



---

## **ANALISIS AKUNTABILITAS PENGELOLAAN DANA OTONOMI KHUSUS PAPUA**

Ahmad Junaedi<sup>1</sup>, Suswanta<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

---

### **Info Artikel**

*Sejarah Artikel:*  
Diterima 24 Maret 2021  
Disetujui 03 September 2021  
Dipublikasikan 10 September 2021

*Kata Kunci :*  
*Akuntabilitas,*  
*Pengelolaan,*  
*Otonomi Khusus*

### **Abstrak (Bahasa Indonesia)**

Dampak dari pengelolaan dana yang tidak maksimal ini berimbas kepada tidak dirasakannya manfaat yang berarti dalam mendorong kesejahteraan masyarakat. Dalam sebuah laporan yang disusun oleh (Sekjen dan BK DPR RI, 2020) menjelaskan bahwa berdasarkan amanat UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua ayat (3), dana otsus ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Oleh karenanya dalam mengingat pada UU tersebut maka cita-cita dari diberikannya otsus adalah untuk mengurangi kesenjangan, meningkatkan taraf hidup, dan kesejahteraan rakyat khususnya di Provinsi Papua dan Papua Barat. Namun demikian, cita-cita ini terasa tidak berjalan maksimal yang salah satunya dikarenakan permasalahan pada alur pendanaan Otsus. Oleh karena itu, tulisan ini ditujukan untuk melihat bagaimana program kebijakan Otsus Papua khususnya pada Papua Barat dalam mensejahterakan masyarakat dan kendala apa saja yang ditemui dari sisi akuntabilitasnya. Dalam tulisan ini, penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode kualitatif dengan tahapan: pengumpulan data, analisis data dan penulisan laporan. Untuk pengumpulan data, penulis menggunakan studi kepustakaan (library research).

Dari data yang ada menunjukkan bahwa walaupun terdapat tren peningkatan IPM di Provinsi Papua dan Papua Barat, peningkatan IPM pada kedua provinsi tersebut masih menduduki posisi terendah diantara 34 Provinsi di seluruh Indonesia. Dalam kurun waktu 20 tahun pelaksanaan Otonomi khusus masih menyisakan permasalahan khususnya pada persoalan pengelolaan dana Otonomi khusus sehingga dampak dari ketidakefektifan penggunaan dana ini berdampak pada lambatnya pertumbuhan kesejahteraan masyarakat. Selain itu adanya faktor politik yang kerap kali menjadi hambatan dalam pengelolaan dana ini juga mejadi tantangan tersendiri. Hal ini didasari pada fakta penerapan Otusus pada tahun-tahun sebelumnya yang masih mengalami permasalahan yang sama. Oleh karenanya, kedepan diperlukan kebijakan yang dapat mengatur dengan tegas mengenai audit kinerja dana Otsus di Papua dan Papua Barat hal ini dikarenakan salah satu masalah besar yang menjadi hambatan dalam efektifitas penggunaan Otsus adalah tentang akuntabilitasnya.

---

**PAPUA SPECIAL AUTONOMIC FUND MANAGEMENT ACCOUNTABILITY ANALYSIS**

---

---

---

**Keywords:**  
Accountability,  
Management,  
Special  
Autonomy

---

**Abstract**

*The impact of this inadequate management of funds resulted in the absence of significant benefits in promoting the welfare of the community. In a report prepared by (Secretary General and BK DPR RI, 2020) it is explained that based on the mandate of Law No.21 of 2001 concerning Special Autonomy for Papua Province paragraph (3), the special autonomy fund is intended to finance education and health. Therefore, in remembrance of the law, the ideals of giving special autonomy are to reduce inequality, improve the standard of living, and the welfare of the people, especially in the Provinces of Papua and West Papua. However, these ideals do not seem to be running optimally, one of which is due to problems in the Otsus funding flow. Therefore, this paper is aimed at seeing how the Papua Special Autonomy policy program, especially in West Papua, is in the welfare of the community and what obstacles are encountered in terms of accountability. In this paper, the authors conducted research using qualitative methods with the stages: data collection, data analysis and report writing. For data collection, the authors use library research (library research). The existing data shows that even though there is a trend of increasing HDI in Papua and West Papua Provinces, the increase in HDI in these two provinces still occupies the lowest position among 34 Provinces throughout Indonesia. In the period of 20 years, the implementation of Special Autonomy still leaves problems, especially in the issue of special autonomy fund management, so that the impact of the ineffectiveness of the use of these funds has an impact on the slow growth of community welfare. Apart from that, the existence of political factors that often become obstacles to the management of these funds also presents a challenge in itself. This is based on the fact that the application of Otsus in previous years still experienced the same problems. Therefore, in the future we need a policy that can firmly regulate the performance audit of Otsus funds in Papua and West Papua. This is because one of the major problems that hinders the effective use of Otsus is about its accountability.*

---

© 2018 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mataram

✉ Alamat korespondensi: [junaedi8812@gmail.com](mailto:junaedi8812@gmail.com)

## **PENDAHULUAN**

Indonesia adalah salah satu negara yang melakukan desentralisasi dimana ini dilakukan ketika era reformasi sebagai cara untuk memulihkan hak politik bagi masyarakat. Pemerintah pusat menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah dalam menghindari penundaan birokrasi dan memastikan hal-hal yang berkaitan dengan legislative (Hutchinson, 2017). Hal ini diatur pada Undang-Undang Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999 mengenai desentralisasi. Salah satu bentuk desentralisasi yang dilakukan Indonesia yaitu bersifat asimetris dimana alokasi kewenangan yang dilakukan berbeda kepada daerah tertentu dengan alasan yang berbeda-beda. Perbedaan perlakuan ini berdasarkan kekhususan yang dimiliki oleh daerah-daerah berdasarkan sejarah, etnis Bahasa, agama, ataupun kombinasinya (Uamang dkk, 2018). Bentuk desentralisasi asimetris ini berupa otonomi khusus untuk beberapa daerah dimana terdapat DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, serta Papua dan Papua Barat.

Pemberian otonomi khusus kepada lima daerah ini tidak semuanya berjalan dengan baik dimana beberapa daerah mengalami kegagalan dalam menyejahterakan masyarakat lokal. Pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 ditetapkan untuk otonomi khusus di provinsi Papua namun Undang-Undang ini hanya berlaku di provinsi Papua sehingga pada tahun 2008 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Perppu Nomor 1 Tahun 2008 untuk memberlakukan otonomi khusus bagi provinsi Papua Barat. Penerbitan perppu dilakukan setelah MK membatalkan undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang pembentukan provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Hal ini menimbulkan kontroversi mengenai keberadaan provinsi Papua Barat sehingga Perppu Nomor 1 tahun 2008 ditetapkan (PemProv Papua, 2008).

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu, terdapat masalah tata aliran kerja birokrasi yang dilihat dari masalah implementasi kebijakan Otsus ini. Menurut John Wempi Wetipo, Wakil Menteri Pekerja Umum dan Perumahan Rakyat (PURP), bahwa implementasi dana Otsus masih belum transparan dan pemerintah provinsi Papua Barat harus mengevaluasi alokasi dana Otsus secara terbuka agar dapat dipertanggungjawabkan (Wijayanto, 2020). Kemudian, implementasi dana Otsus ini masih belum dirasakan oleh semua masyarakat lokal Papua Barat. Implementasi yang tidak efektif ini diakibatkan program-program Otsus tidak tepat sasaran. Program-program yang dilakukan hanya simbolik dan formalitas yang menunjukkan bahwa

agenda ini berjalan sedangkan manfaat dari program Otsus ini kurang mendorong pemberdayaan masyarakat lokal karena tidak didasari akulturasi sesuai dengan kondisi masyarakat local (Lopulalan, 2018). Komitmen mengenai desentralisasi asimetris tidak disertakan adanya akuntabilitas dan transparansi terhadap aktivitas-aktivitas pembangunan. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas ini menjadi penyumbang kompleksitas masalah Otsus di Papua Barat (Ramadhani, 2020).

Selain itu, penelitian lain juga menjelaskan bahwa jika dilihat dari sisi hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah pusat, terdapat tumpang tindih antara program-program yang mereka buat sehingga akan sulit menyelenggarakan program dari pemerintah pusat apabila pemerintah provinsi menggunakan program mereka. Koordinasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah pun masih belum terlaksana dengan baik yang mana pemerintah pusat memiliki manajemen mengenai implementasi Otsus dengan mengadakan pendampingan alokasi dana agar tepat sasaran. Namun pada kenyataannya, pendampingan ini belum terlihat. Zainal Abidin, Anggota Majelis Rakyat Papua dari provinsi Papua Barat, mengatakan bahwa pendampingan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah pusat belum berjalan (S Rochendi & Saleh, 2017). Tidak hanya itu, dana Otsus yang besar, birokrasi anggaran yang belum jelas, serta program pembangunan yang belum tersusun rapi mengundang korupsi di pemerintah daerah. Total dana Otsus yang disalurkan pemerintah pusat kepada Papua dan Papua Barat tahun 2002 hingga 2010 sebesar Rp28,84 Triliun namun data ini berbeda dari data BPK yang mencatat hanya Rp19,12 Triliun. Terlihat adanya penyimpangan dana disini sebesar Rp4,12 Triliun di Pemerintah provinsi Papua dan Papua Barat. Penyimpangan dana ini terbukti bahwa elit lokal yang paling diuntungkan dari dana Otsus ini (Widjojo & Budiatri, 2012).

Bukan hanya soal permasalahan tata aliran dan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sekjen dan BK DPR RI, terdapat dampak dari pengelolaan dana yang tidak maksimal ini berimbas kepada tidak dirasakannya manfaat yang berarti dalam mendorong kesejahteraan masyarakat. Dalam sebuah laporan yang disusun oleh (Sekjen dan BK DPR RI, 2020) menjelaskan bahwa berdasarkan amanat UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua ayat (3), dana otsus ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Oleh karenanya dalam mengiat pada UU tersebut maka cita-cita dari diberikannya otsus adalah untuk mengurangi kesenjangan, meningkatkan taraf hidup, dan kesejahteraan rakyat khususnya di Provinsi Papua dan

Papua Barat. Namun demikian, cita-cita ini terasa tidak berjalan maksimal yang salah satunya dikarenakan permasalahan pada alur pendanaan Otsus.

Beberapa literatur di atas hanya memfokuskan terkait dengan permasalahan tata aliran, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta dampak dari pengelolaan dana Otsus yang tidak maksimal. Jika kita analisis lebih dalam bahwa terdapat gap yang terjadi dalam pembahasan Otsus khususnya di Papua. Tulisan ini mengisi gap tersebut dengan mengangkat fokus tulisan kepada analisis akuntabilitas dana otonomi khusus di Papua dan kendala apa saja yang dihadapi. Hal tersebut juga menjadi kebaruan dari tulisan ini.

Dalam memahami dan membangun budaya etika dalam organisasi publik maka konsep akuntabilitas, transparansi dan integritas publik adalah pilar penting yang harus diperhatikan. Lemahnya akuntabilitas dan transparansi menyebabkan perilaku korupsi masuk kedalam sendi-sendi kehidupan. Cara sederhana dalam memahami konsep akuntabilitas bisa dimulai dari sisi hak warga negaranya. Menurut (Peters, 2014) mendefinisikan akuntabilitas sebagai nilai dasariah sistem politik. Sebagai warganegara, hendaknya memiliki hak untuk mengetahui tindakan pemerintah karena kekuasaan adalah mandat rakyat. Dalam sebuah proses demokrasi, akuntabilitas publik menjadi hal yang sangat penting karena menjadi prasyarat dasar dari keberhasilan demokrasi itu sendiri.

Konsep akuntabilitas mulai dikaji secara insentif pada sektor publik seiring dengan berkembangnya konsep mengenai *reinventing government* (Osborne, 1993). Konsep dari akuntabilitas juga masuk sebagai fokus utama dari manajemen publik baru atau yang biasa dikenal dengan *New Public Management* (NPM). Pada pengertian inilah akuntabilitas dianggap menjadi pembeda utama dari kajian administrasi publik klasik (*old public administration*) dengan *New Public Management*. Oleh karenanya akuntabilitas harus dilaksanakan oleh organisasi sektor publik moder sebagai cerminan upaya untuk meningkatkan keberpihakan dalam kepentingan publik.

Memahami tata kelola sektor publik (*public sector governance*) dalam akuntabilitas, maka akan erat kaitannya dengan tujuan yang spesifik dari *governance* tersebut. tujuan spesifik yang dimaksud tidak hanya pada biaya dan kualitas layanan saja melainkan juga pada dampak kebijakan terhadap komunitas atau masyarakat luas (Roland Almqvist, 2013). Sementara itu, Bovens (2009) memebrikan definisi bahwa akuntabilitas adalah sebuah hubungan sosial dimana seseorang aktor merasa berkewajiban untuk menjelaskan dan membenarkan perilakunya kepada orang lain.

Dalam tulisan ini, penulis akan menggunakan konsep akuntabilitas menurut (Koppel, 2005) yang dalam bukunya *Patahologies of Accountability* menjelaskan bahwa akuntabilitas memiliki sejumlah dimensi-dimensi: transparansi, pertanggung jawaban (liability), pengendalian, tanggung jawab, dan responsivitas. Pertama, transparansi merujuk pada kemudahan akses untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan fungsi dan kinerja dari organisasi. Kedua, pertanggungjawaban/kewajiban merujuk pada praktik untuk memastikan bahwa individu atau organisasi dapat bertanggung jawab atas segala tindakan dan aktifitas. Dalam aspek ini, lembaga atau individu tadi dapat memberlakukan dan memberikan hukuman pada tindakan yang dianggap salah serta memberikan penghargaan untuk tindakan yang baik. Ketiga, pengendalian merujuk pada situasi dimana organisasi melakukan tugasnya secara tepat berdasarkan apa yang menjadi tugas dan wewenang utamanya. Keempat, tanggung jawab merujuk pada batasan kerja yang seharusnya diatur oleh hukum yang berlaku. Kelima, adalah responsivitas merujuk pada organisasi dengan menaruh minat dan berupaya untuk memenuhi harapan substantif para pemangku kepentingan yang bentuknya berupa artikulasi permintaan dan kebutuhan.

Selain itu, tulisan ini memiliki tujuan untuk mengetahui bagaimana program kebijakan Otsus Papua khususnya pada Papua Barat dalam menyejahterakan masyarakat dan kendala apa saja yang ditemui dari sisi akuntabilitasnya. Tulisan ini juga diharapkan mampu menjadi referensi ilmiah dan peningkatan wawasan mengenai akuntabilitas Otsus di Papua.

#### **METODE PENELITIAN**

Dalam tulisan ini, penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode kualitatif dengan tahapan: pengumpulan data, analisis data dan penulisan laporan. Untuk pengumpulan data, penulis menggunakan studi kepustakaan (*library research*) dengan cara mengumpulkan data dan memilih sumber dari buku pustaka, jurnal, laporan penelitian, e-book, majalah, dan sumber elektronik (internet) yang membantu menunjang pengumpulan dan memberikan informasi mengenai topic pembahasan. Dalam memperoleh data yang akurat, penulis melakukan upaya penelusuran dari sumber-sumber terpercaya (pemerintah dan akademis) yang kemudian dari data sekuder dideskripsikan menjadi bentuk naratif maupun angka-angka sesuai dengan kebutuhan tampilan data. Data yang sudah diperoleh ini selanjutnya akan dianalisis menggunakan teori dan konsep akuntabilitas dengan merujuk pada 5 dimensi menurut Koppel: transparansi, kewajiban, pengendalian, tanggung jawab dan responsivitas.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

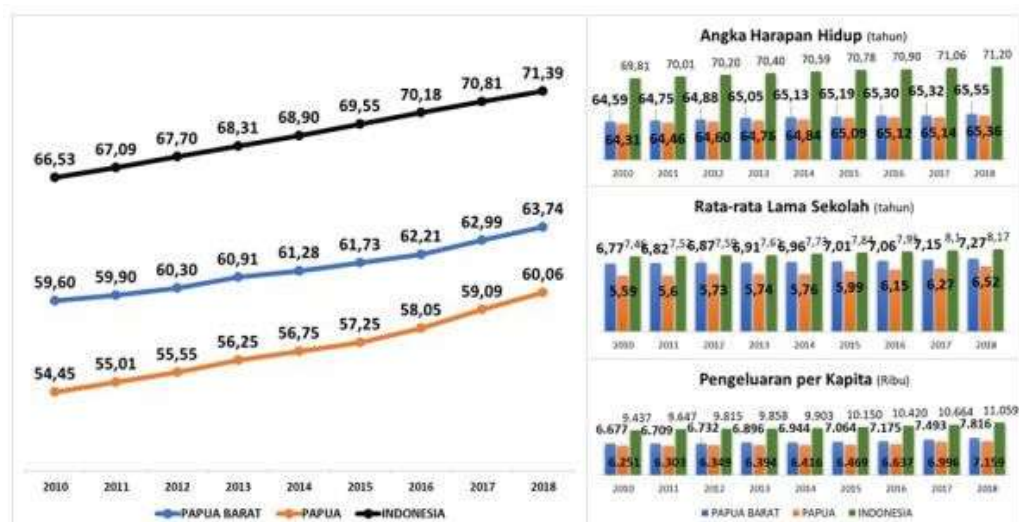
Dalam pembahasan ini, penulis mengawali dengan menampilkan data mengenai indikator perkembangan kesejahteraan masyarakat di Papua khususnya dikawasan Papua barat setelah menerima dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) dalam upaya mempercepat pembangunan dikawasan tersebut. selanjutnya, dari temuan yang ditampilkan akan dilanjutkan dengan menyampaikan kendala atau penghambat keefektifitasan bantuan program dana Otsus ditinjau dari sisi akuntabilitasnya, hal ini dikarenakan berdasarkan latar belakang permasalahan yang sudah dijelaskan disebutkan bahwa masih terdapat permasalahan dari sisi akuntabilitas dan pengelolaan dana Otonomi Khusus di Papua.

### Indikator Kesejahteraan Papua dan Papua Barat

Masalah substantif dalam kasus ini ialah masalah ekonomi yang terlihat dari implementasi Otsus yang masih dianggap belum merata menyebabkan adanya rasa ketidakpercayaan masyarakat lokal terhadap pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Ketidakpercayaan masyarakat ditunjukkan dengan beberapa aksi yang terjadi, Dana Otsus di Papua Barat dari tahun 2009-2019 sebesar Rp20,91 Triliun dan dana tambahan infrastruktur (DTI) tahun 2008-2019 sebesar Rp9,36 Triliun (Sekjen dan BK DPR RI, 2020). Implementasi Otsus ini dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu pertama, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Papua Barat pada tahun 2019 masuk dalam peringkat kedua terendah dengan angka 64,70 (BPS, 2019). IPM ini terus meningkat setiap tahunnya ketika dana Otsus dialokasikan namun masih terendah secara nasional. Hal ini dikarenakan tingginya disparitas IPM antar daerah (Sekjen dan BK DPR RI,2020).

### Grafik 1

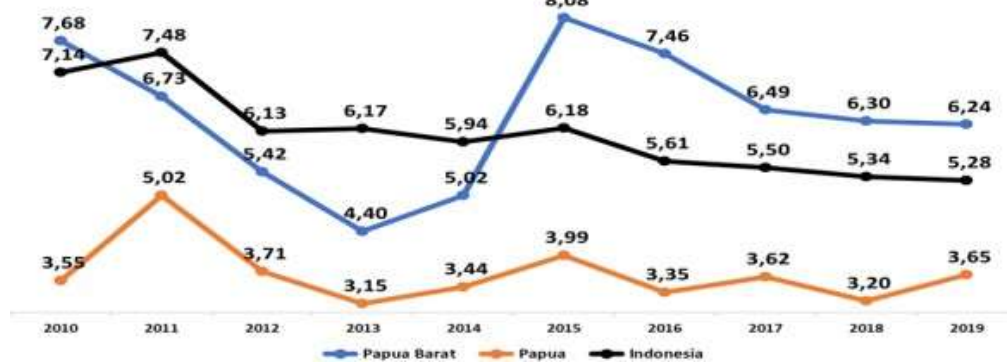
#### Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua Barat tahun 2010 sampai 2018



Sumber : (Sekjen dan BK DPR RI, 2020)

IPM dapat dilihat dari grafik diatas yang menunjukkan bahwa IPM pada provinsi Papua Barat masih jauh dibawah IPM Nasional di Indonesia walaupun terlihat adanya peningkatan setiap tahunnya. Dikarenakan indeks pembangunan manusia yang rendah sehingga hal ini mempengaruhi tren pengangguran terbuka di provinsi Papua Barat.

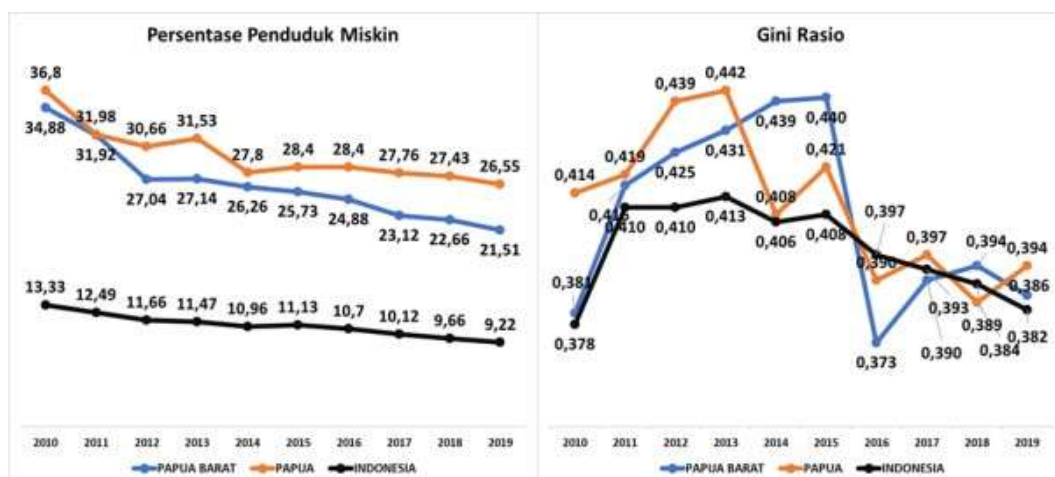
**Grafik 2**  
**Tingkat Pengangguran Terbuka (Tpt) Provinsi Papua Barat**  
**Tahun 2010 Sampai 2019**



Sumber : (Sekjen dan BK DPR RI, 2020)

Dalam grafik diatas menunjukkan bahwa tingkat pengangguran terbuka di provinsi Papua Barat masih tinggi dibanding tingkat pengangguran terbuka nasional. Kedua, dilihat dari segi tingkat kemiskinan bahwa provinsi Papua Barat masih menjadi peringkat kedua tertinggi di Indonesia. Namun terdapat tren penurunan sebesar 1,49% pada tahun 2018-2019. Tren penurunan tingkat kemiskinan ini tidak sejalan dengan tren kesenjangan di Papua Barat dimana terdapat kenaikan.

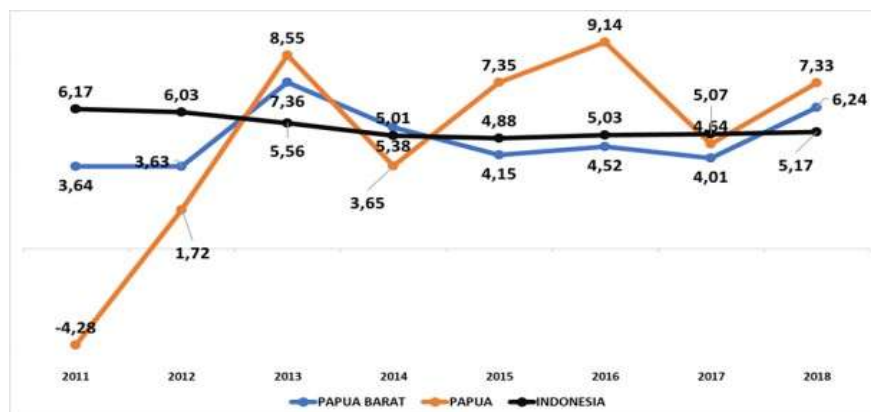
**Grafik 3**  
**Presentase Penduduk Miskin dan Gini Rasio yang berada di Provinsi Papua Barat tahun 2010 sampai 2019**



Sumber : (Sekjen dan BK DPR RI, 2020)

Presentase kemiskinan di Papua Barat terlihat di grafik bahwa adanya penurunan dari tahun ke tahun namun penurunan ini masih jauh lebih tinggi dibanding rata rata nasional. Ketiga, Rata-rata pertumbuhan ekonomi Papua Barat sebesar 0,37% pada tahun 2011-2018 yang menjadi pertumbuhan yang terbaik di Indonesia namun pertumbuhan ekonomi ini masih belum stabil (Sekjen dan BK DPR RI, 2020).

**Grafik 4**  
**Pertumbuhan Perekonomian Provinsi Papua Barat tahun 2011 sampai 2018**



Sumber : (Sekjen dan BK DPR RI, 2020)

Apabila melihat dari pertumbuhan ekonomi yang terjadi di Papua Barat maka dapat dilihat bahwa adanya pertumbuhan ekonomi yang tumbuh dengan persentase diatas rata-rata nasional. Pertumbuhan ekonomi ini menyebabkan penurunan pada presentase kemiskinan dan menaikkan presentasi indeks pembangunan manusia di Papua Barat. Hal ini membuktikan bahwa Otsus sudah cukup baik membantu pertumbuhan ekonomi di Papua Barat. Namun demikian meski presentase kemiskinan menurun dan indeks pembangunan manusia meningkat masih terlihat bahwa Papua Barat masih jauh tertinggal dari rata rata nasional. Selain itu perbedaan terjadi antara Papua dan Papua Barat dimana target pertumbuhan ekonomi Provinsi Papua pada RPJMD yaitu lebih dari 7% pada tahun 2018, dan jumlah ini mencapai target. Sedangkan pada Provinsi Papua Barat yang menargetkan pertumbuhan ekonomi senesar 7,5%-10% tidak tercapai. Oleh sebab itu, diperlukan kebijakan pendukung untuk mendukung Otsus di Papua Barat sehingga implementasi Otsus ini dapat dirasakan oleh masyarakat khususnya di bidang ekonomi.

Tidak efektifnya dampak yang diberikan melalui dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur ini dikritik banyak oleh beberapa pihak di Indonesia yang

mengatakan bahwa salah satunya diakibatkan oleh akuntabilitas dan transparansi pendanaan yang ada sehingga program sering kali tidak sesuai dengan kebutuhan. Diketahui dalam salah satu kesempatan, Fraksi Otonomi Khusus (Otsus) DPR Papua Barat, meminta pemerintah untuk membentuk lembaga pengawas implementasi otonomi khusus di Papua Barat. Hal ini dikarenakan lembaga ini diharapkan berada langsung dibawah presiden agar pengawasan bisa lebih maksimal. Menurut ketua Fraksi Otsus DPR Papua Barat (KabarPapua.co, 2020), George Dedaida mengatakan bahwa salah satu penyebab pelaksanaan otsus di Papua Barat belum maksimal dikarenakan lemahnya pengawasan baik dari pemerintah, legislatif maupun aparat penegak hukum.

### **Permasalahan Akuntabilitas pada program Otonomi Khusus Papua**

Permasalahan mengenai akuntabilitas dana Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat sempat mendapati sorotan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Melansir dari (Bisnis.com, 2019)VI BPK, Harry Azhar Aziz mengatakan bahwa sesuai dengan visi misinya BPK berperan dalam mendorong pengelolaan keuangan dalam rangka otonomi khusus secara transparan, akuntabel, partisipatif, efektif dan efisien melalui pelaksanaan pemeriksaan yang menghasilkan laporan hasil pemeriksaan yang berkualitas dan bermanfaat. Dalam laporan yang dirilis oleh BPK menemukan beberapa indikasi permasalahan yang ada pada Otsus yaitu: Regulasi pelaksanaan Otsus yang belum ditetapkan secara lengkap, belum adanya penetapan target capaian yang terukur untuk Otsus, belum adanya struktur pelaksanaan pengelolaan dana yang belum dilengkapi rincian tugas dan mekanismenya, penggunaan dana yang belum sepenuhnya sesuai, pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pengawasan pertanggungjawaban yang belum memadai, serta pelaksanaan otonomi khusus yang belum optimal meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Papua dan Papua Barat. Dalam memahami permasalahan pengelolaan dana atau akuntabilitas dari Otonomi Khusus Papua dan Papua barat penulis mencoba menjabarkannya menggunakan lima dimensi yaitu transparansi, kewajiban, pengendalian, tanggung jawab, dan responsivitas (Koppel, 2005). Dalam bagian ini, penulis akan membahas masing-masing dimensi dengan melihat pada kasus dan fakta empiris penerapan program Otonomi Khusus dan Bantuan Tambahan Infrastruktur di Papua khususnya pada Papua Barat.

**Dimensi pertama** adalah transparansi. Dalam memahami konteks transparansi sesuai pada bunyi teoritisnya maka diartikan sebagai kemudahan akses untuk mendapatkan informasi terkait dengan fungsi kinerja dari organisasi. Pada tahun 2011-

2012 menurut laporan yang disampaikan oleh (Sekjen dan BK DPR RI, 2020) ditemukan permasalahan mengenai pemerintah Kabupaten/Kota yang tidak memberikan laporan transparansi kinerja pelaksanaan dana otonomi khusus pada tiap termin dalam pencairan dana Otsus. Adapun laporan yang diberikan umumnya hanya bersifat realisasai fisik dan keuangan saja. Dan laporan tersebut tidak pernah dijadikan pertimbangan dalam pencairan tahapan berikutnya.

Selanjutnya bukti dari minimnya transparansi dalam dana pembangunan di Papua juga dilihat dari jumlah alokasi Dana Tambahan Infrastruktur, menurut laporan Keuangan Bendahara Umum Negara (BUN) terdapat permasalahan dalam penetapan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) yang tidak memiliki dasar yang jelas. Padahal Kementerian Keuangan telah memberikan 3 alternatif besaran DTI yang bisa digunakan yaitu: pertama, DTI untuk Papua sebesar Rp2,8 triliun (70 persen) dan untuk Papua Barat Rp1,2 triliun (30 persen). Kedua, penetapan DTI berdasarkan review Bappenas yaitu dengan melihat jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah kelurahan/kampung yang mendapati hasil besaran untuk Papua Rp.3 triliun (75 persen) dan Papua barat sebesar Rp1 triliun (25 persen). Ketiga, besaran DTI berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah kampung/kelurahan, rata-rata IKK, dan PDRB per kapita sehingga mendapati jumlah dengan besaran Papua Rp.2,6 triliun (65 persen) dan Papua Barat Rp1,4 triliun (35 persen).

Namun demikian meskipun sudah ditetapkan jumlah dana berdasarkan alternatif kebijakan yang diberikan oleh kementerian keuangan, nyatanya hasil pembahasan pemerintah dengan DPR RI dalam alokasi DTI Pappua sevesar Rp2,4 triliun dan Papua Barat sebesar Rp1,6 triliun. Selain itu ditemukan juga kegiatan-kegiatan yang seharusnya diluat pendanaan tersebut namun tetap menggunakan dana DTI.

**Dimensi kedua** adalah pertanggung jawaban (*liability*). Menurut (Koppel, 2005) kunci dari penegasan dimensi *liability* ini adalah "*Did the organization face consequences for its performance?*" (apakah suatu organisasi telah menyadari konsekuensi dari kinerjanya?). Pada bagin ini dapat dilihat dengan menggunakan indikator kinerja yang dikaitkan dengan dimensi *liability* maka terdapat indikator pengukuran yang sinkron dengan konsekuensi capaian kinerja dari pemerintah terhadap program Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat.

Berdasarkan uraian diatas maka,berdasarkan amanat UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua ayat (3), dana otsus ditujukan untuk

pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Oleh karenanya dalam mengingat pada UU tersebut maka cita-cita dari diberikannya otsus adalah untuk mengurangi kesenjangan, meningkatkan taraf hidup, dan kesejahteraan rakyat khususnya di Provinsi Papua dan Papua Barat. Ini menunjukkan bahwa secara program kebijakan, Otsus Papua dan Papua Barat sudah menyadari secara konsekuensi kinerja dan tujuannya yang selanjutnya pengukuran itu akan dilihat secara keberhasilan dan kegagalan program. Untuk pemanfaatan dana Otonomi Khusus sendiri sudah disampaikan pada pembahasan sebelumnya, dimana beberapa indikator pengukuran memang menunjukkan peningkatan namun secara garis besar Papua masih tertinggal dari provinsi lain secara nasional. Selain itu, adanya desakan dari masyarakat diberbagai daerah kabupaten menunjukkan bahwa manfaat dari Otsus Papua masih dianggap belum maksimal.

**Dimensi ketiga** adalah pengendalian (*Controllability*), menurut (Koppel, 2005) penekanan pada dimensi pengendalian ini adalah tentang apakah suatu organisasi telah melakukan apa yang diinginkan para pihak yang berkepentingan (misalnya legislatif atau presiden). Jika kita kembali pada amanat UU No.21 Tahun 2001 tentang cita-cita dari diberikannya otsus adalah untuk mengurangi kesenjangan, meningkatkan taraf hidup, dan kesejahteraan rakyat khususnya di Provinsi Papua dan Papua Barat maka pemerintah tingkat Provinsi atau pelaksana kebijakan di daerah tersebut hendaknya menyesuaikan visi-misi pada program tersebut.

Berdasarkan pernyataan diatas jika dilihat pada penerapan program Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat maka secara pengendalian masih belum berjalan maksimal. Ditahun 2011-2012 pemerintah Provinsi Papua masih mengalami permasalahan pada aspek monitoring dan evaluasi dimana Bappeda Provinsi Papua tidak melakukan analisis terkait laporan kinerja yang disampaikan Pemerintah Kabupaten/Kota. Selain itu realisasi penggunaan dana otonomi khusus belum diprioritaskan kepada bidang Pendidikan (30%) dan bidang kesehatan 15(%). Selain itu berdasarkan laporan dan pemantauan yang dilaksanakan oleh BPK menunjukkan bahwa beberapa kabupaten seperti Nabire di Papua tidak menunjukkan kemajuan yang optimal dari program-program tahun sebelumnya.

**Dimensi Keempat** adalah tanggung jawab (*Responsibility*). Dalam dimensi ini (Koppel, 2005) menekankan pada pertanyaan “apakah suatu organisasi telah mengikuti aturan-aturan hukum?” disini jika indikator pengukuran dikaitkan dengan

dimensi *responsibility* maka terdapat indikator yang sinkron dengan kepatuhan pemerintah pelaksana Otsus terhadap kebijakan pemerintah pusat atau pemerintah Kabupaten terhadap pemerintah Provinsi. Jika merujuk pada penjelasan ini, maka dalam melihat akuntabilitas program Otonomi Khusus ditinjau dari pengelolaan dananya masih ditemukan beberapa pelanggaran khususnya ditingkat Kabupaten terhadap Provinsi yang kemudian menyebabkan program yang dilakukan sulit dikontrol.

Sebelum tahun 2019, belum terdapat Perda Khusus dan Perda Provinsi terkait kewenangan khusus yang diatur berdasarkan UU Otonomi Khusus. akibatnya kebijakan penggunaan Otsus oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dilakukan tanpa mempertimbangkan ketentuan ditingkat Pemerintah Provinsi yang kemudian menyebabkan program berpotensi tidak terukur. Selain itu, pemerintah Kabupaten juga masih menggunakan dana pada RKA pada kegiatan pelaksanaan Otsus dengan tidak memperhatikan persentase pada alokasi yang sesuai Otsus. Selain itu, dengan belum adanya aturan penggunaan yang spesifik mengarah pada percepatan pembangunan menyebabkan banyak penggunaan Otsus yang kadang dimanfaatkan untuk program berupa bansos, hibah, gaji, dan perjalanan dinas, kasus seperti ini terjadi di Pemprov Papua barat dan Pemkot Sorong (Sekjen dan BK DPR RI, 2020).

**Dimensi kelima** yaitu responsivitas. Merujuk pada penjelasan (Koppel, 2005) maka dimensi responsivitas ditekankan pada “apakah suatu organisasi telah memenuhi harapan utama (keinginan dan kebutuhan) pihak-pihak yang berkepentingan (pemerintah). Jika melihat pada keseluruhan pembahasan pada tulisan ini menunjukkan bahwa terdapat peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Papua dan Papua Barat, namun demikian peringkat kedua provinsi tersebut masih berada di urutan terendah diantara 34 provinsi lainnya di seluruh Indonesia. Berdasarkan indikator-indikator kesejahteraan lain seperti pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan dan kesenjangan juga masih menunjukkan perlunya perbaikan secara menyeluruh pada provinsi Papua dan Papua Barat agar dapat memperbaiki kondisi kesejahteraanya.

Jika dilihat lebih jauh lagi, responsivitas tidak hanya menyangkut perihal responsivitas pada penanganan permasalahan dan kebutuhan yang muncul, tetapi juga tentang kemampuan dalam mengantisipasi kemunculan permasalahan dan kebutuhan baru dimasa akan datang. Balthasar Kambuaya (2020), Wakil Ketua Stering

Komite Tim Penyusun Otonomi Khusus Papua tahun 2001 menjelaskan bahwa didalam Otsus sudah terkandung bahwa berbagai terobosan besar sudah memberikan kewenangan lebih dan tanggung jawab besar kepada orang asli papua. Ia juga menekankan bahwa sepanjang 18 tahun Otsus berjalan masih terdapat beberapa kebijakan yang tidak berjalan maksimal namun sekitar 75% sudah berjalan baik.

Selanjutnya John Wempi Wetipo, selaku wakil Menteri PUPR mengatakan bahwa tidak ada Otsus yang gagal, walaupun ada kebijakan atau penerapan dari otsus yang gagal itu dikarenakan adanya pejabat yang tidak bisa mengeksekusi menjalankan amanat tugasnya. Dari pernyataan ini, kita dapat menyimpulkan bahwa pelaksanaan Otsus papua akan sangat berkaitan dengan implementasi dari pemerintah setempat. Belum lama ini, pemerintah Indonesia melalui Presiden Jokowi mengatakan bahwa akan dilakukan evaluasi secara menyeluruh dari tota penyaluran dana Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat dari kurun waktu tahun 2002-2020 yang berjumlah Rp94,24 triliun. Evaluasi ini diperlukan guna memberikan analisis mendalam karena program Otsus akan berakhir pada tahun 2021 (Winarto, 2020).

## **PENUTUP**

Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan di Papua, pemerintah Indonesia memberlakukan kebijakan Otonomi Khusus. besarnya pengalokasian dana pada provinsi Papua dan Papua Barat masih diikuti dengan serangkaian permasalahan akuntabilitas keuangan. Selain itu, jika didalami berdasarkan aspek Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, BPK RI juga mendalami capaian indikator kesejahteraan provinsi Papua seperti pada indek pembangunan manusianya. Dari data yang ada menunjukkan bahwa walaupun terdapat tren peningkatan IPM di Provinsi Papua dan Papua Barat, peningkatan IPM pada kedua provinsi tersebut masih menduduki posisi terendah diantara 34 Provinsi di seluruh Indonesia. Dalam kurun waktu 20 tahun pelaksanaan Otonomi khusus masih menyisakan permasalahan khususnya pada persoalan pengelolaan dana Otonomi khusus sehingga dampak dari ketidakefektidak penggunaan dana ini berdampak pada lambatnya pertumbuhan kesejahteraan masyarakat. Selain itu adanya faktor politik yang kerap kali menjadi hambatan dalam pengelolaan dana ini juga mejadi tantangan tersendiri. Hal ini didasari pada fakta penerapan Otusus pada tahun-tahun sebelumnya yang masih mengalami permasalahan yang sama. Oleh karenanya, kedepan diperlukan kebijakan yang dapat mengatur dengan tegas mengenai audit kinerja dana Otsus di Papua dan Papua Barat hal ini dikarenakan salah satu masalah besar yang

menjadi hambatan dalam efektifitas penggunaan Otsus adalah tentang akuntabilitasnya.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Agriesta, D. (2020, February 26). *Banyak Kabupaten yang Belum Terhubung di Papua Barat, Pembangunan Infrastruktur Jadi Prioritas*. Diambil kembali dari Kompas.com.
- Antara News. (2019, Oktober 11). *Presiden Jokowi Sebut Pemerintah Akan Evaluasi Otsus Papua*. Diambil kembali dari Antara News.
- Bisnis.com. (2019, February 2). *Banyak Masalah, BPK Sorot Dana Otsus Papua dan Papua Barat*. Diambil kembali dari Bisnis.com: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190202/9/884961/banyak-masalah-bpk-sorot-dana-otsus-papua-dan-papua-barat>
- BPK Manokwari. (2018). *Dana Otsus 2019 untuk Papua Barat Rp 2,5 Triliun*. Diambil kembali dari BPK Manokwari.
- BPS. (2019). *Badan Pusat Statistik*. Diambil kembali dari Badan Pusat Statistik.
- Chairullah, E. (2020, September 13). *Pemerintah Pusat Jangan Provokatif Terkait Otsus Papua*. Diambil kembali dari Media Indonesia.
- Chaterine, R. N. (2020, September 11). *Mahfud Md : Papua Akan Dimekarkan Jadi 5 Wilayah*. Diambil kembali dari Detik News.
- Efriandi, T., Couwenberg, O., & Holzacker, R. I. (2019). *Decentralization and Public Service Provision*. ISEAS - Yusof Ishak Institute.
- Fanggidae, I. G., Fajri, H., & Yuanjaya, P. (2016). *Menelisik Kinerja Governance di Daerah Otonomi Khusus Papua Barat*. *Natapraja : Jurnal Kajian Ilmu Administrasi Negara*.
- Hutchinson, F. E. (2017). *(De)centralization and the Missing Middle in Indonesia and Malaysia*. ISEAS : Yusof Ishak Institute.
- Iha, C. (2018). *EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS DI DISTRIK KAYUNI KANUPATEN FAK-FAK PROVINSI PAPUA BARAT*. *jurnal politico*, 1-21.
- KabarPapua.co. (2020, Desember 1). *Fraksi Otsus DPR Papua Barat Minta Pemerintah Pusat Bentuk Badan Pengawas Otsus*. Diambil kembali dari KabarPapua.co: <https://kabarpapua.co/fraksi-otsus-dpr-papua-barat-minta-pemerintah-pusat-bentuk-badan-pengawas-otsus/>
- Koppel, J. G. (2005). *Pathologies of Accountability. ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder*. *Public Administration Review*, 94-107.
- Lopulalan, J. E. (2018). *Jati Diri Orang Asli Papua dalam Pusaran Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat*. *SOCIA : Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*.
- Media Indonesia. (2019, February 28). *Pemerintah Belum Berencana Tambah Daerah Otonomi Khusus*. Diambil kembali dari Media Indonesia.

- Mutiganda, J. C. (2013). Budgetary Governance and Accountability in Public Sector Organizations: An Institutional and Critical Realism Approach. *Critical Perspectives on Accounting*, 518-531.
- Osborne, G. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Routledge.
- PemProv Papua. (2008). *Pemerintah Keluarkan Perppu Otsus Papua Barat*. Diambil kembali dari Pemerintah Provinsi Papua.
- Peters, B. G. (2014). *Accountability in Public Administration*. Oxford University Press, 1-19.
- Ramadhani, M. A. (2020, July). *Development Dilemma in Papua Special Autonomy*. Diambil kembali dari The Wawawa Journal.
- Roland Almqvist, G. G. (2013). Public Sector Governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 479-487.
- S, R., & Saleh, K. A. (2017). Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat. *Universitas Nasional : Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*.
- Sekjen dan BK DPR RI. (2020). *Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat*. Jakarta: Pusat Kajian AKN.
- Suripaty, C. A. (2020, September 11). *Dianggap Gagal, Masyarakat Asli Papua Demo Tolak Otsus Jilid II*. Diambil kembali dari Sindo News.
- Weible, C. M., & Heikkila, T. (2017). Policy Conflict Framework. *CrossMark : Policy Science*.
- Widjojo, M. S., & Budiatri, A. P. (2012). UU Otonomi Khusus Bagi Papua : Masalah legitimasi dan Kemauan Politik.
- Wijayanto, N. (2020, September 18). *John Wempi Wetipo : Dana Otsus Papua Dievaluasi Biar Nggak Bocor*. Diambil kembali dari Sindo News.
- Winarto, Y. (2020, Desember 2). *Otsus Papua tak maksimal, pejabat daerah tidak bisa eksekusi program*. Diambil kembali dari <https://nasional.kontan.co.id/news/otsus-papua-tak-maksimal-pejabat-daerah-tidak-bisa-eksekusi-program>