

Kinerja Keuangan dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Sektor Pendidikan di Provinsi Papua

John Agustinus
STIE Port Numbay Jayapura

Abstract: *This study describes how the management of special autonomy fund education sector in the province of Papua. Total special autonomy funds received by the province of Papua is always rising, and in 2011 Papua Special Autonomy funds have \$ 1.2 Trillion. of the fund in accordance with the special autonomy law, the Government Regulation no. 5 in 2006 determined that 30% is for the education sector. Special autonomy fund management problems of education sector in the province of Papua is so large that education funding in the province of Papua, but educational attainment for 10 years or during the era of special autonomy is not experiencing significant growth. It viewed the achievements of human development index provinisi papua for education is still low. The results provide a model of management of special autonomy fund for the education sector is to put more emphasis on capital expenditures, direct public expenditure for education sector in accordance with the mandate of the special autonomy law, perdusus no 1 of 2007, the government regulation No. 5 of 2006. Results achieved when the special autonomy fund management in accordance with the model of the direct management of capital expenditure is a significant educational achievement.*

Keywords: *management, finance, management, government.*

Otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama dan kaum perempuan.

Alamat Korespondensi:

John Agustinus, STIE Port Numbay Jayapura, Email: john.lecture@yahoo.com

Secara garis besar terdapat 4 (empat) hal mendasar di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yakni:

- Pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan.
- Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar.
- Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan bercirikan:
 - Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan.
 - Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada

khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya.

- Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.
- Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Tahun 2009, Penerimaan Provinsi Papua dari dana otonomi khusus terus meningkat. Secara total, dari tahun 2002 sampai dengan 2009, penerimaan dana Otonomi khusus yang masuk ke Pemerintah provinsi Papua meningkat sebanyak 158% secara nominal atau 20% secara riil. Secara trend, dana ini cenderung meningkat sampai tahun 2008. Namun, di tahun 2009 penerimaan ini turun karena 30% dari dana Otonomi khusus diserahkan langsung ke Pemerintah provinsi Papua Barat. Dana Otonomi khusus untuk infrastruktur baru mulai diterima sejak tahun 2006 dengan jumlah tahunan yang fluktuatif. Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 1.

Akuntabilitas

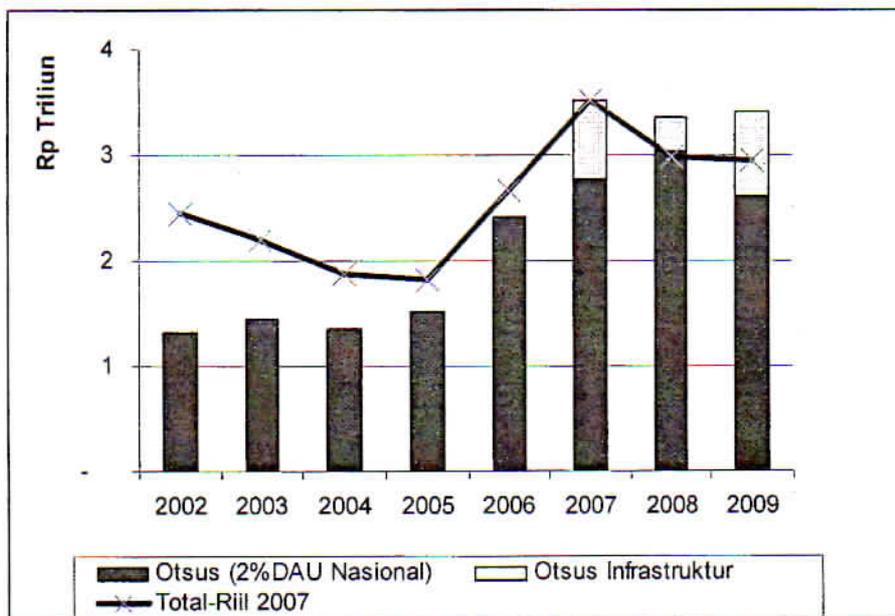
Accountability, Para pembuat keputusan dalam pemerintahan sektor swasta dan masyarakat (*civil*

society) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder*, *accountability* ini tergantung pada organisasi internal atau eksternal organisasi (Halim, 2008: 61).

Halim (2008:64–65) menjelaskan pelaksanaan otonomi daerah berbarengan dengan gencarnya tuntutan publik akan pelaksanaan pemerintahan yang baik "*good governance*" dan membawa implikasi pada reorientasi manajemen keuangan daerah.

Pengertian Akuntabilitas menurut Halim (2008: 89) Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Plumptre T (1981) dalam halim (2008: 87) dalam artikelnya "*Perspective Accountability in the Public Sector*" memberikan tuntutan keberhasilan akuntabilitas yaitu; Pertama, *Exemplary Leadership*, Pemimpin yang sensitif, responsif dan akuntabel akan transparan kepada bawahannya maupun masyarakat sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut dia akan memerlukan akuntabilitas yang dipraktikkan mulai dari tingkatan yang paling bawah, Kedua *Public Debate*, Sebelum kebijakan yang besar disahkan seharusnya diadakan *public debate* terlebih dahulu untuk



Gambar. 1. Penerimaan Provinsi Papua dari Otonomi Khusus Tahun 2002–2009 (Rp. miliar)

(Sumber: Pemerintah daerah Provinsi Papua (2009))

mendapatkan hasil yang maksimal, ketiga *Coordination*, koordinasi yang baik antara semua instansi pemerintah akan sangat baik bagi tumbuh berkembangnya akuntabilitas, keempat *Autonomy*, Pemerintah dapat melaksanakan kewajiban menurut caranya sendiri yang paling menguntungkan, paling efisien dan paling efektif bagi pencapaian tujuan organisasi, kelima *Explicitness and Clarity*, Standar evaluasi kinerja harus diungkapkan secara nyata dan jelas sehingga dapat diketahui secara jelas apa yang harus diakuntabilitaskan, keenam *Legitimacy and acceptance*, Tujuan dan makna dari akuntabilitas harus dikomunikasikan secara terbuka kepada semua pihak sehingga standar dan aturannya dapat diterima oleh semua pihak, ketujuh *Negotiation*, harus dilakukan negosiasi nasional mengenai perbedaan-perbedaan tujuan dan sasaran, tanggung jawab dan kewenangan setiap instansi pemerintah.

Theoretical Frame Work (alur pikir)

Berdasarkan uraian pada latar belakang, fokus penelitian, kajian teori, hasil penelitian terdahulu, maka dapat dibuat disintesis dalam alur pikir atau kerangka berpikir dalam penelitian ini, pada Gambar 2.

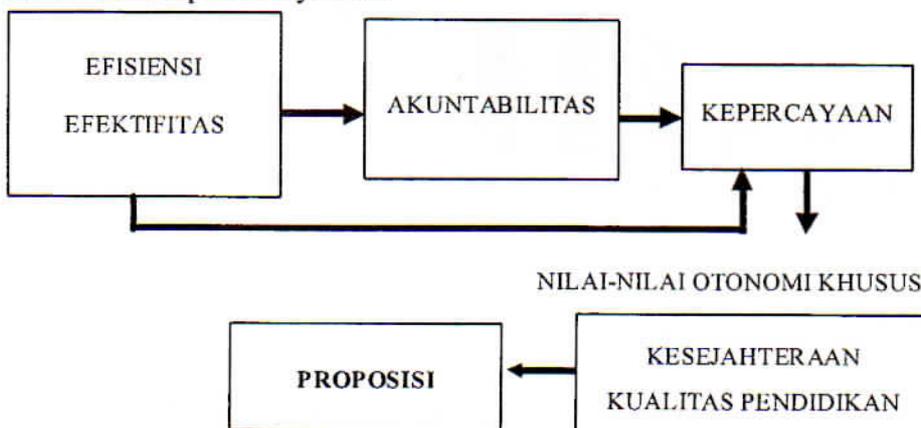
Teori analisis kinerja keuangan (Kane dan Johnson, 1995) Kinerja keuangan merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan organisasi dalam mewujudkan tujuan organisasi, *outcome* hasil kerja organisasi dalam mewujudkan tujuan strategis yang ditetapkan organisasi, kepuasan pelanggan, serta kontribusinya terhadap perkembangan ekonomi serta akuntabilitas kepada masyarakat.

Sucipto (2005) dalam penelitiannya penilaian kinerja keuangan mengatakan Kinerja keuangan perusahaan merupakan hasil dari banyak keputusan individual yang dibuat secara terus-menerus oleh manajemen. Hasil kajian ini merupakan konsep berpikir bahwa hasil dari kinerja keuangan merupakan kebijakan yang bersifat berkelanjutan, maka Hoesada (2008) mengatakan sistem laporan kinerja berakuntabilitas sangat dibutuhkan oleh semua orang dan didukung oleh Sobandi (2008) Akuntabilitas publik dan transparansi merupakan dua hal yang terpenting untuk mewujudkan *good governance*, karena dalam konsep *good governance* dalam pembuatan kebijakan negara perlu melibatkan tiga pihak yaitu, pemerintah (eksekutif, legislatif dan yudikatif), elemen masyarakat ekonomi, dan *civil society*.

Maka alur pikir dalam penelitian ini adalah sebagaimana Gambar 2.

Kinerja keuangan merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan hasil kerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang telah ditetapkan, oleh karena itu pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada *output*, dengan menggunakan konsep nilai uang (*value for money*) dan mempertanggungjawabkan penggunaan uang publik kepada masyarakat sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap system pemeritahan dan dapat dilakukan kontrol jika terjadi penyimpangan.

Hipotesis penelitian ini adalah Dana otonomi khusus sektor pendidikan yang begitu besar mampu memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan kualitas pendidikan. Maka proposisi penelitian adalah sebagaimana Gambar 3.



Gambar 2. Alur Pikir

- Kinerja keuangan yang baik didukung dengan akuntabilitas yang baik mampu meningkatkan kualitas pendidikan di provinsi Papua dan nilai-nilai otonomi khusus akan terjawab dimana salah satu indikator keberhasilan adalah meningkatnya IPM sektor pendidikan dibanding provinsi lain.
- Proposisi kedua adalah pelaksanaan akuntabilitas keuangan memberikan manfaat yang besar kepada masyarakat untuk memperoleh informasi dan berpartisipasi dalam pengawasan dan pelaksanaan otonomi khusus.
- Proposisi ketiga adalah mengantisipasi penghambat dalam pengelolaan dana otonomi khusus dan memanfaatkan faktor penunjang (efisiensi dan efektifitas) dana otonomi khusus maka nilai-nilai otonomi khusus yaitu percepatan pembangunan di sektor pendidikan di provinsi Papua dapat menyamai provinsi-provinsi lain di Indonesia.

METODE

Jenis penelitian merupakan penelitian kualitatif yaitu penelitian tentang data yang dikumpulkan dan dinyatakan dalam bentuk kata-kata dan gambar, kata-kata disusun dalam kalimat, misalnya kalimat hasil wawancara antara peneliti dan informan. Penelitian kualitatif ditujukan untuk memahami fenomena-fenomena sosial dari sudut perpektif partisipan. Partisipan adalah orang-orang yang diajak berwawancara, diobservasi, diminta memberikan data, pendapat, pemikiran dan persepsinya (Burhan, 2008:18).

Kerangka Penelitian

Dalam ilmu sosial ada lima teori yang mendasari pendekatan kualitatif, yaitu (1) teori studi kasus, (2) teori fenomenologi, (3) teori etnografi (4) Teori *Grouded* dan (5) Triangulasi. Sesuai dengan karakteristik fenomena yang terjadi, penelitian ini menggunakan dasar teori etnografi. Teori ini mendasarkan pada gejala atau fenomena yang nampak dan berusaha untuk menggali apa yang tersembunyi dibalik fenomena tersebut. Fenomena otonomi khusus merupakan hasil dari keputusan pemerintah pusat dalam memberikan kebijakan dana otonomi khusus bagi provinsi Papua yang pada proses berikutnya melibatkan kinerja keuangan dan akuntabilitas. Dari hubungan ini muncul manfaat dan risiko yang harus dihadapi

oleh masing-masing pihak. Dalam penelitian ini digali secara dalam manfaat dan risiko yang dirasakan oleh Masyarakat dan Pegawai Pemerintah.

Penelitian ini menggunakan rancangan interpretif etnografi. Menerapkan telah budaya proses pengelolaan anggaran sebagai sebuah rancangan metodologis tidak dapat dipisahkan dari pemahaman terhadap hakikat kinerja keuangan. Ontologi etnografi berkembang karena ketidakpuasan atas struktur yang ada (Anderson, 1989 dalam Sukoharsono, 2009) di mana paradigma pengelolaan dana otonomi khusus di provinsi Papua sejak dari tahun 2001 sampai dengan sekarang banyak sekali terjadi kritik-kritik tajam terhadap pengelolaan dana otonomi khusus bahkan sampai dengan hasil yang diharapkan yaitu peningkatan nilai-nilai budaya Papua juga belum memberikan dampak positif.

Pencapaian hasil ini tidak mungkin tercapai bila tidak mempunyai kemampuan menterjemahkan (*translation competence*), suatu kemampuan menterjemahkan makna dari satu budaya ke dalam suatu bentuk yang tepat pada budaya yang lain (Spradley, 1979: 19) dalam Bungin (2008:184).

Setting Penelitian

Dalam penelitian ini yang dikaji adalah Kinerja Keuangan terhadap Akuntabilitas pengelolaan dana otonomi khusus bisa dilakukan dengan mengumpulkan informasi dari semua pihak terkait, terutama Pemerintah Daerah dan masyarakat yang menerima pemberian maupun manfaat dari dana otonomi khusus tersebut. Sebagai kajian pendukung, informasi pengambil keputusan baik DPRD dan Dinas Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Papua yang sangat kompeten juga akan dikumpulkan. Dengan demikian unit analisis dalam penelitian ini terdiri dari individu (Pegawai) pemerintah provinsi Papua dan Lembaga Swadaya Masyarakat. Lokasi pegawai maupun LSM yang diteliti dibatasi oleh pengalaman dan wawasan yang luas dalam pemahaman kinerja keuangan selama dana otonomi khusus berlangsung di Provinsi Papua.

Informan dan Kehadiran Peneliti

Sebagaimana lazimnya instrument utama dalam penelitian kualitatif adalah manusia (peneliti) sendiri. Kehadirannya dalam penelitian menjadi sebuah keniscayaan karena dengan cara tersebut dapat membaca,

merekam dan menangkap makna subjektif dari sebuah realitas sosial atau fenomena yang menjadi pusat perhatian studinya.

Kehadiran peneliti dalam penelitian tidak saja dimaksudkan untuk memahami realitas dengan baik melalui perpektif yang digunakan individu, tapi juga kedekatan individu dengan realitas yang diteliti. Artinya untuk memahami makna yang subyektif di balik perilaku ekonomi (obyektif) seseorang diperlukan interkoneksi secara lebih dekat, bahkan bila perlu melakukan empati dengan mereka.

Blumer (1969) merekomendasikan peneliti yang menggunakan pendekatan kualitatif untuk masuk ke dalam kehidupan actual diri atau kelompok yang menjadi bidikan studinya. Ia mengatakan; "... jika hendak meneliti perilaku kepercayaan agama, maka ia akan datang ke kelompok keagamaan yang sesungguhnya dan mengamatinya (mengajak mereka berbicara) pada saat mereka berbicara) pada saat mereka menjalankan kehidupan mereka.

Berdasarkan rekomendasi diatas untuk memperoleh pemahaman makna yang holistic dari suatu tindakan yang dilakukan oleh komunitas perguruan tinggi maka kehadiran peneliti menjadi sebuah keharusan. Peneliti hadir di perguruan tinggi yang ada di Kota Jayapura untuk membaca realitas kinerja keuangan yang ada untuk melihat dan mencermati apa yang terjadi dengan sesungguhnya.

Tehnik *purposive* digunakan dalam penelitian ini. Purposive, artinya pemilihan informan didasarkan pada pertimbangan bahwa yang bersangkutan (pegawai) memiliki cukup informasi yang dibutuhkan berkaitan dengan manfaat dan masalah otonomi khusus. Jumlah informan tergantung pada (a) tepat tidaknya pemilihan informan, (b) kompleksitas dan keragaman fenomena otonomi khusus.

Tehnik ini digunakan untuk mendukung diperolehnya informan yang memenuhi kriteria yang dibutuhkan sesuai tahap pemilihan. Metode ini dilakukan dengan mendatangi instansi terkait, bertanya tentang personel yang berwenang memberikan informasi mengenai kinerja keuangan dana otonomi khusus. Dari informan pertama ini akan dicari informan kedua, dari informan kedua didapatkan informan ketiga dan seterusnya sampai diperoleh informasi yang cukup mendalam.

Prosedur Pengumpulan Data

Berdasarkan sumber data diatas, maka tehnik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, browsing di internet, observasi baik tempat dan peristiwa, meneliti catatan, dokumen, maupun foto.

Wawancara mendalam dilakukan kepada informan, baik informan kunci maupun informan pendukung. Sifat wawancara tidak terstruktur, dalam suasana informal dan dapat dilakukan berulang. Pertanyaan makin lama makin terfokus, sehingga informasi yang diperoleh juga semakin mendalam. Kelenturan dalam wawancara ini berusaha untuk menggali kejujuran informan untuk memberikan informasi yang sebenarnya, terutama yang berkaitan dengan perasaan, sikap, dan pandangan mereka tentang manfaat yang diperoleh dan masalah yang dialami oleh masyarakat. Untuk mendukung validitas informasi hasil wawancara digunakan alat bantu perekam atau *voice recorder*.

Wawancara merupakan alat *re-checking* atau pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya. Tehnik wawancara yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara, di mana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama.

Observasi aktif. Observasi aktif dilakukan untuk melihat dan meneliti profil Otonomi Khusus Papua, bingkai dinding yang memuat visi, misi, nilai-nilai otonomi khusus Papua. Informasi masalah otonomi khusus di internet, dokumen kontrak, maupun foto yang dibutuhkan untuk memperkuat validitas informasi.

Beberapa informasi yang diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan perasaan. Alasan peneliti melakukan observasi adalah untuk menyajikan gambaran realistik perilaku atau kejadian, untuk menjawab pertanyaan, untuk membantu mengerti perilaku manusia, dan untuk evaluasi yaitu melakukan pengukuran terhadap aspek tertentu

melakukan umpan balik terhadap pengukuran tersebut.

Keabsyahan Data

Data dalam penelitian kualitatif bukan sebagai alat pembuktian, melainkan sebagai modal dasar bagi pemahaman masalah (Sutopo, 2002) Data atau informasi dalam penelitian ini bisa berbentuk kuantitatif maupun kualitatif. Informasi digali dari berbagai sumber yaitu: Informan, Data Keuangan, Internet, dokumen, arsip dan foto.

Banyak hasil penelitian kualitatif diragukan kebenarannya karena beberapa hal, yaitu subjektivitas peneliti merupakan hal yang dominan dalam penelitian kualitatif, alat penelitian yang diandalkan adalah wawancara dan observasi mengandung banyak kelemahan ketika dilakukan secara terbuka dan apalagi tanpa kontrol, dan sumber data kualitatif yang kurang kredible akan mempengaruhi hasil akurasi penelitian. Oleh karena itu, dibutuhkan beberapa cara menentukan keabsyahan data, yaitu:

Informan, merupakan nara sumber yang memiliki informasi yang dibutuhkan, Ada dua informan yakni informan kunci (*key informan*) dan informan pendukung (*second informan*) Informan kunci adalah pihak-pihak yang terlibat dan mengalami fenomena yang diteliti (pejabat yang berwenang dalam pemerintahan). Informan pendukung adalah mereka yang tidak terlibat tetapi mempunyai pemahaman atas informasi yang dibutuhkan, misalnya Masyarakat yang merasakan dampak dari otonomi khusus dan lembaga swadaya masyarakat. Dalam penelitian ini informan kunci terdiri dari:

- Pejabat yang berwenang dalam mengelola dana otonomi khusus. Mereka bisa pegawai pemerintah provinsi, dinas terkait dengan pengelolaan dana otonomi khusus atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP).
- Masyarakat adalah mereka yang menjadi objek atau sasaran pemberian dana otonomi khusus, sejauhmana dampak positif yang mereka rasakan terhadap dana tersebut dan juga sejauhmana pemahaman mereka terhadap dana otonomi khusus.

Untuk melengkapi informasi yang diperoleh akan diminta juga pendapat dari para ahli dan praktisi di bidang keuangan khususnya dana otonomi khusus,

misalnya para konsultan yang merancang undang-undang otonomi khusus dan para tokoh masyarakat yang menjadi pendamping selama dana otonomi khusus dijalankan.

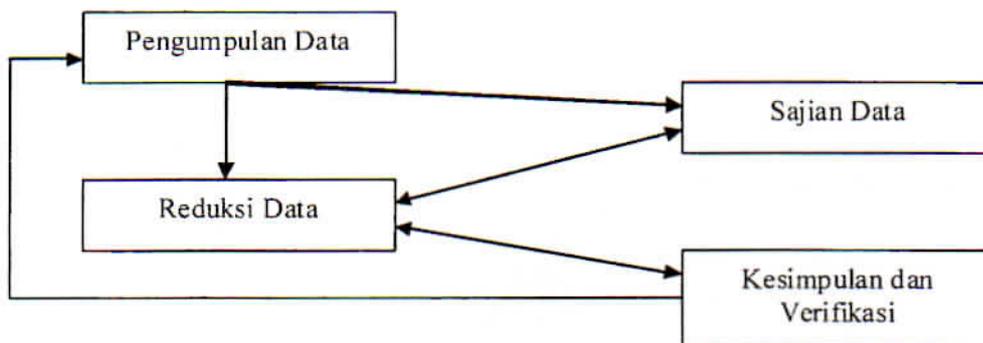
Untuk melengkapi informasi yang diberikan oleh informan maka profil Pemerintah Daerah Provinsi Papua, informasi masalah otonomi khusus di internet, foto dan sejenisnya sangat membantu mempermudah pemahaman.

Analisis Data

Informasi yang sudah terkumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan model analisis interaksi yaitu analisis yang dilakukan terhadap data yang sudah terkumpul, direduksi, disajikan, disimpulkan dan diverifikasi dalam waktu yang hampir bersamaan. Model analisis ini membentuk siklus antar komponen pengumpulan data, reduksi, sajian, simpulan dan verifikasi (sutopo, 2002) Gambar 3 menunjukkan hubungan antar komponen dalam model interaksi.

Langkah-langkah yang dilakukan dalam model interaksi tersebut sebagai berikut:

- Reduksi data, merupakan langkah awal analisis yang dilakukan dengan menyeleksi seluruh data yang telah diperoleh, menyingkirkan data yang tidak penting, mengatur, menyederhanakan dan memfokuskan kearah pemahaman yang dibutuhkan dan abstraksi data dari *field note*. Informasi yang diperoleh dari dokumen seperti *Government Profile*, laporan keuangan serta nilai-nilai dari otonomi khusus dipelajari, disaring dan dicatat. Demikian pula hasil wawancara yang berupa rekaman. Keduanya dirangkai dalam sebuah ringkasan yang mengurai tentang pemerintah dan masyarakat yang diteliti, mengapa dan bagaimana kinerja keuangan dari dana otonomi khusus memberikan manfaat dan dampak bagi masyarakat. Proses ini berlangsung terus-menerus selama penelitian berlangsung dengan memperbaiki ringkasan yang telah dibuat sesuai perkembangan data yang diperoleh di lapangan. Sajian data merupakan kaitan organisasi informasi, deskripsi dalam bentuk narasi yang dapat dilengkapi dengan gambar atau bagan, table dan matriks yang memungkinkan dilakukannya pengambilan kesimpulan. Narasi yang dibuat didasarkan pada analisis isi (*metode content analysis*) dari setiap



Gambar 3. Model Analisis Data

informasi yang didapat, dihubungkan dengan teori atau referensi terkait dan ketentuan yang berlaku, kemudian sajian data ini dirangkai dalam kalimat yang baik, logis, sistematis, mudah dipahami dan memungkinkan peneliti atau pembaca melakukan analisis lebih lanjut.

Penarikan simpulan dan verifikasi dilakukan mulai tahap awal pengumpulan data, sehingga konklusi yang belum lengkap atau kurang jelas bisa segera dicari jawabnya. Tahap ini dilakukan secara terus-menerus, semakin meningkat secara eksplisit dan memiliki landasan yang semakin kuat sampai proses penelitian berakhir. Sejalan dengan itu, verifikasi juga perlu terus dilakukan terhadap simpulan yang diambil, agar hasil akhir yang diperoleh lebih mantap dan benar-benar bisa dipertanggungjawabkan.

HASIL

Kinerja Keuangan dan Akuntabilitas

Undang-undang otonomi khusus merupakan hasil tawar-menawar antara rakyat Papua dengan pemerintah Republik Indonesia tanggal 26 Februari 1999 di Istana Negara ketika 100 delegasi resmi, yang mewakili elemen di Papua dengan dipimpin oleh Thomas Beanal, menemui Presiden BJ Habibie. Namun Presiden Habibie tidak memberikan dukungan kepada permintaan tersebut. Desakan ini akhirnya mendapatkan "angin segar" ketika Presiden Abdurrahman Wahid memberikan dukungan untuk menggunakan kembali nama "Papua" sebagai ganti "Irian Jaya", dan pemberian Ijin Untuk mempergunakan bendera Bintang Kejora sebagai bendera provinsi.

Pada tahun 200 desakan integrasi semakin menguat dan memuncak pada kongres Papua II di Jayapura tanggal 29 Mei-3 Juni 200. Presiden

Megawati, yang menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001, merespon tuntutan merdeka untuk Papua dengan menandatangani Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tanggal 21 November 2001 tentang otonomi khusus.

Undang-undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Nomor 21 tahun 2001 merupakan pengakuan pemerintah Republik Indonesia untuk melindungi hak ulayat orang Papua akan tanah, air dan kekayaan Papua. Sebuah prasyarat untuk mengangkat orang Papua dari ketertinggalan dibanding saudaranya di kawasan tengah dan timur.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, presiden terpilih pada Pemilu 2004, mengembangkan pemahaman bahwa membangun Papua harus komprehensif, demokratis, dan bermartabat. Karenanya, masalah Papua hanya terselesaikan melalui kompromi dengan didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap rakyat Papua. Dengan demikian Presiden Yudhoyono mendukung kebijakan Otonomi Khusus, yang pada saat dirumuskannya beliau menjadi Menteri Koordinator Politik dan Keamanan, dan menjadi salah satu pemikir utama kebijakan otonomi khusus bagi Papua.

Pemberian Otonomi Khusus didukung oleh masyarakat dan elit Papua, khususnya untuk merespon kemiskinan di Papua. Pada tahun 2002, Gubernur Papua pada saat itu (sebelum pemekaran provinsi Papua dan Papua Barat), Bapak JP Solosa, menyampaikan:

75% warga Papua diperkirakan masih hidup di bawah garis kemiskinan akibat keterbatasan sarana dan prasarana transportasi laut, darat dan udara di daerah. Keterbatasan sarana dan prasarana transportasi menghambat program-program pembangunan pemerintahan yang akan dilaksanakan bagi

kepentingan masyarakat di seluruh Papua. Gubernur Solosa menyatakan optimis dengan pemberlakuan Undang-undang No 21 tahun 2001 tentang Otonomi khusus.

Dengan keberadaannya sebagai daerah yang ditata dengan otonomi khusus, maka pemerintah pusat memberikan alokasi dana khusus otonomi atau dana Otsus. Dana ini diberikan sejak tahun 2002 sebesar Rp1,38 triliun. Jumlah tersebut terus meningkat menjadi Rp1,53 triliun pada tahun 2003, Rp1,64 triliun pada tahun 2004, Rp1,77 triliun pada tahun 2005, 2,91 triliun pada tahun 2006, Rp3,20 triliun pada tahun 2007, dan pada tahun 2008 senilai 3,81 triliun. Total dana otonomi khusus selama tahun 2002 s/d 2010 mencapai Rp21.077.743.028.000,-. Melihat data tersebut maka dapat dilihat suatu jumlah dana yang sangat besar dibandingkan dengan jumlah penduduk yang dikelola sekitar 2,2 juta jiwa. Perkembangan penerimaan dana otonomi khusus dapat dilihat pada Tabel 5.

Perkembangan penerimaan dana otonomi khusus tahun 2002 s/d 2010 mengalami peningkatan setiap tahunnya seiring dengan meningkatnya DAU Nasional. Kecuali penurunan pada tahun 2009 yang diakibatkan oleh pembagian alokasi dengan Provinsi Papua Barat yang menerima porsi 30% dari Total alokasi dana otonomi khusus Papua.

Berikut ini dijelaskan perkembangan perodesasi pola pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua:

Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Otonomi Khusus, bahwa dana otsus terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan. Kebijakan ini kemudian diatur secara konkrit melalui peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2006 yang menetapkan alokasi anggaran pendidikan sebesar 30% dari dana otsus. Mengacu pada ketentuan Undang-undang otonomi khusus dan perda nomor 5 tahun 2006, jumlah

Tabel 1. Perkembangan Dana Otonomi Khusus 2002 s/d 2010

Tahun	Dana Otsus (Rupiah)	Pertumbuhan (%)
2002	1.382.300.000.000,-	
2003	1.527.011.000.000,-	
2004	1.642.620.000.000,-	
2005	1.775.310.000.000,-	
2006	2.913.300.000.000,-	
2007	3.295.630.000.000,-	
2008	3.590.120.000.000,-	
2009	2.609.790.000.000,-	
2010	2.694.650.000.000,-	
Jumlah	21.430.731.000.000,-	

(Sumber: Pemerintah Provinsi Papua 2011)

Tabel 2. Perodesasi Pola Pengelolaan Dana Otonomi Khusus

Perodesasi	PORSI Kabupaten/Kota	Porsi Provinsi	Dasar Hukum
Periode 2002-2003	40%	60%	Surat Keputusan Menteri RO Nomor 47/KM.07/2002 Tanggal 21 Februari 2002 tentang tata cara penyaluran dana otonomi khusus Provinsi Papua
Periode 2004-2006	60%	40%	Perda No 2 Tahun 2004 tentang Pembagian Penerimaan Dalam Rangka Otonomi Khusus
Periode 2007-sekarang	60%	40%	Perdasus No 1 Tahun 2007 Tentang Pembagian dan Pengelolaan Penerimaan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua

(Sumber: Pemerintah Provinsi Papua 2011)

Tabel 3. Pembagian dana Otsus untuk Provinsi dan Kabupaten Kota

Tahun	Provinsi	Kabupaten Kota	Jumlah
2002	Rp. 829.530.000.000,-	Rp. 552.770.000.000,-	Rp. 1.382.300.000.000,-
2003	Rp. 924.487.614.000,-	Rp. 605.512.386.000,-	Rp. 1.527.011.000.000,-
2004	Rp. 657.417.943.000,-	Rp. 985.200.000.000,-	Rp. 1.642.620.000.000,-
2005	Rp. 920.310.000.000,-	Rp. 855.000.000.000,-	Rp. 1.775.310.000.000,-
2006	Rp. 1.264.350.000.000,-	Rp. 1.648.930.000.000,-	Rp. 2.913.300.000.000,-
2007	Rp. 1.565.140.000.000,-	Rp. 1.730.610.000.000,-	Rp. 3.295.630.000.000,-
2008	Rp. 1.859.530.000.000,-	Rp. 1.730.610.000.000,-	Rp. 3.590.120.000.000,-
2009	Rp. 1.043.920.000.000,-	Rp. 1.565.870.000.000,-	Rp. 2.609.790.000.000,-
2010	Rp. 1.045.945.000.000,-	Rp. 1.298.918.873.000,-	Rp. 2.694.650.000.000,-

(Sumber: Pemerintah Provinsi Papua 2011)

Tabel 4. Pembagian Dana Otsus untuk Provinsi dan Kabupaten Kota Tahun 2002-2009 Perhitungan Alokasi Anggaran Pendidikan (30%) Sesuai Perda Nomor 5 Tahun 2006

Tahun	Provinsi		Kabupaten/Kota		Jumlah	
	Otsus	Pendidikan	Otsus	Pendidikan	Otsus	Pendidikan
2002	829,38	248,81	552,92	165,88	1.382,30	414,69
2003	934,05	280,22	605,51	181,65	1.539,56	461,87
2004	657,42	197,23	985,20	295,56	1.642,62	492,79
2005	920,31	276,09	855,00	256,50	1.775,31	532,59
2006	1.264,35	379,31	1.648,93	494,68	2.913,28	873,98
2007	1.565,14	469,54	1.730,61	519,18	3.295,75	988,73
2008	1.859,53	557,80	1.730,61	519,18	3.590,14	1.077,04
2009	1.043,92	313,18	1.565,87	469,76	2.609,79	782,94
2010	1.045,95	313,78	1.298,92	389,68	2.344,87	703,46
Jumlah	10.120,05	3.036,01	10.973,77	3.292,13	21.093,62	6.328,14

(Sumber: Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Otonomi Khusus Papua Tahun 2002-2010 (Pemerintah Provinsi Papua, 2010))

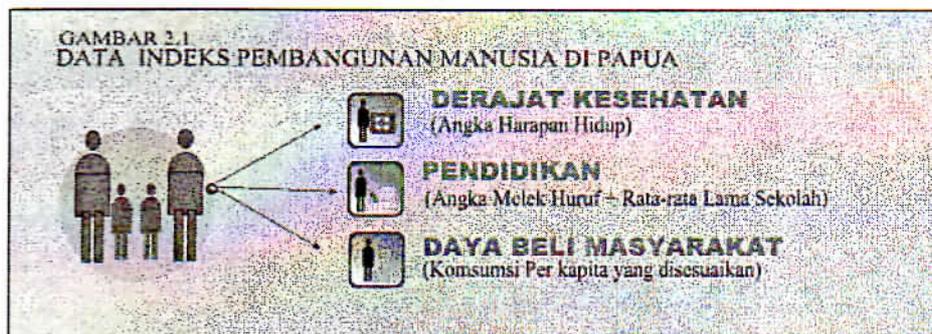
anggaran pendidikan di Papua yang bersumber dari dana otsus Provinsi tahun anggaran 2002–2009 seharusnya mencapai Rp2.720.000.000.000,- (2.72 triliun) dan dari dana otsus kabupaten/kota berjumlah Rp2.90 triliun atau seluruhnya mencapai Rp5.62 triliun seperti pada Tabel 4.

Selanjutnya dijelaskan bahwa pengelolaan dana otonomi sektor pendidikan dari tahun 2002 s/d 2010 mengalami banyak perubahan kebijakan. Ini disebabkan karena pertama, perubahan Gubernur Provinsi Papua yaitu Periode 2001–2006 Provinsi Papua dipimpin oleh Drs. Jap Solosa dan Periode 2006–2011 dipimpin oleh Barnabas Suebu, SH, kedua karena pemekaran Provinsi Papua menjadi 2 (dua) provinsi dimana sejak Tahun 2007 s/d 2011 menjadi Provinsi Papua Barat dengan Ibu Kota Provinsi Manokwari dan Provinsi Papua dengan Ibu Kota Jayapura, Ketiga Sejak tahun 2007 Kebijakan Gubernur Provinsi Papua

Bapak Barnabas Suebu, SH dengan Program Rencana Strategis Pembangunan Kampung (RESPEK), dan Ke empat sejak tahun 2009 kebijakan Gubernur dengan membentuk 3 Badan Pemerintahan, yaitu Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia, Badan Infrastruktur dan Badan Sumber Daya Alam. Perubahan kebijakan tersebut juga berdampak pada perubahan anggaran pendidikan.

Implementasi Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Sektor Pendidikan

IPM merupakan suatu indeks komposit yang mencakup tiga bidang pembangunan manusia yang dianggap sangat mendasar yaitu usia hidup (*longevity*), pengetahuan (*knowledge*), dan standar hidup layak (*decent living*). Sehingga untuk penyusunan IPM diperlukan data derajat kesehatan, pendidikan, dan daya beli masyarakat (Gambar 2).



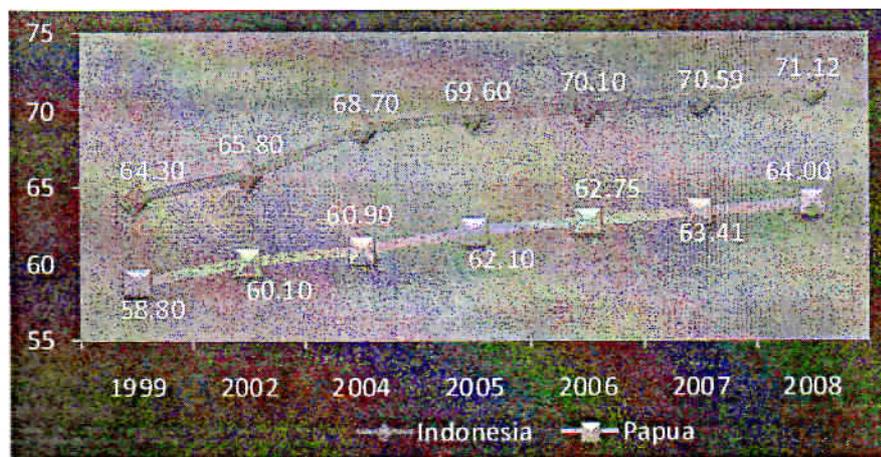
Salah satu alat ukur yang dianggap dapat merefleksikan status pembangunan manusia adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau Human *Development Index* (HDI). UNDP sejak tahun 1990 menggunakan IPM untuk mengukur laporan tahunan perkembangan pembangunan manusia.

Pencapaian IPM Papua selama periode 1999–2008 mengalami trend yang positif. Walaupun lambat namun pergerakan arah IPM menuju trek yang benar. Secara kuantitatif, capaian IPM mengalami kenaikan sebesar 5.20 point, dari 58.80 pada tahun 1999 menjadi 64.00 pada tahun 2008. Secara nasional, peringkat IPM Provinsi Papua jauh tertinggal dibandingkan provinsi lainnya. Capaian IPM Provinsi Papua berada pada urutan ke 33 dari 33 provinsi. Sungguh suatu hal yang ironis, mengingat Provinsi Papua adalah provinsi yang kaya akan flora dan faunnya, kaya akan budaya serta adat istiadatnya serta yang tak kalah pentingnya adalah kekayaan sumber daya alam yang melimpah ruah.

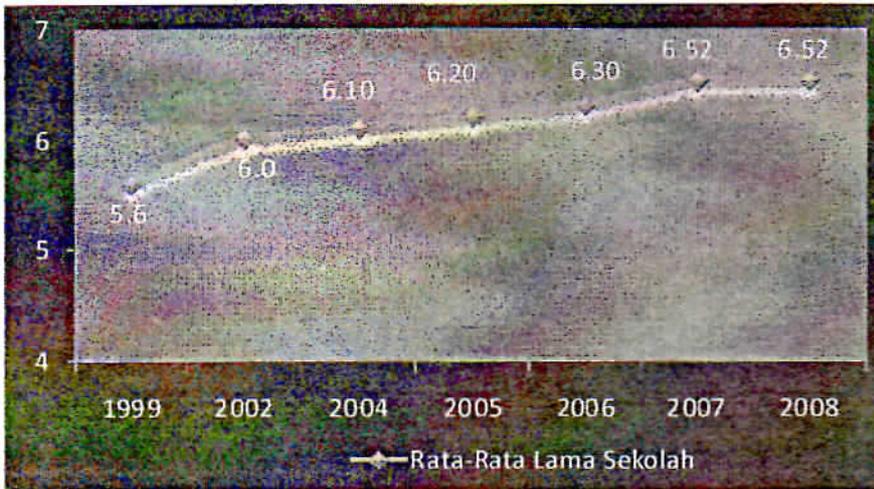
Rata-rata lama sekolah (MYS) digunakan untuk mengidentifikasi jenjang kelulusan pendidikan

penduduk suatu daerah. Semakin tinggi nilai indikator ini berarti semakin tinggi jenjang pendidikan kelulusan pendidikannya. Capaian komponen rata-rata lama sekolah selama periode 1999–2008 menunjukkan trend yang positif. Peningkatan rata-rata lama sekolah relatif sangat kecil, yaitu 0.1 point setiap tahunnya. Jika pada tahun 1999 rata-rata lama sekolah penduduk Papua hanya kelas 5 SD, pada tahun 2008 rata-rata lama sekolah meningkat hingga lulus SD (SMP kelas 1). Seperti halnya angka melek huruf, MYS Provinsi Papua lebih rendah dari Papua Barat. Tercatat MYS Papua sebesar 6.52 tahun terpaut 1.35 tahun dengan capaian MYS Papua Barat (7.87 tahun).

Masih kecilnya komponen rata-rata lama sekolah, harus mendapat perhatian khusus dari pemerintah, terutama instansi terkait. Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhinya merupakan langkah awal guna menemukan solusi tepat untuk mengejar keteringgalan. Penyediaan sarana dan prasarana sekolah hingga sampai ke pedalaman perlu menjadi program utama, disamping ketersediaan tenaga pendidik yang selalu berada di tempat. Selain itu, faktor yang



Gambar 5. Perkembangan IPM Papua dan Indonesia, Tahun 1999-2008



Gambar 6. Perkembangan Rata-rata Lama Sekolah Provinsi Papua, Tahun 2008

mempengaruhi Rata-rata Lama Sekolah adalah tingkat kelulusan dari SD maupun SMP. Untuk itu, program pembangunan yang mengarah kepada upaya untuk menekan murid yang drop out baik melalui pemberian beasiswa maupun sekolah SMP Terbuka serta kejar paket akan mampu meningkatkan Rata-rata Lama Sekolah.

Berdasarkan temuan data lapangan maka dapat disajikan hasil analisis dari beberapa sumber dan informan sebagai berikut:

Analisis akuntabilitas pengelolaan dana otonomi khusus dibandingkan dengan pencapaian Indeks Prestasi Manusia di Provinsi Papua dapat dilihat pada Tabel 5.

Dana Otonomi khusus yang begitu besar yang disediakan Untuk sektor Pendidikan selama 10 (sepuluh) tahun terakhir sebesar Rp3.036.010.000.000,-

jika dibandingkan dengan IPM pendidikan sampai dengan tahun 2010 IPM pendidikan Provinsi Papua mencapai 6,2 Poin maka Dana Otonomi Khusus yang begitu besar tidak mampu mengangkat keterpurukan pembangunan manusianya yang selalu menduduki posisi terbawah.

Tingkat pendidikan sangat berpengaruh terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia. Dengan tingkat pendidikan yang tinggi maka seseorang akan dapat lebih mudah mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan menyerap kemajuan teknologi. Sebagai sumber daya manusia yang berkualitas, maka tamatan pendidikan tinggi diharapkan akan meningkatkan produktivitasnya sebagai tenaga kerja. Selanjutnya peningkatan produktivitas seseorang dalam bekerja dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Tabel 5. Perbandingan Pengelolaan Dana Otsus dengan Indeks Pembangunan Manusia (Pendidikan) Papua

Tahun	Dana Otsus Provinsi (Pendidikan)	IPM Provinsi (Pendidikan)	Pertumbuhan/poin
2002	Rp. 248.810.000.000,-	5,9	-
2003	Rp. 280.220.000.000,-	6,0	0,1
2004	Rp. 197.230.000.000,-	6,2	0,2
2005	Rp. 276.090.000.000,-	6,3	0,1
2006	Rp. 379.310.000.000,-	6,3	0
2007	Rp. 469.540.000.000,-	6,4	0,1
2008	Rp. 557.800.000.000,-	6,5	0,1
2009	Rp. 313.180.000.000,-	6,52	0,01
2010	Rp. 313.780.000.000,-	6,52	0
Jumlah	Rp. 3.036.010.000.000,-		

(Sumber: Laporan Pemerintah Provinsi Papua (Otsus) dan UNDP (IPM) Data diolah guna perbandingan.)

PEMBAHASAN

Persepsi Masyarakat terhadap Pengelolaan dana otonomi khusus

Setiap orang yang hidup pasti mempunyai impian. Impian menjadi orang berpendidikan dengan penghasilan besar, impian memiliki keluarga bahagia dan sehat serta tak kalah pentingnya impian memiliki mobil mewah dan rumah idaman. Impian tersebut tidaklah berguna jika kita hidup di daerah yang tingkat kriminalitasnya tinggi, keamanan tidak terjamin serta tidak adanya kebebasan berpendapat. Maka, impian hidup nyaman dan tenang pun sangat penting.

Menggembirakan bahwa saat ini kita hidup di Indonesia yang lebih makmur dibanding 60 tahun lalu ketika Republik ini didirikan. Kita hidup disuatu negara yang lebih demokratis, dimana kebebasan untuk mengungkapkan pendapat dan mengatur kehidupan, dijamin oleh undang-undang. Kita hidup di sebuah provinsi yang sudah lebih maju dibanding waktu baru bergabung dengan NKRI. Walaupun Otsus (otonomi khusus) masih diragukan keberhasilannya, namun setidaknya banyak kemajuan yang dirasakan selama Otsus.

Kemiskinan merupakan masalah *multidimensional* yang pasti ada sepanjang kehidupan kita. Namun, setidaknya jumlah orang miskin sedikit demi sedikit berkurang. Saat ini sudah banyak orang yang hidup sejahtera. Bukan sekedar dari ukuran penghasilan. Coba perhatikan berbagai kemajuan di sekitar kita. Setelah Otsus, kini tersedia lebih banyak sekolah, pusat kesehatan, jalan, mall dan supermarket serta banyak tempat hiburan lainnya.

Banyaknya uang yang beredar, menjadikan pemerintah daerah kaget, bagaimana menghabiskan dana otsus tersebut. Hingga masalah-masalah sosial-pun muncul. Adanya konflik kepentingan antar aparat daerah, munculnya raja-raja kecil di level kabupaten, hingga korupsi dan kolusipun kian menjamur. Ditambah masalah-masalah lainnya, mungkin saja kita kehilangan pekerjaan, anak kita terjerat narkoba dan jatuh sakit atau rumah yang digoncang gempa. Situasi pun bisa berubah menjadi buruk bagi daerah secara keseluruhan. Meskipun demikian, selama 10 tahun menapakinya otsus Papua, nampaknya Papua telah menuju arah yang tepat, terlihat dengan capaian 'pembangunan manusia' berupa peningkatan penghasilan dan

perbaikan pendidikan. Orang Papua saat ini pun, hidup lebih lama dan lebih sehat.

Apabila berhasil, mengapa Papua masih terbelakang? Rata-rata masyarakat memberikan jawaban: Ibarat sebuah pertandingan lari, Papua posisi startnya paling belakang, hingga finispun paling terakhir. Hal ini tercermin dari capaian indek pembangunan manusia Papua yang berada pada urutan ke 33 dari 33 provinsi. Namun, tidak perlu pesimis. Masih banyak pertandingan-pertandingan lain menanti di depan. Masih punya peluang memperbaiki kondisi Anda. Bukankah Papua sebuah provinsi yang kaya? Kaya akan sumber daya alam di lautan maupun di daratan. Bahkan jika Anda lihat dari capaian PDRB perkapita tahun 2007, maka Papua berada pada urutan ke-5 tertinggi setelah Jakarta, Kalimantan Timur, Kepulauan Riau dan Riau.

Terkait buta aksara, meskipun lambat jumlah penduduk yang melek aksara makin banyak. Pada tahun 2008, angka melek huruf (AMH) Papua mencapai 75.4% sedikit meningkat dibanding tahun 1999 yang sebesar 71.2%.

Sementara untuk beberapa tujuan MDGs yang lain, Papua lebih berhasil, sebagai contoh terkait kemiskinan, sudah banyak kemajuan yang dicapai. Pada 2008 ini, angka kemiskinan kita (37.08%) makin sedikit jumlahnya dibandingkan tahun 1999 (54.75%). Ditahun 2015, kita harus menurunkan jumlahnya menjadi 30%. Terkait kesehatan, capaian angka kematian bayi sudah hampir memenuhi target. Yaitu dari 80 kematian bayi (sebelum bayi mencapai umur 1 tahun) pada tahun 1990 menjadi 45 kematian pada tahun 2008. Untuk mengetahuinya secara rinci, silahkan baca laporan ini hingga selesai.

Sektor pendidikan menunjukkan sekitar 83.09% anak-anak terdaftar di sekolah dasar. Namun ketika sekolah mereka bocor, atau hanya memiliki buku dalam jumlah yang terbatas serta guru-guru yang kurang kompeten, maka bersekolah tidak akan membuat anak-anak mendapatkan pendidikan bermutu.

Kita mungkin bisa menilai kualifikasi para guru, atau hasil-hasil ujian, namun sulit untuk mengukur dan mendapatkan informasi tentang kualitas. Hal ini, membawa kita ke masalah besar berikutnya. Di negara yang sangat besar dan beragam seperti Indonesia, angka nasional saja tidak terlalu bermanfaat. Ambil contoh, usia harapan hidup secara nasional adalah 68

tahun. Namun, bervariasi antara 73 tahun di Yogyakarta, 68 di Papua hingga 61 tahun di NTB. Selain itu, meskipun ada angka provinsi, belum juga mengungkapkan kondisi kabupaten. Karena itu, diperlukan indikator-indikator hingga level kabupaten, bahkan jika perlu sampai level distrik, sehingga data-data penelitian jadi lebih bermanfaat. Masyarakat di seluruh Papua yang luas ini dapat mulai berpikir tentang penyelesaiannya.

Berikut merupakan Kutipan Indeks Prestasi Manusia yang dicatat oleh sebuah lembaga swadaya masyarakat.

Kunci keberhasilan suatu negara adalah memiliki sumber daya manusia yang sehat dan penduduknya berpendidikan. Untuk meraih ini diperlukan syarat minimal bahwa semua anak-anak baik laki-laki

maupun perempuan harus menyelesaikan pendidikan dasar.

Untuk mempercepat pembangunan pendidikan di Papua, diperlukan upaya-upaya yang serius dari pemerintah daerah, provinsi maupun kabupaten/kota. Pembangunan sekolah dan fasilitasnya diperdasarkan, pemberian insentif bagi guru-guru yang bertugas di pedalaman, pemberian sekolah gratis dari SD hingga SMA, pemberian beasiswa bagi anak-anak yang berprestasi hingga level perguruan tinggi merupakan salah satu solusi untuk pencapaian target 2. Tentunya komitmen tersebut harus diiringi dengan pengalokasian anggaran pendidikan yang cukup. Di mana menurut Undang-Undang anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total APBD.

INDIKATOR	2004	2008	TARGET	STATUS
TUJUAN 1. MENANGGULANGI KEMISKINAN DAN KELAPARAN				
Target IA: Menurunkan hingga setengahnya Proporsi Penduduk dengan Tingkat Pendapatan Kurang dari US\$ 1 per hari				
1.1 Proporsi penduduk yg dibawah garis kemiskinan nasional	38,69 %	37,08%	28%	Perlu Kerja Keras 
1.2 Proporsi penduduk dgn pendapatan <\$1 per hari	N.A	18.8%		
1.3 Kontribusi kuantil pertama penduduk miskin terhadap konsumsi nasional	7,55%	5,72%		
1.4 Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	10,56	10,89		Stagnan
1.5 Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	5,01	4,01		Stagnan
Target IB: Menurunkan Proporsi Penduduk Yg Lapar, 50%				
1.6 Prevalensi balita kurang gizi	N.A	N.A		
1.7 Pravalensi balita gizi baik	N.A	N.A		
1.8 Proporsi penduduk yang berada di bawah garis konsumsi minimum (2.100 kkal)	16,77 %	15,92%		
TUJUAN 2. MEWUJUDKAN PENDIDIKAN DASAR UNTUK SEMUA				
Target 2: Memastikan Pada 2015 Semua Anak Menyelesaikan Pendidikan Dasar				
2.1 Angka partisipasi murni sekolah dasar	85,21 %	82,90%	100%	Sesuai Target 
2.2 Angka partisipasi murni sekolah lanjutan	47,78 %	48,56%	100%	Perlu Kerja Keras 
2.3 Proporsi murid yg berhasil mencapai kelas 5	85,15 %	87,88%	100%	Sesuai Target 
2.4 Proporsi murid di kelas 1 yg berhasil menamatkan sekolah dasar	59,51 %	57,43%	100%	Perlu Kerja Keras 
2.5 Proporsi murid di kelas 1 yg berhasil menyelesaikan 9 tahun pendidikan dasar	37,70 %	40,73%	100%	Perlu Kerja Keras 
2.6 Angka melek huruf usia 15-24 tahun	82,98 %	87,21%	100%	Sesuai Target 

(Sumber: UNDP 2009)

Model Kebijakan

Problem of Plenty atau masalah keberlimpahan

Kunci keberhasilan suatu negara adalah memiliki sumber daya manusia yang sehat dan penduduknya berpendidikan. Untuk meraih ini diperlukan syarat minimal bahwa semua anak-anak baik laki-laki maupun perempuan harus menyelesaikan pendidikan dasar.

Keberlimpahan sumber daya alam yang dimilikinya, ditambah dengan status otonomi khusus telah diberikan, seharusnya keberlimpahan dana atau anggaran sejalan dengan peningkatan pembangunan tetapi kenyataan berbalik, dimana adanya kesenjangan fasilitas pendidikan antara daerah perkotaan dan perdesaan. Fasilitas sekolah di perdesaan cenderung kurang memadai, daya tampung sedikit, perpustakaan tidak tersedia. Penyebaran guru tidak merata antara daerah perkotaan dan perdesaan. Guru-guru yang berkualitas kurang berminat mengajar di perdesaan/pedalaman, bahkan terdapat beberapa guru yang tidak berada di tempat. Sebagian besar anak-anak di perdesaan yang lulus SD tidak dapat melanjutkan ke jenjang SMP, karena faktor letak sekolah yang jauh jaraknya.

Selama 10 tahun terakhir (2002–2010), persentase penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan menurun sebesar 17.67 %, yaitu dari 54.75% di tahun 2001 menjadi 37.08 di tahun 2010. Ini berarti tujuan mengurangi proporsi penduduk miskin setengahnya pada tahun 2015 merupakan tantangan yang berat. Namun jika dilihat capaian selama 10 tahun terakhir, Papua harus optimis target tersebut dapat tercapai. Asalkan pemerintah pusat maupun pemerintah Papua tetap konsisten menggulirkan program-program yang *pro poor*. Baik yang bersifat bantuan langsung seperti BLT, maupun yang bersifat pemberdayaan seperti KUR dan PNPM.

Demikian juga dengan program Otonomi Khusus yang digulirkan gubernur Papua, harus tetap dikawal, sehingga penggunaan dana tersebut benar-benar dapat menggerakkan kegiatan ekonomi lokal di setiap kampung.

Model Otsus Self Assessment Performance

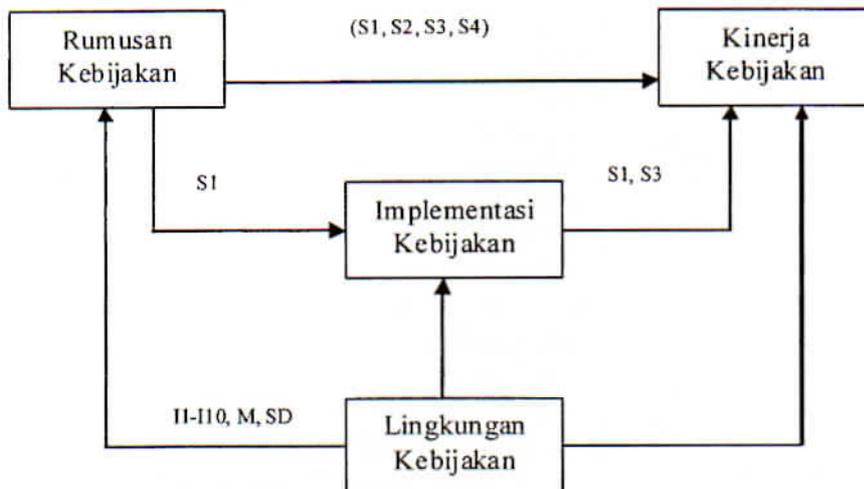
Perkembangan program pendidikan selama otonomi khusus seharusnya meningkat pesat, demikian

juga dengan program kesehatan, ekonomi kerakyatan dan infrastruktur. Ini dikarenakan adanya injeksi finansial dan berkembangnya ruang untuk membangun pengembangan ekonomi secara otonom. Namun sebagian besar sektor pembangunan, apalagi dalam penelitian ini adalah sektor pendidikan mengalami penurunan.

Penelitian kinerja keuangan terhadap pengelolaan dana otonomi khusus selama 2002–2010 yang dilaksanakan memberikan gambaran penting untuk pertanyaan dasar, bagaimana kinerja kebijakan otonomi khusus selama ini, khususnya berkenaan dengan transfer dana otsus dalam jumlah yang cukup memadai untuk percepatan pembangunan di Provinsi Papua. Maka untuk meningkatkan kualitas pembangunan di Provinsi Papua harus dilakukan Evaluasi Berkelanjutan oleh komponen-komponen masyarakat di Papua (*Self Evaluation*).

Evaluasi dilakukan pada 2 (dua) dimensi yaitu dimensi Evaluasi akuntabilitas (rumusan Transparansi, Efektifitas serta Pelaporan), Dan Dimensi Evaluasi Kebijakan (Implementasi, kinerja dan lingkungan). Untuk evaluasi lingkungan Raba (2006) dan UNDP (2002) Evaluasi lingkungan adalah peranan partisipasi aktif masyarakat dalam menentukan serta mengawasi program pembangunan didukung oleh UNDP (2002) bahwa partisipasi masyarakat bukan partisipasi objek tapi subyek yang artinya pasrtisipasi masyarakat bukan menjadi wacana tapi penentu dalam evaluasi pembangunan. Mekan Dalam simpulan hasil diskusi penelitian ditemukan bahwa banyak fenomena partisipasi aktif masyarakat tidak diberikan ruang. Sehingga tidak dilakukan evaluasi partisipasi aktif masyarakat. Sehingga model dalam rangka evaluasi berkelanjutan dalam melaksanakan akuntabilitas pengelolaan dana otonomi khusus digambarkan dalam bentuk gambar sebagaimana Gambar 7.

Kebijakan otonomi khusus didukung oleh dana perimbangan, sebagaimana daerah lain di Indonesia, yang terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Sesuai dengan kebijakan UU No. 21 tahun 2001 keberdaaan provinsi Papua ditata dengan otonomi khusus. Pada akhirnya lahirlah perdatus No. 1 tahun 2005 yang mengelola kinerja keuangan daerah, dan setiap penyusunan anggaran keuangan daerah diwakili oleh masing-masing SKPD2 melalui musyawarah pembangunan daerah



Gambar 7. Self Evaluation

Sumber (s):

S1 : Undang-undang Otsus No 21/2001

S2 : Perda No 2 Tahun 2004

S3 : Perdasus No 1 Tahun 2007

I : Informan

M : Media Masa

SD: Small Discuss

(musrembang) dari undang-undang otsus, peraturan daerah sampai dengan implementasi anggaran daerah masih kurang satu dimensi evaluasi yaitu Partisipasi Aktif Masyarakat.

Tidak dilakukannya konsultasi publik sebagai media bagi masyarakat untuk menguji dan memberikan masukan atas program-program prioritas bagi masyarakat. Hal ini melanghar Kepmendagri No. 59 Tahun 2007 (Perubahan Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah), yang menyaratkan perlunya dilakukan konsultasi publik sebelum APBD disahkan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari laporan pengelolaan dana penerimaan khusus tahun anggaran 2002–2010, dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua sebagaimana yang telah diuraikan, dapat ditarik kesimpulan bahwa, Dana penerimaan khusus merupakan sumber pembiayaan utama bagi pembangunan di Provinsi Papua Tahun Anggaran 2005 dan tahun-tahun yang akan datang.

Sumber-sumber pembiayaan lain yang diharapkan adalah dari dana perimbangan keuangan lainnya,

dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diharapkan akan membawa perubahan ke arah positif bagi pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua.

Dana pembangunan yang bersumber dari dana penerimaan khusus diutamakan untuk membiayai 4 (empat) program prioritas yaitu: pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat dan pembangunan infrastruktur. Di samping itu, juga untuk membiayai program-program penunjang lainnya, yang perlu mendapatkan perhatian penanganannya.

Masyarakat menaruh harapan yang sangat besar terhadap keberhasilan pelaksanaan otonomi khusus ini, yang diharapkan dapat membawa perubahan ke arah kemajuan dan kemandirian, serta peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat Papua, sehingga dapat sejajar dengan saudara-saudaranya di provinsi lain di Indonesia.

Kesungguhan dan tanggungjawab para pengelola program/kegiatan pada umumnya masih kurang, sehingga mengakibatkan kinerja pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporan belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan program/kegiatan pembangunan yang belum efektif.

Penggunaan dana yang tidak/kurang sesuai dengan arah dan kebijakan yang telah ditetapkan serta masih terjadi perubahan sasaran/target yang telah disepakati antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Pengelolaan dana penerimaan khusus tahun anggaran 2002–2010, dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua, pada dasarnya secara umum dapat dilaksanakan kearah yang semakin baik, antara lain mencakup arah dan kebijakan penggunaan dana penerimaan khusus, sasaran dan target-target yang dicapai sudah semakin dapat dinikmati oleh masyarakat Papua pada umumnya.

Situasi pembangunan manusia Provinsi Papua dihadapkan pada permasalahan kependudukan yang tergolong struktur muda. Tuntutan pelayanan kesehatan dan pendidikan khususnya untuk anak-anak didapatkan pada fakta keterbatasan sarana dan prasarana seperti gedung sekolah, penyediaan guru tetap yang menetap, fasilitas kesehatan dan tenaga kesehatan. Akibatnya, rasio murid dan gedung sekolah juga murid dan guru masih besar. Begitu juga dengan rasio penduduk dan tenaga kesehatan juga masih timpang antara kebutuhan dan penyediaan. Hasilnya, selama tiga tahun terakhir angka melek huruf tidak mengalami perubahan, rata-rata lama sekolah tetap stagnan semenjak tahun 2007 s/d 2010.

Komponen angka harapan hidup dan rata-rata lama sekolah tidak mengalami perubahan. Secara nasional capaian IPM Papua berada pada peringkat terbawah yaitu pada urutan ke-33 dari 33 provinsi. Berdasarkan empat kategori IPM, IPM Provinsi Papua termasuk kategori menengah bawah.

Pemerintah Provinsi Papua harus terus melakukan pembangunan dengan mengutamakan pembangunan kualitas kesehatan, pendidikan dan perekonomian menuju Papua Baru. Dukungan semua pihak akan menghantarkan Provinsi Papua sejajar dengan provinsi lain yang lebih dahulu maju. Dengan mengacu pada capaian IPM, tantangan pembangunan manusia semakin jelas. Memprioritaskan pembangunan demi terwujudnya akseleraasi pembangunan manusia.

Saran

Mendesak Gubernur dan DPRD agar konsisten mematuhi Perda No. 5 Tahun 2006 dengan mengalokasikan anggaran pendidikan paling sedikit 30%

dari dana otsus, dan memenuhi janjinya menerapkan pendidikan gratis bagi orang asli Papua dari golongan miskin. Merasionalisasi dan merealokasi anggaran pada program-program strategis bagi masyarakat, seperti program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun. Mendesak Gubernur dan DPRD agar dalam setiap menyusun dan menetapkan APBD menjalankan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektifitas dan berpihak pada kepentingan rakyat sesuai UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Mengajak seluruh komponen masyarakat di provinsi Papua untuk terus melakukan pengawasan pengelolaan anggaran, sebagai wujud dari kedaulatan dan hak-hak rakyat terhadap anggaran.

Masyarakat sangat berharap Otonomi Khusus Papua dapat membawa perubahan dan kehidupan baru di tanah Papua. Karena harapan yang besar ini, publik tak henti-hentinya menyoroti berbagai aspek yang telah dijanjikan Otonomi Khusus. Mereka terus menyuarakan agar pelayanan pendidikan, kesehatan, dan pembangunan prasarana dasar seperti perumahan, air bersih, dan listrik dapat diperhatikan.

Keberpihakan kepada penduduk Asli Papua yang dijanjikan Otsus bagi penduduk asli diminta untuk diperluas mencapai banyak sisi kehidupan seperti penempatan pejabat di Pemda, pemilihan bupati dan wakil bupati, sampai seleksi masuk perguruan tinggi.

Persoalan kemudian muncul karena pemerintah daerah membelanjakan dana itu tidak transparan dan akuntabel. Sebagian besar publik di Papua, dan lebih khusus penduduk asli Papua, melihat bahwa dana itu tidak beres dalam perencanaan dan pengelolaannya. Bahkan dari pihak pejabat dan pegawai negeri sipil (PNS) juga menyadari bahwa masih banyak pengalokasian dana Otsus yang kurang tepat dan masih harus ditata ulang. Sayang sekali bahwa kesadaran akan kekurangan itu tidak segera ditindak lanjuti dengan perbaikan, sehingga kekecewaan atas pengelolaan dana publik itu terus berlanjut.

Bagian besar penduduk asli Papua melihat bahwa dana Otsus merupakan hak penduduk asli Papua. Hal itu dinyatakan antara lain dengan menyebut dana itu diberikan sebagai pengganti "tuntutan merdeka" dan dana itu merupakan "harga darah". Hal itu juga didukung kenyataan bahwa Negara dan Pemerintah Indonesia memberikan Otsus kepada Papua karena

menyadari penduduk asli Papua relatif terlupakan dalam pembangunan sehingga mereka jauh tertinggal dalam pelayanan dasar seperti pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan. Karena alasan pelayanan dasar itulah dana Otsus dikucurkan untuk penduduk asli Papua.

Karena kenyataan bahwa dana itu tidak transparan dalam pengelolaannya, banyak pejabat daerah dan pegawai negeri sipil asli Papua memberikan solusi agar dana itu dikelola di luar proses penganggaran atau APBD Papua. Terhadap usulan itu, studi ini menilai bahwa akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana Otsus tidak harus berada di luar jalur penganggaran yang telah ditetapkan dalam perundangan tentang keuangan negara. Justru ketentuan dan aturan perundangan keuangan negara harus diterapkan untuk dana Otonomi Khusus Papua. Hal yang perlu diperhatikan sesuai ketentuan paket perundangan negara antara lain proses musrembang untuk menjangkau kegiatan usulan dari masyarakat asli Papua, semua kegiatan fisik harus disertai papan informasi proyek, aturan alokasi dana Otsus (Perdasus) diselesaikan, indikator pembagian dana otsus dibuka dan transparan untuk diketahui publik, pemerintah daerah dan SKPD di Provinsi Papua dan Papua Barat yang gagal melaporkan kegiatan diumumkan kepada publik, alokasi dana Otsus untuk semua SKPD diinformasikan secara terbuka kepada publik, APBD harus mengungkapkan alokasi penggunaan dana Otsus, laporan LKPI, LPPD, dan ILPPD menyertakan dan mengungkapkan informasi dana Otsus.

Masalah lain yang menonjol dari penelitian ini ialah bahwa Pemerintah Provinsi Papua dan Kabupaten/Kota belum mempunyai perencanaan yang baik dalam penggunaan dana Otsus. Dokumen perencanaan tidak memperlihatkan indikator kinerja yang akan dicapai. Dokumen perencanaan dan anggaran selalu terlambat. Proses penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran banyak yang menyalahi aturan dan ketentuan yang ada. Urusan pendidikan telah mendapat perhatian. Demikian juga dengan urusan kesehatan, ekonomi kerakyatan. Namun pemerintah daerah baik Provinsi, kabupaten maupun kota belum mampu menjelaskan perbaikan indikator kinerja urusan-urusan tersebut.

DAFTAR RUJUKAN

- . Peraturan Pemerintah Nomor 105, Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Jakarta.
- . Peraturan Pemerintah Nomor 106, Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Jakarta.
- . Peraturan Pemerintah Nomor 107, Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah. Jakarta.
- . Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Jakarta.
- . Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2006.
- . Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No 1, Tahun 2007 tentang Pembagian dan Pengelolaan Penerimaan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus. Jayapura.
- . Pemerintah Provinsi Papua, Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006, Tentang Pembangunan Pendidikan Di Provinsi Papua.
- Undang-undang RI, Nomor 21. 2001. *Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*.
- Anderson, J.C. and Narus, J.A., 1990. A model of distributor firm and manufacturer working partnerships. *Journal of Marketing*, Vol. 54 No. 1, pp. 42–58.
- Bappeda Provinsi Papua, 2009. *Laporan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua Tahun 2008*. Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. Jayapura.
- Blumer, H. 1969. *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Dalam Bodgan, Robert C, dan Biklen, Sari Knopp. 1982. *Qualitatif Research in Education: An introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon.
- Halim, A. 2008. *Manajemen Keuangan Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah*. Penerbit Unit Penerbit dan Percetakan STIM YKPN Yogyakarta, Hal 61.
- Lan-BPKP. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance (modul KIP)*. Jakarta.
- Menteri Dalam Negeri RI. 2002. *Kepmendagri nomor 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*. Departemen Dalam Negeri.

- Provinsi Papua. 2009. *Kajian Pengeluaran Publik Provinsi Papua Tahun 2009*. Universitas Cenderawasih dan Pemerintah Provinsi Papua, Jayapura.
- Provinsi Papua. 2003. *Petunjuk Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2003*. Pemerintah Provinsi Papua, Jayapura.
- Provinsi Papua. 2004. *Petunjuk Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2004*. Pemerintah Provinsi Papua, Jayapura.
- Provinsi Papua. 2005. *Petunjuk Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2005*. Pemerintah Provinsi Papua, Jayapura.
- Provinsi Papua. 2006. *Petunjuk Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2006*. Pemerintah Provinsi Papua, Jayapura.
- Provinsi Papua. 2007. *Petunjuk Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2007*. Pemerintah Provinsi Papua, Jayapura.
- Provinsi Papua. 2010. *Penerimaan dan Pengeluaran Dana Otonomi Khusus Papua Tahun 2002–2010*. Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah, Jayapura.
- Provinsi Papua. 2008. *Papua dalam Angka, Papua in Figure*. Kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi Papua dengan Badan Statistik Provinsi Papua. Nomor Katalog/*Catalog Number* : 1403.9400, ISSN : 0215-2312, Nomor Publikasi/*Publication Number* : 9400.0801
- Spradley, James, P. 1997. *Metodologi Etnografi*. Penerjemah Misbah Zulfah Elizabeth. Yogyakarta: Penerbit PT Tiara Wacana.
- Sutopo. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif, Dasar Teori dan Terapannya Dalam Penelitian*. Edisi Pertama, Sebelas Maret University Press, Surakarta.
- UNDP. 1997. *Governance for Sustainable Development, a Policy Document*, UNDP. Oxford University Press, New York.
- UNDP. 2002. *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in A Fragmented World*. Oxford University Press, New York.
- UNDP dan Pemerintah Provinsi Papua. 2009. *Laporan Perkembangan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium atau Millennium Development Goals (MDGs) Provinsi Papua tahun 2008*. Bappeda Provinsi Papua, BPS Provinsi Papua, Jayapura.