# ASPEK HUKUM PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN MAJELIS RAKYAT PAPUA BARAT TERHADAP ALIRAN DANA OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI PAPUA BARAT

**TESIS**

*Diajukan Kepada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*
*Untuk Memenuhi Sebagai Syarat Guna Memperoleh Gelar*
*Magister Hukum (S2) Ilmu Hukum*

*disusun oleh* :


**BAYU PURNAMA, SH**

NIM : 11912661
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : HTN/HAN


**PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM**
**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**
**YOGYAKARTA**
**2013**

# ASPEK HUKUM PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN MAJELIS RAKYAT PAPUA BARAT TERHADAP ALIRAN DANA OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI PAPUA BARAT


*Disusun Oleh :*

**BAYU PURNAMA, SH**

**Nomor Mahasiswa : 11912661**
**BKU : HTN / HAN**
**Program Studi : Ilmu Hukum**


Telah diperiksa, disetujui, dan disahkan oleh Pembimbing kemudian diterima untuk disajikan kepada Dewan Penguji Tesis yang dibentuk oleh Direktur Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), untuk memenuhi sebagaian persyaratan guna memperoleh gelar Magister Hukum (S2), Program Ilmu Hukum (Konsentrasi HTN/HAN).

Yogyakarta, Juli 2013

**PEMBIMBING TESIS**

**ZAIRIN HARAHAP, S.H., M.Si**

**MENGETAHUI**
**DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA**
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**DR. Hj. Ni'Matul Huda, S.H., M.Hum**

**PERSPEKTIF HUKUM TERHADAP PENYELESAIAN PEMBIAYAAN BERMASALAH PADA BANK PEMBANGUNAN DAERAH SYARIAH SUMATRA BARAT**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Sidang Tesis pada tanggal **19 Juli 2013** dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 19 Juli 2013

| **Tim Penguji** | **Tanda Tangan** |
|---|---|
| **1. Ketua : Zairin Harahap, SH, M.Si** | |
| **2. Anggota : DR. Mustaqiem, S.H, M.Hum** | |
| **3. Anggota : DR. Muntoha, S.H, M.Ag** | |

Mengetahui Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

**DR. Ni'matul Huda, S.H, M.Hum**

# MOTTO

"Tidaklah kamu diberi pengetahuan melainkan sedikit"
(QS. Al Israa : 85)

"Barang siapa yang ingin menguasai dunia harus dengan ilmu, barang siapa yang ingin menguasai akhirat harus dengan ilmu, dan barang siapa yang ingin menguasai kedua – duanya haruslah juga dengan ilmu"
(Muhammad SAW)

"Untuk menempuh 400 Meter, Siput membutuhkan waktu 37 Jam, dan Mobil Formula 1 (F1) hanya butuh waktu 9 detik. Sudah bukan saatnya kita bicara soal apa visi kita, tapi seberapa cepat kita mencapainya. TETAPLAH MENJADI PEJALAN DALAM JALAN – JALAN KEBAIKAN, KAREN AJALAN KEBAIKAN ADALAH JALAN TUHAN, sehingga ia yang berjalan dalam jalan kebaikan sesungguhnya sedang berjalan bersama Tuhan"
(Gamal Albinsaid)

# SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

| | | |
|---|---|---|
| **Nama** | : | **BAYU PURNAMA, SH** |
| **Nim** | : | **11912661** |
| **Jenjang Pendidikan** | : | **Strata Dua (S2)** |
| **Program Studi** | : | **Ilmu Hukum** |
| **BKU** | : | **HTN/HAN** |

Dengan ini mengajukan bahwa :

1. Tesis yang diajukan ini adalah asli dan tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Universitas Islam Indonesia atau Perguruan Tinggi lainnya.
2. Tesis ini adalah murni merupakan gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri serta dibuat sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Pembimbing
3. Dalam Tesis ini, tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan bagian-bagian tertentu yang diberikan keterangan kutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sesungguhnya, dan apabila ternyata, pernyataan penulis tersebut di atas tidak benar, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Direktorat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 19 Juli 2013

BAYU PURNAMA, SH

NIM. 11912661

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan Tesis ini kepada yang tercinta :

- Allah S.W.T.
- Nabi Muhammad S.A.W.
- Ayahanda dan Ibunda tercinta (Kenau Umar, SH.,MH dan Saidah Sabtu, S.Pd) .
- Adinda tercinta (Restu Pertiwi))
- Rakyat Papua Seluruhnya
- Sahabat-sahabat terbaikku.
- Almamaterku.

## KATA PENGANTAR



***Alhmdulillahirabbilalamin,*** puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan segala rahmat, kesehatan dan keafiatan, serta taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis ini dengan judul :**ASPEK HUKUM PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN MAJELIS RAKYAT PAPUA BARAT TERHADAP ALIRAN DANA OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI PAPUA BARAT,** gunamemperoleh gelar Master Hukum (MH) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sholawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada sang revolusioner sejati, pembawa cahaya bagi umat manusia, junjungankita Nabi Muhammad SAW.Sebagai sebuah karya manusia biasa yang tidak luput dari salah dan lupa tentunya tesis ini bukanlah apa-apa. Lembaran kertas yang terdiri dari 5 (lima) Bab ini masih sangat mungkin terdapat beberapa kekurangan dan ketidaksempurnaan. Akan tetapi berangkat dari semua keterbatasan itulah penulis mencoba belajar dan terus belajar menjadi yang terbaik.

Walaupun hanya berupa karya sederhana penulis berharap ide-ide gagasan yang tertuang di dalamnya dapat bermanfaat serta menjadi konstribusi positif terhadap khasanah keilmuan khususnya dalam bidang kajian Hukum Tata Negara. Di samping itu pula, kajian tentang *AspekHukumPelaksanaanFungsiPengawasanMajelis Rakyat Papua Barat TerhadapAliran Dana OtonomiKhusus di Provinsi Papua Barat*oleh semua pihak baik dari kalangan akademisi hukum maupun masyarakat luas.

Lahirnya karya sederhana ini tentu tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak sehingga dapat selesai sesuai target dan hasil yang maksimal. Untuk itu, ucapan terima kasih yang takterhingga penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Rusli Muhammad, SH. M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
3. Ibu Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum, selakuDirektur Program PascaSarjana Magister HukumUniversitas Islam Indonesia
4. BapakZairinHarahap, SH, M.Si selaku Pembimbing TesisPenulis, yang telah berkenan memberikan bimbingan serta pengarahan progresif, inofativ dan konstruktif kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan Tesis. Beliau masih berkenan membimbing penulis walaupun dengan kesibukan sebagai Dosen Program PascaSarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. BapakZairinHarahap SH.,M.Si,DR. Muntoha, SH, MAg,DR. Mustaqiem, S.H, M.Hum yang bersediamenjadimajelispengujitesis.
6. Dosen Program PascaSarjanaFakultas Hukum UII, Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH,M.Si, Prof. DR. H. Moh. Mahfud. MD, SH,SU,Prof. DR. BagirManan, SH, M.CL,Prof. DR. SaldiIsra, SH, MPA, Prof. DR. HikmahantoJuwana, SH, L.LM, Phd, Prof. DR. Pratikno, M.Soc. Sc, DR. SF. Marbun, SH, M.Hum,DR. M. Busyro Muqoddas, SH, M.Hum, DR. Syaifuddin, SH,M.Hum, DR. Mustaqiem, S.H, M.Hum, DR. ZairinHarahap, SH, M.Si,DR. Suparman Marzuki, DR.M. ArifSetiawan, S.H,M.H.,SH,M.Si,DR. Agus Triyanta, MA,M.Hum, DR. Muntoha, SH, MAg, Sri Hastuti Puspita Sari, Mila KarmilaAdi(Alm), SH, M. Hum, SH.,MH, DR. Ni'matul Huda, SH.,M.Hum, SH.,MH,

DR. Mudzakkir, SH,MH, beberapa dosen lainnya yang telah memberi dan berbagi wawasan, ilmu pengetahuan, dan segenap pengalamannya.

Ucapan terimakasih yang setinggi – tingginya juga penulis sampaikan kepadaseluruh dosen pengajar dan staf di lingkungan Direktorat Program Studi Ilmu Hukum Magister HukumFakultas Hukum Universitas Islam Indonesia semoga dedikasi dan bakti tulusnya senatiasa bernilai ibadah.

Yang terkasih dan yang tercinta Ayahanda dan Ibunda, yang telah banyak mendukung dan meluangkan waktu untuk berdiskusi, bertukar pikiran, baik moril maupun materil dan spiritual dengan penuh harapan serta doa nan tulus. Demikian juga kepada adikku tersayang, secara khusus penulis sampaikan terima kasih yang tak terhingga semoga ketulusan mereka di mata Allah tertulis sebagai ibadah.

Secara khusus penulis sampaikan kepada rekan – rekan seperjuangan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan XXVI (26) , Om Indra, Konco Andika cakep (Gadis Padang), Bang juprian, Akbar Imut, Adit RvP, kaka Jupe, Syeh Ardy, Habib Nasir, Bung Hafid, yang telah memberikan bantuan, doa, dan semangat kepada penulis namun nama – namanya tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam kata pengantar Tesis ini, semoga keikhlasan menjadi amal ibadah di mata Allah SWT.

Untuk Yang Tak Terlupakan Saudara terkasih "Sista" Meyleta Ismunarti Tike, semoga doa tulus dan dukungan morilnya semoga bernilai ibadah.

Terima kasih yang tak terhingga buat sahabat – sahabat terkasih Tua Helmynem Conoras, Fadly Pippo, Ian 17, konco Ulando, Opan Cobus, Nidus Mahifa, Azmeth El

Hemido, semoga dukungan dan motivasi moril menjadi amal ibadah yang senantiasa menjadi berkah.

Dan terima kasih yang tak terhingga kepada setiap pribadi yang telah berpartisipasi dalam proses penulisan Tesis ini, maaf yang tak terhingga karena penulis tak dapat sebutkan satu persatu.

Penulis menginsyafi dan menyadari, jika ini masih ada kekurangan dan jauh dari kesempurnaan, sehingga tidak menutup kemungkinan kesalahan dalam teknik penyusunan dan penyajian materi, penulis mohon maaf dan berharap mendapat masukan, saran, pendapat, dan kritik untuk perbaikan.

Demikianlah, semoga Tesis ini bermanfaat bagi siapa pun yang membacanya dan semua amal baik yang kitalakukan mendapat ridho Allah SWT.

# DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ..... i

HALAMAN PENGESAHAN ..... ii

HALAMAN MOTTO ..... iii

HALAMAN ORISINALITAS PENELITIAN ..... iv

HALAMAN PERSEMBAHAN ..... v

KATA PENGANTAR ..... vi

DAFTAR ISI ..... x

ABSTRAK ..... xiii

**BAB I PENDAHULUAN ..... 1**

A. Latar Belakang Masalah ..... 2

B. Rumusan Masalah ..... 10

C. Tujuan Penelitian ..... 11

D. Kerangka Teoritis ..... 12

1. Konsep Otonomi Khusus ..... 12

2. Konsep Pengawasan ..... 17

E. Metode Penelitian ..... 23

**BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG ALIRAN DANA OTONOMI KHUSUS DARI PEMERINTAH PUSAT KE PROVINSI PAPUA SESUAI UNDANG – UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 ..... 27**

A. Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat ..... 27

1. Sejarah Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat..... 27

2. Kewenangan Daerah Otonomi Khusus..... 31

B. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Papua dan Papua Barat ..... 47

1. Mekanisme Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat ..... 48

a. Pengelolaan dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat ..... 48

b. Dana Perimbangan Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam Rangka Otonomi Khusus..... 51

c. Tata Cara Penyaluran Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat..... 53

d. Pengawasan Dana Otonomi Khusus Papua Barat ..... 55

**BAB III EFEKTIFITAS FUNGSI PENGAWASAN MAJELIS RAKYAT PAPUA BARAT TERHADAP ALIRAN DANA KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA BARAT ..... 57**

A. Majelis Rakyat Papua Barat ..... 57

1. Sejarah Pembentukkan Majelis Rakyat Papua Barat..... 57

2. Dasar Hukum Pembentukkan Majelis Rakyat Papua Barat ..... 62

3. Struktur Organisasi Majelis Rakyat Papua Barat ..... 68

B. Kewenangan Majelis Rakyat Papua Barat

Melakukan Pengawasan Terhadap Dana Otonomi Khusus..... 72

1. Dasar Hukum Kewenangan Majelis Rakyat Papua Barat

Terhadap Pengawasan Aliran Dana Otonomi Khusus ..... 76

2. Ruang Lingkup Majelis Rakyat Papua Barat dalam

Pengawasan Dana Otonomi Khusus..... 83

3. Mekanisme Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat

Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus ..... 89

4. Tindak Lanjut Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat

Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus ..... 95

5. Kendala Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat

Terhadap Dana Otonomi Khusus ..... 100

**BAB IV PENUTUP ..... 107**

A. Kesimpulan ..... 107

B. Saran ..... 111

**DAFTAR PUSTAKA**

# ABSTRAK

**[1]Bayu Purnama**

Berdasarkan New York Agreement Tanggal 15 Agustus 1962, maka wilayah Irian Barat diakui menjadi bagian dari kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian pada tanggal 24 Maret tahun 1969 dilakukan Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) yang hasilnya adalah Papua memilih berintegrasi dengan Pemerintah Republik Indonesia empat puluh empat (44) Tahun sudah wilayah berada didalam pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun Papua masih diliputi ; keterbelakangan, kemiskinan, padahal wilayah Papua memiliki Sumber Daya Alam yang melimpah. Berangkat dari pemikiran tersebut di atas maka lahirlah prinsip – prinsip dan keinginan disintegrasi bangsa Papua , rakyat Papua meminta Referendum. Melihat fenomena ini Pemerintah Republik Indonesia menjawab dengan memberikan Otonomi Khusus dalam Nomenklatur Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang kemudian mengalami beberapa kali perubahan, dengan tujuan meningkatkan Kesejahteraan rakyat Papua dan mengejar ketertinggalan dari daerah – daerah lain di luar Papua yang tentunya dengan segala konsekuensi pembiayaan melalui keuangan Negara. Dalam penyelenggaraan dana Otonomi Khusus (OTSUS) itu pada kenyataanya belum sesuai harapan rakyat Papua, oleh karena itu pada Intisari Tesis ini memuat beberapa hal penting yaitu sebagai berikut : Pertama : Apakah aliran Dana Otonomi Khusus dari Pemerintah Pusat sesuai dengan amanat Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua?. Kedua ; Bagaimanakah Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat sebagai Lembaga Reprensentatif Cultular terhadap aliran Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Barat?. Ketiga ; Undang – Undang Otonomi Khusus Papua sejak Tahun 2001 hingga saat ini belum ditetapkan beberapa Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) sebagai petunjuk pelaksanaan daripada Undang – Undang Otonomi Khusus Papua. Keempat ; Oleh karena belum ditetapkannya beberapa Perdasi dan Perdasus sebagai Juklak Undang – Undang Otonomi Khusus Papua, maka kewenangan Majelis Rakyat Papua Barat dalam Pengawasan Dana Otonomi Khusus Papua senantiasa tidak terwadahi. Kelima ; Harapan dari Tesis ini adalah Otonomi Khusus Papua dapat mengangkat martabat Papua dari segala kemiskinan, keterbelakangan dan keterpurukan, melainkan bukan hanya sekedar angin surga peredam referendum yang mengarah pada tuntutan disitegrasi bangsa. Untuk itu Pemerintah Republik Indonesia kiranya bersungguh – sungguh duduk dan berdiskusi guna memanusiakan manusia dalam hal ini masyarakat Papua sebagai bagian dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

[1] Mahasiswa Pasca Sarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Untuk dapat mengetahui dan memahami seperti apa suatu Negara hukum itu secara baik, terlebih dahulu kita ketahui tentang sejarah timbulnya pemikiran atau cita dari Negara hukum itu sendiri. Pemikiran tentang Negara hukum sebenarnya sudah ada dan sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan. Cita Negara hukum itu pertama kali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles[1].

Kita ketahui bahwa di dalam prinsip – prinsip negara hukum selalu bersifat dinamis sesuai perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil (klasik) atau negara hukum materil (modern). Negara hukum formil yaitu dalam bentuk aturan tertulis, sehingga tugas negara adalah hanya melaksakan apa yang menjadi undang – undang untuk menegakkan ketertiban, type negara seperti ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam, sedangkan didalam negara hukum materil negara bukan hanya sekedar mengakkan ketertiban tetapi

[1]Tahir Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur –Unsurnya)*, Penerbit : Universitas Indonesia (UI Press), 1995. Hal 19.

mencoba mencapai kesejahteraan bagi rakyatnya untuk mewujudkan suatu keadilan yang substantial.

Seiring dengan perkembangan Negara hukum di Indonesia, yang menjadi dasar constitutional bahwa Indonesia Negara hukum terdapat dalam penjelasan Undang – Undang Dasar 1945, " Indonesia ialah Negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*)". Dapat dilihat dari bentuk kenegaraan dan system penyelenggaraan pemerintahan[2]. Dengan perkembangan prinsip – prinsip negara hukum tersebut maka indonesia adalah salah satu negara hukum terkemas dalam konsep Negara hukum modern. Konsepsi Negara hukum modern secara constitutional dapat dirujuk pada rumusan tujuan Negara Republik Indonesia yang menyatakan antara lain, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraaan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan mewujudkan keadilan social[3].

Realisasi terhadap tujuan Negara tersebut dilakukan melalui proses pembangunan secara bertahap, belanjut dan berkesinambungan, sehingga kosenkuensi dari itu pemerintah berperan aktif dalam melaksanakan tugas pembangunan dan tugas pelayanan umum *(public service)*.

[2] Ridwan, *Hukum Administrasi Daerah,* Penerbit : Universitas Islam Indonesia (UII Press) 2009, editor Ni'matul Huda. Hal 47.

[3] Alinea ke – IV Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945.

Setiap Negara kesatuan (unitary state , eenheidsstat) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan system sentralisasi , dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (single centralized government)[4] namunIndonesia adalah suatu Negara yang berbentuk kesatuan dengan menganut paham desentralisas. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelnggaraan pemerintahan tidak semata – mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*Central Government*), melainkan juga oleh kesatuan – kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelftanding*), bersifat otonomi (*teritorial atapun fungsional*)[5]

Konsepsi dari sebuah system desentralisasi di dijadikan sebagai suatu terobosan baru terhadap langkah – langkah dan Upaya mewujudkan apa yang menjadi cita – cita dari Negara Republik Indonesia.

Otonomi seluasnya (desentralisasi) ini diberikan karena persiapan ke arah Negara Federal (Federasi) di anggap belum memungkinkan, pilihan otonomi seluasnya juga dianggap pilihan yang strategis untuk dalam rangka memelihara *nation state* ( Negara bangsa), karena pemerintahan yang centralistic juga dianggap gagal dalm mengtasi kritis nasional, dan desentrlasisai inipun dinilai akan dapat mengatsi kepincangan – kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah Negara

[4] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2005. Hal 85.

[5] *Ibid*

Dalam system desentralisasi ini ada dua jenis desentralisasi yang diberikan dari pusat ke daerah yaitu desentralisasi fung dan desentralisi fiscal yang dikenal dengan istilah *Money follows Functions*[6]. Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab peelayanan publik *(Public Service)* tentunya harus diikuti dengan pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*)[7]. Seiring dengan perkembangan waktu, maslah hubungan keuangan maupun kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah mengalami evolusi[8].

Undang – undang yang mengatur tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah Undang – Undang Nomor 21 tahun 2001, tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Undang – Undang ini tentunya lahir dilatar belakangi dengan berbagai akar permasalahan, yaitu masalah politik, pelanggaran HAM, kesejahteraan sosisal dan budaya. Sehingga pada Tahun 2001 diundangkannya Undang – Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

---

[6] Pratikno, *dalam Modul Kuliah Otonomi Daerah Magister Hukum Universitas Islam Indonesia*, 2012
Sebagai konsekuensi desentralisasi, ada distribusi fungsi antar level pemerintahan.
Ada beb prinsip utama dalam pendistribusian fungsi:

- Prinsip Subsidiaritas: pada prinsipnya penyelenggaraan urusan pemerintahan diselesaikan di level bawah. Apabila tidak bisa, harus diurus oleh pemerintahan yang lebih atas.
- Prinsip Tingkat Generalitas: Urusan pemerintahan yang mempunyai karakter semakin teknis, lebih baik diselenggarakan oleh pemerintah terendah, dan semakin general lebih baik diselenggarakan oleh pemerintahan yang lebih atas.

Sebagai konsekuensi Desentralisasi Fungsi, harus ada Desentralisasi Fiskal yang terdiri atas:

- Tax Assigment (Pemberian Pajak Daerah)
- Revenue Sharing (Bagi Hasil)
- Subsidy (DAU & DAK)

[7] Ni'matul Huda, dalam *Hukum Pemerintahan Daerah*, (cetakan II), penerbit : Nusa Media, 2010. Hal 16.

[8] *Ibid*

sebagaimana pada bagian pertama Undang - Undang ini mengatur tentang bentuk dan susunan pemerintahan di antaranya, Pasal 5 Ayat 1 menyatakan bahwa " Pemerintah Daerah Provinsi Papua terdiri atas DPRP sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif ". Dan Pasal 5 Ayat 2 " *Dalam rangka penyelenggaran Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan repreaentasi cultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak – hak orang asli Papua, dengan berlandasakan pada penghormatan adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, pemantapan kerukunan hidup beragama*".

Hal – hal mendasar yang menjadi isi Undang – Undang Nomor 21 tahun 2001[9] adalah :

1. Pengaturan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah daerah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan.
2. Pengakuan dan penghormatan hak – hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar, dan
3. Mewujudkan penyelnggaraan pemerintahan yang baik dan berciri :
   a. Partisipasi rakyat sebesar – besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta

[9] Ni'matul Huda... *Op.Cit.*., Hal 36.

pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan.

b. Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar – besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip – prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat ; dan

c. Penyelengaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

4. Pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislative, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultular penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu. Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan Provinsi lain sehingga terciptanya kearifan local di bumi cendrawasih.

Keberadaan Undang – Undang Otonomi Khusus kini menjadi kenyataan yang diterima di tanah Papua. Berdasarkan Undang - Undang Nomor 21 tahun 2001 Jo. Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus diberlakukan Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat yang

sebelumnya diragukan diperlakukan sebagai daerah Otsus sekarang terjawab sudah, meskipun masih banyak persoalan yang dituntaskan, tetapi secara umum hampir semua kalangan di Papua dapat menerima, termasuk mereka yang sebelumnya sangat kuat menolak hal tersebut[10]. Sejauh ini keterlibatan masyarakat Papua secar structural dalam pelaksanaan Otsus masih belum merata hanya melibatkan kelompok kepentingan masyrakat tertentu saja & masih lemahnya implementasi Undang – Undang Otsus juga disebabkan oleh minimnya Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Derah Khusus (Perdasus) sebagai penjabaran dari Pasal – pasal dalam Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua[11].

Selain itu banyak hal – hal yang melatar belakangi gagalnya implementasi Otsus yaitu seperti yang dikutip Via Media On Line (internet) bahwa " Dugaan penyimpangan dana otonomi khusus Papua seperti yang dilansir BPK diharapkan, menjadi temuan yang ditindaklajuti KPK, sehingga tidak sekadar temuan tetapi ada tindakan hukum yang dilakukan. Kepada wartawan, Rabu (20/4) pagi, Ketua PCW (Papua Corruption Watch) Rifai Darus menilai temuan BPK ini mengindikasikan pemerintah di Papuatidak jujur pada rakyatnya. Ketidakjujuran itu karena ternyata banyak dana yang diselewengkan sementara rakyat masih hidup penuh kemiskinan. "Uang otsus bukan dinikmati rakyat, tetapi para birokrasi,"katanya.Penyelewengan terjadi

[10] Demmy Antoh, *Menggugat Implementasi Otsus Papua*. Pusat Pengkajian Pembangunan Papua (P4) : Sorong Papua Barat, 2008. Hal 118.

[11] *Ibid*, Hal 125.

karena kurangnya pengawasan dari legislatif, apakah karena SDM legiaslatif yang ada saat ini tidak mampu bekerja, ataukah para staf khusus legislatif yang tidak bekerja, ataukah sudah ada take and give antara legislatif dan eksekutif sehingga pengawasan tidak lagi dilakukan, Dalam temuan yang dipublish BPK ke media bahwa dari Rp 19.12 Triliun dana Otsus dari 2001-2010 yang diperiksa, Rp 4,12 triliun diantaranya diselewengkan.Dana Otsus yangs sudah dikucurkan ke Papua dan Papua Barat sejak tahun 2002 tercatat Rp 28,84 Triliun[12].

Bahkan Pernyataan di Media Masa (Radar Sorong) Rabu 16 Juni 2012 bebrapa waktu lalu,dari ketua MRPB (Majelis Rakyat Papua Barat) yaitu Vitalis Yomthe mengtakan bahwa MRPB (Majelis Rakyat Papua Barat merasa ditipu oleh Pemerintah Daerah selama ini, karena lembaga cultural Papua ini tidak pernah diberi data oleh Pemerintah daerah soal anggaran APBD dan dana donor. Ketua MRPB juga menilai daerah juga tidak serius mebangun Orang Papua, terbukti tidak transparannya dalam pengelolaan anggaran. Pengelolaan dana Otsus (Otonomi Khusus) yang dimasukkan dalam APBD sudah 11 tahun tapi tidak transparan sehingga memunculkan tanda tany dari masyarakat[13].

Mengacu dari hal – hal tersebut di atas dan mencoba membandingkan apa yang seharusnya dan apa yang terjadi sekarang di Papua yang dibalut

---

12 Penyimpangan Dana Otonomi Papua Indikasi Pemda Tak Jujur pada Rakyat "Ditulis oleh Administrator " , Ilustrasi dana otonomi [google], kamis 21/04/2012

13 Radar Sorong, Sabtu 16 juni 2012. Hal 10.

dalam kerangka Otonomi Khusus dengan masa berlaku 25 Tahun, terhitung sejak Tahun 2001 sampai sekarang telah berusia hampir 12 tahun, namun situasi dan kondisi di Papua tidak berubah, dan dengan melihat jelas data – data system keuangan Provinsi Papua dan tata cara penyaluran dana otonomi khusus bagi Provinsi Papua mustahil jika terjadi kemiskinan, kesehatan yang buruk, pendidikan yang tidak merata antara Papua dan daerah lain.

Seperti hal yang tersebut di atas, bahwa kemiskinan, kesehatan yang buruk, serta pendidikan yang tidak merata, dapat di jelaskan secara *expilicit* bahwa telah terjadi penyimpang atas amanat dari undang undang otonomi khusus yang mengedepankan hak – hak dasar orang Papua untuk mewujudkan suatu keraifan local belum seutuhnya tercapai yang menjamin hak – hak dasar orang Papua dalam berbagai aspek yaitu, pendidikan dan kesehatan, hak – hak dasar orang Papua lainnya dalam bidang perekonomian sehingga bagaimana roda perekonomian di Papua tetap berputar untuk maju sehinnga tidak terjadi kemiskinan di Papua. Sejauh ini belum efektif apa yang dimaksud dengan amanat otonmi khusus agar terciptanya suatu kearifan local yang merupakan salah satu cita hukum dikarenakan belum adanya realisme hukum yang lebih responsive terhadap kebutuhan – kebutuhan social untuk mengawal jalannya otonomi khusus.

Berangkat dari multi persoalan dan konflik vertical di Papua dan Papua barat sehingga melahirkan tuntutan untuk memisahkna diri dari NKRI, hal ini

senantiasa menjadi ancaman disintegrasi bangsa, oleh karenanya Pemerintah Indonesia menjawab tuntutan rakyat Papua tersebut dengan diundangkannya Undang – Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang tentunya denga segala konsekuensi pembiayaan oleh Negara Republik Indonesia ini dengan harapan dapat meningkatkan taraf hidup rakyat Papua secara keseluruhan, bukan hanya untuk kepntingan sekelompok "elit" Papua. Oleh karennya dibutuhkan pengawasan yang ekstra ketat terhadap implementasi Undang – Undang Otonomi Khusus di Provinsi Papua, baik implementasi pelaksaannya maupun substansi undang – undang ini, bila perlu ditinjau kembali agar undang – undang ini dapat dikembalikan kepada asas dan "Ground Norm" Masyarakat Papua.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka untuk dapat lebih memudahkan lagi dan membatasi ruang lingkup pembahasan, penulis merumuskan beberapa masalah yang menjadi pokok pembahasan dalam tesis ini, yaitu :

1. Apakah aliran Dana Otonomi Khusus dari Pemerintah Pusat sudah sesuai dengan amanat Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua?

2. Bagaimanakah Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat terhadap aliran Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Barat?

## C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Apakah aliran Dana Otonomi Khusus dari Pemerintah Pusat sesuai dengan amanat Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
2. Untuk mengetahui fungsi Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat terhadap aliran Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Barat.

Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat untuk memberi informasi kepada masyarakat Papua secara kesuluruhan bagaimana Mekanisme aliran Dana Otonomi Khusus dari pemerintah pusata sampai ke masyarakat Papua, dan mengetahui fungsi Pengawasan Majelis Rakyat Papua (MRP) terhadap aliran Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat serta untuk mengetahui Relevansi Nomeklatur Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua bila ditinjau dari hakekat dasar Undang – Undang Otonomi Khusus sebagai perwujudan kearifan lokal untuk mensejahterahkan rakyat Papua sehingga apa yang menjadi amanat dari Otonomi Khusus dapat terwujudkan secara constitutional.

## D. Kerangka Teoritis

### A. Konsep Otonomi Khusus

Otonomi Daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah Otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang – undang. Otonomi bermakna membuat perundang – undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda – perda ), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). **C.W. Van Der Pot** memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri)[14].

Tujuan utama dari kebijakan *desentralisasi* tahun 1999 di salah satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban – beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya, pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis[15]. Di lain pihak dengan desentralisasi kewenangan dengan

[14] M. Laica Marzuki, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah,....Loc.Cit.* Hal 83.
[15] Ryas Rasyid, H Syaukani, Afan Gaffar, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007. Hal 172.

desentralisasi kewenangan pemerintahan ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitsnya dalam mengatasi masalah domestik akan semakin kuat, karena *desentralisasi* merupakan symbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah[16].

Otonomi Khusus bagi provinsi pada dasarnya merupakan 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 besar bagi provinsi dan rakyat papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam yang ada di papua untuk sebesar – besarnya kemakmuran Rakyat Papua sebagai bagian dari NKRI sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi social budaya dan perekonomian masyrakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang – orang asli papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua[17].

[16] *Ibid*

[17] Yan Pieter Rumbiak, *Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua "Menyelesaikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Membangun Nasionalisme di Daerah Krisis Itegrasi"*. Buana Offset Printing : Jakarta, 2005. Hal 63.

Hal – hal mendasar yang menjadi isi Undang – Undang Nomor 21 tahun 2001[18] adalah :

1. Pengaturan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah daerah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan.
2. Pengakuan dan penghormatan hak – hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar, dan
3. Mewujudkan penyelnggaraan pemerintahan yang baik dan berciri :
    a. Partisipasi rakyat sebesar – besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan.
    b. Pelaksanaan pembanguna yang diarahkan sebesar – besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip – prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat ; dan
    c. Penyelengaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

[18] *Ibid*

4. Pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislative, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultular penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu. Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan Provinsi lain sehingga terciptanya kearifan local di bumi cendrawasih.

Penyelenggaraan tugas pemerintah provinsi, DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua), dan MRP (Majelis Rakyat Papua) dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penyelengaraan tugas pemerintah di Provinsi Papua dibiyai atas beban Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

Lahirnya Undang – Undang Otonomi Khusus (Undang – Undang No. 21 Tahun 2001) yang mengatur tentang pemberlakuan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dengan lahirnya Undang – Undang ini tentunya menghadirkan sebuah konsekuensi dianggarkannya sejumlah dana yang diberi Nomenklatur " Dana Otsus", sesuai dengan peruntukan dan tujuannya maka dana tersebut adalah untuk menunjang peningkatan kesejateraan bagi masyarakat Papua. Untuk melaksanakan ketentuan pasal 34 ayat (3) huruf e UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Menteri Keuangan telah

mengeluarkan Keputusan Nomor 47/KMK.07/2002 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua[19].

Dana otonomi khusus Provinsi Papua merupakan dana yang merupakan berasal dari APBN yang dialokasiakan dalam rangka otonomi khusus bagi Provinsi Papua terutama ditujukan untuk pendidikan dan kesehatan.alokasi Dana Otsus dihitung atas dasar presentase yang besarnya setara dengan 20% dari plafon DAU Nasional yang ditetapkan dalam APBN tiap tahunya. Penyaluran dana Otsus kepada Provinsi Papua dilakukan oleh direktur Jenderal Anggaran dengan Menerbitkan Surat Keputusan Otorisasi. Penyaluran dilakukan secara triwulan sebagai berikut ; Penyaluran triwulan pertama pada bulan februari sebesar 15%, Penyaluran triwulan kedua pada bulan april sebesar 30%, Penyaluran triwulan pertama pada bulan juli sebesar 40%, Penyaluran triwulan kedua pada bulan oktober sebesar 15%. Pembagian lebih lanjut Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua, Kabupaten, dan Kota yg ada di Provinsi Papua, diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus (Peraturan Daerah Khusus) dengan memberikan perhatian khusus pada daerah tertinggal[20].

[19] Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia.* PT Raja Grafindo Persada, 2008. Hal 334

[20] *Ibid*

## B. Konsep Pengawasan

Kata "pengawasan" berasala dari kata awas, berarti antara lain penjagaan, istilah "pengawasan" dikenal dalam ilmu managemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan[21].

Secara elementer semua orang mudah memahami apa itu pengawasan, akan tetapi untuk memberikan batasan – batasan secara benar dan konkrit tentang pengawsan begitu sulit dirumuskan apalagi kata "pengawasan" sering dikacaukan istilah (*semantic confusion*) dengan kata "pengendalian, "pemeriksaan". "supervisi", "inveksi", dan lain sebagainya. Padahal esensi dari semua istilah ini bermuara kepada pengertian "Pengawasan"[22].

"**Bagir Manan**" istilah pengawasan diturunkan dari kata asing *"Toezicht"* , *"Supervision"* atau *"Controling"* yang juga bisa diartikan pengendalian[23]. Padahal dalam bahasa Indonesia antara pengawasan dengan pengendalian mempunyai makna yang berbeda. Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata awas diartikan dapat melihat baik – baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, tidak meleng (memperhatikan baik – baik), dan hati – hati.

---

[21] Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Alumni, Bandung, 2004. Hal 88.

[22] Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)*. Universitas Brawijaya (UB PRESS), 2011. Hal 39.

[23] Bagir Manan dalam....., *Ibid*

Kata mengawasi diartikan melihat dan memperhatikan, mengamat – amati dan menjaga baik – baik. Pengawasan adalah penilaian dan penjagaan atau penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan, sedangkan kata kendali berarti kekang. Pengedalian adalah proses, cara, perbuatan mengendalikan, penegakan. Kata pengedali diberi arti pemimpin atau orang yang mengendalikan[24]. Jadi pengertian daripada istilah pengawasan dan pengedalian jelas sekali bedanya, meskipun dalam literature manajaemen yang berbahasa Inggris kedua pengertian tidak dibedakan dan tercakup dalam kata *controlling.*

**George R. Terry** menggunakan istilah "*control*" , sebagai berikut :" *Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*[25].(pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).

**Sondang P.** Siagian memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut : "pengawasan merupakan proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya"[26]. Dalam definisi dari Sondang P. Siagian diatas yaitu definisi ini hanya untuk

[24] Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. Kamus *Besar Bahasa Indonesia.* Depdikbud Balai Pustaka, Jakarta, 1991. Hal 68 dan 478.
[25] George R. terry dalam Irfan Fachrudin, *Pengawasan……,Op.Cit.*
[26] Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi.* Gunung Agung, Jakarta,1970. Hal 107.

diterapkan pada pekerjaan yang sedang dilaksanakn bukan yang sudah selesai dikerjakan.

**Muchsan** berpendapat "Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang di telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*)[27].

Pengertian Pengawasan juga dikemukakan oleh **Paulus Effendi Lotulung**, pengawasan adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan – kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usha *preventif,* atau juga untuk memeperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha *represif*[28].

"**Bagir Manan**" pengawasan *(Toezicht, Supervision)* adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata – mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang – undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang – undang . pengawasa tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang – undang . pengertian

[27] Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.* Liberty, Yogyakarta, 1992. Hal 37.

[28] Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah.* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993. Hal 15.

pengawasan yang dikemukakan oleh Bagir Manan ini adalah terletak pada pengertian pengawasan eksternal. Lembaga pengawas itu sebagai *legal entity* yang mandiri atau sebagai lembaga di luar dari lembaga yang di awasi yang kemudian substansi pengawasnya berdasarkan undang – undang[29].

Sebagai reaksi terhadap kekuasaan tiada batas, berkembang ajaran yang mengharuskan suatu kekuasaan dalam Negara dibatasi dan diawasi[30]. Kemudian Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah terlhat bahwa pengawasan umum masih tetap relevan, alasannya pada umumnya sasaaran pengawasan terhadap pemerintah pemeliharaan atau penjagaan agar Negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya[31].

Berkaitan dengan "pengawasan" **Irfan Fachrudin** mengklasifikasikan pengawasan sebagai berikut[32] :

(1) Pengawasan dipandang dari "kelembagaan" yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi kontrol intern (*internal control*) dan kontrol ekstern (*external control*). (a) *Internal control* adalah pengawasan yang dilakukan oleh sutau badan/organ yang secara struktural

[29] Bagir Manan dalam……,*Op.cit*
[30] Irfan Fachrudin, *Pengawasan……,Op.cit.* Hal 14.
[31] SF Marbun, dalam Irfan Fachrudin,…*Ibid.*,Hal 40.
[32] Irfan Fachrudin, *Pengawasan…Op.cit* Hal 92 – 93.

adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya : pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkhis. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis administratif atau "*built in control*", (b) *External control* adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada di luar lingkungan pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secar langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), kontrol social oleh masyarakat melalui LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) termasuk Media masa dan kelompok masyarakat yang berminta pada bidang tertentu, Kontrol politis yang dilakukan oleh MPR dan DPR(D) terhadap emerintah eksekutif, dan kontrol reaktif yang dilaukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan administrasi, maupun badan lain seperti Komisi Ombudsman Nasional.

(2) Pengawasan dipandang dari "waktu pelaksanaan pengawasaan" meliputi konrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. (a) Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketatapan pemerintah atau peraturan lainya yang menjadi wewenang pemerintah[33]. Kontrol a-priori mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau

[33] Paulus Effendi Lotulung dalam...*Ibid*

menghindarkan terjadinya kekeliruan. Contohnya, lembaga persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan. Suatu tindakan pemerintah hanya sah apabila disetujui atau disahkan oleh isntasi yang secara hierarkhis lebih tinggi, (b) Kontrol a-*posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dkeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini bersifat represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru. Contoh, kontrol peradilan atau *judicial control* yang dilakukan melalui gugatan oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan[34].

(3) Pengawasan dipandang dari "aspek yang diawasi" dapat dikalsifikasikan atas pengawasan "segi hukum" dan pengawasan segi 'kemanfaatan". (1) pengawasan "segi hukum" (*legalitas*), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi – segi hukumnya (*rechtmatigheid*). Kontrol peradilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum (*legalitas*) walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mepersoalkan itu. (b) pengawasan segi "kemanfaatan" (*opportunitas*) yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*)[35]. Kontrol internal secara

[34] *Ibid*
[35] *Ibid*

hierarkhis oleh atasan adalah jenis penilaian segi hukum (*rechtmatigheid*) dan sekaligus segi kemanfaatan (*opportunitas*).

(4) Pengawasan dapat dipandang dari cara pengawasan dibedakan menjadi : (a) pengawasan *negative repressif*, pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan, (b) pengawasan *negative preventif*. Pengawasan yang dilakukan dengan cara badan pemerintah yang lebih tinggi menghalangi terjadinya kelalaian pemerintah yang lebih rendah[36]. Disamping itu masih dipandang dari cara pengawasan dapat dibedakan pula atas : (a) pengawasan unilateral (*unilateral control*), pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas, (b) pengawasan refleksif (*refleksif control*), pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi[37].

## E. Metode Penelitian

Metode yang penulis gunakan dalam penelitian guna untuk memperoleh bahan hukum mengenai obyek yang diteliti, meliputi :

A. Tipe Penelitian

[36] Bagir Manan dalam Irfan Fachrudin, *Pengawasan.....Op.Cit.* Hal 94.
[37] Hertogh dalam *Ibid*.....

Dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah – kaidah atau norma – norma dalam hukum positif[38].

B. Metode Pendekatan

Dalam penulisan tesis ini, penulis dalam melakukan penelitian menggunakan *Metode Statute Approach*,dilakukan dengan menelaah semua Undang –undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, pendekatan Undang – undang ini akan membuka bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antar Undang – undang dengan Undang – undang lainnya atau antara Undang – undang dengan Undang – Undang Dasar[39]. Selain itu juga untuk meperoleh bahan hukum pembanding penulis juga melakukan penelitian dengan mencari bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier yang dapat mendukung atau berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti.

C. Sumber Data

Data – data penelitian yang diperoleh bersumber dari :

a. Data Primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dari lapangan

   - Data yang di dapat langsung dari Majelis Rakyat Papua Barat

   - Dinas Keuangan Kota Sorong

[38] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing, 2011. Hal 295.

[39] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada media Group, 2005. Hal 93

b. Data sekunder, yakni data yang diperoleh tidak secara langsung melalui studi pustaka. Data sekunder terdiri 3 (tiga) bahan hukum, yaitu ;

1. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas[40].Bahan hukum primer yang digunakan, yaitu peraturan perundang – undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan pokok pembahasan dalam tesis ini, antara lain :

   1) Undang – Undang Dasar 1945
   2) Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001
   3) Undang – Undang 35 Tahun 2008, Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua
   4) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah
   5) Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
   6) PP 54 Tahun 2004 Jo. PP 64 2008, Tentang Majelis Rakyat Papua

a. Bahan hukum sekunder

[40] *Ibid.* Hal141

Bahan hukum sekunder, adalah berupa semua tentang hukum yang bukan merupakan dokumen – dokumen resmi[41].bahan hukum sekunder yang digunakan, yaitu buku – buku, karya ilmiah, makalah dan lain – lain.

b. Bahan hukum tertier

Bahan hukum tertier yang digunakan, yaitu kamus umum bahasa Indonesia, kamus hukum, dan karya ilmiah.

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam pengumpulan bahan hukum penulis menggunakan metode Studi Pustaka ( *Library research* )

Studi pustaka adalah suatu teknik pengumpulan dengan cara membaca dan mengkaji atau menelaah bahan kepustakaan yang dapat berupa peraturan perundang – undangan, serta hasil penelitian yang materi dan isinya berkaitan dengan masalah yang dibahas termasuk buku – buku, literature an brosur – brosur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti[42].

E. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, yaitu penganalisaan bahan hukum setelah bahan – bahan hukum telah terkumpul semua dan tersisematiskan kemudian dianalisis dan

[41] *Ibid.*

[42] Kariadi, *Modul Metode Penelitian Hukum (Universitas Al – Amin Sorong)*, 2009

kemudian dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan dan menyelesaian pemasalahan yang terjadi.

# BAB II

# TINJAUAN UMUM ALIRAN DANA OTONOMI KHUSUS DARI PEMERINTAH PUSAT KE PROVINSI PAPUA SESUAI UNDANG – UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001

## A. Otonomi Khusus Masyarakat Papua

### 1. Sejarah Otonomi Khusus Provinsi Papua Barat

Suatu ciri yang melekat pada masyarakat dalam perkembangan adalah terjadi diferenisasi, melalui proses diferinisasi ini suatu masyarakat menjadi terurai ke dalam berbagai bentuk bidang spesialisi yang masing – masing sedikit banyak mendapatkan kedudukan otonom[1].

Keputusan politik penggabungan tanah Papua (waktu itu dikenal dengan nama Nederlands Nieuw Guinea) menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sejak tahun 1963 ternyata masih belum menghasilkan kesejahteraan, kemakmuran dan pengakuan negara terhadap hak – hak dasar rakyat Papua[2]. Keandaan dan kondisi masyarakat Papua dalam bidang – bidang pendidikan, ekonomi, dan kesehatan serta kebudayaan dan sosial politik masih jauh dari ketercukupan bahkan sangat memprihatinkan dibandingkan dengan dari apa yang dinikmati oleh sebagian besar saudara –

[1] Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial ( suatu tinjauan teoritis serta pengalaman – pengalaman di Indonesia)*. Genta Publishingh : 2009. Hal. 44.

[2] (Mansoben, 1995-1999) dalam Tesis Oktovianus Warera. *Opsi Otonomi Khusus Sebagai Salah Satu Solusi Masalah Konflik Politik Di Provinsi Papua*. Hal. 130

saudaranya di provinsi – provinsi tertentu yang berada dalam bingkai NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Selain itu persoalan – persoalan HAM (Hak Asasi Manusia) dan indikasi pengingkaran hak kesejahteraan rakyat Papua masih belum juga diselesaikan secara adil dan bermartabat yang membahas tentang hak suatu bangsa untuk menentukan nasib sendiri[3].

Berbagai hal tersebut diatas sesungguhnya merupakan suatu ironi, karena di dalam alinea ke-4 pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun dinyatakan dengantegas mengenai tujuan pemerintah Negara Indonesia yang diantaranya ".....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa..."[4], yang di dalamnya termasuk kesejahteraan dan kecerdasan rakyat di tanah Papua. Kejanggalan dan keterpurukkan yang di alami rakyat Papua menimbulkan berbagai ketidakpuasan di kalngan rakyat Papua sendiri sehingga diekspresikan dengan beerbagai bentuk, salah satunya adalah ingin melepaskan diri dari bingkai NKRI. inilah yang membuat Pemerintah akhirnya merespon secara cepat dengan mengambilalih dan mencanangkan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua untuk terciptanya kearifan local.

Undang – undang yang mengatur Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah Undang – Undang Nomor 21 tahun 2001, tentang Otonomi Khusus bagi

[3] (Ferry Kareth, 1999), *Ibid*...
[4] Pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indoseia tahun 1945

Provinsi Papua. Otonomi Khusus bagi provinsi Papua pada dasarnya merupakan pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan Rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia[5]. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang besar bagi provinsi dan rakyat papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam yang ada di papua untuk sebesar – besarnya kemakmuran Rakyat Papua sebagai bagian dari NKRI sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi social budaya dan perekonomian masyrakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang – orang asli papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambing daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri Rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat,dan hukum adat.

Hal – hal mendasar yang menjadi isi Undang – Undang Nomor 21 tahun 2001 adalah :

[5] Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001, *Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*

1. Pengaturan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah daerah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan.
2. Pengakuan dan penghormatan hak – hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar, dan
3. Mewujudkan penyelnggaraan pemerintahan yang baik dan berciri :
    a. Partisipasi rakyat sebesar – besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan.
    b. Pelaksanaan pembanguna yang diarahkan sebesar – besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip – prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat ; dan
    c. Penyelengaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.
4. Pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislative, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultular penduduk asli Papua yang diberikan

kewenangan tertentu[6]. Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan Provinsi lain sehingga terciptanya kearifan local di bumi cendrawasih.

## 2. Kewenangan Daerah Otonomi Khusus Provinsi Papua

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan – satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang – undang. Tidak sedikit pandangan yang ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut bertentangan dengan konsep Negara kesatuan yang dianut Indonesia.

Akan tetapi, tidak sedikit juga konsep atau teori hukum tata negara yang dapat dijadikan landasan argumentasi untuk menyatakan bahwa status otonomi yang bersifat khusus atau istimewa bagi daerah – daerah tertentu tetaplah merupakan bagian dari model bentuk susunan Negara kesatuan yang dianut Indonesia.

[6] Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. PT RajaGrafindo Persada : 2008, Hal 334.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada daerah, kecuali bidang ; politik luar negeri, pertahanan keamanan yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama[7]

Telah disebutkan bahwa secara institusional daerah otonom adalah organ kenegaraan tingkat lebih rendah yang lahir dari prinsip pemencaran kekuasaan ( spreiding van machten ) sedangkan secara fungsional daerah otonom lahir dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan ( spreiding van overhiedsbevoegdheden) yang berarti hanya menjalankan urusan pemerintahan atau administrasi negara. Pemberian wewenang pada daerah otonom yang terbatas pada bidang pemerintahan atau administrasi negara ini sejalan dengan semangat UUD 1945 yang tidak menghendaki " negara : di atas negara dan sesuai dengan konsepsi negara kesatuan yang menganut desentralisai dalam penyelenggaraan pemerintahan[8].

Salah satu hasil perubahan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu dengan dijabarkannya secara lebih rinci mengenai sistem pemerintahan daerah yang terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945, **Bagir**

[7] Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 tentan Pemerintahan Daerah. Disamping Kelima hal tersebut terdapat kewenangan yang masih dipegang pemerintah pusat, yakni ; (1) kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, (2) dana perimbangan keuangan, (3) sistem administrasi negara, (4) lembaga perekonomian negara, (5) pembinaan dan permberdayaan sumber daya manusia, (6) pendayagunaan SDA, (7) teknologi tinggi yang strategis, (8) konservasi dan (9) standarisasi nasional.

[8] Ridwan, *Hukum Administrasi Daerah,* Penerbit : Universitas Islam Indonesia (UII Press) 2009, editor Ni'matul Huda, Hal. 66

**Manan** menyatakan bahwa perubahan Pasal 18 UUD 1945, baik secara struktur maupun substansi perubahan tersebut sangatlah mendasar. Secara struktur, Pasal 18 UUD RI Tahun 1945 (lama) sama sekali diganti baru[9]. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa terdapat 4 prinsip yang mendasari ketentuan Pasal 18 UUD RI Tahun 1945, yaitu[10]:

1. Prinsip pembagian daerah yang bersifat hirarkis pada Ayat (1):
2. Prinsip otonomi dan tugas pembantuan pada Ayat 2:
3. Prinsip demokrasi pada Ayat (3) dan Ayat (4); dan
4. Prinsip Otonomi yang seluas – luasnya pada Ayat (5)

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam terbitan resminya mengenai Panduan dalam memasyarakatkan UUD RI Tahun 1945 menyatakan bahwa ada 7 prinsip yang menjadi paradigma dan arah politik yang mendasari Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD RI Tahujn 1945, yaiut;[11] :

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 Ayat 2)
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas – luasnya (Pasal 18 Ayat 5)
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A Ayata 1)

---

[9] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet. 4 (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum FH – UII, 2005), Hal. 7

[10] Philipus M. Hadjon, Kedudukan *Undang – Undang Pemerintah Daerah Dalam Sistem Pemerintahan*, Makalah Dalam seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI.

[11] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarkatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), Hal. 102 - 103

4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat besrta hak – hak tradisionalnya (Pasal 18B Ayat 2)
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B Ayat 1)
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam satuan pemilihan umum (Pasal 18 Ayat 3)
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah dilaksankan secara selaras dan adil (Pasal 18A Ayat 2).

Otonomi Khusus merupakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua (Pasal I huruf b Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008). Otonomi Khusus bagi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Pemerintah Daerah Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Pemerintah Daerah dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Papua bagi kemakmuran rakyat Papua.

Pokok pikiran merupakan kerangka dasar yang dimasukan kedalam Undang-undang Otonomi Khusus Papua. Pokok-pokok pikiran tersebut dikembangkan dengan memadukan nilai-nilai dasar pelaksanaan Otonomi Khusus Papua dengan pendekatan-pendekatan yang perlu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan riil dan mendasar rakyat Papua dalam pengertian yang seutuhnya dan seluas-luasnya. Garis-garis Besar Pokok pikiran tersebut meliputi aspek-aspek berikut ini :

1. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan provinsi papua
2. Pembagian Daerah Provinsi Papua
3. Pembagian Kewenangan Dalam Provinsi Papua
4. Perlindungan Hak-Hak Adat Penduduk Asli
5. Bendera, Lambang dan Lagu

Yang kemudian di implementasikan kedalam Pemerintahan lebih lanjut gambaran ini menjelaskan bahwa ada kesalahan cara pendekatan yang digunakan Pemerintah Indonesia pada masyarakat Papua. Praktek pelaksanaan Otonomi Khusus Papua dari tahun 2001 sampai dengan sekarang tidak berpolakan prinsip semangat dasar Otonomi Khusus Papua diatas sebagai implementasi dari latar belakang pemberian Otonomi Khusus Papua sebagaimana yang telah disampaikan diatas. Dana otonomi khusus lebih ditonjolkan sebagai substansi Otsus dalam pelaksanaan Otonomi Khusus. Karena itu, pemerintah dan rakyat lebih mengejar pemakaian dana otonomi khusus dari pada membuat kebijakan – kebijakan dasar diatas supaya dana

otsus dipakai berdasarkan penetapan perdasus dan perdasi substansial, sehingga dapat menolong dan meningkatkan kesejahteraan orang asli Papua. Yang selanjutanya akan dijelasakan dibawah ini[12]:

1. Pembagian kewenangan antara pemerintah antara pusat dan provinsi papua, Salah satu inti pelaksanaan Otonomi Khusus Papua adalah pembagian kewenangan pemerintah antara Pusat dan Provinsi Papua. Pembagian kekuasaan dan kewenangan ini bukan semata-mata sebagai konsekuensi pemberian status otonomi khusus, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah pelaksanaan prinsip-prinsip demokratisasi penyelenggaraan negara dengan memberikan kesempatan sebesar-besarnya kepada rakyat dan daerah untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri secara nyata. Pendekatan seperti ini akan memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan menjadi lebih relevan, efesien, efektif dan tepat sasaran. Dalam kaitannya itulah perlu ditetapkan dengan jelas hal-hal apa saja yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi Papua. Yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat memiliki kewenangan adalah :

a. *Politik Luar Negeri* – yaitu bahwa Pemerintah Pusat memiliki kewenangan penuh mengurus politik luar negeri Negara, dan Provinsi Papua termasuk kedalamnya.

[12] A.S.S. Tambunan. *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*. (Jakarta: Puporis Publishers, 2002). Hlm. 79.

b. *Pertahanan terhadap ancaman eksternal* – yaitu bahwa pemerintah pusat bertanggung jawab penuh untuk menangkal serbuan ancaman eksternal yang bertujuan untuk menghancurkan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. *Moneter* – yaitu bahwa pada dasarnya pengaturan sistem moneter di Provinsi Papua diatur oleh pemerintah pusat, namun tidak menutup kemungkinan bagi Provinsi Papua untuk memiliki sistem mata uang sendiri, disamping rupiah, apabila memang lebih memberikan keuntungan kepada rakyat dan perkembangan ekonomi di Papua.

d. *Peradilan Kasasi* – yaitu bahwa proses peradilan tingkat pertama dan tingkat banding dilakukan di Provinsi Papua, sementara peradilan tingkat nasional. Hal ini sekaligus menunjukan sistem hukum di Provinsi Papua tetap merupakan bagian dari sistem hukum nasional Indonesia. Dalam pada itu, disadari pula bahwa di luar keempat kewenangan pemerintahan pusat sebagaimana dikemukakan diatas, masih ada hal-hal lain yang karena sifatnya memerlukan keterlibatan Pemerintahan Pusat, terutama hal-hal yang menyangkut standarisasi dan kesepakatan-kesepakatan luar negeri dan kerjasama antar Negara. Untuk hal-hal yang disebutkan ini, Pemerintah Provinsi Papua melakukan kerjasama dan konstultasi dengan Pemerintahan Pusat untuk pelaksanaan hal-hal tersebut di Provinsi Papua.

2. Pembagian Kewenangan Dalam Provinsi Papua

a. Otonomi di dalam Provinsi Papua Pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dalam konteks Otonomi Khusus Provinsi Papua tidak saja menyangkut hubungan pusat dan daerah, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana kekuasaan dan kewenangan itu dibagi secara baik di dalam Provinsi Papua sendiri. Dalam kaitan itu, otonomi khusus Papua berarti bahwa ada hubungan hirarkis antara pemerintahan tingkat provinsi dan kabupaten/kota, namun pada saat yang sama provinsi, kabupen/kota dan kampung masing-masing adalah daerah otonomi yang memiliki kewenangannya sendiri-sendiri. Prinsip yang dianut adalah bahwa kewenangan perlu diberikan secara proposional ke bawah, terutama untuk berbagai hal yang langsung berkaitan dengan masyarakat. Hal ini konsiten dengan salah satu prinsip dasar otonomi yaitu menempatkan sedekat-dekatnya penyelenggaran pemerintahan dan pembangunan ke subjek, yaitu rakyat. Karena itu, di dalam konteks Otonomi Khusus Provinsi Papua, fungsi-fungsi pengaturan pengaturan berada di tingkat Provinsi sedangkan fungsi-fungsi dan kewenangan pelayanan masyarakat diberikan sebesar-besarnya kepada kabupaten/kota dan kampung.

b. Pembagian Kewenangan yang Tegas antara Badan-badan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis, profesional dan bersih, dan sekaligus memiliki ciri-ciri kebudayaan dan jati diri rakyat Papua, serta mengakomodasikan sebanyak

mungkin kepentingan penduduk asli Papua, perlu dibentuk empat badan/lembaga, yaitu :

Lembaga Eksekutif (Bagian Ketiga Undang-undang Nomor 21 tahun 2001) Lembaga ini di tingkat provinsi dipimpin oleh seorang gubernur dan di tingkat Kabupaten/kota dipimpin oleh Bupati atau Walikota. Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih oleh Lembaga Legislatif. Lembaga Eksekutif berfungsi untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Gubernur dipilih oleh Lembaga Legislatif. Kewajiban, Tugas dan wewenang seorang Gubernur (pasal 14 dan 15 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Propinsi Papua[13])

*1) Kewajiban Gubernur adalah :*

a) Memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;

b) Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memajukan demokrasi: diantaranya menghormati kedaulatan rakyat, menegakkan dan melaksanakan seluruh peraturan perundang-undangan, meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat, mencerdaskan kehidupan rakyat Papua, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, mengajukan Rancangan Perdasus, dan menetapkannya sebagai Perdasus bersama-sama dengan DPRP setelah mendapatkan pertimbangan dan persetujuan MRP, mengajukan Rancangan Perdasi dan menetapkannya sebagai Perdasi bersama-sama dengan DPRP

[13] Lihat: pasal 14 dan 15 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Propinsi Papua.

dan menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan Pola Dasar Pembangunan Provinsi Papua secara bersih, jujur, dan bertanggung jawab.

2) *Tugas dan wewenang Gubernur selaku wakil Pemerintah adalah:*

a) melakukan koordinasi, pembinaan, pengawasan dan memfasilitasi kerja sama serta penyelesaian perselisihan atas penyelenggaraan pemerintahan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dan antara Kabupaten/Kota;

b) Meminta laporan secara berkala atau sewaktu- waktu atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota kepada Bupati/ Walikota, melakukan pemantauan dan koordinasi terhadap proses pemilihan, pengusulan pengangkatan, dan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota serta penilaian atas laporan pertanggungjawaban Bupati/Walikota.

c) melakukan pelantikan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota atas nama Presiden, menyosialisasikan kebijakan nasional dan memfasilitasi penegakan peraturan perundang-undangan di Provinsi Papua.

d) melakukan pengawasan atas pelaksanaan administrasi kepegawaian dan pembinaan karier pegawai di wilayah Provinsi Papua, membina hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta antar-Pemerintah Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan

Republik Indonesia dan memberikan pertimbangan dalam rangka pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah.

Lembaga Legislatif (Bagian Kedua Undang-undang Nomor 21 tahun 2001) Lembaga Legislatif terdiri dari dua badan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Perwakilan Rakyat Papua. Sistem ini lazim dikenal dengan istilah bikameral. Keanggotaan Dewan pewakilan rakyat adalah wakil-wakil partai politik yang dipilih oleh rakyat melalui Pemilihan Umum. Partai-partai politik dimaksud terdiri dari partai-artai politik nasional dan lokal. Keanggotaan Majelis Rakyat Papua terdiri dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang dipilih oleh rakyat. Selain bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua bertugas mengawasi pelaksanaan pemerintahan oleh Lembaga Eksekutif, Majelis Rakyat Papua juga berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP). Dewan Perwakilan Rakyat Papua (Pasal 6 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Provinsi Papua[14]) Kekuasaan legislatif Provinsi Papua dilaksanakan oleh DPRP. DPRP terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pemilihan, penetapan dan pelantikan anggota DPRP dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jumlah anggota DPRP adalah 1 ¼ (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak

[14] Lihat : Pasal 6 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi Khusus Propinsi Papua.

dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan DPRP diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Kedudukan keuangan DPRP diatur dengan peraturan perundangundangan. Tugas dan wewenang DPRP adalah :

a. memilih Gubernur dan Wakil Gubernur;
b. mengusulkan pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih kepada Presiden Republik Indonesia;
c. mengusulkan pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur kepada Presiden Republik Indonesia;
d. menyusun dan menetapkan arah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan program pembangunan daerah serta tolok ukur kinerjanya bersama-sama dengan Gubernur;
e. membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama-sama dengan Gubernur;
f. membahas rancangan Perdasus dan Perdasi bersama-sama denganGubernur;
g. menetapkan Perdasus dan Perdasi;
h. bersama Gubernur menyusun dan menetapkan Pola DasarPembangunan Provinsi Papua dengan berpedoman pada Program Pembangunan Nasional dan memperhatikan kekhususan ProvinsiPapua;

i. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Papua terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;

j. melaksanakan pengawasan terhadap:

   1. pelaksanaan Perdasus, Perdais, Keputusan Gubernur dan kebijakan Pemerintah Daerah lainnya;
   2. pelaksanaan pengurusan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi Papua;
   3. pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
   4. pelaksanaan kerjasama internasional di Provinsi Papua.

k. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan penduduk Provinsi Papua; dan

l. memilih para utusan Provinsi Papua sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

**Majelis Rakyat Papua** (Bagian Keempat Undang-undang Nomor 21 tahun 2001) yang berisikan diantaranya struktur kepengurusan internal yaitu MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakilwakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP, Masa keanggotaan MRP adalah 5 (lima) tahun. Keanggotaan dan jumlah anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasus. Kedudukan keuangan MRP

ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Tugas dan wewenang lembaga MRP adalah :

a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;
b. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP;
c. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
d. memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;
e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan ;
f. memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

*Lembaga Adat yaitu* Lembaga adat mengatur segala sesuatu yang terkait dengan hak-hak masyarakat adat di wilayah hukum adat tertentu.

Bahwa Majelis Rakyat Papua sebagai lembaga Representasi Kultural orang asli Papua Memiliki Tugas dan Wewenang Tertentu dalam rangka Perlindungan hak-hak Orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan keturunan hidup beragama[15]. Lembaga adat merupakan peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, namun tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan[16]. Dalam pasal 51 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 telah bahwa lembaga adat adalah sebagai berikut :

a. Peradilan adat adalah peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
b. Pengadilan adat disusun menurut ketentuan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
c. Pengadilan adat memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana berdasarkan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

[15] Lihat : Peraturan daerah khusus Provinsi Papua Nomor 4 tahun 2008 Tentang Pelaksanaan tugas dan wewenang Majelis Rakyat Papua.
[16] Andi Hamzah. *Politik Hukum Pidana.* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1991).hlm. 64.

d. Dalam hal salah satu pihak yang bersengketa atau yang berperkara berkeberatan atas putusan yang telah diambil oleh pengadilan adat yang memeriksanya, pihak yang berkeberatan tersebut berhak meminta kepada pengadilan tingkat pertama di lingkungan badan peradilan yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili ulang sengketa atau perkara yang bersangkutan.

e. Pengadilan adat tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan. Putusan pengadilan adat mengenai delik pidana yang perkaranya tidak dimintakan pemeriksaan ulang, menjadi putusan akhir dan berkekuatan hukum tetap.

f. Untuk membebaskan pelaku pidana dari tuntutan pidana menurut ketentuan hukum pidana yang berlaku, diperlukan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan dari Ketua Pengadilan Negeri yang mewilayahinya yang diperoleh melalui Kepala Kejaksaan Negeri yang bersangkutan dengan tempat terjadinya peristiwa pidana. Dalam hal permintaan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan bagi putusan pengadilan adat ditolak oleh Pengadilan Negeri, maka putusan pengadilan adat menjadi bahan pertimbangan hukum Pengadilan Negeri dalam memutuskan perkara yang bersangkutan. Sedangkan Lembaga Peradilan Provinsi Papua berpedoman pada sistem hukum nasional Indonesia. Penyelesaian-penyelasaian perkara menurut hukum adat juga diberlakukan di Papua.

## B. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Kerangka Otonomi Khusus

Pada umumnya, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terefleksi dalam dalam *intergovernmental fiscal relation*[17]. Pelimpahan tugas dan fungsi kepada daerah dalam rangka otonomi harus disertai pula dengan pelimpahan keuangan

Sebagai konsekuensi desentralisasi, ada distribusi fungsi antar level pemerintahan. Ada beberapa prinsip utama dalam pendistribusian fungsi yaitu :

- Prinsip Subsidiaritas: pada prinsipnya penyelenggaraan urusan pemerintahan diselesaikan di level bawah. Apabila tidak bisa, harus diurus oleh pemerintahan yang lebih atas,
- Prinsip Tingkat Generalitas: Urusan pemerintahan yang mempunyai karakter semakin teknis, lebih baik diselenggarakan oleh pemerintah terendah, dan semakin general lebih baik diselenggarakan oleh pemerintahan yang lebih atas. Sebagai konsekuensi *Desentralisasi Fungsi*, harus ada *Desentralisasi Fiskal* yang terdiri atas: Tax Assigment (Pemberian Pajak Daerah), Revenue Sharing (Bagi Hasil), dan Subsidi (DAU & DAK)

Sehingga dapat terwujudkan secara constitutional Tujuan dari Desentralisasi Fiskal yaitu sebagai berikut :

[17] Undang – undang Nomor 21 Tahun 2001, *Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.*

1. Kesinambungan kebijaksanaan fiskal *(Fiscal Sustainability)* dalam konteks kebijaksanaan ekonomi makro.
2. Mengoreksi *vertical imbalance,* yaitu untuk memperkecil ketimpangan yang terjadi antara keuangan Pemerintah Pusat dan keuangan Daerah yang dilakukan dengan memperbesar taxing power Daerah.
3. Mengkoreksi *horizontal imbalance* yaitu ketimpangan antar Daerah dalam kemampuan keuangannya, dimana relatif masih sangat bervariasi kemampuan keuangan antar Daerah.
4. Akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja Pemerintah Daerah.
5. Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.f.Adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik (demokratisasi)[18].

**1. Mekanisme Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat**

**a. Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat**

Sumber dana desentralisasi Provinsi Papua dan Papua Barat diatur di dalam UU No. 21 Tahun 2001. Pertama, dalam hal dana perimbangan, sesuai mandat UU Otsus, Provinsi Papua dan Papua Barat mendapat perlakuan istimewa dalam hal bagi hasil sumber daya alam minyak dan gas,yaitu 70%.

[18]Pratikno, *Modul Kuliah Otonomi Daerah Magister Hukum Universitas Islam Indonesia*, 2012

Sementara untuk sumber daya alam lain, keduanya menerima persentase sama seperti provinsi lain. Untuk Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), keduanya menerima 90%, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80%, dan Pajak Penghasilan (PPh) Orang Pribadi sebesar 20%[19]. Kedua, ada penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus yang besarnya dinilai 2% dari Dana Alokasi Umum Nasional, inilah yang disebut sebagai dana Otsus. Ketiga, ada dana tambahan pembangunan infrastruktur. Penerimaan kedua dan ketiga ini berlaku selama 20 tahun, dan setelahnya nihil. Khusus untuk ketentuan istimewa bagi hasil minyak dan gas akan berubah menjadi 50% setelah 25 tahun. Sepanjang 2002 sampai 2012, Provinsi Papua menerima Rp 28,445 triliun dana Otsus dan Rp 5,271 triliun dana infrastruktur[20]. Adapun Provinsi Papua Barat yang terbentuk sejak 2008, sudah menerima Rp 5,409 triliun dana Otsus dan Rp 2,962 triliun dana infrastruktur[21]. Keempat, Dana Alokasi Umum sebagai block grant dari pemerintah pusat untuk menutup celah kemampuan fiskal antar wilayah. Hasil analisis yang dilakukan World Bank menunjukkan, selain keiistimewaan dengan adanya dana Otsus, dana khusus infrastruktur, dan dana perimbangan,

[19] *Op.Cit*
[20] *Ibid*
[21] Sumber Data : Badan Keuangan Kota Sorong Provinsi Papua Barat

DAU Papua sendiri sudah sangat besar. Pada tahun 2005 misalnya, nilainya mencapai 25,5% dari pendapatan nasional, atau sekitar Rp 88,8 triliun[22].

Sumber – sumber penerimaan provinsi, kabupaten/kota meliputi :

1. Pendapatan asli provinsi, kabupaten/kota
2. Dana perimbangan
3. Penerimaan provinsi dalam rangka otonomi khusus
4. Pinjaman daerah
5. Lain – lain penerimaan yang sah.

Sumber pendapatan asli Provinsi Papua, kabupaten/kota di atas terdiri dari[23] :

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Hasil perusahan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
4. Dan lain – lain pendapatan daerah yang sah.

[22] *Op.Cit*
[23] Ahmad Yani…, *OpCit*. Hal. 335

**b. Dana Perimbangan Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam Rangka Otonomi Khusus .**

Dana perimbangan bagian Provinsi Papua, kabupaten/kota dalam rangka Otonomi Khusus meliputi sebagai berikut[24]:

a. Bagi Hasil Pajak :
    1. Pajak bumi dan bangunan sebesar 90%
    2. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80%
    3. Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20%
b. Bagi Hasil Sumber Daya Alam :
    1. Kehutanan sebesar 80%
    2. Perikanan sebesar 80%
    3. Pertambangan umum sebesar 80%
    4. Pertambangan minyak provinsi sebesar 70%

       Bagian provinsi, kabupaten/kota dari penerimaan sumber daya alam sector pertambangan minyak bumi sebesar 15% ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang – undangan, dan tambahan penerimaan (setelah dikurangi pajak) sebesar 50% adalah dalam rangka Otsus (otonomi khusus)
    5. Pertambangan gas alam 70%

[24] *Ibid*...., Hal 336

Bagian provinsi, kabupaten/kota dari penerimaan sumber daya alam sector pertambangan gas alam sebesar 30% ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang – undangan, dan tambahan penerimaan (setelah dikurangi pajak) sebesar 40% adalah dalam rangka Otsus (otonomi khusus)

c. Dana alokasi umum (DAU) yang ditetapkan sesuai dengan aturan perundang- undangan.
d. Dana alokasi khusus (DAK) yang diterapkan sesuai dengan peraturan perundang – undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua.
e. Penerimaan dalam rangka Otsus (Otonomi Khusus) yang besarnya setara dengan 20% dari plafon DAU Nasional, yang terutama ditujukan untuk pendidikan dan kesehatan.
f. 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 pembangunan infrastruktur sekurang – kurangnya 25 tahun seluruh kota – kota provinsi, kabupaten/kota,district atau pusat – pusat penduduk lainnya yang terhubugn dengan transportasi darat, laut, udara yang berkualitas sehinngga Provinsi Papua dapat melakukan aktivitas ekonominya secara baik dan menguntukan sebagai bagian dari system perekonomian nasional dan global.

Penerimaan dalam rangka otonomi khusus untuk bagi hasil pertambangan minyak bumi dan gas alam di atas berlaku selama 25 tahun. Mulai tahun ke 26, penerimaan dalam rangka otonomi khusus ini menjadi 50% untuk pertambangan minyak bumi dan 50% untuk pertambangan gas alam. Penerimaan dalam rangka otonomi khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang besarnya setara 2% dari plafon DAU Nasional berlaku selama 20 tahun.

**c. Tata Cara Penyaluran Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat**

Untuk melaksanakan ketentuan pasal 34 ayat (3) huruf e UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Menteri Keuangan telah mengeluarkan Keputusan Nomor 47/KMK.07/2002 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Dana otonomi khusus Provinsi Papua merupakan dana yang merupakan berasal dari APBN yang dialokasiakan dalam rangka otonomi khusus bagi Provinsi Papua terutama ditujukan untuk pendidikan dan kesehatan.alokasi dana Otsus dihitung atas dasar presentase yang besarnya setara dengan 20% dari plafon DAU Nasional yang ditetapkan dalam APBN tiap tahunya. Penyaluran dana Otsus kepada Provinsi Papua dilakukan oleh direktur Jenderal Anggaran dengan Menerbitkan Surat Keputusan Otorisasi. Penyaluran dilakukan secara triwulan sebagai berikut[25] :

[25] *Ibid*...., Hal. 342

1. Penyaluran triwulan pertama pada bulan februari sebesar 15%
2. Penyaluran triwulan kedua pada bulan april sebesar 30%
3. Penyaluran triwulan pertama pada bulan juli sebesar 40%
4. Penyaluran triwulan kedua pada bulan oktober sebesar 15%

Pembagian lebih lanjut penerimaan dalam rangka otonomi khusus untuk bagi hasil pertambangan minyak bumi dan gas alam dan dan otonomi khusus antara Provinsi Papua, kabupaten/kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang dengan perdasus (peraturan daerah khusus), dengan memberikan perhatian khusus pada derah – derah yang tertinggal.

Atas dasar SPP tersebut Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara menerbitkan SPM-LS atas nama Gubernur Papua pada rekening Kas daerah Provinsi. Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Jayapura menyampaikan laporan realisasi penyaluran dana otonomi khusus secara triwulan kepada Kantor Wilayah XXX DJA Jayapura paling lambat 10 bulan berikutnya.

Kantor Wilayah XXX DJA Jayapura menyampaikan laporan realisasi penyaluran dana otonomi khusus dimaksud kepada DJA u.p Direktur Pembinaaan Anggaran II paling lambat satu minggu setelah diterimanya laporan dari KPKN Jayapura dengan tembusan Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Selama ini MRP selaku Lembaga Cultural hanya melakukan control terhadap dana otsus hanya memlaui control media yang tidak ada ujung tombaknya dari control atau pengawasan tersebut dan dikarenaan sejauh ini belum ada peraturan pelaksana dari Undang – undang OTSUS ini yaitu perdasus (peraturan daerah khusus) yang diusulkan oleh MRP untuk mengawasi aliran dana otsus sebagai lembaga representase cultural masyarakat Papua, sehingga apa yang dimaksud dengan amanat otonomi khusus agar terciptanya suatu kearifan local dan kesejahteraan bagi Papua secara keseluruhan yang merupakan salah satu cita hukum dikarenakan belum adanya realisme hukum yang lebih responsive terhadap kebutuhan – kebutuhan social untuk mengawal jalannya otonomi khusus.

**d. Pengawasan Dana Otonomi Khusus Papua Barat**

Momentum reformasi di Indonesia memberi peluang bagi timbulnya pemikiran dan kesadaran baru untuk menyelesaikan berbagai permasalahan besar bangsa Indonesia dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Sehubungan dengan itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan perlunya pemberian status Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya (sekarang adalah Provinsi Papua) sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 Bab IV huruf (g) angka 2. Dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan

Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang antara lain menekankan tentang pentingnya segera merealisasikan Otonomi Khusus tersebut melalui penetapan suatu undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Begitu juga dengan Peraturan Menteri yang menyebutkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 165/PMK.07/2012 Tentang Pengalokasian Anggaran Transfer Ke Daerah Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 poin 8 (delapan) Transfer ke Daerah adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri dari Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Penyesuaian[26].

Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua[27]. Lebih jauh mengenai penyaluran dana Otsus Papua pun semakin terdengar dimana-mana. Dana otsus Papua sejak 2002 hingga 2010 sudah dicairkan pemerintah pusat mencapai Rp28,8 triliun kepada Provinsi Papua dan Papua Barat. BPK hingga kini baru melakukan audit sebesar 66,27% dari keseluruhan dana tersebut (atau baru sebesar Rp19,1 triliun). Dan dari proses audit yang dilakukan telah menemukan ada indikasi

[26] Lihat: Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 165/PMK.07/2012 Tentang Pengalokasian Anggaran Transfer Ke Daerah Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 poin 8 (delapan).

[27] Amarah Muslimin, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah*, (Jakarta : Jembatan, 1960). hlm.50

penyelewengan Rp 319 miliar. Dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyatakan siap untuk mengusut dugaan penyelewangan dana Otonomi Khusus (Otsus) Papua tersebut[28].

Menurut penulis, perlu kemudian untuk menyamaratakan dan memberlakukan hukum yang sama terhadap elit-elit Papua yang terbukti korupsi harus diadili, tapi kalau kita lihat selama ini, mau diperiksa sedikit-sedikit keluar bahasa merdeka, sehinga pemeriksaan terhadap kasus korupsi tidak serius di Papua, tujuannya supaya rakyat Papua bijak dan lebih jernih melihat akar persoalan, jangan sedikit-sedikit menyalahkan pusat dengan mengatakan otsus gagal, tanpa kemudian elit lokal Papua tidak mengevaluasi diri, pusat evaluasi tapi elit lokal harus mengevaluasi diri juga, melihat pelayanan dan korupsi yang dilakukan oleh elit di Papua sendiri, sehingga membuat rakyatnya semakin miskin.

[28] Koran Cenderwasih Pos di Jayapura, pada tanggal 18 Febuari 2012.

# BAB III

# PENGAWASAN MAJELIS RAKYAT PAPUA BARAT TERHADAP ALIRAN DANA OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA BARAT

## A. Majelis Rakyat Papua Barat

### 1. Sejarah Pembentukan Majelis Rakyat Papua Barat

Majelis Rakyat Papua selanjutnya disingkat (MRP) merupakan representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka pelestarian dan perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama[1] dan juga sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Sebagai lembaga yang mencerminkan kultur orang asli Papua, sudah merupakan kewajiban bagi MRP untuk memperjuangkan hak-hak dasar orang asli Papua dan melestarikan budaya asli Papua yang selama ini masih diabaikan oleh pemerintah. Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, maka pada prinsipnya MRP merupakan jiwa dan roh dari Undang-undang OTSUS tersebut.

[1] Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Menurut Socratez Sofyan Yoman substansi, Tugas dan Kewenangan Majelis Rakyat Papua (MRP)?[2]

1. Substansi Majelis Rakyat Papua (MRP) ialah lembaga Kultural Representatif (Perwakilan) masyarakat asli papua, bukan lembaga politik, walaupun ada nuansa politik yang berhubungan langsung dengan perjuangan Hak-Hak Dasar orang Papua sesuai amanat UU No. 21 Tahun 2001
2. Tugas Majelis Rakyat Papua (MRP) ialah Proteksi (melindungi) orang asli Papua dari ancaman pemusnahan etnis (*ethnic genocide*), memperjuangkan Hak-Hak Dasar orang asli papia dan pemberdayaan orang asli Papua.
3. Kewenangan Majelis Rakyat Papua (MRP) ialah memberikan pertimbangan dan persetujuan pemekaran Provinsi Papua, memberikan rekomendasi calon Gubernur asli Papua, memberikan persetujuan atas rancangan-rancangan Perdasus, meberikan rekomendasi terhadap kegiatan pembangunan yang terkait dengan hak-hak dasar orang asli Papua, aspirasi masyarakat Papua
4. Majelis Rakyat Papua (MRP) simbol kesatuan kultural untuk orang asli Papua, maka di seluruh tanah Papua hanya ada satu MRP, sekalipun terdapat lebih dari satu Provinsi ke depan

[2] Socratez Sofyan Yoman, *Pemusnahan Etnis Melanesia Memecah Kebisuan Sejarah Kekerasan Di Papua Barat*, (Galang Press, Yogyakarta, 2006), Hlm. 132-133

MRP menurut Pasal 1 huruf g Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Jo, pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua[3], Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disebut MRP, adalah Representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Eksistensi MRP telah diakomodir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua. Dalam rangka upaya perlindungan hak – hak orang asli Papua menurut Peraturan Pemerintah selanjutnya disingkat PP Nomor 54 tahun 2004, MRP berwenang memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur Propinsi Papua dan Papua Barat, dibidang legislasi MRP berwenang memberikan pertimbangan terhadap Raperdasus (Rancangan Peraturan Daerah Khusus) yang diajukan oleh DPR Papua atau DPR Papua Barat, MRP juga berwenang memberikan pertimbangan dan Persetujuan terhadap kerjasama Pemerintah Propinsi Papua dan Propinsi Papua Barat dengan Pihak ketiga serta MRP berwenang memberikan pertimbangan kepada Pemerintah Propinsi Papua dan Pemerintah Propinsi Papua Barat terkait perlindungan hak – hak orang asli Papua.

[3] Lihat : Pasal 1 huruf g Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Jo, pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua.

Sejak Desember Tahun 2004 atau pasca empat (4) tahun lembaga kultur orang Papua atau MRP eksis, pada Tahun 2008 Propinsi Papua Barat kemudian diberlakukan Otonomi Khusus berdasarkan Undang - Undang Negara Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan PERPU Nomor 1 Tahun 2008 menjadi Undang – Undang Otonomi Khusus Papua Barat[4]. Sebagaimana menurut konsideran Undang-undang Nomor 35 tahun 2008, bahwa Propinsi Papua Barat belum diberlakukan Otsus oleh Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Propinsi Papua serta pemberlakukan Otsus bagi Propinsi Papua Barat memerlukan kepastian hukum yang mendesak. Mengacu pada landasan hukum diatas pengaturan secara khusus mengenai MRP yang notabene sebagai Roh Otsus Papua Barat sepintas termuat pada pasal 1 huruf g Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008 yang diubah sehingga berbunyi :

*"Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disebut MRP, adalah representative kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak – hak orang asli Papua dengan berlandaskan penghormatan terhadap Adat dan Budaya, pemberdayaan terhadap perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana di atur dalam Undang – Undang ini".*

[4] Lihat: Undang - Undang Negara Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan PERPU Nomor 1 Tahun 2008 menjadi Undang – Undang Otonomi Khusus Papua Barat.

Sedangkan pengaturan mengenai apa, siapa, serta bagaimana tugas, fungsi serta kewenangan MRP menurut pasal 1 huruf g tersebut diatas terulas dalam pasal 19 sampai dengan Pasal 25 Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua[5]. Hal ini sebagaimana telah ditegaskan dalam uraian penjelasan dari Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008 yang mana telah menjelaskan, bahwa dalam rangka optimalisasi penyelenggaraan dan efektifitas pemerintahan di Propinsi Papua Barat maka Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua perlu diberlakukan juga di Propinsi Papua Barat. Uraian penjelasan dari Undang – Undang dimaksud akhirnya mengukuhkan Propinsi Papua Barat untuk berada dalam bingkai Otonomi Khusus sebagaimana yang telah diberlakukan untuk Propinsi Papua. Dalam rangka menunjang implementasi Otonomi Khusus di Propinsi Papua dan Papua Barat, sebagaimana berdasarkan PP Nomor 54 Tahun 2004 tentang MRP yang dipaparkan diatas maka dibentuklah MRP, keanggotaan lembaga MRP direkrut dari keterwakilan orang asli Papua yang berasal dari unsur Adat, unsur Agama dan unsur Perempuan[6].

Didalam penjelasan Pasal 20 Ayat (1) Huruf a : Proses pengajuan bakal calon, pemilihan, pengesahan dan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Papua dilakukan sesuai dengan Peraturan perundang-undangan.

[5] Lihat: Pasal 25 Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua.

[6] Agus Sumule, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Papua*. (Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2003) hlm 29.

Sesudah DPRP menetapkan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur, para bakal calon tersebut diajukan kepada MRP untuk memperoleh pertimbangan dan persetujuan yang selanjutnya dijadikan dasar bagi DPRP untuk kemudian ditetapkan menjadi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur.[7] Hal ini memang harus ada sinergitas antara DPRP dan MRP dalam rangka pemilihan ini.

## 2. Dasar Hukum Pembentukan Majelis Rakyat Papua Barat

Persoalan ketertinggalan pembangunan di berbagai sektor pembangunan dirasakan oleh sebagian masyarakat Papua sebagai bentuk-bentuk ketidakadilan pemerintah pusat dalam menjalankan program-programnya selama ini. Berbagai data dan sudut pandang telah dikeluarkan untuk menguatkan keterbelakangan dan angka kemiskinan di Papua. Data BPS tahun 2000 silam menempatkan Provinsi ini sebagai paling banyak penduduk miskinnya[8].

Pada tanggal 1 Mei 2013 bertepatan dengan 50 tahun Papua kembali ke dalam pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia selanjutnya disingkat (NKRI), hendaknya dijadikan momentum bagi pemerintah untuk menyelesaikan beragam persoalan di Papua, termasuk menyangkut

[7] Hadi Setia Tunggal, *Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua beserta Peraturan Pelaksanaannya*, (Pustaka Pelajar: Jakarta, 2009), Hlm 58.

[8] *Regering Reglement* sebutan lazim dari *Reglement op het beleid der regering van Nederlandsch-Indie*, Stbl. 1854 No. 129 yang ditetapkan pada tanggal 2 September 1854. Lihat Jimly Asshiddiqie, op.cit, hlm.397.

kesejahteraan. Setelah 50 tahun lalu kita sebagai bangsa sepakat dan bersatu membebaskan Papua dari belenggu penjajahan dan kembali ke NKRI, agar dari Sabang sampai Merauke bangsa Indonesia dapat merasakan kesejahteraan dan kemandirian. Jadi sudah menjadi kewajiban sejarah kita bersama khususnya pemerintah pusat dan daerah di kedua provinsi itu untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk di Papua secara nyata. Butuh pendekatan dari hati ke hati yang menyertai pembangunan fisik di daerah itu, agar di Papua segera dikenal istilah kaya alamnya, sejahtera penduduknya. Tujuan berdirinya negara untuk membawa kemakmuran bagi rakyatnya belum sepenuhnya terwujud di negeri ini, termasuk di Papua[9].

Betapa timpangnya distribusi kekayaan ini tentu mengundang ketidakpuasan masyarakat. Tidak heran, apabila ada sebagian kalangan masyarakat Papua yang secara radikal berkeinginan untuk melepaskan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia, organisasi Papua Merdeka selanjutnya disingkat (OPM), misalnya adalah salah satu organisasi yang bertujuan melepaskan Papua dari negara kesatuan Indonesia. Sikap konfrontatifnya ditunjukkan baik dengan melakukan perlawanan bersenjata, aksi penyanderaan ataupun demonstrasi massa. Bahkan aksi pengibaran bendera bintang kejora dipertontonkan kepada pemerintah pusat yang dirasa selama ini belum adil. Secara politis Daerah tidak pernah diberi ruang "kebebasan" untuk

[9] Syarifin, Pipin, Jubaedah, Daedah. *Pemerintah Daerah Indonesia*. (Pustaka Setia. Bandung. 2005). hlm 46-48.

menentukan masa depan daerahnya sesuai corak, langgam, dan dinamika yang diinginkan oleh masyarakat setempat. Kepala daerah sekaligus sebagai kepala wilayah dijadikan alat pusat yang efektif untuk "melegalkan " kebijakan pusat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat DPRD yang menjadi bagian dari Pemerintah Daerah tidak memiliki peran yang signifikan dalam mengembangkan demokrasi di daerah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 telah membuatnya "lumpuh dan mati suri"selama ± 24 tahun.[10]

Setelah itu pada tahun 2001 pemerintah menerbitkan Undang-undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Ada empat hal mendasar yang menjadi isi Undang-undang tersebut.[11] *Pertama*, pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan. *Kedua*, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar. *Ketiga*, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih :

a. Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam menyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan.
b. Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan

[10] Nj'matul Huda, S.H., M.Hum, Otonomi Daerah, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, Hlm. 46
[11] *Op.cit*, Hlm. v

penduduk Provinsi Papua pada umumnya dan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan berkeadilan dan bermanfaan langsung bagi masyarakat, dan

c. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.

*Keempat*, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara bandan legislatif, eksekutif dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu. Pada pertengahan Desember Tahun 2004, Pemerintah Pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua. PP Nomor 54 Tahun 2004 tersebut merupakan amanat dari Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 pasal 5 ayat (2) Yang mengatakan bahwa, Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. PP Nomor 54 Tahun 2004 secara umum mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan dan penggantian anggota, pedoman tata tertib, serta kedudukan keuangan Majelis Rakyat Papua, "termasuk Pembentukan MRP di Daerah (Propinsi) Pemekaran dari Propinsi Papua". Hal utama yang perlu diperhatikan dari penjabaran substansi PP

Nomor 54 Tahun 2004 adalah pembentukan Majelis Rakyat Papua yang idealnya menurut Undang – Undang harus berangkat dari kepentingan implementasi Undang – Undang itu sendiri, dalam hal ini Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua dan atau Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan PERPU Nomor 1 Tahun 2008 Menjadi Undang – Undang Otonomi Khusus Papua Barat. Menurut uraian penjelasan dari Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008 yang mana telah menegaskan,

> *"bahwa dalam rangka optimalisasi penyelenggaraan dan efektifitas pemerintahan di Propinsi Papua Barat maka Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua perlu diberlakukan juga di Propinsi Papua Barat".*

Secara *dejure* tentu penjelasan tersebut mengakomodir PP Nomor 54 Tahun 2004 juga berlaku terutama serta dalam kaitan Pembentukan MRP di Propinsi Pemekeran, seperti halnya Propinsi Papua Barat yang dimekarkan dari Propinsi Papua. Berkenaan dengan hal tersebut, Pembentukan MRP di Propinsi Pemekaran secara Yuridis menurut PP Nomor 54 Tahun 2004 tentang MRP diatur dalam Bagian Ke-empat tentang Pembentukan MRP di wilayah Pemekaran yang pada pasal – pasal dibawah ini menjelaskan sebagai berikut :

PP Nomor 54 Tahun 2004 pasal 73, MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP sebagai provinsi induk bertugas dan bertangung jawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran Wilayah yang

dilakukan sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan sesuai peraturan perundang-undangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah pelantikan anggota MRP. PP Nomor 54 Tahun 2004 Pasal 74 ayat (1) Dalam hal pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi baru dibentuk MRP, yang berkedudukan di masing-masing ibukota provinsi. Ayat (2) Tata cara pembentukan, susunan, kedudukan, keanggotaan, pelaksanaan tuga dan wewenang MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini. PP Nomor 54 Tahun 2004 Pasal 75 ayat (1) MRP mempersiapkan dan bertangung jawab terhadap pembentukan MRP di provinsi – provinsi baru hasil pemekaran. Ayat (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) MRP bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP sebagai provinsi induk[12].

Sedikitnya dua pasal dari PP Nomor 54 Tahun 2004 tentang MRP yaitu pasal 74 dan Pasal 75 adalah kedua pasal yang terutama membahas tentang Pembentukan MRP diluar MRP induk, dalam hal ini yaitu peluang dibentuknya MRP di Propinsi Pemekaran seperti halnya Propinsi Papua Barat. Pasal tersebut menjadi *affirmatife action* yang menjauhkan kepentingan hak – hak dasar orang asli Papua dari intervensi kewenangan Pemerintah Pusat,

[12] Soetarjo Kartohadikusumo, *Kedudukan Pamong Praja,* Majalah Swatantra, dikutip Jimly Asshiddiqie,..... *op.cit.* hlm.403.

selain itu untuk mengukuhkan identitas kultur orang Papua melalui kelembagaan MRP[13].

### 3. Struktur Organisasi Majelis Rakyat Papua Barat

Terbentuknya Provinsi Papua Barat sebagai pemekaran dari Provinsi Papua, demi menjaga keutuhan dan kesatuan sosial dan budaya orang asli Papua, keberadaan lembaga Majelis Rakyat Papua Barat perlu dibentuk dan berkedudukan di ibukota Provinsi Papua Barat.

Pembagian wilayah pemilihan dilakukan berdasarkan pendekatan wilayah adat/budaya dan wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari sistem dan mekanisme pemilihan anggota Majelis Rakyat Papua Barat untuk wakil dari unsur adat dan unsur perempuan sehingga hasilnya mencerminkan heterogenitas adat dan kewilayahan. Untuk wakil agama pengisian dilakukan oleh lembaga keagamaan tingkat Provinsi.

Mengacu pada undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus pasal 5 yang berbunyi dan peraturan pemerintah Nomor 54 tahun 2004 tentang MRP, didalam bunyi pasal 3 Keanggotaan MRP adalah :

a. Anggota MRP terdiri dari orang-orang asli Papua yang berasal dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan di provinsi.
b. Anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (I) jumlahnya tidak Iebih dari 3/4 (tiga per empat) jumlah anggota DPRP.

[13] Sumber Data: Wawancara dengan Eduard Sangkek (Anggota MRP Papua Barat), 15 September 2012

c. Komposisi anggota MRP terdiri dari:

1) Jumlah Anggota Wakil Adat sebanyak 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota MRP;
2) Jumlah Anggota Wakil Perempuan sebanyak 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota MRP;
3) Jumlah Anggota Wakil Agama sebanyak 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota MRP dengan komposisi masing-masing Wakil Agama yang ditetapkan secara proporsional.

Landasan hukum MRP Papua barat adalah SK Menteri Dalam Negeri Nomor 161/101/VI/2011 pembentukan Majelis Rakyat Papua wilayah Papua Barat.

Sebagai suatu dasar hukum untuk melaksanakan pemilihan Organisasi Majelis Rakyat Papua Barat, maka Pemerintah Provinsi Papua Barat membentuk Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pemilihan Anggota Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Barat. Berkaitan dengan keberadaan, kedudukan dan keanggotaan adalah :

1) MRP berkedudukan di Ibukota Provinsi.
2) Pengisian keanggotaan lembaga MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan secara demokratis.
3) Anggota MRP terdiri dari orang-orang asli Papua yang berasal dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama dan wakil-wakil perempuan.

4) Keanggotaan MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 33 (tiga puluh tiga) orang untuk Provinsi Papua Barat.
5) Jumlah anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didasarkan pada perhitungan 3/4 dari jumlah kursi anggota DPRD.
6) Komposisi anggota MRP Papua Barat terdiri dari :
   a. Jumlah anggota wakil adat sebanyak 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota MRP asal Papua Barat;
   b. Jumlah anggota wakil perempuan sebanyak 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota MRP asal Papua Barat;
   c. Jumlah anggota wakil agama sebanyak 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota MRP asal Papua Barat dengan komposisi masing-masing wakil agama yang ditetapkan secara proporsional.
7) Wakil-Wakil dari setiap unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (6) berjumlah 11 (sebelas) orang dan dipilih oleh masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan.
8) Jumlah anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (5) masing-masing terbagi atas 3 (tiga) orang wakil masing-masing Kabupaten/Kota

Mengacu pada undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus pasal 5 yang berbunyi dan peraturan pemerintah Nomor 54 tahun 2004 tentang MRP, didalan bunyi pasal 3 Keanggotaan MRP adalah :

a. Anggota MRP terdiri dari orang-orang asli Papua yang berasal dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan di provinsi.
b. Anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (I) jumlahnya tidak Iebih dari 3/4 (tiga per empat) jumlah anggota DPRP.
c. Komposisi anggota MRP terdiri dari:
    1) Jumlah Anggota Wakil Adat sebanyak 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota MRP;
    2) Jumlah Anggota Wakil Perempuan sebanyak 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota MRP;
    3) Jumlah Anggota Wakil Agama sebanyak 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota MRP dengan komposisi masing-masing Wakil Agama yang ditetapkan secara proporsional.

Landasan hukum MRP Papua barat adalah SK Menteri Dalam Negeri Nomor 161/101/VI/2011 pembentukan Majelis Rakyat Papua wilayah Papua Barat.

Meskipun ada pro-kontra pelantikan MRP Papua Barat, pelantikan tersebut mengacu pada undang-undang no 21 tahun 2001 tentang Otonomi Daerah khusus pasal 5 dan peraturan pemerintah nomor 54 tahun 2004 tentang MRP. MRP adalah sebagai lembaga Kultural yang tidak dipagari oleh batasan wilayah pemerintahan provinsi Papua dan Papua barat.

Dari pertemuaan ke pertemuan terus dilakukan di Manokwari, Papua Barat. Juga menggelar pertemuaan baik secara tertutup, maupun terbuka

dengan Gubernur Abraham O Ataruri. Akhirnya terpilih Vitalis Yumte dari unsur Agama menjadi Ketua Definitf dengan 22 suara, Anike T.H Sabami dari unsur Perempuan sebagai Wakil Ketua I dengan jumlah 21 suara, dan Zainal Abidin Bay dari unsur Adat menjadi Wakil Ketua II dengan jumlah 20 suara. Pada tanggal 15 Juni 2011, pukul 10.00 WIT, bertempat di Ruang Rapat Kantor Gubernur Papua Barat, acara pelantikan dilangsungkan. Mereka dilantik untuk yang kedua kalinya oleh Gubernur Provinsi Papua Barat, Abraham O Ataruri mewakili Mendagri Gamawan Fauzi.

## B. Kewenangan Majelis Rakyat Papua Barat Melakukan Pengawasan Terhadap Dana Otonomi Khusus

Salah satu bentuk hubungan keuangan pusat dan daerah adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), dimana dana yang bersumber dari pendapatan APBN, dialokasikan/ditransfer kepada daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sehingga dapat membantu mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Dalam kaitannya itulah perlu ditetapkan dengan jelas hal-hal apa saja yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi Papua dalam rangka pengawasan dana otonomi khusus. Yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat memiliki kewenangan adalah[14] :

[14] Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah,* ANDI, Yogyakarta, 2002., hlm 94-96.

a. *Politik Luar Negeri* – yaitu bahwa Pemerintah Pusat memiliki kewenangan penuh mengurus politik luar negeri negara, dan profinsi papua termasuk kedalamnya.
b. *Pertahanan terhadap ancaman eksternal* – yaitu bahwa pemerintah pusat bertanggung jawab penuh untuk menangkal serbuan ancaman eksternal yang bertujuan untuk menghancurkan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia.
c. *Moneter* – yaitu bahwa pada dasarnya pengaturan sistem moneter di Provinsi Papua diatur oleh pemerintah pusat, namun tidak menutup kemungkinan bagi Provinsi Papua untuk memiliki sistem mata uang sendiri, disamping rupiah, apabila memang lebih memberikan keuntungan kepada rakyat dan perkembangan ekanomi di Papua.
d. *Peradilan Kasasi* – yaitu bahwa proses peradilan tingkat pertama dan tingkat banding dilakukan di Provinsi Papua, sementara peradilan tingkat nasional. Hal ini sekaligus menunjukan sistem hukum di Provinsi Papua tetap merupakan bagian dari sistem hukum nasional Indonesia. Dalam pada itu, disadari pula bahwa di luar keempat kewenangan pemerintahan pusat sebagaimana dikemukakan diatas, masih ada hal-hal lain yang karena sifatnya memerlukan keterlibatan Pemerintahan Pusat, terutama hal-hal yang menyangkut standarisasi dan kesepakatan-kesepakatan luar negeri dan kerjasama antarnegara. Untuk hal-hal yang disebutkan ini, Pemerintah Provinsi Papua melakukan kerjasama dan konstultasi dengan Pemerintahan Pusat untuk pelaksanaan hal-hal tersebut di Provinsi Papua.

Yang menjadi Kewenangan Dalam Provinsi Papua untuk Melakukan Pengawasan Terhadap Dana Otonomi Khusus

a. Otonomi di dalam Provinsi Papua Pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dalam konteks Otonomi Khusus Provinsi Papua tidak saja menyangkut hubungan pusat dan daerah, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana kekuasaan dan kewenangan itu dibagi secara baik di dalam Provinsi Papua sendiri. Dalam kaitan itu, otonomi khusus Papua berarti bahwa ada hubungan hirarkis antara pemerintahan tingkat provinsi dan kabupaten/kota, namun pada saat yang sama provinsi, kabupen/kota dan kampung masing-masing adalah daerah otonomi yang memiliki kewenangannya sendiri-sendiri.

Prinsip yang dianut adalah bahwa kewenangan perlu diberikan secara proposional ke bawah, terutama untuk berbagai hal yang langsung berkaitan dengan masyarakat. Hal ini konsiten dengan salah satu prinsip dasar otonomi yaitu menempatkan sedekat-dekatnya penyelenggaran pemerintahan dan pembangunan ke subjek, yaitu rakyat. Karena itu, di dalam konteks Otonomi Khusus Provinsi Papua, fungsi-fungsi pengaturan pengaturan berada di tingkat Provinsi sedangkan fungsi-fungsi dan kewenangan pelayanan masyarakat diberikan sebesar-besarnya kepada kabupaten/kota dan kampung[15].

b. Pembagian Kewenangan yang Tegas antara Badan-badan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis, profesional dan bersih, dan sekaligus memiliki ciri-ciri kebudayaan dan jati diri rakyat Papua, serta mengakomodasikan sebanyak mungkin kepentingan penduduk asli Papua, perlu dibentuk empat badan/lembaga, yaitu :

Lembaga Eksekutif (Bagian Ketiga Undang-undang Nomor 21 tahun 2001) Lembaga ini di tingkat provinsi dipimpin oleh seorang gubernur dan di tingkat Kabupaten/kota dipimpin oleh Bupati atau Walikota. Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih oleh Lembaga Legislatif. Lembaga Eksekutif berfungsi untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Gubernur dipilh oleh Lembaga Legislatif. Kewajiban, Tugas dan wewenang seorang Gubernur (pasal 14 dan 15 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Propinsi Papua[16].

[15] *Ibid.*, hlm., 99-101.

[16] Lihat: pasal 14 dan 15 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Propinsi Papua.

*1) Kewajiban Gubernur adalah :*

a) Memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;

b) Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memajukan demokrasi: diantaranya menghormati kedaulatan rakyat, menegakkan dan melaksanakan seluruh peraturan perundang-undangan, meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat, mencerdaskan kehidupan rakyat Papua, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, mengajukan Rancangan Perdasus, dan menetapkannya sebagai Perdasus bersama-sama dengan DPRP setelah mendapatkan pertimbangan dan persetujuan MRP, mengajukan Rancangan Perdasi dan menetapkannya sebagai Perdasi bersama-sama dengan DPRP dan menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan Pola Dasar Pembangunan Provinsi Papua secara bersih, jujur, dan bertanggung jawab.

*2) Tugas dan wewenang Gubernur selaku wakil Pemerintah adalah:*

a) melakukan koordinasi, pembinaan, pengawasan dan memfasilitasi kerja sama serta penyelesaian perselisihan atas penyelenggaraan pemerintahan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dan antara Kabupaten/Kota;

b) Meminta laporan secara berkala atau sewaktu- waktu atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota kepada Bupati/ Walikota, melakukan pemantauan dan koordinasi terhadap proses pemilihan, pengusulan pengangkatan, dan pemberhentian Bupati/Wakil

Bupati dan Walikota/Wakil Walikota serta penilaian atas laporan pertanggungjawaban Bupati/Walikota.

c) melakukan pelantikan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota atas nama Presiden, menyosialisasikan kebijakan nasional dan memfasilitasi penegakan peraturan perundang-undangan di Provinsi Papua.

d) melakukan pengawasan atas pelaksanaan administrasi kepegawaian dan pembinaan karier pegawai di wilayah Provinsi Papua, membina hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta antar-Pemerintah Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memberikan pertimbangan dalam rangka pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah[17].

**1. Dasar Hukum Kewenangan Majelis Rakyat Papua Barat Terhadap Pengawasan Aliran Dana Otonomi Daerah**

Dua peraturan perundangan tentang desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tantang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, saat ini menjadi dasar bagi penerapan struktur politik dan administrasi pemerintahan, khususnya keuangan (fiskal) di Indonesia. yaitu Undang-undang Nomor 32 tahun 2004

[17] *Ibid.*, hlm., 105-108.

Pemerintahan Daerah mengatur pelimpahan penyelenggaraan sebagian besar urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah, sementara Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tantang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menata kebijakan perimbangan keuangan sebagai konsekuensi atas pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sebagai langkah untuk mengimplementasikan komitemen tersebut maka di perlukan untuk membentuk sebuah institusi yang merupakan wadah partispasi politik dan representasi kultural orang asli Papua yaitu Majelis Rakyat Papua (MRP). Hal ini dipertegas di dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, ayat 2 disebutkan[18]:

> *"dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Propinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan repersentasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama ".*

Aparatur pemerintah daerah di provinsi papua barat menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Yang dimaksud dengan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat

[18] Lihat: Pasal 2 dan Pasal 5 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau sebagai perangkat pemerintah pusat di daerah. Dekonsentrasi merupakan pelimpahan tugas dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan dari daerah ke desa. Dalam prakteknya penyelenggaraan proses desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten atau kota. Selain itu juga ada asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan desa.

Seiring dengan perkembangannya sejak Pemerintah Propinsi Papua memasukkan Draft Peraturan pemerintah tentang pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) Tahun 2002, implementasi pembentukan Majelis Rakyat Papua baru dilaksanakan pada Bulan November tahun 2005, berdasarkan aturan yang ada lembaga ini harus dibentuk paling lambat satu tahun setelah Undang-undang Otsus diberlakukan, salah satu alasan kekhawatiran dari pemerintah Pusat lebih bersifat politis dengan mengatakan bahwa lembaga ini "superbody" sehingga perlu ditinjau kembali selain itu di khawatirkan MRP menjadi basis politik bagi orang asli Papua yang akan mengancam disintegrasi dan keutuhan NKRI. Menyadari akan semakin banyaknya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh Pemerintah Pusat jika Majelis Rakyat Papua belum dibentuk dan juga sesuai dengan janji Pemerintah pusat. Pada tanggal 26 Desember 2004, Presiden republik indonesia memberikan kado Natal Bagi Masyarakat Papua

berupa Penyerahan simbolis PP No 54 Tahun 2004 kepada pemerintah Propinsi Papua[19].

Meskipun proses pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) menuai prokontra diberbagai kalangan karena dinilai proses rekruitmen anggota MRP tidak mencerminkan asas demokrasi dan keterwakilan dari unsur masyarakat di Papua selain itu proses rekruitmen anggota MRP di duga hanyalah untuk kepentingan politik segelintir elit lokal Papua menjelang Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur. Pemerintah Propinsi Papua dalam hal ini Badan Kesatuan Bangsa Propinsi tetap melakukan proses pemilihan di seluruh wilayah Kabupaten yang ada di Propinsi Papua, dan akhirnya pada Bulan November 2005 Mendagri M. Ma'ruf melantik secara resmi 42 orang anggota MRP yang mewakili tiga unsur/ komponen masyarakat di Papua yaitu Unsur agama, adat dan perempuan.

Undang-undang Otonomi Khusus Papua yang disahkan setelah Undang-undang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam oleh sejumlah kalangan memang dipandang terlalu "radikal". Rakyat Papua dimungkinkan memiliki Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan perwakilan dari eksponen masyarakat adat di Papua. MRP bukan merupakan bentuk "MPR mini" di Papua karena lembaga ini lebih menekankan pada pemberian pertimbangan pada penyelenggara pemerintahan agar kebijakan yang diambil

[19] Institute for Local Development. (2005). Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun. Jakarta: Yayasan TIFA., 2005., hlm, 612.

sesuai dengan rakyat asli Papua. Konsep MRP ini tampaknya tidak dipahami betul oleh Pemerintah Pusat. Barnabas mengatakan salah satu penyebab belum mulusnya pemberlakuan Undang-undang Otonomi Khusus Papua merupakan merupakan bentuk ketakutan pemerintah pusat pada bayangannya sendiri. Ia menyebut MRP yang sebelumnya sama sekali tidak pernah terpikirkan oleh Pemerintah Pusat[20]. Kekhawatiran Pusat terhadap terbentuknya MRP sebenarnya tidak beralasan sama sekali. Sekalipun Undang-undang Otonomi Khusus Papua memungkinkan terbentuknya MRP, pemerintah masih memiliki intervensi yang sangat kuat melalui Peraturan Pemerintah yang harus dikeluarkan sebagai tindak lanjut dari Undang-undang Otonomi Khusus. Untuk menyusun keanggotaan MRP pun tangan Pusat masih sangat kuat melalui PP tersebut. Dominasi peran Pusat terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus Papua bukan hanya terlihat dalam pembentukan MRP. Kalau meneliti pasal demi pasal Undang-undang Otonomi Khusus Papua, senantiasa dilengkapi dengan satu ayat yang menyebut perlunya dibentuk Peraturan Pemerintah sebagai penjabaran dari pasal dan ayat yang dimaksud. Jadi, bisa dipahami kalau pelaksanaan Otonomi Khusus Papua akan memakan banyak waktu karena untuk setiap ketentuan, harus ada Peraturan pemerintah yang dikeluarkan[21].

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah didanai dari dan atas beban APBD. Namun, di lain sisi

[20] Sinar Harapan, 3 Mei 2003.

[21] Agus Sumule, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta., 2003., hlm 58.

kemampuan asli sebagian besar daerah yang tercermin dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu mengumpulkan tidak lebih dari 15% nilai APBD.1 Oleh karena itu, kekurangannya harus dibantu oleh Pemerintah Pusat melalui mekanisme dana perimbangan yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK yang satu sama lain saling mengisi dan melengkapi. Kajian berikut akan mendeskripsikan bagaimana penganggaran, penyaluran, pemanfaatan, dan pertanggungjawaban Dana Alokasi Khusus. Pengertian DAK diatur dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa[22]:

*"Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional."*

Berdasarkan Pasal 1 Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang telah ditetapkan menjadi Undang-undang dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008.

a. Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang kemudian menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[22] Lihat: Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah.

b. Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Dengan demikian otonomi khusus yang ada di Papua diberikan oleh Pemerintah sehingga Provinsi Papua dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Dalam teori dan praktek desentralisasi fiskal adalah memahami bagaimana desen-tralisasi fiskal mempengaruhi sasaran ekonomi tradisional dari efisiensi ekonomi, kesetaraan fiskal horizontal dan stabilitas makroekonomi; dan bagaïmana hal-hal ini mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Memahami hubungan ini dan mengukur kuantitas potensial *trade-off* yang beraso-siasi dengannya harus dapat membantu memberikan informasi kebijakan untuk desentralisasi fiskal di dalam pemba-ngunan dan transisi ekonomi[23]. Secara tradisional teori dan praktek desentralisasi fiskal hanya sedikit memberikan perhatian terhadap sasaran pertumbuhan ekonomi. Hanya sedikit diskusi normatif desentralisasi fiskal yang menambahkan pertumbuhan ekonomi pada daftar tradisional dari sasaran keuangan publik terhadap efisiensi alokasi sumber daya, ketidakseimbangan fiskal/ keuangan horizontal, dan stabilitasi. Peningkatan

[23] Amin Ibrahim, *Pokok-pokok Analisis Kebijakan Publik (AKP),* Bandung : CV. Mandar Maju, 2004., hlm 79.

jumlah dana yang didaerahkan tampak begitu signifikan ter-utama pada daerah-daerah dengan sumber daya alam melimpah namun selama ini tergolong daerah tertinggal. Sa-lah satu daerah yang mengalami pening-katan pe-nerimaan daerah sangat signifikan setelah desentralisasi fiskal diterapkan di Indo-nesia adalah Provinsi Papua[24].

## 2. Ruang Lingkup Majelis Rakyat Papua Barat Dalam Pengawasa Dana Otonomi Khusus

Provinsi Papua Barat dimekarkan dari Provinsi Papua melalui Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999. Namun pemerintahan Provinsi Papua Barat baru hadir secara *de facto* pada 2003 setelah pemerintah pusat menerbitkan Inpres No. 1 Tahun 2003. Sejak 2004, pemerintah Provinsi Papua Barat telah memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sendiri meski belum sepenuhnya menguasai sumber-sumber pendapatan daerah karena sejumlah aset dan kewenangan pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah masih dalam proses pengalihan dari Provinsi Papua sebagai provinsi induk. Diterbitkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (termasuk di dalamnya Papua Barat) merupakan jawaban atas kekhawatiran di atas. Tuntutan atas kewenangan yang lebih besar bagi pemerintah daerah di Papua (dan Papua Barat) yang disertai dengan

[24] Alfitra salamm, *Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Dalam Desen-tralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. LIPI Press. Jakarta.2007, hlm., 277.

alokasi Dana Otonomi Khusus Papua diharapkan akan dapat menjadi solusi terbaik, dalam Lingkup Majelis Rakyat Papua Barat Dalam Pengawasa Dana Otonomi Khusus. Sayangnya, setelah 9 tahun implementasi desentralisasi plus Otonomi Khusus Papua ternyata belum memberikan pengaruh yang signifikan bagi cita-cita Otonomi Khusus Papua. Besarnya dana yang dialokasikan ke Papua dengan jumlah penduduk yang sedikit

ternyata belum bisa mendorong pereko-nomian di Tanah Papua tumbuh dengan cepat sebagaimana cepatnya pertumbuhan alokasi dana yang didaerahkan[25].

Belum efektifnya pengawasan dan peran dana desentralisasi fiskal yang di dalamnya termasuk Dana Otonomi Khusus Papua dalam mendorong perekonomian di Papua Barat merupakan gambaran lemahnya aspek kelembagaan utamanya tentang penega-kan aturan main dalam Otonomi Khusus Papua. Secara praktis, aturan main (ke-lembagaan) yang tersedia dalam kegiatan ekonomi akan menentukan seberapa efisien hasil ekonomi yang didapatkan, sekaligus akan mendapatkan seberapa besar distribusi ekonomi yang diperoleh oleh masing-masing partisipan. Pada titik ini dapat dikatakan kelembagaan mempu-nyai pengaruh terhadap pencapaian eko-nomi. Sementara itu, dalam jangka waktu tertentu, pencapaian ekonomi yang di-peroleh partisipannya akan menentukan pandangan terhadap aturan main yang digunakan saat ini. Bila dipandang kelem-bagaan sekarang tidak efisien,

[25] Alfitra salamm, *Otonomi Daerah.....Ibid.*, hlm.., 299.

misalnya gagal mencapai pertumbuhan ekonomi maupun kedap dalam membagi kesejah-teraan antarpelakunya, maka hasrat untuk merubah kelembagaan (*institutional change*) dipastikan akan terjadi. Melalui ilustrasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa antara ekonomi dan kelembagaan memiliki hubu-ngan resiprokal[26].

Desentralisasi sebagai suatu stra-tegi ekonomi akan berjalan jika faktor ke-lembagaannya diurus dengan baik. Pada negara yang sedang melakukan proses reformasi, desentralisasi ekonomi dapat dianggap sebagai kelembagaan itu sendiri (*institutional environment*). Artinya, desen-tralisasi dimaknai sebagai '*rules of the game*' pemerintah lokal untuk menangani pere-konomian daerah. Dalam perspektif ini, berhasil tidaknya desentralisasi (penulis: termasuk di dalamnya desentralisasi fis-kal) amat tergantung dari desain kelem-bagaan makro dan mikro yang dibuat. Jika tujuan makro ekonomi dari desentralisasi diarahkan untuk meningkatkan pertumbu-han ekonomi dan kesempatan kerja di daerah, maka pemerintah lokal harus menyusun kelembagaan ekonomi yang efisien agar investasi terjadi, misalnya dengan penciptaan regulasi perizinan yang sederhana dan murah. Sementara itu, apa-bila tujuan mikro ekonomi dari desentra-lisasi difokuskan kepada hubungan yang adil antarpelaku ekonomi, maka peme-rintah lokal berkonsentrasi kepada desain kebijakan yang membatasi proses eksploi-tasi satu pelaku ekonomi

[26] Yustika, Ahmad Erani *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori dan Strategi.* Bayu Media. Malang., 2006, hlm 46

kepada pelaku ekonomi lainnya, misalnya jaminan upah yang layak dan sistem bagi hasil (*sharecropping*) yang setara di sektor pertanian[27]. Kondisi dan permasalahan yang ditemui dalam penerapan desentralisasi fiskal pada masing-masing daerah adalah tidak sama, karena menyangkut tersedia-nya sumber, tingkat kemajuan serta ke-mampuan sumber-sumber yang ada. Hasil tinjauan pustaka menunjukkan bahwa penelitian terhadap pelaksanaan desentra-lisasi fiskal dalam hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi khususnya di Provinsi Papua Barat belum pernah dilakukan. Selain itu, penelitian yang menganalisis peran kelembagaan Dana Otonomi Khusus Papua belum pernah dilakukan.

Secara garis besar terdapat 4 (empat) hal mendasar di dalam pengawasan dana otonomi khusu di papua, sebagai mana tertuang didalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yakni[28]:

1. Pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan.
2. Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar.
3. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan bercirikan:

[27] *Ibid.*, hlm. 305-306.
[28] Lihat Penjelasan dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

a. Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan.
b. Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya.
c. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

4. 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.

Pemberian kewenangan membuat perda menunjukkan adanya peluang bagi daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan daerahnya. Namun hingga kini, masih muncul masalah akibat perda. Berbagai pemberitaan dan laporan menyebutkan adanya perda-perda yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri juga telah banyak membatalkan perda bidang retribusi dan pajak daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun begitu, perda menjadi salah satu elemen dasar bagi pelaksanaan desentralisasi. Kewenangan membentuk perda merupakan implementasi dari kemandirian daerah. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan daerah dalam membentuk perda. Pengawasan perda diperlukan dalam menjaga kesesuaian peraturan di tingkat lokal dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional. Review juga dipelukan untuk

mengontrol agar peraturan yang dibuat tidak melanggar prinsip-prinsip dasar dalam bernegara seperti perlindungan hak asasi manusia.

Dari prinsip tersebut dapat penulis ketahui bersama bahwa secara ideal pemberian dan pengawasan atas dana otonomi khusus diprovinsi papua barat sejalan dengan otonomi khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Ruang lingkup dana otonomi daerah khusus provinsi papua barat adalah daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang masing-masing sebagai Daerah Otonom. Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sejumlah Distrik. Distrik (dahulu dikenal dengan Kecamatan) adalah wilayah kerja Kepala Distrik sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota; Distrik terdiri atas sejumlah kampung atau yang disebut dengan nama lain. Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan termasuk mengunakan dana alokasi khusus dari pemerintah pusat yang berada di daerah Kabupaten/Kota. Di dalam Provinsi Papua dapat ditetapkan kawasan untuk kepentingan khusus yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atas usul Provinsi. Pemekaran Provinsi Papua menjadi Provinsi-provinsi yang baru dilakukan atas persetujuan MRP dan

DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.

### 3. Mekanisme Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus

Pemerintah Provinsi berkewajiban melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian terhadap pertumbuhan penduduk di Provinsi Papua. Pasal 61 ayat (3) Undang- Undang Nomor 21 Tahun 2001 mengamanatkan perlunya penanganan kependudukan untuk mempercepat terwujudnya pemberdayaan peningkatan kualitas dan partisipasi orang asli Papua dalam semua sektor pembangunan. Salah satu masalah pengelolahan dana khusus ke penduduk di Papua sangat berbeda dengan permasalahan pokok kependudukan Nasional, berkisar pada persoalan kepadatan dan pertumbuhan penduduk. Dengan wilayah yang sangat luas sementara jumlah penduduk yang sedikit menyebabkan tingkat kepadatan yang sangat rendah. Permasalahan kependudukan di Papua lebih dihadapkan pada masalah penyebaran penduduk antara Kota-Desa/Kampung dan pola tinggal yang tersebar dalam kampung-kampung kecil yang terpisah sangat jauh[29].

Setidaknya terdapat empat program prioritas Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus yang dilaksanakan

[29] Lihat: Pasal 61 ayat (3) Undang- Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus Papua.

Majelis Rakyat Papua Barat Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus untuk memacu pengawasan perkembangan pembangunan rakyat dan daerah Papua, yaitu pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat, serta pembangunan infrastruktur. Namun demikian cerita tentang Papua masih banyak didominasi atas keprihatinan yang dirasakan atas hasil-hasil pelaksanaan otonomi khusus Papua dan Papua Barat. Namun demikian aliran Dana Otonomi Khusus tidak tertutup kemungkinan adanya pelajaran positif yang dapat diambil sepanjang pelaksanaan otonomi khusus yang hampir mencapai satu dekade ini. Bagaimana pencapaian agenda utama dari kebijakan khusus ini perlu diketahui secara komprehensif. Kebijakan desentralisasi (Otonomi Khusus) yang diterapkan di Papua merupakan refleksi dari pendekatan desentralisasi yang "asimetris". Artinya, kebijakan desentralisasi yang diterapkan di Papua tidaklah simetris dengan desentralisasi di provinsi lainnya di Indonesia. Pendekatan asimetris dilakukan untuk mengakomodasikan perbedaan yang tajam antara Papua dengan daerah lainnya. Dengan pendekatan kebijakan itu, kekhususan daerah dapat diakomodasikan aliran Dana Otonomi Khusus tanpa harus menciptakan separatisme dalam bentuk pemisahan diri dari negara induk. Dengan demikian, pendekatan desentralisasi di Papua pada hakikatnya tetap dimaksudkan untuk mencapai tujuan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri[30].

[30] John Rawls, *Teori Keadilan dasar-dasar filsafat politik untuk mewujudkan kesehjateraan sosial dalam negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006., hlm. 76-77.

Ruang partisipasi masyarakat dalam pengawasan aliran Dana Otonomi Khusus masih terbatas. Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus, salah satu indikasinya ialah akses masyarakat sipil terhadap dokumen publik terkait perencanaan dan penganggaran di Papua dan Papua Barat. Di satu sisi memang Otsus memberi peluang bagi Majelis Rakyat Papua (MRP). Namun, lembaga ini harus lebih banyak diberi peran dalam memfasilitasi masyarakat sipil dalam mendapatkan hak atas informasi publik. Prinsip transparansi dalam tata pemerintahan yang baik sesungguhnya memberi kesempatan bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam memantau pelayanan publik agar lebih berkualitas[31]. Partisipasi aliran Dana Otonomi Khusus ini akan memungkinkan terjadinya verifikasi kualitas pelayanan publik, sekaligus meningkatkan rasa memiliki masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan. Tidak tersedianya data yang dapat diakses oleh masyarakat sipil dan bahkan pemerintah pusat tentu semakin menimbulkan pertanyaan lanjutan bagaimana dana otsus dikelola oleh Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat, Dengan indikasi penyelewengan dana Otsus sebesar Rp 4,12 triliun sebagaimana temuan BPK maka aspek transparansi ini patut menjadi prioritas untuk diselesaikan[32].

Mekanisme transfer aliran Dana Otonomi Khusus bersifat tanpa syarat tertentu. Peraturan Menteri Keuangan mengenai besaran dana otsus Papua dan

[31] Bohari, *Hukum Anggaran Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 1995., hlm., 128.
[32] *Ibid*., hlm. 129.

Papua Barat setiap tahun memang menyebutkan prioritas penggunaan untuk pendidikan dan kesehatan, namun tidak disertai prasyarat tertentu supaya pemerintah di kedua provinsi dan kabupaten / kota tidak mendapatkan transfer terlalu mudah. Secara jumlah aliran Dana Otonomi Khusus juga menunjukkan peningkatan yang signifikan. Pengalaman di banyak tempat dan berbagai negara berkembang dan negara maju menunjukkan transfer tanpa syarat cenderung menjadi disinsentif karena membuat pemerintah daerah lebih mengandalkan dana tersebut ketimbang penerimaan daerah. Dampak lanjutannya ialah kondisi ilusi fiskal, di mana dana transfer khusus ini tidak mampu meningkatkan perekonomian daerah; dan hingga masa tenggat 25 tahun (berarti tersisa 13 tahun lagi) berpotensi kedua provinsi tetap bergantung pada anggaran dari pusat[33].

Koordinasi lintas (KL) dalam pengawasan aliran Dana Otonomi Khusus perlu di tingkatkan. Salah satu indikasinya ialah masing-ma sing Kementerian / Lembaga melakukan monitoring dan evaluasi yang terpisah untuk kepentingan yang berbeda. Kementerian Dalam Negeri secara berkala melakukan evaluasi bertahap pelaksanaan otsus, bekerja sama dengan organisasi non-pemerintah. Contoh lain, monitoring dan evaluasi Standar Pelayanan Minimum bidang Kesehatan, di mana jumlah Kabupaten di Papua dan Papua Barat yang menyampaikan laporan tak mencapai 15%, jauh di

[33] Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum, Analisis Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 Sampai Dengan 2004*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007. Hlm. 165.

bawah provinsi lain yang sebagian besar sudah mencapai 100%. Data menunjukkan dari beberapa tahun sampai 2010 dan 2011 tidak ada perbaikan signifikan, itupun validitas data belum dapat dijamin. Secara kerangka logis, harapannya capaian di tingkat IPM tentu kemungkinan besar bakal tercapai jika capaian antara, yaitu target capaian SPM dapat diraih[34].

Pada titik ini, sering kali mekanisme pengawasan aliran dana otonomi khusus terjadi adanya ketegangan antara kelompok mayoritas dan kelompok minoritas baik di internal pemerintah didaerah maupun masyarakat sebagai control pemerintahan didaerah. Langkah-langkah lebih lanjut diperlukan untuk lebih melindungi orang yang tergolong kelompok minoritas dari diskriminasi dan meningkatkan jatidiri mereka. Untuk mencapai tujuan ini, hak-hak khusus untuk kelompok minoritas harus dijabarkan dan harus diambil langkahlangkah untuk melengkapi ketentuan-ketentuan non-diskriminasi yang terdapat dalam instrumen hak asasi internasional[35].

Adanya hak-hak khusus bagi kelompok minoritas pada dasarnya bukanlah merupakan keistimewaan untuk mendapatkan aliran Dana Otonomi Khusus, melainkan hak itu diberikan agar kelompok minoritas dapat melestarikan jatidiri, ciri-ciri khas, dan tradisi mereka. Mekanisme Pengawasan yang dilakukan Majelis Rakyat Papua Barat Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus merupakan Hak khusus yang juga penting untuk

[34] *Op., Cit.,* hlm. 105.
[35] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1973), hal. 312.

mencapai kesetaraan perlakuan non-diskriminasi. Hanya apabila kelompok tertentu tidak mendapatkan dana alokasi khusus, mendapat keuntungan dari layanan yang diatur Majelis Rakyat Papua barat, dan juga ikut serta dalam kehidupan politik dan ekonomi dari Negara maupun pemerintah pusat, kelompok masyarakat dapat mencapai status seperti yang secara otomatis dinikmati oleh masyarakat lainnya. Perbedaan perlakuan kepada kelompok masyarakat yang mendapat bantuan dana dibenarkan apabila hal itu dilakukan untuk meningkatkan kesetaraan yang efektif dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Bentuk tindakan afirmatif ini mungkin perlu dipertahankan selama jangka waktu yang panjang agar masyarakat dapat memperoleh manfaat yang setara sebagaimana dinikmati oleh Majelis Rakyat Papua Barat[36].

Lebih jauh menurut penulis bahwa beberapa ketentuan di tingkat internasional menghapuskan bentuk diskriminasi berdasarkan ekonomi, sosial dan budaya. Pasal 27 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik *(The International Covenant on Civil and Political Rights)* menyatakan sebagai berikut:

*"Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku bangsa, agama atau bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama-sama anggota kelompoknya yang lain, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri."*

[36] *Ibid.*, hlm., 132.

## 4. Tindak lanjut Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus

Mengingat variabel DAK merupakan variabel dengan taraf signifikansi paling tinggi, maka perlu adanya dorongan pada pemerintah pusat untuk meningkatkan alokasi DAK khususnya untuk proyek-proyek infrastruktur dasar di Provinsi Papua Barat. Hal ini perlu dilakukan untuk membuka isolasi daerah dan penyediaan fasilitas publik yang lebih banyak, dimana kedua hal tersebut yang selama ini menjadi hambatan utama upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi. Sementara variabel DBHP, DBHBP, DAU dan Dana Otonomi Khusus Papua menunjukkan taraf signifikansi lebih besar dari 0,05 yang berimplikasi pada kebijakan pemerintah daerah untuk lebih mengefektifkan pemanfaatan dana desentralisasi fiskal secara lebih baik. Pengawasan aliran Dana Otonomi Khusus untuk peningkatan porsi alokasi untuk belanja pu-blik harus ditingkatkan, sehingga memberi dampak bagi pertumbuhan ekonomi. Karena dengan total penduduk yang tidak sampai 1 juta jiwa, anggaran yang diku-curkan ke seluruh kabupaten/kota yang mencapai Rp 5 triliun lebih mestinya dapat memberikan dampak yang signifikan pada pertumbuhan ekonomi daerah[37].

Khusus untuk Dana Otonomi Khusus Papua, dengan taraf signifikansi yang mencapai 0,242 menggambarkan ketidakmampuan Dana Otonomi

[37] Sasana, Hadi. *Analisis Dampak Pe-laksanaan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kesenjangan Antar Wilayah, antar Sektor di Ka-bupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogya-karta*. Jurnal Bisnis dan Eko-nomi Vol.12 No.2, September 2005., hlm., 108-109.

Khusus Papua dalam men-dorong pertumbuhan ekonomi di Provinsi Papua Barat. Karena Dana Otonomi Khu-sus Papua merupakan dana yang khusus diperuntukkan bagi peningkatan taraf hidup orang Papua, maka pengelolaannya seharusnya lebih efektif karena tidak diperkenankan untuk membiayai belanja rutin pemerintah daerah. Sayangnya ka-rena pengelolaan dana tersebut belum ber-jalan baik, sehingga perannya untuk men-dorong pertumbuhan ekonomi pun tidak signifikan. Maka hasil estimasi yang dila-kukan dalam penelitian ini berimplikasi pada kebijakan pemerintah daerah untuk lebih mengefektifkan pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Papua agar lebih fokus pada target-target yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001[38].

Dari sisi implementasi Pengawasan aliran Dana Otonomi Khusus, ada peningkatan pada angka partisipasi sekolah, angka melek huruf, dan rata-rata lama sekolah, penambahan infrastruktur kesehatan dan tenaga medis, serta penurunan persentase penduduk miskin. Pada 2011, persentase penduduk miskin di Papua 31,98 persen, sedangkan di Papua Barat 28,2 persen. Namun, menurut Gubernur Papua Barat Abraham Atururi, meski ada penurunan persentase penduduk miskin, Papua Barat masih menempati urutan kedua provinsi termiskin. Jumlah pengangguran terbuka juga masih berkisar 5,5

[38] *Ibid.*, hlm., 112.

persen, kendati sudah menurun ketimbang tahun 2009 sebesar 7,73 persen[39]. Jika melihat tren persentase penduduk miskin pada kehidupan di Papua Barat, maka terlihat sebetulnya dana Otsus tidak berdampak signifikan[40].

Senada dengan penjelasan grafik tersebut, Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, Djohermansyah Djohan mengatakan bahwa hasil evaluasi hasil penelitian Kemendagri, LAN dan Partnership menunjukan bahwa sedikitnya terdapat dua level kelemahan implementasi Otsus yang perlu segera dibenahi, *pertama* pada level kebijakan yang terlihat dari belum adanya petunjuk teknis sebagai penjabaran dari Undang-undang Otsus, belum ditetapkannya perdasus tentang pembagian, pengelolaan serta penerimaan keuangan sebagai bagian dari implementasi otsus, dan pola hubungan kerja yang belum terbangun secara sinergis antara eksekutif, legislatif dan Majelis Rakyat Papua (MRP) di daerah[41].

Sedangkan yang kedua terletak pada level implementasi kebijakan Pengawasan aliran Dana Otonomi Khusus. Menurut Djohermansyah, hal ini terlihat pada kurangnya pemahaman masyarakat terhadap pelaksanaan otsus, kuantitas dan kualitas pelaksana otsus yang masih terbatas, MRP yang masih multitafsir dan upaya yang dilakukan oleh Pemda dalam implementasi otsus

[39] http://nasional.kompas.com/read/2012/12/13/08304158/Otsus Papua Belum Sesuai Harapan, diakses pada tanggal 30 juni 2013.
[40] Sumber Data: Wawancara dengan Wolas Krenyak (Kepala Urusan Rumah Tangga Majelis Rakyat Papua Barat) Pada hari ....., tanggal ..... tahun .....
[41] Evaluasi Otsus Papua dan Papua Barat: Refleksi Sebelas Tahun Pelaksanaan UU No 21 tahun 2001, Ditjen Otoda Kemdagri, Kerjasama Kemdagri, Lembaga Administrasi Negara, dan Partnership for Governance Reform, 2012, hlm. 95.

belum maksimal. Untuk itu, ke depan Kemendagri melalui Dirjen Otda akan mengevaluasi implementasi otsus setiap tahun. Pada awalnya, Otsus sangat didukung oleh pemangku kebijakan publik di Papua, sebagaimana tercermin dari pernyataan Gubernur Papua pada saat itu, JP Salossa. "Sekitar 75 persen warga Papua diperkirakan masih hidup di bawah garis kemiskinan akibat keterbatasan sarana dan prasarana transportasi laut, darat, dan udara di daerah itu. Sarana dan prasarana transportasi di Papua sangat berpengaruh terhadap kehidupan warga masyarakat Papua," Gubernur merasa optimis dengan pemberlakuan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua dapat mengangkat ketertinggalan dan kemiskinan masyarakat di Tanah Papua[42].

Sesuai regulasi Otsus mencakup sejumlah hal terutama: *pertama*, pengaturan kewenangan antara Pemerintah RI dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan; *kedua*, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar; dan *ketiga*, mewujudkan pemerintahan yang baik berciri:

(a) partisipasi sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan

[42] http://nasional.kompas.com/read/2012/12/13/08304158/Otsus Papua Belum Sesuai Harapan, diakses pada tanggal 30 juni 2013.

pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;

(b) pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan, dan bermanfaat langsung bagi masyarakat.

(c) penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat. *Keempat*, 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[43]. Sumber dana desentralisasi Provinsi Papua dan Papua Barat diatur di dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.

1. *Pertama*, dalam hal dana perimbangan, sesuai mandat Undang-undang Otsus, Provinsi Papua dan Papua Barat mendapat perlakuan istimewa dalam hal bagi hasil sumber daya alam minyak dan gas,yaitu 70%. Sementara untuk sumber daya alam lain, keduanya menerima persentase sama seperti provinsi lain. Untuk Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), keduanya menerima 90%, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80%, dan Pajak Penghasilan (PPh) Orang Pribadi sebesar 20%[44].
2. *Kedua*, ada penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus yang besarnya dinilai 2% dari Dana Alokasi Umum Nasional, inilah yang disebut sebagai dana Otsus.

[43] Agustinus Fatem, "Sebelas Tahun Implementasi Kebijakan Otsus di Tanah Papua: Isu, Target, dan Upaya Perbaikan", Jurnal Ilmu Sosial, Vol. 10, No. 3 Desember 2012.

[44] Lihat Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 pasal 33 ayat 3a dan 3b mengatur tentang dana perimbangan dalam rangka Otsus Papua.

3. *Ketiga*, ada dana tambahan pembangunan infrastruktur. Penerimaan kedua dan ketiga ini berlaku selama 20 tahun, dan setelahnya nihil. Khusus untuk ketentuan istimewa bagi hasil minyak dan gas akan berubah menjadi 50% setelah 25 tahun. Sepanjang 2002 sampai 2012, Provinsi Papua menerima Rp 28,445 triliun dana Otsus dan Rp 5,271 triliun dana infrastruktur. Adapun Provinsi Papua Barat yang terbentuk sejak 2008, sudah menerima Rp 5,409 triliun dana Otsus dan Rp 2,962 triliun dana infrastruktur.
4. *Keempat*, Dana Alokasi Umum sebagai *block grant* dari pemerintah pusat untuk menutup celah kemampuan fiskal antar wilayah. Hasil analisis yang dilakukan World Bank menunjukkan, selain keiistimewaan dengan adanya dana Otsus, dana khusus infrastruktur, dan dana perimbangan, DAU Papua sendiri sudah sangat besar. Pada tahun 2005 misalnya, nilainya mencapai 25,5% dari pendapatan nasional, atau sekitar Rp 88,8 triliun. Maka tidak usah heran jika dibandingkan dengan kawasan lain, Papua saat itu menerima 5 kali yang diterima Jawa Timur dan 4 kali yang diterima Nusa Tenggara Barat[45].

### 5. Kendala Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus

Kendala utama dari pihak Pemerintah Propinsi Papua maupun Majelis Rakyat Papua barat, termasuk kelompok masyarakat pendukung otonomi khusus, bersumber dari perbedaan materi draf RUU yang mereka ajukan dengan Undang-undang yang telah ditetapkan. Cukup banyak usulan mereka yang ditolak atau dimodifikasi "Jakarta". Umpanya yang krusial tentang bendera dan lagu, kewenangan bidang keamanan dan peradilan tingkat pertama oleh tingkat banding, parlemen Papua yang terdiri atas dua kamar (MRP dan

[45] Papua Public Expenditure Analysis: Regional Finance and Service Delivery in Indonesia's Most Remote Region, World Bank, 2005. Diakses pada tanggal 30 juni 2013.

DPRP), parta politik lokal[46], sumber penerimaan dari seluruh pajak disetor ke kas daerah dan seluruhnya menjadi hak pemerintah propinsi sementara pemerintah pusat hanya diberi bagian setinggi-tingginya 20%, kompensasi bagi korabat/ keluarga korban/ahli waris korban pelanggaran HAM sejak 1 Mei 1963, kepolisian daerah, larangan pemekaran wilayah propinsi papua, penyelenggaraan referendum jika selama lima tahun undang-undang otonomi khusus papua tidak dapat dilaksanakan secara efektif, dan segala ketentuan perundang-undangan yang tidak sesuai atau bertentangan dengan undang-undang otonomi khusus dinyatakan tidak berlaku[47].

Hambatan-hambatan yang telah menjadi masalah bagi Pengawasan Majelis Rakyat Papua Barat Terhadap Aliran Dana Otonomi Khusus terhadap implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus di Papua, dalam pengamatan Penulis, antara lain sebagai berikut:

*Pertama,* masalah ketidaksamaan dalam pemahaman dan persepsi tentang Otonomi Khusus di Papua. Kendala Pengawasan Aliran Dana Otonomi Khusus. Sejak awal telah terbentuk persepsi, pemahaman dan pengertian yang berbeda-beda tentang Otonomi Khusus di kalangan masyarakat Papua itu sendiri. Bertolak dari pemahaman dan persepsi yang berbeda-beda, respons yang diberikan oleh masyarakat Papua juga berbeda-beda. Ada sebagian yang memberikan respons yang positif, ada pula yang memberikan respons yang

[46] Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004. Hlm. 67.

[47] Institute for Local Development..Loc.Cit...., 2005. hlm. 614.

negatif dan ada yang bersikap netral. Mereka yang memberikan respons secara positif, melihat status Otonomi Khusus sebagai suatu jalan keluar yang bersifat *Win-Win* yang dapat mencegah konflik bahkan mencegah jatuhnya korban yang lebih banyak lagi. Ada pula sebagian masyarakat yang secara tegas menolak status Otonomi Khusus, karena yang mereka inginkan adalah kemerdekaan penuh dalam arti lepas dari NKRI. Hal lain seperti dikemukakan di atas, bahwa yang lebih ironis lagi adalah bahwa pemahaman/persepsi yang berbeda-beda, bahkan negatif tentang Otonomi Khusus di Papua, juga terjadi di kalangan pejabat Pemerintah dan anggota-anggota lembaga legislatif, baik di pusat maupun di daerah. Padahal mereka mempunyai tanggung jawab untuk menjelaskan tentang Otonomi Khusus secara benar, jelas dan tegas. Hal seperti itu akan sangat menghambat upaya sosialisasi tentang Otonomi Khusus ke tengah-tengah masyarakat Papua[48].

*Kedua,* masalah saling tidak percaya (*distrust*). Segala penderitaan yang dialami oleh masyarakat Papua, pelanggaran HAM, pembunuhan, penindasan, intimidasi, ketidakadilan, dan diskriminasi telah membawa sebagian masyarakat Papua kepada suatu kekecewaan yang sangat dalam. Kekecewaan demi kekecewaan telah membawa mereka untuk tidak percaya lagi kepada NKRI. Mereka tidak percaya bahwa masih ada ruang bagi perbaikan dan karena itu mereka memilih alternatif untuk berpisah dari NKRI. Pengalaman

[48] Salamm, Alfitra. *Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Dalam Desen-tralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah.* LIPI Press. Jakarta, 2007., Hal 277-299.

pahit yang dialami oleh rakyat Papua dalam masa pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru yang juga memberikan otonomi kepada Provinsi Papua, telah membuat sebagian rakyat Papua sudah tidak percaya lagi terhadap Otonomi Khusus yang ditawarkan oleh pemerintah RI. Mereka beranggapan bahwa untuk keluar dari penderitaan seperti itu, adalah hak mereka untuk menentukan nasib masa depannya sendiri.

Pada sisi yang lain, Kendala Pengawasan Aliran Dana Otonomi Khusus dari pihak pemerintah daerah otonom di Papua Barat, ada kalangan atau pejabat tertentu yang curiga atau khawatir bahwa Undang-Undang Otonomi Khusus akan lebih mendorong perjuangan rakyat Papua untuk merdeka (dalam arti memisahkan diri dari NKRI). Lebih ironis lagi bahwa sejumlah pejabat orang asli Papua yang selama ini justru berperan sebagai penengah, juga dicurigai tanpa bukti dan data yang akurat. Dengan demikian, salah satu masalah utama dalam implementasi Undang-Undang tentang Otonomi Khusus di Papua adalah masalah saling tidak percaya antara satu sama lain[49].

*Ketiga,* sangat lambannya proses penyusunan peraturan-peraturan pelaksanaan (PP, Perdasi, Perdasus). Hingga Juni 2003, sudah lebih dari satu setengah tahun sejak ditetapkannya undang-undang tersebut, belum ada satupun peraturan pelaksanaan (Peraturan Pemerintah, Perdasi, dan Perdasus) yang ditetapkan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Salah satu penyebab utama dari kelambatan tersebut adalah bahwa Tim Inti yang terdiri

[49] J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta : PT. Rineka Cipta, 2002., hlm. 87.

dari para intelektual Papua yang menyusun Konsep Rancangan Undang-Undang tersebut tidak dilibatkan secara utuh dan penuh dalam penyusunan draft rancangan peraturan-peraturan pelaksanaan tersebut. Tanpa keterlibatan Tim Inti (Tim Asistensi) tersebut tidak saja menyebabkan proses itu menjadi lambat, tetapi bisa terjadi *missing link* antara nilai-nilai dasar dan norma-norma dasar yang diatur dalam undang-undang tersebut untuk kemudian diterjemahkan/dijabarkan ke dalam peraturan-peraturan pelaksanaannya. Bukan tidak mungkin terjadi misinterpretasi, *misunderstanding* dan *misperception* terhadap undang-undang tersebut. Pada gilirannya konsep-konsep dalam peraturan-peraturan pelaksanaannya (PP, Perdasi, Perdasus) akan bias/menyimpang dari nilai-nilai dan norma-norma dasar yang tertuang dalam undang-undang tersebut[50].

*Keempat,* masalah penyerahan kewenangan dan sumber daya yang tidak konsisten dan setengah hati oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Penulis memahami bahwa menyerahkan semua kewenangan dan sumber daya yang selama ini dikelola oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, bukanlah hal yang mudah, walaupun atas perintah undang-undang. Dalam banyak hal Pemerintah Pusat (dalam hal ini departemen tertentu) belum siap secara mental untuk menyerahkan semua kewenangan dan sumber daya yang dimilikinya.

[50] Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung : Fokus Media, 2009. Hlm. 69.

Bahkan ada kewenangan tertentu yang sudah diserahkan, tetapi kemudian ditarik kembali, sehingga terjadi kondisi "tarik ulur" antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal lain adalah persiapan secara administratif, struktural dan fungsional dari pihak yang menyerahkan dan pihak yang menerima, belum diatur secara jelas oleh Pemerintah Pusat sehingga memperlambat bahkan menghambat proses penyerahan itu sendiri. Dalam hal ini Pemerintah Pusat tidak konsisten untuk melaksanakan urusan-urusan penyerahan, sesuai dengan perintah undang-undang[51].

*Kelima,* masalah kesiapan Pemerintah Daerah untuk menerima dan mengambil alih kewenangan, sumber daya, tugas dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat. Penulis juga memahami bahwa Pemerintah Daerah belum siap, dalam arti kapasitas dan kapabilitas kepemimpinan dan manajemen yang dimilikinya belum memadai untuk memikul dan mengemban kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat. Akibat dari kekuasaan yang sangat sentralistik pada waktu yang lalu telah membentuk Pemerintah Daerah yang kerdil dan sangat bergantung dari subsidi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat, sehingga cenderung untuk mematikan inisiatif dan kreativitas Pemerintah Daerah. Hal-hal seperti itu telah ikut menghambat upaya-upaya pemberdayaan Pemerintah Daerah. Demikian juga *intellectual resources (think thank)* yang sangat terbatas untuk menyusun/merumuskan konsep-konsep kebijakan, strategi dan program-

[51] *Ibid.*, 72.

program pembangunan daerah yang tepat dan berguna/bermanfaat bagi seluruh rakyat merupakan suatu masalah tersendiri. Masalah lain yang tidak kalah penting adalah pengawasan, transparansi dan akuntabilitas, yang juga belum berjalan sebagaimana mestinya sehingga membuka peluang/kesempatan untuk terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme yang semakin berkembang di daerah-daerah. Hal-hal tersebut akan menghambat upaya-upaya untuk mengembangkan suatu pemerintah yang baik dan bersih (*clean and good governance*) di daerah-daerah[52].

Adanya perda-perda yang kontradiktif terhadap kepentingan memajukan dan memberikan perlindungan HAM disebabkan selama ini peran dan tanggung jawab implementasi HAM di era otonomi daerah seringkali tidak dipahami secara utuh. Para pemimpin daerah seringkali terperangkap formalisme dan sikap-sikap pragmatis, sekedar untuk mengembalikan, mempertahankan, dan mengakumulasi modal ekonomi, sosial, kultural, dan simbolik.

[52] Blair, D. C. and David L. Phillips. *Komisi untuk Indonesia: Perdamaian dan Perkembangannya di Papua.* Laporan Komisi Independen-Council and Foreign Relation Center for Preventif Action USA. 2003., hlm., 132.

# BAB IV

# PENUTUP

## A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan dan hasil wawancara dengan narasumber, serta analisis pembahasan yang telah penulis lakukan, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Aliran Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat belum sesuai dengan amanat Undang – Undang Otonomi Khusus. Dalam *Pasal 34 ayat (3) huruf c angka (6) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.* Selama ini diberbagai media mengungkapkan permasalahan penyalahgunaan Dana Otonomi Khusus Papua namun belum ada tindakan nyata dari pemerintah baik pusat dan daerah meluruskan dalam regulasi maupun sistemnya. pemerintah pusat selalu menjawab bahwa telah memberikan UU Otsus dan Dana Otsus bagi Papua berarti mereka ada kewenangan bisa mengaturnya namun pemerintah pusat lupa bahwa adanya ketidak konsistenan implementasi Undang – Undang otsus tersebut dan terjadi pelemahan dalam mengimplementasikan dikarenakan hampir semua pasal dalam Undang – undang tersebut harus dieksekusikan denga semua peraturan pelaksanaya. Sudah 11 Tahun Papua mendapatkan kucuran dana Otsus,

realisasi fisik lapangan yang terkait dengan pembangunan fisik dan layanan publik dianggap jauh dari harapan karena tidak menyentuh kehidupan masyarakat asli Papua hingga pelosok Papua. Hal ini disebabkan beberapa praktek pembiaran yang dikategorikan sebgaia kegagalan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, yaitu , **A**; Pencairan Dana Otonomi Khusus tiap tahun anggaran hampir selalu sebagian besar dana pada akhir tahun anggaran, sehingga dana tidak dimanfaatkan efektif untuk menolong dan menyelamatkan Orang asli Papua, selain di bagi – bagi dengan laporan keuangan fitktif, **B** ; Tidak ada realisasi atas pembagian hasil Sumber Daya Alam (SDA) untuk papua dan Jakarta sebagaiman diamanatkan dalam *Pasal 34 ayat (3) huruf c angka (6),* **C** ; Bidang Keuangan Pemerintah Pusat tidak pernah transparan dalam hal pembagian pendapatan dari pengelolaan Sumber Daya Alam, sesuai amanat Undang – Undang Otsus pada Pasal 34 UU otonomi Khusus Papua Pasal 34 Ayat (1), (2), dan (3). (2), **D** ; Tidak berfungsinya Perdasus tentang pembagian dana Otonomi khusus yang di tetapkan oleh DPRP, **E** ; Pemerintah Provinsi lalai membina, mengawasi da melindungi hak – hak masyrakat Papua, **F** ; Pemerintah Provinsi tidak melakukan Restrukturisasi, Refungsuionalisasi, dan Revitalisasi Sesuai Otonomi Khusus Papua.

2. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang berikutnya ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua. Ruang partisipasi masyarakat dalam pengawasan masih terbatas. Salah satu indikasinya ialah akses masyarakat sipil terhadap dokumen publik terkait perencanaan dan penganggaran di Papua dan Papua Barat. Di satu sisi memang Otsus memberi peluang bagi Majelis Rakyat Papua (MRP). Bila melihat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ( APBD) Provinsi Papua setiap tahunnya mencapai 35 – 40 Triliun, jumlah itu dibagi tiga, diberikan kepada Gubernur, DPR dan Sekda. Melihat MRP Papua Barat sebagai lembaga representasi yang hadir karena riak- riak orang Papua untuk merdeka karena ketidakadilan, seharusnya MRP Papua Barat juga dilibatkan dalam seluruh mekanisme pengawasan dan penggunaan anggaran, sebaliknya MRP Papua Barat tak pernah dilibatkan hingga MRP Papua Barat tidak tahu menahu dana yang dikeluarkan kemana dan penggunaannya untuk apa saja, sebab faktanya selama 11 tahun pelaksanaan Otsus, penggunaan dana otsus belum dapat merubah wajah seluruh Papua Secara fisik serta meningkatkan taraf hidup masayarakat asli Papua seperti saudara – saudaranya di daerah lain yang berada dalam bingkai NKRI.

## B. SARAN

Agar dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan dan pengawasan dana otonomi khusus sesuai dengan tujuan dan cita-cita dan arapan Rakyat Papua dalam bingkai NKRI maka :

1. Dibutuhkan keterbukaan Pemerintah Pusat dan pemerintah Provinsi dalam pengelolaan dana otsus, segera Merealisasikan pembagian hasil Sumber Daya Alam (SDA) untuk papua dan Jakarta sebagaiman diamanatkan dalam *Pasal 34 ayat (3) huruf c angka (6),* Keterbukaan di Bidang Keuangan Pemerintah Pusat dalam hal pembagian pendapatan dari pengelolaan Sumber Daya Alam, sesuai amanat Undang – Undang Otsus pada Pasal 34 UU otonomi Khusus Papua Pasal 34 Ayat (1), (2), dan (3). (2), Optimalisasi Perdasus tentang pembagian dana Otonomi khusus yang di tetapkan oleh DPRP, melakukan pemembinaan, pengawasan dan melindungi hak – hak masyrakat Papua, Pemerintah Provinsi harus melakukan Restrukturisasi, Refungsuionalisasi, dan Revitalisasi Sesuai Otonomi Khusus Papua. Kemudian dalam diskusi dengan Majelis Rakyat Papua sebagai lembaga representasi cultular ada suatu gagasan bahwa Dana Otonomi Khusus harus yang selama ini Menyatu dengan APBD harus terpisah dari APBD dan diperlukan diperlukan pengawasan extra yang harus di lakukan Oleh MRP perlu yang merupakan roh dari Undang - Undang Otsus Papua terhadap Dana Otonomi Khusus ini karena terkait dengan kesejahteraan rakyat papua, maka diperlukannya birokrasi pemerintahan yang rasional, yang dapat melayani

kebutuhan rakyat di Papua yang maksimal serta terhindar dari hal-hal subyektif dan tidak rasional akibat hubungan emosional serta memihak dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila beberapa poin pada uraian yang terdapat di atas dapat direalisasikan maka permasalahan yang timbul seperti berbagai gerakan separatisme antara lain OPM, tentunya diharapkan dapat ditiadakan yang tentunya kesemuanya ini merupakan manifestasi kepedulian dan rasa tanggung jawab bangsa Indonesia terhadap keselamatan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang harus kita laksanakan dalam pembangunannya dengan kewaspadaan nasional.

2. Majelis Rakyat Papua Barat Harus dilibatkan dalam seluruh mekanisme pengawasan dan penggunaan anggaran, Majelis Rakyat Papua Barat sebagai lembaga representasi kultural penduduk asli Papua yang sekaligus sebagai diberikan kewenangan tertentu terhadap dana otsus. Kemudian Pemerintah pusat dan daerah perlu memastikan ruang lebih terbuka bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan, penganggaran, dan pemantauan dana Otsus. Partisipasi ini paralel dengan upaya pemerintah pusat dalam menjamin keterbukaan informasi publik. Partisipasi masyarakat dilakukan untuk menilai 3 hal di masing-masing tahap pelaksanaan kegiatan, yaitu; (a) efektivitas, atau sejauh mana manfaat program dengan menggunakan dana Otsus dapat dirasakan masyarakat; (b) kepatuhan terhadap prosedur, atau apakah ada sanksi terhadap kecurangan dan penyelewengan; dan (c) akses, atau apakah masyarakat mudah mendapatkan informasi penting yang diperlukan. MRP

perlu berperan lebih strategis dengan memfasilitasi masyarakat sipil dalam melakukan pengawasan di setiap tahap program. Perbaikan mekanisme transfer. Pemerintah pusat perlu merumuskan perbaikan mekanisme transfer dari tanpa syarat menjadi bersyarat. Prasyarat yang digunakan dibuat secara bertahap sesuai situasi di Papua dan Papua Barat yang memang memerlukan kebijakan afirmatif. Sebagai contoh, pada tahun pertama pemerintah pusat mengenakan persyaratan pelaporan monev SPM pendidikan dan kesehatan minimal 70%, kemudian tahun kedua target dinaikkan mencapai 100%, lalu tahun ketiga dan berikutnya dikaitkan dengan validitas data. Dapat juga ditambahkan pada 3 tahun terakhir masa otsus, syarat pencapaian SPM diberlakukan. Koordinasi lintas K/L dalam melakukan monitoring dan evaluasi. Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, Badan Pengawas Keuangan, Badan Pengawas Keuangan Pembangunan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Pemerintah pusat dapat membentuk tim lintas K/L dalam memantau dan mengevaluasi program dan penggunaan dana Otsus dan dikaitkan dengan syarat dalam perubahan mekanisme transfer. Setiap temuan bermasalah tentu harus diusut, supaya tidak ada istilah ungkapan 'Dana Otsus tak perlu diusik karena sebagai sumbangan NKRI agar Papua tak merdeka'.

# DAFTAR PUSTAKA

## A. Buku


Abdy Yuhana, 2009, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasca Perubahan UUD 1945*. Bandung : Fokus Media

Agus Sumule, 2003, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Papua*. (Gramedia Pustaka Utama. Jakarta

Ahmad Yani, 2008,*Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada

Agussalim Andi, 2007, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum, Analisis Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 Sampai Dengan 2004*, Bogor : Ghalia Indonesia

Alfitra Salamm, 2007, *Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Dalam Desen-tralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. LIPI Press. Jakarta.

Amarah Muslimin, 1960, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah*, Jakarta : Jembatan

Amin Ibrahim, 2004, *Pokok-pokok Analisis Kebijakan Publik (AKP),* Bandung : CV. Mandar Maju

Andi Hamzah, 1991*Politik Hukum Pidana. (*Jakarta: Raja Grafindo Persada)

A.S.S. Tambunan, 2002, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*. Jakarta: Puporis Publishers

Bohari, 1995, *Hukum Anggaran Negara*. Jakarta: Rajawali Pers

Demmy Antoh, 2008, *Menggugat Implementasi Otsus Papua*. Pusat Pengkajian Pembangunan Papua (P4) : Sorong Papua Barat

Hadi Setia Tunggal, SH, 2009, *Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua beserta Peraturan Pelaksanaannya*, Pustaka Pelajar: Jakarta

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1973)

Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Irfan Fachrudin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah.* Alumni, Bandung

Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, 2011, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy).* Universitas Brawijaya (UB PRESS)

Johnny Ibrahim, 2011, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif.* Bayumedia Publishing

John Rawls, 2006, *Teori Keadilan dasar-dasar filsafat politik untuk mewujudkan kesehjateraan sosial dalam negara*, Pustaka Pelajar : Yogyakarta

J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta : PT. Rineka Cipta.

Mardiasmo, 2002, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah,* ANDI, Yogyakarta

Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.* Liberty, Yogyakarta

Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan problematika)*, cetakan I, penerbit : pustaka pelajar, Yogyakarta

Ni'matul Huda, 2010, dalam *Hukum Pemerintahan Daerah*, (cetakan II), penerbit : Nusa Media

Oktovianus Warera, 2002, *Tesis (Opsi Otonomi Khusus Sebagai Salah Satu Solusi Masalah Konflik Politik Di Provinsi Papua)*

Paulus Effendi Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah.* Citra Aditya Bakti, Bandung

Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada media Group

Ryas Rasyid, H Syaukani, Afan Gaffar, 2007, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Ridwan, 2009, *Hukum Administrasi Daerah,* (editor Ni'matul Huda) Penerbit : Universitas Islam Indonesia (UII Press)

Salamm, Alfitra. 2007, *Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Dalam Desen-tralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. LIPI Press. Jakarta.

Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Dan Perubahan Sosial ( suatu tinjauan teoritis serta pengalaman – pengalaman di Indonesia)*. Genta Publishingh

Socratez Sofyan Yoman, 2006, *Pemusnahan Etnis Melanesia Memecah Kebisuan Sejarah Kekerasan Di Papua Barat*, Galang Press, Yogyakarta

Sondang P. Siagian, 1970, *Filsafat Administrasi*. Gunung Agung, Jakarta

Syarifin, Pipin, Jubaedah, Daedah, 2005, *Pemerintah Daerah Indonesia*. Pustaka Setia. Bandung

Tahir Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur –Unsurnya)*, Penerbit : Universitas Indonesia (UI Press)

Yan Pieter Rumbiak, 2005, *Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua "Menyelesaikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Membangun Nasionalisme di Daerah Krisis Itegrasi"*. Buana Offset Printing : Jakarta

Yustika, Ahmad Erani, 2006, *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori dan Strategi*. Bayu Media. Malang

## B. Peraturan Perundang – undangan


Undang – Undang Dasar 1945

Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Undang – Undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Undang – Undang Otonomi Daerah

Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 Tentang Majelis Rakyat Papua

Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 4 tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 165/PMK.07/2012 Tentang Pengalokasian Anggaran Transfer Ke Daerah Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 poin 8 (delapan)

## C. Jurnal dan Artikel

Agustinus Fatem, "*Sebelas Tahun Implementasi Kebijakan Otsus di Tanah Papua: Isu, Target, dan Upaya Perbaikan*", Jurnal Ilmu Sosial, Vol. 10, No. 3 Desember 2012.

Blair, D. C. and David L. Phillips. *Komisi untuk Indonesia: Perdamaian dan Perkembangannya di Papua.* Laporan Komisi Independen-Council and Foreign Relation Center for Preventif Action USA. 2003.

Evaluasi Otsus Papua dan Papua Barat: Refleksi Sebelas Tahun Pelaksanaan UU No 21 tahun 2001, Ditjen Otoda Kemdagri, Kerjasama Kemdagri, Lembaga Administrasi Negara, dan Partnership for Governance Reform, 2012

Institute for Local Development. Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun. Jakarta: Yayasan TIFA., 2005

Kariadi, 2009, *Modul Metode Penelitian Hukum (Universitas Al – Amin Sorong)*

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarkatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.* (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003

Philipus M. Hadjon, Kedudukan *Undang – Undang Pemerintah Daerah Dalam Sistem Pemerintahan*, Makalah Dalam seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI.

Pratikno, 2012, *dalam Modul Kuliah Otonomi Daerah Magister Hukum Universitas Islam Indonesia*

Sasana Hadi, *Analisis Dampak Pe-laksanaan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kesenjangan Antar Wilayah, antar Sektor di Ka-bupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.* Jurnal Bisnis dan Ekonomi Vol.12 No.2, September 2005

**D. Media Cetak**

Sinar Harapan, 3 Mei 2003

Radar Sorong, Sabtu 16 juni 2012

Koran Cenderwasih Pos Jayapura, pada tanggal 18 Febuari 2012.

**E. Media On Line**

(Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia), Pada tanggal 5 Mei 2013,

Papua Public Expenditure Analysis: Regional Finance and Service Delivery in Indonesia's Most Remote Region, World Bank, 2005. Diakses pada tanggal 30 juni 2013

Penyimpangan Dana Otonomi Papua Indikasi Pemda Tak Jujur pada Rakyat "Ditulis oleh Administrator " , Ilustrasi dana otonomi [google], kamis 21/04/2012

**F. Kamus**

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa.

Kamus *Besar Bahasa Indonesia.* Depdikbud Balai Pustaka, Jakarta, 1991