

POLITIK KEBIJAKAN PENGELOLAAN DANA OTONOMI KHUSUS PAPUA

Mardiyanto Wahyu Tryatmoko

Abstract

Special autonomy funds for Papua that were increasing in number every year for ten years, in fact did not give any significant change to the welfare of the people of Papua. Thus, the local people ultimately consider that special autonomy as a compensation of separatism did not perform well and even failed. This paper argues that the failure of distribution of special autonomy funds in Papua is caused not only by the lack of capacity of local governments but also by the lack of political will of central government.

Keywords: *Papua, special autonomy, local government, central government*

Abstrak

Dana otonomi khusus untuk Papua yang meningkat jumlahnya setiap tahun selama hampir sepuluh tahun, dalam kenyataannya, tidak mampu membawa perubahan signifikan bagi kesejahteraan rakyat Papua. Hal ini mengakibatkan masyarakat lokal Papua menganggap bahwa otonomi khusus sebagai kompensasi dari separatisme tidak berpengaruh signifikan bahkan bisa dikatakan gagal. Paper ini berupaya membuktikan bahwa kegagalan distribusi dana otonomi khusus di Papua tidak hanya disebabkan oleh kurangnya kapasitas pemerintah lokal namun juga kurangnya *political will* dari pemerintah pusat.

Kata kunci: Papua, otonomi khusus, pemerintah lokal, pemerintah pusat

Pengantar

Melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, pemerintah tidak saja memberikan hak khusus dalam hal politik, tetapi juga memberikan fasilitas ekonomi berupa dana perimbangan dalam rangka otonomi khusus (otsus) untuk meningkatkan kesejahteraan Papua. Pemberian perlakuan khusus kepada Provinsi Papua ini tidak secara sadar didasarkan atas pengakuan identitas sosio-kultural ataupun karena kontribusi sumber daya alam (SDA) Papua yang sangat besar kepada negara. Pemberian otsus kepada Papua dapat dikatakan sebagai “keterpaksaan” negara karena tuntutan Papua merdeka semakin menguat.

Konsekuensi dari keterpaksaan pemberian otsus bagi Papua adalah tindakan setengah hati dari negara dalam merumuskan kebijakan operasional otsus hingga pembinaan dan pengawasan implementasinya. Pemerintah pusat sangat

berhati-hati memberikan hak politik kepada Papua. Untuk itu, pemerintah lebih mendorong perhatian kepada Papua melalui penyediaan fasilitas ekonomi daripada pemberian hak-hak politik. Fasilitas ekonomi yang diberikan kepada Papua sangat melimpah mulai dari pemberian bagi hasil SDA yang lebih besar dibandingkan daerah biasa, penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otsus yang besarnya setara dengan 2% dari dana alokasi umum (DAU) nasional, dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otsus, peningkatan infrastruktur, hingga program percepatan pembangunan.¹ Fasilitas tersebut tidak diimbangi dengan pemberian hak politik secara luas dalam hal misalnya hak menentukan lambang dan lagu daerah serta lembaga perwakilan daerah.

¹ Fasilitas ekonomi yang dimaksud penulis menunjuk pada dana otonomi khusus secara umum. Sering kali orang menyebut pelbagai fasilitas ekonomi yang diberikan kepada Papua dalam rangka otsus dengan menyebutnya sebagai dana otsus.

Dengan perlakuan khusus pemberian fasilitas ekonomi yang melimpah, masyarakat Papua tampak dimanjakan dan dibiayakan dengan hal yang berbau uang. Birokrat daerah dari tingkat provinsi hingga distrik setidaknya pernah bersentuhan dengan uang khusus ini. Namun sayangnya, banyak masyarakat yang tidak merasakan kemajuan sosial-ekonomi dan infrastruktur sebagai dampak dari hadirnya dana otsus. Masyarakat yang mendapatkan dana otsus tunai tidak menyadari peruntukannya sehingga dana tersebut sering menguap begitu saja. Demikian juga dana otsus yang dikelola oleh pemerintah setempat cenderung dipergunakan untuk membiayai program yang duplikatif (tumpang tindih). Banyak program manipulatif yang dibuat oleh aparat pemerintahan lokal sehingga banyak dana otsus yang dikorup oleh mereka.

Tidak sedikit kritik dan pertanyaan mengenai format kekhususan Papua ketika mencermati dampak/implikasi pelaksanaan otonomi khusus belakangan ini. Pemberian fasilitas ekonomi yang melimpah kepada Papua seakan tidak mampu menjawab keadilan dan kesejahteraan yang selama ini dituntut masyarakat Papua. Tingginya tingkat kemiskinan, biaya ekonomi, dan kesenjangan ekonomi yang menjadi pangkal pergolakan masih hadir di tengah-tengah masyarakat Papua. Fakta menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas masih sangat minim, jaringan infrastruktur masih memprihatinkan, dan kualitas sumber daya manusia (SDM) lokal masih rendah.

Tulisan ini berupaya menjawab pertanyaan mengapa kesejahteraan masyarakat Papua tidak meningkat secara signifikan setelah pemerintah pusat memberikan fasilitas ekonomi yang sangat besar setelah otonomi khusus berjalan selama kurang-lebih sepuluh tahun? Faktor apa saja yang mengganggu distribusi fasilitas otonomi khusus, termasuk di dalamnya dana otsus? Pertanyaan ini penting karena keberlimpahan sumber daya alam ditambah dengan fasilitas otonomi khusus tidak sepenuhnya dinikmati oleh masyarakat Papua. Tingkat kemiskinan masih tinggi dan sebagian besar masyarakat tidak merasakan manfaat dari otsus. Dapat dikatakan bahwa saat ini masyarakat Papua menghadapi *problems of plenty*, yaitu tetap

hidup dalam kemiskinan di tengah sumber daya ekonomi yang melimpah.

Dimensi Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi dapat menampilkan dua sisi yang saling berseberangan. Di satu sisi, banyak pendapat yang menyatakan bahwa desentralisasi merupakan landasan untuk peningkatan efisiensi ekonomi, efisiensi biaya, peningkatan akuntabilitas, dan peningkatan mobilisasi sumber daya. Dalam perspektif ini, desentralisasi diperlukan ketika institusi-institusi pemerintah menjadi sangat tidak efektif bahkan gagal memberikan pengaruh otoritas pusat kepada berbagai institusi di level terendah.² Di sisi lain, banyak pendapat yang beranggapan bahwa tidak ada satu pun kebaikan tersebut didapatkan di daerah di mana preferensi warga tidak dapat dicerminkan dari hasil alokasi anggaran dan kapasitas kelembagaan pemerintahan lokal tidak memadai untuk menjalankan itu. Dalam perspektif ini, desentralisasi justru tampak menghasilkan peningkatan biaya, kurang efisien dalam penyampaian pelayanan, dan kemungkinan justru memperbesar ketimpangan dan ketidak-stabilan makroekonomi.³

Jumlah uang yang dialokasikan oleh otoritas lokal dan derajat pengaruh lokal dalam pengalokasiannya merupakan elemen vital dalam formula desentralisasi. Otonomi daerah tidak dapat diartikan begitu saja dengan otonomi keuangan. Pernyataan ini didasarkan atas kenyataan bahwa pemerintahan daerah dengan sistem yang sehat dapat hadir meskipun hampir semua keuangannya berasal dari pusat. Di negara-negara sedang berkembang, kebanyakan orang merasa bahwa mereka memiliki kontrol yang kecil atas aktivitas pemerintahan. Oleh karena itu, bagi mereka untuk mengalokasikan sumber daya secara formal melalui desentralisasi. Dalam hal ini mereka tidak menjamin efektivitas otonomi daerah, tetapi menawarkan kesempatan yang

² James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, (Washington: The World Bank, 1999).

³ Remy Prud'homme, "On the Dangers of Decentralization," *Policy Research Working Paper*, No.1252, World Bank, (Washington DC, 1994). Sebagaimana dikutip dalam Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt (Eds.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, (New York: Cambridge University Press, 1998), hlm. 1.

lebih baik kepada politisi dan birokrat lokal dengan sedikit pengetahuan untuk menjaga kontribusi mereka dalam pembuatan kebijakan.⁴

Pembuatan kebijakan lokal secara otonom bukan merupakan satu-satunya kriteria penting dalam bisnis penganggaran di daerah. Itu hanya sama pentingnya dengan mengatur keuangan secara efisien dan sejalan dengan tujuan utama kebijakan nasional. Walaupun demikian, pembuatan kebijakan lokal secara otonom dengan pengaturan keuangan secara efisien merupakan tujuan yang dapat dicapai baik sistem terdesentralisasi secara efektif atau tidak. Penting untuk diketahui apakah sistem penganggaran daerah bekerja untuk melindungi otonomi lokal atau untuk menghancurkannya.⁵

Dari sisi pendapatan, Philip Mawhood merinci jenis penerimaan lokal setidaknya dalam enam jenis. Pertama adalah *own revenues*. Di dalam konteks pendapatan asli daerah ini, pemerintah daerah memiliki diskresi yang besar untuk menentukan besaran rata-rata pajak yang dipungut. Kedua adalah *general grants*. Penerimaan lokal jenis ini adalah pemberian yang sudah semestinya dari pemerintah pusat tanpa suatu arahan bagaimana anggaran itu dialokasikan. Penerimaan ini biasanya dihitung dengan kalkulasi matematika berdasar pada tingkat kesejahteraan atau kemiskinan setiap daerah dan kebutuhannya untuk pelayanan pemerintahan daerah. Ketiga adalah *assigned revenues*. Penerimaan ini diarahkan dan dikumpulkan oleh pemerintah, tetapi diberikan kepada pemerintah daerah. Jenis penerimaan ini sangat tidak menguntungkan bagi diskresi lokal dibandingkan *general grants* karena tidak memperhatikan kalkulasi sumber daya dan kebutuhan. Pendapatan lokal di mana daerah memiliki sedikit atau tidak ada sama sekali diskresi untuk menentukan besaran pajak yang dipungut termasuk dalam kategori ini. Keempat adalah *incentives grants*. Penerimaan jenis ini mencakup proporsi yang telah ditetapkan atas biaya kegiatan tertentu. Keputusan diambil

oleh pemerintah daerah, tetapi penawaran anggaran bertindak sebagai suatu hal yang persuasif untuk mengadopsi beberapa kebijakan pusat. Kelima adalah *hundred-per-cent grants*, di mana tidak ada kontribusi keuangan daerah yang dibutuhkan, dan pemerintah daerah hanya membelanjakannya. Tidak ada arahan terpusat yang kuat mengenai kapan dan bagaimana dana hibah ini dibelanjakan. Keenam adalah *deficiency grants* yang dibayarkan oleh pemerintah pusat untuk membenahi kesenjangan antara belanja dan pendapatan.⁶

Sebagaimana terjadi di negara-negara sedang berkembang, kasus Indonesia juga menunjukkan kecenderungan umum bahwa daerah masih sangat tergantung pada transfer anggaran dari pusat. Daerah masih belum mampu membiayai keperluannya sendiri secara relatif independen. Jika diambil rata-rata, kemampuan daerah untuk membiayai keperluannya sendiri hanya sekitar 35%. Untuk daerah khusus seperti Papua, tampaknya dana otsus yang diberikan oleh pemerintah pusat berjenis *hundred-per-cent grants*. Konsekuensinya, pemerintah daerah memiliki tantangan yang besar untuk dapat mengelola anggaran jenis ini secara efektif dan efisien.

Meskipun daerah mampu menghasilkan pendapatan dari potensinya sendiri, tidak berarti daerah itu mampu membelanjakannya sesuai dengan kebutuhan publik. Dalam pengelolaan keuangan daerah, baik dari hasil pendapatan asli daerah maupun transfer dari pemerintah pusat, setidaknya ada beberapa prasyarat yang harus disiapkan daerah untuk mengoptimalkan keuntungan dari desentralisasi fiskal. Pertama, harus ada mekanisme politik lokal yang memungkinkan untuk menentukan kebutuhan lokal dan untuk menjaga agar pemerintah lokal akuntabel terhadap konstituennya. Kedua, pemerintah daerah harus memiliki kapasitas kelembagaan dan teknis untuk memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat lokal.⁷ Prasyarat yang kedua ini sering disebut sebagai kapasitas *governing*.

⁶ *Ibid.*

⁷ Paul Smoke, "Fiscal Decentralization Policy in Developing Countries: Bridging Theory and Reality," dalam Yusuf Bangura dan George A. Larbi (Eds.), *Public Sector Reform in Developing Countries: Capacity Challenges to Improve Services*, (Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2006).

⁴ Philip Mawhood (Ed.), *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, (Chichester, New York, Brisbane, Toronto, and Singapore: John Wiley & Sons, 1983), hlm. 14.

⁵ *Ibid.*

Optimalisasi fungsi *governing* (pemerintah) akan lebih komprehensif jika mencakup tiga dimensi. Dimensi pertama adalah politik, yang menjelaskan bagaimana penggunaan, pembagian dan akuntabilitas kekuasaan. Dimensi kedua adalah legal, yaitu bagaimana merumuskan dan menggunakan regulasi. Dimensi ketiga adalah manajerial yang terkait dengan pengaturan kewenangan, ekstraksi sumber daya, dan manajemen pembangunan.

Desain Formal Kekhususan Papua

Provinsi Papua merupakan salah satu daerah otonom yang mendapatkan status khusus dalam pengelolaan pemerintahan daerah, yang rancangan awalnya sudah dimulai sejak masa pemerintahan Presiden Bacharudin Jusuf Habibie.⁸ Status ini bukan diperoleh karena Papua termasuk dalam kategori *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah yang memiliki hak asal-usul dan susunan asli sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945. Otonomi khusus Papua lahir untuk memperbaiki kebijakan-kebijakan masa lalu yang memunculkan sumber-sumber ketegangan dalam wujud ketimpangan di pelbagai sektor pembangunan, pelanggaran hak asasi manusia (HAM), dan pengabaian hak dasar penduduk asli.⁹ Dengan menggunakan terminologi yang lebih lugas, otonomi khusus sebenarnya merupakan pilihan lunak yang ditawarkan oleh pemerintah pusat atas tuntutan separatisme masyarakat Papua yang mempersoalkan keadilan, kejelasan

⁸ Kemunculan otsus tidak dapat dilepaskan dari keinginan merdeka masyarakat Papua yang disampaikan oleh Tim 100 kepada Presiden B.J. Habibie. Sejak saat itu muncul perdebatan untuk melunakkan tuntutan merdeka, termasuk keluarnya ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999–2004 Bab IV huruf (g) angka 2. Tap MPR tersebut disusul oleh Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Tap MPR tersebut antara lain menekankan tentang pentingnya segera merealisasikan otonomi khusus melalui penetapan suatu undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Papua dengan memperhatikan aspirasi masyarakat.

⁹ Hal ini diakui pemerintah nasional sebagaimana tercantum dalam penjelasan atas UU No. 21 Tahun 2001 di bab umum. Muridan dan kawan-kawan juga menyebutkan empat sumber konflik Papua, yaitu marginalisasi atau diskriminasi terhadap orang asli Papua, kegagalan pembangunan, masalah politik identitas, dan persoalan pelanggaran HAM. Lihat, Muridan S. Widjojo, *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*, (Jakarta: LIPI, Yayasan TIFA, dan Yayasan Obor, 2009).

identitas dan sejarah integrasi serta kelayakan hidup mereka.

Terlepas dari apakah keinginan penting masyarakat Papua terakomodasi dalam kebijakan otonomi khusus, terdapat setidaknya lima hal, sebagaimana termuat dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 (UU 21/2001) tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang membedakan Papua dengan provinsi lain di Indonesia. Pertama adalah tidak seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang masih ambigu meletakkan titik berat otonomi daerah, UU 21/2001 menempatkan provinsi memiliki kewenangan yang lebih dominan dibanding kabupaten/kota, terutama dalam hal standarisasi dan pengembangan bidang perekonomian, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, lingkungan hidup, dan sosial. Pada bidang-bidang tersebut, kewenangan provinsi tidak sekadar bersifat lintas kabupaten/kota. Pemerintah provinsi dapat melakukan penyerahan sebagian urusan dari kewenangan khusus kepada kabupaten/kota menjadi urusan kabupaten/kota, mendelegasikan tugas-tugas kewenangan khusus kepada perangkat kabupaten/kota dalam kerangka dekonsentrasi kabupaten/kota, dan melaksanakan sendiri kewenangan khusus di wilayah-wilayah kerja yang ditentukan sendiri oleh pemerintah provinsi.

Kedua, pemerintah nasional menyediakan pendanaan, untuk mengoptimalkan kewenangan, sebagaimana disebutkan pada poin pertama, dari APBN yang jumlahnya lebih besar daripada daerah biasa (bukan daerah otonomi khusus). Papua memperoleh bagi hasil eksplorasi minyak dan gas bumi sebesar 70%, di samping menerima dana otonomi khusus dan infrastruktur sebesar 2% dari dana alokasi umum (DAU) nasional. Jumlah ini tentu jauh lebih besar dibandingkan dengan anggaran yang diberikan kepada daerah-daerah biasa lainnya. Perlu diingat bahwa daerah lain hanya memperoleh bagi hasil pertambangan minyak bumi sebesar 15,5% dan 30,05% untuk gas alam. Tidak hanya itu, Papua juga memperoleh dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus terutama untuk pembiayaan infrastruktur yang jumlahnya ditetapkan oleh presiden dan DPR berdasarkan usulan Papua setiap tahunnya. Walaupun demikian, Papua harus memperhatikan

Tabel 1. Aturan Dana Perimbangan dalam Otonomi Khusus

Bagi hasil pajak	Bagi hasil sumber daya alam	Bagi hasil dana alokasi umum
<ul style="list-style-type: none"> • 90% dari pajak bumi dan bangunan (PBB) • 80% dari bea BB • 20% dari pajak penghasilan perseorangan 	<ul style="list-style-type: none"> • 80% dari kehutanan, perikanan, dan pertambangan umum • 70% dari minyak bumi* dan gas bumi* 	<ul style="list-style-type: none"> • DAK sesuai perundang-undangan • 2% dari DAU khusus untuk pendidikan dan kesehatan** • DAK untuk infrastruktur (berdasarkan usulan provinsi dan ditetapkan pemerintah dan DPR)

* selama 25 tahun, kemudian menjadi 50%

** selama 20 tahun

Sumber: Kinerja Otonomi Khusus Papua, UNDP, 2008

dengan cermat penggunaan anggaran yang jumlahnya sangat besar tersebut. Jumlah bagi hasil sumber daya alam yang diterima Papua akan berkurang setelah 25 tahun pelaksanaan otonomi khusus. Pada tahun ke-26, Papua akan menerima bagi hasil sebesar 50% dari pertambangan minyak bumi dan gas alam. Demikian juga dengan dana otsus yang jumlahnya setara dengan 2% dari DAU nasional akan tidak berlaku lagi setelah 20 tahun pelaksanaan otsus. Secara ringkas, fasilitas ekonomi atas otonomi khusus yang diterima Papua dapat dilihat dalam Tabel 1.

Ketiga, Papua mendapatkan hak khusus untuk mengangkat nilai-nilai lokal sebagai identitas khusus. Di dalam UU 21/2001 disebutkan bahwa Papua memiliki hak untuk menetapkan lagu dan lambang sebagai simbol daerah. Penetapan jabatan gubernur yang harus diisi oleh orang asli Papua juga merupakan cerminan bagaimana identitas lokal diakomodasi dalam sistem pemerintahan. Selain itu, Papua juga diberi hak untuk memberikan istilah-istilah khusus bagi lembaga-lembaga lokal untuk menekankan identitas Papua, misalnya pemberian nama Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), Majelis Rakyat Papua (MRP), peraturan daerah khusus (perdasus), dan peraturan daerah provinsi (perdasi).

Keempat, Papua memiliki mekanisme sistem kelembagaan lokal yang berbeda dengan provinsi lain. Satu hal kekhususan Papua yang tidak dimiliki oleh daerah lain adalah adanya Majelis Rakyat Papua (MRP).¹⁰ MRP merupakan lembaga perwakilan masyarakat asli Papua yang

merepresentasikan kelompok-kelompok agama, adat, dan perempuan. MRP merupakan lembaga perwakilan di samping Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang telah ada sebelumnya. Sebagaimana tercantum dalam UU 21/2001, MRP memiliki tugas melindungi kepentingan masyarakat asli Papua, memberikan persetujuan atau pendapat tentang peraturan daerah khusus (perdasus) dan peraturan daerah provinsi (perdasi), dan memberikan rekomendasi calon gubernur. Meskipun tidak memiliki fungsi legislasi, kedudukan MRP setara dengan DPRD dan gubernur dalam pembuatan kebijakan daerah, terutama Perdasus.

Secara legal-formal, DPRD memiliki tugas, wewenang, dan hak yang hampir sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi lainnya. Hanya saja, di dalam UU 21/2001 DPRD memiliki tugas dan wewenang memilih gubernur dan wakil gubernur (Pasal 7 ayat 1 poin a) serta memiliki hak meminta pertanggungjawaban gubernur (Pasal 8 ayat 1 poin a). Hal ini yang seharusnya juga membedakan Papua dengan daerah lainnya.

Kelima, Pemerintah memberikan keleluasaan bagi masyarakat Papua untuk mendirikan partai lokal. UU 21/2001 menyebutkan bahwa ayat (1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik. Ayat (2) tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (3) rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua. Ayat (4) partai politik wajib meminta pertimbangan kepada Majelis Rakyat Papua dalam hal seleksi dan rekrutmen partai politiknya masing-masing.

¹⁰ Meskipun di Aceh juga terdapat rancangan lembaga Wali Nangroe yang serupa fungsinya, konsep perwakilannya berbeda dengan MRP.

Meskipun demikian, hingga saat ini belum ada satu pun partai politik lokal yang terbentuk.

Dari kelima hal kekhususan hak politik dan ekonomi yang didesain untuk Papua tersebut, tidak semua dapat diwujudkan dengan baik. Pertama, kekhususan Papua yang memberikan kekuasaan provinsi (gubernur) sebagai pemegang otoritas di daerah pada kenyataannya tidak mendapatkan legitimasi penuh dari lembaga-lembaga daerah terutama dari pemerintah kabupaten/kota. Penentuan titik berat otonomi di tingkat provinsi masih sangat ambigu karena kabupaten/kota masih dengan leluasa berpegangan pada UU pemerintahan umum (UU No. 32/2004). Ironisnya, pemerintah pusat tidak memiliki ketegasan untuk menangani persoalan ini. Kedua, hak menentukan lambang dan lagu daerah masih dicurigai oleh pemerintah pusat sangat politis ke arah gerakan separatisme sehingga simbol-simbol kedaerahan ini belum dapat hadir memenuhi amanah UU Otsus. Ketiga, partai politik lokal sama sekali belum ada. Sementara itu, pembentukan MRP sangat terlambat sehingga banyak perdatus sebagai operasionalisasi ketentuan otsus dalam UU belum dapat disusun. Di antara beberapa kekhususan tersebut, tampaknya pemerintah pusat lebih memperhatikan komitmen untuk memberikan fasilitas ekonomi yang lebih besar kepada Papua. Walaupun demikian, pemberian fasilitas ekonomi khusus hanya sekadar memenuhi janji tanpa dibarengi dengan asistensi bagaimana menggunakannya secara efisien dan efektif serta bagaimana mengawal penggunaan anggaran tersebut.

Alokasi Dana Otsus dan Carut Marut Distribusinya

Memiliki status otonomi khusus sebenarnya merupakan berkah bagi Papua. Fasilitas ekonomi yang terkandung dalam otonomi khusus sangat besar. Jika mencermati postur anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Provinsi Papua, fasilitas yang diberikan oleh pemerintah pusat kurang-lebih setara dengan 15 kali kemampuan daerah. Berkaca pada laporan realisasi APBD Papua tahun 2010, jumlah pendapatan asli daerah Provinsi Papua hanya Rp322.176.000.000, sedangkan pendapatan transfer dari pemerintah pusat sebesar Rp5.152.661.679.000.

Fasilitas ekonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat mungkin terlalu besar bagi Papua. Pemerintah Papua tampak kerepotan mengelolanya. Pada tahun 2011 BPK menemukan penyimpangan dalam penggunaan dana otonomi khusus Provinsi Papua periode 2008–2010. Dana Rp1,85 triliun yang seharusnya digunakan untuk program pendidikan dan kesehatan ternyata justru didepositokan di bank.¹¹ Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Papua tidak dapat memanfaatkan dana otsus secara optimal sehingga ada dana sisa.

Dalam memanfaatkan fasilitas ekonomi dari pemerintah pusat, kerepotan pemerintah Papua terlihat dalam mengalokasikan dan membagikan dana otonomi khusus secara sektoral dan kewilayahan. Pemerintah Papua tidak memiliki pola yang ajek sehingga dana otsus dapat digunakan secara fleksibel, sesuai peruntukan yang berbeda setiap tahunnya. Penentuan alokasi dana otsus menjadi hak sepenuhnya pemerintah provinsi dan tampaknya lebih mengikuti kebijakan gubernur daripada kesepakatan bersama dengan DPRD dan MRP.

Tabel 2 menunjukkan perbedaan alokasi dana otsus yang berbeda setiap tahun anggaran. Sebagaimana terlihat dalam Tabel 2, pada tahun anggaran 2002, dana otsus Papua dibagi sebesar 60% untuk provinsi dan 40% dialokasikan untuk dibagi di antara kabupaten/kota yang ada. Walaupun mendapatkan alokasi 40%, pemerintah provinsi mewajibkan, setiap kabupaten/kota mengalokasikan sebagian porsinya untuk membiayai pembebasan biaya Evaluasi Belajar Tahap Akhir (EBTA) dan program pembangunan sebagaimana telah disepakati antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Pola pembagian 60% untuk provinsi dan 40% untuk kabupaten/kota berubah mulai tahun 2004. Pada tahun 2004, alokasi dana otsus untuk kabupaten/kota mulai diberikan 60%. Dari jumlah dana yang diberikan untuk kabupaten/kota, 40%-nya diberikan dalam bentuk *blockgrant* dan 60%-nya diberikan untuk membiayai proyek yang diarahkan. Mulai tahun 2005, dana otsus yang dibagikan kepada kabupaten/kota tidak lagi diarahkan

¹¹ Lihat Media Indonesia, “Dana Otsus Papua Ngendon di Deposito”, 18 April 2011, <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/04/18/218782/265/114/Dana-Otsus-Papua-Ngendon-di-Deposito>, diunduh pada 16 April 2012.

Tabel 2. Perbedaan Alokasi Dana Otonomi Khusus Papua

Tahun Anggaran	Alokasi Dana Otonomi Khusus			Program Khusus
	Provinsi	Kabupaten/Kota		
2002	60%	40%		-
		<i>Fresh money</i>	Biaya Pembebasan EBTA	
2003	60%	40%		-
		<i>Fresh money</i>	Bantuan proyek yang diarahkan	
2004	40%	60%		-
		<i>Blockgrant</i> (40%)	Bantuan program yang ditetapkan (60%)	
2005	40% setelah dikurangi alokasi anggaran lain-lain	60%, setelah dikurangi alokasi anggaran lain-lain (pemilukada, MRP, pembangunan rumah sakit, dan pendidikan)		Pemilukada, MRP, pembangunan rumah sakit, dan pendidikan
2006	40% setelah dikurangi alokasi anggaran lain-lain	60% setelah dikurangi alokasi anggaran lain-lain (Biaya Pemilukada dan pelaksanaan tugas MRP)		Biaya pemilukada dan pelaksanaan tugas MRP
2007	40% setelah dikurangi anggaran untuk Respek	60% setelah dikurangi anggaran untuk Respek		Pembangunan kampung dan distrik (Respek)
2009	40% setelah dikurangi alokasi anggaran lain-lain	60% setelah dikurangi alokasi anggaran lain-lain (Pembangunan kampung dan distrik (Respek), bebas biaya pendidikan dan berobat)		Pembangunan kampung dan distrik (Respek), bebas biaya pendidikan dan berobat

Sumber: Keputusan Gubernur Provinsi Papua tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus No. 117 Tahun 2002, No. 49 Tahun 2003, No. 39 Tahun 2004, No. 62 Tahun 2005, No. 46 Tahun 2006, No. 82 Tahun 2007, dan No. 52 Tahun 2009.

penggunaannya melalui penetapan pemerintah provinsi. Walaupun demikian, dana otsus yang diterima Papua tidak langsung dibagi 40% untuk provinsi dan 60% untuk kabupaten/kota, tetapi dikurangi terlebih dahulu untuk pembiayaan program-program tertentu. Pada tahun 2005, dana otsus dialokasikan terlebih dahulu untuk biaya penyelenggaraan pemilihan langsung kepala daerah, pembentukan MRP, pembangunan rumah sakit, dan biaya pendidikan. Pola yang demikian kemudian berlaku hingga saat ini. Misalnya pada tahun 2009, dana otonomi khusus Papua sebesar Rp2.609.796.098.000 tidak hanya dibagi habis untuk provinsi (40%) dan kabupaten/kota (60%), tetapi dialokasikan untuk program Respek sebesar Rp320.000.000.000 serta bebas biaya pendidikan dan berobat sebesar Rp180.000.000.000. Padahal, substansi alokasi dana otonomi khusus yang dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota juga memuat anggaran pendidikan dan kesehatan. Demikian juga dengan Respek yang sejatinya merupakan program provinsi. Alokasi

anggaran untuk Respek masih dipisahkan dari alokasi untuk provinsi.

Jumlah dana otsus untuk Papua meningkat setiap tahunnya, bahkan pemerintah provinsi dapat mengalokasikan sebagian untuk deposito. Walaupun demikian, masih banyak pemerintah kabupaten yang merasakan transfer dana otsus dari pemerintah provinsi yang kurang memadai. Terlebih lagi beberapa kabupaten di wilayah pedalaman merasakan pembagian dana otsus oleh pemerintah provinsi tidak adil. Mereka yang tidak puas sangat merasakan bagaimana faktor kesulitan geografis dan kurang tersedianya infrastruktur dasar tidak dijadikan perhatian utama oleh gubernur. Jumlah dana yang mereka terima hampir setara dengan yang didapat oleh kabupaten-kabupaten yang telah maju sebagaimana yang berada di wilayah pesisir.

Ketidak-puasan atas pembagian dana otsus dinyatakan secara terbuka oleh para bupati di wilayah pegunungan tengah pada saat rapat kerja para bupati tahun 2008 di Jayapura. Mereka melakukan aksi *walkout* dalam raker tersebut

sebagai sikap protes atas kebijakan gubernur terhadap ketidakadilan pembagian dana program infrastruktur. Sikap protes itu kemudian ditindaklanjuti oleh mereka dengan membentuk Asosiasi Bupati Pegunungan Tengah Papua.¹²

Untuk diketahui bahwa dana otsus Papua yang diterima sejak tahun 2002 dialokasikan untuk pengembangan pembangunan, baik lingkup provinsi maupun kabupaten/kota. Pada dua tahun pertama, dana otsus Papua dialokasikan 40% untuk kabupaten/kota dan 60% untuk provinsi.¹³ Sejak 2004, skema proporsi pembagian dana otsus direvisi dan berbalik menjadi 40% untuk provinsi dan 60% untuk kabupaten/kota. Meskipun persentase distribusi dana otsus telah berubah dan jumlah dana otsus yang diterima dari pemerintah pusat setiap tahun meningkat, jumlah dana yang diterima oleh kabupaten/kota tidak mengalami peningkatan berarti. Bahkan, di beberapa tahun, beberapa kabupaten mendapatkan jumlah dana otsus yang lebih sedikit dibanding tahun sebelumnya. Ini terjadi karena beberapa hal. Pertama, peningkatan jumlah dana otsus yang diterima Papua diimbangi dengan peningkatan jumlah kabupaten. Kedua, provinsi tidak memiliki standar baku sebagai dasar distribusi dana otsus ke kabupaten/kota. Ketiga, semenjak Suebu menjadi gubernur dana otsus dialokasikan dahulu untuk program Respek dan baru kemudian dibagi 60%–40%.

Bertambahnya jumlah kabupaten di Papua tidak saja membuat runyam pemerintah provinsi dalam mendistribusikan dana otsus, tetapi juga karena pemerintah provinsi tidak memiliki standar baku pembagian dana otsus ke kabupaten/kota. Hal ini diindikasikan dari jumlah dana otsus yang diterima setiap kabupaten/kota fluktuatif. Sebaran distribusi dana Otsus Papua ke kabupaten/kota dari tahun 2002 hingga 2011 dapat

dicermati dalam Tabel 3. Ketentuan pembagian dana otsus ke setiap kabupaten/kota tampak hanya merupakan kebijakan (informal) gubernur.

Pemerintah provinsi terutama gubernur seharusnya memiliki inisiatif mengatur distribusi dana otsus di dalam perdasus, karena hal ini bagian dari kekhususan Papua. Pada saat pemerintahan Solosa, perdasus tentang distribusi dana otsus tidak dapat dibuat karena masih menunggu terbentuknya MRP.¹⁴ Sambil menunggu terbentuknya MRP, pemerintah provinsi menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pembagian Penerimaan dalam Rangka Otonomi Khusus. Namun sayangnya, perdasu ini juga belum memuat ketentuan tentang kriteria besaran penerimaan dana otsus untuk tiap-tiap kabupaten/kota. Di dalam Pasal 2 ayat (3) hanya dijelaskan bahwa pembagian dana otsus untuk kabupaten/kota didasarkan pada kriteria yang ditetapkan menurut kondisi kabupaten/kota dan dalam ayat (4) hanya disebutkan bahwa “kriteria, bentuk, dan besarnya dana penerimaan masing-masing kabupaten/kota ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.” Sebagai konsekuensinya, pembagian dana otsus untuk kabupaten/kota hanya ditentukan atas asumsi dan disepakati bersama di dalam rapat antara gubernur dengan bupati/wali kota. Dapat dipastikan bahwa dalam rapat tersebut pasti muncul ketidakpuasan, sebagaimana yang terjadi tahun 2008, saat lima bupati harus *walkout* dalam rapat karena merasa tidak puas.

Setelah MRP terbentuk pada tahun 2005, gubernur juga tidak memiliki inisiatif untuk membuat peraturan daerah mengenai pembagian dana otsus untuk kabupaten/kota. Justru inisiatif tentang hal itu datang dari DPRD pada tahun 2007 dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Ranperdasus) Provinsi Papua Tahun 2007 tentang Pembagian dan Pengelolaan Penerimaan dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua. Raperdasus ini kemudian menjadi kontroversi dan dikenal dengan Perdasus Nomor 1 Tahun 2007. Kontroversi karena perdasus ini tidak pernah selesai karena gubernur tidak bersedia menandatangani. Tidak ada yang

¹² Deklarasi pembentukan Asosiasi Bupati se-Pegunungan Tengah Papua dilakukan pada tanggal 22 Februari 2008 di Wamena. Lihat dalam Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua, Kajian Hasil Seminar Nasional Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua (17 Juni 2010), Jakarta: P2IPTP, Juli 2010.

¹³ Lihat Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 117 Tahun 2002 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2002 dan Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 49 Tahun 2003 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2003.

¹⁴ Lihat dalam setiap poin (b) pertimbangan Keputusan Gubernur Provinsi Papua No. 49 Tahun 2003, No. 39 Tahun 2004, dan No. 62 Tahun 2005 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Tabel 3. Distribusi Dana Otonomi Khusus untuk Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Papua

No.	Kabupaten/Kota	TAHUN												
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011			
1	Kab. Jayapura	44,211,223,000	46,896,453,200	35,948,360,000	28,300,000,000	54,471,669,000	57,169,864,000	60,817,965,000	52,663,950,000	52,663,950,000	56,505,305,000			
2	Yapen Waropen	42,178,711,000	39,690,430,400	32,972,330,000	27,500,000,000	54,082,610,000	56,761,533,000	60,383,578,000	52,287,802,000	52,287,802,000	55,119,609,624			
3	Biak Numfor	40,061,008,000	32,569,163,400	35,191,760,000	28,500,000,000	55,768,530,000	58,530,964,000	62,265,919,000	53,917,773,000	53,917,773,000	53,035,253,331			
4	Merauke	33,829,019,000	38,300,244,200	33,931,570,000	28,500,000,000	55,314,628,000	58,054,578,000	61,759,134,000	53,478,934,000	53,478,934,000	60,588,070,895			
5	Jayawijaya	40,991,242,000	33,998,110,000	36,280,460,000	29,000,000,000	61,604,407,000	64,655,915,000	68,781,713,000	59,559,979,000	59,559,979,000	62,402,279,916			
6	Paniai	37,995,981,000	33,648,926,200	36,465,300,000	30,300,000,000	59,788,801,000	62,750,374,000	66,754,577,000	57,804,626,000	57,804,626,000	59,706,213,190			
7	Puncak Jaya	47,100,779,000	56,301,018,600	39,715,730,000	30,300,000,000	61,150,505,000	64,179,529,000	68,274,928,000	59,121,140,000	59,121,140,000	61,898,486,188			
8	Mimika	25,562,455,000	37,051,774,200	37,191,760,000	28,600,000,000	55,768,530,000	58,530,964,000	62,265,919,000	53,917,773,000	53,917,773,000	59,162,207,439			
9	Nabire	41,915,130,000	35,676,506,200	35,667,790,000	29,000,000,000	53,109,964,000	55,740,709,000	59,297,614,000	51,347,436,000	51,347,436,000	55,705,408,180			
10	Kota Jayapura	37,060,652,000	33,852,196,400	33,407,600,000	27,100,000,000	52,656,062,000	55,264,323,000	58,790,829,000	50,908,597,000	50,908,597,000	53,631,647,401			
11	Waropen	-	5,000,000,000	30,927,980,000	30,100,000,000	56,092,745,000	58,871,238,000	62,627,908,000	54,231,230,000	54,231,230,000	55,979,303,427			
12	Asmat	-	5,000,000,000	38,845,190,000	31,500,000,000	61,798,936,000	64,860,079,000	68,998,905,000	59,748,051,000	59,748,051,000	63,165,509,926			
13	Boven Digoel	-	5,000,000,000	32,972,330,000	30,100,000,000	59,983,330,000	62,954,539,000	66,971,770,000	57,992,699,000	57,992,699,000	58,075,038,236			
14	Mappi	-	5,000,000,000	32,972,330,000	30,100,000,000	59,723,958,000	62,682,320,000	66,682,180,000	57,741,935,000	57,741,935,000	57,516,330,008			
15	Sarmi	-	5,000,000,000	33,232,589,000	30,250,000,000	57,584,136,000	60,436,504,000	64,293,055,000	55,673,126,000	55,673,126,000	59,960,339,414			
16	Keerom	-	5,000,000,000	31,411,190,000	30,000,000,000	57,000,549,000	59,824,009,000	63,641,476,000	55,108,906,000	55,108,906,000	61,398,743,730			
17	Tolikara	-	5,000,000,000	34,050,260,000	31,000,000,000	61,798,937,000	64,860,080,000	68,998,906,000	59,748,052,000	59,748,052,000	59,934,567,931			
18	Pegunungan Bintang	-	5,000,000,000	34,050,260,000	31,000,000,000	61,798,937,000	64,860,080,000	68,998,906,000	59,748,052,000	59,748,052,000	64,655,543,539			
19	Yahukimo	-	5,000,000,000	38,622,170,000	31,500,000,000	61,798,937,000	64,860,080,000	68,998,906,000	59,748,052,000	59,748,052,000	63,500,722,522			
20	Supiori	-	-	29,292,500,000	29,500,000,000	50,710,777,000	53,222,680,000	56,618,905,000	49,027,869,000	49,027,869,000	49,973,169,975			
21	Mamberamo Raya	-	-	-	-	-	-	57,958,260,000	50,187,653,000	50,187,653,000	52,199,997,331			
22	Dogiyai	-	-	-	-	-	-	56,618,905,000	12,739,253,000	12,739,253,000	54,709,514,848			
23	Yalimo	-	-	-	-	-	-	56,618,905,000	12,739,253,000	12,739,253,000	60,911,502,197			
24	Lanny Jaya	-	-	-	-	-	-	56,618,905,000	12,739,253,000	12,739,253,000	61,047,610,809			
25	Puncak	-	-	-	-	-	-	56,618,905,000	12,739,253,000	12,739,253,000	61,530,561,396			
26	Mamberamo Tengah	-	-	-	-	-	-	56,618,905,000	12,739,253,000	12,739,253,000	61,334,442,217			
27	Nduga	-	-	-	-	-	-	56,618,905,000	12,739,253,000	12,739,253,000	61,079,902,588			
28	Intan Jaya	-	-	-	-	-	-	-	12,739,253,000	12,739,253,000	18,535,255,254			
29	Deiyai	-	-	-	-	-	-	-	12,739,253,000	12,739,253,000	16,737,463,467			

Sumber: Keputusan Gubernur Papua tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus No. 117 Tahun 2002, No. 49 Tahun 2003, No. 39 Tahun 2004, No. 62 Tahun 2005, No. 46 Tahun 2006, No. 82 Tahun 2007, No. 52 Tahun 2009, dan No. 34 Tahun 2011, serta Realisasi SP2D Bantuan Keuangan kepada kabupaten/kota se-Provinsi Papua 2010.

mengetahui secara pasti apa alasan gubernur tidak mau menandatangani Perdasus Nomor 1 Tahun 2007.¹⁵ Menurut keterangan anggota MRP yang juga merupakan mantan staf ahli di DPRD Wambraw, alasan gubernur menolak perdasus itu adalah ketentuan dalam perdasus tersebut sangat rinci sehingga akan sulit diimplementasikan. Ada juga yang beranggapan bahwa penolakan gubernur menandatangani Perdasus No 1/2007 adalah karena belum ada peraturan pemerintah yang khusus menangani pengelolaan dana otsus.¹⁶ Anehnya, dalam setiap kali muncul keputusan gubernur tentang pembagian dana otsus, perdasus ini selalu disebut dalam konsideran, tetapi selalu disebutkan sebagai Perdasus Nomor 2 Tahun 2007. “Setiap kali ada lembaga pemeriksa yang menanyakan dan meminta perdasus itu tidak pernah menemukannya. Dan jika ditanya kenapa gubernur tidak bersedia menandatangani, hanya gubernur yang tahu jawabannya.” Demikian yang disampaikan oleh Sekretaris Badan Keuangan Daerah Provinsi Papua.

Perdasus Nomor 1 Tahun 2007 sebenarnya telah memuat kriteria pembagian dana otsus dengan sangat rinci. Dalam perdasus tersebut terutama Pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa bagian masing-masing kabupaten/kota dihitung dengan menggunakan kriteria luas wilayah, jumlah penduduk, kondisi geografis dan tingkat kesulitan wilayah, pendapatan asli daerah, penerimaan asli daerah, penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, dan Produk Domestik Regional Bruto. Perhitungan ini kemudian diperkuat dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) yang menyebutkan bahwa penghitungan besaran alokasi dengan kriteria sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan Gubernur. Hitungan-hitungan ini tidak pernah dipakai gubernur dan hanya mendasarkan distribusi dana otsus pada peraturan umum, yaitu Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 yang merupakan kelanjutan dari Permendagri Nomor

13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kekesalan beberapa kabupaten di Papua terhadap kurang transparannya gubernur dalam pembagian dana otsus ke kabupaten/kota wajar karena skema pembagian dana otsus, baik dalam bentuk desentralisasi ataupun dekonsentrasi tidak terpola dengan baik. “Kami di Tolikara merasakan ketidakadilan karena setiap tahun dana otsus dari pusat meningkat sementara kami mendapatkan dana otsus dari provinsi yang jumlahnya selalu sama setiap tahun atau kadang-kadang menurun,” demikian keluhan yang disampaikan Kepala Bagian Keuangan Kabupaten Tolikara.

Program Respek yang diinisiasi oleh Gubernur Suebu sejak 2007 sebagai program unggulan khusus provinsi ternyata tidak termasuk ke dalam 40% yang dialokasikan kepada provinsi. Dana program Respek yang memberikan hibah sejumlah seratus juta rupiah kepada setiap kampung itu dihitung tersendiri, di luar pembagian 40%–60%. Inilah yang membuat dana otsus yang diterima oleh kabupaten/kota berkurang dari tahun sebelumnya. Ironisnya, masyarakat banyak yang menilai bahwa otsus Papua gagal, sementara program Respek yang paling berhasil.

Kekecewaan para bupati di wilayah pegunungan tengah terhadap pembagian dana otsus menimbulkan semangat di antara mereka untuk berjuang sendiri termasuk berupaya langsung melakukan *lobby* dengan pemerintah pusat. Perasaan tidak adil ini juga dipakai oleh beberapa elite politik Papua sebagai senjata dalam kancah pemilihan gubernur periode mendatang. Misalnya saja, dalam beberapa “kampanye” awal sebagaimana dilansir oleh beberapa media lokal, Lucas Enembe menjanjikan jika dia menjadi gubernur, skema pembagian dana otsus akan diubah menjadi 80% untuk kabupaten dan 20% untuk provinsi.

Problema Pemanfaatan Dana Otsus dan Dampaknya

Tidak dapat dimungkiri bahwa otsus setidaknya telah membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di beberapa wilayah. Di Distrik Arso Timur Kabupaten Keerom misalnya pembangunan infrastruktur baru mulai dilakukan sejak 2007, meskipun sebagian pemukiman belum

¹⁵ Para pejabat pemerintahan di kantor gubernur yang ditemui peneliti tidak dapat memberikan keterangan alasan gubernur tidak menggunakan Perdasus Nomor 1 Tahun 2007, bahkan di antaranya tidak mengetahui persoalan tersebut.

¹⁶ Pendapat ini disampaikan oleh Irene Manibuy (anggota DPR-RI) dalam *Seputar Nusantara*, “Irene Manibuy, SH. (anggota DPR-RI): Rakyat Papua Ingin Kesejahteraan,” 29 Juli 2010, <http://seputarnusantara.com/?p=3078>, diunduh pada 7 Juli 2011.

mendapatkan listrik.¹⁷ Izaak Kappisa, anggota DPRD Biak yang pernah menjabat di kantor gubernur dan juga mantan Sekda Biak, juga mengakui bahwa otsus telah memberi banyak perubahan pembangunan terutama di kampung-kampung. “Sekarang ini banyak bantuan yang diterima oleh kampung antara lain dalam bentuk dana Respek (dari pemerintah provinsi), dana dari PNPM (dari pemerintah nasional), dan APBK dari pemerintah kabupaten.”¹⁸ Dia menilai berdasarkan pendapat dari masyarakat bahwa “program pemerintah provinsi yang langsung ke masyarakat jauh lebih efektif dan tepat ke masyarakat dibanding program pemerintah kabupaten.” Hal ini karena program-program provinsi lebih dalam bentuk fisik bangunan.

Walaupun demikian, otsus belum memberikan dampak berarti bagi masyarakat Papua secara luas. Tabel 4 menunjukkan bahwa semakin bertambahnya dana otsus setiap tahun tidak memberi dampak signifikan bagi penurunan angka kemiskinan masyarakat Papua. Indikasi ini sekaligus menyiratkan pertanyaan seberapa jauh dampak bantuan-bantuan dana *cash* yang langsung diberikan kepada masyarakat kampung. Asumsi yang mungkin tepat untuk menjawab pertanyaan itu adalah bantuan *cash money* masih sebatas pada peningkatan kualitas infrastruktur fisik, tetapi belum sampai pada penciptaan kemandirian (*self sufficiency*) masyarakat lokal.

Problem mendasarnya adalah masyarakat tidak memahami otonomi khusus meskipun mereka menganggap Program Respek dari gubernur sangat membantu meningkatkan taraf hidup mereka, setidaknya mampu memenuhi kebutuhan infrastruktur lokal. Padahal, dana Respek diambilkan dari dana otsus sebelum dibagi 40% untuk provinsi dan 60% untuk kabupaten/kota. Respek lebih populer karena labelisasi yang gencar dibanding otonomi khusus. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap otsus ini dapat meningkatkan popularitas gubernur, tetapi berdampak buruk pada pencitraan pemerintah nasional karena mereka menganggap otsus gagal. Isu-isu kegagalan otonomi

khusus yang berkembang di masyarakat ini yang membangkitkan kelompok-kelompok radikal untuk lebih meriuhkan tuntutan merdeka.

Pemberian fasilitas ekonomi yang melimpah kepada Papua pada kenyataannya juga menciptakan ketimpangan yang berdampak pada persepsi minor masyarakat terhadap efektivitas otsus. Pertumbuhan ekonomi (pendapatan dana otsus) Papua yang begitu cepat memicu pertumbuhan elite baru yang akhirnya lebih merasakan kemakmuran. “Baru dua tahun menjabat, banyak elite Papua yang sudah memiliki mobil,” demikian Paulus Sumino, anggota DPD-RI, mencontohkan.¹⁹ Kemakmuran elite yang demikian cepat itu tidak sebanding dengan pertumbuhan ekonomi atau kesejahteraan masyarakat. Rakyat begitu lamban menunggu dalam bentuk program, misalnya program tanam coklat, usaha kecil, dan sebagainya yang membutuhkan proses lama. Terjadi kecemburuan masyarakat karena mereka melihat ketimpangan yang sangat menyolok. Tidak salah jika banyak orang yang beranggapan banyak korupsi dilakukan oleh para elite. Padahal menurut Paulus, “lemahnya SDM dalam pengelolaan keuangan memang sangat rentan ke arah terjadinya korupsi.”²⁰

Melimpahnya fasilitas ekonomi yang diterima Papua tidak hanya memberikan angin segar bagi pemangku kepentingan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan, tetapi juga memicu munculnya strategi agar fasilitas tersebut bertambah banyak dan lebih merata. Dana otonomi khusus dan berbagai varian kebijakan turunannya turut memicu maraknya pemekaran (pembentukan) daerah (kabupaten dan kampung).

Kenyataan ini justru menjadi bumerang bagi keberhasilan otsus karena dana yang seharusnya digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terkuras untuk pembangunan infrastruktur pemerintahan baru dan membiayai birokrasi dan politisi yang semakin gemuk. Elite lokal sangat oportunis dan tidak menyadari bahwa upaya mereka mendapatkan anggaran yang lebih ternyata justru mengurangi alokasi dana daerah lainnya. Anggaran otonomi khusus yang disediakan bagi Papua meningkat jumlahnya setiap tahun,

¹⁷ Eri Sutrisno (Ed.), *Dari Kampung ke Kampung: Perjalanan Jurnalistik Suara Perempuan Papua*, (Jayapura: Suara Perempuan Papua, 2009).

¹⁸ Wawancara dengan Izaak Kapisa di Biak, Mei 2011.

¹⁹ Hasil wawancara penulis dengan Paulus Sumino, anggota DPD-RI perwakilan Papua, di Jakarta, Mei 2011

²⁰ *Ibid.*

Tabel 4. Perbandingan antara Jumlah Dana Otsus dengan Tingkat Kemiskinan Penduduk Papua 2002–2009

Tahun	Jumlah Dana Otsus	Tingkat Kemiskinan Penduduk (%)
2002	1.382.300.000.000	41,80
2003	1.539.560.000.000	39,03
2004	1.642.617.943.000	38,69
2005	1.775.312.000.000	40,83
2006	2.913.218.000.000	40,40
2007	3.274.230.000.000	40,78
2008	3.295.746.000.000	37,08
2009	3.409.796.000.000*	37,53

Keterangan:

*Terdiri atas 77% dana Otsus dan 23% dana tambahan infrastruktur

Sumber: BPS dan Keputusan Gubernur Papua

namun porsi yang diterima kabupaten/kota terkadang justru menurun. Hal ini lantaran jumlah kabupaten/kota bertambah.

Sebagaimana tercantum dalam Tabel 5, jumlah daerah administratif selama satu dekade pelaksanaan otsus meningkat tajam. Program Respek (Rencana Strategis Pembangunan Kampung) yang menjamin pendanaan setiap kampung sebesar 100 juta rupiah ternyata juga mendorong jumlah kampung di Papua, dari 3.255 kampung menjelang pemberlakuan otsus menjadi 4.009 kampung pada tahun 2010. Pertumbuhan jumlah kampung yang pesat tersebut turut memicu jumlah distrik, yang dimanfaatkan juga sebagai prasyarat pembentukan kabupaten baru. Alhasil, otsus telah menambah jumlah kabupaten hingga 100% lebih selama enam tahun pelaksanaan otsus di Papua.²¹ Genealogi perkembangan kabupaten di Papua dapat dilihat dalam lampiran Bagan 1.

Hingga saat ini, bayangan-bayangan ideal kesejahteraan sebagai buah dari pembentukan daerah administrasi baru masih dominan di pikiran banyak masyarakat dan elite di Papua. Berikut adalah petikan dari pernyataan Kepala Bagian Humas Kabupaten Biak yang menegaskan pikiran masyarakat dan elite tentang kebutuhan pemekaran.

²¹ Penghitungan 100% lebih karena kabupaten/kota yang awalnya masuk dalam wilayah Papua seperti Kota Sorong, Kabupaten Sorong, Kabupaten Manokwari, dan Kabupaten Fak-fak kemudian masuk ke dalam wilayah Provinsi Papua Barat.

“Salahsatu sisi yang dilihat adalah masyarakat bisa lebih sejahtera dengan pemekaran karena dana dan jaminan lain-lain bisa mencukupi roda pembangunan suatu daerah. Karena kalau masih jadi satu dan dananya itu-itu saja, akan susah... Jadi salah satu cara untuk mempercepat proses pembangunan satu daerah, semua desa dimekarkan. Memang dari sisi politik memang banyak hambatan yang muncul, tapi dari sisi kesejahteraan ya kalau mekar cepat maju. Kalau dananya banyak orangnya sedikit kan bisa kenyang”.²²

Tampaknya, pembentukan daerah baru dalam rangka memperbanyak fasilitas ekonomi masih terus diupayakan oleh orang-orang di Papua. Di Biak, masyarakat dan elite setempat juga masih berharap pengesahan Kabupaten Numfor, dan kemudian berencana untuk membentuk Provinsi Teluk Cenderawasih. Demikian juga masyarakat di Pegunungan Tengah berupaya membentuk Provinsi Papua Tengah.

Aktivitas-aktivitas mempersempit wilayah administrasi dan membuka peluang kekuasaan politik yang lebih banyak ini telah menyebabkan para elite tidak fokus menangani kebutuhan masyarakat. Dampaknya, dana otonomi khusus tidak efektif sampai ke tangan rakyat bahkan mengalir untuk menggemukkan birokrasi lokal. Bahkan, banyak elite pemerintah kabupaten yang tidak puas dengan pembagian dana otsus dari gubernur. Pemekaran daerah juga menyebabkan berkurangnya SDM yang mampu mengelola daerah. Arogansi daerah atau *ethnic nationalism* yang menguat justru mengakibatkan kekacauan pemerintahan di daerah karena “elite-elite prematur” yang tidak memahami manajemen pemerintahan banyak bermunculan.

Menakar Optimalisasi Respek

Salah satu program pemanfaatan dana otsus yang diunggulkan oleh pemerintahan Barnabas Suebu adalah Rencana Strategis Pembangunan Ekonomi Kampung (Respek). Respek sejatinya merupakan program *charity* melalui pemberian dana *cash* 100 juta rupiah kepada setiap kampung. Melalui penyaluran dana Respek diharapkan mampu mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Papua.

²² Hasil wawancara penulis dengan Kepala Bagian Humas Kabupaten Biak di Biak, Juni 2011.

Tabel 5. Perkembangan Jumlah Wilayah Administrasi di Provinsi Papua Selama Satu Dekade Pelaksanaan Otonomi Khusus

Wilayah Administrasi	Jumlah tahun 2001	Jumlah hingga tahun 2010
Kabupaten	14	28
Kecamatan/distrik	173	400
Kelurahan	106	81
Kampung/desa	3255	4009

Sumber: Kabupaten Irian Jaya Dalam Angka 2001 dan Peraturan Gubernur Papua No. 22/2010

Penyaluran dana Respek sebesar 100 juta rupiah ke setiap kampung dikoordinasikan oleh anggota Tim Pengelola Kegiatan Kampung (TPKK). Tim ini merupakan motor penggerak pelaksanaan program Respek. Penentuan proyek yang akan dilaksanakan dengan memanfaatkan dana Respek dikoordinasikan oleh TPKK dalam pertemuan dengan masyarakat setempat. Setelah ada kesepakatan program yang akan dilakukan, pejabat distrik mengajukan persetujuan pencairan dana melalui Bank Papua. Dalam hal pelaksanaan Respek, kepala distrik menjadi penanggung jawab sejumlah kampung. Untuk itu, perannya sangat penting sebagai pengontrol penggunaan dana.²³

Sekilas, program ini sangat nyata dan berguna bagi masyarakat di kalangan paling bawah (tingkat kampung). Dengan program ini, masyarakat kampung dapat merasakan langsung dana otonomi khusus. Walaupun demikian, setelah lima tahun pelaksanaan program Respek ini berjalan, masyarakat tidak banyak yang mengetahui bahwa Respek merupakan bagian dari program yang memanfaatkan dana otsus. Sebagian besar masyarakat hanya mengetahui bahwa Respek merupakan program dari gubernur. Respek mudah diingat oleh masyarakat karena sebagaimana PNPM, setiap infrastruktur yang dibangun dengan dana ini selalu diberi label “Respek”.

Walaupun sebagian masyarakat kampung memanfaatkan program Respek dengan baik, program ini mendapat banyak kritik, terutama formatnya yang dianggap belum jelas. Fokus kegiatan untuk mengoptimalkan penggunaan dana Respek belum dirumuskan dengan jelas di

dalam regulasi. Salah satu kritik yang terlontar adalah sering kali dana Respek digunakan untuk mendukung program pendidikan dan kesehatan. Padahal program bantuan pendidikan dan kesehatan sangat banyak dan berlapis, baik dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan juga lembaga-lembaga nonpemerintah. Dengan demikian, dana Respek yang diarahkan untuk program pendidikan dan kesehatan akan tumpang-tindih dan kurang bermanfaat.

Distribusi dana Respek yang menggunakan model “pukul rata” 100 juta per kampung dianggap tidak adil. Kondisi sebuah kampung di wilayah pesisir tentu berbeda dengan kondisi sebuah kampung di daerah pegunungan. Tingkat kesulitan geografis, akses ekonomi, dan kebutuhan masyarakat kampung tidak diperhatikan dalam mendistribusikan dana Respek. Dampaknya, ketimpangan sosial-ekonomi masyarakat tidak dapat dikurangi melalui program Respek ini. Dengan jumlah yang sama, kampung-kampung yang sudah maju akan mudah mengoptimalkan dana Respek, sedangkan kampung-kampung yang terbelakang akan kesulitan mengoptimalkannya karena belanja modal yang ditanggung lebih besar.

Kelemahan penyaluran dana Respek terletak di mekanisme kontrol. Pengawasan penyaluran dana Respek sangat longgar sehingga rentan manipulasi, baik di tingkat distrik maupun kampung. Di awal pelaksanaan Respek (2007), banyak ditemukan praktik penyimpangan dana oleh kepala kampung. Pasalnya, dana Respek pada waktu itu disalurkan melalui rekening kepala kampung dan ternyata banyak uang yang tidak sampai ke masyarakat. Kepala distrik yang seharusnya mengawasi penyaluran dana Respek juga banyak yang melakukan kecurangan. Banyak kepala distrik yang tidak menggunakan dana operasional, sebesar 100 juta rupiah yang

²³ F.X. Rudy Gunawan (Ed.), *Luka Papua: HIV, Otonomi Khusus, dan Perang Suku*, (Jakarta: SPASI & VHR Book, 2008), hml.103.

diberikan pemerintah provinsi, untuk memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan Respek. Banyak kepala distrik yang tidak berada di distrik yang seharusnya dia awasi, tetapi mencairkan dana operasional ini.²⁴

Dalam praktiknya, laporan pertanggungjawaban penggunaan dana Respek hanya berhenti di tingkat kampung dan distrik, bahkan banyak yang tanpa laporan. Tidak ada bukti tertulis yang disampaikan oleh penanggung jawab yang menyatakan bahwa dana Respek telah memenuhi kebutuhan mayoritas masyarakat Papua. Mekanisme pertanggungjawaban tidak memuat secara rinci dan jelas klausul pencairan dana yang dilakukan pejabat kampung yang ditunjuk.²⁵ Hal ini tentu memprihatinkan karena uang yang demikian banyak tidak diketahui penggunaannya secara transparan.

Faktor Penyebab Carut-Marut Pengelolaan Dana Otsus

Persoalan carut-marutnya pengelolaan dana otsus tidak dapat begitu saja dilihat dari kelemahan internal Papua. Dalam konteks pelaksanaan otonomi khusus di Papua, pemerintah pusat juga mengambil peran yang signifikan dalam menentukan keberhasilan kebijakan. Sebagai pemberi fasilitas otonomi khusus pemerintah pusat seharusnya melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan khususnya bagi penyelenggara pemerintahan di Papua dalam pengelolaan dana otsus.

Kenyataannya, fungsi pembinaan untuk mengelola keuangan daerah khususnya yang berasal dari dana otsus tidak berjalan dengan baik. Pemerintah pusat memberikan banyak dana otsus, tetapi tidak diimbangi dengan asistensi pembinaan kepada pemerintah provinsi bagaimana mengelolanya. Instrumen yang seharusnya dibuat oleh pemerintah provinsi Papua untuk mendistribusikan dana otsus misalnya, tidak diperhatikan oleh pemerintah pusat. Dampaknya, hingga sepuluh tahun pelaksanaan otsus, perdasus tentang mekanisme distribusi dana otonomi khusus tidak pernah ada. Pembagian dana otsus hanya kebijakan

gubernur atau maksimal merupakan kompromi dengan para bupati/wali kota. Tidak heran jika setiap penentuan besaran dana yang diterima oleh provinsi dan setiap kabupaten/kota setiap tahunnya selalu diwarnai dengan perdebatan sengit dan terkadang diwarnai *walkout*. Kesemrawutan pengelolaan dana otsus kenyataannya juga tidak dikawal dengan pengawasan yang baik. Oleh sebab itu, penyimpangan dan bahkan korupsi sudah menjadi hal yang “normal” di Papua.

Absennya koordinasi, pengawasan, dan pembinaan pemerintah pusat terhadap Papua menunjukkan dua hal. Pertama, pemerintah pusat belum memiliki formula atau instrumen yang tepat untuk mengurus Papua. Ketiadaan dukungan instrumen kebijakan dari pemerintah pusat untuk mengatur lebih jelas kekhususan Papua ternyata dibarengi dengan tidak adanya pengawasan terhadap distorsi-distorsi ketentuan khusus. Hal yang kedua adalah pemerintah pusat sengaja membiarkan kesemrawutan Papua untuk meredakan gejolak separatisme. Oleh karena itu, tidak salah jika ada yang mengatakan bahwa gubernur diarahkan oleh Jakarta untuk mengarahkan kekhususan Papua agar tidak terlalu berhaluan ekstrem (merdeka).

Carut-marutnya pengelolaan dana otsus juga disebabkan oleh longgarnya pelaksanaan regulasi. UU 21/2001 yang seharusnya bersifat khusus tidak berjalan dengan baik dan malahan sering kali dikalahkan oleh UU 32/2004 yang lebih bersifat umum. Dalam praktiknya, pada waktu menggunakan dana otsus, UU 21/2001 ramai-ramai dipakai oleh setiap pihak yang berkepentingan terutama gubernur dan bupati/wali kota. Uniknyanya, ketika mereka harus melaporkan penggunaan dana otsus, pemerintah daerah di setiap level menggunakan UU 32/2004 sebagai dasar karena hanya mempersyaratkan surat keterangan pertanggungjawaban.²⁶ Sementara itu, jika menggunakan UU 21/2001, pelaporan penggunaan dana otsus harus menggunakan laporan pertanggungjawaban sehingga ada konsekuensi diterima atau ditolak. Jadi, mereka dapat memilih mana regulasi yang paling enak

²⁶ Laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah sebagaimana dianut oleh UU 32/2004 hanya sekadar keterangan yang tidak memiliki ikatan politik. Artinya, DPRD tidak lagi dapat memberikan sanksi jika laporan kepala daerah dianggap buruk.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

digunakan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan.

Kelonggaran penggunaan aturan hukum dalam pelaksanaan pemerintahan di Papua sebenarnya berasal dari aturan pelaksanaan otsus yang tidak dirumuskan dengan baik. Hal ini terlihat misalnya dalam Pasal 4 UU 21/2001 yang tidak segera ditindaklanjuti. Di dalam pasal itu memuat klausul mengenai kewenangan daerah yang seharusnya segera dibagi antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dengan menggunakan perdasus dan perdasi. Aturan ini tentu berbeda dengan aturan umum yang telah ditetapkan dalam UU 32/2004 yang telah menetapkan segmentasi urusan-urusan kabupaten/kota, urusan-urusan provinsi, dan kewenangan pemerintah pusat. Di samping itu, UU 21/2001 juga tidak menetapkan titik berat otonomi di kabupaten/kota sebagaimana konsep yang digunakan di dalam UU 22/1999. Dalam UU 21/2001, kewenangan utama pemerintahan jatuh di provinsi. Provinsi seharusnya memberikan delegasi urusan ke kabupaten/kota melalui instrumen perdasi dan perdasus. Walaupun demikian, hingga tulisan ini disusun, tidak jelas kewenangan apa yang telah didelegasikan dengan perdasi dan kewenangan apa yang didelegasikan ke kabupaten/kota dengan perdasus. Akibat dari ketidakjelasan ini, penguasa akan dengan enak membuat tafsir sesuai dengan preferensinya sendiri. Dampak turunannya adalah pengelolaan anggaran pemerintahan daerah juga kacau-balau karena kewenangan yang masih tumpang-tindih dan tidak ada kejelasan pertanggungjawaban.

Jika merunut pada persoalan di atas, persoalan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota untuk penyelenggaraan pemerintahan di Papua, titik kesalahan terparah terletak di provinsi. Hingga tulisan ini disusun, belum ada rancangan peraturan daerah yang komprehensif dan detail, termasuk yang diajukan di legislasi, mengenai segmentasi kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota di Papua. Padahal di dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdapat ketentuan bahwa urusan pemerintahan untuk

Papua berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi khusus. Ini artinya, kewenangan penyusunan berada di tangan gubernur (provinsi). Walaupun demikian, provinsi tidak jalan. Oleh sebab itu, wajar jika kabupaten/kota tidak mau menggunakan ketentuan otsus karena pengaturan kewenangan yang tidak jelas. Pemerintah Provinsi Papua pernah menerbitkan peraturan daerah tentang pertambangan tetapi kewenangan kabupaten/kota dirasakan diambil semuanya oleh provinsi. Jelas hal ini menimbulkan kemarahan dari para bupati.

Penyebab carut-marutnya pengelolaan dana otsus tentu saja mencerminkan rendahnya kemampuan penyelenggara pemerintahan di Papua sendiri. Meskipun banyak orang mengatakan bahwa Suebu merupakan sosok yang cerdas dan berpengalaman, gubernur tampak kewalahan dalam menjalankan kebijakan kekhususan. Hal ini terjadi karena selain kebijakan pusat yang masih setengah hati, *governability* lokal sangat lemah. Kelemahan *governability* lokal ditandai oleh masih rendahnya kualitas SDM penyelenggara pemerintahan lokal²⁷ dan masyarakat yang sangat terfragmentasi ke dalam banyak faksi kepentingan²⁸. Selain itu, juga karena penyelenggaraan kebijakan khusus terdistorsi oleh kebijakan-kebijakan yang bersifat umum.

Banyak politisi dan birokrat di atau dari Papua yang mengakui bahwa kelemahan pelaksanaan otsus di Papua salah satunya terletak pada kelemahan elite lokal sebagai lapisan tengah antara pemerintah pusat dengan masyarakat Papua. Izaak Kapissa misalnya mengatakan bahwa “sebenarnya program otsus sudah bagus, cuma pelaksanaan di lapangannya kurang karena terletak pada kelemahan SDM lokal dalam hal manajemen dan pengawasan, termasuk kurang memahami tugasnya sebagai aparat.”

²⁷ Kualitas SDM tidak serta-merta dilihat dari tingkat pendidikan, tetapi juga kemampuan manajerial serta interaksi personal dan kelembagaan. Di dalam kantor gubernur saja hubungan antarpegawai tersekat oleh *stereotyping* suku. Otonomi khusus yang diiringi dengan *booming* pemekaran telah memunculkan banyak elite politik dan birokrasi baru. Banyak dari mereka ini yang berpikiran praktis, misalnya menggunakan anggaran negara untuk kepentingan pribadi.

²⁸ Banyak organisasi masyarakat sipil yang terbentuk karena ikatan suku yang kemudian saling berbenturan. Selain itu, banyak juga organisasi masyarakat yang terbentuk tidak untuk mengawasi kinerja pemerintahan daerah tetapi lebih mendorong upaya-upaya perjuangan pengakuan identitas.

Kelemahan kapasitas SDM lokal terutama dalam hal pengelolaan dana otsus juga diakui oleh Paulus Sumino, anggota DPD-RI perwakilan Papua. “Karena dalam rangka penggunaan anggaran itu kan dibutuhkan kematangan dalam perencanaan, disiplin dalam menggunakan anggaran, nah SDM kita di sana rata-rata belum bisa seperti itu karena ini situasi yang lahir dari otsus ketika orang Papua menuntut jabatan-jabatan ternyata dalam hal tertentu misalnya menyangkut pengelolaan anggaran, mereka belum siap menjadi penjabat pembuat anggaran yang baik, nah di sini letak soalnya.”²⁹

Persoalan kelemahan kapasitas SDM lokal sebagaimana yang disampaikan oleh Izaak Kapisa maupun Paulus Sumino bukan semata-mata wacana belaka. Keterlambatan pemilukada di beberapa kabupaten di Papua, hingga ada yang telah berganti *caretaker* empat kali, merupakan salah satu bukti bagaimana kapasitas SDM lokal belum mampu melaksanakan administrasi-administrasi pemerintahan dengan baik. Solusi yang banyak ditawarkan, baik oleh pihak luar maupun di dalam Papua adalah perlunya peningkatan asistensi, pembinaan, dan pengawasan pemerintahan terutama dari pemerintah pusat.

Setiap lembaga di daerah (Papua) tampak berjalan sendiri-sendiri karena gubernur selaku pemegang otoritas utama pelaksanaan otonomi khusus di Papua tidak mampu menyatukan atau mengharmonisasikan hubungan antarmereka. Setiap lembaga dan elite saling berebut posisi demi kepentingan parsial sehingga tidak ada koherensi antarlembaga untuk memikirkan pembangunan Papua bersama. Ironisnya, masyarakat beranggapan pemerintah provinsi tidak memiliki desain arah pembangunan dalam kerangka otonomi khusus selama 25 tahun ke depan. Dampaknya, otonomi khusus yang diharapkan pemerintah nasional mampu memperlemah tuntutan pemisahan diri justru mengalami delegitimasi. Otsus hanya dimaknai oleh masyarakat sebagai dana otsus yang diperebutkan oleh elite lokal, dan ini menyebabkan komunikasi antarlembaga lokal menjadi rusak.

Hubungan gubernur dengan lembaga pemerintahan daerah lainnya tampak tidak har-

²⁹ Hasil wawancara penulis dengan Paulus Sumino, anggota DPD-RI perwakilan Papua, di Jakarta, Mei 2011.

monis dan terkesan gubernur ingin mendominasi kekuasaan politik di Papua. Ironisnya, hampir semua pejabat dan politisi tampak berebut uang otsus dan tidak memperhatikan kebijakan yang seharusnya mereka pikirkan. Perilaku birokrat juga masih sentralistis sehingga kurang memperhatikan aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat.³⁰

Hubungan antarlembaga yang tidak sinergis dan harmonis ini berdampak pada lambatnya kebijakan daerah. Selama hampir sepuluh tahun pelaksanaan otsus di Papua hanya sekitar delapan perdasus yang dihasilkan oleh pemerintah provinsi. Dari delapan perdasus itu, hanya sedikit yang bersifat strategis. Misalnya perdasus tentang implementasi hak-hak masyarakat hukum adat ternyata tidak menghasilkan pemetaan adat yang jelas sehingga seharusnya investor tidak lagi masuk dalam ruang yang gelap tentang adat. Contoh lain adalah perdasus tentang pertambangan yang justru mengkooptasi kewenangan kabupaten/kota. Belum lagi perdasus tentang pembagian dana otsus yang tidak jelas lagi kemana perginya.

Perdasus yang strategis berikutnya yang belum dibuat adalah mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Ini tidak bisa dibuat sendiri oleh pemerintah provinsi, tetapi perlu dibuat *workshop* dengan melibatkan para bupati/wali kota sehingga ada *frame* yang jelas dan perkelahian antara UU khusus dan UU pemda dapat diselesaikan. Persoalannya, pemerintah provinsi dan DPRD tidak memiliki program legislasi daerah (prolegda) yang terarah.

Penutup

Selama sepuluh tahun terakhir pelaksanaan otsus Papua, tidak sedikit masyarakat setempat yang tidak merasakan kehadiran manfaatnya secara berarti. Dilihat dari sisi ekonomi, masyarakat merasakan dana otsus tidak banyak menetes ke bawah. Tidak sedikit program yang dibiayai

³⁰ Berdasarkan keterangan dari beberapa tokoh di Papua, selama menjabat, Gubernur Suebu hanya sekali datang ke DPRD. Begitu juga dengan di MRP, gubernur selama lima tahun tidak pernah datang meskipun telah diundang. Gubernur merasa memiliki legitimasi yang sama dengan DPRD karena sama-sama dipilih oleh rakyat. Demikian juga dengan bupati yang sama-sama merasa memiliki legitimasi karena dipilih langsung oleh rakyat. Kelumpuhan pemerintahan terjadi karena konflik perundang-undangan antarlevel pemerintahan.

dengan dana otsus sering kali saling tumpang-tindih dan bahkan tidak dapat dibedakan dengan program yang bersifat umum (nasional). Penanggung jawab program sering kali menggunakan dana otsus tidak sebagaimana mestinya dan mengklaim proyek lain yang bersifat umum sebagai hasil kegiatan yang menggunakan dana otsus. Inilah salah satu sebab 'kompensasi' dari pemerintah pusat tidak tersampaikan dengan baik kepada masyarakat Papua. Masyarakat pada akhirnya menilai bahwa otsus sebagai kompensasi permintaan merdeka tidak terlaksana dengan baik dan bahkan gagal. Tidak heran jika hal ini semakin menguatkan tuntutan separatisme di Papua.

Distribusi fasilitas otonomi khusus yang tidak lancar terlihat nyata disebabkan oleh faktor internal. Faktor internal yang dimaksud adalah penyelenggara pemerintahan di Papua sendiri kurang memperhatikan distribusi kebutuhan riil masyarakat Papua. Selama sepuluh tahun pelaksanaan otsus elite politik dan birokrasi tampak sibuk membahas distribusi dana otsus untuk kepentingan sesaat dan tidak berorientasi pada publik secara luas. Di antara mereka justru terlihat menggunakan dana otsus untuk kepentingan politik semata, dan bukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua. Berbagai cara mereka lakukan untuk mengais rejeki melalui otsus. Salah satu cara yang jelas terlihat adalah melalui pembentukan kabupaten-kabupaten baru.

Penyelenggara pemerintahan di Papua juga tampak terbelah, saling berebut posisi politik dan dana otsus. Hubungan DPRD dan gubernur tidak harmonis. Demikian juga hubungan antara gubernur dengan para bupati terlihat konfliktual, saling berebut kewenangan dan besaran dana otsus. Seakan lembaga-lembaga pemerintah daerah tidak sadar bahwa banyak sekali instrumen kebijakan otsus (perdasus) yang harus disusun sebagai landasan tertibnya pelaksanaan pemerintahan di Papua. Instrumen kebijakan distribusi dana otsus dalam bentuk skema pembagian sektoral dan kewilayahan merupakan salah satu instrumen yang belum disusun dengan baik. Hubungan antarlembaga yang tidak sinergis/harmonis dan belum tersusunnya instrumen kebijakan otsus berakibat pada carut-marutnya distribusi dana

otsus dan lambatnya kebijakan pembangunan daerah.

Ganjalan kebijakan pengelolaan dana otsus Papua juga tidak dapat dilepaskan dari *political will* pemerintah pusat sebagai faktor yang sangat berpengaruh selain faktor internal. Pada kenyataannya, pemerintah pusat tidak melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan kebijakan pengelolaan dana otsus dengan baik. Selain itu, tidak adanya pengawasan terhadap distorsi-distorsi ketentuan khusus ternyata dibarengi dengan ketiadaan dukungan berupa instrumen kebijakan dari pemerintah untuk mengatur lebih jelas kekhususan Papua. Kelonggaran penggunaan aturan hukum dalam pelaksanaan pemerintahan di Papua sebenarnya berasal dari aturan pelaksanaan otsus yang tidak dirumuskan dengan baik.

Pemberian fasilitas ekonomi yang melimpah kepada Papua tidak dibarengi dengan kewajiban daerah (Papua) untuk memenuhi capaian kemajuan tertentu. Ini tentu bukan salah Papua semata karena dana otsus yang ditransfer oleh pemerintah pusat berjenis *hundred-per-cent grants*, di mana tidak ada kontribusi keuangan daerah yang dibutuhkan, dan pemerintah daerah hanya sekedar membelanjakannya. Dengan dana itu, pemerintah pusat tampaknya hanya berharap dapat meredakan separatisme dan menginginkan agar Papua tetap dalam NKRI.

Perhatian pemerintah yang longgar menyebabkan Papua seperti berjalan sendiri. Tidak adanya persyaratan bagi Papua untuk mengelola dana otsus menyebabkan absennya pengukuran dampak penggunaan anggaran. Hal ini menjadi persoalan karena perhatian yang diberikan kepada Papua, dengan hanya memberikan hibah tanpa pengukuran dampak penggunaan anggaran, justru dapat menghasilkan sesuatu yang kontraproduktif bagi kelangsungan pembangunan Papua. Karena tiadanya pengukuran kinerja dalam pengelolaan dana otsus, efektivitas penggunaan dana otsus hanya berharap dari kualitas penyelenggara pemerintahan di tingkat lokal.

Daftar Pustaka

- Gunawan, F.X. Rudy (Ed.). 2008. *Luka Papua: HIV, Otonomi Khusus dan Perang Suku*. Jakarta: SPASI & VHR Book.
- Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 117 Tahun 2002 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2002.
- Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 49 Tahun 2003 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2003.
- Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 39 Tahun 2004 tentang Pembagian Dana Penerimaan Khusus dalam Rangka Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2004.
- Keputusan Gubernur Provinsi Papua No. 62 Tahun 2005 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua.
- Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 46 Tahun 2006 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2006.
- Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 82 Tahun 2007 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2007.
- Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 52 Tahun 2009 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2009.
- Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua. 2010. Kajian Hasil Seminar Nasional Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua (17 Juni 2010). Jakarta: P2IPTP.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: The World Bank.
- Mawhood, Philip (Ed.). 1983. *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, and Singapore: John Wiley & Sons.
- Manibuy, Irene SH. (anggota DPR-RI), "Rakyat Papua Ingin Kesejahteraan," 29 Juli 2010, <http://seputarnusantara.com/?p=3078>, diunduh pada 7 Juli 2011.
- Media Indonesia, "Dana Otsus Papua Ngendon di Deposito", 18 April 2011, <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/04/18/218782/265/114/Dana-Otsus-Papua-Ngendon-di-Deposito>, diunduh pada 16 April 2012.
- Peraturan Gubernur Papua Nomor 34 Tahun 2011 tentang Ketentuan Pengalokasian Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua Tahun Anggaran 2011.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- Prud'homme, Remy. 1994. "On the Dangers of Decentralization," *Policy Research Working Paper*, No. 1252, World Bank, Washington DC, dalam Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt (Eds.). 1998. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. New York: Cambridge University Press.
- Smoke, Paul. "Fiscal Decentralization Policy in Developing Countries: Bridging Theory and Reality." Dalam Yusuf Bangura dan George A. Larbi (Eds.). 2006. *Public Sector Reform in Developing Countries: Capacity Challenges to Improve Services*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Sutrisno, Eri (Ed.). 2009. *Dari Kampung ke Kampung: Perjalanan Jurnalistik Suara Perempuan Papua*. Jayapura: Suara Perempuan Papua.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
- Widjojo, Muridan S. 2009. *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*, Jakarta: LIPI, Yayasan TIFA, dan Yayasan Obor.