



## **POLICY BRIEF: Optimalisasi Pelaksanaan PP 107 Tahun 2021 untuk Perbaikan Tata Kelola Dana Otonomi Khusus Papua Tahun 2022-2041**

Penulis: Prof. Dr. Eddy Suratman, S.E., M.A., Dr. Indra, S.Si, M.Si, Nurkholis, M.S.E., Dr.Tengku Munawar Chalil, S.T., M.PP

### **Kata Pengantar**

#### **Daftar Isi**

Kata Pengantar **1**

1. Pendahuluan **3**

2. Evaluasi Tata Kelola Dana Otsus 20 Tahun Terakhir **6**

3. Tata Kelola Otsus 20 Tahun Ke Depan Sesuai PP 107/2021 Beserta Implikasinya **11**

4. Rekomendasi kebijakan **16**

Lampiran **17**

Kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) fase pertama di Wilayah Papua telah berjalan selama 20 tahun sejak ditetapkannya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus). UU ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam di Wilayah Papua masih belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya, terutama Orang Asli Papua (OAP). Lemahnya tata kelola merupakan salah satu faktor utama yang dianggap membuat peran Dana Otsus fase pertama di Wilayah Papua masih belum optimal. Untuk itu, dalam upaya memperkuat implementasi Otsus fase kedua, pemerintah menetapkan PP 107 Tahun 2021 tentang Penerimaan, Pengelolaan, Pengawasan, dan Rencana Induk Percepatan Pembangunan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua. PP ini ditetapkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (18), Pasal 36, Pasal 56 ayat (9), dan Pasal 59 ayat (8) UU No, 21 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. PP ini lahir untuk memberikan kerangka tata kelola Otsus fase kedua di Wilayah Papua selama 20 tahun ke depan yang diharapkan dapat memperbaiki kelemahan-kelemahan penerapan Otsus fase pertama.

PP 107 Tahun 2021 dapat dikatakan memberikan penguatan dalam beberapa aspek tata kelola yang diharapkan bisa memperkuat kualitas pengelolaan penerimaan dalam rangka Otsus selama 20 tahun ke depan di Wilayah Papua. Prinsip umum dalam PP ini adalah mengedepankan pengelolaan penerimaan dalam rangka Otsus yang efektif, efisien, transparan, taat pada peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat, keberpihakan bagi OAP, dan akuntabel dengan memperhatikan asas kepatutan, kemanfaatan, dan keadilan yang diwujudkan dalam pengelolaan APBD. Seperti halnya implementasi Otsus fase pertama, jangka waktu 20 tahun ini dianggap cukup ideal untuk memberikan kesempatan dalam mengurai permasalahan dan mengimplementasikan pola baru tata kelola yang lebih baik. Jangka waktu 20 tahun ini juga terbilang memadai untuk mendanai kebutuhan layanan dasar untuk percepatan pembangunan dan mencapai tujuan Otsus, serta memberikan kesempatan untuk mendorong kemandirian daerah melalui penguatan pembinaan dan pengawasan.

*Policy Brief* ini secara khusus memberikan telaah terhadap poin-poin utama dalam PP 107 Tahun 2021. Secara ringkas, beberapa poin utama hasil telaah disajikan sebagai berikut:

- 1) PP 107 Tahun 2021 mengatur mekanisme penerimaan provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka Otsus di Wilayah Papua.
- 2) Salah satu perbedaan mendasar dari Otsus fase pertama adalah adanya kenaikan Dana Otsus dari 2% menjadi 2,25% plafon DAU Nasional.
- 3) Dana otonomi khusus dibagi menjadi pendanaan yang bersifat umum dan pendanaan yang bersifat khusus.
- 4) Pengalokasian Dana Otsus per wilayah diperkuat dengan mengedepankan formulasi menggunakan indikator-indikator kewilayahan.
- 5) Penerimaan dalam rangka otonomi khusus disalurkan langsung dari RKUN ke RKUD Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- 6) BP3OKP mengoordinasikan pelaporan kegiatan yang bersumber dari penerimaan dalam rangka otonomi khusus.
- 7) BP3OKP mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan dari lembaga vertikal ke pemerintah daerah.
- 8) RIPPP sebagai grand desain otonomi khusus Papua menjadi standar evaluasi capaian pembangunan Papua.



Kami mengharapkan hasil dari penyusunan *Policy Brief* ini dapat memberikan penekanan terhadap poin-poin utama yang tertuang dalam PP 107 Tahun 2021 beserta implikasinya. Dengan demikian, *Policy Brief* ini diharapkan dapat memberikan penguatan terhadap implementasi otsus fase kedua di Wilayah Papua, utamanya yang berkaitan dengan tata kelola penerimaan Dana Otsus yang dianggap masih memiliki kelemahan pada fase sebelumnya. Dengan meningkatnya kualitas tata kelola penerimaan Dana Otsus, diharapkan dapat mengoptimalkan penggunaan Dana Otsus untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di Wilayah Papua, terutama Orang Asli Papua (OAP).

**Anna Winoto**

Team Leader KOMPAK

**POLICY BRIEF: Optimalisasi Pelaksanaan PP 107 Tahun 2021 untuk Perbaikan Tata Kelola Dana Otonomi Khusus Papua Tahun 2022-2041**

Cetakan pertama April 2022

ISBN

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

©(2022) Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)

**Pengarah:**

Aldriyanto, Direktur Dana Transfer Umum, DJPK, Kementerian Keuangan

**Penulis:**

Prof. Dr. Eddy Suratman, SE, MA

Dr. Indra, S.Si, M.Si

Nurkholis, MSE

Dr. Tengku Munawar Chalil, S.T., M.PP

**Kontributor:**

Ardimansyah

Doddy Hardiana

**Kontributor dan Penyunting:**

Devi Suryani A.

Heracles Lang

Publikasi ini adalah produk pengetahuan dari tim penyusun yang namanya tertulis pada buku ini.

Temuan, interpretasi, dan ringkasan yang dinyatakan atau disampaikan adalah pandangan pribadi penyusun dan tidak mencerminkan pandangan KOMPAK, Pemerintah Indonesia, Pemerintah Australia, atau lembaga lain yang terlibat dalam penyusunan publikasi ini.

Temuan/kutipan/data/ringkasan sebagaimana dimaksud dalam publikasi ini diperoleh dari berbagai sumber yang dianggap dapat diandalkan. Namun demikian, KOMPAK tidak menjamin dan/atau mewakili, baik tersurat maupun tersirat, mengenai akurasi, kecukupan, keandalan atau kewajaran informasi tersebut dan pendapat yang terkandung dalam publikasi ini.

Publikasi ini didukung oleh Pemerintah Australia melalui Program KOMPAK (Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan). Publikasi ini silakan disalin dan disebar untuk tujuan nonkomersial.

Untuk keterangan lebih lanjut mengenai publikasi ini, dapat menghubungi [communication@kompak.or.id](mailto:communication@kompak.or.id) Publikasi juga tersedia di [www.kompak.or.id](http://www.kompak.or.id)

**Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) Program kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia**

Jalan Diponegoro No. 72 Jakarta Pusat, 10320 Telepon (021) 8067 5000 | Faksimili (021) 3190 3090

**Bekerja sama dengan Direktorat Dana Transfer Umum, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan**

## 1. Pendahuluan

Dua puluh tahun lalu pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua yang menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi khusus Papua. UU ini menjelaskan bahwa otonomi khusus Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan rakyat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Dengan demikian, kewenangan Provinsi Papua akibat pemberlakuan status otonomi khusus ini mencakup semua kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, serta peradilan yang dalam UU ini diatur bahwa peradilan pun dilakukan dalam kekhususan. Disamping itu, UU ini sangat berpihak kepada Orang Asli Papua (OAP) sekaligus menempatkan OAP sebagai subjek utama pembangunan. Bahkan dalam beberapa pasalnya UU ini telah mengatur agar pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota beserta seluruh perangkat di bawahnya harus memberdayakan OAP dan memberikan pelayanan terbaik bagi OAP.

Untuk melaksanakan kewenangan khusus ini sekaligus untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Papua, khususnya OAP, UU ini juga telah memperkuat kapasitas fiskal daerah dengan dialokasikannya penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, berupa Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) hingga tahun 2021 (20 tahun) yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur; dan Dana Bagi Hasil (DBH) dalam rangka Otonomi Khusus.

**Undang-Undang No. 21 tahun 2001 akan berakhir**, ketidakpuasan justru muncul dari berbagai pihak, baik dari pemerintah dan pemerintah daerah maupun dari pemangku kepentingan (*stakeholders*) pembangunan lainnya, khususnya dari OAP. Pemerintah tidak puas atas kemajuan Papua dalam berbagai aspek yang tidak sebanding dengan jumlah anggaran yang dialokasikan untuk membiayai Otonomi Khusus. Pemerintah Daerah tidak puas atas pelaksanaan Otonomi Khusus karena adanya ketidakjelasan kewenangan Otonomi Khusus, dimana kewenangan pemerintah Papua dan Papua Barat tidak jauh berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia yang didasarkan pada UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. OAP tidak puas karena pelaksanaan Otonomi Khusus belum membawa kemajuan berarti (kesejahteraan) bagi kehidupan mereka.

**Perkembangan aspirasi masyarakat yang menginginkan revisi Undang-Undang No. 21 tahun 2001.** Ketidakpuasan terhadap capaian pelaksanaan Otonomi Khusus Papua dalam 20 (dua puluh) tahun terakhir terutama disebabkan oleh; (a) adanya ketidakjelasan kewenangan, dimana sulit membedakan kewenangan Provinsi Papua dan Papua Barat yang memiliki Otonomi Khusus dengan kewenangan provinsi lainnya. Perbedaan paling nyata hanya terkait dengan adanya Dana Otonomi Khusus Papua; (b) pelaksanaan Otonomi Khusus belum mampu mempercepat penyediaan infrastruktur dasar. Misalnya, terkait dengan pendidikan, ternyata angka Rata-rata lama sekolah (RLS) Provinsi Papua dan Papua Barat jauh lebih rendah dibandingkan dengan nasional. Untuk mencapai nilai RLS yang sama dengan RLS nasional, Provinsi Papua membutuhkan waktu kira-kira 19 tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu kira-kira 15 tahun. Sementara terkait dengan sanitasi yang layak, Provinsi Papua membutuhkan waktu sekitar 40 tahun dan Provinsi Papua Barat

membutuhkan waktu sekitar 10 tahun untuk sama dengan nasional; (c) perekonomian Papua justru menghasilkan ketimpangan yang tinggi, baik antarpenduduk yang diukur dengan Gini Ratio (GR), maupun antardaerah kabupaten/kota yang diukur dengan Indeks Williamson (IW). Kedua provinsi ini memiliki GR di atas 0,38 dan IW di atas 1; (d) Persentase penduduk miskin Papua dan Papua Barat memang menurun tetapi jumlah penduduk miskin tetap mengalami peningkatan, dimana sebagian besar orang miskin itu adalah OAP.

Ketidakpuasan ini mendorong berkembangnya aspirasi pentingnya melakukan revisi (amandemen) terhadap UU No. 21 tahun 2001. Pada awalnya, aspirasi yang berkembang menginginkan dilakukannya revisi total terhadap UU tersebut. Namun dengan mempertimbangkan berbagai aspek termasuk keterbatasan waktu, pada akhirnya aspirasi yang ada mengerucut pada revisi terbatas Pasal 34 ayat (1) huruf c yang mengatur tentang penerimaan Provinsi dalam rangka Otonomi Khusus. Dimana arah aspirasi ini menghendaki adanya perpanjangan waktu alokasi Dana Otsus yang akan berakhir tahun 2021 menjadi berakhir tahun 2041 atau diperpanjang selama 20 tahun lagi dengan besaran yang lebih tinggi dari 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Disamping itu juga ada keinginan untuk memperpanjang waktu penerimaan bagi hasil pertambangan minyak bumi dan pertambangan gas alam yang besarnya masing-masing 70 persen menjadi hingga tahun 2041.

**Penetapan Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 tentang perubahan Undang-Undang No.21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua.** Untuk merespon perubahan politik, sosial, dan budaya di Papua serta untuk memberikan kepastian hukum atas keberlanjutan dana Otonomi Khusus yang digunakan untuk membiayai pembangunan di Provinsi Papua telah diundangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada tanggal 19 Juli 2021 yang merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 ini diharapkan akan menjamin keberlanjutan pemberian dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua yang telah berjalan selama 20 (dua puluh) tahun, serta untuk mempercepat pembangunan dan meningkatkan pemerataan pembangunan di Papua. Undang-Undang ini melakukan perubahan terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan menambahkan materi baru untuk menyesuaikan dengan kondisi politik, ekonomi, dan sosial budaya yang berkembang di masyarakat.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 ini mengubah besaran dana Otonomi Khusus menjadi setara dengan 2,25 % (dua koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional yang terdiri atas penerimaan yang bersifat umum setara dengan 1 % (satu persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional dan penerimaan yang telah ditentukan penggunaannya dengan berbasis kinerja pelaksanaan sebesar 1,25 % (satu koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional. Selanjutnya UU ini juga mengubah mekanisme dan tata kelola keuangan dana Otonomi Khusus untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dari dana Otonomi Khusus. Perubahan pasal terkait dengan keuangan tidak hanya diarahkan untuk memperbaiki tata kelola dana Otonomi Khusus, tetapi juga untuk mendorong sinergi pembangunan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, Undang-Undang No. 2 Tahun

2021 ini juga mempertegas keberpihakan Pemerintah pada OAP dan mendorong adanya penyusunan rencana induk bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Perubahan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 ini juga diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antarwilayah di Papua dengan membuka pendekatan penataan daerah yang *bottom up* dan *top down* dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan efisiensi.

Dalam rangka melindungi dan meningkatkan harkat dan martabat OAP, Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 ini juga menambahkan pasal baru, yaitu terkait dengan komposisi DPRK yang sebelumnya hanya terdiri atas anggota DPRD kabupaten/kota yang dipilih melalui pemilihan umum diubah menjadi terdiri atas anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum dan diangkat dari Orang Asli Papua. Selain itu, dalam Undang-Undang ini juga terdapat pasal baru terkait pembentukan badan khusus untuk melakukan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua sebagai upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan di Papua.

**Kehadiran PP No. 106 Tahun 2021 dan PP No. 107 Tahun 2021.** Untuk melaksanakan Pasal 4 ayat (7), Pasal 6 ayat (6), Pasal 6A ayat (6), Pasal 56 ayat (9), pasal 59 ayat (8), Pasal 68A ayat (4), dan Pasal 76 Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 telah diterbitkan aturan turunan dari UU ini berupa Peraturan Pemerintah No. 106 Tahun 2021 tentang kewenangan dan kelembagaan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Provinsi Papua. Kehadiran PP No. 106 Tahun 2021 ini diharapkan memberikan dasar pelaksanaan kekhususan bagi Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang mengatur mengenai pelaksanaan kewenangan Provinsi Papua dan kabupaten/kota di Provinsi Papua yang bertujuan untuk memberikan penegasan pembagian kewenangan antara pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Pemerintah Daerah kabupaten/Kota sehingga jalannya pemerintahan di Provinsi Papua dapat berjalan dengan baik, jauh lebih efektif dan efisien dibanding 20 (dua puluh) tahun sebelumnya.

Selanjutnya untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (18), Pasal 36, Pasal 56 ayat (9), dan Pasal 59 ayat (8) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 juga telah ditetapkan Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2021 tentang Penerimaan, Pengelolaan, Pengawasan, dan Rencana Induk Percepatan Pembangunan dalam rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua. Kehadiran PP No. 107 Tahun 2021 diharapkan akan meningkatkan kualitas tata kelola Dana Otsus, yaitu menjadi lebih baik dibanding 20 (dua puluh) tahun sebelumnya.



**Pengaturan pengelolaan penerimaan dalam rangka otonomi khusus Papua ke depan melalui Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2021.** Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, diamanatkan penerimaan provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka otonomi khusus meliputi:

- a. Dana Bagi Hasil sumber daya alam dari dana perimbangan yang terdiri dari pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen) dan pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen). Penerimaan ini berlaku sampai dengan tahun 2026 dan setelah berakhirnya jangka waktu tersebut diperpanjang sampai dengan tahun 2041 dan mulai tahun 2042 penerimaan sumber daya alam dari dana perimbangan menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam.
- b. Dana Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan dengan 2,25 % (dua koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional yang terdiri atas

penerimaan yang bersifat umum setara dengan 1 % (dua satu persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan penerimaan yang telah ditentukan penggunaannya dengan berbasis kinerja pelaksanaan sebesar 1,25 % (satu koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional; dan

- c. Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah Pusat dengan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Penerimaan dalam rangka otonomi khusus ini harus dikelola secara transparan, dapat dipertanggungjawabkan, dan melibatkan peran serta masyarakat sehingga dapat berdampak terhadap pemenuhan ketersediaan infrastruktur transportasi baik darat, laut, maupun udara yang mampu menghubungkan transportasi untuk mobilitas barang dan orang antarkabupaten/kota dan antardistrik, pemenuhan layanan dasar bidang pendidikan, kesehatan, air minum, sanitasi, pemukiman dan perumahan, serta pembangunan ekonomi lokal melalui peningkatan ketrampilan dan keahlian penduduk lokal, pengembangan telekomunikasi dan internet.

Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2021 ini mencakup pengaturan mengenai pengelolaan, pembinaan, dan pengawasan serta rencana induk percepatan pembangunan Provinsi Papua. Pengelolaan terdiri dari prinsip umum dan kebijakan, penerimaan provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka otonomi khusus Provinsi Papua, penggunaan, perencanaan dan penganggaran, pengalokasian, penyaluran, pelaksanaan dan penatausahaan, pertanggungjawaban dan pelaporan, serta pemantauan dan evaluasi.

## **2. Evaluasi Tata Kelola Dana Otsus 20 Tahun Terakhir**

**Dana otsus dialokasikan setara 2% dari plafon DAU Nasional.** Kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) di Wilayah Papua telah berjalan selama 20 tahun sejak ditetapkannya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus). UU ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam di Wilayah Papua masih belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat terutama Orang Asli Papua (OAP), sehingga mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara wilayah Papua dan daerah lain serta antara OAP dan non-OAP. UU Otsus ini juga mengawali lahirnya Dana Otsus yang mengakhiri fase pertamanya di Tahun 2021. UU ini menyebutkan bahwa salah satu sumber penerimaan provinsi dan kabupaten/kota di Wilayah Papua adalah Dana Otsus yang berlaku selama 20 tahun. Dana Otsus dialokasikan setara 2% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, yang utamanya ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Di sini, Dana Otsus dialokasikan sekurang-kurangnya 30% untuk pendidikan dan sekurang-kurangnya 15% untuk kesehatan dan perbaikan gizi.

**Pembagian dana otonomi khusus merupakan wewenang provinsi.** UU Otsus juga menyebutkan bahwa tata cara dan pelaksanaan Dana Otsus yang lebih rinci dapat diatur dalam Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) di setiap Provinsi. Dalam implementasinya, pengalokasian Dana Otsus dibagi menjadi 3 (tiga) level tahapan: (i) pembagian antar Provinsi Papua dan Papua Barat; (ii) pembagian antar provinsi dan kabupaten/kota di dalam provinsi; dan (iii) pembagian antar kabupaten/kota di dalam provinsi. Pada Level-1, pembagian Dana Otsus dialokasikan ke Provinsi Papua sebesar 70% dan Provinsi Papua Barat sebesar 30%. Pengalokasian ini telah dilakukan sejak Tahun 2009 hingga tahun 2021, sebagai konsekuensi dari diberlakukannya UU Nomor 35/2008 yang menegaskan bahwa ketentuan Otsus bagi Provinsi Papua berlaku pula untuk Provinsi Papua Barat.

Sementara itu, pengalokasian Dana Otsus pada Level-2 dan Level-3 dapat dilihat pada Perdasus di masing-masing provinsi. Secara umum, tidak terdapat perbedaan yang signifikan baik dari sisi formula maupun mekanisme pengalokasian Dana Otsus di kedua Provinsi. Hal ini dapat dipahami karena Perdasus tersebut diturunkan dari UU Otsus yang telah mengatur pedoman pelaksanaan, penerimaan, dan pembagian Dana Otsus secara umum. Sebagai gambaran, mekanisme pengelolaan Dana Otsus di Level-2 dan Level-3 di Provinsi Papua Barat dapat dilihat dalam Perdasus No. 2 Tahun 2019. Sedangkan untuk Provinsi Papua dapat dilihat dalam Perdasus No. 25 Tahun 2013 dan Perdasus No. 4 Tahun 2019.

Dalam praktiknya, pengalokasian Dana Otsus pada setiap Provinsi dilakukan setelah dikurangi pembiayaan untuk PROSPPEK dan program strategis lintas kabupaten/kota yang ditetapkan menjadi Urusan Bersama. Pada kasus Papua Barat, Dana Otsus untuk provinsi dialokasikan sebesar 10%, dan sisanya 90% dialokasikan untuk seluruh kabupaten/kota. Sedangkan pada kasus Papua, provinsi mendapatkan alokasi sebesar 20% dan kabupaten/kota mendapatkan alokasi sebesar 80%. Sementara itu, pengalokasian Dana Otsus antar kabupaten/kota di setiap provinsi diformulasikan dengan mempertimbangkan indikator-indikator kewilayahan di setiap kabupaten/kota, seperti jumlah OAP, luas wilayah, indeks pembangunan manusia, indeks kemahalan konstruksi, dan indeks kepatuhan.

**Dana Otonomi khusus diutamakan untuk digunakan pada sektor pendidikan dan kesehatan namun belum memberikan dampak signifikan.** Jika dilihat dari sisi penggunaan, Dana Otsus di kedua provinsi ditujukan untuk melaksanakan pembangunan di daerah, khususnya di bidang pendidikan, kesehatan dan perbaikan gizi, ekonomi kerakyatan dan sosial budaya dengan mengedepankan OAP. Sebagai gambaran, di Provinsi Papua, Perdasus mengatur lebih rinci alokasi Dana Otsus untuk setiap bidang. Di sini, alokasi Dana Otsus sebesar 20% untuk provinsi di antaranya diperuntukkan bagi pembiayaan program bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan, dan infrastruktur sesuai kewenangan provinsi. Sementara alokasi Dana Otsus sebesar untuk kabupaten/kota diperuntukkan bagi pembiayaan pelayanan bidang pendidikan (minimal 30%), kesehatan (minimal 15%), ekonomi kerakyatan (minimal 25%), infrastruktur (minimal 20%), afirmasi lembaga keagamaan, lembaga masyarakat adat asli, dan kelompok perempuan (maksimal 6%), *monitoring* dan evaluasi (maksimal 2%), dan lainnya (maksimal 2%).

Bergulirnya Dana Otsus di Wilayah yang telah berlangsung selama 20 tahun awalnya diharapkan dapat memberikan dampak signifikan bagi peningkatan taraf hidup masyarakat, terutama OAP. Namun demikian, dampak dari implementasi Otsus fase pertama tersebut dianggap masih belum sesuai harapan. Dalam konteks ini, evaluasi terhadap Dana Otsus yang telah berjalan menjadi penting dan strategis dilakukan dalam upaya memperbaiki implementasi Otsus fase kedua selama 20 tahun mendatang. Data Kemenkeu menunjukkan bahwa selama 2002-2021 total Dana Otsus (termasuk DTI) yang dialokasikan untuk Papua dan Papua Barat mencapai Rp. 138,65 Triliun. Namun demikian, capaian Dana Otsus dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Wilayah Papua dianggap masih belum sesuai harapan, terutama dalam menekan kesenjangan antara OAP dan Non-OAP. Data BPS menunjukkan bahwa meski angka kemiskinan di wilayah Papua cenderung menurun dalam 20 tahun terakhir, namun angka tersebut masih relatif tinggi jika dibandingkan dengan provinsi lain. Kajian KOMPAK juga menemukan bahwa tingkat kemiskinan OAP 1.7-1.9 kali lebih tinggi dibanding Non-OAP, sementara laju penurunan kemiskinannya 1.89 persen lebih lambat. Dalam bidang pendidikan, meski rata-rata penurunan Tingkat Buta Huruf di Wilayah Papua lebih tinggi dari rata-rata nasional selama 10 tahun terakhir, namun kesenjangan pendidikan

antara OAP dan Non-OAP masih cukup tinggi. Kajian KOMPAK menemukan bahwa meski terdapat peningkatan pendidikan (Harapan dan Rata-rata Lama Sekolah) bagi OAP, namun dampak pembangunan pendidikan bagi OAP masih lebih rendah dari Non-OAP. Begitu juga dalam bidang kesehatan, rata-rata peningkatan Tingkat Umur Harapan Hidup di Wilayah Papua selama 10 tahun terakhir masih lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional. Kajian KOMPAK menemukan bahwa terdapat peningkatan kesehatan (Umur Harapan Hidup) bagi OAP, namun dampak pembangunan kesehatan bagi OAP lebih rendah 4.23 tahun dibanding Non-OAP. Apabila kecenderungan ini tidak berubah maka gap kesejahteraan antara OAP dan nonOAP akan semakin lebar ke depannya.

**Lemahnya tata kelola merupakan salah satu faktor utama yang dianggap membuat peran Dana Otsus fase pertama di Wilayah Papua masih belum optimal.** Lemahnya tata kelola ini dapat diindikasikan oleh beberapa hal, di antaranya: *pertama*, lemahnya *governance*. Hal ini ditunjukkan oleh nilai *Monitoring Center for Prevention* KPK dimana Provinsi/Kab/Kota Papua menempati posisi terendah kedua dengan nilai 34%. Sementara Provinsi/Kab/Kota Papua Barat menempati posisi terendah pertama dengan nilai 31%. Sebagai gambaran, DKI Jakarta menempati posisi pertama dengan nilai 91%. *Kedua*, realisasi belanja pendidikan dan kesehatan di Wilayah Papua masih relatif rendah. Kemenkeu mencatat rata-rata realisasi belanja pendidikan dan kesehatan di Provinsi Papua berturut-turut sebesar 13,8% dan 8,7%. Sementara rata-rata realisasi belanja pendidikan dan kesehatan di Provinsi Papua Barat berturut-turut sebesar 14,3% dan 7,6%. *Ketiga*, Silpa Dana Otsus masih tinggi. Kemenkeu mencatat rata-rata sisa Dana Otsus dalam 7 tahun terakhir di Provinsi Papua sebesar Rp.528,6 miliar dan DTI sebesar Rp.389,20 miliar. Sedangkan rata-rata sisa Dana Otsus di Papua Barat mencapai Rp.257,2 miliar dan DTI sebesar Rp.109,1 miliar. *Keempat*, lemahnya administrasi keuangan. Sebagai gambaran, pada tahun 2018 Kemenku mencatat ada sebanyak 51,7% Kab/Kota di Papua yang mendapat opini *disclaimer* dan *adverse*. Sedangkan ada sebanyak 38,5% Kab/Kota di Papua Barat berstatus WDP. Beberapa fakta ini mengindikasikan diperlukannya strategi perbaikan tata kelola Dana Otsus ke depan agar memberikan dampak signifikan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama OAP di Wilayah Papua.

**Penyaluran dana otonomi khusus dilaksanakan dua tahap, nasional ke provinsi, kemudian provinsi ke kabupaten/kota, namun masih sering terjadi penundaan penyaluran dana otonomi khusus yang menyebabkan tingginya SiLPA.** Penyaluran dana otonomi khusus sebelum ditetapkannya UU 2/2021 dilaksanakan dengan penyaluran dana otonomi khusus dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) tingkat provinsi, yaitu RKUD Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Pemerintah provinsi menyalurkan dana otonomi khusus dari RKUD provinsi secara bertahap kepada RKUD Kabupaten/Kota, sesuai dengan tahapan pencairan dana otonomi khusus dari RKUN. Mengikuti PMK No. 233/PMK.07/2020, penyaluran dana otonomi khusus dilaksanakan dengan tiga tahap: Tahap I (Februari, 30%); Tahap II (Juni, 45%); dan Tahap III (Agustus, 25%). Syarat penyaluran adalah laporan realisasi penyerapan tahap terakhir dan rekomendasi penyaluran dari Menteri Dalam Negeri.

Syarat penyaluran dana otonomi khusus dari RKUD Provinsi ke RKUD Kabupaten/Kota ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi yang mengikuti kebijakan masing-masing provinsi. Tahapan penyaluran mengikuti tahapan penyaluran oleh pemerintah pusat. Permasalahan yang terjadi adalah penundaan salur oleh pemerintah provinsi ke RKUD pemerintah kabupaten/kota karena pemerintah kabupaten/kota tidak memenuhi syarat salur yang telah ditetapkan provinsi.

Syarat salur antara lain adalah pemenuhan porsi belanja pelayanan publik dasar (pendidikan, kesehatan, infrastruktur, ekonomi), bantuan kepada lembaga keagamaan, adat, dan kelompok tertentu, dan program prioritas. Dari *point of view* nasional, syarat salur yang ditetapkan provinsi menyebabkan tingginya SILPA di provinsi akibat penundaan salur dari provinsi ke kabupaten/kota. Namun, dari sisi pemerintah daerah, sanksi penundaan salur ini diperlukan untuk menunjukkan kekuatan provinsi dalam mengoordinasikan pembangunan di daerah mereka, agar pembangunan di level kabupaten/kota dapat selaras dengan provinsi.

Perdebatan akan tata cara penyaluran dana otsus yang disalurkan langsung dari RKUN ke RKUD Kabupaten/Kota atau dana otsus yang disalurkan dari RKUN ke RKUD provinsi, kemudian RKUD provinsi ke Kabupaten/Kota perlu diambil jalan tengah, sehingga dalam momentum dua dekade otonomi khusus Papua, PP 107/2021 mengatur penyaluran dana otonomi khusus ke depan.

**Pertanggungjawaban dan pelaporan dana otonomi khusus dilaksanakan dua tahap, seringkali provinsi terlambat menyampaikan laporan karena menunggu lengkapnya laporan seluruh kabupaten/kota, kemudian kabupaten/kota menunggu lengkapnya laporan seluruh OPD.** Pertanggungjawaban dan pelaporan dana otonomi khusus dari pemerintah provinsi kepada pemerintah pusat sebelum penetapan UU 2/2021 mengikuti PMK 126/PMK.07/2020 tentang pelaksanaan dan pertanggung jawaban anggaran transfer daerah. Dalam PMK tersebut, pemerintah provinsi melaporkan pertanggungjawaban keuangan dana transfer, termasuk dana otonomi khusus, dana tambahan infrastruktur, dan tambahan DBH migas otsus kepada kemenkeu c.q. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Laporan pertanggungjawaban terdiri atas laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan terhadap laporan keuangan.

Pertanggungjawaban dan pelaporan pelaksanaan dana otonomi khusus di Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur yang ditetapkan dalam peraturan gubernur. Pada Pergub Papua Barat 3/2020, Bupati/Walikota melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawaban kegiatan otonomi khusus kepada Gubernur c.q. Bappeda provinsi, minimal 2 (dua) kali setahun. Laporan pertanggungjawaban kegiatan otonomi khusus termasuk laporan kegiatan, laporan realisasi anggaran, neraca dan catatan kepada laporan keuangan.

Permasalahan yang terjadi dengan sistem lama adalah keterlambatan pelaporan dari kabupaten/kota, yang disebabkan keterlambatan pelaporan dari berbagai OPD Kabupaten/Kota. Kemudian merembet ke pelaporan kabupaten/kota ke provinsi. Jika ada kabupaten/kota yang terlambat melakukan pelaporan ke provinsi, maka provinsi akan terlambat melakukan pelaporan ke pusat. Efek domino ini menyebabkan provinsi Papua dan Papua Barat mendapat sanksi penundaan salur dana otonomi khusus.

Hasil penilaian laporan keuangan digunakan pemerintah provinsi sebagai pertimbangan penyaluran dana otonomi khusus ke kabupaten/kota. Pola pelaporan dua tahap ini (Kabupaten/Kota ke Provinsi, kemudian Provinsi (beserta laporan kabupaten/kota yang direkap provinsi) ke pemerintah pusat ini memakan waktu lebih dibandingkan jika ada skenario paralel dimana provinsi dan kabupaten/kota melaporkan ke pemerintah pusat. Pemerintah provinsi membutuhkan kerja ekstra untuk merekapitulasi laporan pemerintah kabupaten/kota, ditambah ada potensi *transaction cost* jika terjadi ketidakcocokan antara pemerintah kabupaten/kota dengan provinsi.

Oleh karena itu, dibutuhkan campur tangan pemerintah pusat dalam mengoordinasikan pelaporan antara kabupaten/kota, hal itu sebagai kompensasi jika penyaluran dana otonomi khusus langsung dari pusat kepada kabupaten/kota.

**Belum optimalnya pembinaan berjenjang, hasil pengawasan pengelolaan penerimaan dalam rangka otonomi khusus tidak ditindaklanjuti secara penuh, serta pembinaan dan pengawasan masih bersifat teknis, bukan substansi.** Selama dua puluh tahun pelaksanaan otonomi khusus Papua, indikator pembangunan memperlihatkan bahwa otonomi khusus belum optimal mendorong wilayah Papua sama seperti wilayah lain di Indonesia. Penyerahan pelaksanaan otonomi khusus kepada pemerintah Papua belum optimal karena permasalahan kapasitas pemerintah yang masih perlu pembinaan.

Pemerintah pusat sudah membentuk satuan khusus untuk melakukan koordinasi dan pembinaan pembangunan di wilayah Papua, salah satunya melalui UKP4 dan inpres percepatan pembangunan Papua, namun, satuan khusus tersebut belum berhasil mengoordinasikan Kementerian/Lembaga dan membina pemerintahan Papua untuk mengoptimalkan baik dana K/L, dana transfer, dan dana pembangunan lainnya.

Selain itu, lemahnya pembinaan dan pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus menyebabkan kerugian, seperti tidak ditindaklanjutinya 527 rekomendasi BPK (dari 1500 rekomendasi) dari tahun 2008-2019 mengenai hasil pemeriksaan atas pengelolaan dana otonomi khusus. Selain itu, Polri menemukan adanya dugaan penyelewengan dana otonomi khusus Papua sebesar Rp 1.8 Triliun, yang berasal dari pemborosan anggaran, mark up pengadaan tenaga kerja, tenaga listrik, dan tenaga kerja, kemudian pembayaran fiktif dalam pembangunan PLTA.

Dari sisi lembaga pengawas, masih ada ketidak sinergian pengawasan antara BPK, BPKP, dan inspektorat dalam mengawasi otonomi khusus karena tidak ada kejelasan kewenangan antar Lembaga pengawas dan pemeriksa. Fungsi DPRP dan MRP sebagai Lembaga pengawas belum optimal, oleh karena itu DPRP dan MRP perlu dilengkapi dengan instrument kelembagaan sesuai dengan kebutuhan antara lain dengan membentuk komite pengawas untuk membantu tugas pengawasan. Selain itu, DPRP dan MRP harus bebas dari kepentingan politik dalam melaksanakan pengawasan, murni menyampaikan aspirasi rakyat. Fungsi APIP dalam melakukan pengawasan internal belum optimal untuk pelaksanaan otsus Papua. APIP tidak mudah untuk independent dengan kepala pemerintahan, sehingga sebaiknya pengawas eksternal baik dari Lembaga pusat dan masyarakat berperan penting dalam pengelolaan dana otonomi khusus.

Pengawasan belum berorientasi pada sasaran pembangunan otonomi khusus. Pengawasan hanya bersifat teknis dan tidak menyentuh substansi. Sistem lama tidak membentuk adanya grand desain otonomi khusus Papua, hingga yang berjalan hanyalah pengawasan sasaran RPJMD, yang dicapai secara umum oleh penganggaran APBD. Tidak ada ukuran keberhasilan yang definitif tertulis selama pelaksanaan dua dekade otonomi khusus Papua.

**Monitoring dana otonomi khusus agak sulit karena dana otonomi khusus tidak punya label dalam anggaran serta hasil otonomi khusus tidak dapat dievaluasi karena tidak ada grand desain sebagai standar evaluasi.** Permasalahan *monitoring* dan evaluasi penggunaan dana otonomi khusus adalah masih tercampurnya dana otonomi khusus dengan sumber pendanaan lain. Tidak ada pelabelan dana otonomi khusus dalam anggaran sehingga output dari penggunaan dana otonomi khusus tercampur dengan dana lain. Kemudian tidak adanya grand desain otonomi khusus Papua pada system lama menyebabkan tidak ada standar evaluasi atas substansi tujuan otonomi khusus Papua. Hal ini menjadi pertanyaan besar bagaimana menilai keberhasilan dua puluh tahun otonomi khusus Papua. Terakhir,

**3. Tata Kelola  
Otsus 20 Tahun  
Ke Depan sesuai  
PP 107/2021  
Beserta  
Implikasinya**

*monitoring* dan evaluasi pada system lama belum mengakomodasi digitalisasi (*e-government*). Pemerintah provinsi belum kompak menerapkan digitalisasi perencanaan, pengalokasian, *monitoring* dan evaluasi dana otonomi khusus kepada kabupaten/kota.

PP 107 Tahun 2021 tentang Penerimaan, Pengelolaan, Pengawasan, dan Rencana Induk Percepatan Pembangunan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua ditetapkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (18), Pasal 36, Pasal 56 ayat (9), dan Pasal 59 ayat (8) UU No, 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. PP ini lahir untuk memberikan kerangka tata kelola Otsus fase kedua di Wilayah Papua selama 20 tahun ke depan yang diharapkan dapat memperbaiki kelemahan-kelemahan penerapan Otsus fase pertama. Prinsip umum PP ini adalah mengedepankan pengelolaan penerimaan dalam rangka Otsus yang efektif, efisien, transparan, taat pada peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat, keberpihakan bagi OAP, dan akuntabel dengan memperhatikan asas kepatutan, kemanfaatan, dan keadilan yang diwujudkan dalam pengelolaan APBD.

Kebijakan pengelolaan penerimaan dalam rangka Otsus dalam PP 107 Tahun 2021 mencakup: (i) pemerataan pelayanan dan peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan dengan memprioritaskan OAP; (ii) pengembangan ekonomi kerakyatan dengan memperhatikan SDM setempat dengan memprioritaskan OAP; Pembangunan infrastruktur berkualitas terutama yang mendukung pembangunan infrastruktur perhubungan, energi listrik, air bersih, telekomunikasi, sanitasi lingkungan, pemukiman dan perumahan, serta infrastruktur dasar lainnya dengan memprioritaskan distrik dan kampung yang merupakan basis OAP; (iii) Peningkatan kesejahteraan kualitas hidup OAP, pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, dan pemberdayaan masyarakat adat; (iv) Pemerataan pembangunan dan pelayanan publik di provinsi papua dalam rangka mengurangi kesenjangan dengan provinsi lainnya; dan (v) Pemerataan pembangunan dan pelayanan publik di provinsi papua dalam rangka mengurangi kesenjangan dengan provinsi lainnya.

PP 107 Tahun 2021 dapat dikatakan memberikan penguatan dalam beberapa aspek tata kelola yang diharapkan bisa memperbaiki pengelolaan penerimaan dalam rangka Otsus selama 20 tahun ke depan. Seperti halnya implementasi Otsus fase pertama, jangka waktu 20 tahun ini dianggap cukup ideal untuk memberikan kesempatan dalam mengurai permasalahan dan mengimplementasikan pola baru tata kelola yang lebih baik. Jangka waktu 20 tahun ini juga terbilang memadai untuk mendanai kebutuhan layanan dasar untuk percepatan pembangunan dan mencapai tujuan Otsus, serta memberikan kesempatan untuk mendorong kemandirian daerah melalui penguatan pembinaan dan pengawasan.

**PP 107 Tahun 2021 mengatur bagaimana mekanisme penerimaan provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka Otsus di Wilayah Papua yang diuraikan dalam Pasal 4 s.d. 11.** Di sini, disebutkan bahwa sumber penerimaan penerimaan provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka Otsus terdiri dari: (i) DBH SDA minyak bumi sebesar 70%; (ii) DBH SDA gas 70%; (iii) Dana Otsus sebesar 2,25% dari plafon DAU Nasional; (iv) Dana Transfer Infrastruktur (DTI). Selanjutnya, perencanaan penggunaan atas penerimaan dalam rangka Otsus tersebut perlu berpedoman pada RIPP serta diintegrasikan dalam RPJPD, RPJMD, RKPD, Renstra SKPD, dan Renja SKPD (Pasal 20 Ayat 1). Berdasarkan ketentuan ini maka penggunaan Dana Otsus, dana DTI dan dana DBH Migas perlu dijabarkan dalam dokumen perencanaan, khususnya RPJMD dan RKPD. Hal ini penting untuk memastikan program-program yang terkait Otsus

dapat lebih fokus dan berkesinambungan, serta dapat diimplementasikan pada tingkat daerah. PP 107 Tahun 2021 juga menyebutkan bahwa penyusunan perencanaan penggunaan atas penerimaan dalam rangka Otsus melibatkan seluruh pemangku kepentingan dan peran serta masyarakat diwujudkan dengan pelaksanaan Musrenbang Otsus (Pasal 20 Ayat 3 dan 4). Hal ini juga penting untuk memastikan program-program yang terkait Otsus ke depan dapat mengatasi permasalahan pembangunan di setiap daerah dan mengakomodasi kebutuhan riil masyarakat, terutama OAP di lapangan.

**Salah satu perbedaan dari Otsus fase pertama sebagaimana dijelaskan dalam UU Otsus Tahun 2021 adalah adanya kenaikan Dana Otsus dari 2% menjadi 2,25% plafon DAU Nasional.** Kenaikan ini dapat dikatakan merupakan salah satu bentuk *political will* pemerintah dalam mempercepat capaian pembangunan di Wilayah Papua, serta pertimbangan akan besarnya biaya pembangunan di Wilayah Papua akibat tingkat kesulitan geografis yang tinggi. Perbedaan lainnya dari fase Otsus sebelumnya adalah tidak adanya pengurangan untuk dana urusan bersama provinsi dan kabupaten/kota sebelum dialokasikan ke setiap provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini tentunya dapat berimplikasi pada berkurangnya proporsi alokasi Dana Otsus untuk Provinsi dibandingkan dengan fase sebelumnya. Namun demikian, mekanisme ini diharapkan dapat memberikan perbaikan kualitas pengalokasian melalui penajaman formulasi alokasi serta alokasi langsung ke kabupaten/kota.

**Dana otonomi khusus dibagi menjadi pendanaan yang bersifat umum dan pendanaan yang bersifat khusus.** Tidak hanya dari sisi besaran, perbedaan juga dapat dilihat pada aspek penggunaan dan formulasi Dana Otsus. PP No. 107 Tahun 2021 dan UU Otsus No. 2 Tahun 2021 juga menguraikan secara eksplisit mengenai pembagian Dana Otsus tersebut. Di sini, 1% bagian Dana Otsus dari plafon DAU Nasional digunakan untuk pendanaan yang bersifat umum, yakni: (i) pembangunan, pemeliharaan, dan pelaksanaan pelayanan publik; (ii) peningkatan kesejahteraan Orang Asli Papua dan penguatan lembaga adat; dan (iii) hal lain berdasarkan kebutuhan dan prioritas daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, 1,25% sisanya digunakan untuk pendanaan berbasis kinerja, yang ditujukan untuk pembangunan di bidang pendidikan (minimal 30%), kesehatan (minimal 20%), dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Adanya alokasi pendanaan berbasis kinerja (*earmark*) penting agar *output* dan *outcome* dari pendanaan Otsus menjadi lebih terukur dan dapat dievaluasi untuk memastikan capaiannya sesuai harapan.

Secara umum tahapan pengalokasian Dana Otsus berdasarkan PP No. 107 Tahun 2021 masih mengikuti prosedur fase sebelumnya, yakni dibagi menjadi 3 (tiga) level tahapan. Namun demikian, terdapat beberapa penguatan dari sisi formulasinya. Pada Level-1, pengalokasian Dana Otsus antar Provinsi Papua dan Papua Barat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dengan mempertimbangkan indikator-indikator kewilayahan pada setiap provinsi, yakni: jumlah OAP; jumlah penduduk; luas wilayah; jumlah kabupaten/kota, Distrik, dan Kampung/desa/kelurahan; tingkat kesulitan geografis; indeks kemahalan konstruksi; tingkat capaian pembangunan; dan indikator lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta menjunjung prinsip keadilan, transparan, akuntabel, dan tepat sasaran (Pasal 30 Ayat 1).

Selanjutnya, pada Level-2, secara umum pembagian antar provinsi dan kabupaten/kota di dalam provinsi masih mengadopsi pendekatan fase sebelumnya. Di sini, pengalokasian dilakukan oleh Pemerintah Pusat atas usulan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dengan memperhatikan belanja urusan dan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota, dimana bagian provinsi tidak melebihi 30% dari pagu provinsi yang bersangkutan (Pasal

30 Ayat 2). Implikasi dari mekanisme ini adalah perlunya pengaturan lebih lanjut mengenai pembagian kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota untuk memastikan alokasi Dana Otsus sesuai dengan kebutuhan dan kewenangan di setiap daerah. Pada kasus ini, acuan yang dapat digunakan adalah PP 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otsus Provinsi Papua.

Seperti halnya pada Level-1, pengalokasian pada Level-3 untuk membagi antar kabupaten/kota di dalam provinsi dilakukan oleh Pemerintah Pusat atas usulan Pemerintah Daerah Provinsi dengan memperhatikan indikator-indikator kewilayahan (Pasal 30 Ayat 3), yakni: jumlah OAP; jumlah penduduk; luas wilayah; jumlah kabupaten/kota, Distrik, dan Kampung/ desa/kelurahan; tingkat kesulitan geografis; indeks kemahalan konstruksi; tingkat capaian pembangunan; dan indikator lain yang diatur dalam peraturan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di bidang keuangan. Dari sini dapat dikatakan bahwa mekanisme pengalokasian Dana Otsus pada wilayah sebagaimana di atur pada PP 107 Tahun 2021 cenderung menggunakan pendekatan formulasi, terutama pada Level-1 dan Level-3. Mekanisme ini tentunya diharapkan dapat lebih baik dan lebih tepat sasaran karena dianggap lebih mencerminkan kebutuhan pembangunan di setiap provinsi maupun kabupaten/kota. Mekanisme ini juga menjadi krusial untuk mengantisipasi adanya kemungkinan pemekaran provinsi di Wilayah Papua.

**Penerimaan dalam rangka otonomi khusus disalurkan langsung dari RKUN ke RKUD Provinsi dan Kabupaten/Kota.** Tata cara penyaluran dana otonomi khusus dan tambahan DBH Migas Otsus, dan Dana Tambahan Infrastruktur diatur dalam pasal 35 PP 107/2021. Pasal tersebut menyebutkan bahwa penyaluran dana otonomi khusus dan DTI dilakukan dengan pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD Provinsi dan RKUD Kabupaten/Kota. Hal ini sebagai implikasi dari pengalokasian dana otonomi khusus kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah pusat dengan usul pemerintah provinsi.

Secara tidak langsung, dengan dilaksanakannya transfer langsung dana otonomi khusus dari RKUN ke RKUD kabupaten/kota akan mengurangi peranan provinsi dalam mengkoordinasikan pelaksanaan otsus dan program prioritas bersama di kabupaten/kota. Salah satu akibatnya adalah muncul reaksi Gubernur Papua yang kesulitan membiayai program bersama seperti beasiswa ke luar negeri, program pemberdayaan kampung, dan Gerbang Mas 1000 hari 1 kehidupan yang tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pemerintah pusat sebaiknya menegaskan peranan provinsi sebagai koordinator pelaksanaan otonomi khusus di Papua dengan cara mengakomodasi usulan provinsi dalam pengalokasian dan penyaluran dana otonomi khusus.

Penyaluran tambahan DBH Migas otsus dilakukan dengan pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD Provinsi, lalu provinsi memindahbukukan ke RKUD Kabupaten/Kota. Penyaluran DBH migas dilakukan secara bertahap sesuai PMK mengenai pengelolaan TKDD, sementara pemindahbukuan tambahan DBH migas otsus dilaksanakan sesuai dengan Perdasus mengenai penyaluran tambahan DBH migas otsus. Alokasi tambahan DBH migas otsus sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat baik untuk provinsi dan untuk kabupaten/kota.

Dalam PP 107/2021, penyaluran Dana Otonomi Khusus, DTI, dan tambahan DBH Migas Otsus dilakukan dengan memperhatikan kinerja realisasi anggaran dan kinerja capaian keluaran. Kinerja realisasi anggaran direviu oleh APIP daerah dan kinerja capaian keluaran direviu oleh Kemendagri, Kemenkeu, Bappenas, dan K/L terkait. Pemerintah provinsi tidak terlihat

peranannya dalam mereview kinerja capaian sebagai syarat salur. Hal ini sangat merugikan karena provinsi punya kepentingan untuk melaksanakan agenda bersama otonomi khusus.

**BP3OKP mengoordinasikan pelaporan kegiatan yang bersumber dari penerimaan dalam rangka otonomi khusus.** PP 107/2021 menyebutkan bahwa prosedur pertanggungjawaban pelaksanaan penerimaan dalam rangka otonomi khusus mengikuti mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan pada APBD, yaitu Permendagri 90/2019, namun dengan adanya mandat pengalokasian dana otsus dalam UU 2/2021, Kemendagri disarankan untuk memetakan mandat alokasi dana otsus yang nanti ditetapkan dalam Rencana Induk Percepatan Pembangunan Papua (RIPPP). Pemetaan tersebut digunakan untuk menyesuaikan pelaporan dana otsus ke dalam Permendagri 90/2019. Penyesuaian dapat dilakukan baik melalui Kepmendagri atau SE Mendagri. Penyesuaian terdiri dari penyesuaian klasifikasi, kodefikasi, nomenklatur program, dan kegiatan yang merupakan urusan dalam rangka otonomi khusus.

Sebagai konsekuensi transfer langsung dana otonomi khusus ke kabupaten/kota dan provinsi, pemerintah daerah wajib menyusun laporan tahunan atas pelaksanaan Otsus Papua untuk disampaikan kepada Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua (BP3OKP), DPRP/DPRK, dan MRP.

BP3OKP beranggotakan Kemenkeu, Bappenas, Kemendagri, dan eselon I K/L terkait, berkantor di Jakarta dan Papua, bertugas mengoordinasikan pelaporan kegiatan otonomi khusus baik yang dilakukan provinsi dan kabupaten/kota. BP3OKP langsung melaporkan pelaksanaan otonomi khusus kepada presiden.

Laporan tahunan pelaksanaan otsus yang dilaporkan ke BP3OKP paling kurang memuat uraian: a. rencana anggaran dan Program; b. sumber daya manusia; c. realisasi anggaran dan capaian keluaran; d. kendala pelaksanaan dan tindak lanjut penyelesaian; e. foto dan lokus Kegiatan fisik strategis dan prioritas; dan f. usulan perbaikan tata kelola. Laporan tahunan disampaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Pelaksanaan pelaporan terintegrasi secara elektronik melalui sistem informasi otonomi khusus Papua, yang akan dimanajemen oleh Kementerian Keuangan. Sistem informasi ini sebaiknya terintegrasi sistem informasi yang telah dibuat oleh pemerintah seperti SIPD Kemendagri, Krisna DAK, SIMDA BPKP, e-monev Bappenas, SISPAN KSP, dan OMSPAN Kemenkeu.

**BP3OKP mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan dari lembaga vertikal ke pemerintah daerah.** UU 2/2021 mengamanatkan Kementerian/Lembaga melalui BP3OKP untuk melakukan pembinaan pengelolaan otonomi khusus Papua. Pembinaan mulai dari aspek perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi.

Pembinaan dilakukan melalui pendampingan/fasilitasi, konsultasi, Pendidikan dan pelatihan, bimbingan teknis, serta penelitian dan pengembangan. Pembinaan perlu diatur secara eksplisit dan menghindari kesan intervensi yang dapat mengurangi kemandirian pemerintah daerah.

Perlu koordinasi kelembagaan vertikal antara pusat dan Papua, maupun kelembagaan horizontal antar kementerian dan antar organisasi perangkat daerah untuk memastikan bahwa pengelolaan, pembinaan, pengawasan dan pemantauan bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Koordinasi juga perlu dituangkan (dan diimplementasikan) dalam level yang lebih teknis/eksplisit (misal melalui juknis) dan dilakukan secara transparan dan akuntabel. Koordinasi ini juga perlu disosialisasikan secara luas kepada umum/publik.

PP 107/2021 secara implisit mengamankan pengawasan pengelolaan penerimaan dalam rangka otonomi khusus berdasar kepada RIPP yang berlaku 20 tahun. RIPP menterjemahkan pencapaian dan sasaran tujuan otonomi khusus Papua dalam jangka panjang.

BP3OKP mengoordinasikan pengawasan dari kementerian/lembaga, pemerintah daerah, lembaga perwakilan rakyat, BPK, dan perguruan tinggi negeri. Bentuk pengawasan dilakukan dalam bentuk audit, review, evaluasi dan pemantauan baik dilakukan periodik maupun insidental. KPK juga disebutkan dalam PP 107/2021 untuk melakukan pengawasan pada penerimaan dana dalam rangka otsus.

Dalam rangka melibatkan masyarakat dalam pengawasan otonomi khusus, pemerintah diamanatkan membentuk sistem pengaduan atas penerimaan dana otonomi khusus, yang dapat dijangkau, diketahui, dan diakses oleh masyarakat.

**RIPP sebagai grand desain otonomi khusus Papua menjadi standar evaluasi capaian pembangunan Papua.** UU 2/2021 dan PP 107/2021 mengamankan pemerintah Menyusun RIPP sebagai grand desain otonomi khusus Papua. RIPP dan produk turunannya menjadi standar evaluasi capaian pembangunan Papua yang dievaluasi secara periodik (tahunan, menengah, dan jangka panjang). RIPP digunakan sebagai standar bagi Kementerian/Lembaga dan Provinsi sebagai pedoman penilaian kinerja pengelolaan penerimaan dana otonomi khusus. Kinerja pengelolaan penerimaan dana otonomi khusus Papua dilaksanakan dengan:

- Kemenkeu melakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap realisasi penyerapan dan ketepatan waktu dalam laporan penyerapan penerimaan dana otsus.
- Kemendagri melakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap pengelolaan APBD dalam rangka otonomi khusus.
- Bappenas melakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap capaian keluaran, dampak, dan manfaat pelaksanaan pengelolaan dana otonomi khusus sesuai RIPP dan renaksi 5 tahunan turunan RIPP.
- Kementerian/Lembaga melakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap kegiatan, dampak dan manfaat penerimaan dana dalam rangka otonomi khusus Papua.
- Gubernur melaksanakan *monitoring* dan evaluasi pembangunan di kabupaten/kota yang menggunakan penerimaan dalam rangka otsus.

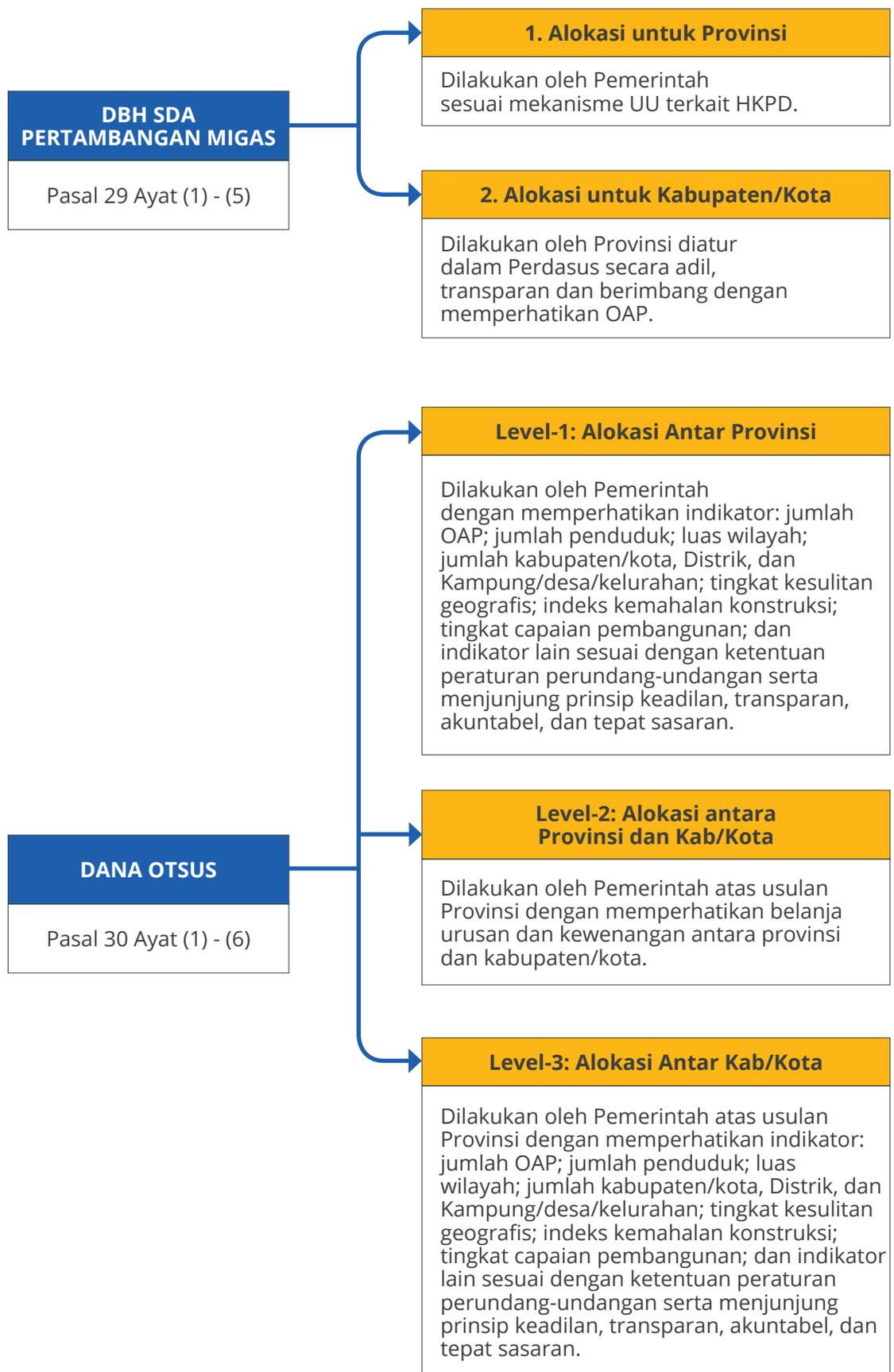
*Monitoring* dan evaluasi kinerja pengelolaan penerimaan dana otonomi khusus dikoordinasikan dan diarahkan oleh BP3OKP. Pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi menggunakan sistem informasi yang terintegrasi dan dapat digunakan oleh seluruh pemangku kepentingan.

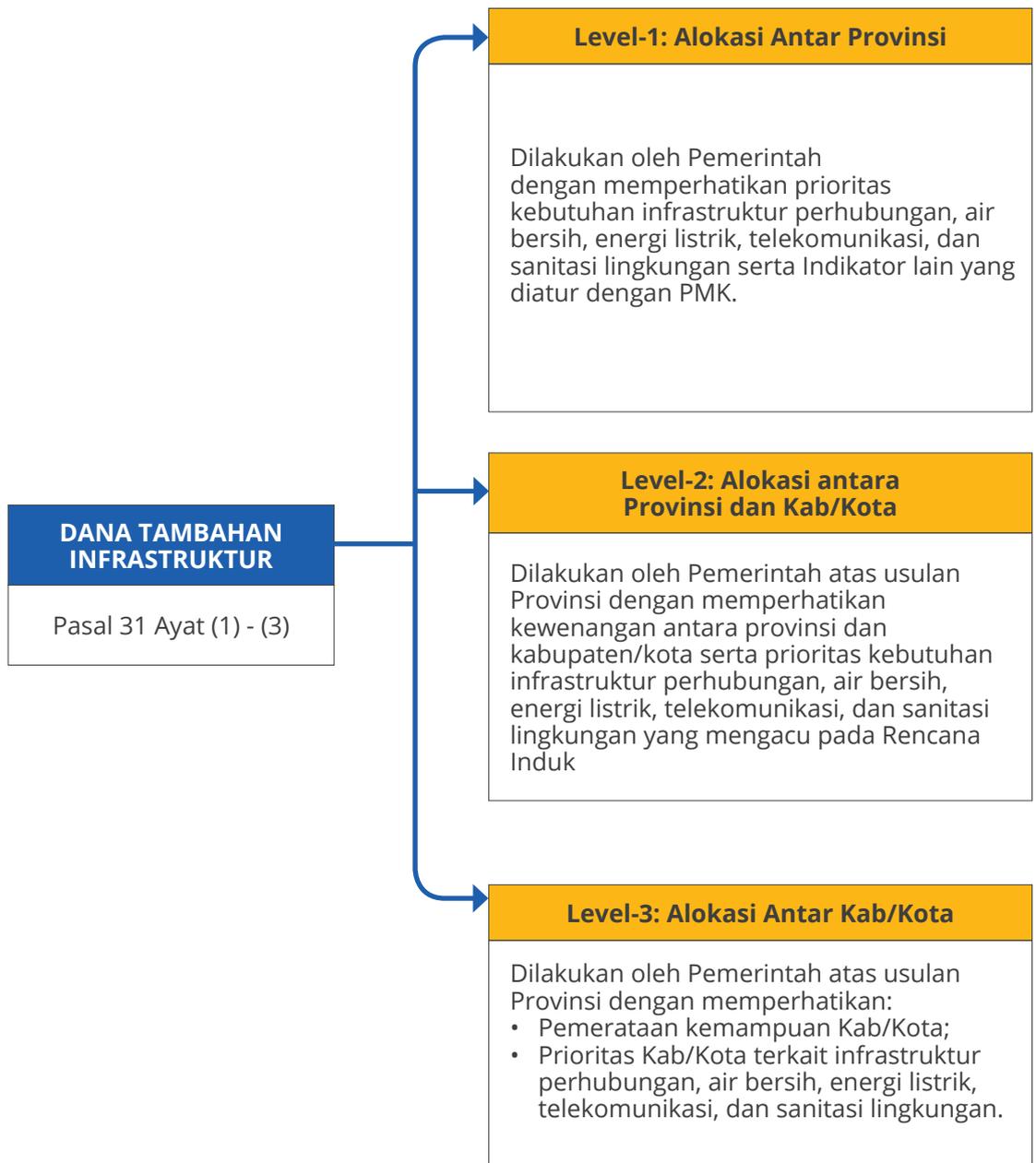
#### 4. Rekomendasi kebijakan

Berdasarkan uraian di atas, dapat diturunkan beberapa rekomendasi kebijakan sebagai berikut:

- 1) Dalam upaya optimalisasi penggunaan penerimaan dalam rangka Otsus fase kedua di Wilayah Papua, PP 107 Tahun 2021 telah memberikan ketentuan mengenai perencanaan yang berpedoman pada RIPPP. Keberadaan dokumen RIPPP dengan demikian menjadi penting dan strategis dalam upaya meningkatkan kualitas perencanaan dan penggunaan. Dalam konteks ini, perlu dipastikan RIPPP mencakup rincian target *output* dan *outcome* riil dari setiap penggunaan yang terkait. Penggunaan yang dimuat dalam RIPPP juga perlu disinergikan dengan kebijakan penggunaan dari sumber pendanaan di luar penerimaan dalam rangka Otsus agar penggunaannya selaras dengan program-program pembangunan nasional dan daerah.
- 2) Salah satu penyebab belum optimalnya implementasi Otsus fase pertama adalah lemahnya tata kelola Dana Otsus. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa faktor seperti permintaan penyaluran yang cenderung lambat dan SiLPA Dana Otsus yang relatif tinggi. Permasalahan ini disinyalir muncul karena lemahnya perencanaan dan terbatasnya eksekusi Dana Otsus di lapangan. Meski demikian, PP 107 Tahun 2021 juga memberikan ketentuan dimana SiLPA Dana Otsus dan DTI sampai tahun 2021 masih dapat digunakan untuk membiayai kegiatan prioritas pembangunan selambat-lambatnya tahun 2023 (Pasal 56 Ayat 1). Fakta ini mengindikasikan diperlukannya strategi untuk menyusun batasan-batasan yang dapat mendorong percepatan permintaan penyaluran serta menyusun mekanisme penggunaan sisa Dana Otsus.
- 3) Dengan ditariknya penyaluran dana otonomi khusus ke kabupaten/kota ke level pusat, maka kemampuan *bargaining* dari provinsi untuk program bersama menjadi tidak kuat. Oleh karena itu, pemerintah pusat sebaiknya *solid* dengan pemerintah provinsi dalam melakukan perencanaan, pengalokasian, penyaluran, pertanggungjawaban dan pelaporan dana otonomi khusus, terutama yang berurusan dengan level kabupaten/kota.
- 4) Lemahnya tata kelola implementasi tata kelola Otsus fase pertama juga diindikasikan oleh lemahnya *governance* dan administrasi keuangan. Hal ini yang kemudian membuat belum optimalnya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan Dana Otsus. Berangkat dari kondisi ini, dalam upaya memperkuat tata kelola Otsus fase kedua tentunya diperlukan strategi untuk meningkatkan desain tata kelola yang mendukung penguatan akuntabilitas dan transparansi. Penguatan peran APIP (dengan melibatkan BPKP), Monev, serta pengawasan dengan memperkuat sinergi antar K/L juga menjadi penting untuk dilakukan.
- 5) Kunci kesuksesan kelembagaan pengelolaan dana otonomi khusus ke depan berada pada kesuksesan BP3OKP. Harapan cukup besar ada pada BP3OKP dalam melaksanakan dan mengoordinasikan pemerintah pusat dan daerah untuk pelaksanaan otonomi khusus 20 tahun ke depan. BP3OKP sebaiknya diberikan keleluasaan dan *bargaining power* yang lebih untuk mengoordinasikan K/L dan Pemda agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.

**Lampiran 1. Tahapan Pengalokasian Penerimaan Dalam Rangka Otonomi Khusus Berdasarkan PP 107 Tahun 2021**





**Lampiran 2. Alokasi Penggunaan Penerimaan Dalam Rangka Otonomi Khusus Berdasarkan PP 107 Tahun 2021**

<b>DBH SDA Pertambangan MIGAS (70%)</b>	
35%	<b>Belanja Pendidikan</b> Prov/Kab/Kota sesuai Kewenangannya
25%	<b>Belanja Kesehatan</b> dan Perbaikan Gizi Provinsi/Kab/Kota Sesuai Kewenangannya
30%	<b>Belanja Infrastruktur</b> Provinsi/Kabupaten/Kota Sesuai Kewenangannya
10%	<b>Belanja Bantuan Pemberdayaan Masyarakat Adat</b> Provinsi/Kabupaten/Kota Sesuai Kewenangannya
<b>Note:</b> Pemda Provinsi wajib mengalokasikan sebagian APBD yang diperoleh dari hasil eksploitasi SDA dalam bentuk Dana Abadi	

<b>DANA OTSUS</b> (2,5% dari DAU Nasional)	
<b>Blockgrant (1%)</b>	
▪	Pembangunan, Pemeliharaan, dan Pelaksanaan <b>Pelayanan Publik</b>
▪	<b>Peningkatan Kesejahteraan OAP</b> dan Penguatan Lembaga Adat
▪	Hal Lain sesuai <b>Kebutuhan dan Prioritas Daerah</b>
<b>Spesific (1,25%)</b>	
▪	<b>Pendidikan</b> (min 30%)
▪	<b>Kesehatan</b> (min 20%)
▪	<b>Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat</b>

<b>DANA TAMBAHAN INFRASTRUKTUR</b>	
▪	<b>Infrastruktur Perhubungan</b>
▪	<b>Air Bersih</b>
▪	<b>Energi Listrik</b>
▪	<b>Telekomunikasi</b>
▪	<b>Sanitasi Lingkungan</b>
<b>Note:</b> paling banyak 5% dari alokasi DTI dapat untuk mendanai kegiatan penunjang (Persentase dapat disesuaikan dengan PMK)	

