

**HASIL PENYELARASAN NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 21
TAHUN 2001
TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA**



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA**

2020

KATA PENGANTAR

Segala puji kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa karena kita semua masih diberikan kemudahan dan berkahnya sehingga kita semua dapat menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Saat ini ada urgensi untuk melakukan revisi terhadap Undang Undang tersebut. Naskah Akademik ini akan memberikan ilustrasi tentang mengapa revisi ini diperlukan, beberapa isu krusial yang perlu di atur dalam revisi Undang undang, metodologi yang digunakan, kajian akademis dan beberapa pertimbangan yuridis, sosiologis dan empiris penyusunan revisi Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Sesuai dengan fungsinya, Menteri Dalam Negeri adalah Kementerian yang bertugas untuk melakukan Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah termasuk di dalamnya adalah Pembinaan dan Pengawasan Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat. Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, Kementerian Dalam Negeri memprakarsai Revisi Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua untuk menyesuaikan dengan dinamika yang ada saat ini, sehingga permasalahan permasalahan dalam penyelenggaraan otonomi khusus dapat di selesaikan dengan norma norma baru yang ada dalam revisi ini.

Penyusunan Rancangan Undang undang ini dilakukan dengan mengikuti pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan baik dari sisi struktur dan prosedur formalnya sebagai penerapan dari prinsip tertib administrasi dan prinsip *good governance*. Selain itu, penyusunan Naskah Akademis ini dilakukan dengan memperhatikan asas asas penyusunan peraturan perundangan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang undang Nomor 12 Tahun 2011 Peraturan Perundang-undangan.

Kami sangat berterima kasih atas kerja keras tim Penyusun Revisi Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, serta seluruh pejabat Kementerian/Lembaga yang telah bekerja keras dalam harmonisasi dan sinkronisasi Naskah Akademik ini. Saya berharap, melalui diskusi yang konstruktif dalam proses menyempurnakan Naskah Akademik ini dapat mempertajam substansi, sehingga dapat menghasilkan undang undang yang berkualitas, dan pada akhirnya dapat bermanfaat untuk masyarakat dan Orang Asli Papua pada khususnya, serta masyarakat Indonesia pada umumnya.

Jakarta, September 2020.

Menteri Dalam Negeri

Muhammad Tito Karnavian

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Y.M.E. atas karunia dan perkenan-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Penyelarasan bertujuan untuk menyempurnakan Naskah Akademik dengan Rancangan Undang-Undang sehingga dapat memberikan penjelasan yang lebih baik.

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional selaku unit kerja yang memiliki tugas dan fungsi di bidang penyelarasan naskah akademik pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, melaksanakan penyelarasan Naskah Akademik yang diterima dari pemrakarsa sebagai amanat Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dilaksanakan oleh Tim Penyelarasan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor PHN-14.HN.02.04 Tahun 2020. Tim Penyelarasan bertugas untuk melakukan penyelarasan terhadap sistematika dan materi muatan Naskah Akademik dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan. Penyelarasan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan dalam Naskah Akademik yang diselaraskan telah memuat pokok-pokok pikiran yang mendasari alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang, termasuk implikasi yang timbul akibat penerapan sistem baru baik dari aspek kehidupan berbangsa dan bernegara maupun aspek beban keuangan negara.

Setelah seluruh tahapan kegiatan dilaksanakan oleh Tim Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, maka Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan Surat Keterangan Hasil Penyelarasan Naskah Akademik sebagai syarat untuk masuk dalam Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2020.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terlaksananya kegiatan penyelarasan Naskah Akademik. Kami menyadari bahwa hasil penyelarasan ini masih terdapat kekurangan, untuk itu kami mengharapkan saran serta masukan guna perbaikan dan penyempurnaan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Jakarta, 30 September 2020.

Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional



Prof. Dr. H.R. Benny Kwanto, SH., M.Hum., C.N

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR TABEL	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	10
C. Tujuan Dan Kegunaan	11
D. Metode Penelitian	11
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS	13
A. Kajian Teoritis	13
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	32
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat	35
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang Undang Aspek Kehidupan Masyaakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	80
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	84
A. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.....	84
B. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	84
C. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	85
D. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah	86
E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah	87

F. Undang-Undang Sektoral terkait Dana Otonomi Khusus	92
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS	95
A. Landasan Filosofis	95
B. Landasan Sosiologis	96
C. Landasan Yuridis	98
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, RUANG LINGKUP MATERI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	100
A. Sasaran	100
B. Arah dan Jangkauan Pengaturan	100
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang	101
BAB VI PENUTUP	108
A. Simpulan	108
B. Saran	109
DAFTAR PUSTAKA	110

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Kerangka Berpikir dalam Naskah Akademis	31
Gambar 2.2	Perbandingan IKK	37
Gambar 2.3	IPM Papua dan Papua Barat	38
Gambar 2.4	Sebaran IPM Papua dan Papua Barat	39
Gambar 2.5	Grafik Harapan Lama Sekolah dan Rata Rata Lama Sekolah Provinsi Papua	40
Gambar 2.6	Grafik Harapan Lama Sekolah dan Rata Rata Lama Sekolah Provinsi Papua Barat	40
Gambar 2.7	Tingkat Buta Huruf di Papua dan Papua Barat	41
Gambar 2.8	Angka Partisipasi Murni di Papua dan Papua Barat	41
Gambar 2.9	Angka Harapan Hidup di Papua dan Papua Barat	42
Gambar 2.10	Tingkat Persalinan di tolong tenaga kesehatan di Papua dan Papua Barat	43
Gambar 2.11	Tingkat Akses Air minum layak di Papua dan Papua Barat	44
Gambar 2.12	Tingkat Akses Sanitasi layak di Papua dan Papua Barat	45
Gambar 2.13	Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2002–2019 (Rp. Miliar)	52
Gambar 2.14	Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2009–2019 (Rp. Miliar)	53
Gambar 2.15	Proporsi APBD Papua dan Papua Barat	53
Gambar 2.16	Proporsi APBD Papua dan Papua Barat	54
Gambar 2.17	Realisasi Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua Tahun 2007-2018 (Rp. Juta)	54
Gambar 2.18	Realisasi Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua Barat Tahun 2007-2018 (Rp. Juta)	55
Gambar 2.19	Realisasi Dana Otsus dan DTI Provinsi Papua	55
Gambar 2.20	Realisasi Dana Otsus dan DTI Provinsi Papua Barat	55

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Kabupaten/Kota di Papua Barat yang ditetapkan sebagai daerah tertinggal	36
Tabel 2.2	Kabupaten/Kota di Papua yang ditetapkan sebagai daerah tertinggal	36
Tabel 2.3	Perdasus turunan UU 21/2001	48
Tabel 2.4	Perdasi turunan UU 21/2001	49
Tabel 2.5	Perdasus dan Perdasi yang sudah dibentuk	50
Tabel 2.6	Pembagian Dana Otsus Papua 2013 - 2020	56
Tabel 2.7	Pembagian Alokasi Dana Otonomi Khusus Papua per Bidang	56
Tabel 2.8	Pembagian Dana Otsus per Kabupaten 2013 - 2020	57
Tabel 2.9	Alokasi Dana Otsus untuk Pendidikan di Papua 2018 - 2020	57
Tabel 2.10	Alokasi Dana Otsus untuk Kesehatan di Papua 2018 - 2020	58
Tabel 2.11	Pembagian Dana Otsus Papua Barat 2013 – 2020	59
Tabel 2.12	Pembagian Dana Otsus di Papua Barat	59
Tabel 2.13	Alokasi Dana Otsus Papua Barat untuk Pendidikan	60
Tabel 2.14	Alokasi Dana Otsus Papua Barat untuk Kesehatan	60
Tabel 2.15	Hasil Analisis Pengawasan Dana Otsus	71

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan Negara Republik Indonesia tercantum dalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Namun demikian para pendiri bangsa (*the founding fathers*) menyadari bahwa variabilitas yang tinggi antar daerah, dan kondisi geografis yang terdiri dari beribu-ribu pulau menjadi salah satu tantangan yang besar dan berat untuk mewujudkan tujuan negara, terutama jika Negara Indonesia dikelola secara sentralistis.

Upaya yang harus Negara lakukan untuk mencapai tujuan negara tersebut adalah dengan membagi kewenangan dengan menyelenggarakan Pemerintahan yang demokratis melalui desentralisasi. Desentralisasi dalam kerangka negara kesatuan sendiri sebenarnya telah menjadi pilihan bentuk pemerintahan oleh para pendiri bangsa Indonesia. Desentralisasi menjadi pilihan selain karena keinginan mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap dinamika yang terjadi di daerah, juga karena pemerintahan yang desentralistis lebih kondusif bagi percepatan pengembangan demokrasi di Indonesia. Dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan ke daerah, maka rakyat di daerah akan menjadi semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Indonesia menerapkan desentralisasi sejak pertama kali berdiri, namun menerapkan secara penuh sejak tahun 2001, ketika Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan. Hal ini didorong oleh fakta bahwa desentralisasi diterapkan di berbagai negara sebagai respon atas tidak efektifnya sistem sentralisasi dalam melaksanakan kebijakan dan program programnya.¹

¹ Bowman, M and Hampton, W Local Democracies: *A Study in Comparative. Local Government*. Longman. Melbourne, 1983.

Asumsi yang dibangun dari penerapan desentralisasi adalah untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik karena pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat dan lebih mengerti keinginan masyarakat dibandingkan pemerintah pusat.²

Selain desentralisasi secara umum, Indonesia juga mengakui satuan satuan pemerintahan yang bersifat khusus berupa desentralisasi yang bersifat asimetris atau berbeda dengan daerah pada umumnya. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, yang mengamatkan bahwa: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yg bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. UUD NRI 1945 mengakui kenyataan historis daerah-daerah istimewa sebagai sub sistem negara, karena secara empiris ada hak yang telah dimiliki sejak semula (hak autochtoon), yaitu hak yang dimiliki sebelum terbentuknya negara. Kekhususan tersebut diberikan kepada Provinsi Papua dan Papua Barat, Aceh, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Khusus untuk Papua, realitas empiris yang ada menunjukkan bahwa pemberian otonomi yang bersifat khusus adalah untuk mengatasi konflik yang telah berlangsung lama dan menelan korban yang tidak sedikit karena tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Republik Indonesia. Setelah sebelumnya Pemerintah melakukan berbagai pendekatan pembangunan dan keamanan dalam menyelesaikan permasalahan di Papua, otonomi khusus diberikan pada tahun 2001 dengan diterbitkannya Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan 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 (UU Otsus Papua).

² G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007, pp.326

Kebijakan otonomi khusus ini merupakan kebijakan yang diharapkan tidak hanya dapat mengatasi permasalahan konflik namun juga dapat mempercepat pembangunan di Papua. Otonomi khusus ini paling tidak mempunyai 4 (empat) cita-cita, yaitu:

1. meningkatkan taraf hidup masyarakat;
2. mewujudkan keadilan, penegakkan Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi;
3. pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar Orang Asli Papua (OAP), serta
4. penerapan tata kelola pemerintahan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka ada beberapa desain kelembagaan yang sangat *affirmative* di dalam UU Otsus Papua tersebut.

Pertama, undang-undang tersebut memberikan perhatian dan keberpihakan sangat khusus terkait hak-hak *indegeonus people* atau OAP dengan memberikan ruang partisipasi politik yang sangat luas kepada OAP dan memberikan perlindungan nilai-nilai lokal dan adat di Papua. Ada beberapa desain kelembagaan terkait upaya tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Sebagai upaya untuk melindungi hak hak adat dan budaya serta menjaga kerukunan umat beragama dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural OAP yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak OAP, dengan berlandaskan pada adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama;
2. Sebagai upaya meningkatkan keterwakilan OAP dalam politik, diberikan kekhususan terkait dengan rekrutmen Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) melalui Mekanisme Pengangkatan yaitu sebanyak 1/4 dari jumlah DPRP yang dipilih melalui Pemilu dimana tata caranya diatur dalam Perdasus dan hal ini berbeda dengan mekanisme rekrutmen DPRD di daerah (Pasal 6 UU Otsus Papua dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 tanggal 1 Februari 2010).

3. Untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam mengatur urusan kelembagaannya, amanat pembentukan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang banyak yang langsung diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) yaitu sebanyak 13 Perdasus dan 18 Perdasi sebagai amanat UU Otsus Papua;
4. Gubernur dan Wakil Gubernur harus OAP, untuk tata cara pemilihannya diatur lebih lanjut dengan Perdasus;
5. Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah dan Kepala Kejaksaan Tinggi melalui persetujuan dari Gubernur;
6. Pemerintah daerah dapat mengatur dan mengakomodasi lembaga-lembaga khususnya lainnya diluar pemerintah provinsi seperti Peradilan Adat dan Komisi Hukum Adhoc sebagaimana amanat UU Otsus Papua;
7. Berbeda dengan provinsi lain, dalam rangka melaksanakan otonomi khusus dibentuk Biro Otonomi Khusus dibawah Sekretariat Daerah Provinsi yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 116 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2017 tentang Perangkat Daerah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Kedua, Pemerintah Provinsi Papua memiliki kewenangan yang cukup luas dibandingkan kewenangan Provinsi lain sebagai bagian dari kekhususan Papua. Selain itu, berbeda dengan daerah lain, otonomi khusus terletak di tingkat Provinsi dimana pemerintah Provinsi mempunyai kewenangan yang lebih dominan dibandingkan pemerintah kabupaten/kota sehingga dapat mendelegasikan, mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan UU Otsus Papua.

Ketiga, selain memberikan ruang yang cukup agar *indigenous people* tidak termarginal secara politik, Provinsi Papua dan Papua Barat mendapatkan alokasi berupa Dana Otonomi Khusus yang besarnya adalah 2% dari Dana Alokasi Umum nasional dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI), serta Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Alam dengan formula perhitungan yang berbeda. Tujuan dari pemberian dana tersebut adalah agar pemerintah daerah dapat mengakselerasi pembangunan di

wilayah Papua, sehingga dapat mengejar ketertinggalan dengan provinsi lainnya dalam hal pendidikan, kesehatan, dan perbaikan gizi.

Sejak kebijakan otonomi khusus digulirkan pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2020, penerimaan pendanaan dalam rangka otonomi khusus (dana otsus dan dana tambahan otsus) kurang lebih sebesar Rp 92,7 triliun, untuk Provinsi Papua. Sementara itu, Provinsi Papua Barat mulai mendapatkan penerimaan pendanaan dalam rangka otonomi khusus (dana otsus, dana tambahan otsus/dana tambahan infrastruktur, dan dana bagi hasil migas) sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2020 kurang lebih sebesar Rp. 41,8 Triliun. Dana tersebut digunakan untuk mempercepat pembangunan di beberapa bidang yaitu pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat, lingkungan hidup & pembangunan berkelanjutan, sosial, tenaga kerja & kependudukan, serta kepegawaian sebagai salah satu penunjang/pendukung agenda otsus dalam tata kelola pemerintah yang baik.

Setelah berjalan selama lebih kurang dua puluh tahun, secara umum terdapat peningkatan kesejahteraan di Papua dan Papua Barat sebagai dampak adanya kebijakan otonomi khusus. Namun perbaikan tersebut dianggap belum cukup memuaskan, sehingga perlu untuk dilakukan perubahan pendekatan dalam pembangunan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) meningkat cukup signifikan yaitu dari 54,45 pada tahun 2010 menjadi 60,84 di tahun 2019 untuk Papua (meningkat 6,4) dan dari 59,6 di tahun 2010 menjadi 64,7 di tahun 2019 untuk Papua Barat (meningkat 4,9). Rata rata peningkatan tersebut lebih baik dengan rata rata dengan peningkatan nasional 0,53 per tahun. Jumlah penduduk miskin di Papua juga menurun dari 50% di tahun 1999 menjadi 27,74% untuk Papua dan 23,01% untuk Papua Barat di tahun 2019. Meskipun ada peningkatan, Provinsi Papua dan Papua Barat masih tertinggal dibandingkan provinsi lain dan masuk dalam kategori daerah tertinggal. Berdasarkan Perpres Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024, sebanyak 22 dari 28 kabupaten 1 kota di Provinsi Papua ditetapkan sebagai daerah tertinggal, dan sebanyak 8 dari 12 kabupaten 1 kota di Provinsi Papua Barat sebagai daerah tertinggal.

Terkait dengan pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat terdapat beberapa permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian serius bagi para pemangku kebijakan, baik di pusat maupun di daerah untuk menyusun kebijakan dalam perubahan UU Otsus Papua, yaitu:

Pertama, bahwa Pasal 34 UU Otsus Papua menyebutkan bahwa dana otonomi khusus sebesar 2% hanya berlaku selama 20 tahun dan akan berakhir pada tahun 2021. Itu berarti setelah tahun 2021, pemberian dana otonomi khusus ke Provinsi Papua dan Papua Barat tidak mempunyai dasar hukum sehingga jika tidak dilakukan perubahan norma, maka Dana Otonomi Khusus akan dihentikan. Hal ini berkonsekuensi pada pola pembangunan di Papua dan Papua Barat, sehingga perlu disusun pengkajian terkait dengan keberlanjutan dana otonomi khusus di Papua dan Papua Barat.

Kedua, terdapat permasalahan terkait dengan tata kelola dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur, sehingga hasil dari dana otonomi khusus tidak tercapai secara optimal. Beberapa isu dan permasalahan terkait dengan tata kelola keuangan dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Pada proses perencanaan dan penganggaran, tidak ada *grand design* atau rencana induk penggunaan dana otonomi khusus yang disusun baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah terkait dengan rencana induk pemanfaatan dana otonomi khusus, sehingga pengalokasian dana otonomi khusus tidak mempunyai pedoman jangka panjang yang jelas terkait *output* dan *outcome* yang ingin dicapai.
- 2) *Output* Dana Otonomi Khusus sulit untuk diukur karena selama ini perencanaan anggaran dana otonomi khusus tidak menggunakan sistem perencanaan dan penganggaran tersendiri tetapi menggunakan mekanisme perencanaan dan penganggaran secara umum sesuai dengan mekanisme perencanaan biasa. Dengan mekanisme tersebut, masyarakat kesulitan untuk mengetahui program dan kegiatan yang dibiayai otonomi khusus, sehingga kesulitan untuk menilai kinerja dana otonomi khusus secara lebih terukur.

Hal tersebut juga menyebabkan kesulitan untuk menjawab ketika banyak unsur masyarakat yang mengklaim bahwa dana otonomi khusus tidak berpihak untuk OAP.

- 3) Dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran, selama ini belum dilakukan pemetaan kebutuhan pembiayaan pembangunan dan belum dilakukan sinergitas sumber pembiayaan pembangunan dalam proses perencanaan pembangunan daerah dan sistem penganggaran daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat. Pada kenyataannya, banyak Kementerian/Lembaga yang juga memiliki program dan kegiatan di Provinsi Papua dan Papua Barat, sehingga hal tersebut berpotensi terdapat duplikasi anggaran dan atau anggaran tidak terfokus pada sektor yang memiliki daya ungkit ekonomi tinggi.
- 4) Sistem penentuan Dana Otonomi Khusus yang jumlah ditentukan dengan formula 2% dari Dana Alokasi Umum nasional bisa menjadi disinsentif dalam menyusun program berbasis kinerja. Disatu sisi ketentuan ini menjamin komitmen pemerintah untuk meningkatkan anggaran otonomi khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat. Disisi lain, sistem *block grant* tersebut bisa menjadi disinsentif untuk menyusun anggaran berbasis kinerja, dimana usulan program dan kegiatan belum terseleksi secara optimal berdasarkan kebutuhan dan prioritas program yang diusulkan, sehingga tanpa perencanaan anggaran yang baik maka akan timbul inefisiensi yang besar.
- 5) Permasalahan klasik yang penting dalam perencanaan anggaran adalah terkait dengan kapasitas pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat serta Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun perencanaan anggaran yang berkualitas. Kelemahan tersebut tidak didukung oleh peran Pemerintah Pusat dalam melakukan asistensi dan pendampingan dalam proses penyusunan anggaran. Permasalahan tersebut dapat diatasi jika pendekatan dalam penyusunan anggaran adalah berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dan menggunakan sistem *specific grants*.

- 6) Terkait dengan mekanisme penyaluran, berdasarkan Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 7) UU Otsus Papua disebutkan bahwa pembagian penerimaan dana otonomi khusus ke kabupaten/kota diatur dengan Peraturan Daerah Khusus. Hal itu ditujukan agar pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk mengarahkan pembangunan di Papua dan Papua Barat berdasarkan karakteristik lokal dan prioritas pembangunan di Papua dan Papua Barat. Namun pada prakteknya, muncul permasalahan-permasalahan baru dalam pelaksanaannya dimana Perdasus yang menjadi pedoman dalam pengelolaan dana otonomi khusus baru diterbitkan setelah tahun 2013.
- 7) Dalam hal pengelolaan dana otonomi khusus, formula pembagian penerimaan dalam rangka otonomi khusus antara provinsi dan kabupaten/kota yang ada menyebabkan kecenderungan adanya alokasi yang tidak rasional dan alokasi yang tidak tepat sasaran. Hal ini disebabkan oleh kurang jelasnya pedoman pengelolaan keuangan dalam rangka otonomi yang jelas yang bisa digunakan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun anggaran.
- 8) Dalam pelaksanaan anggaran, diketahui bahwa permasalahan paling serius adalah banyaknya program dan kegiatan yang tidak terlaksana sehingga Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dari Dana Otsus cukup besar setiap tahunnya, sementara capaian *outcome* masih jauh dibawah rata-rata nasional.
- 9) Proses pengawasan pemanfaatan dan pengelolaan dana otonomi khusus berjalan tidak optimal. Problem pengawasan pelaksanaan dana otsus saat ini adalah masih menggunakan pengaturan pengawasan secara umum dan dilakukan oleh masing-masing instansi yang belum terkoordinir dan terintegrasi dengan baik, sehingga perlu dibangun sistem pengawasan yang terintegrasi dan terdiri dari berbagai lembaga pengawas pemerintah.

Berdasarkan berbagai permasalahan tata kelola pemerintahan yang dijelaskan diatas, maka perlu reformulasi terkait dengan besaran dan mekanisme pengelolaan keuangan dana otonomi khusus yang diatur dalam perubahan kedua atas UU Otsus Papua. Hal itu sesuai dengan

arahan Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo bahwa agar dilakukan evaluasi secara menyeluruh tata kelola dan efektivitas penyaluran dana otsus. Selain itu agar dievaluasi terkait pengelolaan, transparansi, akuntabilitas, pelaksanaan *good governance* untuk memastikan agar dana otsus ter-*deliver* ke masyarakat, tepat sasaran, manfaat dan *output*-nya dapat dirasakan oleh masyarakat di Provinsi Papua dan Papua Barat, terutama bagi OAP.

Ketiga, pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat sangat terkendala oleh kondisi geografis dan gangguan keamanan, sehingga perlu terobosan dalam penataan daerah di Papua. Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki kendala geografis yang menyebabkan biaya pembangunan yang cukup tinggi dan proses pembangunan tidak dapat berjalan secara optimal. Kondisi geografis yang berat di wilayah Papua yang ditandai dengan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) yang sangat tinggi, terutama daerah pegunungan menyebabkan unit *cost* yang tinggi yang pada akhirnya menimbulkan *high cost* ekonomi. Gambaran kondisi geografis di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang tercermin dari IKK daerah tersebut yang mana dalam model perhitungan IKK dengan pertimbangan banyak variabel antara lain konektivitas, transportasi, infrastruktur jalan dan lain sebagainya.

Selain itu, Provinsi Papua dan Papua Barat adalah daerah yang rawan konflik sosial dan gangguan keamanan bersenjata. Data UGM (2020) dari tahun 2010 sampai dengan 2020 terdapat konflik kekerasan sebanyak 204 kasus yang melibatkan OAP dan non-OAP, Aparat Keamanan dan Kelompok Kriminal Bersenjata. Jumlah korban yang terhitung adalah mencapai 1869 jiwa, dan 356 diantaranya meninggal dunia. Konflik itu tentu saja menghambat pembangunan di wilayah Papua. Konflik juga banyak terjadi antar suku di wilayah Papua karena pola kehidupan komunal yang sangat kuat.

Permasalahan tersebut perlu diselesaikan dengan mengatur rentang kendali pemerintahan serta membangun sistem pemerintahan yang dapat mengakomodasi sistem adat yang sangat kuat sebagai bagian dari rekognisi pemerintah terhadap kekhususan di Papua.

Dengan memperhatikan kekhususan Papua, maka perlu perumusan kebijakan penataan daerah yang dapat mengurangi kesenjangan pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat dan dapat mereduksi konflik yang terjadi di Papua dan Papua Barat. Konsep penataan daerah ini harus bersifat khusus dan asimetris dengan daerah-daerah lain di Indonesia, sehingga perlu dirumuskan secara khusus sebagai bagian dari desentralisasi asimetris di wilayah Papua.

Dengan mempertimbangkan berbagai kondisi di wilayah Papua yang timbul karena belum terakomodirnya ketentuan di UU Otsus Papua yang mengantisipasi berakhirnya masa berlaku dana otonomi khusus, pengaturan tentang tata kelola keuangan, dan wewenang Pemerintah Pusat untuk melakukan penataan daerah perlu dilakukan perubahan terhadap UU Otsus Papua untuk mengakselerasi pembangunan di wilayah Papua. Berdasarkan hal tersebut perlu menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, identifikasi masalah yang akan diuraikan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu disusun Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua sebagai dasar pemecahan masalah yang dihadapi?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam beberapa ketentuan UU Otsus Papua serta cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan urgensi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai acuan dan referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua.

D. Metode Penelitian

Dalam penyusunan naskah akademik digunakan metode yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris. pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan melalui studi pustaka dengan menelaah terutama data sekunder, berupa bahan hukum primer, bahan sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya, misalnya UU Otsus Papua, Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

Bahan hukum sekunder diperoleh dari hasil penelitian, pengkajian, serta referensi lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diidentifikasi. Bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum. Metode yuridis normatif dilengkapi pula dengan melakukan wawancara sebagai pendukung data sekunder. Analisa data dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan hukum tertulis yang telah terkumpul diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan analisis substansi (*content analysis*) secara sistematis terhadap dokumen bahan hukum dan dikomparasikan dengan informasi narasumber, sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.

Pendekatan yuridis empiris yang dilakukan dengan menelaah berbagai dokumen yang memuat informasi praktek penyelenggaraan pemerintah maupun analisis data primer yang dikumpulkan melalui berbagai teknik pengumpulan data yang meliputi wawancara, observasi, dan diskusi kelompok terarah.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Negara Kesatuan

Dalam konsep negara kesatuan, kekuasaan dipegang oleh pemerintah pusat secara penuh, sedangkan pemerintah daerah (*state government*) mendapatkan delegasi kekuasaan dari pemerintah pusat.³ Dalam konteks ini, pemerintah daerah (*state government*) melaksanakan urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat sehingga tidak mempunyai hak secara mandiri untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Selain itu karakteristik dari negara kesatuan adalah dibentuk bukan dari gabungan dari beberapa negara tetapi berdiri sebagai negara tunggal. Dari sisi pembentukan negara, Abu Daud Busroh berpendapat bahwa: "...Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara".⁴

Dalam pelaksanaan administrasi pemerintahannya, negara kesatuan dibagi dalam 1 (satu) bentuk yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi adalah negara dengan sistem kesatuan dimana seluruh proses administrasi pemerintahan dikelola langsung oleh pemerintah pusat dimana pemerintah daerah hanya bertindak sebagai pelaksana dan penerima manfaat dari program-program dan kebijakan-kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Disisi lain, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, pemerintah daerah mendapatkan kewenangan dari konstitusi dan atau undang-undang untuk

³ Huda, Ni'matul, 2000, Ilmu Negara, Modul Untuk Mata Kuliah Ilmu Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 200012001, Yogyakarta, 8 Juli 2000.

⁴ Busroh, Abu Daud, 1990, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta

mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan tetap mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada pemerintah pusat. Meskipun demikian, secara natural pemerintah daerah mempunyai kecenderungan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri meskipun karena ditetapkan dalam konstitusi.⁵

Sesuai dengan UUD NRI 1945, Pasal 1 dengan tegas menyebutkan bahwa Indonesia berbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dipertegas dengan Pasal 4 yang menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang. Dari kedua pasal tersebut, sangat jelas bahwa kekuasaan pemerintahan terpusat pada kepala pemerintahan yaitu Presiden. Hal itu secara tersirat memaknai bahwa seluruh administrasi pemerintahan adalah menjadi tugas dan tanggung jawab Presiden. Tugas dan tanggung jawab pemerintahan yang dikepalai oleh Presiden adalah untuk melindungi segenap tumpah darah Indonesia (pertahanan dan keamanan), memajukan kesejahteraan umum (ekonomi dan pelayanan publik), mencerdaskan kehidupan bangsa (pendidikan), dan ikut dalam menjaga ketertiban dunia (hubungan internasional).

Meskipun kekuasaan terpusat di pemerintah pusat yaitu di bawah Presiden, Indonesia menerapkan desentralisasi atau otonomi daerah dimana pengaturan tentang otonomi daerah diatur dalam Undang undang tersendiri. Dalam pasal 18 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa negara kesatuan dibagi atas daerah-daerah provinsi, daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang mengatur urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dari konstruksi hukum tersebut dapat diartikan sebagai berikut:

- 1) Indonesia berbentuk negara kesatuan

⁵ Soemantri M, Sri, 1984, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, Rajawali, Jakarta

- 2) Bahwa seluruh kekuasaan pemerintahan berpusat pada Presiden sehingga Presiden adalah penanggungjawab semua administrasi pemerintahan di Indonesia yang diarahkan untuk mewujudkan tujuan pembentukan negara Indonesia yaitu melindungi segenap tumpah darah Indonesia (pertahanan dan keamanan), memajukan kesejahteraan umum (ekonomi dan pelayanan publik), mencerdaskan kehidupan bangsa (pendidikan), dan ikut dalam menjaga ketertiban dunia (hubungan internasional).
- 3) Bahwa dalam pelaksanaan tugasnya, karena variasi geografis maka pemerintahan dibagi atas pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota dimana setiap level pemerintahan dapat mengurus urusannya sendiri.
- 4) Negara Indonesia menerapkan sistem desentralisasi dimana pemerintahan daerah dapat mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Namun pengaturan tentang desentralisasi itu sendiri diatur dengan undang undang tersendiri.
- 5) Dengan adanya amanat konstitusi bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka pemerintah diharuskan untuk mendelagasikan dan mengatur urusan-urusan pemerintahan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat dan mengatur urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi, kabupaten/kota melalui undang-undang tersendiri.
- 6) Desentralisasi yang diterapkan tidak hanya menyangkut desentralisasi yang bersifat administratif, namun juga desentralisasi politik termasuk kewenangan-kewenangan dalam hal menentukan kepala daerah, dan menentukan perwakilan rakyat di daerah.
- 7) Sebagai bagian dari desentralisasi, pemerintah mengakui satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

2. Desentralisasi

Saat ini pemerintah di berbagai negara telah mendelegasikan berbagai kewenangannya kepada pemerintah daerah atau mengimplementasikan desentralisasi atau otonomi daerah. Pada tahun 1990 sudah 80% pemerintah di seluruh dunia mengimplementasikan desentralisasi.⁶ Desentralisasi atau otonomi daerah adalah transfer kekuasaan atau tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau kepada badan otonom, atau kepada swasta untuk melakukan tugas-tugas terkait dengan pelayanan publik.⁷ Desentralisasi dapat berbentuk devolusi yaitu pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau berbentuk dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melakukan tugas-tugas pelayanan publik.⁸

Selain dua hal tersebut, desentralisasi juga terdiri dari 4 (empat) tipe desentralisasi sebagai berikut:

- 1) Desentralisasi politik yaitu pendelegasian wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan politik sendiri melalui kebebasan masyarakat untuk ikut serta dalam menentukan kebijakan publik.
- 2) Desentralisasi administratif yaitu pendelegasian wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau badan otonom untuk menyelenggarakan fungsi administrasi pemerintahan termasuk penyediaan pelayanan publik.
- 3) Desentralisasi ekonomi adalah pendelegasian wewenang untuk mengurus ekonomi suatu wilayah atau melakukan tindakan ekonomi kepada pemerintah daerah atau badan otonom atau kepada swasta.

⁶ Manor, J.O (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*, World Bank, Washington DC.

⁷ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007

⁸ Ibid

- 4) Desentralisasi keuangan adalah pendelegasian wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Secara umum tujuan desentralisasi dapat dibedakan menjadi dua kategori utama yaitu tujuan ekonomi dan politik. Secara ekonomi, tujuan dari desentralisasi adalah efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik.⁹ Asumsi yang dibangun, dengan desentralisasi maka pelayanan akan lebih efektif, penggunaan anggaran akan lebih efektif dan efisien karena pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat dan lebih mengerti preferensi masyarakat sehingga lebih responsif dan efektif.¹⁰ Selain itu, dengan adanya desentralisasi, maka akan terjadi kompetisi antar pemerintahan daerah, sehingga pemerintah daerah akan memperbaiki iklim investasi dan menyediakan pelayanan publik yang terbaik.¹¹ Desentralisasi juga membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan publik sehingga akan memperbaiki kualitas pelayanan publik.¹²

Sedangkan secara politik tujuan desentralisasi adalah meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintahan dan masyarakat serta mempertahankan integrasi nasional. Gagasan sebenarnya berakar dari argumentasi liberal yang berkeyakinan terciptanya pemerintahan yang demokratis merupakan metode yang paling tepat bagi terwujudnya demokratisasi pada tingkat nasional. Sejalan dengan dalil ini, sedikitnya ada tiga aspek utama yang terkait dengan *democratic-decentralization* yaitu kebebasan (*liberty*), persamaan hak (*equality*) dan kesejahteraan (*welfare*).¹³

⁹ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007

¹⁰ Bardhan, P. 2002. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185–205.

¹¹ Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424. <https://doi.org/10.1086/257839>

¹² Ibid

¹³ Ylvisaker, P. Some criteria for a "proper" areal division of governmental powers', in A.Maas (ed.), *Area and Power: A Theory of Local Government*. New York. The Free

Secara politik, desentralisasi terbukti dapat menyelesaikan permasalahan konflik etnis, dan konflik antar pemberontak dengan pemerintah yang sah di Sierra Leone, Rwanda, Uganda.¹⁴ Hal tersebut disebabkan oleh politik *affirmative* yang dituangkan dalam kebijakan desentralisasi yang menyebabkan kekuasaan tidak terkonsentrasi pada satu kekuatan, dan terbukanya mekanisme partisipasi masyarakat di dalam pemerintahan.¹⁵ Disisi lain, tanpa pengawasan yang cukup, desentralisasi akan membuat beberapa suku/kelompok yang dominan untuk menggunakan kekuasaannya untuk menindas kelompok lain sehingga terjadi ketidakadilan dan ketimpangan.¹⁶

2. Desentralisasi Asimetris

Selain digunakan untuk mendistribusikan kekuasaan agar tercipta harmoni, desentralisasi juga digunakan untuk mengurangi tuntutan pemisahan diri berbagai daerah. Salah satu konsep yang dikenal adalah dengan model desentralisasi asimetris, dimana pendistribusian kekuasaan dilakukan secara berbeda dibandingkan desentralisasi secara umum. Jaweng (2013) mendefinisikan sebagai *asymetric intergovernmental arrangements*.¹⁷ Latar belakang penerapan desentralisasi asimetris bermacam-macam, secara umum dilakukan untuk menghargai keragaman lokal baik dari sisi sosial-budaya, potensi ekonomi, kebutuhan administrasi hingga disebabkan untuk merespon politik tertentu. Pratikno (1998) mengatakan bahwa satu bentuk pemerintahan tidak mungkin cocok untuk seluruh daerah sehingga lahir konsep desentralisasi asimetris.¹⁸

¹⁴ Lihat di Zack-Williams, A. B. 1999. "Sierra Leone: The Political Economy of Civil War, 1991-98" *Third World Quarterly* 20 no. 1 (1999): 143-162; Green, E. "Decentralisation and Conflict in Uganda." *Conflict, Security and Development* 8 (2008): 427-450 dan Jackson, P. "Reshuffling an Old Deck of Cards? The Politics of Local Government Reform in Sierra Leone." *African Affairs* 106, no. 422 (2006): 95-111.

¹⁵ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007

¹⁶ Gaynor, N. 2013. *Decentralisation, Conflict and Peacebuilding in Rwanda*. Technical Report. Dublin: Dublin City University.

¹⁷ Robert Endi Jaweng, *Keistimewaan Yogyakarta, Babak Baru Yang Menyisakan Sejumlah Catatan*, *Jurnal MIPI* No. 42/2013, Hal. 107

¹⁸ Pratikno, et.al, *Menata ulang Desain Desentralisasi Indonesia*, Policy Brief, Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, Hlm.3.

Secara lebih spesifik Tarlton mengidentifikasi desentralisasi asimetris dan simetris dengan melihat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman/kelaziman (*commonalities*).¹⁹ Lebih jelasnya, suatu desentralisasi simetris jika dilihat bahwa setiap negara bagian atau daerah memiliki hubungan simetris dengan pemerintah pusat, sedangkan jika suatu daerah atau negara bagian memiliki hubungan berbeda dengan pemerintah pusat maka dapat disebut asimetris. Desentralisasi asimetris juga disebutkan sebagai upaya untuk menghargai atau mengakui hak adat dari suatu suku minoritas agar suku tersebut dapat berdaya secara politik dan tidak termarginalkan. Hal ini yang disebut sebagai politik afirmasi dan otonomi kebudayaan oleh Weller and Nobbs.²⁰

Menurut Djohermansyah Djohan tujuan penerapan desentralisasi asimetris adalah untuk meredam keinginan suatu daerah untuk memisahkan diri dengan mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan daerah setempat.²¹ Hal tersebut dilakukan diberbagai negara seperti Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guinea dan Basque di Spanyol. Secara khusus, daerah-daerah tersebut misalnya, dibolehkan memiliki bendera, bahasa, partai politik lokal, polisi lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar. Budaya, etnik, ras dan agama selalu membentuk deviasi sosial dari suatu daerah yang bersifat khusus, berdasarkan sejarah yang terbentuk dengan elemen-elemen yang membedakannya dari komunitas lain. Mengabaikan karakteristik yang bersifat unik itu dapat mengganggu stabilitas pemerintahan dan menimbulkan disintegrasi bangsa.

¹⁹ Charles D. Tarlton, "*Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*", *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4 (Nov., 1965), pp. 861-874.

²⁰ Selain *Cultural Autonomy* terdapat juga *Personal Autonomy* dan *Territorial Autonomy*. Marc Weller and Catherine Nobbs. *Assymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia. 2010. Hlm. 2.

²¹ Djohan. 2004. *Pembuatan Kebijakan Otonomi Daerah bermuatan Budaya Lokal (Studi tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD dan Provinsi Papua)*. Disertasi. Universitas Padjadjaran.

Konsep desentralisasi asimetris tidak hanya merupakan fenomena di negara-negara federalis, namun juga negara-negara *unitary*.²² Hal itu memperkuat pendapat Wats (2000) yang menyebutkan bahwa pilihan desentralisasi asimetris tidak dipengaruhi oleh bentuk susunan negara tetapi efektivitasnya dalam mengelola keberagaman dan kekhususan bersifat lokal.²³

Dari pendapat-pendapat diatas dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dalam konteks mengelola daerah yang sangat beragam dan mempunyai ciri khas tertentu, desentralisasi asimetris digunakan oleh banyak negara sebagai pendekatan manajemen pemerintahan.
2. Desentralisasi asimetris di terapkan dengan alasan politis untuk merespon keberagaman dan konflik antar etnis, agama dan konflik politik lainnya.
3. Desentralisasi asimetris akan berhasil jika pemerintah daerah yang mengelola administrasi dan ekonomi mempunyai kapasitas yang cukup.
4. Desentralisasi asimetris pada prosesnya dapat didorong oleh pemerintah daerah maupun diberikan oleh pemerintah pusat.

3. Desentralisasi Asimetris dan Peningkatan Kualitas Anggaran untuk kesejahteraan masyarakat

Dalam kaitannya dengan hubungan keuangan pusat dan daerah, penerapan desentralisasi fiskal akan meningkatkan kualitas anggaran daerah karena disusun oleh pihak yang lebih dekat dan memahami preferensi dari masyarakat.²⁴ Selain itu desentralisasi membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam

²² Gabriele Ferrazzi, "Special Autonomy: A Common Form of Asymmetric Decentralization", Paper for Aceh Workshop, November 19, 2008.

²³ Ronald L.Wats, "Asymmetrical Decentralization: Functional or Disfunctional", Makalah Kongres IPSA, Canada, 2000, yang kemudian diterbitkan Indian Journal of Federal Studies, Vol.1, 2004.

²⁴ Bardhan, P. 2002. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185–205 dan O'Neill, Kathleen. (2003). *Decentralization as an Electoral Strategy*. *Comparative Political Studies - COMP POLIT STUD.* 36. 1068-1091. 10.1177/0010414003257098.

kebijakan publik sehingga akan memperbaiki kualitas pelayanan publik dan kualitas anggaran publik.²⁵

Mikesell (2007) menjabarkan 6 (enam) kelebihan dari desentralisasi fiskal yang diterapkan di beberapa negara yaitu sebagai berikut²⁶:

- 1) Pemerintah daerah lebih responsif dan pilihan pelayanan yang diberikan pemerintah daerah lebih beragam.

Pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat dan lebih mengerti tentang keinginan dan kebutuhan masyarakat dibandingkan pemerintah pusat. Dengan adanya desentralisasi keuangan, pemerintah daerah dapat dengan mudah melakukan penyesuaian tipe pelayanan yang disediakan pemerintah sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga pelayanan menjadi lebih efektif dan anggaran menjadi lebih tepat guna. Pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah pusat cenderung seragam dengan standar yang sama, namun berbeda ketika pemerintah daerah yang menyediakan pelayanan, jenis dan bentuk pelayanan menjadi lebih beragam sesuai dengan karakter dan preferensi dari masyarakat.

- 2) Masyarakat turut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran sehingga akuntabilitas meningkat.

Desentralisasi keuangan memungkinkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran menjadi lebih besar. Dengan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah akan cenderung untuk terbuka dan mendorong partisipasi aktif dari masyarakat dalam proses penyusunan anggaran karena tekanan politik atas keterbukaan yang harus di penuhi oleh pemerintah daerah. Hal itu dapat terjadi karena rentang kendali yang tidak terlalu jauh antara pemerintah dengan masyarakat yang memungkinkan

²⁵ Bardhan, P. 2002. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185–205 dan Tiebout, C. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424. <https://doi.org/10.1086/257839>.

²⁶ Mikesell JL. 2007. *Fiscal administration in local government: an overview*. In: Shah A (ed) *Local budgeting, public sector governance and accountability series*. The World Bank, Washington, DC, pp 15–51

informasi tentang kegiatan pemerintah dapat lebih mudah diakses oleh masyarakat.

3) Desentralisasi mendorong inovasi oleh pemerintah daerah.

Otonomi daerah membuka ruang yang besar kepada pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pelayanan publik sehingga terbuka inovasi juga dalam pengelolaan anggaran publik. Dengan diskresi yang dimiliki oleh pejabat pemerintah daerah, pejabat pemerintah daerah dituntut untuk selalu inovatif dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang muncul di masyarakat tanpa harus menunggu persetujuan dari pemerintah pusat sehingga lebih responsif.

4) Desentralisasi meningkatkan akuntabilitas.

Otonomi daerah meningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal tersebut terjadi karena pemerintah daerah cukup dekat jaraknya dengan masyarakat sehingga masyarakat akan selalu berhati-hati dan memperhatikan segala keputusan pemerintah daerah terkait penyediaan pelayanan publik, pajak dan penggunaan anggaran. Hal tersebut yang secara signifikan berkontribusi terhadap meningkatnya akuntabilitas pemerintah.

5) Memperbaiki efektivitas dalam alokasi anggaran dan mobilisasi penggunaan uang hasil pajak.

Desentralisasi memberikan ruang kepada pemerintah daerah untuk menarik pajak dari masyarakat. Untuk pajak yang ditarik oleh pemerintah pusat, masyarakat sulit untuk mengetahui bagaimana uang hasil pajak dikelola. Berbeda jika yang menarik adalah pemerintah daerah, masyarakat bisa mendeteksi penggunaan uang pajak dengan lebih baik karena masyarakat mengetahui hubungan antara pajak yang ditarik dengan penggunaannya untuk pelayanan publik. Sebagai akibatnya, masyarakat akan cenderung lebih taat dalam membayar pajak jika mengetahui hubungan langsung antara pajak dengan penggunaannya.

6) Pengawasan hasil kerja menjadi lebih mudah.

Desentralisasi mempermudah masyarakat untuk mengawasi kinerja pemerintah karena masyarakat langsung berinteraksi dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah adalah pihak yang secara langsung bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pelayanan seperti pelayanan pendidikan dasar, transportasi, fasilitas kesehatan, fasilitas rekreasi, pengurusan persampahan, penyediaan air minum dan sebagainya. Desentralisasi mempermudah masyarakat untuk mengukur kinerja pelayanan publik karena mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Proses evaluasi juga mudah dan tidak memerlukan alat yang canggih. Masyarakat dengan mudah dapat menyampaikan keluhan terhadap pelayanan publik dan pemerintah daerah dapat merespon keluhan tersebut dengan cepat. Berbeda jika pelayanan di lakukan oleh pemerintah pusat, proses komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah menjadi lebih panjang.

Meskipun demikian, desentralisasi bukanlah tanpa kelemahan. Mikesel menemukan kelemahan desentralisasi sebagai berikut²⁷:

1) Desentralisasi menyebabkan tidak efektifnya pengambilan dan pelaksanaan kebijakan.

Dalam era otonomi daerah sering terjadi duplikasi tanggung jawab antarlevel pemerintahan sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan. Duplikasi kewenangan tersebut sering menyebabkan tidak efektifnya pengambilan kebijakan dan penyelesaian masalah karena kebingungan para pengambil kebijakan.

²⁷ Mikesell JL. 2007. Fiscal administration in local government: an overview. In: Shah A (ed) Local budgeting, public sector governance and accountability series. The World Bank, Washington, DC, pp 15-51

- 2) Pemerintah pusat cenderung sulit mengontrol kebijakan pemerintah daerah yang berdampak nasional.

Dengan adanya desentralisasi, keputusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah seringkali berdampak pada stabilitas ekonomi nasional namun pemerintah pusat cenderung sulit untuk mengontrol pemerintah daerah. Contoh keputusan lokal yang berdampak terhadap kondisi nasional adalah pemberian desentralisasi fiskal terhadap kondisi makro ekonomi suatu negara. Ketika pemerintah daerah diberikan kebebasan untuk menyusun anggaran sendiri, hal ini dapat menyebabkan stabilitas ekonomi nasional terganggu karena ketidakmampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan negara.

Dengan beban pemerintah daerah yang sangat besar untuk menyediakan pelayanan publik namun tidak diimbangi dengan kemampuan keuangan pemerintah daerah, maka muncul anggaran defisit yang berakibat fatal bagi stabilitas ekonomi nasional. Apalagi jika pemerintah daerah gagal untuk menjaga disiplin keuangan maka pemerintah pusat harus memberikan *bailout* agar tidak merusak stabilitas ekonomi nasional.

Pemerintah daerah juga cenderung untuk menarik banyak pajak dari pengusaha yang berinvestasi di daerah, dimana hal tersebut berpengaruh pada iklim investasi secara nasional.

- 3) Kurangnya kapasitas Pemerintah Daerah untuk menangani tugas yang banyak.

Kurangnya kapasitas sumber daya manusia atau kapasitas sumber daya keuangan menyebabkan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi kurang berkualitas. Tanpa pembangunan sistem yang tepat dan transparan, desentralisasi keuangan malah cenderung meningkatkan inefisiensi, korupsi dan menurunkan kualitas pelayanan publik.

4) Ketidakseimbangan keuangan antardaerah.

Desentralisasi meningkatkan ketidakseimbangan keuangan antardaerah karena setiap daerah memiliki kemampuan keuangan yang berbeda-beda. Ketidakseimbangan ini meningkatkan perbedaan yang mencolok antarpemerintah daerah dimana daerah yang kaya akan sumber daya alam cenderung lebih maju dari daerah yang miskin sumber daya alam. Pemerintah pusat mencoba untuk memitigasi ketidakseimbangan tersebut dengan menyediakan dana transfer ke daerah. Hal yang terjadi selanjutnya adalah banyak daerah yang kemudian sangat tergantung pada dana transfer dibandingkan dari pendapatan asli daerah meskipun sudah di terapkan otonomi daerah.

5) Sulitnya menjaga standar nasional kualitas pelayanan publik.

Setiap daerah memiliki inovasi dan keberagaman tersendiri serta kewenangan dalam menyediakan pelayanan publik, pemerintah pusat sulit untuk mengontrol standar nasional kualitas pelayanan publik. Meskipun pemerintah pusat telah menentukan standar minimum pelayanan publik secara nasional, pencapaian dan pelaksanaan standar minimum tersebut akan lebih sulit diterapkan di era otonomi daerah karena setiap daerah sudah menentukan standarnya sendiri.

Dari kajian tersebut dapat disimpulkan bahwa desentralisasi asimetris maupun simetris akan berdampak pada efektivitas anggaran publik suatu daerah yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Namun ada beberapa pra-kondisi yang harus diperhatikan agar desentralisasi mempunyai dampak positif antara lain terkait dengan kapasitas institusi pemerintah daerah dan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang dilakukan oleh pemerintah pusat harus cukup solid.²⁸

²⁸ Mikesell JL. 2007. Fiscal administration in local government: an overview. In: Shah A (ed) Local budgeting, public sector governance and accountability series. The World Bank, Washington, DC, pp 15-51

Hal yang harus dibangun agar desentralisasi dapat berdampak positif terhadap masyarakat adalah dengan:

- 1) Meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas desentralisasi maka Bank Dunia (1998) menyarankan agar pemerintah pusat mengatur tentang kualifikasi dan standar tentang sumber daya aparatur dan standar tentang lingkungan, standar minimal untuk pelayanan umum, mekanisme untuk penyelesaian konflik, dan mekanisme untuk pemberian sanksi kepada pemerintah daerah.²⁹

- 2) Membangun mekanisme akuntabilitas keuangan yang baik

Dalam rangka meningkatkan efektivitas pengelolaan dana otonomi khusus, maka salah satu prasyarat utama adalah dengan membangun sistem akuntabilitas keuangan yang baik. Akuntabilitas adalah kewajiban pejabat publik untuk menginformasikan kepada masyarakat tentang kebijakan yang dia ambil terkait dengan urusan publik. Abdul Halim (2002) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai suatu kewajiban pejabat publik untuk menerangkan kinerja dan tindakan dia dan badan hukum yang dia pimpin kepada pihak lain terutama masyarakat.³⁰ Mahmudi mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai kewajiban pemerintah untuk melaporkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya kepada masyarakat.³¹ Mardiasmo mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai berikut: "Akuntabilitas Publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut."³²

²⁹ World Bank. 1998. Public Expenditure Handbook, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C., U.S.A.

³⁰ Abdul Halim (2002). Akuntansi dan Pengendalian keuangan Daerah. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan (UPP) AMP YPKN

³¹ Mahmudi. 2013. Manajemen Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.

³² Mardiasmo. 2002. Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta: Penerbit Andi.

Ada tiga jenis akuntabilitas publik menurut Yilmaz dan Schaefer ³³ yaitu akuntabilitas dari bawah (*bottom up accountability*), akuntabilitas dari samping (*horizontal accountability*) dan akuntabilitas dari atas (*vertical accountability*). Akuntabilitas dari bawah adalah akuntabilitas pejabat publik kepada masyarakat terkait seluruh tindakan dan keputusan yang berimplikasi pada masyarakat. Akuntabilitas dari samping adalah akuntabilitas pejabat publik kepada lembaga publik yang bertujuan mengawasi jalannya pemerintahan seperti dewan perwakilan rakyat daerah. Akuntabilitas dari atas adalah akuntabilitas pejabat publik terhadap pemerintah yang lebih tinggi yaitu pemerintah pusat.

Membangun mekanisme akuntabilitas dapat dilakukan sejak proses perencanaan anggaran sampai dengan proses monitoring dan evaluasi. Pada proses perencanaan anggaran, mulai dikenalkan sistem *performance-based* budgeting atau anggaran berbasis kinerja. Carter (1994) memperkenalkan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) yang artinya anggaran yang menjadikan misi, tujuan dan sasaran sebagai landasan dalam menentukan alokasi anggaran.³⁴ Segal dan Summer (2002) mengatakan bahwa ABK terdiri dari tiga komponen utama yaitu: hasil utama (*final outcome*), strategi untuk mencapai hasil utama, dan aktifitas atau hasil jangka pendek (*output*).³⁵ Selanjutnya Harrison mengatakan bahwa ABK adalah sistem anggaran yang mendasarkan alokasi uang atau sumber daya lainnya berdasarkan pada tujuan dan hasil. Model ini mampu membuat anggaran menjadi lebih efektif dan efisien karena seluruh anggaran disusun berdasarkan hasil yang akan di capai,

³³ Serdar Yilmaz dan Michael Schaeffer (2008) *Strengthening Local Government Budgeting and Accountability World Bank Policy Research Working Paper No. 4767*

³⁴ Carter K. 1994. *The Performance Budget Revisited A Report on State Budget Reform Legislative Finance. Paper No. 91. Denver, CO: National Conference of State Legislatures*

³⁵ Segal, Geoffrey and Adam Summers, 2002. *Citizens' Budget Reports: Improving Performance and Accountability in Government, Reason Public Policy Institute, Policy Study No. 292.*

dan model ini mampu melecut kinerja dari seluruh unit organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Namun ketika tidak di dukung oleh kemampuan teknik dan monitoring, penentuan tujuan output dan outcome menjadi sulit dan tidak terukur sehingga program menjadi kurang efektif.

Selain PBB atau anggaran berbasis kinerja, saat ini banyak negara sudah mengadopsi MTEF (*Medium-Term Expenditure Framework*) dalam penganggaran. Bank Dunia (2013) menyatakan bahwa pada akhir tahun 2008 sudah 75% negara di dunia mengadopsi MTEF³⁶. MTEF adalah sistem anggaran yang memungkinkan komitmen anggaran bersifat multi-year karena sebagian besar program pelayanan publik memerlukan sumber daya tetapi dampak positifnya baru terasa dalam beberapa tahun sehingga program anggaran satu tahun kurang cukup. Veiga (2015) menyebut bahwa organisasi internasional seperti Bank Dunia dan IMF menganjurkan negara-negara berkembang untuk mengadopsi MTEF dalam sistem anggaran mereka.³⁷ Bank Dunia (2013) menyampaikan bahwa berdasarkan penelitian, MTEF dapat meningkatkan disiplin keuangan dan efisiensi dalam alokasi anggaran pemerintah.³⁸

4. Desentralisasi Asimetris, Politik Afirmasi dan penanganan Konflik

Desentralisasi asimetris selalu digunakan oleh banyak negara untuk mengatasi permasalahan konflik. Keberhasilan desentralisasi dalam mengurangi konflik telah terbukti efektif di Bosnia, Ethiopia dan Sudan.³⁹ Bahkan desentralisasi terbukti dapat membangun legitimasi politik dan mempercepat pembangunan pasca konflik.⁴⁰ Kuswanto (2019) menyebutkan

³⁶ Bank Dunia 2013. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. World Bank.

³⁷ Vegia, L, Kurian, M dan Ardakanian, R. 2015. intergovernmental Fiscal Relations: Questions of Accountability and Autonomy.

³⁸ Bank Dunia 2013. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. World Bank.

³⁹ Zhou, Yongmei, ed. 2009. Decentralization, Democracy and Development: Recent Experiences from Sierra Leone. World Bank, AFTPR, Washington, DC.

⁴⁰ Ibid

bahwa desentralisasi dapat menyelesaikan konflik dengan beberapa mekanisme, yaitu⁴¹:

Pertama, Desentralisasi dapat mengatasi konflik karena kekuatan tidak terkonsentrasi ada satu kelompok saja sehingga pihak yang berkonflik di paksa untuk *sharing* kekuasaan dan bernegosiasi secara fair dan transparan tanpa ada satu pihak yang lebih dominan.⁴² Kondisi kekuasaan yang tidak terkonsentrasi pada satu aktor menghindari kecenderungan negosiasi yang tidak seimbang sehingga terjadi fenomena *winner takes all*.⁴³

Kedua, desentralisasi asimetris yang didesain untuk membuka ruang partisipasi politik bagi kelompok yang selama ini termarginalkan akan menurunkan tensi konflik. Dalam desentralisasi asimetris, kelompok *indigenous people* (orang asli) yang sebelumnya termarginalkan secara politik, maka akan mendapatkan akses politik yang cukup untuk memperjuangkan hak-hak dan kepentingan masyarakatnya. Hal itu akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan sehingga timbul kepercayaan di kalangan masyarakat.

Desentralisasi asimetris dengan politik *affirmative* tidak serta merta akan mereduksi konflik di suatu wilayah. Bold dan Turner menyatakan desentralisasi tidak akan menurunkan tensi konflik jika pemerintah pusat tidak melakukan kewajiban untuk memberikan dana transfer ke daerah secara transparan, karena akan meningkatkan ketidakpercayaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat sebagaimana terjadi di Kamboja. Sedangkan Zhou mensyaratkan kapasitas pemerintah daerah harus mumpuni dalam mengelola kewenangan dan keuangan yang diberikan oleh pemerintah pusat karena jika pemerintah daerah tidak

⁴¹ Kuswanto (2019) Decentralization, Peace and Development: Case Studies in Papua, West Papua and Aceh Indonesia. Paper presented in International Conference in Nanning, China

⁴² Zhou, Yongmei, ed. 2009. Decentralization, Democracy and Development: Recent Experiences from Sierra Leone. World Bank, AFTPR, Washington, DC.

⁴³ GarethJ. Wall (2016) Decentralization as a post-conflict state-building strategy in Northern Irland, Sri Langka, Sierra Leone and Rwanda, Third World Thematic: A TWQ Journal, 1:6, 898-920.

mumpuni yang terjadi adalah konflik lain yang muncul akibat ketidakadilan dalam pembangunan.⁴⁴ Lijhart menemukan bahaya desentralisasi asimetris yang menyebabkan dominasi kelompok tertentu dalam pemerintahan (*incongruent federalism*) dan ketidakadilan distribusi sumber daya alam justru akan menyebabkan konflik baru seperti yang terjadi di Srilangka dan Nigeria.⁴⁵

Desentralisasi asimetris harus dibangun berdasarkan keterwakilan suku secara merata dalam pemerintahan dan distribusi sumber daya secara merata untuk menghindari konflik baru atau konflik yang lebih luas. Pada kenyataannya ketimpangan pembangunan yang terjadi akibat desentralisasi asimetris banyak terjadi dan menyebabkan konflik semakin meruncing.⁴⁶ Desentralisasi harus diiringi oleh kualitas institusi yang baik dan mekanisme akuntabilitas yang baik karena di berbagai negara desentralisasi menyuburkan korupsi lokal dan menurunkan kualitas pembangunan yang menyebabkan konflik.

Melihat tendensi bahwa desentralisasi dapat memperbaiki atau memperburuk konflik, maka ada beberapa pendekatan yang perlu diambil dalam merumuskan kebijakan desentralisasi asimetris.

Pertama, membangun legitimasi pemerintahan daerah yang kuat dengan membangun sistem yang memungkinkan kepentingan orang-orang asli (suku-suku) fraksi politik disuatu daerah terakomodasi secara penuh dalam pemerintahan atau disebut dengan membangun *state legitimacy*.⁴⁷

⁴⁴ Zhou, Yongmei, ed. 2009. Decentralization, Democracy and Development: Recent Experiences from Sierra Leone. World Bank, AFTPR, Washington, DC.

⁴⁵ Lijphart, A. Patterns of Democracy. New Haven, CT: Yale University Press, 1999

⁴⁶ Bush, K. and D. Saltarelli The Two Faces of Education in Ethnic Conflict: Towards a Peacebuilding Education for Children. Florence: UNICEF, 2000 dan Gaynor, N. 2013. Decentralisation, Conflict and Peacebuilding in Rwanda. Technical Report. Dublin: Dublin City University.

⁴⁷ Gareth J. Wall (2016) Decentralization as a post-conflict state-building strategy in Northern Ireland, Sri Lanka, Sierra Leone and Rwanda, Third World Thematic: A TWQ Journal, 1:6, 898-920.

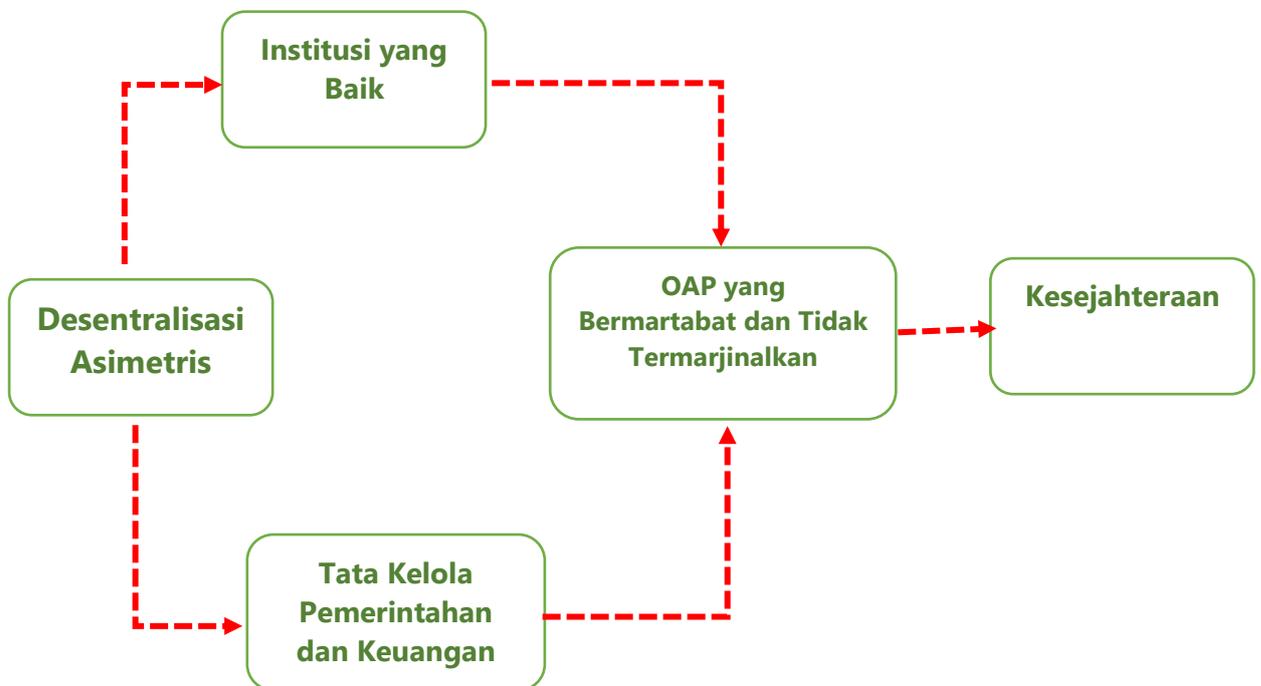
Kedua, membangun mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik. Wall menyebutkan kunci dari berkurangnya konflik adalah tumbuhnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah yang dilakukan dengan membangun sistem komunikasi dan informasi yang valid dan terpercaya dengan masyarakat.⁴⁸

Ketiga, memperbaiki kualitas pelayanan publik yang dilakukan dengan memutus rentang kendali dalam pelayanan publik, mengurangi kesenjangan antar wilayah dan meningkatkan kapasitas pemerintah daerah.

Keempat, memahami akar permasalahan konflik dan mencari formula yang tepat dalam membangun sistem pemerintahan.

Berangkat dari teori di atas maka kerangka berpikir dalam naskah akademis ini adalah sebagaimana gambar 2.1 sebagai berikut. Desentralisasi asimetris akan berdampak positif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat jika mampu membangun institusi yang baik dan tata kelola keuangan yang baik.

Gambar 2.1 Kerangka Berpikir dalam Naskah Akademis



⁴⁸ GarethJ. Wall (2016) Decentralization as a post-conflict state-building strategy in Northern Irland, Sri Langka, Sierra Leone and Rwanda, Third World Thematic: A TWQ Journal, 1:6, 898-920

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Pengaturan Otonomi Khusus (Otsus) bagi Papua didasarkan atas asas-asas sebagai berikut:

1. Keadilan

Keadilan adalah tidak berat sebelah/tidak memihak, berpihak kepada yang benar, tidak berlaku sewenang-wenang. Secara filosofis, menurut Aristoteles keadilan adalah memberikan sesuatu sesuai porsi dan haknya. Sesuai prinsip keadilan tersebut, UU Otsus Papua mencoba memberikan hak-hak yang dimiliki masyarakat Papua tanpa diskriminasi sebagai warga negara Indonesia. Selain itu revisi diarahkan agar dana Otsus dapat digunakan semaksimal mungkin untuk meningkatkan pemerataan dan keadilan bagi seluruh masyarakat Papua.

2. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Akuntabilitas merupakan refleksi dari pemerintah yang memiliki misi yang jelas dan menarik serta berfokus pada kebutuhan masyarakat. Pemerintah hendaknya meningkatkan akuntabilitasnya terhadap kepentingan publik dalam konteks hukum, komunitas, dan nilai bersama. Dalam pengaturan ini didasarkan atas pendekatan akuntabilitas dalam pengelolaan otonomi khusus di daerah Papua. Khususnya pengelolaan anggaran.

3. Pembinaan Daerah.

Pembinaan adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik. Sehingga Asas Pembinaan Daerah adalah upaya pemberdayaan daerah otonom untuk memperlancar daerah otonom dalam rangka mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya menjadi lebih baik. pemerintahan daerah pada hakekatnya merupakan subsistem dari pemerintahan

nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Terkait dengan pengaturan, maka pembinaan daerah Otsus Papua harus dilandaskan sebagai bagian untuk meningkatkan kualitas pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerah.

4. Kesejahteraan dan percepatan pembangunan

Kesejahteraan adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi kemasyarakatan. Oleh karena itu pembangunan untuk mencapai kesejahteraan perlu dilakukan dengan meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan dasar, seperti makanan, perumahan, kesehatan dan perlindungan kepada seluruh anggota masyarakat.

Selain itu, pembangunan diarahkan mencapai kualitas hidup yang bukan hanya untuk meningkatkan kesejahteraan secara material, melainkan juga untuk mewujudkan kepercayaan diri dan kemandirian bangsa. Aspek ini meliputi peningkatan, penyediaan lapangan kerja, pendidikan dan budaya serta nilai kemanusiaan. Memperluas kesempatan ekonomi dan sosial bagi individu dan bangsa melalui pembebasan dari perbudakan dan ketergantungan pada orang atau bangsa lain, serta pembebasan dari kebodohan dan penderitaan. Situasi yang tidak stabil, baik secara sosial maupun politik, akan menyulitkan upaya mewujudkan kesejahteraan.

Negara juga harus mendorong dan menciptakan kesejahteraan ekonomi bagi semua warga. Untuk mencegah ketimpangan pembangunan antar wilayah yang cenderung bias maka perlu dilakukan desain salah satunya percepatan dalam mendorong kesejahteraan. Oleh karena itu, dengan prinsip ini maka pembahasan revisi undang-undang ini dilakukan.

5. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah (provinsi/kota/kabupaten) dilakukan sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

Hal ini berarti bahwa dalam penyusunan revisi UU Otsus Papua, negara tetap memperhatikan dan menghormati kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan sebagaimana telah digariskan dalam konstitusi dan undang-undang tentang pemerintahan daerah.

7. Kebhinnekaan dan penghormatan budaya lokal

Prinsip Bhinneka Tunggal Ika mengandung makna meskipun Indonesia berbhinneka (berbeda-beda) tetapi terintegrasi menjadi kesatuan. Hal ini merupakan sebuah keunikan tersendiri bagi bangsa Indonesia yang bersatu dalam suatu kekuatan dan kerukunan beragama, berbangsa dan bernegara yang harus diinsafi secara sadar. Indonesia memiliki kondisi sosiokultural dan geografis yang begitu kompleks, beragam, dan luas. Indonesia terdiri atas sejumlah besar kelompok etnis, budaya, agama, dan lain-lain yang plural (jamak) dan sekaligus juga heterogen “aneka ragam”.

Masyarakat di suatu daerah termasuk Papua memiliki cara pandang, wawasan dan konsep terkait lingkungan mereka. Cara pandang serta konsep itulah yang dapat kita artikan sebagai bagian dari kearifan budaya lokal. Budaya lokal merupakan perwujudan implementasi artikulasi dan pengejawantahan serta bentuk pengetahuan tradisional yang dipahami oleh manusia atau masyarakat yang berinteraksi dengan alam sekitarnya, sehingga budaya lokal merupakan pengetahuan kebudayaan yang dimiliki kelompok masyarakat tertentu mencakup model-model pengelolaan sumber daya alam secara lestari termasuk bagaimana menjaga

hubungan dengan alam melalui pemanfaatan yang bijaksana dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, negara mengakui dan menghormati keberadaan dari budaya lokal tersebut dengan segala hak-hak tradisional yang melekat padanya termasuk dalam melakukan revisi undang-undang ini.

Dalam menyusun revisi ini, didorong agar kebinekaan budaya lokal di Papua tidak hanya diakui namun juga didorong agar budaya lokal tersebut dapat dilestarikan dan didayagunakan untuk mendorong pembangunan di Papua. Hal tersebut juga didorong atas penghormatan terhadap perbedaan budaya di seluruh daerah di Indonesia.

C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

1. Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat di era Otonomi Khusus

Setelah berjalan selama lebih kurang dua puluh tahun, secara umum kebijakan otonomi khusus telah membawa perbaikan kesejahteraan di Papua dan Papua Barat. Namun demikian, perbaikan tersebut dianggap masih belum cukup memuaskan karena Provinsi Papua dan Papua Barat relatif masih tertinggal dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Untuk mendapatkan gambaran tentang pengaruh kebijakan otonomi khusus bagi Papua dan Papua Barat, akan diuraikan dari data sebagai berikut:

1. Pembangunan daerah tertinggal

Berdasarkan Perpres Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020 - 2024 sebanyak 22 dari 28 kabupaten dan 1 kota di Papua ditetapkan sebagai daerah tertinggal, dan sebanyak 8 dari 12 kabupaten dan 1 kota di Papua Barat sebagai daerah tertinggal. Penetapan daerah tertinggal tersebut dengan mempertimbangkan aspek perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas dan karakteristik daerah.

Meskipun sebagian besar kabupaten/kota ditetapkan sebagai daerah tertinggal, angka tersebut relatif membaik untuk Papua dibandingkan kondisi tahun 2018 dimana 26 dari 29 kabupaten/kota ditetapkan sebagai daerah tertinggal, dan memburuk untuk Papua Barat dimana ditetapkan 7 (tujuh) dari 13 (tiga belas) kabupaten/kota sebagai daerah tertinggal (Pepres Nomor 21 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal 2015 - 2019).

Tabel 2.1 Kabupaten/Kota di Papua Barat yang ditetapkan sebagai daerah tertinggal

NO	2018	2020
1	TELUK WONDAMA, PB	TELUK WONDAMA, PB
2	TELUK BINTUNI, PB	TELUK BINTUNI, PB
3	SORONG SELATAN, PB	SORONG SELATAN, PB
4	SORONG, PB	SORONG, PB
5	TAMBRAUW, PB	TAMBRAUW, PB
6	MAYBRAT, PB	MAYBRAT, PB
7	RAJA AMPAT	MANOKWARI SELATAN, PB
8		PEGUNUNGAN ARFAK, PB

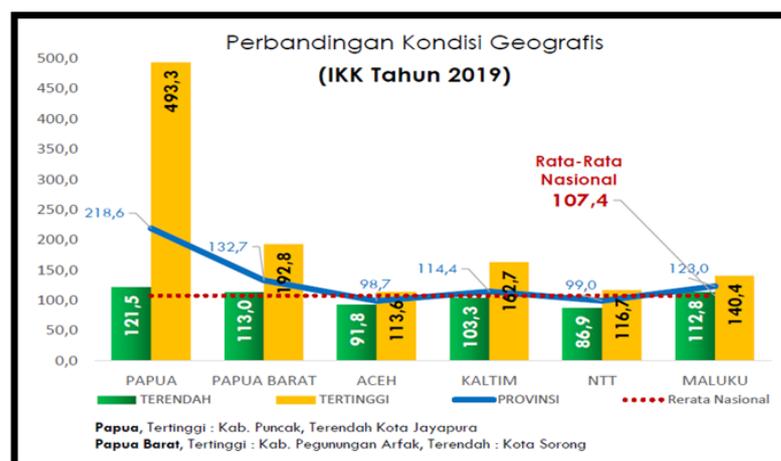
Tabel 2.2 Kabupaten/Kota di Papua yang ditetapkan sebagai daerah tertinggal

NO	2018	2020
1	2	3
1	JAYAWIJAYA, PAPUA	JAYAWIJAYA, PAPUA
2	NABIRE, PAPUA	NABIRE, PAPUA
3	PANAI, PAPUA	PANAI, PAPUA
4	PUNCAK JAYA, PAPUA	PUNCAK JAYA, PAPUA
5	BOVEN DIGOEL, PAPUA	BOVEN DIGOEL, PAPUA
6	MAPPI, PAPUA	MAPPI, PAPUA
7	ASMAT, PAPUA	ASMAT, PAPUA
8	YAHUKIMO,	YAHUKIMO,
9	PEGUNUNGAN BINTANG	PEGUNUNGAN BINTANG
10	TOLIKARA	TOLIKARA
11	KEEROM	KEEROM
12	WAROPEN	WAROPEN
13	SUPIORI	SUPIORI
14	MAMBERAMO RAYA	MAMBERAMO RAYA
15	NDUGA	NDUGA
16	LANNY JAYA	LANNY JAYA

1	2	3
17	MAMBERAMO TENGAH	MAMBERAMO TENGAH
18	YALIMO	YALIMO
19	PUNCAK	PUNCAK
20	DOGIYAI	DOGIYAI
21	INTAN JAYA	INTAN JAYA
22	DEIYAI	DEIYAI
23	MERAUKE	
24	BLIAK NUMFOR	
25	SARMI	
26	KEPULAUAN YAPEN	

Secara umum ketertinggalan tersebut disebabkan salah satunya oleh faktor geografis. Papua dan Papua Barat memiliki kendala geografis yang menyebabkan biaya pembangunan yang cukup tinggi dan proses pembangunan tidak dapat berjalan secara optimal. Kondisi geografis yang berat di wilayah Papua (yang ditandai dengan IKK yang sangat tinggi), terutama daerah pegunungan menyebabkan unit *cost* yang tinggi yang pada akhirnya menimbulkan *high cost* ekonomi. Gambaran kondisi geografis di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang tercermin dari IKK daerah tersebut yang mana dalam model perhitungan IKK dengan pertimbangan banyak variabel antara lain konektivitas, transportasi, infrastruktur jalan dan lain sebagainya.

Gambar 2.2 Perbandingan IKK



Sumber: Kemenkeu, Tahun 2020.

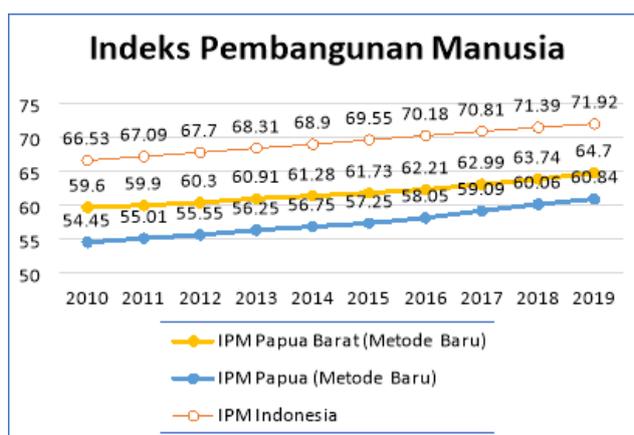
Dari gambar tersebut diatas memperlihatkan papua mencapai IKK yang tertinggi dibandingkan beberapa daerah lain.

2. Indeks Pembangunan Manusia

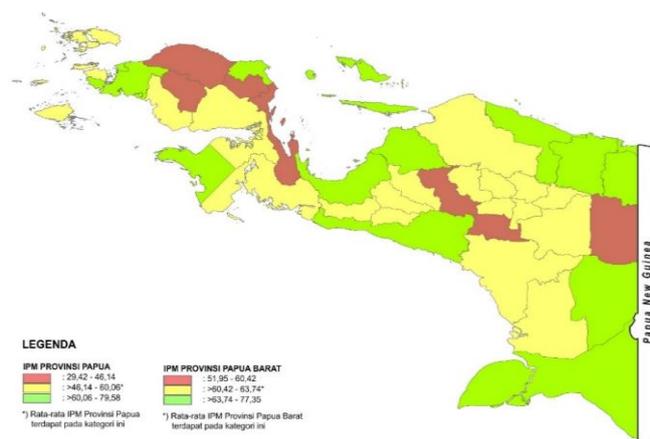
Dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia, Papua dan Papua Barat mengalami peningkatan yang cukup signifikan, dari 54,45 pada tahun 2010 menjadi 60,84 di tahun 2019 untuk Papua (meningkat 6,4) dan dari 59,6 di tahun 2010 menjadi 64,7 di tahun 2019 untuk Papua Barat (meningkat 4,9). Peningkatan tersebut rata rata sebesar 0,64 per tahun untuk Papua dan 0,49 per tahun untuk Papua Barat dibandingkan dengan peningkatan nasional 0,53 per tahun.

Meskipun dari sisi kinerja peningkatan kesejahteraan cukup bagus, rata-rata IPM di Papua dan Papua Barat relatif lebih rendah dibandingkan rata rata nasional. Selain itu, ketimpangan sangat nyata dari sisi kesejahteraan antar kabupaten/kota di Papua dan Papua Barat. Nduga, Yahukimo, Pegunungan Bintang, Puncak Jaya mempunyai IPM kurang dari 46,14 sedangkan Kota Jayapura, Merauka, Mimika mempunyai IPM lebih dari 60. Bahkan Kabupaten Nduga mempunyai IPM sebesar 30,75 tahun 2019. Isu ketimpangan tersebut menjadi isu utama yang harus mendapatkan perhatian dimana sisi geografis sangat kontras mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat di Papua dan Papua Barat.

Gambar 2.3 IPM Papua dan Papua Barat



Gambar 2.4 Sebaran IPM Papua dan Papua Barat

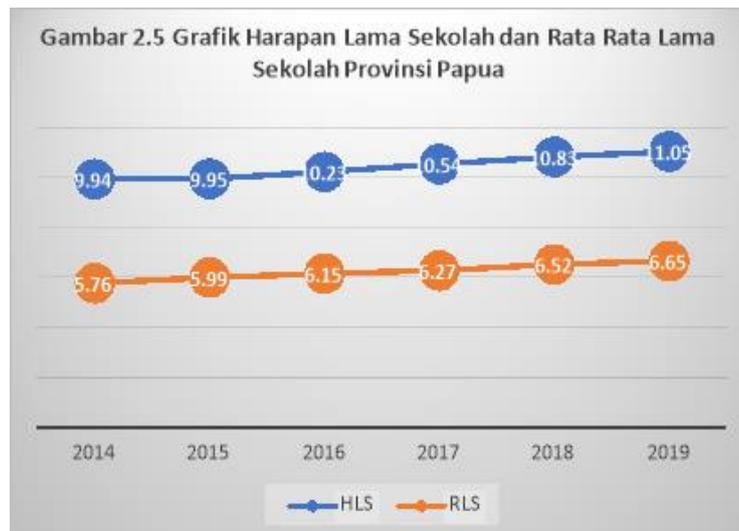


3. Tingkat Kemiskinan di Papua dan Papua Barat

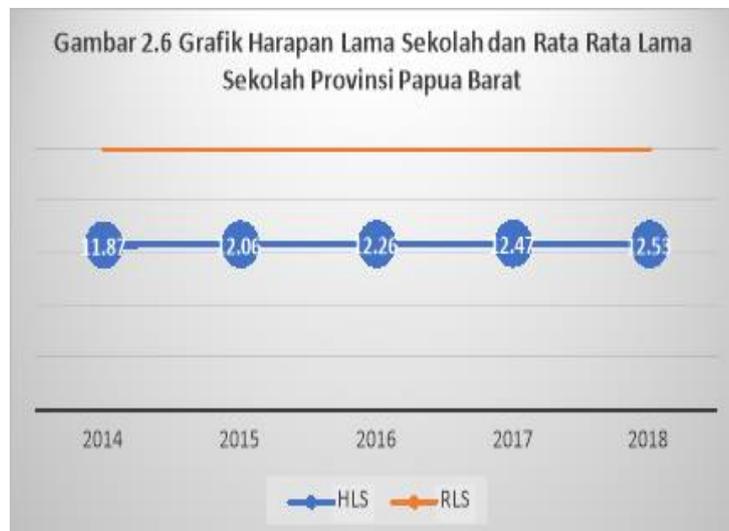
Tingkat kemiskinan di Papua menurun secara signifikan dari 40,7 % di tahun 2007 menjadi 26,55 % di tahun 2020. Sedangkan di Papua Barat kemiskinan menurun dari 39,31% di tahun 2007 menjadi 21,51% di tahun 2020. Penurunan tersebut lebih banyak dari rata-rata nasional, namun dari sisi angka, jumlah penduduk miskin di Papua dan Papua Barat relatif masih sangat tinggi.

4. Pendidikan

Di bidang Pendidikan, data statistik menunjukkan bahwa ada peningkatan kualitas Pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat meskipun tidak signifikan. Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) di Provinsi Papua meningkat dari 9,94 tahun pada tahun 2014 menjadi 11,05 tahun pada 2019 (1,11 tahun) sedangkan di Papua Barat HLS meningkat dari 11,87 tahun menjadi 12,53 tahun dari tahun 2014 ke 2019 (0,66 tahun). Sedangkan untuk Angka Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) di Provinsi Papua meningkat 0,89 dari 5,76 tahun 2014 menjadi 6,65 tahun 2019 dan untuk Provinsi Papua Barat meningkat 0,31 dari 6,96 tahun 2014 menjadi 7,27 tahun 2019. Meskipun demikian, HLS dan RLS Papua dan Papua Barat masih dibawah rata-rata nasional.



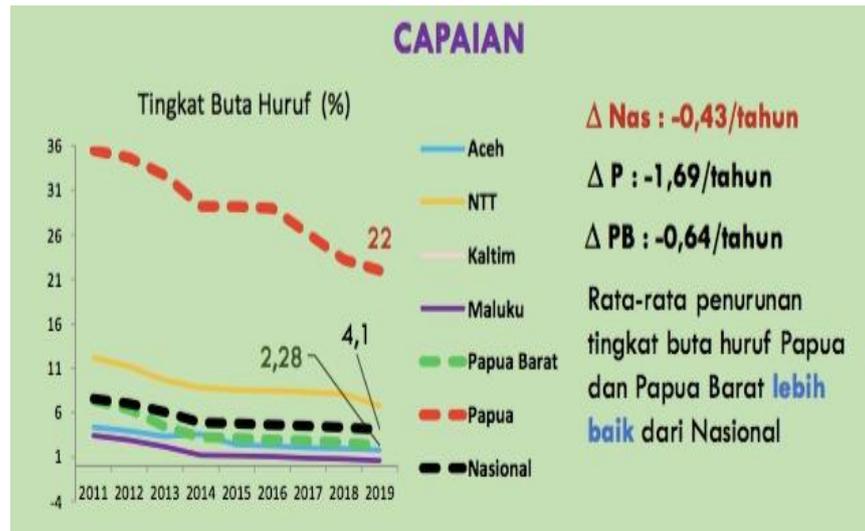
Sumber: BPS, 2020



Sumber BPS, 2020

Jika dilihat dari tingkat buta huruf, penurunan angka buta huruf di Provinsi Papua dan Papua Barat cukup signifikan dengan rata-rata penurunan sebesar 1,69 persen pertahun untuk Papua dan 0,64 persen pertahun dimana jumlah tingkat buta huruf nasional menurun 0,43 persen pertahun. Meskipun demikian, angka buta huruf di Provinsi Papua dan Papua Barat masih cukup tinggi dimana pada tahun 2019 masih ada 22% masyarakat Papua yang masih buta huruf sedangkan di Provinsi Papua Barat tinggal 2,28 Persen.

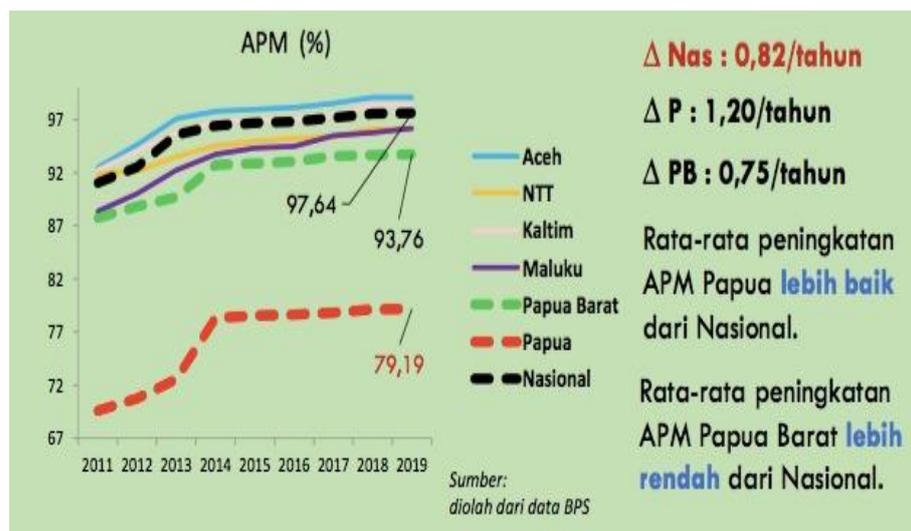
Gambar 2.7 Tingkat Buta Huruf di Papua dan Papua Barat



Sumber: BPS, 2020 diolah Kementerian Keuangan

Selain itu, terjadi peningkatan Angka Partisipasi Murni (APM) di Papua dan Papua Barat lebih baik dari APM Nasional dimana di Papua meningkat 1,20 persen pertahun dan di Papua Barat 0,75 persen pertahun sedangkan nasional 0,82% pertahun. Namun demikian dari sisi APM, Provinsi Papua dan Papua Barat masih tertinggal dibandingkan Provinsi lain di Indonesia.

Gambar 2.8 Angka Partisipasi Murni di Papua dan Papua Barat

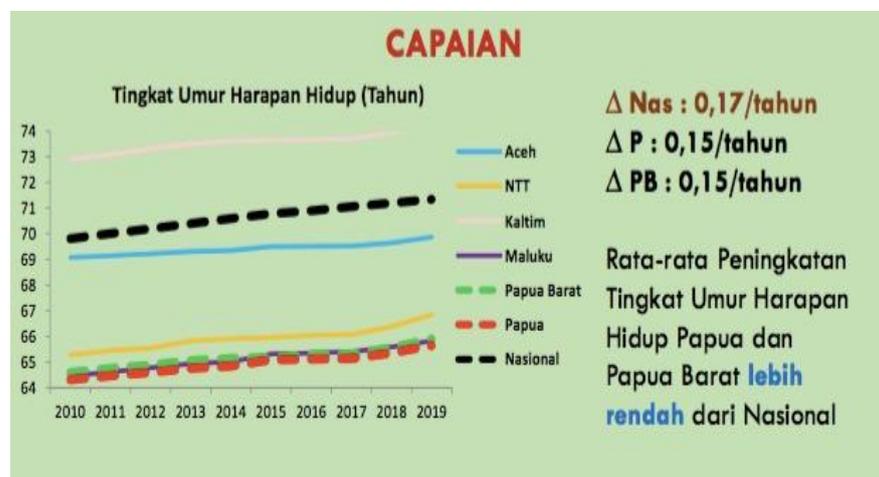


Sumber: BPS, 2020 diolah Kementerian Keuangan

5. Kesehatan

Pelayanan kesehatan di Provinsi Papua dan Papua Barat relatif masih rendah, dimana kondisi Angka Harapan Hidup (AHH) di Provinsi Papua dan Papua Barat adalah 65 tahun dan lebih rendah dari rata-rata nasional yaitu 70 tahun. AHH tersebut juga masih lebih rendah dibandingkan Aceh, Kalimantan Timur, Maluku dan Nusa Tenggara Timur. Peningkatan AHH penduduk Papua dan Papua Barat juga relative rendah dibandingkan rata-rata nasional yaitu 0,15 per tahun dibandingkan nasional 0,17 per tahun.

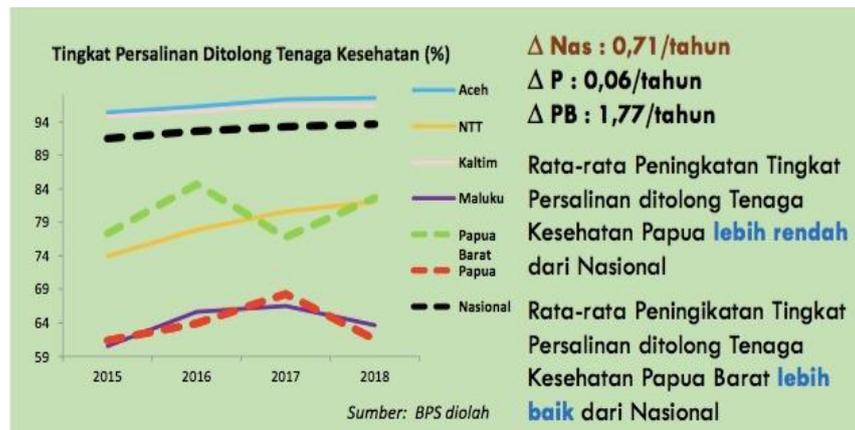
Gambar 2.9 Angka Harapan Hidup di Papua dan Papua Barat



Sumber: BPS, 2020 diolah Kementerian Keuangan

Rendahnya kualitas kesehatan tersebut juga tercermin dari masih rendahnya tingkat persalinan yang ditolong tenaga kesehatan yaitu data pada tahun 2018 menunjukkan hanya 61 persen untuk Provinsi Papua dan 72 persen di Papua Barat. Meskipun demikian, kenaikan angka persalinan yang ditolong tenaga kesehatan di Papua Barat lebih baik dari rata-rata nasional yaitu 1,77 persen pertahun dibandingkan 0,71 persen per tahun untuk nasional. Untuk Provinsi Papua, kenaikan angka persalinan yang ditolong tenaga kesehatan relatif masih rendah yaitu hanya 0,06% per tahun.

Gambar 2.10 Tingkat Persalinan di tolong tenaga kesehatan di Papua dan Papua Barat



Sumber: BPS, 2020 di oleh Kementerian Keuangan

Hasil Riset kesehatan dasar (Riskesdas) yang dilaksanakan oleh Kementerian Kesehatan tahun 2013 dan 2018 di Papua dan Papua Barat menunjukkan nilai atau peringkat yang kurang mengembirakan yaitu sebagai berikut:

- Prevalensi ISPA (Papua peringkat [1] dan Papua Barat peringkat [3]);
- Prevalensi pneumonia (Papua [1] dan Papua Barat [4]);
- Prevalensi TB Paru (Papua [2] dan Papua Barat [8]);
- Prevalensi diare (Papua [5] dan Papua Barat [14]);
- Prevalensi diare pada balita (Papua [1] dan Papua Barat [25]);
- Prevalensi hepatitis (Papua [1] dan Papua Barat [23]);
- Prevalensi malaria (Papua [1] dan Papua Barat [2]); dan
- Prevalensi filariasis (Papua [5] dan Papua Barat [4]).

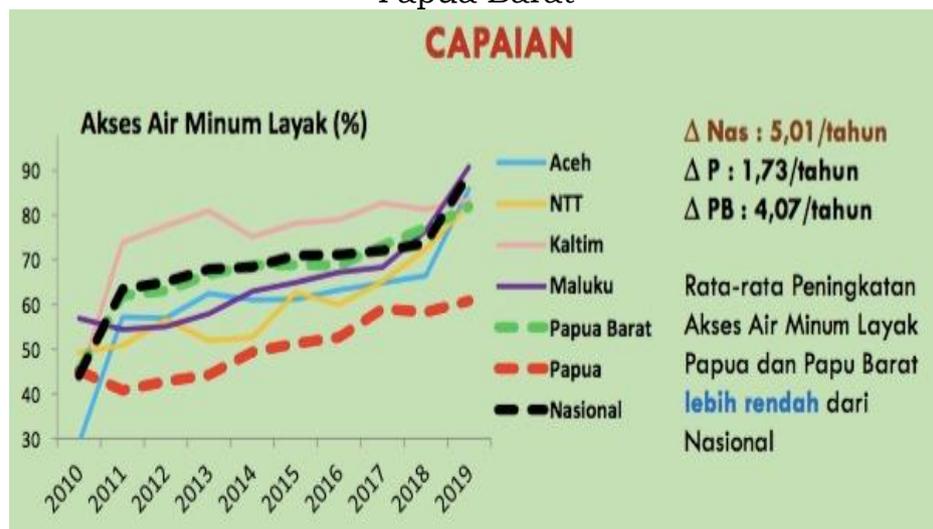
Data dari Kompak (2019) menunjukkan bahwa jumlah kasus HIV/AIDS di Provinsi Papua berjumlah 38.874 kasus (HIV: 14.581 dan AIDS: 24.293) pada 2018. Sementara jumlah kasus di Provinsi Papua Barat berjumlah 7.234 kasus (HIV: 5.869 dan AIDS: 1.365) pada tahun yang sama. Tahun 2018, jumlah kasus HIV/AIDS terhadap jumlah penduduk tersebut di Provinsi Papua adalah 1,2 persen dan di Provinsi Papua Barat adalah sebesar 0,8 persen dari jumlah penduduk. Jumlah kasus HIV/AIDS yang meninggal di Provinsi Papua berjumlah

2.299 kasus (8,4 persen dari total kasus) dan di Provinsi Papua Barat berjumlah 838 kasus (11,6 persen dari total kasus) untuk tahun yang sama. Sehingga, jumlah kasus Orang Dengan HIV AIDS (ODHA) di Provinsi Papua berjumlah 36.575 kasus dan di Provinsi Papua Barat berjumlah 6.396 kasus pada tahun 2018.

6. Infrastruktur

Terkait dengan pembangunan infrastruktur di Papua dan Papua Barat, dapat dilihat dari statistik persentase akses air minum yang layak ada peningkatan yang signifikan di Papua Barat namun kurang signifikan di Provinsi Papua. Rata rata peningkatan akses terhadap air minum layak sebesar 1,73 persen pertahun untuk Papua dan 4,07 persen per tahun untuk Papua Barat.

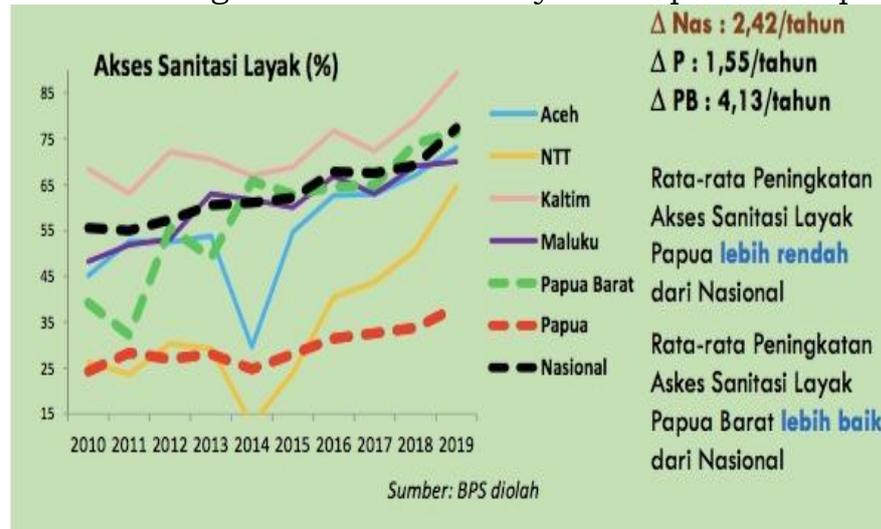
Gambar 2.11 Tingkat Akses Air minum layak di Papua dan Papua Barat



Sumber: BPS, 2020

Selain akses terhadap air minum yang layak, ada peningkatan akses terhadap sanitasi yang layak di Papua dengan peningkatan sebesar 1,55 persen pertahun dan di Papua Barat dengan persentase 4,13 persen pertahun sedangkan untuk nasional sebesar 2,42 persen pertahun. Meskipun demikian jika dibandingkan dengan Provinsi lain, Provinsi Papua masih sangat tertinggal, namun untuk Provinsi Papua Barat relatif dapat mengejar Provinsi lain.

Gambar 2.12 Tingkat Akses Sanitasi layak di Papua dan Papua Barat



2. Tata Kelola Pemerintahan di Provinsi Papua dan Papua Barat

Dalam tata kelola pemerintahan, Pemerintah memberikan kebijakan yang cukup afirmatif melalui UU Otsus Papua. Kebijakan afirmatif ini dapat terlihat dari beberapa hal seperti:

a. Desain kelembagaan

Salah satu kunci dalam pelaksanaan otonomi khusus adalah adanya kelembagaan politik dan kultural yang dapat mendorong peran OAP untuk terlibat dalam politik pemerintahan di Papua. Desain kelembagaannya dibuat sedemikian rupa sehingga jabatan politik yang penting di pemerintahan daerah hanya dapat diduduki oleh OAP serta diberikan kewenangan yang cukup luas untuk merumuskan kebijakan publik yang sesuai dengan kearifan lokal dan karakteristik masyarakat di Papua.

Untuk mencapai hal tersebut, maka dalam UU Otsus Papua ada tiga pilar kelembagaan yaitu Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Majelis Rakyat Papua dengan pola hubungan lembaga yaitu DPRP mempunyai fungsi sebagai badan legislatif daerah, yang sebagai 1/4 (seperempat) anggotanya diangkat dari OAP. Sedangkan MRP adalah lembaga representasi kultural OAP yang terdiri dari perwakilan unsur perempuan, adat dan agama dengan masa tugas 5 tahun.

MRP mempunyai kewenangan untuk melindungi hak OAP, melestarikan adat istiadat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan Tugas dan wewenang MRP/MRPB sebagaimana diatur dalam UU Otsus Papua Pasal 20 ayat (1) yaitu:

1. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP.
2. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP.
3. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur.
4. Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pemerintah maupun pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak OAP.
5. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak OAP, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.
6. Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD kabupaten/kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak OAP.

Sedangkan lembaga ketiga yaitu Kepala Daerah, dimana Gubernur dan Wakil Gubernur harus OAP sesuai dengan Pasal 1 huruf t UU Otsus Papua.

b. Kewenangan

UU Otsus Papua memberikan kewenangan yang sangat luas pada Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat sesuai dengan Pasal 4 sebagai berikut:

- (1) Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan undang-undang ini.
- (3) Kewenangan kabupaten dan kota mencakup kewenangan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain kewenangan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (4), kabupaten dan kota memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang yang diatur lebih lanjut dengan perdasus dan perdasu.
- (5) Perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (6) Provinsi Papua dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (7) Gubernur berkoordinasi dengan pemerintah dalam hal kebijakan tata ruang pertahanan di Provinsi Papua.

c. Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi

Sebagai salah satu contoh kebijakan afirmasi yang membuka ruang agar kearifan lokal dan *interest* masyarakat Papua dapat terakomodasi dengan baik adalah adanya amanat dari UU Otsus Papua yang mendelegasikan pengaturan tentang hal-hal strategis langsung ke dalam Peraturan Daerah, bukan melalui Peraturan Pemerintah sebagaimana lazimnya sistem peraturan perundangan di daerah lain.

Berdasarkan UU Otsus Papua, ada 13 Peraturan Daerah Khusus dan 18 Peraturan Daerah Provinsi harus disusun untuk mewujudkan politik afirmasi yang konkrit antara lain sebagaimana tercantum dalam tabel berikut:

Tabel 2.3 Peraturan Daerah Khusus Delegasi UU Otsus Papua

NO	PASAL	ASPEK YANG DIATUR
1	Pasal 2 ayat (3)	Pengaturan lambang daerah.
2	Pasal 4 ayat (3)	Pelaksanaan Kewenangan Provinsi Papua
3	Pasal 4 ayat (5)	Kewenangan Daerah Kab/Kota sesuai UU Otsus
4	Pasal 4 ayat (9)	Tata cara pemberian pertimbangan oleh Gubernur dalam pembuatan perjanjian internasional oleh pemerintah.
5	Pasal 11 ayat (3)	Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.
6	Pasal 19 ayat (3)	Keanggotaan dan jumlah anggota MRP
7	Pasal 20 ayat (2)	Pelaksanaan tugas dan wewenang MRP
8	Pasal 21 ayat (2)	Pelaksanaan hak MRP.
9	Pasal 23 ayat (2)	Tata cara pelaksanaan kewajiban MRP.
10	Pasal 34 ayat (7)	Pembagian lebih lanjut penerimaan bagi hasil bidang pertambangan minyak bumi, gas alam serta penerimaan khusus untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan
11	Pasal 38 ayat (2)	Usaha perekonomian yang memanfaatkan sumber daya alam
12	Pasal 66 ayat (2)	Penanganan khusus bagi pengembangan suku-suku terisolasi, terpencil dan terabaikan
13	Pasal 67 ayat (2)	Pelaksanaan pengawasan sosial dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang layak

Tabel 2.4 Peraturan Daerah Provinsi delegasi UU Otsus Papua

NO	PASAL	ASPEK YANG DIATUR
1.	Pasal 24 ayat (2)	Tata cara pemilihan anggota Majelis Rakyat Papua.
2.	Pasal 26 ayat (3)	Perangkat pemerintah provinsi
3.	Pasal 27 ayat (3)	Kewenangan pemprov dan pemerintah kabupaten/kota untuk menetapkan kebijakan kepegawaian sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah setempat
4.	Pasal 29 ayat (3)	Tata cara pemberian pertimbangan dan persetujuan MRP dalam pembentukan perdusus,
5.	Pasal 32 ayat (2)	Fungsi, tugas, wewenang, bentuk dan susunan keanggotaan Komisi Hukum Ad Hoc,
6.	Pasal 35 ayat (6)	Pelaksanaan bantuan dari dalam dan luar negeri.
7.	Pasal 36 ayat (1)	Perubahan dan perhitungan APBD Provinsi Papua
8.	Pasal 36 ayat (3)	Tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi, perubahan dan perhitungannya serta pertanggungjawaban dan pengawasannya
9.	Pasal 41 ayat (2)	Tata cara penyertaan modal Pemprov. Papua
10.	Pasal 48 ayat (3)	Hal tertentu mengenai tugas kepolisian di Provinsi Papua
11.	Pasal 56 ayat (6)	Pelaksanaan pemberian bantuan dan/atau subsidi pemprov dan pemkab/pemkot dalam bidang pendidikan
12.	Pasal 57 ayat (4)	Perlindungan dan pengembangan kebudayaan asli Papua oleh pemprov.
13.	Pasal 59 ayat (5)	Kewajiban penyelenggaraan pelayanan kesehatan oleh pemprov.
14.	Pasal 60 ayat (2)	Perencanaan dan pelaksanaan program perbaikan dan peningkatan gizi oleh Pemprov Papua & Pemkab/Kota
15.	Pasal 61 ayat (4)	Masalah kependudukan termasuk penempatan penduduk dalam rangka transmigrasi nasional
16.	Pasal 62 ayat (4)	Masalah ketenagakerjaan
17.	Pasal 64 ayat (5)	Masalah pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dan berkelanjutan,
18.	Pasal 65 ayat (3)	Kewajiban pemprov. di bidang sosial

Terhadap kewajiban tersebut, sampai saat ini Pemerintah Papua telah menyelesaikan 9 Perdusus dan 11 Perdasi, sedangkan Pemerintah Provinsi Papua Barat telah menyelesaikan 7 Perdusus dan 7 Perdasi. Selain itu juga terdapat 1 Perdusus tambahan berdasarkan putusan Putusan MK No. 116/PUU-VII/2009 dan Pasal 6 ayat (3) UU Otsus tentang Pengangkatan Anggota DPRD Periode 2009-2014.

Beberapa Perdasus dan Perdasi yang telah diselesaikan oleh Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat diantaranya:

Tabel 2.5 Perdasus dan Perdasi yang sudah dibentuk

NO.	PERDASUS (PROVINSI PAPUA)
1	Perdasus No.9/2014 tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan Gubernur Terhadap Perjanjian Internasional
2	Perdasus No.6/2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua
3	Perdasus No.4/2010 jo No. 14/2016 tentang Tata Cara Pemilihan Anggota MRP Periode 2016-2021
4	Perdasus No.4/2008 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua
5	Perdasus No.3/ 2008 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Majelis Rakyat Papua
6	Perdasus No.4/2019 tentang Perubahan Kedua atas Perdasus Provinsi Papua No.25/2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otsus
7	Perdasus No.18 tahun 2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan
8	Perdasus No.8/2014 tentang Penanganan Khusus Terhadap Komunitas Adat Terpencil
9	Perdasus No.9/2019 tentang Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Yang ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan Periode 2019-2024
NO	PERDASI (PROVINSI PAPUA)
1	Perdasi yaitu No.2/2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan
2	Perdasi No.3/2013 tentang Pendidikan bagi Komunitas Adat Terpencil
3	Perdasi Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pelayanan Kesehatan
4	Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang hak ulayat dan masyarakat hukum adat
5	Perdasi No. 16/2013 tanggal 30 Desember 2013 tentang Komisi Hukum Ad Hoc
6	Perdasi No. 10/2013 tentang Perubahan APBD TA 2013.
7	Perdasi No. 16/2008 tentang Perlindungan dan Pembinaan Kabudayaan Asli Papua
8	Perdasi No. 15/2008 tentang Kependudukan
9	Perdasi No. 4/2013 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan
10	Perdasi No. 6/2008 tentang Pelestarian Lingkungan Hidup.
11	Perdasi No. 5/2013 tentang Perlindungan terhadap Penyandang Disabilitas
NO.	PERDASUS (PROVINSI PAPUA BARAT)
1	Perdasi No. 2/2010 tentang Lambang Daerah
2	Perdasus Prov. Papua Barat Nomor 5 Tahun 2016 tentang Syarat pencalonan dan tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.
3	Perdasus No. 4/2012 tentang Keanggotaan dan Jumlah Anggota Majelis Rakyat Papua Barat diubah menjadi Perdasus No. 4 Tahun 2016 Ttg Perubahan No. 4/2012.
4	Perdasus No. 6/2012 tentang Pelaksanaan Tugas, Wewenang, hak dan Kewajiban Majelis Rakyat Papua Barat
5	Perdasus No. 6/2012 tentang Pelaksanaan Tugas, Wewenang, hak dan Kewajiban Majelis Rakyat Papua Barat
6	Perdasus No. 6/2012 tentang Pelaksanaan Tugas, Wewenang, hak dan Kewajiban Majelis Rakyat Papua Barat
7	Perdasus No. 4/2019 Tentang Keanggotaan DPRPB Melalui Mekanisme Pengangkatan.
NO.	PERDASI (PROVINSI PAPUA BARAT)
1	Perdasi No. 3/2016 tentang Tata Cara Pemilihan Anggota MRP-PB.
2	Telah diatur dalam Perdasus No. 6/2012 tentang Pelaksanaan Tugas, Wewenang, Hak dan Kewajiban MRPB
3	Perdasi No. 16/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Majelis Rakyat Papua Barat.
4	Perdasi No. 2/2012 tentang Perubahan APBD Provinsi Papua Barat Tahun Anggaran 2012
5	Perdasi No. 3/2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Provinsi Papua Barat
6	Perdasi No. 6/2007 tentang Investasi Daerah
7	Perdasi No.11 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Bagi Masyarakat di Prov. Papua Barat

d. Tata Kelola Keuangan Daerah

Untuk mempercepat pembangunan di Papua dan Papua Barat, dalam rangka pelaksanaan Otsus, kedua Provinsi itu diberikan Dana Otsus Papua dan dana tambahan infrastruktur (DTI). Pemanfaatan dana Otsus diarahkan untuk memperbaiki kualitas pelayanan di sektor Pendidikan dan kesehatan, infrastruktur dan ekonomi kerakyatan. Setiap tahun terjadi peningkatan anggaran dana Otsus hingga mencapai 94 Trilyun sampai dengan 2020.

Empat bidang utama pemanfaatan dana Otsus, telah diatur, baik oleh undang-undang maupun peraturan daerah khusus (perdasus) baik di Provinsi Papua maupun Papua Barat yaitu untuk bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi kerakyatan.

Adapun Dana Tambahan dalam rangka Otsus, terdiri dari:

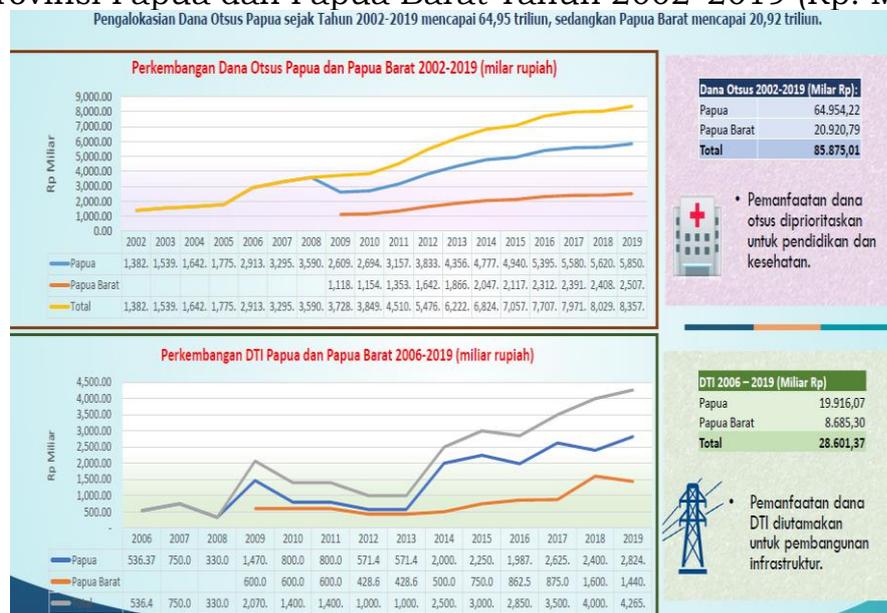
- 1) Dana Otsus Sebesar 2% dari Total DAU nasional, berlaku selama 20 tahun, terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan, dengan pembagian Provinsi Papua sebesar 70% dan untuk Provinsi Papua Barat sebesar 30%.
- 2) Dana Tambahan Otsus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dan DPR-RI berdasarkan usulan Provinsi Papua/Papua Barat. Dimaksudkan agar sekurang-kurangnya dalam 25 Tahun seluruh kota Provinsi, Kabupaten/Kota, Distrik atau pusat-pusat penduduk (wilayah-wilayah berpenduduk) lainnya terhubungkan dengan transportasi darat, laut dan udara.
- 3) Tambahan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Bersumber dari Pertambangan Minyak Bumi sebesar 55% dan Pertambangan Gas Alam sebesar 40% sampai dengan Tahun ke 25. Dan untuk Tahun ke 26 seterusnya untuk Pertambangan Minyak Bumi sebesar 35% dan Pertambangan Gas Alam sebesar 20% yang penggunaannya sekurang-kurangnya 30% untuk pembiayaan pendidikan dan sekurang-kurangnya 15% untuk kesehatan dan perbaikan gizi. Tambahan DBH SDA dimaksud sampai saat ini hanya ada di Provinsi Papua Barat, sedangkan Provinsi Papua tidak memiliki SDA dimaksud.

Selain pendanaan dalam rangka Otsus sebagaimana di atas, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan dana lainnya Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang selanjutnya disingkat TKDD adalah bagian dari Belanja Negara yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada Daerah dan Desa dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan yang telah diserahkan kepada Daerah dan Desa. Selain itu, juga terdapat dana belanja Kementerian/Lembaga.

Untuk pendanaan dalam rangka Otsus mulai tahun 2002-2020 telah disalurkan kurang lebih sebesar Rp. 134,5 Triliun, dan TKDD mulai tahun 2005-2019 mencapai kurang lebih Rp. 580,93 Triliun, sedangkan untuk belanja kementerian/lembaga dari tahun 2005-2019 mencapai 205,05 Triliun.

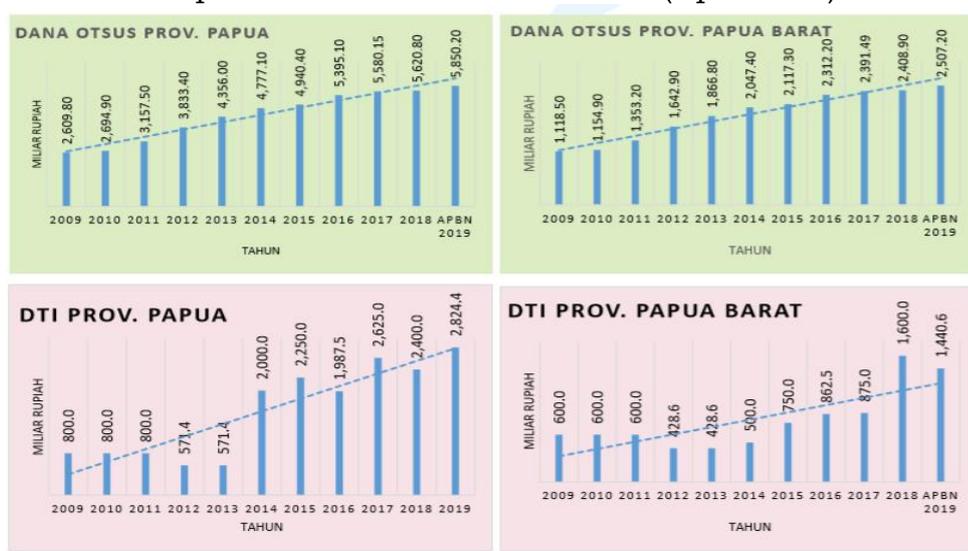
Sejak kebijakan Otsus diberlakukan dan mulai digulirkan pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2020, penerimaan pendanaan dalam rangka Otsus (Dana Otsus dan Dana Tambahan Otsus) kurang lebih sebesar Rp92,7 triliun telah mengalir untuk Provinsi Papua. Sedangkan Provinsi Papua Barat mulai mendapatkan penerimaan pendanaan dalam rangka Otsus (Dana Otsus, Dana Tambahan Otsus/Dana Tambahan Infrastruktur, dan Dana Bagi Hasil Migas) sejak tahun 2009, dan sampai dengan tahun 2020 kurang lebih sebesar Rp41,8 triliun telah diterima.

Gambar 2.13
Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2002–2019 (Rp. Miliar)



Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

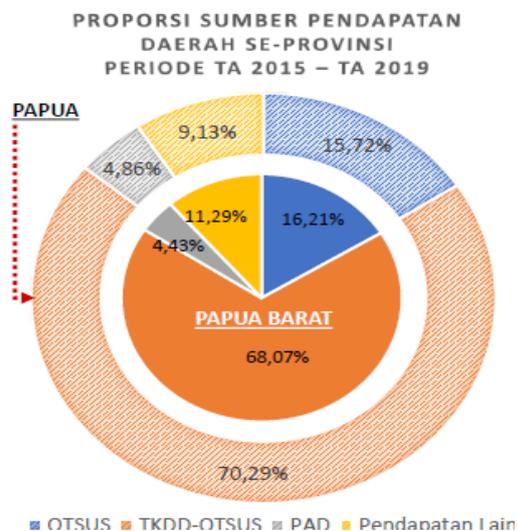
Gambar 2. 14
 Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur di Provinsi Papua dan
 Papua Barat Tahun 2009–2019 (Rp. Miliar)



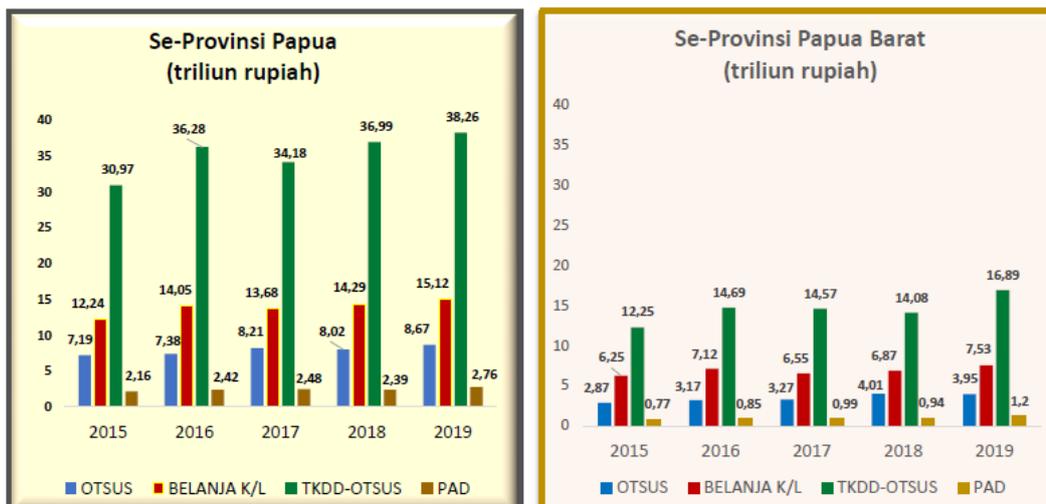
Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Rata-rata proporsi dana Otsus dan TKDD lainnya terhadap pendapatan daerah cukup signifikan bagi pemerintah daerah se Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, dana Otsus, TKDD dan belanja kementerian/lembaga untuk Papua dan Papua Barat cenderung naik setiap tahunnya, sementara pendapatan asli daerah (PAD) cenderung stagnan. Dengan kondisi tersebut maka keberlanjutan dana Otsus menjadi signifikan untuk pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat.

Gambar 2.15 Proporsi APBD Papua dan Papua Barat



Gambar 2.16 Proporsi APBD Papua dan Papua Barat

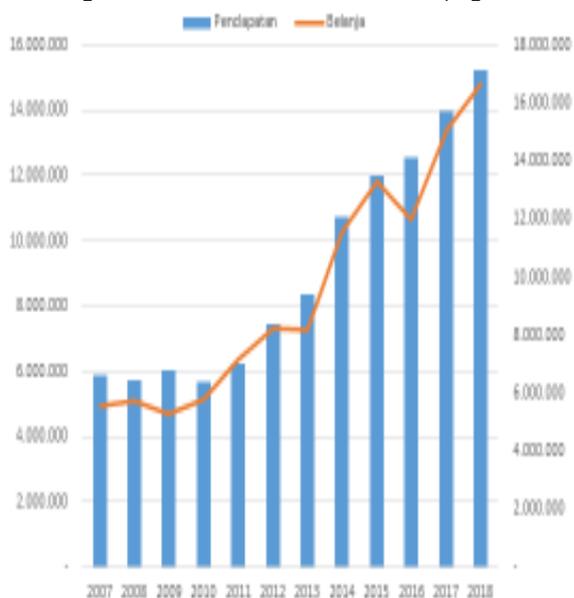


Namun demikian, berdasarkan data realisasi pendapatan dan belanja Provinsi Papua dan Papua Barat tercatat sejak tahun 2014 terjadi defisit anggaran, namun disisi lain Silpa Dana Otsus cukup tinggi. Berdasarkan hal tersebut perlu adanya peningkatan kedisiplinan anggaran di Provinsi Papua dan Papua Barat.

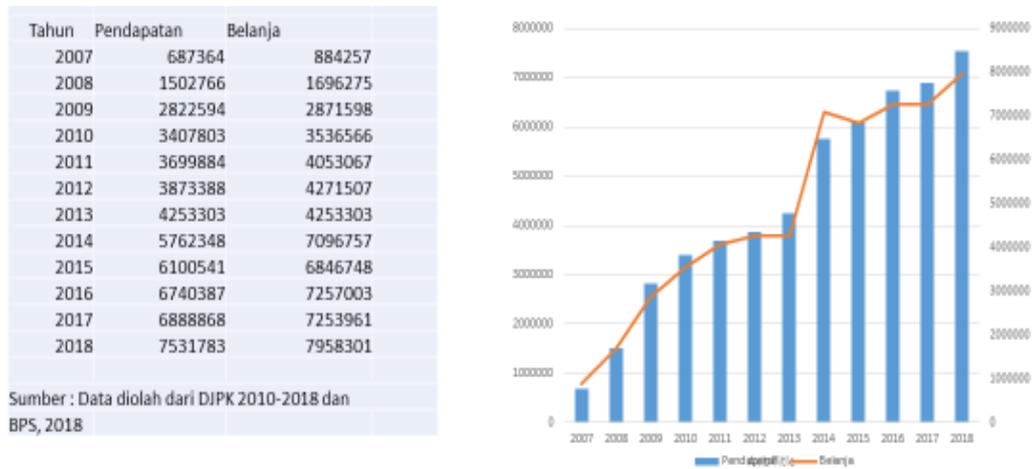
Gambar 2. 17

Realisasi Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua Tahun 2007-2018 (Rp. Juta)

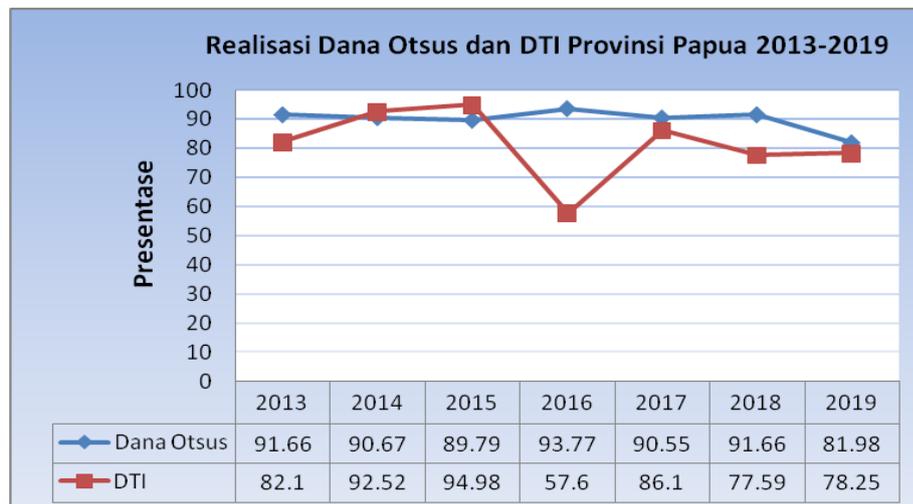
Tahun	Pendapatan	Belanja
2007	5.898.149	5.554.096
2008	5.757.078	5.750.667
2009	6.012.822	5.294.199
2010	5.661.737	5.803.839
2011	6.227.545	7.183.483
2012	7.462.045	8.241.636
2013	8.361.139	8.209.736
2014	10.709.819	11.543.022
2015	11.987.596	13.293.460
2016	12.567.840	11.968.494
2017	13.968.877	15.083.877
2018	15.226.710	16.668.747



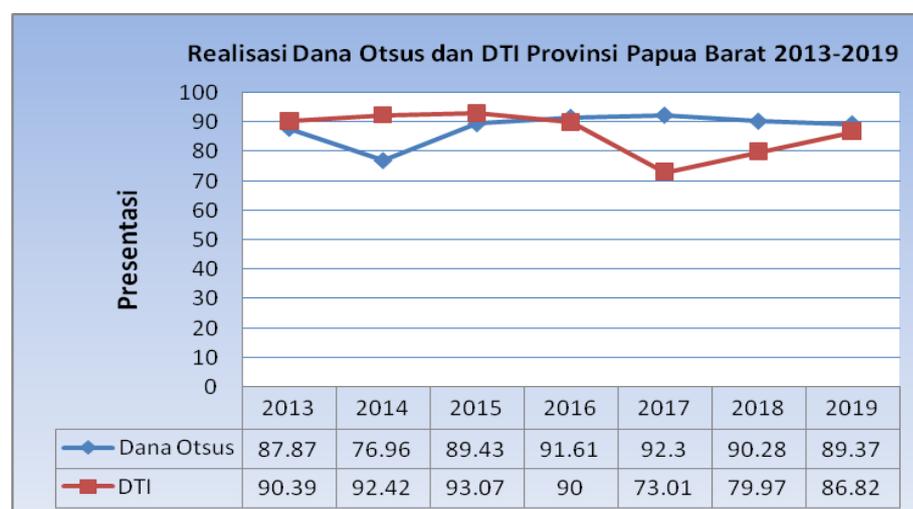
Gambar 2. 18
 Realisasi Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua Barat Tahun 2007-2018
 (Rp. Juta)



Gambar 2.19 Realisasi Dana Otsus dan DTI Provinsi Papua



Gambar 2.20 Realisasi Dana Otsus dan DTI Provinsi Papua Barat



Dana Otsus yang sebesar 2% dari DAU dibagi antara Provinsi Papua (70%) dan Papua Barat (30%). Pemanfaatan dana otonomi khusus tersebut diatur dengan Peraturan Daerah Khusus. Untuk Provinsi Papua diatur dengan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016 jo Perdasus Nomor 25 Tahun 2013 dimana formulasi pembagiannya adalah 20% untuk Pemerintah Provinsi Papua, 80% untuk di bagi ke kabupaten/kota, namun pembagian tersebut dikurangi program bersama dan respek/prospek. Sedangkan komposisi anggaran untuk bidang Pendidikan minimal 30%, kesehatan 15%, ekonomi kerakyatan 25%, infrastruktur 20%, afirmasi max 6%, perencanaan dan lpj max 2% dan program lainnya max 2%.

Tabel 2.6 Pembagian Dana Otsus Papua 2013 - 2020

NO.	URAIAN	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	PROV. PAPUA	1,536.14	772.29	772.29	772.29	772.29	772.29	389.35	389.35
2	KAB/ KOTA	2,304.21	3,089.18	3,089.18	3,089.18	3,089.18	3,089.18	1,557.41	1,557.41
3	PROGRAM BERSAMA	0	400.01	563.37	967.98	1,168.68	1,236.66	3,903.47	3341.94
4	RESPEK/ PROSPEK	515.595	515.59	515.59	565.6	550	522.71	0	0
JUMLAH 1+2+3		4,355.95	4,777.07	4,940.43	5,395.05	5,580.15	5,620.84	5,850.23	5,288.69

Tabel 2.7 Pembagian Alokasi Dana Otonomi Khusus Papua per bidang

Bidang Prioritas	Papua (Perdasus 25/2013 sebagaimana diubah Perdasus 13/2016)	Papua Barat (Perdasus 2 Tahun 2019)
Pendidikan	Min 30%	30%
Kesehatan	Min 15%	15%
Ekonomi Kerakyatan	Min 25%	20%
Infrastruktur	Min 20%	20%
Afirmasi	Max 6%	15%
Perencanaan Monitoring dan Evaluasi dan LPJ	Max 2%	
Program Lainnya	Max 2%	

Tabel 2.8 Pembagian Dana Otsus per Kabupaten 2013 - 2020

No.	U R A I A N	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A.	PROVINSI PAPUA	1536.14	772.29	772.29	772.29	772.29	772.29	389.35	389.35
B.	KAB/KOTA	2304.21	3089.18	3089.18	3089.18	3089.18	3089.18	1557.41	1557.41
1	KAB MERAUKE	81.80	102.51	102.51	102.51	102.51	102.51	48.50	48.50
2	KAB JAYAWIJAYA	86.41	117.04	117.04	117.04	117.04	117.04	51.36	51.36
3	KAB JAYAPURA	76.50	103.58	103.58	103.58	103.58	103.58	46.07	46.07
4	KAB NABIRE	75.35	100.99	100.99	100.99	100.99	100.99	45.76	45.76
5	KAB KEP. YAPEN	74.66	94.66	94.66	94.66	94.66	94.66	45.99	45.99
6	KAB BIAK NUMFOR	71.89	100.1	100.1	100.1	100.1	100.1	32.26	32.26
7	KAB PANIAI	80.88	115.56	115.56	115.56	115.56	115.56	64.19	64.19
8	KAB PUNCAK JAYA	83.87	128.56	128.66	128.56	128.56	128.56	64.62	64.62
9	KAB MIMIKA	79.96	100.96	100.96	100.96	100.96	100.96	31.31	31.31
10	KAB BOVEN DIGOEL	78.34	100.46	100.46	100.46	100.46	100.46	59.98	59.98
11	KAB MAPPI	77.88	104.09	104.09	104.09	104.09	104.09	61.69	61.69
12	KAB ASMAT	85.03	105.69	105.69	105.69	105.69	105.69	61.94	61.94
13	KAB YAHUKIMO	85.95	110.69	110.69	110.69	110.69	110.69	65.60	65.60
14	KAB PEG. BINTANG	86.87	114.48	114.48	114.48	114.48	114.48	62.59	62.59
15	KAB TOLIKARA	81.11	121.14	121.14	121.14	121.14	121.14	64.76	64.76
16	KAB SARMI	80.88	98.88	98.88	98.88	98.88	98.88	44.40	44.40
17	KAB KEEROM	82.95	94.9	94.9	94.9	94.9	94.9	29.02	29.02
18	KAB WAROPEN	75.81	100.81	100.81	100.81	100.81	100.81	43.83	43.83
19	KAB SUPIORI	67.51	86.51	86.51	86.51	86.51	86.51	43.40	43.40
20	KAB MAMB. RAYA	70.74	100.6	100.6	100.6	100.6	100.6	59.07	59.07
21	KAB NDUGA	82.72	106.59	106.59	106.59	106.59	106.59	62.19	62.19
22	KAB LANNY JAYA	82.72	126.73	126.73	126.73	126.73	126.73	65.79	65.79
23	KAB MAMB. TENGAH	82.95	107.77	107.77	107.77	107.77	107.77	61.54	61.54
24	KAB YALIMO	82.49	106.34	106.24	106.34	106.34	106.34	61.54	61.54
25	KAB PUNCAK	83.18	120.11	120.11	120.11	120.11	120.11	64.32	64.32
26	KAB DOGIYAI	73.97	109.14	109.14	109.14	109.14	109.14	61.73	61.73
27	KAB INTAN JAYA	83.64	110.49	110.49	110.49	110.49	110.49	61.76	61.76
28	KAB DEIYAI	75.58	104.24	104.24	104.24	104.24	104.24	60.34	60.34
29	KOTA JAYAPURA	72.58	95.56	95.56	95.56	95.56	95.56	31.87	31.87
C	PROGRAM BERSAMA								
	1. KPS		250	250	300	300	270		
	2. GERBANG EMAS		150	250	250	250	200		
	3. PERUMAHAN		-	63.36	100	100	80		
	4. PENDIDIKAN		-	-	317.98	518.68	536.67		
	5. BANGGA PAPUA						150		
D	RESPEK/PROSPEK	515.59	515.6	515.6	565.6	550	522.71		
E	URUSAN BERSAMA							3903.47	3341.94
	JUMLAH	4,355.95	4,777.07	4,940.43	5,395.05	5,580.15	5,620.84	5,850.23	5,288.69

Tabel 2.9 Alokasi Dana Otsus untuk Pendidikan di Papua Tahun 2018 - 2020

NO.	U R A I A N	2018	2019	2020
1	2	3	4	5
A	PROVINSI	93.87	68,3	25.02
B	KAB/KOTA	30.53	35,08	37.95
1	KAB. MERAUKE	30.59	63,42	63.42
2	KAB. JAYAWIJAYA	30.85	25,08	25.60
3	KAB. JAYAPURA	30.00	58,62	56.45
4	KAB. NABIRE	33.96	33,45	30.00
5	KAB. KEPULAUAN YAPEN	30.34	59,83	54.79
6	KAB. BIAK NUMFOR	30.00	47,5	34.10
7	KAB. PANIAI	30.00	31	28.31
8	KAB. PUNCAK JAYA	30.00	36,16	32.71
9	KAB. MIMIKA	30.10	34,38	30.00
10	KAB. BOVEN DIGOEL	30.05	34,01	56.44
11	KAB. MAPPI	30.98	31,11	66.53
12	KAB. ASMAT	30.00	30	30.00
13	KAB. YAHUKIMO	30.00	31,62	31.58
14	KAB. PEGUNUNGAN BINTANG	30.00	35,79	34.24
15	KAB. TOLIKARA	30.00	20,54	30.00
16	KAB. SARMI	30.00	43,36	41.80

1	2	3	4	5
17	KAB. KEEROM	30.00	36,19	36.19
18	KAB. WAROPEN	30.99	30	30.47
19	KAB. SUPIORI	30.00	34,66	30.00
20	KAB. MAMBERAMO RAYA	30.00	29,97	30.00
21	KAB. NDUGA	30.00	30	30.00
22	KAB. LANNY JAYA	29.93	23,32	30.01
23	KAB. MAMBERAMO TENGAH	37.51	34,8	37.76
24	KAB. YALIMO	30.00	30,57	30.00
25	KAB. PUNCAK	30.21	57,85	31.10
26	KAB. DOGIYAI	30.00	53,04	42.49
27	KAB. INTAN JAYA	30.00	32,98	30.00
28	KAB. DEIYAI	30.00	32,33	30.77
29	KOTA JAYAPURA	30.00	54,67	31.88

Tabel 2.10 Alokasi Dana Otsus untuk Kesehatan di Papua 2018 - 2020

NO.	URAIAN	2018	2019	2020
A	PROVINSI	20.91	17,84	20.16
B	KAB/KOTA	15.77	19,75	36.14
1	KAB. MERAUKE	15.00	31,71	31.71
2	KAB. JAYAWIJAYA	15.47	31,99	49.15
3	KAB. JAYAPURA	15.00	16,73	16.73
4	KAB. NABIRE	16.28	9,83	15.00
5	KAB. KEPULAUAN YAPEN	15.00	27,52	27.18
6	KAB. BIAK NUMFOR	15.00	36,33	38.75
7	KAB. PANIAI	15.00	23,12	18.87
8	KAB. PUNCAK JAYA	17.02	21,31	23.50
9	KAB. MIMIKA	17.51	15,35	17.56
10	KAB. BOVEN DIGOEL	15.57	25,12	19.45
11	KAB. MAPPI	15.00	13,96	15.00
12	KAB. ASMAT	15.00	15	15.00
13	KAB. YAHUKIMO	22.43	17,63	19.34
14	KAB. PEGUNUNGAN BINTANG	17.08	20,55	37.06
15	KAB. TOLIKARA	15.54	27,29	15.00
16	KAB. SARMI	15.22	25,45	28.07
17	KAB. KEEROM	15.21	27,57	27.57
18	KAB. WAROPEN	15.00	20	11.89
19	KAB. SUPIORI	16.46	25,97	15.73
20	KAB. MAMBERAMO RAYA	15.00	15,09	15.00
21	KAB. NDUGA	15.00	15	15.00
22	KAB. LANNY JAYA	17.64	18,26	20.02
23	KAB. MAMBERAMO TENGAH	15.00	14,38	17.71
24	KAB. YALIMO	15.00	15	15.00
25	KAB. PUNCAK	15.00	14,08	16.24
26	KAB. DOGIYAI	15.00	26,52	22.19
27	KAB. INTAN JAYA	15.00	28,15	15.00
28	KAB. DEIYAI	15.00	21,88	15.00
29	KOTA JAYAPURA	15.00	13,72	15.00

Sedangkan Provinsi Papua Barat baru menerbitkan Perdasus Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Penerimaan, dan Pembagian Dana Otsus di Papua Barat sebagai pengganti Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketentuan Pengalokasian Dana Otsus di Provinsi Papua Barat TA 2018 dan Peraturan Gubernur Nomor 53 Tahun 2018 tentang Pedoman

Pengelolaan Dana Penerimaan Khusus dalam rangka Pelaksanaan Otsus di Provinsi Papua Barat.

Berdasarkan ketentuan tersebut Pemerintah Provinsi menerima 10%, Pemerintah Kabupaten/Kota menerima 90% namun pembagian tersebut di lakukan setelah dikurangi dengan program bersama, respek, dan berbagai program lainnya. Sedangkan alokasi per bidangnya diatur untuk Pendidikan min 30%, kesehatan 15%, ekonomi kerakyatan 20%, infrastruktur 20%, afirmasi 15%.

Tabel 2.11 Pembagian Dana Otsus Papua Barat 2013 – 2020

NO.	URAIAN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	PROVINSI PAPUA BARAT	562.38	573.37	631.94	678.78	216.8	250.72	185.82
2	KABUPATEN/ KOTA	1,312.23	1,337.86	1,474.53	1,507.01	1,926.41	1,980.98	1,582.38
3	RESPEK	172.7	206.1	205.7	205.7	0	0	0
4	BANTUAN KEU. BIDANG KEAGAMAAN					240.89	250.72	251.22
5	HIBAH FAK. KEDOKTERAN UNIPA					24.81	24.81	
6	PROSPEK							428
7	PROGRAM BERSAMA							44.82
8	BANTUAN ADAT DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN							10
9	BANTUAN KEPADA LEMBAGA/YAYASAN SESUAI AMANAT UNDANG-UNDANG							10
JUMLAH		2,047.31	2,117.33	2,312.17	2,391.49	2,408.93	2,507.24	2,512.25

Tabel 2.12 Pembagian Dana Otsus di Papua Barat

NO.	URAIAN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	2	3	4	5	6	7	8	9
A.	PROVINSI PAPUA BARAT	562.38	573.37	631.94	678.78	216.8	250.72	185.82
B.	KAB/KOTA	1,312.23	1,337.86	1,474.53	1,507.01	1,926.42	1,980.98	1,582.38
	1. Kab Teluk Bintuni	88.52	81.64	135.21	136.91	174.75	183.43	137.15
	2. Kab Manokwari	136.25	123.58	132.02	136.48	171.33	178.99	151.57
	3. Kota Sorong	117.31	112.23	130.98	134.71	158.62	164.03	138.20
	4. Kab Fakfak	144.46	131	127.34	129.03	165.38	165.36	128.97
	5. Kab Kaimana	127.01	118.96	123.72	125.09	159.49	164.85	121.63
	6. Kab Raja Ampat	102.78	96.01	114.63	115.82	151.09	153.45	122.75
	7. Kab Maybrat	98.91	90.91	111.43	112.62	148.45	147.78	118.78
	8. Kab Tambrauw	107.1	104.79	106.21	109.06	139.4	144.43	103.30
	9. Kab Sorong Selatan	117.68	115.65	105.43	108.17	141.82	146.48	117.12
	10. Kab Sorong	92.62	86.96	104.12	107.19	133.76	137.29	114.12
	11. Kab Peg. Arfak	108.92	100.5	101.45	104.16	135.98	138.20	118.39
	12. Kab Manokwari Selatan	35.33	83.41	91.46	93.41	123.37	128.92	102.36
	13. Kab Teluk Wondama	35.33	92.2	90.53	94.3	122.92	127.77	108.01
C.	RESPEK	172.7	206.1	205.7	205.7	0	0	0
D.	BANTUAN KEAGAMAAN					240.89	250.72	251.22

1	2	3	4	5	6	7	8	9
E.	HIBAH FAK KEDOKTERAN UNIPA					24.82	24.82	
F.	PROSPEK							428.00
G.	PROGRAM BERSAMA							44.82
H.	BANTUAN ADAT DAN PEM/ PEREMPUAN							10.00
I.	BANTUAN KEPADA LEMBAGA/YAYASAN							10.00
	JUMLAH	2,047.32	2,117.33	2,312.17	2,391.49	2,408.93	2507.24	2512.25

Tabel 2.13 Alokasi Dana Otsus Papua Barat untuk Pendidikan

No.	Provinsi	2018	2019	2020
A	PROVINSI PAPUA BARAT	72.94	54.11	42,17
B	KABUPATEN/KOTA	28.45	28.24	35,5
1	Kabupaten Teluk Bintuni	47.71	36.59	22,41
2	Kabupaten Manokwari	30.79	27.38	31,41
3	Kabupaten Fakfak	30.62	27.30	63,81
4	Kabupaten Kaimana	35.76	22.04	35,37
5	Kota Sorong	21.12	32.67	28,67
6	Kabupaten Raja Ampat	20.09	31.13	37,35
7	Kabupaten Maybrat	26.94	24.10	21,97
8	Kabupaten Sorong Selatan	22.73	29.33	41,53
9	Kabupaten Tambrauw	35.98	12.10	29,59
10	Kabupaten Pegunungan Arfak	20.60	27.37	35,73
11	Kabupaten Sorong	27.29	36.04	38,67
12	Kabupaten Manokwari Selatan	20.80	32.29	43,29
13	Kabupaten Teluk Wondama	22.59	27.71	32,66

Tabel 2.14 Alokasi Dana Otsus Papua Barat untuk Kesehatan

No	Provinsi	2018	2019	2020
A	PROVINSI PAPUA BARAT	20.58	13.39	18,22
B	KABUPATEN/KOTA	14.23	18.07	21,11
1	Kabupaten Teluk Bintuni	12.65	22.72	19,69
2	Kabupaten Manokwari	15.57	15.00	17,97
3	Kabupaten Fakfak	15.38	18.23	21
4	Kabupaten Kaimana	14.83	17.73	21,49
5	Kota Sorong	20.49	16.48	15,07
6	Kabupaten Raja Ampat	12.31	15.80	23,69
7	Kabupaten Maybrat	10.93	9.97	13,13
8	Kabupaten Sorong Selatan	13.20	12.44	17,53
9	Kabupaten Tambrauw	13.95	26.21	21,05
10	Kabupaten Pegunungan Arfak	17.16	20.25	37,28
11	Kabupaten Sorong	15.82	16.82	17,31
12	Kabupaten Manokwari Selatan	11.20	25.15	19,93
13	Kabupaten Teluk Wondama	10.12	19.11	30,05

3. Permasalahan yang dihadapi dalam praktek penyelenggaraan Otonomi Khusus bagi Papua saat ini.

a. Masa berlaku dana Otsus Papua

Pengaturan mengenai masa berlaku pemberian dana Otsus Papua diatur di dalam Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 1), yang menyebutkan bahwa Penerimaan dalam rangka Otsus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun. Hal ini berarti pemberian dana Otsus kepada Provinsi Papua akan berakhir pada tahun 2021 dan setelah tahun 2021, pemberian dana Otsus ke Provinsi Papua dan Papua Barat tidak mempunyai dasar hukum sehingga jika tidak dilakukan perubahan norma, maka Dana Otsus akan dihentikan.

Baik Papua maupun Papua Barat secara keuangan masih sangat tergantung pada dana transfer pemerintah Pusat. Pada periode 2015 – 2019 kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam APBD hanya sebesar 4,86% dimana 70,29% adalah bersumber dari dana transfer pusat yang berupa Dana Otsus, Dana Alokasi Umum, Dana Perimbangan, dan Dana Tambahan Infrastruktur. Demikian juga untuk Papua Barat, kontribusi PAD dalam APBD hanya 4,43% dan kontribusi dana transfer pusat sebesar 68,07%.

Sejak kebijakan Otsus diberlakukan dan mulai digulirkan pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2020, penerimaan pendanaan dalam rangka Otsus (Dana Otsus dan Dana Tambahan Otsus) kurang lebih sebesar Rp92,7 triliun telah mengalir untuk Provinsi Papua. Sedangkan Provinsi Papua Barat mulai mendapatkan penerimaan pendanaan dalam rangka Otsus (Dana Otsus, Dana Tambahan Otsus/Dana Tambahan Infrastruktur, dan Dana Bagi Hasil Migas) sejak tahun 2009, dan sampai dengan tahun 2020 kurang lebih sebesar Rp41,8 triliun telah diterima.

Untuk memastikan keberlangsungan pembangunan di Provinsi Papua maka ketentuan tentang masa berlaku dana Otsus perlu diubah dan diatur perpanjangan masa berlaku dana otonomi khusus Papua selama 20 (dua puluh) tahun sejak Undang-Undang Perubahan ini ditetapkan.

Pemberian jangka waktu 20 (dua puluh) tahun kembali merupakan durasi waktu yang ideal untuk memberikan kesempatan baik bagi Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat maupun bagi Pemerintah Pusat serta seluruh elemen dan institusi baik formal maupun informal yang ada di wilayah Papua untuk kembali memperkuat sinergi dalam mengurai berbagai permasalahan yang terjadi di wilayah Papua serta mengimplemetasikan pola baru tata kelola Dana Otsus yang lebih baik dalam rangka percepatan pembangunan di wilayah Papua sehingga tujuan Otonomi Khusus berupa berkurangnya kesenjangan antara wilayah Papua dengan wilayah lain serta meningkatnya taraf hidup masyarakat khususnya OAP dapat tercapai dengan optimal.

Tambahan Dana Otsus menjadi sebesar 2,25% dari plafond DAU nasional untuk 20 tahun kedepan ditambah dengan sumber pendanaan lain seperti Dana Tambahan Infrastruktur, tambahan Dana Bagi Hasil Migas dalam rangka Otsus, alokasi TKDD lainnya seperti DAU dan DAK, Belanja K/L serta Penerimaan Asli Daerah yang diikuti dengan perbaikan tata kelola yang dapat menciptakan pengelolaan yang lebih efektif dan efisien, diharapkan mampu memenuhi peningkatan kualitas layanan dasar publik di wilayah Papua dalam kurun waktu 20 tahun.

Pemberian jangka waktu 20 tahun juga diharapkan mampu mendorong upaya kemandirian Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Dengan penguatan pembinaan dan pengawasan dari berbagai pihak, transisi kurun waktu 20 tahun tersebut diharapkan mampu mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah dari potensi besar yang dimiliki wilayah Papua serta mampu membentuk dana abadi sebagaimana yang diamanahkan dalam UU Otsus Papua.

Dengan demikian perlu mengubah ketentuan mengenai masa berlaku dana Otsus sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34. Perubahan pengaturan mengenai perpanjangan masa berlaku dana Otsus Papua tersebut perlu dirumuskan dalam Undang-Undang Perubahan agar dapat menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Pusat untuk menyalurkan dana tersebut.

b. Besaran Alokasi Dana Otsus

Seiring dengan ditetapkannya wilayah Papua sebagai daerah Otsus berdasarkan UU Otsus Papua, maka dalam rangka mendukung pelaksanaan Otsus tersebut, Pemerintah telah mengalokasikan Dana Otsus sebesar 2% dari plafond DAU nasional untuk masa 20 tahun, yaitu sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2021.

19 (sembilan belas) tahun pelaksanaan Otsus yang diikuti pendanaan dalam rangka Otsus dan sumber pendanaan regular lainnya, ternyata belum mampu mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dengan provinsi lainnya secara signifikan sebagaimana tujuan pemberlakuan kebijakan Otsus. Angka 2% dari plafond DAU nasional tersebut juga dianggap belum cukup memadai untuk mengimbangi angka IKK yang sangat tinggi di Papua. Pendanaan yang memadai dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan perbaikan layanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, dan Infrastruktur yang dapat mendorong Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat untuk mengejar ketertinggalan dari daerah lainnya.

Salah satu bentuk *political will* pemerintah dalam mempercepat capaian pembangunan di wilayah Papua yang diharapkan dapat mengurangi kesenjangan dari provinsi lainnya adalah dengan meningkatkan Dana Otsus dari 2% (dua persen) menjadi 2,25% (dua koma dua lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional. Hal ini menunjukkan adanya perhatian penuh dan keberpihakan pemerintah terhadap percepatan pembangunan kesejahteraan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Dengan tambahan Dana Otsus sebesar 0,25% dari plafon Dana Alokasi Umum nasional akan diperoleh estimasi nilai total Dana Otsus untuk 20 (dua puluh) tahun kedepan yaitu sekitar Rp243,6 triliun (asumsi alokasi Dana Otsus mengikuti Pagu DAU nasional yang diproyeksikan naik 3,02% per tahun berdasarkan rata2 perkembangan pagu DAU 9 tahun terakhir).

Berdasarkan hal tersebut, perlu adanya perubahan ketentuan besaran alokasi dana Otsus bagi Papua di dalam Pasal 34 ayat (3) dari 2% menjadi 2,25% yang dituangkan di dalam Undang-Undang perubahan dengan tujuan untuk mempercepat peningkatan pembangunan di Provinsi Papua.

c. Tata Kelola Keuangan

Telah terdapat banyak hasil evaluasi yang dilakukan oleh berbagai pihak atas perjalanan panjang pelaksanaan Otsus di wilayah Papua. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, peningkatan pembangunan telah terjadi sejak Otsus diterapkan, namun belum cukup optimal. Berdasarkan hasil evaluasi dari berbagai pihak tersebut, salah satu hal penting yang menyebabkan belum maksimalnya pelaksanaan Otsus di wilayah Papua adalah karena belum optimalnya tata Kelola pelaksanaan Otsus di wilayah Papua.

Disamping itu, hasil evaluasi atas pengelolaan Dana Otsus di wilayah Papua menunjukkan beberapa hal yang masih membutuhkan perbaikan antara lain:

- a. Proporsi Dana Otsus belum pernah diubah sejak tahun 2009 yaitu 70% untuk Provinsi Papua dan 30% untuk Provinsi Papua Barat.
- b. Dana Otsus untuk kabupaten/kota di Provinsi Papua dialokasikan sama besar antara satu dengan yang lain sejak tahun 2014.

Potret lemahnya tata Kelola keuangan Dana Otsus di wilayah Papua tercermin antara lain dari masih terdapat 51,7% kab/kota di Provinsi Papua yang memperoleh opini disclaimer/adverse atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tahun 2018, masih tingginya Sisa Dana Otsus dan DTI dalam beberapa kurun waktu terakhir yang mencapai Rp5,4 triliun untuk Provinsi Papua dan

Rp2,4 triliun untuk Provinsi Papua Barat dalam 7 tahun terakhir, nilai *monitoring center for prevention* KPK untuk Provinsi Papua Barat menduduki posisi terendah pertama (31%) dan Provinsi Papua menduduki posisi terendah kedua (34%), serta adanya kekosongan regulasi dimana di Provinsi Papua terdapat 4 Perdasus dari 13 Perdasus yang belum disusun dan di Provinsi Papua Barat terdapat 6 Perdasus dari 13 Perdasus yang belum disusun dari yang diamanatkan dalam Undang-Undang.

Laporan penggunaan Dana Otsus sampai dengan hari ini baru dapat menyajikan informasi realisasi penggunaan dana dan belum mampu menangkap informasi terkait seberapa jauh capaian keluaran (*output*) dan seberapa efektif hasil (*outcome*) yang dapat dirasakan oleh masyarakat di tanah Papua terutama OAP.

Beberapa permasalahan yang menjadi penyebab terkait dengan tata kelola keuangan adalah sebagai berikut:

- 1) Perencanaan Anggaran

Pada proses perencanaan dan penganggaran, belum ada *grand design* atau rencana induk penggunaan dana otonomi khusus yang disusun baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah terkait dengan rencana induk pemanfaatan dana Otsus, sehingga pengalokasian dana Otsus tidak mempunyai pedoman jangka panjang yang jelas terkait *output* dan *outcome* yang ingin dicapai. Penggunaan Dana Otsus yang ternyata tidak diarahkan untuk menghasilkan keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) atas pelaksanaan kegiatan Otsus tersebut.

Output Dana Otsus sulit untuk diukur karena selama ini perencanaan anggaran dana Otsus tidak menggunakan sistem perencanaan dan penganggaran tersendiri tetapi menggunakan mekanisme perencanaan dan penganggaran secara umum sesuai dengan mekanisme perencanaan biasa. Dengan mekanisme tersebut, masyarakat kesulitan untuk mengetahui program dan kegiatan yang dibiayai Otsus,

sehingga kesulitan untuk menilai kinerja dana Otsus secara lebih terukur. Hal tersebut juga menyebabkan kesulitan untuk menjawab ketika banyak unsur masyarakat yang mengklaim bahwa dana Otsus tidak berpihak untuk OAP.

Dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran, selama ini belum dilakukan pemetaan kebutuhan pembiayaan pembangunan dan belum dilakukan sinergitas sumber pembiayaan pembangunan dalam proses perencanaan pembangunan daerah dan sistem penganggaran daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat. Pada kenyataannya, banyak Kementerian/Lembaga yang juga memiliki program dan kegiatan di Provinsi Papua dan Papua Barat, sehingga hal tersebut berpotensi terdapat duplikasi anggaran dan atau anggaran tidak terfokus pada sektor yang memiliki daya ungkit ekonomi tinggi.

Permasalahan klasik yang penting dalam perencanaan anggaran adalah terkait dengan kapasitas pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat serta Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun perencanaan anggaran yang berkualitas. Musrenbangsus belum berjalan dengan optimal dan cenderung hanya melakukan pembahasan yang terindikasi pada pengalokasian anggaran saja tanpa menyentuh lebih dalam kepada aspek perencanaan secara luas. Kelemahan tersebut tidak didukung oleh peran Pemerintah Pusat dalam melakukan asistensi dan pendampingan dalam proses penyusunan anggaran. Permasalahan tersebut dapat diatasi jika pendekatan dalam penyusunan anggaran adalah berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dan menggunakan sistem *specific grants*.

Sistem penentuan Dana Otsus jumlahnya ditentukan dengan formula 2% dari Dana Alokasi Umum nasional dalam bentuk *block grant*. Disatu sisi, ketentuan ini menjamin komitmen Pemerintah untuk meningkatkan anggaran Otsus di

Papua dan Papua Barat, tetapi disisi lain sistem *block grant* tersebut bisa menjadi disinsentif untuk menyusun anggaran berbasis kinerja jika tanpa perencanaan anggaran yang baik jika usulan program dan kegiatan belum terseleksi secara optimal berdasarkan kebutuhan dan prioritas program sehingga akan menimbulkan inefisiensi yang besar.

Untuk itu, agar realisasi dana Otsus dapat berjalan optimal dan tepat sasaran maka solusi yang dapat diambil adalah dengan melakukan mengkombinasikan pembagian atas Dana Otsus menjadi 1% bersifat umum (*block grant*) dan 1,25% lainnya ditentukan penggunaannya berdasarkan kinerja (*specific grant*). Dana Otsus yang bersifat *block Grant* diarahkan penggunaannya untuk membiayai program/kegiatan yang bersifat rutin dan operasional serta untuk mendanai program/kegiatan yang bermanfaat langsung untuk masyarakat luas antara lain bantuan sosial bagi Orang Asli Papua (OAP). Hal ini dimaksudkan agar Dana Otsus dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh masyarakat OAP untuk menunjang kebutuhan hidup sehari-hari. Adapun Dana Otsus yang ditentukan penggunaannya berdasarkan kinerja (*specific grant*) diarahkan penggunaannya untuk mendanai program/kegiatan pembangunan yang dapat diukur target kinerja *output* maupun *outcome*-nya.

Melalui perubahan kebijakan ini diharapkan pemanfaatan Dana Otsus menjadi lebih tepat sasaran dan dapat mendorong peningkatan kinerja kearah yang lebih baik.

Berdasarkan hal tersebut perlu menambah ketentuan di dalam Pasal 34 ayat (3) yang menerangkan formula pembagian atas Dana Otonomi Khusus sebesar 2,25% terdiri atas 1% bersifat umum (*block grant*) dan 1,25% lainnya ditentukan penggunaannya berdasarkan kinerja (*specific grant*).

2) Penyaluran keuangan

Berdasarkan Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 7) UU Otsus Papua disebutkan bahwa mekanisme penyaluran penerimaan dana Otsus ke kabupaten/kota diatur dengan Peraturan Daerah Khusus. Hal itu dimaksudkan agar pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk mengarahkan pembangunan di Papua dan Papua Barat berdasarkan karakteristik lokal dan prioritas pembangunan di Papua dan Papua Barat. Namun pada prakteknya, muncul permasalahan-permasalahan baru dalam pelaksanaannya dimana Perdasus yang menjadi pedoman dalam pengelolaan dana Otsus baru diterbitkan setelah tahun 2013.

Pemerintah Provinsi Papua baru menerbitkan Perdasus Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otsus yang direvisi dengan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Perdasus Nomor 25 Tahun 2013, dan Perdasus Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Perdasus Nomor 25 Tahun 2013. Sedangkan Provinsi Papua Barat baru menerbitkan Perdasus Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Penerimaan, dan Pembagian Dana Otsus di Papua Barat sebagai pengganti Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketentuan Pengalokasian Dana Otsus di Provinsi Papua Barat TA 2018 dan Peraturan Gubernur Nomor 53 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Penerimaan Khusus dalam rangka Pelaksanaan Otsus di Provinsi Papua Barat.

Dalam hal pengelolaan dana Otsus, formula pembagian penerimaan dalam rangka Otsus antara provinsi dan kabupaten/kota mengakibatkan kecenderungan adanya alokasi yang tidak rasional dan tidak tepat sasaran. Penyebabnya adalah kurang jelasnya pedoman pengelolaan keuangan dalam rangka otonomi bagi pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun anggaran. Hal ini juga menjadi penyebab banyaknya kabupaten/kota merasa tidak

mendapatkan dana Otsus yang cukup dan dianggap tidak mempunyai dampak langsung pada pembangunan.

Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa perlu langkah strategis untuk menyusun pedoman pengelolaan dana otonomi khusus sebagai dasar bagi pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan dana Otsus. Untuk itu Pemerintah merasa perlu untuk menarik kewenangan pengaturan pembagian dana Otsus untuk provinsi dan kabupaten/kota di Papua menjadi kewenangan Pemerintah agar dapat menyelesaikan sumbatan permasalahan pengalokasian Dana Otsus dari Provinsi kepada Kabupaten/Kota.

Pembagian antar provinsi dan kabupaten/kota dilakukan dengan menggunakan formulasi yang memperhatikan keseimbangan kemajuan antar provinsi dan antar kabupaten/kota, dan dengan memberikan perhatian khusus pada daerah tertinggal. Hal ini diharapkan dapat memberikan rasa keadilan antar wilayah.

Dengan demikian kekosongan regulasi akibat belum adanya pengaturan di dalam Perdasus dan Perdasi dapat segera teratasi dan dapat memberikan panduan pengelolaan dana Otsus yang lebih dapat mendorong percepatan pembangunan di wilayah Papua. Adapun pengaturan lebih lanjut tentang pengelolaan atas pembagian dana Otsus diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Untuk itu perlu menambah ketentuan kewenangan Pemerintah untuk melakukan pembagian penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus antar provinsi dan antar kabupaten/kota dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah kabupaten/kota, distrik dan kampung/desa/kelurahan, serta tingkat capaian pembangunan, serta pendelegasian pengaturan mekanisme pembagian dana Otsus ke dalam peraturan pemerintah yang dituangkan dalam rumusan norma di dalam Undang-Undang perubahan agar dapat menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dalam menyalurkan dana tersebut.

Untuk itu juga perlu mengubah ketentuan penerima dana Otsus yaitu selain Provinsi termasuk kabupaten/kota di Papua sesuai dengan kebutuhannya dengan mempertegas subjek penerima dana otonomi khusus yang akan diatur oleh Pemerintah yaitu Provinsi dan kabupaten/kota.

3) Pelaksanaan Anggaran

Dalam pelaksanaan anggaran, diketahui bahwa permasalahan paling serius adalah banyaknya program dan kegiatan yang tidak terlaksana sehingga SILPA dari Dana Otsus cukup besar setiap tahunnya, sementara capaian *outcome* masih jauh dibawah rata-rata nasional. Permasalahan ini terjadi lebih disebabkan pada kapasitas Pemerintah Daerah di Papua yang belum cukup memadai dalam melakukan perencanaan, pengelolaan penerimaan, dan pelaksanaan kegiatan. Untuk itu di dalam Undang-Undang Perubahan perlu menambah ketentuan tentang tugas Pemerintah baik dari Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Pemerintah Provinsi untuk memberikan pembinaan serta pendampingan kepada Provinsi dan Kabupaten/Kota di dalam perencanaan program dan pengelolaan penerimaan yang dituangkan dalam rumusan norma.

4) Pengawasan Anggaran

Berbagai pihak menyampaikan bahwa proses pengawasan pemanfaatan dan pengelolaan dana otonomi khusus berjalan tidak optimal. Hasil penelitian dari LIPI (2019) menyebutkan beberapa permasalahan dalam proses pengawasan dan pemeriksaan dana Otsus sebagai berikut.

Tabel 2.15 Hasil Analisis Pengawasan Dana Otsus

Problem yang terjadi	BPK	BPKP	Inspektorat	DPRD	Masyarakat (LSM, Media Massa, Akademisi)
Proses Pengawasan /Pemeriksaan	<p>Pemeriksaan teknis tidak menyentuh substansi</p> <p>Belum ada sinergi BPK, BPKP dan Inspektorat</p> <p>Belum ada kejelasan soal kewenangan antar lembaga pengawas dan pemeriksa</p>	<p>Pengawasan teknis tidak menyentuh substansi</p> <p>Pengawasan yang bersifat monev dalam rangka memberikan bimbingan dan koordinasi teknis</p> <p>Belum ada sinergi BPK, BPKP dan Inspektorat</p> <p>Belum ada kejelasan soal kewenangan antar lembaga pengawas dan pemeriksa</p>	<p>Pemeriksaan hanya bersifat teknis</p> <p>Pemeriksaan rutin APBD dan pemeriksaan yang dilakukan mengambil data sampling</p> <p>Kendala pemeriksaan pengelolaan dana rutin, dana otsus masih campur dan belum di labelisasi</p> <p>Belum ada sinergi BPK, BPKP dan Inspektorat</p> <p>Pengawasan tidak independen karena inspektorat harus bertanggung jawab kepada kepala daerah.</p>	<p>DPRP memiliki kepentingan politik</p>	<p>Keterbatasan akses</p> <p>Dana otsus belum dilabelisasi</p> <p>Kurangnya Independensi akibat ketergantungan pendanaan kepada pemerintah.</p> <p>Pemerintah melakukan taktik kooptasi terhadap akademisi, intelektual, LSM.</p>

Secara umum problem pengawasan pelaksanaan dana otonomi khusus saat ini masih menggunakan pengaturan pengawasan secara umum. Belum optimalnya unsur-unsur yang berperan dalam pembinaan dan pengawasan seperti instansi pusat, dalam hal ini kementerian/lembaga yang terkait, Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah, DPRP, MRP, serta segenap komponen masyarakat Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dilakukan oleh masing-masing instansi yang belum terkoordinir dan terintegrasi dengan baik, sehingga perlu dibangun sistem pengawasan yang terintegrasi dan terdiri dari berbagai Lembaga pengawas pemerintah.

Di dalam Bab XXI UU Otsus Papua terdapat ketentuan yang mengatur tentang pengawasan. Namun demikian pengawasan yang diatur di dalam Undang-Undang ini hanya meliputi pengawasan hukum, pengawasan politik, dan pengawasan sosial. Sementara pengawasan terkait pengelolaan penerimaan dalam rangka Otsus belum diatur secara jelas. Hal inilah yang menyebabkan proses pengawasan atas pengelolaan penerimaan dalam rangka Otsus menjadi tidak efektif.

Sebagai solusi dari permasalahan tersebut maka perlu menambah ketentuan tentang pengawasan terhadap pengelolaan penerimaan dalam rangka Otsus secara terkoordinasi yang dilakukan oleh Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan oleh Pemerintah Provinsi.

d. Penataan Daerah

Penataan daerah telah dilakukan di Papua sejak tahun 1999. Waktu itu nama Provinsi masih Irian Jaya dan terdiri dari 1 Provinsi dan 9 Kabupaten. Dalam kurun waktu 1999-2008 telah dibentuk 22 Kabupaten yaitu Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Sarmi, Kabupaten Keerom, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Waropen, Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, Kabupaten Supiori, Kabupaten Mamberamo Raya, Kabupaten Mamberamo Tengah, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Nduga, Kabupaten Puncak, Kabupaten Dogiyai, Kabupaten Intan Jaya, Kabupaten Deiyai.

Provinsi Papua sendiri sekarang telah dimekarkan menjadi 2 Provinsi yaitu Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Provinsi Papua terdiri dari 28 Kabupaten, 1 Kota, 560 Distrik, 5.411 Kampung, dan 110 Kelurahan. Sedangkan Provinsi Papua Barat terdiri dari 12 Kabupaten dan 1 Kota.

Provinsi Papua memiliki luas wilayah 317.641 km², terletak antara 130° 0'-140° bujur timur dan 2° 25'-9° 0' lintang selatan, yang berbatasan langsung dengan: sebelah utara Samudra Pasifik, sebelah selatan laut arafuru, sebelah barat Provinsi Papua Barat, dan sebelah timur Negara Papua New Guinea (PNG). Berdasarkan letak topografi dikelompokkan menjadi 2 strata yaitu:

- 1) Daerah dataran dan pesisir: Kota Jayapura, Kabupaten Jayapura, Keerom, Sarmi, Biak, Supiori, Kepulauan Yapen, Waropen, Memberamo Raya, Memberamo Tengah, Nabire, Merauke, Asmat, Mappi, Boven Digoel.
- 2) Daerah pegunungan: Kabupaten Jayawijaya, Tolikara, Yalimo, Lanny Jaya, Yahukimo, Pegunungan Bintang, Puncak Jaya, Nduga, Paniai, Intan Jaya, Dogiyai, dan Deiyai.

Jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua terdiri 28 kabupaten 1 kota dengan jumlah kecamatan/distrik sebanyak 541, dan 2.442 kelurahan/desa/kampung. 29 kabupaten/kota terbagi atas 7 (tujuh) wilayah adat, dengan pembagian kabupaten/kota berdasarkan wilayah adat, yaitu Mamta (Mamberamo Tabi atau sekarang dikenal dengan wilayah Tabi), Saereri, Ha Anim, La Pago, Mee Pago, Bomberai, serta Domberai.

- 1) Wilayah adat Tabi terdiri atas 87 suku yang berada di wilayah Kota Jayapura (Port Numbay), Kabupaten Jayapura, Kabupaten Sarmi, Kabupaten Memberamo Raya, dan Kabupaten Keerom.
- 2) Wilayah adat Anim Ha terletak di Papua Selatan yang terdiri atas 29 suku. Wilayah ini saat ini meliputi Kabupaten Merauke, Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi, dan Kabupaten Asmat.
- 3) Wilayah La Pago merupakan wilayah adat terkecil terletak di pegunungan Papua Tengah Bagian Timur. Di wilayah adat ini ada 19 suku. Wilayah administrasi saat ini yaitu Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Puncak,

- Kabupaten Nduga, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Mamberamo Tengah, dan Kabupaten Tolikara.
- 4) Wilayah adat Mee Pago yang di huni 11 suku terletak di Pegunungan Papua Bagian Tengah, meliputi Kabupaten Intan Jaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Deiyai, Kabupaten Dogiyai, Nabire Bagian Gunung, dan Mimika Gunung.
 - 5) Wilayah Saereri didominasi wilayah pesisir yang dihuni 37 suku. Masyarakat wilayah ini yang mendiami di sekitar Teluk Cenderawasih yang meliputi Biak Numfor, Supiori, Yapen, Waropen, dan Nabire Bagian Pantai.
 - 6) Wilayah adat Domberai terletak di Papua sebelah Barat Laut, meliputi Manokwari, Bintuni, Babo, Wondama, Wasior, Sorong, Raja Ampat, Teminabuan, Inawatan, Ayamaru, Aifat, dan Aitinyo. Ada 52 suku yang hidup di sini.
 - 7) Wilayah adat Bomberai ada di sebelah selatan Kepala Burung di Bumi Cenderawasih, atau Semenanjung Bomberai. Wilayah adat Bomberai membawahi 19 suku. Wilayah Bomberai meliputi Fakfak, Kaimana, Kokonao, Mimika.

Provinsi Papua Barat secara astronomis terletak pada 24°-132° Bujur Timur dan 0°-4° Lintang Selatan, tepat berada di bawah garis khatulistiwa dengan ketinggian 0-100 meter dari permukaan laut. Wilayah Provinsi Papua Barat terdiri dari 7,95% merupakan puncak gunung, 18,73% berada di lembah, dengan luas wilayah 140.375,62 km². Wilayah lain lebih dari separuhnya berada di daerah hamparan. Seluruh wilayah kabupaten/kota di Papua Barat berbatasan dengan laut, namun hanya 37,04% desa yang berada di daerah pesisir. Wilayah desa lainnya tidak berbatasan dengan laut (bukan pesisir), yaitu sebesar 62,96%.

Secara geografis batas wilayah provinsi Papua Barat sebagai berikut: sebelah Utara Samudera Pasifik, sebelah Selatan, Laut Banda (Provinsi Maluku), sebelah Timur Provinsi Papua dan sebelah Barat Laut Seram (Provinsi Maluku). Jumlah kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat terdiri 12 kabupaten 1

kota dengan jumlah kecamatan/distrik sebanyak 124, dan 48 kelurahan, 1173 kampung. Dari 13 (tiga belas) kabupaten/kota terbagi atas 2 (dua) wilayah adat, dengan pembagian kabupaten/kota berdasarkan wilayah adat, yaitu:

- Domberai: Manokwari, Sorong Selatan, Sorong, Raja Ampat, Tambrauw, Maybrat, Kota Sorong, Manokwari Selatan, dan Pegunungan Arfak
- Bomberai: Fakfak, Kaimana, Teluk Wondama, dan Teluk Bintuni.

Dari data tersebut terlihat bahwa Papua dan Papua Barat memiliki kendala geografis yang menyebabkan biaya pembangunan yang cukup tinggi dan proses pembangunan tidak dapat berjalan secara optimal. Kondisi geografis yang berat di wilayah Papua (yang ditandai dengan IKK yang sangat tinggi), terutama daerah pegunungan menyebabkan unit *cost* yang tinggi yang pada akhirnya menimbulkan *high cost* ekonomi.

Provinsi Papua dan Papua Barat juga merupakan daerah yang rawan gangguan keamanan. Data UGM (2020) dari tahun 2010 sampai dengan 2020 terdapat gangguan keamanan sebanyak 204 kasus yang melibatkan OAP dan non-OAP, Aparat Keamanan dan Kelompok Kriminal Bersenjata. Jumlah korban yang terhitung adalah mencapai 1869 jiwa dan 356 diantaranya meninggal dunia. Motif gangguan keamanan disebabkan 64% karena gerakan separatis, 11% karena politik, 10% karena balas dendam, 2% karena perkosaan dan 2% faktor ekonomi. Gangguan keamanan dengan kekerasan juga banyak terjadi antar suku di Papua karena pola kehidupan komunal yang sangat kuat. Karakteristik gangguan keamanan dengan kekerasan banyak dilakukan di Kabupaten Puncak Jaya, Mimika dan Nduga, sedangkan daerah dengan jumlah gangguan sedang adalah Kabupaten Jayapura dan Kota Jayapura. Gangguan keamanan itu tentu saja menghambat pembangunan di Provinsi Papua.

Tim Ahli UGM (2020) mengatakan bahwa pendekatan asimetris dalam menangani Papua harus dilakukan sebagai salah satu langkah untuk mengatasi permasalahan gangguan keamanan dengan perspektif developmentalis. Hal ini dilakukan dengan asumsi bahwa gangguan keamanan yang terjadi di Papua adalah akibat dari belum optimalnya pembangunan di Papua baik karena intervensi yang keliru maupun distribusi hasil pembangunan yang tidak merata. Banyak ahli menerangkan bagaimana OAP cenderung termarginalkan akibat pendekatan pembangunan yang modern diterapkan di Papua (Barter dan Conte, 2016, Angraini, Maksun dan Halidin, 2019).

Sebagai langkah untuk mereduksi gangguan keamanan adalah dengan melakukan pembangunan yang inklusif termasuk menjadikan pemekaran daerah provinsi sebagai salah satu strategi agar pembangunan lebih inklusif.

Pemekaran yang sudah dilakukan berhasil membuka daerah-daerah baru di berbagai pelosok Papua yang sebelumnya terisolasi dan tertinggal. Pemekaran daerah di Papua dapat menciptakan titik tumbuh ekonomi baru yang diharapkan untuk mempercepat pemerataan pembangunan seiring dengan redistribusi anggaran pembangunan. Selain itu dengan terpangkasnya jarak fisik antara pemerintah dan masyarakat diharapkan jangkauan layanan akan lebih maksimal dan penyusunan kebijakan publik dapat lebih aspiratif terhadap kebutuhan masyarakat. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi diantaranya:

a. Memperpendek Rentang Kendali Pelayanan Pemerintahan

Dengan demikian diharapkan pemerintah lebih respon dan tanggap terhadap persoalan dan kebutuhan rakyat dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan guna mempercepat pembangunan dan percepatan pelayanan kepada masyarakat, khususnya di wilayah-wilayah Kabupaten yang jauh dari pelayanan pemerintahan provinsi.

b. Memacu Pemerataan dan Percepatan Pembangunan

Dalam rangka percepatan pertumbuhan ekonomi daerah sebagai upaya peningkatan kesejahteraan rakyat layanan publik, infrastruktur, dan pertumbuhan perekonomian untuk memperkecil kesenjangan dalam kesejahteraan individual masyarakat dan kesenjangan antardaerah atau ketimpangan wilayah.

c. Meningkatkan Keserasian Pembangunan Wilayah

Pembangunan yang terpadu baik antarsektor oleh daerah yang bergerak bersama sesuai dengan kondisi yang tidak berbeda nyata dengan perencanaan pembangunan sebagai indikator pembangunan sehingga pijakan perencanaan pembangunan lebih terarah dan laju pertumbuhan antar Kabupaten/Kota, antar wilayah perkotaan dengan wilayah perkampungan, dan membuka daerah terisolasi.

d. Meningkatkan Pendayagunaan Potensi Daerah Secara Optimal

Melalui tata kelola dana otsus yang lebih baik diharapkan menstimulan pembangunan di Papua dengan mengoptimalkan potensi daerah khususnya pada bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

Selain itu, UGM (2020) juga menyerukan pentingnya pemekaran sebagai strategi untuk transformasi konflik. Dasar pertimbangan pemekaran wilayah sesuai adat agar masing-masing tokoh adat akan menjaga wilayah adat mereka dan bertanggung jawab atas warga di wilayahnya. Di sisi lain kebijakan pemekaran daerah diharapkan dapat menciptakan suasana kondusif penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Papua.

Secara politik, tuntutan pemekaran merupakan aspirasi dari 61 tokoh Papua yang hadir dalam audiensi dengan Presiden RI tanggal 10 September 2019 di Istana Negara, yang menjadi ajang konsolidasi agar pembangunan dapat berjalan dengan maksimal. Selain itu, secara dasar hukum pemekaran Papua telah menjadi agenda nasional sebagaimana tertuang dalam Perpres Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020 – 2024.

Salah satu upaya penyelesaian permasalahan pembangunan dan konflik di Papua adalah dengan mengatur rentang kendali pemerintahan serta membangun sistem pemerintahan yang dapat mengakomodasi sistem adat yang sangat kuat sebagai bagian dari rekognisi pemerintah terhadap kekhususan di Papua.

Dengan memperhatikan kekhususan Papua, maka perlu instrumentasi kebijakan penataan daerah yang dapat mengurangi kesenjangan pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat dan dapat mereduksi konflik yang terjadi di Papua dan Papua Barat. Konsep penataan daerah ini harus bersifat khusus dan asimetris dengan daerah-daerah lain di Indonesia, sehingga perlu dirumuskan secara khusus sebagai bagian dari desentralisasi asimetris di Papua.

Mekanisme penataan daerah secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada pokoknya menganut 2 (dua) model pemekaran yaitu:

- 1) Model *bottom up/regular* yaitu usulan/aspirasi berjenjang dari tingkat desa/kelurahan sampai tingkat pusat (beban pembiayaan APBN, APBD Provinsi Induk dan APBD kabupaten/kota cakupan wilayah), dan
- 2) Model *top down*, dasar pertimbangan kepentingan strategis nasional, dilakukan oleh pemerintah pusat setelah berkonsultasi dengan DPR RI dan DPD RI (beban pembiayaan selama masa persiapan murni APBN).

Di dalam konteks kekhususan Papua, mekanisme pemekaran daerah diatur dalam Pasal 76 UU Otsus Papua yang menyebutkan bahwa “Pemekaran provinsi papua menjadi provinsi-provinsi dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang”.

Berdasarkan pengaturan di dalam UU Otsus Papua sebagai sebuah *lex specialis*, khusus di Provinsi Papua hanya mengenal pemekaran melalui pola *bottom up* ditambah kekhususan syarat yang tidak dimiliki daerah lain, yaitu adanya persetujuan MRP dan DPRD.

Berdasarkan hal tersebut di atas, perlu dilakukan terobosan hukum untuk merevisi Pasal 76 di atas yang memungkinkan Pemerintah dapat menggunakan pendekatan *top-down* dalam rangka percepatan dan pemerataan pembangunan di wilayah Papua.

Untuk memastikan percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Papua, sebagai solusi penyelesaian masalah tersebut perlu diatur kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan penataan daerah di Papua dalam kerangka kebijakan strategis nasional melalui mekanisme *top down* selain mekanisme *bottom up* yang sudah diatur di dalam UU Nomor 21 Tahun 2001. Di dalam Undang-Undang perubahan ini perlu dirumuskan kewenangan tersebut agar dapat menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penataan daerah di Papua secara khusus. Hal ini selaras dengan ketentuan di dalam konstitusi dimana Presiden adalah sebagai penanggung jawab paling akhir dari seluruh tingkatan pemerintahan.

Selain itu, untuk memastikan percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan di wilayah Papua melalui penataan daerah, pemerintah dapat melakukan penataan daerah provinsi dengan pertimbangan sebagai pelaksanaan amanat Pasal 4 UUD'45, maka perlu membedakan norma persyaratan pembentukan daerah antara *bottom up* dengan *top down*, dengan menambah operator norma pengaturan di dalam rumusan Pasal 76 UU Otsus Papua sehingga pemekaran provinsi dapat dilakukan atas prakarsa Pemerintah.

Begitu pula harus ada penuangan norma baru berupa norma atas pengecualian terhadap syarat tahapan daerah persiapan yang harus dilalui untuk pembentukan Provinsi baru sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, mengingat jika melalui tahapan daerah persiapan akan memakan waktu yang semakin lama dan sangat bergantung pada kemampuan daerah induk.

Penambahan norma baru tentang kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan penataan daerah dengan mekanisme *top down* ini juga perlu diikuti dengan mengubah definisi Provinsi Papua di dalam huruf a pasal 1 Undang-Undang Otsus Papua agar menjadi lebih umum agar tidak menimbulkan salah penafsiran tentang hak otonomi khusus tidak hanya diterima untuk provinsi di wilayah Papua yang sudah lebih dulu ada saja melainkan termasuk provinsi yang akan dibentuk nantinya.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur Dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

1. Implikasi terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

Penerapan sistem baru di dalam Perubahan UU Otsus Papua ini mempunyai implikasi terhadap kehidupan bermasyarakat di Papua yaitu keberlanjutan pembangunan di Papua dengan diperpanjangnya masa berlaku dana Otsus di Papua dan Papua Barat.

Keberlanjutan dana Otsus akan diikuti dengan pembenahan tata kelola keuangan dari proses perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaksanaan dan pengawasan dengan melibatkan seluruh *stakeholders* terkait.

Pelibatan masyarakat dan tokoh adat serta komponen masyarakat di dalam proses perencanaan anggaran termasuk di dalamnya perencanaan dana otonomi khusus akan ditingkatkan melalui mekanisme yang akan diatur di dalam Peraturan Pemerintah. Hasil yang diharapkan adalah proses alokasi akan lebih

efektif dan efisien dan keinginan masyarakat menjadi lebih terakomodasi didalam anggaran.

Proses penganggaran yang digunakan akan menggunakan pendekatan berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) sehingga diharapkan hasil-hasil pembangunan dapat lebih efisien menjangkau seluruh lapisan masyarakat dan dapat lebih berdaya guna sehingga perekonomian masyarakat dapat tumbuh dengan baik.

Perbaikan tata kelola anggaran akan dilakukan dengan penguatan mekanisme pengawasan yang dilaksanakan dari seluruh stakeholders utamanya pemerintah pusat sehingga hal tersebut akan meningkatkan transparansi dari anggaran sehingga masyarakat akan lebih mudah dalam mengakses informasi informasi tentang anggaran di Papua dan Papua Barat.

Dengan pendekatan yang lebih akuntabel maka kesenjangan antarwilayah akan dapat dikurangi karena anggaran yang diberikan kepada masing-masing kabupaten didasarkan pada usulan anggaran berbasis kinerja.

2. Dampak terhadap Pembangunan

Dengan penguatan pembinaan dan pengawasan dari berbagai pihak, transisi kurun waktu 20 tahun tersebut diharapkan mampu mendorong upaya kemandirian Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dengan mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah dari potensi besar yang dimiliki wilayah Papua serta mampu membentuk dana abadi sebagaimana yang diamanahkan dalam UU Otsus Papua.

Tambahan Dana Otsus menjadi sebesar 2,25% dari plafond DAU nasional ditambah dengan sumber pendanaan lain seperti Dana Tambahan Infrastruktur, tambahan Dana Bagi Hasil Migas dalam rangka Otsus, alokasi TKDD lainnya seperti DAU dan DAK, Belanja K/L untuk pembangunan di Papua, serta Penerimaan Asli Daerah yang diikuti dengan perbaikan tata kelola yang dapat menciptakan pengelolaan yang lebih efektif dan efisien, seharusnya mampu memenuhi peningkatan kualitas layanan dasar publik di wilayah Papua dalam kurun waktu 20 tahun.

3. Dampak terhadap Tata Kelola Pemerintahan

Dengan dilakukannya perbaikan tata kelola pemerintah daerah dengan revisi Undang-Undang ini maka akan berdampak pada:

- a. kebijakan pemanfaatan Dana Otsus menjadi lebih tepat sasaran dan dapat mendorong peningkatan kinerja kearah yang lebih baik.
- b. Pengalokasian Dana Otonomi Khusus kepada Provinsi dan kabupaten/kota dilakukan oleh Pemerintah dapat menyelesaikan *bottle neck* permasalahan pengalokasian Dana Otsus dari Provinsi kepada Kabupaten/Kota.
- c. Meningkatkan rasa keadilan antar wilayah, karena pembagian antar provinsi dan kabupaten/kota dilakukan dengan menggunakan formulasi yang memperhatikan keseimbangan kemajuan antar provinsi dan antar kabupaten/kota, dan dengan memberikan perhatian khusus pada daerah tertinggal.
- d. Menjaga dan mengawal konsistensi perbaikan pelaksanaan Otsus di wilayah Papua dengan melakukan penguatan pembinaan dan pengawasan atas pengelolaan pendanaan Otsus.
- e. Mencegah kekosongan regulasi yang belum diatur dalam Perdasus dan Perdasi, serta diharapkan dapat memberikan panduan pengelolaan Otsus yang lebih dapat mendorong percepatan pembangunan di wilayah Papua. Oleh karena itu setelah aturan ini diundangkan maka pemerintah harus segera menyiapkan pengaturan yang mencegah permasalahan kekosongan regulasi tersebut.

4. Dampak terhadap Beban Keuangan Negara

Revisi UU Otsus Papua ini tentu saja akan berdampak pada keuangan negara. Dengan penambahan setiap 0,25% dana Otsus di Papua diestimasikan akan nilai total Dana Otsus untuk 20 (dua puluh) tahun kedepan yaitu sekitar Rp243,6 triliun (asumsi alokasi Dana Otsus mengikuti Pagu DAU nasional yang diproyeksikan naik 3,02% per tahun berdasarkan rata - rata perkembangan pagu DAU 9 tahun terakhir).

Selain itu, dengan dibukanya keran pemekaran daerah tentu saja akan menambah beban anggaran negara yang cukup signifikan. Konsekuensi biaya yang akan dikeluarkan dari APBN terkait dengan pemekaran adalah antara lain sebagai berikut: (1) Dana Alokasi Umum tiap daerah pemekaran; (2) Dana Alokasi Khusus tiap daerah pemekaran untuk sarana dan prasarana; (3) Pembiayaan Sarana dan Prasarana Umum; (4) Dana Pendampingan Daerah yang harus disediakan oleh Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Pusat. Selain itu dana bagi hasil yang ada akan direformulasi berdasarkan Provinsi yang ada sehingga akan terjadi perubahan secara signifikan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Beberapa ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan substansi yang akan diatur dalam RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua antara lain:

A. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan dasar normatif secara umum tentang pengelolaan keuangan negara dan prinsip-prinsip umum dalam pengelolaan keuangan daerah. Secara umum, diatur norma tentang bagaimana pengelolaan keuangan daerah dan pengelolaan keuangan negara terhubung melalui dana perimbangan yang merupakan dana transfer dari pemerintah ke pemerintah daerah.

Pengaturan tentang manajemen keuangan negara dan manajemen keuangan daerah dibuat berbeda dan terpisah, namun secara norma berkaitan satu sama lain. Seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut mengatur adanya pemisahan pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah. Begitu juga pemisahan pengelolaan barang milik negara dan barang milik daerah serta pemisahan laporan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

B. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dalam undang-undang ini dikenal sistem perencanaan pembangunan yang partisipatif melalui mekanisme musyawarah pembangunan nasional, daerah, kabupaten/kota, kecamatan, desa dan sebagainya. Pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan bahwa setiap daerah harus menyusun rencana pembangunan daerah secara sistematis, terarah, terpadu dan tanggap terhadap perubahan dengan jenjang perencanaan jangka panjang (25 tahun), jangka

menengah (5 tahun) maupun jangka pendek atau tahunan (1 tahun). Sistem perencanaan pembangunan yang berbasis kinerja sebagai indikator dalam perencanaan pembangunan.

Sistem perencanaan yang berbasis kinerja ini dapat di gunakan sebagai *benchmark* dalam penyusunan norma di revisi UU Otsus Papua dimana mekanisme yang dibangun dalam pengelolaan dana Otsus dapat menggunakan musrenbangsus sebagai bagian dari inovasi.

C. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sumber-sumber penerimaan daerah secara umum telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-undang ini menetapkan sumber-sumber penerimaan daerah meliputi, pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Dalam konteks Otsus Papua, Provinsi Papua memperoleh sumber penerimaan dalam rangka Otsus dengan penerimaan bagi hasil pajak, dana alokasi umum asimetrik dengan provinsi lain, dan adanya penerimaan dalam rangka Otsus setara dengan 2% dari plafon DAU nasional dan dana tambahan dalam rangka Otsus yang besarnya ditetapkan bersama pemerintah dan DPR. Pengaturan penerimaan yang asimetrik harus ditetapkan sebagai alokasi pembiayaan penyelenggaraan kewenangan atas urusan yang bersifat khusus yang bertujuan untuk percepatan pembangunan di seluruh wilayah Papua. Pemekaran Papua menjadi 2 (dua) provinsi dari perspektif pembiayaan harus menjamin terpeliharanya keserasian

pembiayaan, keadilan dan kesatuan ekonomi di seluruh wilayah Papua. Perolehan DAU dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Provinsi Papua Barat mengacu pada parameter yang sesuai dengan kondisi objektif Provinsi Papua dan Papua Barat, dan kriteria pembagian dana alokasi umum dan dana alokasi khusus secara nasional.

D. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi daerah, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini berarti, idealnya pelaksanaan otonomi daerah harus mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah menjadi lebih mandiri. Kemandirian daerah di sini terutama dalam hal keuangan daerah dalam rangka pembiayaan pembangunan daerah. Untuk mewujudkan kemandirian daerah dalam hal keuangan daerah maka Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber keuangan secara maksimal khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tentu saja dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang menjadi unsur PAD yang utama.

Meskipun keterkaitan undang-undang ini tidak bisa dikatakan secara langsung karena fokus revisi UU Otsus Papua adalah pada mekanisme dana transfer, namun norma-norma dalam undang-undang ini perlu mendapatkan perhatian khusus untuk menghitung potensi pendapatan daerah Provinsi Papua dan Papua Barat yang dapat digali untuk mendorong kemandirian daerah agar tidak lagi tergantung dari dana transfer pemerintah pusat.

E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada Bab XI Pasal 279 sampai dengan Pasal 330 tentang Keuangan Daerah yang kemudian dijabarkan secara lebih detail di Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Norma ini mengatur lengkap terkait Pejabat Penanggungjawab Keuangan, Manajemen Keuangan Daerah dari proses perencanaan, penatausahaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, Struktur APBD, serta bagaimana hubungan keuangan pusat dan daerah.

Dalam undang-undang ini dijelaskan secara umum tentang Dana Otsus dan Dana istimewa sebagai bagian dari dana transfer pemerintah pusat. Meskipun pengaturan tentang keuangan daerah di Papua diatur khusus dalam UU Otsus Papua, namun secara umum mekanisme tata kelola keuangan daerah tetap mengikuti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Hal ini perlu diperhatikan dalam menyusun revisi UU Otsus Papua agar norma yang diberlakukan di Provinsi Papua dapat lebih bersifat khusus. Provinsi Papua dan Papua Barat merupakan dua daerah Otsus yang mendapatkan dana Otsus yang besarnya setara 2% dari Dana Alokasi Umum nasional sebagaimana diatur dalam pasal 34 UU Otsus Papua. Dana Otsus ini diberikan dengan skema *block grant* selama 20 (dua puluh tahun) yang akan berakhir pada tahun 2021.

Dalam Bab VI Penataan Daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 31 sampai dengan 56. Bab tersebut mengatur mekanisme pemekaran daerah, penggabungan daerah dan penyesuaian daerah. Norma yang diatur mencakup indikator sebagai persyaratan pemekaran dan penggabungan daerah, dan proses pemekaran/ penggabungan/ penyesuaian daerah.

Dalam kaitannya dengan revisi UU Otsus Papua, Pasal 31 ayat 4 dan Pasal 49 ayat 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang pembentukan daerah dan penyesuaian daerah dengan pertimbangan kepentingan strategis nasional yang berlaku di daerah perbatasan, pulau-pulau terluar dan daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan pelaksanaan desentralisasi dilakukan melalui Penataan Daerah. Penataan Daerah ditujukan untuk:

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah; dan
- f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Kemudian dalam Pasal 49 menyebutkan pembentukan daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional berlaku untuk daerah perbatasan, pulau-pulau terluar, dan daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan daerah harus dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota paling lama 5 (lima) tahun. Pembentukan Daerah Persiapan harus memiliki Cakupan Wilayah dengan batas-batas yang jelas dan mempertimbangkan parameter pertahanan dan keamanan, potensi ekonomi, serta parameter lain yang memperkuat kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 51 menyebutkan Pemerintah Pusat menyiapkan sarana dan prasarana serta penataan personil untuk penyelenggaraan pemerintahan Daerah Persiapan. Kewajiban Daerah Persiapan adalah:

- a. mengelola sarana dan prasarana pemerintahan;
- b. mengelola personel, peralatan, dan dokumentasi;

- c. membentuk perangkat Daerah Persiapan;
- d. melaksanakan pengisian jabatan Aparatur Sipil Negara pada perangkat Daerah Persiapan;
- e. mengelola anggaran belanja Daerah Persiapan; dan
- f. menangani pengaduan masyarakat.

Pendanaan untuk penyelenggaraan pemerintahan Daerah Persiapan dan kewajiban Daerah Persiapan dibebankan pada APBN, pajak daerah, dan retribusi daerah yang dipungut di Daerah Persiapan.

Kemudian dalam Pasal 52 mengatur bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap Daerah Persiapan selama masa Daerah Persiapan. Kemudian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia melakukan pengawasan terhadap Daerah Persiapan. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia melakukan pengawasan terhadap Daerah Persiapan. Selain itu Pemerintah Pusat menyampaikan perkembangan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap Daerah Persiapan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Terkait dengan “kepentingan strategis nasional” maka pendekatan ini sangat relevan dalam penyusunan revisi Undang-Undang ini, karena pengaturan mengenai penataan daerah di dalam UU Otsus Papua sangat minimalis dan kurang fleksibel. Ketentuan pengaturan mengenai penataan daerah dengan kepentingan strategis nasional tidak diatur dalam ketentuan UU Otsus Papua tentang Penataan Daerah.

Pengaturan penataan daerah berupa pemekaran dalam ketentuan Pasal 76 UU Otsus Papua menyebutkan bahwa: “Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang”. Hal ini sebagai bentuk aspirasi daerah (*bottom up*) yakni inisiasi pemerintah daerah sebagai aspirasi masyarakat Papua setelah adanya persetujuan dari MRP dan DPRP.” Ruang pengaturan yang memungkinkan proses pemekaran/penggabungan daerah yang

dilakukan secara *top-down approach* perlu dimasukkan agar Pemerintah lebih responsif terhadap perubahan.

a. Kewenangan Daerah

Pengaturan kewenangan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menjadi *corner stone* bagi undang-undang sektor lainnya. Berdasarkan UU Pemda, urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi urusan absolut, urusan bersama (*concurrent affairs*) dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut adalah urusan pemerintahan yang mutlak menjadi kewenangan dari pemerintah pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama.

Urusan konkuren sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU Pemda adalah urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang terbagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Menurut Pasal 12 ayat (1) UU Pemda, urusan wajib terdiri dari urusan wajib terkait dengan pelayanan dasar dan urusan wajib tidak terkait dengan pelayanan dasar. Urusan wajib terkait dengan pelayanan dasar meliputi 6 (enam) urusan yaitu pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dan sosial.

Selain itu, Pasal 12 ayat (2) mengatur bahwa urusan wajib tidak terkait dengan pelayanan dasar meliputi 18 (delapan belas) urusan yaitu tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan capil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.

Urusan pilihan meliputi 8 (delapan) urusan berbasis sektor unggulan/potensi kewilayahan yaitu kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi. Pengaturan khusus tentang kewenangan masing-masing tingkat pemerintahan terkait dengan urusan konkuren diatur dalam lampiran UU Pemda.

Pembagian urusan tersebut berlaku juga untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sepanjang tidak diatur secara khusus, sebagaimana ketentuan Pasal 399 yang menyatakan bahwa Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.

Namun, batasan kewenangan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) yaitu urusan pemerintahan absolut merupakan kewenangan mutlak pemerintah pusat. Namun pemerintah pusat dapat melimpahkan kewenangan tersebut kepada daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, pelimpahan kewenangan tersebut bukan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi namun sebagai dekonsentrasi.

b. Pemekaran Wilayah

Penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah ditegaskan dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak itu wacana pemekaran dan pembangunan wilayah mulai berkembang di berbagai daerah diseluruh Indonesia misalnya pemekaran wilayah di Papua. Pemekaran dapat mempermudah pengelolaan sumber daya di daerah dan dimanaatkan secara optimal akan kemajuan kehidupan masyarakat daerah serta meningkatkan ekonomi dan

kesejahteraan. Dalam Pasal 33 UU Pemda mengatur mengenai Pemekaran Daerah sebagaimana berupa:

- a. pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru; atau
- b. penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam 1 (satu) daerah provinsi menjadi satu daerah baru.

Pemekaran Daerah dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota. Pembentukan Daerah Persiapan harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 38 UU Pemda, pembentukan Daerah Persiapan diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia setelah memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Berdasarkan usulan tersebut, Pemerintah Pusat melakukan penilaian terhadap pemenuhan persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif. Hasil penilaian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Mekanisme pemekaran daerah yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah, perlu sinergitas muatan pengaturan penataan daerah yang ada dalam UU Pemerintahan Daerah dan UU Otsus Papua, baik mekanisme usulan maupun pentahapan pemekaran daerah.

F.Undang-Undang Sektoral terkait Dana Otonomi Khusus

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan agar Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengalokasikan 20% dari total anggaran untuk sektor pendidikan. Selain itu, menyelenggarakan pendidikan adalah kewajiban seluruh elemen pemerintahan. Pengaturan dalam UU Otsus Papua, dana Otsus dialokasikan untuk mendukung sektor pendidikan agar

dapat meningkatkan kualitas hidup penduduk Papua. Untuk mendukung hal tersebut, Provinsi Papua telah menerbitkan Perdasi Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembangunan Pendidikan di Provinsi Papua yang kemudian diganti dengan Perdasi Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, Perdasus Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pendidikan bagi Komunitas Adat Terpencil serta Pergub Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pembebasan Biaya Pendidikan bagi Wajib Belajar Pendidikan Dasar, dan Pengurangan Biaya Pendidikan bagi Peserta Didik OAP pada Jenjang Pendidikan Menengah yang menggratiskan biaya pendidikan bagi masyarakat. Hal itu dilakukan menggunakan dana Otsus. Selain itu, Pemerintah Provinsi maupun kabupaten/kota memberikan beasiswa untuk masyarakat Papua untuk dapat melanjutkan studi di luar kota menggunakan dana otsus.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, mewajibkan pemerintah/pemerintah daerah untuk menyediakan 5% dari total anggarannya untuk kesehatan di luar gaji, dan 10% dari total APBD untuk kesehatan di luar gaji sebagaimana diatur dalam Pasal 171. Selain itu, pemerintah dan pemerintah daerah bertanggungjawab dalam menyediakan pelayanan kesehatan yang berkualitas kepada masyarakat. Terkait kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 59 ayat (1) UU Otsus Papua sehingga amanat tersebut masih relevan. Selain dana Otsus diarahkan untuk meningkatkan kualitas kesehatan di Papua.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah mengamanatkan agar pemerintah daerah dapat mendukung ekonomi kerakyatan melalui dukungan untuk UMKM. Hal itu sejalan dengan UU Otsus Papua yang mengamanatkan pengelolaan sumber daya alam untuk kepentingan masyarakat Papua. Hal itu dapat dilakukan dengan berbagai pembinaan dan pengembangan UMKM melalui penggunaan dana otonomi khusus. Revisi undang undang ini harus memberikan ruang agar UMKM dapat berkembang lebih baik dan dapat sinkron dengan adat setempat.

Penggunaan dana Otsus juga diarahkan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur sehingga undang-undang sektoral terkait dengan pembangunan infrastruktur di Indonesia. Ada banyak UU terkait dengan pembangunan infrastruktur seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang memberikan panduan untuk pengembangan irigasi di seluruh Indonesia, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu lintas dan angkutan jalan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Undang undang tersebut tidak terkait secara langsung dengan revisi UU Otsus Papua namun perlu dijadikan rujukan terkait bagaimana pengembangan infrastruktur di udara, darat dan laut dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

A. Landasan Filosofis

Tujuan Negara Republik Indonesia tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Upaya yang Negara lakukan untuk mencapai tujuan negara tersebut salah satunya adalah dengan membagi kewenangan melalui desentralisasi. Para pendiri bangsa (*the founding fathers*) menyadari bahwa variabilitas yang tinggi antardaerah, dan kondisi geografis menjadi salah satu tantangan yang besar dan berat untuk mewujudkan tujuan negara, terutama jika Pemerintahan dikelola secara sentralistis.

Oleh karena itu Pemerintah mengakui satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus, yang mendapatkan desentralisasi yang bersifat asimetris atau berbeda dengan daerah pada umumnya. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Kemudian ayat (2) menyatakan "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. UU Otsus Papua yaitu sebagai instrumen hukum pelaksanaan dari konstitusi yang berfungsi sebagai panduan dan/atau acuan bagi penyelenggaraan pelaksanaan otonomi khusus (*affirmative policy*).

Dalam pemberian Otsus bagi Provinsi Papua tersebut, Pemerintah memberikan insentif melalui Dana Otsus Papua dimana dana tersebut digunakan untuk mempercepat pembangunan daerah di Papua sehingga bisa mengejar ketertinggalan pembangunan dengan provinsi lainnya seperti pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat, lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan, sosial, serta tenaga kerja dan kependudukan. Otsus Papua juga memberikan keberpihakan bagi OAP untuk merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kearifan lokal dan karakteristik masyarakat di Papua.

Kebijakan ini didesain agar OAP tidak termarginalkan dan dapat berpartisipasi di dalam pembangunan di Papua. Berbagai kebijakan Otsus Papua tersebut semata-mata ditujukan untuk mencapai cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, termasuk dalam hal ini yaitu pembangunan masyarakat Papua.

B. Landasan Sosiologis

Dalam UU Otsus Papua diatur kebijakan Dana Otsus untuk mempercepat pembangunan daerah di Papua sehingga bisa mengejar ketertinggalan pembangunan dengan provinsi lainnya. Pemberian dana Otsus Papua tersebut sudah dilakukan sejak tahun 2001 untuk Provinsi Papua dan tahun 2008 untuk Provinsi Papua Barat.

Selama pemberian Dana Otsus tersebut, telah dilakukan program percepatan pembangunan ekonomi serta peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua. Namun demikian, Provinsi Papua dan Papua Barat masih relatif tertinggal dibandingkan dengan daerah lain, sebanyak 22 dari 28 kabupaten 1 kota di Papua ditetapkan sebagai daerah tertinggal, dan sebanyak 8 dari 12 kabupaten 1 kota di Papua Barat sebagai daerah tertinggal. Dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia, rata rata IPM

di Papua dan Papua Barat juga relatif lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional. Dengan demikian dana Otsus yang sedianya berakhir pada tahun 2021 perlu diperpanjang untuk kembali mendorong percepatan pembangunan.

Salah satu kunci dalam pembangunan Papua adalah adanya keadilan, transparansi, dan keberpihakan terhadap OAP dalam setiap kebijakan yang diambil. Oleh karena itu Pemerintah berkomitmen tidak hanya menyediakan dana insentif untuk pembangunan di Papua, tetapi juga harus membangun suatu sistem yang baik sehingga perencanaan, pengalokasian dan pelaporan keuangan daerah dapat berjalan dengan baik.

Perubahan UU Otsus Papua merupakan momen bagi pemerintah dalam perbaikan kebijakan tata kelola keuangan dalam rangka Otsus melalui perbaikan mekanisme penyaluran, pengelolaan, dan pembagian dana Otsus sehingga akselerasi pembangunan di Papua dapat segera diwujudkan.

Perbaikan penyelenggaraan Otsus Papua juga dilakukan terkait mekanisme pemekaran dan pembentukan daerah baru di Provinsi Papua dan Papua Barat. Saat ini, terdapat aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat Papua kepada pemerintah melalui Presiden R.I untuk membentuk provinsi baru di wilayah Papua dalam rangka percepatan pembangunan serta memperhatikan keunikan budaya/adat yang beraneka ragam yang terbagi dalam 7 (tujuh) wilayah adat. Pemerintah perlu melakukan langkah-langkah strategis melalui pemekaran provinsi di wilayah Papua, dimana pemekaran wilayah tersebut ditujukan untuk mendekatkan pelayanan pemerintahan, percepatan pembangunan, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan keunikan budaya/adat yang beraneka ragam yang terbagi dalam 7 (tujuh) wilayah adat.

C. Landasan Yuridis

Pasal 34 Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua menyebutkan bahwa Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan dan berlaku selama 20 (dua puluh) tahun. Saat ini penerimaan khusus masih diperlukan dalam pelaksanaan Otsus untuk itu diperlukan dasar hukum untuk mengisi kekosongan hukum terkait hal tersebut.

Berdasarkan dasar hukum di atas, yang saling berkolerasi dalam tata kelola keuangan yang akuntabel, tata kelola pemerintahan yang baik serta akselerasi pembangunan dan kesetaraan dengan provinsi lainnya, untuk itu sangat penting juga untuk mengatur lebih detail ketentuan tentang keuangan dalam rangka otonomi khusus serta kewenangan yang jelas antara tingkatan pemerintah (pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota), yang akan diatur lebih lanjut dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua.

Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan pemerintah. Kemudian Presiden adalah Penyelenggara atau pemegang kekuasaan Pemerintahan Negara (pusat dan daerah). Sejalan dengan itu, sebagaimana ketentuan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan berdasarkan kepentingan strategis nasional, hal ini merupakan kekuasaan Presiden c.q pemerintah pusat untuk membentuk suatu daerah dengan memperhatikan dan pertimbangan yang matang dan baik. Sehingga UU Otsus Papua merupakan aturan pelaksana dari peraturan disebut diatas.

Pasal 76 UU Otsus Papua menjelaskan “Pemekaran provinsi papua menjadi provinsi-provinsi dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang”, ketentuan Pasal ini perlu dilakukan penyempurnaan dengan memperhatikan Pasal 4 UUD’45 dan kebijakan pemerintah dalam upaya untuk percepatan pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat.

Untuk itu, ketentuan Pasal 76 UU Otsus Papua perlu direformulasi dengan memasukkan pengaturan bagaimana peran pemerintah dalam pembentukan daerah dalam hal ini pemekaran daerah provinsi yang selama ini belum diatur. Peran pemerintah dalam pembentukan atau pemekaran provinsi di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sangat penting dalam rangka percepatan pembangunan, peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, hal ini dengan melihat wilayah Papua yang mempunyai luas wilayah yang besar ($\pm 319.036,05 \text{ Km}^2$) dibandingkan dengan wilayah provinsi lainnya di Indonesia (Kalimantan, Sumatera dan Sulawesi).

Dengan luas wilayah yang besar dan ketertinggalan pembangunan dengan provinsi lainnya, Pemerintah perlu melakukan langkah-langkah strategis melalui pemekaran provinsi di wilayah Papua. Sejalan dengan itu, terdapat aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat Papua kepada pemerintah melalui Presiden R.I untuk membentuk provinsi baru di wilayah Papua dalam rangka percepatan pembangunan serta memperhatikan keunikan budaya/adat yang beranekaragam yang terbagai dalam 7 (tujuh) wilayah adat.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN

A. Sasaran

Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua dilaksanakan untuk memberikan kepastian hukum dan meningkatkan kesejahteraan sehingga terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

1. Arah Pengaturan

Untuk mewujudkan sasaran pembentukan Undang-Undang Perubahan UU Otsus Papua maka pengaturan ini diarahkan pada perubahan yang akan memberikan perpanjangan waktu pemberian dana otonomi khusus, tata kelola pemerintah daerah yang lebih baik, dan penataan daerah melalui pemekaran yang akan menunjang pelayanan kepada masyarakat dan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Jangkauan Pengaturan

Jangkauan pengaturan adalah menyangkut tata kelola keuangan Otsus di Provinsi Papua dan Papua Barat serta pengaturan tentang penataan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat sehingga tujuan dari penyelenggaraan Otsus dapat tercapai yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat di Papua. Pengaturan tentang substansi tata kelola keuangan meliputi pengaturan tentang dana transfer daerah yaitu melalui dana Otsus yang meliputi kepastian keberlanjutan dana Otsus, besaran dana Otsus, masa berlaku dana Otsus, dan mekanisme pengelolaan dana Otsus. Sedangkan pengaturan tentang penataan daerah meliputi penambahan norma tentang pemekaran provinsi di wilayah Papua yang berlaku khusus (*lex specialis*) dengan mekanisme yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

Norma tersebut akan menjangkau masyarakat Papua secara umum, OAP secara khusus, Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat, Pemerintah Kabupaten/Kota di Papua, Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian/Lembaga dan seluruh komponen masyarakat baik nasional maupun di Papua.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang

Pokok-pokok mengenai materi muatan yang akan diatur dalam perubahan UU Otsus Papua adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan huruf a Pasal 1 diubah, sehingga Pasal 1 berbunyi sebagai berikut:

a. Provinsi Papua adalah provinsi-provinsi yang berada di wilayah Papua yang diberikan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perubahan definisi dalam huruf a Pasal 1 UU Otsus Papua menjadi lebih umum dilakukan agar tidak menimbulkan salah penafsiran tentang hak Otsus tidak hanya diterima untuk provinsi di wilayah Papua yang sudah lebih dulu ada, melainkan juga meliputi provinsi yang akan dibentuk nantinya. Perubahan ini untuk mengantisipasi perubahan Pemerintahan Daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat pada masa yang akan datang yang mengikuti penambahan norma baru tentang kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan penataan daerah dengan mekanisme *top down*.

2. Ketentuan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diubah serta ditambahkan 7 (tujuh) ayat yaitu ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), ayat (9), dan ayat (10), sehingga Pasal 34 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 34

- (1) Sumber-sumber penerimaan provinsi dan kabupaten/kota meliputi:*
- a. pendapatan asli provinsi dan kabupaten/kota;*
 - b. Dana Perimbangan;*
 - c. penerimaan provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka Otonomi Khusus;*
 - d. pinjaman daerah; dan*
 - e. lain-lain penerimaan yang sah.*

- (2) Sumber pendapatan asli provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
- a. pajak daerah;
 - b. retribusi daerah;
 - c. hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan; dan
 - d. lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- (3) Dana Perimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan penerimaan provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berlaku ketentuan pembagian sebagai berikut:
- a. bagi hasil pajak:
 1. Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
 2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen); dan
 3. Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen);
 - b. bagi hasil sumber daya alam:
 1. kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
 2. perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
 3. pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);
 4. pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
 5. pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen);
 - c. Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - d. Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua;
 - e. penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2,25% (dua koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional, yang terdiri atas:
 1. penerimaan yang bersifat umum setara dengan 1% (satu persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional; dan

2. penerimaan yang telah ditentukan penggunaannya dengan berbasis kinerja pelaksanaan setara dengan 1,25% (satu koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan;
- f. dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.
- (4) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4 dan angka 5 berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun.
- (5) Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam.
- (6) Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4 dan angka 5 antara provinsi dan kabupaten/kota diatur secara adil, transparan, dan berimbang dengan Perdasus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal dan Orang Asli Papua.
- (7) Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e adalah untuk total seluruh provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Papua dan berlaku selama 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.
- (8) Pembagian penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e antar provinsi dan antar kabupaten/kota di wilayah Papua dilakukan oleh Pemerintah dengan memperhatikan antara lain jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah kabupaten/kota, Distrik dan Kampung/desa/kelurahan, serta tingkat capaian pembangunan.

- (9) *Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua secara terkoordinasi melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan penerimaan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4 dan angka 5, huruf e, dan huruf f.*
- (10) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan serta pembinaan dan pengawasan penerimaan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4 dan angka 5, huruf e, dan huruf f serta ayat (9) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Perubahan-perubahan dan penambahan ayat baru di dalam Pasal 34 UU Otsus Papua ini merupakan pilihan kebijakan yang diambil sebagai solusi dalam menyelesaikan permasalahan terkait masa berlaku dana Otsus dan tata kelola penerimaan dalam rangka otonomi khusus.

Perubahan Pasal 34 ayat (1) huruf c merupakan konsekuensi dari penambahan ketentuan kewenangan Pemerintah untuk melakukan pembagian penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus antar provinsi dan antar kabupaten/kota yang diharapkan dapat memberikan rasa keadilan antar wilayah yaitu dengan mempertegas penyebutan Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penerimaan dalam rangka Otsus.

Perubahan Pasal 34 ayat (3) huruf e, merupakan pilihan kebijakan yang diambil dalam mempercepat peningkatan pembangunan di Provinsi Papua salah satunya untuk mengatasi IKK di Papua dengan memperbesar alokasi penerimaan khusus dalam rangka Otsus dari 2% menjadi 2,25%, disertai formula pembagian yang terdiri atas 1% bersifat umum (*block grant*) dan 1,25% lainnya ditentukan penggunaannya berdasarkan kinerja (*specific grant*).

Penambahan Pasal 34 ayat (6), penambahan frase Orang Asli Papua dilakukan untuk mempertegas afirmasi hak-hak Orang Asli Papua untuk memperoleh Dana Bagi Hasil terkait hasil pertambangan minyak bumi dan gas alam yang akan digunakan untuk peningkatan pelayanan pendidikan dan kesehatan.

Penambahan Pasal 34 ayat (7), merupakan solusi kebijakan yang diambil untuk memastikan pembangunan di Papua tetap berjalan dengan berkesinambungan dimana UU Otsus Papua menyebutkan penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus berlaku selama 20 (dua puluh) tahun yang akan berakhir 2021. Perubahan ketentuan mengenai masa berlaku penerimaan dalam rangka Otsus ditambahkan menjadi 20 (dua puluh) tahun yang dihitung sejak berlakunya Undang-Undang Perubahan ini. Hal yang mendorong perlunya keberlanjutan dana Otsus di Papua adalah karena fakta dimana dana Otsus mempunyai dampak signifikan bagi pembangunan dan masih diperlukan untuk mengakselerasi pembangunan di Papua.

Penambahan ayat (8), penambahan ayat (8) dimaksudkan untuk menyelesaikan sumbatan permasalahan pengalokasian Dana Otsus dari Provinsi kepada Kabupaten/Kota dengan menambah ketentuan kewenangan Pemerintah untuk melakukan pembagian penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus antar provinsi dan antar kabupaten/kota dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah kabupaten/ kota, distrik dan kampung/ desa/ kelurahan, serta tingkat capaian pembangunan.

Penambahan ayat (9), materi muatan di dalam ayat ini merupakan solusi terkait tidak adanya pengaturan tentang pembinaan dan pengawasan pengelolaan penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus. Sehingga perlu adanya perumusan tugas Pemerintah baik dari Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Pemerintah Provinsi untuk memberikan pembinaan serta pendampingan kepada Provinsi dan Kabupaten/Kota di dalam perencanaan program dan pengelolaan penerimaan.

Penambahan ayat (10), ditambahkan materi muatan pada ayat (10) merupakan konsekuensi dari penambahan ayat-ayat sebelumnya dimana perlu adanya pendelegasian ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan serta pembinaan dan pengawasan penerimaan dalam rangka pelaksanaan Otsus ke dalam sebuah Peraturan Pemerintah. Dengan adanya perbaikan tata kelola, maka diharapkan kelemahan pelaksanaan Otsus yang terjadi selama ini dapat diatasi, dan menjadi faktor kuat pendorong percepatan pembangunan di wilayah Papua, dikarenakan pelaksanaan program/kegiatan Otsus dapat dilakukan secara lebih efektif dan efisien. Perbaikan tata kelola merupakan hal mutlak yang wajib dilakukan bersamaan dengan peningkatan pendanaan dalam rangka Otsus. Perbaikan tata kelola akan dapat menciptakan efisiensi atas pengelolaan Dana Otsus.

3. Ketentuan Pasal 76 diubah sehingga berbunyi, sebagai berikut:

Pasal 76

- (1) Pemekaran daerah provinsi menjadi provinsi-provinsi dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.*
- (2) Pemerintah dapat melakukan pemekaran daerah provinsi menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.*
- (3) Pemekaran daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.*

Perubahan Pasal 76 merupakan kebijakan yang diambil sebagai solusi percepatan pembangunan di Papua melalui penataan daerah provinsi. Pilihan kebijakan politik yang diambil adalah dengan mengatur pola penataan daerah melalui mekanisme *bottom up* dan *top down*.

Mekanisme *bottom up* adalah mekanisme yang sudah berjalan selama ini lewat usulan daerah yang hanya diatur secara sederhana yaitu harus melalui persetujuan MRP dan DPRD dengan mempertimbangkan kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa depan. Mekanisme dan prosedur pemekaran harus mengacu pada Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Mekanisme *top down* adalah penataan daerah yang dilakukan melalui prakarsa Pemerintah untuk melakukan pemekaran daerah provinsi menjadi daerah otonom, berdasarkan pertimbangan percepatan pemerataan pembangunan, serta dengan memperhatikan kesatuan sosial budaya, kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.

Pemekaran daerah provinsi atas dasar pertimbangan percepatan pemerataan pembangunan, serta dengan memperhatikan kesatuan sosial budaya, kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang dilakukan pemerintah dengan pengaturan secara khusus. Mengingat komitmen pemerintah dalam pembangunan di Papua, dimana sistem pemerintahan formal harus dibangun agar *compatible* dengan sistem pemerintahan berbasis adat. Selain itu perlu dilakukan terobosan agar pembagian kewilayahan disesuaikan dengan sistem adat yang berlaku di masyarakat.

Pendekatan *top down* dan prosedur lain yang memungkinkan tindakan *extra ordinary* yang memerlukan landasan hukumnya dengan memperhatikan aspek kesatuan sosial budaya, kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa depan yang menitikberatkan pada upaya percepatan pemerataan pembangunan maupun hal lain sebagai dasar hukum yang dirumuskan norma khusus terkait pemekaran.

BAB VI

PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Permasalahan mendesak yang perlu diselesaikan adalah terkait dengan keberlanjutan dana Otsus dan perlunya untuk membangun sistem yang baik agar dana Otsus berjalan efektif dan efisien. Oleh karena itu, harus melakukan perubahan atas UU Otsus Papua.
2. Substansi Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua mencakup 3 (tiga) Pasal terkait, yakni:
 - a. Revisi Ketentuan huruf a Pasal 1 yang diubah dalam perubahan definisi Provinsi Papua menjadi lebih umum, dengan tujuan agar tidak menimbulkan salah penafsiran tentang hak otonomi khusus. Sehingga hak dimaksud tidak hanya diterima bagi provinsi di wilayah Papua yang sudah lebih dulu ada, melainkan juga meliputi provinsi yang akan dibentuk nantinya, termasuk sesuai penambahan norma baru tentang kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan penataan daerah dengan mekanisme *top down*.
 - b. Revisi Pasal 34 adalah untuk memastikan keberlanjutan dana Otsus di Papua pasca 2021, reformulasi dana Otsus, jangka waktu dana Otsus dan mekanisme pengelolaan dana Otsus.
 - c. Revisi Pasal 76 adalah untuk memberikan ruang agar sistem pemerintahan formal dapat *compatible* dengan sistem adat sehingga diperlukan ruang agar pemekaran daerah dapat dilakukan dengan mekanisme khusus.
3. Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua sebagai upaya untuk Papua dapat mengejar ketertinggalan yang ada selama ini dan dapat bersaing dengan daerah lain dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia

4. Perubahan Kedua UU Otsus Papua dilaksanakan untuk memberikan kepastian hukum dan meningkatkan kesejahteraan sehingga terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan ini akan memberikan perpanjangan waktu pemberian dana otonomi khusus, tata Kelola pemerintah daerah yang lebih baik, dan penataan daerah melalui pemekaran yang akan menunjang pelayanan kepada masyarakat dan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga pengaturan tersebut meliputi tata kelola keuangan Otsus di Provinsi Papua dan Papua Barat serta pengaturan tentang penataan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat sehingga tujuan dari penyelenggaraan Otsus dapat tercapai yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat di Papua. Pengaturan tentang substansi tata kelola keuangan meliputi pengaturan tentang dana transfer daerah yaitu melalui dana Otsus yang meliputi kepastian keberlanjutan dana Otsus, besaran dana otonomi khusus, masa berlaku dana Otsus, dan mekanisme pengelolaan dana Otsus. Sedangkan pengaturan tentang penataan daerah meliputi penambahan norma tentang mekanisme pemekaran daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat yang berbeda dengan mekanisme pemekaran daerah secara umum. Pengaturan norma tersebut akan menjangkau masyarakat Papua secara umum, OAP secara khusus, Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat, Pemerintah Kabupaten/Kota di Papua, Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian/Lembaga dan seluruh komponen masyarakat baik nasional maupun di Papua.

B. SARAN

1. Naskah akademik ini dibuat dan disusun untuk dapat dipergunakan sebagai acuan pemerintah dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua.
2. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua diharapkan dapat diusulkan sebagai Prolegnas di Tahun 2020.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Bahrullah. 2002. *Fungsi Manajemen Keuangan, Boklet Publikasi BPK*, No.87 Bulan Oktober, Jakarta, BPK.
- Arikunto, Suharsimi. 2010. *Anggaran Perusahaan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Bardhan P., 2006. "Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview." In *International Handbook on the Economics of Corruption*, ed. Susan Rose-Ackerman. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Bardhan, P. 2002. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185–205.
- Bardhan, P., and D, Mookherjee. 2000. "Capture and Governance at Local and National Levels." *American Economic Review* 90 (2): 135–39.
- Bastian, Indra. 2006. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta. Penerbit Salemba Empat,
- Blunt, P., and M. Turner. 2005. "Decentralization, Democracy and Development in a Post-Conflict Society: Commune Councils in Cambodia." *Public Administration and Development* 25: 75–87.
- Bungin, Burhan (ed.), 2003. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*. Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada.
- Bush, K. and D. Saltarelli *The Two Faces of Education in Ethnic Conflict: Towards a Peacebuilding Education for Children*. Florence: UNICEF, 2000.
- Carter K. 1994. *The Performance Budget Revisited A Report on State Budget Reform Legislative Finance*. Paper No. 91. Denver, CO: National Conference of State Legislatures.
- Chandler, Ralph C., dan Plano, Jack C. 1988. *The Public Administration Dictionary*. John Wiley & Sons,.
- Faguet, J. P., and C. Pöschl, eds. *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

- Faguet, J.-P., A. M. Fox, and C. Pöschl. "Decentralizing for a Deeper, More
Supple Democracy." *Journal of Democracy* 26, no. 4 (2015): 60–74.
- G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli. 1983. *Decentralization and
 Development (Implementation in Developing Countries)*, USA : The
 UNCRD.
- Gareth J. Wall. 2016. *Decentralisation as a post-conflict state-building strategy
 in Northern Ireland, Sri Lanka, Sierra Leone and Rwanda*, *Third World
 Thematics: A TWQ Journal*, 1:6, 898-920
- Gaynor, N. 2013. *Decentralisation, Conflict and Peacebuilding in Rwanda*.
 Technical Report. Dublin: Dublin City University,
- Geoffrey Segal and Adam Summers, 2002. *Citizens' Budget
 Reports: Improving Performance and Accountability in Government*,
 Reason Public Policy Institute, Policy Study No. 292, March 2002, p. 4.
- Gianakis dan McCue, 2002. *Teori Anggaran untuk Administrasi Publik dan
 Administrator Publik* dalam Buku Khan, Aman dan Hilders, W. Barthey
 (Eds.) *Teori Anggaran di Sektor Publik*.
- Goodfellow, T., and A. Smith. "From Urban Catastropheto 'Model'City? Politics,
 Securityand Development in Post-Conflict Kigali." *Urban Studies* 50, no.
 15 (2013): 3185–3202.
- Green, E. "Decentralisation and Conflict in Uganda." *Conflict, Security and
 Development* 8 (2008): 427–450.
- Greg Harrison, 2003. *Performance-Based Budgeting in California State
 Government: a blue print for effective reform*, October 2003
- Halim, Abdul dkk. 2007, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta. Penerbit
 Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN,
- Halim, Abdul. 2012. *Akuntansi di Sektor Publik*. Jakarta. Salemba Empat,
- Henry, Nicholas. 1995. *Administrasi Negara dan Masalah Masalah Publik*,
 Jakarta. Jakarta Raya Grafindo Persada,
- Hogya, M. 2002. *Theoretical Approaches in Public Budgeting*.
- Ikhsan, Arfan. 2009. *Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Senjangan
 Anggaran*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Jackson, P. "Reshuffling an Old Deck of Cards? The Politics of Local Government Reform in Sierra Leone." *African Affairs* 106, no. 422 (2006): 95-111.
- James L. Perry. 1989. *Handbook of Public Administration*, San Francisco: Jossey-Bass, 1989.
- Jatau, U., V. 2008. *Budget Performance, Evaluation, Monitoring and Control in A Challenging Environment, in the Nigerian*, Accounting Horizon: 2 (2), 2008, pp. 191-196
- K. Carter, The Performance Budget Revisited: *A Report on State Budget Reform - Legislative Finance*, Paper #91, Denver, National Conference of State Legislatures, pp. 2-3
- Keban, T. Yeremias. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Lijphart, A. *Patterns of Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- Lincoln, Yvonna S., dan Egon G. Guba, 1985. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Mahmudi. 2013. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*, World Bank, Washington DC.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Mikesell JL. 2007. *Fiscal administration in local government: an overview*. In: *Shah A (ed) Local budgeting, public sector governance and accountability series*. The World Bank, Washington, DC, pp 15-51
- Mikesell, John L., dan Daniel R. Mullins. 2001. *Mereformasi Sistem Anggaran di Negara-Negara Bekas Uni Soviet*. *Tinjauan Administrasi Publik* 61 (5): 548-68.
- Mikessel, John. 2013. *Fiscal Administration 9th edition*, Wadsworth Cengage Learning, Wadsworth, USA
- Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman, 1984. *Qualitative Data Analysis: A Source Book of New Methods*. Beverly Hills: Sage Publications Inc.

- Mullins, R., Daniel. 2007. *Proses Anggaran Daerah* di (Eds) Anwar Shah, Mullins, R. Daniel, Mikessel, L. John. 2007. *Penganggaran Daerah*. Pp 213 - 267 Bank Dunia, AS
- Munandar, M. 2007. *Budgeting, Perencanaan Kerja Pengkoordinasian Kerja Pengawasan Kerja*. Edisi Kedua. Yogyakarta: BPFE Universitas Gajah Mada.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1997. "Managing Across Levels of Government, Part One: Overview." Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/10/14/1902308.pdf>.
- Ollum, Yasin. 2014. *Desentralisasi di negara-negara berkembang*, Commonwealth Journal of Local Governance, Edisi 15, Juni 2014.
- Rose Rosen, S. Harvey and Gayer, Ted. 2010. *Public Finance 9th edition*. McGraw-Hill Higher Education, 2010
- Sarant, PC. 1978. *Zero Based Budgeting in the public sectors*. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co.
- Segal, Geoffrey and Adam Summers, 2002. *Citizens' Budget Reports: Improving Performance and Accountability in Government*, Reason Public Policy Institute, Policy Study No. 292, March.
- Shafritz, Jay M. dan E.W. Russel. 1997. *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Tanzi, Vito. 1995. *Federalisme Fiskal dan Desentralisasi: Tinjauan beberapa efisiensi dan Aspek Ekonomi Makro*. Konferensi Ekonomi Bank Dunia Tahunan.
- Vegia, L, Kurian, M dan Ardakanian, R. 2015. *intergovernmental Fiscal Relations: Questions of Accountability and Autonomy*.
- World Bank. 1998. *Public Expenditure Handbook, The International Bank for Reconstruction and Development*, [L_{SEP}] Washington, D.C., U.S.A.
- World Bank. 2013. *Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks*. World Bank
- Zack-Williams, A. B. 1999. "Sierra Leone: The Political Economy of Civil War, 1991-98" *Third World Quarterly* 20 no. 1 (1999): 143-162.