi Papua agar dapat setara dengan daerah lain.

Pemeriksaan terkait Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua yang terakhir kali dilakukan oleh BPK RI adalah Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2011 dan 2012 serta Pemeriksaan Kinerja Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Bidang Infrastruktur Tahun 2015 dan 2016. Sejak PDTT tersebut, BPK RI belum pernah lagi melakukan pemeriksaan khusus terhadap Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua. Pemeriksaan yang rutin dilakukan oleh BPK RI adalah pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) untuk memastikan kewajaran dan kesesuaian laporan keuangan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dari hasil PDTT dan LKPD tersebut BPK RI mengungkapkan temuan dan permasalahan terkait dengan penggunaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua, yaitu dari sisi permasalahan sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Temuan BPK RI juga mengungkapkan permasalahan lainnya yaitu bahwa Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua tidak memiliki target yang spesifik, sehingga sulit untuk mengukur dengan tepat capaian Dana Otonomi Khusus.

Penilaian atas dampak dari diberikannya Dana Otonomi Khusus kepada Provinsi Papua dapat dilakukan dengan

mengamati beberapa indikator pendidikan dan kesehatan yang menjadi tujuan utama Dana Otonomi Khusus, serta indikator kesejahteraan lain. Secara umum indikator pendidikan dan kesehatan seperti Angka Melek Huruf, Harapan Lama Sekolah, dan Angka Harapan Hidup, serta indikator kesejahteraan seperti Indeks Pembangunan Manusia, Prosentase Penduduk Miskin, Tingkat Pengangguran Terbuka, dan Tingkat Ketimpangan Pendapatan menunjukkan adanya perbaikan dari tahun ke tahun.

Berdasarkan hasil penelaahan pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua, BAKN DPR RI menyimpulkan bahwa (1) regulasi terkait penggunaan dana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 *jo* Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 belum sepenuhnya memadai; (2) perencanaan dan pengalokasian anggaran penggunaan Dana Otonomi Khusus belum seluruhnya memadai; (3) pencairan dan pemanfaatan Dana Otonomi Khusus masih belum optimal; (4) dampak pelaksanaan Dana Otonomi Khusus pada perekonomian Provinsi Papua menunjukkan adanya perbaikan dari tahun ke tahun; (5) Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota belum memiliki struktur pengelola sumber Dana Otonomi Khusus yang memadai, serta belum didukung sumber daya manusia dengan kompetensi yang memadai, dan (6) Provinsi Papua memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap keberlanjutan Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur yang mendominasi total pendapatan daerah sebesar 64,50 persen pada Tahun Anggaran 2018.

Untuk perbaikan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua di masa yang akan datang BAKN DPR RI merekomendasikan, (1) perlunya membentuk peraturan pemerintah terkait tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban penggunaan anggaran otonomi khusus, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat

(7) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Dengan demikian pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus dilakukan terpisah dengan pertanggungjawaban penggunaan APBD; (2) perlunya disusun peraturan daerah yang secara khusus mengatur pengalokasian, pertanggungjawaban, serta indikator penggunaan Dana Otonomi Khusus baik untuk provinsi maupun kabupaten/kota; (3) agar Dana Otonomi Khusus efektif, dibutuhkan sumber daya manusia yang memiliki kapabilitas dan kompetensi yang memadai; (4) mengingat capaian tujuan Otonomi Khusus belum sepenuhnya terpenuhi dan di lain sisi tingkat ketergantungan Provinsi Papua sangat tinggi terhadap Dana Otonomi Khusus, maka perlu untuk dilanjutkan dengan terlebih dahulu dilakukan perbaikan, antara lain mekanisme pencairan anggaran dari sistem *block grant* dengan tahapan menjadi *specific grant* dengan memprioritaskan pada peningkatan pendidikan, kesehatan, perekonomian Orang Asli Papua, dan pembangunan infrastruktur yang masih menjaga nilai budaya Papua; (5) meminta BPK RI melakukan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) dan audit kinerja pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus secara rutin dengan mendukungnya melalui tambahan anggaran untuk melaksanakannya; dan (6) perlunya pengalokasian anggaran penggunaan Dana Otonomi Khusus dalam APBD oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dan pengawasan pelaksanaannya dibidang ekonomi kerakyatan secara maksimal agar meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya terhadap Orang Asli Papua (OAP).

BAB I

PENDAHULUAN

A. DASAR HUKUM PELAKSANAAN PENELAAHAN

Pelaksanaan penelaahan BAKN DPR RI terhadap Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua, didasarkan pada tugas DPR RI sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selanjutnya dalam Pasal 23E ayat (2) disebutkan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya ayat (3) menyebutkan bahwa hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Untuk mengoptimalkan perannya, DPR RI memiliki sejumlah alat kelengkapan dewan, salah satunya adalah Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN), yang secara teknis pelaksanaan tugasnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR RI, DPR RI, DPD RI, dan DPRD (MD3). Berdasarkan Pasal 112D ayat (1) Undang-Undang MD3 menyebutkan bahwa BAKN DPR RI bertugas: *Pertama*, melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR RI; *Kedua*, menyampaikan hasil penelaahan kepada komisi; *Ketiga*, menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK RI atas permintaan komisi; dan *Keempat* memberikan masukan kepada BPK RI dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.

Lebih lanjut, Pasal 71E ayat (2) Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Tertib menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas penelaahan atas laporan hasil pemeriksaan BPK RI, BAKN DPR RI dapat meminta penjelasan kepada BPK RI, pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Atas dasar hukum tersebut, maka pada Masa Sidang I dan Masa Sidang II Tahun Sidang 2019/2020 BAKN DPR RI melakukan penelaahan tematik terhadap penggunaan Dana Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua, Papua Barat, dan Aceh, serta Dana Keistimewaan Provinsi Yogyakarta.

B. RUANG LINGKUP DAN SASARAN PENELAAHAN

Ruang lingkup penelaahan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, serta pelaporan dan pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua yang dimulai tahun 2002–2018. Namun, dalam laporan ini, penelaahan hanya dilakukan atas Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) yang dilaporkan BPK RI pada tahun 2016 dan hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi Papua pada tahun 2016–2018.

Sasaran penelaahan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua adalah seluruh kegiatan dan program yang dibiayai oleh dana otonomi khusus, yaitu untuk peningkatan pelayanan, akselerasi pembangunan, dan pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi Papua agar dapat setara dengan daerah lain. Oleh karena itu, laporan ini selain membandingkan beberapa indikator capaian tujuan Otonomi Khusus dengan capaian

secara nasional juga membandingkannya dengan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) sebagai daerah lain yang dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

C. DATA OBJEK PENELAAHAN DANA OTONOMI KHUSUS PROVINSI PAPUA

1. Landasan Hukum Dana Otonomi Khusus Papua

Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada masyarakat Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Dasar pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Bagian Penjelasan Umum pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menyebutkan bahwa pemberian otonomi bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

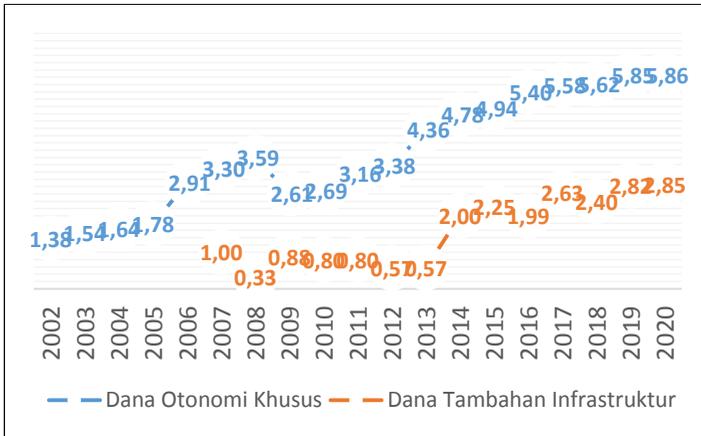
Dalam Pasal Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 disebutkan bahwa penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan dana tambahan

dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan provinsi pada setiap tahun anggarannya, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur. Selanjutnya dalam Pasal 34 ayat (3) pada huruf c angka 6 dijelaskan bahwa penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus berlaku selama dua puluh tahun. Hal tersebut berarti bahwa pada tahun 2022 Dana Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua akan berakhir, dihitung sejak dicairkannya Dana Otonomi Khusus pada tahun 2002.

Tujuan dari pemberian Dana Otonomi Khusus kepada Provinsi Papua tersirat pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 bagian Menimbang huruf (h), yaitu bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Kondisi Objektif Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua

Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat setara dengan 2% dari DAU yang disepakati untuk dibagi dengan proporsi 70% untuk Provinsi Papua dan 30% untuk Provinsi Papua Barat. Dana Otonomi Khusus yang ditransfer kepada Provinsi Papua setiap tahunnya mengalami peningkatan dan disajikan pada Grafik 1.1.



Grafik 1.1. Realisasi Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur Provinsi Papua Tahun 2002—2020

Sumber: Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Tahun 2020

Catatan: Realisasi Transfer Tahun 2019 Unaudited dan Tahun 2020 adalah pagu anggaran

Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua mengalami kenaikan setiap tahunnya sejak tahun 2002—2020. Realisasi Dana Otonomi Khusus dari Pemerintah Pusat untuk Provinsi Papua sampai tahun 2020 sebesar Rp70,37 triliun dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) sampai tahun 2020 telah mencapai Rp21,89 triliun.

3. IKHTISAR HASIL PEMERIKSAAN BPK RI TERHADAP DANA OTONOMI KHUSUS PROVINSI PAPUA

Pemeriksaan terkait Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua terakhir kali dilakukan oleh BPK RI adalah PDTT atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2011 dan 2012. PDTT tersebut menyimpulkan bahwa pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus belum sepenuhnya sesuai dengan

peraturan yang berlaku. Pemeriksaan kinerja pengelolaan Dana Otonomi Khusus bidang infrastruktur di Provinsi Papua Tahun Anggaran 2015 dan 2016 menyimpulkan bahwa Pemerintah Provinsi Papua belum sepenuhnya efektif dalam mengelola Dana Otonomi Khusus bidang infrastruktur dan kesehatan. Sejak PDDT dan kinerja yang diterbitkan pada tanggal 1 Desember 2016 tersebut, BPK RI belum pernah lagi melakukan pemeriksaan khusus Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua. Pemeriksaan yang rutin dilakukan oleh BPK RI adalah pemeriksaan terhadap LKPD untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material, sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif selain prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia dengan memperhatikan:

1. Kesesuaian LKPD dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).
2. Kecukupan pengungkapan.
3. Efektivitas sistem pengendalian intern.
4. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Pada tahun 2014, BPK RI memberikan opini WTP DPP (Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelasan) terhadap LKPD Provinsi Papua. Kemudian 4 tahun berturut-turut sejak tahun 2015—2018 BPK RI memberikan opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) terhadap LKPD Provinsi Papua. Kondisi ini menunjukkan bahwa penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah dilaksanakan dengan baik oleh Pemerintah Provinsi Papua. Namun pada tingkat kabupaten/kota yang terdapat di wilayah Provinsi Papua menunjukkan pencapaian opini yang beragam, seperti terlihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1. Opini BPK RI Terhadap Laporan Keuangan
Pemerintah Daerah di Provinsi Papua Tahun 2014—2018

| No. | Provinsi/Kab/Kota | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----|----------------------------|---------|------|------|------|------|
| 1. | Prov. Papua | WTP DPP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| 2. | Kab. Asmat | WTP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| 3. | Kab. Biak Numfor | TW | TMP | TMP | TMP | TMP |
| 4. | Kab. Boven Digoel | TMP | TMP | TMP | TMP | TMP |
| 5. | Kab. Deiyai | TMP | TMP | TMP | WDP | WDP |
| 6. | Kab. Dogiyai | TMP | TMP | TMP | TMP | WDP |
| 7. | Kab. Intan Jaya | TMP | WDP | WDP | WDP | WDP |
| 8. | Kab. Jayapura | WTP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| 9. | Kab. Jayawijaya | WDP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| 10. | Kab. Keerom | TMP | TMP | WDP | WDP | WTP |
| 11. | Kab. Kepulauan Yapen | WDP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| 12. | Kab. Lanny Jaya | TW | WDP | WDP | WDP | WDP |
| 13. | Kab. Mamberamo Raya | TMP | TMP | TMP | TMP | TMP |
| 14. | Kab. Mamberamo Tengah | TMP | TMP | TMP | TMP | TMP |
| 15. | Kab. Mappi | TMP | TMP | TMP | TMP | TMP |
| 16. | Kab. Merauke | WDP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| 17. | Kab. Mimika | WDP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| 18. | Kab. Nabire | WDP | WDP | WTP | WTP | WTP |
| 19. | Kab. Nduga | WDP | WDP | TMP | WDP | WDP |
| 20. | Kab. Paniai | TMP | WDP | WDP | WDP | WDP |
| 21. | Kab. Pegunungan Bintang | WDP | WDP | WDP | WDP | WDP |
| 22. | Kab. Puncak | TMP | TMP | TMP | TMP | WDP |
| 23. | Kab. Puncak Jaya | WDP | WDP | WDP | WDP | WDP |
| 24. | Kab. Sarmi | TMP | TMP | TMP | TMP | TMP |
| 25. | Kab. Supiori | WDP | WDP | WDP | WDP | WDP |
| 26. | Kab. Tolikara | TMP | TMP | TMP | TMP | TMP |
| 27. | Kab. Waropen | TMP | TMP | TMP | TMP | TMP |
| 28. | Kab. Yahukimo | TMP | WDP | WDP | WDP | WDP |
| 29. | Kab. Yalimo | WDP | WDP | WDP | WDP | WTP |
| 30. | Kota Jayapura | WTP DPP | WTP | WTP | WTP | WTP |

Sumber: LHP BPK atas LKPD Kab/Kota Provinsi Papua TA 2014-2018

Berdasarkan Tabel 1.1. terdapat delapan kabupaten di Provinsi Papua yang memperoleh opini TMP (Tidak Menyatakan Pendapat) dari BPK RI selama 5 tahun berturut-turut, antara lain Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mamberamo Raya, Kabupaten Mamberamo Tengah, Kabupaten Mappi, dan Kabupaten Tolikora. Pemerintah Provinsi Papua menyatakan bahwa permasalahan ini terjadi karena minimnya kompetensi sumber daya manusia di tingkat Kabupaten/Kota dalam menyusun laporan keuangan berbasis akrual dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah belum tertib.

Meski Pemerintah Provinsi Papua telah memperoleh opini WTP dari BPK RI, masih terdapat permasalahan yang diungkap oleh BPK RI terkait dengan Dana Otonomi Khusus. Permasalahan dalam sistem pengendalian intern di Provinsi Papua di antaranya pada Tahun Anggaran 2016, Biro Pengembangan Sumber Daya Manusia (PSDM) belum memiliki SOP (*Standard Operating Procedure*) terkait penerimaan mahasiswa. Tahun Anggaran 2017 rekening Biro Otonomi Khusus yang digunakan untuk menampung dan menyalurkan belanja bantuan keuangan berupa beasiswa mahasiswa unggul Papua belum ditetapkan oleh Gubernur. Pada Tahun Anggaran 2018 Pemerintah Provinsi Papua belum menetapkan dasar hukum pengelolaan beasiswa bagi mahasiswa unggul Papua yang mengakibatkan penyaluran dana beasiswa tidak tepat sasaran.

Permasalahan dalam kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan di antaranya adalah denda atas keterlambatan pekerjaan pembangunan poliklinik Rumah Sakit Regional Wilayah Adat Anim-Ha (tahap 1) yang belum dikenakan denda keterlambatan oleh Pemerintah Kabupaten

Merauke. Pada Tahun Anggaran 2016 ditemukan selisih sisa kas pada rekening penyaluran dana beasiswa yang belum disalurkan kepada pemerintah daerah, serta denda yang belum dikenakan atas pekerjaan pembangunan FASYANKES RSUD Nabire pada Tahun Anggaran 2017. Ditemukan juga denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan atas lima paket pekerjaan pada empat Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang belum ditetapkan pada Tahun Anggaran 2018.

BAB II

URAIAN DAN HASIL PENELAAHAN

A. MATERI PENELAAHAN

Berdasarkan tugas BAKN DPR RI yang diamanatkan dalam Pasal 112D ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, salah satu tugas dari BAKN DPR RI adalah melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK RI yang disampaikan kepada DPR RI. Oleh karena itu materi penelaahan terhadap Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua didasarkan pada hasil pemeriksaan BPK RI dalam bentuk LKPD dan PDTT. Selain melakukan penelaahan berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI, BAKN DPR RI juga melakukan penelaahan atas hasil yang dicapai dari pelaksanaan Dana Otonomi Khusus sesuai dengan tujuan pelaksanaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua telah dilakukan selama delapan belas tahun. Hasil pemeriksaan BPK RI terhadap LHP LKPD Pemerintah Provinsi Papua dan Pemeriksaan Kinerja Bidang Infrastruktur dan Kesehatan menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan dan penyimpangan dalam terhadap pengelolaan dan penatausahaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua yang disajikan pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1. Temuan dan Permasalahan BPK RI atas Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua Tahun 2016—2018

| Pemeriksaan | Temuan/Permasalahan |
|---------------------------------------|--|
| LHP DTT Otonomi Khusus Provinsi | 1. Amanat undang-undang otonomi khusus belum seluruhnya ditetapkan dan dilaksanakan. 2. Provinsi Papua tidak memiliki RPJP dan RTRW serta |

| Pemeriksaan | Temuan/Permasalahan |
|-----------------------|---|
| Papua TA 2011 2012 | <p>belum menyusun RPJMD yang secara spesifik mengatur arah, target, dan indikator pencapaian pelaksanaan Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Kebijakan pembentukan Dana Cadangan dari Dana Otonomi Khusus dalam bentuk deposito dan Giro masing-masing sebesar Rp568.321.365.138,00 dan Rp365.427.668.346, serta penyertaan modal sebesar Rp194.256.956.622,00 belum sepenuhnya memperhatikan peraturan yang berlaku dan kepentingan masyarakat. 4. Program Jamkespa dan Jamkesmas tidak sinergis sehingga Provinsi Papua kehilangan kesempatan untuk menggunakan Dana Otonomi Khusus minimal sebesar Rp32.616.838.522,00. 5. Perencanaan, pelaporan, pemantauan, dan evaluasi atas belanja bantuan Otonomi Khusus kepada pemerintah kabupaten/pemerintah kota se-provinsi Papua belum optimal. 6. Penggunaan Dana Otonomi Khusus belum optimal mendukung percepatan pembangunan bidang pendidikan. 7. Provinsi Papua belum menetapkan indikator dan target pembangunan percepatan pembangunan kesehatan dalam rangka percepatan capaian Otonomi Khusus. 8. Pelaksanaan pembangunan infrastruktur oleh Pemerintah Provinsi Papua belum sesuai amanat UU Otonomi Khusus. 9. Pekerjaan pada lima SKPD berindikasi kelebihan pembayaran sebesar Rp8.373.395.628,00 serta berpotensi kelebihan bayar sebesar Rp178.300.000,00. 10. Pelaksanaan kegiatan pembangunan infrastruktur Tahun 2011 dan 2012 di Provinsi Papua tidak sesuai ketentuan dan berindikasi kelebihan pembayaran sebesar Rp9.699.535.795,65, dan denda keterlambatan yang belum dikenakan sebesar Rp1.219.800.000,00. 11. Realisasi belanja bantuan program khusus Tahun 2012 sebesar Rp29.932.450.000,00 tidak melalui persaingan yang sehat, terdapat indikasi kerjasama tidak sehat antar peserta lelang, serta terdapat kekurangan volume dan kelebihan pembayaran sebesar Rp882.290.511,43. |
| Pemeriksaan | 1. Pemerintah Provinsi Papua belum menyusun |

| Pemeriksaan | Temuan/Permasalahan |
|---|--|
| Kinerja Bidang Infrastruktur dan Kesehatan 2016 | <p>perencanaan jangka menengah dan rencana definitif secara memadai.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Pemerintah Provinsi Papua belum melaksanakan pemantauan dan evaluasi atas kegiatan yang bersumber dari Dana Otonomi Khusus secara memadai. 3. Penggunaan Dana Otonomi Khusus pada pekerjaan kontrak tahun jamak dilaksanakan tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. 4. Pemerintah Provinsi Papua belum melakukan pemantauan dan evaluasi atas penggunaan Dana Otonomi Khusus pada distribusi Kartu Papua Sehat. 5. Pemerintah Provinsi Papua belum melaksanakan pemantauan dan evaluasi penggunaan Dana Otonomi Khusus pada program KPS. |
| LHP LKPD 2016 | <p>Permasalahan Sistem Pengendalian Intern: Biro PSDM belum mempunyai SOP penerimaan beasiswa, perjanjian kerjasama antara agen pendidikan dengan Biro PSDM tidak memuat secara jelas hak dan kewajiban masing-masing pihak, pemantauan dan evaluasi atas penerima beasiswa luar negeri tidak dilakukan, jumlah penerima beasiswa melebihi anggaran yang tersedia.</p> |
| | <p>Temuan Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelesaian paket pekerjaan pembangunan Poliklinik Rumah Sakit Regional Wilayah Adat Anim-Ha (Tahap I) pada Dinas Kesehatan Provinsi Papua di Kabupaten Merauke belum dikenakan denda keterlambatan sebesar Rp130.104.309,90. 2. Kekurangan Volume pada pekerjaan pembangunan Gedung Auditorium Balai Latihan Tenaga Kesehatan (BALATKES) pada Dinas Kesehatan Provinsi Papua di Kota Jayapura senilai Rp129.468.008,97. |
| LHP LKPD 2017 | <p>Permasalahan Sistem Pengendalian Intern: Rekening PD Biro Otonomi Khusus yang digunakan untuk menampung dan menyalurkan belanja bantuan keuangan berupa beasiswa mahasiswa unggul Papua belum ditetapkan oleh Gubernur.</p> |

| Pemeriksaan | Temuan/Permasalahan |
|---------------|--|
| | <p>Temuan Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintah Provinsi Papua belum menetapkan pedoman pemberian Beasiswa bagi Mahasiswa Unggul Papua serta Beasiswa Studi Akhir. 2. Terdapat selisih sisa kas pada rekening penyaluran beasiswa senilai Rp57.663.281,99 yang belum disetorkan ke kas daerah. 3. Realisasi belanja tahun 2017 digunakan untuk membayar kegiatan di Tahun 2018 senilai Rp35.043.376.375,00. 4. Pembayaran tunggakan beasiswa Tahun 2016 melebihi anggaran senilai Rp12.992.456.293,00. 5. Kesalahan penganggaran atas kegiatan pendukung pemberian beasiswa pada belanja bantuan keuangan senilai Rp8.348.297.721,00. 6. Pekerjaan pembangunan FASYANKES RSUD Nabire pada Dinas Kesehatan Provinsi Papua mengalami keterlambatan penyelesaian dan belum dikenakan denda sebesar Rp13.651.565,76. |
| LHP LKPD 2018 | <p>Permasalahan Sistem Pengendalian Intern:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. SK Gubernur tentang penunjukan bank penyalur beasiswa belum menjelaskan hak dan kewajiban yang memadai. 2. Pemerintah Provinsi Papua belum menetapkan dasar hukum pengelolaan beasiswa bagi mahasiswa unggul Papua. 3. Terdapat sisa kas pada rekening penyaluran beasiswa sebesar Rp33.021.612,00 dan biaya terdapat selisih biaya sebesar Rp244.125.164,15 yang berasal dari transaksi retur akibat penolakan transfer dari pihak bank disebabkan nama dan nomor rekening salah, rekening pasif atau rekening sudah tutup. 4. Realisasi Belanja Tahun 2018 dipergunakan untuk membayar kegiatan di Tahun 2019 sebesar Rp76.843.767.182,98. 5. Kesalahan penganggaran atas kegiatan pendukung pemberian beasiswa pada belanja bantuan keuangan beasiswa sebesar Rp10.797.954.270,00. 6. Kekurangan volume atas pembangunan FASYANKES RSUD Nabire pada Dinas Kesehatan Sebesar Rp216.524.703,44. |

| Pemeriksaan | Temuan/Permasalahan |
|-------------|---|
| | <p>Temuan Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan atas lima paket pekerjaan pada empat OPD (Organisasi Perangkat Daerah) belum ditetapkan sebesar Rp411.695.699,83. 2. Realisasi belanja Tambahan Penghasilan PNS (TPP) digunakan untuk pembayaran kegiatan yang tidak dianggarkan sebesar Rp27.825.595.500,00. 3. Pengelolaan Belanja Hibah dan Bantuan Sosial tidak sesuai ketentuan. 4. Kekurangan volume atas sembilan paket pekerjaan pada lima OPD sebesar Rp1.931.352.778,65. 5. Pengelolaan beasiswa mahasiswa unggul di Papua tidak dilandasi dasar hukum dan realisasi belanja tahun 2018 digunakan untuk membayar kegiatan di tahun 2019 sebesar Rp76.843.767.182,98. |

Sumber : LHP BPK RI atas PDDT, Pemeriksaan Kinerja dan LHP LKPD Provinsi Papua

Tabel 2.1. memperlihatkan adanya temuan berulang dari hasil pemeriksaan BPK RI pada Tahun Anggaran 2016–2018 di bidang pendidikan antara lain tidak ada pemantauan dan evaluasi penerimaan beasiswa mahasiswa unggul Papua serta kesalahan penganggaran kegiatan pendukung pemberian beasiswa. Hal tersebut disebabkan karena Biro PSDM belum mempunyai SOP penerimaan beasiswa dan Pemerintah Provinsi Papua belum menetapkan dasar hukum pengelolaan beasiswa bagi mahasiswa unggul Papua.

Sedangkan temuan berulang di bidang infrastruktur dan kesehatan antara lain keterlambatan penyelesaian pekerjaan pembangunan FASYANKES RSUD Nabire dan menimbulkan denda keterlambatan sebesar Rp13.651.565,76 serta adanya kekurangan volume pekerjaan atas pembangunan FASYANKES RSUD Nabire sehingga mengakibatkan adanya denda

keterlambatan yang belum dikenakan oleh Pemerintah Provinsi Papua. Beberapa temuan BPK RI terhadap LKPD Provinsi Papua di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Papua belum melaksanakan pengelolaan Dana Otonomi Khusus secara maksimal.

B. PENELAAHAN MEKANISME ALOKASI DANA OTONOMI KHUSUS PROVINSI PAPUA

Tata cara pengalokasian dan penyaluran Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 139/PMK.07/2019. Berdasarkan Pasal 43 PMK itu, penyaluran Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Perhitungan Alokasi Dana Otonomi Khusus
 - 1) Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan penghitungan alokasi Dana Otonomi Khusus.
 - 2) Hasil penghitungan alokasi Dana Otonomi Khusus disampaikan dalam pembahasan Nota Keuangan dan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN antara Pemerintah dengan DPR RI.
 - 3) Berdasarkan pagu alokasi Dana Otonomi Khusus dalam Rancangan Undang-Undang mengenai APBN maka ditetapkan alokasi Dana Otonomi Khusus menurut daerah provinsi.
 - 4) Berdasarkan alokasi Dana Otonomi Khusus menurut daerah provinsi, Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyampaikan informasi alokasi DAU melalui portal (*website*) Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

- 5) Alokasi Dana Otonomi Khusus menurut daerah provinsi tercantum dalam Peraturan Presiden mengenai rincian APBN.
- b. Penyaluran Dana Otonomi Khusus dilaksanakan secara bertahap, dengan ketentuan:
- 1) Tahap I sebesar 30% (tiga puluh persen) dari pagu alokasi paling cepat disalurkan bulan Februari dan dilakukan setelah Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menerima:
 - a) Laporan realisasi penyerapan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua sampai dengan tahap III tahun anggaran sebelumnya dari gubernur; dan
 - b) Pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri tentang rekomendasi penyaluran tahap I.
 - 2) Tahap II sebesar 45% (empat puluh lima persen) dari pagu alokasi paling cepat disalurkan bulan Juni dan dilakukan setelah Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menerima:
 - a) Laporan realisasi penyerapan Dana Otonomi Khusus tahap I Tahun Anggaran berjalan yang menunjukkan realisasi penyerapan dana paling kurang 50% (lima puluh persen) dari dana yang telah diterima di RKUD dari gubernur;
 - b) Pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri tentang rekomendasi penyaluran tahap II.
 - 3) Tahap III sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari pagu alokasi paling cepat disalurkan bulan Agustus yang dilakukan setelah Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menerima:
 - a) Laporan realisasi penyerapan Dana Otonomi Khusus tahap II Tahun Anggaran berjalan yang menunjukkan

realisasi penyerapan dana paling kurang 70% (tujuh puluh persen) dari dana yang telah diterima di RKUD dari gubernur.

- b) pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri tentang rekomendasi penyaluran tahap II.

Penerimaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua diatur dalam Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Provinsi Papua Nomor 13 Tahun 2016. Dalam Pasal (8) disebutkan bahwa penerimaan Dana Otonomi Khusus setelah dikurangi dengan pembiayaan Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota dibagi dengan proporsi 20% untuk Provinsi Papua dan 80% untuk kabupaten/kota se-Provinsi Papua.

C. PENELAAHAN PENGGUNAAN DANA OTONOMI KHUSUS PROVINSI PAPUA

Sesuai dengan Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Dana Otonomi Khusus sekurang-kurangnya 30% dialokasikan untuk biaya pendidikan, dan sekurang-kurangnya 15% untuk kesehatan dan perbaikan gizi. Selanjutnya berdasarkan Pasal 11 Perdasus Provinsi Papua Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus dijelaskan bahwa Dana Otonomi Khusus bagian Kabupaten/Kota dialokasikan untuk:

- a. Pembiayaan pelayanan bidang pendidikan minimal 30% yang penganggarnya untuk membiayai penuntasan buta aksara, pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar sembilan tahun, pendidikan menengah, pendidikan nonformal dan pendidikan tinggi.
- b. Pembiayaan pelayanan bidang kesehatan minimal 15% yang penganggarnya dialokasikan untuk pelayanan kesehatan

dasar, pelayanan kesehatan rujukan, pencegahan dan pemberantasan penyakit, perbaikan gizi masyarakat, pembinaan kesehatan lingkungan dan sanitasi dasar, serta pelayanan kesehatan dalam situasi bencana.

- c. Pembiayaan pengembangan ekonomi kerakyatan minimal 25% yang penganggarnya dialokasikan untuk pembentukan dan pembinaan peran dan fungsi lembaga profesi untuk pengembangan usaha kecil/mikro, perkreditan usaha ekonomi rakyat, subsidi harga kebutuhan bahan pokok, dan pengembangan komoditas unggul.
- d. Pembiayaan pembangunan infrastruktur minimal 20% yang dialokasikan untuk pembangunan prasarana perumahan rakyat, penerangan, air bersih dan telekomunikasi.
- e. Pembiayaan bantuan afirmasi kepada lembaga keagamaan, lembaga masyarakat adat asli, dan kelompok perempuan yang penganggarnya dialokasikan maksimal 6%.
- f. Pembiayaan perencanaan, pemantauan dan evaluasi, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan, serta pelaporan program dan kegiatan yang penganggarnya dialokasikan maksimal 2%.
- g. Pembiayaan program prioritas selain yang disebutkan dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf e dan huruf f, dialokasikan maksimal 2%.

Alokasi penggunaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua pada tahun 2015 sampai tahun 2019 disajikan pada Tabel 2.2.

Tabel 2.2. Penggunaan Dana Otonomi Khusus
Tahun 2015— 2019

| Uraian | Pendidikan | | Kesehatan | | Lainnya | | Total | |
|--------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|
| | Miliar (Rp) | % total |
| 2015 | 1,060.53 | 21.47 | 977.21 | 19.78 | 2,902.69 | 58.75 | 4,940.43 | 100 |
| 2016 | 1,340.86 | 24.85 | 1,028.1 | 19.06 | 3,026.02 | 56.09 | 5,395.05 | 100 |
| 2017 | 1,661.13 | 29.77 | 981.12 | 17.58 | 2,937.9 | 52.65 | 5,580.15 | 100. |
| 2018 | 1,554.15 | 27.86 | 895.28 | 16.04 | 3,130.72 | 56.10 | 5,580.15 | 100 |
| 2019 | 1,843.03 | 31.50 | 992.38 | 16.96 | 3,014.82 | 51.53 | 5,850.23 | 100 |

Sumber : Kemendagri, 2019

Catatan:

Lainnya, antara lain untuk Gerbang Mas/Gerakan bangkit, mandiri, dan sejahtera, Prospek/Program strategis pemberdayaan ekonomi masyarakat kampung, Perumahan, Bangga Papua/Bangun generasi dan keluarga Papua, PU, Perhubungan, Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Tenaga kerja, Transmigrasi, Kebudayaan, Pariwisata, Lingkungan Hidup, dll)

Berdasarkan Tabel 2.2. di atas, penggunaan Dana Otonomi Khusus untuk pembiayaan pendidikan pada tahun 2014–2018 masih di bawah 30% dan tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016. Pada tahun 2019, pembiayaan pendidikan telah mencapai angka 31.50%.

Penggunaan Dana Otonomi Khusus untuk pembiayaan kesehatan telah di atas 15% sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016. Namun demikian, alokasi penggunaan Dana Otonomi Khusus masih belum fokus karena masih menyebar di bidang lainnya sebesar 55% antara lain prospek (program strategis pemberdayaan ekonomi masyarakat kampung), perumahan, pertanian, dan pariwisata.

D. TARGET DAN CAPAIAN DANA OTONOMI KHUSUS PROVINSI PAPUA

Target dari Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua digambarkan dalam RPJMD Provinsi Papua 2019–2023. Sebagai upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan pembangunan dan mengakomodir Undang–Undang Nomor 21 Tahun 2001, maka berdasarkan Undang–Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) disusunlah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Papua yang bertujuan untuk menyejahterakan kehidupan rakyat Papua khususnya Orang Asli Papua (OAP) dalam bingkai NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tabel 2.3. Visi dan Misi Provinsi Papua 2019-2023

| Visi | Misi | Sasaran |
|---|---|--|
| Papua Bangkit, Mandiri dan Sejahtera yang Berkeadilan | Memantapkan Kualitas dan Daya Saing SDM | <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatnya aksesibilitas, mutu dan tata kelola penyelenggaraan pendidikan. 2. Meningkatkan budaya baca pada masyarakat. 3. Meningkatnya derajat kesehatan masyarakat. 4. Sukses penyelenggaraan PON dan prestasi olahraga. 5. Meningkatnya partisipasi pemuda dalam pembangunan daerah. 6. Meningkatkan ketersediaan pangan yang berkelanjutan. 7. Terwujudnya internalisasi nilai adat dan budaya asli Tanah Papua dalam berbagai bidang kehidupan |

| | | |
|--|---|---|
| | | masyarakat. |
| | Memantapkan Rasa Aman, Tenram dan Damai serta Kehidupan Demokrasi memperkuat Bingkai NKRI | <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatnya suasana tertib, aman dan kepastian hukum. 2. Meningkatnya keharmonisan dan kohesifitas masyarakat. 3. Meningkatnya penegakan HAM. 4. Meningkatnya kebebasan sipil, hak-hak politik dan lembaga demokrasi. |
| | Penguatan Tata Kelola Pemerintahan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatnya kinerja Penyelenggaraan Otonomi Khusus Papua. 2. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. 3. Meningkatnya kualitas perencanaan, penganggaran, dan pengendalian program, serta kegiatan pembangunan daerah. 4. Meningkatnya sistem akuntabilitas dan pengawasan dalam pengelolaan keuangan dan kinerja daerah. |
| | Penguatan dan Percepatan Perekonomian Daerah berbasis Potensi Unggulan Lokal dan Pengembangan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan pendayagunaan potensi sumber daya alam untuk penciptaan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas. 2. Mengoptimalkan peranan sektor pertambangan dalam mengatasi ketimpangan |

| | | |
|--|---|---|
| | <p>Wilayah berbasis Kultural secara Berkelanjutan</p> | <p>pendapatan.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Meningkatnya kualitas lingkungan hidup dan aksi mitigasi perubahan iklim. 4. Meningkatnya pengelolaan sumber daya kehutanan secara berkelanjutan. 5. Membangun struktur perekonomian yang kokoh berbasis pada penciptaan nilai tambah yang optimal dan berkelanjutan. 6. Meningkatnya pembangunan ekonomi maritim dan kelautan yang berbasis pada pendayagunaan potensi sumberdaya secara berkelanjutan. 7. Meningkatnya daya saing tenaga kerja dan perluasan kesempatan kerja. 8. Meningkatnya daya saing dan realisasi investasi pada sektor-sektor andalan daerah. |
| | <p>Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar dan Tertentu</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatnya kualitas pembangunan berbasis kampung. 2. Meningkatnya pemenuhan kebutuhan dasar bagi Orang Asli Papua (OAP). 3. Meningkatnya percepatan pembangunan wilayah perbatasan. 4. Meningkatnya pemberdayaan terhadap KAT (Komunitas Adat Terpencil) dan bantuan sosial PMKS |

| | | |
|--|--|---|
| | | (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial). 5. Meningkatnya kapasitas ketangguhan daerah dalam menghadapi bencana melalui upaya pencegahan dan kesiapsiagaan bencana. 6. Meningkatnya pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah dan upaya perlindungan anak. |
|--|--|---|

Sumber: RPJMD Provinsi Papua 2019-2023

Dalam implementasinya, penyerapan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua belum sepenuhnya dilaksanakan secara maksimal sesuai ketentuan pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 maupun Perdasus. Masih terdapat ketidaksesuaian yang dilakukan di antaranya adalah alokasi penggunaan Dana Otonomi Khusus baik dalam pembiayaan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, maupun pemberdayaan ekonomi rakyat yang belum dapat direalisasikan secara maksimal. Di bawah ini disajikan Tabel 2.4. yang memaparkan penyerapan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan DTI Provinsi Papua tahun 2013–2018. Kewenangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Papua lebih mengikuti pengaturan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dibandingkan dengan kewenangan khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Hal ini dikarenakan adanya batasan berupa standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah dalam undang-undang mengenai Pemerintah Daerah. Hal ini mengakibatkan tidak ada perbedaan dalam

penyelenggaraan pemerintahan antara Provinsi Papua dengan provinsi lainnya di Indonesia, selain adanya dana yang bersifat khusus.

Tabel 2.4. Penyerapan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun 2013-2018

| Tahun | Alokasi (Miliar Rp) | Realisasi (Miliar Rp) | Sisa (Miliar Rp) | % Penyerapan |
|-------|---------------------|-----------------------|------------------|--------------|
| 2013 | 4,355.95 | 3,992.66 | 363.29 | 91.66 |
| 2014 | 4,777.07 | 4,331.47 | 445.60 | 90.67 |
| 2015 | 4,940.43 | 4,436.16 | 504.27 | 89.79 |
| 2016 | 5,395.05 | 5,058.92 | 336.14 | 93.77 |
| 2017 | 5,580.15 | 5,052.73 | 527.42 | 90.55 |
| 2018 | 5,620.85 | 5,152.03 | 468.82 | 91.66 |

Sumber: Kementerian Dalam Negeri, 2019

Tabel 2.4. menunjukkan bahwa rata-rata penyerapan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua selama enam tahun sebesar 91% dari alokasi dana yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat. Pemberian Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua bertujuan antara lain untuk percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Penyerapan Dana Otonomi Khusus yang tidak maksimal tersebut akan menghambat percepatan pembangunan ekonomi dan kesetaraan kemajuan Provinsi Papua dengan provinsi lain di Indonesia.

Tabel 2.5. Penyerapan Dana Tambahan Infrastruktur Provinsi Papua Tahun 2013-2018

| Tahun | Alokasi (Miliar Rp) | Realisasi (Miliar Rp) | Sisa (Miliar Rp) | % Penyerapan |
|-------|---------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------|
| 2013 | 571.43 | 469.17 | 102.26 | 82.10 |
| 2014 | 2,000.00 | 1,850.43 | 149.57 | 92.52 |
| 2015 | 2,250.00 | 2,137.07 | 112.93 | 94.98 |
| 2016 | 1,987.50 | 1,144.87 | 842.63 | 57.60 |
| 2017 | 2,625.00 | 2,260.12 | 364.88 | 86.10 |
| 2018 | 2,400.00 | 1,862.05 | 537.95 | 77.59 |

Sumber: Kementerian Dalam Negeri, 2019

Tabel 2.5. menunjukkan bahwa rata-rata penyerapan DTI Provinsi Papua selama enam tahun sebesar 82% dari alokasi dana yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat. Pemberian DTI bagi Provinsi Papua bertujuan antara lain untuk pembangunan prasarana perumahan rakyat, penerangan, dan air bersih. Rendahnya penyerapan DTI tersebut akan menghambat percepatan pembangunan ekonomi dan kemajuan Provinsi Papua yang merupakan salah satu tujuan diberikannya Dana Otonomi Khusus oleh Pemerintah Pusat. Ketersediaan prasarana perumahan, penerangan, dan air bersih yang belum memadai di Provinsi Papua akan menimbulkan kesenjangan perekonomian antar-wilayah kabupaten/kota di Provinsi Papua.

Permasalahan pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua antara lain sebagai berikut:

1. Pendidikan

Sesuai dengan tujuan Dana Otonomi Khusus untuk pendidikan yang dimuat dalam Perdasus Nomor 13 Tahun 2016 bahwa pembiayaan bidang pendidikan ditetapkan minimal

30%, yang penganggarnya digunakan untuk membiayai penuntasan buta aksara, pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar sembilan tahun, pendidikan menengah, pendidikan non formal, dan pendidikan tinggi.

Tabel 2.6. Alokasi Dana Pendidikan di Kabupaten/kota di Provinsi Papua Tahun 2019

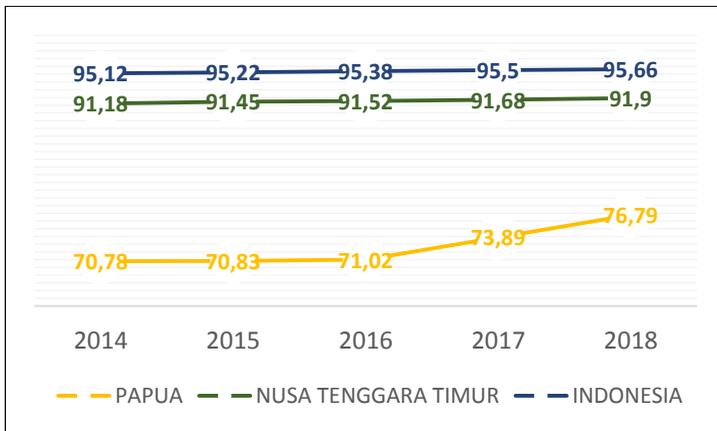
| No | Uraian | Alokasi Total (Miliar) | Alokasi Pendidikan (Miliar) | % |
|----|----------------------|------------------------|-----------------------------|-------|
| A | PROVINSI | 389.351.314.600,00 | 265.931.422.415,00 | 68,30 |
| B | KABUPATEN/KOTA | 1.557.405.258.400,00 | 546.337.651.589,76 | 35,08 |
| 1 | KAB MERAUKE | 48.495.887.123,16 | 30.754.041.600,00 | 63,42 |
| 2 | KAB JAYAWAJAYA | 51.356.987.511,63 | 12.878.303.000,00 | 25,08 |
| 3 | KAB JAYAPURA | 46.073.463.891,39 | 27.007.156.000,39 | 58,62 |
| 4 | KAB NABIRE | 45.756.973.242,93 | 15.304.950.000,00 | 33,45 |
| 5 | KAB KEP. YAPEN | 45.992.775.230,57 | 27.517.083.825,00 | 59,83 |
| 6 | KAB BIAK NUMFOR | 32.258.636.567,29 | 15.321.949.067,00 | 47,50 |
| 7 | KAB PANIAI | 64.189.783.336,76 | 19.899.832.290,00 | 31,00 |
| 8 | KAB PUNCAK JAYA | 64.622.624.148,52 | 23.368.470.127,00 | 36,16 |
| 9 | KAB MIMIKA | 31.309.836.558,85 | 10.762.909.327,00 | 34,38 |
| 10 | KAB BOVEN DIGOEL | 59.981.998.273,22 | 20.397.079.500,00 | 34,01 |
| 11 | KAB MAPPI | 61.685.777.431,10 | 19.187.715.000,00 | 31,11 |
| 12 | KAB ASMAT | 61.939.361.529,60 | 18.581.820.186,60 | 30,00 |
| 13 | KAB YAHUKIMO | 65.595.198.072,37 | 20.739.000.000,00 | 31,62 |
| 14 | KAB PEG. BINTANG | 62.592.857.239,28 | 22.400.000.000,00 | 35,79 |
| 15 | KAB TOLIKARA | 64.759.842.666,91 | 13.302.861.787,00 | 20,54 |
| 16 | KAB SARMI | 44.404.979.591,99 | 19.252.782.918,00 | 43,36 |
| 17 | KAB KEEROM | 29.015.053.505,56 | 10.500.000.000,00 | 36,19 |
| 18 | KAB WAROPEN | 43.827.566.023,51 | 13.148.269.807,00 | 30,00 |
| 19 | KAB SUPIORI | 43.402.635.532,33 | 15.041.260.000,00 | 34,66 |
| 20 | KAB MAMBERAMO RAYA | 59.066.221.758,91 | 17.701.866.527,00 | 29,97 |
| 21 | KAB NDUGA | 62.185.842.294,06 | 18.655.752.688,22 | 30,00 |
| 22 | KAB LANNY JAYA | 65.793.806.208,36 | 15.341.533.200,00 | 23,32 |
| 23 | KAB MAMBERAMO TENGAH | 61.543.588.793,15 | 21.418.900.000,00 | 34,80 |
| 24 | KAB YALIMO | 61.544.586.915,56 | 18.811.304.545,55 | 30,57 |
| 25 | KAB PUNCAK | 64.316.106.423,53 | 37.204.800.000,00 | 57,85 |
| 26 | KAB DOGIYAI | 61.730.319.464,80 | 32.741.896.200,00 | 53,04 |
| 27 | KAB INTAN JAYA | 61.756.420.382,30 | 20.367.717.800,00 | 32,98 |
| 28 | KAB DEIYAI | 60.339.107.583,36 | 19.505.719.700,00 | 32,33 |
| 29 | KOTA JAYAPURA | 31.867.021.099,00 | 17.422.928.561,00 | 54,67 |
| C | URUSAN BERSAMA | 3.861.473.585.000,00 | 1.044.550.641.200,00 | 27,05 |
| | JUMLAH | 5.850.230.158.000,00 | 3.500.647.164.016,49 | 59,84 |

Sumber: Kemendagri, 2020.

Berdasarkan Tabel 2.6., alokasi Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun 2019 bidang pendidikan belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan pada Perdasus Nomor 13 Tahun 2016, yaitu minimal 30% untuk pembiayaan pendidikan. Dari keseluruhan 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua, masih terdapat 4 kabupaten yang belum mengalokasikan 30% dari Dana Otonomi Khusus untuk pembiayaan pendidikan yaitu Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Mamberamo Raya, dan Kabupaten Lanny Jaya. Untuk mengukur capaian Dana Otonomi Khusus di bidang pendidikan, digunakan indikator data Angka Melek Huruf (AMH) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS).

a. Angka Melek Huruf (AMH)

AMH di Provinsi Papua dari tahun 2014–2018 mengalami peningkatan rata – rata sebesar 1,5% per tahun, akan tetapi masih sangat rendah jika dibandingkan dengan AMH di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Pada tahun 2018 nilai AMH Provinsi Papua mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya dan mencapai angka 76,79% tetapi masih lebih rendah dibandingkan provinsi NTT mencapai angka 91,9% dan 95,66% untuk AMH nasional. Hal ini berarti salah satu tujuan pemberian Dana Otonomi Khusus bidang pendidikan yaitu penuntasan buta aksara belum tercapai sesuai Perdasus Nomor 13 Tahun 2016.



Grafik 2.1. Angka Melek Huruf (AMH) Penduduk Berumur 15 di Provinsi Papua, Nusa Tenggara Timur dan Indonesia Tahun 2014-2018

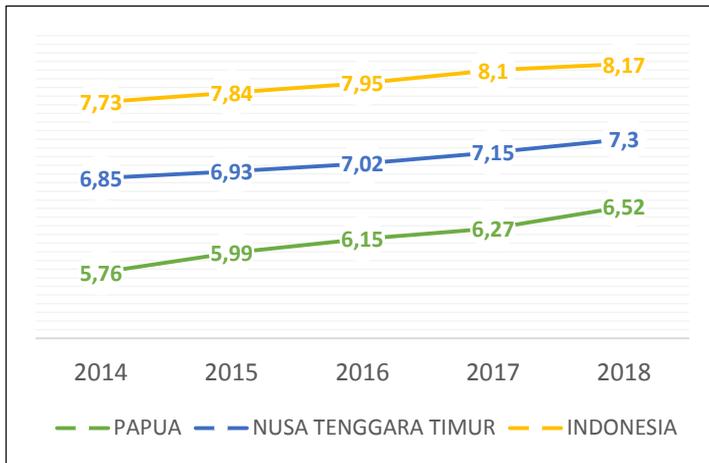
Sumber : Badan Pusat Statistik, 2019

Sesuai RPJMD Provinsi Papua tahun 2019–2023, pemerintah Provinsi Papua memprioritaskan penguatan kualitas SDM melalui peningkatan akses dan kualitas pelayanan pendidikan di semua jenjang pendidikan, khususnya untuk mendukung pendidikan dasar, yaitu melalui penguatan sekolah kecil dan sekolah berasrama untuk meningkatkan akses dan kualitas pendidikan dasar, sehingga diharapkan semua anak usia sekolah dapat terakses sekolah sesuai kondisi wilayah masing-masing. Selain itu, program-program keaksaraan fungsional juga dilakukan dan diprioritaskan melalui percepatan tuntas buta aksara.

b. Rata-Rata Lama Sekolah (RLS)

RLS didefinisikan sebagai jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk dalam menjalani pendidikan formal. Secara umum, nilai RLS Provinsi Papua lebih rendah dibandingkan dengan

nilai RLS Provinsi Nusa Tenggara Timur maupun secara nasional tersaji pada grafik 2.2.



Grafik 2.2. Rata Lama Sekolah di Provinsi Papua, Nusa Tenggara Timur dan Indonesia Tahun 2014-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

RLS di Papua mengalami peningkatan dari sekitar 5 tahun menjadi 6 tahun masa sekolah. Tetapi hal ini belum menunjukkan peningkatan yang berarti karena rata-rata lama sekolah di Provinsi NTT dan nasional mencapai 8 tahun. Hal ini disebabkan alokasi minimal dari Dana Otonomi Khusus yang belum terpenuhi (kurang dari 30%), kurangnya sarana dan prasarana pendidikan serta kurangnya jumlah dan kualitas guru (terutama guru SD).

2. Kesehatan

Sesuai dengan tujuan Dana Otonomi Khusus dalam kesehatan pada Perdasus Nomor 13 Tahun 2016, pembiayaan pelayanan bidang kesehatan minimal 15% yang

penganggarnya dialokasikan untuk pelayanan kesehatan dasar, pelayanan kesehatan rujukan, pencegahan dan pemberantasan penyakit, perbaikan gizi masyarakat, pembinaan kesehatan lingkungan dan sanitasi dasar, dan pelayanan kesehatan dalam situasi bencana.

Tabel 2.7. Alokasi Dana Kesehatan di Kabupaten/kota di Provinsi Papua Tahun 2019

| No | Uraian | Alokasi Total (Miliar) | Alokasi Kesehatan (Miliar) | % |
|----|----------------------|------------------------|----------------------------|-------|
| A | PROVINSI | 389.351.314.600,00 | 69.470.000.000,00 | 17,84 |
| B | KABUPATEN/KOTA | 1.557.405.258.400,00 | 307.554.523.427,74 | 19,75 |
| 1 | KAB MERAUKE | 48.495.887.123,16 | 15.377.020.800,00 | 31,71 |
| 2 | KAB JAYAWIJAYA | 51.356.987.511,63 | 16.429.106.512,00 | 31,99 |
| 3 | KAB JAYAPURA | 46.073.463.891,39 | 7.710.245.800,00 | 16,73 |
| 4 | KAB NABIRE | 45.756.973.242,93 | 4.500.000.000,00 | 9,83 |
| 5 | KAB KEP. YAPEN | 45.992.775.230,57 | 12.655.491.406,00 | 27,52 |
| 6 | KAB BIAK NUMFOR | 32.258.636.567,29 | 11.721.000.000,00 | 36,33 |
| 7 | KAB PANIAI | 64.189.783.336,76 | 14.840.950.986,00 | 23,12 |
| 8 | KAB PUNCAK JAYA | 64.622.624.148,52 | 13.774.041.550,42 | 21,31 |
| 9 | KAB MIMIKA | 31.309.836.558,85 | 4.807.075.000,00 | 15,35 |
| 10 | KAB BOVEN DIGOEL | 59.981.998.273,22 | 15.068.481.750,00 | 25,12 |
| 11 | KAB MAPPI | 61.685.777.431,10 | 8.612.920.000,00 | 13,96 |
| 12 | KAB ASMAT | 61.939.361.529,60 | 9.290.904.878,22 | 15,00 |
| 13 | KAB YAHUKIMO | 65.595.198.072,37 | 11.564.528.432,00 | 17,63 |
| 14 | KAB PEG BINTANG | 62.592.857.239,28 | 12.860.000.000,00 | 20,55 |
| 15 | KAB TOLIKARA | 64.759.842.666,91 | 17.671.607.350,00 | 27,29 |
| 16 | KAB SARMI | 44.404.979.591,99 | 11.301.196.997,00 | 25,45 |
| 17 | KAB KEEROM | 29.015.053.505,56 | 8.000.000.000,00 | 27,57 |
| 18 | KAB WAROPEN | 43.827.566.023,51 | 8.765.513.205,51 | 20,00 |
| 19 | KAB SUPIORI | 43.402.635.532,33 | 11.271.699.600,00 | 25,97 |
| 20 | KAB MAMBERAMO RAYA | 59.066.221.758,91 | 8.910.933.264,15 | 15,09 |
| 21 | KAB NDUGA | 62.185.842.294,06 | 9.327.876.344,11 | 15,00 |
| 22 | KAB LANNY JAYA | 65.793.806.208,36 | 12.011.457.240,00 | 18,26 |
| 23 | KAB MAMBERAMO TENGAH | 61.543.588.793,15 | 8.848.800.000,00 | 14,38 |
| 24 | KAB YALIMO | 61.544.586.915,56 | 9.231.688.037,33 | 15,00 |
| 25 | KAB PUNCAK | 64.316.106.423,53 | 9.057.975.423,00 | 14,08 |
| 26 | KAB DOGIYAI | 61.730.319.464,80 | 16.370.948.100,00 | 26,52 |
| 27 | KAB INTAN JAYA | 61.756.420.382,30 | 17.382.184.880,00 | 28,15 |
| 28 | KAB DEIYAI | 60.339.107.583,36 | 13.202.395.752,00 | 21,88 |
| 29 | KOTA JAYAPURA | 31.867.021.099,00 | 4.370.665.000,00 | 13,72 |
| C | URUSAN BERSAMA | 3.861.473.585.000,00 | 637.991.000.000 | 16,52 |

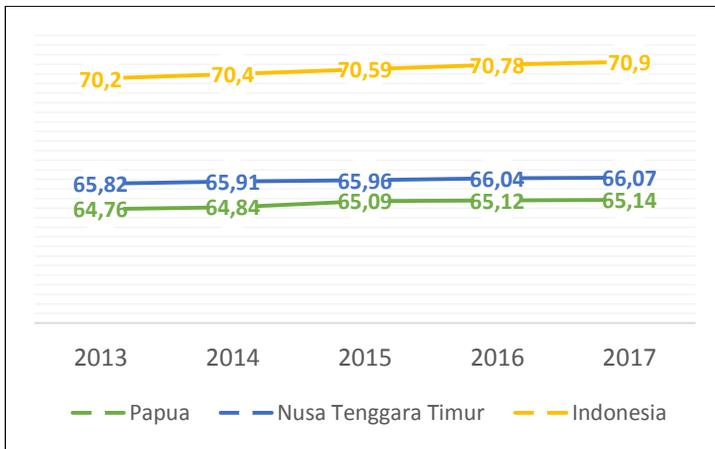
| No | Uraian | Alokasi Total (Miliar) | Alokasi Kesehatan (Miliar) | % |
|----|--------|---------------------------|----------------------------------|-------|
| | JUMLAH | 5.850.230.158.000,00 | 707.461.000.000,00 | 12,09 |

Sumber: Kemendagri, 2020

Alokasi Dana Otonomi Khusus dalam bidang kesehatan belum sesuai dengan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016, yaitu minimal 15% untuk pembiayaan kesehatan. Berdasarkan Tabel 2.7., terdapat 5 kabupaten yang belum mengalokasikan 15% dari Dana Otonomi Khusus untuk pembiayaan kesehatan, yaitu Kabupaten Nabire, Kabupaten Mappi, Kabupaten Mamberano Tengah, Kabupaten Puncak, dan Kota Jayapura. Rendahnya kondisi kesehatan di Papua tercermin dari indikator angka harapan hidup (AHH).

Angka Harapan Hidup (AHH)

AHH adalah rata-rata jumlah tahun kehidupan yang masih dijalani oleh seseorang yang telah berhasil mencapai umur tertentu. Nilai AHH untuk Provinsi Papua adalah sekitar 65 tahun dan berada jauh di bawah rata-rata nasional yaitu sebesar 71 tahun pada 2017. AHH Provinsi Papua juga lebih rendah dibandingkan Provinsi NTT yang mencapai 67 tahun. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), dengan kondisi yang ada dan juga kinerja peningkatan rata-rata per tahunnya selama periode 2010–2017, untuk mencapai nilai yang sama dengan rata-rata nasional pada tahun 2017, setidaknya dibutuhkan waktu 48 tahun untuk Provinsi Papua agar dapat menyamai rata-rata AHH nasional. AHH di Provinsi Papua tahun 2010–2017 tersaji pada grafik 2.3. berikut.



Grafik 2.3. Angka Harapan Hidup di Provinsi Papua, Nusa Tenggara Timur dan Indonesia Tahun 2014-2017

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2018

Beberapa hal yang menyebabkan rendahnya angka harapan hidup di Provinsi Papua antara lain jumlah penduduk, kepadatan penduduk, porsi alokasi kesehatan dari Dana Otonomi Khusus, jumlah fasilitas kesehatan, jumlah dokter spesialis yang tidak merata antar kabupaten/kota.

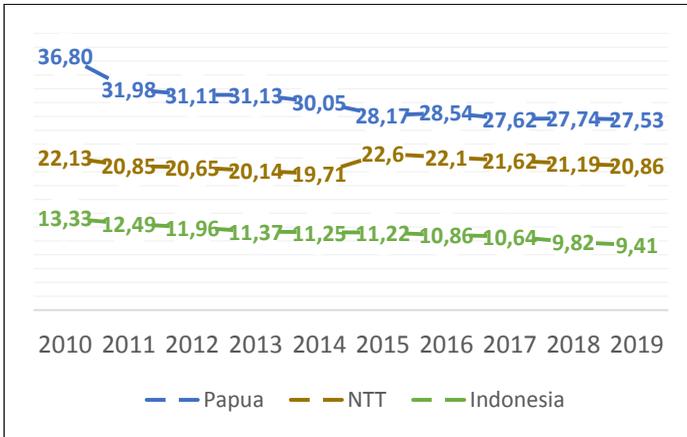
E. PENELAAHAN DAMPAK DANA OTONOMI KHUSUS TERHADAP PERKONOMIAN DI PROVINSI PAPUA

Tujuan dari pemberian Dana Otonomi Khusus kepada Provinsi Papua tersirat pada Undang–Undang Nomor 21 Tahun 2001 bagian menimbang huruf h, yaitu bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua:

Berdasarkan tujuan tersebut, BAKN DPR RI juga melakukan penelaahan dampak Dana Otonomi Khusus terhadap perekonomian Papua, dengan menelaah beberapa indikator kesejahteraan yaitu: tingkat kemiskinan, angka pengangguran, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan *Gini Ratio*.

1. Kemiskinan

Data prosentase penduduk miskin dalam tiga tahun terakhir memperlihatkan bahwa Provinsi Papua memiliki prosentase tertinggi secara nasional, atau memiliki jumlah penduduk miskin dibanding total penduduk yang lebih besar dibandingkan dengan provinsi lain. Pada tahun 2019 prosentase penduduk miskin di Provinsi NTT sebesar 20,86%. Nilai tersebut masih lebih rendah dibandingkan prosentase penduduk miskin di Provinsi Papua pada tahun 2019 yaitu sebesar 27,53%. Dalam enam tahun terakhir, presentase penduduk miskin Provinsi Papua terus mengalami penurunan. Tren penurunan prosentase kemiskinan menunjukkan adanya perbaikan kesejahteraan penduduk miskin di Provinsi Papua meskipun penurunan tersebut masih lambat dan belum sesuai dengan tujuan pemberian Dana Otonomi Khusus sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001 yaitu peningkatan ekonomi rakyat.



Grafik 2.4. Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Papua, Nusa Tenggara Timur dan Indonesia Tahun 2010-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2020

Terlepas dari kondisi faktual di atas, bagi pemerintah Provinsi Papua, kemiskinan itu merupakan permasalahan yang paling mendesak dan selalu menjadi prioritas untuk ditanggulangi, mengingat dampak negatif yang ditimbulkannya sangat besar terhadap pelaksanaan pembangunan, misalnya dapat mengurangi produktivitas, memperbesar konflik multidimensi, meningkatkan eksploitasi sumber daya yang berlebihan dan sebagainya. Oleh karena itu, seberapa besar pun jumlahnya, selama masih ada penduduk yang dikategorikan miskin, pemerintah provinsi telah berkomitmen untuk mengentaskannya. Hal ini menjadi tantangan besar bagi Pemerintah Papua ketika dihadapkan dengan kondisi bahwa kebanyakan jumlah penduduk miskin berada di daerah-daerah pegunungan dan pedalaman yang sangat sulit dijangkau dari pusat ibukota dan menjadikan terisolasinya penduduk dari jangkauan pasar.

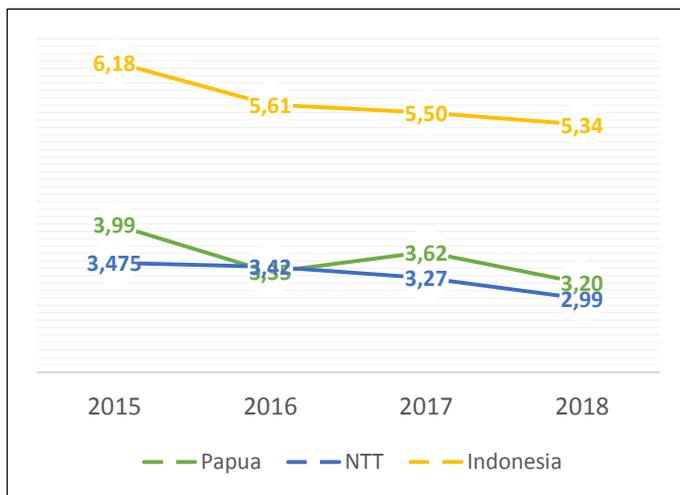
Masih tingginya jumlah penduduk miskin di Papua disebabkan oleh berbagai faktor antara lain sulitnya aksesibilitas antara wilayah perkotaan dan pedalaman serta konektivitas antar-daerah yang belum terhubung; minimnya ketersediaan infrastruktur pendidikan, kesehatan dan penunjang aktivitas perekonomian di wilayah pedalaman; serta ketergantungan yang tinggi terhadap sektor pertambangan. Wilayah dengan angka kemiskinan yang tinggi merupakan wilayah yang perekonomiannya didominasi oleh sektor pertanian. Sebagian besar penduduk Papua (sejumlah 1.163.328 jiwa) bekerja pada lapangan usaha sektor pertanian, kehutanan, perburuan dan perikanan. Jumlah pekerja di sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan yang besar ternyata tidak sebanding dengan kontribusinya terhadap PDRB. Berbeda halnya dengan penyerapan tenaga kerja pada sektor pertambangan dan penggalian dengan jumlah serapan tenaga kerja 16.733 jiwa tetapi mampu menyumbang lebih dari 40% terhadap pembentukan PDRB.

Hal ini menunjukkan bahwa Dana Otonomi Khusus mampu mengakselerasi penurunan kemiskinan di Provinsi Papua lebih cepat meskipun Papua masih memiliki tingkat kemiskinan yang paling tinggi di Indonesia. Ketergantungan yang tinggi terhadap sektor pertambangan menyebabkan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap pengurangan jumlah penduduk miskin.

2. Pengangguran

Indikator Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) menunjukkan Provinsi Papua menduduki peringkat empat terendah, daerah dengan tingkat pengangguran terbesar secara nasional pada

tahun 2018. Angka TPT Provinsi Papua berada di bawah angka TPT nasional dalam kurun waktu tahun 2006–2018.



Grafik 2.5. Tingkat Pengangguran Terbuka di Provinsi Papua, Nusa Tenggara Timur dan Indonesia Tahun 2015-2018

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Provinsi Papua masih mengalami fluktuasi setiap tahunnya. Pada tahun 2015 TPT Papua sebesar 3,99% dan mengalami penurunan 0,57% menjadi 3,42% pada tahun 2016. Pada tahun 2017 TPT Provinsi Papua mengalami peningkatan sebesar 0,2% dan menjadi 3,62%. Data terakhir pada tahun 2018 TPT Provinsi Papua mengalami penurunan menjadi 3,20%. TPT Provinsi NTT masih lebih rendah dibandingkan Provinsi Papua dengan selisih sebesar 0,21% tetapi dibandingkan TPT nasional maka Provinsi Papua memiliki TPT yang lebih baik yaitu sebesar 3,20% pada tahun 2019 sedangkan TPT nasional sebesar 5,34%.

Dinamika ketenagakerjaan di Provinsi Papua mengalami perkembangan yang fluktuatif setiap tahun. Peningkatan jumlah investasi PMA dan PMDN tidak secara signifikan mempengaruhi penyerapan tenaga kerja. Hal ini disebabkan karena banyak investasi masuk berupa investasi padat modal dan teknologi. Di sisi lain, keahlian dan banyaknya pekerja asing maupun pekerja lokal dari provinsi lain menjadi salah satu faktor sulitnya OAP mendapatkan kesempatan kerja karena OAP memiliki tingkat pendidikan dan kapabilitas yang rendah. Hal ini menunjukkan bahwa alokasi Dana Otonomi Khusus di bidang pendidikan menjadi prioritas utama untuk dikelola secara maksimal sehingga menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas dan memiliki kapabilitas bersaing.

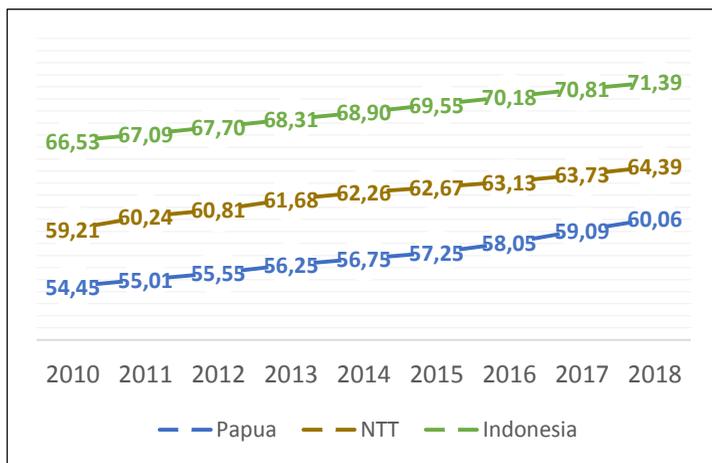
3. Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

IPM mengukur hasil pembangunan manusia berdasarkan sejumlah komponen dasar kualitas hidup, dan berguna untuk merencanakan pengembangan sumber daya manusia yang terkait dengan kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan secara keseluruhan. IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan dan sebagainya.

Data IPM mencatat bahwa dalam tiga tahun terakhir Provinsi Papua menduduki peringkat terendah secara nasional. Sejak tahun 2010 angka IPM Provinsi Papua terus mengalami peningkatan, namun angka IPM provinsi Papua masih jauh tertinggal dibandingkan dengan angka IPM Provinsi NTT sebesar 64,39% dan IPM nasional sebesar 71,39%. Pada tahun 2018, angka IPM Provinsi Papua berada pada posisi 60,6 sementara IPM nasional berada pada angka 71,3.

Bila ditinjau dari komponen pembentukan IPM-nya, penyebab utama rendahnya nilai IPM di Provinsi Papua secara

umum, khususnya di tingkat provinsi adalah terkait dengan aspek pendidikan, aspek ekonomi, dan aspek kesehatan. Bila ditinjau di tingkat kabupaten/kota, terdapat beberapa daerah yang rendah dalam aspek pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Rendahnya IPM di kabupaten/kota Provinsi Papua umumnya disebabkan oleh aspek pendidikan dan ekonomi. Sedangkan di Provinsi Papua, terdapat beberapa kabupaten yang memiliki nilai IPM rendah disebabkan oleh aspek kesehatan, antara lain di Kabupaten Jayawijaya, Boven Digoel, Asmat, Mamberamo Raya, dan Nduga. Sementara kabupaten dengan nilai IPM rendah yang disebabkan oleh ketiga kompetennya rendah adalah Kabupaten Asmat, Mamberamo Raya, dan Nduga.



Grafik 2.6. Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Papua, Nusa Tenggara Timur dan Indonesia Tahun 2010-2018

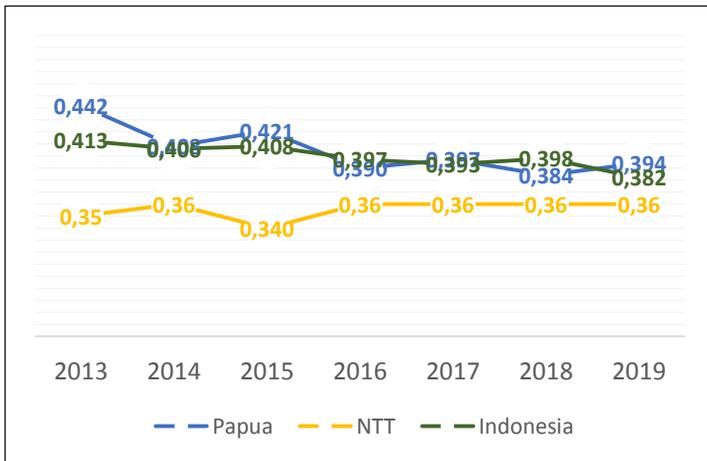
Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

Selain IPM yang rendah, terjadinya ketimpangan pencapaian IPM antar- wilayah kabupaten/kota di Provinsi Papua juga merupakan masalah utama. Hal tersebut juga menandakan terjadinya ketimpangan pembangunan antar-wilayah. RPJPD Provinsi Papua tahun 2005–2025 menyatakan bahwa target IPM Provinsi Papua sebesar 70. Pada tahun 2018 sebagian kabupaten di daerah pegunungan dan pedalaman mempunyai IPM kurang dari 50,0 yang tergolong rendah menurut peringkat kinerja yaitu Puncak Jaya, Asmat, Yahukimo, Pegunungan Bintang, Tolikora, Nduga, Lanny Jaya, Mamberamo Tengah, Yalimo Puncak, Intan Jaya, dan Deiyai. Sedangkan di sebagian besar kabupaten/kota di daerah pesisir dan dataran rendah umumnya memiliki IPM yang dikategorikan menengah ke atas, dengan pencapaian IPM di atas 66,0 seperti Kabupaten Merauke, Nabire, dan Yapen. Hal ini berdampak buruk bagi proses pembangunan yang berkelanjutan di Papua. Ketimpangan IPM antar-wilayah menyulitkan upaya peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan karena kualitas sumber daya manusia rendah. Hal itu ditunjukkan dengan rendahnya pendidikan di Provinsi Papua dengan indikator rata-rata lama sekolah yaitu 6 tahun (SD); bidang kesehatan dengan indikator AHH sebesar 65%; kemudian disusul bidang ekonomi dengan indikator TPT sebesar 2,9%.

4. *Gini Ratio* (Rasio Ketimpangan)

Data *Gini Rasio* Tahun 2018 menunjukkan bahwa tingkat ketimpangan pendapatan di Provinsi Papua menduduki peringkat ke-11 tertinggi secara nasional. Pada tahun 2018, tingkat ketimpangan pengeluaran penduduk Provinsi Papua yang diukur dengan *Gini Ratio* adalah 0,384. Angka ini mengalami penurunan 0,13 dari tahun sebelumnya yaitu 0,397

pada tahun 2017. Gini Ratio pada tahun 2010 sampai tahun 2018 menunjukkan tingkat ketimpangan pengeluaran penduduk Papua masih mengalami fluktuasi dengan nilai terendah 0,408 pada tahun 2014 sampai nilai tertinggi 0,442 pada tahun 2013. Nilai ketimpangan penduduk Papua mulai menurun pada angka 0,390 pada tahun 2016 akan tetapi mengalami kenaikan 0,07 menjadi 0,397 pada tahun 2017.



Grafik 2.7. Gini Ratio di Provinsi Papua, Nusa Tenggara Timur dan Indonesia Tahun 2015-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

Secara keseluruhan, upaya pemerintah daerah mengurangi ketimpangan pendapatan masyarakat cukup berhasil. Hal ini terlihat dari laju penurunan *Gini Ratio* Provinsi Papua yang lebih tinggi dibandingkan nasional. Perkembangan ketimpangan pendapatan masyarakat di kabupaten/kota juga mengalami tren penurunan.

F. EVALUASI TINDAK LANJUT TEMUAN BPK RI

Terkait dengan temuan dan permasalahan Dana Otonomi Khusus yang diungkapkan oleh BPK RI sejak Tahun Anggaran 2016–2018 dalam LKPD Provinsi Papua, serta dalam rangka akuntabilitas serta pertanggungjawaban pelaksanaan kinerja keuangan Otonomi Khusus, maka Pemerintah Provinsi Papua telah melaksanakan beberapa tindak lanjut terkait temuan tersebut di antaranya adalah menerbitkan SOP tentang penyaluran Beasiswa Mahasiswa Unggul Papua pada tahun 2019; menetapkan Perdasus tentang pembagian penerimaan dan pengelolaan Dana Otonomi Khusus pada tahun 2013; melakukan pengawasan pertanggungjawaban penggunaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua oleh Inspektorat Provinsi Papua (APIP) setiap tahun anggaran sesuai dengan rekomendasi BPK RI.

Selama kurun waktu 5 tahun berturut–turut yaitu tahun 2014–2018, BPK RI memberikan opini TMP (Tidak Menyatakan Pendapat) untuk beberapa kabupaten di Provinsi Papua, antara lain Kabupaten Mapi, Kabupaten Tolikara dan Kabupaten Waropen. BPK RI mengungkapkan adanya permasalahan signifikan yang disebabkan oleh pembatasan lingkup pemeriksaan yang mempengaruhi opini, antara lain (1) Pembatasan lingkup pada kas di bendahara pengeluaran tidak mencerminkan kondisi riil per 31 Desember dan masih terdapat saldo atas belanja yang belum dipertanggungjawabkan; (2) Aset tetap tanpa didukung dengan rincian barang, tanpa harga dan tanpa adanya lokasi; (3) Belanja daerah tidak didukung bukti pertanggungjawaban dan tanpa pertanggungjawaban yang lengkap; (4) Hibah dan bansos dipergunakan tidak sesuai dengan ketentuan, antara lain: realisasi belanja tidak dapat ditelusuri kewajarannya karena tidak dilengkapi dengan

dokumen pencairan yang memadai dan tidak dilengkapi dengan laporan penggunaan dana, realisasi belanja bantuan sosial tidak dilaksanakan secara memadai; dan (5) Prioritas sampling pemeriksaan yang dilakukan BPK RI terdapat beberapa lokasi pelaksanaan yang kegiatannya sulit diakses.

BAB III

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelaahan terhadap pelaksanaan Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua, maka BAKN DPR RI menyimpulkan:

1. Regulasi terkait penggunaan dana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 belum sepenuhnya memadai. Ketiadaan Peraturan Pemerintah yang khusus mempertanggungjawabkan penggunaan Dana Otonomi Khusus oleh gubernur telah mengakibatkan sulitnya diperiksa penggunaan Dana Otonomi Khusus yang bercampur dengan penggunaan dana APBD. Selain itu, hasil pemeriksaan atas LKPD Provinsi Papua tahun 2016-2018 juga menunjukkan bahwa masih terdapat temuan terkait penyimpangan dan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan atas pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua.
2. Perencanaan dan pengalokasian anggaran penggunaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua belum seluruhnya memadai. Terdapat ketidaksesuaian alokasi Dana Otonomi Khusus bidang pendidikan dan kesehatan dengan amanat Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001, dimana alokasi penggunaan Dana Otonomi Khusus sebesar 30% untuk pendidikan dan 15% untuk kesehatan.
3. Pencairan dan pemanfaatan Dana Otonomi Khusus masih belum optimal. Tidak adanya target Dana Otonomi Khusus yang spesifik, membuat pengukuran capaian Dana Otonomi Khusus menjadi sulit dilakukan. Namun, perkembangan indikator – indikator pendidikan dan kesehatan yang menjadi tujuan utama dari Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua

seperti Angka Melek Huruf, Rata – rata Lama Sekolah dan Angka Harapan Hidup menunjukkan adanya perbaikan setiap tahunnya.

4. Dampak pelaksanaan Dana Otonomi Khusus pada perekonomian Provinsi Papua, dapat ditunjukkan dalam beberapa indikator kesejahteraan berikut:
 - a. Kemiskinan, prosentase jumlah penduduk miskin di Provinsi Papua dalam kurun waktu 2010–2019 mengalami penurunan rata–rata sebesar 1,04%.
 - b. Tingkat pengangguran terbuka Provinsi Papua dalam kurun waktu tahun 2015–2018 mengalami fluktuasi setiap tahunnya dengan rata–rata mengalami penurunan sebesar 0,326%.
 - c. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Papua, dalam kurun waktu tahun 2010–2018 mengalami peningkatan rata–rata sebesar 0,70%.
 - d. *Gini ratio* Provinsi Papua, dalam kurun waktu tahun 2013–2019 mengalami penurunan rata–rata sebesar 0,05%.
Sekalipun dari berbagai indikator di atas memperlihatkan perbaikan di Provinsi Papua namun dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia (NTT), Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua belum mencapai tujuan diberikannya Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana dimuat dalam Undang – undang Nomor 21 Tahun 2001.
5. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota belum memiliki struktur pengelola sumber Dana Otonomi Khusus yang memadai, serta belum didukung sumber daya manusia dengan kompetensi yang memadai.
6. Provinsi Papua memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap keberlanjutan Dana Otonomi Khusus dan DTI untuk percepatan peningkatan perekonomian, mengurangi

kesenjangan antara Provinsi Papua dan provinsi lain dan memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua. Pada tahun anggaran 2018, Dana Otonomi Khusus dan DTI mendominasi total pendapatan daerah dengan proporsi sebesar 64,5%.

B. REKOMENDASI

Berdasarkan penelaahan di atas, dan untuk perbaikan penggunaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua di masa yang akan datang BAKN DPR RI merekomendasikan:

1. Perlunya membentuk peraturan pemerintah terkait tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban penggunaan anggaran otonomi khusus, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Dengan demikian pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus dilakukan terpisah dengan pertanggungjawaban penggunaan APBD.
2. Perlunya disusun peraturan daerah yang secara khusus mengatur pengalokasian, pertanggungjawaban, serta indikator penggunaan Dana Otonomi Khusus baik untuk provinsi maupun kabupaten/kota.
3. Agar Dana Otonomi Khusus efektif, dibutuhkan sumber daya manusia yang memiliki kapabilitas dan kompetensi yang memadai.
4. Mengingat capaian tujuan otonomi khusus belum sepenuhnya terpenuhi dan di lain sisi tingkat ketergantungan Provinsi Papua sangat tinggi terhadap Dana Otonomi Khusus, maka perlu untuk dilanjutkan dengan terlebih dahulu dilakukan perbaikan, antara lain mekanisme pencairan anggaran dari sistem *block grant* dengan tahapan menjadi *specific grant* dengan memprioritaskan pada peningkatan pendidikan,

kesehatan, perekonomian Orang Asli Papua, dan pembangunan infrastruktur yang masih menjaga nilai budaya Papua.

5. Meminta BPK RI melakukan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) dan audit kinerja pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus secara rutin dengan mendukungnya melalui tambahan anggaran untuk melaksanakannya.
6. Perlunya pengalokasian anggaran penggunaan Dana Otonomi Khusus dalam APBD oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dan pengawasan pelaksanaannya dibidang ekonomi kerakyatan secara maksimal agar meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya terhadap Orang Asli Papua (OAP).

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik. 2019. Statistik Penduduk Provinsi. Jakarta: BPS.

Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2018. Provinsi Papua Dalam Angka. Jayapura: BPS Provinsi Papua.

Kementrian Dalam Negeri. 2019. Data Realisasi Dana Otonomi Khusus dan Data Tambahan Infrastruktur. Jakarta: Kemendagri.

PMK Nomor 139/PMK.07/2019 secara singkat mekanisme penyaluran Dana Otomomi Khusus.

Provinsi Papua. Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus.

Republik Indonesia. 2001. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Lembaran Negara RI Tahun 2001 Nomor 47. Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2008. Undang-Undang 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. Lembaran Negara RI Tahun 2008. Nomor 59. Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3.

Republik Indonesia. Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Tahun 2016.

Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Tahun 2017.

Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Tahun 2018.