



Australian Government

KAJIAN PEMANFAATAN DANA OTONOMI KHUSUS PAPUA DAN PAPUA BARAT

2002 - 2018

DRAFT FINAL DESEMBER 2019

DRAFT - KAJIAN PEMANFAATAN Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat 2002–2018

DRAFT

Kajian Tinjauan Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat

Oleh

Tim Ahli Kompak

(Machfud Siddik, Eddy Suratman, Noldy Tuerah, Nur Kholis, Agus Sumule, William Reba, Lily Bauw, Suhirman, Devi Suryani A., dan Heracles Lang)

KOMPAK

Jalan Diponegoro No. 72

Jakarta 10320 Indonesia

T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090

E: info@kompak.or.id

www.kompak.or.id

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan ini disusun oleh tim ahli KOMPAK yang terdiri dari Dr. Machfud Sidik, M.S., Prof. Dr. Eddy Suratman, S.E., M.A., Nurkholis, M.SE., Dr. Agus Sumule, Lily Bauw, S.H., M.H., William Reba, S.H.,M.H., dan Devi Suryani A, M.Sc yang selanjutnya disebut “Tim”. Kegiatan **Kajian Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat** dilakukan untuk mendukung Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat untuk mendapatkan gambaran utuh tentang capaian dan dampak pemanfaatan dana otsus terhadap percepatan kesejahteraan dan pembangunan di Papua maupun Papua Barat. Kegiatan kajian ini berhasil terlaksana dengan baik berkat dukungan dan supervisi dari manajemen KOMPAK khususnya Anna Winoto (*Team Leader*) dan Ted Weohau (*Implementation Director*) serta kerja sama unit *Fiscal Transfer, Public Finance Management, dan Special Autonomy Strengthening*, yaitu: Heracles Lang, Devi Suryani, Mustika Ulma, Aida Novita, dan Astri Waluyo. Di samping itu, dukungan dari Tim KOMPAK di Papua dan Papua Barat yaitu: Hilda Evelyn dan Tim dari KOMPAK Papua, serta Tim LANDASAN – BaKTI yang turut memperlancar proses pelaksanaan dan penyusunan laporan ini.

Tim menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat, khususnya kepada Kepala Bappeda dan Biro Otsus serta jajarannya di Provinsi Papua dan Papua Barat atas dukungan, fasilitasi dan arahan yang diberikan selama pelaksanaan dan penyusunan laporan *Kajian Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat*.

Secara khusus, ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Gubernur Papua dan Papua Barat, jajaran Direktorat Pembiayaan dan Transfer Non-Dana Perimbangan, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, jajaran Direktorat Penataan Daerah, Otonomi Khusus dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, Direktorat Daerah Tertinggal, Transmigrasi dan Perdesaan, Kedeputian Bidang Pengembangan Regional, Kementerian

PPN/Bappenas RI, yang telah memberikan masukan dan dukungan dalam pelaksanaan kajian ini.

Akhirnya, Tim ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak di Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan di Jakarta yang tidak kami sebutkan namanya satu persatu dan telah berperan besar untuk penyelesaian kajian ini.

Kami mengharapkan hasil kajian pemanfaatan dana otsus ini dapat digunakan sebagai bahan informasi untuk perbaikan pengelolaan pemanfaatan dana otsus dalam rangka percepatan pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat serta peningkatan kesejahteraan Orang Asli Papua (OAP) di masa depan.

KATA PENGANTAR

Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU No. 21/2001), maka sejak tahun 2001 Provinsi Papua dan juga Provinsi Papua Barat telah mendapatkan dana otonomi khusus (otsus) berupa transfer dana tambahan yang diberikan oleh pemerintah pusat selama 20 tahun hingga tahun 2021. Berdasarkan UU No. 21/2001, dana otsus ditujukan untuk membiayai percepatan pembangunan Papua dan Papua Barat, khususnya di bidang pendidikan, kesehatan, pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, serta pemberdayaan ekonomi.

Untuk memastikan perbaikan tata kelola pemanfaatan dana otsus, Pemerintah Papua mulai melaksanakan proses perencanaan pembangunan daerah melalui musyawarah perencanaan pembangunan daerah khusus (musrenbangsus) untuk merencanakan dan membahas kebutuhan penganggaran kegiatan-kegiatan pelayanan dasar di unit pelayanan, untuk memenuhi kebutuhan Orang Asli Papua (OAP). Musrenbangsus ini telah diadakan oleh Pemprov Papua selama dua tahun (2017 dan 2018) untuk pelaksanaan kegiatan tahun 2018 dan 2019 sebagaimana dituangkan dalam dokumen APBD 2018–2019, dan oleh Pemerintah Provinsi Papua Barat mulai tahun 2018 untuk pelaksanaan kegiatan tahun 2019.

Guna memastikan tercapainya target pemanfaatan dana otsus bagi percepatan pembangunan Papua—terutama untuk peningkatan kesejahteraan OAP—pemerintah dan pemerintah daerah perlu melakukan kajian terhadap pemanfaatan dana otsus tersebut.

Kajian terhadap pemanfaatan dana otsus Papua dan Papua Barat dilakukan oleh tim independen, yaitu para akademisi yang berasal dari berbagai perguruan tinggi bekerja sama dengan pemerintah, khususnya Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri di tingkat Pusat, dan Pemprov Papua serta Papua Barat. Kajian ini dilaksanakan atas dukungan penuh dari KOMPAK (Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan) yang merupakan program kemitraan antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia.

Fokus kajian mencakup perkembangan pelayanan dasar publik (pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur), perkembangan ekonomi dan sosial,

perkembangan fiskal, perkembangan bidang sosial/keagamaan, hak asasi manusia (HAM), dan budaya/martabat penduduk asli Papua, serta perkembangan aspek kelembagaan dan tata kelola pemerintahan (keuangan) daerah.

Hasil kajian ini merupakan tahap pertama dari rangkaian kajian menyeluruh atas pelaksanaan otsus di tanah Papua. Data yang dimanfaatkan saat ini berasal dari pemerintah dan Pemprov Papua serta Papua Barat. Kajian ini akan dilanjutkan dengan menampung masukan dari pemerintah kabupaten yang merepresentasikan tujuh wilayah adat di kedua provinsi. Hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi dasar pertimbangan untuk memperbaiki tata kelola dana otsus di masa yang akan datang termasuk dalam pengambilan keputusan strategis lainnya di berbagai tingkat pemerintahan terkait.

Jakarta, Desember 2019

Ubaidi Socheh Hamidi

Direktur Pembiayaan dan
Transfer Non-Dana Perimbangan
Direktorat Jenderal Perimbangan
Keuangan
Kementerian Keuangan

Andi Bataralifu

Direktur Penataan Daerah, Otonomi
Khusus dan DPOD
Direktorat Jenderal Otonomi Daerah
Kementerian Dalam Negeri

Velix V. Wanggai

Direktur Daerah Tertinggal,
Transmigrasi dan Pedesaan
Kedepujian Bidang
Pengembangan Regional
Kementerian PPN/Bappenas

Hery Dosinain

Sekretaris Daerah
Provinsi Papua

Nataniel Mandacan

Sekretaris Daerah
Provinsi Papua Barat

Anna Winoto

Team Leader KOMPAK

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	1
KATA PENGANTAR.....	3
DAFTAR ISI.....	5
RINGKASAN EKSEKUTIF	9
BAB I. PENDAHULUAN	19
1.1. Paradoks Papua.....	21
1.2. Kondisi Geografis Wilayah Provinsi Papua dan Papua Barat	25
1.2.1 Kawasan Perkotaan.....	28
1.2.2 Kawasan Strategis	28
1.3. Relevansi Teori Dan Paradigma Pembangunan	29
BAB II. TINJAUAN PERKEMBANGAN PELAYANAN DASAR PUBLIK.....	35
2.1. Ketertinggalan Daerah, IPM dan Pelayanan Dasar Publik	35
2.1.1. Penyebab Ketertinggalan Daerah di Tanah Papua.....	35
2.1.2. Penyebab Rendahnya Nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Tanah Papua	38
2.1.3. Dana Otonomi Khusus Papua dan Dana Tambahan Infrastruktur.....	51
2.2. Bidang Pendidikan.....	55
2.2.1. Anggaran Bidang Pendidikan	55
2.2.2. Jumlah Sekolah dan Guru	57
2.2.3. Harapan Lama Sekolah (HLS)	59
2.2.4. Rata-rata Lama Sekolah (RLS)	62
2.2.5. Angka Partisipasi.....	67
2.2.6. Buta Huruf dan Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	71
2.2.7. Masukkan untuk Bidang Pendidikan dari Kabupaten/Kota	74
2.2.8. Kesimpulan dan Rekomendasi Bidang Pendidikan	75
2.3. Bidang Kesehatan.....	77
2.3.1. Anggaran Bidang Kesehatan	77

2.3.2. Fasilitas dan Tenaga Kesehatan.....	79
2.3.3. Angka Harapan Hidup.....	82
2.3.4. Persentase Persalinan Ditolong oleh Tenaga Kesehatan	93
2.3.5. Persentase Balita yang Mendapat Imunisasi Campak.....	100
2.3.6. Hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) Tahun 2013 dan 2018	102
2.3.7. Kasus HIV/AIDS	108
2.3.8. Kondisi Kesehatan Lingkungan Tahun 2017	112
2.3.9. Akreditasi Rumah Sakit dan Puskesmas	113
2.3.10. Masukkan untuk Bidang Kesehatan dari Kabupaten/Kota.....	114
2.3.11. Kesimpulan dan Rekomendasi Bidang Kesehatan.....	115
2.4. Bidang Infrastruktur	116
2.4.1. Anggaran Bidang Infrastruktur	116
2.4.2. Akses terhadap Air Minum yang Layak	118
2.4.3. Akses terhadap Sanitasi yang Layak.....	124
2.4.4. Kondisi Jalan Mantap.....	129
2.4.5. Akses terhadap Listrik.....	135
2.4.6. Perumahan	140
2.4.7. Masukkan untuk Bidang Infrastruktur dari Kabupaten/Kota.....	144
2.4.8. Kesimpulan dan Rekomendasi Bidang Infrastruktur	145
BAB III. TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI DAN SOSIAL	148
3.1. Perkembangan Ekonomi.....	148
3.2. Perkembangan Investasi.....	155
3.3. Perkembangan Ekonomi Rakyat.....	161
3.4. Kemiskinan	168
3.5. Perkembangan Pengangguran	174
3.6. Ketimpangan Pendapatan dan Pembangunan Antar Daerah	181
3.7. Saran/Rekomendasi Kebijakan.....	187
BAB IV. TINJAUAN KEUANGAN DAERAH	189
4.1. Sumber Penerimaan Daerah (PAD dan TKDD)	189

4.2. Pendapatan Asli Daerah.....	195
4.3. Dana Perimbangan.....	212
4.4. Dana Insentif Daerah	216
4.5. Dana Otonomi Khusus dan Fluktuasi Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua dan Papua Barat.....	217
4.6. Dana Desa	221
4.7. Prognosa Pendapatan Daerah Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2019–2030	226
BAB V. TINJAUAN SOSIAL, KEAGAMAAN, GENDER, BUDAYA, DAN PERTANAHAN	233
5.1. Sosial	233
5.2. Keagamaan.....	248
5.3. Gender	248
5.4. Budaya Orang Asli Papua	249
5.5. Pertanahan.....	252
BAB VI. TINJAUAN REGULASI, KEWENANGAN, DAN TATA KELOLA	254
6.1. Pengantar Umum	254
6.2. Regulasi Berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2001.....	254
6.2.1. Implementasi Perdasi dan Perdasus	266
6.3. Tinjauan Kewenangan dan Kelembagaan	280
6.3.1. Kewenangan.....	281
6.3.2. Kelembagaan Daerah	287
6.4. Ilustrasi Hubungan Wewenang antar Kelembagaan Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah	300
6.5. Tinjauan Tata Kelola Dana Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat	303
6.5.1 Tata Kelola Pelayanan Dasar Publik	304
6.5.2 Opini BPK Terhadap Pemda Provinsi Papua dan Papua Barat	309
6.5.3 Tata Kelola Keuangan Daerah	312
6.5.4. Pembangunan Daerah Berbasis Wilayah	339
BAB VII. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	341
7.1. Bidang Pendidikan.....	341

7.2. Bidang Kesehatan	342
7.3. Bidang Infrastruktur Dasar	343
7.4. Bidang Ekonomi Daerah	344
7.5. Bidang Tata Kelola, Regulasi dan Kewenangan	347
7.6. Rekomendasi khusus Provinsi Papua dan Papua Barat dari FGD dengan Kabupaten Kota	351
DAFTAR PUSTAKA	363

DRAFT

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pemberian dana otsus untuk Provinsi Papua dimulai tahun anggaran 2002 sebagai tidak lanjut dari pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dana otsus ditujukan untuk membiayai percepatan pembangunan di Papua dan Papua Barat, khususnya di bidang pendidikan, kesehatan, pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, serta pemberdayaan ekonomi.

Selama 17 tahun (2002–2019), total dana otsus yang sudah diterima Provinsi Papua dan Papua Barat mencapai sekitar Rp114,5 triliun. Dengan adanya dana otsus tersebut, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan tambahan sumber daya fiskal yang sangat signifikan untuk pembiayaan pembangunan di kedua provinsi tersebut. Pembangunan di wilayah tersebut telah berlangsung hampir satu setengah dekade menunjukkan perkembangan yang cukup penting di berbagai bidang.

Secara umum, dana otsus telah berperan dalam percepatan penurunan angka kemiskinan di Papua yaitu dari 41,80 persen pada tahun 2002 menjadi 27,74 persen pada 2018 (Maret). Sedang di Papua Barat angka kemiskinan menurun dari 35,71 persen menjadi 23,01 persen pada tahun 2018 (Maret). Walaupun dana otsus telah menunjukkan peran menurunkan angka kemiskinan, kedua provinsi tersebut masih memiliki tingkat kemiskinan tertinggi di Indonesia.

Kajian ini dilakukan untuk memastikan tercapainya target pemanfaatan dana otsus bagi percepatan pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat—terutama untuk peningkatan kesejahteraan OAP— pemerintah dan pemerintah daerah terhadap pemanfaatan dana otsus tersebut.

Fokus kajian ini mencakup perkembangan pelayanan dasar publik (pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur), ekonomi dan sosial, fiskal, bidang sosial/keagamaan, dan budaya/martabat penduduk asli Papua, serta aspek kelembagaan dan tata kelola pemerintahan (keuangan) daerah.

Pendidikan

Pendidikan menjadi penyebab utama ketertinggalan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat, ditandai dengan rendahnya kontribusi capaian bidang

pendidikan dalam nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten/kota dan provinsi di Tanah Papua. Rendahnya capaian bidang pendidikan merupakan faktor utama rendahnya nilai IPM di Tanah Papua. Dari berbagai indikator pendidikan yang ada, kondisi Provinsi Papua secara rata-rata jauh lebih rendah dibandingkan dengan Provinsi Papua Barat demikian juga dengan ketimpangan berbagai indikator pendidikan antarkabupaten dan/atau antarkota juga jauh lebih tinggi. Untuk menyamai rata-rata harapan lama sekolah (HLS) nasional tahun 2017, Provinsi Papua membutuhkan waktu minimal sembilan tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu minimal dua tahun. Untuk menyamai rata-rata lama sekolah (RLS) nasional tahun 2017, Provinsi Papua membutuhkan waktu sedikitnya 19 tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu sedikitnya 15 tahun.

Rendahnya capaian berbagai indikator pendidikan di Tanah Papua tersebut disebabkan oleh kendala geografis yang tercermin dalam nilai Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) yang tinggi, belanja urusan pendidikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang rendah (kurang dari 20 persen dari APBD), alokasi minimal dari dana otsus yang belum terpenuhi (kurang dari 30 persen dari dana otsus), kurangnya sarana dan prasarana pendidikan (terutama sekolah SMA/SMK atau yang sederajat), dan kurangnya jumlah dan kualitas guru (terutama guru SD).

Kesehatan

Kesehatan menjadi penyebab ketiga rendahnya nilai IPM kabupaten/kota dan provinsi di Tanah Papua setelah bidang pendidikan dan ekonomi (pengeluaran). Rendahnya kondisi kesehatan di Tanah Papua tercermin dari beberapa indikator, antara lain dari rendahnya angka harapan hidup (AHH), rendahnya persentase persalinan ditolong oleh tenaga kesehatan (nakes) di fasilitas kesehatan, rendahnya tingkat imunisasi, tingginya *stunting* bayi di bawah dua tahun (baduta) dan bayi di bawah lima tahun (balita), tingginya prevalensi beberapa penyakit menular (termasuk HIV/AIDS), dan adanya penyakit endemis kusta dan frambusia di Tanah Papua. Kondisi kesehatan di Provinsi Papua masih lebih rendah dibandingkan dengan di Papua Barat. Selain itu, ketimpangan antarkabupaten/kota dalam berbagai indikator kesehatan tersebut juga lebih tinggi di Provinsi Papua, dibandingkan Provinsi Papua Barat.

Permasalahan pokok kesehatan di Tanah Papua disebabkan oleh faktor-faktor lingkungan, fisik, kimia-biologi, dan ergonomi (40 persen), faktor perilaku sosial-budaya (30 persen), faktor pelayanan kesehatan (20 persen), dan faktor genetika atau keturunan (10 persen).

Sebagaimana sektor pendidikan, masih rendahnya kondisi kesehatan disebabkan kendala geografis yang tercermin dari nilai IKK yang tinggi, luasnya cakupan wilayah daratan, rendahnya belanja kesehatan dalam APBD (kurang dari 10 persen), alokasi minimal dari dana otsus yang belum terpenuhi (kurang dari 15 persen dari dana otsus), kurangnya jumlah fasilitas kesehatan (faskes) terutama rumah sakit, terbatasnya jumlah nakes (terutama tenaga medis, kebidanan dan kefarmasian), serta terbatasnya jumlah dokter, khususnya dokter spesialis dan gigi (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong).

Infrastruktur Dasar

Keterbatasan infrastruktur dasar di Tanah Papua juga menjadi penyebab utama ketertinggalan kabupaten dan rendahnya nilai IPM yang tercermin dari rendahnya akses masyarakat pada air minum layak, sanitasi layak, jalan dalam kondisi mantap, elektrifikasi, kepemilikan rumah (milik sendiri), serta akses hunian layak dan terjangkau. Untuk beberapa indikator infrastruktur dasar tersebut, kondisi Provinsi Papua Barat lebih baik dibandingkan dengan kondisi Provinsi Papua, kecuali untuk indikator persentase kepemilikan rumah milik sendiri. Untuk ketimpangan antarkabupaten/kota, Provinsi Papua masih lebih tinggi dibandingkan dengan Provinsi Papua Barat.

Rendahnya beberapa indikator infrastruktur dasar di Tanah Papua disebabkan oleh sulitnya akses geografis yang tercermin dalam nilai IKK yang tinggi, kepadatan penduduk (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong) yang meningkat, belanja urusan pekerjaan umum (PU) dan perumahan dari APBD yang terbatas. Nilai IKK yang tinggi di Tanah Papua (yang berpengaruh negatif terhadap indikator pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar), disebabkan oleh akses jalan darat (panjang jalan) yang terbatas dan kondisi jalan dengan kondisi tidak mantap yang masih cukup besar, baik jalan nasional, provinsi maupun kabupaten/kota.

Ekonomi dan Sosial

Kontribusi dana otsus terhadap peningkatan ekonomi dan kesejahteraan OAP sejauh ini belum terlihat. Data makro memang menunjukkan adanya peningkatan ekonomi Papua dan Papua Barat pada triwulan I dan II tahun 2018, yang jauh lebih tinggi dibandingkan rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional (5,07 persen). Namun tingginya laju pertumbuhan ekonomi itu tidak terkait langsung dengan alokasi dana otsus, melainkan didorong oleh kinerja sektor pertambangan dan penggalan. Akibat besarnya ketergantungan terhadap

sektor pertambangan dan penggalan, maka pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu tidak dinikmati secara merata oleh semua daerah, dan tidak dinikmati oleh sebagian besar OAP. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu justru menghasilkan ketimpangan yang tinggi, baik antarpenduduk yang diukur dengan Gini Ratio (GR) maupun ketimpangan antardaerah kabupaten/kota yang diukur dengan Indeks Williamson (IW). Kedua daerah ini memiliki GR di atas 0,38 dan IW di atas 1.

Realisasi investasi di Papua dan Papua Barat cenderung menurun, baik itu PMDN maupun PMA. Beberapa faktor penyebab rendahnya investasi itu adalah minimnya ketersediaan infrastruktur dasar, rendahnya kualitas SDM, masih rentannya kondisi keamanan terutama terkait dengan konflik pertanahan, lemahnya kepastian hukum (regulasi) dan fiskal, serta kondisi stabilitas bisnis yang belum kondusif.

Satu-satunya kondisi yang agak menggembirakan adalah rendahnya angka pengangguran terbuka, di mana angka pengangguran terbuka Papua hanya 2,91 persen, jauh di bawah angka pengangguran nasional (5,13 persen). Meskipun angka pengangguran rendah OAP sama sekali tidak memiliki akses untuk masuk pada aktivitas ekonomi dalam kerangka investasi PMA dan PMDN yang lebih bersifat padat modal dan teknologi. Akibatnya, PMA dan PMDN sebagian besar justru hanya dapat menyerap pekerja asing dan pekerja lokal dari provinsi lain, sehingga lagi-lagi menjadi penyebab tingginya angka ketimpangan pendapatan (GR) sekaligus tingginya angka kemiskinan di komunitas OAP.

Keuangan Daerah

Di bidang keuangan, fitur pendapatan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota sangat bergantung dari dana TKDD terutama dana otonomi khusus. Peranan PAD terhadap total pendapatan daerah sangat rendah, untuk Provinsi Papua pada 2010–2017 dalam kisaran 5,5–7,81 persen dan untuk Provinsi Papua Barat dalam kisaran 2,73–7,83 persen, bahkan untuk 14 kabupaten di kedua provinsi tersebut, kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah di bawah satu persen.

Di lain pihak, pertumbuhan kebutuhan belanja daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota di kedua provinsi tersebut di masa mendatang relatif tinggi, mengingat kebutuhan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, serta infrastruktur dasar pemberdayaan OAP sulit untuk ditekan. Pemotongan anggaran yang drastis pada saat berakhirnya dana otsus setara dua persen DAU

Nasional pada 2022, dapat diperkirakan akan memberikan dampak negatif pada kualitas dan kuantitas pelayanan dasar bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan pelayanan lainnya. Hal tersebut akan berimplikasi negatif bagi kehidupan sosial dan politik termasuk *distrust* kepada pemerintah daerah.

Kajian ini juga menemukan berbagai masalah dalam perencanaan, penganggaran, pengadaan, dan sistem pengendalian internal yang masih lemah. Secara kumulatif hal ini berdampak pada inefisiensi penggunaan sumber dana APBD khususnya dana otsus dan TKDD.

Sosial

Selama kurang lebih 18 tahun perjalanan otsus di Tanah Papua, dapat disimpulkan bahwa pembangunan bidang sosial telah cukup memperoleh perhatian dari pemerintah daerah. Namun, jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial di Tanah Papua terus meningkat dari waktu ke waktu—sejalan dengan kemajuan pembangunan yang dicapai.

Pemerintah Provinsi Papua telah memberlakukan Perdasus Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pelayanan Pendidikan bagi Komunitas Adat Terpencil, untuk memanfaatkan dana otsus dalam memecahkan masalah kesejahteraan sosial. Sebaliknya Provinsi Papua Barat belum melakukan hal yang serupa seperti Provinsi Papua. Untuk kelompok fakir miskin, pemerintah provinsi telah mencoba mengatasinya dengan Program Rencana Strategis Pembangunan Kampung (Respek), yang kemudian diubah menjadi Program Strategis Pembangunan Ekonomi dan Kelembagaan Kampung (Prospek) dengan memanfaatkan dana otsus. Tetapi upaya-upaya itu kelihatannya belum cukup untuk mengentaskan kemiskinan. Sejauh ini belum ada program yang menysasar kedua kelompok ODHA dan NAPZA yang dibiayai dari dana otsus. Padahal angka prevalensi penyalahgunaan NAPZA di Provinsi Papua mencapai 1,70 persen dan 1,64 persen di Provinsi Papua Barat, sedikit di bawah rata-rata nasional yang mencapai 1,77 persen. Penyandang ODHA di Provinsi Papua pada akhir tahun 2017 mencapai 29.083 orang, meningkat menjadi 36.575 orang sesuai dengan laporan Dinas Kesehatan Provinsi Papua pada 30 September 2018.

Keagamaan

Pengalokasian dana otsus bagi pembangunan keagamaan memberikan kontribusi yang penting. Pada 2018 alokasi dana otsus mencapai Rp21,3 miliar yang dihibahkan kepada 47 lembaga keagamaan di Provinsi Papua, untuk

mendukung pembangunan gedung/fasilitas ibadah/keagamaan, dan untuk memberangkatkan perwakilan umat beragama melakukan perjalanan rohani ke luar negeri. Hasil survei Indeks Kerukunan Umat Beragama (KUB) Indonesia tahun 2017 yang dilakukan oleh Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan menunjukkan bahwa, Provinsi Papua menempati peringkat kedua dengan skor 82,0—berada di atas rata-rata skor nasional sebesar 72,27. Provinsi Papua Barat menempati posisi ke-7 dengan skor 72,84. Indeks KUB merupakan angka komposit dari indikator-indikator toleransi, kesetaraan, dan kerjasama. Skor Indeks KUB terendah diperoleh oleh Provinsi Aceh, dengan skor 60,0.

Gender

Dari hasil kajian ini, untuk bidang kesetaraan *gender*, keanggotaan perempuan di MRP jauh lebih tinggi dibandingkan keanggotaan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat (DPRPB), maupun di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota se-Tanah Papua.

Budaya Orang Asli Papua

Terkait dengan dukungan otsus terhadap OAP, pemerintah pusat menyiapkan strategi pembangunan berbasis wilayah adat di Tanah Papua; wilayah adat Mamta, Saereri, Ha Anim, Bomberai, Domberai, La-Pago dan Mee-Pago. Namun, dalam kenyataannya, pewilayahan adat masih belum diterjemahkan oleh para penggagasnya untuk menjadi penuntun praktis bagi para penyelenggara pembangunan di daerah.

Kependudukan dan Pertanian

Untuk menjabarkan UU Otsus, Pemerintah Provinsi Papua telah membentuk Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 15 Tahun 2008 tentang Kependudukan. Dengan usia peraturan yang lebih dari 10 tahun, Perdasu ini praktis tidak efektif. Sebaliknya, otonomi khusus justru menjadi penarik masuknya migran dari berbagai tempat di Indonesia ke Tanah Papua.

Dalam kurun waktu tahun 2000–2010, pertumbuhan penduduk di Provinsi Papua mencapai 5,39 persen yang disebabkan oleh tingginya migrasi masuk. Migrasi yang tinggi tersebut berkontribusi positif pada pengalihan hak atas

tanah milik OAP menjadi lahan produktif seperti investasi kelapa sawit. Dalam hal pengendalian pertumbuhan penduduk, sejak 18 tahun yang lalu telah disadari bahwa di dalam kebijakan otsus perlu diberlakukan kebijakan proteksi dan/atau afirmasi bagi orang asli Papua agar mereka dapat secepat-secepatnya dan sebesar-besarnya memperoleh manfaat dan berpartisipasi dalam semua sektor pembangunan. Upaya menjaga kepemilikan masyarakat hukum adat sudah dilakukan, walaupun masih terbatas di Kabupaten Jayapura saja. Upaya itu dilakukan dengan menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Jayapura Nomor 8 Tahun 2016 tentang Kampung Adat.

Tinjauan Tata Kelola dan Regulasi

Dari hasil kajian untuk bidang tata kelola, kegiatan yang diusulkan oleh masing-masing OPD teknis belum sepenuhnya melewati proses perencanaan yang transparan dan inklusif—melibatkan semua pemangku kepentingan terkait—sebelum OPD teknis membahas bersama dengan Bappeda, BPKAD, dan Inspektorat pada forum penyusunan dan pembahasan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Hal ini berdampak pada tidak bisa ditetapkannya anggaran kegiatan, walaupun sudah melalui mekanisme lelang/tender pelaksanaan kegiatan/proyek.

Keseluruhan analisis tersebut menelurkan beberapa butir rekomendasi untuk masing-masing fokus kajian sebagai berikut.

Pendidikan

1. Pengalokasian dana otsus ke masing-masing kabupaten/kota perlu mempertimbangkan pencapaian indikator-indikator bidang pendidikan setiap kabupaten/kota dengan tujuan untuk pemerataan dan mengurangi ketimpangan pendidikan antarkabupaten/kota.
2. Perlu menambahkan alokasi belanja untuk bidang pendidikan, paling tidak 20 persen dari total belanja APBD. Selain itu kewajiban pemenuhan alokasi minimal bidang pendidikan sebesar 30 persen dari dana otsus, harus dilaksanakan.

Kesehatan

1. Pembangunan bidang kesehatan di Tanah Papua memerlukan strategi khusus, misalnya untuk meningkatkan pelayanan kesehatan yang terkendala dengan luasnya cakupan wilayah darat, dapat dilakukan

- dengan menerapkan *telemedicine*, atau pelayanan kesehatan keliling, atau sistem jemput bola.
2. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota perlu menambah alokasi belanja urusan kesehatan sebesar 10 persen dari total belanja APBD dan minimal 15 persen dari dana otsus.
 3. Pengalokasian dana otsus ke kabupaten/kota perlu mempertimbangkan capaian indikator-indikator bidang kesehatan, dengan tujuan pemerataan dan mengurangi disparitas di bidang kesehatan antarkabupaten/kota.
 4. Diperlukan penambahan jumlah fasilitas kesehatan (faskes) terutama rumah sakit di beberapa kabupaten/kota, serta penambahan tenaga medis, kebidanan, dan kefarmasian di setiap kabupaten/kota. Selain itu perlu penambahan dokter, khususnya dokter spesialis dan gigi di luar Kota Jayapura dan Kota Sorong.

Infrastruktur Dasar

1. Perlu peningkatan kuantitas dan kualitas infrastruktur di Tanah Papua, seperti jalan nasional, provinsi, maupun jalan kabupaten/kota. Hal ini untuk mempermudah akses secara geografis dan menurunkan nilai IKK secara signifikan, infrastruktur di Tanah Papua.
2. Perlu adanya penambahan belanja urusan PU dan perumahan dari APBD, minimal 25 persen dari dana transfer umum yaitu DAU dan DBH untuk meningkatkan pemenuhan standar pelayanan minimal (SPM) bidang pekerjaan umum (PU) yakni air minum, sanitasi, dan perumahan.
3. Dalam hal perumahan, perlu adanya program khusus untuk peningkatan kepemilikan rumah milik sendiri, terutama di Provinsi Papua Barat, misalnya melalui kredit rumah murah. Sedangkan untuk Provinsi Papua, perlu ada program subsidi rumah agar harga rumah dapat lebih terjangkau oleh masyarakat. Program bedah rumah juga dapat dijadikan alternatif pemecahan masalah bagi kedua provinsi, terutama dalam hal perbaikan fisik rumah agar memenuhi kriteria rumah sehat dan layak huni.

Ekonomi dan Sosial

1. Alokasi dana otonomi khusus harus diarahkan untuk mendorong peningkatan ekonomi di sektor-sektor lain (selain sektor pertambangan dan penggalan) seperti sektor pertanian, kehutanan dan perikanan.
2. Dana otonomi khusus harus diarahkan untuk membantu mempercepat konektivitas antardaerah dan untuk mempercepat penyediaan infrastruktur dasar (jalan/jembatan, listrik dan air bersih) di

kabupaten/kota tertentu, terutama untuk mengurangi ketimpangan pembangunan daerah.

Keuangan Daerah

1. Perlunya komitmen pemerintah serta pemangku kepentingan lainnya untuk pembiayaan percepatan pembangunan kesejahteraan di provinsi Papua dan Papua Barat, selain pembiayaan yang bersumber dari pemerintah pusat.
2. Keberlanjutan penyediaan dana otsus setelah tahun 2022, mensyaratkan beberapa hal penting untuk optimalisasi sumber dana yang terbatas terutama prioritas pada perbaikan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, perencanaan, penganggaran yang ketat, reformasi birokrasi, penguatan sistem pengendalian internal pemerintah daerah, penentuan prioritas yang lebih tajam dan sanksi yang lebih berat bagi ASN yang menyalahgunakan kewenangan dan bertindak korupsi.

Sosial

1. Alokasi pendanaan bagi penanggulangan HIV dan AIDS harus semakin meningkat, khususnya yang bersumber dari dana otsus.
2. Perlu menjadi pertimbangan untuk meningkatkan alokasi pendanaan bagi korban penyalahgunaan NAPZA di kedua provinsi, seiring dengan akan berakhirnya bantuan lembaga-lembaga dan negara-negara donor untuk pembiayaan penanggulangan korban NAPZA di Tanah Papua.

Gender

Pemberdayaan perempuan masih perlu ditingkatkan, tidak hanya keterwakilan atau kepesertaannya dalam sebuah forum atau organisasi, tetapi juga dari segi kepemimpinan dan peran mereka untuk menjadi agen-agen perubahan dalam tata kelola pemerintahan yang lebih inklusif.

Budaya Asli Orang Papua

Pendekatan berdasarkan wilayah kebudayaan masih membutuhkan penelitian mendalam untuk bisa menjawab semua persoalan pembangunan manusia Papua. Sebaiknya pemerintah juga menggunakan pendekatan wilayah

ekosistem dalam membangun Papua. Kedua pendekatan ini harus dikombinasikan untuk membangun manusia Papua yang lebih baik.

Kependudukan dan Pertanahan

Dalam waktu dekat pemerintah perlu mengembangkan sistem di mana tanah-tanah ulayat milik masyarakat hukum adat Papua bisa terlindungi sesuai dengan hukum positif negara Indonesia. Dengan demikian hak hidup, hak berusaha, dan identitas OAP tetap dapat dijaga, dan pemanfaatan tanah-tanah ulayat yang dilakukan dalam bentuk sewa, kontrak, pembagian keuntungan, maupun penyertaan modal dapat menjadi sumber pendapatan yang signifikan bagi kesejahteraan berbagai masyarakat hukum adat Papua di kedua provinsi.

Tinjauan Tata Kelola dan Regulasi

Tata kelola perencanaan kegiatan dan pengelolaan anggaran merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan kegiatan/proyek dan program, kualitas serapan anggaran yang telah tersedia serta capaian perbaikan indikator pembangunan manusia dan tanah Papua.

BAB I. PENDAHULUAN

Sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi Papua dan Papua Barat yang diberi otonomi khusus, memiliki keragaman suku dan lebih dari 250 (dua ratus lima puluh) bahasa daerah. Wilayah Provinsi Papua saat ini terdiri atas 28 kabupaten dan satu kota. Sedangkan Provinsi Papua Barat terdiri atas 29 kabupaten dan satu kota. Wilayah Papua dan Papua Barat memiliki luas kurang lebih 421.981 km² dengan jumlah penduduk pada 2017 mencapai 4.237.887 jiwa. Topografi kedua provinsi yang bervariasi, mulai dari dataran rendah yang berawa sampai dengan pegunungan yang puncaknya diselimuti salju. Dengan luas wilayah dan besarnya jumlah penduduk tersebut, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat belum sepenuhnya terjangkau. Kondisi demikian perlu diatasi terutama dengan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dari berbagai aspek seperti pertahanan dan keamanan, sosial, budaya, pemerintahan, efektivitas dan efisiensi tata kelola pemerintahan dan penggalan sumber-sumber keuangan, sehingga pelayanan publik dapat ditingkatkan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui penerapan Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat. Pertama, UU tersebut diharapkan menjadi alat yang ampuh untuk menyelesaikan persoalan-persoalan mendasar di Papua yang mengancam secara serius integritas NKRI. Secara kategoris masalah-masalah tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga yakni:

1. Pelanggaran HAM, termasuk di dalamnya pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya orang-orang asli Papua.
2. Ketimpangan pembangunan antara Papua dan luar Papua.
3. Kemiskinan yang akut dan meluas, khususnya di kalangan orang-orang asli Papua.

Sebagaimana yang didefinisikan dalam UU No. 21/2001, otonomi khusus Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan rakyat/masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Dengan demikian, kewenangan Provinsi Papua akibat pemberlakuan status otonomi khusus ini mencakup semua kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, serta peradilan—yang dalam

penerapannya pun dilakukan dalam kekhususan. Kedua, dengan menyelesaikan ketiga masalah tersebut di atas secara benar, tuntas dan bermartabat, integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia di Papua dapat dipertahankan dan diperkokoh.

Undang-undang ini menempatkan OAP dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama. Keberadaan pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, serta perangkat di bawahnya, semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan memberdayakan rakyat. Undang-undang ini juga mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di masa lalu dengan tujuan memantapkan persatuan dan kesatuan nasional Indonesia di Provinsi Papua.

Penyelenggaraan otonomi khusus dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. Pelaksanaan otonomi khusus harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya, dalam daerah otonom kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan pemerintah atau pihak lain, kawasan industri, kawasan otorita, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata dan semacamnya, berlaku sesuai ketentuan peraturan daerah. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua jelas mengandung banyak potensi kebaikan. Tetapi potensi itu tidak akan pernah berwujud dan dinikmati dalam bentuk kebajikan yang sesungguhnya bagi masyarakat Papua kalau sejumlah hal penting diabaikan.

Pentingnya melakukan refleksi—tujuh belas tahun otsus Papua yang masih memerlukan perjalanan panjang—otsus hendaknya diupayakan untuk membangun kepercayaan rakyat Papua terhadap otsus itu sendiri dan para penyelenggaranya. Sikap kritis rakyat terhadap otsus, haruslah dipandang sebagai bagian dari kesadaran rakyat Papua bahwa otsus adalah milik mereka, dan rakyat ingin berperan sebesar-besarnya di dalamnya. Peranan seperti itu hanya dapat dilakukan dengan baik apabila ada rasa percaya terhadap pelaksanaan otsus yang sejak awal telah mulai bertumbuh dan ditumbuhkan di dalam diri masyarakat. Penilaian terhadap pelaksanaan otsus Papua sangat

penting dan harus dilakukan, sepanjang penilaian itu diberikan secara proporsional dan objektif.

Pembangunan di wilayah Papua yang telah berlangsung lebih satu setengah dekade menunjukkan perkembangan yang cukup penting di berbagai bidang. Namun demikian, masih terdapat permasalahan dan tantangan yang harus dihadapi oleh Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Penduduk di wilayah Papua, utamanya Orang Asli Papua (OAP), masih memiliki akses yang terbatas terhadap pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*) seperti infrastruktur dasar air bersih, sanitasi dan permukiman (hunian layak), rendahnya pendapatan, serta rendahnya akses terhadap layanan dasar publik, seperti pendidikan dan kesehatan. Potensi sumber daya alam yang berlimpah di wilayah ujung timur Indonesia tersebut belum dapat dimanfaatkan secara optimal dalam mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat di kedua provinsi tersebut.

Dengan latar belakang semangat dan komitmen yang kuat untuk merespons berbagai masalah dan tantangan pembangunan yang belum terselesaikan di Provinsi Papua dan Papua Barat, maka diterbitkannya Inpres No. 9 Tahun 2017. Inpres tersebut mengamanatkan percepatan pembangunan wilayah Papua yang difokuskan pada peningkatan akses dan kualitas pelayanan dasar di bidang kesehatan, pendidikan, serta pengembangan ekonomi melalui hilirisasi komoditas unggulan. Inpres juga mengamanatkan pembangunan konektivitas infrastruktur, yang tidak hanya ditujukan untuk mendukung pengembangan sektor ekonomi unggulan rakyat dari hulu ke hilir serta peningkatan layanan dasar pendidikan dan kesehatan, namun secara khusus ditujukan untuk menghubungkan ibu kota provinsi, kabupaten/kota, distrik, dan kampung, yang diharapkan dapat memberikan dampak penurunan pada kemahalan harga. Pelaksanaan Inpres No. 9 Tahun 2017 berpegang pada pendekatan budaya dan wilayah adat, serta memosisikan OAP sebagai subjek pembangunan. Pelaksanaan pembangunan seperti di wilayah pegunungan tengah, daerah tertinggal, dan daerah sulit lainnya menjadi fokus prioritas, yang intervensinya menerapkan konsep pembangunan tematik, holistik, integratif, dan spasial (THIS). Di samping itu, pembangunan dilakukan secara partisipatif dengan pendekatan dialog, pendampingan, dan pelibatan masyarakat.

1.1. Paradoks Papua

Ada tiga hal penting yang dimiliki Provinsi Papua dan Papua Barat sekarang ini, yang apabila dikelola dengan baik, merupakan upaya “membangun raksasa

Papua yang tidur” dan menghasilkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang sebagian besar di antaranya hidup dalam kemelaratan, keterbelakangan, dan kebodohan. Yang pertama adalah dimilikinya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Papua sesungguhnya memiliki kekuasaan dan kewenangan yang sangat besar karena memiliki status sebagai provinsi dengan otonomi khusus. Kekuasaan dan kewenangan itu hampir mencapai kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh satu negara merdeka. Artinya, apabila peluang politik ini digunakan dengan tepat, maka UU No. 21/2001 sesungguhnya merupakan alat yang ampuh untuk menciptakan kesejahteraan rakyat Papua sesuai dengan inisiatif dan kondisi setempat.

Kedua, jumlah penduduk Provinsi Papua dan Papua Barat yang relatif sedikit, yaitu hanya mencapai 4.237.887 jiwa dengan wilayah seluas ± 421.981 km²— atau kurang lebih satu persen dari total penduduk Indonesia, dengan wilayah lebih dari empat kali luas Pulau Jawa. Sedikitnya jumlah penduduk Papua ini sesungguhnya adalah kesempatan untuk menciptakan kesejahteraan yang tinggi, bukan hanya untuk sebagian kecil orang saja, tetapi untuk seluruh penduduknya tanpa kecuali. Ketika di beberapa daerah di Indonesia jumlah penduduk yang banyak menjadi kendala, hal tersebut sama sekali tidak berlaku di Papua. Sayangnya, fakta menunjukkan bahwa jumlah penduduk yang sedikit itu tidak serta merta menambah kesejahteraan bagi orang-orang asli Papua. Yang terjadi justru sebaliknya, statistik resmi pemerintah menunjukkan bahwa lebih dari 80 persen rumah tangga di Papua adalah rumah tangga miskin, bahkan tidak sedikit yang masuk kategori miskin absolut.

Kekuatan yang ketiga merupakan kekayaan alam Papua yang berlimpah, seperti yang ditunjukkan oleh data-data berikut ini:

- 1) Deposit bahan tambang emas dan tembaga berjumlah 2,5 miliar ton, hanya di kawasan konsesi Freeport saja. Penelitian menunjukkan bahwa setidaknya masih ada 10 titik dengan bahan tambang yang berlimpah di sepanjang pegunungan tengah Papua.
- 2) Potensi lestari kayu komersial mencapai 540 juta m³, yang apabila diolah menjadi berbagai produk industri kayu (*flooring, molding, mebel, dll.*) dapat mencapai nilai paling sedikit US\$500 miliar.
- 3) Kawasan hutan produksi konversi untuk membangun perkebunan skala besar seluas sembilan juta hektar. Setiap satu juta hektar kawasan hutan produksi konversi yang ditanami kelapa sawit bisa menghasilkan bahan bakar nabati (BBN) dalam bentuk minyak biodiesel sebanyak 130.000 barrel per hari, yang nilai eksportnya bisa mencapai US\$5,6 miliar per tahun.

- 4) Setiap satu juta hektar hutan produksi konversi yang diputuskan untuk tetap dipertahankan sebagai hutan alam (*intact forest*) dan diikutsertakan dalam program *carbon-trade* melalui pendekatan *avoided deforestation* (pencegahan deforestasi) bisa menghasilkan penerimaan tunai sampai mencapai kurang lebih tiga triliun rupiah.
- 5) Tanah Papua (Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat) memiliki hutan sagu seluas 1.300.000 hektar. Dengan asumsi tingkat tegakan optimum-lestari sebanyak 200 batang sagu per hektar, pengolahan pati sagu dari hutan sagu ini bisa menghasilkan 15.000 kiloliter bioetanol per hektar. Artinya, empat hutan sagu Papua menyimpan potensi bioetanol sebanyak lebih dari 19 juta kiloliter setiap tahun, yang bisa mencapai nilai ekspor sebesar lebih dari US\$13 miliar. Selain sagu, Tanah Papua juga memiliki potensi nipah yang diperhitungkan bisa menghasilkan hampir enam juta kiloliter bioetanol, dengan nilai ekspor sekitar US\$3,7 miliar setiap tahun.
- 6) Panjang pantai Papua mencapai 2.000 mil, dengan luas perairan 228.000 km², dan memiliki 1,3 juta ton potensi lestari perikanan per tahun.
- 7) Dari total hutan di Provinsi Papua seluas 31.406.664 hektar, lebih dari 14 juta hektar adalah hutan lindung dan hutan konservasi. Dalam hutan-hutan ini tersimpan potensi flora dan fauna endemik luar biasa yang tidak dijumpai di belahan dunia yang lain. Hal yang sama juga berlaku untuk kawasan lindung laut. Ini adalah potensi pariwisata alam yang luar biasa. Bila ditambahkan dengan potensi pariwisata budaya (Papua memiliki lebih dari 240 kelompok suku, masing-masing dengan adat istiadatnya sendiri), apabila dikelola dengan benar, mampu menghasilkan pendapatan sampai miliaran dolar setiap tahun.

Apabila kita memerhatikan keadaan Papua masa kini, maka kita akan sampai pada kesimpulan bahwa ada paradoks yang luar biasa di Papua. Di satu sisi Papua kaya raya dengan sumber daya alam, namun di sisi lain sekitar 80 persen keluarga yang bermukim di Papua tergolong miskin bahkan miskin absolut.

Otonomi khusus pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua dan Papua Barat untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi provinsi dan OAP untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula

kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi OAP 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 tecermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah, dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua serta pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, maupun hukum adat.

Butir-butir penting dalam UU Otonomi Khusus Papua, terutama ditengarai dengan:

- (1) Pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) untuk memperkuat representasi etnis Papua, perempuan, dan kelompok-kelompok agama.
- (2) Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP).
- (3) Perlindungan atas hukum adat.
- (4) Tambahan alokasi dari penerimaan nasional: dana otonomi khusus, tambahan bagi hasil penerimaan minyak dan gas (migas) dan dana infrastruktur *ad-hoc*.
- (5) Perlindungan atas simbol dan lagu daerah.
- (6) Pembentukan sejumlah lembaga yang bertujuan melindungi hak azasi manusia (HAM): Komnas HAM, pengadilan HAM serta Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
- (7) Pemekaran wilayah harus didasarkan atas usulan daerah.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua diharapkan dapat menyelesaikan banyak masalah di Papua. Semua pihak menaruh harapan besar karena isinya sangat baik yakni konsensus politik yang akan mengakhiri konflik-konflik masa lalu di Papua. Namun, setelah 10 tahun berjalan dengan kucuran anggaran sangat besar, masyarakat Papua tetap miskin, keamanan tidak terjamin, dan ketidakadilan serta pelanggaran hak

asasi manusia terus terjadi. Undang-undang itu belum mampu membawa dampak yang signifikan jika dilihat dari tingkat kesejahteraan.

1.2. Kondisi Geografis Wilayah Provinsi Papua dan Papua Barat

Provinsi Papua adalah provinsi dengan wilayah terluas di Indonesia dengan luas mencapai 316.553,07 km². Kabupaten Merauke menjadi kabupaten dengan wilayah terluas di Provinsi Papua dengan luas 47.406,90 km² atau 14,98 persen dari luas wilayah Provinsi Papua. Sebaliknya Kabupaten Supiori menjadi kabupaten dengan wilayah terkecil di Provinsi Papua dengan luas 634,24 km² atau menempati 0,20 persen dari luas wilayah Provinsi Papua. Kota Jayapura menempati 0,30 persen wilayah Provinsi Papua atau memiliki luas 950,38 km². Sebagai ibu kota provinsi, Kota Jayapura menjadi pusat pemerintahan dan perekonomian di Provinsi Papua. Data dari Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG) Provinsi Papua menunjukkan Kabupaten Merauke dan Kabupaten Supiori menjadi kabupaten yang memiliki jarak terjauh dari Kota Jayapura yaitu 662 km dan 650 km. Sebaliknya, Kabupaten Jayapura dan Kabupaten Keerom adalah kabupaten dengan jarak terdekat dengan ibu kota Provinsi Papua yaitu 27 km dan 71 km.

Provinsi Papua kaya akan sumber daya alam seperti mineral (bahan tambang) dan hutan. Kondisi geografis dan kontur yang heterogen terdiri dari hutan, pegunungan, sungai, danau, rawa, dan gambut. Melimpahnya sumber daya alam—juga karena kebijakan desentralisasi fiskal dan ketentuan-ketentuan khusus yang berhubungan dengan otonomi—menyebabkan tingkat pertumbuhan tahunan Provinsi Papua jauh di atas rata-rata nasional untuk beberapa tahun.

Sayangnya, pendapatan Provinsi Papua yang besar dan pertumbuhan PDB yang mengesankan tidak diimbangi dengan kinerja yang memadai dalam memerangi kemiskinan dan meningkatkan pembangunan manusia. Kebijakan nasional untuk memerangi kemiskinan—yang telah berhasil menurunkan persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan menjadi 9,41 persen (BPS, Maret 2019)—tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap masyarakat Provinsi Papua yang tetap mencatat tingkat kemiskinan tertinggi, dengan 31,98 persen penduduk Provinsi Papua hidup di bawah rata-rata nasional (BPS 2018). Sedangkan kontribusi Papua terhadap perekonomian nasional adalah sebesar 1,32 persen. Pada 2017 pertumbuhan ekonomi

Provinsi Papua mengalami penurunan menjadi 4,64 persen dari 9,14 persen tahun 2016.

Tahun 2017 capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua mencapai 59,09. Pencapaian IPM pada tingkat kabupaten/kota di Provinsi Papua tahun 2017 cukup bervariasi. Kabupaten Nduga merupakan kabupaten dengan angka IPM terendah di Provinsi Papua dengan nilai sebesar 27,87. Bila dilihat menurut komponen pembentuk IPM, nilai setiap komponen Kabupaten Nduga menjadi yang paling rendah dibandingkan kabupaten/kota lainnya di Provinsi Papua. Nilai tiap komponen IPM tahun 2017 di Kabupaten Nduga yaitu umur harapan hidup (UHH) saat lahir sebesar 54,60 tahun. Itu berarti, setiap bayi yang baru lahir memiliki peluang untuk hidup hingga usia 54,60 tahun. Angka harapan lama sekolah (HLS) di Kabupaten Nduga sebesar 2,64 tahun, yang berarti anak-anak usia tujuh tahun di Kabupaten Nduga memiliki peluang untuk bersekolah selama 2,64 tahun atau hanya sampai kelas dua sekolah dasar. Angka rata-rata lama sekolah (RLS) sebesar 0,71 tahun yang berarti penduduk Kabupaten Nduga usia 25 tahun ke atas secara rata-rata menempuh pendidikan 8,5 bulan atau tidak tamat kelas 1 SD. Komponen IPM Kabupaten Nduga yang lain adalah pengeluaran per kapita di mana angka pengeluaran per kapita atas harga konstan 2012 sebesar Rp3,97 juta per tahun. Sebaliknya, Kota Jayapura sebagai ibu kota Provinsi Papua tercatat memiliki pembangunan manusia tertinggi dibandingkan kabupaten lainnya di Provinsi Papua. Tahun 2017, IPM Kota Jayapura mencapai 79,23. Kota Jayapura menempati posisi pertama untuk dimensi pengetahuan dan standar hidup layak, di mana nilai untuk masing-masing indikatornya adalah HLS sebesar 14,98 tahun, RLS sebesar 11,15 tahun, dan pengeluaran per kapita atas harga konstan mencapai Rp14,78 juta per tahun. Sementara itu, untuk dimensi umur panjang dan hidup sehat, posisi pertama ditempati oleh Kabupaten Mimika dengan nilai UHH saat lahir mencapai 71,93 tahun.

Pada 2017, struktur perekonomian Provinsi Papua didominasi oleh kategori lapangan usaha pertambangan dan penggalian yang memberikan andil sebesar 36,07 persen. Sektor konstruksi memberikan sumbangan sebesar 12,92 persen serta sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan mampu menyumbang 11,63 persen. Sementara itu, sumbangan kategori lapangan usaha lainnya di bawah 10 persen.

Luas wilayah Provinsi Papua Barat yang mencapai 102.955,15 km² terbagi menjadi 13 kabupaten/kota, 12 kabupaten dan satu kota. Proyeksi jumlah penduduk Papua Barat pada 2017 sebesar 915.361 jiwa yang terdiri atas

481.939 laki-laki dan 433.422 perempuan. Jumlah penduduk meningkat sebesar 3,16 persen bila dibandingkan tahun 2016 yang hanya sebesar 893.362 jiwa. Berdasarkan hasil Susenas 2017, nilai garis kemiskinan Provinsi Papua Barat pada Maret 2017 sebesar Rp499.778. Dengan demikian, jumlah penduduk yang termasuk kategori miskin pada Maret 2017 mencapai 228,38 ribu penduduk atau 25,10 persen dari total penduduk Papua Barat yang tersebar di 13 kabupaten/kota.

Secara umum pertumbuhan ekonomi Papua Barat tahun 2017 mengalami kontraksi apabila dibandingkan tahun 2016, karena hanya tumbuh sebesar 4,01 persen dalam setahun. Itu juga berarti, kinerja pertumbuhan ekonomi Papua Barat masih di bawah pertumbuhan ekonomi nasional. Namun faktanya, Papua Barat berkontribusi sebesar 22,71 persen terhadap perekonomian Pulau Maluku dan Papua, sedangkan kontribusi terhadap perekonomian nasional adalah sebesar 0,54 persen.

Besarnya sumbangan sektoral untuk perekonomian Papua Barat berasal dari sektor konstruksi, real estate, dan informasi serta komunikasi. Sektor konstruksi mencatat pertumbuhan tertinggi sebesar 9,44 persen, diikuti real estate sebesar 8,43 persen, serta kategori informasi dan komunikasi sebesar 8,01 persen.

Patut diingat, sumber daya alam Provinsi Papua dan Papua Barat kaya akan tambang migas dan nonmigas. Hasil dari kegiatan ekonomi di sektor pertambangan tersebut mampu memberikan sumbangan nilai tambah yang cukup besar bagi perekonomian Provinsi Papua. Sektor pertambangan konsentrat tembaga memberikan sumbangan yang sangat dominan terhadap perkembangan perekonomian Provinsi Papua. Sehingga peningkatan maupun penurunan laju pertumbuhan pada sektor konsentrat tembaga akan sangat berpengaruh terhadap arah pertumbuhan perekonomian Provinsi Papua dan Papua Barat.

Sayangnya, kekayaan dan potensi sumber daya alam tersebut bertolak belakang dengan kinerja Papua yang masih rendah dalam memerangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas pembangunan manusia. Empat puluh persen rakyat Papua masih hidup di bawah garis kemiskinan yang berarti lebih dari dua kali angka nasional. Selain itu, sepertiga anak Papua tidak bersekolah, sembilan dari sepuluh desa tidak memiliki fasilitas pelayanan kesehatan dasar seperti puskesmas, dokter, atau bidan.

Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat memiliki karakteristik geografis yang beraneka ragam, terdiri dari dataran rendah, rawa-rawa, pesisir, dan pegunungan. Kawasan Pegunungan Tengah merupakan daerah terisolasi, karena hampir sebagian besar wilayah ini belum memiliki akses terhadap sumber daya pembangunan. Hal itu menjadi kendala bagi kinerja sektor pengembangan infrastruktur dasar, sektor transportasi, sektor pendidikan, dan sektor kesehatan—yang menyebabkan rendahnya pengembangan ekonomi kerakyatan, serta masih tingginya tingkat kemiskinan.

1.2.1 Kawasan Perkotaan

Secara umum kawasan perkotaan Provinsi Papua memiliki topografi yang beragam meliputi kawasan pantai, kawasan pegunungan maupun lembah, dengan karakteristik beraneka ragam, terdiri dari dataran rendah, rawa-rawa, pesisir, dan pegunungan. Adapun kawasan perkotaan di Provinsi Papua, meliputi 29 kabupaten/kota. Jika dipandang dari sisi kependudukan, komposisi penduduk di kawasan sangat heterogen, sementara dari sisi penghidupan, kawasan yang sudah lebih maju dipandang dari aspek sosial, budaya, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan ketersediaan infrastruktur umum.

Kawasan perkotaan di Provinsi Papua Barat, meliputi 11 ibu kota kabupaten/kota. Manokwari sebagai ibu kota Kabupaten Manokwari sekaligus sebagai ibu kota Provinsi Papua Barat. Sedangkan Sorong secara administratif pemerintahan telah ditetapkan sebagai “kota” karena kondisi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan yang berkembang pesat.

1.2.2 Kawasan Strategis

Pembangunan kawasan strategis adalah pembangunan yang difokuskan pada lokasi yang memiliki potensi sumber daya alam (*backward linkage*) dan sumber daya manusia terampil, yang didukung infrastruktur wilayah yang mendukung investasi yang berbasis potensi ekonomi lokal dan membuka pasar domestik dan internasional (*forward linkages*). Kawasan strategis di Provinsi Papua adalah Kabupaten Jayapura, Kabupaten Mimika, Kabupaten Merauke, dan Kabupaten Biak.

Kawasan strategis di Provinsi Papua Barat meliputi Kabupaten Manokwari, Kota Sorong, dan Kabupaten Sorong. Pemilihan dan penetapan daerah administratif pemerintahan yang masuk ke dalam kawasan strategis ini, berkaitan dengan rencana akan dibangunnya industri yang bersifat strategis dan berskala nasional. Di samping itu juga sangat berhubungan dengan

konsep pembangunan kewilayahan yang tertuang dalam RTRW Provinsi Papua Barat.

Sasaran akhir yang ingin dicapai melalui penetapan Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (P4B) yang dituangkan dalam Inpres No. 9 Tahun 2017 tentang Percepatan Pembangunan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, adalah:

- a) Meningkatnya ketahanan pangan lokal melalui optimalisasi potensi bahan pangan lokal.
- b) Berkurangnya kemiskinan dan meningkatnya perekonomian masyarakat melalui optimalisasi potensi sumber daya alam.
- c) Terbangunnya infrastruktur dasar pembangunan terutama yang membuka isolasi wilayah melalui peningkatan aksesibilitas transportasi dan informasi serta layanan dasar (pendidikan, kesehatan, pemukiman, air bersih, ketenagalistrikan, telekomunikasi) di kawasan terpencil.
- d) Terjangkaunya pendidikan yang bermutu dan relevan di kawasan terisolasi.
- e) Meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi masyarakat di kawasan terpencil.
- f) Meningkatnya perekonomian masyarakat melalui peningkatan investasi di kawasan terisolasi.
- g) Terwujudnya kebijakan yang berpihak kepada penduduk asli Papua, golongan ekonomi kecil dan menengah, serta menuju kesetaraan dalam proses pembangunan di kawasan terisolasi.
- h) Meningkatnya keamanan dan ketertiban serta penegakan supremasi hukum di kawasan terisolasi.

1.3. Relevansi Teori dan Paradigma Pembangunan

Gagalnya suatu paradigma menerangkan fenomena atau gejala alam (dan atau gejala sosial) yang merupakan suatu realitas baru, disebabkan adanya "unsur" baru yang sebelumnya tidak diprediksi keberadaannya sewaktu paradigma itu disusun. Oleh karena itu, upaya pertama yang perlu dilakukan dalam penyempurnaan atau penyusunan paradigma adalah penemuan kenalan unsur-unsur dimaksud. Bila dikaitkan dengan kondisi Papua, penyusunan dan

perumusan wacana kemandirian lokal sebagai suatu alternatif pendekatan atau paradigma baru pembangunan, dilakukan dengan bertitik tolak pada menemukan "unsur-unsur" yang menjadi penyebab kegagalan pendekatan pembangunan yang lama. Pendekatan pembangunan yang dikenal dan dikembangkan oleh para pakar dan praktisi pembangunan cukup mewarnai dinamika pembangunan di Tanah Papua selama ini. Sebut saja teori modernisasi, teori ketergantungan, teori artikulasi, dan teori sistem dunia. Penerapan teori-teori tersebut ternyata tidak secara rigid dianut, melainkan kombinasi antarteori yang melahirkan suatu paradigma pembangunan yang sangat variatif dan terkadang menjadi tidak jelas. Contohnya, antara paradigma pertumbuhan dan paradigma pemerataan yang di dalamnya menyertakan pula konsep pembangunan berwawasan lingkungan, pembangunan manusia seutuhnya, dan pembangunan berkelanjutan.

Sejumlah isu strategis penting selama lima tahun terakhir ini adalah:

- 1) **Sumber Daya Manusia:** berdasarkan laporan Pemerintah Provinsi Papua (2004), sebagian besar kualitas sumber daya manusia di Papua masih belum memadai. Lebih dari 79,4 persen penduduk usia kerja (15 tahun ke atas), masih berpendidikan SLTP ke bawah. Dengan kondisi ketenagakerjaan yang demikian itu, akan sulit menangkap peluang usaha dan menciptakan lapangan kerja. Apalagi dihadapkan pada persaingan yang kian ketat dengan profesionalitas yang tinggi.
- 2) **Pemberdayaan Ekonomi Daerah:** Memerhatikan struktur ekonomi Papua dalam kurun waktu lima tahun terakhir, nampak struktur ekonomi Provinsi Papua didominasi sektor pertambangan dan penggalian, sektor pertanian, serta sektor perdagangan dan jasa. Sementara sektor-sektor lainnya hanya memberikan kontribusi yang sangat kecil terhadap PDRB. Menurut hasil penelitian UNDP (2005), diperkirakan masih terdapat 41,80 persen penduduk yang dikategorikan sebagai kelompok miskin di Papua, dan angka ini sedikit menurun pada 2003 yaitu menjadi 39,02 persen. Bila dibandingkan dengan angka nasional, Papua masih tergolong daerah dengan tingkat kemiskinan yang tinggi. Persentase penduduk miskin relatif lebih besar di Kabupaten Jayawijaya, Paniai dan Tolikara dibanding daerah pantai seperti Asmat, Keerom, Boven Digoel, dan Sarmi. Demikian halnya dengan Kabupaten Asmat, Boven Digoel, dan Merauke sebagai kabupaten induknya, tidak ada perbedaan yang jauh dalam hal persentase penduduk miskin.

- 3) **Infrastruktur:** Prasarana jalan dan transportasi di Papua adalah salah satu faktor utama penyebab ketertinggalan Papua. Oleh karena itu, pembangunan dan perbaikan atau peningkatan jalan darat menjadi kebutuhan yang sangat mendesak dan penting. Teristimewa untuk tiga kabupaten yaitu Paniai, Tolikara dan Boven Digoel, yang memiliki lebih dari 35 kampung dan sebagian besar hanya dapat dijangkau oleh angkutan udara. Keadaan ini mengakibatkan kampung-kampung tersebut secara relatif masih terisolasi. Penambahan jaringan listrik dan kapasitasnya juga menjadi kebutuhan yang sangat mendesak, penduduk yang menikmati fasilitas listrik di Kabupaten Paniai dan Sarmi kurang dari tiga persen. Selain itu ada juga kebutuhan akses listrik di Kabupaten Keerom dan Tolikara. Bahkan di Tolikara belum ada kantor Perusahaan Listrik Negara (PLN). Ada empat kabupaten, yaitu Sarmi, Keerom, Tolikara dan Boven Digoel yang tidak mengelola sampah dan sanitasi air kotor di daerahnya. Keadaan ini apabila dibiarkan, pada saatnya nanti akan menjadi permasalahan serius di empat kabupaten tersebut. Sampah dan sanitasi air kotor yang tidak dikelola dengan baik akan menjadi sumber penyakit bagi penduduk di daerah tersebut. Kebutuhan air bersih juga menjadi hal yang mendesak di lima kabupaten, yaitu Sarmi, Keerom, Tolikara, Boven Digoel, dan Asmat. Karena situasi, kondisi dan lingkungannya, kelima kabupaten tersebut sulit mendapatkan air sumur yang memenuhi standar minimal air bersih. Bahkan khusus untuk daerah Asmat, tidak mungkin membuat sumur untuk air minum, warga hanya bisa mengandalkan air hujan.
- 4) **Pemerintahan:** Di bidang ini, nampak terlihat masih ada kendala serius, terutama dalam hal justifikasi hukum pemerintahan serta kapasitas dan kinerja organisasi pemerintahan. Kerangka pemerintahan dalam konteks otsus menjadi kabur, karena belum jelasnya perangkat pemerintahan yang seharusnya diberlakukan. Sementara itu kapasitas dan kinerja organisasi menjadi lemah karena:
- (a) Semua daerah baik yang lama maupun yang baru dimekarkan telah membentuk dinas-dinas yang terkait dengan sektor tersebut.
 - (b) Pelaksanaan fungsi dan tugas dinas-dinas di daerah pemekaran sudah berjalan namun belum optimal karena, pada tahun-tahun awal perhatian pemerintah sebagian besar pada penyediaan prasarana dan sarana fisik kantor.
 - (c) Masih banyak pegawai dari dinas-dinas di daerah pemekaran meninggalkan tugas dan tinggal di kota-kota.

Bertitik tolak dari potensi dan kendala, maka kebijakan pembangunan ditempuh dengan empat pendekatan, yaitu:

(a) *Mikro Spasial vs Makro Sektoral*. Keserasian pendekatan kawasan yang bertumpu pada aspek manusia (mikro) dan pendekatan pertumbuhan yang bertumpu pada sektor potensial (makro).

(b) *Kesejahteraan dan Ketenteraman*. Keserasian proses pembangunan dilaksanakan secara terpadu untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketenteraman lahir dan batin yang dinamis dalam masyarakat.

(c) *Tiga Tungku*. Keserasian pendekatan pembangunan di mana dalam proses pembangunan melibatkan peran aktif tokoh adat, tokoh agama, dan pemerintah secara serasi, sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing melalui kemitraan dengan pola pendampingan, pembimbingan, dan perlindungan kepada masyarakat sebagai wujud nyata pemerintahan yang baik (*good governance*).

(d) *Wawasan Lingkungan*. Keserasian pembangunan dengan kelestarian fungsi lingkungan hidup, di mana semua kegiatan pembangunan harus dikaji dampaknya. Secara khusus, kebijakan pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat ditekankan pada empat program prioritas utama, yaitu:

A. **Pendidikan**: diarahkan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia agar mampu mengubah sikap, orientasi, dan pola pikir untuk bertindak secara profesional, mandiri, serta mampu bersaing dalam era globalisasi. Dalam era otsus, proses pendidikan memerhatikan keragaman kebutuhan daerah dengan memperbesar muatan lokal. Selain itu perlunya mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan mengembangkan pola dan sistem pendidikan sesuai dengan karakteristik spesifik Papua, seperti pendidikan berpola asrama. Adapun penjabaran kebijakan pendidikan dititikberatkan pada pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan yang bertujuan untuk menjangkau dan menyerap penduduk usia sekolah serta meningkatkan kuantitas dan kualitas SDM. Tujuannya agar SDM mampu menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, mengubah sikap dan pola pikir untuk bertindak profesional, mandiri dan mampu bersaing di era globalisasi serta mampu mengelola potensi sumber daya alam bagi peningkatan kesejahteraannya.

B. **Kesehatan**: diarahkan pada peningkatan mutu lingkungan hidup yang

sehat dan mendukung tumbuh kembangnya anak dan remaja, pemenuhan kebutuhan dasar untuk hidup sehat, pemeliharaan dan peningkatan derajat kesehatan serta mencegah terjadinya risiko penyakit, peningkatan jumlah dan mutu tenaga medis dan paramedis, serta penyediaan prasarana dan sarana kesehatan dan obat-obatan.

- C. **Ekonomi Kerakyatan.** Diarahkan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berbagai aktivitas pembangunan khususnya di bidang ekonomi. Pemberdayaan ekonomi rakyat menjadi acuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya masyarakat agar mampu mengolah dan mengelola sumber daya alam secara efisien dan berkelanjutan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraannya. Dalam rencana strategis (renstra) telah dituangkan bahwa pertanian merupakan salah satu sektor yang akan terus dipacu pengembangannya. Kebijakannya diarahkan pada sektor pertanian, perikanan dan kelautan, serta kehutanan.
- D. **Infrastruktur.** Dalam rangka pembangunan sarana dan prasarana, kebijakan diarahkan pada pembangunan dan peningkatan infrastruktur pemerintahan, ekonomi, dan pelayanan publik dengan tujuan untuk mendukung pengembangan wilayah, terutama wilayah yang belum tersentuh pembangunan, pusat-pusat pemerintahan, kawasan pengembangan ekonomi rakyat dan kawasan-kawasan tumbuh cepat. Pembangunan infrastruktur diharapkan dapat meningkatkan pelayanan pemerintahan serta mendorong perkembangan ekonomi wilayah dan menggerakkan kegiatan ekonomi rakyat di suatu kawasan dan sekitarnya, meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan, mempercepat kemajuan ekonomi pedesaan, memberikan akses bagi masyarakat pedesaan untuk berusaha, menciptakan lapangan kerja, memperlancar arus barang dan jasa, serta menjamin tersedianya bahan pangan dan bahan pokok lainnya.

Di sektor perhubungan, sejumlah kegiatan diarahkan untuk

- (a) Mengembangkan sistem transportasi laut, darat, dan udara terutama menuntaskan pembangunan ruas jalan strategis antarkabupaten-maupun antarkota.
- (b) Mengembangkan sistem angkutan umum melalui penyediaan kapal penumpang perintis dan jasa transportasi laut lainnya sebagai penghubung antarpulau.
- (c) Mengembangkan dan membangun jaringan jalan antardesa atau

antarkampung.

(d) Mengembangkan sarana dan prasarana transportasi untuk mendukung pembangunan kota maupun kabupaten.

DRAFT

BAB II. TINJAUAN PERKEMBANGAN PELAYANAN DASAR PUBLIK

2.1. Ketertinggalan Daerah, IPM dan Pelayanan Dasar Publik

2.1.1. Penyebab Ketertinggalan Daerah di Tanah Papua

Dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia No. 3 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penentuan Indikator dalam Penetapan Daerah Tertinggal secara Nasional, terdapat enam kriteria dan 27 indikator yang digunakan dalam perhitungan indeks komposit kabupaten daerah tertinggal. Melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019, ditetapkan sebanyak 122 daerah kabupaten sebagai daerah tertinggal, di mana 33 daerah kabupaten (sekitar 27 persen) di Tanah Papua masuk sebagai daerah tertinggal. Secara lebih terperinci sebanyak 26 kabupaten dari 29 kabupaten/kota (hampir 90 persen) di Provinsi Papua tergolong daerah tertinggal dan tujuh kabupaten dari 13 kabupaten/kota (hampir 54 persen) di Provinsi Papua Barat tergolong daerah tertinggal. Selanjutnya, melalui Perpres No. 21 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019, dapat diketahui berbagai penyebab mengapa cukup banyak kabupaten di Tanah Papua ditetapkan menjadi daerah tertinggal. Umumnya daerah-daerah tersebut memiliki permasalahan aksesibilitas, sumber daya manusia (pendidikan dan kesehatan), sarana dan prasarana (infrastruktur), ekonomi, kemampuan keuangan daerah dan karakteristik daerah. Dari Perpres No. 21 Tahun 2018 tersebut, setidaknya terdapat tiga aspek utama yang penting sebagai penyebab utama ketertinggalan banyak daerah kabupaten di Tanah Papua, yaitu aspek pendidikan, kesehatan, dan sarana dan prasarana.

Tabel 2.1. Bobot Enam Kriteria dan 27 Indikator dalam Perhitungan Indeks Komposit Kabupaten Daerah Tertinggal

No.	Kode	Nama Indikator/Variabel	Arah	Bobot
1. Kriteria Infrastruktur				0,200
1	V01	Jumlah desa dengan permukaan jalan terluas aspal	Negatif	0,015
2	V02	Jumlah desa dengan permukaan jalan terluas diperkeras	Positif	0,015
3	V03	Jumlah desa dengan permukaan jalan terluas tanah	Positif	0,015
4	V04	Jumlah desa dengan permukaan jalan terluas lainnya	Negatif	0,015
5	V05	Jumlah desa mempunyai pasar tanpa bangunan permanen	Positif	0,020
6	V06	Jumlah prasarana kesehatan per 1000 penduduk	Negatif	0,020
7	V07	Jumlah dokter per 1000 penduduk	Negatif	0,020
8	V08	Jumlah SD/SMP per 1000 penduduk	Negatif	0,020
9	V09	Persentase rumah tangga pengguna listrik	Negatif	0,020
10	V10	Persentase rumah tangga pengguna telepon	Negatif	0,020
11	V11	Persentase rumah tangga pengguna air bersih	Negatif	0,020
2. Kriteria Aksesibilitas				0,200
9	V09	Rata-rata jarak kantor desa ke kantor kabupaten	Positif	0,067
10	V10	Jumlah desa dengan akses ke layanan kesehatan > 5 km	Positif	0,067
11	V11	Akses ke pelayanan kesehatan (km)	Positif	0,067
3. Kriteria Karakteristik Daerah				0,100
12	V12	Persentase jumlah desa terkena bencana gempa bumi	Positif	0,0143
13	V13	Persentase jumlah desa terkena bencana tanah longsor	Positif	0,0143
14	V14	Persentase jumlah desa terkena bencana banjir	Positif	0,0143
15	V15	Persentase dengan terkena bencana lainnya	Positif	0,0143
16	V16	Persentase desa di kawasan hutan lindung	Positif	0,0143
17	V17	Persentase desa mempunyai lahan kritis	Positif	0,0143
18	V18	Persentase desa yang mempunyai konflik	Positif	0,0143
4. Kriteria Ekonomi				0,200
19	V19	Persentase penduduk miskin	Positif	0,100
20	V20	Pengeluaran penduduk per kapita	Negatif	0,100
5. Kriteria Sumber Daya Manusia				0,200
21	V21	Angka harapan hidup	Negatif	0,100
22	V22	Rata-rata lama sekolah	Negatif	0,050
23	V23	Angka melek huruf		0,050
6. Kriteria Kemampuan Keuangan Daerah (KKD)				0,100
27	V27	Kemampuan keuangan daerah	Negatif	0,100
Jumlah				1,000

Tabel 2.2. Dua Puluh Enam Daerah Tertinggal dari 29 Kabupaten/Kota di Provinsi Papua

No.	Kabupaten	Penyebab Utama Keteringgalan Menurut Urutan					
		1	2	3	4	5	6
1	Merauke	Aksesibilitas	Sumber Daya Manusia	Ekonomi	Sarana dan Prasarana		
2	Jaya Wijaya	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Sarana dan Prasarana	Aksesibilitas		
3	Nabire	Aksesibilitas	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Karakteristik Daerah	Kemampuan Keuangan Daerah	
4	Kepulauan Yapen	Ekonomi	Kemampuan Keuangan Daerah	Aksesibilitas			
5	Biak Numfor	Ekonomi	Aksesibilitas	Kemampuan Keuangan Daerah			
6	Paniai	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Sarana dan Prasarana	Aksesibilitas	Karakteristik Daerah	Kemampuan Keuangan Daerah
7	Puncak Jaya	Aksesibilitas	Sarana dan Prasarana	Ekonomi	Sumber Daya Manusia		
8	Boven Digoel	Aksesibilitas	Sumber Daya Manusia	Ekonomi			
9	Mappi	Aksesibilitas	Sumber Daya Manusia	Ekonomi	Sarana dan Prasarana		
10	Asmat	Aksesibilitas	Sumber Daya Manusia	Ekonomi	Sarana dan Prasarana	Karakteristik Daerah	
11	Yahukimo	Aksesibilitas	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Sarana dan Prasarana		
12	Pegunungan Bintang	Aksesibilitas	Sumber Daya Manusia	Ekonomi	Sarana dan Prasarana		
13	Tolikara	Aksesibilitas	Sarana dan Prasarana	Sumber Daya Manusia	Ekonomi		
14	Sarmi	Aksesibilitas	Sumber Daya Manusia	Ekonomi			
15	Keerom	Aksesibilitas	Ekonomi	Kemampuan Keuangan Daerah	Sumber Daya Manusia		
16	Waropen	Aksesibilitas	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Karakteristik Daerah	Kemampuan Keuangan Daerah	
17	Supiori	Ekonomi	Aksesibilitas	Kemampuan Keuangan Daerah	Karakteristik Daerah	Sumber Daya Manusia	
18	Memberamo Raya	Aksesibilitas	Ekonomi	Sumber Daya Manusia			
19	Nduga	Sumber Daya Manusia	Ekonomi	Sarana dan Prasarana	Aksesibilitas	Kemampuan Keuangan Daerah	
20	Lanny Jaya	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Sarana dan Prasarana	Aksesibilitas		
21	Memberamo Tengah	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Sarana dan Prasarana	Aksesibilitas		
22	Yalimo	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Sarana dan Prasarana	Karakteristik Daerah		
23	Puncak	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Sarana dan Prasarana	Aksesibilitas		
24	Dogiyai	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Aksesibilitas	Sarana dan Prasarana	Karakteristik Daerah	Kemampuan Keuangan Daerah
25	Intan Jaya	Sumber Daya Manusia	Ekonomi	Aksesibilitas	Sarana dan Prasarana	Karakteristik Daerah	
26	Deiyai	Ekonomi	Sumber Daya Manusia	Sarana dan Prasarana	Kemampuan Keuangan Daerah		

Sumber: Perpres No. 21/2018

Tabel 2.3. 7 Daerah Tertinggal dari 13 Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Barat

No.	Kabupaten	Penyebab Utama Keteringgalan Menurut Urutan				
		1	2	3	4	5
1	Teluk Wondama	Ekonomi	Aksesibilitas	Karakteristik Daerah	Kemampuan Keuangan Daerah	Sumber Daya Manusia
2	Teluk Bintuni	Aksesibilitas	Ekonomi	Karakteristik Daerah		
3	Sorong Selatan	Ekonomi	Aksesibilitas	Kemampuan Keuangan Daerah	Sumber Daya Manusia	Karakteristik Daerah
4	Sorong	Ekonomi	Aksesibilitas			
5	Raja Ampat	Aksesibilitas	Ekonomi	Sumber Daya Manusia		
6	Tambrau	Ekonomi	Aksesibilitas	Sumber Daya Manusia	Kemampuan Keuangan Daerah	
7	Maybrat	Ekonomi	Aksesibilitas	Kemampuan Keuangan Daerah		

Sumber: Perpres No. 21/2018

2.1.2. Penyebab Rendahnya Nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Tanah Papua

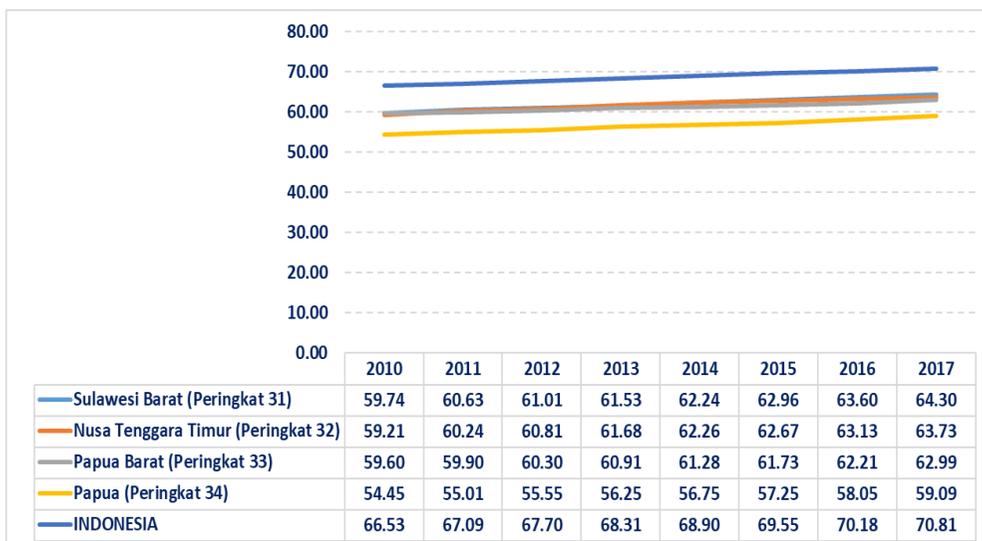
Nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Papua dan Papua Barat pada periode 2010–2017 secara umum masih berada jauh di bawah rata-rata nasional. Bila dibandingkan dengan provinsi yang lain di Indonesia, nilai IPM Provinsi Papua Barat pada 2017 berada di urutan ke 33 dan Provinsi Papua berada di urutan ke 34 (terbawah). Tahun 2017, IPM nasional sudah mulai masuk dalam kategori tinggi, sedangkan Provinsi Papua masih dalam kategori rendah dan Provinsi Papua Barat dalam kategori sedang. Walaupun demikian, bila melihat rata-rata kinerja peningkatan per tahun, Provinsi Papua (IPM sebesar 0,66 per tahun) masih lebih baik dibandingkan dengan rata-rata nasional (sebesar 0,61 per tahun) dan Papua Barat (sebesar 0,48 per tahun) dari tahun 2010 ke 2017. Dengan nilai dan kinerja rata-rata per tahun yang ada, untuk mencapai angka rata-rata nasional sebesar 70,81, perlu waktu 18 tahun bagi Provinsi Papua dan 16 tahun bagi Provinsi Papua Barat untuk mencapainya.

Gambar 2. 1. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS 2018

Gambar 2. 2. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua, Papua Barat dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

Tabel 2.4. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata IPM Nasional Tahun 2017

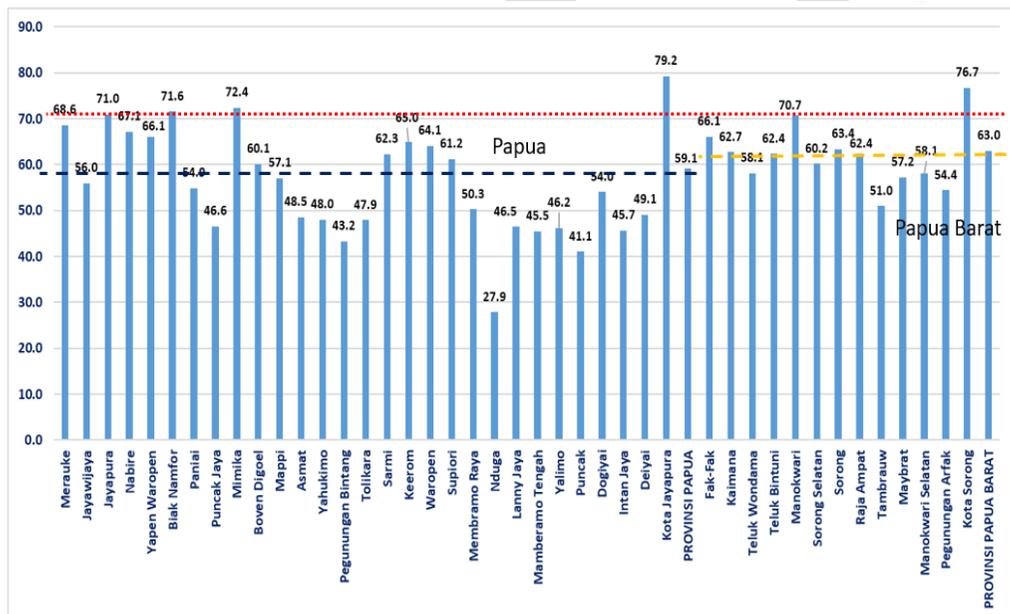
Provinsi	Delta 2010–2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Sulawesi Barat (Peringkat 31)	4,56	0,65	9,98
Nusa Tenggara Timur (Peringkat 32)	4,52	0,65	10,96
Papua Barat (Peringkat 33)	3,39	0,48	16,16
Papua (Peringkat 34)	4,64	0,66	17,67
INDONESIA	4,28	0,61	

Sumber: Hasil Pengolahan KOMPAK, 2018

Kondisi IPM kabupaten/kota di Provinsi Papua cukup timpang bila dibandingkan dengan kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat. Nilai IPM terendah di Provinsi Papua berada di Kabupaten Nduga, di mana pada 2017

nilainya adalah sebesar 27,9, sedangkan di Provinsi Papua Barat berada di Kabupaten Tambrauw dengan nilai IPM sebesar 51. Nilai IPM tertinggi di Provinsi Papua berada di Kota Jayapura, sedangkan untuk di Provinsi Papua Barat berada di Kota Sorong. Nilai ketimpangan IPM antara yang tertinggi dan yang terendah antarkabupaten atau antarkota di Provinsi Papua dan Papua Barat secara umum mengalami penurunan, walaupun relatif lambat.

Gambar 2. 3. Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



Sumber: BPS, 2018

Secara berturut-turut, aspek pendidikan, ekonomi (pengeluaran), dan kesehatan adalah penyebab utama rendahnya nilai IPM di Tanah Papua (dan juga Indonesia) secara umum (Tabel 2.5).. Bila ditinjau di tingkat kabupaten/kota, terdapat beberapa daerah yang rendah dalam satu aspek saja tetapi ada juga yang kombinasi dari berbagai aspek. Rendahnya IPM di kabupaten/kota Provinsi Papua Barat umumnya disebabkan oleh aspek pendidikan dan ekonomi (pengeluaran). Sedangkan di Provinsi Papua, terdapat beberapa kabupaten yang nilai IPM-nya rendah disebabkan juga oleh aspek kesehatan, antara lain di Kabupaten Jayawijaya, Boven Digoel, Asmat,

Memberamo Raya, dan Nduga. Sementara, kabupaten dengan nilai IPM rendah yang disebabkan oleh ketiga komponennya rendah adalah Kabupaten Asmat, Memberamo Raya, dan Nduga.

Tabel 2.5. Nilai Indeks Komponen Pembentuk IPM Tahun 2010–2017

Papua	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Prioritas Masalah
Indeks Pendidikan	42,45	43,43	44,41	45,76	46,82	47,60	48,92	50,18	1
Indeks Kesehatan	68,17	68,40	68,62	68,86	68,98	69,37	69,42	69,45	3
Indeks Pengeluaran	55,78	56,03	56,25	56,47	56,58	56,82	57,61	59,22	2
Papua Barat	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Prioritas Masalah
Indeks Pendidikan	53,41	53,87	54,70	55,46	56,17	56,86	57,59	58,47	1
Indeks Kesehatan	68,60	68,85	69,05	69,31	69,44	69,52	69,69	69,72	3
Indeks Pengeluaran	57,79	57,94	58,04	58,78	58,99	59,51	59,99	61,32	2
Indonesia	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Prioritas Masalah
Indeks Pendidikan	56,22	56,86	57,74	58,97	60,18	61,00	61,83	62,69	1
Indeks Kesehatan	76,63	76,94	77,23	77,54	77,83	78,12	78,31	78,55	3
Indeks Pengeluaran	68,37	69,04	69,56	69,70	69,84	70,59	71,39	72,10	2

Sumber: BPS (diolah), 2018

Ketimpangan IPM antarkabupaten/kota dalam satu provinsi, lebih tinggi terjadi di Provinsi Papua dibandingkan dengan Provinsi Papua Barat. Itu juga terlihat dalam komponen pembentukannya. Dalam komponen IPM di Provinsi Papua ketimpangan terbesar terjadi dalam aspek ekonomi, yang disusul oleh aspek pendidikan, dan aspek kesehatan. Sedangkan di Provinsi Papua Barat, ketimpangan terbesar dalam komponen IPM terjadi dalam aspek pendidikan, yang disusul oleh aspek ekonomi dan aspek kesehatan.

Bila ditinjau lebih jauh, penyebab rendahnya nilai IPM dan tingginya ketimpangan di Tanah Papua terjadi karena nilai Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) yang cukup tinggi, kepadatan penduduk yang rendah (kecuali Kota Jayapura dan Kota Sorong), rendahnya kapasitas fiskal dan kemampuan keuangan daerah, dan belum efektifnya pengalokasian dana otonomi khusus (otsus) di Provinsi Papua dan Papua Barat. Angka IKK di Papua dan Papua Barat

secara umum merupakan yang tertinggi di Indonesia dan nilai IKK di Papua lebih tinggi dibandingkan dengan Papua Barat. Secara umum, nilai IKK di Provinsi Papua mengalami peningkatan dan IKK di Provinsi Papua Barat cenderung menurun dari tahun 2010–2017.

Gambar 2. 4. Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



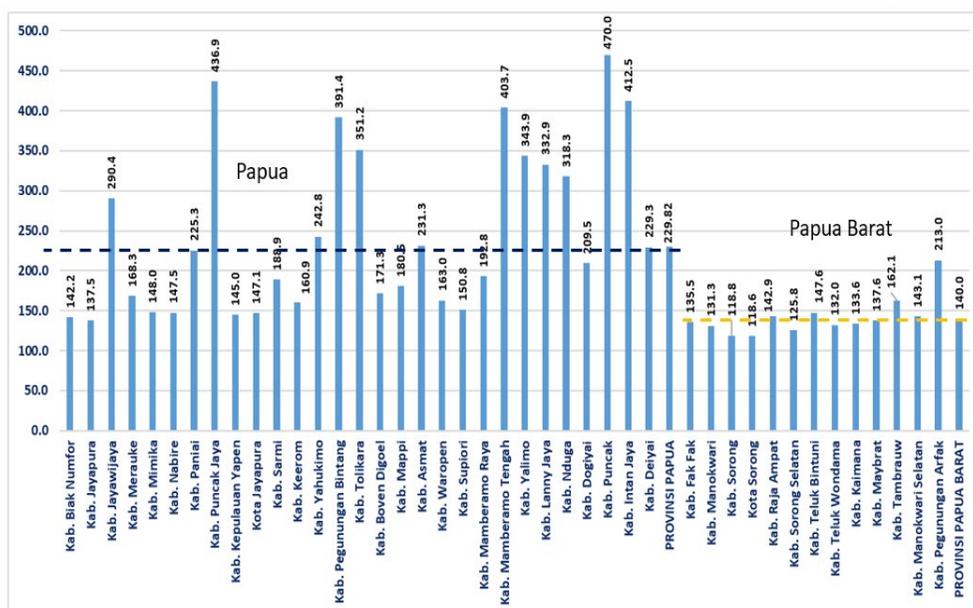
Sumber: BPS, 2018

Tabel 2. 6. Nilai Indeks Komponen Pembentuk IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (Rendah: Nilai<60)

No.	Wilayah	I. Pendidikan	I. Kesehatan	I. Pengeluaran	Prioritas Masalah 1	Prioritas Masalah 2	Prioritas Masalah 3
A	PAPUA BARAT	58.47	69.72	61.32	Pendidikan		
1	Fak-Fak	65.79	73.77	59.48	Kesehatan		
2	Kaimana	58.53	67.68	62.35	Pendidikan		
3	Teluk Wondama	52.26	60.40	62.13	Pendidikan		
4	Teluk Bintuni	57.90	61.28	68.45	Pendidikan		
5	Manokwari	64.01	73.85	74.66			
6	Sorong Selatan	57.48	70.20	54.03	Pengeluaran	Pendidikan	
7	Sorong	61.62	70.03	59.13	Pengeluaran		
8	Raja Ampat	57.98	68.09	61.38	Pendidikan		
9	Tambrauw	47.14	60.45	46.58	Pengeluaran	Pendidikan	
10	Maybrat	56.24	68.92	48.37	Pengeluaran	Pendidikan	
11	Manokwari Selatan	55.32	72.25	49.03	Pengeluaran	Pendidikan	
12	Pegunungan Arfak	47.67	71.88	46.95	Pengeluaran	Pendidikan	
13	Kota Sorong	75.32	76.42	78.48			
B	PAPUA	50.18	69.45	59.22	Pendidikan	Pengeluaran	
1	Merauke	63.62	71.63	70.97			
2	Jayawijaya	48.02	59.49	61.44	Pendidikan	Kesehatan	
3	Jayapura	71.13	71.49	70.30			
4	Nabire	61.80	73.15	66.86			
5	Yapen Waropen	62.32	74.94	61.77			
6	Biak Namfor	71.53	73.65	69.56			
7	Paniai	41.83	70.31	56.28	Pendidikan	Pengeluaran	
8	Puncak Jaya	29.00	68.32	50.97	Pendidikan	Pengeluaran	
9	Mimika	63.69	79.89	74.65			
10	Boven Digoel	57.43	59.65	63.50	Pendidikan	Kesehatan	
11	Mappi	49.44	68.15	55.25	Pendidikan	Pengeluaran	
12	Asmat	38.26	55.88	53.34	Pendidikan	Pengeluaran	Kesehatan
13	Yahukimo	34.31	69.72	46.10	Pendidikan	Pengeluaran	
14	Pegunungan Bintang	23.07	67.54	51.90	Pendidikan	Pengeluaran	
15	Tolikara	33.06	69.38	47.88	Pendidikan	Pengeluaran	
16	Sarmi	59.16	70.49	58.00	Pengeluaran	Pendidikan	
17	Keerom	58.26	71.05	66.31	Pendidikan		
18	Waropen	63.93	70.49	58.40	Pengeluaran		
19	Supiori	62.44	69.74	52.72	Pengeluaran		
20	Membramo Raya	48.18	56.77	46.38	Pengeluaran	Pendidikan	Kesehatan
21	Nduga	9.70	53.23	41.92	Pendidikan	Pengeluaran	Kesehatan
22	Lanny Jaya	31.98	70.23	44.74	Pendidikan	Pengeluaran	
23	Mamberamo Tengah	31.15	66.03	45.80	Pendidikan	Pengeluaran	
24	Yalimo	30.28	69.14	47.08	Pendidikan	Pengeluaran	
25	Puncak	19.41	69.43	51.38	Pendidikan	Pengeluaran	
26	Dogiyai	44.44	69.42	51.16	Pendidikan	Pengeluaran	
27	Intan Jaya	27.11	69.37	50.70	Pendidikan	Pengeluaran	
28	Deiyai	37.10	68.66	46.39	Pendidikan	Pengeluaran	
29	Kota Jayapura	78.78	76.92	82.08			

Sumber: BPS (diolah), 2018

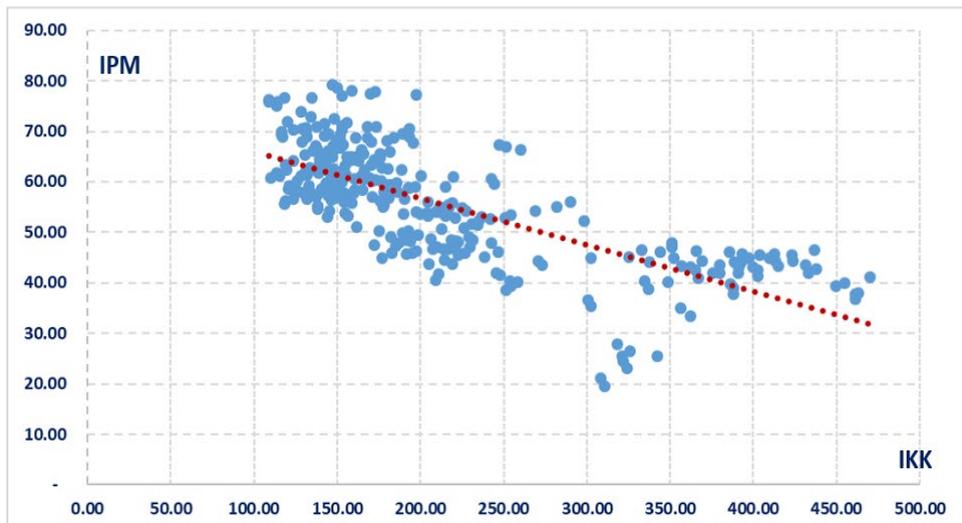
Gambar 2. 5. Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



Sumber: BPS, 2018

Provinsi Papua menjadi provinsi dengan ketimpangan IKK antarkabupaten/kota paling tinggi di tanah Papua. Pada 2017, IKK tertinggi di Provinsi Papua terjadi di Kabupaten Puncak dengan nilai IKK sebesar 470. Sementara untuk Provinsi Papua Barat, angka IKK tertinggi terjadi di Kabupaten Pegunungan Arfak dengan nilai sebesar 213. Ketimpangan baik di Provinsi Papua maupun Provinsi Papua Barat cenderung meningkat dengan peningkatan terbesar terjadi di Provinsi Papua. Dari hasil *scatter*, dapat dilihat bahwa IKK secara signifikan berkorelasi dan berpengaruh negatif terhadap nilai IPM kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2010–2017, di mana memiliki pengaruh terbesar terhadap (berdasarkan urutan) indeks pendidikan, indeks pengeluaran, dan indeks kesehatan.

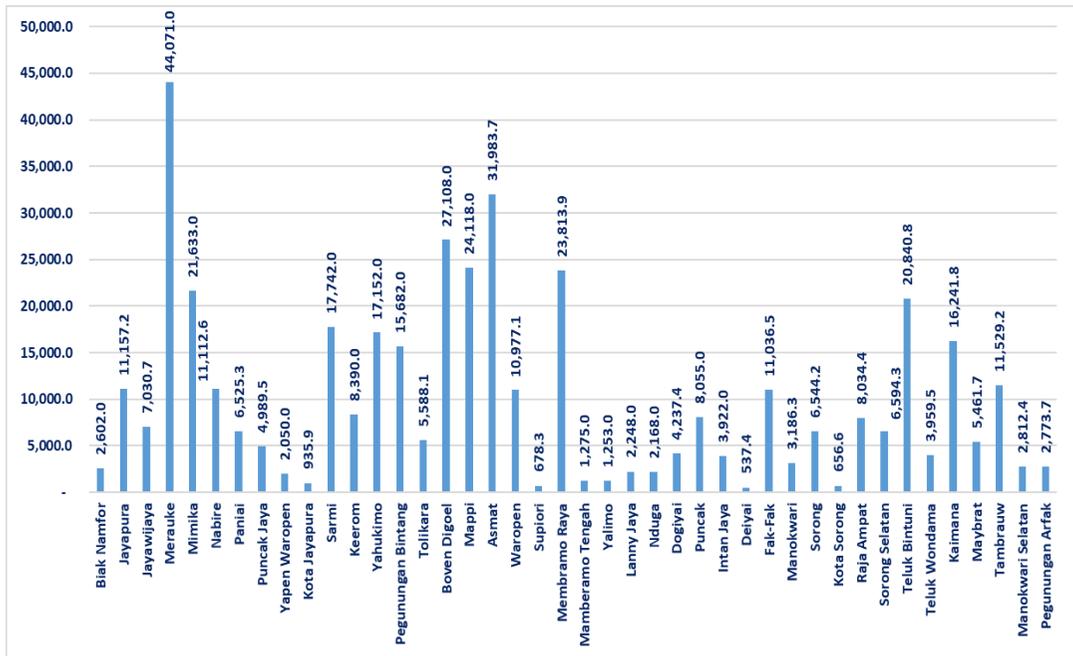
Gambar 2. 6. Hubungan IKK dan IPM di Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Diolah dari data BPS 2018

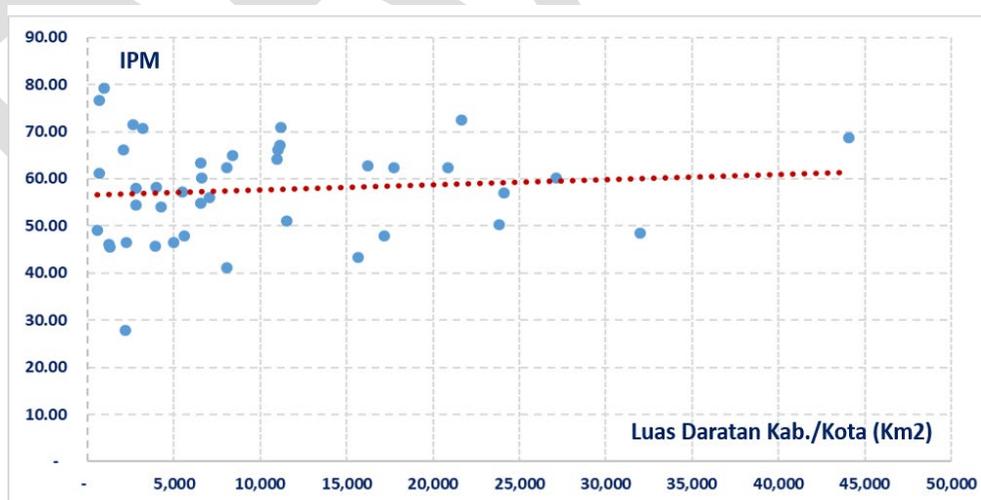
Secara umum, luas wilayah daratan tidak berkorelasi negatif terhadap nilai IPM kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2017. Hal tersebut menunjukkan bahwa luas wilayah daratan secara umum tidak menjadi masalah dalam pencapaian IPM di Tanah Papua. Hal yang sama juga terjadi untuk jumlah penduduk, di mana jumlah penduduk tidak berpengaruh negatif terhadap nilai IPM kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2012–2017. Sehingga, jumlah penduduk secara umum tidak menjadi masalah dalam pencapaian IPM, dan justru semakin mendukung upaya pencapaian IPM di Tanah Papua.

Gambar 2. 7. Luas Wilayah Daratan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (Km²)



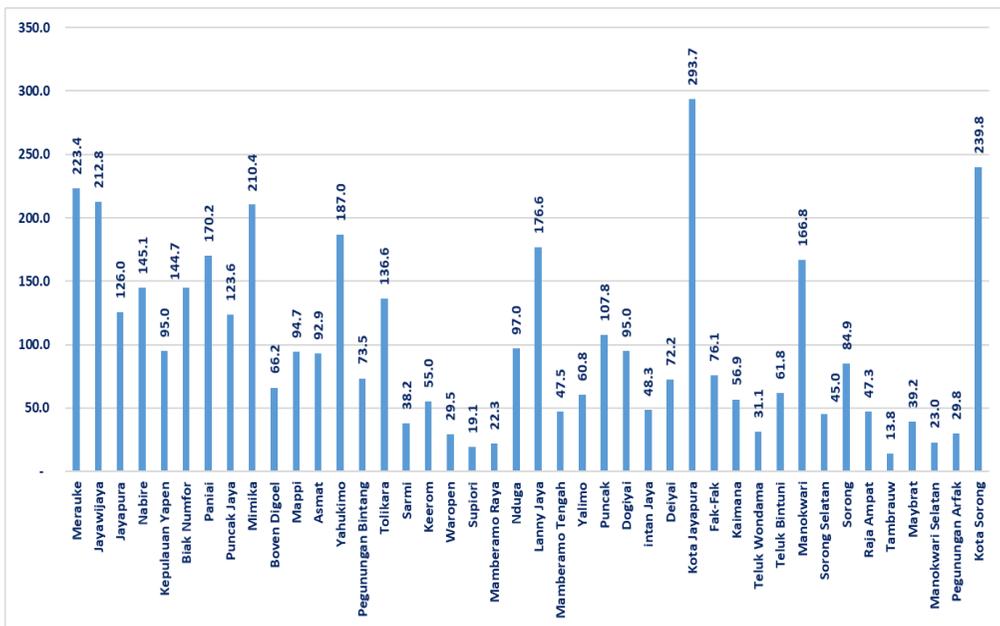
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2. 8. Hubungan Luas Daratan dan IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2012–2017



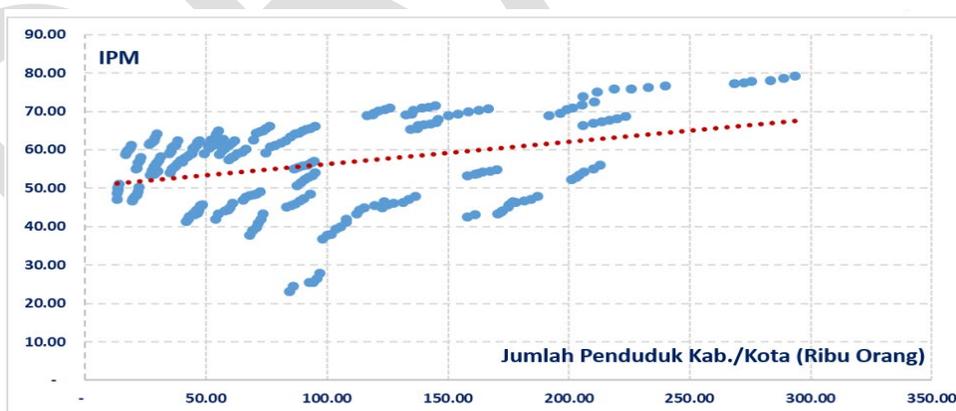
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.9. Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (Ribuan Orang)



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2. 10. Hubungan Jumlah Penduduk dan IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2012–2017

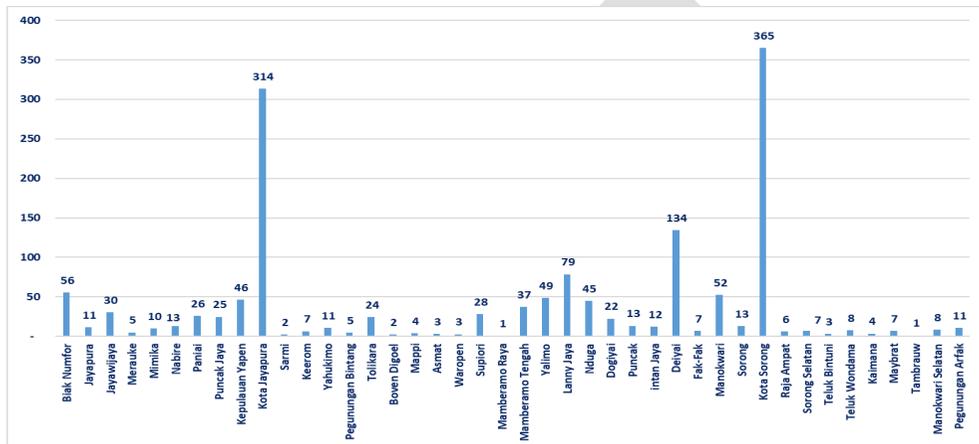


Sumber: BPS, 2018

Dalam hal kepadatan penduduk (orang per km²), Kota Sorong dan Kota Jayapura merupakan dua kota terpadat di Tanah Papua, dan menjadi *outlier*

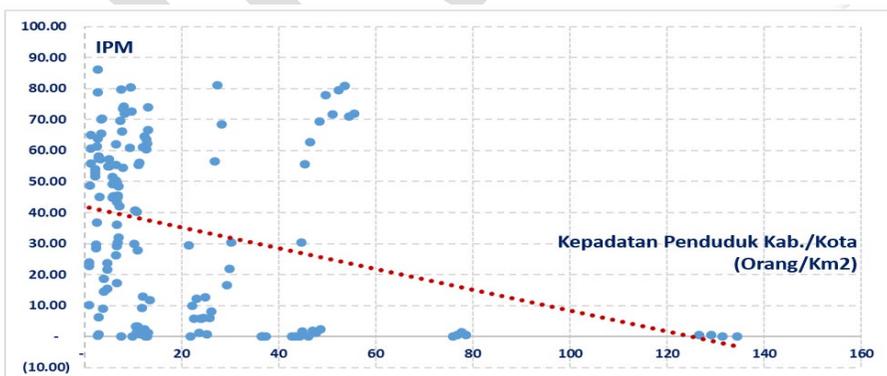
(pencilan) atas. Secara umum, tanpa Kota Jayapura dan Kota Sorong, kepadatan penduduk di Tanah Papua berpengaruh negatif terhadap nilai IPM kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2012–2017. Hal tersebut menunjukkan bahwa semakin padat penduduknya, pencapaian IPM justru semakin sulit (kecuali untuk Kota Jayapura dan Kota Sorong).

Gambar 2. 11. Kepadatan Penduduk Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (Orang per Km²)



Sumber: BPS, 2018

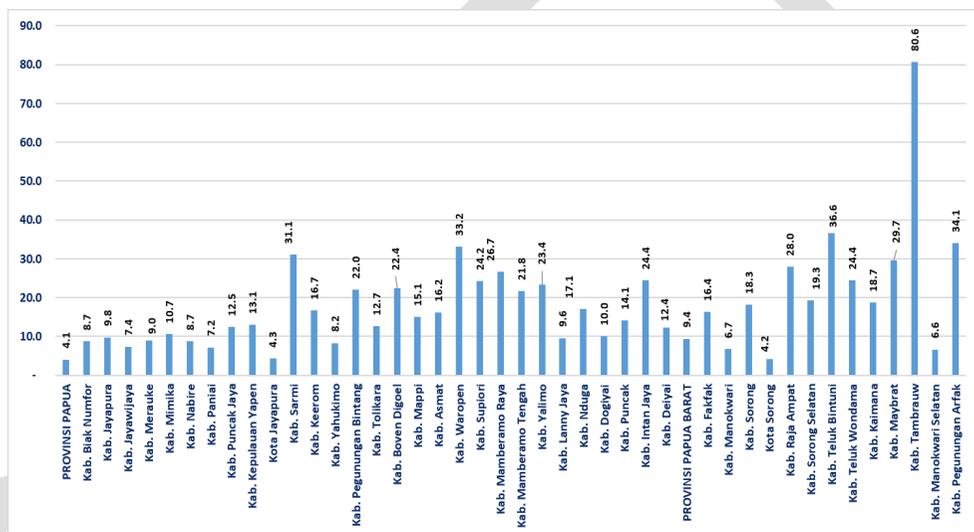
Gambar 2. 12. Hubungan Kepadatan Penduduk dan IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2012–2017 (tanpa Kota Jayapura dan Kota Sorong)



Sumber: BPS, 2018

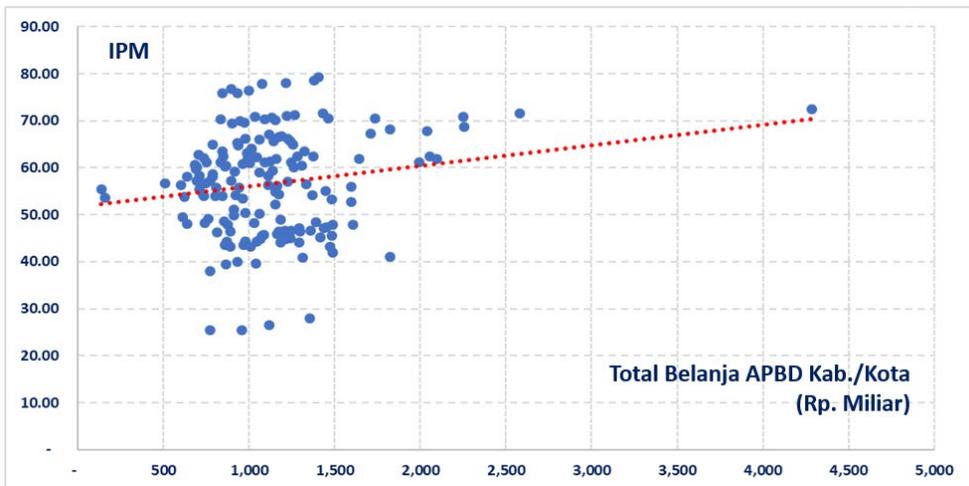
Total belanja APBD kabupaten/kota berpengaruh positif terhadap nilai IPM kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2014–2017. Hal tersebut ditunjukkan oleh korelasi total belanja APBD dan IPM yang positif selama periode 2014–2017. Dana penyesuaian dan otonomi khusus dalam APBD kabupaten/kota berpengaruh positif terhadap nilai IPM kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2014–2017, namun masih belum signifikan. Hal tersebut menunjukkan bahwa dana penyesuaian dan dana otonomi khusus belum efektif dalam meningkatkan nilai IPM di Tanah Papua.

Gambar 2. 13. Realisasi Belanja APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (Rp. Miliar)



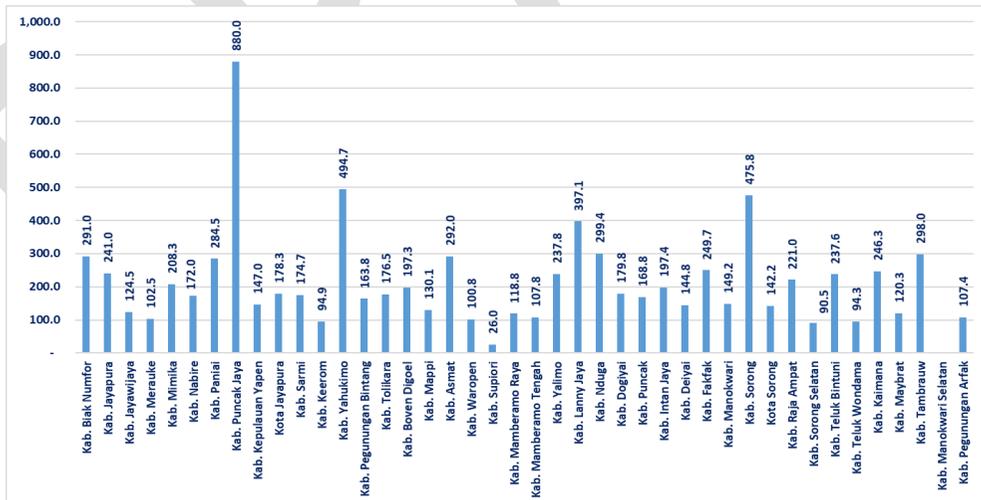
Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Gambar 2. 14. Hubungan Belanja APBD dan IPM di Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2014–2017



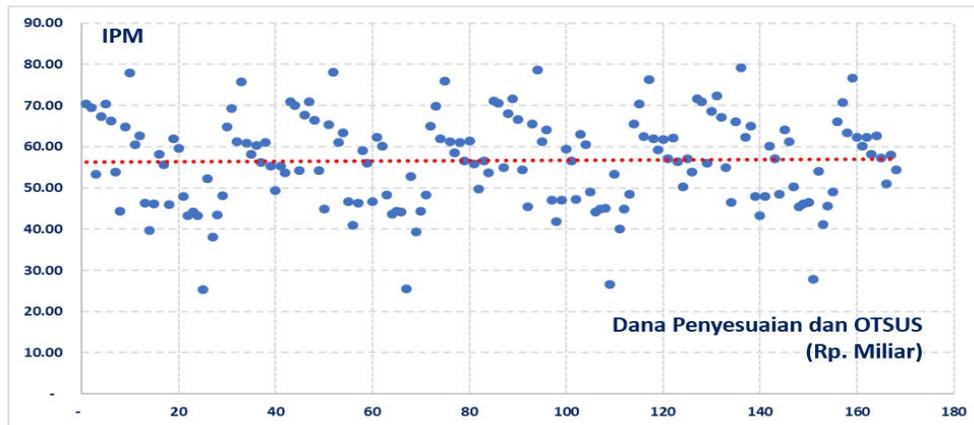
Sumber: BPS dan DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Gambar 2. 15. Realisasi Pendapatan dari Dana Penyesuaian serta Otonomi Khusus dalam APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (Rp. Miliar)



Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Gambar 2. 16. Hubungan Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus dalam APBD dengan IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2014–2017

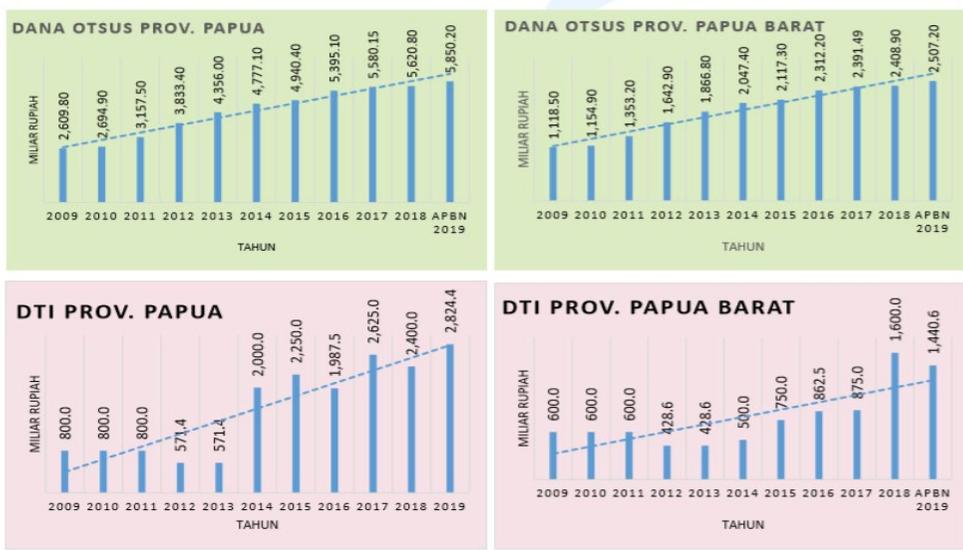


Sumber: BPS dan DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

2.1.3. Dana Otonomi Khusus Papua dan Dana Tambahan Infrastruktur

Dana otonomi khusus Papua dan dana tambahan infrastruktur (DTI) mengalami peningkatan dari waktu ke waktu, seiring dengan meningkatnya nilai dana alokasi umum (DAU) nasional. Empat bidang utama pemanfaatan dana otsus, telah diatur, baik oleh undang-undang maupun peraturan daerah khusus (perdasus)—baik di Provinsi Papua maupun Papua Barat—yaitu untuk bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi kerakyatan. Namun pada kenyataannya, beberapa alokasi pemanfaatan dana-dana tersebut dirasa belum dapat memenuhi alokasi minimal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, khususnya dalam pemanfaatan bidang pendidikan dan kesehatan. Hal itu diduga menjadi salah satu penyebab belum efektifnya pemanfaatan dana otsus di Tanah Papua. Terkait dengan kualitas pengelolaannya, perlu pendalaman lebih lanjut di masa akan datang untuk setiap jenis alokasi penggunaannya dalam empat bidang utama tersebut. Hasil studi Universitas Cendrawasih (Uncen) dan Bappeda Papua (2016) menunjukkan bahwa alokasi dana otsus tersebar dalam banyak kegiatan yang relatif kecil dan tidak fokus.

Gambar 2. 17. Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2009–2019 (Rp. Miliar)



Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Tabel 2. 7. Pembagian Alokasi Dana Otsus Papua per Bidang

Bidang Prioritas	Papua (Perdasus 25/2013 sebagaimana diubah Perdasus 13/2016)	Papua Barat (Pergub 1/2018)
Pendidikan	Min 30%	30%
Kesehatan	Min 15%	15%
Ekonomi Kerakyatan	Min 25%	20%
Infrastruktur	Min 20%	20%
Afirmasi	Max 6%	15%
Perencanaan Monitoring dan Evaluasi dan LPJ	Max 2%	
Program Lainnya	Max 2%	

Tabel 2. 8. Pembagian Dana Otsus per Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Tahun 2017–2018 (dalam Rupiah)

NO.	URAIAN	ALOKASI 2017	ALOKASI 2018	SELISIH	NO.	URAIAN	ALOKASI 2017	ALOKASI 2018	SELISIH
I.	PROVINSI PAPUA	772,294,717,000	772,294,717,000	-	19.	KAB SUPIORI	86,513,444,000	86,513,444,000	-
II.	KABIKOTA	3,089,178,868,000	3,089,178,868,000	-	20.	KAB MAMBERAMO RAYA	100,803,895,000	100,803,895,000	-
1.	KAB MERAUKE	102,513,472,000	102,513,472,000	-	21.	KAB NDUGA	106,591,129,000	106,591,129,000	-
2.	KAB JAYAWIJAYA	117,040,104,000	117,040,104,000	-	22.	KAB LANNY JAYA	126,725,154,000	126,725,154,000	-
3.	KAB JAYAPURA	103,583,972,000	103,583,972,000	-	23.	KAB MAMBERAMO TENGAH	107,773,285,000	107,773,285,000	-
4.	KAB NABIRE	100,989,297,000	100,989,297,000	-	24.	KAB YALIMO	106,342,752,000	106,342,752,000	-
5.	KAB KEP YAPEN	94,656,505,000	94,656,505,000	-	25.	KAB PUNCAK	120,107,732,000	120,107,732,000	-
6.	KAB BIAK NUMFOR	100,104,193,000	100,104,193,000	-	26.	KAB DOGİYAI	109,139,654,000	109,139,654,000	-
7.	KAB PANIAI	115,559,753,000	115,559,753,000	-	27.	KAB INTAN JAYA	110,491,536,000	110,491,536,000	-
8.	KAB PUNCAK JAYA	128,559,753,000	128,559,753,000	-	28.	KAB DEIYAI	104,235,693,000	104,235,693,000	-
9.	KAB MIMIKA	100,956,195,000	100,956,195,000	-	29.	KOTA JAYAPURA	95,555,051,000	95,555,051,000	-
10.	KAB BOVEN DIGOEL	100,456,545,000	100,456,545,000	-	III.	PROSPEK	550,000,000,000	522,710,000,000	(27,290,000,000)
11.	KAB MAPPI	104,091,290,000	104,091,290,000	-	IV.	KPS	300,000,000,000	270,000,000,000	(30,000,000,000)
12.	KAB ASMAT	105,686,147,000	105,686,147,000	-	V.	GERBANGMAS	250,000,000,000	200,000,000,000	(50,000,000,000)
13.	KAB YAHUKIMO	110,694,494,000	110,694,494,000	-	VI.	PERUMAHAN RAKYAT	100,000,000,000	80,000,000,000	(20,000,000,000)
14.	KAB PEG. BINTANG	114,477,328,000	114,477,328,000	-	VII.	PENDIDIKAN	518,678,822,000	495,968,822,000	(22,710,000,000)
15.	KAB TOLIKARA	121,144,049,000	121,144,049,000	-	VIII.	BANGGA PAPUA	-	150,000,000,000	150,000,000,000
16.	KAB SARMI	98,877,880,000	98,877,880,000	-	JUMLAH	5,580,152,407,000	5,580,152,407,000	-	
17.	KAB KEEROM	94,899,955,000	94,899,955,000	-					
18.	KAB WAROPEN	100,808,611,000	100,808,611,000	-					

Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Tabel 2.9. Pembagian Dana Otsus per Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Barat Tahun 2017–2018 (rupiah)

NO.	URAIAN	ALOKASI 2017	ALOKASI 2018	SELISIH
1	PROVINSI PAPUA BARAT	678,783,606,870	216,804,373,020	(461,979,233,850)
2	KABUPATEN/KOTA	1,507,010,281,130	1,926,421,190,520	419,410,909,390
	1. Kab Teluk Bintuni	136,916,182,810	174,750,518,000	37,834,335,190
	2. Kab Manokwari	136,488,265,810	171,334,691,000	34,846,425,190
	3. Kab Fakfak	129,030,433,810	165,387,155,000	36,356,721,190
	4. Kab Kaimana	125,095,998,810	159,498,383,000	34,402,384,190
	5. Kota Sorong	134,716,366,810	158,622,035,000	23,905,668,190
	6. Kab Raja Ampat	115,821,026,810	151,090,858,000	35,269,831,190
	7. Kab Maybrat	112,622,529,810	148,459,001,000	35,836,471,190
	8. Kab Sorong Selatan	108,172,218,810	141,822,234,000	33,650,015,190
	9. Kab Tambrau	109,063,795,410	139,409,886,520	30,346,091,110
	10. Kab Pegunungan Arfak	104,160,854,810	135,982,127,000	31,821,272,190
	11. Kab Sorong	107,198,735,810	133,767,520,000	26,568,784,190
	12. Kab Manokwari Selatan	93,418,831,810	123,371,722,000	29,952,890,190
	13. Kab Teluk Wondama	94,305,039,810	122,925,060,000	28,620,020,190
3	RESPEK	205,700,000,000	-	(205,700,000,000)
4	BANTUAN KEAGAMAAN	-	240,893,747,800	240,893,747,800
5	HIBAH FAK KEDOK UNIPA	-	24,818,166,660	24,818,166,660
	JUMLAH	2,391,493,888,000	2,408,937,478,000	17,443,590,000

Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

**Tabel 2.10. Penggunaan Dana Otsus di Provinsi Papua Tahun 2017–2018
(miliar rupiah)**

No	Uraian	2017		2018	
		Alokasi	%	Alokasi	%
1	Pendidikan	1,661.13	29.77	1,554.15	27.85
2	Kesehatan	981.12	17.58	895.28	16.04
3	Gerbang Mas: Gerakan bangkit, mandiri, dan sejahtera	250.00	4.48	200.00	3.58
4	Perumahan	100.00	1.79	80.00	1.43
5	Prospek: Program strategis pemberdayaan ekonomi masyarakat kampung	550.00	9.86	522.71	9.37
6	Bangga Papua: Bangun generasi dan keluarga Papua	-	-	150.00	2.69
7	Lainnya (PU, Perhub, Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Tenaga kerja, Transmigrasi, Kebudayaan, Pariwisata, Lingkungan Hidup, Pemberdayaan Perempuan, Pemuda, Olahraga, dll)	2,037.90	36.52	2,178.01	39.03
Total		5,580.15	100	5,580.15	100

Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

**Tabel 2.11. Penggunaan Dana Otsus di Provinsi Papua Barat
Tahun 2017–2018 (miliar rupiah)**

No	Uraian	2017		2018	
		Alokasi	%	Alokasi	%
I	PENDIDIKAN	716.06	29.94	616.69	25.60
II	KESEHATAN	309.20	12.93	302.11	12.54
III	RESPEK: Rencana strategis pembangunan kampung	205.70	8.60	-	-
IV	BANTUAN KEAGAMAAN	-	-	240.89	10.00
V	HIBAH FAK KEDOKTERAN UNIPA	-	-	24.82	1.03
VI	Lainnya (PU, Perhub, Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Tenaga kerja, Transmigrasi, Kebudayaan, Pariwisata, Lingkungan Hidup, Pemberdayaan Perempuan, Pemuda, Olahraga, dll)	1,160.54	48.53	1,224.42	50.83
JUMLAH		2,391.49	100	2,408.94	100

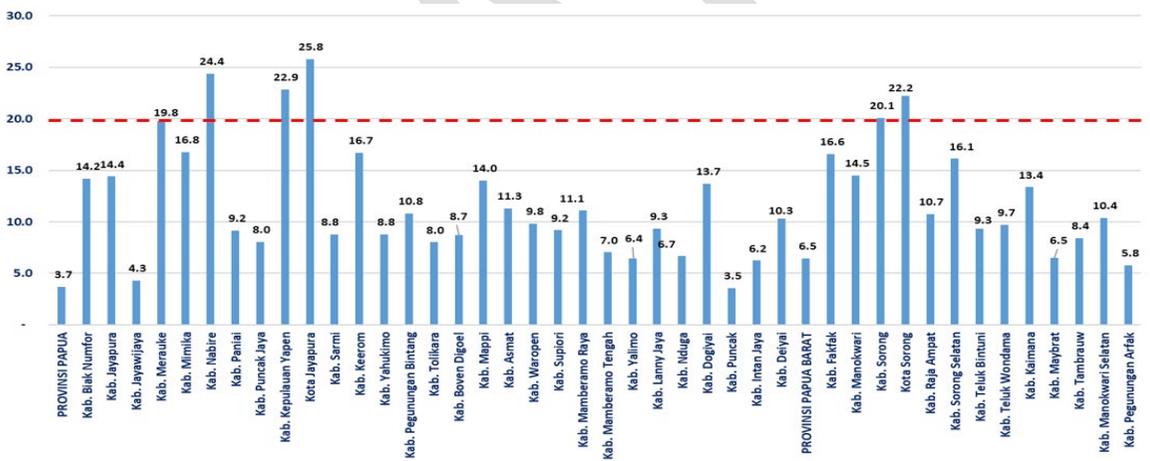
Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

2.2. Bidang Pendidikan

2.2.1. Anggaran Bidang Pendidikan

Pasal 49 UUD 1945 menyebutkan anggaran pendidikan minimal sebesar 20 persen dialokasikan dari APBD. Terkait dengan hal tersebut, belum semua pemerintah daerah di Tanah Papua memenuhi alokasinya tahun 2017. Dari 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua, hanya tiga kabupaten/kota yang dapat memenuhinya, yaitu Kabupaten Nabire, Kepulauan Yapen, dan Kota Jayapura. Sedangkan untuk Provinsi Papua Barat, dari 13 kabupaten/kota, hanya dua kabupaten/kota saja yang dapat memenuhinya, yaitu Kabupaten Sorong dan Kota Sorong. Hal ini diduga menjadi salah satu penyebab rendahnya kinerja bidang pendidikan di Tanah Papua.

Gambar 2.18. Realisasi Belanja APBD untuk Urusan Pendidikan di Provinsi Papua Tahun 2017 (persen terhadap APBD)



Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Terkait dengan pemanfaatan dana otsus, banyak kabupaten/kota di Tanah Papua yang belum memenuhi alokasi minimal 30 persen untuk pendidikan (Tabel 2.12, yang berwarna kuning) selama periode 2014–2018. Hal ini diduga juga berkontribusi terhadap rendahnya pencapaian indikator kinerja bidang pendidikan di Tanah Papua.

**Tabel 2.12. Pemenuhan Alokasi Minimal Bidang Pendidikan (30%)
dari Dana Otsus Menurut Kabupaten/Kota
di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2014–2018 (dalam persen)**

Kabupaten/Kota	2014	2015	2016	2017	2018
Merauke	11.10	34.80	22.62	25.61	30.58
Jayawijaya	13.66	30.69	30.51	23.21	18.88
Jayapura	28.07	29.93	35.93	25.14	24.20
Nabire	18.18	53.22	27.67	26.35	33.95
Yapen Waropen	25.61	37.46	33.33	31.33	29.99
Biak Namfor	13.94	30.00	30.00	37.22	27.41
Paniai	6.92	24.17	15.01	27.61	29.99
Puncak Jaya	18.96	28.21	16.03	23.06	21.76
Mimika	23.99	30.81	24.52	29.99	29.99
Boven Digoel	20.96	30.00	31.99	20.95	30.04
Mappi	17.46	30.00	30.00	28.26	29.54
Asmat	20.71	30.30	32.00	25.92	59.27
Yahukimo	29.47	34.30	28.84	36.32	29.99
Pegunungan Bintang	23.29	36.92	36.32	30.27	30.00
Tolikara	13.71	30.29	31.04	26.43	30.00
Sarmi	27.12	38.51	33.89	81.08	30.00
Keerom	25.84	30.00	28.47	29.33	29.99
Waropen	22.58	11.28	30.70	30.49	30.99
Supiori	15.13	29.94	24.60	33.46	30.00
Membramo Raya	19.16	30.00	33.00	30.00	30.00
Nduga	23.29	30.02	30.02	30.23	29.99
Lanny Jaya	15.39	27.00	31.00	23.96	28.61
Mamberamo Tengah	23.58	23.97	23.10	30.00	37.51
Yalimo	23.27	30.02	30.64	30.00	30.00
Puncak	11.51	32.99	32.99	28.41	45.22
Dogiyai	12.45	30.84	40.33	33.26	30.00
Intan Jaya	22.41	31.78	30.00	26.17	29.99
Deiyai	21.79	27.22	28.48	27.58	30.00
Kota Jayapura	22.78	30.00	30.00	15.61	18.50
Fak-Fak	29.66	29.66	30.34	35.05	31.02
Kaimana	7.87	6.30	18.78	29.03	35.29
Teluk Wondama	25.93	28.03	43.31	25.58	22.49
Teluk Bintuni	35.22	51.62	15.13	59.17	37.48
Manokwari	70.99	91.24	46.76	33.63	29.88
Sorong Selatan	29.84	30.52	26.14	27.44	19.58
Sorong	24.08	26.62	37.26	39.17	27.29
Raja Ampat	17.21	16.96	15.58	31.23	7.28
Tambrau	16.59	16.19	21.80	40.77	35.69
Maybrat	37.34	34.54	23.00	20.58	26.94
Manokwari Selatan	20.86	22.18	29.18	21.89	18.53
Pegunungan Arfak	21.58	14.93	18.24	12.07	20.59
Kota Sorong	22.09	37.90	21.55	27.76	6.34

Sumber: Tim Kementerian Dalam Negeri, 2018

2.2.2. Jumlah Sekolah dan Guru

Dari sisi kuantitas, jumlah sekolah khususnya untuk SMA, SMK, dan SLB masih sangat terbatas di Tanah Papua, khususnya di beberapa kabupaten di Provinsi Papua, seperti Kabupaten Intan Jaya, Nduga, Puncak Jaya, dan Dogiyai. Sedangkan dari sisi kualitas, banyak sekolah yang belum memiliki akreditasi dan memenuhi standar nasional pendidikan (SNP), khususnya di Provinsi Papua. Selain kuantitas dan kualitas sekolah, jumlah guru juga dirasa kurang terutama untuk mengajar SD di hampir seluruh kabupaten/kota di Tanah Papua. Hal-hal tersebut juga diduga menyebabkan rendahnya kinerja bidang pendidikan di Tanah Papua.

Tabel 2.13. Jumlah Sekolah di Provinsi Papua dan Papua Barat Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2018/2019 (unit)

Kabupaten/Kota	SD	SMP	SMA	SMK	SLB
Kab. Merauke	203	54	18	15	3
Kab. Biak Numfor	165	54	19	7	3
Kab. Mimika	132	59	16	24	1
Kab. Yahukimo	163	37	9	3	-
Kab. Nabire	119	48	19	17	1
Kab. Jayapura	132	41	20	7	-
Kab. Mappi	149	21	6	5	-
Kab. Jaya Wijaya	121	36	13	6	-
Kota Jayapura	94	36	24	15	3
Kab. Kepulauan Yapen	121	29	9	5	1
Kab. Asmat	132	19	4	1	-
Kab. Boven Digoel	103	16	4	4	-
Kab. Paniai	83	16	6	3	-
Kab. Lanny Jaya	69	25	8	1	-
Kab. Keerom	73	16	8	3	-
Kab. Tolikara	73	20	5	1	-
Kab. Memberamo Raya	74	15	4	-	-
Kab. Sarmi	66	18	4	5	-
Kab. Pegunungan Bintang	63	18	3	1	-
Kab. Dogiyai	64	13	2	2	-
Kab. Yalimo	51	20	5	2	-
Kab. Waropen	52	17	4	3	1
Kab. Deiyai	55	11	3	2	-
Kab. Supiori	40	12	7	1	-
Kab. Membramo Tengah	35	8	5	-	-
Kab. Puncak	34	7	4	1	-
Kab. Intan Jaya	36	7	1	1	-
Kab. Puncak Jaya	31	7	2	2	-
Kab. Nduga	29	7	2	1	-
Kab. Sorong	131	43	19	7	1
Kab. Manokwari	119	37	15	8	1
Kab. Raja Ampat	108	33	15	5	-
Kab. Fak-Fak	114	20	6	3	-
Kota Sorong	74	31	20	13	3
Kab. Teluk Bintuni	76	33	15	1	-
Kab. Sorong Selatan	87	22	4	4	-
Kab. Kaimana	85	17	4	3	-
Kab. Pegunungan Arfak	60	14	7	2	-
Kab. Tamberauw	58	15	5	4	-
Kab. Maybrat	61	13	4	1	-
Kab. Teluk Wondama	53	15	3	2	-
Kab. Manokwari Selatan	33	8	5	1	-

Sumber: Kemendikbud, 2018

Gambar 2.19. Persentase Jumlah Akreditasi Sekolah di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2016



Sumber: Kemendikbud, 2018

Tabel 2.14. Rasio Murid terhadap Guru di Kabupaten/Kota Tahun 2018/2019 (Siswa/Guru)

Kabupaten/Kota	SD	SMP	SMA	SMK	SLB
Kota Jayapura	21	17	15	12	7
Kab. Mimika	23	16	13	11	13
Kab. Merauke	20	16	16	11	4
Kab. Nabire	20	13	13	9	5
Kab. Jayapura	17	14	15	13	
Kab. Biak Numfor	20	16	16	13	6
Kab. Jaya Wijaya	33	20	16	20	
Kab. Kepulauan Yapen	25	18	16	13	6
Kab. Mappi	35	22	16	18	
Kab. Keerom	15	12	11	12	
Kab. Boven Digoel	22	14	11	9	
Kab. Yahukimo	76	23	11	19	
Kab. Paniai	52	21	22	12	
Kab. Asmat	43	14	14	5	
Kab. Sarmi	17	13	13	10	
Kab. Lanny Jaya	42	17	24	12	
Kab. Tolikara	44	20	19	8	
Kab. Waropen	14	10	10	8	2
Kab. Dogiyai	52	19	11	14	
Kab. Supiori	16	13	11	4	
Kab. Deiyai	26	18	10	12	
Kab. Yalimo	34	17	18	8	
Kab. Pegunungan Bintang	57	22	12	10	
Kab. Membramo Tengah	26	12	8		
Kab. Memberamo Raya	30	17	15		
Kab. Puncak	33	11	9	6	
Kab. Puncak Jaya	25	16	18	6	
Kab. Nduga	39	11	7	5	
Kab. Intan Jaya	50	10	6		
Kota Sorong	20	17	14	16	7
Kab. Manokwari	21	17	15	10	5
Kab. Manokwari Selatan	4	3	3	1	-
Kab. Sorong	16	14	15	21	
Kab. Fak-Fak	21	14	14	11	
Kab. Raja Ampat	20	11	10	20	
Kab. Teluk Bintuni	20	12	18	7	
Kab. Sorong Selatan	21	13	9	8	
Kab. Kaimana	31	26	26	23	
Kab. Teluk Wondama	23	15	14	12	
Kab. Tambrau	19	8	9	6	
Kab. Maybrat	26	13	5	7	
Kab. Pegunungan Arfak	38	17	9	6	

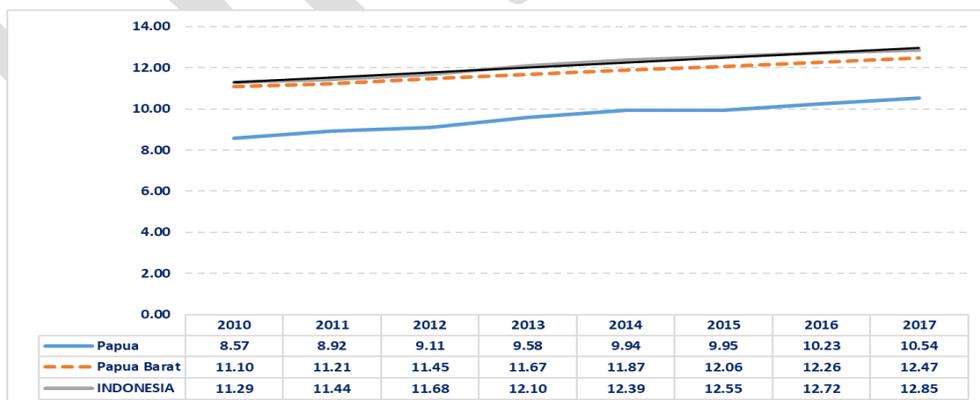
Sumber: Kemendikbud, 2018

Selain kekurangan jumlah guru, distribusi guru antarkabupaten dan antarkota di Provinsi Papua dan Papua Barat juga tidak merata/proporsional, di mana daerah-daerah terpencil mengalami situasi yang cukup sulit. Hal lain yang memperumit dari terbatasnya jumlah guru adalah fenomena guru mangkir (*absenteeism*). Hasil studi Analytical Capacity Development Programme (ACDP) tahun 2014 menunjukkan bahwa tingkat guru mangkir di Provinsi Papua adalah sebesar 37 persen dan di Provinsi Papua Barat adalah sebesar 26 persen. Untuk wilayah pegunungan, tingkat guru mangkir lebih parah lagi, yaitu sebesar 48 persen dan tingkat kepala sekolah mangkir sebesar 70 persen. Hal ini tentunya perlu diatasi dengan serius untuk kemajuan pendidikan di Tanah Papua ke depan.

2.2.3. Harapan Lama Sekolah (HLS)

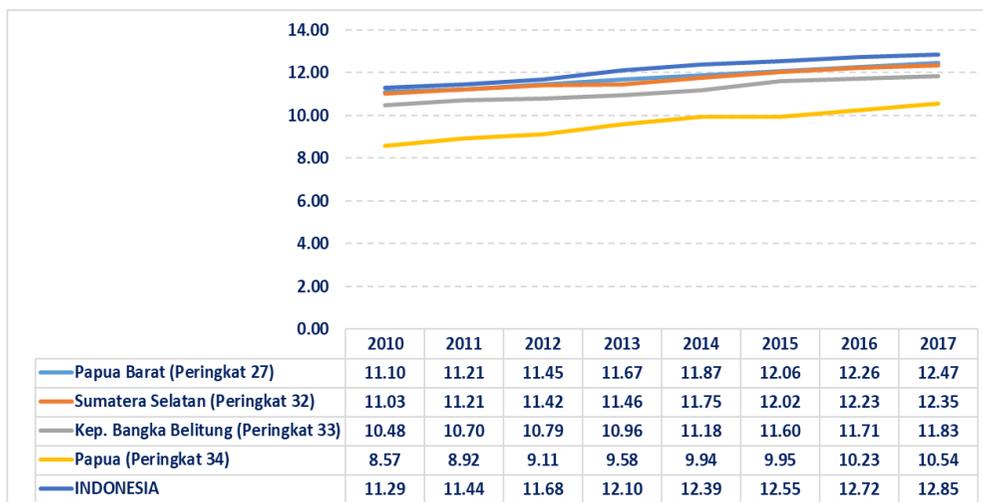
Harapan lama sekolah (HLS) didefinisikan sebagai lamanya sekolah (dalam tahun) yang diharapkan akan dirasakan oleh anak pada umur tertentu di masa mendatang. Nilai HLS Provinsi Papua dan Papua Barat masih di bawah rata-rata nasional, di mana apabila ingin mencapai tingkat yang sama dengan rata-rata nasional pada 2017, dengan kinerja rata-rata per tahun sama dengan periode 2010–2017, Provinsi Papua membutuhkan waktu sekitar sembilan tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu sekitar dua tahun.

Gambar 2.20. Harapan Lama Sekolah di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.21. Harapan Lama Sekolah di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017



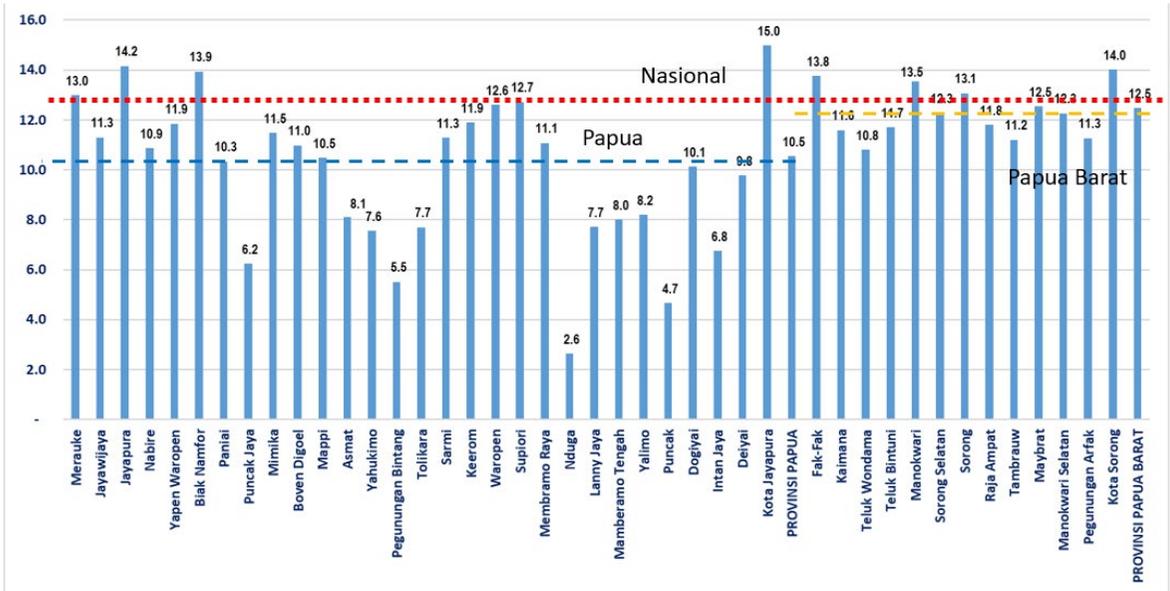
Sumber: BPS, 2018

Tabel 2.15. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata HLS Nasional Tahun 2017

Provinsi	Delta 2010-2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Papua Barat (Peringkat 27)	1,37	0,20	1,94
Sumatera Selatan (Peringkat 32)	1,32	0,19	2,65
Kep. Bangka Belitung (Peringkat 33)	1,35	0,19	5,29
Papua (Peringkat 34)	1,97	0,28	8,21
INDONESIA	1,56	0,22	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

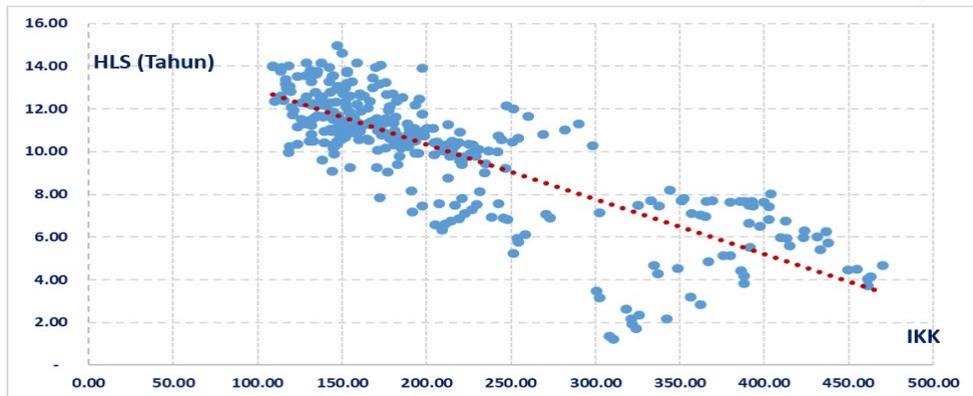
Gambar 2.22. Harapan Lama Sekolah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



Sumber: BPS, 2018

Ketimpangan antarkabupaten/kota dalam nilai HLS cukup tinggi terjadi di Provinsi Papua. Secara umum, ketimpangan nilai HLS antarkabupaten/kota menurun, namun sangat perlahan. Tahun 2017, nilai HLS terendah di Provinsi Papua terjadi di Kabupaten Nduga, sedangkan untuk Provinsi Papua Barat terjadi di Kabupaten Tambrau. Salah satu penyebab tingginya ketimpangan dan juga rendahnya nilai HLS di kabupaten/kota Tanah Papua adalah nilai IKK. Nilai IKK berkorelasi dan berpengaruh negatif terhadap RLS kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat pada tahun 2010–2017.

Gambar 2.23. Hubungan IKK dan HLS Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

Sama halnya dalam pencapaian IPM, luas wilayah dan jumlah penduduk juga tidak berhubungan negatif terhadap nilai HLS kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2012–2017. Selain itu, kepadatan penduduk berhubungan negatif terhadap nilai HLS kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2012–2017, kecuali di Kota Jayapura dan Kota Sorong. Jumlah realisasi anggaran pendidikan dari APBD, anggaran pendidikan dari dana otsus, jumlah sekolah, dan jumlah guru berhubungan positif dengan nilai HLS kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat.

2.2.4. Rata-rata Lama Sekolah (RLS)

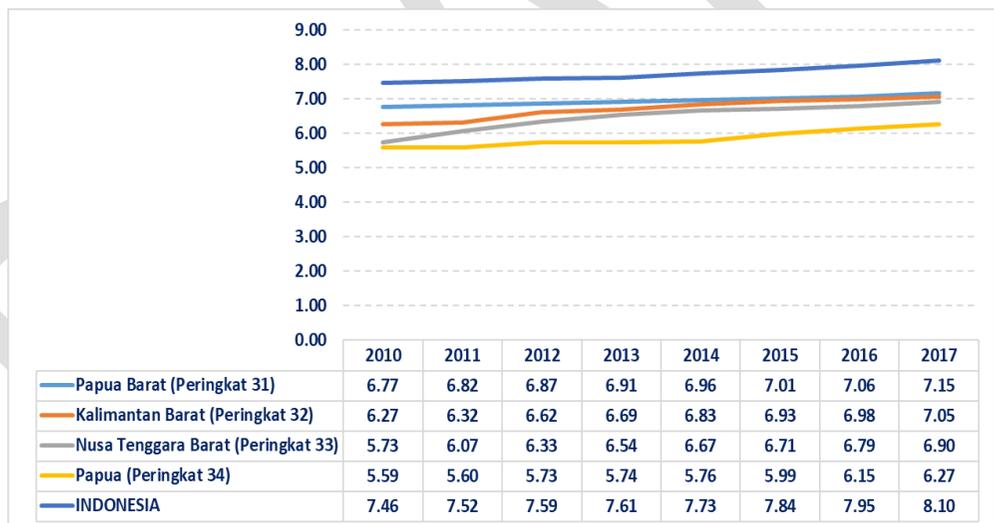
Rata-rata lama sekolah (RLS) didefinisikan sebagai jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk dalam menjalani pendidikan formal. Secara umum, nilai RLS Provinsi Papua dan Papua Barat juga lebih rendah dibandingkan dengan nasional. Untuk mencapai nilai RLS yang sama dengan RLS nasional pada 2017—dengan kinerja secara rata-rata per tahun seperti dalam periode 2010–2017—Provinsi Papua membutuhkan waktu kira-kira 19 tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu 15 tahun.

Gambar 2.24. RLS di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.25. RLS di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

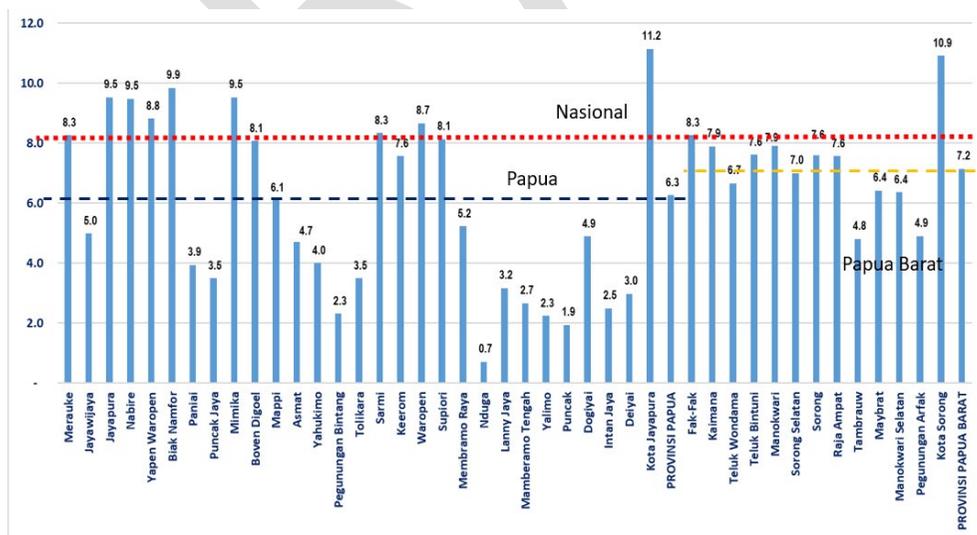
Tabel 2.16. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata RLS Nasional Tahun 2017

Provinsi	Delta 2010-2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Papua Barat (Peringkat 31)	0,38	0,05	17,71
Kalimantan Barat (Peringkat 32)	0,78	0,11	9,44
Nusa Tenggara Barat (Peringkat 33)	1,17	0,17	7,20
Papua (Peringkat 34)	0,68	0,10	18,89
INDONESIA	0,64	0,09	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

Ketimpangan nilai RLS antarkabupaten/kota lebih tinggi terjadi di Provinsi Papua dibandingkan dengan Provinsi Papua Barat. Pada 2017, Kabupaten Nduga adalah daerah dengan nilai RLS terendah di Provinsi Papua dan Kabupaten Tambrau terendah di Provinsi Papua Barat. Ketimpangan yang ada cenderung belum berubah signifikan terutama selama periode tahun 2011–2017.

Gambar 2.26. RLS Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (Tahun)

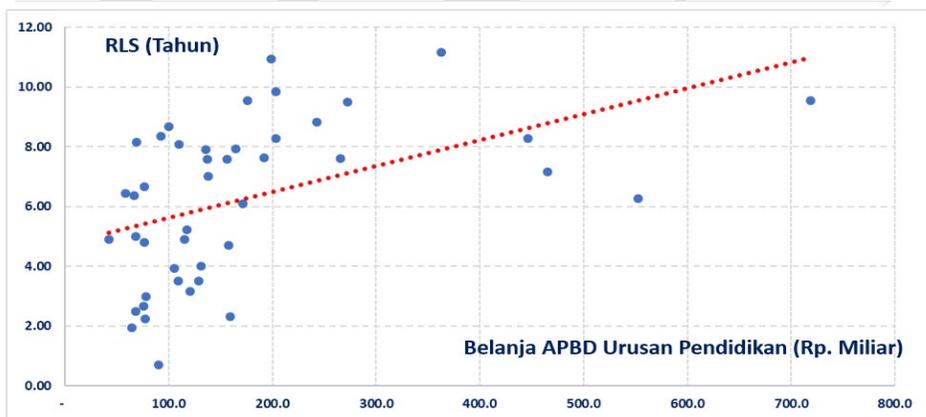


Sumber: BPS, 2018

Dari hasil korelasi antara RLS dengan berbagai variabel, nilai IKK signifikan berkorelasi dan berpengaruh negatif terhadap RLS kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat untuk periode 2010–2017. Semakin luas wilayah dan semakin banyak jumlah penduduk di Tanah Papua sesungguhnya tidak menjadi masalah dalam upaya pencapaian RLS. Namun, peningkatan kepadatan penduduk (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong) cenderung menghambat pencapaian nilai RLS.

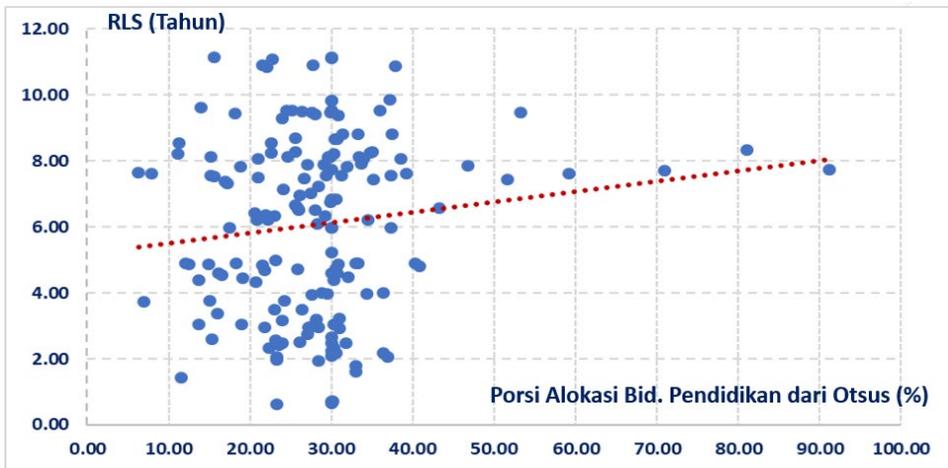
Sama halnya dengan HLS, realisasi belanja urusan pendidikan dari APBD secara signifikan berkorelasi dan berpengaruh positif terhadap RLS kabupaten/kota dan provinsi tahun 2017. Porsi alokasi bidang pendidikan dari dana otsus secara signifikan berkorelasi dan berpengaruh positif terhadap RLS kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat pada 2014–2017. Jumlah sekolah dan jumlah guru juga secara signifikan berkorelasi dan berpengaruh positif terhadap RLS kabupaten/kota di kedua provinsi tahun 2017. Tentunya hal-hal tersebut perlu ditingkatkan ke depan dalam upaya pencapaian nilai RLS di Tanah Papua.

Gambar 2.27. Hubungan Realisasi Belanja Pendidikan dan RLS di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



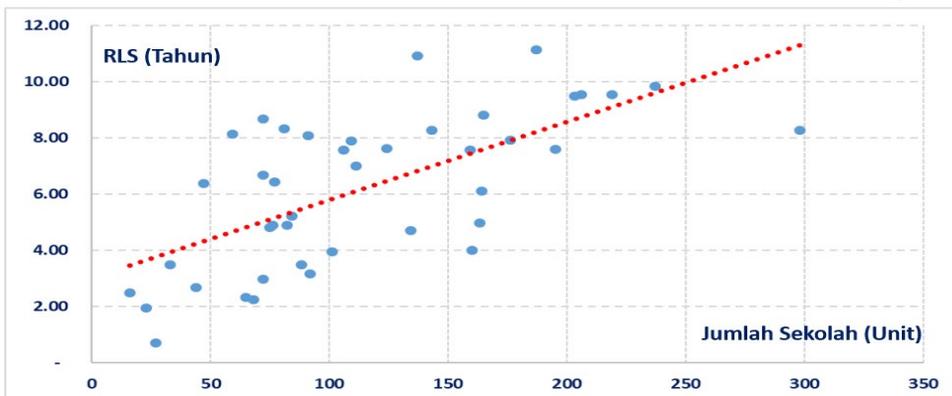
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.28. Hubungan Alokasi Pendidikan dari Dana Otsus dan RLS di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



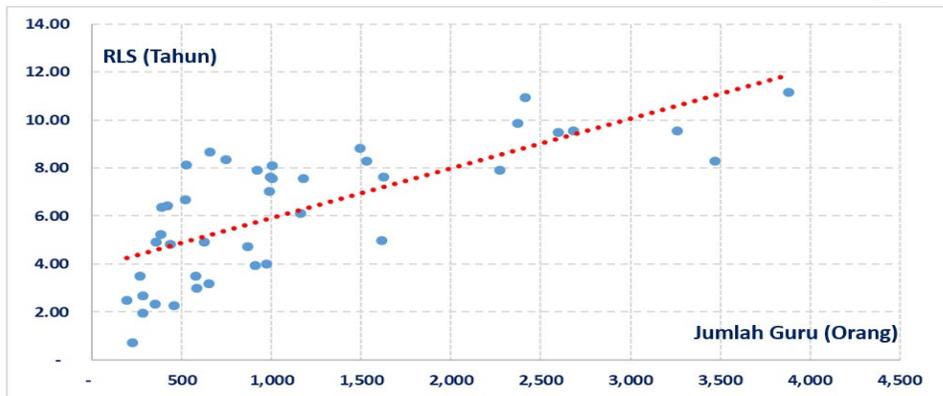
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.29. Hubungan Jumlah Sekolah dan RLS di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.30. Hubungan Jumlah Guru dan RLS di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017

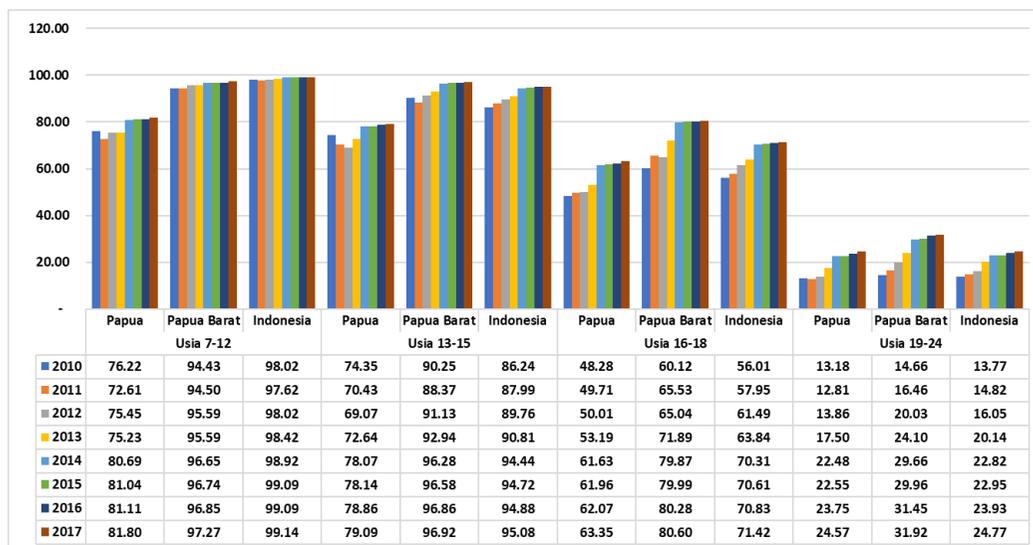


Sumber: BPS, 2018

2.2.5. Angka Partisipasi

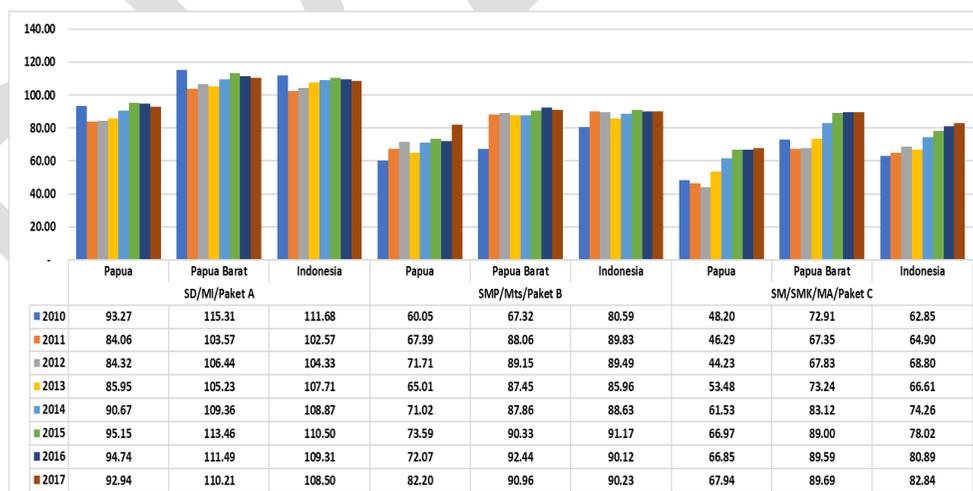
Dalam hal pendidikan, terdapat tiga jenis angka partisipasi, yaitu angka partisipasi sekolah (APS), angka partisipasi kasar (APK), dan angka partisipasi murni (APM). Angka partisipasi sekolah (APS) adalah proporsi anak sekolah pada usia jenjang pendidikan tertentu dalam kelompok usia yang sesuai dengan jenjang pendidikan tersebut. Angka partisipasi kasar (APK) adalah proporsi anak sekolah pada suatu jenjang tertentu dalam kelompok usia yang sesuai dengan jenjang pendidikan tersebut. Sedangkan angka partisipasi murni (APM) ialah proporsi anak sekolah pada satu kelompok usia tertentu yang bersekolah pada jenjang yang sesuai dengan kelompok usianya.

Gambar 2.31. Angka Partisipasi Sekolah di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



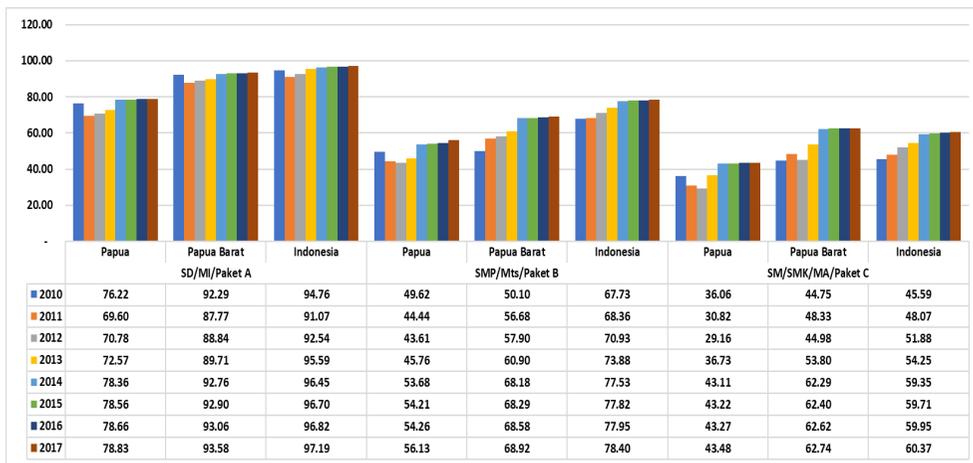
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.32. Angka Partisipasi Kasar di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

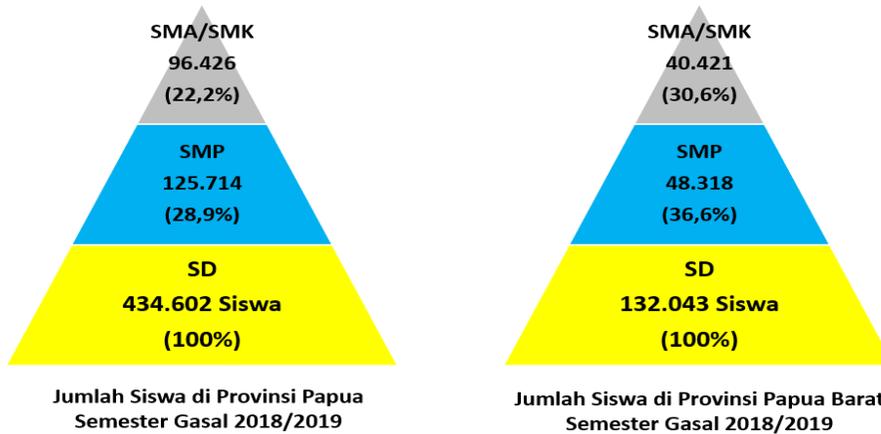
Gambar 2.33. Angka Partisipasi Murni di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

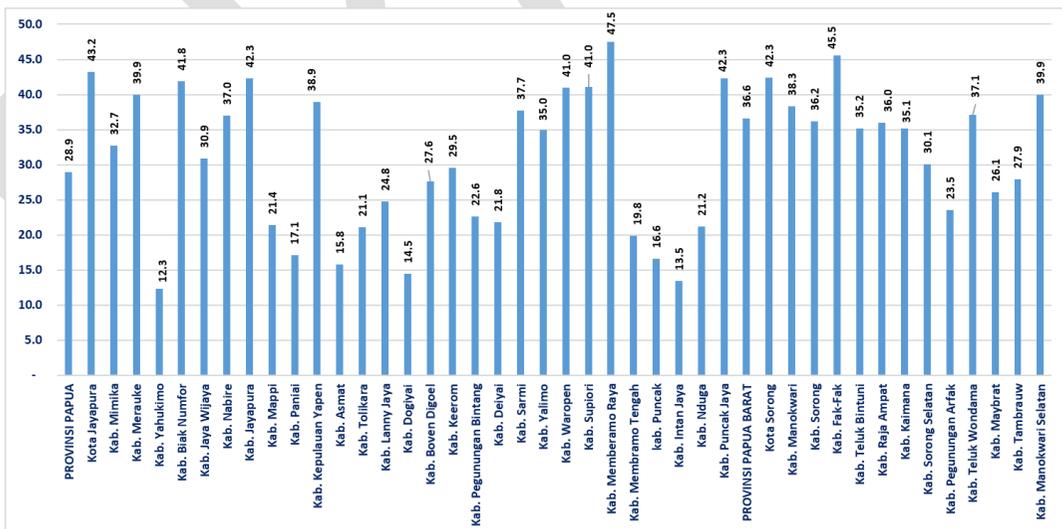
Dari data-data tersebut, dapat dilihat bahwa APS untuk semua jenjang usia di Provinsi Papua dan APS untuk usia 7–12 tahun di Provinsi Papua Barat lebih rendah dibanding dengan rata-rata nasional. Nilai APK di Provinsi Papua lebih rendah dibandingkan dengan Papua Barat dan rata-rata nasional untuk semua jenjang pendidikan. Sedangkan APM untuk semua jenjang pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat, kecuali untuk SMA/SMK sederajat di Provinsi Papua Barat, nilainya lebih rendah dibandingkan dengan nasional. Hal tersebut dapat menggambarkan bahwa jumlah siswa yang melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan di atasnya semakin sedikit di Tanah Papua, khususnya di Provinsi Papua.

Gambar 2.34. Jumlah Siswa Sekolah Dasar dan Menengah Provinsi Papua dan Papua Barat Semester Gasal Tahun 2018/2019 (jumlah siswa)



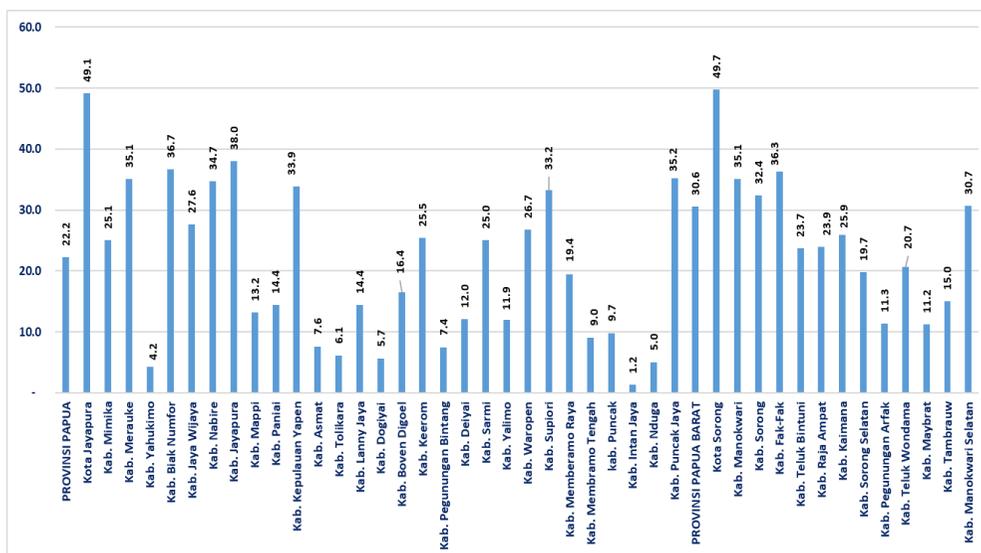
Sumber: Kemendikbud, 2018

Gambar 2.35. Jumlah Siswa SMP terhadap Siswa SD di Provinsi Papua dan Papua Barat Semester Gasal Tahun 2018/2019 (dalam persen)



Sumber: Kemendikbud, 2018

Gambar 2.36. Jumlah Siswa SMA terhadap Siswa SD di Provinsi Papua dan Papua Barat Semester Gasal Tahun 2018/2019 (dalam persen)



Sumber: Kemendikbud, 2018

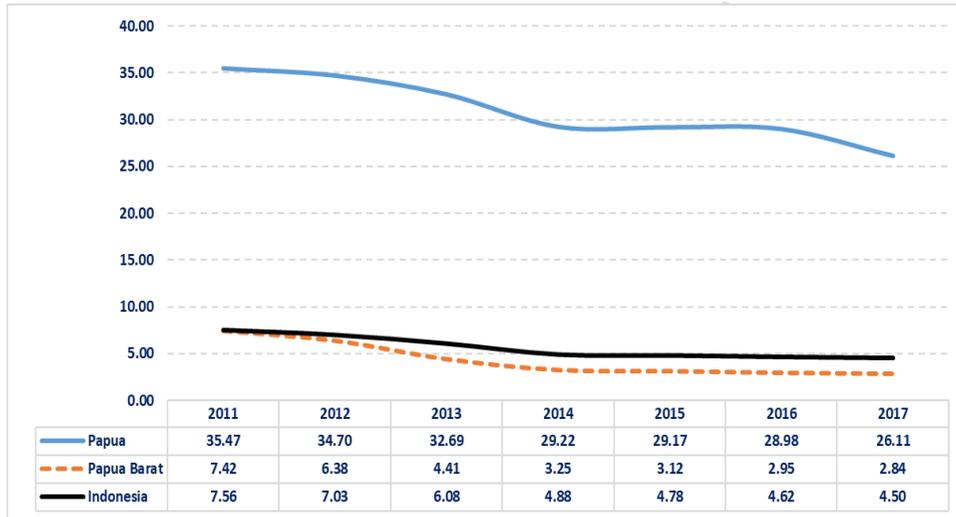
2.2.6. Buta Huruf dan Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan

Pada 2017, Provinsi Papua merupakan provinsi dengan angka buta huruf yang tertinggi di Indonesia sedangkan angka buta huruf di Papua Barat sudah lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional. Untuk menyamai rata-rata nasional tahun 2017, Provinsi Papua setidaknya membutuhkan waktu minimal 14 tahun untuk mengejar ketertinggalannya.

Kondisi pendidikan yang ada di Provinsi Papua menunjukkan, pendidikan tertinggi yang ditamatkan oleh penduduk berumur 15 tahun ke atas terbanyak tahun 2017 adalah tidak/belum tamat dan tamat SD. Sementara untuk Provinsi Papua Barat yang terbanyak adalah SMA. Dari data yang ada di Tanah Papua, tingkat pendidikan tertinggi yang ditamatkan oleh penduduk berumur 15 tahun ke atas berkorelasi negatif terhadap pengangguran terbuka (semakin tinggi tingkat pendidikan yang ditamatkan, pengangguran justru meningkat), khususnya di Provinsi Papua Barat. Hal tersebut menunjukkan belum adanya

link and match antara dunia pendidikan dan pasar tenaga kerja, terutama di Provinsi Papua Barat

Gambar 2.37. Persentase Penduduk Usia 15+ Tahun yang Buta Huruf di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2011–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.38. Persentase Penduduk Usia 15+ Tahun yang Buta Huruf di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Lainnya Tahun 2011–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

Tabel 2.17. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata Persentase Penduduk Usia 15+ Tahun yang Buta Huruf Nasional Tahun 2017

Provinsi	Delta 2010-2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Papua Barat (Peringkat 21)	-4,58	-0,76	0,00
Sulawesi Selatan (Peringkat 32)	-3,99	-0,67	5,79
Nusa Tenggara Barat (Peringkat 33)	-4,49	-0,75	11,17
Papua (Peringkat 34)	-9,36	-1,56	13,85
INDONESIA	-3,06	-0,51	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

Tabel 2.18. Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan dan Jenis Kegiatannya Tahun 2017 (dalam orang)

Provinsi Papua (Orang)					
Pendidikan Tinggi yang Ditamatkan	Angkatan Kerja			Bukan Angkatan Kerja	Total
	Bekerja	Pengangguran Terbuka	Jumlah		
Tidak/Belum Tamat SD dan Tamat SD	993,055	11,350	1,004,405	210,357	1,214,762
Sekolah Menengah Pertama	218,673	7,632	226,305	154,293	380,598
Sekolah Menengah Atas	265,215	26,637	291,852	117,206	409,058
Sekolah Menengah Kejuruan	69,001	6,603	75,604	26,825	102,429
Diploma I/II/III ke Atas	153,127	11,548	164,675	19,589	184,264
Jumlah	1,699,071	63,770	1,762,841	528,270	2,291,111
Provinsi Papua Barat (Orang)					
Pendidikan Tinggi yang Ditamatkan	Angkatan Kerja			Bukan Angkatan Kerja	Total
	Bekerja	Pengangguran Terbuka	Jumlah		
Tidak/Belum Pernah Sekolah	74,321	870	75,191	30,328	105,519
Sekolah Dasar	63,712	1,729	65,441	40,123	105,564
Sekolah Menengah Pertama	65,181	4,123	69,304	65,134	134,438
Sekolah Menengah Atas	92,387	9,307	101,694	49,847	151,541
Sekolah Menengah Atas Kejuruan	35,828	5,785	41,613	14,848	56,461
Diploma I/II/III	14,409	1,191	15,600	2,479	18,079
Universitas	56,688	4,947	61,635	4,774	66,409
Jumlah	402,526	27,952	430,478	207,532	638,010

Sumber: BPS, 2018

Tabel 2.19. Persentase Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan dan Jenis Kegiatannya Tahun 2017 (dalam persen)

Provinsi Papua (Persen)					
Pendidikan Tinggi yang Ditamatkan	Angkatan Kerja			Bukan Angkatan Kerja	Total
	Bekerja	Pengangguran Terbuka	Jumlah		
Tidak/Belum Tamat SD dan Tamat SD	56.33	0.64	56.98	39.82	53.02
Sekolah Menengah Pertama	12.40	0.43	12.84	29.21	16.61
Sekolah Menengah Atas	15.04	1.51	16.56	22.19	17.85
Sekolah Menengah Kejuruan	3.91	0.37	4.29	5.08	4.47
Diploma I/II/III ke Atas	8.69	0.66	9.34	3.71	8.04
Jumlah	96.38	3.62	100.00	100.00	100.00
Provinsi Papua Barat (Persen)					
Pendidikan Tinggi yang Ditamatkan	Angkatan Kerja			Bukan Angkatan Kerja	Total
	Bekerja	Pengangguran Terbuka	Jumlah		
Tidak/Belum Pernah Sekolah	17.26	0.20	17.47	14.61	16.54
Sekolah Dasar	14.80	0.40	15.20	19.33	16.55
Sekolah Menengah Pertama	15.14	0.96	16.10	31.39	21.07
Sekolah Menengah Atas	21.46	2.16	23.62	24.02	23.75
Sekolah Menengah Atas Kejuruan	8.32	1.34	9.67	7.15	8.85
Diploma I/II/III	3.35	0.28	3.62	1.19	2.83
Universitas	13.17	1.15	14.32	2.30	10.41
Jumlah	93.51	6.49	100.00	100.00	100.00

Sumber: BPS, 2018

2.2.7. Masukkan untuk Bidang Pendidikan dari Kabupaten/Kota

Beberapa masukan untuk bidang Pendidikan dari kabupaten/kota dalam diskusi FGD antara lain:

- Diharapkan dalam pengalokasian dana otsus untuk pendidikan tidak ada intervensi politik dari kepala daerah secara khusus.
- Ketersediaan SDM pendidikan juga ditentukan dari kondisi geografis wilayah di Papua, sehingga ada beberapa daerah yang masih kekurangan guru karena akses wilayah tersebut sulit dicapai.
- Kesejahteraan tenaga pendidikan seperti guru juga masih sangat kurang dan diharapkan dapat dipenuhi dengan menjadikan OAP menjadi tenaga pendidik di Papua sendiri.
- Ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan juga masih menjadi masalah untuk mendukung pendidikan di Papua, termasuk aksesibilitas di wilayah yang sulit dijangkau. Masih banyak wilayah di Papua yang hanya

dapat diakses melalui jalur udara seperti helikopter karena merupakan daerah pegunungan.

- Dana otsus diharapkan juga dapat mendukung rekrutmen guru untuk sekolah di wilayah pinggiran dan terpencil.

2.2.8. Kesimpulan dan Rekomendasi Bidang Pendidikan

Secara umum di bidang pendidikan, indikator harapan lama sekolah (HLS), rata-rata lama sekolah (RLS), angka partisipasi sekolah (APS), angka partisipasi kasar (APK), dan angka partisipasi murni (APM) menunjukkan kenaikan setiap tahunnya sejak dana otsus diberlakukan, namun perkembangannya masih lambat dan masih lebih rendah dibanding rata-rata nasional. Hal tersebut membuat sektor pendidikan menjadi penyebab utama ketertinggalan daerah (26 kabupaten dari 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua dan tujuh dari 13 kabupaten di Provinsi Papua Barat) dan sekaligus masalah utama rendahnya nilai indeks pembangunan manusia (IPM) kabupaten/kota dan provinsi di Tanah Papua.

Dari berbagai indikator pendidikan yang ada, kondisi Provinsi Papua secara rata-rata jauh lebih rendah dibandingkan dengan Provinsi Papua Barat. Selain itu, ketimpangan berbagai indikator pendidikan antarkabupaten/kota juga jauh lebih tinggi di Provinsi Papua dibandingkan Provinsi Papua Barat. Dalam rangka menyamai rata-rata HLS nasional pada 2017, Provinsi Papua membutuhkan waktu minimal sembilan tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu minimal dua tahun. Untuk menyamai rata-rata RLS nasional pada 2017, Provinsi Papua membutuhkan waktu sedikitnya 19 tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu sedikitnya 15 tahun.

Rendahnya berbagai indikator pendidikan di Tanah Papua tersebut disebabkan oleh sulitnya akses secara geografi yang tercermin dalam nilai indeks kemahalan konstruksi (IKK) yang tinggi, belanja urusan pendidikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang rendah (kurang dari 20 persen dari APBD), alokasi minimal dari dana otsus yang belum terpenuhi (kurang dari 30 persen dari dana otsus), kurangnya sarana dan prasarana pendidikan (terutama sekolah SMA/SMK atau yang sederajat), dan kurangnya jumlah dan kualitas guru (terutama guru SD).

Dengan kondisi tersebut, maka pendidikan harus menjadi prioritas utama dalam pembangunan di Tanah Papua ke depan, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, terutama dalam upaya mengatasi ketertinggalan kabupaten dan peningkatan nilai IPM yang signifikan. Baik provinsi maupun kabupaten/kota di Tanah Papua perlu menambah alokasi belanja untuk urusan pendidikan, paling tidak 20 persen dari total belanja APBD-nya. Selain itu, kewajiban pemenuhan alokasi minimal bidang pendidikan yang sebesar 30 persen dari dana otsus juga harus dilaksanakan. **Ketergantungan dana alokasi bidang pendidikan dari dana otsus yang selama ini sangat tinggi menyebabkan nasib pembangunan pendidikan di Tanah Papua sangat tergantung dari keberlanjutan dana otsus ke depan. Pengalokasian dana otsus ke masing-masing kabupaten/kota perlu mempertimbangkan pencapaian indikator-indikator bidang pendidikan setiap kabupaten/kota dengan tujuan untuk pemerataan dan mengurangi ketimpangan pendidikan antarkabupaten/kota.**

Jumlah sarana dan prasarana sekolah, khususnya sekolah SMA/SMK dan sederajat perlu ditambah oleh kedua provinsi di beberapa kabupaten yang jumlahnya masih terbatas. Pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota perlu menambah jumlah guru, terutama untuk guru SD bagi kabupaten/kota. **Peningkatan kualitas guru perlu di-link-an dengan regulasi otsus, yaitu melalui kolose pendidikan guru (KPG) dan perlu adanya penetapan perguruan tinggi (PT) di Tanah Papua sendiri sebagai lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK) untuk sertifikasi profesi.** Pola pendidikan berasrama perlu dikembangkan untuk SD Kecil (kelas 1–3) di desa/kampung/dusun, SD (kelas 4–6) dan SMP Satu Atap di kecamatan/distrik, dan SMA berpola asrama, di berbagai kabupaten/kota dan wilayah adat yang ada di Tanah Papua. Revitalisasi SMK juga perlu dilakukan dengan berbasiskan wilayah adat dan potensi sumber daya alam yang ada di masing-masing wilayah. Program Afirmasi Pendidikan Menengah (ADEM) dan Afirmasi Pendidikan Tinggi (ADik) Papua dan Papua Barat perlu terus ditingkatkan dan diperluas, dan ke depan diharapkan dapat digunakan untuk mendukung peningkatan jumlah dan kualitas guru di Tanah Papua. Pemenuhan standar pelayanan minimal (SPM) bidang pendidikan sesuai Peraturan Pemerintah (PP) No. 2 Tahun 2018 di provinsi dan kabupaten/kota perlu menjadi prioritas utama. Pemerintah desa/kampung/dusun juga perlu dilibatkan secara aktif

dalam meningkatkan partisipasi sekolah bagi anak usia sekolah di wilayahnya masing-masing.

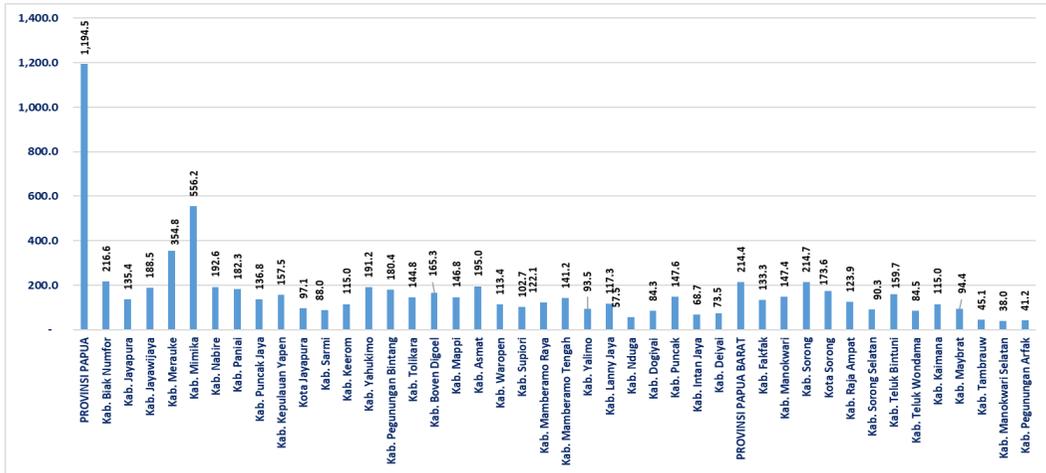
Peranan penting berbagai yayasan dalam menyediakan layanan pendidikan di daerah perdesaan dan terpencil di Tanah Papua sudah lama diketahui, karenanya punya kontribusi besar terhadap peningkatan akses. Untuk itu signifikansinya perlu mendapatkan perhatian lebih ke depannya, karena mereka mengisi “gap” kekuranghadiran layanan pemerintah di wilayah-wilayah tersebut. Terdapat lima yayasan yang signifikan menerima alokasi dana otsus. Kelimanya merupakan organisasi masyarakat yang berafiliasi keagamaan. Kelimanya adalah YAPIS (Islam), YPPK (Katolik), YPA (Advent), YPK (Kristen/GKI), YPPGI/Evangelical). Sekitar 95 persen dari sekolah swasta di Tanah Papua dimiliki oleh kelima yayasan tersebut. YPK misalnya memiliki kurang lebih 500 sekolah di Papua dan 200 di Papua Barat yang 75 persen beroperasi di perdesaan dan wilayah terpencil. Sekitar 90 persen muridnya adalah OAP. Dalam memperkuat tata kelola pendidikan di Papua dan Papua Barat di masa depan, perlu melibatkan yayasan pendidikan, khususnya lima yayasan tersebut.

2.3. Bidang Kesehatan

2.3.1. Anggaran Bidang Kesehatan

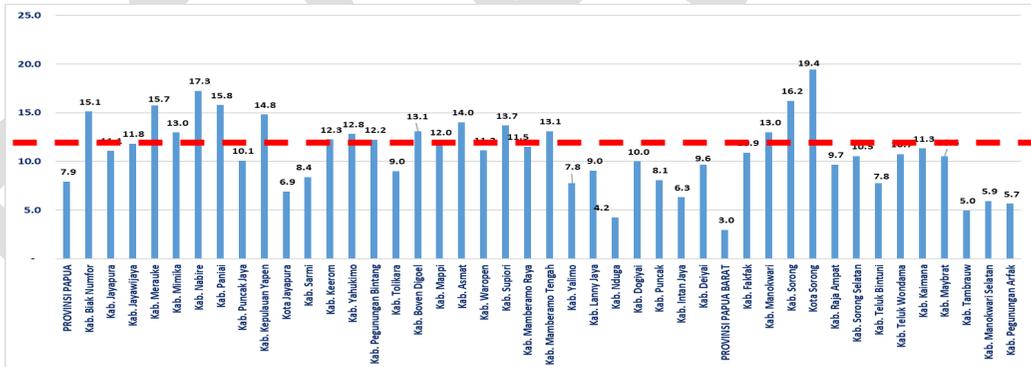
Dalam Pasal 171 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, disebutkan bahwa alokasi anggaran minimal untuk kesehatan sebesar 10 persen dari APBD pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, di luar biaya gaji. Berdasarkan data tahun 2017, masih banyak pemerintah daerah di Tanah Papua yang belum memenuhi alokasi minimal belanja kesehatan yang sebesar 10 persen dari total belanja APBD-nya. Selain dari total APBD, anggaran kesehatan perlu dialokasikan minimal 15 persen dari dana otsus yang diterimanya. Berdasarkan data dari Tim Kementerian Dalam Negeri (2018), masih banyak pemda di Tanah Papua yang belum memenuhi alokasi minimal sebesar 15 persen dari dana otsus yang diterimanya. Kedua hal tersebut tentunya sangat berpengaruh terhadap kinerja pelayanan dasar kesehatan untuk di Tanah Papua selama ini. Tentunya hal ini perlu menjadi perhatian ke depan, agar pelayanan dasar publik bidang kesehatan semakin baik di Tanah Papua.

Gambar 2.39. Realisasi Belanja APBD untuk Urusan Kesehatan di Provinsi Papua dan Papua Barat 2017 (dalam miliar rupiah)



Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Gambar 2.40. Persentase Realisasi Belanja APBD terhadap APBD untuk Urusan Kesehatan di Provinsi Papua dan Papua Barat 2017



Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

**Tabel 2.20. Pemenuhan Alokasi Minimal Bidang Kesehatan (15%)
dari Dana Otsus Menurut Kabupaten/Kota
di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2014–2018 (dalam persen)**

Kabupaten/Kota	2014	2015	2016	2017	2018
Merauke	9.56	15.00	14.82	15.00	14.99
Jayawijaya	11.52	14.92	13.12	17.10	21.02
Jayapura	16.37	22.69	20.17	20.16	14.99
Nabire	16.24	16.52	16.24	21.97	23.74
Yapen Waropen	13.97	14.74	15.37	28.81	14.99
Biak Namfor	10.22	15.27	15.91	15.00	15.00
Paniai	10.04	39.63	39.84	15.00	15.00
Puncak Jaya	11.71	14.23	9.01	13.99	15.21
Mimika	11.98	15.84	15.85	18.07	17.51
Boven Digoel	11.70	15.00	16.52	14.43	15.02
Mappi	11.22	15.00	15.96	15.00	15.00
Asmat	12.20	15.00	15.00	15.00	15.00
Yahukimo	18.20	24.18	21.49	20.28	22.42
Pegunungan Bintang	11.78	15.93	12.73	16.33	17.07
Tolikara	12.81	15.06	15.00	17.92	15.54
Sarmi	15.30	20.33	17.80	12.15	15.21
Keerom	14.48	14.85	12.64	14.57	14.99
Waropen	11.28	11.28	11.28	16.71	15.00
Supiori	12.32	10.38	12.53	14.25	14.82
Membramo Raya	33.09	30.81	21.00	17.00	15.00
Nduga	6.27	15.05	15.16	15.03	14.99
Lanny Jaya	3.48	6.57	18.94	37.34	9.75
Mamberamo Tengah	11.33	12.78	9.64	41.29	14.99
Yalimo	11.63	15.00	15.00	15.00	15.00
Puncak	10.64	14.99	13.63	6.94	15.50
Dogiyai	10.53	16.83	13.62	15.00	15.00
Intan Jaya	15.54	15.26	15.76	13.07	15.00
Deiyai	10.65	30.38	15.20	15.00	14.99
Kota Jayapura	11.27	14.94	13.80	14.06	15.00
Fak-Fak	17.14	13.47	13.86	15.17	15.38
Kaimana	14.12	14.14	13.22	15.01	12.05
Teluk Wondama		12.40	11.55	16.85	5.21
Teluk Bintuni	26.78	34.74	20.41	4.11	20.65
Manokwari	6.97	12.03	11.26	17.26	15.57
Sorong Selatan	20.84	13.68	2.90	23.67	12.25
Sorong	13.36	7.45	14.02	12.46	15.82
Raja Ampat	17.37	8.26	15.82	11.16	11.89
Tambrau	7.66	8.84	8.72	15.14	13.95
Maybrat	29.62	11.00	10.63	12.12	10.93
Manokwari Selatan	34.90	12.35	17.68	18.84	8.63
Pegunungan Arfak		12.40	11.55	16.85	5.21
Kota Sorong	5.02	8.60	14.28	30.07	20.49

Sumber: Kementerian Dalam Negeri, 2018

2.3.2. Fasilitas dan Tenaga Kesehatan

Berdasarkan data BPS (2018)—terdapat beberapa kabupaten/kota di Tanah Papua, yang belum memiliki fasilitas rumah sakit dan rumah sakit bersalin. Beberapa daerah juga memiliki keterbatasan dalam jumlah puskesmas, posyandu, dan polindes. Selain dari sisi kuantitas, kualitas fasilitas kesehatan yang dicerminkan melalui akreditasi rumah sakit dan puskesmas juga terlihat masih cukup rendah, terutama di Provinsi Papua. Data-data yang ada juga

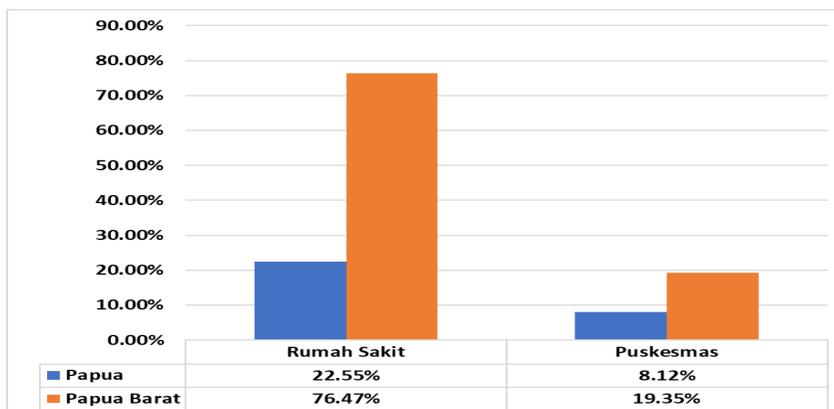
menunjukkan ketimpangan yang cukup tinggi antarkabupaten/kota terkait dengan ketersediaan/kuantitas dan kualitas fasilitas kesehatan di Tanah Papua.

Tabel 2.21. Jumlah Fasilitas Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (unit)

Kabupaten/Kota	Rumah Sakit	RS Bersalin	Puskesmas	Posyandu	Polindes	Jumlah
Merauke	3	20	145	219	80	467
Jayawijaya	1	13	34	91	5	144
Jayapura	1	19	61	196	35	312
Nabire	1	26	25	240	28	320
Kep. Yapen	1	13	61	127	28	230
Biak Numfor	3	18	51	230	85	387
Paniai	1	18	8	86	9	122
Puncak Jaya	2	8	18	102	35	165
Mimika	4	13	36	87	13	153
Boven Digoel	2	20	20	84	10	136
Mappi	1	11	49	148	138	347
Asmat	1	13	43	124	33	214
Yahukimo	1	31	30	240	123	425
Pegunungan Bintang	1	29	11	106	92	239
Tolikara	1	25	24	86		136
Sarmi	1	9	27	71	36	144
Keerom	1	10	37	77	5	130
Waropen		10	25	70	8	113
Supiori	1	5	23	32	13	74
Mamberamo Raya	1	7	14	59	9	90
Nduga		8	6	32		46
Lanny Jaya	1	10	24	143	13	191
Mamberamo Tengah		5	9	16	87	117
Yalimo		7	15	57	18	97
Puncak		8	13	73	18	112
Dogiyai		10	21	79	14	124
Intan Jaya		6	12	17	2	37
Deiyai		10		33	16	59
Kota Jayapura	7	12	26	160	14	219
Fakfak	1		10	147	48	206
Kaimana	1		8	90	33	132
Teluk Wondama	1		6	26	17	50
Teluk Bintuni	1		20	136	20	177
Manokwari	2		13	256	41	312
Sorong Selatan	1		15	106	19	141
Sorong	1		18	155	26	200
Raja Ampat	1		19	124	17	161
Tambrau			10	9	3	22
Maybrat			14	67	19	100
Manakwari Selatan			4	64	68	136
Pegunungan Arfak			9	57	2	68
Kota Sorong			8	115	6	129

Sumber: BPS Provinsi Papua dan Papua Barat, 2018

Gambar 2.41. Persentase Jumlah Rumah Sakit dan Puskesmas yang Terakreditasi di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2018



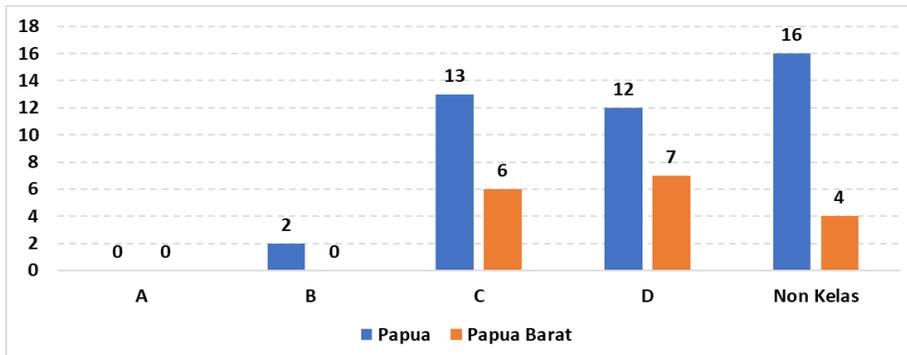
Sumber: Kementerian Kesehatan, 2018

Tabel 2.22. Jumlah Rumah Sakit Berdasar Kelas di Provinsi Papua dan Papua Barat per April 2018

Provinsi Papua (14 dari 43 Rumah Sakit atau 22,6%)					
No.	Tahun	Nama Rumah Sakit	Kelas	Pemilik	Kab/Kota
1	2012	RS Umum Abepura	C	Pemprop	Kota Jayapura
2	2012	RS Umum Daerah Kabupaten Mimika	C	Pemkab	Mimika
3	2012	RS Dian Harapan	C	Organisasi Sosial	Kota Jayapura
4	2012	RS TNI Angkatan Darat Marthen Indey Jayapura	C	TNI AD	Jayapura
5	2012	RS Mitra Masyarakat Timika	C	Organisasi Sosial	Merauke
6	2012	RS Umum Merauke	C	Pemkab	Merauke
7	2012	RS Umum Biak	C	Pemkab	Biak Numfor
8	2012	RS Umum Jayapura	B	PEMPROP	Kota Jayapura
9	2012	RS Kasih Herlina	D	Swasta/Lainnya	Mimika
10	2012	RS Umum Daerah Paniai	D	Pemkab	Jayawijaya
11	2012	RS Bhayangkara Jayapura	C	POLRI	Kota Jayapura
12	2012	RS Umum Daerah Serui	D	Pemkab	Nabire
13	2018	RS Umum Daerah Kwaingga Kabupaten Keerom	D	Pemkab	Keerom
14	2018	RS PT Freeport Indonesia Kab. Mimika	D	Swasta/Lainnya	Mimika
Provinsi Papua Barat (13 dari 17 Rumah Sakit atau 76,5%)					
No.	Tahun	Nama Rumah Sakit	Kelas	Pemilik	Kab/Kota
1	2012	RS Umum Daerah Teluk Bintuni	C	Pemkab	Teluk Bintuni
2	2012	RS Umum Daerah Kabupaten Sorong	C	Pemkab	Sorong
3	2012	RS Pertamina Sorong	D	BUMN	Sorong
4	2012	RS PT. Freeport Indonesia	D	Swasta/Lainnya	Mimika
5	2012	RS Umum Daerah Sele Be Solu	C	Pemkot	Sorong
6	2012	RS AL dr. Azhar Zahir Manokwari	D	TNI AL	Manokwari
7	2012	RS Umum Daerah Kabupaten Teluk Wondama	D	Pemkab	Teluk Wondama
8	2012	RS Umum Daerah Fakfak	C	Pemkab	Fakfak
9	2012	RS Umum Daerah Kaimana	Belum	Pemkab	Kaimana
10	2012	RS Mutiara	D	Perorangan	Sorong
11	2012	RS Umum Daerah Raja Ampat	Belum	Pemkab	Raja Ampat
12	2018	RS Kasih Herlina	Belum	Perorangan	Sorong
13	2018	RS Angkatan Laut dr. R. Oetojo	D	TNI AL	Kota Sorong

Sumber: Kementerian Kesehatan, 2018

Gambar 2.42. Jumlah Rumah Sakit Berdasarkan Kelas di Provinsi Papua dan Papua Barat per April 2018



Sumber: Kementerian Kesehatan, 2018

Seperti halnya dengan kondisi fasilitas kesehatan, persoalan serupa dialami dari sisi ketersediaan tenaga kesehatan di Tanah Papua. Tenaga kesehatan, terutama kebidanan, kefarmasian, dan tenaga kesehatan lainnya masih sangat terbatas di Tanah Papua. Tenaga kesehatan tersebar secara tidak merata antarkabupaten/kota. Jumlah dokter spesialis, umum, dan gigi juga masih terkonsentrasi di Kota Jayapura dan Kota Sorong sedangkan di kabupaten yang lain tidak tersedia.

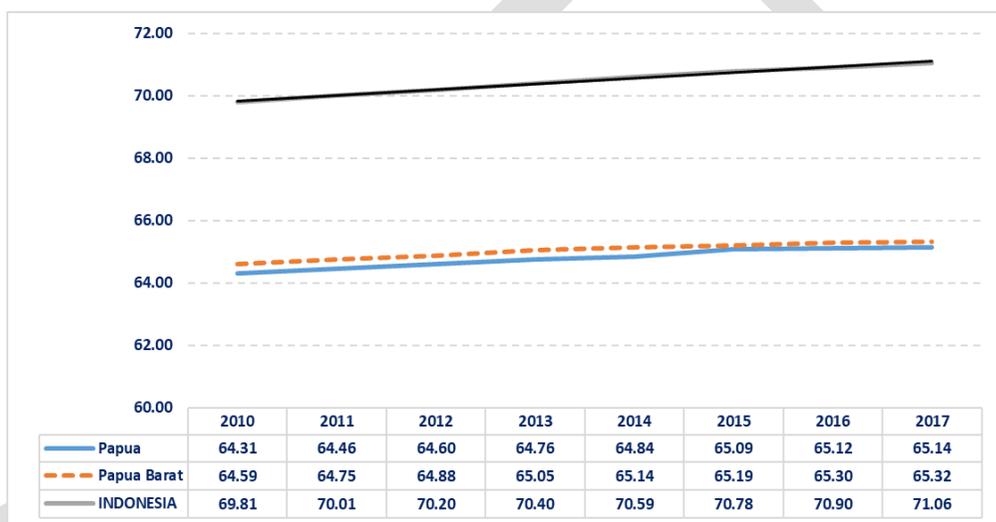
2.3.3. Angka Harapan Hidup

Angka harapan hidup (AHH) adalah rata-rata jumlah tahun kehidupan yang masih dijalani oleh seseorang yang telah berhasil mencapai umur tertentu. Nilai AHH untuk Provinsi Papua dan Papua Barat relatif tidak berbeda (sekitar 65 tahun), dan berada jauh di bawah rata-rata nasional (71 tahun) pada 2017. Dengan kondisi yang ada, dan juga dengan kinerja peningkatan rata-rata per tahunnya selama periode 2010–2017, untuk mencapai nilai yang sama dengan rata-rata nasional pada 2017, setidaknya dibutuhkan waktu 48 tahun untuk Provinsi Papua dan 52 tahun untuk Provinsi Papua Barat. Terkait dengan hal tersebut, perlu upaya yang intensif agar dapat menyamai nilai rata-rata AHH nasional.

Kondisi AHH juga bervariasi antarkabupaten/kota, khususnya di Provinsi Papua. Tahun 2017, nilai AHH terendah di Provinsi Papua terjadi di Kabupaten

Nduga sebesar 54,6 tahun dan di Provinsi Papua Barat terjadi di Kabupaten Tambraw yang sebesar 59,3 tahun. Walaupun demikian, ketimpangan di Provinsi Papua cenderung menurun, dan di Papua Barat cenderung meningkat secara perlahan. Hal tersebut tentunya perlu mendapatkan perhatian ke depan, agar ketimpangan nilai AHH yang terjadi akan semakin menurun dengan lebih cepat.

Gambar 2.43. Angka Harapan Hidup (AHH) di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

Tabel 2.23. Jumlah Tenaga Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (orang)

Kabupaten/Kota	Tenaga Medis	Tenaga Keperawatan	Tenaga Kebidanan	Tenaga Kefarmasian	Tenaga Kesehatan Lainnya	Jumlah
Merauke	116	321	210	34	6	687
Jayawijaya	72	309	66	45	215	707
Jayapura	76	386	173	39	-	674
Nabire	70	513	130	41	-	754
Kep. Yapen	16	103	17	12	191	339
Biak Numfor	49	214	39	22	-	324
Paniai	-	-	-	-	6	6
Puncak Jaya	24	124	13	1	53	215
Mimika	70	421	193	35	-	719
Boven Digoel	21	170	101	18	-	310
Mappi	24	66	10	5	141	246
Asmat	20	228	110	4	13	375
Yahukimo	13	119	52	4	-	188
Pegunungan Bintang	43	138	35	9	-	225
Tolikara	23	56	22	5	29	135
Sarmi	23	50	36	10	69	188
Keerom	37	196	80	25	-	338
Waropen	6	155	24	7	-	192
Supiori	20	142	44	16	1	223
Mamberamo Raya	18	90	13	1	3	125
Nduga	5	62	7	6	-	80
Lanny Jaya	6	115	24	3	-	148
Mamberamo Tengah	6	66	36	2	-	110
Yalimo	9	91	38	11	-	149
Puncak	6	11	-	-	62	79
Dogiyai	9	125	24	2	-	160
Intan Jaya	9	87	14	8	-	118
Deiyai	10	141	35	4	-	190
Kota Jayapura	327	1,245	248	159	-	1,979
Fakfak	32	262	120	28	86	528
Kaimana	8	156	129	9	52	354
Teluk Wondama	12	182	35	13	71	313
Teluk Bintuni	40	181	119	12	71	423
Manokwari	26	211	56	33	72	398
Sorong Selatan	33	294	58	19	154	558
Sorong	25	286	66	26	106	509
Raja Ampat	15	256	64	14	44	393
Tambrau	6	34	26	4	26	96
Maybrat	1	101	29	8	10	149
Manakwari Selatan	6	19	23	2	9	59
Pegunungan Arfak	8	90	73	2	2	175
Kota Sorong	158	454	97	52	280	1,041

Sumber: BPS Provinsi Papua dan Papua Barat, 2018

Tabel 2.24. Jumlah Dokter Spesialis, Umum, dan Gigi Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat 2017 (orang)

Kabupaten/Kota	Dokter Spesialis	Dokter Umum	Dokter Gigi	Jumlah
Merauke	17	82	8	107
Jayawijaya	8	46	9	63
Jayapura	12	55	6	73
Nabire	12	47	5	64
Kep. Yapen	6	31	1	38
Biak Numfor	17	18	5	40
Paniai	4	13	1	18
Puncak Jaya	-	14	5	19
Mimika	18	68	9	95
Boven Digoel	-	11	1	12
Mappi	1	24	3	28
Asmat	2	25	1	28
Yahukimo	-	26	1	27
Pegunungan Bintang	-	19	2	21
Tolikara	-	26	-	26
Sarmi	-	8	2	10
Keerom	1	17	3	21
Waropen	-	6	-	6
Supiori	4	12	2	18
Memberamo Raya	3	15	1	19
Nduga	-	5	-	5
Lanny Jaya	-	9	-	9
Memberamo Tengah	-	6	-	6
Yalimo	-	8	1	9
Puncak	-	13	-	13
Dogiyai	-	9	-	9
Intan Jaya	-	8	1	9
Deiyai	-	4	-	4
Kota Jayapura	146	149	34	329
Fakfak	8	19	5	32
Kaimana	1	4	3	8
Teluk Wondama	2	9	1	12
Teluk Bintuni	9	28	3	40
Manokwari	12	11	3	26
Sorong Selatan	9	21	3	33
Sorong	9	15	1	25
Raja Ampat	3	9	3	15
Tambrau	-	6	-	6
Maybrat	-	1	-	1
Manakwari Selatan	-	5	1	6
Pegunungan Arfak	-	8	-	8
Kota Sorong	78	69	11	158

Sumber: BPS Provinsi Papua dan Papua Barat, 2018

Gambar 2.44. Angka Harapan Hidup (AHH) di Provinsi Papua, Papua Barat dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017



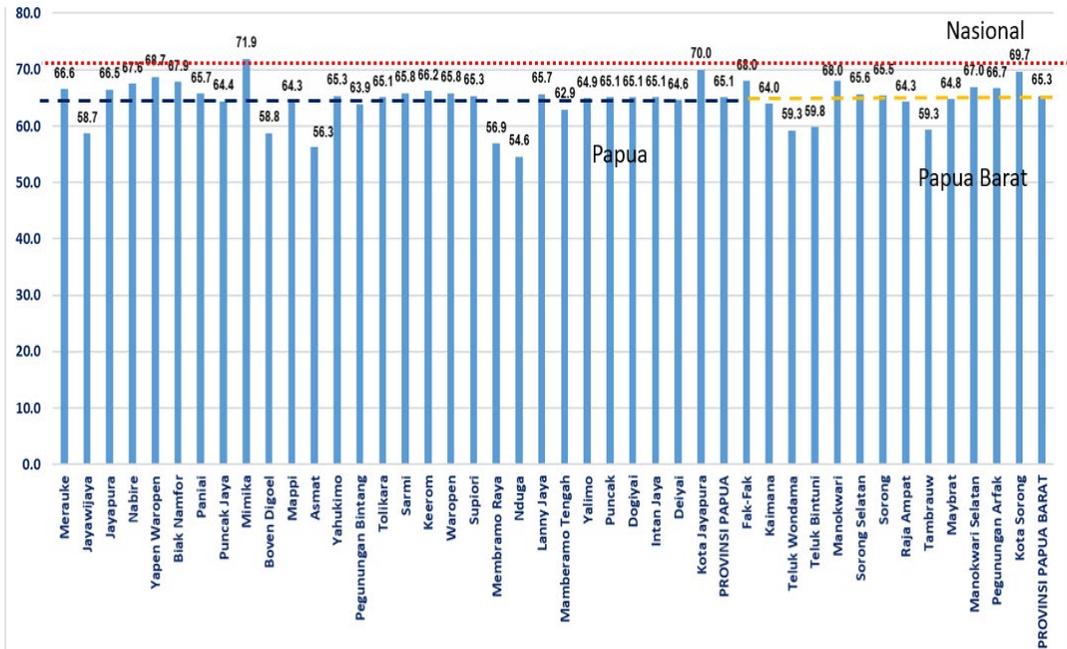
Sumber: BPS, 2018

Tabel 2.25. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata AHH Nasional Tahun 2017

Provinsi	Delta 2010-2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Maluku (Peringkat 31)	0.94	0.13	42.15
Papua Barat (Peringkat 32)	0.73	0.10	55.04
Papua (Peringkat 33)	0.83	0.12	49.93
Sulawesi Barat (Peringkat 34)	1.84	0.26	25.57
INDONESIA	1.25	0.18	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

Gambar 2.45. Angka Harapan Hidup (AHH) Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



Sumber: BPS, 2018

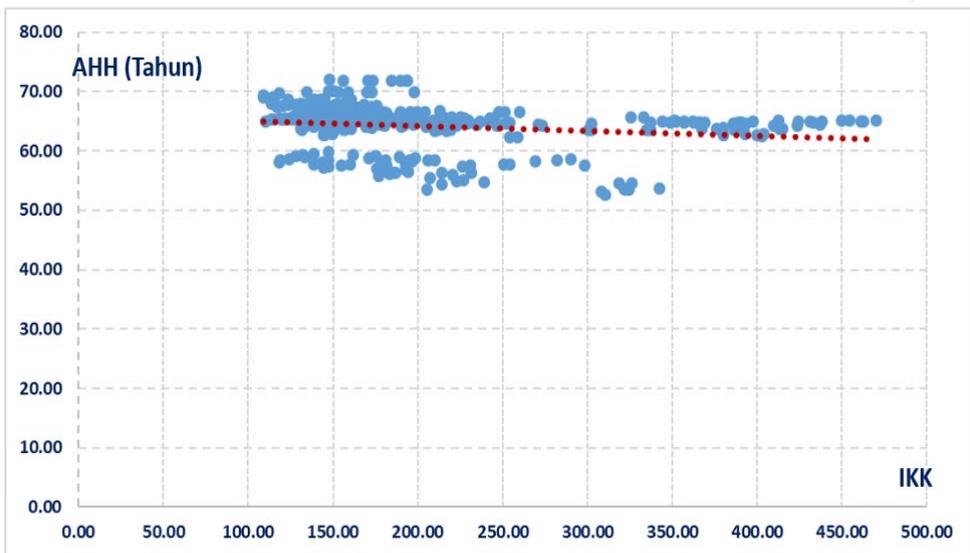
Gambar 2.46. Selisih AHH Tertinggi dan Terendah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

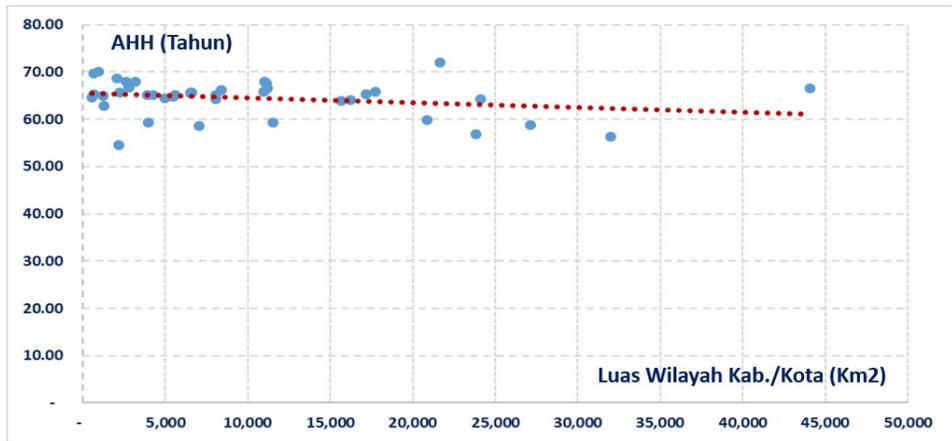
Beberapa hal yang menyebabkan terjadinya ketimpangan dan rendahnya nilai AHH di Tanah Papua adalah nilai IKK, luas wilayah daratan, jumlah penduduk, kepadatan penduduk, alokasi belanja kesehatan dalam APBD, porsi alokasi kesehatan dari dana otsus, jumlah fasilitas kesehatan, jumlah tenaga kesehatan, dan jumlah dokter spesialis, umum dan gigi yang tidak merata antarkabupaten/kota. Selain variabel nilai IKK dan luas wilayah daratan, variabel-variabel yang lain tersebut berpengaruh positif terhadap nilai AHH.

Gambar 2.47. Hubungan AHH dan IKK Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



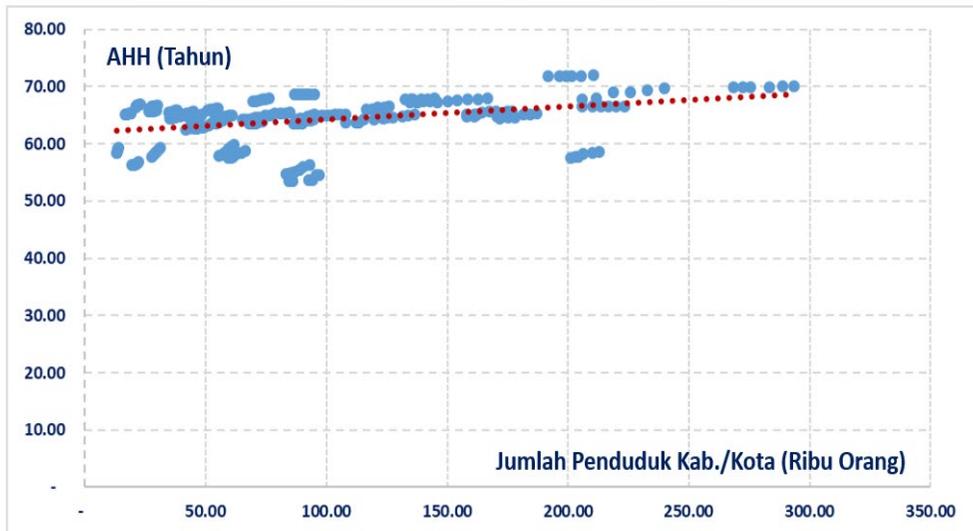
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.48. Hubungan AHH dan Luas Wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



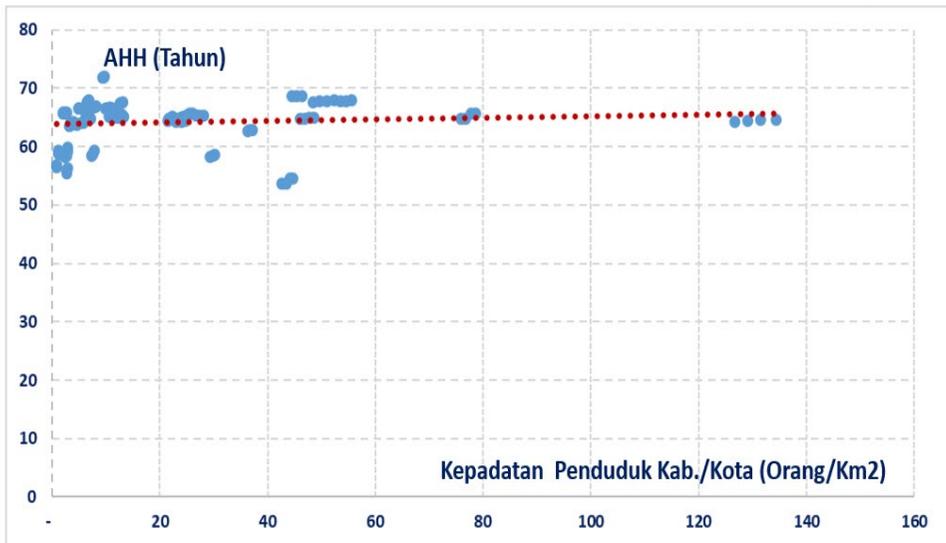
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.49. Hubungan AHH dan Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



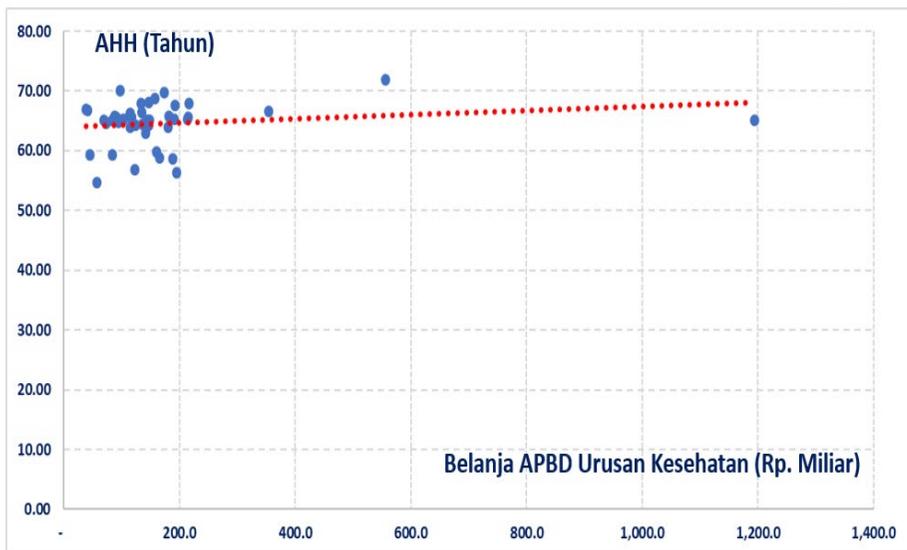
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.50. Hubungan AHH dan Kepadatan Penduduk Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



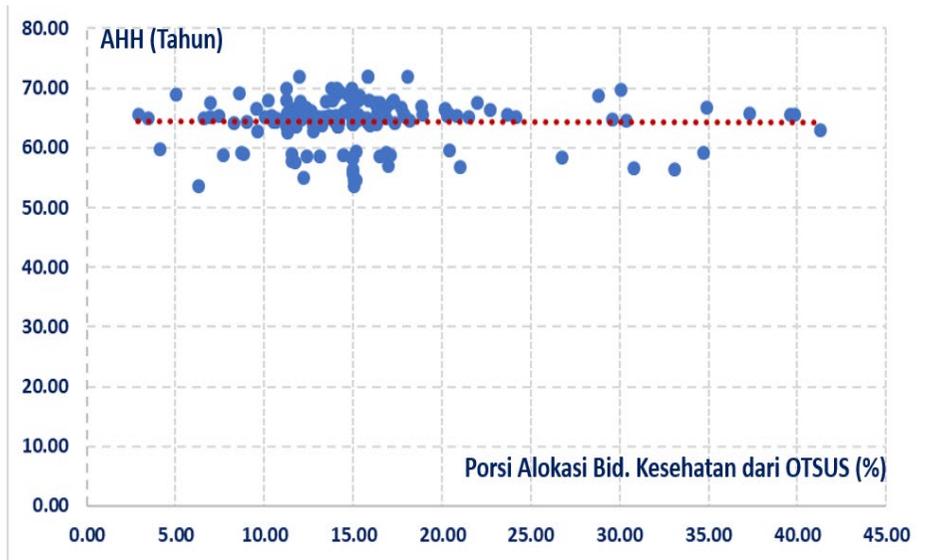
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.51. Hubungan AHH dan Porsi Alokasi Bidang Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



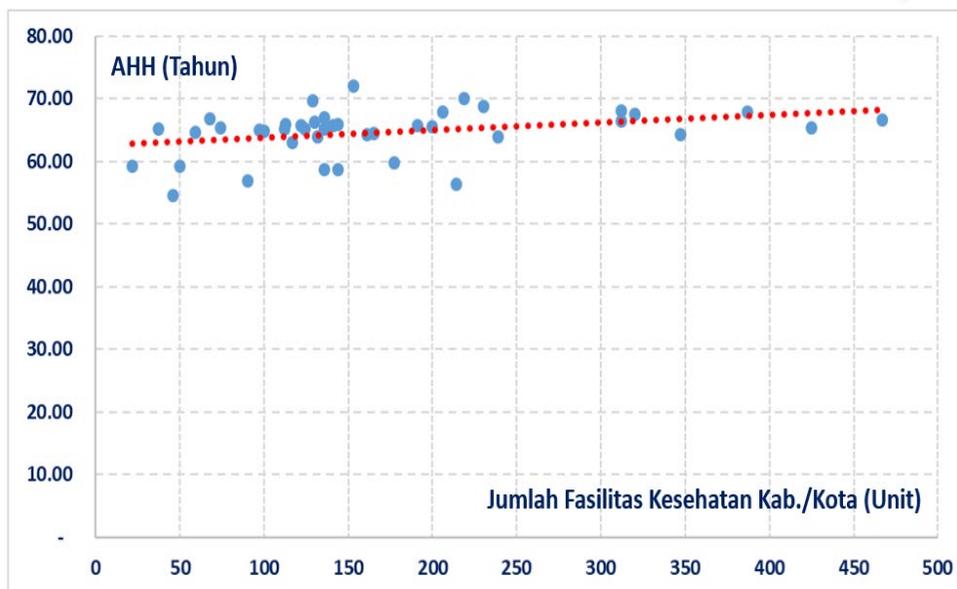
Sumber: BPS dan DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Gambar 2.52. Hubungan AHH dan Porsi Alokasi Bidang Kesehatan dari Dana Otsus Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



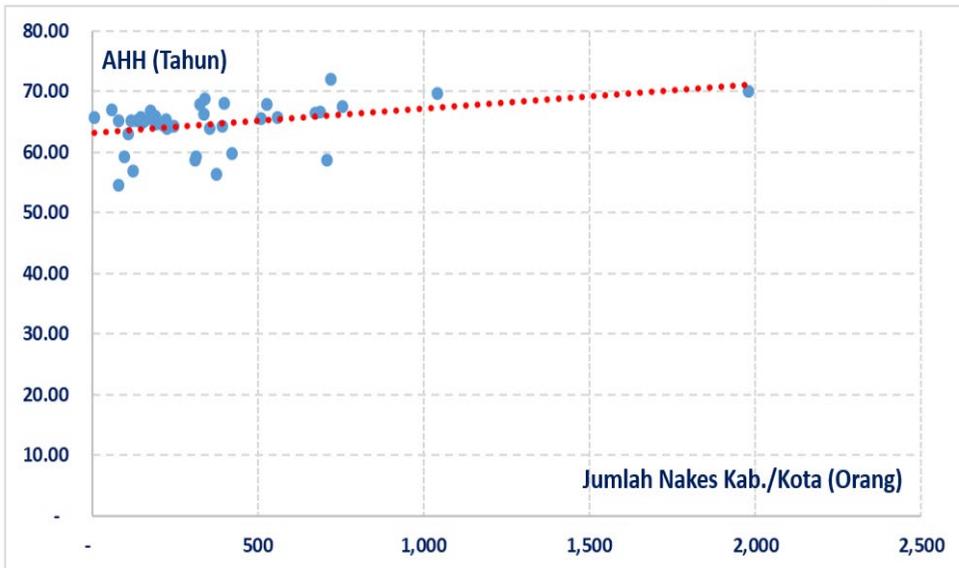
Sumber: BPS dan DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Gambar 2.53. Hubungan AHH dan Jumlah Fasilitas Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



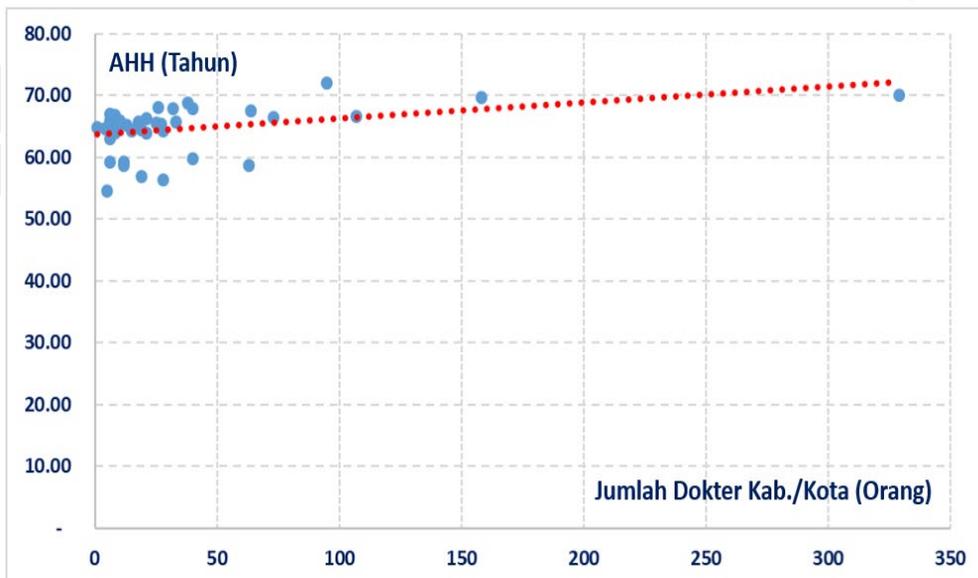
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.54. Hubungan AHH dan Jumlah Tenaga Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.55. Hubungan AHH dan Jumlah Dokter Spesialis, Umum, dan Gigi Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017

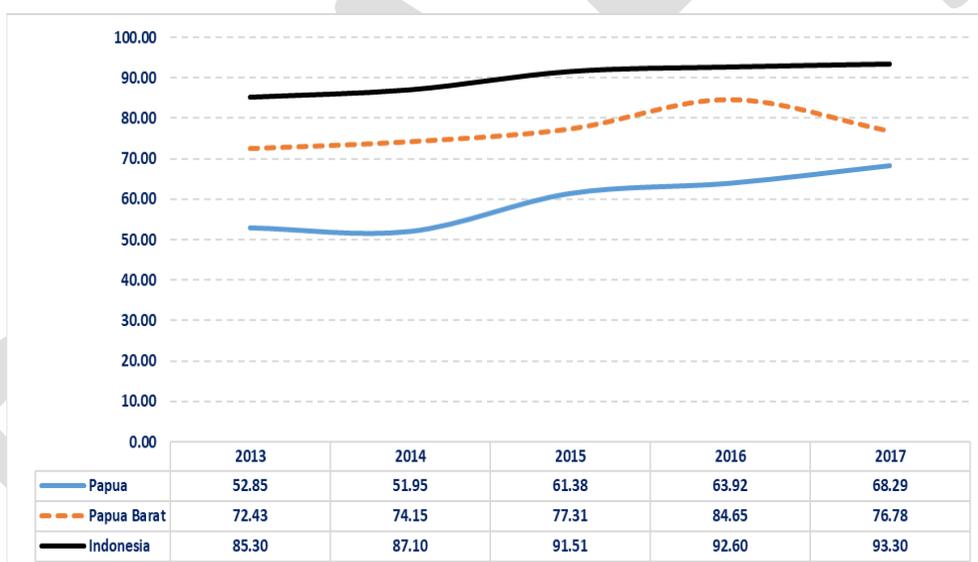


Sumber: BPS, 2018

2.3.4. Persentase Persalinan Ditolong oleh Tenaga Kesehatan

Persentase persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan adalah persentase ibu melahirkan yang ditolong oleh dokter, bidan, dan tenaga medis di fasilitas kesehatan. Persentase persalinan yang ditolong tenaga kesehatan baik di Papua maupun Papua Barat mengalami peningkatan, namun masih jauh di bawah rata-rata nasional. Bila melihat rata-rata peningkatan per tahunnya, untuk mencapai nilai yang sama dengan rata-rata nasional pada 2017, Provinsi Papua membutuhkan waktu setidaknya delapan tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu sekitar 19 tahun (yang disebabkan karena terjadinya penurunan nilai dalam beberapa tahun terakhir di Provinsi Papua Barat).

Gambar 2.56. Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2013–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

Tabel 2.26. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata AHH Nasional Tahun 2017

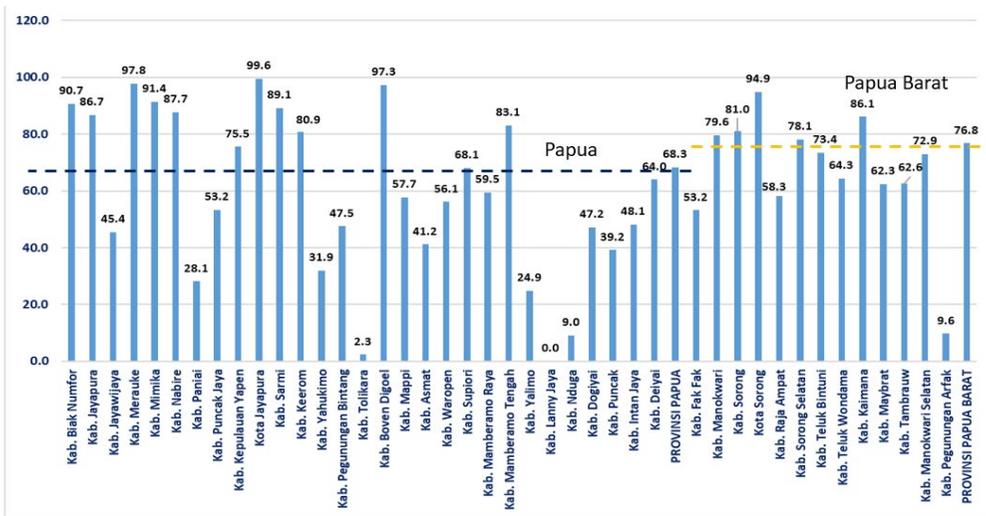
Wilayah	Delta 2013-2017	Rata-rata per Tahun	Kebutuhan Waktu
Papua	15.44	3.09	8.1 Tahun
Papua Barat	4.35	0.87	19.0 Tahun
Indonesia	8.00	1.60	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

Persentase persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan antarkabupaten/kota di Provinsi Papua lebih tinggi dibandingkan dengan Provinsi Papua Barat. Kabupaten Lanny Jaya merupakan kabupaten di Provinsi Papua dengan nilai persentase persalinan yang ditolong tenaga kesehatan terendah pada 2017. Sedangkan Kabupaten Pegunungan Arfak merupakan kabupaten terendah di Provinsi Papua Barat. Ketimpangan antarkabupaten/kota di kedua provinsi tersebut cenderung mengalami peningkatan dari tahun 2010–2017.

Persentase persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan yang nilainya cukup rendah tersebut cenderung dipengaruhi oleh nilai IKK yang tinggi dan tingkat kepadatan penduduk (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong). Jumlah penduduk dan luas wilayah daratan tidak menjadi masalah dalam upaya pencapaian persentase persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan. Persentase persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan berkorelasi positif dengan anggaran untuk bidang kesehatan dari APBD, jumlah fasilitas kesehatan, jumlah tenaga kesehatan dan jumlah dokter spesialis, umum, dan gigi di kabupaten/kota di Tanah Papua. Porsi alokasi anggaran bidang kesehatan dari dana otsus terlihat masih belum efektif dalam meningkatkan persentase persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan. Hal ini tentunya perlu menjadi perhatian tersendiri, agar ke depan pemanfaatan dana otsus dapat lebih efektif dalam meningkatkan persentase persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan.

Gambar 2.57. Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2013–2017



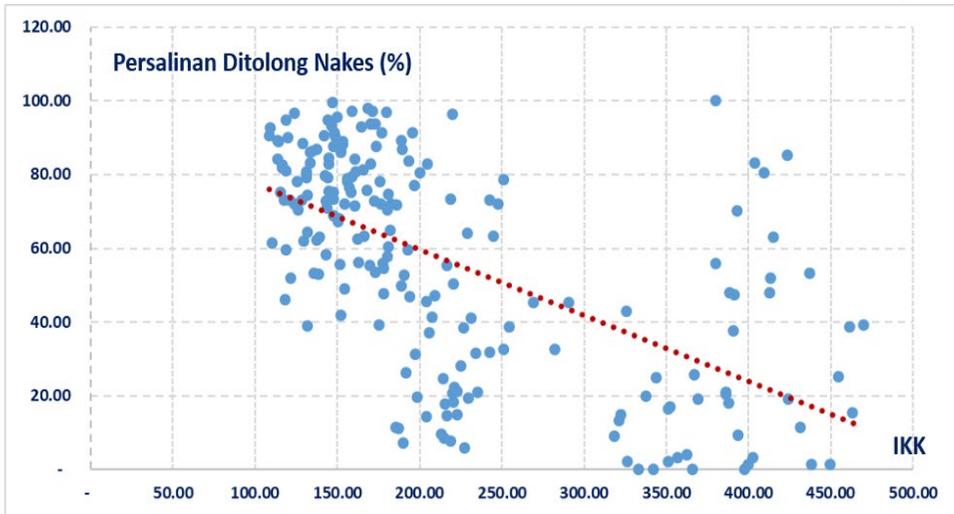
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.58. Selisih Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan Tertinggi dan Terendah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2013–2017



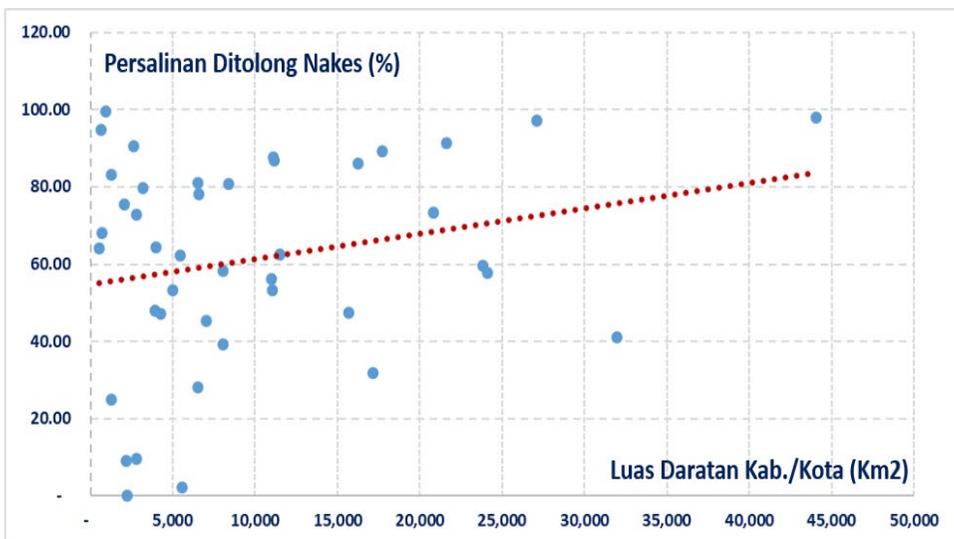
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.59. Hubungan Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan dan IKK Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2014–2017



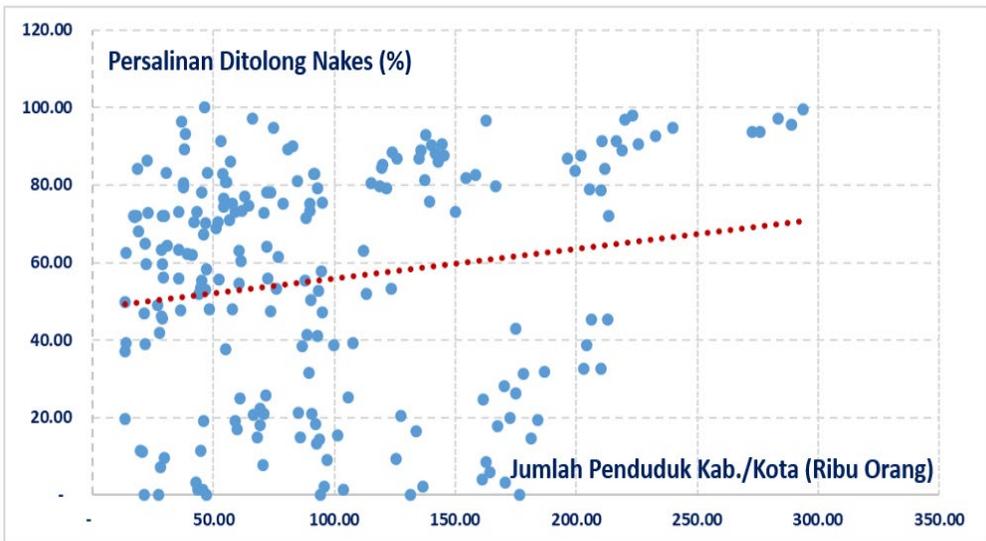
Sumber: BPS 2018

Gambar 2.60. Hubungan Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan dan Luas Wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2014–2017



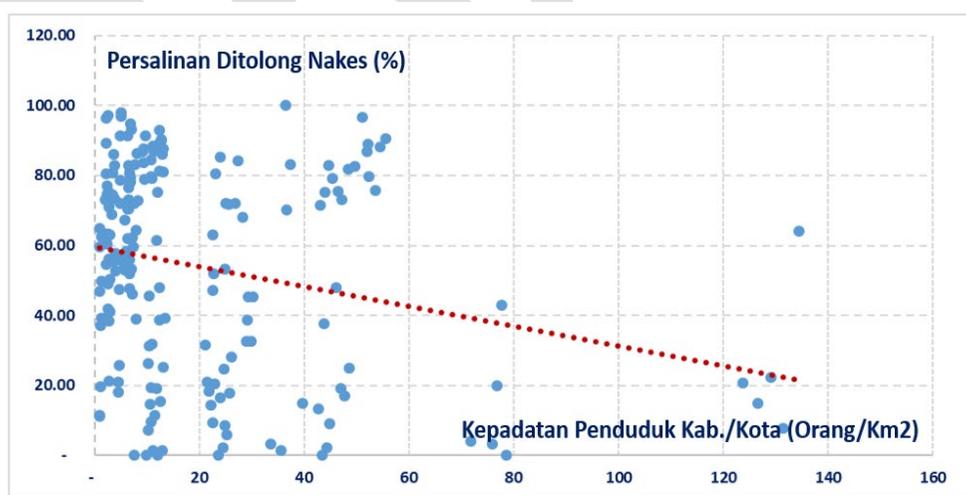
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.61. Hubungan Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan dan Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2014–2017



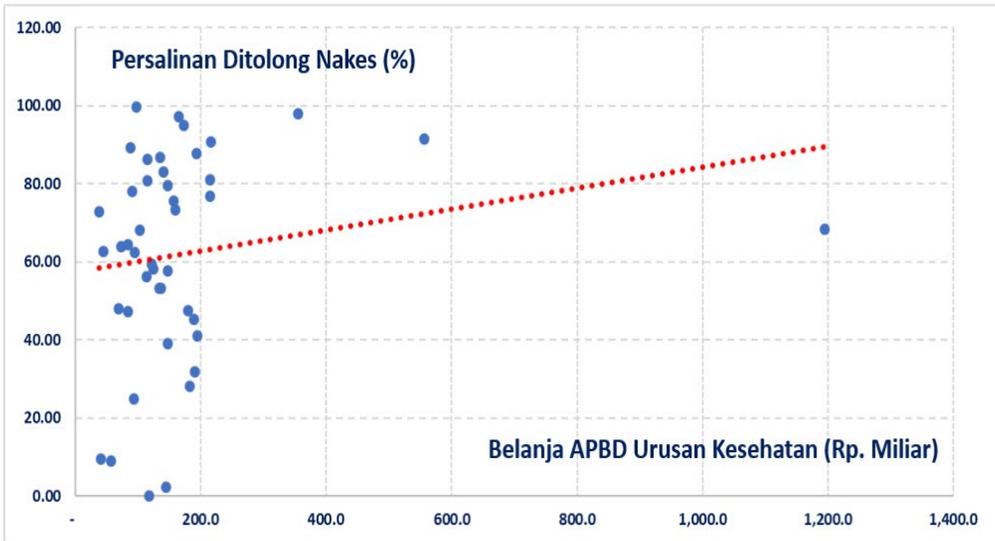
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.62. Hubungan Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan dan Kepadatan Penduduk Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2014–2017 (tanpa Kota Jayapura dan Kota Sorong)



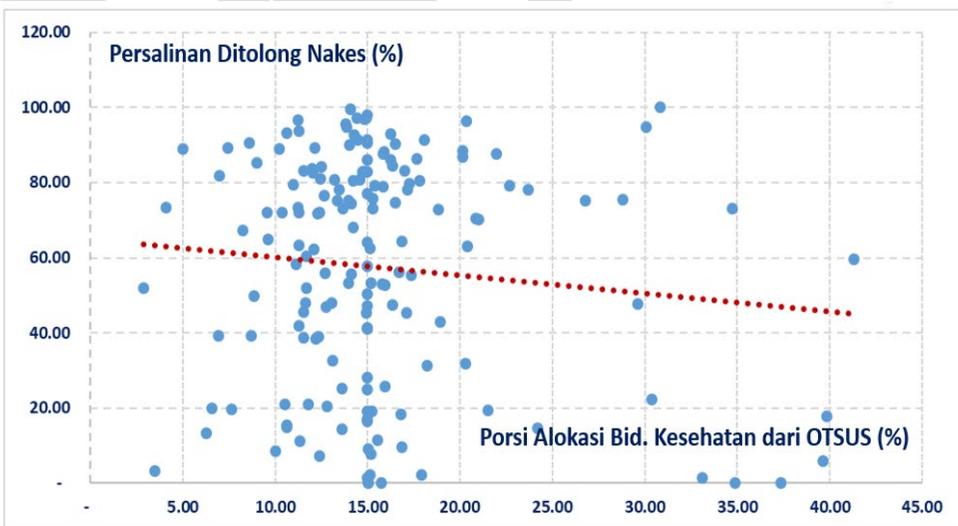
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.63. Hubungan Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan dan Alokasi Bidang Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



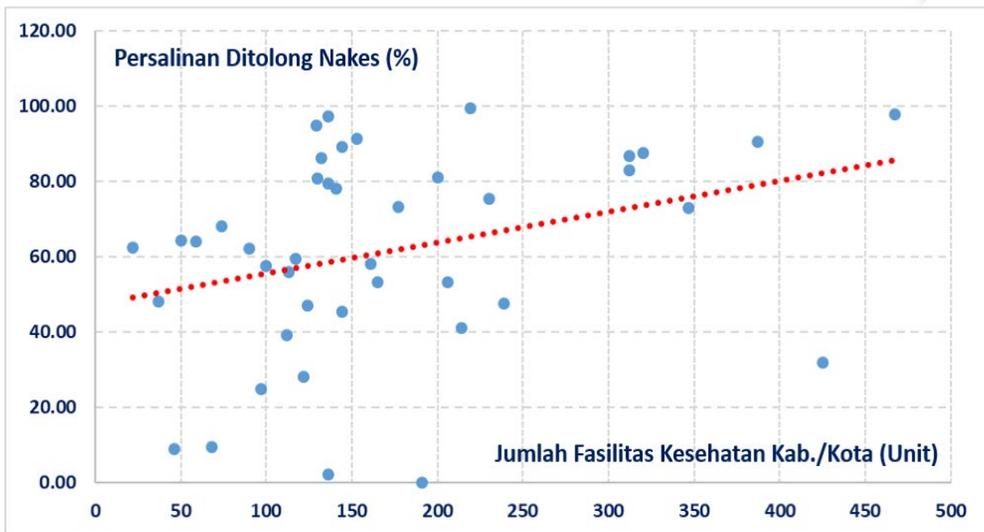
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.64. Hubungan Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan dan Alokasi Kesehatan dari Dana Otsus Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2014–2017



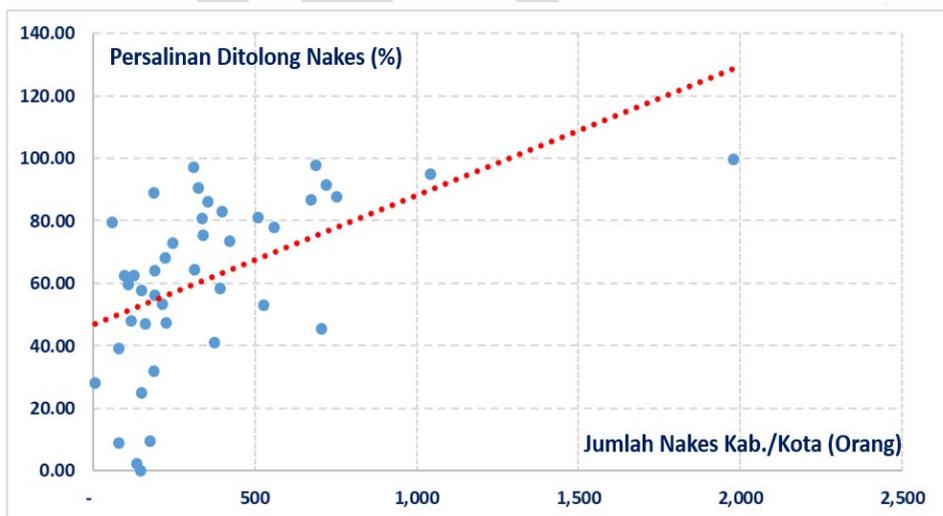
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.65. Hubungan Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan dan Jumlah Fasilitas Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



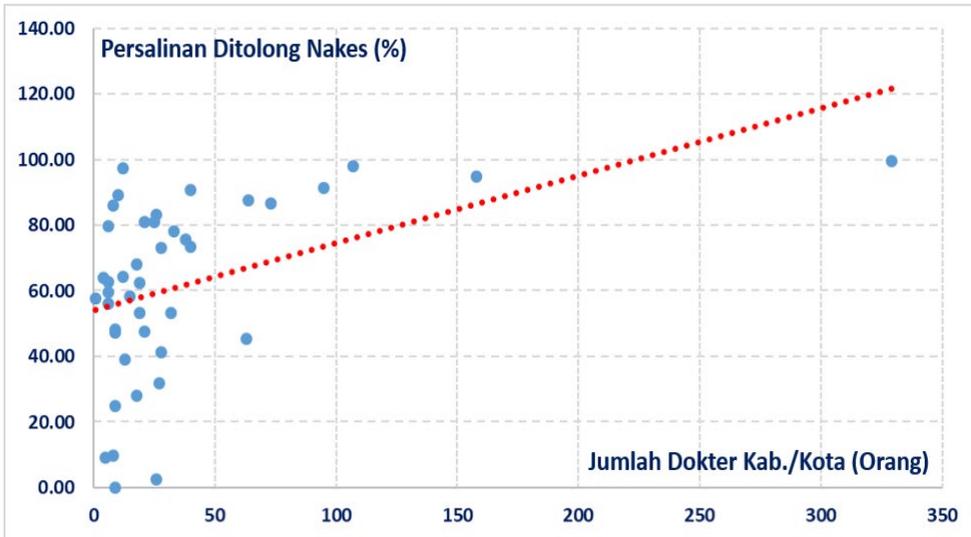
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.66. Hubungan Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan dan Jumlah Tenaga Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.67. Hubungan Persentase Persalinan Ditolong Tenaga Kesehatan dan Jumlah Dokter Spesialis, Umum, dan Gigi Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017

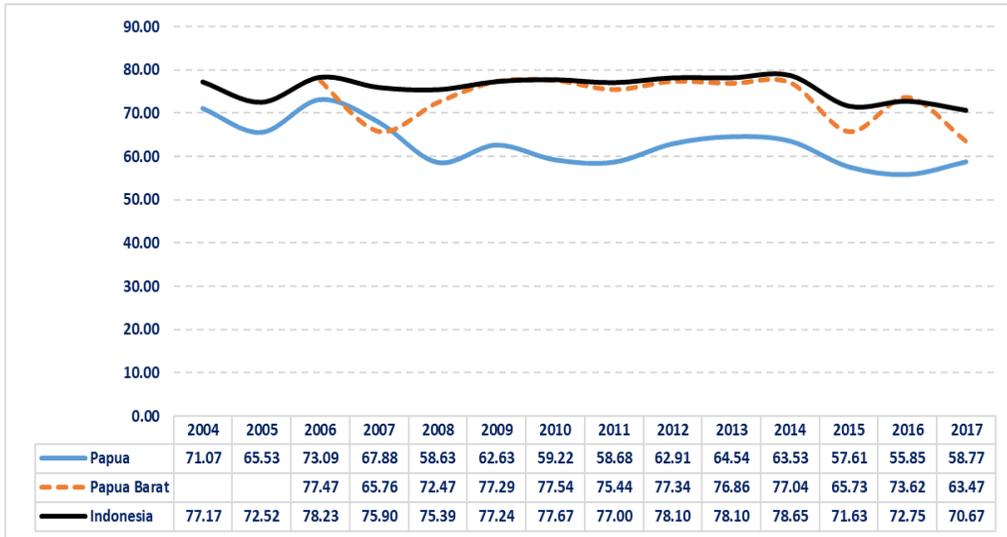


Sumber: BPS, 2018

2.3.5. Persentase Balita yang Mendapat Imunisasi Campak

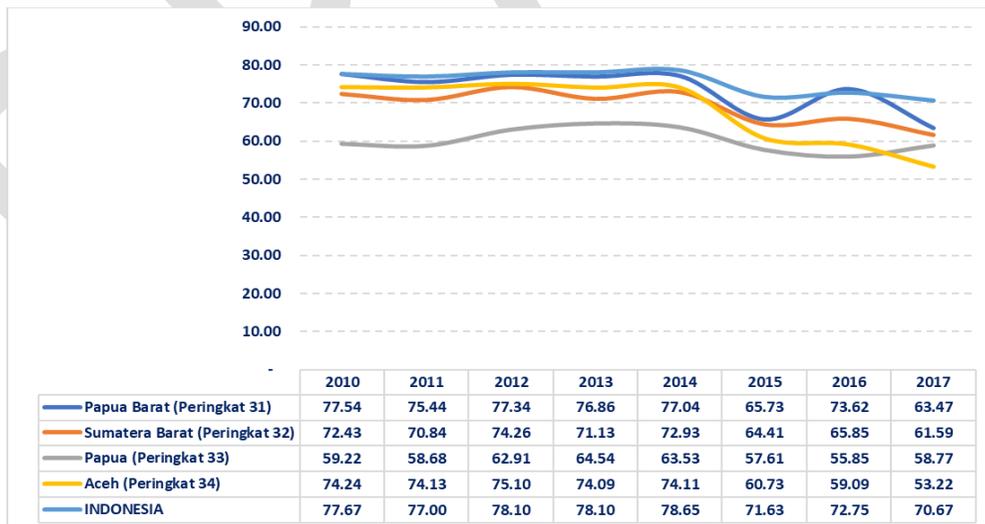
Persentase bayi di bawah lima tahun (balita) yang pernah mendapat imunisasi campak di Provinsi Papua dan Papua Barat secara umum relatif lebih rendah dibandingkan dengan nasional, di mana perkembangannya mengalami penurunan mengikuti tren nasional dalam beberapa tahun terakhir, yaitu antara tahun 2014–2017.

Gambar 2.68. Persentase Balita Mendapat Imunisasi Campak di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2004–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.69. Persentase Balita Mendapat Imunisasi Campak di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017 (dalam persen)

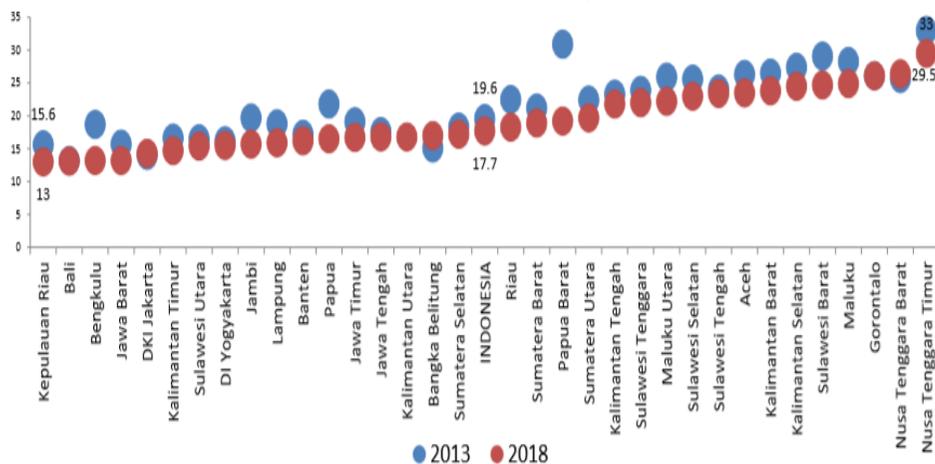


Sumber: BPS, 2018

2.3.6. Hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) Tahun 2013 dan 2018

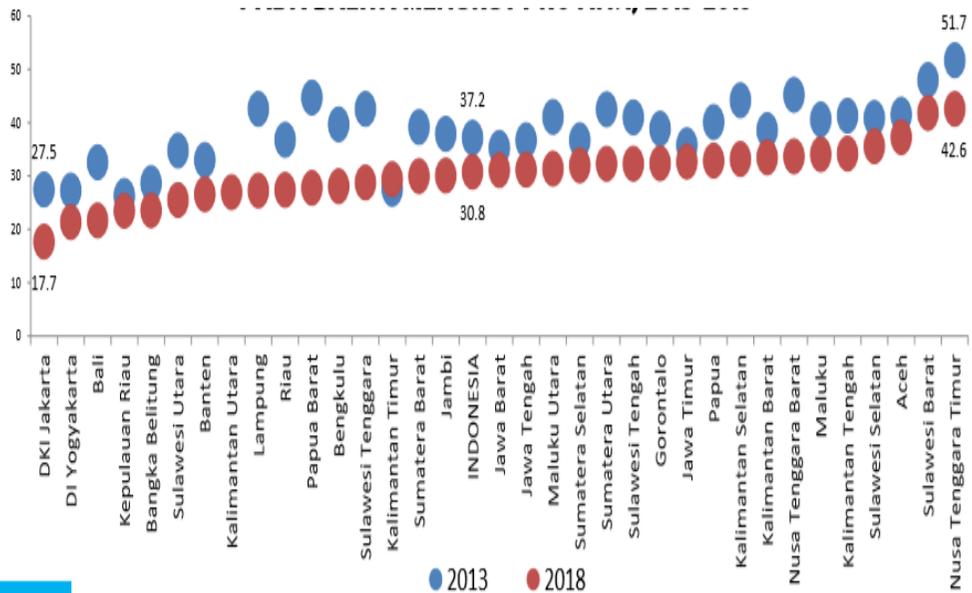
Riset kesehatan dasar (Riskesdas) yang dilaksanakan oleh Kementerian Kesehatan tahun 2013 dan 2018 menunjukkan kondisi indikator-indikator kesehatan di berbagai provinsi di Indonesia, khususnya terkait dengan Provinsi Papua dan Papua Barat. Data Riskesdas ternyata menunjukkan berbagai indikator kesehatan di Provinsi Papua dan Papua Barat kurang menggembirakan. Indikator-indikator tersebut terlihat dalam beberapa gambar berikut ini:

Gambar 2.70. Proporsi Status Gizi Buruk dan Gizi Kurang Balita Menurut Provinsi Tahun 2013 dan 2018 (dalam persen)



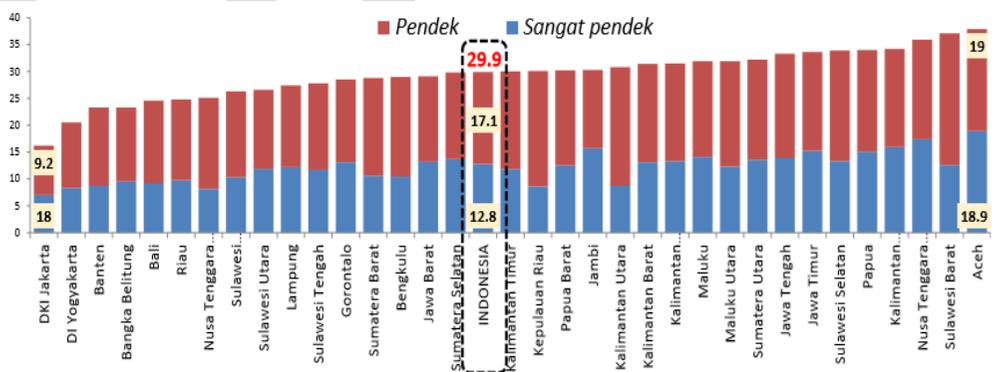
Sumber: Riskesdas, 2018

Gambar 2.71. Proporsi Status Gizi Sangat Pendek dan Pendek pada Balita Menurut Provinsi Tahun 2013 dan 2018 (dalam persen)



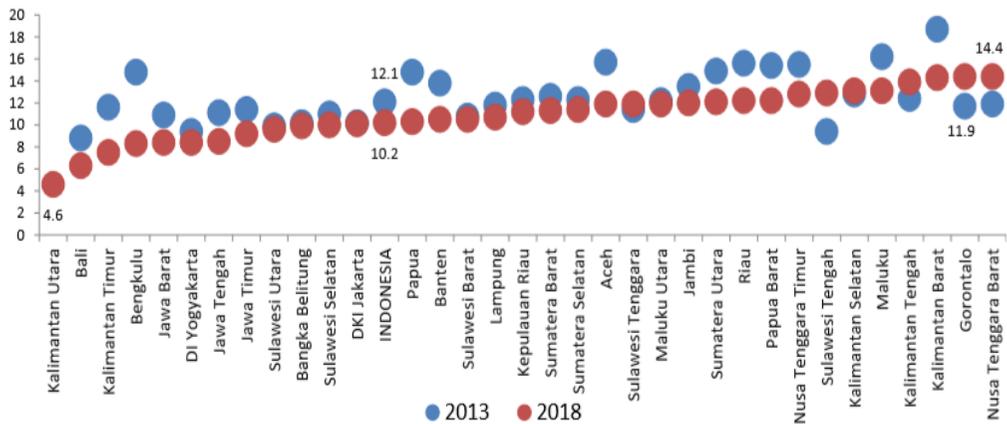
Sumber: Riskesdas, 2018

Gambar 2.72. Proporsi Status Gizi Sangat Pendek dan Pendek pada Baduta Menurut Provinsi Tahun 2018 (dalam persen)



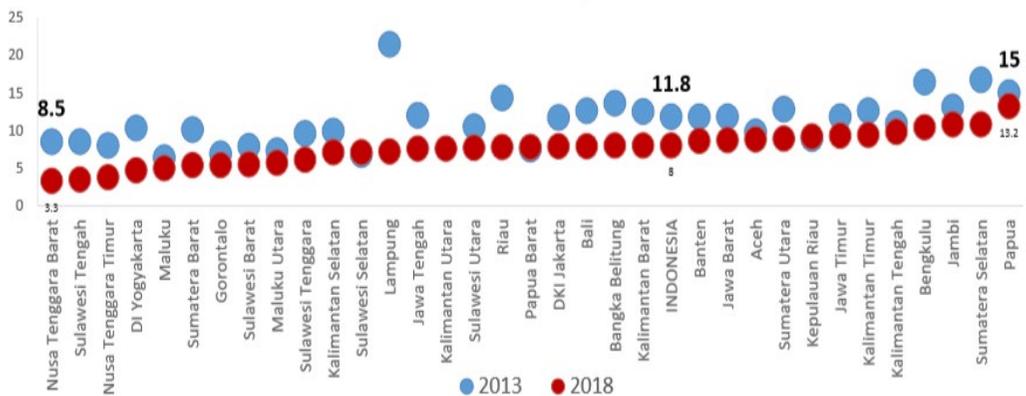
Sumber: Riskesdas, 2018

Gambar 2.73. Proporsi Status Gizi Kurus dan Sangat Kurus pada Balita Menurut Provinsi Tahun 2013 dan 2018 (dalam persen)



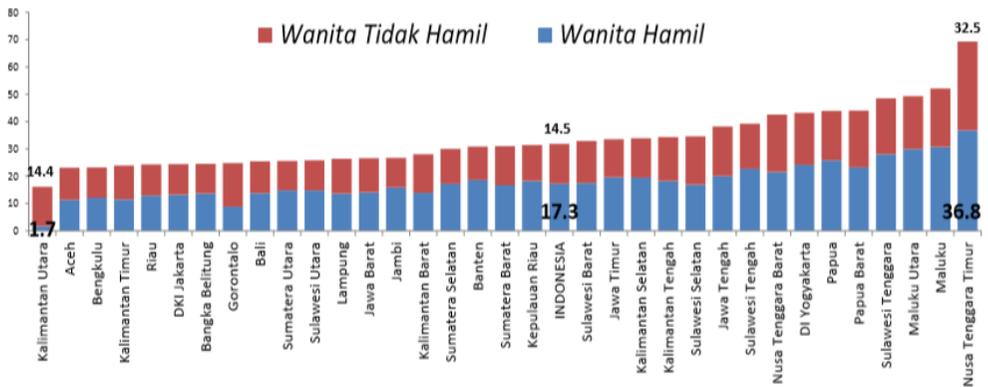
Sumber: Riskesdas, 2018

Gambar 2.74. Proporsi Status Gizi Gemuk pada Balita Menurut Provinsi Tahun 2013 dan 2018 (dalam persen)



Sumber: Riskesdas, 2018

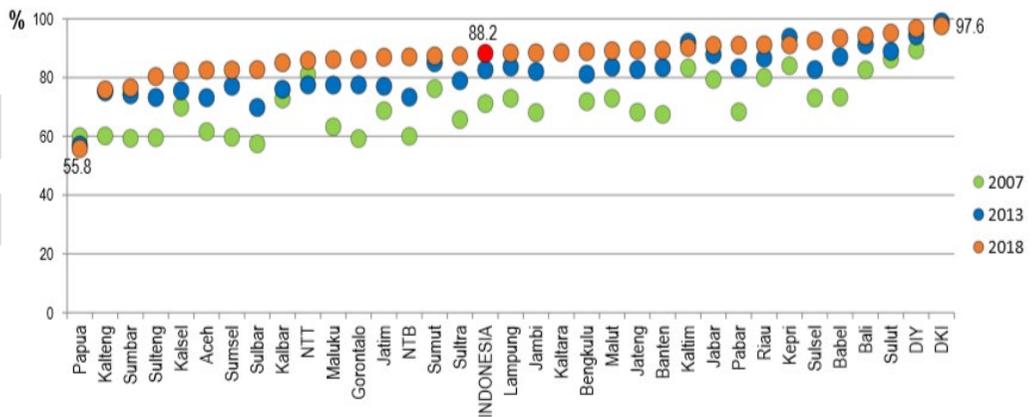
Gambar 2.75. Proporsi Kurang Energi Kronis pada Wanita Usia Subur Menurut Provinsi Tahun 2018 (dalam persen)



Indikator KEK: lingkaran lengan atas wanita usia subur 15-49 tahun < 23.5 cm

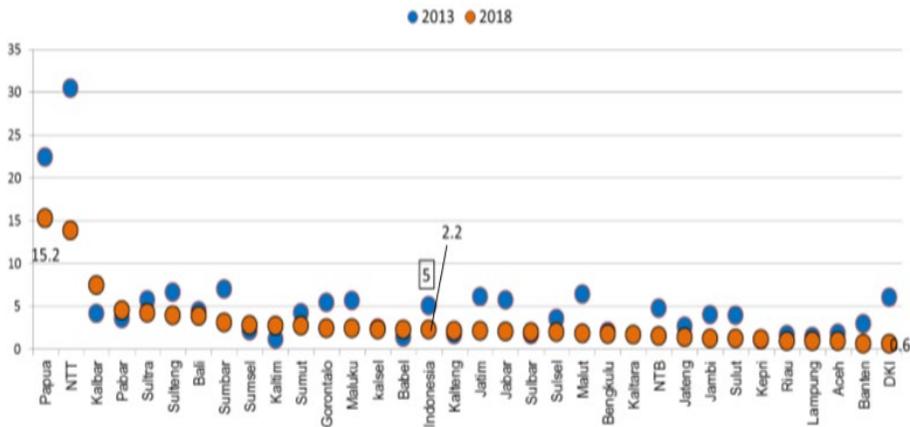
Sumber: Riskesdas, 2018

Gambar 2.76. Proporsi Perilaku Buang Air Besar di Jamban pada Penduduk 10 Tahun ke Atas Menurut Provinsi Tahun 2007–2018 (dalam persen)



Sumber: Riskesdas, 2018

Gambar 2.77. Proporsi Pemakaian Air < 20 Liter per Orang per Hari Tiap Rumah Tangga Tahun 2013–2018 (dalam persen)



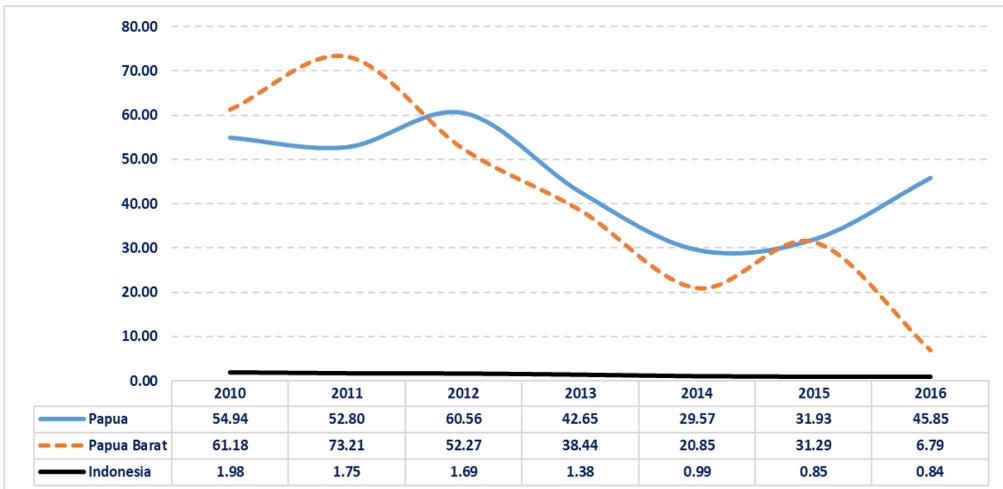
Sumber: Riskesdas, 2018

Hasil Riskesdas 2018 menunjukkan beberapa indikator kesehatan terkait prevalensi penyakit menular di Provinsi Papua dan Papua Barat. Peringkat kedua provinsi dibandingkan 34 provinsi sebagai berikut:

- Prevalensi ISPA (Papua [1] dan Papua Barat [3]);
- Prevalensi pneumonia (Papua [1] dan Papua Barat [4]);
- Prevalensi TB Paru (Papua [2] dan Papua Barat [8]);
- Prevalensi diare (Papua [5] dan Papua Barat [14]);
- Prevalensi diare pada balita (Papua [1] dan Papua Barat [25]);
- Prevalensi hepatitis (Papua [1] dan Papua Barat [23]);
- Prevalensi malaria (Papua [1] dan Papua Barat [2]); dan
- Prevalensi filariasis (Papua [5] dan Papua Barat [4]).

Selama periode 2011–2016, berdasarkan data BPS (2017), Provinsi Papua dan Papua Barat merupakan provinsi dengan kejadian malaria per 1000 orang tertinggi di Indonesia. Selain itu, berdasarkan catatan Kementerian Kesehatan, kedua provinsi juga menjadi daerah endemis untuk penyakit kusta dan frambusia. Ternyata kejadian penyakit kusta lebih tinggi di Provinsi Papua Barat dibandingkan dengan Provinsi Papua.

Gambar 2.78. Kejadian Malaria per 1000 Orang di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2016 (kejadian per 1000 orang)



Sumber: BPS, 2017

Gambar 2.79. Penyakit Endemis di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017

• Endemis Kusta

 Endemis Kusta

Catatan:

- ICF dilakukan di 15 Kabupaten di Papua, Papua Barat, Maluku dan Maluku Utara
- Prevalensi pada 2017: Papua 4,85 dan Papua Barat 10,68 per 10.000 penduduk



• Endemis Frambusia

 Endemis Frambusia

 Tidak ada laporan

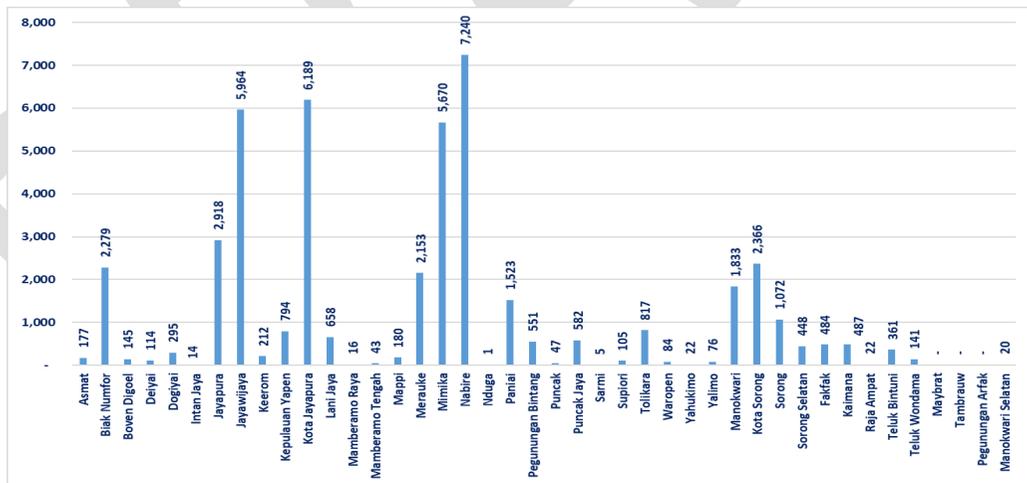


Sumber: Kementerian Kesehatan, 2018

2.3.7. Kasus HIV/AIDS

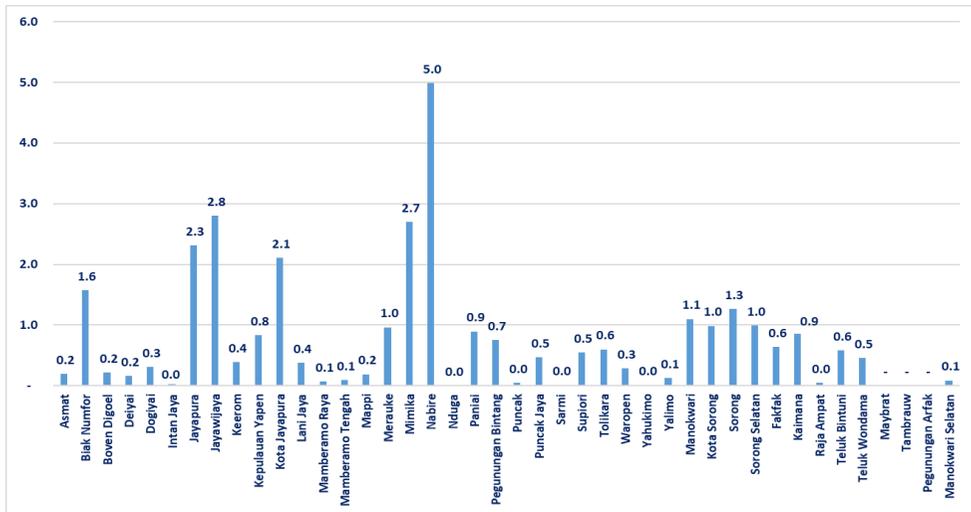
Pada 2018, jumlah kasus HIV/AIDS di Provinsi Papua berjumlah 38.874, penderita HIV mencapai 14.581 dan penderita AIDS berjumlah 24.293. Sementara jumlah kasus di Provinsi Papua Barat berjumlah 7.234 kasus, terdiri kasus HIV sebanyak 5.869 dan AIDS sebanyak: 1.365 pada tahun yang sama. Jumlah tersebut merupakan jumlah terbesar di Indonesia. Tahun 2018, jumlah kasus HIV/AIDS terhadap jumlah penduduk Provinsi Papua adalah 1,2 persen dan di Provinsi Papua Barat adalah sebesar 0,8 persen. Jumlah kasus HIV/AIDS yang meninggal di Provinsi Papua berjumlah 2.299 kasus atau 8,4 persen dari total kasus dan di Provinsi Papua Barat berjumlah 838 kasus atau 11,6 persen dari total kasus untuk tahun yang sama. Sehingga, jumlah kasus ODHA di Provinsi Papua berjumlah 36.575 kasus dan di Provinsi Papua Barat berjumlah 6.396 kasus pada 2018.

Gambar 2.80. Jumlah Kasus HIV/AIDS Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2018



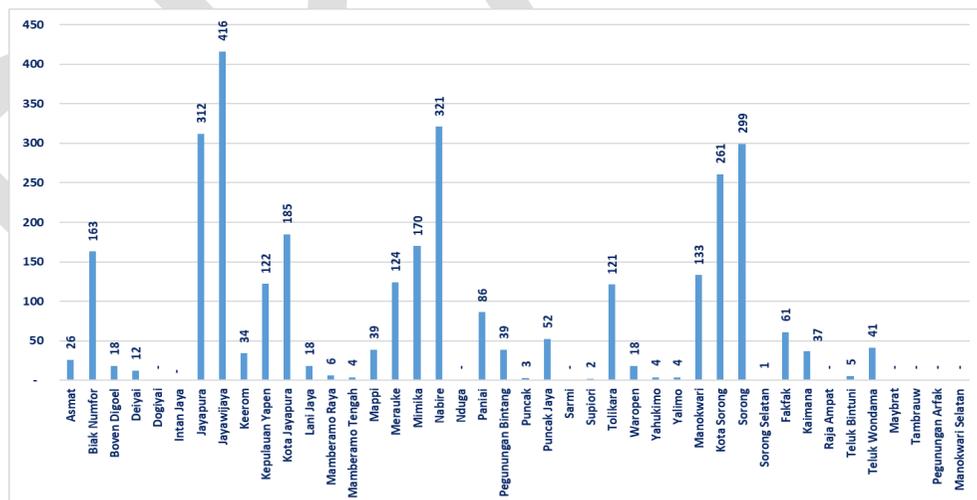
Sumber: Kementerian Kesehatan, 2018

Gambar 2.81. Rasio Kasus HIV/AIDS terhadap Jumlah Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2018 (dalam persen)



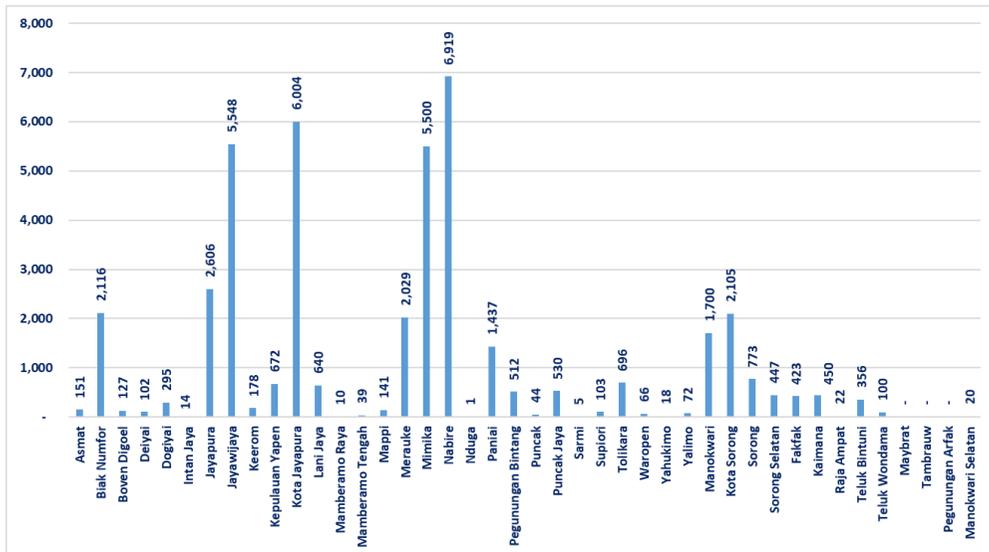
Sumber: Kementerian Kesehatan, 2018

Gambar 2.82. Jumlah Penderita HIV/AIDS yang Meninggal Dunia Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2018



Sumber: Kementerian Kesehatan, 2018

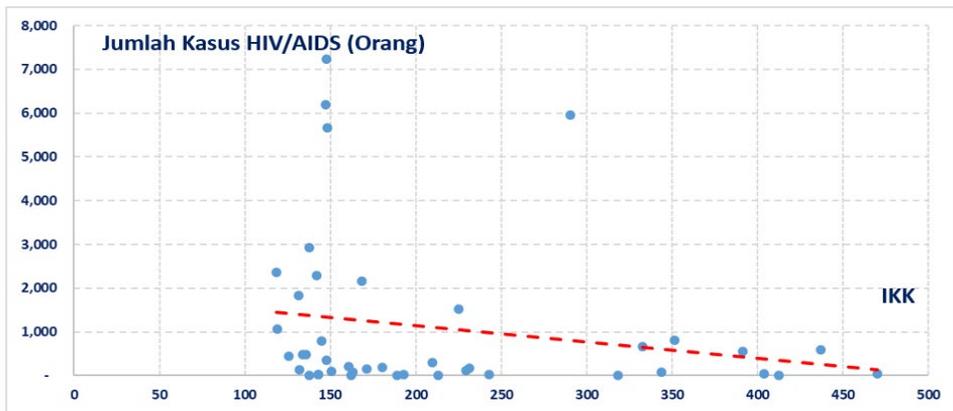
Gambar 2.83. Jumlah Kasus ODHA Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2018



Sumber: Kementerian Kesehatan 2018

Jumlah kasus HIV/AIDS berkorelasi negatif dengan nilai IKK. Hal tersebut menunjukkan bahwa, daerah kabupaten/kota yang nilai IKK-nya rendah atau akses secara geografisnya mudah, cenderung tinggi kasus HIV/AIDS-nya. Hal ini perlu menjadi catatan, bahwa keterbukaan akses perlu diwaspadai memiliki efek negatif yaitu meningkatnya kasus HIV/AIDS di Tanah Papua. Jumlah kasus HIV/AIDS berpengaruh positif terhadap jumlah alokasi belanja urusan kesehatan dalam APBD kabupaten/kota pada 2018. Semakin tinggi jumlah kasus HIV/AIDS, semakin tinggi pula alokasi untuk belanja urusan kesehatan dalam APBD kabupaten/kota di Tanah Papua.

Gambar 2.84. Hubungan Jumlah Kasus HIV/AIDS Tahun 2018 dan IKK Kabupaten/Kota Tahun 2017 di Provinsi Papua dan Papua Barat



Sumber: Kementerian Kesehatan dan BPS, 2018

Gambar 2.85. Hubungan Kasus HIV/AIDS dan Belanja Urusan Kesehatan dalam APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2018



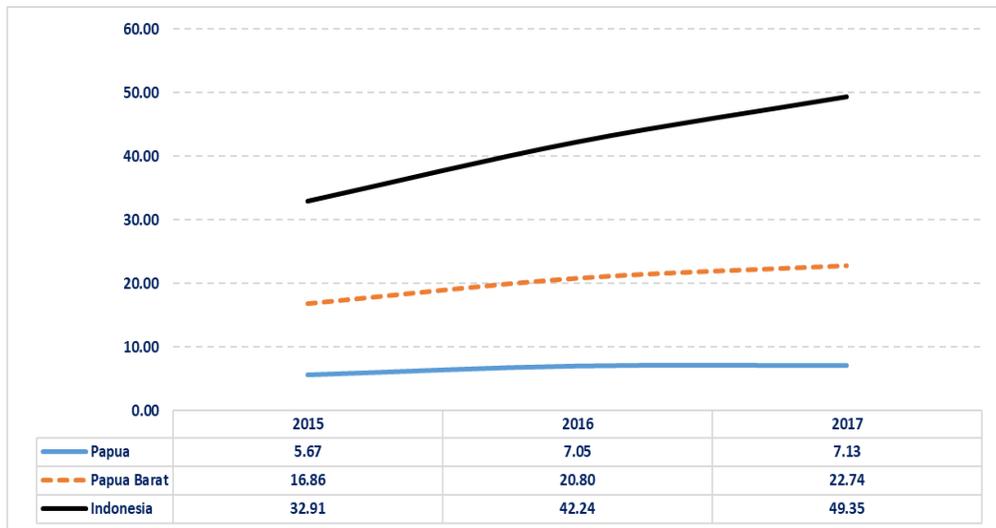
Sumber: Kementerian Kesehatan dan DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

2.3.8. Kondisi Kesehatan Lingkungan Tahun 2017

Terkait dengan kesehatan lingkungan, beberapa hal yang menjadi catatan di Provinsi Papua dan Papua Barat pada 2017 antara lain:

- Hanya ada satu kabupaten/kota di Provinsi Papua yang menyelenggarakan tatanan kawasan sehat dari 29 kabupaten/kota yang ada. Sementara belum satu pun di Papua Barat yang menyelenggarakan tatanan kawasan sehat dari 13 kabupaten/kota yang ada.
- Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Maluku merupakan tiga provinsi di Indonesia yang belum memiliki kabupaten/kota yang memenuhi standar kualitas kesehatan lingkungan.
- Di Provinsi Papua, dari 40 rumah sakit baru satu rumah sakit yang melakukan pengelolaan limbah medis sesuai standar. Sementara dari 16 rumah sakit di Provinsi Papua Barat, belum satu pun yang memiliki pengelolaan limbah medis sesuai standar.
- Dalam pelaksanaan kebijakan perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS) di Provinsi Papua, baru satu kabupaten/kota yang melaksanakannya dari 29 kabupaten/kota atau sebesar 3,45 persen. Di Provinsi Papua Barat, baru dua kabupaten/kota yang melaksanakannya dari 13 kabupaten/kota atau sebesar 15,38 persen.
- Dibandingkan dengan nasional, pelaksanaan Program Sanitasi Total Berbasis Masyarakat (STBM) masih rendah di desa/kelurahan di kedua.

Gambar 2.86. Persentase Desa/Kelurahan yang Melaksanakan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat (STBM) di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2015–2017 (dalam persen)

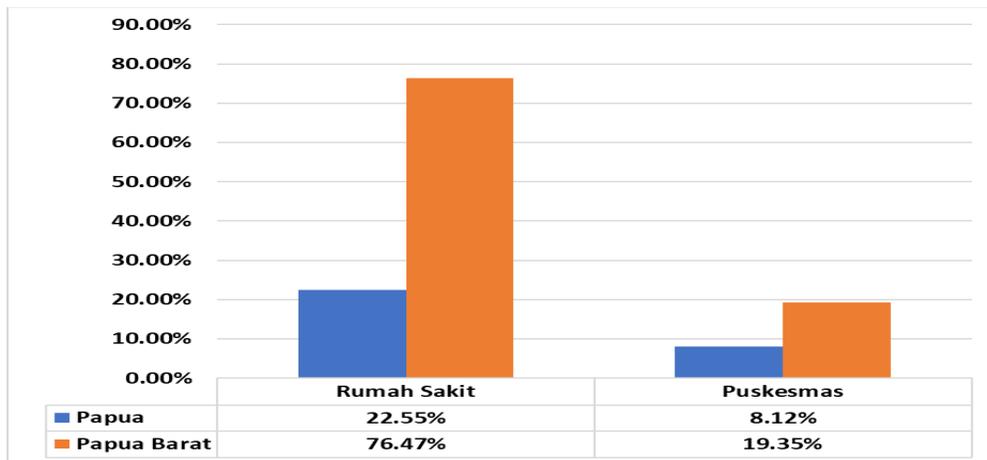


Sumber: Kementerian Kesehatan, 2018

2.3.9. Akreditasi Rumah Sakit dan Puskesmas

Kondisi fasilitas kesehatan di Tanah Papua, khususnya Provinsi Papua masih berkualitas rendah. Hal tersebut ditunjukkan oleh rendahnya persentase jumlah rumah sakit dan puskesmas yang terakreditasi sampai dengan tahun 2018.

Gambar 2.87. Persentase Rumah Sakit dan Puskesmas yang Terakreditasi di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2018 (dalam persen)



Sumber: Kementerian Kesehatan, 2018

2.3.10. Masukkan untuk Bidang Kesehatan dari Kabupaten/Kota

Beberapa masukan untuk bidang kesehatan dari kabupaten/kota yang diperoleh dalam FGD antara lain:

- Pembagian alokasi dana otsus masih sama rata antardaerah, belum disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik masing-masing daerah.
- Pelayanan kesehatan di beberapa wilayah di Papua membutuhkan pelayanan yang berbeda dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Seperti pelayanan kesehatan dengan geografis daerah pegunungan, membutuhkan biaya operasional cukup tinggi. Di samping itu ketersediaan SDM menjadi kendala yang lain.
- Alokasi dana otsus untuk kesehatan sebesar 15 persen masih dirasa kurang dan diusulkan untuk ditingkatkan menjadi 20 persen.
- Dana otsus untuk kesehatan belum sesuai dengan harapan di Papua dan Papua Barat, sehingga perlu perbaikan pengelolaan ke depannya. Namun, dana otsus tetap diperlukan untuk melanjutkan pembangunan di bidang kesehatan di Papua dan Papua Barat.

2.3.11. Kesimpulan dan Rekomendasi Bidang Kesehatan

Kesehatan menjadi penyebab ketiga rendahnya nilai IPM kabupaten/kota dan provinsi di Tanah Papua setelah bidang pendidikan dan ekonomi (pengeluaran). Rendahnya kondisi kesehatan di Tanah Papua tecermin dari beberapa indikator, antara lain dari rendahnya angka harapan hidup (AHH), rendahnya persentase persalinan ditolong oleh tenaga kesehatan (nakes) di fasilitas kesehatan, rendahnya tingkat imunisasi, tingginya *stunting* bayi di bawah dua tahun (baduta) dan bayi di bawah lima tahun (balita), tingginya prevalensi beberapa penyakit menular (termasuk HIV/AIDS), dan adanya penyakit endemis kusta dan frambusia di Tanah Papua. Data juga menunjukkan kondisi kesehatan di Provinsi Papua masih lebih rendah dibandingkan dengan di Papua Barat. Selain itu, ketimpangan antarkabupaten/kota dalam berbagai indikator kesehatan tersebut juga masih sangat tinggi di Provinsi Papua dibandingkan dengan di Provinsi Papua Barat.

Rendahnya kondisi kesehatan di Tanah Papua tersebut disebabkan oleh sulitnya akses secara geografis yang tecermin dari nilai IKK yang tinggi, luasnya cakupan wilayah daratan, belanja urusan kesehatan dari APBD yang masih rendah (kurang dari 10 persen dari APBD), alokasi dana otsus yang belum terpenuhi (kurang dari 15 persen dari dana otsus), kurangnya jumlah fasilitas kesehatan (faskes) terutama rumah sakit, terbatasnya jumlah tenaga kesehatan (terutama tenaga medis, kebidanan, dan kefarmasian), serta terbatasnya jumlah dokter, khususnya dokter spesialis dan gigi (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong). Permasalahan utama kesehatan di Tanah Papua adalah faktor lingkungan, fisik, kimia biologi, dan ergonomi (40 persen), faktor perilaku sosial-budaya (30 persen), faktor pelayanan kesehatan (20 persen), dan faktor genetika (10 persen).

Dalam pembangunan bidang kesehatan di Tanah Papua, ke depan diperlukan strategi khusus dalam meningkatkan pelayanan kesehatan terkait dengan luasnya cakupan wilayah darat, misal dengan mengembangkan *telemedicine* atau pelayanan kesehatan keliling atau sistem jemput bola. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota perlu menambah alokasi belanja urusan kesehatan, paling tidak 10 persen dari total belanja APBD-nya. Selain itu, kewajiban pengalokasian minimal 15 persen dana otsus untuk bidang kesehatan juga perlu dipenuhi.

Ketergantungan bidang kesehatan pada dana otsus menyebabkan pembangunan kesehatan di Tanah Papua tergantung dari keberlanjutan dana otsus ke depannya. Pengalokasian dana otsus ke kabupaten/kota di masa datang perlu mempertimbangkan pencapaian indikator-indikator di bidang kesehatan, dengan tujuan pemerataan dan mengurangi disparitas di bidang kesehatan antarkabupaten/kota.

Dalam pembangunan kesehatan, perlu adanya pengadaan/pembangunan atau penambahan jumlah faskes terutama rumah sakit di beberapa kabupaten yang belum memiliki rumah sakit. Penambahan jumlah tenaga kesehatan (nakes), terutama tenaga medis, kebidanan, dan kefarmasian di setiap kabupaten/kota juga perlu dilakukan. Selain nakes, perlu juga ditambahkan jumlah dokter, khususnya dokter spesialis dan gigi (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong).

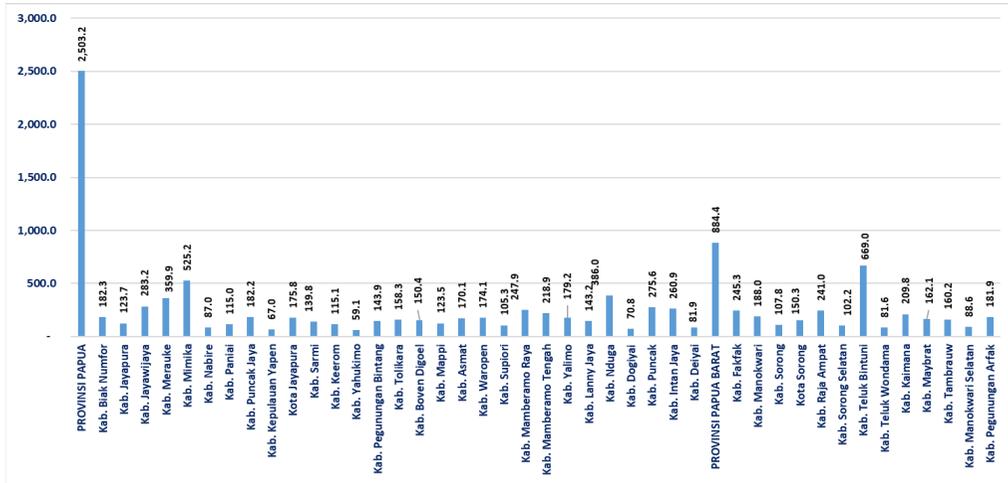
Pemenuhan SPM bidang kesehatan di kabupaten/kota perlu menjadi prioritas sesuai PP No.2/2018. Upaya itu dilakukan melalui kegiatan preventif dan promotif untuk menurunkan tingkat prevalensi beberapa penyakit menular yang tinggi di Tanah Papua, dan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat agar berperilaku hidup bersih dan sehat (PHBS).

2.4. Bidang Infrastruktur

2.4.1. Anggaran Bidang Infrastruktur

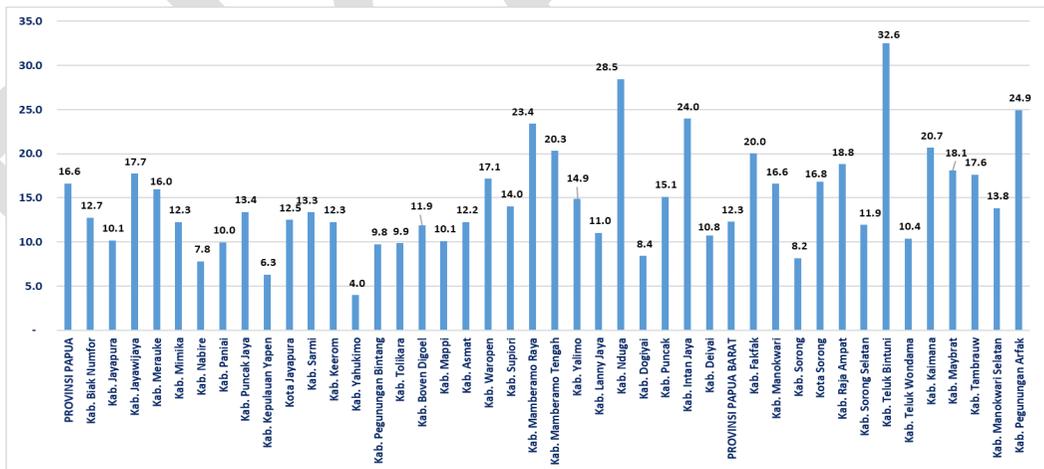
Anggaran untuk infrastruktur di Provinsi Papua dan Papua Barat, baik yang dilakukan oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota terbilang cukup besar. Hal tersebut dikarenakan, selain yang bersumber dari APBD sendiri, belanja infrastruktur juga bersumber dari dana tambahan infrastruktur (DTI) yang khusus diberikan untuk Tanah Papua.

Gambar 2.88. Realisasi Belanja APBD untuk Urusan PU dan Perumahan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (dalam miliar rupiah)



Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

Gambar 2.89. Realisasi Belanja APBD untuk Urusan PU dan Perumahan terhadap APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (dalam persen)

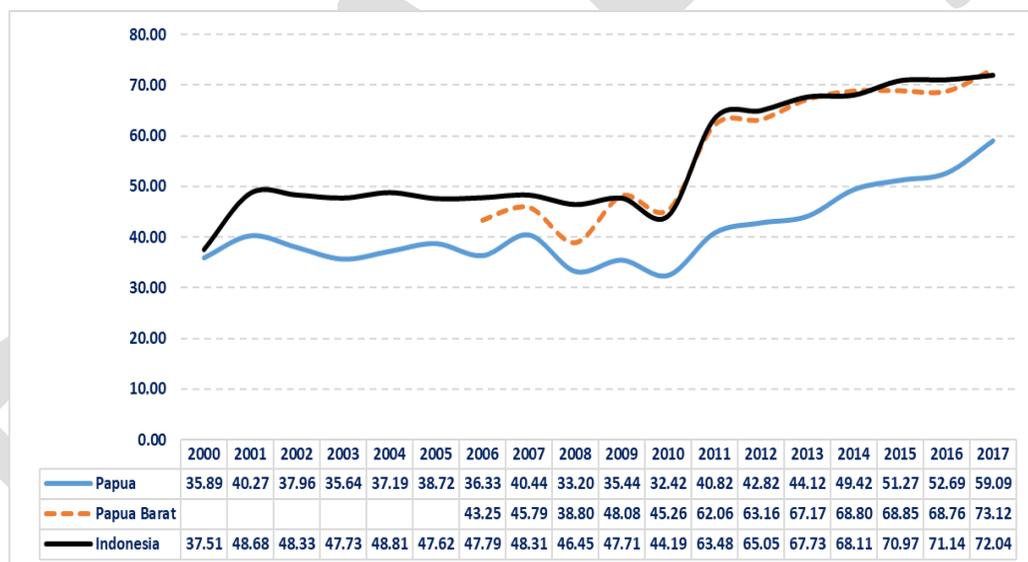


Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

2.4.2. Akses terhadap Air Minum yang Layak

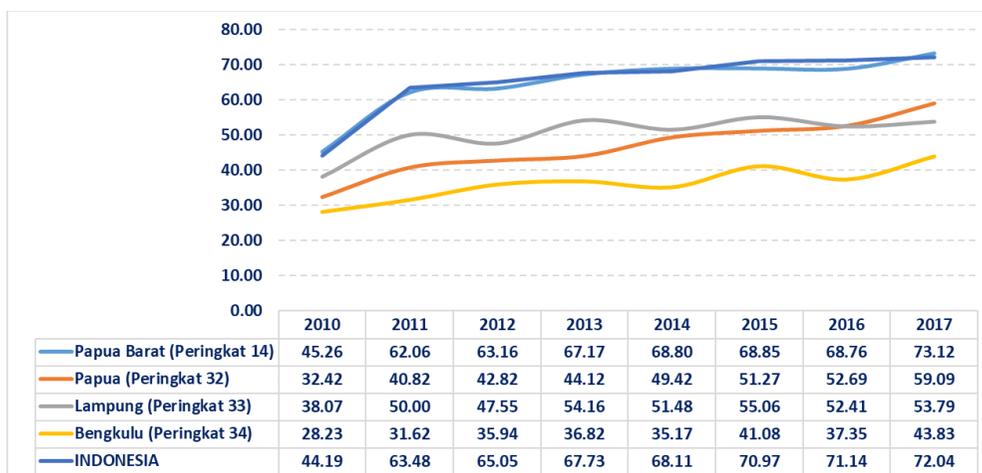
Air minum yang berkualitas (layak) adalah air minum yang terlindung meliputi air ledeng (keran), keran umum, hydrant umum, terminal air, penampungan air hujan (PAH) atau mata air dan sumur terlindung (sumur bor atau sumur pompa) yang jaraknya minimal 10meter dari pembuangan kotoran, penampungan limbah, dan pembuangan sampah. Tidak termasuk air kemasan, air dari penjual keliling, air yang dijual melalui tangki, air sumur dan mata air tidak terlindung. Kondisi akses air minum layak tahun 2017 di Provinsi Papua berada di bawah rata-rata nasional, sedangkan untuk Provinsi Papua Barat sudah berada di atas rata-rata nasional.

Gambar 2.90. Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.91. Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak di Provinsi Papua, Papua Barat dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

Tabel 2.27. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak Nasional Tahun 2017

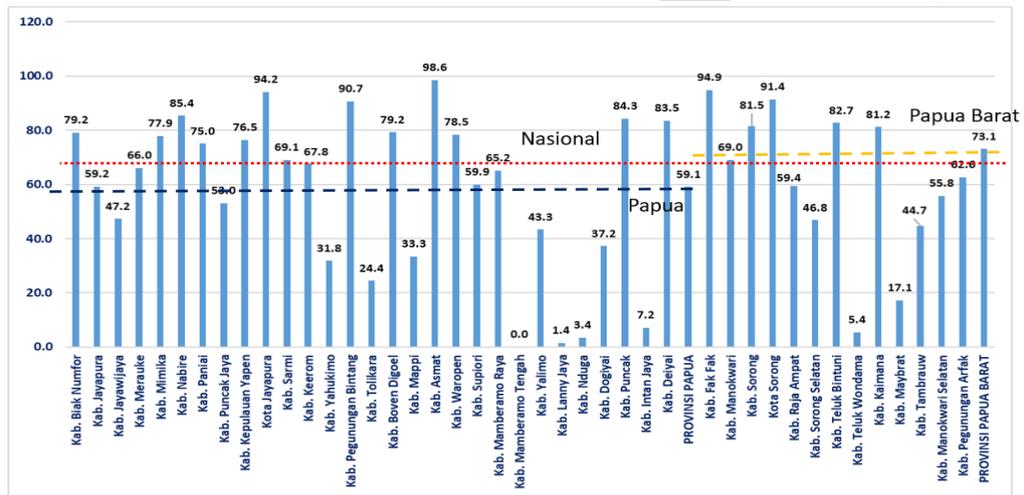
Provinsi	Delta 2010-2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Papua Barat (Peringkat 14)	27,86	3,98	0,00
Papua (Peringkat 32)	26,67	3,81	3,40
Lampung (Peringkat 33)	15,72	2,25	8,13
Bengkulu (Peringkat 34)	15,60	2,23	12,66
INDONESIA	27,85	3,98	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

Dengan melihat kondisi tahun 2017, dan juga kinerja peningkatan rata-ratanya per tahun dalam periode tahun 2006–2017, maka untuk mencapai 100 persen, Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu sekitar 11 tahun dan Provinsi Papua membutuhkan waktu sekitar 22 tahun. Bila melihat ketimpangan antarkabupaten/kota, ketimpangan tertinggi terjadi di Provinsi Papua. Ketimpangan antarkabupaten/kota tersebut cenderung mengalami

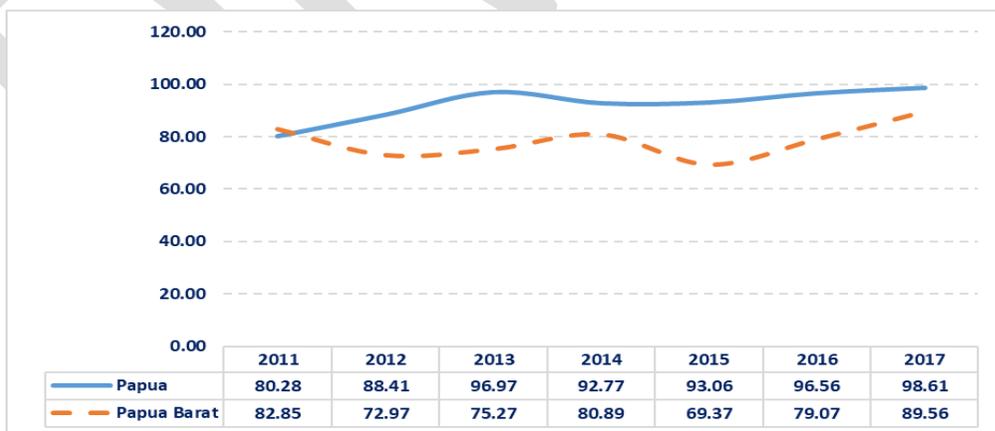
peningkatan, baik di Provinsi Papua maupun Papua Barat, terutama dalam periode tahun 2011–2017.

Gambar 2.92. Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

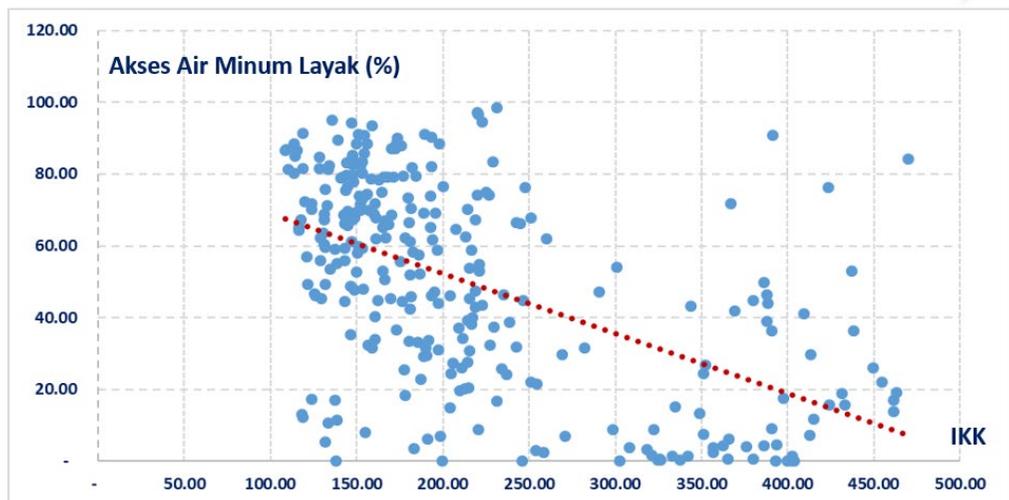
Gambar 2.93. Selisih Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak Tertinggi dan Terendah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

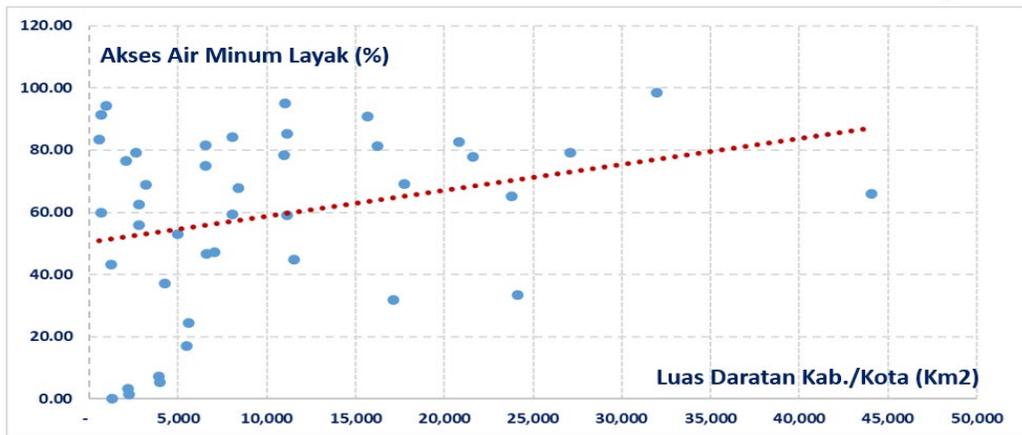
Penyebab utama rendahnya nilai persentase rumah tangga dengan akses air minum layak, terutama di Provinsi Papua adalah nilai IKK yang tinggi. Nilai IKK berkorelasi dan berpengaruh negatif terhadap akses air minum layak kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat pada tahun 2011–2017. Luas wilayah daratan dan jumlah penduduk tidak berpengaruh negatif terhadap akses air minum layak kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2010–2017. Hal tersebut menunjukkan bahwa luas wilayah daratan dan jumlah penduduk kabupaten/kota tidak menjadi masalah dalam pencapaian akses air minum layak. Selain Kota Jayapura dan Kota Sorong, kepadatan penduduk berpengaruh negatif terhadap akses air minum layak kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2012–2017. Sehingga, kepadatan penduduk kabupaten/kota menjadi masalah dalam pencapaian akses air minum layak.

Gambar 2.94. Hubungan IKK dan Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017



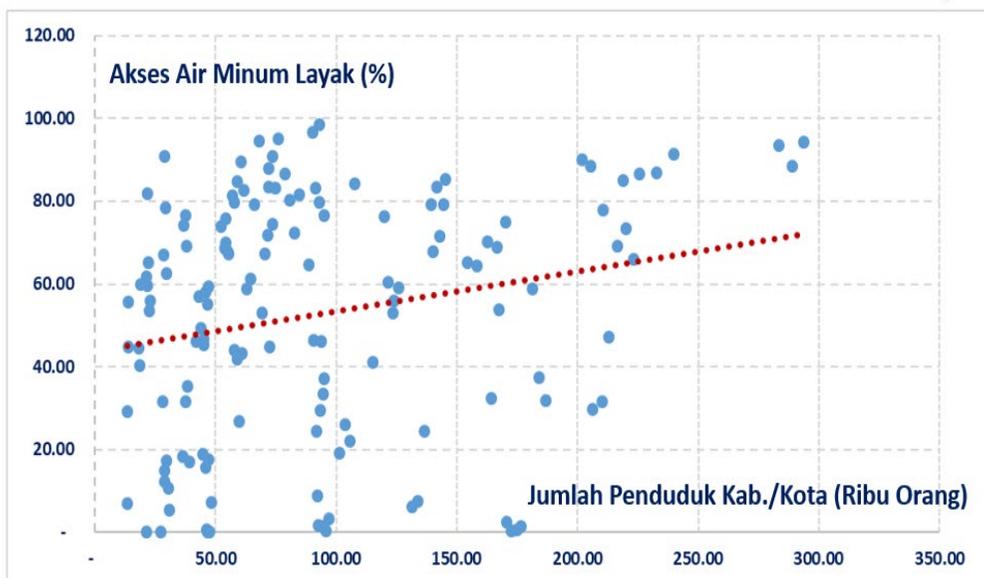
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.95. Hubungan Luas Daratan dan Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017



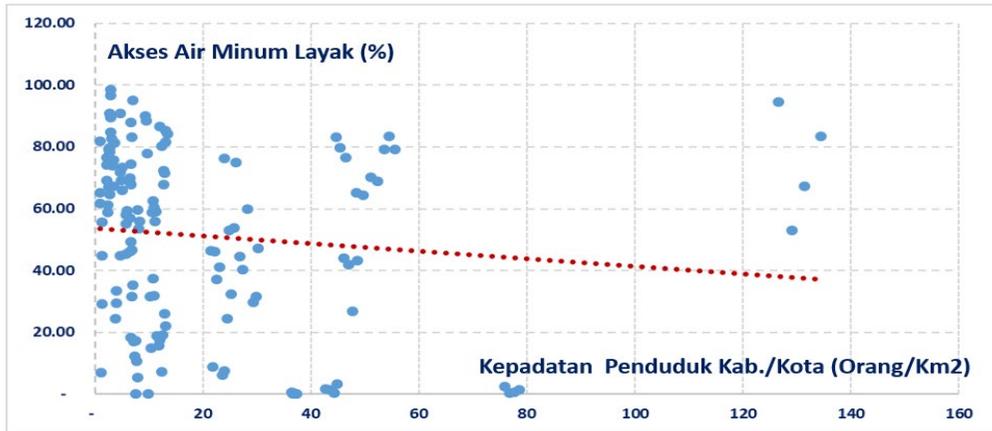
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.96. Hubungan Jumlah Penduduk dan Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Tahun 2000–2017



Sumber: BPS, 2018

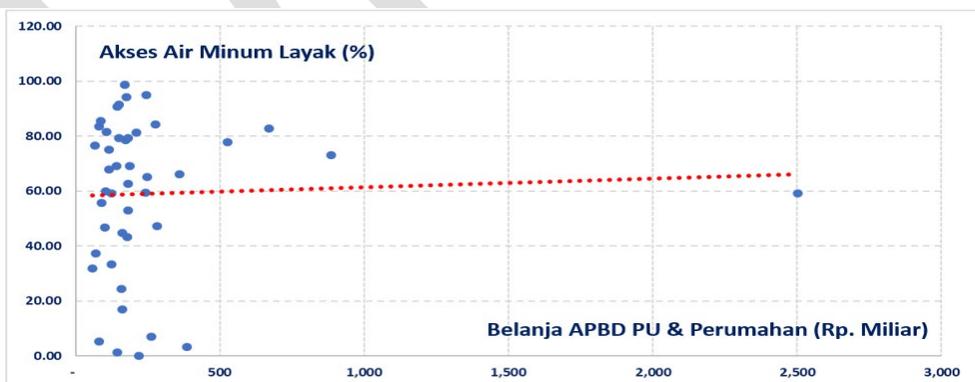
Gambar 2. 97. Hubungan Kepadatan Penduduk dan Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (tanpa Kota Jayapura dan Kota Sorong)



Sumber: BPS, 2018

Realisasi belanja fungsi pekerjaan umum dan perumahan berkorelasi positif dengan persentase akses air minum yang layak. Hal tersebut menunjukkan bahwa, semakin besar anggaran untuk belanja fungsi pekerjaan umum dan perumahan, maka persentase akses air minum yang layak akan mengalami peningkatan.

Gambar 2.98. Hubungan Realisasi Belanja PU & Perumahan dengan Persentase Rumah Tangga dengan Akses Air Minum Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017

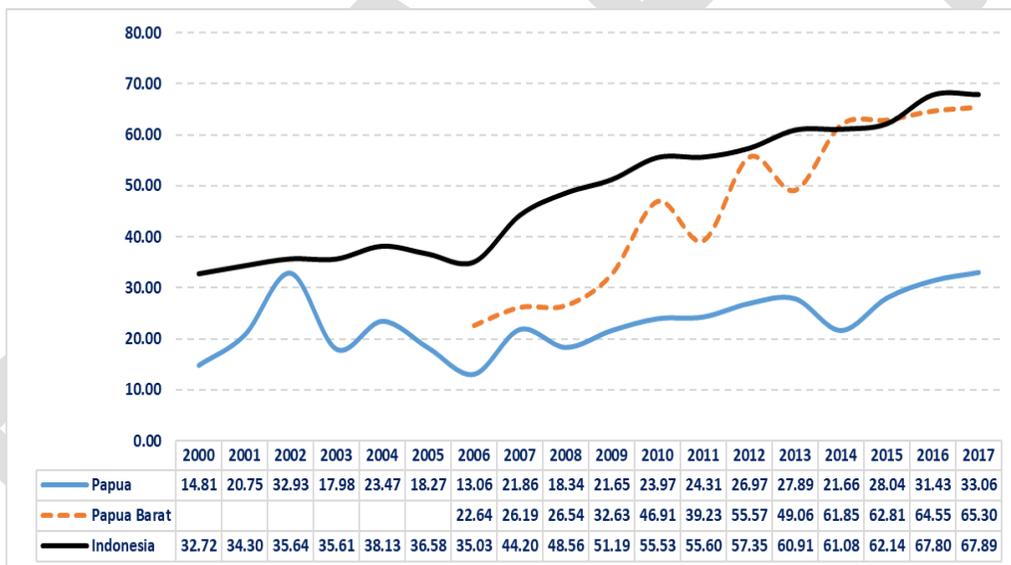


Sumber: BPS dan DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

2.4.3. Akses terhadap Sanitasi yang Layak

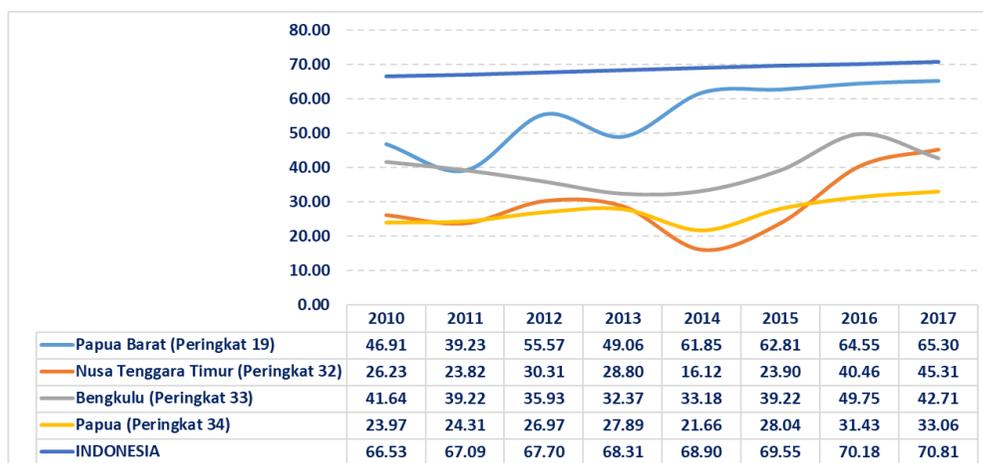
Rumah tangga dikatakan memiliki sanitasi layak apabila memiliki fasilitas tempat buang air besar yang memenuhi syarat kesehatan dan dilengkapi dengan sistem pengolahan air limbah (SPAL). Secara umum, nilai persentase rumah tangga dengan akses sanitasi layak di Provinsi Papua dan Papua Barat masih lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional. Untuk mencapai nilai 100 persen, berdasarkan kinerja peningkatannya per tahun dalam periode tahun 2006–2017, Provinsi Papua membutuhkan waktu sekitar 40 tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu 10 tahun.

Gambar 2.99. Persentase Rumah Tangga dengan Akses Sanitasi yang Layak di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.100. Persentase Rumah Tangga dengan Akses Sanitasi yang Layak di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

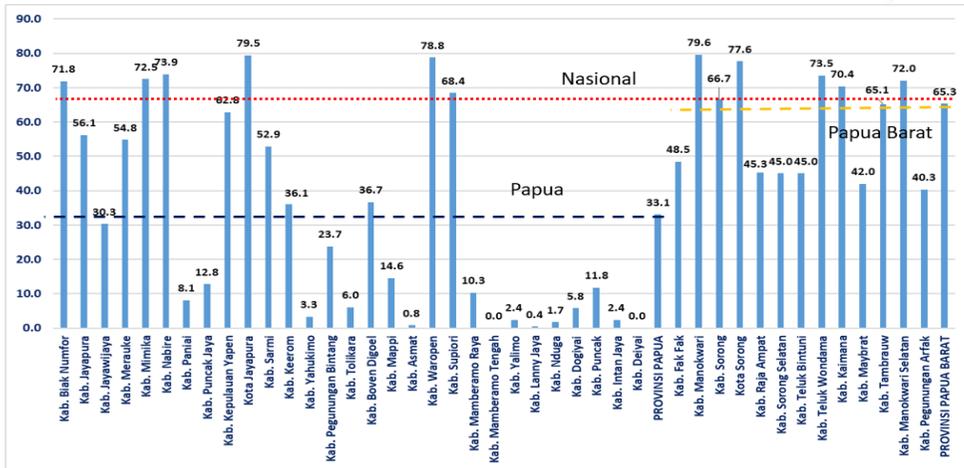
Tabel 2.28. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata Persentase Rumah Tangga dengan Akses Sanitasi yang Layak Nasional Tahun 2017

Provinsi	Delta 2010-2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Papua Barat (Peringkat 19)	18,39	2,63	2,10
Nusa Tenggara Timur (Peringkat 32)	19,08	2,73	9,36
Bengkulu (Peringkat 33)	1,07	0,15	184,65
Papua (Peringkat 34)	9,09	1,30	29,09
INDONESIA	4,28	0,61	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

Ketimpangan akses sanitasi yang layak antarkabupaten/kota di Provinsi Papua lebih tinggi dibandingkan Provinsi Papua Barat selama periode 2011–2017. Ketimpangan antarkabupaten/kota di Provinsi Papua cenderung mengalami peningkatan, sedangkan di Provinsi Papua Barat cenderung menurun.

Gambar 2.101. Persentase Rumah Tangga dengan Akses Sanitasi yang Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.102. Selisih Persentase Rumah Tangga dengan Akses Sanitasi yang Layak Tertinggi dan Terendah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (dalam persen)

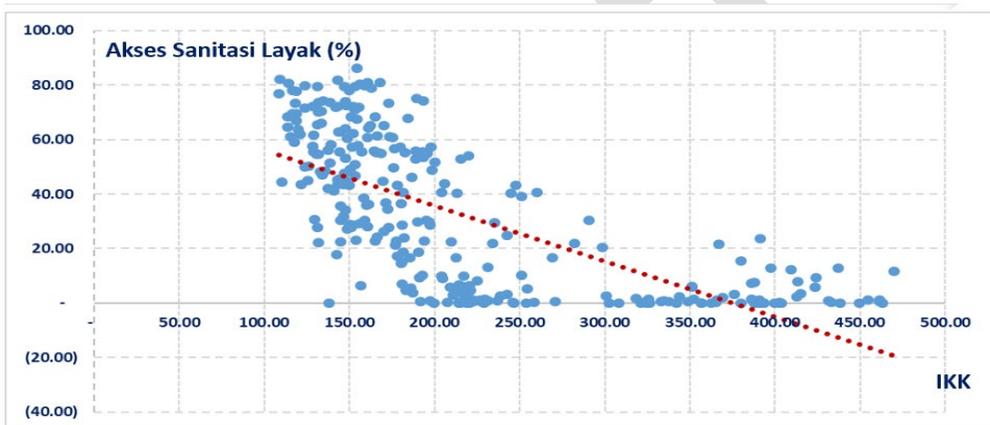


Sumber: BPS, 2018

Hasil studi menunjukkan nilai IKK, luas wilayah daratan, dan kepadatan penduduk (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong) berkorelasi dan berpengaruh negatif terhadap akses sanitasi yang layak kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat pada 2011–2017. Jumlah penduduk yang

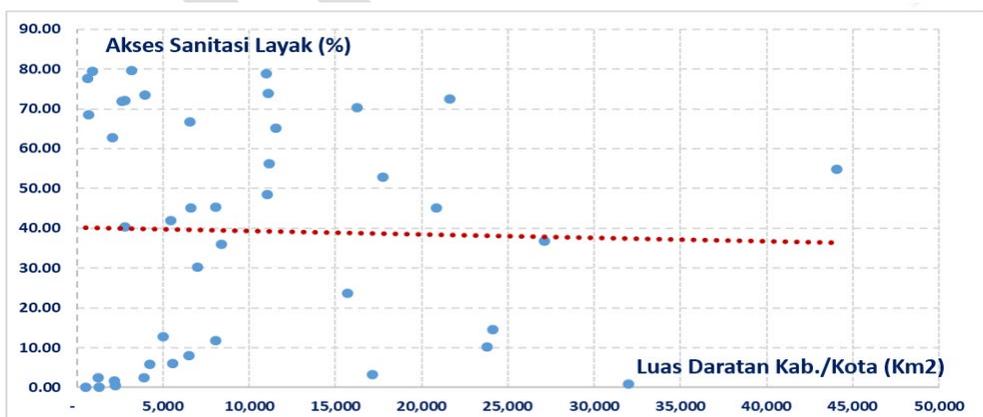
semakin besar cenderung tidak mengganggu dalam upaya pencapaian peningkatan akses sanitasi yang layak. Anggaran belanja untuk fungsi pekerjaan umum dan perumahan berkorelasi dan berpengaruh positif terhadap peningkatan akses sanitasi yang layak di Tanah Papua, walaupun belum terlalu efektif pengaruhnya.

Gambar 2.103. Hubungan IKK dan Persentase Rumah Tangga dengan Sanitasi yang Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017



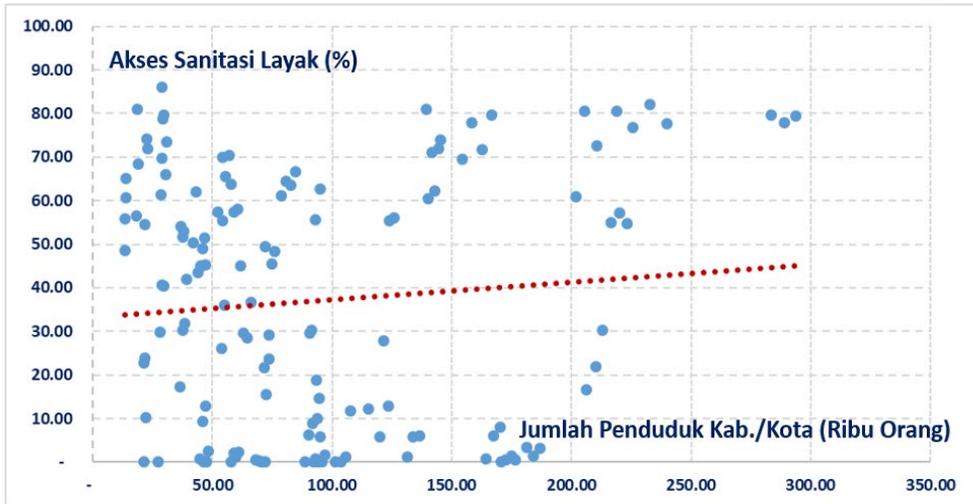
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.104. Hubungan Luas Daratan dan Persentase Rumah Tangga dengan Sanitasi yang Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017



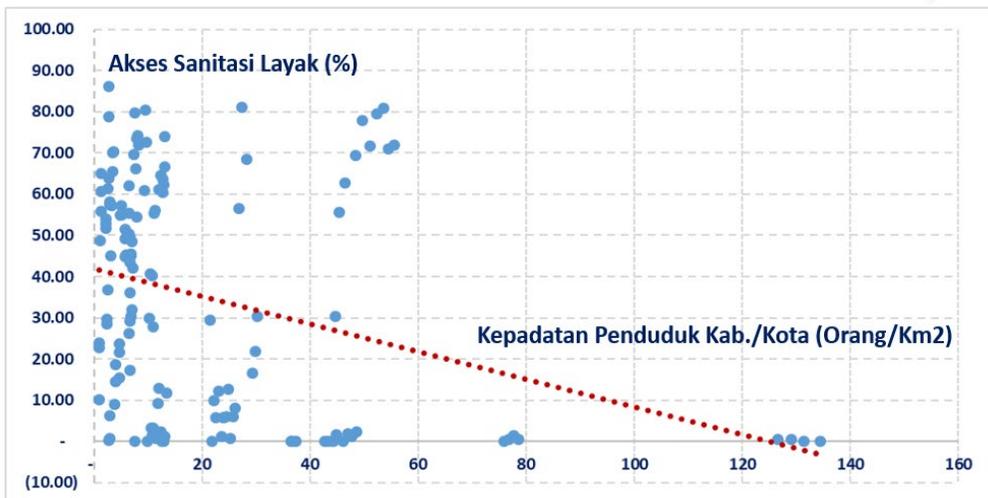
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.105. Hubungan Jumlah Penduduk dan Persentase Rumah Tangga dengan Sanitasi yang Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017



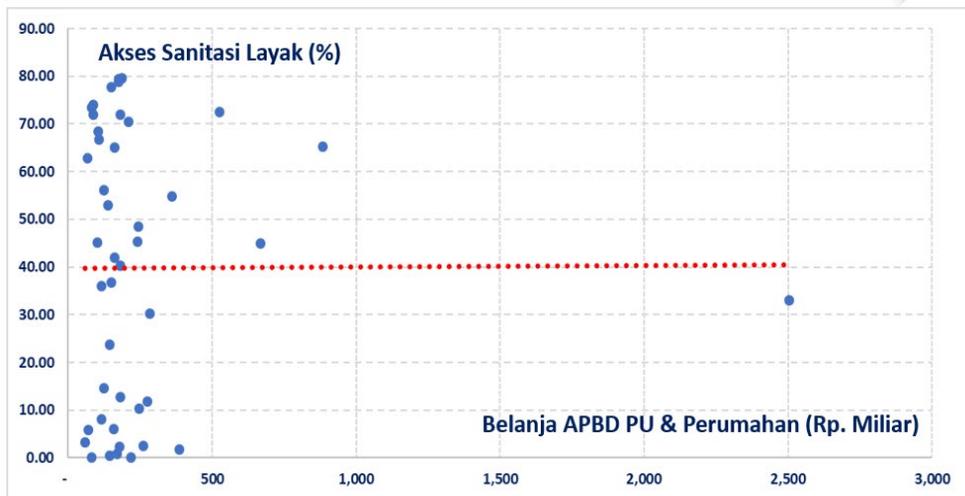
Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.105. Hubungan Kepadatan Penduduk dan Persentase Rumah Tangga dengan Sanitasi yang Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (tanpa Kota Jayapura dan Kota Sorong)



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.106. Hubungan Realisasi Belanja PU & Perumahan dan Persentase Rumah Tangga dengan Sanitasi yang Layak Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017

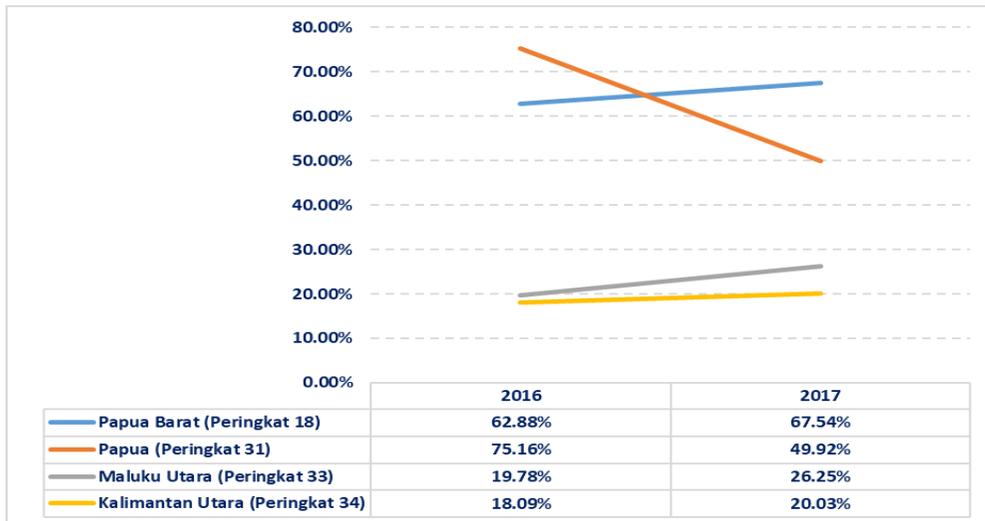


Sumber: BPS dan DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

2.4.4. Kondisi Jalan Mantap

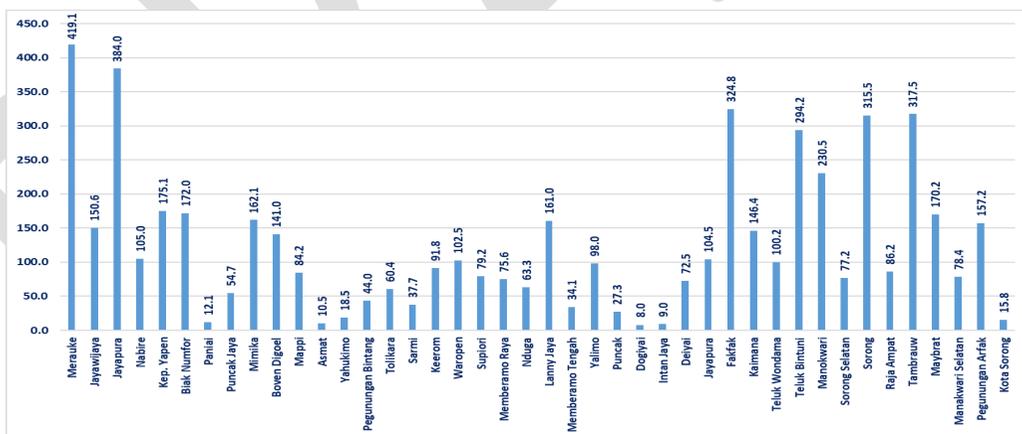
Kondisi jalan mantap adalah persentase jalan dalam kondisi baik dan kondisi sedang terhadap total panjang jalan sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Panjang jalan dan kondisi jalan, baik yang menjadi kewenangan provinsi maupun kabupaten/kota cukup bervariasi di Tanah Papua. Dari hasil korelasi yang ada, semakin panjang jalan kabupaten/kota dan jalan provinsi akan cenderung memiliki nilai IKK yang lebih rendah. Realisasi belanja urusan pekerjaan umum dan perumahan dalam APBD berkorelasi dan berpengaruh positif terhadap persentase jalan mantap kabupaten/kota dan provinsi pada tahun 2017.

Gambar 2.107. Persentase Jalan Mantap Provinsi di Provinsi Papua, Papua Barat dan Provinsi Lainnya Tahun 2016–2017 (dalam persen)



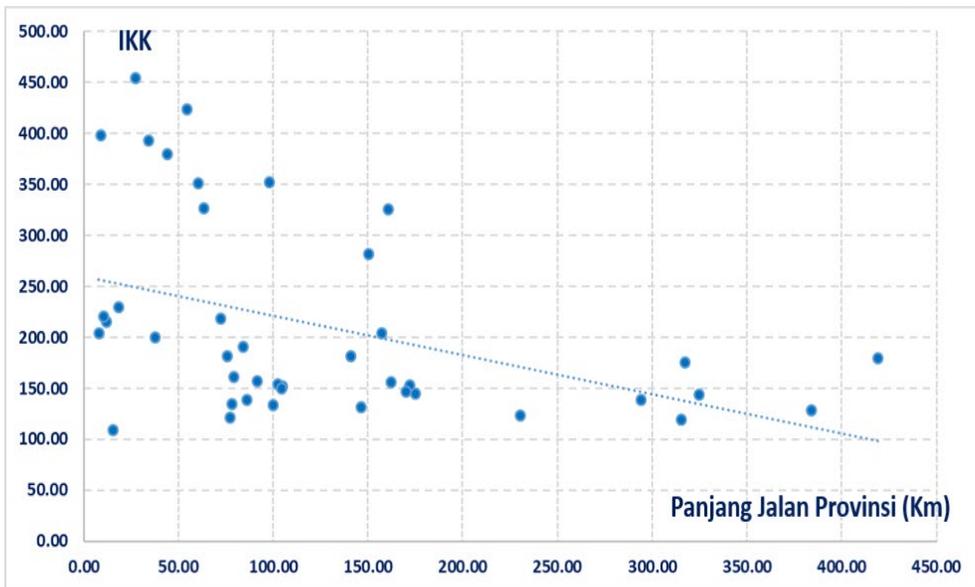
Sumber: Kementerian PUPR, 2018

Gambar 2.108. Panjang Jalan Kewenangan Provinsi di Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2016 (dalam kilometer)



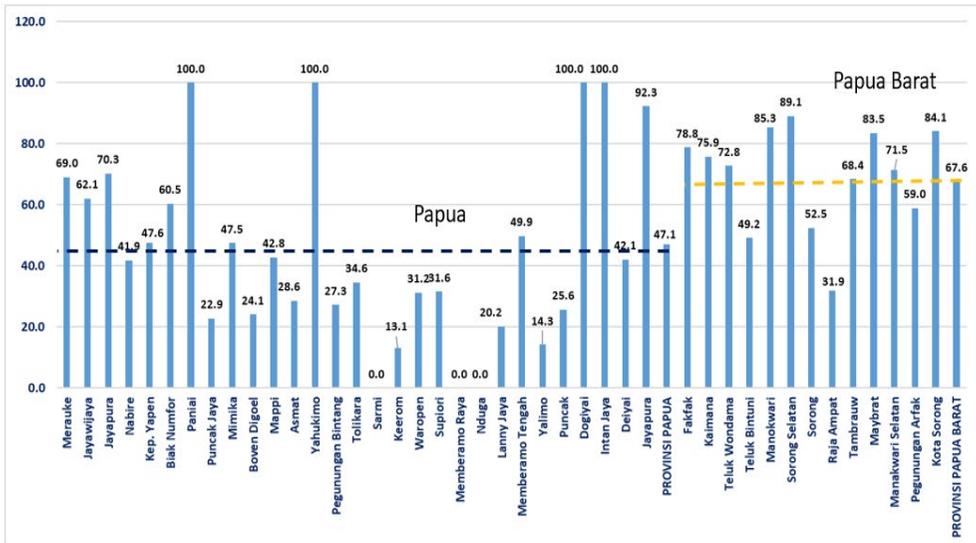
Sumber: Kementerian PUPR, 2018

Gambar 2.109. Hubungan Panjang Jalan Kewenangan Provinsi diKabupaten/Kota dengan IKK di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2016



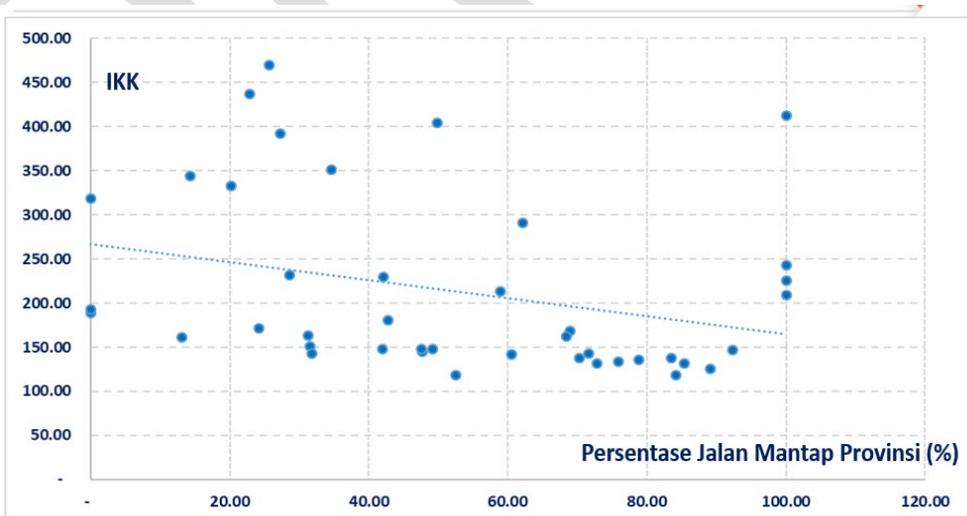
Sumber: Kementerian PUPR, 2018

Gambar 2.110. Persentase Jalan Mantap Kewenangan Provinsi di Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2016 (dalam persen)



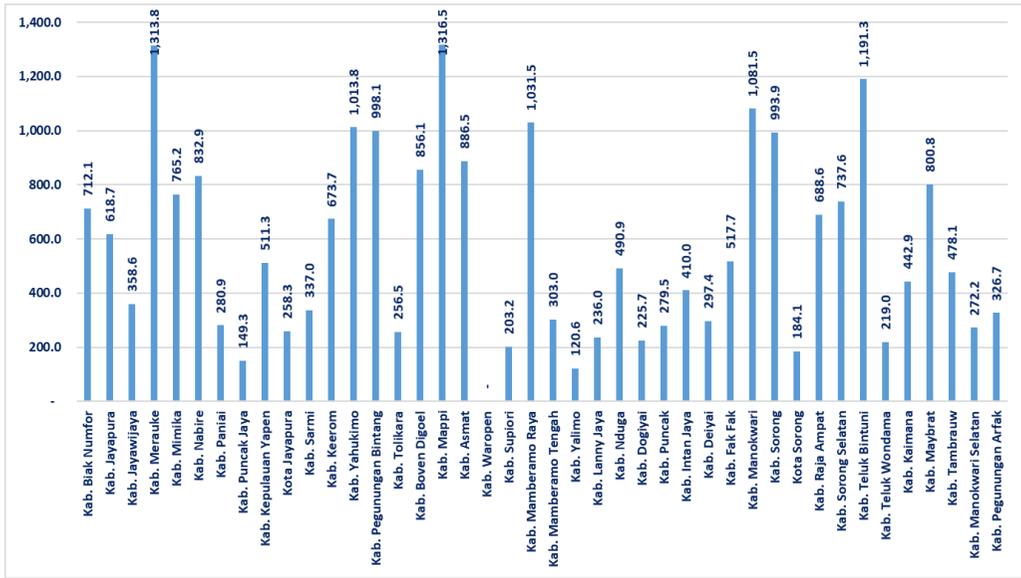
Sumber: Kementerian PUPR, 2018

Gambar 2.111. Hubungan Persentase Jalan Mantap Kewenangan Provinsi di Kabupaten/Kota dengan IKK di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2016



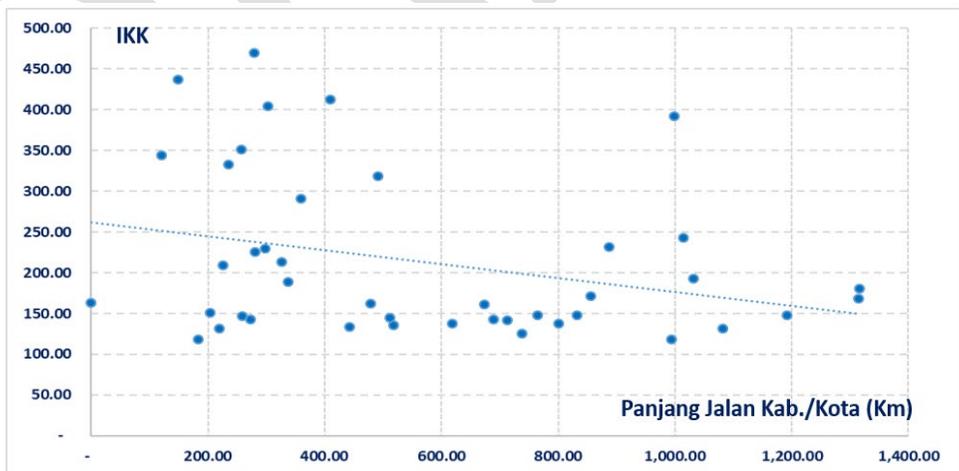
Sumber: Kementerian PUPR, 2018

Gambar 2.112. Panjang Jalan Kewenangan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (Km)



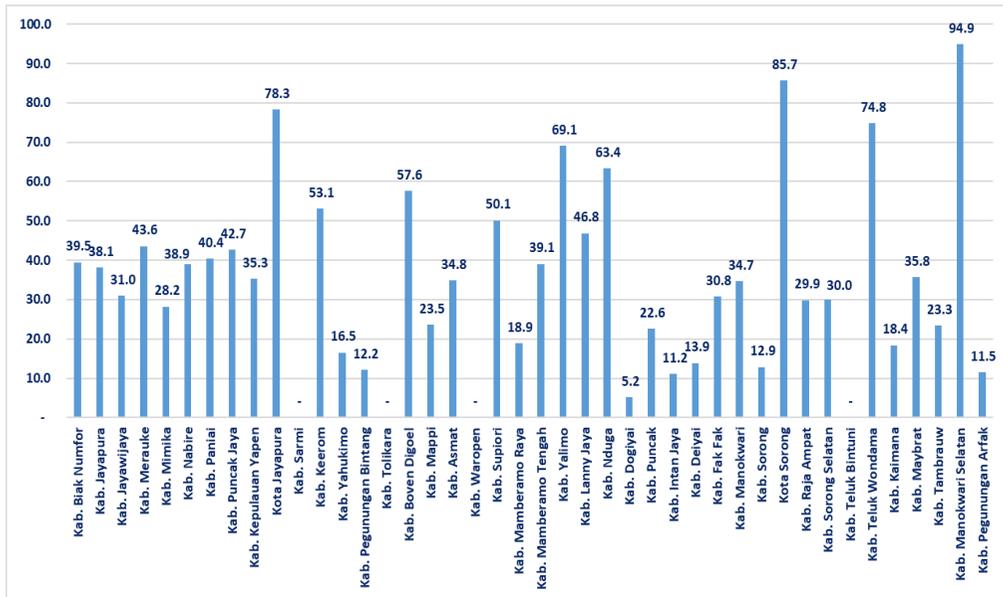
Sumber: Kementerian PUPR, 2018

Gambar 2.113. Hubungan Panjang Jalan Kewenangan Kabupaten/Kota dengan IKK di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



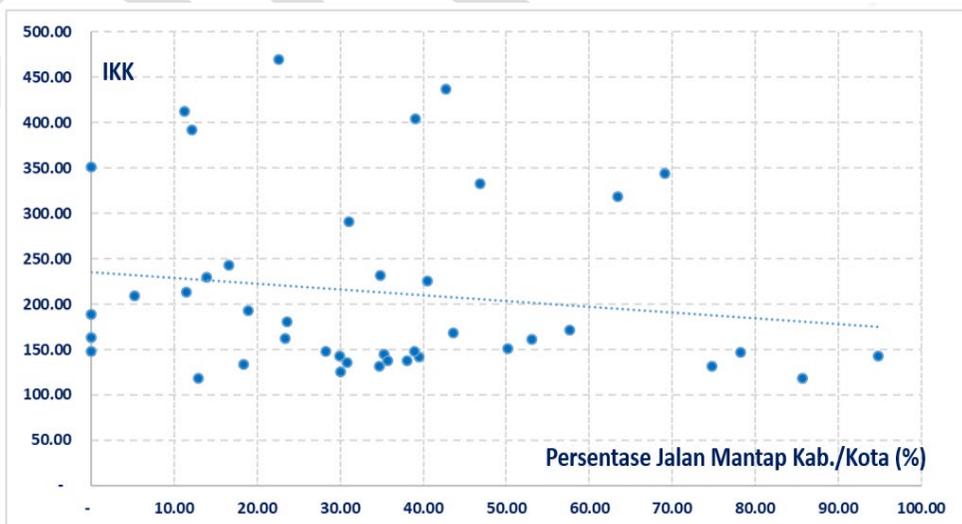
Sumber: Kementerian PUPR, 2018

Gambar 2.114. Persentase Jalan Mantap Kewenangan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017 (dalam persen)



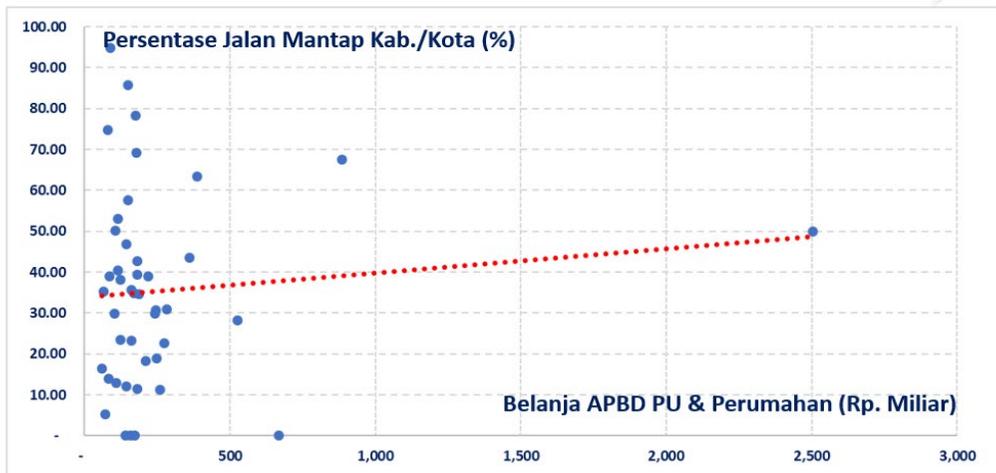
Sumber: Kementerian PUPR, 2018

Gambar 2.115. Hubungan Persentase Jalan Mantap Kewenangan Kabupaten/Kota dengan IKK di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



Sumber: Kementerian PUPR dan BPS, 2018

Gambar 2.116. Hubungan Persentase Jalan Mantap Kewenangan Kabupaten/Kota dengan Realisasi Belanja PU dan Perumahan di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2017



Sumber: Kementerian PUPR dan DJPK Kementerian Keuangan RI, 2018

2.4.5. Akses terhadap Listrik

Rasio elektrifikasi adalah tingkat perbandingan jumlah rumah tangga yang menikmati listrik (PLN dan selain PLN) terhadap jumlah total rumah tangga di suatu wilayah. Secara umum, rasio elektrifikasi Provinsi Papua masih di bawah rata-rata nasional, tetapi untuk Provinsi Papua Barat sudah berada di atas rata-rata nasional. Rasio elektrifikasi di Tanah Papua diproyeksikan akan mencapai 100 persen pada 2024/2025, dan untuk wilayah Jawa-Bali pada 2021 (RUPTL dan RUKN, 2018).

Bila melihat hasil survei yang dilakukan oleh BPS (2018), persentase rumah tangga yang mendapat sumber penerangan listrik baik dari PLN maupun non PLN, kedua provinsi di tanah Papua masih lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional. Bila dihitung berdasarkan kinerja peningkatannya secara rata-rata per tahun selama 2006–2017, untuk mencapai elektrifikasi 100 persen, Provinsi Papua membutuhkan waktu sekitar 23 tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu sekitar tujuh tahun saja. Namun, apabila ingin mencapai 100 persen dan semua bersumber dari PLN, maka Provinsi Papua

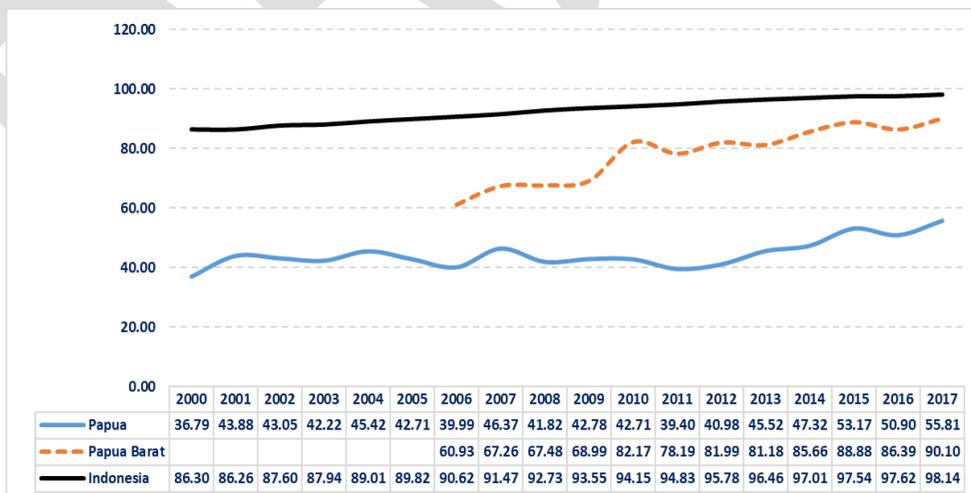
membutuhkan waktu sekitar 43 tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu sekitar 10 tahun.

Gambar 2.117. Rasio Elektrifikasi di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2011–2017 (dalam persen)



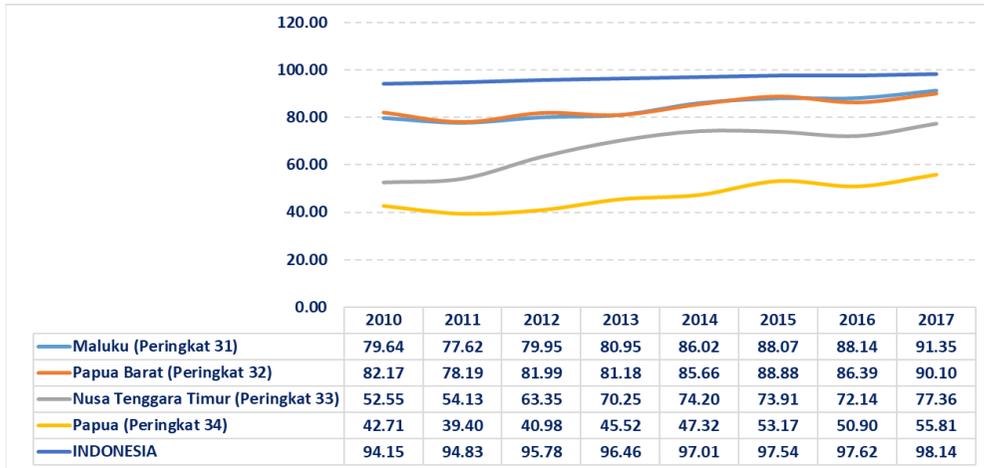
Sumber: PLN dan Kementerian ESDM, 2018

Gambar 2.118. Persentase Rumah Tangga dengan Sumber Penerangan Listrik di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (dalam persen)



Sumber: Susenas BPS, 2018

Gambar 2.119. Persentase Rumah Tangga dengan Sumber Penerangan Listrik di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017 (dalam persen)



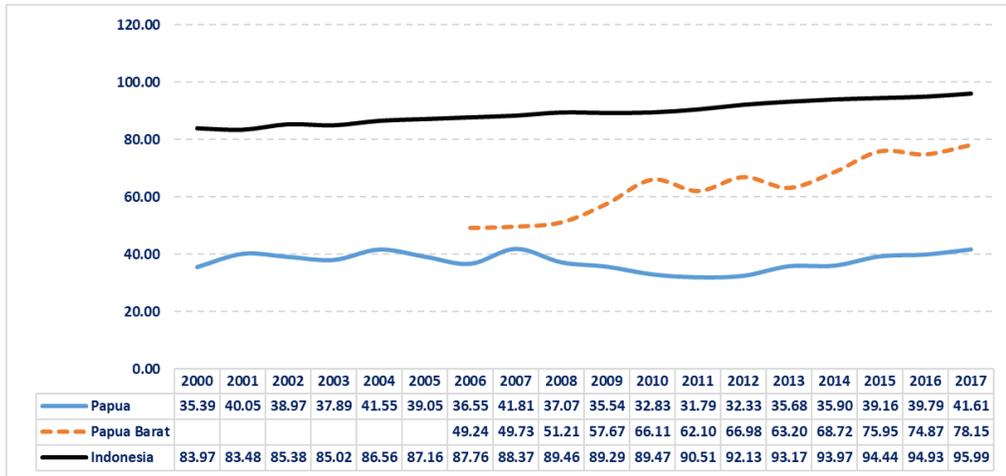
Sumber: Susenas BPS, 2018

Tabel 2.29. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata Persentase Rumah Tangga dengan Sumber Penerangan Listrik Nasional Tahun 2017

Provinsi	Delta 2010-2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Maluku (Peringkat 31)	11,71	1,67	4,06
Papua Barat (Peringkat 32)	7,93	1,13	7,09
Nusa Tenggara Timur (Peringkat 33)	24,81	3,54	5,86
Papua (Peringkat 34)	13,10	1,87	22,61
INDONESIA	3,99	0,57	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

Gambar 2.120. Persentase Rumah Tangga dengan Sumber Penerangan Listrik dari PLN di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (dalam persen)



Sumber: Susenas BPS, 2018

Gambar 2.121. Persentase Rumah Tangga dengan Sumber Penerangan Listrik dari PLN di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017 (dalam persen)



Sumber: Susenas BPS, 2018

Tabel 2.30. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata Persentase Rumah Tangga dengan Sumber Penerangan Listrik dari PLN Nasional Tahun 2017

Provinsi	Delta 2010-2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Papua Barat (Peringkat 31)	12.04	1.72	10.37
Sulawesi Barat (Peringkat 32)	31.83	4.55	4.00
Nusa Tenggara Timur (Peringkat 33)	21.65	3.09	9.69
Papua (Peringkat 34)	8.78	1.25	43.37
INDONESIA	6.52	0.93	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

Gambar 2.122. Jumlah Desa Berlistrik di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017 (Desa)



Sumber: PLN dan Kementerian ESDM, 2018

Gambar 2.123. Persentase Jumlah Desa Berlistrik di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017

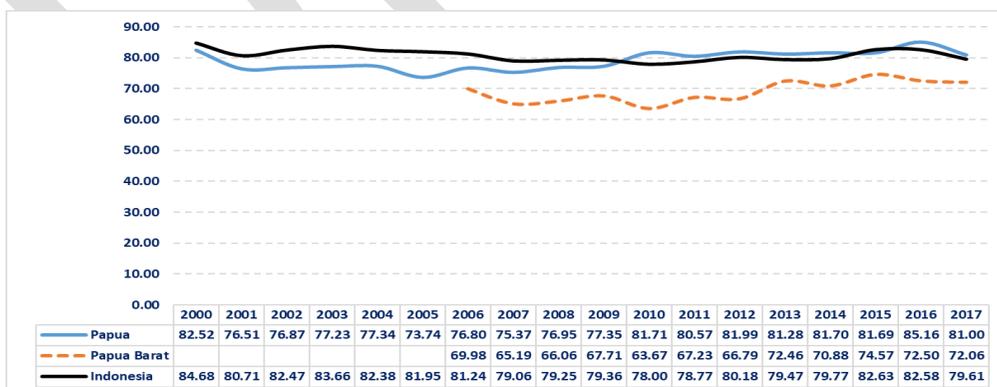


Sumber: PLN dan Kementerian ESDM, 2018

2.4.6. Perumahan

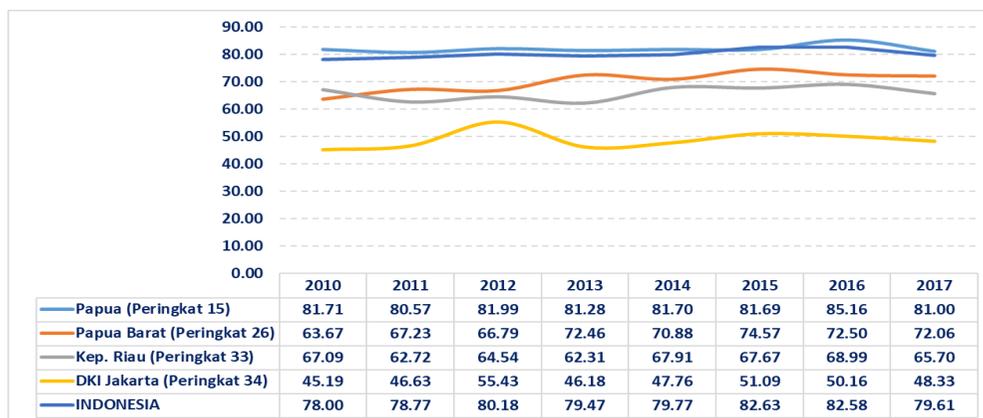
Persentase kepemilikan rumah sendiri adalah persentase rumah tangga yang memiliki rumah sendiri. Pada 2017, Provinsi Papua Barat memiliki persentase kepemilikan rumah sendiri yang lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional dan Provinsi Papua. Sedangkan Provinsi Papua, nilainya sudah lebih besar dibandingkan dengan rata-rata nasional.

Gambar 2.124. Persentase Rumah Tangga dengan Kepemilikan Rumah Sendiri di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2000–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.125. Persentase Rumah Tangga dengan Kepemilikan Rumah Sendiri di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Lainnya Tahun 2010–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

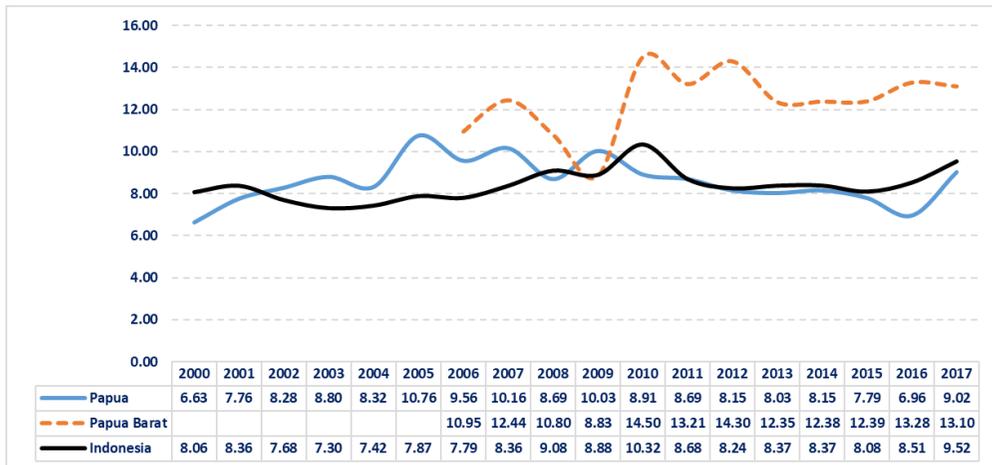
Tabel 2.31. Kebutuhan Waktu untuk Menyamai Rata-rata Persentase Rumah Tangga dengan Kepemilikan Rumah Sendiri Nasional Tahun 2017

Provinsi	Delta 2010-2017	Rata-rata Delta per Tahun	Kebutuhan Waktu (Tahun)
Papua (Peringkat 15)	-0,71	-0,10	0,00
Papua Barat (Peringkat 26)	8,39	1,20	6,30
Kep. Riau (Peringkat 33)	-1,39	-0,20	0,00
DKI Jakarta (Peringkat 34)	3,14	0,45	69,73
INDONESIA	1,61	0,23	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2018

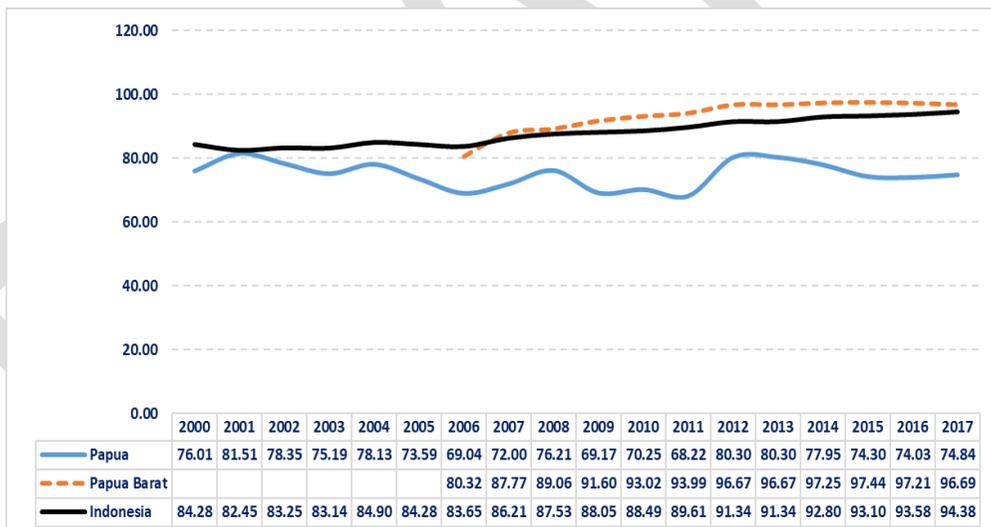
Persentase kepemilikan rumah sewa/kontrak adalah persentase rumah tangga yang tinggal dalam rumah sewa/kontrak. Pada 2017, Provinsi Papua Barat memiliki persentase kepemilikan rumah sewa/kontrak yang lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional dan Provinsi Papua. Persentase lantai terluas bukan tanah adalah persentase rumah tangga yang tinggal dalam rumah dengan lantai terluas bukan tanah. Pada 2017, Provinsi Papua memiliki persentase rumah tangga dengan rumah lantai terluas bukan tanah yang lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional dan Provinsi Papua Barat.

Gambar 2.126. Persentase Rumah Tangga dengan Kepemilikan Rumah Sewa/Kontrak di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.127. Persentase Rumah Tangga dengan Lantai Terluas Bukan Tanah di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017 (Persen)

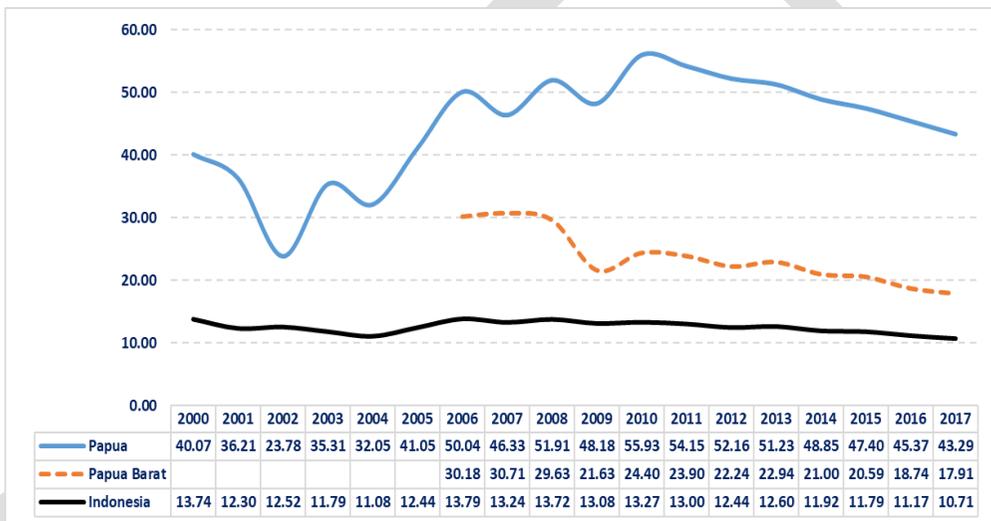


Sumber: BPS, 2018

Persentase rumah tangga dengan luas hunian per kapita $\leq 7,2$ meter persegi adalah persentase rumah tangga yang tinggal dalam rumah dengan luas hunian per kapita $\leq 7,2$ meter persegi. Tahun 2017, Provinsi Papua memiliki persentase rumah tangga dengan status tersebut yang jumlahnya lebih banyak

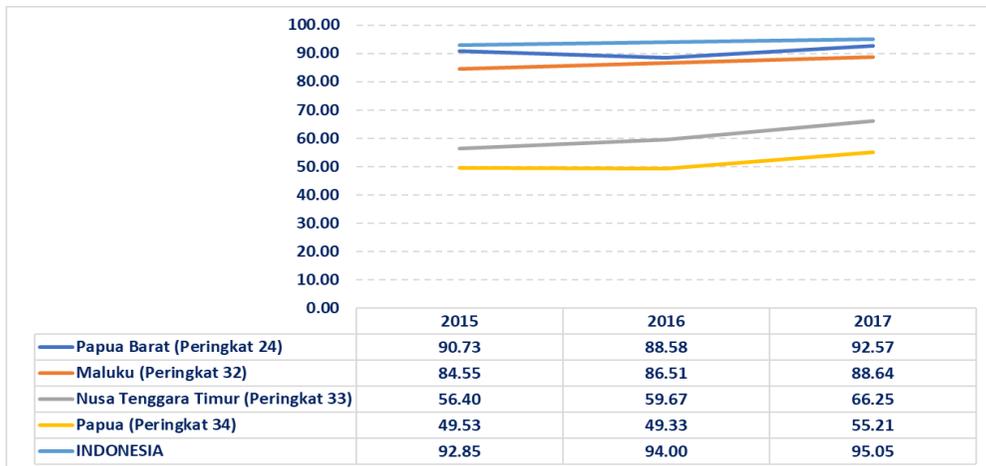
dibandingkan dengan Provinsi Papua Barat, namun jumlahnya cenderung menurun di kedua provinsi dalam delapan tahun terakhir. Akses rumah tangga pada hunian layak dan terjangkau di Provinsi Papua Barat lebih tinggi dibandingkan Provinsi Papua. Hal tersebut disebabkan daya beli masyarakat Provinsi Papua Barat lebih tinggi dibandingkan dengan Provinsi Papua. Harga rumah dan bahan bangunannya di Provinsi Papua Barat juga lebih rendah dibandingkan dengan Provinsi Papua, yang tercermin dalam nilai IKK.

Gambar 2.128. Persentase Rumah Tangga dengan Luas Hunian per Kapita \leq 7,2 m² di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2010–2017



Sumber: BPS, 2018

Gambar 2.129. Persentase Rumah Tangga dengan Akses Hunian Layak dan Terjangkau di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Lainnya Tahun 2015–2017 (dalam persen)



Sumber: BPS, 2018

2.4.7. Masukkan untuk Bidang Infrastruktur dari Kabupaten/Kota

Hasil *focus group discussion* (FGD) memberikan masukan-masukan yang berharga untuk bidang infrastruktur yang berasal dari kabupaten/kota, antara lain:

- Memerlukan kejelasan regulasi terkait alokasi dana otsus untuk infrastruktur dasar.
- Ketersediaan infrastruktur di Papua masih perlu ditingkatkan agar kenyamanan masyarakat cukup terjamin dan juga mendukung ketersediaan guru serta tenaga kesehatan.
- Dana otsus untuk infrastruktur belum sesuai dengan harapan di Papua dan Papua Barat, sehingga perlu perbaikan pengelolaan ke depannya. Namun, dana otsus tetap diperlukan untuk melanjutkan pembangunan infrastruktur di Papua dan Papua Barat.

2.4.8. Kesimpulan dan Rekomendasi Bidang Infrastruktur

Secara umum akses masyarakat terhadap air minum layak telah meningkat dari 35,89 persen tahun 2000 menjadi 59,09 persen tahun 2017 di Provinsi Papua. Sementara di Papua Barat akses terhadap air minum layak juga meningkat dari 43,25 persen tahun 2006 menjadi tahun 73,12 persen 2017 di Provinsi Papua Barat. Angka persentase di Provinsi Papua masih di bawah rata-rata nasional tahun 2017 yang mencapai 72,04 persen, namun bagi Papua Barat persentasenya sudah di atas rata-rata nasional. Dengan melihat perkembangan tersebut, kerja keras masih dibutuhkan karena untuk mencapai nilai 100 persen, Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu sekitar 11 tahun dan Provinsi Papua membutuhkan waktu sekitar 22 tahun.

Persentase rumah tangga dengan akses sanitasi yang layak telah meningkat dari 14,81 persen tahun 2000 menjadi 33,06 persen di Provinsi Papua pada 2017 lalu, sedangkan untuk Provinsi Papua Barat telah berubah dari 22,64 persen tahun 2006 menjadi 65,30 persen tahun 2017. Persentase Papua dan Papua Barat masih di bawah rata-rata nasional tahun 2017 yaitu 67,89 persen. Untuk mencapai nilai 100 persen—berdasarkan kinerja peningkatannya per tahun dalam periode 2006 sampai dengan 2017—Provinsi Papua membutuhkan waktu sekitar 40 tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu 10 tahun.

Persentase rumah tangga dengan sumber penerangan listrik di Provinsi Papua telah meningkat dari 36,79 persen tahun 2000 menjadi 55,81 persen tahun 2017, sedangkan di Provinsi Papua Barat terjadi peningkatan dari 60,93 persen tahun 2006 menjadi 90,10 persen tahun 2017 di Provinsi Papua Barat. Persentase kedua provinsi masih di bawah rata-rata nasional yang pada 2017 mencapai 98,14 persen. Bila dihitung berdasarkan kinerja peningkatannya secara rata-rata per tahun pada periode 2006–2017, untuk mencapai 100 persen, Provinsi Papua membutuhkan waktu sekitar 34 tahun dan Provinsi Papua Barat membutuhkan waktu sekitar empat tahun lagi.

Pada 2017, Provinsi Papua Barat memiliki persentase kepemilikan rumah sendiri yang lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional dan Provinsi Papua. Sedangkan Provinsi Papua, nilainya sudah lebih besar dibandingkan dengan rata-rata nasional.

Dengan melihat data-data tersebut, kondisi infrastruktur dasar di Tanah Papua juga menjadi penyebab utama ketertinggalan daerah kabupaten dan rendahnya nilai IPM (termasuk pendidikan dan kesehatan). Secara umum beberapa indikator infrastruktur dasar menunjukkan, rendahnya akses air minum layak, akses sanitasi layak, persentase jalan dalam kondisi mantap (baik dan sedang), tingkat elektrifikasi, persentase kepemilikan rumah milik sendiri, dan akses hunian layak dan terjangkau. Untuk beberapa indikator infrastruktur dasar tersebut, kondisi Provinsi Papua Barat lebih baik dibandingkan dengan Provinsi Papua, kecuali untuk indikator persentase kepemilikan rumah milik sendiri. Untuk ketimpangan antarkabupaten/kota, Provinsi Papua masih lebih tinggi dibandingkan dengan Provinsi Papua Barat.

Rendahnya beberapa indikator infrastruktur dasar di Tanah Papua disebabkan oleh sulitnya akses yang tercermin dalam nilai IKK yang tinggi, kepadatan penduduk (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong) yang meningkat, belanja APBD untuk urusan PU dan perumahan yang terbatas. Nilai IKK yang tinggi di Tanah Papua (yang berpengaruh negatif terhadap indikator pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar), disebabkan oleh akses jalan darat (panjang jalan) yang terbatas dan kondisi jalan dengan kondisi tidak mantap yang masih cukup besar, baik itu jalan pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Dengan melihat kondisi tersebut, ke depan, **infrastruktur dasar yang terpenting dan perlu menjadi prioritas utama di Tanah Papua—baik kuantitas maupun kualitasnya—adalah berupa infrastruktur jalan, baik jalan nasional, provinsi, maupun jalan kabupaten/kota. Prioritas tersebut perlu terus dilakukan dalam upaya mempermudah akses secara geografis dan menurunkan nilai IKK secara signifikan.** Pemenuhan SPM bidang pekerjaan umum di provinsi dan kabupaten/kota sesuai PP No. 2 Tahun 2018, baik untuk air minum, sanitasi dan perumahan, tetap perlu menjadi perhatian. Dalam upaya untuk mencapai standar pelayanan minimal tersebut, perlu adanya penambahan belanja urusan PU dan perumahan (infrastruktur dasar) dari APBD, paling tidak sebesar 25 persen dari dana transfer umum (DAU dan DBH). Pemenuhan alokasi dana untuk infrastruktur dari dana otsus juga harus dilakukan. Alokasi dana untuk pembangunan infrastruktur dasar di Tanah Papua yang selama ini tergantung dari dana otsus (termasuk dana tambahan infrastruktur [DTI]), menyebabkan kondisinya sangat tergantung dari keberlanjutan dana otsus ke depannya. Dalam pengalokasian dana otsus ke

kabupaten/kota, sebaiknya juga perlu mempertimbangkan pencapaian indikator-indikator pembangunan bidang infrastruktur dasar agar lebih merata antarkabupaten/kota.

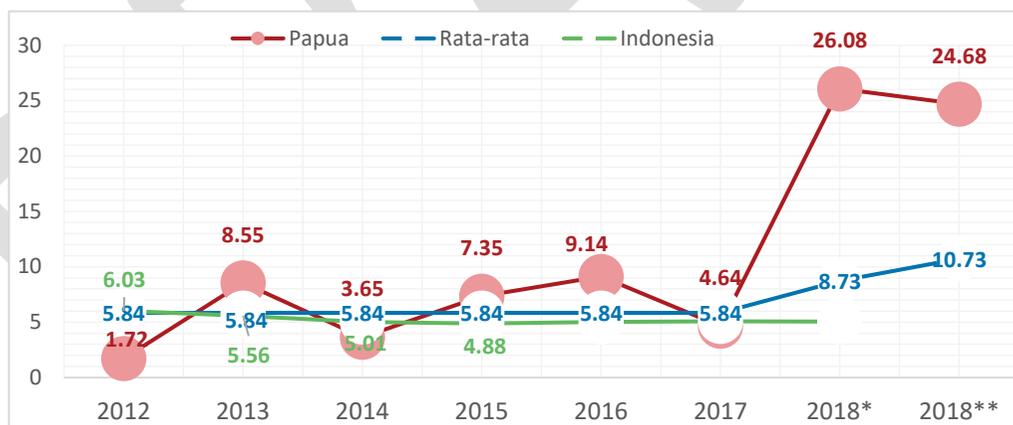
Untuk mempercepat pencapaian rasio elektrifikasi di Tanah Papua, perlu dukungan dari berbagai pihak, khususnya pemerintah daerah, PLN, dan pelaku usaha lainnya dalam pembangunan pembangkit listrik serta mendistribusikannya ke masyarakat. Dalam hal perumahan, perlu adanya program khusus untuk peningkatan kepemilikan rumah milik sendiri, terutama di Provinsi Papua Barat, misalnya melalui kredit murah. Sedangkan untuk Provinsi Papua, perlu ada program subsidi rumah agar harga rumah dapat lebih terjangkau oleh masyarakat. Program bedah rumah juga dapat dijalankan di kedua provinsi, terutama dalam hal perbaikan fisik rumah agar memenuhi kriteria rumah sehat dan layak huni.

BAB III. TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI DAN SOSIAL

3.1. Perkembangan Ekonomi

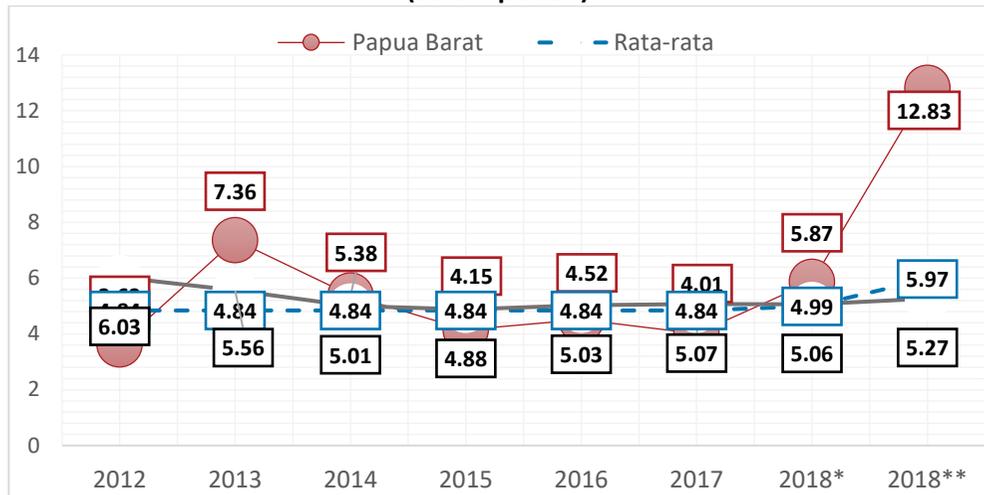
Pertumbuhan ekonomi di Provinsi Papua dan Papua Barat pada triwulan I dan II tahun 2018 jauh lebih tinggi dibandingkan rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional (5,07 persen). Laju pertumbuhan ekonomi Papua pada triwulan I dan II masing-masing sebesar 26,08 persen dan 24,68 persen. Sementara laju pertumbuhan ekonomi Papua Barat pada triwulan I dan II masing-masing sebesar 5,87 persen dan 12,83 persen. Tingginya laju pertumbuhan ekonomi itu didorong oleh kinerja sektor pertambangan dan penggalian, sektor transportasi dan perdagangan, serta sektor industri pengolahan.

Gambar 3.1. Laju Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Papua Tahun 2012–2018 (dalam persen)



Sumber : Badan Pusat Statistik, 2018, Keterangan : *Triwulan 1, **Triwulan 2

Gambar 3.2. Laju Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Papua Barat Tahun 2012–2018 (dalam persen)



Sumber : Badan Pusat Statistik, 2018, Keterangan : *Triwulan 1, **Triwulan 2

Keberadaan tambang emas dan tembaga terbesar dunia yang dieksplorasi oleh PT. Freeport Indonesia di Kabupaten Mimika memberikan dampak yang besar terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) Papua. Jika terjadi gejolak di sektor pertambangan dan penggalan—apakah mengalami ekspansi ataupun mengalami kontraksi—akan langsung berdampak signifikan terhadap perekonomian Papua. Berbagai permasalahan yang terjadi dalam sektor tambang dan penggalan seperti masalah perizinan, divestasi saham, kebijakan pembangunan smelter untuk hilirisasi industri pertambangan, serta rencana penutupan operasional tambang *Open Pit* Grasberg turut memengaruhi kinerja pada sektor ini. Oleh karena itu, perekonomian Papua sangat dipengaruhi oleh sektor pertambangan dan penggalan, khususnya kinerja dari PT. Freeport. Sebagai contoh, saat proses produksi PT. Freeport terganggu seperti tahun 2014, maka pertumbuhan ekonomi Papua menjadi sangat rendah. Sebaliknya, saat produksi PT. Freeport tinggi seperti tahun 2018, maka pertumbuhan ekonomi Papua juga menjadi sangat tinggi (lihat Tabel 3.1). Hal yang sama namun dengan kontribusi sektor pertambangan yang lebih rendah juga terjadi di Papua Barat.

Tabel 3.1. Laju Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Papua Berdasarkan Lapangan Usaha (Harga Konstan) Tahun 2013–2018 (dalam persen)

Kategori dan Uraian		2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2018**
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	6,04	5,64	5,26	1,75	3,98	7,01	3,81
B	Pertambangan dan Penggalian	9,00	-2,81	6,72	13,1	3,9	66,19	56,03
C	Industri Pengolahan	2,13	8,72	3,77	4,47	6,46	6,88	6,39
D	Pengadaan Listrik dan Gas	7,45	8,41	0,63	11,86	4,11	6,23	7,42
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	6,53	6,25	3,99	3,37	6,38	10,09	6,36
F	Konstruksi	11,79	8,56	10,7	8,81	5,18	0,09	5,67
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Moto	9,36	7,3	8,13	6,91	6,24	7,81	6,61
H	Transportasi dan Pergudangan	8,15	10,57	9,59	8,13	5,98	11,12	12,94
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	11,67	12,57	7,52	6,54	6,04	6,03	5,63
J	Informasi dan Komunikasi	12,79	6,63	5,19	3,42	6,99	1,04	2,5
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	13,89	7,26	2,63	6,08	2,61	2,01	5,06
L	Real Estate	11,67	8,09	5,86	7,02	5,6	9,98	6,44
M,N	Jasa Perusahaan	5,88	9,65	3,97	5,68	5,77	5,95	5,29
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	2,8	14,85	10,89	9,64	4,36	2,57	5,91
P	Jasa Pendidikan	9,75	7,45	7,23	7,83	5,55	2,9	5,1
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	9,29	9,36	8,36	8,08	5,2	3,1	5,04
R,S,T,U	Jasa lainnya	10,42	8,55	7,04	6,43	5,62	5,06	5,98
	PDRB	8,55	3,65	7,35	9,14	4,64	26,08	24,68

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Triwulan 1, **Triwulan 2

Tabel 3.2. Laju Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Papua Barat Berdasarkan Lapangan Usaha (Harga Konstan) Tahun 2013–2018 (dalam persen)

Kategori dan Uraian		2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2018**
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	6,04	5,64	5,26	1,75	3,98	7,01	3,81
B	Pertambangan dan Penggalian	9,00	-2,81	6,72	13,1	3,9	66,19	56,03
C	Industri Pengolahan	2,13	8,72	3,77	4,47	6,46	6,88	6,39
D	Pengadaan Listrik dan Gas	7,45	8,41	0,63	11,86	4,11	6,23	7,42
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	6,53	6,25	3,99	3,37	6,38	10,09	6,36
F	Konstruksi	11,79	8,56	10,7	8,81	5,18	0,09	5,67
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Moto	9,36	7,3	8,13	6,91	6,24	7,81	6,61
H	Transportasi dan Pergudangan	8,15	10,57	9,59	8,13	5,98	11,12	12,94
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	11,67	12,57	7,52	6,54	6,04	6,03	5,63
J	Informasi dan Komunikasi	12,79	6,63	5,19	3,42	6,99	1,04	2,5
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	13,89	7,26	2,63	6,08	2,61	2,01	5,06
L	Real Estate	11,67	8,09	5,86	7,02	5,6	9,98	6,44
M,N	Jasa Perusahaan	5,88	9,65	3,97	5,68	5,77	5,95	5,29
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	2,8	14,85	10,89	9,64	4,36	2,57	5,91
P	Jasa Pendidikan	9,75	7,45	7,23	7,83	5,55	2,9	5,1
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	9,29	9,36	8,36	8,08	5,2	3,1	5,04
R,S,T,U	Jasa lainnya	10,42	8,55	7,04	6,43	5,62	5,06	5,98
	PDRB	8,55	3,65	7,35	9,14	4,64	26,08	24,68

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Triwulan 1, **Triwulan 2

Meskipun berperan sangat besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, namun peranan sektor pertambangan dan penggalian secara umum belum memberikan dampak yang terlalu besar bagi kesejahteraan masyarakat khususnya OAP. Hal ini karena sektor pertambangan dan penggalian merupakan industri padat modal dan dilakukan oleh korporasi besar dengan penggunaan tenaga kerja lokal yang terbatas. Kondisi ini seharusnya menjadi pertimbangan bagi pemerintah daerah untuk mengambil berbagai alternatif kebijakan yang dapat mengurangi angka ketergantungan ekonomi pada sektor tertentu yang terlalu besar, dengan mendorong berkembangnya sektor-sektor lain terutama sektor pertanian, perkebunan, dan perikanan.

Tabel 3.3. Distribusi Pertumbuhan PDRB Provinsi Papua Menurut Lapangan Usaha (Harga Berlaku), 2013–2018 (dalam persen)

Kategori dan Uraian		2014	2015	2016	2017	2018*	2018**
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	13,02	13,31	12,14	11,63	11,24	10,52
B	Pertambangan dan Penggalian	34,56	32,2	34,94	36,07	40,68	41,84
C	Industri Pengolahan	2,26	2,2	2,06	2,07	2,05	1,88
D	Pengadaan Listrik dan Gas	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
F	Konstruksi	12,59	13,37	13,13	12,92	11,36	11,42
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	8,47	9,02	8,91	8,94	8,44	8,15
H	Transportasi dan Pergudangan	5,08	5,28	5,18	5,22	5,08	5,13
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	0,80	0,82	0,79	0,79	0,75	0,71
J	Informasi dan Komunikasi	3,75	3,82	3,62	3,68	3,32	3,14
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	1,76	1,67	1,56	1,52	1,48	1,38
L	Real Estate	2,66	2,72	2,64	2,6	2,52	2,32
M.N	Jasa Perusahaan	1,21	1,18	1,14	1,12	1,04	1,04
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	9,11	9,66	9,34	8,97	7,96	8,46
P	Jasa Pendidikan	1,98	1,97	1,87	1,83	1,66	1,64
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	1,59	1,63	1,58	1,54	1,39	1,39
R.S.T.U	Jasa lainnya	1,07	1,06	1,02	1,01	0,94	0,9
PDRB		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Triwulan 1, **Triwulan 2

Tabel 3.4. Distribusi Pertumbuhan PDRB Provinsi Papua Barat Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga (ADH) Konstan, 2013–2017 (dalam persen)

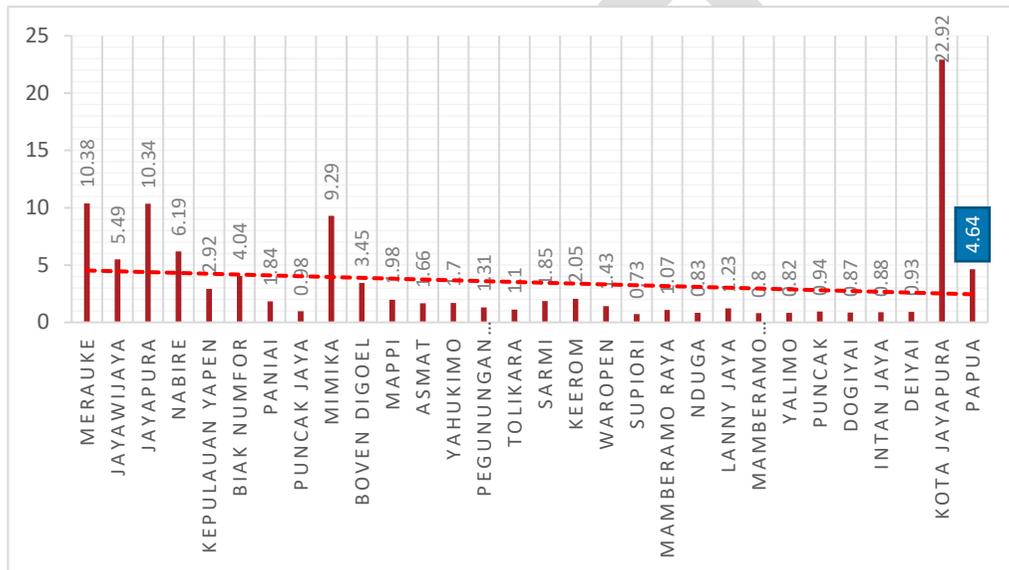
Lapangan Usaha		2013	2014	2015	2016	2017	2018*
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	10,67	10,78	10,87	10,94	10,94	9,83
B	Pertambangan dan Penggalian	22,88	20,77	19,49	19,13	17,96	19,39
C	Industri Pengolahan	32,98	30,16	28,72	26,41	25,94	32,15
D	Pengadaan Listrik dan Gas	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	0,11	0,1	0,11	0,11	0,11	0,11
F	Konstruksi	10,18	12,82	13,94	14,87	15,64	12,15
G	Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	5,55	5,78	6,14	6,58	6,89	6,49
H	Transportasi dan Pergudangan	2,11	2,44	2,65	2,83	2,96	2,59
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	0,49	0,56	0,59	0,62	0,64	0,5
J	Informasi dan Komunikasi	1,57	1,46	1,48	1,58	1,64	1,90
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	1,3	1,51	1,59	1,57	1,57	1,33
L	Real Estate	1,01	1,11	1,16	1,23	1,28	1,19
M,N	Jasa Perusahaan	0,1	0,11	0,11	0,11	0,12	0,11
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	7,76	8,98	9,71	10,51	10,74	8,62
P	Jasa Pendidikan	2,27	2,39	2,39	2,4	2,44	2,51
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	0,72	0,72	0,74	0,79	0,8	0,77
R,S,T,U	Jasa Lainnya	0,25	0,26	0,27	0,29	0,29	0,27
PDRB		100	100	100	100	100	100

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Triwulan 2

Secara umum, laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2018 jauh lebih tinggi dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di wilayah Indonesia timur, sekaligus jauh lebih tinggi dibanding rata-rata

pertumbuhan ekonomi nasional. Namun pertumbuhan ekonomi provinsi yang relatif tinggi tersebut tidak diikuti oleh pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota. Sebagian besar kabupaten/kota ternyata mengalami pertumbuhan ekonomi yang rendah, bahkan ada kabupaten yang tumbuh kurang dari satu persen (lihat Gambar 3.3).

Gambar 3.3. Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Papua ADH Konstan (Tanpa Tambang) Tahun 2017 (dalam persen)



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Tabel 3.5. Perbandingan Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Papua dan Papua Barat dengan Provinsi Lainnya di Wilayah Indonesia Timur, 2012–2018

No	Provinsi	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2018**
1	Sulawesi Utara	6.86	6.38	6.31	6.12	6.17	6.32	6.60	5.83
2	Sulawesi Tengah	9.53	9.59	5.07	15.5	9.98	7.14	6.47	6.03
3	Sulawesi Selatan	8.87	7.62	7.54	7.19	7.42	7.23	7.37	7.38
4	Sulawesi Tenggara	11.65	7.5	6.26	6.88	6.51	6.81	5.83	6.09

5	Gorontalo	7.91	7.67	7.27	6.22	6.52	6.74	6.13	7.45
6	Sulawesi Barat	9.25	6.93	8.86	7.31	6.01	6.67	5.52	6.57
7	Maluku	7.16	5.24	6.64	5.48	5.73	5.81	5.34	5.47
8	Maluku Utara	6.98	6.36	5.49	6.1	5.77	7.67	7.90	7.31
9	Papua Barat	3.63	7.36	5.38	4.15	4.52	4.01	5.87	12.83
10	Papua	1.72	8.55	3.65	7.35	9.14	4.64	26.08	24.68
	Rata-rata	7.36	7.32	6.25	7.23	6.78	6.30	8.31	8.96
	Indonesia	6.03	5.56	5.01	4.88	5.03	5.07	5.06	5.27

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Triwulan 1, **Triwulan 2

Pengambilan data primer dengan responden pemkab/pemkot dan dikonfirmasi melalui FGD di Sorong dan Jayapura a menunjukkan bahwa penyebab utama rendahnya pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota baik di Papua maupun Papua Barat antara lain adalah terbatasnya ketersediaan infrastruktur, kualitas SDM OAP yang rendah, kondisi keamanan yang belum stabil, dan lain-lain sebagaimana tampak pada tabel 3.6.

Tabel 3.6. Penyebab Pertumbuhan Ekonomi Rendah

No	Masalah Ekonomi	Papua	Papua Barat
1	Inflasi tinggi (daya beli masyarakat rendah)	2	0
2	Infrastruktur sangat terbatas	9	6
3	Kualitas SDM OAP rendah	5	3
4	Keamanan	4	0
5	UMKM yang belum berkembang	3	1
6	Minimnya investasi	2	3
7	Rendahnya produktivitas pelaku usaha	2	1
8	Data potensi unggulan daerah tidak tersedia	2	0
9	Tingginya urbanisasi	1	0
	Total	30	14

Sumber: Data Primer, 2019

3.2. Perkembangan Investasi

Ketergantungan ekonomi pada sektor pertambangan dan penggalian juga terlihat dari rendahnya investasi di sektor-sektor lain. Secara umum, realisasi investasi di Papua hingga bulan Oktober 2018 cenderung menurun, yaitu total penanaman modal dalam negeri (PMDN) hanya sebesar Rp8,0 miliar untuk 10 proyek. Sementara untuk penanaman modal asing (PMA) hanya sebesar

US\$249,9 juta dengan total 70 proyek. Selama periode 2012–2018, investasi di Papua didominasi oleh PMA. Dalam tiga tahun terakhir, terjadi tren penurunan investasi baik yang bersumber dari PMDN maupun PMA. Ada beberapa isu terkait dengan minat investasi di Papua di antaranya adalah keselarasan regulasi kegiatan investasi pada aspek kepastian hukum, kepastian fiskal, kondisi stabilitas bisnis, dan munculnya beberapa kasus besar yang menimpa perusahaan besar seperti yang dialami PT. Freeport Indonesia. Isu-isu tersebut menjadi faktor-faktor penghambat investor menanamkan modal dan memilih *wait and see* untuk melihat respons dan kebijakan pemerintah.

Tabel 3.7. Perkembangan Investasi dan Jumlah Proyek di Papua, Tahun 2012–2018

Jenis Investasi	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
PMDN							
Nilai (Rp Miliar)	54,7	584,3	249,9	1.275,2	220,5	102,3	8,9
Jumlah Proyek	7	19	17	46	65	13	10
PMA							
Nilai (US\$ Juta)	1.202,4	2.360,0	1.260,6	897,0	1.168,4	498,1	249,9
Jumlah Proyek	21	87	42	133	169	76	70

Sumber: BKPM, 2018 *Hingga Oktober 2018

Perkembangan yang hampir sama juga terjadi di Papua Barat, di mana hingga bulan Oktober 2018 jumlah PMDN baru sebesar Rp1,54 miliar yang tersebar dalam empat proyek kegiatan. Nilai tersebut sangat kecil dibandingkan tahun 2017 yang mencapai Rp59,20 miliar dengan 10 proyek. Sementara realisasi PMA juga hanya sebesar US\$64,71 juta yang tersebar dalam 55 proyek, jauh menurun dibanding tahun 2017. Beberapa faktor yang menghambat kegiatan investasi di Papua Barat adalah masih minimnya ketersediaan infrastruktur pendukung kegiatan ekonomi seperti listrik dan jalan, ketidakpastian hukum seperti sulitnya pembebasan lahan khususnya tanah yang berstatus tanah adat, dan sulitnya pengurusan dokumen terkait. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian dan biaya yang lebih besar.

Tabel 3.8. Perkembangan Investasi dan Jumlah Proyek Provinsi Papua Barat, 2012–2018

No	Jenis Investasi	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
1	PMDN							
	Nilai (Rp Miliar)	45,83	303,96	100,06	63,45	10,61	59,20	1,53
	Jumlah Proyek	5	19	12	18	6	10	4
2	PMA							
	Nilai (US\$ Juta)	32,04	54,16	153,35	258,61	514,49	84,70	64,71
	Jumlah Proyek	18	67	42	96	126	87	55

Sumber: BKPM, 2018

*Hingga Oktober 2018

Menurut responden penelitian yang sebagian besar merupakan pejabat eselon 2 pemkab/pemkot di Provinsi Papua dan Papua Barat, penyebab utama rendahnya investasi tersebut adalah kondisi infrastruktur yang terbatas, ketidakjelasan kepastian lahan, data potensi daerah yang tidak tersedia, dan lain-lain.

Tabel 3.9. Penyebab Investasi Rendah

No	Masalah Ekonomi	Papua	Papua Barat
1	Kemudahan perizinan	3	1
2	Infrastruktur sangat terbatas	6	5
3	Kualitas SDM rendah	3	1
4	Keamanan	6	1
5	Data potensi daerah tidak tersedia	4	3
6	Kepastian lahan (tanah adat/ulayat)	6	4
7	Biaya investasi tinggi (harga barang tinggi)	3	1
8	Kondisi geografis	3	0
	Total	34	16

Sumber: Data Primer, 2019

Meskipun demikian, kegiatan penanaman modal seberapa pun kecilnya tetap akan mendorong penyerapan tenaga kerja baru, baik yang berstatus warga negara Indonesia maupun pekerja asing. Investasi PMDN menyerap tenaga kerja Indonesia sebanyak 15.363 orang tahun 2017, sedangkan pekerja asing 60 orang. Untuk tahun yang sama, investasi PMA mampu menyerap 61.625 orang pekerja Indonesia dan 1.696 orang pekerja asing. Terjadi tren

peningkatan penggunaan tenaga kerja dari PMA setiap tahun, sedangkan PMDN terjadi penurunan dalam tiga tahun terakhir.

Tabel 3.10. Perkembangan Penyerapan Tenaga Kerja Berdasarkan Jenis Investasi Provinsi Papua, 2012–2017

Jenis Pekerja	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PMDN						
TKI	11.113	40.992	42.091	14.735	14.823	15.363
TKA	34	39	63	70	58	60
PMA						
TKI	34.281	34.281	36.405	39.886	62.386	61.625
TKA	862	971	1.028	1.033	1.701	1.696

Sumber: Provinsi Papua dalam Angka, 2018

Sektor ekonomi yang diminati investor dalam negeri di Papua adalah sektor perkebunan khususnya kelapa sawit, kemudian diikuti oleh sektor pertanian dan peternakan, industri lainnya, dan industri kayu. Nilai investasi PMDN tahun 2017 pada sektor perkebunan sebesar Rp31.893.597 juta, sektor pertanian dan peternakan Rp10.338.314 juta, industri kayu Rp5.681.026 juta dan industri lainnya Rp9.760.784 juta. Untuk investasi PMA, nilai paling besar berada pada sektor ekonomi jasa lainnya, kemudian diikuti oleh sektor pertambangan, sektor perkebunan, dan jasa pertambangan. Secara umum investor asing lebih berminat menanamkan modalnya pada sektor pertambangan dan jasa atau industri pendukungnya, kemudian diikuti oleh sektor perkebunan.

Tabel 3.11. Nilai Investasi PMDN dan PMA Menurut Sektor Ekonomi Provinsi Papua, 2017

Sektor Ekonomi	PMDN (Juta Rp)	PMA (Juta US\$)
Perkebunan	31.893.957	12.527.259
Perikanan	-	522.129
Pertanian dan Peternakan	10.338.314	40.381
Kehutanan	1.165.812	702.315
Pertambangan	-	14.753.095
Jasa Pertambangan	-	9.516.124
Jasa Perhotelan dan Pariwisata	18.585	239.459
Jasa Perdagangan	-	325.595
Jasa Lainnya	632.476	30.886.516

Sektor Ekonomi	PMDN (Juta Rp)	PMA (Juta US\$)
Industri Kayu	5.681.026	525.816
Industri Kimia	2.000	-
Industri Lainnya	9.760.784	340.129

Sumber: Provinsi Papua dalam Angka, 2018

Sebaran proyek investasi PMDN hingga tahun 2017 paling banyak berada pada sektor perkebunan (49 proyek). Sedangkan untuk investasi PMA berada pada sektor jasa pertambangan dengan 32 proyek. Investasi PMA mendominasi sektor pertambangan dan upaya hilirisasi sektor pertambangan melalui jasa dan industri pengolahan hasil tambang.

Tabel 3.12. Sebaran Investasi PMDN dan PMA Menurut Sektor Ekonomi Provinsi Papua, 2017

Sektor Ekonomi	PMDN	PMA
Perkebunan	49	26
Perikanan	-	4
Pertanian dan Peternakan	9	5
Kehutanan	2	2
Pertambangan	-	12
Jasa Pertambangan	1	32
Jasa Perhotelan dan Pariwisata	1	4
Jasa Perdagangan	-	8
Jasa Lainnya	6	18
Industri Kayu	6	6
Industri Kimia	1	2
Industri Lainnya	5	6

Sumber: Provinsi Papua dalam Angka, 2018

Perkembangan investasi di kabupaten/kota kurang merata, di mana ada daerah yang begitu banyak diminati investor, namun di sisi lain terdapat daerah yang sama sekali tidak ada kegiatan investasi. Kabupaten Jayapura memiliki realisasi investasi PMDN paling besar, yaitu mencapai Rp14.631.748 juta yang tersebar ke dalam 13 proyek, diikuti Kabupaten Merauke sebesar Rp12.038.298 juta dengan jumlah 20 proyek. Sedangkan untuk investasi PMA, Kabupaten Mimika merupakan tujuan utama investor asing karena daerah tersebut merupakan daerah pertambangan penghasil emas, tembaga, dan

mineral lainnya. Nilai realisasi investasi PMA di Mimika sebesar USD44.786.011 juta yang tersebar dalam 36 proyek kegiatan.

Tabel 3.13. Jumlah Proyek dan Realisasi Investasi Berdasarkan Jenis PMDN dan PMA Kabupaten/Kota Provinsi Papua, 2016

No.	Kabupaten/Kota	PMDN		PMA	
		Jumlah Proyek	Nilai Investasi (Juta rupiah)	Jumlah Proyek	Nilai Investasi (Juta US\$)
1	Merauke	20	12.038.298	21	11.735.521
2	Jayawijaya	-	-	2	1.650
3	Jayapura	13	14.631.748	8	4.659
4	Nabire	4	1.165.812	22	1.523.662
5	Kepulauan Yapen	1	291.610	-	-
6	Biak Numfor	1	-	7	124.669
7	Paniai	1	9.293.921	4	1.082.826
8	Puncak Jaya	-	-	-	-
9	Mimika	11	-	36	44.786.011
10	Boven Digoel	6	8.293.921	-	-
11	Mappi	7	125.000	-	-
12	Asmat	1	-	-	-
13	Yahukimo	3	-	-	-
14	Pegunungan Bintang	1	-	-	-
15	Tolikara	-	-	-	-
16	Sarmi	5	363.000	3	215.342
17	Keerom	9	5.435.215	4	468.151
18	Waropen	5	-	2	-
19	Supiori	-	-	-	-
20	Mamberamo Raya	3	347.659	2	-
21	Nduga	-	-	-	-
22	Lanny Jaya	-	-	1	-
23	Mamberamo Tengah	-	-	-	-
24	Yalimo	3	-	-	-
25	Puncak	-	-	-	-
26	Dogiyai	-	-	-	-
27	Intan Jaya	1	-	-	-
28	Deiyai	-	-	-	-

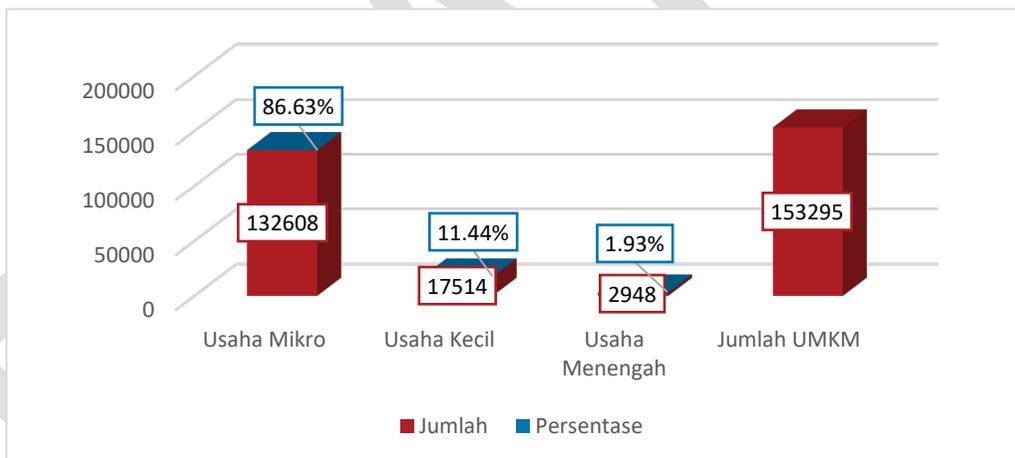
No.	Kabupaten/Kota	PMDN		PMA	
		Jumlah Proyek	Nilai Investasi (Juta rupiah)	Jumlah Proyek	Nilai Investasi (Juta US\$)
29	Kota Jayapura	1	500.000	11	9.66-7.243

Sumber: Provinsi Papua dalam Angka, 2018

3.3. Perkembangan Ekonomi Rakyat

Perkembangan ekonomi rakyat di suatu daerah dapat dilihat dari kondisi UMKM dan nilai beberapa indikator perbankan yang menggambarkan perkembangan bisnis di daerah tersebut. Tahun 2017, jumlah usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) di Papua sebanyak 153.295 unit yang terdiri dari usaha mikro 132.608 unit (86,63 persen), usaha kecil 17.514 unit (11,44 persen), dan usaha menengah 2.948 unit (1,93 persen).

Gambar 3.4. Jumlah dan Persentase UMKM di Provinsi Papua, 2017



Sumber: Capaian Pembangunan Koperasi dan UKM Provinsi Papua, 2018

Perbandingan jumlah penduduk Papua dengan banyaknya jumlah UMKM menunjukkan persentase rasio kewirausahaan masyarakat. Pada 2017, penduduk Papua berjumlah 3.247.758 jiwa dan UMKM berjumlah 153.295 unit dengan besaran angka rasio 4,72 persen. Rasio kewirausahaan sebesar 4,72 persen menunjukkan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan ekonomi rakyat masih relatif rendah.

Selain UMKM, perkembangan kegiatan ekonomi masyarakat melalui badan usaha koperasi terus mengalami peningkatan. Jumlah koperasi yang terdaftar tahun 2017 sebanyak 3.398 unit, bertambah 77 koperasi baru dibandingkan tahun 2016 yang berjumlah 3.321 unit. Kinerja koperasi mengalami peningkatan yang terlihat dari peningkatan jumlah dan persentase koperasi aktif. Koperasi aktif berjumlah 1.880 unit atau 55,33 persen, sedangkan yang tidak aktif berjumlah 1.518 unit atau 44,67 persen. Namun di sisi lain, persentase koperasi yang melakukan rapat anggota tahunan (RAT) masih tergolong rendah, yakni hanya sebesar 21,60 persen.

Tabel 3.14. Perkembangan Koperasi Berdasarkan Status Provinsi Papua, 2013–2017

No.	Keterangan	2013	2014	2015	2016	2017
1	Total Koperasi	2.651	3.101	3.136	3.321	3.398
2	Aktif	1.531	1.784	1.711	1.792	1.880
	Aktif (%)	57,75%	57,53%	54,56%	53,96%	55,33%
3	Tidak Aktif	1.120	1.120	13.187	1.529	1.518
	Tidak Aktif (%)	42,25%	42,47%	45,46%	46,04%	44,67%
4	RAT	296	421	347	442	406
	RAT %	19,33%	23,60%	20,28%	24,67%	21,60%

Sumber: Capaian Pembangunan Koperasi dan UKM Provinsi Papua, 2018

Kontribusi koperasi terhadap PDRB Papua masih tergolong sangat kecil. Dari Total PDRB Papua sebesar Rp191.615.410 juta, rasio kontribusi koperasi hanya sebesar 0,27 persen dengan jumlah Rp518.883 juta. Kondisi ini menunjukkan bahwa peran koperasi dalam perekonomian daerah masih sangat kecil. Aktivitas usaha koperasi yang umumnya berada pada sektor-sektor informal dengan pengaruh langsung terhadap pendapatan masyarakat, perlu diberikan perhatian dan pembinaan yang lebih menyeluruh. Pemerintah daerah harus mengupayakan koperasi menjadi motor atau pendorong kegiatan usaha UMKM, dengan demikian koperasi menjadi “naik kelas” dengan peranan yang lebih besar.

Perkembangan aktivitas bisnis masyarakat di Provinsi Papua mengalami peningkatan yang cukup pesat dalam dua tahun terakhir. Hal ini terlihat dari meningkatnya kegiatan usaha/bisnis yang dibiayai oleh perbankan. Jumlah pembiayaan perbankan hingga bulan Agustus 2018 mencapai Rp28.135 miliar. Total aset perbankan berjumlah Rp52.428 miliar dengan jumlah dana pihak ketiga (DPK) mencapai Rp39.944 miliar. Kendala yang dihadapi perbankan saat ini adalah pertumbuhan DPK yang tinggi tidak diimbangi dengan besarnya jumlah pembiayaan masyarakat. Meskipun terjadi peningkatan yang cukup signifikan pada *loan to deposit ratio* (LDR) dari 65,97 persen menjadi 70,65 persen, namun masih tergolong sangat rendah jika dibandingkan di wilayah lain. Dengan persentase LDR berkisar pada 70,65 persen, artinya terdapat 29,56 persen dana bank yang tidak tersalurkan. Hal ini menunjukkan masih besarnya potensi ekonomi dari dana yang berhasil dihimpun dari masyarakat yang belum bermanfaat untuk daerah. Hal ini tentu saja dapat menyebabkan lambatnya perkembangan bisnis dan ekonomi di daerah. Di sisi lain, risiko aktivitas pembiayaan yang dihadapi oleh perbankan mengalami tren peningkatan sejak tahun 2014. *Non performing loan (NPL)* atau angka kredit macet tahun 2017 juga mengalami peningkatan menjadi 5,10 persen. Kondisi ini menunjukkan bahwa ekspektasi bisnis tidak sejalan dengan kondisi perekonomian secara menyeluruh, sehingga pelaku usaha mengalami risiko gagal bayar yang lebih besar.

Tabel 3.15. Perkembangan Jumlah Aset, DPK, Pembiayaan, LDR, dan NPL-Gross di Papua, 2012–2018

Indikator	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Total Aset (Rp Miliar)	34.244	36.820	41.929	44.833	47.785	50.129	52.418
DPK (Rp Miliar)	26.928	29.126	34.119	35.418	37.813	38.653	39.944
Pembiayaan (Rp Miliar)	14.348	17.642	20.317	21.934	24.946	27.309	28.135
LDR	53,28	60,57	59,55	61,93	65,97	70,65	70,44
NPL - Gross (%)	1,25	1,75	3,91	5,03	4,24	5,10	4,35

Sumber: Kajian Ekonomi Regional Prov. Papua, 2018

*Hingga Agustus 2018

Perkembangan ekonomi rakyat di Papua Barat mirip dengan yang terjadi di Papua, di mana peranan UMKM dalam perekonomian masih sangat rendah. Penyaluran pembiayaan kredit UMKM hingga bulan Agustus 2018 hanya sebesar Rp4.033 miliar atau turun -4,44 persen dibandingkan tahun 2017. Penurunan jumlah penyaluran dana UMKM dipengaruhi oleh penyaluran kredit usaha menengah yang mengalami pertumbuhan negatif. Jumlah pembiayaan tahun 2018 sebesar Rp1.465 miliar, atau mengalami penurunan Rp406 miliar dibandingkan tahun 2017. Sebaliknya, penyaluran kredit usaha mikro dan kecil justru terus mengalami tren peningkatan. Sepanjang Agustus tahun 2018, penyaluran usaha mikro meningkat Rp55 miliar dengan total pembiayaan menjadi Rp974 miliar, sedangkan usaha kecil meningkat Rp82 miliar dengan total pembiayaan mencapai Rp1.595 miliar. Peningkatan jumlah pembiayaan usaha mikro dan kecil mengindikasikan bahwa terjadi peningkatan ekonomi kerakyatan melalui pengembangan ekonomi sektor riil pada lingkup mikro dan kecil. Usaha mikro dan kecil mampu tumbuh positif di tengah perlambatan ekonomi daerah dan dunia. Namun demikian, risiko *non performing loan* (NPL) UMKM masih sangat tinggi. Tahun 2017, rasio kredit macet mencapai 10,68 persen atau terjadi peningkatan sebesar 2,47 persen dibandingkan tahun 2016.

Tabel 3.16. Perkembangan Koperasi di Provinsi Papua Barat, 2015–2017

Provinsi Papua Barat	2015	2016	2017	2018	
				1	2
Kredit MKM (Rp. Miliar)	4.081	4.527	4.303	3.902	4.033
Pertumbuhan Kredit MKM	-4,47%	10,91%	-4,49%	-7,79%	-4,44%
Kredit Mikro	768	852	919	924	974
Kredit Kecil	1.433	1.561	1.513	1.508	1.595
Kredit Menengah	1.880	2.114	1.871	1.470	1.465
NPL MKM	8,29%	8,21%	10,68%	5,83%	6,32%

Sumber: Kajian Ekonomi Regional Prov. Papua Barat, 2018

*hingga Agustus 2018

Jumlah badan usaha koperasi di Papua Barat tahun 2017 tercatat sebanyak 1.225 unit dengan koperasi berstatus aktif berjumlah 777 unit (63,43 persen), sedangkan koperasi yang tidak aktif mencapai 448 unit (36,57 persen). Perkembangan koperasi dalam tiga tahun terakhir bergerak sangat lambat. Selama periode 2015–2017, jumlah dan persentase koperasi tidak banyak mengalami perubahan. Permasalahan utama koperasi di Papua Barat adalah banyaknya koperasi yang tidak aktif dan minimnya kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh pemda.

Tabel 3.17. Perkembangan Koperasi di Provinsi Papua Barat, 2015–2017

Status Koperasi	2015	2016	2017
Koperasi Aktif	765	773	777
Persentase (%)	63,07%	63,31%	63,43%
Koperasi Tidak Aktif	448	448	448
Persentase (%)	36,93%	36,69%	36,57%
Jumlah	1.213	1.221	1.225

Sumber: Provinsi Papua Barat Dalam Angka, 2018

Sebaran koperasi di kabupaten/kota di Papua Barat tahun 2017 paling banyak berada di Kota Sorong yang berjumlah 282 usaha, namun yang aktif hanya berjumlah 133 usaha. Kabupaten Manokwari Selatan menjadi wilayah yang paling lambat dalam pengembangan koperasi. Koperasi sebagai badan usaha bersama dalam pengembangan ekonomi masyarakat perlu diberikan perhatian yang lebih besar. Pengembangan koperasi diarahkan pada peningkatan daya saing baik dalam manajemen bisnis, manajemen produk, jaringan bisnis, dan pengembangan pasar. Koperasi yang berada di wilayah pedesaan umumnya berkuat pada permasalahan tersebut, maka diperlukan peran yang lebih besar dari pemerintah daerah.

Tabel 3.18. Perkembangan Koperasi di Kabupaten/Kota Provinsi Papua Barat, 2017

Kabupaten	Aktif	Tidak Aktif	Jumlah
Fakfak	134	49	183
Kaimana	22	27	49
Teluk Wondama	13	26	39
Teluk Bintuni	38	92	130
Manokwari	86	18	104
Sorong Selatan	101	31	132
Sorong	72	48	120
Raja Ampat	64	0	64
Tambrau	8	7	15
Maybrat	84	0	84
Manokwari Selatan	2	1	3
Pegunungan Arfak	18	0	18
Kota Sorong	133	149	282

Sumber: Provinsi Papua Barat dalam Angka, 2018

Aktivitas dan perkembangan bisnis di Papua Barat juga mengalami perlambatan pertumbuhan dibandingkan tahun 2017. Hingga bulan Agustus 2018, jumlah pembiayaan yang disalurkan perbankan berdasarkan lokasi bank kepada masyarakat mencapai Rp10.776 miliar atau hanya mengalami peningkatan tujuh miliar rupiah dibandingkan tahun 2017. Selama periode 2013–2018, peningkatan jumlah pembiayaan yang paling tinggi terjadi di tahun 2016. Peningkatan tersebut disebabkan oleh meningkatnya pembiayaan korporasi khususnya pada sektor industri pengolahan. Di sisi lain, perkembangan jumlah aset dan dana pihak ketiga (DPK) perbankan di Papua Barat tahun 2018 mengalami pertumbuhan negatif. Jumlah aset perbankan hingga bulan Agustus sebesar Rp15.379 miliar atau berkurang Rp419 miliar dibandingkan tahun 2017. Kondisi yang sama juga terjadi pada penghimpunan DPK yang berkurang Rp113 miliar menjadi Rp13.621 miliar pada 2018.

Tabel 3.19. Perkembangan Jumlah Aset, DPK, Pembiayaan, LDR, dan NPL-Gross di Papua Barat, 2013–2018

Indikator	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total Aset (Rp Miliar)	12.041	13.520	13.427	14.375	15.798	15.379
DPK (Rp Miliar)	10.906	12.385	12.407	12.620	13.734	13.621
Pembiayaan (Rp Miliar)	7.104	8.126	8.615	9.739	10.769	10.776
LDR (%)	61,72	61,49	65,47	77,17	78,41	79,04
NPL - Gross (%)	1,95	5,56	5,44	4,13	4,95	3,22

Sumber: Kajian Ekonomi Regional Prov. Papua Barat, 2018

*hingga Agustus 2018

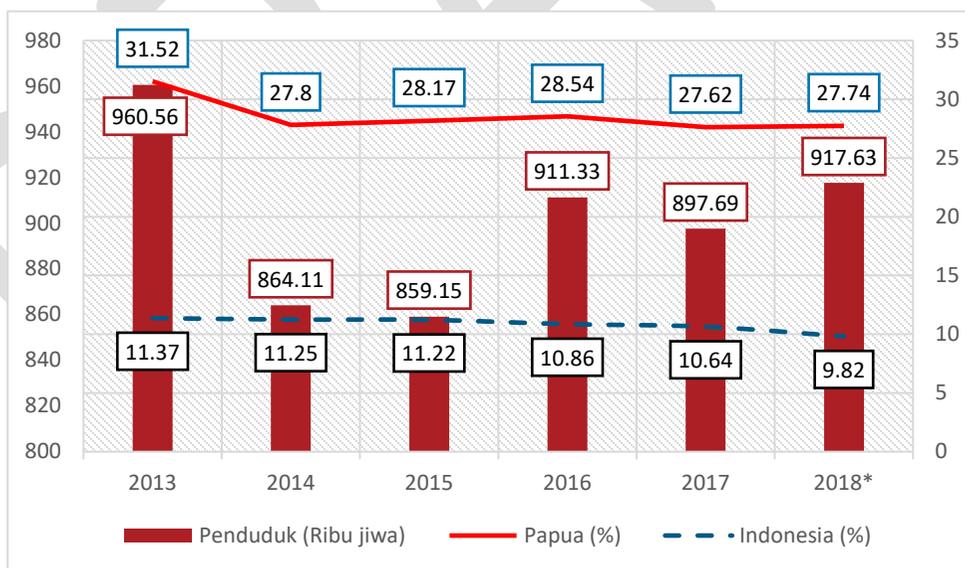
Persentase nilai *loan to deposit ratio* (LDR) perbankan sebesar 79,04 persen, artinya jumlah dana pihak ketiga yang berhasil dihimpun perbankan hanya tersalurkan sebesar 79,04 persen, dan masih tersisa 20,96 persen yang tidak terserap. Rasio jumlah penyaluran kredit perbankan masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan kemampuan perbankan dalam menghimpun dana. Kondisi ini menunjukkan bahwa perkembangan bisnis di Papua Barat tumbuh lebih lambat dibandingkan dengan potensi ekonomi daerah.

Risiko *non performing loan* (NPL) atau angka kredit macet perbankan hingga bulan Agustus tahun 2018 turun menjadi 3,22 persen dibandingkan tahun 2017. Artinya kualitas pembiayaan perbankan mengalami perbaikan dengan turunnya rasio jumlah kredit macet dibandingkan total pembiayaan. Jika melihat perkembangan NPL selama periode 2013–2018, justru risiko aktivitas pembiayaan yang dihadapi oleh perbankan mengalami tren peningkatan sejak tahun 2014. Kondisi ini menunjukkan bahwa ekspektasi bisnis tidak sejalan dengan kondisi perekonomian secara menyeluruh sehingga pelaku usaha mengalami risiko gagal bayar yang lebih besar.

3.4. Kemiskinan

Jumlah penduduk miskin Provinsi Papua tahun 2018 mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun 2017. Jumlah penduduk miskin pada bulan Maret 2018 sebanyak 917,63 ribu jiwa atau 27,74 persen dari seluruh penduduk atau terjadi kenaikan 0,12 persen dibandingkan tahun sebelumnya sebesar 27,62 persen (*year to year*). Bertambahnya jumlah penduduk miskin di Provinsi Papua berbanding terbalik dengan tren penurunan kemiskinan secara nasional. Angka kemiskinan nasional turun dari 10,64 persen tahun 2017 menjadi 9,82 persen pada 2018. Pertambahan penduduk miskin di Papua disebabkan berbagai faktor seperti sulitnya aksesibilitas antara wilayah perkotaan dan pedalaman serta konektivitas antardaerah yang belum terhubung. Faktor lainnya adalah minimnya ketersediaan infrastruktur pendidikan, kesehatan, dan penunjang aktivitas perekonomian di wilayah pedalaman. Artinya ketergantungan yang tinggi pada sektor pertambangan menyebabkan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap pengurangan jumlah penduduk miskin.

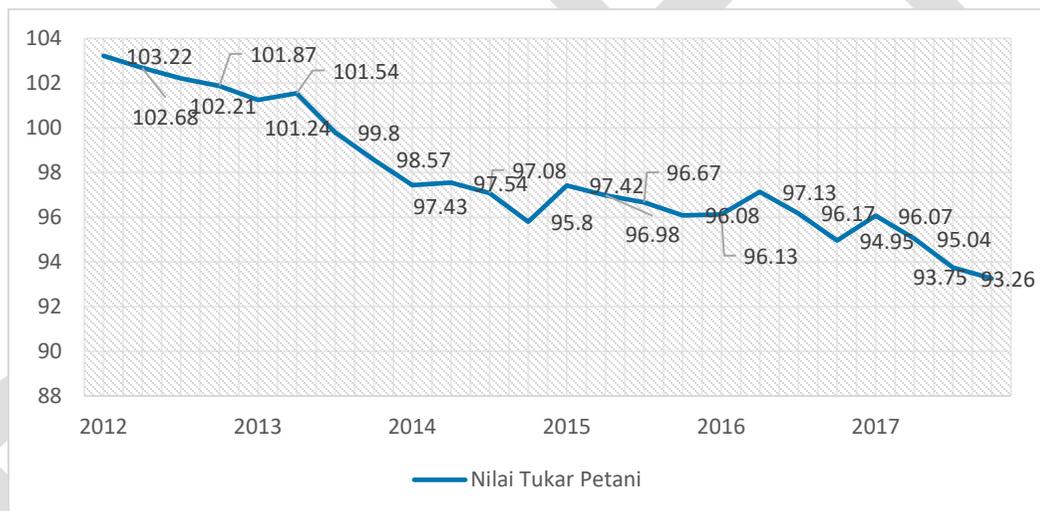
Gambar 3.5. Perkembangan Penduduk Miskin Provinsi Papua, 2013–2018



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Maret 2018

Wilayah dengan angka kemiskinan yang tinggi merupakan wilayah yang perekonomiannya didominasi oleh sektor pertanian. Data nilai tukar petani (NTP) menunjukkan bahwa sektor pertanian memiliki produktivitas yang rendah dan tecermin dari nilai NTP yang terus mengalami penurunan. NTP pada triwulan IV tahun 2017 sebesar 93,26 persen atau turun 0,49 persen dibandingkan dengan triwulan sebelumnya. Angka tersebut menggambarkan rasio indeks harga yang diterima petani lebih kecil dibandingkan indeks harga yang harus dibayar. Dengan nilai rasio 93,26 persen (<100) petani mengalami defisit, karena kenaikan harga produksi relatif lebih kecil dibandingkan dengan barang konsumsinya.

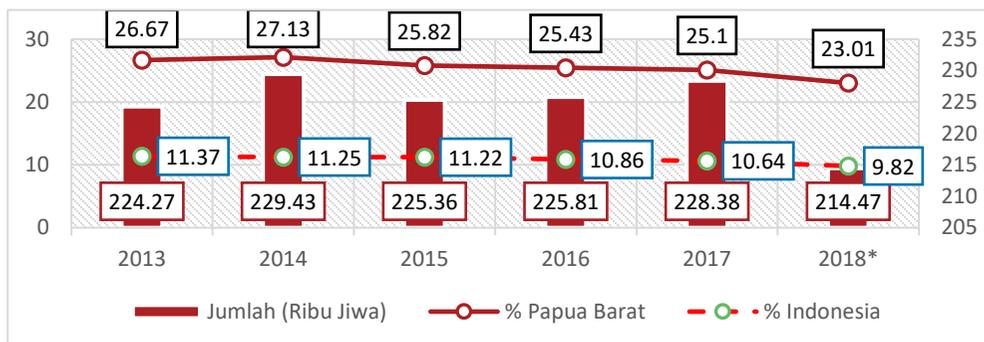
Gambar 3.6. Perkembangan Rasio Nilai Tukar Petani Provinsi Papua Tahun 2012–2017 (dalam persen)



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Berbeda dengan Papua, angka kemiskinan di Papua Barat memiliki kecenderungan yang sama dengan nasional, di mana terjadi penurunan pada tahun 2018, yaitu dari 25,01 persen tahun 2017 menjadi hanya 23,01 persen tahun 2018. Tingginya angka kemiskinan di Papua Barat disebabkan banyaknya jumlah tenaga kerja yang bekerja pada lapangan usaha sektor pertanian, perkebunan dan kelautan, dan sektor jasa lainnya namun kedua sektor tersebut memberikan kontribusi yang kecil terhadap nilai PDRB. Tren penurunan kemiskinan terjadi sejak 2014.

Gambar 3.7. Perkembangan Penduduk Miskin Provinsi Papua Barat, 2013–2018



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Maret 2018, (year on year)

Hasil wawancara dengan responden menunjukkan bahwa lambannya penurunan kemiskinan di Papua dan Papua Barat terutama disebabkan oleh pendidikan dan keterampilan masyarakat yang rendah, akses permodalan yang terbatas, dan sulitnya kondisi geografis.

Tabel 3.20. Penyebab Lambannya Penurunan Kemiskinan

No	Masalah Ekonomi	Papua	Papua Barat
1	Pendidikan dan keterampilan masyarakat rendah	15	6
2	Infrastruktur terbatas	3	2
3	Akses permodalan terbatas (UMKM)	5	3
4	Isu Keamanan	1	0
5	Masyarakat dimanja dengan dana pemerintah	3	2
6	Kondisi geografi yang sulit	6	0
7	Minimnya lapangan pekerjaan	2	0
	Total	35	13

Sumber: Data Primer, 2019

Kondisi NTP Papua Barat sedikit lebih baik dari Papua namun tetap dengan kecenderungan penurunan sejak triwulan 1 tahun 2017. Artinya, orang miskin di Papua Barat sebagian besar juga merupakan rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian.

Gambar 3.8. Perkembangan Nilai Tukar Petani Provinsi Papua Barat, 2014–2018



Sumber : Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan : *Agustus 2018

Secara umum, perkembangan jumlah penduduk miskin di kabupaten/kota di Provinsi Papua pada 2017 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2016. Dari 29 kabupaten/kota, terdapat 24 kabupaten/kota yang mengalami penurunan jumlah penduduk miskin, sedangkan lima kabupaten justru mengalami peningkatan. Peningkatan jumlah penduduk miskin terjadi di Kabupaten Mimika, Asmat, Waropen, Supiori, dan Mamberamo Tengah. Wilayah dengan jumlah penduduk miskin terbanyak secara berturut-turut berada di Kabupaten Jayawijaya yang berjumlah 81,94 ribu jiwa, Kab. Yahukimo (73,27 ribu jiwa), dan Kabupaten Lenny Jaya (69,78 ribu jiwa). Wilayah yang memiliki jumlah penduduk miskin merupakan wilayah yang mengandalkan sektor pertanian dalam menopang perekonomiannya. Di sisi lain, rendahnya produktivitas hasil pertanian dan semakin buruknya kinerja lapangan usaha pertanian menyumbang kenaikan penduduk miskin. Wilayah yang memiliki jumlah penduduk miskin paling sedikit berada di Kabupaten Sarmi berjumlah 5,23 ribu jiwa, Kab. Mamberamo Raya (6,3 ribu jiwa), dan Kab. Supiori (7,09 ribu jiwa).

Tabel 3.21. Perkembangan Penduduk Miskin Kabupaten/Kota Provinsi Papua, 2013–2017 (dalam ribu jiwa)

No.	Kabupaten	2013	2014	2015	2016	2017
1	Merauke	26,00	21,87	23,96	24,28	24,06
2	Jayawijaya	85,03	81,12	81,12	83,00	81,94
3	Jayapura	20,91	17,02	18,23	16,76	16,31
4	Nabire	38,05	33,13	34,12	36,99	36,68
5	Kepulauan Yapen	25,99	23,87	25,23	25,53	25,35
6	Biak Numfor	40,97	37,53	37,76	38,10	36,63
7	Paniai	64,89	58,82	61,34	65,18	63,38
8	Puncak Jaya	44,84	41,16	43,06	44,27	44,16
9	Mimika	40,17	32,22	32,85	30,12	31,15
10	Boven Digoel	14,37	11,65	12,20	13,38	13,10
11	Mappi	26,85	23,46	24,60	24,82	24,31
12	Asmat	28,90	25,37	25,05	24,97	25,05
13	Yahukimo	76,10	69,89	74,37	74,54	73,27
14	Pegunungan Bintang	25,93	23,27	22,51	22,79	22,41
15	Tolikara	47,83	42,77	45,72	45,33	44,47
16	Sarmi	6,30	4,80	5,05	5,13	5,23
17	Keerom	12,10	10,18	8,46	9,26	9,14
18	Waropen	10,10	9,11	8,89	8,97	9,03
19	Supiori	7,08	6,42	7,20	6,99	7,09
20	Mamberamo Raya	6,84	6,20	6,31	6,42	6,63
21	Nduga	34,73	33,38	33,38	36,72	36,07
22	Lanny Jaya	71,57	67,22	72,13	72,13	69,78
23	Mamberamo Tengah	17,16	16,20	16,36	17,88	17,20
24	Yalimo	22,41	20,66	21,36	21,36	21,18
25	Puncak	42,09	38,65	39,88	40,53	40,17
26	Dogiyai	28,93	26,55	26,68	29,15	28,75
27	Intan Jaya	18,39	17,22	18,84	20,53	20,29
28	Deiyai	31,79	30,44	31,53	31,72	31,33
29	Kota Jayapura	44,25	33,92	34,34	34,48	33,51
	Provinsi Papua	960,56	864,11	859,15	911,33	897,69

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Kondisi kemiskinan kabupaten/kota di Papua Barat juga cukup memprihatinkan. Selama periode 2015–2017 memang terjadi penurunan persentase kemiskinan, namun di sisi lain terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin hampir di seluruh kabupaten/kota setiap tahun. Penurunan persentase kemiskinan tidak diiringi dengan penurunan jumlah penduduk miskin, seperti di Kota Sorong, terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin setiap tahun. Hal yang sama terjadi di Kabupaten Pegunungan Arfak, Sorong, Kaimana, dan Manokwari Selatan. Jumlah penduduk miskin paling banyak berada di Kota Sorong, yaitu sebanyak 42,20 ribu jiwa, sedangkan yang paling sedikit berada di Kabupaten Tambrau, yaitu sebanyak 4,95 ribu jiwa. Persentase penduduk miskin tertinggi berada di Kabupaten Pegunungan Arfak (39,23 persen), sedangkan yang terendah berada di Kabupaten Kaimana (17,22 persen). Dari 13 kabupaten kota, terdapat lima kabupaten/kota yang memiliki persentase penduduk miskin di bawah provinsi yakni Kota Sorong, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Manokwari, Kabupaten Raja Ampat, dan Kabupaten Sorong Selatan.

Tabel 3.21. Perkembangan Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Kabupaten/Kota Provinsi Papua Barat, 2015–2017

Kabupaten/Kota	2015		2016		2017	
	Jumlah (ribu)	%	Jumlah (ribu)	%	Jumlah (ribu)	%
Fakfak	20,56	27,51	19,98	26,66	19,67	25,96
Kaimana	9,61	17,79	9,62	17,44	9,74	17,22
Teluk Wondama	11,08	37,44	11,02	36,37	11,25	36,37
Teluk Bintuni	22,1	36,66	20,97	34,72	21,09	34,32
Manokwari	40,01	25,28	40,28	24,93	40,31	24,32
Sorong Selatan	8,7	20,38	8,71	19,92	8,79	19,66
Sorong	26,69	33,35	26,83	33,25	27,72	32,86
Raja Ampat	9,56	20,94	9,52	20,50	9,43	20,00
Tambrau	5,17	38,11	5,02	36,67	4,95	35,99
Maybrat	14	35,31	13,77	34,65	13,87	34,87
Manokwari Selatan	7,63	34,33	7,64	34,15	7,78	34,02
Pegunungan Arfak	11,02	38,53	11,34	39,46	11,58	39,23
Kota Sorong	39,24	17,56	41,11	17,85	42,2	17,78
% Papua Barat		25,82		25,43		25,10

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Secara umum, persentase penduduk miskin Provinsi Papua (27,74 persen) dan Papua Barat (23,01 persen) tahun 2018, jauh lebih tinggi dibandingkan provinsi-provinsi lain di Sulawesi dan Maluku, bahkan menjadi yang tertinggi di Indonesia. Kondisi ini menunjukkan bahwa besarnya potensi sumber daya alam yang dimiliki, banyaknya perusahaan-perusahaan multinasional, dan besarnya dana otonomi khusus belum memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan orang asli Papua.

Tabel 3.22. Perbandingan Persentase Penduduk Miskin Provinsi Papua dan Papua Barat dengan Provinsi lain di Sulawesi dan Maluku, 2013–2018

Provinsi	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Sulawesi Utara	7,88	8,75	8,65	8,34	8,1	7,8
Sulawesi Tengah	14,67	13,93	14,66	14,45	14,14	14,01
Sulawesi Selatan	9,54	10,28	9,39	9,40	9,38	9,06
Sulawesi Tenggara	12,83	14,05	12,9	12,88	12,81	11,63
Gorontalo	17,51	17,44	18,32	17,72	17,65	16,81
Sulawesi Barat	12,3	12,27	12,4	11,74	11,3	11,25
Maluku	19,49	19,13	19,51	19,18	18,45	18,12
Maluku Utara	7,5	7,3	6,84	6,33	6,35	6,64
Papua Barat	26,67	27,13	25,82	25,43	25,1	23,01
Papua	31,13	30,05	28,17	28,54	27,62	27,74
Indonesia	11,37	11,25	11,22	10,86	10,64	9,82

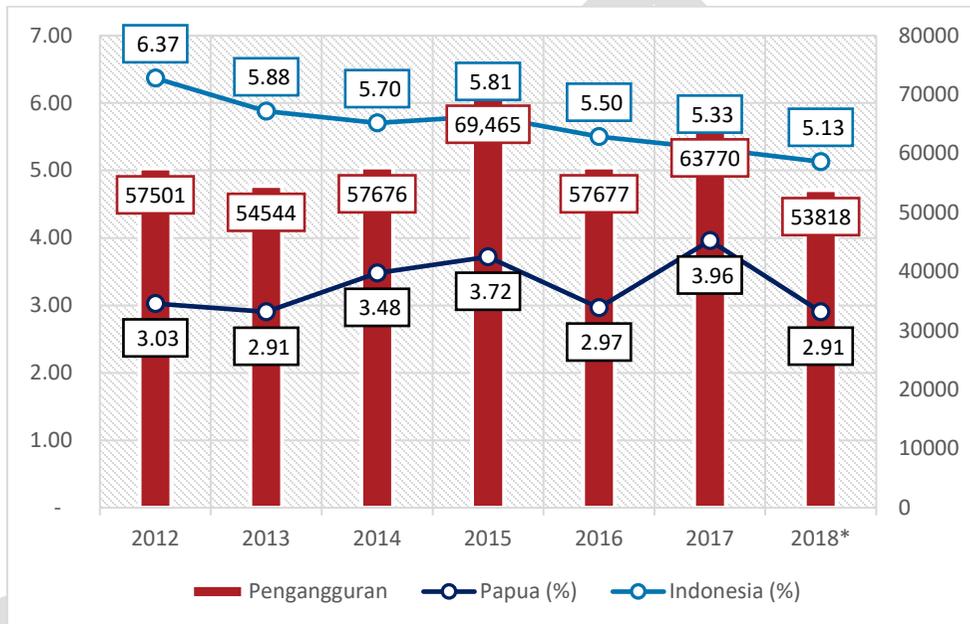
Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Maret 2018, (year on year)

3.5. Perkembangan Pengangguran

Jumlah pengangguran terbuka di Provinsi Papua pada Februari 2018 mengalami penurunan menjadi 53.818 jiwa (2,91 persen) dibandingkan periode sebelumnya. Angka pengangguran di Provinsi Papua jauh berada di bawah rata-rata nasional sebesar 5,33 persen. Berbeda dengan tren perkembangan pengangguran secara nasional, dinamika ketenagakerjaan di Provinsi Papua mengalami perkembangan yang fluktuatif setiap tahun. Jumlah

investasi PMA dan PMDN yang masuk tidak secara signifikan memengaruhi penyerapan tenaga kerja, hal ini karena banyak investasi masuk berupa investasi padat modal dan teknologi. Di sisi lain, keahlian dan banyaknya pekerja asing maupun pekerja lokal dari provinsi lain menjadi salah satu faktor sulitnya penduduk asli Papua mendapatkan kesempatan kerja.

Gambar 3.9. Perkembangan Jumlah dan Persentase Pengangguran Terbuka di Provinsi Papua, 2012–2017



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018; Keterangan: *Februari 2018

Sebagian besar penduduk Papua bekerja pada sektor pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan yang mencapai 1.163.328 jiwa. Jumlah pekerja di sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan yang besar ternyata tidak sebanding dengan kontribusinya terhadap PDRB. Dengan demikian patut diduga bahwa sebagian besar orang miskin Papua berada di sektor ini. Berbeda halnya dengan penyerapan tenaga kerja pada sektor pertambangan dan penggalian, dengan jumlah serapan tenaga kerja 16.733 jiwa tetapi mampu menyumbang lebih dari 40 persen terhadap pembentukan PDRB. Kondisi ini menjelaskan, mengapa Provinsi Papua memiliki tingkat persentase kemiskinan yang tinggi.

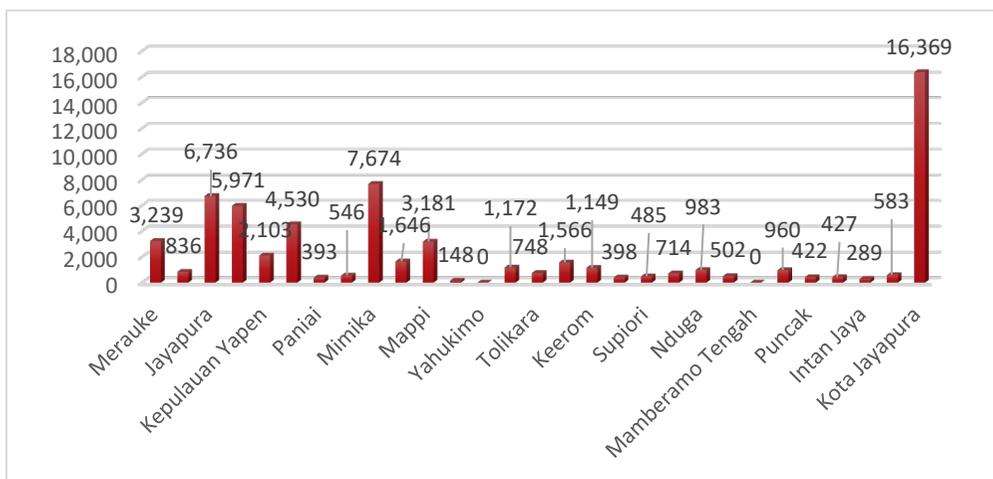
**Tabel 3.23. Jumlah Tenaga Kerja Menurut Lapangan Usaha
di Provinsi Papua, 2017**

No	Lapangan Pekerjaan Utama	Jumlah
1	Pertanian, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan	1.163.328
2	Pertambangan dan Penggalian	16.733
3	Industri Pengolahan	37.917
4	Listrik, Gas dan Air	1.632
5	Bangunan	41.363
6	Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan, dan Hotel	136.261
7	Angkutan, Pergudangan dan Komunikasi	53.297
8	Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan, Tanah dan Jasa Perusahaan	17.267
9	Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	231.233
	Jumlah	1.699.071

Sumber: Papua dalam Angka, 2018

Angka pengangguran kabupaten/kota di Provinsi Papua pada 2017 menunjukkan bahwa Kota Jayapura menjadi kota dengan jumlah pengangguran tertinggi (16.369 jiwa), kemudian diikuti oleh Kabupaten Mimika (7.674 jiwa), dan Kabupaten Jayapura (6.736 jiwa). Sedangkan Kabupaten Yahukimo dan Yalimo merupakan kota dengan angka pengangguran terendah.

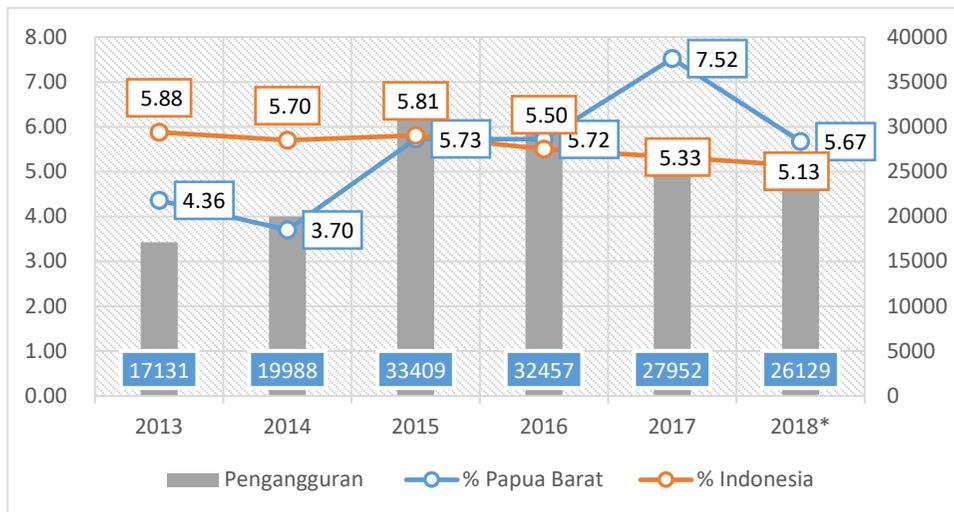
Gambar 3.10. Jumlah Pengangguran Terbuka Kabupaten/Kota Provinsi Papua 2017



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Persentase tingkat pengangguran terbuka di Provinsi Papua Barat juga mengalami penurunan dari 7,52 persen tahun 2017 menjadi 5,67 persen (2018). Akan tetapi, angka pengangguran tersebut masih di atas rata-rata nasional (5,13 persen). Menurunnya angka pengangguran itu sejalan dengan semakin baiknya kinerja sektor industri pengolahan maupun sektor pertambangan dan penggalian. Selama periode 2013–2018, jumlah pengangguran tertinggi terjadi pada 2015 dengan jumlah 33.409 jiwa atau terjadi penambahan 13.421 jiwa. Kondisi ini terjadi karena penurunan kinerja lapangan usaha sektor pertanian, perkebunan dan perikanan, sektor industri pengolahan, serta sektor pertambangan dan penggalian. Pada sektor pertanian, perkebunan dan perikanan, pengurangan penyerapan tenaga kerja disebabkan kondisi cuaca dan kurangnya fasilitas pendukung seperti saluran irigasi, pupuk subsidi, dan tempat penyimpanan serta adanya moratorium oleh menteri perikanan dan kelautan No.56/Permen-KP/2014 tentang penghentian sementara perizinan usaha perikanan tangkap. Penyerapan tenaga kerja di sektor pertambangan dan penggalian juga mengalami pengurangan sebagai dampak penerapan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Minerba) yang melarang melakukan ekspor mineral mentah ke luar negeri.

Gambar 3.11. Perkembangan Jumlah dan Persentase Pengangguran Terbuka Provinsi Papua Barat, 2013–2017



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Februari 2018, (year on year)

Kondisi pengangguran di Provinsi Papua Barat hampir sama dengan Provinsi Papua, di mana sebagian besar penduduk Papua Barat juga bekerja di sektor pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan dengan jumlah 141.927 jiwa. Walaupun sebagian besar penduduk bekerja di sektor ini, ternyata hanya mampu menyumbang PDRB Papua Barat relatif kecil, yaitu kurang dari 10 persen saja.

Tabel 3.24. Jumlah Tenaga Kerja Provinsi Papua Barat Menurut Lapangan Usaha, 2017

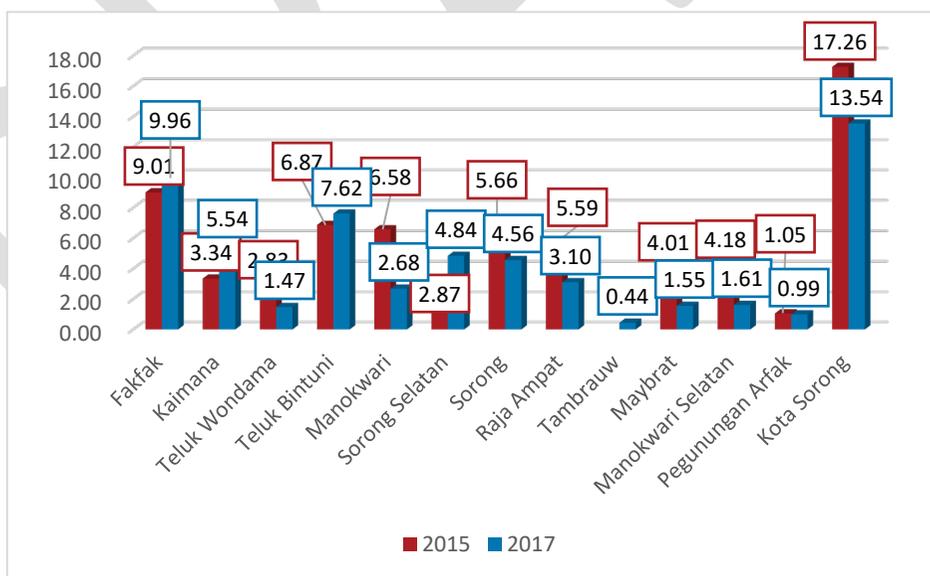
No	Lapangan Pekerjaan Utama	Jumlah
1	Pertanian, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	141.927
2	Pertambangan dan Penggalian	10.002
3	Industri Pengolahan	21.771
4	Listrik, Gas dan Air	2.519
5	Bangunan	23.483
6	Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan, dan Hotel	71.200
7	Angkutan, Pergudangan dan Komunikasi	26.276
8	Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan, Tanah dan Jasa Perusahaan	10.280

9	Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	95.068
	Jumlah	402.526

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Angka pengangguran kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat tahun 2017 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2015. Terdapat sembilan kabupaten/kota yang mengalami penurunan angka pengangguran, yaitu Kota Sorong, Kabupaten Monokwari Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kota Manokwari, Kabupaten Maybrat, Kabupaten Pegunungan Arfak, Kabupaten Sorong, dan Kabupaten Teluk Wondama. Sementara empat kabupaten yang mengalami peningkatan angka pengangguran yakni Kabupaten Fakfak, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Bintuni, dan Kabupaten Sorong Selatan. Kota Manokwari mengalami penurunan angka pengangguran cukup signifikan sebesar -3,90 persen, dari 6,58 persen (2015) menjadi 2,68 persen (2017). Persentase angka pengangguran tertinggi berada di Kota Sorong (13,54 persen) dan yang terendah berada di Kabupaten Tambrauw (0,44 persen).

Gambar 3.12. Persentase Pengangguran Terbuka Kabupaten/Kota Provinsi Papua Barat Tahun 2017 (dalam persen)



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Bila membandingkan angka pengangguran terbuka di Provinsi Papua dan Papua Barat, kondisinya relatif sama saja dengan provinsi-provinsi lain di Sulawesi dan Maluku. Artinya angka pengangguran terbuka di Provinsi Papua dan Papua Barat biasa saja bahkan cenderung lebih rendah dibanding provinsi lain di Indonesia. Hal ini mengonfirmasi penelitian Suratman (1995) yang menunjukkan bahwa daerah terbelakang di Indonesia pada umumnya diwarnai angka pengangguran terbuka yang rendah sebagai akibat rendahnya kualitas tenaga kerja. Tenaga kerja kurang berkualitas cenderung menerima apa pun jenis pekerjaan dan berapa pun upah yang ditawarkan. Akibatnya, daerah terbelakang akan mengalami angka pengangguran yang rendah.

Tabel 3.25. Perbandingan Persentase Angka Pengangguran Terbuka Provinsi Papua dan Papua Barat dengan Provinsi lain di Sulawesi dan Maluku, 2013–2018

Provinsi	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Februari	Februari	Februari	Februari	Februari	Februari
Sulawesi Utara	7,50	7,27	8,69	7,82	6,12	6,09
Sulawesi Tengah	2,67	2,92	2,99	3,46	2,97	3,19
Sulawesi Selatan	5,88	5,79	5,81	5,11	4,77	5,39
Sulawesi Tenggara	3,43	2,13	3,62	3,78	3,14	2,79
Gorontalo	4,51	2,44	3,06	3,88	3,65	3,62
Sulawesi Barat	2,02	1,60	1,81	2,72	2,98	2,45
Maluku	6,97	6,59	6,72	6,98	7,77	7,38
Maluku Utara	5,50	5,65	5,56	3,43	4,82	4,65
Papua Barat	4,36	3,70	4,61	5,73	7,52	5,67
Papua	2,91	3,48	3,72	2,97	3,96	2,91
Indonesia	5,88	5,70	5,81	5,50	5,33	5,13

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Menurut responden yang ditemui saat FGD di Sorong dan Jayapura, program yang memiliki daya ungkit besar untuk mengatasi kemiskinan dan pengangguran antara lain adalah pembangunan infrastruktur dasar, pendidikan dan pelatihan tenaga kerja, serta pembentukan Bumdes sesuai potensi daerah.

Tabel 3.26. Program yang Punya Daya Ungkit Besar

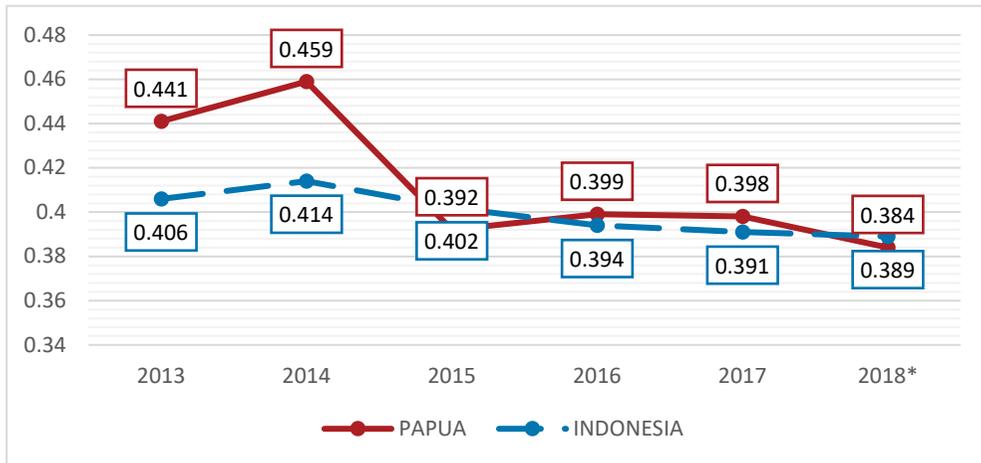
No	Masalah Ekonomi	Papua	Papua Barat
1	Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Kerja	8	4
2	Pembentukan Bumdes sesuai potensi daerah (kampung)	5	5
3	Program padat karya	3	1
4	Pembangunan Infrastruktur dasar	17	7
5	Hilirisasi dimulai dari daerah yang paling siap	3	1
	Total	36	18

Sumber: Data Primer, 2019

3.6. Ketimpangan Pendapatan dan Pembangunan Antar daerah

Meskipun masih relatif tinggi, namun perkembangan tingkat ketimpangan pendapatan masyarakat di Papua yang diukur dengan Gini Ratio (GR) menunjukkan kecenderungan penurunan sejak tahun 2016. Tahun 2018 nilai GR Provinsi Papua sebesar 0,384 atau turun 0,014 dibandingkan tahun 2017 (0,398). Secara keseluruhan, upaya pemerintah daerah mengurangi ketimpangan pendapatan masyarakat cukup berhasil. Hal ini terlihat dari laju penurunan GR Papua yang lebih tinggi dibandingkan nasional. Pada periode yang sama, GR nasional hanya turun 0,002 menjadi 0,389.

Gambar 3.13. Perkembangan Gini Ratio Provinsi Papua dan Indonesia Tahun 2013–2018



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Maret 2018

Perkembangan ketimpangan pendapatan masyarakat di kabupaten/kota juga mengalami tren penurunan. Pada 2016, dari 29 kabupaten/kota, terdapat 21 wilayah yang mengalami penurunan GR, enam wilayah mengalami peningkatan, dan dua wilayah lainnya tidak mengalami perubahan dibanding tahun sebelumnya. Wilayah yang mengalami kenaikan ketimpangan pendapatan mencakup Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Mappi, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Dogiyai, dan Kabupaten Intan Jaya. Sementara Kabupaten Sarmi serta Kabupaten Mamberamo Tengah tidak mengalami perubahan. Wilayah dengan tingkat ketimpangan tertinggi berada di Kabupaten Paniai dengan nilai indeks 0,46, sedangkan yang terendah berada di Kabupaten Puncak Jaya dengan nilai Indeks 0,15.

Tabel 3.27. Perkembangan Gini Ratio Kabupaten/Kota Provinsi Papua 2012–2016

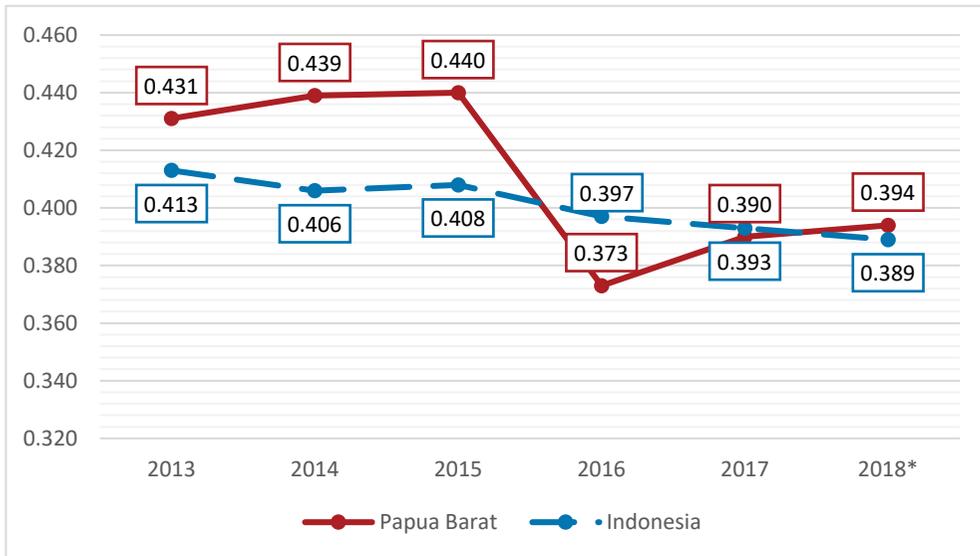
Kabupaten/Kota	2012	2013	2014	2015	2016
Merauke	0,41	0,47	0,45	0,41	0,34
Jayawijaya	0,40	0,37	0,34	0,40	0,34
Jayapura	0,28	0,27	0,32	0,39	0,31
Nabire	0,37	0,33	0,35	0,39	0,30
Kepulauan Yapen	0,36	0,32	0,36	0,37	0,32
Biak Numfor	0,46	0,42	0,39	0,39	0,36

Paniai	0,25	0,32	0,25	0,32	0,46
Puncak Jaya	0,25	0,22	0,27	0,34	0,15
Mimika	0,34	0,3	0,34	0,33	0,29
Boven Digoel	0,35	0,3	0,35	0,36	0,33
Mappi	0,41	0,3	0,3	0,34	0,44
Asmat	0,42	0,39	0,39	0,34	0,31
Yahukimo	0,34	0,27	0,3	0,26	0,25
Pegunungan Bintang	0,18	0,15	0,22	0,27	0,29
Tolikara	0,17	0,2	0,22	0,37	0,38
Sarmi	0,39	0,33	0,43	0,35	0,35
Keerom	0,33	0,28	0,31	0,36	0,35
Waropen	0,18	0,22	0,28	0,33	0,31
Supiori	0,29	0,28	0,24	0,28	0,31
Mamberamo Raya	0,36	0,31	0,27	0,23	0,30
Nduga	0,21	0,2	0,22	-	0,25
Lanny Jaya	0,21	0,18	0,22	0,30	0,28
Mamberamo Tengah	0,24	0,23	0,26	0,27	0,27
Yalimo	0,28	0,26	0,21	0,14	0,19
Puncak	0,22	0,18	0,25	0,33	0,19
Dogiyai	0,2	0,19	0,25	0,20	0,25
Intan Jaya	0,29	0,23	0,38	0,27	0,29
Deiyai	0,33	0,32	0,26	0,28	0,25
Kota Jayapura	0,37	0,38	0,35	0,35	0,28

Sumber: Badan Pusat Statistik

Berbeda dengan ketimpangan pendapatan di Provinsi Papua, perkembangan ketimpangan pendapatan di Provinsi Papua Barat menunjukkan kecenderungan peningkatan dalam tiga tahun terakhir. Angka GR Provinsi Papua Barat tahun 2018 sudah lebih tinggi dibanding angka GR nasional. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang terjadi hanya dinikmati sebagian kecil golongan masyarakat.

Gambar 3.14. Perkembangan Ratio Gini Provinsi Papua Barat dan Indonesia Tahun 2013–2018



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018 Keterangan: *Maret 2018, (year on year)

Kondisi ketimpangan pendapatan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat juga menunjukkan kondisi yang lebih buruk dibandingkan kabupaten/kota di Provinsi Papua, di mana terdapat lima kabupaten/kota yang mengalami kenaikan nilai GR pada 2016. Ketimpangan pendapatan tertinggi terjadi di Kabupaten Sorong Selatan (0,41) dan Kabupaten Fakfak (0,40).

Tabel 3.27. Perkembangan Gini Ratio Kabupaten/Kota Provinsi Papua Barat 2015–2016

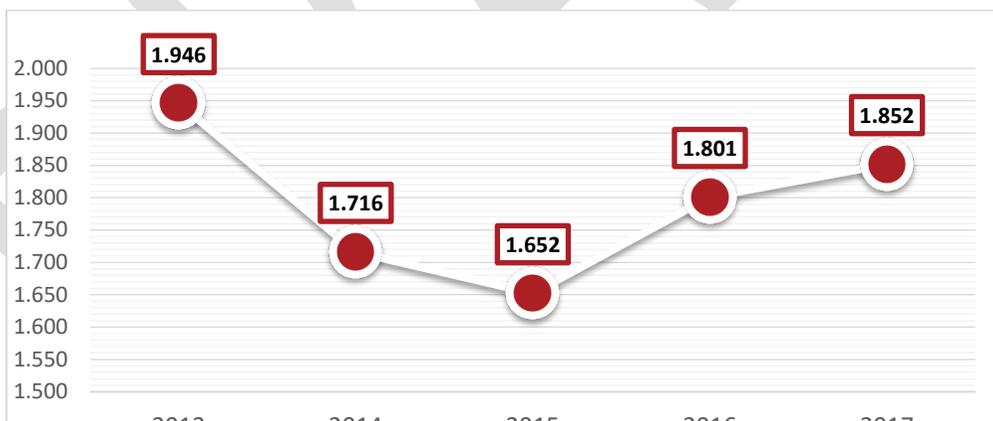
No	Kabupaten/Kota	2015	2016
1	Fakfak	0,34	0,40
2	Kaimana	0,31	0,34
3	Teluk Wondama	0,37	0,38
4	Teluk Bintuni	0,39	0,34
5	Manokwari	0,47	0,31
6	Sorong Selatan	0,35	0,41
7	Sorong	0,39	0,33
8	Raja Ampat	0,38	0,33

9	Tambrauw	0,26	0,25
10	Maybrat	0,28	0,30
11	Manokwari Selatan	-	0,36
12	Pegunungan Arfak	-	0,27
13	Kota Sorong	0,32	0,30

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Selain ketimpangan ekonomi masyarakat, aspek penting lain yang perlu diperhatikan adalah mengenai ketimpangan ekonomi antarkabupaten/kota dalam satu provinsi yang diukur menggunakan Indeks Williamson (IW). Nilai IW memiliki kategori sebagai berikut: jika nilai IW $\leq 3,39$ masuk kategori ketimpangan rendah, jika nilai IW di antara 0,4–0,69 masuk kategori ketimpangan sedang, jika nilai IW di antara 0,7–1,00 masuk kategori ketimpangan tinggi, dan jika nilai IW > 1 masuk kategori ketimpangan sangat tinggi. Nilai IW Papua tahun 2017 sebesar 1,852, artinya telah terjadi ketimpangan ekonomi yang sangat tinggi antarkabupaten/kota. Ketimpangan tersebut justru cenderung meningkat sejak tahun 2015.

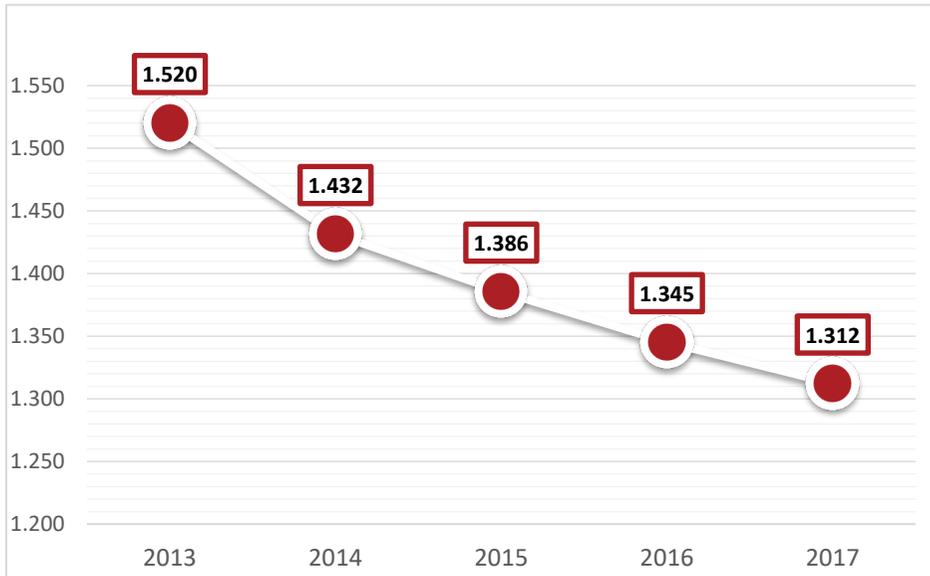
Gambar 3.15. Hasil Perhitungan Indeks Williamson Provinsi Papua, 2013–2017



Sumber: Badan Pusat Statistik 2018, data diolah

Nilai IW Provinsi Papua Barat lebih rendah dari Provinsi Papua, namun karena nilainya juga di atas 1 berarti Papua Barat juga mengalami ketimpangan kabupaten/kota yang sangat tinggi. Berbeda dengan Provinsi Papua, nilai IW Provinsi Papua Barat justru mengalami tren penurunan sejak tahun 2013.

**Gambar 3.16. Hasil Perhitungan Indeks Williamson Provinsi Papua Barat
2013–2017**



Sumber: Sumber: Badan Pusat Statistik 2018, data diolah

Untuk mengatasi ketimpangan antarpenduduk dan antarwilayah sebagaimana yang telah diuraikan, sebagian besar responden mengusulkan agar dalam alokasi dana otsus ke depan keberpihakan terhadap OAP diperjelas melalui formula alokasi.

Tabel 3.29. Usulan Pola Alokasi Dana Otsus ke Depan

No	Masalah Ekonomi	Papua	Papua Barat
1	Kewenangan penuh kabupaten/kota menggunakan Dana Otsus tanpa dibatasi persentase tertentu	2	0
2	Keberpihakan terhadap OAP diperjelas dalam formula alokasi	2	3
3	Pola DAK tetapi dari provinsi	1	0
4	Bagian kabupaten/kota dialokasikan ke sektor tertentu dengan batasan seperti saat ini	0	1
	Total	5	4

Sumber: Data Primer, 2019

Dengan alokasi dana otsus yang lebih berpihak kepada OAP, diyakini akan mengurangi ketimpangan penduduk karena sebagian besar penduduk berpendapatan rendah merupakan OAP. Di samping itu, sebagian besar daerah berpendapatan rendah juga merupakan daerah yang penduduknya didominasi oleh OAP. Dengan demikian formula alokasi dana otsus yang berpihak kepada OAP akan mengatasi dua ketimpangan sekaligus, yaitu ketimpangan antarpenduduk dan ketimpangan antarwilayah.

3.7. Saran/Rekomendasi Kebijakan

Uraian-uraian sebelumnya menunjukkan bahwa kehadiran dana otsus belum berdampak terhadap perbaikan kondisi ekonomi dan sosial di Provinsi Papua dan Papua Barat. Oleh karena itu perbaikan kebijakan pengelolaan dana otsus sangat mendesak, antara lain melalui:

1. Alokasi dana otsus ke depan seharusnya dirancang untuk mendorong peningkatan ekonomi di sektor-sektor lain khususnya sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan. Hal tersebut dilakukan untuk mengurangi ketergantungan terhadap sektor pertambangan dan upaya menjaga pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan bermanfaat bagi OAP.
2. Potensi peningkatan nilai tambah sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan belum maksimal, maka perlu peningkatan *value added* sektor tersebut dengan industrialisasi produk pertanian dan perikanan. Sementara pada subsektor perkebunan sawit dilakukan hilirisasi produk.
3. Diperlukan alokasi dana otsus untuk memperbaiki NTP melalui kebijakan subsidi kebutuhan biaya pertanian/perikanan dan subsidi kebutuhan pokok masyarakat pedalaman sebagai upaya pengentasan kemiskinan pada masyarakat yang bekerja di sektor pertanian, perkebunan, dan perikanan.
4. Dana otsus harus diarahkan untuk membantu mempercepat konektivitas antardaerah dan untuk mempercepat penyediaan infrastruktur dasar (jalan/jembatan, listrik, dan air bersih) di kabupaten/kota tertentu terutama untuk mengurangi ketimpangan pembangunan daerah.

5. Mengevaluasi dan menetapkan formula alokasi dana otsus kepada kabupaten/kota berdasarkan skala ketertinggalan, ketimpangan, dan kemiskinan.
6. Melakukan pembinaan terhadap UMKM dan koperasi sehingga menjadi *visible* dalam upaya mengembangkan bisnis melalui akses dan pembiayaan perbankan. Hal ini dilakukan sekaligus sebagai bagian strategi mengatasi rendahnya LDR perbankan.
7. Penguatan kelembagaan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu baik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota agar kegiatan investasi tercatat, tersistem, dan terarah.

BAB IV. TINJAUAN KEUANGAN DAERAH

4.1. Sumber Penerimaan Daerah (PAD dan TKDD)

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang telah dilaksanakan sejak tahun 2001 adalah dalam rangka mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Seiring dengan perubahan dinamika sosial politik, pemerintah telah melakukan revisi beberapa materi dalam undang-undang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Perubahan itu semakin nyata dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diamandemen dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Substansi perubahan kedua undang-undang tersebut adalah semakin besarnya kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan dan keuangan daerah. Dengan demikian diharapkan pembangunan daerah dapat berjalan sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas daerah, sehingga dapat memberikan dampak positif bagi perkembangan ekonomi regional, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam rangka mempersiapkan pemerintahan daerah untuk menjalankan tugasnya, pembagian sumber pendapatan (*revenue assignments*) yang kompleks dan mekanisme transfer fiskal antarpemerintah harus dikembangkan dan dilaksanakan dengan sangat cepat dan dengan sedikit kesempatan untuk uji coba. Itulah kondisi yang terjadi setelah reformasi kerangka hukum Indonesia untuk pengelolaan keuangan publik, dengan disahkannya Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kondisi ini menyadarkan pemerintah bahwa keseimbangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah harus dilihat baik sebagai sub-set sistem keuangan nasional, maupun sebagai sistem pendanaan yang komprehensif untuk desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Selain itu, perubahan besar dalam kebijakan pajak dan retribusi daerah—dalam menanggapi tuntutan pemberian layanan masyarakat lokal—memaksa pemda meningkatkan mobilisasi sumber dana mereka untuk memikirkan kembali tentang struktur pajak dan retribusi daerah.

Pengalaman desentralisasi di Indonesia menunjukkan bahwa salah satu titik paling lemah dalam sistem ini adalah rendahnya tingkat pajak dan retribusi

daerah dalam arti sebenarnya. Pemda hanya mengumpulkan pendapatan yang sangat sedikit baik sebagai bagian dari PDB (1,82 persen tahun 2017, masing-masing 1,02 persen untuk tingkat provinsi dan 0,80 persen untuk tingkat kabupaten/kota) atau sebagai bagian dari belanja daerah mereka sendiri (kurang lebih 40 persen untuk tingkat provinsi dan 15 persen untuk tingkat kabupaten/kota). Ketidakseimbangan ini tidak sesuai dengan teori dan praktik baik yang seharusnya menjadi acuan proses desentralisasi fiskal di Indonesia. Sebagian besar ketidakseimbangan memiliki latar belakang sejarah yang panjang, hanya beberapa pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia yang memiliki basis pendapatan asli daerah sendiri (PAD) yang kuat. Secara khusus, DKI Jakarta dan beberapa pemerintah daerah tertentu memiliki budaya pajak dan retribusi daerah sendiri yang kuat, dalam arti hubungan pelayanan publik pada tingkat lokal mampu ditunjang oleh PAD yang memadai. Dalam kasus pajak daerah, pemda harus memiliki keleluasaan yang cukup mengenai pendapatan pajak, dan mereka harus memiliki tanggung jawab politik untuk memperkenalkan beban pajak pada konstituen. Dengan alasan bahwa "cost" politik dari pajak daerah belum diberi kompensasi oleh keuntungan politik. Hal ini membutuhkan kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah untuk memberikan insentif tambahan terhadap pengenalan pajak dan retribusi daerah. *Interrelations* antara pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemda dengan pajak dan retribusi daerah yang harus dibayar oleh masyarakat, menjadi kunci keberlanjutan pelayanan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemda kepada masyarakat.

Sebagai bukti empiris kegagalan suatu negara dalam upaya menyejahterakan rakyatnya tanpa mempertimbangkan sumber daya ekonomi untuk mendukung keberlanjutan pelayanan kepada rakyatnya adalah Venezuela. Krisis ekonomi yang melanda Venezuela sebenarnya mulai dirasakan sejak kematian mantan presiden Hugo Chavez tahun 2013. Dalam kurun waktu beberapa tahun yang lalu, Venezuela berada di ambang kehancuran karena tingkat inflasi yang sangat tinggi dan semua rakyatnya kesulitan memenuhi kebutuhan hidup mereka. Uang kertas bolivar (mata uang Venezuela) nyaris tak ada nilainya dan merupakan salah satu mata uang dengan nilai tukar paling rendah di dunia. Padahal dulu negara ini terkenal sangat kaya raya. Venezuela memiliki cadangan minyak terbesar di dunia. Tapi kekayaan itu yang kemudian menjadi awal dari kehancuran Venezuela. Seperti negara penghasil minyak lainnya, 95 persen pemasukan Venezuela berasal dari ekspor minyak. Ini berarti pemasukan negara sangat bergantung pada harga minyak dunia.

Saat harga minyak dunia sedang tinggi, pemasukan negara sangat besar dan begitu pula sebaliknya. Venezuela juga mengalami kesenjangan sosial yang sangat besar, di mana semua orang kaya merupakan pemilik bisnis di negara itu. Akibatnya warga miskin makin miskin. Berdasarkan pengalaman empiris tersebut, suatu negara atau pemerintah daerah sebaiknya membuat *grand design* yang kokoh, untuk membuat rencana aksi dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakatnya, dengan cara mengaitkan antara sumber-sumber pendapatannya terhadap jumlah dan kualitas pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakatnya.

Implementasi desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah melalui beberapa tahap kritis, dalam upayanya mewujudkan cita-cita dan sasaran nasional sekaligus memberikan arahan yang jelas bagi pembangunan nasional. Fase awal pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia bergulir pada awal tahun 2000 dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, mengubah kedua Undang-Undang tersebut menjadi, pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang dilaksanakan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Undang undang ini mengamanatkan bahwa penetapan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilakukan secara adil, proporsional, dan akuntabel terhadap kebutuhan Pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah yang dapat dibiayai dari sumber penerimaan sumber dana desentralisasi yang secara efektif dan efisien untuk mendanai kebutuhan belanja ke dalam kewenangan daerah.

Implementasi desentralisasi dari waktu ke waktu telah memberikan pelajaran penting bahwa sistem terpusat dapat mengakibatkan inefisiensi dan *high cost economy* dalam penyediaan layanan sektor publik dan penyediaan sarana dan prasarana dalam pengembangan ekonomi dan iklim investasi. Dengan demikian, diperlukan peran pemerintah dalam menjaga keseimbangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana juga keseimbangan fiskal antar pemerintah daerah.

Pengalaman menunjukkan bahwa pengambilan keputusan yang terlalu terpusat di bidang layanan sektor publik, pengembangan bisnis dan investasi di Indonesia, berkontribusi terhadap rendahnya pertanggungjawaban, lambatnya proses pembangunan infrastruktur, tingkat pengembalian proyek industri yang menurun, dan penundaan pengembangan investasi di suatu wilayah. Dengan adanya ekspansi ekonomi, kebutuhan dan peluang untuk

meningkatkan desentralisasi menjadi sebuah kebutuhan. Hal ini bisa dilihat dengan adanya transisi ekonomi yang cukup cepat dilakukan di Indonesia. Namun, sejalan dengan perkembangan yang cepat, pemerintah, menghadapi kendala dalam pelaksanaan, kapasitas keuangan negara, serta lembaga pengelolaan keuangan negara.

Seiring dengan meningkatnya dana yang ditransfer ke daerah, kebijakan pemerintah pusat terkait dengan anggaran dan penggunaannya akan lebih efektif jika daerah dapat mengelolanya secara lebih profesional. Dengan adanya kewenangan dan fleksibilitas daerah dalam penggunaan dana transfer, daerah dapat berbuat banyak untuk memperkuat sektor riil di masing-masing daerah. Selain itu, koordinasi dan kerja sama antardaerah juga diperlukan agar terjadi sinergi dalam pelaksanaan program yang direncanakan oleh daerah.

Secara teoretis ada unsur dasar yang bersifat generik di lembaga pemda. Pemda mampu melakukan otonomi secara optimal sebagai instrumen yang menciptakan proses demokratisasi dan instrumen yang menciptakan kekayaan di tingkat daerah, maka kita harus memahami secara filosofis elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah sebagai entitas pemerintah. Setidaknya ada tujuh elemen dasar yang membangun entitas pemerintah daerah, yaitu:

- 1) Urusan Pemerintahan: Unsur dasar pertama dari pemerintahan daerah adalah "urusan pemerintahan". Bahwa otoritas untuk mengelola dan mengurus urusan pemerintahan di daerah **didelegasikan** ke daerah. Desentralisasi pada dasarnya terbagi antara tingkat urusan pemerintahan; pusat melakukan apa dan daerah melakukan apa..
- 2) Kelembagaan: Unsur dasar kedua dari pemda adalah wilayah kelembagaan. Pemerintah daerah mungkin tidak dapat terselenggara jika tidak diakomodasi di wilayah kelembagaan. Dalam konteks Indonesia, ada dua institusi penting yang membentuk pemerintahan daerah yaitu: lembaga untuk pejabat politik kepala kelembagaan dan DPRD serta institusi untuk pejabat karir yang terdiri dari departemen, instansi, kantor, sekretariat, kabupaten, dan desa. ,
- 3) Personel: Unsur-unsur dasar yang membentuk sepertiga pemda adalah kepindahan personel institusi daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan di daerah. Personel daerah (PNS) yang pada gilirannya melaksanakan kebijakan publik strategis yang dihasilkan oleh pejabat

politik (DPRD dan kepala daerah) untuk menghasilkan barang dan jasa sebagai hasil akhir (produk akhir) pemerintah daerah.

- 4) Keuangan Daerah: Unsur-unsur dasar keempat yang membentuk pemda adalah wilayah administrasi keuangan. Keuangan daerah merupakan konsekuensi dari urusan pemerintahan yang didelegasikan ke daerah. Hal ini sesuai dengan prinsip *money following function*. Daerah harus diberi sumber daya—baik sumber keuangan yang didasarkan dari pajak dan retribusi daerah (desentralisasi fiskal) maupun bersumber dari hibah (subsidi dan pembagian keuntungan) yang diberikan ke daerah. Keberadaan sumber keuangan yang memadai akan memungkinkan daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang didelegasikan ke daerah.
- 5) Perwakilan Daerah: Unsur-unsur dasar kelima dari pemerintah daerah adalah perwakilan daerah. Secara filosofis, masyarakat adalah pemilik otonomi daerah. Tapi dalam pelaksanaannya tidak mungkin untuk mengatur masyarakat secara bersama-sama. Untuk alasan tersebut, perlu adanya pemilihan wakil rakyat untuk melaksanakan amanat dan legitimasi masyarakat, untuk bertindak dan atas nama rakyat daerah. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, ada dua jenis institusi yang mewakili masyarakat. Pertama, DPRD dipilih melalui pemilihan umum untuk fungsi legislatif daerah. Yang kedua adalah kepala daerah terpilih melalui pemilihan lokal yang dilakukan langsung oleh masyarakat daerah yang bersangkutan untuk menjalankan fungsi eksekutif daerah. Dengan demikian kepala daerah dan pejabat DPRD dipilih oleh masyarakat melalui proses pemilihan, yang diamanatkan untuk mengatur dan mengelola masyarakat dalam koridor kompetensi daerah yang bersangkutan. Di dalam elemen perwakilan berisi berbagai dimensi yang di dalamnya berkaitan dengan hak dan kewajiban masyarakat. Termasuk dalam dimensi itu adalah bagaimana hubungan DPRD dengan kepala daerah; bagaimana hubungan mereka dengan masyarakat yang memberi mandat; pengakomodasian pluralisme lokal ke dalam kebijakan daerah; penguatan masyarakat sipil dan isu-isu lain yang terkait dengan proses demokratisasi di tingkat lokal.
- 6) Pelayanan Publik: Unsur dasar dari bentuk keenam pemda adalah "pelayanan publik". Hasil akhir dari administrasi daerah adalah tersedianya "barang dan jasa" yang dibutuhkan oleh masyarakat. Secara lebih terperinci barang dan jasa dapat dibagi menjadi dua klasifikasi sesuai hasil akhir yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Pertama,

pemerintah daerah memproduksi barang publik untuk kepentingan masyarakat setempat seperti jalan, jembatan, irigasi, sekolah, pasar, terminal, rumah sakit dan fasilitas lain yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kedua, pemerintah daerah menghasilkan layanan yang merupakan pengaturan peraturan publik seperti menerbitkan akta kelahiran, kartu identitas nasional, kartu keluarga, izin mendirikan bangunan, dan sebagainya. Pada dasarnya aturan publik dimaksudkan untuk menciptakan hukum dan ketertiban di masyarakat. Isu yang paling dominan dalam konteks pelayanan publik adalah bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik dihasilkan dalam kerangka kesejahteraan masyarakat setempat. Prinsip standar pelayanan minimum dan pengembangan layanan terbaik (lebih baik, lebih murah, lebih cepat, dan lebih sederhana), dan akuntabilitas akan menjadi isu utama dalam pelayanan publik.

- 7) Pengawasan: Unsur dasar ketujuh yang membentuk pemerintah daerah adalah pemantauan (*monitoring*). Argumentasi diperlukannya pengawasan adalah kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan. Untuk mencegah hal tersebut maka elemen kontrol memiliki posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih. Berbagai masalah pengendalian akan menjadi agenda penting karena lembaga bersinergi mengendalikan internal, efektivitas pengawasan eksternal, pengawasan sosial, dan pengawasan legislatif (*built-in control*).

Desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrumen kebijakan pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan, antara lain, untuk:

- (1) Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*).
- (2) Meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah.
- (3) Meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional.
- (4) Meningkatkan tata kelola, transparansi, dan akuntabilitas dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien, dan adil.
- (5) Mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro. Di samping itu, untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan

keuangan daerah, daerah diberikan kewenangan memungut pajak (*taxing power*).

Secara umum, struktur APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Sementara belanja terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Berdasarkan Pasal 5 UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, diatur sumber penerimaan daerah sebagai berikut:

- 1) Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan.
- 2) Pendapatan daerah bersumber dari
 - (a) pendapatan asli daerah,
 - (b) dana perimbangan, dan
 - (c) lain-lain pendapatan.
- 3) Pembiayaan bersumber dari
 - a) sisa lebih perhitungan anggaran daerah;
 - b) penerimaan pinjaman daerah;
 - c) dana cadangan daerah; dan
 - d) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

4.2. Pendapatan Asli Daerah

Selanjutnya Pasal 6 UU No. 33/2004, mengatur PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan asli daerah lain-lain yang sah meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Pengaturan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai primadona PAD pada awalnya diatur dalam Undang-Undang No 16 Tahun 1997 tentang

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang tersebut menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan struktur perpajakan daerah, meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki sistem administrasi perpajakan daerah dan retribusi sejalan dengan sistem administrasi perpajakan nasional, mengklasifikasikan retribusi, dan menyederhanakan tarif pajak dan retribusi. Dalam rangka penyederhanaan jenis pajak dan retribusi, undang-undang ini menetapkan jenis-jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut daerah. Penyederhanaan tersebut diharapkan dapat meningkatkan penerimaan daerah dari sumber pajak dan retribusi, mengingat penetapan pajak dan retribusi yang dapat dipungut daerah berdasarkan undang-undang ini didasarkan, antara lain, pada potensinya yang cukup besar. Dengan penyederhanaan ini, daerah diharapkan mampu menutup hilangnya penerimaan yang berasal dari pajak dan retribusi yang kurang potensial, tetapi saat ini masih dipungut oleh daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan untuk menitikberatkan perhatiannya pada jenis-jenis pajak dan retribusi yang potensinya besar.

Pajak daerah dan pajak nasional merupakan satu sistem perpajakan Indonesia, yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat sehingga perlu dijaga agar kebijakan perpajakan tersebut dapat memberikan beban yang adil. Sejalan dengan perpajakan nasional, maka pembinaan pajak daerah harus dilakukan secara terpadu dengan pajak nasional.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (UU No. 34/2000), menambah lima jenis pajak dan sembilan jenis retribusi yang sebelumnya diatur dalam UU No. 18 Tahun 1997. Pemda diberikan kewenangan untuk menetapkan tarif pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan kebutuhan daerah dan kemampuan masyarakat.

Tahun 2009, UU No. 18 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000, diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Amandemen tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, dengan cara perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah, pemberian diskresi dalam penetapan tarif, dan mengendalikan pungutan daerah yang distortif. Pemberian peluang untuk mengenakan pungutan baru yang semula diharapkan dapat meningkatkan penerimaan daerah, dalam kenyataannya tidak banyak membantu menutupi kekurangan kebutuhan pengeluaran, karena kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang hampir tidak ada yang merujuk pada jenis pungutan pajak dan retribusi

baru yang dapat dipungut oleh daerah. Oleh karena itu, hampir semua pungutan baru yang ditetapkan oleh daerah memberikan dampak yang kurang baik terhadap iklim investasi. Banyak pungutan daerah yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi karena tumpang tindih dengan pungutan pusat dan merintang arus barang dan jasa antardaerah. Akibatnya, ketentuan dalam undang-undang digeser dari *open list* menjadi *closed list*, yang artinya pemkab dan pemkot tidak lagi diberikan diskresi untuk mengenakan jenis pajak selain yang tercantum dalam undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah.

Penerimaan pajak dan retribusi daerah sampai saat ini relatif kurang memadai untuk mendanai kebutuhan pengeluaran daerah, khususnya kabupaten/kota. Jenis pajak dan retribusi yang dipungut oleh kabupaten/kota cukup banyak, namun hanya memberikan kontribusi sekitar 15 persen terhadap APBD. Sementara untuk provinsi peranannya relatif cukup signifikan, yaitu sekitar 40 persen, sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 4.1, Tabel 4.2, Tabel 4.3, dan Gambar 4.1.

Pemberian kewenangan kepada kabupaten/kota untuk menetapkan tarif pajak dengan batasan tarif maksimum tidak banyak memberikan dampak pada peningkatan pendapatan daerah. Demikian juga dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk menciptakan pajak dan/atau retribusi baru dengan kriteria tertentu, juga tidak dapat diharapkan memberikan ruang yang cukup bagi daerah untuk menyesuaikan pendapatannya, karena sangat sulit untuk menemukan jenis pungutan, khususnya pajak yang memenuhi kriteria tersebut. Dengan demikian, kewenangan perpajakan yang ada saat ini tidak memberikan peluang bagi daerah untuk menyesuaikan pendapatannya apabila dana transfer tidak mencukupi.

Pemberian tanggung jawab yang semakin besar kepada daerah tentunya berdampak terhadap semakin besarnya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang semakin baik, yang kenyataannya tidak selamanya dapat dipenuhi dari dana transfer. Masyarakat akan selalu menuntut pelayanan yang lebih sesuai dengan pajak yang mereka bayar. Untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam mendanai kebutuhan pengeluarannya, sekaligus untuk meningkatkan akuntabilitas daerah, perlu upaya penguatan *taxing power* daerah. Upaya penguatan perpajakan tersebut perlu dikaji secara berkesinambungan agar tetap sejalan dengan prinsip perpajakan, sekaligus dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam rangka penguatan *taxing power* daerah, terdapat beberapa kebijakan yang perlu dilakukan, antara lain:

- (1) Menyelaraskan perpajakan dan retribusi daerah dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Memperluas basis pajak daerah dan memberikan keleluasaan dalam penetapan tarif.
- (3) Mempertegas dan memperkuat dasar pemungutan pajak dan retribusi daerah.

Implementasi kebijakan tersebut telah dituangkan dalam UU No. 28 Tahun 2009 yang di antaranya mengatur tentang perluasan basis pajak daerah dan retribusi daerah. Perluasan basis pajak daerah, khususnya untuk kabupaten/kota sangat diperlukan, selain memudahkan daerah untuk menyesuaikan pendapatannya, juga untuk mengurangi *grey area* antara pusat dan daerah.

Basis pajak daerah yang sangat terbatas menyulitkan daerah untuk menyesuaikan pendapatannya, ketika dana transfer tidak memadai untuk menutup kebutuhan pengeluaran daerah. Perluasan basis pajak daerah juga ditujukan untuk meningkatkan keadilan dalam perpajakan. Perluasan objek **pajak kendaraan bermotor atas kendaraan pemerintah** akan meningkatkan rasa keadilan bagi masyarakat umum, yang pada gilirannya juga akan meningkatkan kepatuhan masyarakat untuk membayar pajak. Demikian juga dengan perluasan objek **pajak hotel dan pajak restoran**, yang mencakup seluruh persewaan di hotel dan usaha jasa boga akan mengurangi *grey area*, sehingga objek pajak yang ada akan dapat dipungut secara optimal. Jenis pajak lain yang diperluas objeknya adalah pajak hiburan yang juga mencakup permainan bowling dan golf. Perluasan objek juga dilakukan terhadap jenis retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, sehingga mencakup pemeriksaan alat penanggulangan kebakaran dan keselamatan jiwa. Sementara retribusi izin gangguan—termasuk juga pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan usaha secara berkesinambungan—untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan dan memenuhi norma keselamatan kerja.

Untuk meningkatkan kewenangan perpajakan daerah dan retribusi daerah, perlu ada penambahan jenis pajak dan retribusi baru bagi daerah. Penambahan

jenis pajak dan retribusi baru dilakukan dengan memerhatikan kriteria pajak dan retribusi daerah yang baik secara teori maupun praktik telah teruji. Pajak baru tersebut, antara lain, **pajak sarang burung walet** untuk kabupaten/kota. Pengenaan pajak atas pengambilan dan usaha sarang burung walet didasarkan pada pertimbangan bahwa kegiatan usaha sarang burung walet menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, antara lain, berupa kebisingan dan aroma yang tidak sedap. Sementara itu, kegiatan pengambilan sarang burung walet pada habitat alami yang belum dikenakan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) merupakan kompensasi atas eksploitasi sumber daya alam. Pada dasarnya pengenaan pajak atas sarang burung walet dimaksudkan untuk menginternalisasi biaya yang ditimbulkan akibat aktivitas pengambilan dan penangkaran sarang burung walet tersebut.

Selain pajak sarang burung walet, terdapat dua jenis pajak lain yang merupakan pajak baru bagi kabupaten/kota, yaitu **pajak bumi dan bangunan pedesaan dan perkotaan (PBB-P2)** dan **bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB)**. Baik PBB-P2 dan BPHTB merupakan pengalihan pajak pusat kepada daerah. Di samping pertimbangan bahwa kedua jenis pajak tersebut lebih tepat sebagai pajak daerah, pengalihan tersebut juga netral terhadap fiskal (*neutral fiscal*) nasional. Pemungutan PBB-P2 dilakukan paling lambat 31 Desember 2013. Dengan demikian mulai 1 Januari 2014, pemerintah tidak lagi memungut PBB-P2. Sementara itu, BPHTB sepenuhnya diserahkan kepada daerah pada 1 Januari 2011. Selain ketiga jenis pajak baru tersebut di atas, untuk provinsi diberikan satu jenis pajak baru, yaitu **pajak rokok** yang baru dapat dipungut tahun 2014.

Dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, sebagian atau seluruh penerimaan beberapa jenis pajak daerah dan retribusi daerah didedikasikan untuk kegiatan tertentu (*earmarking system*). Kebijakan tersebut bukan dimaksudkan untuk mengurangi esensi otonomi daerah, namun lebih kepada mengarahkan penggunaan anggaran untuk penyediaan layanan tertentu yang merupakan kebutuhan prioritas masyarakat dan daerah. Dengan kebijakan ini, diharapkan perkembangan ekonomi daerah dapat tumbuh lebih cepat sehingga tujuan untuk menyejahterakan masyarakat dapat segera dicapai. Di samping itu, dengan adanya kebijakan *earmarking* tersebut, akan lebih mempermudah pemerintah daerah dalam proses pengalokasian anggaran untuk kegiatan tertentu, khususnya dalam hal mendapatkan persetujuan DPRD.

Tabel 4.1. Perkembangan Penerimaan Perpajakan, Pendapatan Asli Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota serta Proporsinya Terhadap Produk Domestik Bruto Tahun 2011–2017 (dalam triliun rupiah)

No.	Uraian	2011	2012	2013	2014	2015	2017
1.	Penerimaan Perpajakan (PP)	873,87	980,52	1077,31	1146,9	1489,3	1786,38
	Ratio (1:4) %	11,8	11,9	11,86	9,66	12,72	12,054
2.	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	90,14	112,74	140,27	180,64	215,47	269,89
	Ratio (2:4) %	1,21	1,37	1,54	1,52	1,84	1,82
	2.1. PAD Provinsi	60,02	75,07	92,45	118,98	136,35	151,73
	Ratio (2,1: 4) %	0,81	0,91	1,02	1	1,16	1,02
	2.2. PAD Kabupaten/Kota	30,12	37,67	47,82	61,67	79,12	118,16
	Ratio (2,2:4) %	0,4	0,46	0,52	0,52	0,68	0,80
3.	Jumlah PP+PAD	964,01	1093,26	1217,58	1327,5	1704,7	2056,27
	Tax Ratio (3:4) %	13,02	13,27	13,4	11,18	14,56	13,87
4.	Produk Domestik Bruto (PDB)	7403,46	8241,97	9084,67	11869	11711	13591

Sumber: Kemenkeu, 2018 dan Badan Pusat Statistik, 2017.

Tabel 4.2. Proporsi PAD, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah terhadap Total Pendapatan APBD Provinsi serta Kabupaten/Kota (dalam miliar rupiah)

Uraian	2013	%	2014	%	2015	%
Pendapatan	683.302,73	100	797.865,87	100	894.083,11	100
Dana Perimbangan	433.212,69	63,40	482.186,33	60,43	480.630,18	53,76
Lain-lain Pendapatan	109.761,82	16,06	135.004,38	16,93	211.573,73	23,66

Daerah yang Sah						
PAD	140.328,22	20,54	180.675,15	22,64	201.879,20	22,58

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017.

Penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sampai saat ini relatif kurang memadai untuk mendanai kebutuhan pengeluaran daerah, khususnya kabupaten/kota. Jenis pajak dan retribusi yang dipungut oleh kabupaten/kota cukup banyak, namun hanya memberikan kontribusi rata-rata sekitar 15 persen terhadap APBD atau kisaran 0,4–0,80 persen dari PDB. Sementara untuk provinsi, peranannya relatif cukup signifikan, yaitu rata-rata sekitar 40 persen atau kisaran 0,8–1,16 persen dari PDB (Tabel 4.1 dan 4.2). Pemberian kewenangan kepada kabupaten/kota untuk menetapkan tarif pajak dengan batasan tarif maksimum, tidak banyak memberikan dampak pada peningkatan pendapatan daerah. Demikian juga dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk menciptakan pajak dan/atau retribusi baru dengan kriteria tertentu, juga tidak dapat diharapkan memberikan ruang yang cukup bagi daerah untuk menyesuaikan pendapatannya, karena sangat sulit untuk menemukan jenis pungutan, khususnya pajak yang memenuhi kriteria tersebut.

Dalam kaitannya dengan upaya pemerintah daerah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang berasal dari PAD, dapat dilihat pada Tabel 4.3 dan Gambar 4.1 berikut ini.

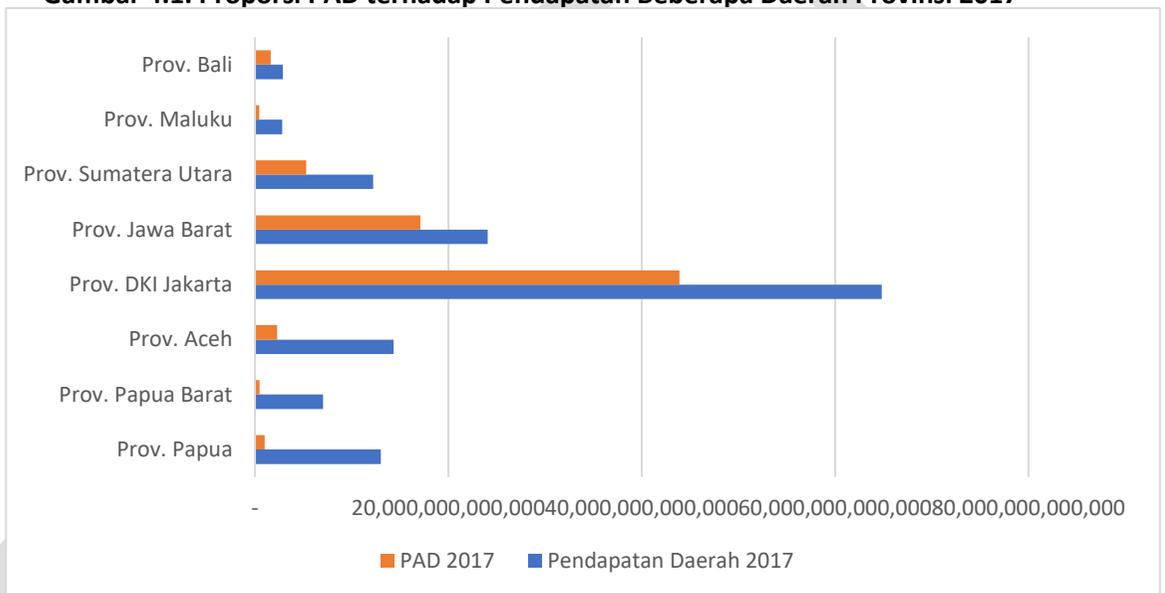
Tabel 4.3. Proporsi PAD terhadap Pendapatan Beberapa Daerah Provinsi 2017

Provinsi	Pendapatan 2017	PAD 2017	Persentase
Papua	13.006.812.664.926	1.015.781.099.671	7,8%
Papua Barat	7.053.833.192.590	465.968.637.636	6,6%
Aceh	14.350.368.223.201	2.277.453.276.998	15,9%
DKI Jakarta	64.823.887.369.820	43.901.488.807.743	67,7%

Jawa Barat	24.054.880.848.030	17.102.520.315.839	71,1%
Sumatera Utara	12.234.837.881.539	5.287.469.401.500	43,2%
Maluku	2.811.394.569.099	428.831.758.351	15,3%
Bali	2.890.554.660.890	1.614.958.045.255	55,9%

Sumber: Diolah dari Badan Pusat Statistik, 2017.

Gambar 4.1. Proporsi PAD terhadap Pendapatan Beberapa Daerah Provinsi 2017



Sumber: Diolah dari DJPK Kementerian Keuangan Tahun 2015–2017.

Tabel 4.4. Perkembangan PAD terhadap Pendapatan Daerah Provinsi Papua dan Papua Barat 2010–2017

Tahun	Papua Barat			Papua		
	Pendapatan	PAD	%	Pendapatan	PAD	%
2010	2.751.170.052.000	75.220.000.000	2,73%	5.284.525.558.000	357.801.700.000	6,77%
2011	3.385.707.354.738	98.962.042.000	2,92%	5.369.147.179.000	304.175.000.000	5,67%
2012	3.873.388.417.669	175.450.133.076	4,53%	7.295.601.882.000	403.560.936.000	5,53%
2013	5.637.696.633.774	236.282.889.480	4,19%	8.397.158.332.245	633.726.316.291	7,55%
2014	5.762.348.201.506	306.674.697.583	5,32%	10.709.818.949.527	944.929.691.841	8,82%
2015	5.840.353.119.324	322.799.297.752	5,53%	11.805.767.353.119	912.908.312.259	7,73%
2016	6.740.386.627.580	338.811.109.229	5,03%	12.567.839.768.233	1.019.732.912.606	8,11%
2017	7.053.833.192.590	465.968.637.636	6,61%	13.006.812.664.926	1.015.781.099.671	7,81%

Sumber: Diolah dari DJPK Kemenkeu, 2010–2017.

Dalam Tabel 4.3, Tabel 4.4., Tabel 4.5., dan Gambar 4.1. dapat dilihat bahwa kemampuan pemerintah provinsi di Indonesia dalam menggalang sumber-sumber PAD bervariasi antara daerah satu dengan lainnya. Provinsi Jawa Barat dan DKI adalah dua provinsi yang mampu menggali PAD relatif tinggi bila dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia, masing-masing sebesar 71,1 persen dan 67,7 persen dari pendapatan daerah. Di lain pihak, kinerja penggalan PAD Provinsi Papua dan Papua Barat masing-masing sebesar 7,8 persen dan 6,6 persen dari pendapatan daerah, masih jauh dari rata-rata nasional (kurang lebih 40 persen). Namun demikian, proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah Provinsi Papua dan Papua Barat sejak tahun 2010–2017 menunjukkan perkembangan yang positif. Untuk Provinsi Papua mengalami peningkatan dari 6,77 persen (2010) menjadi 7,81 persen (2017) dan dari 2,73 persen (2010) menjadi 6,61 persen (2017) untuk Provinsi Papua Barat.

Untuk jangka menengah dan panjang, Pemprov Papua dan Papua Barat sebaiknya memiliki *road map* (peta jalan) untuk meningkatkan PAD. Terutama terkait dengan desain ulang sistem administrasi PAD, khususnya pajak daerah yang menghasilkan PAD yang optimal, efisien, dan memberikan kemudahan bagi wajib pajak daerah memenuhi kewajiban perpajakannya; perluasan dasar pengenaan pajak daerah provinsi; perbaikan sistem pemungutan pajak daerah; efektivitas pengawasan dan efisiensi serta transparansi administrasi perpajakan daerah; meminimalkan biaya pemenuhan kewajiban perpajakan dan pemungutan pajak; serta meminimalkan distorsi terhadap perekonomian daerah. Kunci keberhasilan dalam desain ulang sistem administrasi pajak daerah provinsi antara lain mendapatkan dukungan politis baik dari MRP, DPRP, aparat pelaksana, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya.

Tabel 4.6. menunjukkan gambaran kinerja penggalan PAD di tingkat kabupaten/kota Provinsi Papua dan Papua Barat.

Tabel 4.6. Proporsi Pendapatan Asli Daerah terhadap Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat 2017

Kabupaten/Kota Papua	Prov.	Pendapatan 2017	PAD 2017	%
Kab. Jayapura		1.226.783.965.444	96.961.324.537	7,90%
Kab. Jayawijaya		1.496.028.526.952	75.889.520.464	5,07%
Kab. Merauke		1.894.986.652.311	160.522.699.713	8,47%
Kab. Mimika		1.879.364.578.097	327.097.771.470	17,40%
Kab. Nabire		1.231.469.575.077	47.298.707.017	3,84%
Kab. Paniai		1.247.819.810.080	28.434.534.118	2,28%
Kab. Puncak Jaya		1.259.626.254.346	10.790.311.949	0,86%
Kab. Kepulauan Yapen		1.098.698.165.139	42.347.781.575	3,85%
Kota Jayapura		1.239.051.683.382	176.666.250.173	14,26%
Kab. Sarmi		1.105.429.026.734	5.092.657.365	0,46%
Kab. Keerom		919.989.414.59	12.683.764.757	1,38%
Kab. Yahukimo		1.575.763.136.163	22.510.120.394	1,43%
Kab. Pegunungan Bintang		1.411.755.457.102	7.628.655.150	0,54%
Kab. Tolikara		1.552.044.323.965	9.576.673.179	0,62%
Kab. Boven Digoel		1.258.305.009.204	34.128.578.820	2,71%
Kab. Mappi		1.081.460.607.040	28.693.432.485	2,65%
Kab. Asmat		1.486.613.797.364	38.346.723.376	2,58%
Kab. Waropen		976.101.621.482	3.776.502.512	0,39%
Kab. Supiori		355.939.072.080	4.531.609.649	1,27%
Kab. Mamberamo Raya		923.583.327.527	3.187.649.427	0,35%

Kab. Mamberamo Tengah	1.045.651.746.053	10.185.211.897	0,97%
Kab. Yalimo	1.207.326.549.401	17.213.430.637	1,43%
Kab. Lanny Jaya	1.358.324.565.814	58.460.287.592	4,30%
Kab. Nduga	1.180.992.775.719	14.799.668.963	1,25%
Kab. Dogiyai	842.759.186.770	5.610.242.689	1,25%
Kab. Puncak	1.519.354.765.963	118.296.744.687	7,79%
Kab. Intan Jaya	1.127.358.290.711	8.210.946.398	0,73%
Kab. Deiyai	792.320.498.313	2.426.218.727	0,31%
PROV PAPUA BARAT			
Kab. Fakfak	1.309.686.369.160	39.430.608.863	3,01%
Kab. Manokwari	1.212.554.722.64	117.138.721.002	9,66%
Kab. Sorong	1.574.358.169.513	50.619.017.519	3,22%
Kota Sorong	1.574.358.169.513	50.619.017.519	3,22%
Kab. Raja Ampat	1.163.452.153.394	37.313.723.383	3,21%
Kab. Sorong Selatan	857.007.401.093	8.126.186.047	0,95%
Kab. Teluk Bintuni	1.989.802.111.850	41.892.703.177	2,11%
Kab. Teluk Wondama	761.810.519.371	7.474.875.366	0,98%
Kab. Kaimana	994.574.312.073	22.610.149.659	2,27%
Kab. Maybrat	994.649.599.740	2.032.480.539	0,20%
Kab. Tambrau	1.005.510.324.624	4.716.057.234	0,47%
Kab. Manokwari Selatan	32.110.713.213	96.694.746	0,30%
Kab. Pegunungan Arfak	872.067.602.174	5.462.001.062	0,63%

Sumber: DJPK, Kemenkeu, 2018

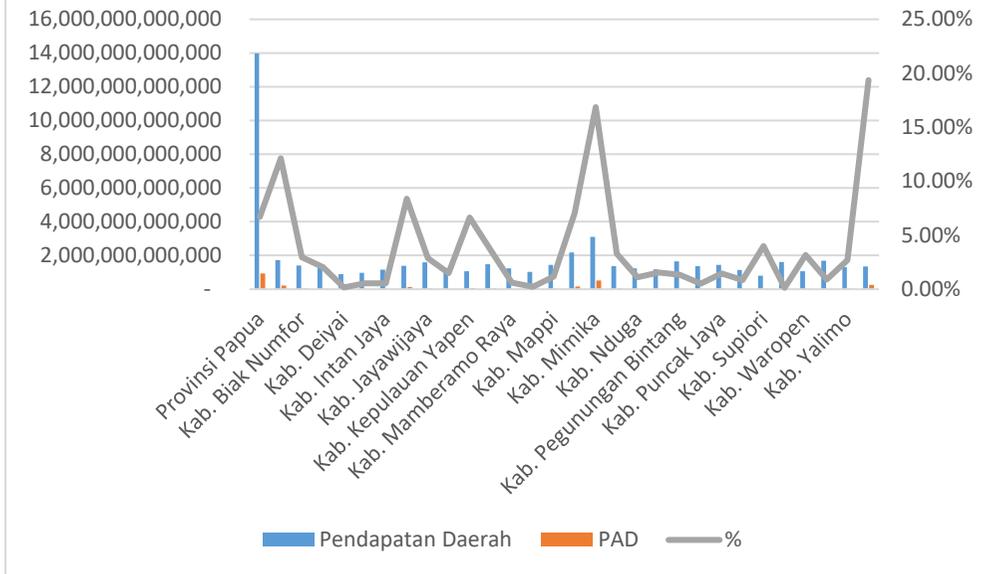
Tabel 4.7. Proporsi PAD terhadap Pendapatan Daerah Provinsi Papua dan Kab/Kota di Provinsi Papua 2019 (Rp)

No	Daerah	Pendapatan Daerah	PAD	%
1	Provinsi Papua	13.978.117.822.487	938.055.365.341	6,71%
2	Kab. Asmat	1.733.155.793.439	210.207.034.054	12,13%
3	Kab. Biak Numfor	1.408.847.885.801	41.771.172.937	2,96%
4	Kab. Boven Digoel	1.396.237.791.713	28.481.254.000	2,04%
5	Kab. Deiyai	899.686.502.839	1.500.000.000	0,17%
6	Kab. Dogiyai	963.041.322.574	5.178.245.574	0,54%
7	Kab. Intan Jaya	1.159.914.325.298	6.246.941.241	0,54%
8	Kab. Jayapura	1.376.777.866.641	115.479.030.000	8,39%
9	Kab. Jayawijaya	1.587.566.140.966	45.701.759.371	2,88%
10	Kab. Keerom	1.257.013.615.131	18.726.200.000	1,49%
11	Kab. Kepulauan Yapen	1.073.236.205.491	71.404.966.488	6,65%
12	Kab. Lanny Jaya	1.472.272.741.766	53.115.000.000	3,61%
13	Kab. Mamberamo Raya	1.238.713.936.316	7.455.000.000	0,60%

14	Kab. Mamberamo Tengah	1.032.127.829.901	2.200.000.000	0,21%
15	Kab. Mappi	1.441.165.736.197	16.831.850.117	1,17%
16	Kab. Merauke	2.174.678.472.573	153.426.825.214	7,06%
17	Kab. Mimika	3.100.000.000.000	523.177.885.629	16,88%
18	Kab. Nabire	1.365.020.819.000	44.992.911.000	3,30%
19	Kab. Nduga	1.231.346.946.043	13.781.647.989	1,12%
20	Kab. Paniai	1.187.112.073.457	18.534.790.664	1,56%
21	Kab. Pegunungan Bintang	1.656.771.686.054	22.432.429.921	1,35%
22	Kab. Puncak	1.363.920.204.458	7.120.000.000	0,52%
23	Kab. Puncak Jaya	1.436.518.855.383	20.837.161.852	1,45%
24	Kab. Sarmi	1.136.344.241.160	9.470.000.000	0,83%
25	Kab. Supiori	803.895.693.908	32.074.500.000	3,99%
26	Kab. Tolikara	1.607.465.422.759	2.125.000.000	0,13%
27	Kab. Waropen	1.056.609.740.755	33.340.000.000	3,16%
28	Kab. Yahukimo	1.685.858.897.889	15.000.000.000	0,89%
29	Kab. Yalimo	1.305.531.772.669	35.347.630.065	2,71%
30	Kota Jayapura	1.348.852.891.125	261.254.365.557	19,37%

Sumber : Diolah dari DJPK, Kemenkeu 2019.

Gambar 4.2. Proporsi PAD Terhadap Pendapatan Daerah 2019 Provinsi Papua Dan Kab/Kota Di Prov Papua 2019 (Rp)



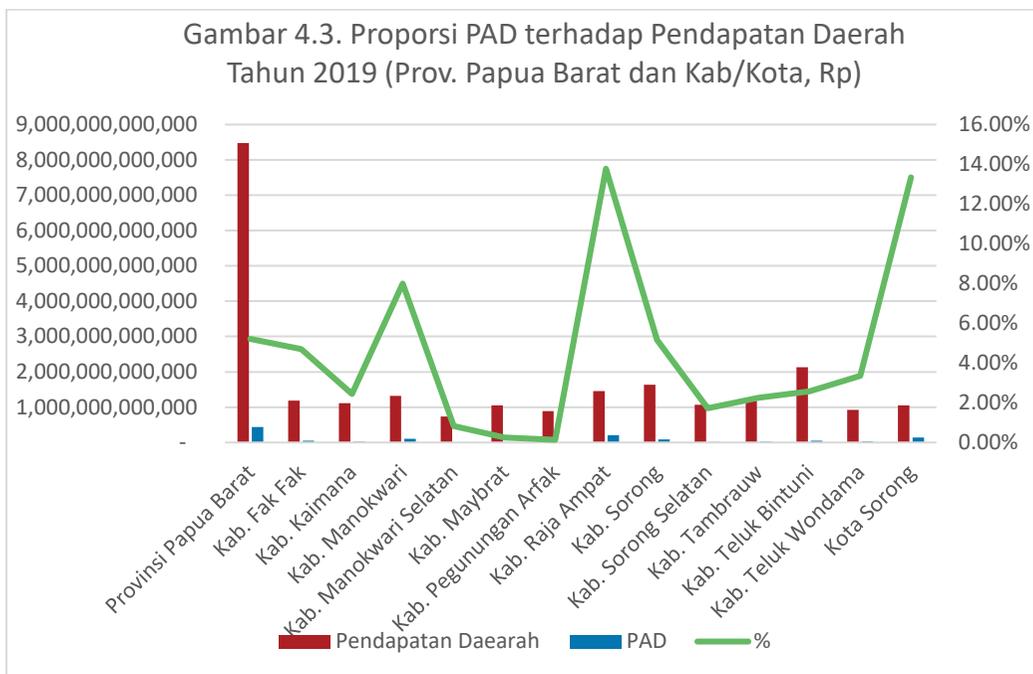
Sumber : Diolah dari DJPK, Kemenkeu, 2019.

Tabel 4.8. Proporsi PAD terhadap Pendapatan Daerah 2019 Provinsi Papua Barat dan Kab/Kota di Prov Papua Barat 2019

No	Daerah	Pendapatan Daerah	PAD	%
1	Provinsi Papua Barat	8.479.203.287.742	441.617.184.342	5,21%
2	Kab. Fak Fak	1.183.058.101.499	55.633.248.228	4,70%
3	Kab. Kaimana	1.117.379.559.820	27.255.799.590	2,44%

4	Kab. Manokwari	1.321.519.487.656	105.752.874.870	8,00%
5	Kab. Manokwari Selatan	733.276.083.796	6.033.886.000	0,82%
6	Kab. Maybrat	1.052.112.557.891	2.644.643.000	0,25%
7	Kab. Pegunungan Arfak	889.355.923.355	1.208.109.392	0,14%
8	Kab. Raja Ampat	1.451.496.905.000	200.000.000.000	13,78%
9	Kab. Sorong	1.633.489.282.943	84.372.191.799	5,17%
10	Kab. Sorong Selatan	1.071.950.484.724	18.402.926.724	1,72%
11	Kab. Tambrauw	1.172.085.700.640	26.362.956.213	2,25%
12	Kab. Teluk Bintuni	2.132.835.215.965	55.000.000.000	2,58%
13	Kab. Teluk Wondama	928.473.686.000	31.100.200.000	3,35%
14	Kota Sorong	1.051.174.749.413	140.289.331.800	13,35%

Sumber: Diolah dari DJPK, Kemenkeu, 2019.



Sumber: Diolah dari DJPK, Kemenkeu, 2019.

Dari Tabel 4.6. dapat dilihat proporsi PAD kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat yang secara umum berada di bawah rata-rata nasional. Capaian yang tertinggi diraih masing-masing oleh Kabupaten Mimika (17,40 persen dari total pendapatan daerah dalam APBD 2017) dan Kota Jayapura (14,26 persen) di Provinsi Papua, dan Kabupaten Manokwari (9,66 persen) dari total APBD 2017. Kinerja penggalan PAD kabupaten di Provinsi Papua dan Papua Barat jauh lebih rendah dari rata-rata nasional yang berada dalam kisaran 15 persen dari APBD. Kemampuan mobilisasi sumber-sumber PAD tingkat kabupaten/kota di Provinsi Papua yang paling rendah yaitu Kabupaten Deiyai (0,31 persen), Mamberamo Raya (0,35 persen), dan Waropen (0,39 persen) dari pendapatan daerah kabupaten tahun 2017. Sedangkan kinerja penggalan sumber-sumber PAD yang paling rendah untuk Provinsi Papua Barat adalah Kabupaten Maybrat dan Manokwari Selatan masing-masing sebesar 0,20 persen dan 0,30 persen dari pendapatan daerah kabupaten/kota tahun 2017. Kinerja penggalan PAD tertinggi diraih oleh Kabupaten Jayapura dan Mimika masing-masing sebesar 14,26 persen dan 17,40 persen dari pendapatan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan tahun 2017.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa secara umum kinerja penggalan PAD kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tergolong sangat rendah. Upaya transformasi kebijakan dan perbaikan administrasi perpajakan daerah harus dilakukan serius, untuk mencapai keberlanjutan daya tahan keuangan dan kemampuan pemkab dan pemprov di Provinsi Papua dan Papua Barat untuk mendanai kebutuhan pembangunan daerah dan pelayanan publik dalam jangka panjang.

4.3. Dana Perimbangan

Prinsip kebijakan perimbangan keuangan berdasarkan Pasal 2 UU No 33/2004 adalah:

- (1) Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah.
- (2) Pemberian sumber keuangan negara kepada pemda dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah kepada pemda dengan memerhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.
- (3) Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemda merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan.

Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah, pemda, dan antarpemda. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Dana bagi hasil (DBH) bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), pajak penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri serta PPh Pasal 21.

Hakikat penyempurnaan dana transfer—yang saat ini dikenal sebagai TKDD—utamanya menjaga prinsip *money follows function*, artinya pendanaan mengikuti fungsi-fungsi pemerintahan, sehingga kebijakan perimbangan keuangan mengacu kepada tiga prinsip sesuai Pasal 2 UU No 33/2004, sebagaimana telah disebutkan.

Transfer ke daerah merupakan salah satu komponen pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan desentralisasi fiskal, melalui dana

perimbangan, dana otsus, dan dana penyesuaian. Kebijakan transfer ke daerah diharapkan dapat menjaga netralitas fiskal secara nasional, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dalam konsolidasi fiskal antara APBN dan APBD. Dengan kata lain, transfer ke daerah bertujuan untuk menjaga stabilitas ekonomi makro, mengurangi ketimpangan antardaerah, serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan pengalokasian DBH diarahkan untuk mengurangi ketimpangan keuangan secara vertikal antara pemerintah dan daerah secara lebih optimal, sehingga daerah penghasil dan daerah lainnya memperoleh bagi hasil dari sumber-sumber penerimaan SDA dan pajak yang cukup signifikan.

Untuk meningkatkan efektivitas penggunaan DAU terutama untuk mendukung percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan perekonomian daerah, perlu diarahkan kepada pemda agar minimal 25 persen dari DTU (DAU dan DBH) dialokasikan untuk belanja infrastruktur. Kebijakan tersebut perlu dituangkan dalam undang-undang mengenai APBN dan dijabarkan dalam pedoman operasional penyusunan APBD.

Selain itu dalam menjaga kualitas pelaksanaan APBD, penyaluran DAU juga perlu mempertimbangkan ketepatan waktu penetapan peraturan daerah mengenai APBD; laporan realisasi APBD semester I; laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; perkiraan belanja operasi dan belanja modal bulanan; laporan posisi kas bulanan; laporan realisasi anggaran bulanan periode dua bulan sebelumnya; dan laporan belanja infrastruktur daerah.

Selanjutnya Pasal 66A Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (UU No. 39/2007) menyebutkan bahwa penerimaan negara dari cukai tembakau yang dibuat di Indonesia, dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar dua persen, yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal. Alokasi dana bagi hasil cukai tembakau ditetapkan berdasarkan realisasi penerimaan cukai hasil tembakau pada tahun berjalan. Gubernur diberikan kewenangan mengelola dan menggunakan dana bagi hasil cukai hasil tembakau dan mengatur pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau kepada Bupati/Walikota di daerahnya masing-masing, berdasarkan besaran kontribusi penerimaan cukai hasil tembakaunya. Pembagian dana bagi hasil cukai tembakau dilakukan dengan persetujuan menteri, dengan komposisi 30 persen untuk provinsi penghasil, 40 persen

untuk kabupaten/kota daerah penghasil, dan 30 persen untuk kabupaten/kota lainnya.

Dalam perkembangannya, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Atas dasar pemikiran tersebut, pada 2014 diundangkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal 71 dan Pasal 72 UU No. 6 Tahun 2014 tersebut mengatur tentang keuangan desa dan pendapatan desa. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Hak dan kewajiban desa menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan desa.

Pendapatan desa bersumber dari pendapatan asli desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa; alokasi APBN yakni alokasi dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan; bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; alokasi dana desa (DD) yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota; bantuan keuangan dari APBD provinsi dan kabupaten/kota; hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan lain-lain pendapatan desa yang sah. Berdasarkan pengaturan alokasi APBN sebagai salah satu sumber pendapatan desa, mulai tahun 2015, pemerintah mengalokasikan dana desa yang bersumber dari APBN. Dana transfer pemerintah pusat kepada daerah tersebut, sejak beberapa tahun terakhir dikenal sebagai alokasi transfer ke daerah dan dana desa (TKDD).

Sejalan dengan arah tujuan kebijakan alokasi TKDD untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan kesinambungan fiskal nasional, selama kurun waktu 2008–2017, alokasi dana transfer ke daerah terus mengalami peningkatan. TKDD terdiri atas dana perimbangan, yakni DBH, DAU, dan DAK, serta dana otsus, penyesuaian, dan dana desa.

Dana bagi hasil dialokasikan dari beberapa jenis pendapatan negara guna mendanai kebutuhan yang menjadi urusan daerah dan ditujukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Dana bagi hasil bersumber dari penerimaan negara berupa pajak, cukai, dan penerimaan negara bukan pajak dari sumber daya alam. Pendapatan pajak

yang dibagi hasil terdiri atas Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPH Pasal 21), Pajak Penghasilan Pasal 25, dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPH Pasal 25/29 WPOPDN), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta cukai hasil tembakau (CHT). Dana bagi hasil sumber daya alam bersumber dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, minyak bumi, gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Sementara itu, DAU dialokasikan untuk meminimalkan ketimpangan fiskal antardaerah dalam mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Formulasi DAU dari waktu ke waktu diharapkan dapat lebih efektif dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerah dan sekaligus mengurangi ketimpangan fiskal antardaerah (*horizontal imbalance*).

Terkait dengan hal tersebut, kebijakan umum TKDD tahun 2019 diarahkan pada beberapa hal sebagai berikut:

(1) Penguatan alokasi TKDD secara proporsional yang sejalan dengan anggaran belanja kementerian negara/lembaga (K/L);

(2) Penguatan pengelolaan dana transfer umum (DTU) melalui:

- a) Pengalokasian DBH sesuai persentase/formula yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- b) Percepatan penyelesaian kurang bayar/lebih bayar DBH dan optimalisasi penggunaan DBH.
- c) Percepatan penyaluran DBH per triwulan yang didistribusikan pada setiap bulannya.
- d) Pengalokasian DAU yang bersifat final.
- e) Pemberian afirmasi kepada daerah berciri kepulauan dengan memberikan bobot variabel luas wilayah laut hingga 100 persen dalam perhitungan alokasi DAU kepada daerah tersebut.
- f) Pengaturan penggunaan minimal 25 persen dari DTU untuk belanja infrastruktur.
- g) Penyaluran berdasarkan kinerja penyerapan dan pencapaian output kegiatan.
- h) Penguatan pengelolaan DID, dana otsus, dan dana keistimewaan D.I. Yogyakarta melalui penajaman kriteria penilaian dana insentif daerah (DID) yang lebih mencerminkan prestasi dan kinerja daerah; dan peningkatan efisiensi dan efektivitas penggunaan dana otsus dan dana keistimewaan D.I. Yogyakarta.

- i) Penguatan pengelolaan DD melalui:
 - (a) distribusi DD yang adil dan merata;
 - (b) prioritas pemanfaatan untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang lebih mendorong pengembangan potensi ekonomi desa, pengentasan kemiskinan, dan perluasan kesempatan kerja; dan
 - (c) sinergi dengan program penanggulangan kemiskinan lainnya seperti PKH, Rastra, dan KUR.
- (3) Penguatan pengelolaan dana transfer khusus (DTK) melalui:
 - (a) Alokasi DAK Fisik yang lebih difokuskan pada upaya mengurangi kesenjangan layanan dasar publik antardaerah.
 - (b) Pengurangan kesenjangan layanan publik dasar antardaerah dengan fokus pada SDM dan daya saing (pendidikan, pengentasan *stunting*, dan infrastruktur daerah).
 - (c) Peningkatan akurasi data dan biaya satuan DAK nonfisik.

4.4. Dana Insentif Daerah

Dana insentif daerah (DID) merupakan dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah tertentu berdasarkan kategori/kriteria tertentu sebagai penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian kinerja di bidang tata kelola keuangan daerah, pelayanan umum pemerintahan, pelayanan dasar publik, dan kesejahteraan masyarakat. Pengalokasian DID ditujukan untuk mendorong daerah agar meningkatkan:

- (1) Kualitas kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah.
- (2) Kualitas pelayanan umum pemerintahan.
- (3) Kualitas pelayanan dasar publik di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.
- (4) Kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah bisa lebih memperkuat peran DID sebagai instrumen insentif dalam sistem transfer ke daerah, dengan melakukan penajaman kriteria pengalokasian DID yang lebih mencerminkan prestasi dan kinerja daerah,

serta dihubungkan dengan penilaian atas inovasi, kreativitas, keunggulan spesifik, serta *output/outcome* yang dihasilkan. Perhitungan alokasi DID provinsi, kabupaten/kota dilakukan berdasarkan kriteria utama dan kategori kinerja. Kriteria utama merupakan kriteria yang harus dimiliki oleh suatu daerah sebagai penentu kelayakan daerah penerima, terdiri dari opini BPK atas LKPD; penetapan perda APBD tepat waktu; penggunaan *e-government*; dan ketersediaan pelayanan terpadu satu pintu.

Kinerja daerah merupakan jenis kategori penilaian terhadap perbaikan/pencapaian daerah di bidang tata kelola keuangan daerah, pelayanan umum pemerintahan, pelayanan dasar publik, dan kesejahteraan masyarakat, yang terdiri atas:

- (1) Bidang tata kelola keuangan daerah, yaitu kategori kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah.
- (2) Bidang pelayanan umum pemerintahan, yang terdiri dari kategori: kemudahan berusaha; penyelenggaraan pemerintahan daerah; perencanaan daerah; inovasi pelayanan publik; sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan (SAKIP); dan pengelolaan sampah.
- (3) Bidang pelayanan dasar publik, yang terdiri dari kategori pelayanan dasar publik bidang pendidikan; pelayanan dasar publik bidang kesehatan; dan pelayanan dasar publik bidang infrastruktur.
- (4) Bidang kesejahteraan masyarakat.

4.5. Dana Otonomi Khusus dan Fluktuasi Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua dan Papua Barat

Sesuai UU No.21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan UU No.35/2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, alokasi dana otsus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, yang besarnya setara dengan dua persen dari pagu DAU nasional, terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan.

Selain itu, sesuai ketentuan Pasal 34 ayat (3) huruf (f) UU Nomor 21 Tahun 2001 jo. UU Nomor 35 Tahun 2008, khusus kepada Provinsi Papua dan

Provinsi Papua Barat, diberikan dana tambahan infrastruktur. Besaran dana tambahan infrastruktur ditetapkan bersama antara pemerintah dengan DPR sesuai dengan kemampuan keuangan negara, berdasarkan usulan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat setiap tahun anggaran.

Tahun 2019, arah kebijakan dana otsus dan dana tambahan infrastruktur ditujukan untuk meningkatkan efektivitas pemanfaatan dana otsus dan dana tambahan infrastruktur dengan melakukan penyaluran berdasarkan kinerja pelaksanaan; memperkuat pemantauan dan evaluasi, serta meningkatkan optimalisasi penggunaan dana otsus maupun dana tambahan infrastruktur. Tujuannya agar dapat mendorong upaya pengentasan kemiskinan, peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan, serta meningkatkan infrastruktur pelayanan publik; dan melakukan sinkronisasi rencana penggunaan dana dengan prioritas nasional dan kegiatan yang dilakukan oleh K/L.

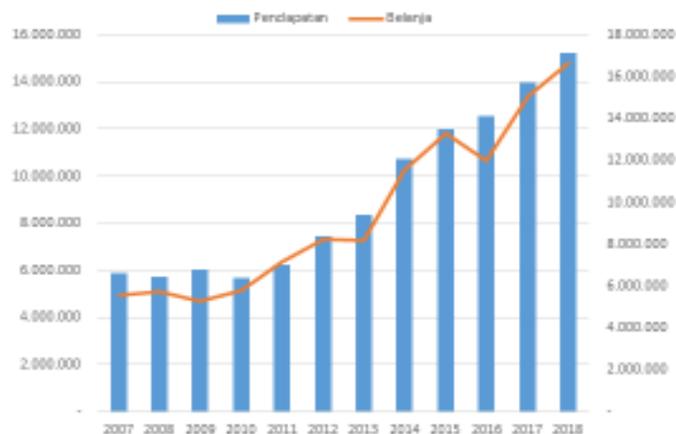
Alokasi dana otsus Provinsi Papua dan Papua Barat serta dana tambahan infrastruktur dalam RAPBN tahun 2019 direncanakan sebesar Rp12.562,4 miliar atau meningkat sebesar Rp800,4 miliar (empat persen) apabila dibandingkan dengan tahun 2018. Pagu alokasi tersebut terdiri dari dana otsus untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat direncanakan sebesar Rp8.297,5 miliar dan dana tambahan infrastruktur Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat direncanakan sebesar Rp4.265,0 miliar.

Realisasi pendapatan dan belanja APBD Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2007–2018 ditunjukkan dalam Tabel 4.7 dan 4.8 serta Gambar 4.2. dan Gambar 4.3. Tabel maupun gambar tersebut relatif bergerak pada kisaran plus minus defisit dan surplus yang terkendali, karena sumber-sumber pendapatan daerah kedua provinsi tersebut ditopang dari dana transfer dan dana otsus yang sangat signifikan— sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 4.4. dan Tabel 4.5. Kedua tabel juga memperlihatkan bahwa kedua provinsi tersebut menghadapi struktur keuangan daerah yang lemah yang harus diperbaiki setidaknya-tidaknya dalam kurun waktu jangka panjang. Struktur APBD kedua provinsi tersebut hanya ditopang dari sumber PAD masing-masing 6,6 persen untuk Provinsi Papua Barat dan 7,81 persen untuk Provinsi Papua, sisanya didukung oleh TKDD dan dana otsus.

**Tabel 4.7. : Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah
Prov Papua Tahun 2007- 2018**

Tahun	Pendapatan	Belanja
2007	5.898.149	5.554.096
2008	5.757.078	5.750.667
2009	6.012.822	5.294.199
2010	5.661.737	5.803.839
2011	6.227.545	7.183.483
2012	7.462.045	8.241.636
2013	8.361.139	8.209.736
2014	10.709.819	11.543.022
2015	11.987.596	13.293.460
2016	12.567.840	11.968.494
2017	13.968.877	15.083.877
2018	15.226.710	16.668.747

**Gambar 4.2. : Realisasi Pendapatan dan Belanja Prov
Papua Tahun 2007 - 2018 (Rp10⁶)**



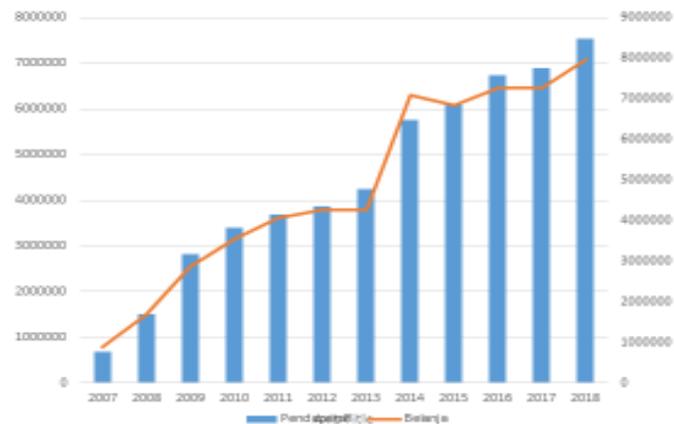
Sumber: Diolah dari DJPK, 2010 – 2017 dan BPS, 2018

Tabel 4.8 : Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2007 -2018 (Jutaan Rupiah)

Tahun	Pendapatan	Belanja
2007	687364	884257
2008	1502766	1696275
2009	2822594	2871598
2010	3407803	3536566
2011	3699884	4053067
2012	3873388	4271507
2013	4253303	4253303
2014	5762348	7096757
2015	6100541	6846748
2016	6740387	7257003
2017	6888868	7253961
2018	7531783	7958301

Sumber : Data diolah dari DJPK 2010-2018 dan BPS, 2018

Gambar 4.3. : Realisasi Pendapatan dan Belanja Prov Papua Barat 2007 - 2018 (Rp10⁶)



Dari gambaran tersebut, nampak bahwa fitur pendapatan daerah kabupaten/kota dan provinsi di Papua dan Papua Barat tergolong daerah yang memiliki ketergantungan sangat tinggi kepada dana transfer ke daerah dan dana desa (TKDD). Dalam jangka panjang, seharusnya dilakukan transformasi komposisi sumber-sumber pendapatan daerah yang lebih sehat.

4.6. Dana Desa

UU No. 6/2014 tentang Desa memandatkan pemerintah pusat untuk mengalokasikan anggaran APBN ke desa sebesar 10 persen (*on top*) dari dana transfer daerah secara bertahap. Alokasi anggaran tersebut kemudian diberi nama “dana desa”. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN—yang telah diubah dua kali, terakhir PP Nomor 8 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas PP 60/2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN—dana desa disalurkan dari rekening kas umum negara (RKUN) ke rekening kas umum daerah (RKUD), untuk disalurkan kembali ke rekening kas desa (RKD). Untuk mendapatkan penyaluran tersebut desa harus telah menetapkan dokumen APBD dan laporan realisasi keuangan sebelumnya. Sedangkan daerah telah melaporkan konsolidasi laporan realisasi keuangan desa tahun sebelumnya.

Sejak diimplementasikan tahun 2015, DD memiliki komposisi bauran dana yang signifikan baik di tingkat desa, kabupaten, maupun provinsi. Alokasi DD di Papua dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.9. Alokasi Dana Desa di Provinsi Papua

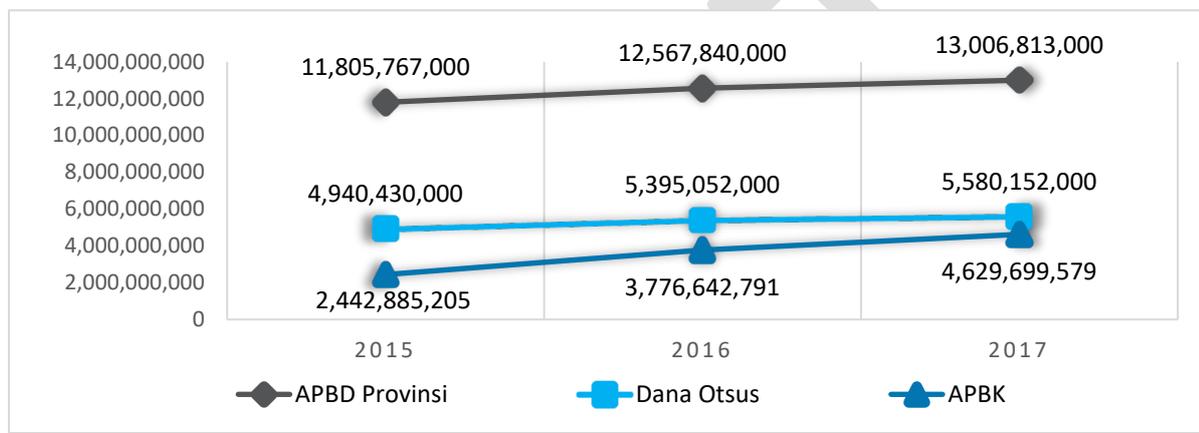
	2015	2016	2017
APBD Provinsi	11.805.767.000	12.567.840.000	13.006.813.000
Dana Otsus	4.940.430.000	5.395.052.000	5.580.152.000
APBK	2.442.885.205	3.776.642.791	4.629.699.579
DD	1.433.226.742	3.385.116.457	3.563.722.683
Kampung	4.293	4.635	5.163
Penduduk	3.149.375	3.207.444	3.265.202
DD/kampung	333.852,02	730.337,96	690.242,63
DD/kapita	455,08	1.055,39	1.091,42
%DD terhadap APBK	59	90	77
%DD terhadap APBD provinsi	0,12	26,93	27,40
%DD terhadap Dana Otsus	29,01	62,74	63,86
%APBK terhadap APBD provinsi	20,69	30,05	35,59
%APBK terhadap dana otsus	49,45	70,00	82,97

Sumber: Data Dana Desa diolah dari DJPK Kementerian Keuangan dan APBDesa dari BPS Pemerintahan Desa tahun 2015, 2016 dan 2017

Pada tabel 4.9, dapat dilihat bahwa seiring dengan komitmen pemerintah untuk memenuhi mandat UU Desa—agar alokasi DD secara bertahap mencapai 10 persen dari dana transfer

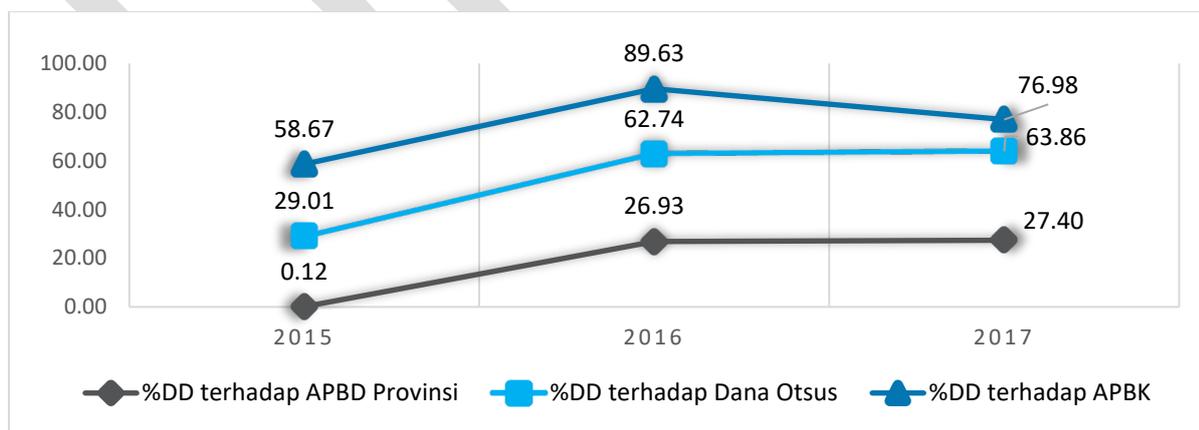
daerah—jumlah alokasi DD di Provinsi Papua terus meningkat. Tahun 2017 mencapai Rp3,56 triliun atau 63,86 persen dari total dana otsus atau 27,40 persen dari total APBD Provinsi Papua. Peningkatan DD juga diikuti oleh APBKampung karena UU Desa juga mengamankan kabupaten/kota mengalokasikan 10 persen dari DAU, DBH, dan pajak daerah untuk desa. Dalam Gambar 4.4, Gambar 4.5, dan Gambar 4.6 dapat dilihat perkembangan APBKampung dari tahun 2015–2017, di mana pada 2017 APBKampung mencapai Rp4,63 triliun atau 82,97 persen dari dana otsus dan 35,59 persen dari APBD Provinsi. Meskipun lokasi ADD juga meningkat, tetapi proporsi DD terhadap APBKampung tetap tinggi sebesar 76,98 persen tahun 2017.

Gambar 4.4. Perkembangan APBK, APBD Provinsi, dan Dana Otsus di Provinsi Papua Tahun 2015–2017 (dalam ribu rupiah)



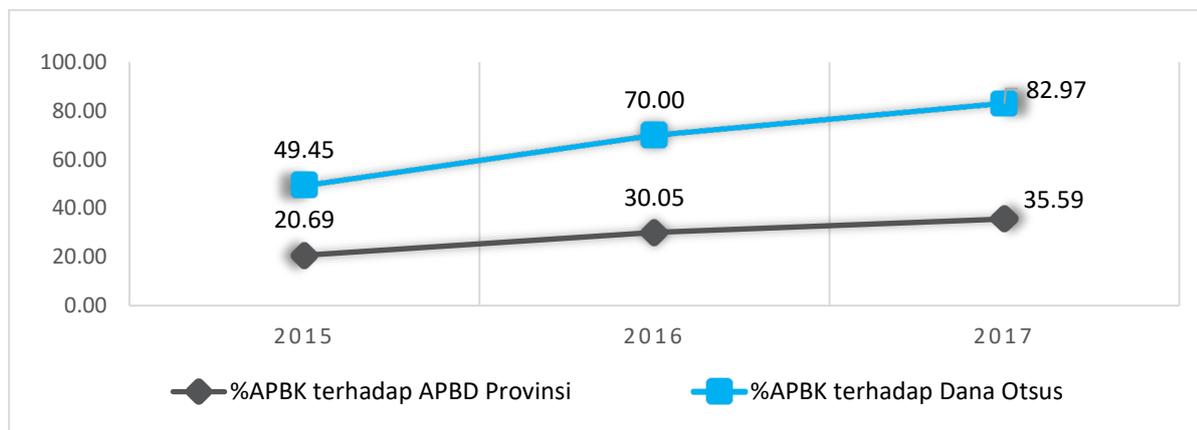
Sumber: DJPK Kementerian Keuangan dan APBDesa dari BPS Pemerintahan Desa tahun 2015, 2016 dan 2017

Gambar 4.5. Persentase Dana Desa terhadap APBD Provinsi, Dana Otsus, dan APBK di Provinsi Papua Tahun 2015–2017 (dalam persen)



Sumber: Data Dana Desa diolah dari DJPK Kementerian Keuangan dan APBDesa dari BPS Pemerintahan Desa tahun 2015, 2016 dan 2017

Gambar 4.6. Persentase APBK terhadap APBD Provinsi, dan Dana Otsus di Provinsi Papua Tahun 2015–2017 (dalam persen)



Sumber: Data Dana Desa diolah dari DJPK Kementerian Keuangan dan APBDesa dari BPS Pemerintahan Desa tahun 2015, 2016 dan 2017

Gambaran mengenai bauran DD juga terjadi di Provinsi Papua Barat sebagaimana dapat dilihat dalam tabel berikut:

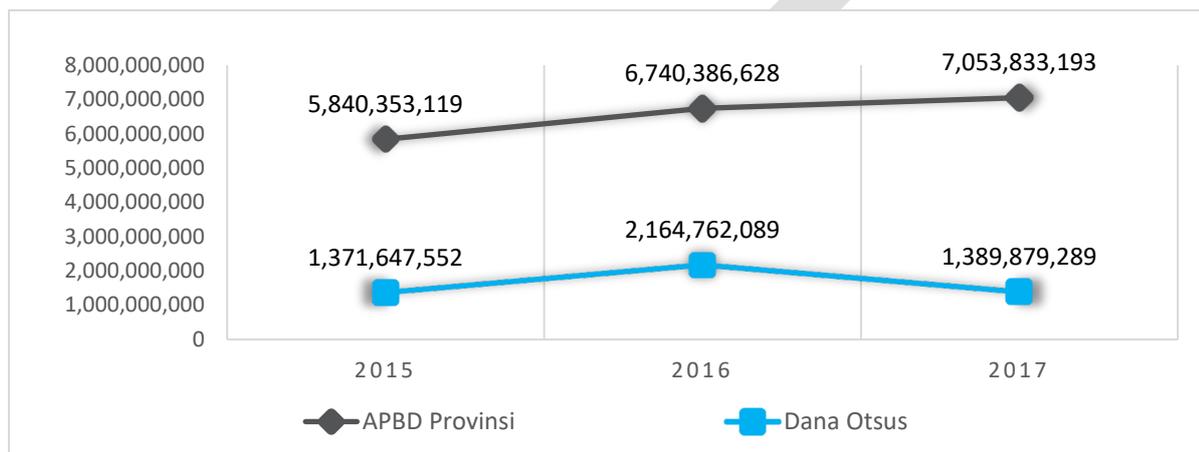
Tabel 4.10. Alokasi Dana Desa di Provinsi Papua Barat

	2015	2016	2017
APBD Provinsi (ribu rupiah)	5.840.353.119	6.740.386.628	7.053.833.193
Dana Otsus (ribu rupiah)	1.371.647.552	2.164.762.089	1.389.879.289
APBK (ribu rupiah)	358.264.818	869.247.217	863.551.434
DD (ribu rupiah)	449.326.962	1.074.690.239	1.364.412.395
Kampung	1.531	1.744	1.742
Penduduk (jiwa)	871.510	893.362	915.361
DD per kampung (ribu rupiah)	293.486	616.221	783.245
DD per kapita (ribu rupiah)	516	1.203	1.491
Persentase DD terhadap APBK (%)	125,42	123,63	158,00
Persentase DD terhadap APBD provinsi (%)	7,69	15,94	19,34
Persentase DD terhadap Dana Otsus (%)	32,76	49,64	98,17
Persentase APBK terhadap APBD Provinsi (%)	6,13	12,90	12,24
Persentase APBK terhadap Dana Otsus (%)	26,12	40,15	62,13

Sumber: DJPK Kementerian Keuangan dan APBDesa dari BPS Pemerintahan Desa tahun 2015, 2016 dan 2017

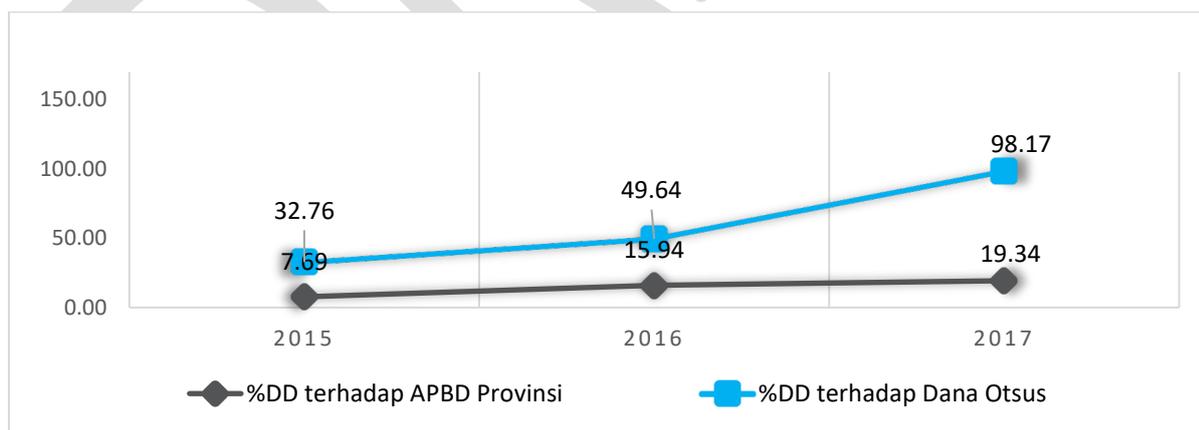
Pada tabel dapat dilihat bahwa jumlah alokasi DD di Provinsi Papua Barat juga terus meningkat dari Rp449,36 miliar pada 2015 menjadi Rp1,36 triliun tahun 2017 atau 98,17 persen dari total dana otsus dan 19,34 persen dari total APBD Provinsi Papua. Dalam Gambar 4.7 dan Gambar 4.8 dapat dilihat perkembangan APBKampung dari tahun 2015–2017, di mana pada 2017 APBKampung mencapai 4,63 triliun rupiah atau 82,97 persen dari dana otsus dan 35,59,4 persen dari APBD Provinsi. Meskipun lokasi ADD juga meningkat, tetapi proporsi DD terhadap APBKampung tetap tinggi sebesar 76,98 persen pada 2017.

Gambar 4.7. APBK, APBD Provinsi, dan Dana Otsus di Provinsi Papua Barat (dalam ribu rupiah)



Sumber: Data Dana Desa diolah dari DJPK Kementerian Keuangan dan APBDesa dari BPS Pemerintahan Desa tahun 2015, 2016 dan 2017

Gambar 4.8. Persentase Dana Desa terhadap APBD Provinsi, Dana Otsus, dan APBK di Provinsi Papua Barat Tahun 2015–2017 (dalam persen)



Sumber: Data Dana Desa diolah dari DJPK Kementerian Keuangan dan APBDesa dari BPS Pemerintahan Desa tahun 2015, 2016 dan 2017

Dari uraian tersebut, nampak bahwa kebijakan UU Desa dengan DD memberikan kontribusi terhadap alokasi sumber daya keuangan langsung ke kampung. Dengan kata lain, idealnya

kampung memiliki sumber daya keuangan untuk mendanai kewenangan kampung sesuai dengan prinsip subsidiaritas.

Kondisi ini juga setidaknya mengharuskan Pemprov dan Pemkab di Papua dan Papua Barat mengkaji kembali program-program bantuan ke kampung yang bersifat pendanaan langsung kegiatan pembangunan skala kampung, misalnya Program Respek/Prospek yang mengalokasikan dana 100 juta per kampung. Karena program tersebut kelihatannya tidak lagi memiliki dampak signifikan dari segi penambahan sumber daya keuangan.

Meskipun demikian, kebijakan alokasi dan penyaluran DD ini juga memiliki beberapa implikasi, diantaranya:

1. Ada kecenderungan jumlah kampung di Papua dan Papua Barat bertambah (lihat Tabel 4.9 dan Tabel 4.10). Pertambahan jumlah kampung, sebagai implikasi dari insentif formulasi dana desa berdasarkan jumlah desa, dapat mengancam skala tata kelola kampung baik dari segi demografi (jumlah penduduk yang kecil), maupun dari segi pengelolaan program, dan keuangan kampung.
2. Penyaluran dari RKUD ke RKK juga mengandung risiko:
 - a. Tidak semua kampung memiliki akses yang mudah ke lembaga perbankan, sebagai konsekuensinya tidak semua kampung memiliki rekening kampung di lembaga perbankan. Ketiadaan rekening ini menyebabkan dana disalurkan dalam bentuk tunai, yang sering kali sulit dilacak akuntabilitasnya.
 - b. Studi KOMPAK terhadap Program Prospek dan Bangga PAPUA di Provinsi Papua menunjukkan bahwa penyaluran dana ke kampung melalui kabupaten, sering kali terkendala oleh kapasitas kabupaten dalam mengadministrasikan transfer dana dari kabupaten ke kampung—termasuk melakukan konsolidasi pelaporan penggunaan dana oleh kampung ke tingkat pusat. Hal ini akan berdampak pada terhambatnya transfer dana dari pusat ke kabupaten/kota dan dari kabupaten/kota ke kampung.
 - c. Tidak semua warga kampung memahami kebijakan penyaluran DD. Dalam beberapa hal, kampung tidak mengetahui berapa sebenarnya jumlah uang yang seharusnya diterima mereka. Situasi ini membuka peluang bagi terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh kabupaten dalam menyalurkan dana ke kampung.
3. Kampung masih memiliki kapasitas yang relatif rendah dalam pengelolaan dan pengadministrasian dana desa, termasuk penatausahaan dan pelaporan. Studi KOMPAK tahun 2015, menunjukkan bahwa kampung tidak mengerjakan sendiri penatausahaan dan pelaporan penggunaan APBK—termasuk dana desa—melainkan memanfaatkan jasa pihak 'luar' misalnya pendamping kampung atau konsultan jasa pelaporan APBK.

Ketiga hal tersebut, dapat mengancam efektivitas penggunaan DD untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, atau lebih parah lagi, berpotensi pada penyalahgunaan dana desa.

Untuk meningkatkan efektivitas penyaluran dan penggunaan DD di masa depan kebijakan dana desa perlu dibarengi dengan:

1. Mekanisme dan persyaratan penyaluran yang lebih mudah dari pusat ke kampung, dengan tanpa mengurangi akuntabilitas penyaluran dan pemanfaatan dana desa. Oleh karena otonomi dalam kerangka otsus ada di tingkat provinsi, demikian juga sumber daya organisasi

dan kapasitas juga ada di tingkat provinsi. Maka bisa dibuka opsi penyaluran DD melalui provinsi ke kampung. Ini bukan hal yang baru karena pernah dilakukan ketika pemprov menyelenggarakan Program Respek/Prospek.

2. Opsi lainnya adalah skema penyaluran masih seperti saat ini. Tetapi provinsi diberi kewenangan dan sumber daya untuk melakukan BINWAS ke kabupaten. Termasuk melakukan peningkatan kapasitas pemkab dalam mengelola dan melaporkan DD, mendukung peningkatan kapasitas kabupaten melalui pelatihan, pengembangan sistem informasi dan pertukaran praktik baik.

4.7. Prognosis Pendapatan Daerah Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2019–2030

Pada bagian ini akan diuraikan gambaran prognosis pendapatan daerah Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2019–2030 dengan asumsi bahwa Undang-Undang No 21 Tahun 2001 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No 35 Tahun 2008 sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam UU tersebut. Terkait dengan bunyi Pasal 34 UU No 21 Tahun 2001 ayat (3) huruf b. butir 4) dan butir 5), ayat (3) huruf e, ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) yang intinya: DBH Migas untuk Provinsi Papua dan Papua Barat sebesar 70 persen, pada tahun ke 26 berlakunya UU No. 21/2001, turun menjadi 50 persen. Selanjutnya penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otsus yang besarnya setara dengan dua persen dari plafon DAU nasional—yang ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan—berlaku selama 20 tahun sejak berlakunya UU No 21/2001 (mulai tahun 2022, penerimaan khusus setara dua persen DAU nasional tidak dialokasikan lagi untuk Provinsi Papua dan Papua Barat).

Berikut ini proyeksi dan prognosis yang disusun oleh Team Ahli Kompak fitur pendapatan dan belanja Provinsi Papua dan Papua Barat setelah tahun 2022–2030.

Tabel: 4.11. Prognosis Pendapatan dan Belanja

Provinsi Papua Tahun 2002–2030		
Tahun	Pendapatan	Belanja
2001	1.037,10	715,84
2002	3.626,32	2.072,05
2003	4.325,45	2.404,35
2004	2.601,00	2.363,89
2005	2.939,93	2.661,03
2006	5.277,01	3.917,75
2007	6.315,84	5.650,47

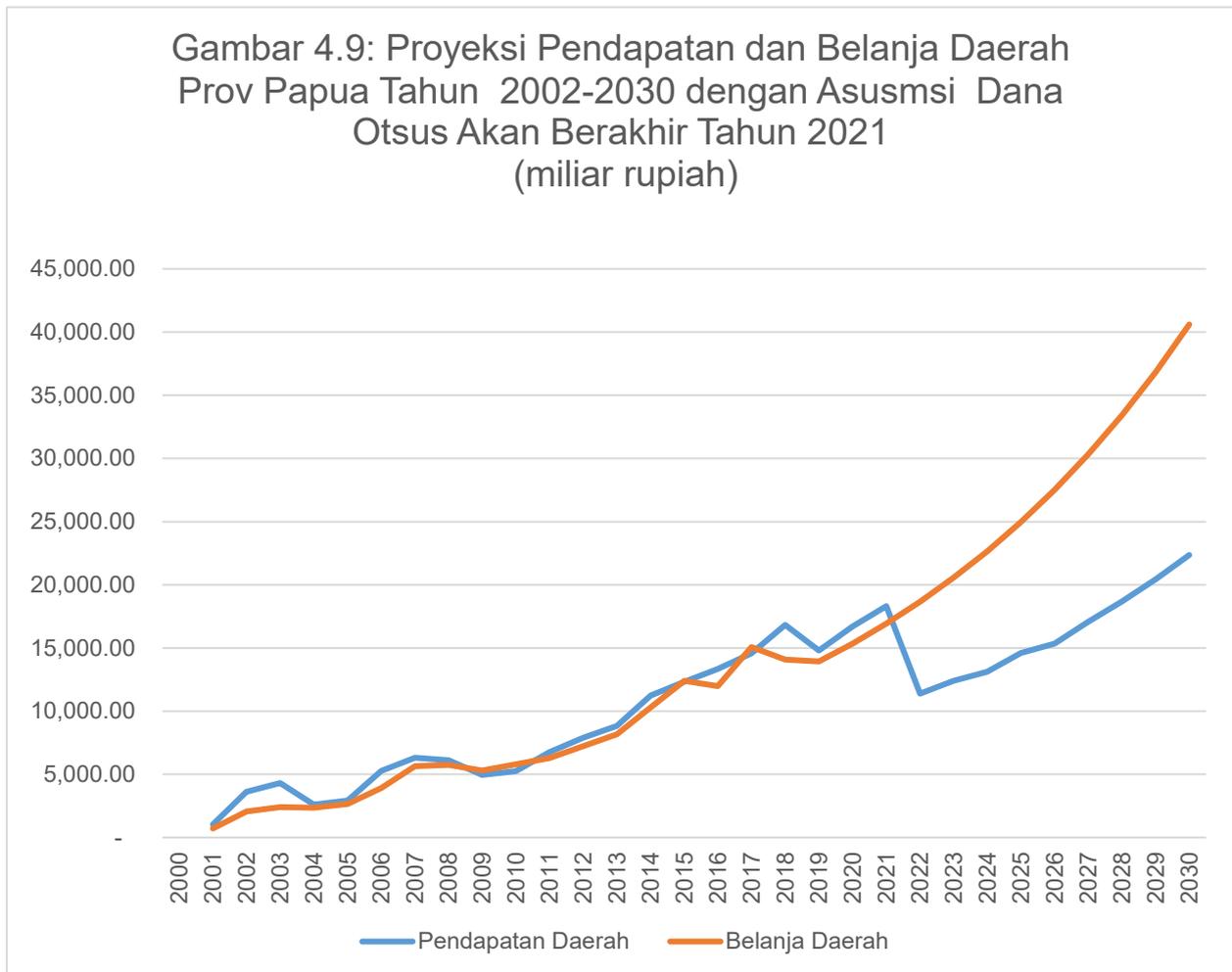
2008	6.115,24	5.750,67
2009	4.966,13	5.294,20
2010	5.248,24	5.803,84
2011	6.772,33	6.290,38
2012	7.904,52	7.239,67
2013	8.848,99	8.171,35
2014	11.241,92	10.303,79
2015	12.323,22	12.396,45
2016	13.332,31	11.968,49
2017	14.575,04	15.083,88
2018	16.815,51	14.091,77
2019	14.796,42	13.928,12
2020	16.696,73	15.350,92
2021	18.303,69	16.919,06
2022	11.383,92	18.647,39
2023	12.410,24	20.552,28
2024	13.112,19	22.651,76
2025	14.600,88	24.965,70
2026	15.343,03	27.516,02
2027	17.083,48	30.326,87
2028	18.677,12	33.424,85
2029	20.430,15	36.839,29
2030	22.359,15	40.602,54

Sumber : Diolah dari DJPK, Kemenkeu, 2019

Keterangan: Asumsi pertumbuhan pendapatan dan belanja daerah berdasarkan rata-rata ukur (*geometric mean*) tahun 2007–2018. Selanjutnya, mulai tahun 2022 prognosis pendapatan di *cut off* sebesar dana otsus (dua persen DAU nasional) atau Rp8 triliun, yaitu 70% dari dana otsus setara 2 persen dari DAU nasional. Tahun 2027, terjadi *cut off* lagi sebesar perkiraan turunnya DBH migas dari 70 persen menjadi 50 persen, diasumsikan sebesar Rp1 triliun. Pada 2030, *short*

fall setara dua persen dari DAU nasional menjadi sekitar Rp19 triliun (70% dari dana otsus setara dua persen DAU nasional). Tren sebagaimana disajikan pada Gambar 4.9.

Gambar 4.9. Proyeksi Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua Tahun 2022–2030 (dalam miliar rupiah)



Tabel 4.12. Prognosis Pendapatan dan Belanja

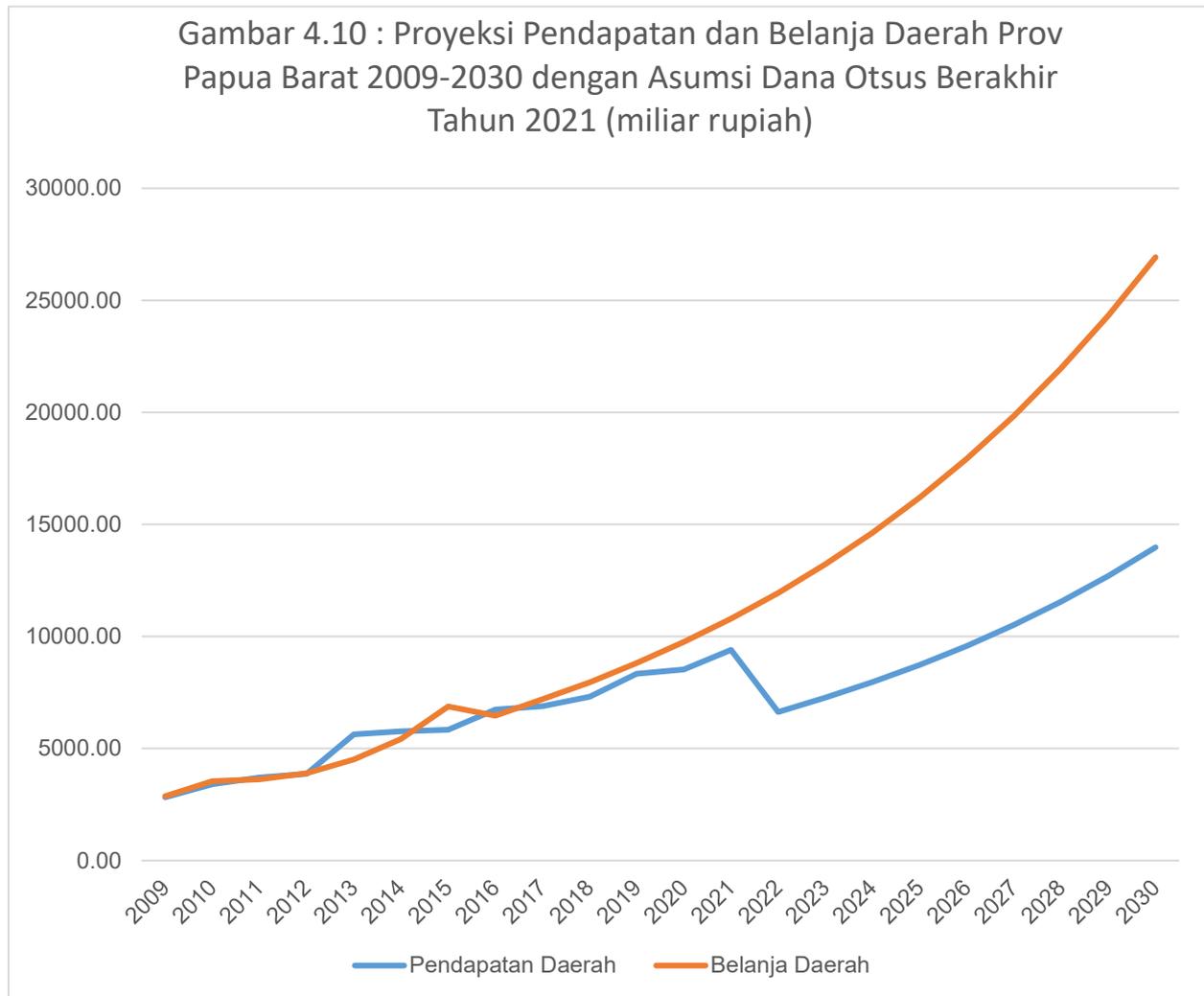
Provinsi Papua Barat Tahun 2022–2030

Tahun	Pendapatan	Belanja
2009	2.822,59	2.871,60
2010	3.407,80	3.536,57
2011	3.699,88	3.629,96
2012	3.873,39	3.898,93

2013	5.637,70	4.514,03
2014	5.762,35	5.428,85
2015	5.840,35	6.880,17
2016	6.740,39	6.464,61
2017	6.888,87	7.198,96
2018	7.316,83	7.958,30
2019	8.336,99	8.809,04
2020	8.520,81	9.750,73
2021	9.394,88	10.793,08
2022	6.631,80	11.946,86
2023	7.263,44	13.223,98
2024	7.960,30	14.637,63
2025	8.729,57	16.202,39
2026	9.579,28	17.934,43
2027	10.518,40	19.851,62
2028	11.556,96	21.973,75
2029	12.706,17	24.322,75
2030	13.978,58	26.922,85
2009	2.822,59	2.871,60
2030	13.978,58	26.922,85

Note: Asumsi pertumbuhan pendapatan dan belanja daerah berdasarkan rata-rata ukur (*geometric mean*) tahun 2009–2018. Selanjutnya mulai tahun 2022 prognosis pendapatan di *cut off* sebesar dana otsus yang berasal 2% DAU nasional, yang diperkirakan sebesar Rp4 triliun tahun 2022 (30% dari 2% setara DAU nasional). Pada 2027, terjadi *cut off* lagi sebesar perkiraan turunnya DBH Migas dari 70 persen menjadi 50 persen, diasumsikan sebesar Rp800 miliar. Pada tahun 2030, short fall setara dua persen dari DAU nasional tersebut menjadi sekitar Rp7,3 triliun (30 persen dari dana otsus setara dua persen DAU nasional). Tren disajikan pada Gambar 4.10.

Gambar 4.10. Proyeksi Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua Barat Tahun 2022–2030 (dalam miliar rupiah)



4.8. Kesimpulan Bidang Keuangan

4.8.1. Kinerja Keuangan Daerah

Berdasarkan uraian pada bagian ini, secara umum fitur APBD Provinsi Papua dan Papua Barat diukur berdasarkan kontribusi PAD terhadap APBD pada 2010–2017, masing-masing dalam kisaran 5,67– 7,8 persen dan 2,73–6,6 persen, tergolong paling rendah dibandingkan provinsi lainnya di Indonesia. Demikian pula di tingkat kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat, fitur APBD tahun 2017 menggambarkan berikut ini. Dari 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua, sebanyak 17 kabupaten/kota memiliki kontribusi PAD terhadap APBD kurang dari tiga persen, bahkan terdapat sembilan kabupaten/kota proporsi PAD terhadap APBD-nya kurang dari satu persen seperti Kabupaten Puncak Jaya (0,86 persen), Kabupaten Sarmi (0,44 persen), Kabupaten Pegunungan Bintang (0,54 persen), Kabupaten Tolikara (0,62 persen), Kabupaten Waropen (0,39 persen), Kabupaten Mamberamo Raya (0,35 persen), Kabupaten Mamberamo Tengah (0,97 persen), Kabupaten Intan Jaya (0,73 persen) dan Kabupaten Deiyai (0,31 persen). Kabupaten/kota di Provinsi Papua dengan proporsi PAD terhadap APBD tahun 2017 yang

tergolong lebih baik adalah Kabupaten Jayapura (7,90 persen), Kabupaten Merauke (8,47 persen), Kota Jayapura (14,26 persen) dan Kabupaten Mimika (17,40 persen).

Sementara dari 13 kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat, terdapat delapan kabupaten/kota yang proporsi PAD terhadap APBD-nya kurang dari tiga persen, yaitu Kabupaten Sorong Selatan (0,95 persen), Kabupaten Teluk Bintuni (2,11 persen), Kabupaten Teluk Wondama (0,98 persen), Kabupaten Kaimana (2,27 persen), Kabupaten Maybrat (0,20 persen), Kabupaten Tambrauw (0,47 persen), Kabupaten Manokwari Selatan (0,30 persen) dan Kabupaten Arfak (0,63 persen). Gambaran tersebut tidak banyak berubah sampai dengan tahun 2019, kecuali untuk empat kabupaten/kota di mana proporsi PAD terhadap APBD-nya tergolong prospektif yaitu Kabupaten Manokwari (8,00 persen), Kabupaten Raja Ampat (13,78 persen), Kabupaten Sorong (5,17 persen) dan Kota Sorong (13,35 persen).

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa secara umum kinerja penggalan PAD kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat tergolong sangat rendah, tidak stabil, dan tidak berkelanjutan kecuali kabupaten/kota yang meraih kinerja paling tinggi di kedua provinsi tersebut. Upaya transformasi kebijakan dan perbaikan administrasi perpajakan daerah harus secara serius dilakukan, untuk mencapai keberlanjutan daya tahan keuangan dan kemampuan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat untuk mendanai kebutuhan pembangunan daerah dan pelayanan publik dalam jangka panjang.

4.8.2. Skenario Berakhirnya Dana Setara Dua Persen dari DAU Nasional dan Berkurangnya DBH Migas

Penggunaan dana otsus masih belum optimal dalam meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat secara signifikan. Hal ini disebabkan karena belum fokusnya penggunaan dana otsus di bidang-bidang prioritas, antara lain pendidikan, kesehatan, pemberdayaan OAP, dan infrastruktur. Secara umum, terdapat perbaikan dalam indikator pelayanan publik dan kesejahteraan selama pelaksanaan otsus. Namun demikian, perbaikan tersebut lebih lambat dibandingkan daerah-daerah yang tidak menerima dana otsus. Ketimpangan pelayanan publik dan kesejahteraan antardaerah sangat besar, terutama antara daerah di wilayah pesisir dan wilayah pegunungan. Umumnya daerah di wilayah pesisir memiliki capaian indikator yang lebih baik. Perkembangan indikator di Provinsi Papua Barat cenderung lebih baik dibandingkan Provinsi Papua. Pendanaan otsus dengan skema saat ini belum dapat mendorong percepatan perbaikan pelayanan publik dan kesejahteraan sampai pada tingkat yang diharapkan (mengejar ketertinggalan dari daerah-daerah lain), sehingga pengelolaan dana otsus perlu didesain kembali agar perbaikan pelayanan publik dan kesejahteraan dapat dilakukan dengan lebih cepat.

Pengaturan pengelolaan keuangan daerah serta penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat akan terlaksana secara optimal, apabila diikuti dengan sumber-sumber penerimaan yang memadai. Hal tersebut tentunya harus mengacu kepada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, di samping berbagai sumber penerimaan daerah yang diatur secara khusus dalam undang-undang ini. Tujuannya agar pelayanan pemerintahan kepada masyarakat Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mampu mengejar ketertinggalan dibandingkan dengan pelayanan di provinsi lain. Di samping itu, pemberian sumber-sumber keuangan kepada Pemprov Papua dan Papua Barat mampu menarik investasi, mengembangkan perekonomian daerah yang pada gilirannya akan memberikan manfaat bagi masyarakat khususnya OAP. *Service delivery gap* terutama di sektor

pendidikan, kesehatan, tingkat kemiskinan yang relatif tinggi, rendahnya IPM, distribusi pendapatan yang tidak merata, terutama di Provinsi Papua, mengakibatkan meningkatnya waktu bagi Provinsi Papua untuk mencapai tingkat pelayanan rata-rata provinsi di Indonesia (diperlukan waktu pada kisaran 10 tahun sampai 50 tahun). Di sisi lain kedua provinsi dihadapkan pada rendahnya PAD dan tidak mungkin menghentikan kucuran dana setara dua persen DAU nasional pada 2022 dan mengurangi DBH Migas dari 70 persen menjadi 50 persen tahun 2028. Untuk itu perlu dicari solusi yang tepat baik dalam kaitannya keberlanjutan dana otsus maupun efisiensi penggunaan TKDD dan dana otsus serta perbaikan tata kelola keuangan daerah di kedua provinsi tersebut.

DRAFT

BAB V. TINJAUAN SOSIAL, KEAGAMAAN, GENDER, BUDAYA, DAN PERTANAHAN

5.1. Sosial

Pasal 65 UU Otsus Papua mengatur seperti berikut ini:

- (1) Pemerintah provinsi sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memelihara dan memberikan jaminan hidup yang layak kepada penduduk Provinsi Papua yang menyandang masalah sosial.
- (2) Dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah provinsi memberikan peranan sebesar-besarnya kepada masyarakat termasuk lembaga swadaya masyarakat.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Perdasi.

Dalam bagian penjelasan Pasal 65, dinyatakan bahwa mereka yang menyandang masalah sosial adalah anak-anak yatim piatu; orang lanjut usia (lansia) yang memerlukan; kelompok disabilitas baik fisik dan mental; serta korban bencana alam. Secara kelembagaan, penanganan permasalahan sosial penduduk dilakukan di kedua provinsi oleh dinas sosial. Bidang-bidang yang ditangani di antaranya adalah rehabilitasi dan pemberdayaan sosial serta perlindungan dan jaminan sosial.

Pada tahun anggaran 2018, alokasi pendanaan untuk perlindungan sosial di Provinsi Papua sebesar Rp64.388.443.000. Dari jumlah tersebut, sekitar 68 persen digunakan untuk belanja program-program sosial. Kurang lebih 25 persen untuk program-program pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Dinas Sosial Provinsi Papua Barat pada 2018 memperoleh alokasi pendanaan sebesar Rp10 miliar yang berasal dari APBD murni Provinsi Papua Barat, ditambah dengan empat miliar rupiah dari alokasi dana otsus (Tabura Pos, 2018)

Selama kurang lebih 18 tahun perjalanan otsus di Tanah Papua dapat disimpulkan bahwa pembangunan bidang sosial telah cukup memperoleh perhatian pemerintah daerah. Walaupun begitu, masih banyak yang harus dilakukan. Tidak bisa dipungkiri bahwa jumlah para penyandang masalah sosial di Tanah Papua terus meningkat dari waktu ke waktu. Pembangunan tidak hanya membawa kesejahteraan bagi rakyat, tetapi juga, apabila tidak dikelola dengan baik, bisa membawa dampak negatif, salah satunya dalam bentuk hadirnya para penyandang masalah sosial, atau yang juga biasa disebut sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Sebagaimana yang dikemukakan dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial, yang dimaksud penyandang masalah kesejahteraan sosial adalah "... seseorang atau keluarga yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya dan karenanya tidak dapat menjalin hubungan yang serasi dan kreatif dengan lingkungannya, sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar." Dengan definisi ini telah diidentifikasi 26 (enam belas) kelompok masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial. Di Tanah

Papua, ke-26 kelompok masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial dapat dijumpai, walaupun data kuantitatif untuk masing-masing kelompok tidak tersedia. Tabel 6.1 berisi rangkuman normatif tentang situasi masalah sosial di Tanah Papua dewasa ini.

Tabel 5.1. Situasi Masalah Kesejahteraan Sosial di Tanah Papua

No	Masalah Kesejahteraan Sosial	Uraian	Estimasi Prevalensi dan Penyebabnya
1.	Anak balita terlantar	Anak berusia lima tahun ke bawah yang ditelantarkan orang tuanya dan/atau berada di dalam keluarga tidak mampu oleh orang tua/keluarga yang tidak memberikan pengasuhan, perawatan, pembinaan dan perlindungan bagi anak sehingga hak-hak dasarnya semakin tidak terpenuhi serta anak dieksploitasi untuk tujuan tertentu.	+
2.	Anak terlantar	Anak berusia 5–18 tahun yang mengalami perlakuan salah dan ditelantarkan oleh orang tua/keluarga atau anak kehilangan hak asuh dari orang tua/keluarga.	++
3.	Anak yang berhadapan dengan hukum	Anak yang berusia 6–18 tahun dan belum menikah: 1) yang diduga, disangka, didakwa, atau dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana; 2) yang menjadi korban tindak pidana atau melihat dan/atau mendengar sendiri terjadinya suatu tindak pidana.	+
4.	Anak jalanan	Anak yang berusia 5–18 tahun, dan anak yang bekerja atau dipekerjakan di jalanan, dan/ atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.	+++
5.	Anak penyandang disabilitas	Seseorang yang berusia 18 tahun ke bawah yang mempunyai kelainan fisik atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan bagi dirinya untuk melakukan fungsi-fungsi jasmani, rohani maupun sosialnya secara layak, yang terdiri dari anak dengan disabilitas fisik, anak dengan disabilitas mental dan anak dengan disabilitas fisik dan mental.	0
6.	Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah	Anak berumur 6–18 tahun dan belum menikah yang terancam secara fisik dan mental karena tindak kekerasan, diperlakukan salah atau tidak semestinya dalam lingkungan keluarga atau lingkungan sosial terdekatnya, sehingga tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya dengan wajar baik secara jasmani, rohani maupun sosialnya.	++

7.	Anak yang memerlukan perlindungan khusus	Anak usia 0–18 tahun dalam situasi darurat, anak korban perdagangan/penculikan, anak korban kekerasan baik fisik dan /atau mental, anak korban eksploitasi, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi serta dari komunitas adat terpencil, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (NAPZA), serta anak yang terinfeksi HIV/AIDS.	+++ Para ibu yang terinfeksi HIV namun tidak mengonsumsi obat ARV secara teratur akan melahirkan bayi yang terjangkiti HIV. Belum ada penanganan bayi-bayi seperti ini agar dapat hidup sehat dan lama. Selain itu, jumlah “anak-anak aibon” (menghisap zat dari lem aibon) juga memerlukan penanganan khusus.
8.	Lanjut usia terlantar	Seseorang berusia 60 tahun atau lebih yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani, maupun sosial.	0
9.	Penyandang disabilitas	Setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan bagi dirinya untuk melakukan fungsi-fungsi jasmani, rohani maupun sosialnya secara layak, yang terdiri dari penyandang disabilitas fisik, penyandang disabilitas mental, dan penyandang disabilitas fisik dan mental.	++ Akses penyandang disabilitas terhadap fasilitas pelatihan keterampilan dan/atau lapangan kerja terbatas.
10.	Tuna susila	Seseorang yang melakukan hubungan seksual dengan sesama atau lawan jenis secara berulang-ulang dan bergantian di luar perkawinan yang sah dengan tujuan mendapatkan imbalan uang, materi atau jasa.	+++ Kemiskinan, semakin longgarnya nilai-nilai agama dan budaya merupakan penyebab meningkatnya keterlibatan penduduk, termasuk OAP, dalam praktik tuna susila.
11.	Gelandangan	Orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum.	0
12.	Pengemis	Orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dengan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.	0
13.	Pemulung	Orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan cara mengais langsung dan mendaur ulang barang-barang bekas.	+ Di perkotaan, kelompok OAP tertentu mengumpulkan bahan makanan ternak dari tempat-tempat penampungan sampah sementara.
14.	Kelompok minoritas	Individu atau kelompok yang tidak dominan dengan ciri khas bangsa, suku bangsa, agama atau bahasa tertentu yang berbeda dari mayoritas penduduk seperti waria, gay, dan lesbian	0
15.	Bekas warga binaan lembaga pemasyarakatan	Seseorang yang telah selesai atau dalam tiga bulan segera mengakhiri masa hukuman atau masa pidananya sesuai dengan keputusan pengadilan dan mengalami hambatan untuk menyesuaikan diri kembali dalam kehidupan masyarakat, sehingga mendapat kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan atau melaksanakan kehidupannya secara normal	0

16. Orang dengan HIV/AIDS	Seseorang yang telah terinfeksi HIV dan membutuhkan pelayanan sosial, perawatan kesehatan, dukungan dan pengobatan untuk mencapai kualitas hidup yang optimal.	++++ Prevalensi HIV di Tanah Papua mencapai 2,3% , tertinggi di Indonesia. Penduduk terinfeksi mencapai 29.083 penduduk di Provinsi Papua, dan 4.585 orang di Provinsi Papua Barat tahun 2017 (Depkes, 2017).
17. Korban penyalahgunaan NAPZA	Seseorang yang tidak sengaja menggunakan NAPZA karena dibujuk, diperdaya, ditipu, dipaksa dan/atau diancam untuk menggunakan NAPZA	++++ Peredaran NAPZA di Tanah Papua terus bertambah, khususnya di kalangan generasi muda di perkotaan, mulai dari ganja sampai menghirup lem.
18. Korban <i>trafficking</i>	Seseorang yang mengalami penderitaan psikis, mental, fisik, seksual, ekonomi dan/atau sosial yang diakibatkan tindak pidana perdagangan orang.	0
19. Korban tindak kekerasan	Orang (baik individu, keluarga, maupun kelompok) yang mengalami tindak kekerasan, baik sebagai akibat dari penelantaran, perlakuan salah, eksploitasi, diskriminasi dan bentuk kekerasan lainnya, maupun orang yang berada dalam situasi yang membahayakan dirinya sehingga menyebabkan fungsi sosialnya terganggu.	++ Di beberapa tempat di Tanah Papua, konflik sosial sering terjadi yang tidak jarang menimbulkan korban. Konflik sosial itu bisa dalam bentuk perang antarsuku, atau dengan petugas keamanan.
20. Pekerja migran bermasalah sosial	Pekerja migran internal dan lintas negara yang mengalami masalah sosial seperti tindak kekerasan, eksploitasi, penelantaran, pengusiran (deportasi), ketidakmampuan menyesuaikan diri di tempat kerja baru atau di negara tempatnya bekerja, sehingga mengakibatkan terganggunya fungsi sosial.	0
21. Korban bencana alam	Orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana yang diakibatkan dari peristiwa atau serangkaian peristiwa, yang disebabkan oleh alam antara lain gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.	++ Beberapa lokasi di Tanah Papua pernah mengalami bencana alam, khususnya gempa.
22. Korban bencana sosial	Orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana yang diakibatkan sebuah peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.	0
23. Perempuan rawan sosial ekonomi	Perempuan dewasa berusia 18–59 tahun belum menikah atau janda dan tidak mempunyai penghasilan cukup untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.	+ Bisa dialami oleh perempuan yang harus merantau ke kota, misalnya untuk melakukan studi.
24. Fakir miskin	Seseorang atau kepala keluarga yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan atau tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian akan tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok keluarga yang layak bagi kemanusiaan	++++ Persentase penduduk miskin di Tanah Papua tergolong yang tertinggi di Indonesia. Mereka tersebar di perkotaan dan pedesaan. Mereka umumnya tidak memiliki pendapatan tunai yang memadai untuk membiayai kebutuhan hidup diri sendiri dan keluarga sehari-hari.

25. Keluarga bermasalah sosial psikologis	Keluarga yang hubungan antar anggota keluarganya terutama antara suami-istri, orang tua dengan anak kurang serasi, sehingga tugas-tugas dan fungsi keluarga tidak dapat berjalan dengan wajar	0
26. Komunitas Adat Terpencil (KAT)	Kelompok orang atau masyarakat yang hidup dalam kesatuan-kesatuan sosial kecil yang bersifat lokal dan terpencil, dan masih sangat terikat pada sumber daya alam dan habitatnya secara sosial budaya terasing dan terbelakang, dibanding dengan masyarakat Indonesia pada umumnya, sehingga memerlukan pemberdayaan dalam menghadapi perubahan lingkungan dalam arti luas.	++++ Jumlah KAT di Provinsi Papua sebanyak 25.027 KK, sementara di Provinsi Papua Barat 4.529 KK. Akses KAT terhadap berbagai fasilitas pembangunan sangat terbatas (Kemensos, 2014).

Keterangan:

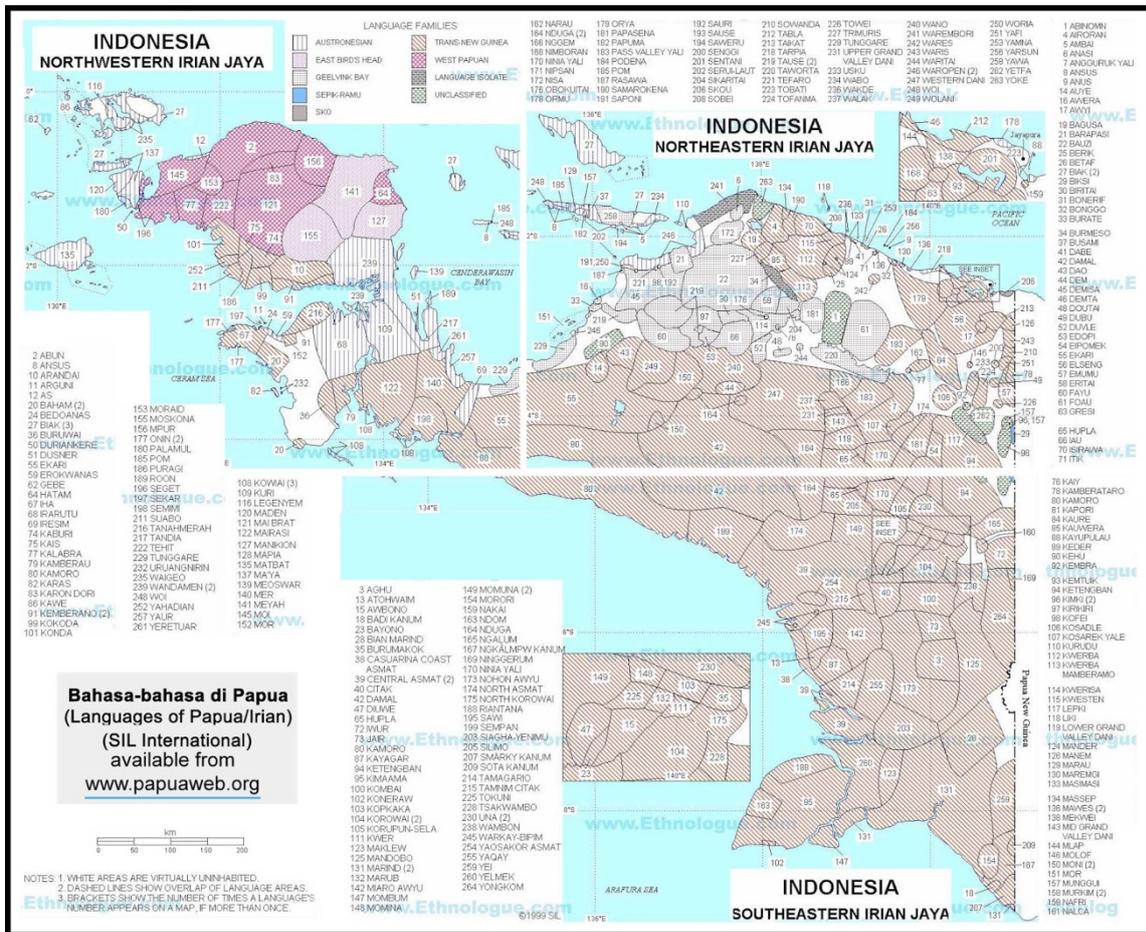
- 0: tidak ada masalah kesejahteraan sosial, atau sangat terbatas, atau dapat ditangani oleh masyarakat sendiri
- +: masalah terbatas
- ++: masalah cukup penting namun belum mendesak
- +++ : masalah penting dan mendesak untuk ditangani
- ++++: masalah sangat penting dan sangat mendesak untuk ditangani

Dengan menggunakan Tabel 5.1 kita dapat mengidentifikasi masalah-masalah kesejahteraan sosial apa saja yang perlu memperoleh perhatian yang sungguh-sungguh dari pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Tanah Papua—termasuk dalam hal alokasi penganggaran dan sumber daya manusia untuk penanganannya. Para penyandang dari masalah kesejahteraan sosial dimaksud adalah (berdasarkan urutan prioritas):

1. Komunitas Adat Terpencil (KAT)

Pasal 66 Undang-Undang Otonomi Khusus Papua secara spesifik mewajibkan pemprov untuk memberikan perhatian kepada KAT. Mereka ini, sebagaimana yang tercantum dalam bagian penjelasan Pasal 66 tersebut, adalah “...kelompok masyarakat asli Papua yang mendiami wilayah tertentu yang belum tersentuh oleh pembangunan.” Tahun 2012 jumlah mereka mencapai kurang lebih 30.000 KK dan tersebar di hampir semua kabupaten/kota di Tanah Papua. Peta penyebaran bahasa-bahasa Papua di bawah ini bisa memberikan gambaran tentang terpencilnya banyak kelompok-kelompok OAP, dan oleh karenanya menempatkan banyak di antara mereka sebagai KAT karena keterbatasan akses kepada pelayanan sosial dan ekonomi oleh pemerintah.

Gambar 5.1. Peta Penyebaran Bahasa di Provinsi Papua



Sumber: <<http://www.worldteampapua.org/papuainfo.html>>

Dalam banyak hal penggunaan dana otsus untuk peningkatan kesejahteraan KAT masih terbatas. Sebagai contoh adalah munculnya berbagai laporan di media massa tentang situasi sosial ekonomi masyarakat Suku Korowai yang memprihatinkan. Suku ini tersebar di sejumlah kabupaten di Provinsi Papua, dan berjumlah sekitar 3.000 orang. Laporan lain adalah kejadian luar biasa (KLB) campak dan gizi buruk yang terjadi sejak akhir tahun 2017–2018 oleh sejumlah penduduk di Kabupaten Asmat. Apa yang dialami oleh masyarakat Suku Korowai dan penduduk Asmat sesungguhnya adalah cermin dari persoalan sosial ekonomi yang dihadapi oleh KAT. Banyak di antara mereka yang masih mengenakan pakaian tradisional dan hidup dalam pondok-pondok tradisional yang sering kali tidak memenuhi persyaratan kesehatan.

Di Provinsi Papua keadaan ini telah diupayakan untuk diselesaikan; di antaranya dengan dibentuknya Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pelayanan Pendidikan bagi Komunitas Adat Terpencil. dan pelaksanaan studi kelayakan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Asmat pada 2018 oleh Dinas Sosial Provinsi Papua. . Diharapkan kedua hal tersebut akan menjadi dasar bagi pelaksanaan program-program pembangunan di tahun anggaran 2019 (Dinkesos, 2018).

2. Fakir miskin

Provinsi Papua dan Papua Barat adalah provinsi-provinsi dengan persentase penduduk miskin yang tertinggi di Indonesia. Selama pelaksanaan otsus di Tanah Papua, berbagai upaya telah dilakukan untuk menurunkan tingkat kemiskinan ini (uraian lebih lengkap dapat dibaca di subbab 3 tulisan ini), namun upaya-upaya itu kelihatannya masih belum cukup untuk menurunkan tingkat kemiskinan di kedua provinsi.

Saat ini yang diperlukan adalah bagaimana melakukan intervensi pengembangan terhadap apa yang telah dimiliki oleh OAP. Dengan demikian, kita harus mengetahui dengan jelas bagaimana keadaan mereka sebelum terjadinya kontak yang intensif dengan dunia, sebelum bisa dirumuskan dalam program-program yang jitu, yang bisa memindahkan mereka dari manusia miskin menjadi manusia Indonesia yang sejahtera.

Istilah "*subsistence affluence*", atau kemakmuran subsisten, mulai banyak digunakan oleh para ahli pembangunan di kawasan Pasifik di tahun 1960-an sesudah seorang ahli ekonomi tenaga kerja asal Australia, E.K. Fisk, memperkenalkan istilah "*primitive affluence*". Istilah itu digunakannya sesudah ia melakukan studi pada awal tahun 1960-an di kalangan suku-suku Melanesia di Papua New Guinea. Menurutnya, "... seluruh penduduk di Pulau New Guinea memiliki cukup makanan sesuai dengan yang mereka butuhkan, memiliki rumah yang memadai menurut ukuran tradisi mereka, dan memiliki banyak waktu luang untuk berpesta, melakukan upacara-upacara budaya, dan hiburan lainnya." Walaupun begitu, Fisk (1964) juga mengakui bahwa ketika terjadi kontak antara unit-unit subsisten itu dengan sektor modern, di mana masyarakat suku itu terekspos kepada barang dan jasa yang tidak dihasilkannya sendiri di dalam sistem ekonomi subsistennya, maka mereka mau tidak mau, harus berusaha memperoleh uang agar mampu membeli barang dan jasa modern itu.

Apa yang dikemukakan oleh Fisk sebenarnya juga mewakili situasi dalam kurun waktu yang sama di bagian barat Pulau New Guinea, yang sekarang ini dikenal dengan nama Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, Republik Indonesia. Berbagai laporan yang ditulis oleh orang-orang dari luar—yang beruntung bisa menyaksikan suku-suku Papua yang waktu itu masih sangat terbatas kontakannya dengan dunia luar—juga melaporkan hal yang sama seperti yang disimpulkan oleh Fisk di Papua New Guinea.

Peneliti lain yakni Gibbons (1981:64-81) menulis tentang orang Damal dan kebun-kebun ubi jalar mereka yang subur, dan bagaimana seorang suami bertanggung jawab untuk membangun kebun talas untuk istrinya yang harus makan umbi talas sesudah melahirkan agar ia cepat pulih. Daerah orang Damal seperti yang dilaporkannya itu adalah Kabupaten Puncak sekarang ini. Richardson (1974:139-148) bercerita tentang pesta-pesta orang Asmat yang berlimpah dengan makanan yang dikumpulkan dari alam: sagu, ikan, babi, dan lain-lain. Dalam bukunya yang lain, Richardson (1977) juga berkisah tentang kehidupan Suku Yali di Pegunungan Tengah, yang walaupun secara geografis hidup pada kawasan yang curam dan sulit, namun mereka cukup makan.

Pickell (2002:127-142) menulis panjang lebar tentang makanan orang Kamoro di wilayah Selatan Papua, khususnya tentang sagu yang memberikan karbohidrat (dari tepung sagu) dan protein (ulat sagu), serta sungai dan pesisir pantai serta kawasan bakau yang berlimpah dengan ikan,

udang, dan kepiting. Belum lagi hutan di mana para pemburu Kamoro memperoleh daging babi, kasuari, kanguru, atau burung-burung besar. Untuk wilayah dataran tinggi Kabupaten Mimika, Muller dan Omabak (2008: 63-82) menulis tentang pesta babi, serta konsumsi ubi jalar, talas dan sayuran oleh orang-orang Amungme dan Moni.

Hari ini, keadaan kemakmuran subsisten di Papua sudah banyak berubah, yaitu dengan masuknya pengaruh permanen dari luar. Pengaruh itu umumnya dimulai dengan kehadiran institusi gereja, kemudian pemerintah, dan disusul oleh para migran—baik yang disponsori atau masuk secara spontan, dan menetap di Provinsi Papua.

Pada 5 Februari 1855, Johann Gottlob Geissler (1830–1870) dan Carl Wilhelm Ottow (1827–1862), dua misionaris asal Jerman, mendarat di pantai Pulau Mansinam, di Teluk Dore, Manokwari (Kamma, 1981). Sejak saat itu kontak permanen Papua dengan dunia luar dimulai. Tanggal 16 Mei 1895, kedaulatan Belanda atas Papua (waktu itu dalam dokumen Bahasa Inggris disebut West New Guinea, atau Netherlands New Guinea, atau Nederlands Nieuw Guinea dalam Bahasa Belanda) diproklamasikan secara resmi dan dicatat dalam Staatsblad 1895 No 21. Tahun 1898, dua pos pemerintah didirikan, masing-masing di Manokwari dan Fakfak. Tanggal 7 Maret 1910, bendera Belanda mulai dikibarkan di Hollandia (sekarang Jayapura), sebagai reaksi atas klaim Jerman dan Inggris atas wilayah Timur pulau New Guinea. Tahun 1921, Netherlands New Guinea ditetapkan sebagai wilayah terpisah dengan Manokwari sebagai Ibukota. Tahun 1928, Belanda membuka Digoel sebagai tempat pembuangan para pejuang kemerdekaan Indonesia. Sebelumnya, pada tahun 1904, Pastor Mathias Neijens, MSC membuka pelayanan Gereja Katolik di Selatan Papua, dimulai dari Merauke.

Bulan April 1939, Pendeta Russel Deibler dan Walter Post membuka pos misi Christian and Missionary Alliance (CAMA) di Enarotali yang terletak di dekat Danau Paniai. Sejak saat itu, kontak masyarakat Suku Mee, yang mendiami kabupaten-kabupaten Paniai, Deyai dan Dogiyai, dengan dunia luar mulai terbuka. Pada 1954, misi CAMA memasuki Lembah Baliem, tepatnya di kampung Hetegima yang merupakan bagian dari Kabupaten Jayawijaya sekarang ini. Sejak saat itu, Baliem menjadi pusat penginjilan untuk daerah-daerah sekitar. Pada 1956 CAMA membuka Ilaga yang saat ini menjadi ibu kota Kabupaten Puncak. Organisasi ini membuka Sinak pada 1959, salah satu distrik penting di Kabupaten Puncak Jaya. Kegiatan misi *Asia Pacific Christian Mission* (APCM) membuka Bokondini pada 1956 dan Karubaga dibuka oleh *Regions Beyond Missionary Union* (RBMU) tahun 1957. Karubaga adalah ibu kota Kabupaten Tolikara, sementara Bokondini adalah distrik terpenting kedua di kabupaten tersebut. Tahun 1956, *Australian Baptist Missionary Society* (ABMS) membuka Tiom. Sekarang ini Tiom adalah ibu kota dari Kabupaten Lanny Jaya. *Unevangelized Field Mission* (UFM) membuka Mulia, ibu kota Kabupaten Puncak Jaya di tahun 1959, diikuti Ilu pada tahun 1960 (Bensley, 1994).

Tahun 1961 Bung Karno mengumumkan Trikora yang intinya memerintahkan mobilisasi besar-besaran untuk merebut Irian Barat (sekarang Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat) dari tangan penjajahan Belanda. Pada 1963, Irian Barat resmi kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi. Pada 1969 diselenggarakan penentuan pendapat rakyat (Pepera), yang hasilnya mengukuhkan posisi Irian Barat sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesudah Pepera ditetapkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat.

Kabupaten-kabupaten otonom yang dimaksud berjumlah sembilan, yaitu Jayapura, Biak Numfor, Manokwari, Sorong, Fakfak, Merauke, Jayawijaya, Paniai, dan Yapen Waropen.

Pada 2001 Provinsi Irian Jaya (sebelumnya Irian Barat) berubah menjadi Provinsi Papua dengan status otonomi khusus, melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008, Provinsi Papua Barat juga berstatus provinsi otonomi khusus. Sembilan kabupaten itu telah berkembang menjadi 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua dan 13 kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat. Tidak bisa disangkal, 42 kabupaten/kota di Tanah Papua ini menjadi magnet penarik migran dari berbagai penjuru nusantara. Akibatnya, Provinsi Papua menjadi daerah yang memiliki angka migrasi masuk tertinggi di Indonesia, yaitu 5,39 persen (Joewono, 2011). Dalam waktu hanya tujuh tahun, penduduk Provinsi Papua telah mencapai 3.322.526 jiwa, dari sebanyak 2.833.381 jiwa pada saat Sensus Penduduk Tahun 2000 dilaksanakan.

Sumber-sumber perubahan sebagaimana dikemukakan di atas memiliki implikasi yang tidak kecil bagi OAP. Pertama, kondisi kehidupan penduduk yang tradisional/asli dan relatif tertutup berubah menjadi terbuka terhadap berbagai pengaruh dari luar/modernisasi. Di daerah pegunungan tengah dan kawasan-kawasan terpencil Papua, perubahan itu berlangsung dalam kurun waktu yang relatif pendek, yaitu hanya kurang lebih 50 tahun. Terpaparnya penduduk Papua terhadap perubahan yang berlangsung begitu cepat ini tidak jarang membuat sistem nilai asli (*indigenous values system*) yang mereka anut—termasuk dalam hal jenis makanan dan pola makan, berubah dengan cepat pula (Wahab, 2012). Bentuk perubahan yang paling umum adalah ketergantungan yang semakin besar terhadap makanan yang diimpor dari luar. Beberapa faktor berikut ini sebagai penyebab ketergantungan rakyat PNG yang semakin besar terhadap makanan yang berasal dari luar: sejumlah penduduk tidak lagi memiliki akses ke kebun-kebun tradisional; yang lain memilih makanan impor karena lebih praktis, gampang disimpan dan lebih cepat untuk disiapkan; dan ada masyarakat yang lebih menyukai beras, daging dan ikan kaleng, tepung, gula serta makanan kemasan lainnya dibandingkan makanan yang berasal dari kebun (Bai, 1992:10). Apa yang terjadi di PNG ini juga dalam banyak hal relevan dengan keadaan di Papua.

Kedua, ketergantungan pada makanan impor sebenarnya bukanlah hal yang tidak tepat/tidak baik, sepanjang penduduk memiliki penghasilan tunai yang cukup dan tersebar sepanjang tahun. Hal ini tidak selalu mudah dicapai, karena sangat tergantung pada besarnya permintaan pasar, kemampuan penduduk untuk menghasilkan produk yang sesuai permintaan pasar (jumlah, mutu, dan harga) dan ketersediaan prasarana dan sarana perhubungan. Dengan tingginya angka kemiskinan di Papua yang berbanding lurus dengan ketersediaan pendapatan tunai serta terbatasnya transportasi, menjadi faktor risiko ketersediaan pangan bagi penduduk di kawasan-kawasan terpencil Papua.

Ketiga, perubahan kemakmuran subsisten di Papua sesungguhnya sudah mencapai tahap “*point of no return*”, titik di mana tidak mungkin lagi masyarakat Papua kembali ke masa kemakmuran subsisten itu. Persoalannya adalah bagaimana penduduk asli Papua mampu *survive*, bahkan mengambil manfaat sebesar-besarnya dari proses perubahan yang sementara berlangsung di sekelilingnya—salah satunya dengan hidup cukup pangan dan cukup gizi. Dengan perkataan lain, bagaimana agar OAP yang makmur itu tidak hanya fakta di masa lalu, tetapi juga masa sekarang dan akan datang.

3. Korban penyalahgunaan NAPZA

Catatan penggunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (NAPZA) di Provinsi Papua dan Papua Barat makin nyata terlihat setelah Badan Narkotika Nasional (BNN) pada 2017 menerbitkan laporan berjudul *Survei Nasional Penyalahgunaan Narkoba di 34 Provinsi Tahun 2017*. Berikut ini beberapa temuan penting yang terkait dengan situasi di Provinsi Papua dan Papua Barat:

- Angka prevalensi: Provinsi Papua: 1,70 persen; Provinsi Papua Barat: 1,64 persen (Indonesia: 1,77 persen; Tertinggi di DKI Jakarta: 3,34 persen; Terendah di NTT: 0,9 persen).
- Jumlah penyalah guna: Provinsi Papua: 42.492 orang; Provinsi Papua Barat: 11.215 orang (Indonesia: 3.376.115 orang; Provinsi tertinggi di Jawa Barat: 645.482 orang; Provinsi terendah di Gorontalo: 10.244 orang).
- Prevalensi penggunaan narkoba di Provinsi Papua meningkat dari 1,21 persen (2014) menjadi 1,70 persen (2017). Keadaan yang kurang lebih sama juga terjadi di Provinsi Papua Barat, dari 1,52 persen (2014) meningkat menjadi 1,64 persen (2017). Padahal prevalensi nasional Indonesia menurun dari 2,18 persen di tahun 2014 menjadi 1,77 persen di tahun 2017.

Angka-angka yang dikemukakan sebelumnya menunjukkan bahwa tidak saja narkoba sudah menjadi masalah sosial serius di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, tetapi juga prevalensinya meningkat—padahal di banyak provinsi, dan di tingkat nasional, menurun. Hal ini juga menunjukkan bahwa Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat adalah daerah-daerah target pemasukan narkoba dari berbagai daerah di Indonesia, dan juga dari negara tetangga PNG, karena permintaan akan narkoba meningkat pula.

Penanganan korban penyalahgunaan narkoba di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat umumnya ditangani oleh kantor BNN di provinsi-provinsi tersebut. Pemerintah daerah menangani mereka yang menghirup uap/aroma lem. Kebanyakan mereka adalah remaja dan anak-anak OAP dan lazim disebut 'anak-anak aibon'. Aibon adalah merek lem yang apabila aromanya dihirup akan memberikan efek halusinasi seperti ketika seseorang mengonsumsi narkoba. Jumlah 'anak-anak aibon' di Papua cenderung bertambah dari waktu ke waktu. Kepala BNN Provinsi Papua Barat mengemukakan bahwa pada 2017 jumlah 'anak-anak aibon' mendekati 1000 orang. Di Kabupaten Merauke dilaporkan bahwa dalam setahun jumlah 'anak-anak aibon' meningkat empat kali lipat. Di Kabupaten Kaimana, laporan tahun 2018 menunjukkan ada sekitar 500 orang anak yang biasa menghirup aroma lem bahkan ada yang baru kelas satu sekolah dasar. Tidak jarang mereka menghirup aroma bensin, atau bahkan bahan gel pampers untuk diolah dan dihirup aromanya.

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa sesungguhnya Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mengalami keadaan darurat narkoba dan zat adiktif lainnya. Alokasi anggaran dan sumber daya lainnya milik pemerintah daerah untuk menangani para penyandang masalah kesejahteraan sosial kelompok ini masih sangat terbatas jumlahnya. Bahkan, pada tahun 2018 tidak ada pengalokasian anggaran di Dinas Sosial Provinsi Papua Barat untuk menangani 'anak-anak aibon'.

Sehubungan dengan itu, perlu diciptakan dan dilaksanakan suatu sistem penyadaran terpadu yang terus menerus kepada OAP pada umumnya, dan generasi muda OAP pada khususnya,

tentang bahaya alkohol dan zat-zat adiktif—termasuk membangun sistem ketahanan diri (*self-resilience*) agar mereka tidak tergantung pada alkohol dan zat-zat adiktif tersebut. Selain itu, perlu dibangun pusat-pusat rehabilitasi bagi OAP yang hidupnya tergantung alkohol atau zat-zat adiktif, sehingga mereka bisa sembuh dan menjadi warga masyarakat yang produktif.

4. Orang dengan HIV dan AIDS

Mungkin tidak ada ancaman terhadap eksistensi kemanusiaan di Papua yang sehebat, seluas, dan seserius HIV dan AIDS. Sudah menjadi pengetahuan umum di Papua bahwa ketika seseorang—entah pria entah wanita, yang sebelumnya terlihat sehat walafiat, kemudian berangsur-angsur berkurang berat badannya, rentan diserang penyakit, dan akhirnya menghilang dari masyarakat umum karena harus dirawat—entah di rumah atau di rumah sakit dan akhirnya meninggal dunia, maka biasanya reaksi dari masyarakat sekitar adalah kematiannya diakibatkan oleh AIDS.

Berbagai laporan menyebutkan bahwa kasus HIV/AIDS pertama kali di Papua ditemukan di Merauke tahun 1992. Itu berarti, bahwa HIV sudah masuk di Papua sejak lima sampai sepuluh tahun sebelumnya. Keadaan ini kurang lebih sama dengan di Papua New Guinea (PNG). Kasus pertama HIV dilaporkan di PNG pada 1987. Sebagaimana halnya Papua, sejak saat itu, prevalensi HIV dan AIDS di PNG juga meningkat dengan tajam. Tahun 2006 misalnya, dilaporkan ada 4.017 kasus baru HIV dan AIDS di PNG—atau meningkat sampai sekitar 30 persen dari tahun sebelumnya. Prevalensi HIV di Tanah Papua mencapai 2,3 persen, tertinggi di Indonesia. Kementerian Kesehatan melaporkan sampai akhir tahun 2017, penduduk terinfeksi di Provinsi Papua mencapai 29.083 orang dan 4.585 orang di Provinsi Papua Barat.

Situasi jumlah kasus HIV/AIDS pada 30 September 2018 di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat disajikan berturut-turut dalam Tabel-tabel 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, dan 6.5 berikut ini.

Tabel 5.2. Jumlah Kasus HIV/AIDS di Provinsi Papua menurut Kabupaten/Kota (sampai 30 September 2018)

No	Kabupaten/Kota	HIV	AIDS	(HIV+ AIDS)	Meninggal Dunia	ODHA
1	Asmat	108	69	177	26	151
2	Biak Numfor	602	1.677	2.279	163	2.116
3	Boven Digoel	85	60	145	18	127
4	Deiyai	69	45	114	12	102
5	Dogiyai	226	69	295	0	295
6	Intan Jaya	5	9	14	0	14
7	Jayapura	1.286	1.632	2.918	312	2606
8	Jayawijaya	1.719	4.245	5.964	416	5548
9	Keerom	144	68	212	34	178

10	Kepulauan Yapen	198	596	794	122	672
11	Kota Jayapura	1.976	4.213	6.189	185	6004
12	Lani Jaya	255	403	658	18	643
13	Mamberamo Raya	0	16	16	6	10
14	Mamberamo Tengah	30	13	43	4	39
15	Mappi	34	146	180	39	141
16	Merauke	1.091	1.062	2.153	124	2029
17	Mimika	2.944	2.726	5.670	170	5500
18	Nabire	2.681	4.559	7.240	321	6919
19	Nduga	0	1	1	0	1
20	Paniai	353	1.170	1.523	86	1437
21	Pegunungan Bintang	237	314	551	39	512
22	Puncak	38	9	47	3	44
23	Puncak Jaya	58	524	582	52	530
24	Sarmi	0	5	5	0	5
25	Supiori	23	82	105	2	103
26	Tolikara	356	461	817	121	696
27	Waropen	45	39	84	18	66
28	Yahukimo	18	4	22	4	18
29	Yalimo	0	76	76	4	72
	Total	14.581		38.874	2.299	36.575

Sumber: Dinas Kesehatan Provinsi Papua, 2018.

Tabel 5.3. Jumlah Kasus HIV/AIDS Berdasarkan Kelompok Usia dan Jenis Kelamin di Provinsi Papua (sampai 30 September 2018)

Kelompok Umur	HIV	AIDS	Jumlah	Jenis Kelamin	HIV	AIDS	Jumlah
<1	15	41	56	Laki-laki	6.353	12.110	18.463
1–14	295	622	917	Perempuan	8.166	12.148	20.314
15–19	1.766	2.789	4.555	Tidak Diketahui	62	35	97
20–24	3.496	5.633	9.129	Total	14.581	24.293	38.874
25–49	8.315	14.029	22.344				
>50	411	913	1324				
Tidak diketahui	283	266	549				
Total	14.581	24.293	38.874				

Sumber: Dinas Kesehatan Provinsi Papua, 2018

Tabel 5.4. Distribusi Kasus HIV/AIDS Berdasarkan Faktor Risiko di Provinsi Papua (sampai 30 September 2018)

Faktor Risiko Penularan	HIV	AIDS	Jumlah
Heteroseksual	14.418	23.610	37.758
Homoseksual	95	55	150
Biseksual	15	21	36
Transfusi darah/jarum suntik	7	26	33
Ibu ke anak	212	473	685
IDU	10	10	20
Hemofilia	-	-	-
Tidak diketahui	94	98	192
Total	14.581	24.293	38.874

Sumber: Dinas Kesehatan Provinsi Papua, 2018

Tabel 5.5 Jumlah Kasus HIV/AIDS di Provinsi Papua Barat Menurut Kabupaten/Kota (sampai 25 Juli 2018)

No	Kabupaten/Kota	HIV	AIDS	(HIV+ AIDS)	Meninggal Dunia	ODHA
1	Manokwari	1.621	212	1.833	133	1.700
2	Kota Sorong	1.783	583	2.366	261	2.105
3	Sorong	707	365	1.072	299	773
4	Sorong Selatan	319	129	448	1	447
5	Fakfak	447	37	484	61	423
6	Kaimana	487	0	487	37	450
7	Raja Ampat	22	0	22	0	22
8	Teluk Bintuni	345	16	361	5	356
9	Teluk Wondama	118	23	141	41	100
10	Maybrat	0	0	0	0	0
11	Tambrauw	0	0	0	0	0
12	Pegunungan Arfak	0	0	0	0	0
13	Manokwari Selatan	20	0	20	0	20
	Total	5.869	1.365	7.234	838	4.713

Sumber: Dinas Kesehatan Provinsi Papua Barat, 2018

Data dan informasi yang disajikan dalam Tabel 6.2 sampai 6.5 memberikan beberapa pelajaran penting kepada kita, sebagai berikut:

- a) Penduduk Tanah Papua yang terinfeksi HIV terus meningkat. Di Provinsi Papua, jumlah penderita HIV menurut Kementerian Kesehatan mencapai 29.038 orang (2017) meningkat menjadi 36.575 orang (2018), yang sesuai dengan laporan Dinas Kesehatan Provinsi Papua pada 30 September 2018. Andaikata sumber informasi dari kedua lembaga ini sama, maka peningkatan ini sangat besar, yaitu sekitar 7.000 orang. Peningkatan yang signifikan juga terjadi di Provinsi Papua Barat. Jumlah penderita HIV dan AIDS yang terus meningkat ini mengakibatkan beban keuangan yang dipikul pemerintah dan masyarakat untuk merawat mereka menjadi semakin tinggi pula. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Riyarto, Hidayat, John, dan Probandri (2010) di tiga kota di Indonesia termasuk di Merauke, menunjukkan bahwa sekitar 45 persen dari responden yang diwawancarai harus mengeluarkan dana yang tidak sedikit untuk menangani infeksi HIV pada diri sendiri atau pada anggota keluarganya. Hal ini menunjukkan bahwa pengeluaran untuk penanganan infeksi HIV sangat mungkin membuat penderita dan/atau keluarganya jatuh miskin, atau menjadi lebih miskin. Di waktu lalu, obat-obat ARV untuk penanggulangan HIV/AIDS di Tanah Papua, dan kebutuhan-kebutuhan pengobatan

lainnya, banyak dipasok oleh lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti Global Fund. Keadaan ini mulai berubah drastis ketika bantuan internasional untuk pengobatan HIV/AIDS mulai dihentikan.

- b) Faktanya belum semua kabupaten/kota di Tanah Papua memberikan laporan tentang HIV dan/atau AIDS secara lengkap dan teratur, sehingga bukan tidak mungkin angka infeksi HIV dan AIDS di Tanah Papua lebih tinggi, yang berimplikasi pada semakin tinggi/luas pula persoalan-persoalan kesejahteraan sosial yang terkait dengan infeksi HIV dan AIDS yang di Tanah Papua.
- c) Orang dengan HIV dan AIDS (ODHA) merupakan persoalan kesejahteraan sosial serius di Papua. ODHA adalah anggota masyarakat yang sudah terinfeksi HIV, dan karenanya berpotensi menularkan virus yang mematikan kepada orang lain. Di Tanah Papua penularan itu umumnya terjadi melalui hubungan seksual dan penularan dari ibu ke anak (Tabel 6.4). Mereka yang rajin mengonsumsi obat antiretroviral (ARV) sesuai petunjuk dan mempraktikkan hidup yang sehat akan bisa hidup sehat (walaupun tidak sembuh). Yang menjadi masalah adalah mereka yang mudah diserang penyakit oportunistik akibat infeksi virus, bakteri, atau parasit tertentu karena kekebalan tubuh yang rendah. Mereka ini adalah para penderita yang telah memasuki tahap AIDS. Para penderita AIDS ini membutuhkan perawatan yang intensif agar sembuh dari penyakit-penyakit oportunistik, karena apabila tidak ditolong akan berakibat fatal.
- d) Jumlah anak-anak yang terkena HIV dan AIDS di Tanah Papua terus meningkat. Di Provinsi Papua, para penderita HIV dan AIDS yang berusia dari 0–14 tahun jumlahnya sudah mencapai lebih dari 1.000 orang. Sebagian dari mereka ini terinfeksi HIV ketika dikandung dan dilahirkan oleh ibu yang tertular HIV. Para ibu tersebut tidak melakukan tindakan-tindakan untuk menyelamatkan bayi dari infeksi HIV. Mereka jelas membutuhkan bantuan pemerintah, keluarga, dan masyarakat agar bisa tetap hidup sampai dewasa.

Penanganan penanggulangan HIV dan AIDS di Provinsi Papua dan Papua Barat dikoordinasikan oleh Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) dengan pendanaan berasal dari APBD masing-masing provinsi. KPA Provinsi Papua, misalnya, memperoleh anggaran sebesar delapan miliar pada 2017. Di Provinsi Papua Barat pendanaannya jauh lebih kecil. Tetapi tahun 2018, anggaran bagi KPA Provinsi Papua berkurang setengahnya, menjadi hanya empat miliar rupiah saja. Di Provinsi Papua Barat, sebagaimana yang dikemukakan oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab untuk melaksanakan upaya-upaya strategis penanggulangan HIV dan AIDS melalui kampanye dan pendidikan masyarakat tentang bahaya HIV, ketersediaan dana bagi KPA masih sangat terbatas. Apabila keadaan ketersediaan anggaran yang berasal dari APBD ini tidak berubah pada tahun anggaran 2019 dan seterusnya di kedua provinsi, maka angka penularan HIV akan semakin tinggi, dan upaya-upaya penanggulangan HIV dan AIDS akan semakin sulit dilakukan. Apalagi, ketersediaan bantuan dari lembaga/negara donor sudah sangat berkurang.

Selain persoalan keterbatasan anggaran sebagaimana telah dikemukakan, salah satu halangan penting bagi upaya penanggulangan HIV dan AIDS di Tanah Papua adalah masih kurang dan terbatasnya keterlibatan pemerintah kabupaten/kota, kecuali di beberapa kabupaten/kota saja. Pemerintah Kota Jayapura adalah salah satu contoh pemerintah daerah yang memberikan perhatian yang sungguh-sungguh selama ini. Hal yang sama juga terjadi di Kabupaten Merauke dan Kabupaten Mimika. Itu sebabnya, walaupun di waktu lalu jumlah penduduk yang tertular HIV di daerah-daerah ini tinggi, tetapi prevalensinya cenderung menurun sebagai akibat dari

upaya penyadaran yang sungguh-sungguh yang diberikan oleh pemerintah dan mitranya kepada masyarakat tentang bahaya HIV dan AIDS serta pencegahan/penanggulangannya.

Ke depan, alokasi pendanaan pemerintah bagi penanggulangan HIV dan AIDS harus semakin besar, khususnya yang bersumber dari dana otsus. Di waktu lalu, pembiayaan penanggulangan HIV dan AIDS di Tanah Papua banyak berasal dari bantuan lembaga/negara donor, seperti dari Global Fund, USAID, AUSAID (sekarang DFAT), dan lain-lain. Belakangan bantuan tersebut sudah berakhir, sehingga tanggung jawab harus diambil sebesar-besarnya oleh pemda baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

5.2. Keagamaan

Salah satu kemajuan penting di Tanah Papua melalui pemberlakuan undang-undang otsus adalah ketersediaan dana yang jauh lebih banyak bagi kegiatan-kegiatan keagamaan dibandingkan sebelumnya, termasuk pembangunan fasilitas peribadatan dan perjalanan rohani. Di Provinsi Papua, setiap tahun, setiap organisasi keagamaan memperoleh alokasi dana, tergantung pada jumlah umat dan persyaratan lainnya. Tahun 2018 dialokasikan dana sebesar Rp21,3 miliar untuk dihibahkan kepada 47 lembaga keagamaan di Provinsi Papua. Pemerintah Provinsi Papua meminta agar bantuan dana keagamaan itu diharapkan juga digunakan untuk pemberdayaan ekonomi umat masing-masing agama.

Di Papua Barat, pembagian dana otsus dewasa ini diatur sebagai berikut, sebanyak 10 persen dari total dana otsus dialokasikan untuk kegiatan keagamaan; sisanya (90% dari total dana otsus) dibagi dengan formula, 90 persen untuk kabupaten/kota, dan 10 persen bagi provinsi. Hal itu berarti bahwa untuk tahun 2018, tersedia dana pembangunan keagamaan sebesar kurang lebih Rp160 miliar dari alokasi dana otsus sebesar Rp1,6 triliun untuk Provinsi Papua Barat. Selain untuk mendukung pembangunan gedung/fasilitas ibadah/keagamaan, dana ini juga digunakan untuk memberangkatkan perwakilan umat beragama untuk melakukan perjalanan rohani ke luar negeri.

Pembangunan bidang keagamaan dan hubungan antarumat beragama di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat selama ini berlangsung dengan baik. Pengalokasian dana otsus bagi pembangunan keagamaan memberikan kontribusi yang penting atas tercapainya prestasi tersebut. Hasil survei indeks kerukunan umat beragama (KUB) Indonesia tahun 2017 yang dilakukan oleh Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan menunjukkan, bahwa Provinsi Papua menempati peringkat kedua dengan skor 82,0—berada di atas skor nasional sebesar 72,27. Provinsi Papua Barat menempati posisi ke-7 dengan skor 72,84. Indeks KUB merupakan angka komposit dari indikator-indikator toleransi, kesetaraan, dan kerjasama. Skor indeks KUB terendah diperoleh oleh Provinsi Aceh, dengan skor 60,0.

5.3. Gender

Undang-undang otsus di Tanah Papua memberikan perhatian yang besar bagi pemberdayaan dan pengembangan peran perempuan dalam politik, pemerintahan, dan masyarakat. Salah satunya melalui keanggotaan perempuan dalam Majelis Rakyat Papua (MRP), merupakan badan

representasi kultural OAP yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak asli orang Papua berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pematapan kehidupan beragama. Sebagaimana diatur dalam Pasal 19 undang-undang tersebut, sepertiga dari keanggotaan MRP adalah wakil-wakil perempuan, di samping wakil-wakil adat dan agama.

Apabila keanggotaan perempuan di dalam MRP dibandingkan dengan data “*Women in National Parliaments*” yang dikeluarkan oleh *Inter-Parliamentary Union*, kehadiran perempuan Papua dalam jumlah paling sedikit sepertiga (33,33 persen) dari total anggota MRP ini lebih tinggi dari jumlah perempuan di DPR RI (19,8 persen), DPR Amerika Serikat (19,6 persen), atau bahkan Fiji (16 persen) dan Solomon Islands (2 persen), PNG maupun Vanuatu bahkan tidak memiliki perwakilan perempuan di parlemen. Negara-negara yang disebutkan terakhir ini memiliki kemiripan budaya dengan provinsi-provinsi Melanesia di Indonesia, seperti Nusa Tenggara Timur, Maluku Utara, Maluku, Papua Barat dan Papua. Hanya di Timor Leste di mana keanggotaan perempuan di parlemen sedikit lebih tinggi (33,8%) dari keanggotaan perempuan OAP di MRP Provinsi Papua maupun Provinsi Papua Barat.

Keanggotaan perempuan di MRP juga jauh lebih tinggi dibandingkan keanggotaan perempuan di DPRP, DPRPB, maupun di DPRD kabupaten/kota se-Tanah Papua. Dari 55 anggota DPRP hasil Pemilu 2014, hanya enam orang yang perempuan. Keadaan ini tidak berbeda dari periode sebelumnya di mana hanya enam perempuan yang menjadi anggota DPRP. Karena tata cara pemilihan anggota parlemen di Tanah Papua melalui pemilu—pada dasarnya tidak berbeda dengan yang diselenggarakan di seluruh Indonesia—maka tepatlah untuk disimpulkan bahwa adanya undang-undang otsus merupakan terobosan penting untuk memperoleh keterwakilan perempuan yang lebih proporsional di lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini melalui MRP.

Di sisi lain, pemberdayaan perempuan masih perlu ditingkatkan di waktu-waktu mendatang. Berikut ini cuplikan laporan yang dikeluarkan oleh Kelompok Kerja Pendokumentasian Kekerasan dan Pelanggaran HAM Perempuan Papua 2009–2010 (Woman Commission, 2010):

“... Walaupun sejak tahun 2004 UU KDRT telah memberi kerangka perlindungan hukum di tingkat nasional, dan sejak tahun 2001, Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 telah menjamin perlindungan dan hak-hak perempuan, korban kekerasan dalam keluarga belum mempunyai tempat berlindung. Pada saat yang sama, dalam berbagai kasus, aparat polisi nampak masih enggan menangani kasus kekerasan dalam rumah tangga. Perempuan asli Papua terpojok dalam situasi yang sangat sulit, dan di atas persoalan yang begitu rumit, juga harus menghadapi ancaman penyebaran virus HIV/AIDS, yang semakin menyebar dalam situasi di mana terjadi ketimpangan keberdayaan dan kekuasaan antara laki-laki dan perempuan, antara masyarakat asli dan pendatang ...”

5.4. Budaya Orang Asli Papua

Salah satu ciri penting dari undang-undang otsus di Tanah Papua, sebagaimana termuat dalam bagian umum dari penjelasan undang-undang tersebut adalah bahwa melalui penerapan undang-undang ini akan dicapai “...keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua...” Karena masyarakat Papua adalah subjek utama dari undang-undang ini,

maka tidaklah mengherankan apabila undang-undang otsus ini bercirikan penggunaan istilah-istilah berikut ini:

- Kata “adat” digunakan 109 kali di dalam teks UU Otsus Papua.
- Kata “adat istiadat” digunakan empat kali.
- Kata “masyarakat hukum adat” digunakan 32 kali.
- Kata “masyarakat adat” digunakan 30 kali.
- Kata “hak ulayat” digunakan 18 kali.
- Kata “kultural” digunakan lima kali.
- Kata “budaya” atau “kebudayaan” digunakan 17 kali.

Dengan kata lain, penerapan undang-undang otsus di Tanah Papua haruslah memungkinkan terjadinya pembangunan kebudayaan asli Papua dalam pengertian yang seluas-luasnya.

Pasal 57 dan 58 dalam UU Otsus Papua mengatur lebih jauh tentang kewajiban Pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat untuk melindungi, membina, dan mengembangkan kebudayaan asli Papua. Salah satu di antaranya adalah dengan membina, mengembangkan, dan melestarikan keragaman bahasa dan sastra daerah di Tanah Papua. Papua memiliki kurang lebih 364 bahasa—sejauh ini sudah dua bahasa asli Papua yang punah, yaitu Bahasa Tandia dan Mawes. Selebihnya banyak yang telah masuk kategori terancam punah. Bahasa hanya dapat bertahan apabila digunakan terus menerus. Sebaliknya, ketika para penutur bahasa itu sudah tidak lagi menggunakannya dengan teratur, maka bahasa itu akan punah.

Pengajaran bahasa-bahasa daerah Papua di sekolah-sekolah masih jauh dari harapan—kecuali satu atau dua sekolah di Kabupaten Jayapura—tidak ada laporan dari seluruh kabupaten/kota di Tanah Papua tentang adanya sekolah yang memasukkan bahasa daerah ke dalam kurikulum sekolah tersebut.

Sejak pertengahan tahun 2016, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Kepala Bappenas, Sofyan Djalil, menyatakan di hadapan tokoh-tokoh agama di Provinsi Papua, bahwa pemerintah pusat menyiapkan strategi pembangunan berbasis wilayah adat di Tanah Papua. Beliau menyebut wilayah adat Mamta, Saereri, Ha Anim, Bomberai, Domberai, La Pago, dan Mee Pago sebagai “tujuh wilayah adat Papua”. Beliau mengklaim bahwa pembangunan dengan tujuh kluster ini cocok dengan kondisi di Papua, dan bahkan sudah diterapkan sejak zaman pemerintahan Belanda di Papua. Sejak saat itu, dalam berbagai percakapan dan tulisan tentang pembangunan Papua, istilah “wilayah adat” semakin sering digunakan. Bahkan, timbul kesan, bahwa pembangunan berbasis wilayah adat dinilai oleh banyak pihak adalah jawaban atas berbagai kegagalan menyejahterakan rakyat Papua selama ini.

Hingga sekarang tidak jelas tentang latar belakang dan para ahli yang bertanggung jawab atas munculnya konsep pewilayahan adat ini. Para ahli antropologi di Universitas Cenderawasih pun tidak mengetahui tentang adanya tulisan-tulisan otentik yang mendiskusikan konsep pembagian wilayah budaya Papua. Mereka juga tidak pernah menyarankan pembagian wilayah adat di Papua menjadi tujuh seperti yang dikenal selama ini. Saat yang sama, mereka menjelaskan bahwa pewilayahan adat adalah hal yang lumrah dalam antropologi budaya. Alfred Kroeber, misalnya, adalah salah seorang ahli antropologi budaya di Amerika Serikat yang membagi kebudayaan penduduk asli ke dalam beberapa wilayah budaya.

Belakangan, diperoleh informasi, bahwa konsep tujuh wilayah adat Papua itu dikemukakan dan digunakan pertama kali oleh Dewan Kesenian Irian Jaya pada 1980-an. Konsep ini menjadi populer ketika Majelis Rakyat Papua (MRP) terbentuk, khususnya MRP jilid kedua, yang banyak menggunakan istilah wilayah budaya. Provinsi Papua diklaim memiliki lima wilayah budaya: Mamberamo-Tami (Mamta), Saereri, Ha Anim, La Pago dan Mee Pago, sementara Provinsi Papua Barat memiliki wilayah adat Bomberai dan Domberai.

Yang menjadi masalah adalah pewilayahan adat masih belum diterjemahkan oleh para pengagasnya untuk menjadi penuntun praktis para penyelenggara pembangunan di daerah. Misalnya: apakah perlu ada perbedaan dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan di wilayah adat Mamta dengan di La Pago, karena keduanya merupakan wilayah kebudayaan yang berbeda? Nilai-nilai khas apa yang bisa digunakan untuk memajukan kewirausahaan pada masyarakat Papua di masing-masing wilayah budaya? Dan sebagainya.

Kalau hal-hal seperti ini tidak dilakukan, maka pewilayahan adat dalam pembangunan di Papua hanya akan merdu terdengar di kuping, terutama karena para penganjurnya merasa telah memberikan ruang yang besar bagi kearifan lokal. Namun dalam kenyataannya, tidak ada program pembangunan di Papua yang menjadi lebih jitu atau lebih berhasil dalam mengangkat kesejahteraan masyarakat akibat digunakannya konsep pewilayahan adat ini.

Tahun 1980-an, Bank Dunia menunjuk suatu perusahaan konsultan pembangunan, Lavalin International Inc., untuk bekerja sama dengan Bappeda Irian Jaya dalam melakukan serangkaian penelitian sosial-budaya dan ekonomi di Provinsi Irian Jaya (sekarang Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat). Penelitian ini menghasilkan sejumlah dokumen hasil penelitian, termasuk dalam bentuk peta-peta yang sangat bermutu. Dokumen-dokumen itu disusun untuk menjadi data dasar, bahkan kerangka bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di Irian Jaya.

Salah satu usulan dari studi itu adalah membagi Papua ke dalam sejumlah wilayah ekosistem, dan menyeleraskan rencana dan pelaksanaan program pembangunan agar sesuai dengan ciri setiap ekosistem tersebut. Y.P. Karafir dan Tim Universitas Cendrawasih dari Kampus Manokwari (sekarang Universitas Papua) dan Kampus Jayapura mengembangkan lebih jauh konsep itu menjadi pembangunan berbasis agroekosistem (ekosistem pertanian). Kebetulan pada saat itu, tahun 1987, telah beredar sebuah buku karangan A.F. Tucker yang berjudul "Ekosistem-Ekosistem Tani di Irian Jaya dan Arah Pembangunannya".

Ekosistem Papua pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua yakni dataran tinggi dan dataran rendah. Haynes kemudian mengusulkan agar dataran rendah dibagi menjadi tiga, yaitu pantai, rawa dan sungai; dataran pantai; dan kaki gunung dan lembah kecil. Ahli lain kemudian mengusulkan agar ekosistem dataran tinggi dibagi menjadi tiga, yaitu lembah luas; dataran di sekitar danau; dan lereng bukit di lembah sempit.

Dengan pembagian seperti ini maka berhasil diidentifikasi enam sub-sub ekosistem Papua. Kemudian di masing-masing sub-sub ekosistem itu diidentifikasi empat faktor penting dalam pembangunan pertanian yakni kegiatan produksi utama; makanan pokok dan tambahan; sumber-sumber tradisional pendapatan tunai (*cash income*); dan sumber-sumber pendapatan tunai yang berasal dari luar.

Dengan mengombinasikan keenam sub-sub ekosistem itu dengan empat faktor penting pembangunan pertanian, maka akan diperoleh suatu matriks yang berisi 24 buah kotak yang

berisi informasi yang ringkas namun sangat kaya, dan bisa membantu berbagai pihak untuk mengambil keputusan tentang apa yang harus dilakukan di wilayah sub-sub ekosistem itu. Misalnya, kegiatan produksi utama di sub-sub ekosistem pantai, rawa dan sungai adalah berburu, mengumpulkan hasil, dan bertanam sagu. Makanan pokok dan tambahan mereka adalah sagu, ikan, dan sejumlah kecil daging buruan. Jadi, ketika pemerintah lalai memperhitungkan karakteristik produksi utama dari manusia Papua yang bermukim di sub-sub ekosistem ini dan memberdayakan potensi yang mereka miliki, maka kita tidak usah heran ketika terjadi rawan pangan seperti di Asmat (Sumule, 1994).

Disarankan agar pemerintah dan pemerintah daerah untuk menggunakan pendekatan wilayah ekosistem dalam membangun Papua. Pendekatan wilayah kebudayaan tetap penting, tetapi masih membutuhkan penelitian mendalam untuk bisa memberikan panduan praktis seperti yang sudah dikemukakan di atas. Pada gilirannya kedua pendekatan ini harus dikombinasikan agar diperoleh jawaban yang utuh bagi persoalan pembangunan manusia Papua.

5.5. Pertanahan

Pemberlakuan UU Otsus di Tanah Papua, belum secara riil membuat masyarakat hukum adat di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat menjadi pemilik atas sumber daya alam dan/atau tanah adat. Konversi tanah adat menjadi milik masyarakat migran masih terus berlangsung, sejalan dengan meningkatnya arus migrasi masuk yang tinggi di Tanah Papua. Dalam kurun waktu tahun 2000–2010, pertumbuhan penduduk di Provinsi Papua mencapai 5,39 persen yang disebabkan oleh tingginya migrasi masuk. Dengan perkataan lain, migrasi masuk yang tinggi itu dapat diasumsikan berkontribusi positif pada pengalihan hak atas tanah milik OAP, khususnya di daerah perkotaan dan kawasan perdesaan yang cocok digunakan untuk investasi seperti kelapa sawit.

Upaya menjaga kepemilikan tanah masyarakat hukum adat sudah dilakukan, walaupun masih terbatas di Kabupaten Jayapura saja. Upaya itu dilakukan dengan menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Jayapura Nomor 8 Tahun 2016 tentang Kampung Adat. Pada 16 Mei 2013, MK memutuskan perkara Nomor 35/PUU-X/2012 mengenai pengujian atas UU Kehutanan sebagaimana yang dimohonkan tersebut. Inti dari keputusan MK tersebut adalah bahwa hutan adat adalah hutan milik masyarakat adat—dan bukan lagi hutan negara di dalam wilayah hukum adat, seperti yang selama ini berlaku—sepanjang keberadaan masyarakat hukum adat dan wilayahnya yang berupa hutan bisa dibuktikan. Menindaklanjuti keputusan MK, Menteri Kehutanan Republik Indonesia telah menerbitkan Surat Edaran No SE.1/Menhut-II/2013 tanggal 16 Juli 2013 kepada Gubernur, Bupati, dan Walikota serta kepala-kepala dinas provinsi, kabupaten, dan kota. Surat edaran tersebut menyatakan bahwa pengukuhan masyarakat hukum adat dilakukan dengan perda dan penetapan status “hutan adat” dilakukan oleh Menteri Kehutanan atas dasar hasil penelitian tim yang dibentuk oleh kepala daerah. Keputusan MK ini sesungguhnya merupakan peluang strategis untuk memperkuat hak-hak masyarakat hukum adat dan dalam konteks peningkatan kesejahteraan mereka dalam arti yang seluas-luasnya.

Ada berbagai manfaat yang akan diperoleh masyarakat hukum adat Papua dengan dikukuhkannya kepemilikan mereka atas sumber daya hutan adat di wilayah mereka masing-masing:

- Hak milik masyarakat hukum adat atas hutan adat menjadi kuat secara hukum, tidak lagi seperti selama ini di mana mereka hanya sekadar “dihargai” apabila hutan/lahan adat tersebut akan digunakan oleh pihak lain.
- Posisi masyarakat hukum adat secara hukum menjadi sama seperti pihak luar yang berminat menggunakan sumber daya hutan, sehingga mereka berhak sepenuhnya untuk menegosiasikan manfaat yang harus mereka peroleh dengan pihak luar tersebut.
- Masyarakat hukum adat berpotensi memperoleh penghasilan yang jauh lebih besar dan tersebar dalam waktu yang lama melalui sewa atau *equity participation* atas sumber daya alam yang terdapat di dalam wilayah adat mereka, yang dimanfaatkan oleh pihak-pihak di luar masyarakat hukum adat.
- Kepemilikan masyarakat hukum adat atas tanah akan tetap lestari sampai generasi-generasi akan datang, karena sulit berpindah kepemilikan.
- Kepemilikan masyarakat hukum adat atas hutan/tanah adat akan menjadi benteng yang efektif dalam membatasi dampak negatif dari migrasi masuk yang besar dari dalam dan luar Papua, karena kepemilikan lahan oleh kaum migran akan benar-benar terbatas.

DRAFT

BAB VI. TINJAUAN REGULASI, KEWENANGAN, DAN TATA KELOLA

6.1. Pengantar Umum

Keberadaan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua merupakan suatu langkah maju bagi bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui undang-undang ini, secara tidak langsung pemerintah mengakui bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, mendukung terwujudnya penegakan hukum, mencapai kesejahteraan rakyat, serta belum menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Pemberlakuan UU Nomor 21 Tahun 2001 diharapkan seluruh komponen bangsa Indonesia khususnya di Papua, mengalami kehidupan yang damai, sejahtera, berkeadilan, dan bermartabat.

Undang-undang otsus dapat dipandang sebagai instrumen yang diharapkan mampu menstimulus akselerasi pembangunan di Papua. Tesis ini didasarkan pada asumsi bahwa kebijakan otsus Papua memberi ruang yang representatif untuk teraktualisasinya tiga nilai dasar pembangunan, yakni kecukupan (*sustenance*), jati diri (*self-esteem*), dan kebebasan (*freedom*). Melalui kebijakan otsus diharapkan dapat meningkatkan ketersediaan serta perluasan distribusi kebutuhan pokok, peningkatan standar hidup, serta peningkatan perhatian atas nilai-nilai kultural dan kemanusiaan.

6.2. Regulasi Berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2001

Pemberlakuan UU Nomor 21 Tahun 2001 membawa konsekuensi bahwa di Provinsi Papua diberlakukan dua bentuk perda, yaitu peraturan daerah khusus dan peraturan daerah provinsi. Peraturan daerah khusus (perdasus) adalah peraturan daerah Provinsi Papua/Papua Barat dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 21 Tahun 2001. Perdasus dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur yang dalam penetapannya harus mendapat pertimbangan dan persetujuan dari DPRD. Adapun peraturan daerah provinsi (perdasi) adalah peraturan daerah provinsi dalam rangka melaksanakan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perdasi dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur. Perdasus dan Perdasi mempunyai kedudukan yang sama, tidak ada yang lebih tinggi dibandingkan dengan yang lain.

Untuk menindaklanjuti ketentuan-ketentuan dalam perdasus dan perdasi pada tahapan implementasi, maka dibentuk peraturan gubernur (pergub).

Perdasus, perdasi, dan pergub merupakan instrumen hukum daerah dalam rangka dalam mengimplementasikan UU Otsus. Hal ini mengandung pengertian bahwa perangkat hukum yang bersifat teknis operasional sebagai pelaksana UU Otsus adalah perdasus dan perdasi.

Kelambatan dan/atau ketidakmampuan daerah dalam merumuskan perdasus dan perdasi akan berimplikasi terhadap penerapan undang-undang ini, bahkan undang-undang ini menjadi tidak bermakna jika tidak ada perdasus dan perdasi.

Adanya regulasi sebagai pendukung utama pelaksanaan otsus di tingkat kabupaten dan kota, memudahkan masing-masing kabupaten dan kota serta perangkat OPD (organisasi perangkat daerah) teknis di tingkat kabupaten dan kota untuk dapat menyusun, menetapkan, dan melaksanakan program dan kegiatan dalam rangka mewujudkan pelaksanaan otonomi khusus bagi OAP. Hal ini dilakukan melalui dukungan kegiatan-kegiatan teknis sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan OAP pada bidang-bidang pelayanan dasar, serta pemberdayaan ekonomi masyarakat lokal.

Dalam rangka implementasi UU Nomor 21 Tahun 2001, setidaknya dibutuhkan penyusunan dan penetapan 11 perdasus dan 18 perdasi. Kesebelas perdasus sebagai amanat langsung dari UU Nomor 21 Tahun 2001, dapat dilihat pada Tabel 5.1

Tabel 6.1.
Perdasus Sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001

NO.	PASAL	ASPEK YANG DIATUR
1.	Pasal 2 ayat (3)	Lambang Daerah
2.	Pasal 4 ayat (9)	Tata Cara Pemberian Pertimbangan oleh Gubernur dalam Pembuatan Perjanjian Internasional oleh Pemerintah
3.	Pasal 11 ayat (3)	Tata Cara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur
4.	Pasal 19 ayat (3)	Keanggotaan dan Jumlah Anggota MRP
5.	Pasal 20 ayat (2)	Pelaksanaan Tugas dan Wewenang MRP
6.	Pasal 21 ayat (2)	Pelaksanaan Hak MRP.
7.	Pasal 23 ayat (2)	Tata Cara Pelaksanaan Kewajiban MRP.
8.	Pasal 34 ayat (7)	Pembagian Lebih Lanjut Penerimaan Bagi Hasil Bidang Pertambangan Minyak Bumi, Gas Alam serta Penerimaan Khusus untuk Pembiayaan Pendidikan dan Kesehatan
9.	Pasal 38	Usaha Perekonomian yang Memanfaatkan Sumber Daya Alam
10.	Pasal 66 ayat (2)	Penanganan Khusus Bagi Pengembangan Suku-Suku Terisolasi, Terpencil dan Terabaikan
11.	Pasal 67	Pelaksanaan Pengawasan Sosial dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak

Sumber: Hasil Elaborasi TimDC Uncen, 2010.

Adapun total perdasus yang telah dibentuk oleh Provinsi Papua, yaitu:

- A. Tahun 2005
 1. Perdasus Nomor 1 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan Anggota MRP.
- B. Tahun 2007
 1. Perdasus Nomor 1 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pertimbangan Majelis Rakyat Papua untuk Peraturan Daerah Provinsi / Peraturan Daerah Khusus.

- C. Tahun 2008
 1. Perdasus Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Majelis Rakyat Papua.
 2. Perdasus Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang MRP.
 3. Perdasus Nomor 18 Tahun 2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan.
 4. Perdasus Nomor 19 Tahun 2008 tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua.
 5. Perdasus Nomor 20 Tahun 2008 tentang Peradilan Adat di Papua.
 6. Perdasus Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua.
 7. Perdasus Nomor 22 Tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua.
 8. Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Adat atas Tanah.
- D. Tahun 2010
 1. Perdasus Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pemilihan Anggota Majelis Rakyat Papua.
- E. Tahun 2011
 1. Perdasus Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pemulihan Hak Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Hak Asasi Manusia.
 2. Perdasus Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- F. Tahun 2013
 1. Perdasus Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pelayanan Pendidikan Bagi Komunitas Adat Terpencil.
 2. Perdasus Nomor 9 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan Gubernur Terhadap Perjanjian Internasional.
 3. Perdasus Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus.
 4. Perdasus Nomor 10 Tahun 2014 tentang Program Strategis Pembangunan Ekonomi dan Kelembagaan Kampung.
- G. Tahun 2016
 1. Perdasus Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 tahun 2014 tentang Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan Periode 2014–2019.
 2. Perdasus Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus.

Mencermati perdasus yang telah diundangkan tersebut, menunjukkan bahwa perdasus sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001 yang belum diundangkan sebanyak empat perdasus, yaitu: (1) Perdasus tentang Lambang Daerah, (2) Perdasus tentang Pelaksanaan Pengawasan Sosial dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak, (3) Perdasus tentang Pembagian Lebih Lanjut Penerimaan Bagi Hasil Bidang Pertambangan Minyak Bumi, Gas Alam, serta Penerimaan Khusus untuk Pembiayaan Pendidikan dan Kesehatan, dan (4) Perdasus tentang Usaha Perekonomian yang Memanfaatkan Sumber Daya Alam.

Adapun materi muatan yang secara eksplisit tidak diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, namun dijabarkan dalam Perdasus karena mengatur mengenai OAP, yaitu:

- a. Perdasus Nomor 18 Tahun 2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan.
- b. Perdasus Nomor 19 Tahun 2008 tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua.
- c. Perdasus Nomor 20 Tahun 2008 tentang Peradilan Adat di Papua.
- d. Perdasus Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua.
- e. Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Adat atas Tanah.
- f. Perdasus Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pemulihan Hak Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Hak Asasi Manusia.
- g. Perdasus Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pelayanan Pendidikan Bagi Komunitas Adat Terpencil.
- h. Perdasus Nomor 9 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan Gubernur Terhadap Perjanjian Internasional.
- i. Perdasus Nomor 10 Tahun 2014 tentang Program Strategis Pembangunan Ekonomi dan Kelembagaan Kampung.
- j. Perdasus Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2014 tentang Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan Periode 2014–2019.

Adapun untuk Provinsi Papua Barat, perdasus yang telah diundangkan adalah sebagai berikut:

- a. Perdasus Nomor 4 Tahun 2012 tentang Keanggotaan dan Jumlah Anggota MRPB.
- b. Perdasus Nomor 5 Tahun 2012 tentang Kedudukan Protokoler, Keuangan Pimpinan, dan Anggota MRPB.
- c. Perdasus Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang, Hak dan Kewajiban MRPB.
- d. Perdasus Nomor 16 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat MRPB.
- e. Perdasus Nomor 16 Tahun 2013 tentang Keanggotaan DPRPB yang Ditetapkan Melalui Pengangkatan.
- f. Perdasus Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan Anggota MRPB.
- g. Perdasus Nomor 4 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Perdasus Provinsi Papua Barat Nomor 4 Tahun 2012 tentang Keanggotaan dan Jumlah Anggota MRPB.
- h. Perdasus Nomor 5 Tahun 2016 tentang Syarat Pencalonan dan Tata Cara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Selain perdasus yang telah diundangkan di Papua Barat, terdapat pula tujuh rancangan perdasus yang telah selesai dibahas dan akan diundangkan adalah:

- a. Perdasus tentang Pengangkatan Anggota DPRPB dalam Rangka Otonomi Khusus.
- b. Perdasus tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberdayaan Pengusaha Asli Papua di Provinsi Papua Barat.
- c. Perdasus tentang Masyarakat Adat dan Wilayah Adat di Provinsi Papua Barat.
- d. Perdasus tentang Pembangunan Berkelanjutan di Provinsi Papua Barat.

- e. Perdasus tentang Pembagian dan Penerimaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Minyak Bumi dan Gas Alam antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- f. Perdasus tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat.
- g. Perdasus tentang Penyediaan Rumah Bagi Orang Asli Papua.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa untuk Provinsi Papua Barat, perdasus yang secara eksplisit diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 dan telah ditindaklanjuti adalah sebanyak enam perdasus, yaitu: (1) Perdasus tentang Tata cara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur; (2) Perdasus tentang Keanggotaan dan Jumlah Anggota MRP, (3) Perdasus tentang Tata Cara Pemilihan Anggota MRP dan (4) Perdasus tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang, Hak dan Kewajiban MRPB (tiga perdasus yang dituangkan dalam satu perdasus, yaitu Perdasus tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang, Perdasus tentang Hak MRPB, dan Perdasus tentang Kewajiban MRPB).

Perdasus sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001 yang secara eksplisit diatur namun belum disusun dan diundangkan sebanyak lima perdasus, yaitu: (1) Perdasus tentang Lambang Daerah; (2) Perdasus tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan oleh Gubernur dalam Pembuatan Perjanjian Internasional oleh Pemerintah; (3) Perdasus tentang Usaha Perekonomian yang Memanfaatkan Sumber Daya Alam; (4) Perdasus tentang Penanganan Khusus bagi Pengembangan Suku-suku Terisolasi, Terpencil, dan Terabaikan; dan (5) Perdasus tentang Pelaksanaan Pengawasan Sosial dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak.

Sementara perdasus yang tidak secara eksplisit diatur, namun dijabarkan lebih lanjut dalam perdasus, yaitu (1) Perdasus tentang Keanggotaan DPRPB yang Ditetapkan Melalui Pengangkatan; (2) Perdasus tentang Kedudukan Protokoler, Keuangan Pimpinan, dan Anggota MRPB; (3) Perdasus tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat MRPB.

Perdasus yang secara eksplisit di atur UU No. 21 Tahun 2001 dan sementara dalam proses untuk diundangkan, yaitu: (1) Perdasus tentang Pembagian dan Penerimaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Minyak Bumi dan Gas Alam antara Provinsi dan Kabupaten/Kota, (2) Perdasus tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat

Perdasus yang tidak secara eksplisit diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 namun telah disusun dan sementara menunggu untuk diundangkan, yaitu: (1) Perdasus tentang Masyarakat Adat dan Wilayah Adat di Provinsi Papua Barat, (2) Perdasus tentang Pembangunan Berkelanjutan di Provinsi Papua Barat, (3) Perdasus tentang Penyediaan Rumah Bagi OAP, (4) Perdasus tentang Pengangkatan Anggota DPRPB dalam Rangka Otonomi Khusus, dan (5) Perdasus tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberdayaan Pengusaha Asli Papua di Provinsi Papua Barat.

Selain perdasus sebagaimana telah dikemukakan, ada juga 18 perdasus yang secara eksplisit diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, sebagaimana tertera pada tabel di bawah ini:

Tabel 6.2.
Perdasi Sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001

NO	PASAL	ASPEK YANG DIATUR
1.	Pasal 24 ayat (2)	Tata Cara Pemilihan Anggota Majelis Rakyat Papua
2.	Pasal 26 ayat (3)	Perangkat Pemerintah Provinsi
3.	Pasal 27 ayat (3)	Kewenangan Pemprov dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk Menetapkan Kebijakan Kepegawaian Sesuai dengan Kebutuhan dan Kepentingan Daerah Setempat
4.	Pasal 29 ayat (3)	Tata Cara Pemberian Pertimbangan dan Persetujuan MRP dalam Pembentukan Perdasus
5.	Pasal 32 ayat (2)	Fungsi, Tugas, Wewenang, Bentuk dan Susunan Keanggotaan Komisi Hukum Ad Hoc,
6.	Pasal 35 ayat (6)	Pelaksanaan Bantuan dari Dalam dan Luar Negeri.
7.	Pasal 36 ayat (1)	Perubahan dan Perhitungan APBD Provinsi Papua
8.	Pasal 36 ayat (3)	Tata Cara Penyusunan dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi, Perubahan dan Perhitungannya serta Pertanggungjawaban dan Pengawasannya
9.	Pasal 41 ayat (2)	Tata Cara Penyertaan Modal Pemprov Papua
10.	Pasal 48 ayat (3)	Hal Tertentu Mengenai Tugas Kepolisian di Provinsi Papua
11.	Pasal 56 ayat (6)	Pelaksanaan Pemberian Bantuan dan/atau Subsidi Pemprov dan Pemkab/Kota dalam Bidang Pendidikan
12.	Pasal 57 ayat (4)	Perlindungan dan Pengembangan Kebudayaan Asli Papua oleh Pemprov.
13.	Pasal 59 ayat (5)	Kewajiban Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan oleh Pemprov.
14.	Pasal 60 ayat (2)	Perencanaan dan Pelaksanaan Program Perbaikan dan Peningkatan Gizi oleh Pemprov Papua & Pemkab/Kota
15.	Pasal 61 ayat (4)	Masalah Kependudukan termasuk Penempatan Penduduk dalam Rangka Transmigrasi Nasional
16.	Pasal 62 ayat (4)	Masalah Ketenagakerjaan
17.	Pasal 64 ayat (5)	Masalah Pengelolaan Lingkungan Hidup secara Terpadu dan Berkelanjutan,
18.	Pasal 65 ayat (3)	Kewajiban Pemprov. di Bidang Sosial

Sumber: Hasil Elaborasi Tim DC Uncen, 2010.

Perdasi yang telah diundangkan di Provinsi Papua sejak tahun 2002–2018, antara lain:

A. Tahun 2002

- a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2002 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2002.
- b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2002 tentang Bank Pembangunan Daerah Papua.

- c. Perdasi Nomor 3 Tahun 2002 tentang Sisa Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2001.
 - d. Perdasi Nomor 4 Tahun 2002 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2002.
 - e. Perdasi Nomor 5 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nomor Kendaraan Bermotor.
 - f. Perdasi Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaraan Bermotor.
 - g. Perdasi Nomor 7 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Provinsi Papua Tahun 2001–2005.
 - h. Perdasi Nomor 8 Tahun 2002 tentang Ijin Trayek dan Operasi Angkutan Jalan.
 - i. Perdasi Nomor 10 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pemberian Subsidi kepada Lembaga-lembaga Pendidikan Swasta Nasional.
 - j. Perdasi Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
 - k. Perdasi Nomor 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
 - l. Perdasi Nomor 13 Tahun 2002 tentang Penetapan Lokasi dan Pengelolaan Jembatan Timbang.
 - m. Perdasi Nomor 14 Tahun 2002 tentang Perubahan Kedua Peraturan Daerah Provinsi Irian Jaya Nomor 1 Tahun 1973 tentang Penetapan Lambang Daerah Provinsi Irian Jaya.
 - n. Perdasi Nomor 15 Tahun 2002 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta dan Pelayanan Jasa Ketatausahaan.
 - o. Perdasi Nomor 16 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Umum Daerah Kelas C dan Rumah Sakit Jiwa Abepura.
- B. Tahun 2003
- a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2003 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2003.
 - b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2003 tentang Sisa Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2002.
 - c. Perdasi Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2003.
- C. Tahun 2004
- a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pemberian Biaya Pemungutan kepada Aparat Pekaksana Pemungutan dan Aparat Penunjang.
 - b. Perdasi Nomor 2 tahun 2004 tentang Pembagian Penerimaan Dalam Rangka Otonomi Khusus.
 - c. Perdasi Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.
 - d. Perdasi Nomor 4 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2004.
 - e. Perdasi Nomor 5 Tahun 2004 tentang Sisa Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2003.
- D. Tahun 2005
- a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2005 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004.
 - b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2005.
 - c. Perdasi Nomor 3 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokol Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua.

- d. Perdasai Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Majelis Rakyat Papua.
 - e. Perdasai Nomor 6 Tahun 2005 tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005.
 - f. Perdasai Nomor 7 Tahun 2005 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004.
- E. Tahun 2006
- a. Perdasai Nomor 1 Tahun 2006 tentang Susunan, Organisasi, dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Papua dan Sekretariat DPRD.
 - b. Perdasai Nomor 2 Tahun 2006 tentang Susunan, Organisasi, dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah Provinsi Papua.
 - c. Perdasai Nomor 3 Tahun 2006 tentang Susunan, Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Provinsi Papua.
 - d. Perdasai Nomor 4 Tahun 2006 tentang Larangan Pemasukan Hewan Penular Rabies ke Wilayah Provinsi Papua.
 - e. Perdasai Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembangunan Pendidikan di Provinsi Papua.
 - f. Perdasai Nomor 6 Tahun 2006 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Papua Gracia Airline.
 - g. Perdasai Nomor 7 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2006.
 - h. Perdasai Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005.
 - i. Perdasai Nomor 9 Tahun 2005 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2006.
 - j. Perdasai Nomor 10 Tahun 2006 tentang Rencana pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2006.
- F. Tahun 2007
- a. Perdasai Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pembagian dan Pengelolaan Penerimaan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus.
 - b. Perdasai Nomor 3 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007.
 - c. Perdasai Nomor 4 Tahun 2007 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua.
 - d. Perdasai Nomor 5 Tahun 2007 tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2006.
 - e. Perdasai Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Daerah.
 - f. Perdasai Nomor 7 Tahun 2007 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007.
 - g. Perdasai Nomor 8 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008.
 - h. Perdasai Nomor 9 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Papua.
- G. Tahun 2008
- a. Perdasai Nomor 1 Tahun 2008 tentang Retribusi Jasa Ketatausahaan .
 - b. Perdasai Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
 - c. Perdasai Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kedudukan Protokoler Pimpinan dan Anggota MRP.

- d. Perdasi Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pelestarian Lingkungan Hidup.
- e. Perdasi Nomor 7 Tahun 2008 tentang Penataan Pemukiman.
- f. Perdasi Nomor 8 Tahun 2008 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008.
- g. Perdasi Nomor 9 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, dan Staf Ahli Gubernur.
- h. Perdasi Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Tata Kerja Dinas-dinas Daerah Provinsi Papua.
- i. Perdasi Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Provinsi Papua.
- j. Perdasi Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pendirian Perusahaan Perseroan, Perusahaan Induk Milik Daerah PT. Rakyat Papua Sejahtera (Holding Company).
- k. Perdasi Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pengujian Mutu Material dan Konstruksi Bangunan.
- l. Perdasi Nomor 14 Tahun 2008 tentang Pertambangan Rakyat Daerah.
- m. Perdasi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Kependudukan.
- n. Perdasi Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pembinaan Kebudayaan Asli Papua.
- o. Perdasi Nomor 17 Tahun 2008 tentang Jasa Konstruksi.
- H. Tahun 2009
 - a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009.
 - b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008.
 - c. Perdasi Nomor 3 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.
 - d. Perdasi Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008.
- I. Tahun 2010
 - a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemerintah Provinsi Papua.
 - b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2009.
 - c. Perdasi Nomor 3 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009.
 - d. Perdasi Nomor 5 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011.
 - e. Perdasi Nomor 6 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua.
 - f. Perdasi Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pelayanan Kesehatan.
 - g. Perdasi Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV dan AIDS.
 - h. Perdasi Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus.
- J. Tahun 2011
 - a. Perdasi Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.

- b. Perdasi Nomor 3 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011.
 - c. Perdasi Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.
 - d. Perdasi Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah.
- K. Tahun 2012
- a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2012.
 - b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Papua ke dalam Modal Saham Perusahaan Induk Milik Daerah PT. Rakyat Papua Sejahtera Holding Company.
 - c. Perdasi Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.
 - d. Perdasi Nomor 4 Tahun 2012 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011.
 - e. Perdasi Nomor 5 Tahun 2012 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2012.
- L. Tahun 2013
- a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2013.
 - b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
 - c. Perdasi Nomor 4 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.
 - d. Perdasi Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Terhadap Penyandang Disabilitas.
 - e. Perdasi Nomor 6 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Sakit Jiwa Abepura.
 - f. Perdasi Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Provinsi Papua.
 - g. Perdasi Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perlindungan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga.
 - h. Perdasi Nomor 11 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Papua.
 - i. Perdasi Nomor 12 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah Provinsi Papua.
 - j. Perdasi Nomor 13 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah, dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Papua.
 - k. Perdasi Nomor 14 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Papua Tahun 2013–2018.
 - l. Perdasi Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pelarangan Produksi, Penedaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.
 - m. Perdasi Nomor 16 Tahun 2013 tentang Komisi Hukum Ad Hoc.
 - n. Perdasi Nomor 17 Tahun 2013 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga kepada Daerah.
 - o. Perdasi Nomor 18 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Pihak Ketiga.
 - p. Perdasi Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 2 Tahun 2002 tentang Bank Pembangunan Daerah Papua

- q. Perdasi Nomor 20 Tahun 2013 tentang Perubahan Nama Perseroan, Perusahaan Induk Milik Daerah PT. Rakyat Papua Sejahtera (Holding Company) Menjadi Perusahaan Induk Perseroan Terbatas Irian Bhakti Mandiri.
 - r. Perdasi Nomor 21 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka panjang Daerah Provinsi Papua Tahun 2005–2025.
 - s. Perdasi Nomor 22 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Daerah Pemerintah Provinsi Papua kepada PT. Bank Pembangunan Daerah Papua.
 - t. Perdasi Nomor 23 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Papua Tahun 2013–2033.
 - u. Perdasi Nomor 24 Tahun 2013 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.
 - v. Perdasi Nomor 26 Tahun 2013 tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Papua.
 - w. Perdasi Nomor 27 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Pokok Berkelanjutan.
- M. Tahun 2014
- a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014
 - b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penggabungan Badan Hukum Perusahaan Daerah Irian Bhakti ke dalam Perusahaan Induk Perseroan Terbatas Irian Bhakti Mandiri.
 - c. Perdasi Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pertanggungjawaban Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2013
 - d. Perdasi Nomor 4 Tahun 2014 tentang Perubahan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014
 - e. Perdasi Nomor 5 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 1 Tahun 2010 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemerintah Provinsi Papua.
 - f. Perdasi Nomor 7 Tahun 2014 tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2015.
- N. Tahun 2015
- 1. Perdasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun 2014.
 - 2. Perdasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2015.
- O. Tahun 2016
- a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2016 tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2016.
 - b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 12 Tahun 2013 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah Provinsi Papua.
 - c. Perdasi Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 13 Tahun 2013 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis daerah, dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Papua.
 - d. Perdasi Nomor 4 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Lembaga Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Papua.

- e. Perdasi Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pekan Olah Raga Nasional Ke XX Tahun 2020 di Provinsi Papua.
- f. Perdasi Nomor 6 Tahun 2016 tentang Hari Jadi Provinsi Papua.
- g. Perdasi Nomor 8 Tahun 2016 tentang Ketertiban dan Ketenteraman.
- h. Perdasi Nomor 9 Tahun 2016 tentang Usaha Perikanan.
- i. Perdasi Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Papua ke dalam Modal Saham PT. Asuransi Bangun ASKRIDA.
- j. Perdasi Nomor 15 Tahun 2016 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun 2015.
- k. Perdasi Nomor 16 Tahun 2016 tentang Perubahan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun 2016.
- l. Perdasi Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.
- m. Perdasi Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah.
- n. Perdasi Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pembentukan Susunan dan Perangkat Daerah.
- o. Perdasi Nomor 20 Tahun 2016 tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun 2017.
- p. Perdasi Nomor 21 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Keuangan Khusus di Provinsi Papua.
- q. Perdasi Nomor 22 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pelarangan Produksi, Penedaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.
- P. Tahun 2017
 - a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2016.
 - b. Perdasi Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2017.
- Q. Tahun 2018
 - a. Perdasi Nomor 1 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018.
 - b. Perdasi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kepegawaian Daerah.
 - c. Perdasi Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.
 - d. Perdasi Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Penyalahgunaan Narkotika, Psicotropika, dan Zat Adiktif Lainnya.
 - e. Perdasi Nomor 7 Tahun 2018 tentang Perseroan Terbatas Papua Divestasi Mandiri.
 - f. Perdasi Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rumah Sakit Rujukan Nasional, Rumah Sakit Rujukan Provinsi, Rumah Sakit Regional, dan Rumah Sakit Rujukan Khusus di Provinsi Papua.

Dari banyaknya perdasi-perdasi tersebut, yang sesuai amanat UU Nomor 21 Tahun 2001 dan yang telah diundangkan di Provinsi Papua berjumlah 13 perdasi, antara lain: (1) Perdasi tentang Perangkat Organisasi Pemerintah Daerah, (2) Perdasi tentang Kepegawaian Daerah, (3) Perdasi tentang Komisi Hukum Ad Hoc, (4) Perdasi tentang Perubahan dan Perhitungan APBD Provinsi Papua, (5) Perdasi tentang Tata Cara Penyusunan dan

Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi, Perubahan dan Perhitungannya serta Pertanggungjawaban dan Pengawasannya, (6) Perdasi tentang Tata Cara Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Papua, (7) Perdasi tentang Penyelenggaraan Pendidikan, (8) Perdasi tentang Pelayanan Kesehatan, (9) Perdasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup, (10) Perdasi tentang Perlindungan dan Pengembangan Kebudayaan Asli Papua, (11) Perdasi tentang Ketenagakerjaan, (12) Perdasi tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan, dan (13) Perdasi tentang Kependudukan.

Adapun perdasi yang belum ditindaklanjuti yaitu: (1) Perdasi tentang Pelaksanaan Bantuan dari Dalam dan Luar Negeri; (2) Perdasi tentang Tugas Kepolisian di Provinsi Papua; (3) Perdasi tentang Ketenagakerjaan, walaupun belum ada perdasi yang secara khusus mengatur namun dalam materi muatan perdasi lainnya seperti Perdasi tentang Jasa Konstruksi dan Perdasi tentang Kepegawaian Daerah telah memuat beberapa aspek yang berkaitan dengan ketenagakerjaan.

Selain penjabaran UU Nomor 21 Tahun 2001 dengan perdasi atau perdasus, terdapat pula perintah UU Nomor 21 Tahun 2001 yang mengamatkan untuk dijabarkan dengan dua instrumen hukum sekaligus, yaitu baik perdasus maupun perdasi, sebagaimana dapat dilihat dalam rumusan Pasal 4 ayat (3) yaitu “pelaksanaan kewenangan provinsi; dan ayat (5) yaitu pelaksanaan kewenangan kabupaten/kota.

Perdasi dalam rangka pelaksanaan UU Nomor 21 Tahun 2001 yang masih dalam tahapan pembahasan di Provinsi Papua Barat, yaitu: (1) Perdasi tentang Penyelenggaraan Kesehatan; (2) Perdasi tentang Investasi; (3) Perdasi tentang Zonasi Wilayah Pesisir, Laut, dan Pulau-pulau Kecil; dan (4) Perdasi tentang Kekayaan Daerah.

6.2.1. Implementasi Perdasi dan Perdasus

UU Nomor 21 Tahun 2001 merupakan kebijakan nasional, oleh karenanya efektif tidaknya pelaksanaan UU Nomor 21 Tahun 2001 tergantung pada pemerintah pusat. Dengan kewenangan yang dimiliki, pemerintah pusat dapat melakukan segala hal baik untuk mengefektifkan UU Nomor 21 Tahun 2001 atau sebaliknya malah menghambat efektivitas undang-undang tersebut. Pihak lain yang juga bertanggung jawab terhadap efektivitas UU Nomor 21 Tahun 2001 adalah pemda (baca: pemprov, DPRD/DPRPB, dan MRP/MRPB). Dengan kewenangan yang dimilikinya, pemda bertanggung jawab pada ranah teknis operasional dalam mengimplementasikan UU Nomor 21 Tahun 2001.

Hasil inventarisasi yang dilakukan sampai dengan tahun 2018 menunjukkan bahwa, Pemprov Papua telah merumuskan dan menetapkan perdasus dan perdasi sebagaimana yang diamanatkan UU Nomor 21 Tahun 2001. Sesuai dengan pembentukan perdasus dan perdasi sebagaimana dikemukakan di atas, perlu diperhatikan adalah apakah perdasus dan perdasi tersebut telah sesuai dengan jiwa dan filosofi pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2001.

Untuk maksud tersebut perlu dilihat kesesuaian antara UU Nomor 21 Tahun 2001 dengan perdasus dan perdasi yang telah ditetapkan pemerintah daerah berdasarkan amanah UU Nomor 21 Tahun 2001, baik di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Perdasus yang dibentuk sebagai amanah dari UU Nomor 21 Tahun 2001 di Provinsi Papua, antara lain:

1. Tata Cara Pemberian Pertimbangan oleh Gubernur dalam Pembuatan Perjanjian Internasional oleh Pemerintah.

Hal tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan oleh Gubernur dalam Pembuatan Perjanjian Internasional oleh Pemerintah diatur dalam Pasal 4 ayat (6) yang menyebutkan bahwa “perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Selanjutnya dalam ayat (9) menyebutkan bahwa tata cara pemberian pertimbangan oleh Gubernur diatur dengan Perdasus.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 4 ayat (6) dan (9), maka Pemprov Papua membuat dan menetapkan Perdasus Nomor 9 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan Gubernur dalam Pembuatan Perjanjian Internasional oleh Pemerintah yang mengamanatkan bahwa:

- a. Setiap rencana perjanjian internasional yang berkaitan dengan kepentingan Provinsi Papua yang dibuat oleh Pemerintah Pusat perlu mendapat pertimbangan Gubernur.
- b. Kementerian/lembaga pemerintah non kementerian pemrakarsa menyampaikan ide atau gagasan perjanjian internasional kepada Gubernur dalam bentuk rancangan perjanjian internasional secara tertulis.
- c. Rancangan perjanjian internasional tersebut harus disampaikan secara tertulis oleh Pemerintah kepada Gubernur, dan dituangkan dalam berita acara serah terima rancangan perjanjian yang ditandatangani oleh kedua belah pihak.
- d. Gubernur memberikan pertimbangan terhadap rancangan perjanjian internasional setelah memperoleh persetujuan dan pertimbangan dari DPRP dan MRP.

2. Tata Cara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diatur dalam Perdasus Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur menjelaskan tentang:

- a. Siapa yang dapat dicalonkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Syarat sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Orang Asli Papua;

Pengaturan Tata Cara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 21 Tahun 2001 mengamatkan bahwa yang berhak mencalonkan diri sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur adalah OAP.

Eksistensi OAP dalam wilayah Provinsi Papua diberikan ruang di dalam UU Nomor 21 Tahun 2001. Oleh karenanya, syarat utama untuk dapat dicalonkan menjadi Gubernur di Provinsi Papua adalah Warga Negara Republik Indonesia yang berasal dari OAP. Berdasarkan ketentuan Bab I, pasal 1, huruf t, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, disebutkan bahwa OAP adalah orang yang berasal dari rumpun ras melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua, atau orang yang diterima dan diakui sebagai OAP oleh masyarakat adat Papua.

Meskipun persyaratan untuk dapat dipilih sebagai Gubernur adalah orang asli Papua, akan tetapi tidak serta merta setiap orang asli Papua dapat dipilih begitu saja. Hal ini dikarenakan ada sejumlah persyaratan lain yang harus dipenuhi oleh seorang calon Gubernur Provinsi Papua, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, yaitu:

- a) beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) berpendidikan sekurang-kurangnya sarjana atau setara;
- c) berumur sekurang-kurangnya 30 tahun;
- d) sehat jasmani dan rohani;
- e) setia kepada NKRI dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua;
- f) tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik; dan
- g) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik.

Dalam ketentuan umum disebutkan bahwa OAP adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai OAP oleh masyarakat adat Papua. Dengan demikian, dari pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa OAP adalah (1) orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia dari suku-suku asli di Papua; dan (2) orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua. Namun demikian dalam praktiknya, penggunaan istilah OAP berkaitan dengan pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur hanya mengacu pada pengertian yang pertama.

3. Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua.

Pengaturan tentang pelaksanaan tugas dan wewenang Majelis Rakyat Papua, di Provinsi Papua diatur dalam Perdasus Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat. Perdasus Nomor 4 Tahun 2008 ini, secara garis besar memuat materi muatan sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan pemberian pertimbangan dan persetujuan terhadap pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Pelaksanaan pemberian pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perdasus;
- c. Pelaksanaan pemberian saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama;

- d. Pelaksanaan penyampaian aspirasi dan pengaduan serta fasilitas tindak lanjut penyelesaiannya; dan
- e. Pelaksanaan pemberian pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota.

Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2001 menyebutkan bahwa tugas dan wewenang Majelis Rakyat Papua yaitu: (1) memberikan pertimbangan dan persetujuan pasangan bakal Calon Gubernur dan Wakil Gubernur; (2) memberikan pertimbangan dan persetujuan rancangan perdasus; (3) memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan rencana perjanjian kerjasama yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua; (4) memerhatikan dan menyalurkan aspirasi pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan, dan masyarakat menyangkut hak-hak OAP; dan (5) memberikan pertimbangan mengenai perlindungan hak-hak OAP kepada DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Perdasus 4 Tahun 2008 dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2001.

Agar MRP dapat melaksanakan kelima tugas dan wewenangnya secara jelas, lancar, dan bertanggung jawab—dalam penyelenggaraan pemerintah bersama Gubernur dan DPRD, untuk melaksanakan kebijakan otsus Papua—maka dibutuhkan perdasus yang mengatur secara jelas dan sistematis tentang pelaksanaan tugas dan wewenang MRP.

4. Penanganan Khusus Terhadap Komunitas Adat Terpencil.

Pengaturan tentang penanganan khusus terhadap komunitas adat terpencil dalam UU Otsus dapat dilihat dalam Pasal 66 ayat (1) yang mengatakan bahwa pemprov memberikan perhatian dan penanganan khusus bagi pengembangan suku-suku yang terisolasi, terpencil, dan terabaikan di Provinsi Papua.

Perdasus Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penanganan Khusus Terhadap Komunitas Adat Terpencil merupakan penjabaran dari Pasal 66 ayat (1) UU Otsus yang bertujuan untuk mempercepat pencapaian pemenuhan kebutuhan dasar dan taraf kesejahteraan sosial warga KAT. Pemenuhan kebutuhan dasar berupa sarana dan prasarana dasar, pendidikan, kesehatan, seni dan budaya. Sedangkan pemenuhan kesejahteraan melalui proses pembelajaran sosial dalam memenuhi kebutuhan dan hak-hak dasarnya sehingga warga KAT dapat mengaktualisasikan dirinya secara wajar baik jasmani, rohani dan sosial.

Perdasus ini secara tegas mengamanatkan bahwa:

- a. Pemprov dan pemkab/pemkot berkewajiban menetapkan suku-suku terisolasi, terpencil, dan terabaikan;
- b. Pemprov dan pemkab/pemkot berkewajiban melakukan penanganan khusus dalam rangka meningkatkan kesejahterannya;

- c. Penanganan khusus tersebut meliputi bidang infrastruktur dasar, pendidikan, kesehatan, perbaikan gizi, sanitasi, air bersih, perbaikan perkampungan, sandang pangan dan papan serta program-program penanganan dan informasi pembangunan.
- d. Pemprov dan pemkab/pemkot bertanggung jawab atas semua pembiayaan berkaitan dengan kegiatan penanganan khusus warga KAT.

Sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 66, Pemprov Papua juga membuat dan menetapkan perdasus di luar perintah pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, karena materi muatannya dianggap penting dan menyangkut hak-hak dasar OAP, antara lain perdasus mengenai perlindungan hak dan kekayaan intelektual orang asli Papua; pengelolaan hutan berkelanjutan di Provinsi Papua; perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam masyarakat hukum adat Papua; hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga masyarakat adat atas tanah; pelayanan pendidikan bagi komunitas adat terpencil; dan program strategis pembangunan ekonomi dan kelembagaan kampung.

Selanjutnya peraturan daerah provinsi yang mempunyai keterkaitan langsung dengan amanah UU Nomor 21 Tahun 2001 di Provinsi Papua antara lain:

1. Tata Cara Pemilihan Anggota Majelis Rakyat Papua.

Pengaturan tentang tata cara pemilihan anggota MRP, seharusnya ditetapkan dengan perdasus. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24 UU Nomor 21 Tahun 2001 yang menyebutkan:

Ayat 1: Pemilihan anggota MRP dilakukan oleh anggota masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan.

Ayat 2: Tata cara pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan perdasus berdasarkan peraturan pemerintah.

Namun dalam pelaksanaannya, penetapan perda tentang tata cara pemilihan anggota MRP digabungkan dengan muatan perdasus tentang keanggotaan dan jumlah anggota MRP. Dengan demikian instrumen hukum yang digunakan adalah perdasus bukan perda. Perdasus yang mengatur tentang keanggotaan dan jumlah anggota MRP serta tata cara pemilihan anggota MRP, yakni Perdasus Nomor 1 Tahun 2005, Perdasus Nomor 4 Tahun 2010, dan Perdasus Nomor 14 tahun 2016.

Dalam Perdasus Nomor 14 Tahun 2016, sebagaimana juga yang telah diatur dalam Perdasus Nomor 1 Tahun 2007 dan Perdasus Nomor 4 Tahun 2010, mengamanatkan bahwa:

- a. Yang berhak menjadi anggota Majelis Rakyat Papua adalah OAP.
- b. Orang Asli Papua harus berasal dari wakil adat, wakil perempuan, dan wakil agama dalam wilayah adatnya, yakni wilayah adat Tabi, Saereri, Ha Anim, La Pago, dan Me Pago.
- c. Jumlah keanggotaan Majelis Rakyat Papua.

- d. Pemilih anggota MRP adalah masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan.
- e. Pemilihan keanggotaan MRP dilaksanakan dengan memerhatikan keterwakilan wilayah adat suku-suku asli di Provinsi Papua.
- f. Persyaratan anggota MRP.
- g. Adanya wilayah pemilihan.
- h. Penyelenggara Pemilihan.

Dalam implementasinya, Perdasus 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan Anggota MRP sudah sesuai dengan ketentuan Pasal 20 UU Nomor 21 Tahun 2001.

2. Perangkat Pemerintah Provinsi,

Perangkat pemda, diatur dengan Perdasu No. 19 Tahun 2016 tentang pembentukan perangkat daerah, yang memuat bentuk dan susunan perangkat daerah yang terdiri dari:

- a. Sekretariat Daerah Provinsi Papua;
- b. Sekretariat DPRD Provinsi Papua;
- c. Sekretariat MRP Provinsi Papua;
- d. Inspektorat Daerah Provinsi Papua;
- e. Dinas Daerah Provinsi Papua yang terdiri dari :
 - 1) Dinas Pendidikan;
 - 2) Dinas Kesehatan;
 - 3) Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang;
 - 4) Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan;
 - 5) Dinas Sosial, Kependudukan dan Catatan Sipil;
 - 6) Dinas Tenaga Kerja;
 - 7) Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana;
 - 8) Dinas Ketahanan Pangan;
 - 9) Dinas Pengelola Lingkungan Hidup;
 - 10) Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kampung;
 - 11) Dinas Perhubungan;
 - 12) Dinas Komunikasi dan Informatika;
 - 13) Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah;
 - 14) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;
 - 15) Dinas Olahraga dan Pemuda;
 - 16) Dinas Kebudayaan;
 - 17) Dinas Perpustakaan dan Arsip Daerah;
 - 18) Dinas Kelautan dan Perikanan;
 - 19) Dinas Pariwisata;
 - 20) Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura;
 - 21) Dinas Perkebunan;

- 22) Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan;
- 23) Dinas Kehutanan;
- 24) Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral;
- 25) Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
- 26) Satuan Polisi Pamong Praja.

f. Badan yang terdiri dari :

- 1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
- 2) Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah;
- 3) Badan Kepegawaian Daerah;
- 4) Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia;
- 5) Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah;
- 6) Badan Penelitian dan Pengembangan;
- 7) Badan Penanggulangan Bencana Daerah;
- 8) Badan Penghubung Daerah.

Perdasi No. 19 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat daerah, dalam implementasinya tidak menjalankan amanah perintah dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, tetapi melaksanakan ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 Jo PP Nomor 18 Tahun 2016.

3. Kewenangan pemprov dan pemkab/pemkot untuk menetapkan kebijakan kepegawaian sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah setempat;

Kebijakan kepegawaian daerah ini dalam UU Otsus, diatur dalam Pasal 27, yang menyebutkan:

Ayat (1) : Pemerintah Provinsi menetapkan kebijakan kepegawaian provinsi dengan berpedoman pada norma, standar, dan prosedur penyelenggaraan manajemen Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2) : Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pemprov dan pemkab/pemkot dapat menetapkan kebijakan kepegawaian sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah setempat.

Masalah yang dihadapi Papua apabila tidak adanya peraturan mengenai manajemen PNS secara khusus, dikhawatirkan posisi PNS akan diisi dan kuasai oleh para pendatang. Dalam pengadaan PNS, persyaratan OAP menjadi isu yang penting untuk diperhatikan.

Penetapan Perdasi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kepegawaian Daerah merupakan langkah pemda untuk mengatasi masalah-masalah tersebut.

Perdasi kepegawaian daerah memuat beberapa hal pokok antara lain:

- a. Pengaturan kepegawaian daerah meliputi perencanaan kebutuhan, penerimaan, dan pengembangan kepegawaian bagi PNS dan PPPK;
- b. Penerimaan PNS dan PPPK yang dilakukan melalui tahapan pendaftaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan;

- c. Prioritas OAP dalam pengangkatan berdasarkan perbandingan (75 persen OAP dan 25 persen non-OAP);
- d. Pengembangan kompetensi PNS;
- e. Promosi dan mutasi, pendidikan lanjut dengan memprioritaskan OAP;
- f. Penggajian, tunjangan dan penghargaan;
- g. Disiplin PNS;
- h. Jaminan pensiun;
- i. Masa perjanjian kerja PPPK;
- j. Penggajian dan tunjangan PPPK;
- k. Pengembangan kompetensi, penghargaan; dan pemutusan hubungan perjanjian kerja bagi PPPK;
- l. Jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, dan bantuan hukum; dan
- m. Perekrutan mahasiswa IPDN dan penempatannya pasca selesai.

Perdasi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kepegawaian Daerah sudah mengakomodasi tuntutan tersebut. Bahkan dalam pengaturannya perdasi kepegawaian memuat beberapa materi penting yang merupakan kebutuhan dan kepentingan daerah, yang tidak ada pada daerah lain, yakni adanya persentase penerimaan pegawai OAP dan non-OAP, serta perekrutan mahasiswa IPDN dan penempatannya setelah menyelesaikan pendidikannya.

4. Fungsi, tugas, wewenang, bentuk dan susunan keanggotaan Komisi Hukum Ad Hoc.

Pengaturan fungsi, tugas, wewenang, bentuk dan susunan keanggotaan Komisi Hukum Ad Hoc seharusnya dengan instrumen hukum perdasi, namun dalam implementasinya dilaksanakan dengan instrument hukum perdasus sebagaimana diatur dalam Perdasus Nomor 6 Tahun 2016 tentang Komisi Ad Hoc.

Adapun materi yang diatur dalam Perdasus tersebut antara lain:

- a. Keanggotaan Komisi Hukum Ad Hoc harus berasal dari unsur akademisi, praktisi hukum dan lembaga sosial masyarakat;
- b. Kedudukan Komisi Hukum Ad Hoc berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur; dan
- c. Tugas dan wewenang Komisi Hukum Ad Hoc.

Materi muatan perdasus ini sejalan dengan Pasal 32 UU Nomor 21 Tahun 2001 yang menyebutkan bahwa “Dalam rangka meningkatkan efektivitas pembentukan dan pelaksanaan hukum di Provinsi Papua, dapat dibentuk Komisi Hukum Ad Hoc”. Selanjutnya dalam penjelasannya disebutkan bahwa pembentukan Komisi Hukum Ad Hoc untuk membantu Gubernur, DPRD, dan MRP dalam menyiapkan rancangan perdasus dan perdasi sebagai tindak lanjut pelaksanaan undang-undang ini.

5. Tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi, perubahan dan perhitungannya serta pertanggungjawaban dan pengawasannya;
6. Tatacara Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Papua.

Pasal 41 UU Nomor 21 Tahun 2001 menyebutkan bahwa Pemprov Papua dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Papua. Penyertaan modal dilakukan melalui penilaian secara saksama tentang keuntungan atau kerugian yang dapat ditimbulkan dengan berpedoman pada mekanisme pasar dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan tentang tata cara penyertaan modal Pemprov Papua ditetapkan dengan Perdasi Nomor 18 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Pihak Ketiga. Perdasi Nomor 18 Tahun 2013 memuat materi sebagai berikut:

- a. Adanya penyertaan modal Pemprov yaitu:
 - 1) sebanyak 51 persen dari modal dasar berupa saham seri A;
 - 2) sebesar 75% (tujuh puluh lima per seratus);
 - 3) berupa uang tunai, yang bersumber dari APBD.
 - b. Penyertaan modal setiap tahun anggaran dianggarkan dalam APBD pemerintah provinsi pada pengeluaran pembiayaan daerah.
 - c. Tujuan penyertaan modal daerah pemerintah provinsi untuk memperkuat struktur permodalan dari bank yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sehingga dapat tumbuh dan berkembang secara sehat dan mampu menopang laju percepatan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pembangunan yang berkelanjutan, mendukung pembangunan ekonomi kerakyatan, serta dalam rangka mewujudkan masyarakat yang semakin sejahtera.
7. Hal tertentu mengenai tugas kepolisian di Provinsi Papua.

Kepolisian Daerah Provinsi Papua, diatur dalam Bab XII, Pasal 48 dan Pasal 49 UU Otsus.

Pasal 48

- (1) Tugas Kepolisian di Provinsi Papua dilaksanakan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Papua sebagai bagian dari Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Kebijakan mengenai keamanan di Provinsi Papua dikoordinasikan oleh Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua kepada Gubernur.
- (3) Hal-hal mengenai tugas kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bidang ketertiban dan ketenteraman masyarakat termasuk pembiayaan yang diakibatkannya, diatur lebih lanjut dengan perdasi.
- (4) Pelaksanaan tugas kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dipertanggungjawabkan Kepala Kepolisian Provinsi Papua kepada Gubernur.

- (5) Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur Provinsi Papua.
- (6) Pemberhentian Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (7) Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua bertanggung jawab kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia atas pembinaan kepolisian di Provinsi Papua dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 49

- (1) Seleksi untuk menjadi perwira, bintara, dan tamtama Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia di Provinsi Papua dilaksanakan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Papua dengan memerhatikan sistem hukum, budaya, adat istiadat, dan kebijakan Gubernur Provinsi Papua.
- (2) Pendidikan dasar dan pelatihan umum bagi bintara dan tamtama Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia di Provinsi Papua diberi kurikulum muatan lokal, dan lulusannya diutamakan untuk penugasan di Provinsi Papua.
- (3) Pendidikan dan pembinaan perwira Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berasal dari Provinsi Papua dilaksanakan secara nasional oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (4) Penempatan perwira, bintara, dan tamtama Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dari luar Provinsi Papua dilaksanakan atas Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan memerhatikan sistem hukum, budaya, adat istiadat di daerah penugasan.
- (5) Dalam hal penempatan baru atau relokasi satuan kepolisian di Provinsi Papua, pemerintah berkoordinasi dengan Gubernur.

Penetapan Perdasi Nomor 8 Tahun 2016 tentang Ketertiban dan Ketenteraman tidak mencerminkan amanat yang ingin dituju oleh UU Otsus sebagaimana diatur dalam Pasal 48 dan Pasal 49, namun hanya dibatasi khusus mengenai ketertiban dan keamanan di Provinsi Papua. Materi muatan Perdasi Nomor 6 Tahun 2018 sebagai berikut:

- a. Tertib jalan dan angkutan jalan;
- b. Tertib jalur hijau, taman, dan tempat umum;
- c. Tertib sungai, saluran, kolam, danau, laut;
- d. Tertib lingkungan;
- e. Tertib tempat dan usaha tertentu;
- f. Tertib bangunan;
- g. Tertib sosial;
- h. Tertib kesehatan;
- i. Tertib tempat hiburan dan keramaian; dan
- j. Tertib masyarakat.

8. Perlindungan dan pengembangan kebudayaan asli Papua oleh Pemprov;
Pasal 57 UU Nomor 21 Tahun 2001 menyebutkan bahwa Ppemprov wajib melindungi, membina, dan mengembangkan kebudayaan asli Papua dengan memberikan peran sebesar-besarnya kepada masyarakat termasuk lembaga swadaya masyarakat. Pengaturannya dengan instrumen hukum perdasai haruslah dijabarkan dengan terperinci, tentang bagaimana bentuk-bentuk perlindungan dari pemerintah daerah terhadap kebudayaan asli Papua, bentuk pembinaan yang harus dilakukan, dan bagaimana pemerintah daerah mengembangkan budaya asli Papua sehingga mempunyai nilai ekonomis.

9. Penyelenggaraan Pendidikan;

Pemerintah Provinsi Papua telah menetapkan Perdasai Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembangunan Pendidikan di Provinsi Papua yang telah diubah dengan Perdasai Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan (Perdasai Nomor 2 Tahun 2013) dengan materi muatan antara lain:

- a. Prinsip penyelenggaraan pendidikan dilaksanakan dengan memberikan prioritas kepada OAP, beban masyarakat serendah-rendahnya, membebaskan OAP dari kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan dan penindasan, serta pendekatan kontekstual sesuai dengan lingkungan sosial budaya, sosial ekonomi, dan ruang;
- b. Kewenangan pemprov mengelola penyelenggaraan pendidikan bertaraf internasional, membina dan menjaga standar mutu penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah, serta menetapkan dan mengatur pedoman penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah. Kewenangan pemkab berwenang menyelenggarakan pendidikan dasar, dan mengeluarkan izin operasional pendidikan dasar.
- c. Hak dan kewajiban meliputi:
 - 1) Hak dan kewajiban penduduk dan keluarga
 - 2) Hak dan kewajiban masyarakat maupun lembaga swadaya masyarakat
 - 3) Lembaga keagamaan dan dunia usaha
 - 4) Hak dan kewajiban peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan
 - 5) Syarat dan tata cara pendirian satuan pendidikan model penyelenggaraan pendidikan
 - 6) Pengelolaan pendidikan meliputi pendidikan usia dini, dasar dan menengah, serta pendidikan tinggi
 - 7) Kurikulum pendidikan nasional dan kurikulum lokal yang diberlakukan pada semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan
 - 8) Sarana dan prasarana pendidikan
 - 9) Evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi
 - 10) Bahasa pengantar

- 11) Pendanaan dan pembiayaan
- 12) Pembebasan dan pengurangan biaya pendidikan
- 13) Pendidik dan tenaga kependidikan
- 14) Kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan, serta penghargaan
- 15) Rotasi dan mutasi.

Pasal 56 UU Nomor 21 Tahun 2001 mewajibkan pemprov menyelenggarakan pendidikan pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan. Sementara kewajiban pemerintah hanya menetapkan kebijakan umum tentang otonomi perguruan tinggi, kurikulum inti, dan standar mutu pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan, sebagai pedoman pelaksanaan bagi pimpinan perguruan tinggi dan pemprov.

Selanjutnya dalam Pasal 58 UU Otsus, yang memuat mengenai tanggung jawab pemprov dan pemkab/pemkot terhadap penyelenggaraan pendidikan di semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan, menetapkan kebijakan umum otonomi perguruan tinggi, kurikulum inti, dan standar mutu pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan. Pemda juga bertanggung jawab menyelenggarakan pendidikan yang bermutu dengan beban masyarakat serendah-rendahnya, memberikan bantuan dan/atau subsidi kepada penyelenggara pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat yang memerlukan, menetapkan bahasa Inggris sebagai bahasa kedua di semua jenjang pendidikan, serta penggunaan bahasa daerah sebagai bahasa pengantar di jenjang pendidikan dasar sesuai kebutuhan.

Dengan demikian dari apa yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa materi muatan Perdasu Nomor 5 Tahun 2006 telah dilaksanakan sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 56 dan Pasal 58 UU Nomor 21 Tahun 2001. Namun demikian ketentuan Pasal 56 dalam pelaksanaannya tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan karena pengaturan pendidikan mengikuti arahan yang dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

10. Kewajiban Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan oleh Pemerintah Provinsi;

Pemerintah provinsi Papua telah menetapkan Perdasu Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pelayanan Kesehatan, dengan materi muatannya antara lain:

- a. Hak penduduk Provinsi Papua untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang bermutu dengan beban biaya serendah-rendahnya.
- b. Orang asli Papua yang kurang mampu secara sosial ekonomi berhak memperoleh pembebasan biaya pelayanan kesehatan.
- c. Pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan bantuan dana untuk pelayanan kesehatan oleh yayasan keagamaan atau institusi lain yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan.

- d. Tugas pemkab/pemkot dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kesehatan, mengalokasikan dana bagi penyelenggaraan pelayanan kesehatan sebesar 15 persen, menyelenggarakan upaya kesehatan rujukan; dan meningkatkan kualitas dan kuantitas tenaga kesehatan.
- e. Kewajiban tenaga kesehatan.
- f. Standar mutu rumah sakit.
- g. Kesehatan reproduksi serta kesehatan ibu dan anak.
- h. Penanganan penyakit-penyakit endemis dan penyakit menular.
- i. Kesehatan lingkungan dan kesehatan khusus.
- j. Pengawasan obat dan makanan.
- k. Laboratorium kesehatan.
- l. Bank darah dan bank organ tubuh lain.
- m. Obat-obatan tradisional dan pengobatan alternatif.
- n. Asuransi kesehatan.
- o. Jaminan kesehatan khusus bagi OAP.

Salah satu materi penting dari Perdasi Nomor 7 Tahun 2010 yaitu keberpihakan terhadap OAP, yaitu OAP yang kurang mampu secara sosial ekonomi diberikan pembebasan biaya pelayanan kesehatan yang bersumber dari dana penerimaan khusus. Bentuknya berupa jaminan asuransi kesehatan umum dan mendapat jaminan kesehatan khusus dari dana otonomi khusus Papua. Jaminan kesehatan khusus ini diberikan sebagai tambahan jaminan kesehatan bagi OAP yang diprioritaskan penggunaannya untuk:

- a) menjamin kesehatan dan keselamatan ibu hamil, melahirkan dan menyusui;
- b) membantu pengobatan terhadap pasangan infertilitas atau mandul;
- c) membantu pengobatan TBC, kusta, IMS diare akut, DHF serta penyakit yang membahayakan jiwa;
- d) membantu biaya operasi dan rehabilitasi untuk pemulihan fungsi vital; dan
- e) membantu upaya penyelamatan OAP dari bencana, bahaya penyakit, dan/atau kondisi lain yang mengancam kehidupannya.

Ketentuan Pasal 59 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2001 mengamanatkan kepada pemprov, kewajiban untuk menetapkan standar mutu dan memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk. Artinya pembangunan bidang kesehatan merupakan kewenangan provinsi, dan selanjutnya akan dibagi dengan kabupaten/kota. Implementasi pasal ini di Provinsi Papua sebagaimana bidang pendidikan, tidak mengacu kepada UU Nomor 21 Tahun 2001, tetapi mengacu pada UU Nomor 23 Tahun 2004 yang telah dicabut dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Norma, standar, dan prosedur pelayanan kesehatan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Provinsi Papua telah mengundang Perdasi Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pelayanan Kesehatan (Perdasi Nomor 7 Tahun 2010). Perdasi ini ditujukan kepada penduduk Provinsi Papua, namun dalam jaminan kesehatan lebih memberikan perhatian kepada OAP, yaitu orang asli Papua yang kurang mampu secara sosial ekonomi.

- 11. Pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dan berkelanjutan;

Sehubungan dengan materi di atas, Pemprov telah menetapkan Perdasi Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pelestarian Lingkungan Hidup dengan materi muatan antara lain :

- a. Kewenangan dan tanggung jawab pemda.
- b. Peran serta masyarakat dalam menjaga, mengelola, memanfaatkan lingkungan berdasarkan prinsip pelestarian lingkungan hidup.
- c. Hak dan kewajiban setiap orang berkaitan dengan lingkungan hidup.
- d. Pemulihan lingkungan hidup.
- e. Pengembangan kearifan lokal masyarakat dalam melestarikan lingkungan hidup.
- f. Penyelesaian sengketa.
- g. Penghargaan.
- h. Sanksi bagi pelanggar.

Berdasarkan Pasal 63 dan 64 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Pemerintah Provinsi Papua berwenang sekaligus berkewajiban melaksanakan pembangunan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memerhatikan dan melindungi berbagai sumber daya alam hayati dan non hayati, hak-hak masyarakat adat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Dalam implementasinya perlu juga diatur tentang pelestarian lingkungan hidup untuk menjamin keberlangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Hal itu diperlukan karena belum nampak dalam Perdasi Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pelestarian Lingkungan Hidup.

Selain dari Perdasus dan Perdasi yang diamanatkan UU Nomor 21 Tahun 2001, dalam pelaksanaannya Pemerintah Provinsi Papua juga menyusun dan menetapkan perdasi dan perdasus di luar perintah pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 21 Tahun 2001. Hal tersebut karena materi muatannya dianggap penting dan menyangkut hak-hak dasar OAP, misalnya perdasus tentang perlindungan hak dan kekayaan intelektual OAP, , peradilan adat di Papua, pengelolaan hutan berkelanjutan di Provinsi Papua, perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam masyarakat hukum adat Papua, hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga masyarakat adat atas tanah, pelayanan pendidikan bagi KAT, dan program strategis pembangunan ekonomi dan kelembagaan kampung.

Demikian pula halnya dengan perdasi yang merupakan peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan kewenangan, di mana perdasi tidak hanya melaksanakan 18 jenis yang diperintahkan oleh UU Otsus, akan tetapi juga melaksanakan berbagai jenis peraturan pelaksanaan yang diperintahkan atau menjabarkan peraturan perundang-undangan selain UU Nomor 21 Tahun 2001 maupun yang tidak secara eksplisit diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001.

Pelaksanaan perdasus dan perdasi perlu ditindaklanjuti dengan penyusunan pergub. Namun demikian, dalam implementasi sampai saat ini masih ada beberapa perdasus dan perdasi yang penting bagi penyelenggaraan otonomi khusus di Papua, namun belum ditindaklanjuti dengan penyusunan pergub maupun di tingkat kabupaten/kota dengan peraturan daerah.

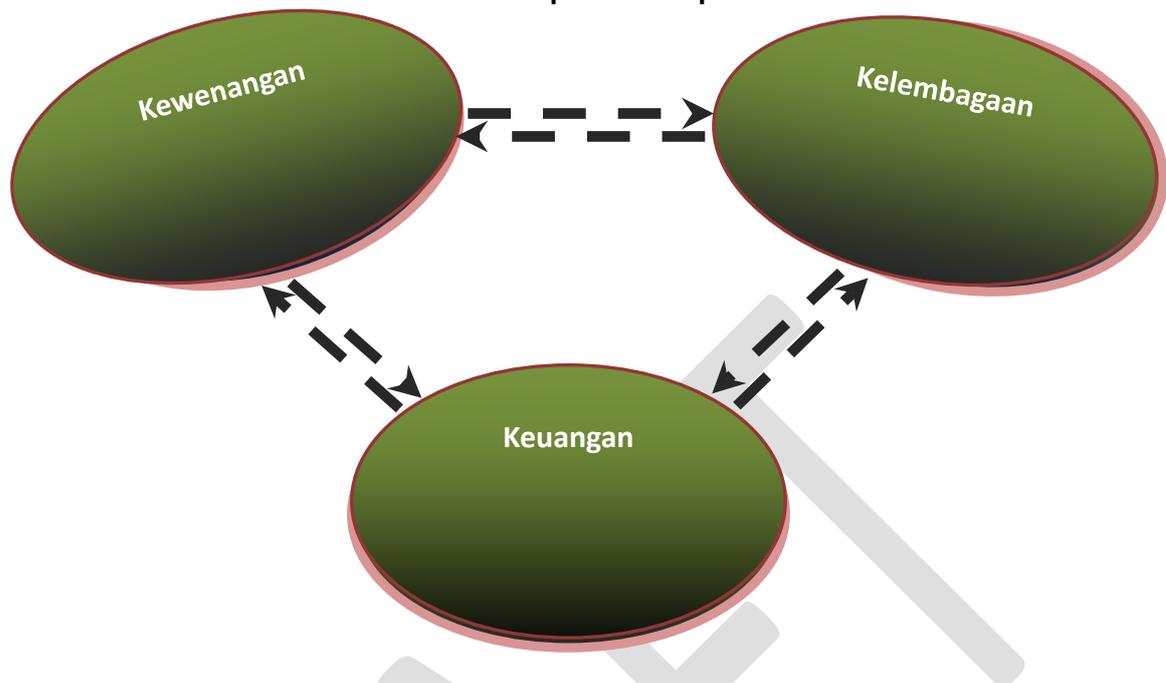
6.3. Tinjauan Kewenangan dan Kelembagaan

Kebijakan otsus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat melalui UU Nomor 21 Tahun 2001, merupakan salah satu bentuk pelaksanaan desentralisasi asimetris yang dapat dilihat dari latar belakang pembentukan undang-undang tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Wehner bahwa adanya pilihan terhadap desentralisasi asimetris disebabkan oleh alasan politik sebagai respons atas adanya tekanan regional dan tekanan etnik, dan alasan efisiensi untuk menghasilkan manajemen makro ekonomi atau untuk memperkuat pemerintahan daerah dengan kapasitas yang bervariasi dalam menjalankan seluruh fungsi dan kewenangannya (Pramusinto, 2010). Pramusinto (2010) juga mengatakan bahwa alasan penggunaan desentralisasi asimetris adalah:

- 1) Adanya pertimbangan politik, yaitu adanya tekanan kelompok atau wilayah tertentu yang menuntut perlakuan khusus. Misalnya Quebec yang mengidentifikasi diri berbeda dengan keseluruhan masyarakat Kanada, atau Spanyol dengan komunitas Basque dan Catalonia yang selalu menuntut pemisahan dari Madris. Sebut juga Provinsi Mindanao di Filipina menuntut otonomi khusus dari Manila bahkan kelompok Moro menginginkan kemerdekaan (Aziz, 2003).
- 2). Adanya pertimbangan keberagaman antardaerah, baik berbasis etnik, agama, atau pun demografis.
- 3). Adanya pertimbangan *governability*, berkaitan dengan kemampuan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah.

Mencermati pendapat-pendapat tersebut, maka berdasarkan latar belakang penetapan UU Nomor 21 Tahun 2001, dapat dilihat sebagai bentuk dari kebijakan desentralisasi asimetris, yaitu didasari oleh adanya pertimbangan politik, pertimbangan keanekaragaman daerah, maupun oleh pertimbangan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan melalui penguatan kapasitas daerah. Sehubungan dengan penggunaan desentralisasi asimetris melalui UU Nomor 21 Tahun 2001, maka terdapat tiga aspek mendasar yang merupakan jiwa dari undang-undang tersebut, yakni kewenangan, kelembagaan, dan keuangan. Ketiga aspek tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Keuangan sebagaimana dikemukakan sebelumnya tidak akan dapat berjalan secara optimal tanpa disertai adanya pembagian kewenangan secara jelas dan tegas. Demikian pula kewenangan dan keuangan tidak dapat diimplementasikan tanpa adanya pelaksana yakni kelembagaan yang efektif dan efisien. Hubungan antara aspek kewenangan, kelembagaan, dan keuangan dapat dikemukakan dalam Gambar 6.1.

Gambar 6.1. Hubungan Kewenangan, Kelembagaan, dan Keuangan dalam Kerangka Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat



Selanjutnya akan dikemukakan lebih lanjut mengenai kewenangan dan kelembagaan. Adapun keuangan sebagai salah satu aspek penting dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah dikemukakan di atas, oleh karenanya secara berturut-turut akan dikemukakan aspek kewenangan dan kelembagaan.

6.3.1. Kewenangan

Kewenangan merupakan prasyarat utama bagi suksesnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tanpa adanya kewenangan, daerah tidak dapat menjalankan pemerintahan dan pembangunan secara efektif dan efisien. Oleh karenanya keberadaan daerah otonom selalu diikuti oleh penyerahan kewenangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Djohermansyah Djohan (Huda, 2014) bahwa desentralisasi asimetris (otonomi khusus) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa, namun merupakan transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Dalam konteks Provinsi Papua dan Papua Barat—yang diberikan kebijakan khusus melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001—kewenangan Provinsi Papua/Papua Barat dititikberatkan pada daerah provinsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU Nomor 21 Tahun 2001, yaitu:

- (1) Kewenangan Provinsi Papua (baca: Provinsi Papua dan Papua Barat) mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan undang-undang ini.

- (3) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2), diatur lebih lanjut dengan perdasus atau perdasu.
- (4) Kewenangan kabupaten dan kota mencakup kewenangan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- (5) Selain kewenangan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (4), kabupaten dan kota memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang yang diatur lebih lanjut dengan perdasus dan perdasu.
- (6) Perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua, dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (7) Provinsi Papua dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (8) Gubernur berkoordinasi dengan pemerintah dalam hal kebijakan tata ruang pertahanan di Provinsi Papua.
- (9) Tata cara pemberian pertimbangan oleh Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dengan perdasus.

Berdasarkan rumusan Pasal 4 ayat (1), maka kewenangan Provinsi Papua/Papua Barat sangat luas yaitu terdiri atas kewenangan umum dan kewenangan khusus. Kewenangan umum meliputi seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan, kecuali kewenangan bidang tertentu. Kewenangan bidang tertentu yang dimaksud adalah kewenangan bidang tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi: “kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional”.

Adapun kewenangan khusus meliputi beberapa kewenangan yang merupakan kewenangan pemerintah namun diserahkan ke Provinsi Papua dan Papua Barat, yaitu kewenangan di bidang:

(1) Politik luar negeri.

“Perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur”; “Provinsi Papua dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan”.

(2) Pertahanan dan keamanan.

“Gubernur berhak berkoordinasi dengan pemerintah dalam hal kebijakan tata ruang pertahanan di Provinsi Papua”; “Kebijakan keamanan di Provinsi Papua dikoordinasikan oleh Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua kepada Gubernur”; “Tugas kepolisian di bidang ketertiban dan ketenteraman masyarakat di Provinsi Papua dan pembiayaannya diatur dengan perdasu”; “Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia atas persetujuan Gubernur Provinsi Papua”; “Pendidikan dasar dan pelatihan umum bagi bintara dan tamtama Kepolisian Republik Indonesia di Provinsi Papua diberi kurikulum muatan lokal”; “Penempatan baru

atau relokasi satuan kepolisian di Provinsi Papua, pemerintah berkoordinasi dengan Gubernur”.

(3) Moneter dan fiskal.

“Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri setelah memberitahukannya kepada pemerintah”; “Data dan informasi mengenai penerimaan pajak dan bukan pajak yang berasal dari Provinsi Papua disampaikan kepada pemprov dan DPRD setiap tahun anggaran”.

(4) Peradilan.

“Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi di Provinsi Papua di lakukan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur”; “Pengakuan adanya peradilan adat di dalam masyarakat hukum adat tertentu”.

(5) Agama.

“Pemerintah mendelegasikan sebagian kewenangan perizinan penempatan tenaga kerja asing bidang keagamaan di Provinsi Papua kepada Gubernur”.

Dalam tataran imlementasinya kewenangan umum Provinsi Papua dan Papua Barat belum dilaksanakan sesuai arahan UU Nomor 21 Tahun 2001, justru dilaksanakan sesuai pengaturan kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara kewenangan khusus sampai saat ini belum ada kesamaan persepsi di antara para pengambil kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah mengenai substansi dari kewenangan khusus. Kendala utama belum diimplementasikannya kewenangan Provinsi Papua dan Papua Barat tersebut, disebabkan oleh adanya batasan berupa standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan undang-undang sektoral. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan penyelenggaraan pemerintahan antara Provinsi Papua dan Papua Barat sebagai daerah yang diberikan otonomi khusus dengan daerah lainnya di Indonesia, kecuali dananya yang bersifat khusus. Ketidakjelasan makna kewenangan sebagaimana dikemukakan sebelumnya menyebabkan kebijakan pembangunan diterjemahkan sesuai arahan dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan undang-undang sektoral. Tidak heran jika pemanfaatan dana otonomi khusus belum memberikan dampak yang signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya orang asli Papua. Sebagai ilustrasi berikut dikemukakan pelaksanaan kewenangan Provinsi Papua dan Papua Barat, di bidang infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan bidang ekonomi kerakyatan.

a) Infrastruktur

Pengertian infrastruktur sesuai ketentuan Pasal 34 ayat (3) huruf f UU No. 21 Tahun 2001, mengatur bahwa, “ Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.” Ketentuan ini dijelaskan dalam bagian penjelasan, bahwa:

Pembangunan infrastruktur dimaksudkan agar sekurang-kurangnya dalam 25 tahun, seluruh kota-kota provinsi, kabupaten/kota, distrik atau pusat-pusat penduduk lainnya terhubung dengan transportasi darat, laut atau udara yang berkualitas, sehingga Provinsi Papua (baca: Provinsi Papua dan Papua Barat) dapat melakukan

aktivitas ekonominya secara baik dan menguntungkan sebagai bagian dari sistem perekonomian nasional dan global.

Bidang infrastruktur merupakan salah satu bidang pembangunan yang menempati skala prioritas sesuai amanah UU Nomor 21 Tahun 2001, hanya saja belum ada perdasi atau perdasus yang menjabarkan makna infrastruktur sesuai arahan UU Nomor 21 Tahun 2001. Ketiadaan pedoman ini menyebabkan pelaksanaan pasal ini lebih banyak didasarkan pada ketentuan yang bersifat sektoral (nasional). Bidang ini mulai secara serius dilaksanakan di Provinsi Papua sebagai salah satu kebijakan prioritas daerah setelah tahun 2006, seiring dengan adanya kucuran awal dana infrastruktur. Penafsiran infrastruktur di awal penerimaan dana infrastruktur ini lebih dititikberatkan pada program pembangunan infrastruktur berupa pembangunan sektor transportasi sesuai ketentuan UU Nomor 21 Tahun 2001. Penafsiran ini berkembang pada periode berikutnya di mana penafsiran terhadap pembangunan infrastruktur diperluas. Di Provinsi Papua pembangunan infrastruktur bukan hanya meliputi aspek transportasi saja tetapi juga meliputi prasarana perhubungan/transportasi (darat, laut, sungai, dan udara), air bersih, energi dan sistem telekomunikasi, sedangkan di Provinsi Papua Barat pembangunan infrastruktur bahkan termasuk pembangunan perumahan.

2. Pendidikan.

Ketentuan Pasal 56 UU No. 21 Tahun 2001 mewajibkan pemprov menyelenggarakan pendidikan di semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan, sedangkan kewajiban pemerintah hanya menetapkan kebijakan umum tentang otonomi perguruan tinggi, kurikulum inti, dan standar mutu pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan sebagai pedoman pelaksanaan bagi pimpinan perguruan tinggi dan pemprov. Ketentuan ini dalam tataran implementasi tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan karena pengaturan pendidikan mengikuti arahan yang dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 32 Tahun 2004). Undang-undang ini dalam Pasal 50 mengatur bahwa penyelenggara pendidikan dasar dan menengah merupakan kewenangan pemkab/pemkot, sedangkan pemprov hanya melakukan koordinasi penyelenggaraan pendidikan lintas kabupaten/kota untuk tingkat dasar dan menengah tersebut.

Pemahaman yang berusaha menggabungkan ketentuan UU Nomor 21 Tahun 2001 dan undang-undang sektoral, memengaruhi kebijakan di bidang pendidikan, yang berusaha memadukan kedua undang-undang tersebut. Kebijakan bidang pendidikan sesuai ketentuan UU Nomor 21 Tahun 2001 adalah pendidikan merupakan kewenangan provinsi, yang ditindaklanjuti oleh Provinsi Papua dengan menyusun Perdasi Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembangunan Pendidikan di Provinsi Papua. Perdasi ini mengatur kewenangan penyelenggaraan pendidikan, yaitu kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah baik umum maupun kejuruan menjadi kewenangan pemprov, sedangkan penyelenggaraan pendidikan dasar menjadi kewenangan pemkab/pemkot. Bahkan pengaturan pendidikan tinggi yang merupakan kewenangan pemerintah dilaksanakan juga oleh pemprov dalam bentuk pemberian beasiswa sarjana (S1), program magister (S2) maupun program doktor (S3) di dalam negeri dan luar negeri.

Kebijakan pendidikan sesuai arahan Perdasi Nomor 5 Tahun 2006 tersebut dalam perkembangan pemerintahan ternyata tidak secara konsekuen dilaksanakan. Terbukti pada 2014 melalui Peraturan Gubernur Nomor 32 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus Bidang Pendidikan bagi Kabupaten/Kota di Provinsi Papua, anggaran dana otsus diberikan kepada pemkab/pemkot. Artinya kebijakan pendidikan menengah atas bukan lagi mengikuti arahan UU Nomor 21 Tahun 2001, namun mengikuti undang-undang umum yaitu UU Nomor 20 Tahun 2003 Jo UU Nomor 32 Tahun 2004. Kebingungan tentang kebijakan pendidikan ini lebih terlihat dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang mengatur penyelenggaraan pendidikan dasar dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota, sedangkan penyelenggaraan pendidikan menengah dilakukan oleh Pemprov. Adanya kebijakan yang senantiasa berbeda ini menyebabkan pengelolaan pendidikan dilaksanakan tanpa adanya suatu format yang jelas dan berkelanjutan.

3. Kesehatan

Ketentuan Pasal 59 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2001 mengamanatkan kepada Pemprov, kewajiban untuk menetapkan standar mutu dan memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk. Artinya pembangunan bidang kesehatan merupakan kewenangan provinsi dan selanjutnya akan dibagi dengan kabupaten/kota. Implementasi pasal ini sebagaimana bidang pendidikan, tidak mengacu kepada UU Nomor 21 Tahun 2001, tetapi mengacu pada UU Nomor 23 Tahun 2004 yang telah dicabut dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Norma, standar, dan prosedur pelayanan kesehatan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Provinsi Papua telah mengundang Perdasi Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pelayanan Kesehatan (Perdasi No. 7 Tahun 2010). Perdasi ini ditujukan kepada penduduk Provinsi Papua, namun dalam jaminan kesehatan lebih memberikan perhatian kepada OAP, yaitu orang asli Papua yang kurang mampu secara sosial ekonomi. Penjabaran perdasi ini dioperasionalkan melalui Peraturan Gubernur Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pembebasan Biaya Pelayanan Kesehatan yang ditujukan kepada OAP yang tidak mampu.

Pergub No. 6 Tahun 2009 lebih dipertegas lagi melalui Peraturan Gubernur Nomor 6 Tahun 2014 tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Papua. Pembebasan biaya pelayanan kesehatan lebih dikhususkan pada pelayanan kesehatan dasar termasuk pelayanan kesehatan rujukannya. Pergub Nomor 6 Tahun 2014 tersebut selanjutnya ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur Papua Nomor 7 Tahun 2014 tentang Sistem Rujukan Pelayanan Kesehatan di Provinsi Papua. Bahkan untuk menjaga agar pelayanan kesehatan dasar benar-benar dilaksanakan sesuai amanat kedua Peraturan Gubernur tersebut, Gubernur menindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur Papua Nomor 8 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Otonomi Khusus Bidang Kesehatan sebesar 15 persen untuk kabupaten/kota se Provinsi Papua, yang memuat ruang lingkup pelayanan kesehatan dasar dan tata cara penggunaan dana kesehatan.

Dari aspek normatif, pergub tersebut sangat bagus— karena dalam tataran implementasi anggaran telah dikucurkan—namun pemanfaatannya belum optimal dirasakan oleh masyarakat terutama OAP. Hal ini disebabkan pengalokasian biaya tanpa disertai dengan dukungan fasilitas kesehatan dan tenaga kesehatan yang memadai, maka pelayanan

kesehatan dasar yang diinginkan tidak dapat direalisasikan. Kendala dalam mewujudkan pelayanan kesehatan dasar ini, terutama karena ketentuan tentang fasilitas dan tenaga kesehatan mengikuti ketentuan nasional yang sangat sulit dipenuhi provinsi. Sebagai ilustrasi, sesuai peraturan perundang-undangan, yang berwenang untuk menyuntik hanya dokter sedangkan bidan dan perawat tidak berwenang memberikan obat maupun menyuntik pasien. Dalam tataran implementasinya tenaga kesehatan yang berkualifikasi dokter masih sedikit, tidak sebanding dengan jumlah penduduk yang harus dilayani, terlebih penyebaran penduduk yang tidak merata dengan tingkat kesulitan geografis yang tinggi. Kekurangan tenaga dokter ini dibarengi pula dengan minimnya fasilitas pelayanan dasar, padahal terdapat ketentuan bahwa setiap distrik harus ada puskesmas. Akan tetapi dalam tataran implementasinya mengalami banyak kendala karena permasalahan penyebaran penduduk yang tidak merata dan kondisi geografis yang sulit. Hal ini tentunya memerlukan pendekatan pembangunan yang berbeda dengan pendekatan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah.

4. Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Ketentuan Pasal 42 UU Nomor 21 Tahun 2001 mengatur pelaksanaan ekonomi kerakyatan di Provinsi Papua dan Papua Barat, yaitu:

- (1) Pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat adat dan/atau masyarakat setempat.
- (2) Penanam modal di wilayah Provinsi Papua harus mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat setempat.
- (3) Perundingan yang dilakukan antara pemprov, pemkab/pemkot, dan penanam modal harus melibatkan masyarakat adat setempat.
- (4) Pemberian kesempatan berusaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dilakukan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat adat agar dapat berperan dalam perekonomian seluas-luasnya.

Adanya rumusan pasal ini menegaskan bahwa pelaksanaan pembangunan ekonomi di Provinsi Papua harus dilakukan dengan memberikan peluang berusaha kepada masyarakat adat (selanjutnya masyarakat hukum adat). Ketentuan ini, bertujuan agar mempercepat pemberdayaan masyarakat hukum adat, yaitu jika sebelumnya hanya menjadi objek pembangunan ekonomi, dapat diubah menjadi subjek pembangunan ekonomi. Ketentuan pasal ini menyebut masyarakat hukum adat, bukan orang asli Papua, artinya pembangunan ekonomi kerakyatan lebih diarahkan kepada orang asli Papua sebagai pemilik hak ulayat. Diharapkan adanya keberpihakan terhadap masyarakat hukum adat, maka hak ulayat yang selama ini belum diproteksi oleh pemerintah dan dimanfaatkan secara optimal dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dapat diwujudkan. Selanjutnya penjabarannya ditindaklanjuti dengan diundangkannya Perdasi Nomor 18 Tahun 2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan yang bertujuan untuk memberikan peluang berusaha kepada masyarakat hukum adat, agar mampu beradaptasi dan bersaing dalam ekonomi pasar.

Berdasarkan perdasi tersebut, setiap pemanfaatan sumber daya alam oleh pihak lain, terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari masyarakat hukum adat, dan harus

memberikan manfaat kepada masyarakat hukum adat, dalam bentuk royalti, sewa tanah, kompensasi, dividen, bagi hasil, dana abadi, donasi, dan ganti rugi. Pemerintah daerah dan pelaku usaha skala besar dibebani kewajiban untuk membantu masyarakat hukum adat dalam rangka pengelolaan, produksi, pemasaran, sumber daya manusia dan teknologi.

Implementasi rumusan ini ternyata sulit untuk diwujudkan karena terbentur oleh peraturan perundang-undangan terkait. Sebagai ilustrasi: dividen sebagai bagian laba atau pendapatan yang dibagikan kepada para pemegang saham atau pemegang hak atas tanah. Kesulitannya adalah pemegang hak atas tanah belum memiliki kejelasan tentang batas dan nama masyarakat hukum adat. Belum lagi soal tanah yang digunakan sebagai aset ternyata belum memiliki sertifikat, sehingga menimbulkan ketidakjelasan tentang siapa pemegang saham. Tanah hak ulayat berbeda dengan tanah kelompok yang telah jelas batas dan pemegang haknya. Oleh karenanya, penerbitan sertifikat untuk hak kelompok lebih mudah dilakukan dibandingkan penerbitan sertifikat tanah hak ulayat.

Pembangunan ekonomi kerakyatan di Provinsi Papua Barat belum dijabarkan melalui perdasi/perdasus, sehingga belum ada kejelasan tentang ke mana arah mana pembangunan ekonomi kerakyatan hendak dibawa. Ekonomi kerakyatan masih dilaksanakan secara parsial, yaitu di satu sisi diterjemahkan sebagai penguatan pertanian masyarakat, ekonomi keluarga, sementara di sisi lain dikaitkan dengan pembangunan ekonomi berskala besar, sebagaimana halnya di Provinsi Papua berdasarkan Perdasi No.18 Tahun 2008.

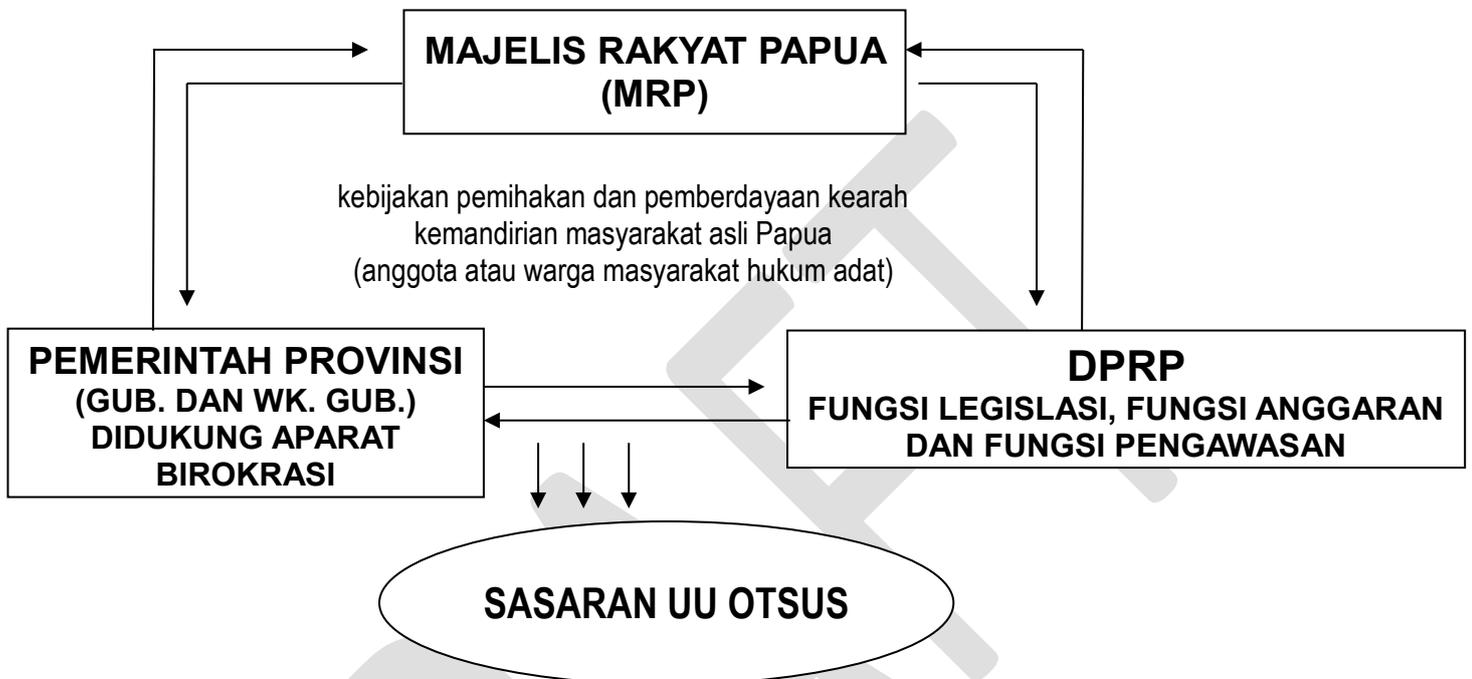
6.3.2. Kelembagaan Daerah

Kebijakan otsus menurut UU Nomor 21 Tahun 2001 mengamanatkan tiga pilar penting sebagai penyelenggara pemerintahan di Provinsi Papua dan Papua Barat, yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP)/Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat (DPRPB), pemerintah daerah (Gubernur beserta perangkat daerah), dan Majelis Rakyat Papua (MRP) /Majelis Rakyat Papua Barat (MRPB). DPRP/DPRPB sebagai badan legislatif berwenang dalam melaksanakan fungsi di bidang legislatif, yang mencakup legislasi, budgeting (penganggaran), dan pengawasan. Pemprov sebagai badan eksekutif berwenang dalam melaksanakan fungsi pemberian pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, serta pelaksanaan pembangunan. Di samping itu sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur juga memiliki kewenangan melaksanakan fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota di wilayah Provinsi Papua. Sementara MRP/MRPB memiliki kewenangan melaksanakan fungsi tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

Uraian ini menunjukkan bahwa ketiga lembaga tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua dan Papua Barat, memiliki kewenangan dalam melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing. Fungsi masing-masing lembaga tersebut memiliki korelasi tetapi tidak tumpang tindih (*overlapping*), bahkan merupakan satu kesatuan sinergis, yang diharapkan dapat lebih meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara berkeadilan dan bermartabat, dengan partisipasi masyarakat sebanyak-banyaknya.

Pola dan mekanisme hubungan sinergis dengan tugas dan wewenang dari tiga lembaga tersebut dapat digambarkan dalam Gambar 6.2.

Gambar 6.2: Pola dan Mekanisme Hubungan Sinergis dengan Tugas dan Wewenang dalam Rangka Implementasi UU Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat



1. DPRP/DPRPB

Dewan Perwakilan Rakyat Papua/Papua Barat yang disingkat DPRP/DPRPB adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Irian Jaya. Perubahan nomenklatur DPRD Provinsi menjadi DPRP/DPRPB sebagaimana tersebut, diikuti pula dengan penambahan jumlah anggota. Sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001, jumlah anggota DPRP adalah $1\frac{1}{4}$ kali dari jumlah anggota DPRD provinsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Penambahan $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) keanggotaan DPRP dimaksudkan untuk mengakomodasi keterwakilan OAP—yang dalam kurun waktu sebelum berlakunya UU Nomor 21 Tahun 2001 jumlahnya dalam keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua sangat rendah—sekaligus dalam rangka peningkatan kinerja lembaga perwakilan tersebut. Diharapkan dengan adanya penambahan jumlah keanggotaan akan semakin menambah bobot lembaga DPRP/DPRPB, terutama dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja Pemprov dan Pemkab/pemkot sehubungan dengan pemanfaatan dana otsus.

Penambahan jumlah anggota DPRP/DPRPB dilakukan pertama kali dalam pemilihan umum tahun 2004. Berdasarkan keputusan Komisi Pemilihan Umum jumlah kursi DPRP dalam pemilihan umum tahun 2004, ditetapkan 56 kursi. Dalam konteks ini Komisi Pemilihan Umum secara langsung menambah kursi bagi DPRP sesuai amanat UU Nomor 21 Tahun 2001. Dalam dua kali pemilihan umum (2004 dan 2009), pengisian 11 kursi tersebut dilakukan melalui

pemilihan umum, artinya kursi tersebut diperebutkan oleh partai politik peserta pemilihan umum secara bebas, hal ini tentu berbeda dengan semangat yang terkandung dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 yaitu penambahan kursi DPRD/DPRD yang diangkat merupakan representasi sosial budaya. Penambahan anggota DPRD yang diangkat tersebut baru terealisasi pada 2017, dan jumlahnya meningkat menjadi 14 orang seiring dengan adanya pertambahan jumlah penduduk. Sementara untuk DPRD telah dilakukan tahun 2013 dengan jumlah anggota yang berjumlah sembilan orang.

Keberadaan 14 orang anggota DPRD yang diangkat tersebut ternyata tidak menempati kursi kepemimpinan DPRD, bahkan tidak tergabung dalam suatu fraksi tersendiri, hanya tersebar dalam fraksi-fraksi yang telah ada sebelumnya. Berbeda dengan DPRD, sembilan orang anggota DPRD yang diangkat mengelompok menjadi fraksi tersendiri yang disebut fraksi khusus bahkan menjadi ketua komisi dewan dan masuk dalam keanggotaan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda).

Penambahan keanggotaan DPRD/DPRD dari uraian di atas menunjukkan bahwa keberadaan anggota dewan dari unsur yang diangkat tersebut belum dapat memberikan kontribusi dalam pemanfaatan dana otsus. Itu wajar untuk Provinsi Papua karena baru terbentuk pada 2017, namun untuk Provinsi Papua Barat yang telah dilantik pada 2013, sayangnya belum dapat menunjukkan kinerja yang baik.

2. Majelis Rakyat Papua (MRP)/Majelis Rakyat Papua Barat (MRPB)

MRP/MRPB merupakan lembaga representasi kultural OAP 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. MRP/MRPB beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP dengan masa keanggotaan MRP adalah lima tahun. MRP/MRPB sebagai lembaga representasi kultural OAP 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 yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Papua.

Sebagai lembaga representasi kultural orang asli Papua dan dalam rangka perlindungan hak-hak mereka, maka MRP/MRPB memiliki tugas dan wewenang tertentu. Tugas dan wewenang MRP/MRPB sebagaimana diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 20 ayat (1) adalah:

1. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD.
2. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRD.
3. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan perdasus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur.
4. Memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama yang dibuat oleh pemerintah maupun pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak OAP.

5. Memerhatikan 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.
6. Memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD kabupaten/kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak OAP.
7. Pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud diatur dengan perdasus.

Pembentukan MRP/MRPB membutuhkan waktu lebih dari empat tahun sejak diberlakukannya UU Nomor 21 Tahun 2001. Pemerintah baru mengeluarkan peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang MRP pada 23 Desember 2004. Padahal usulan mengenai syarat dan jumlah serta tata cara pemilihan anggota MRP telah diusulkan Gubernur dan DPRD kepada pemerintah sebagai bahan penyusunan peraturan pemerintah tersebut sejak 14 Juli 2002. Peraturan pemerintah yang seharusnya ditetapkan paling lambat satu bulan setelah usulan rancangan peraturan pemerintah diterima, ternyata molor sampai dengan tahun 2004. Proses pemilihan anggota MRP, dengan berbagai kekurangan, akhirnya menghasilkan 42 orang calon anggota terpilih. Calon anggota terpilih sebagaimana dimaksud disahkan pengangkatannya sebagai anggota MRP berdasarkan keputusan Menteri Dalam Negeri bernomor 220-982 pada 29 Oktober 2005.

Setelah memasuki tahun ketiga sejak dilantik tahun 2005, MRP nyaris tidak berfungsi sebagaimana mestinya, bahkan cenderung melakukan hal-hal di luar tugas dan wewenangnya, yang bermuara pada kontra produktif. MRP misalnya, membuat rancangan peraturan daerah khusus (raperdasus) tentang lambang daerah. Padahal kewenangan membuat raperdasus ada di tangan DPRD bersama-sama dengan Gubernur. Sedangkan MRP hanya berwenang memberi pertimbangan dan persetujuan. Di sisi lain dalam raperdasus tersebut, MRP menetapkan bendera "Bintang Kejora" sebagai lambang daerah Provinsi Papua, dan lagu "Hai Tanahku Papua" sebagai lagu daerah Provinsi Papua. Raperdasus ini sangat kontroversial, dan sempat menimbulkan ketegangan antara "Jakarta" dan "Papua", karena bendera dan lagu tersebut dianggap sebagai bendera dan lagu yang sama dengan bendera dan lagu yang digunakan oleh kelompok "separatis". Hal ini akhirnya mendorong pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang-Lambang Daerah, yang melarang penggunaan lambang-lambang yang sama dan serupa dengan lambang-lambang yang digunakan kelompok-kelompok "separatis".

Hingga saat ini belum jelas pembagian tugas dan wewenang antara DPRD/DPRPB di satu sisi dan MRP/MRPB di sisi lain khususnya dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perdasus. Ketidakjelasan itu terkait apakah MRP/MRPB dapat menyusun rancangan perdasus sebagaimana halnya DPRD/DPRPB dan menyerahkan ke DPRD/DPRPB/pemerintah provinsi, ataukah hanya sebatas memberikan pertimbangan dan persetujuan kepada rancangan perdasus. Dalam rangka pemberian pertimbangan/persetujuan pun menimbulkan pertanyaan, yaitu sejauh mana kewenangan MRP/MRPB, apakah termasuk melakukan konsultasi publik ke masyarakat.

3. Pemerintah Provinsi (Gubernur dan Perangkat Daerah)

Pemerintah Provinsi Papua dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang disebut Gubernur. Gubernur dibantu oleh wakil kepala daerah yang disebut Wakil Gubernur. Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan dengan perdasus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Eksistensi OAP dalam wilayah Provinsi Papua, diberikan ruang dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, oleh karenanya syarat utama untuk dapat dicalonkan menjadi Gubernur di Provinsi Papua adalah Warga Negara Republik Indonesia yang berasal dari OAP. Berdasarkan ketentuan Bab I, pasal 1, huruf t, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, disebutkan bahwa OAP adalah orang yang berasal dari rumpun ras melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua atau orang yang diterima dan diakui sebagai OAP oleh masyarakat adat Papua.

Meskipun persyaratan untuk dapat dipilih sebagai Gubernur adalah orang asli Papua, akan tetapi tidak serta merta setiap OAP dapat dipilih begitu saja. Hal ini dikarenakan ada sejumlah persyaratan lain yang harus dipenuhi oleh seorang calon Gubernur Provinsi Papua, sebagaimana diatur dalam pasal 12 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, yaitu:

- 1) Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- 2) Berpendidikan sekurang-kurangnya sarjana atau setara.
- 3) Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun.
- 4) Sehat jasmani dan rohani.
- 5) Setia kepada NKRI dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua.
- 6) Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik.
- 7) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik.

Selain sebagai kepala daerah yang melaksanakan tugas dan wewenang di bidang eksekutif, Gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, Gubernur memiliki tugas dan wewenang tertentu. Untuk memimpin jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah, Gubernur Papua dibantu oleh satu orang Wakil Gubernur dan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan, dalam hal melayani (*service*), membangun (*development*) dan memberdayakan (*empowerment*) masyarakat, Pemrov Papua membentuk perangkat Provinsi Papua, yang terdiri dari: sekretariat daerah, dinas-dinas daerah, dan lembaga-lembaga teknis daerah.

a) Implikasi Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah terhadap Pembentukan Perangkat Daerah

Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, secara khusus pemerintah dengan Provinsi Papua/Papua Barat menggunakan istilah “urusan pemerintahan”, yang berbeda dengan istilah yang digunakan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 yang menggunakan istilah “kewenangan”. Urusan pemerintahan menurut UU No. 23 Tahun 2014 terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan

pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya urusan konkuren yang telah didelegasikan kepada daerah diperinci lagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib pun dibagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal ini semakin menunjukkan *political will* pemerintah dalam penataan penyelenggaraan pemerintahan yang semakin sentralistis, jauh dari aspek desentralisasi. Implikasinya penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi seragam untuk seluruh Indonesia, dan semakin tergantung kepada subsidi pemerintah.

Aspek sentralistis ini terlihat dalam rumusan Pasal 16 UU Nomor 23 Tahun 2014 yaitu pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk: menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Norma, standar, prosedur, dan kriteria ini merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah dan yang menjadi kewenangan daerah, atau lazimnya dikenal dengan undang-undang sektoral. Undang-undang sektoral ini dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.

Rumusan ketentuan ini menyebabkan sebesar apapun kewenangan atau urusan suatu daerah—dan dalam bentuk undang-undang pemda yang berlaku umum maupun undang-undang pemda yang berlaku khusus—daerah tetap tidak leluasa dalam menjalankan kewenangan atau urusannya, disebabkan adanya batasan dalam undang-undang sektoral.

Rumusan UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak memiliki perbedaan signifikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, lebih kepada aspek teknis, bukan aspek substansi. Oleh karenanya kedua undang-undang tersebut memiliki persamaan pertama, kedua undang-undang tersebut menggunakan istilah urusan dalam mendelegasikan kekuasaan pemerintahan kepada daerah; kedua, batasan penentuan suatu urusan kepada daerah menggunakan kriteria tertentu, hanya menggunakan penyebutan yang berbeda; dan ketiga, menetapkan pedoman atau acuan bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya dalam bentuk undang-undang sektoral. Adapun perbedaannya hanya terkait adanya pembagian urusan wajib atas urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatukan urusan wajib, baik yang berkaitan dengan pelayanan dasar maupun tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, sementara UU Nomor 23 Tahun 2014 membedakan urusan wajib dalam kedua jenis pelayanan tersebut.

Uraian ini menunjukkan bahwa UU 23 Tahun 2014 seperti halnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak memberikan peluang bagi UU Nomor 21 Tahun 2001 untuk dapat dilaksanakan secara optimal. Apalagi berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014,

Bupati/Walikota juga melaksanakan urusan pemerintahan umum. Jika selama berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 instansi vertikal yang berada di level provinsi telah mengintervensi keberadaan pemerintah daerah, apalagi dengan keberadaan Bupati/Walikota sebagai pelaksana urusan pemerintahan umum, maka semakin menambah ketidakjelasan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, terlebih di Provinsi Papua.

Di sisi lain, terjadi pula tumpang tindih kewenangan provinsi dengan kabupaten/kota. Hal ini disebabkan rumusan Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 21 Tahun 2001, menyebutkan bahwa, "Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup kewenangan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan." Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004, oleh karena UU Nomor 32 Tahun 2004 menitikberatkan kewenangan pada kabupaten/kota, sementara UU Nomor 21 Tahun 2001 menitikberatkan kewenangan pada provinsi.

Adanya rumusan yang berbeda dari kedua undang-undang tersebut, maka kewenangan kabupaten/kota selain berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004 juga berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2001 yang dalam pelaksanaannya didelegasikan oleh pemprov melalui perdasi dan perdasus, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (5), yaitu, "... Daerah kabupaten dan daerah kota memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang yang diatur lebih lanjut dengan perdasus dan perdasi." Rumusan pasal ini menimbulkan permasalahan yang tidak kunjung selesai dalam pelaksanaannya.

Akan tetapi dalam tataran pelaksanaannya, perdasi atau perdasus yang menjabarkan UU Nomor 21 Tahun 2001, yaitu mengatur pembagian kewenangan antara provinsi dengan kabupaten/kota tidak kunjung diundangkan. Akibatnya yang terjadi adalah kewenangan berdasarkan Pasal 4 UU Nomor 21 Tahun 2001 hanya dalam tataran norma, yang diimplementasikan hanyalah dana otonomi khusus. Hal ini lebih terasa ketika keberadaan UU No. 32 Tahun 2004 dicabut dan diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, lebih menjauhkan makna kewenangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001. Hal ini terbukti dalam penyusunan perangkat daerah, yaitu kabupaten/kota bahkan provinsi dituntut untuk menyesuaikan perangkat daerahnya dengan perangkat daerah yang telah diatur secara terperinci oleh peraturan perundang-undangan tersebut. Kenyataan ini menunjukkan adanya nuansa yang sangat sentralistis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini.

Sebagai ilustrasi berkaitan dengan pembentukan perangkat daerah yang terdiri dari Setda dan Setwan, Dinas, serta Inspektorat dan Badan, maka harus memerhatikan pola pembagian kewenangan yang telah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2013. Undang-undang tersebut mensyaratkan adanya pembagian urusan kewenangan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan tersebut, terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antartingkatan dan susunan pemerintahan atau urusan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib terdiri atas:

- a. urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar; dan
- b. urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri atas:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri atas:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan; (bergabung dengan pendidikan)
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan, terdiri atas:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. perdagangan;
- e. kehutanan;
- f. energi dan sumber daya mineral;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Masing-masing urusan pemerintahan berada dalam bentuk dinas. Khusus untuk urusan pemerintahan di bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dilaksanakan oleh:

- a. dinas yang menyelenggarakan sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum; dan
- b. dinas yang menyelenggarakan sub urusan kebakaran.

Dinas yang menyelenggarakan sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum disebut satuan polisi pamong praja, yang membawahi sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran. Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan perizinan dan non perizinan kepada masyarakat, dituntut pula untuk membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu yang melekat pada dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal. Besaran unit pelayanan terpadu satu pintu mengikuti besaran dari Dinas Penanaman Modal. Pengertian unit, tidak dimaksudkan sebagai unit pelayanan terpadu pada dinas ataupun badan, namun pengertian unit lebih dimaksudkan sebagai penambahan fungsi atau tugas pada Badan Penanaman Modal.

Pembentukan perangkat daerah yang terdiri dari Setda dan Setwan, Dinas, Inspektorat, Badan dan Distrik dilakukan berdasarkan asas:

- a. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi;
- b. intensitas urusan pemerintahan dan potensi provinsi;
- c. efisiensi;
- d. efektivitas;
- e. pembagian habis tugas;
- f. rentang kendali;
- g. tata kerja yang jelas; dan
- h. fleksibilitas.

Sebagaimana asas yang telah dikemukakan, dalam penyusunan perangkat daerah didasarkan pada kebutuhan daerah, ketersediaan keuangan, dan sumber daya manusia. Ketiga aspek ini dilaksanakan secara bersamaan tanpa memprioritaskan satu dengan lainnya. Adanya tiga aspek tersebut di Provinsi Papua/Papua Barat—berdasarkan hasil pemetaan yang ditunjukkan dalam tipe perangkat daerah atau hasil skoring—maka perangkat daerah yang dapat dibentuk bukan perangkat daerah yang maksimal tetapi perangkat daerah yang minimalis. Dengan demikian, jika terjadi penggabungan perangkat daerah, yang dalam hal ini didasarkan pada kriteria perumpunan urusan pemerintahan, yaitu:

- a. kedekatan karakteristik urusan pemerintahan; dan/atau
- b. keterkaitan antar penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Perumpunan urusan pemerintahan dilakukan dengan berpedoman pada kriteria yang meliputi:

- a. pendidikan, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga, serta pariwisata;
- b. kesehatan, sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, serta pemberdayaan masyarakat dan desa;
- c. ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran;
- d. penanaman modal, koperasi, usaha kecil dan menengah, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, transmigrasi, dan tenaga kerja;

- e. komunikasi dan informatika, statistik dan persandian;
- f. perumahan dan kawasan permukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang, pertanahan, perhubungan, lingkungan hidup, kehutanan, pangan, pertanian, serta kelautan dan perikanan;
- g. perpustakaan dan kearsipan.

Penggabungan urusan pemerintahan dilakukan paling banyak tiga urusan pemerintahan. Tipologi dinas hasil penggabungan urusan pemerintahan dapat dinaikkan satu tingkat lebih tinggi atau mendapat tambahan satu bidang apabila ada tambahan bidang baru dari urusan pemerintahan yang digabungkan. Nomenklatur dinas yang mendapatkan tambahan bidang urusan pemerintahan, merupakan nomenklatur dinas dari urusan pemerintahan yang berdiri sendiri sebelum penggabungan. Apabila berdasarkan perhitungan nilai variabel tidak terdapat urusan pemerintahan dalam satu rumpun yang memenuhi kriteria untuk dibentuk dinas, urusan pemerintahan tersebut dapat digabung menjadi satu dinas tipe C sepanjang paling sedikit memperoleh dua bidang. Nomenklatur dinas yang akan dibentuk tersebut, mencerminkan urusan pemerintahan yang digabung.

Bila berdasarkan perhitungan nilai variabel tidak terdapat urusan pemerintahan dalam satu rumpun yang memenuhi kriteria untuk dibentuk dinas atau bidang, fungsi tersebut dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah dengan menambah satu subbagian pada unit kerja yang mengoordinasikan urusan pemerintahan yang terkait dengan fungsi tersebut. Unit pelaksana teknis dapat dibentuk pada dinas daerah atau badan untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu, yang dibedakan dalam dua klasifikasi, yaitu:

- a. unit pelaksana teknis dinas daerah kelas A untuk mewadahi beban kerja yang besar; dan
- b. unit pelaksana teknis dinas daerah kelas B untuk mewadahi beban kerja yang kecil.

Pembentukan unit pelaksana teknis dinas daerah atau badan ditetapkan dengan pergub setelah berkonsultasi secara tertulis kepada Menteri Dalam Negeri. Selain unit pelaksana teknis terdapat unit pelaksana teknis dinas di bidang pendidikan, berupa satuan pendidikan yang berbentuk satuan pendidikan formal dan nonformal. Selain itu terdapat unit pelaksana teknis dinas di bidang kesehatan, berupa rumah sakit dan pusat kesehatan masyarakat sebagai unit organisasi bersifat fungsional dan unit layanan yang bekerja secara profesional. Rumah sakit daerah dipimpin oleh direktur rumah sakit daerah, bersifat otonomi dalam penyelenggaraan tata kelola rumah sakit dan tata kelola klinis. Direktur rumah sakit daerah menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Apabila rumah sakit daerah belum menerapkan pengelolaan keuangan BLUD, pengelolaan keuangan rumah sakit daerah tetap bersifat otonom dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban keuangan. Rumah sakit daerah dalam penyelenggaraan tata kelola rumah sakit dan tata kelola klinis, dibina dan bertanggung jawab kepada dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan. Adapun pusat kesehatan masyarakat dipimpin oleh kepala pusat kesehatan masyarakat.

Mengkaji UU Nomor 23 Tahun 2014, menunjukkan bahwa perumpunan organisasi perangkat daerah bukan hanya memerhatikan kedekatan kewenangan atau tugas pokok dan fungsi dari perangkat daerah saja, namun juga memerhatikan banyak atau kurangnya bobot kewenangan dari suatu perangkat daerah. Artinya ketika melakukan penggabungan perangkat daerah, hal pertama yang dilakukan adalah melihat kedekatan kewenangan. Ketika perangkat daerah yang akan dilekatkan tambahan kewenangan tersebut sudah terlalu berat bobot kewenangannya (banyak bidang dan seksi), alternatifnya berikutnya adalah menggabungkan perangkat daerah tersebut dengan perangkat daerah lain yang belum memiliki banyak kewenangan. Hal ini sebagai konsekuensi logis dari adanya perumpunan urusan pemerintahan dalam UU No. 23 Tahun 20014 Jo. PP No. 18 Tahun 2016.

Salah satu kriteria yang diatur dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut adalah adanya keterkaitan antar penyelenggaraan urusan pemerintahan. Namun sesungguhnya jika dikaji lebih jauh, dalam perumpunan tersebut masih memiliki kelemahan terkait kriteria kedekatan urusan pemerintahan, oleh karena ada urusan yang dari aspek substansi memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda. PP Nomor 18 Tahun 2016 mengatur tentang dasar hukum pembentukan perangkat daerah. Dalam Pasal 3 ayat (1) menerangkan bahwa, "Pembentukan dan susunan perangkat daerah ditetapkan dengan perda." Rumusan ini tidak mewajibkan suatu perda tentang perangkat daerah disusun dalam satu perda atau dalam beberapa perda. Artinya yang diutamakan adalah setiap unsur atau jenis perangkat daerah harus dijabarkan lebih lanjut dalam perda. Sebagai ilustrasi:

- a. Setda dan Setwan dapat digabung, meskipun tugas dan fungsi keduanya berbeda, yaitu Setda merupakan sistem pendukung Gubernur, sedangkan Setwan merupakan sistem pendukung DPRD/DPRD.
- b. Dinas diatur dalam perda tersendiri, mengingat struktur organisasinya yang sangat besar.
- c. Badan dan inspektorat disatukan dalam satu perda mengingat keduanya memiliki tugas dan fungsi dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik.

Adapun pengaturan tentang "tata kerja" perangkat daerah dikemukakan dalam Pasal 4 yaitu, "Ketentuan mengenai kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja perangkat daerah ditetapkan dengan perda." Artinya dalam rancangan perda hanya mengatur tentang "pembentukan dan susunan perangkat daerah", sedangkan tentang tata kerja akan diatur lebih lanjut dalam pergub. Akan tetapi dalam implementasi ketentuan ini ditafsirkan berbeda oleh Kementerian Dalam Negeri yang ditunjukkan dengan adanya keharusan mengatur perangkat daerah melalui "Perda tentang Perangkat Daerah".. Perda tersebut hanya mengatur nama perangkat daerah dengan masing-masing tipe. Sedangkan penjabaran lebih lanjut terkait susunan dan rincian tugas dan fungsi akan dijabarkan dalam pergub. Penafsiran ini, menunjukkan adanya penafsiran sesuai dengan keinginan pembentuk peraturan perundang-undangan, bukan sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Oleh karena berdasarkan Pasal 3 dalam PP Nomor 18 Tahun 2016, yang harus dibentuk adalah perda yang materi muatannya meliputi penjabaran bidang dari setiap badan maupun dinas, sedangkan rincian tugas dan tata kerja akan diatur dengan pergub.

Delegasi kewenangan kepada kepala daerah untuk mengatur susunan perangkat daerah dalam bentuk bidang, seksi, sub bagian, dan seterusnya berpotensi terjadinya tindakan sewenang-wenang. Delegasi kewenangan ini melupakan bahwa segala bentuk pengeluaran anggaran daerah harus dengan persetujuan DPRD/DPRD. Implikasi dari adanya delegasi kewenangan tersebut adalah kepala daerah dapat membuat desain susunan perangkat daerah sesuai *political will* kepala daerah, tanpa memerlukan suatu pertimbangan yang komprehensif.

Kelemahan lain dari UU Nomor 23 Tahun 2014 Jo. PP Nomor 18 Tahun 2016 adalah terkait penggabungan urusan pemerintahan yang didasarkan pada perumpunan urusan. Apabila berdasarkan perhitungan nilai variabel tidak terdapat urusan pemerintahan dalam satu rumpun yang memenuhi kriteria untuk dibentuk dinas, maka urusan pemerintahan tersebut dapat digabung menjadi satu dinas tipe C sepanjang paling sedikit memperoleh dua bidang. Nomenklatur dinas yang akan dibentuk tersebut, mencerminkan urusan pemerintahan yang digabung. Tipologi dinas hasil penggabungan urusan pemerintahan dapat dinaikkan satu tingkat lebih tinggi, atau mendapat tambahan satu bidang apabila mendapatkan tambahan bidang baru dari urusan pemerintahan yang digabungkan. Makna ketentuan ini adalah yang dapat dilakukan penggabungan hanya urusan pemerintahan yang tidak memenuhi syarat atau memiliki minimal tipe C, atau dengan kata lain tidak mencapai nilai minimal setingkat sub bagian atau seksi. Urusan yang digabung ini dapat dinaikkan satu tipe di atasnya jika ketika terjadi penggabungan urusan pemerintahan diikuti oleh penambahan bidang baru.

Ketentuan lain terkait penggabungan urusan dikemukakan bahwa berdasarkan pertimbangan efisiensi sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah daerah, dinas, atau badan tipe C dengan hasil perhitungan nilai variabel 400–500, sebelum dikalikan dengan faktor kesulitan geografis, dapat digabung dengan dinas atau badan tipe C menjadi satu dinas atau badan tipe B, atau digabung dengan dinas atau badan tipe B menjadi dinas atau badan tipe A, atau digabung dengan dinas atau badan tipe A, menjadi dinas atau badan tipe A dengan lima bidang. Ketentuan ini menunjukkan bahwa tipe suatu kelembagaan daerah dapat dinaikkan satu tingkat di atasnya ketika hasil perhitungan nilai variabelnya berkisar antara 400–500 sebelum dikalikan dengan faktor kesulitan geografis. Ketentuan ini tidak berlaku terhadap hasil skoring yang telah dikalikan faktor kesulitan geografis. Ironisnya data hasil skoring dari Kementerian Dalam Negeri telah dituangkan dalam bentuk final yaitu telah dikalikan faktor kesulitan geografis.

Lebih lanjut terkait penggabungan urusan pemerintahan diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Jo PP Nomor 18 Tahun 2016, bahwa dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, urusan pemerintahan bidang pertanian, serta badan yang menyelenggarakan fungsi penunjang urusan pemerintahan bidang keuangan dapat memiliki dua bidang lebih banyak dari ketentuan yang berlaku bagi dinas/badan lain. Artinya, ketentuan ini hanya dapat diimplementasikan terhadap urusan pemerintahan tertentu saja, yaitu dinas penyelenggara bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, bidang pertanian, serta badan yang menyelenggarakan fungsi penunjang urusan pemerintahan bidang keuangan.

Rumusan ketentuan di atas menimbulkan kekosongan hukum. Ketika urusan pemerintahan yang akan digabung adalah urusan pemerintahan yang telah memenuhi syarat yaitu memiliki tipe minimal C, atau tipe B, bahkan tipe A, namun karena alasan ketersediaan anggaran dan ketersediaan sumber daya manusia, maka digabung dengan urusan pemerintahan lainnya yang memiliki tipe sama. Solusi terhadap kekosongan hukum ini, dilakukan melalui logika bahwa urusan pemerintahan yang tidak memenuhi hasil skor atau tidak memenuhi syarat dapat dinaikkan satu tingkat di atasnya. Maka dengan sendirinya rumusan ini berlaku terhadap urusan pemerintahan yang telah memenuhi syarat digabung dengan urusan pemerintahan lainnya yang juga telah memenuhi standar hasil skor, maka urusan pemerintahan hasil penggabungan dapat dinaikkan satu tingkat di atasnya.

Uraian di atas menunjukkan bahwa walaupun Pasal 26 UU Nomor 21 Tahun 2001 telah mengatur sekretariat provinsi, dinas provinsi, dan lembaga teknis lainnya termasuk MRP/MRPB, DPRD/DPRD dibentuk sesuai dengan kebutuhan provinsi serta diatur dengan perdasai, namun kenyataannya pembentukan perangkat daerah Provinsi Papua/Papua Barat tetap mengacu kepada UU Nomor 23 Tahun 2014 Jo. PP Nomor 18 Tahun 2016. Seyogianya peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum pembentukan perangkat daerah adalah UU Nomor 21 Tahun 2001. Undang-undang ini mengatur tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah yang khusus berlaku untuk Provinsi Papua, tidak untuk provinsi lainnya. Oleh karenanya berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis* 'hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum', sehingga seyogianya UU No. 23 Tahun 2014 Jo. PP No. 18 Tahun 2016 dikesampingkan ketika berhadapan dengan UU No. 21 Tahun 2001. Akan tetapi seperti disampaikan di atas, ternyata keberadaan UU Nomor 21 Tahun 2001 justru dikesampingkan. UU Nomor 21 Tahun 2001 hanya memiliki keberlakuan normatif, dalam tataran implementasi yang digunakan sebagai acuan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 Jo. PP No. 18 Tahun 2016. Sementara keberadaan UU Nomor 21 Tahun 2001 hanya digunakan sebagai sumber penerimaan dana bagi kabupaten/kota melalui alokasi dana otonomi khusus.

b) Kepegawaian

Kebijakan kepegawaian di Provinsi Papua/Papua Barat memiliki perbedaan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Jika provinsi lain dalam melaksanakan kebijakan kepegawaian di daerahnya senantiasa berdasarkan pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah diatur oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan bidang kepegawaian, maka untuk Provinsi Papua/Papua Barat diberikan peluang menetapkan kebijakan kepegawaian yang berbeda. Peluang tersebut muncul dan diatur dalam Pasal 27 UU No. 21 Tahun 2001, yaitu jika norma, standar dan prosedur penyelenggaraan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang ditetapkan oleh pemerintah, ternyata tidak sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat di Provinsi Papua/Papua Barat, maka Provinsi Papua/Papua Barat dapat menetapkan kebijakan kepegawaian yang berbeda. Penetapan kebijakan kepegawaian yang berbeda ini dituangkan dalam perdasai.

Sejak diundangkannya UU No. 21 Tahun 2001 sampai saat ini, amanat Pasal 27 tersebut belum ditindaklanjuti baik di Provinsi Papua maupun Papua Barat, namun telah dilakukan beberapa kebijakan kepegawaian yang berbeda. Sebagai ilustrasi, penerimaan PNS dan penempatan dalam jabatan struktural diberikan persentase, dengan ketentuan persentase terbesar kepada OAP. Namun sampai saat ini tidak ada acuan yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam menentukan besarnya persentase.

Permasalahannya adalah perlu dikaji secara baik terkait aspek kepegawaian mana saja yang perlu diatur secara berbeda, standar seperti apa yang tepat bagi Provinsi Papua, demikian pula bagaimana mekanisme yang tepat. Sebagai ilustrasi, terkait rekrutmen kepegawaian, apakah penerimaan PNS untuk golongan tertentu selama tiga tahun diprioritaskan bagi OAP yaitu 70 persen OAP dan 30 persen untuk non OAP? Selanjutnya, apakah jumlah 70 persen tersebut nilai kelulusannya disamakan dengan nilai kelulusan yang 30 persen dan hanya dibedakan dalam hal alokasi jumlah lowongan atau nilai kelulusannya berbeda yaitu di bawah standar nilai yang 30persen?

Demikian pula dalam penempatan jabatan, apakah untuk jabatan tertentu dapat dijabat oleh orang yang memiliki golongan satu tingkat di bawah persyaratan yang telah ditetapkan secara nasional, asalkan dia OAP? Ke semua aspek ini perlu disikapi secara bijaksana, karena bidang kepegawaian merupakan prioritas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dapat dikatakan bahwa baik-buruknya kinerja suatu daerah ditentukan oleh bidang ini.

6.4. Ilustrasi Hubungan Wewenang antar Kelembagaan Daerah dalam Perencanaan Pembangunan Daerah

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan satu kesatuan perencanaan daerah yang utuh. Dengan demikian RPJMD Provinsi Papua tahun 2018–2023 dan RPJMD Provinsi Papua Barat tahun 2017–2022 merupakan bagian dari tahapan untuk mewujudkan tujuan RPJPD Provinsi Papua tahun 2005–2025 dan Provinsi Papua Barat tahun 2012–2025. RPJMD Provinsi Papua dan Papua Barat dimaksudkan untuk menjamin keberlanjutan pembangunan jangka panjang dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan pada setiap tahun anggaran selama lima tahun yang akan datang, sehingga secara bertahap dapat mewujudkan cita-cita masyarakat di Provinsi Papua/Papua Barat. Adapun salah satu tujuan dari penyusunan RPJMD Provinsi Papua/Papua Barat adalah sebagai instrumen evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

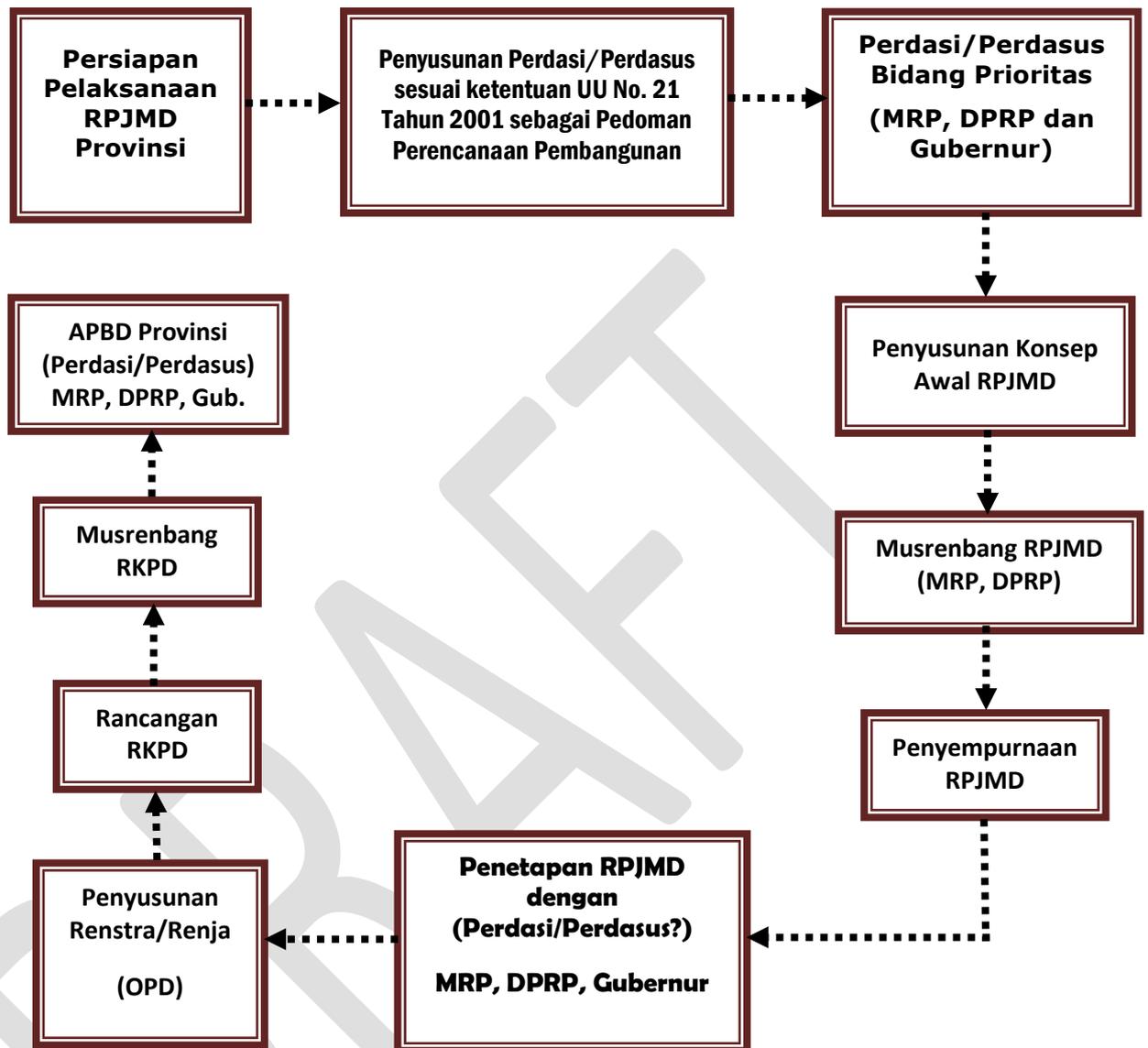
Dalam menyusun strategi pembangunan daerah, penting untuk dilakukan analisis antarsektor di 28 kabupaten dan satu kota di Provinsi Papua serta 12 kabupaten dan satu kota di Provinsi Papua Barat. Data berupa gambaran umum dari semua sektor di kabupaten/kota dan sektor yang dibahas disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari masing-masing daerah sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tanpa mengabaikan keberadaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Permasalahan yang ditemukan dari analisis sektoral

tersebut, digunakan untuk menyusun identifikasi masalah yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua/Papua Barat dengan tetap memerhatikan isu di tingkat global nasional.

Berdasarkan permasalahan dan isu tersebut, maka dirumuskan isu strategis Provinsi Papua tahun 2018–2023 dan Provinsi Papua Barat tahun 2017–2022. Selanjutnya dilakukan penentuan alternatif strategi menggunakan analisis *strength, weakness, opportunity dan threats* (SWOT). Analisis ini digunakan untuk mengidentifikasi kekuatan (*strengths*), kelemahan (*weaknesses*), peluang (*opportunities*), dan tantangan atau hambatan (*threats*). Bahan utama yang digunakan dalam analisis SWOT adalah hasil telaah dari isu-isu strategis yang telah dirumuskan sebelumnya yang selanjutnya diklasifikasikan berdasarkan pengaruh faktor internal dan eksternal yang melekat dalam masing-masing isu. Strategi tersebut merupakan rumusan perencanaan komprehensif yang digunakan sebagai metode atau pendekatan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dan sasaran RPJMD. Rumusan strategi yang dihasilkan digunakan sebagai bahan penyusunan arah kebijakan agar lebih sistematis dalam mencapai tujuan dan sasaran dalam kurun waktu lima tahun periode pembangunan.

Mengacu kepada tahapan penyusunan RPJMD, seyogianya penyusunan RPJMD Provinsi Papua/Papua Barat mengacu kepada potret permasalahan yang dihadapi masyarakat di Provinsi Papua/Papua Barat dan dikaitkan dengan bidang urusan yang menjadi kewenangan Provinsi Papua/Papua Barat sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001. Empat bidang itu adalah bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi kerakyatan. Keempat bidang ini yang seharusnya memperoleh prioritas utama dalam penyusunan materi muatan RPJMD Provinsi Papua/Papua Barat, dan kelembagaan daerah yakni pemerintah provinsi, DPRD/DPRD, MRP/MRPB wajib terlibat dalam penyusunan RPJMD bahkan sampai dengan penetapan APBD. Adapun model keterlibatan pemerintah provinsi, DPRD/DPRD, MRP/MRPB dalam penyusunan RPJMD, sebagai berikut:

Gambar 6.3. Model Keterlibatan Pemerintah Provinsi, DPRD/DPRD, MRP/MRPB dalam Penyusunan RPJMD



Ilustrasi dalam Gambar 6.3 seharusnya dilakukan dalam perencanaan pembangunan daerah Provinsi Papua/Papua Barat yaitu diawali dengan penyusunan perdasu dan perdasus terutama bidang prioritas dengan melibatkan DPRD/DPRD, MRP/MRPB, dan MRP/MRPB. Bahkan Inspektorat sejak awal bisa dilibatkan sehingga mengetahui perdasu dan perdasus yang bermasalah atau tidak bermasalah. Penyusunan RPJMD sebagai bagian dari tahapan perencanaan pembangunan dilakukan oleh pemprov khususnya perangkat daerah, sedangkan penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) diikuti oleh seluruh lembaga daerah (DPRD/DPRD, MRP/MRPB dan MRP/MRPB serta inspektorat).

Keterlibatan lembaga daerah sebagaimana dikemukakan, tetap berlanjut sampai dengan penetapan RPJMD bahkan penetapan APBD, sehingga RPJMD/APBD yang dihasilkan dengan instrumen hukum perda dapat berbentuk perdasu atau perdasus, yang disesuaikan dengan materi muatan yang diatur dalam RPJMD/APBD. Apabila materi muatannya berkaitan dengan bidang

prioritas pembangunan sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001 dan memuat materi yang bersifat proteksi kepada OAP, maka instrumen hukumnya adalah perdasus, jika tidak berkaitan dengan OAP maka instrumen hukumnya adalah perdasi.

6.5. Tinjauan Tata Kelola Dana Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat

Tata kelola keuangan daerah—termasuk dana otsus— menjadi kunci utama pencapaian penggunaan dana otsus untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya OAP. Pengelolaan dan penggunaan dana otsus ditujukan pada bidang pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, pembangunan infrastruktur, air bersih serta sanitasi, permukiman dan perumahan penduduk, serta penguatan ekonomi masyarakat OAP. Efisiensi dan efektivitas penggunaan dana otsus yang tepat sasaran pada OAP, dapat lebih cepat memperbaiki taraf hidup masyarakat lokal—yang ditunjukkan melalui perbaikan indikator IPM, pertumbuhan ekonomi daerah inklusif, penyerapan tenaga kerja dan penciptaan lapangan kerja baru, kondisi sosial ekonomi penduduk lokal semakin meningkat, dan tingkat kemiskinan semakin berkurang.

Mewujudkan pelayanan dasar publik berdasarkan SPM, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat lokal OAP menggunakan dana otsus, membutuhkan komitmen kuat dari pimpinan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sebabnya, mewujudkan kebutuhan pelayanan dasar bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, pengembangan ekonomi masyarakat lokal, sesuai amanat UU 21 Tahun 2001, dibutuhkan pendekatan tata kelola perencanaan kegiatan dan penganggaran, serta efisiensi pengelolaan keuangan melalui musyawarah perencanaan pembangunan daerah khusus (musrenbangsus), merencanakan dan membahas kebutuhan penganggaran mendanai kegiatan-kegiatan pelayanan dasar di unit pelayanan, untuk memenuhi kebutuhan OAP.

Kajian singkat ini menjelaskan tentang proses perencanaan kegiatan dan pembiayaan yang dibiayai dengan dana otsus, dipisahkan dengan program/kegiatan sejenis yang didanai dari dana yang terangkum dalam dana APBD. Dengan memisahkan perencanaan kegiatan dari dua sumber dana yang berbeda, pada akhirnya dapat ditunjukkanlah data pelayanan dasar berdasarkan dananya (dana otsus dan dana APBD). Dana APBD yang terdiri dari dana transfer, dana bagi hasil, dana PAD, dan penerimaan dana lainnya terangkum dalam APBD dipisahkan dengan sumber dana berasal dari dana otsus dan dana tambahan infrastruktur (DTI). Karena kegiatan pelayanan dasar bisa mendapatkan sumber dana melalui APBD, dana otsus, dan DTI, sehingga pembahasan perencanaan kegiatan dan perencanaan pembiayaan kegiatan perlu dipisah pembahasannya—antara OPD teknis, Bappeda, BPKAD, dan inspektorat—seperti perencanaan melalui musrenbangsus yang telah dilakukan oleh Provinsi Papua dalam dua tahun (2017 dan 2018). Sementara untuk pelaksanaan kegiatan tahun 2018 dan 2019 dituangkan dalam dokumen APBD 2018–2019. Provinsi Papua Barat melaksanakan musrenbangsus 2018 untuk pelaksanaan kegiatan 2019. Jadi untuk Provinsi Papua Barat dilaksanakan sekali pada 2018.

6.5.1 Tata Kelola Pelayanan Dasar Publik

6.5.1.1. Peran Pemda Meningkatkan Pelayanan Dasar Publik

Pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan fasilitas pelayanan dasar publik menggunakan prinsip tata kelola yang baik akan menghasilkan pelayanan dasar berkualitas. Hasilnya masyarakat lokal menggunakan unit layanan dasar di tingkat kampung/desa, distrik/kecamatan, dan kabupaten. Hasil pembangunan dari pelaksanaan program dan kegiatan untuk peningkatan pelayanan dasar publik merupakan prioritas nasional dan daerah—yang terlaksana sesuai dengan perencanaan—idealnya memberikan manfaat bagi masyarakat lokal di daerah. Hasil pembangunan itu idealnya juga dapat dievaluasi dan dinilai dampak dan hasilnya terhadap manfaat yang diterima dan dirasakan oleh masyarakat (*beneficiaries*) setelah melewati suatu periode waktu tertentu. Dampak dari pelaksanaan program melalui proyek/kegiatan yang kemudian dimanfaatkan masyarakat lokal, diwujudkan melalui pelayanan publik. Masyarakat yang menggunakan pelayanan publik dicatat oleh petugas yang mengoperasikan fasilitas layanan umum yang digunakan oleh masyarakat setempat, misal pelayanan di sekolah, puskesmas pembantu (pustu), puskesmas, dan fasilitas umum lainnya. Selain data yang tersedia pada unit pelayanan dasar, tercapai juga tujuan pelayanan seperti kesehatan masyarakat lokal semakin baik, masyarakat mengembangkan gaya hidup sehat, kemudahan masyarakat mengakses air bersih, serta pendidikan masyarakat semakin baik karena semakin banyak anak-anak, remaja, dan orang dewasa dapat mengikuti pendidikan dasar dan menengah.

Keberhasilan pelaksanaan kegiatan/proyek (fisik dan nonfisik)—bagian dari program prioritas—dipengaruhi oleh tata kelola pada tahap persiapan dan pelaksanaan pembangunan fisik, pengoperasian, dan manajemen fasilitas pelayanan publik. Kuncinya, kualitas pelayanan dasar diwujudkan oleh OPD teknis yang memiliki SDM berkualitas dan memberikan pelayanan dasar publik sesuai dengan SPM. Selain itu kunci keberhasilan terletak pada operasional pengelolaan lembaga yang melaksanakan prinsip *good governance* terhadap pelaksanaan pengelolaan dana untuk pelayanan dasar terhadap masyarakat lokal.

Otsus memberikan ruang dan banyak kewenangan bagi pemerintah daerah untuk jadi tuan rumah sendiri di Tanah Papua. Otsus juga memberikan ruang untuk terlibat secara langsung dalam pengelola dan penggunaan dana otsus, dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan dasar untuk meningkat kualitas hidup dan kesejahteraan OAP. Namun di sisi lain, dalam kenyataan sebagian OAP lebih tertarik membicarakan tentang dana otsus. Masih terbatas orang yang berminat membicarakan tentang bagaimana dana otsus dapat digunakan untuk kepentingan OAP dalam bidang pendidikan dasar dan menengah, pelayanan dasar kesehatan, pembangunan infrastruktur dasar, dan pembangunan ekonomi masyarakat lokal (PEL).

Otonomi khusus (otsus) bagi Papua yang diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 dengan jiwa dan semangat desentralisasi asimetris, namun diimplementasikan di lapangan oleh pemkab/pemkot dengan perilaku pola kerja pemda orientasi ala otonomi daerah (otda). Kondisi seperti itu yang terjadi di Tanah Papua sejak berlakunya otsus.

Sesuai amanat UU No.21/2001, prioritas pengelolaan dana otsus oleh pemda terletak pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, dan pembangunan ekonomi lokal (PEL). Namun dalam 16 tahun perjalanannya, nampaknya implementasi program/kegiatan prioritas otsus cenderung menggunakan referensi aturan UU No.23/2014. Kegiatan kewenangan

pemkab/pemkot melalui OPD teknis menggunakan referensi UU 21/2001 Pasal 26—yang dituangkan melalui perdasus. Dengan kata lain, masa pelaksanaan otsus di Papua dan Papua Barat oleh OPD teknis menggunakan mekanisme aturan pelaksanaan otonomi daerah (OTDA), yang dilakukan sejak sebelum berlaku desentralisasi asimetris di Tanah Papua.

Pemanfaatan dana otsus akan lebih bermakna bagi OAP, jika prioritas penggunaan dana otsus memerhatikan beberapa hal sebagai berikut.

- (1) Alokasi dana untuk urusan bersama (UB) menggunakan mekanisme usulan proposal dari masing-masing kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan mereka di daerah.
- (2) Pelaporan penggunaan dana otsus dari kabupaten/kota tepat waktu agar proses pencairan dana tahap berikutnya tidak mengalami kesulitan;
- (3) Dana otsus di transfer langsung dari Jakarta ke daerah.

Namun tindakan ini meninggalkan pertanyaan besar tentang siapa yang melakukan kontrol terhadap laporan dan *progress* dari daerah yang terjadi di lapangan. Mengabaikan proses tahapan perencanaan program dan kegiatan berisiko terhadap pelaksanaan dan penggunaan dana otsus.

6.5.1.2. Tata Kelola Perencanaan Program dan Kegiatan, serta Perencanaan Anggaran

Mekanisme penyaluran dana otsus dari provinsi ke kabupaten/kota, diformulasikan dan menyesuaikan dengan proses tahapan perencanaan pembangunan serta penyusunan program/kegiatan dalam dokumen RKPD. Proses ini akan memudahkan pemkab/pemkot karena dapat langsung diintegrasikan dengan program/kegiatan yang akan dibiayai dengan dana bersumber dari APBD serta program/kegiatan yang dibiayai dengan dana otsus. Sehingga sejak awal penyusunan perencanaan program/kegiatan telah dipisahkan untuk OAP dan/atau untuk seluruh penduduk termasuk bukan OAP.

Memerhatikan pelaksanaan penggunaan dana otsus untuk peningkatan kualitas pelayanan dasar publik yang dapat dimanfaatkan OAP, relatif belum nampak hasilnya seperti di jelaskan pada Bab II. Umumnya pemangku kepentingan menyadari bahwa tata kelola pelaksanaan dan penggunaan dana otsus belum memadai sesuai dengan harapan banyak orang. Sehingga muncul usulan dari pihak birokrat untuk mempertimbangkan penggunaan kembali model pengelolaan dana pemerintah di transfer kepada pemda di masa lalu. Sebagai contoh, model Proyek Inpres yang dilakukan masa pemerintahan pada kurun waktu (1970—1980-an). Di mana pemerintah memberikan prioritas untuk membangun prasarana dan sarana pendukung pelayanan dasar publik khususnya pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar, yang dituangkan dalam petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dan menjadi acuan pemda dalam pelaksanaan proyek serta penggunaan dana inpres. Saat itu, dikenal dengan Proyek Inpres gedung sekolah dasar, gedung puskesmas, dan jalan inpres yang sampai saat ini sebagian fasilitas yang dibangun melalui Proyek Inpres masih digunakan untuk fasilitas pelayanan dasar publik.

Transfer dana otsus dari provinsi ke kabupaten sebaiknya tidak dilakukan dalam bentuk transfer langsung secara gelondongan seperti yang terjadi selama ini. Oleh karena kemungkinan yang

terjadi yaitu *fresh money* yang di transfer masuk ke kas daerah kabupaten, dapat diintervensi langsung oleh pimpinan daerah dengan menggunakan kewenangan diskresi. Ada peluang kepala daerah memberikan instruksi kepada OPD teknis untuk menggunakan dana otsus bukan pada program prioritas, namun dialokasikan untuk kegiatan lainnya, yang tidak sesuai dengan amanat UU Nomor 21 Tahun 2001. Hal tersebut sangat mungkin terjadi di daerah, karena dana otsus yang di transfer dari provinsi tidak diikuti atau lampiran tentang petunjuk pelaksanaan (juklak) untuk program dan kegiatan prioritas daerah pada bidang pelayanan dasar publik.

Dana otsus yang masuk ke dalam kas daerah provinsi/kabupaten/kota relatif besar, namun belum diimbangi dengan mekanisme dan kapasitas pengelolaan dana yang efisien, transparan, dan akuntabel. Sehingga perlu dipertimbangkan kemungkinan keberadaan lembaga yang melakukan pengawasan khusus penggunaan dana otsus di provinsi dan kabupaten/kota. Kelembagaan yang melakukan pengawasan secara reguler, dapat diperankan oleh “Biro Otsus” yang sudah terbentuk di tingkat provinsi. Sehingga ke depan tugas dan fungsi Biro Otsus dapat ditinjau kembali dan dilakukan perubahan yang ditetapkan melalui perdasi atau perdasus.

Bersamaan dengan perjalanan waktu, provinsi mendelegasikan pengelolaan dan penggunaan dana otsus yang semakin besar untuk dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota, sesuai dengan kebutuhan untuk peningkatan pelayanan dasar publik di masing-masing kabupaten/kota. Beban kewenangan yang semakin besar diserahkan ke kabupaten/kota oleh provinsi, belum dapat diimbangi dengan kapasitas pengelolaan keuangan yang semakin efisien, transparan, dan akuntabel. Selain itu pengelola dana otsus belum dapat menunjukkan output dan outcome pelaksanaan program/kegiatan prioritas daerah, seperti yang diamanatkan otsus. Penggunaan dana otsus diulas pada Bab II dan Bab IV.

6.5.1.3. Musrenbang Khusus Perencanaan, Penggunaan, dan Pengelolaan Dana Otsus

Pemanfaatan dana otsus relatif terbatas berpengaruh terhadap perubahan kesejahteraan masyarakat khususnya bagi OAP. Oleh sebab itu, untuk pemanfaatan dana otsus dalam membiayai program/kegiatan prioritas di kabupaten/kota dan provinsi, dibahas tersendiri melalui musrenbangsus, bukan melalui musrenbang reguler yang terjadi sampai tahun 2017 di Papua dan 2018 di Papua Barat.

Pada forum musrenbang reguler sedikit ruang yang diberikan untuk membahas dana otsus bagi pemda). Apalagi dibutuhkan dukungan regulasi dari Gubernur melalui pergub, untuk memberikan prioritas, arah, serta fokus pada program dan kegiatan melalui bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang infrastruktur dasar, dan bidang ekonomi lokal dalam rangka peningkatan pelayanan dasar publik dan pembangunan ekonomi kerakyatan berbasis potensi komoditi lokal.

Perencanaan program/kegiatan dan perencanaan pembiayaan kegiatan telah dibahas melalui musrenbangsus, sudah saatnya mekanisme pengelolaan dan keuangan daerah dapat dipisahkan untuk dana APBD dan dana otsus. Selain akan semakin transparan dan berkualitas, pemda akan lebih mudah menunjukkan kepada masyarakat dan legislatif hasil penggunaan dana otsus, melalui capaian output dan *outcome* yang dicapai, dengan penggunaan dana otsus.

Ada kebutuhan untuk melakukan pemisahan pembahasan “akun dana lainnya” yang bersumber dari APBD (dana perimbangan, dana bagi hasil (DBH), dan PAD), di mana dana-dana tersebut sudah sejak dulu digunakan sebelum adanya dana otsus. Selain itu ada juga kebutuhan untuk melakukan pembahasan tersendiri tentang perencanaan penggunaan dana otsus bagi OAP. Sejak tahap awal, pembahasan penyusunan rencana kegiatan dan pembiayaan melibatkan Inspektorat (provinsi, kabupaten/kota) dari tahapan awal pembahasan RKPD dan RKA, pengawasan pelaksanaan kegiatan, dan pemeriksaan pelaksanaan kegiatan setelah selesai dilakukan. Juga diperlukan peningkatan pengawasan dan pembinaan dari Gubernur terhadap kabupaten, tidak hanya terkait dengan dana otsus, tetapi termasuk juga sumber penerimaan pemkab lainnya seperti dana perimbangan, DBH, DAK fisik dan nonfisik, dana desa, dan dana bantuan provinsi yang di transfer langsung ke kas daerah kabupaten dan kota.

Alasan perlunya pembahasan kegiatan yang pendanaannya berasal dari dana otsus dalam mekanisme musrenbangsus karena dana otsus ditransfer dari Jakarta ke provinsi. Selanjutnya dana disalurkan dari pemprov ke kabupaten di transfer ke masing-masing kas daerah kabupaten. Berdasarkan informasi dari beberapa birokrat provinsi, mekanisme tersebut memungkinkan ruang di mana dana tidak langsung dimasukkan dalam dokumen APBD kabupaten. Alasannya, pada saat pembahasan RAPBD kabupaten, belum diketahui jumlah dana otsus yang akan diterima masing-masing kabupaten. Sebab besaran dana otsus akan diketahui kabupaten pada awal tahun, setelah dokumen APBD di tetapkan oleh DPRD. Jadi pemkab, akan memasukkan dana otsus dalam dokumen APBDP (perubahan) yang ditetapkan pada September dan Oktober tahun bersangkutan. Akibatnya, penggunaan dana otsus secara terbatas digunakan untuk belanja langsung, dan lebih banyak dimanfaatkan untuk belanja tidak langsung, dengan alasan waktu penggunaan dana terbatas. Hal ini penyebab utama pengaruh dana otsus terhadap perubahan peningkatan pelayanan dasar publik terbatas.

Akibat tata kelola dana otsus yang belum optimal, transparan, dan akuntabel, menyebabkan dana otsus belum memberikan pengaruh terhadap pelayanan dasar masyarakat. Alasan itulah, sehingga bermunculan nada sumbang dari masyarakat, legislatif, tokoh adat, dan masyarakat, dan sebagian eksekutif tentang belum munculnya manfaat dana otsus bagi OAP.

Oleh karena belum optimalnya tata kelola, mekanisme perencanaan kegiatan, dan belanja kegiatan yang dibiayai menggunakan dana otsus dengan menggunakan model musrenbangsus, kemudian penggunaan dana otsus wajib dimasukkan langsung dalam dokumen APBD sejak awal tahun. Bukan lagi seperti selama ini, di mana dana otsus dimasukkan dalam APBDP pada masa mendekati akhir tahun. Dengan demikian, seharusnya dana otsus disiapkan sejak awal tahun serta memiliki DIPA tersendiri di masing-masing kabupaten/kota.

Pada awal dimulai penggunaan dan otsus, ada kemungkinan terjadi duplikasi pendanaan kegiatan prioritas—berasal dari dana otsus dan dana lainnya—untuk pembiayaan kegiatan yang sama. Jadi peran kelembagaan dalam perencanaan, penganggaran, dan pengawasan menjadi penentu keberhasilan pengelolaan dan penggunaan dana otsus.

Pemprov menyediakan suatu mekanisme untuk memberikan apresiasi dan peringatan (*reward and punishment*) kepada kabupaten/kota yang berhasil/belum berhasil mengelola dana otsus.

Dengan melakukan perencanaan dan pengelolaan dana otsus, dana transfer, dan PAD yang baik, berpengaruh terhadap perubahan kesejahteraan masyarakat. Selain itu ada berpengaruh juga pada penerimaan daerah dalam bentuk PAD, serta dapat menurunkan ketimpangan pendapatan masyarakat dan antarkelompok masyarakat yang ditunjukkan dengan Rasio Gini yang semakin mengecil.

Di samping itu, fokus pemda pada bidang pendidikan bukan hanya pada pendidikan dasar yang menjadi kewenangan kabupaten, tapi diberikan perhatian khusus untuk pendidikan menengah kejuruan (kewenangan provinsi), untuk menghasilkan tenaga kerja di daerah sesuai dengan kebutuhan pasar tenaga kerja untuk membangun daerah.

6.5.1.4. Tata Kelola Tahap Perencanaan Program dan Kegiatan

Cakupan kajian ini juga terkait dengan kelembagaan yaitu mengidentifikasi lembaga daerah atau organisasi pemerintah daerah (OPD) yang turut aktif dan terlibat langsung dalam;

- (1) perencanaan program/kegiatan dan perencanaan kebutuhan anggaran untuk membiayai kegiatan;
- (2) pelaksanaan dan bimbingan teknis (bintek) program/kegiatan; serta
- (3) monitoring dan evaluasi (monev) dan pengawasan pelaksanaan program dan kegiatan di provinsi dan kabupaten/kota.

Pada tahapan perencanaan program dan kegiatan, inisiatif awal dimulai dari OPD teknis, seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan dinas-dinas terkait pekerjaan umum seperti Bina Marga, Sumber Daya Air, Cipta Karya, Permukiman dan Perumahan, dan Tata Ruang. Ketiga OPD tersebutlah yang terkait langsung dengan peningkatan pelayanan dasar publik bidang pendidikan, kesehatan (termasuk air bersih dan sanitasi), dan bidang ekonomi lokal (Dinas Koperasi dan UMKM dan dinas-dinas sektoral), sesuai amanat UU Nomor 21/2001.

Kegiatan-kegiatan yang diusulkan oleh masing-masing OPD teknis seharusnya sudah melalui tahapan perencanaan kegiatan, mulai dari tingkat kampung sampai ke kabupaten, serta telah dilakukan verifikasi berdasarkan data resmi yang dikeluarkan oleh OPD teknis dan BPS, serta fakta kebutuhan masyarakat dari lapangan (Permendagri Nomor 86 Tahun 2017). Usulan kegiatan telah melewati proses perencanaan transparan dan melibatkan semua *stakeholders* terkait, sebelum OPD teknis bahas bersama dengan Bappeda, BPKAD, dan Inspektorat pada forum penyusunan dan pembahasan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD).

Dalam proses pembahasan dan penetapan RKPD di Bappeda, OPD teknis mengusulkan kegiatan bersamaan dengan usulan rencana kebutuhan anggaran yang terlebih dahulu telah di hitung oleh perencana program OPD teknis dan bendahara. Dalam tahapan pembahasan kebutuhan anggaran tiap-tiap usulan kegiatan, pihak Bappeda, BPKAD, dan Inspektorat mulai aktif membahas rencana kebutuhan anggaran riil masing-masing kegiatan tersebut. Idealnya, menghitung kebutuhan anggaran kegiatan didasarkan pada, standar satuan harga (SSH), standar biaya masukan (SBM), dan standar harga satuan (*unit cost*). Sehingga kebutuhan pendanaan kegiatan dapat dipenuhi sesuai usulan anggaran, untuk pelaksanaan kegiatan pelayanan dasar publik, pada unit-unit layanan di kampung dan distrik (kecamatan).

Apakah setelah penetapan anggaran kegiatan dari OPD teknis, mekanisme pelaksanaan kegiatan, dan penggunaan dana untuk membiayai pelaksanaan kegiatan, dapat segera dilaksanakan kegiatannya? Jawabannya adalah belum dapat dilaksanakan, walaupun sudah melalui mekanisme lelang/tender pelaksanaan kegiatan/proyek. Dalam kenyataannya, dokumen perencanaan tahapan pelaksanaan kegiatan dan perencanaan tahapan penyerapan anggaran belum disediakan OPD teknis. Adanya keterlambatan penyiapan dokumen perencanaan tahapan pelaksanaan kegiatan dan tahapan rencana penyerapan anggaran—yang terlebih dahulu wajib disiapkan dan dimasukkan oleh perencana program OPD dan Bendahara proyek ke BPKAD sebelum proyek dilaksanakan—menjadi kendala utama pelaksanaan proyek tidak tepat waktu, tidak dapat dilanjutkan, dan tidak/belum selesai, dan/atau tidak dapat dimanfaatkan.

Kenyataan di atas, menjelaskan bahwa tata kelola perencanaan kegiatan dan pengelolaan anggaran kegiatan menjadi kunci utama keberhasilan pelaksanaan kegiatan/proyek dan program yang dilaksanakan di daerah. Tata kelola perencanaan juga menjelaskan tentang, mengapa pemda tidak optimal dalam penyerapan anggaran yang telah tersedia. Hal itu berdampak pada terganggunya pelayanan dasar publik bagi masyarakat, umumnya masyarakat bawah yang relatif terbatas dan rentan miskin serta OAP.

6.5.2 Opini BPK Terhadap Pemda Provinsi Papua dan Papua Barat

Capaian Kinerja Pemda Provinsi (Papua dan Papua Barat) untuk Pengelolaan Keuangan Daerah melalui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang mendapat opini dari BPK tahun 2013–2018, seperti di tunjukkandalam Tabel 6.3. Dari tabel tersebut terlihat pada periode 2013–2018, hanya tahun 2013 kedua provinsi mendapat opini BPK dengan Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Pada 2014, Provinsi Papua mendapat opini BPK Wajar Tanpa Pengecualian (WTP-DPP) Dengan Paragraf Penjelasan. Di mana opini BPK dikeluarkan dengan catatan bahwa auditor harus menambahkan penjelasan tambahan dalam laporan hasil audit.

Tahun 2015–2018 Provinsi Papua mendapatkan Opini BPK dengan WTP. Hal yang sama dicapai oleh Provinsi Papua Barat dapat meraih opini WTP dari tahun 2014–2018. Kedua provinsi menunjukkan hasil kinerja yang baik berdasarkan opini BPK, selama lima tahun berturut-turut. Opini BPK terhadap LKPD kedua provinsi mendapatkan WTP dengan dasar; Kesesuaian Laporan Keuangan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan serta pengungkapan dalam laporan keuangan yang memadai, dan Efektivitas Sistem Pengendalian Internal (SPI).

Tabel 6.3.
Opini BPK Terhadap LKPD Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2013–2018

OPINI BPK		
TAHUN	PAPUA	PAPUA BARAT
2013	WDP	WDP
2014	WTP-DPP	WTP
2015	WTP	WTP
2016	WTP	WTP
2017	WTP	WTP
2018	WTP	WTP

Cttn DPP: dikeluarkan BPK dalam keadaan Auditor harus menambahkan penjelasan tambahan dlm laporan hasil audit. (WTP-DPP, Dengan Paragraf Penjelasan)

Sumber: Berbagai publikasi BPK Papua dan Papua Barat, melalui Media On-Line 2018.

Tahun 2018, masing-masing hanya delapan kabupaten dan kota di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang mendapatkan opini WTP dari BPK, seperti ditunjukkan pada Tabel 6.4. Hanya enam kabupaten di Provinsi Papua dan empat kabupaten serta satu kota di Provinsi Papua Barat yang dapat meraih opini WDP. Artinya hanya 14 kabupaten/kota (48,3 persen) dari 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua yang dapat meraih opini WTP dan WDP. Ada sembilan kabupaten (31 persen) yang mendapat opini Disclaimer/TMP dari BPK. Serta masih enam kabupaten (20,7 persen) yang mendapat penilaian Tidak Wajar/Adverse Opinion dari BPK pada 2018 untuk penilaian LKPD 2017.

Untuk Provinsi Papua Barat, 13 kabupaten/kota yang dapat meraih opini BPK dengan WTP dan WDP. Hal ini menunjukkan bahwa semua kabupaten/kota di Papua Barat sudah dapat mencapai dan memenuhi syarat pengelolaan keuangan daerah dengan opini WTP/WDP. Suatu prestasi yang membanggakan usaha kerja keras dari seluruh kabupaten/kota dapat meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah. Diharapkan ke depan semua kabupaten/kota sudah dapat meraih opini dari BPK dengan predikat WTP.

Tabel 6.4. Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat yang Menerima Opini WTP dan WDP Tahun 2018

NO	PROV. PAPUA			PROV. PAPUA BARAT	
	WTP	WDP	TMP/DISCLAIMER	WTP	WDP
1	Prov. Papua	Kab. Pegunungan Bintang	Kab. Biak Numfor	Prov. Papua Barat	Kota Sorong
2	Kota Jayapura	Kab. Kerom	Kab. Waropen	Kab. Fak-Fak	Kab. Monokwari
3	Kab. Jayapura	Kab. Yalimo	Kab. Membramo Tengah	Kab. Kaimana	Kab. Teluk Wondama
4	Kab. Jaya Wijaya	Kab. Lanny Jaya	Kab. Puncak	Kab. Maybrat	Kab. Monokwari Selatan
5	Kab. Kepl. Yapen	Kab. Supiori	Kab. Sarmi	Kab. Kepl. Raja Ampat	Kab. Pegunungan Arfak
6	Kab. Asmat	Kab. Intan Jaya	Kab. Tolikara	Kab. Sorong Selatan	
7	Kab. Nabire		Kab. Boven Digul	Kab. Tambrau	
8	Kab. Mimika		Kab. Dogiyai	Kab. Teluk Bintuni	
9	Kab. Merauke		Kab. Membramo Raya	Kab. Sorong	

Catatan: Prov Papua Barat, 3 kabupaten (Kaimana, Sorong Selatan, Sorong) memperoleh WTP Lima Tahun berturut-turut.

Sumber: Beberapa Publikasi BPK Papua dan Papua Barat melalui Media On-Line 2018.

Pemda provinsi dan seluruh kabupaten/kota di Papua Barat dapat meraih opini BPK dengan WTP dan WDP pada tahun 2018. Ada tiga kabupaten di antara delapan kabupaten yang dapat menciptakan prestasi WTP dalam lima tahun secara berurutan. Tantangan bagi provinsi Papua dan kabupaten/kota untuk dapat meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan daerah. Agar semua kabupaten dan kota dapat mencatat prestasi opini dari BPK dengan predikat WTP atau WDP.

6.5.3 Tata Kelola Keuangan Daerah

Pada bagian pengelolaan keuangan daerah terfokus pada beberapa subtopik terkait yang dibahas, diantaranya; alokasi belanja modal dibandingkan dengan total belanja daerah—dapat memberikan informasi tentang komitmen pemprov dan pemkab/pemkot mewujudkan ketersediaan infrastruktur dasar dan sosial yang dibutuhkan masyarakat yang tersebar di kampung dan distrik wilayah kabupaten.

Rata-rata ratio sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) terhadap total belanja daerah, dapat menjelaskan tentang kapasitas kemampuan pemda untuk merencanakan dan menggunakan dana daerah sesuai dengan target yang ditetapkan. Rerata ratio SiLPA terhadap total belanja relatif besar proporsinya, menjelaskan tentang kapasitas OPD pemda belum dapat menggunakan dan menyerap sepenuhnya alokasi dana yang ditetapkan. Ratio SiLPA provinsi dapat dibandingkan juga dengan provinsi tetangga seperti Maluku dan Maluku Utara. Hal ini untuk mendapatkan informasi pembanding apakah provinsi tetangga yang menghadapi tantangan konektivitas antardaerah seperti dihadapi di “Tanah Papua”.

Selanjutnya adalah analisis rerata ratio SiLPA terhadap total belanja kabupaten/kota berdasarkan wilayah adat. Apakah terjadi perbedaan besaran ratio SiLPA terhadap total belanja daerah pada kabupaten berlokasi wilayah adat pegunungan dan pesisir pantai? Pada bagian berikut, dikaji juga tentang kabupaten atau daerah pemekaran baru yang memiliki kelembagaan daerah yang baru dibentuk. Kemungkinan pengelolaan keuangan daerah belum dapat dilakukan dengan baik dibandingkan dengan daerah induk yang telah memiliki kelembagaan dan SDM yang telah berpengalaman. Asumsinya, bahwa daerah induk dan daerah sudah lama waktunya dimekarkan dapat menunjukkan pengelolaan yang lebih baik dari daerah pemekaran baru.

Selanjutnya, dilakukan kajian tentang dana insentif daerah (DID) provinsi dan kabupaten/kota. Pada daerah yang dapat meraih DID relatif besar jumlahnya, mengindikasikan daerah tersebut semakin baik dalam pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan pembangunan daerah, pengelolaan pembangunan ekonomi daerah, dan pengelolaan pelayanan dasar publik dan administrasi umum yang semakin baik.

Pada bagian berikutnya, ditunjukkan peran alokasi dana penyesuaian dan dana otsus terhadap peningkatan IPM serta peran alokasi APBD untuk fungsi pendidikan dan kesehatan terhadap indikator pembentuk IPM (pendidikan dan kesehatan). Informasi ini dapat menjelaskan tentang komitmen pemda dalam mengalokasikan dana untuk penyelenggaraan dan peningkatan pelayanan pendidikan dan kesehatan di daerah.

Diikuti dengan kajian khusus tentang alokasi dana tambahan infrastruktur (DTI) yang dikelola oleh Pemprov Papua dan Papua Barat dalam melakukan kegiatan di kabupaten dan kota. Data DTI hanya terbatas pada OPD Provinsi Papua sebagai pengelola dana DTI/DTO dan belum tersedia informasi tentang output hasil kegiatan pembangunan infrastruktur dan lokasinya. Provinsi Papua Barat hanya terbatas informasinya pada besaran jumlah penerimaan DTI/DTO dan besaran penyerapan dana dalam series waktu tertentu.

Bagian penutup dari topik Pengelolaan Keuangan Daerah, diakhiri dengan kajian umum tentang alokasi dana otsus bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, dan bidang lainnya yang dikelola langsung oleh Pemkab Jayapura dan Paniai. Walaupun data yang tersedia dari dua kabupaten ini hanya terbatas pada besaran alokasi dana pada masing-masing bidang prioritas penyelenggaraan otsus di kabupaten, informasi ini dapat merefleksikan komitmen pemkab mendorong pembangunan pelayanan dasar publik melalui bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, dan bidang lainnya.

Data dan informasi yang relatif terbatas melalui beberapa subtopik tersebut, diharapkan dapat memberikan pemahaman sebagian tentang pengelolaan keuangan daerah kabupaten dan kota di Papua dan Papua Barat. Walaupun hanya terbatas dapat diungkap dari efektivitas penggunaan dana daerah termasuk dana otsus untuk meningkatkan pelayanan dasar publik melalui bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar.

6.5.3.1 Alokasi Belanja Modal dari Total Belanja

Besaran alokasi belanja modal dalam dokumen anggaran dan pendapatan daerah dapat menjelaskan, komitmen pemerintah daerah mengalokasikan dan merealisasikan dana untuk membangun dan menyediakan infrastruktur dasar dan sosial di daerah. Infrastruktur dasar dan sosial dikelola oleh pemda untuk memberikan pelayanan dasar yang dapat dimanfaatkan langsung oleh masyarakat.

Tabel 6.5 menunjukkan, Provinsi Papua mengalokasikan belanja modal yang cenderung meningkat dari tahun 2013–2015. Kemudian terjadi penurunan besaran alokasi belanja modal pada 2016–2017. Idealnya, besaran alokasi belanja modal dari total belanja—secara absolut dan persentase—seharusnya cenderung meningkat. Hal ini dapat merefleksikan komitmen pemda untuk menciptakan pemerataan dan distribusi pembangunan dan perawatan (*maintanance*) infrastruktur dasar dan sosial.

Tabel 6.5. Belanja Modal dan Total Belanja Provinsi Papua, 2013–2017

Uraian	2013	2014	2015	2016	2017
Belanja Modal (Miliar Rp)	1.220,74	1.689,30	2.865,46	2.490,33	2.328,01
Total Belanja (Miliar Rp)	8.171,35	1.0023,01	12.396,45	11.968,49	13.303,28
Belanja Modal/Total Belanja (%)	14,94	16,85	23,12	20,81	17,50
Rata-rata Provinsi Nasional (%)	24,66	20,94	19,94	19,35	20,11
Delta Persentase	<i>Belanja Modal/Total Belanja</i>				
Belanja Modal/Total Belanja		1,91	6,26	-2,31	-3,31
Rata-Rata Provinsi Nasional		-3,72	-1,00	-0,59	0,76

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id. , data diolah

Alokasi belanja modal Provinsi Papua Barat cenderung meningkat dari tahun 2013–2016, ditunjukkan dengan ratio belanja modal terhadap total belanja Tabel 6.6, walaupun pada 2016 mulai menunjukkan penurunan dari tahun sebelumnya. Pada 2017, alokasi belanja modal merosot tajam, lebih kecil jumlahnya dari alokasi belanja modal tahun 2013, serta jauh di bawah rata-rata provinsi secara nasional. Kemungkinan terjadi pergeseran alokasi belanja modal dialihkan pada belanja tidak langsung, bantuan sosial, serta hibah. Terjadi perubahan alokasi belanja modal dapat memengaruhi ketersediaan infrastruktur dasar dan sosial seperti penurunan kualitas fisik, yang akan memengaruhi jalannya pelayanan publik.

Tabel 6.6. Belanja Modal dan Total Belanja Provinsi Papua Barat, 2013–2017

Uraian	2013	2014	2015	2016	2017
Belanja Modal (Rp. Miliar)	833,67	1191,79	1677,00	1446,54	757,19
Total Belanja (Rp. Miliar)	4514,03	4632,46	6880,17	6464,61	6845,53
Belanja Modal/Total Belanja (%)	18,47	25,73	24,37	22,38	11,06
Rata-rata Provinsi Nasional (%)	24,66	20,94	19,94	19,35	20,11
Delta Persentase Belanja Modal/Total Belanja					
Belanja Modal/Total Belanja		7,26	-1,35	-2,00	-11,32
Rata-rata Provinsi Nasional		-3,72	-1,00	-0,59	0,76

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id, data diolah

Rasio belanja modal terhadap total belanja Provinsi Maluku Utara relatif lebih besar dibandingkan dengan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, seperti ditunjukkan pada Tabel 6.7. Provinsi Maluku, menunjukkan alokasi belanja modal terhadap total belanja daerah cenderung meningkat dari tahun 2013 dan mencapai puncaknya pada tahun 2016. Selanjutnya mulai menunjukkan penurunan pada tahun 2017, tetapi rasionya masih lebih besar dibandingkan dengan capai dari Provinsi Papua dan Papua Barat.

Tabel 6.7. Rasio Belanja Modal Terhadap Total Belanja (%) 2013–2017, Provinsi Papua dan Papua Barat Dibandingkan dengan Wilayah Tetangga Provinsi Kepulauan Maluku dan Maluku Utara

Provinsi	2013	2014	2015	2016	2017
Prov. Maluku	12,28	21,40	23,81	29,29	19,26
Prov. Maluku Utara	28,09	28,89	23,41	29,28	24,86
Prov. Papua	14,94	16,85	23,12	20,81	17,50
Prov. Papua Barat	18,47	25,73	24,37	22,38	11,06

Sumber: Kemenkeu.djpk.go.id, data diolah

6.5.3.2 Perbandingan Jumlah SiLPA Terhadap Total Belanja Daerah

Indikator yang dapat menjelaskan tentang efisiensi pemda mengelola dana daerah dapat dijelaskan melalui sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) yang di gambarkan dalam Tabel 6.8. Besaran SiLPA di Provinsi Papua tidak menjelaskan suatu pola yang jelas. Sebab besaran jumlah SiLPA sejak tahun 2013 sampai 2016 menggambarkan suatu pola yang tidak konsisten. Jumlah SiLPA terbesar terjadi pada tahun 2014 dan 2016. Jumlah SiLPA yang relatif kecil terjadi tahun 2015. Dari data ratio SiLPA terhadap total belanja yang relatif besar angkanya terjadi pada tahun 2013 dan 2014. Kemudian drastis menurun ratio SiLPA terhadap total belanja pada 2015. **Jumlah SiLPA relatif besar di Provinsi Papua dapat menjelaskan perencanaan belanja kegiatan relatif belum terencana dan terealisasi dengan jadwal rencana penggunaan dana yang baik.** SiLPA di Provinsi Papua, kemungkinan besar bukan disebabkan karena terjadinya efisiensi belanja kegiatan, atau terjadi peningkatan mendadak terhadap pendapatan daerah berasal dari pajak dan retribusi daerah. Bila SiLPA Provinsi Papua dibandingkan dengan provinsi lain yakni dari rata-rata provinsi secara nasional, maka persentase SiLPA terhadap Total Belanja tahun 2013–2014 relatif lebih besar data rata-rata nasional. Namun cenderung menurun pada tahun 2015–2016, lihat Tabel 6.

Tabel 6.7. SiLPA dan Total Belanja Provinsi Papua 2013–2016

Uraian	2013	2014	2015	2016
SiLPA (Miliar Rp)	833,20	1.055,86	503,50	1.009,24
Total Belanja (Miliar Rp)	8171,35	10.023,01	12.396,45	11.968,49
SiLPA/Total Belanja (%)	10,20	10,53	4,06	8,43
Rata-Rata Provinsi Nasional (%)	27,03	20,94	8,01	7,79
Delta SiLPA/Total Belanja				
SiLPA/Total Belanja (%)		0,34	-6,47	4,37
Rata-Rata Provinsi Nasional (%)		-6,09	-12,93	-0,22

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id, data diolah

Provinsi Papua Barat memiliki SiLPA relatif besar pada 2013–2014. Relatif berkurang di tahun 2015, namun SiLPA cenderung meningkat jumlahnya pada 2016 Tabel 6.8. Dibandingkan dengan rata-rata provinsi secara nasional, ratio SiLPA terhadap total belanja di Papua Barat relatif besar proporsinya selang tahun 2013, 2014, dan 2016, kecuali pada tahun 2015.

Jika dibandingkan SiLPA Provinsi Papua Barat dengan Provinsi Papua, relatif lebih baik jumlah dan rasio SiLPA terhadap total belanja terjadi di Provinsi Papua. Besarnya jumlah SiLPA di Provinsi Papua Barat nampaknya terkait dengan perencanaan pengelolaan dan penggunaan dana dialokasikan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan belum dapat berjalan dengan baik. Karena kapasitas penyerapan dana dialokasikan untuk belanja kegiatan—yang dikelola oleh setiap OPD, tidak dapat sepenuhnya terserap pada tahun bersangkutan. Kapasitas pengelolaan dan

penyerapan dana (*local capacity to deliver*) yang dialokasikan pada kegiatan prioritas daerah belum dapat berjalan dengan baik.

Tabel 6.8. SiLPA dan Total Belanja Provinsi Papua Barat, 2013–2016

Uraian	2013	2014	2015	2016
SiLPA (Rp. Miliar)	1.333,67	1.665,92	516,62	782,39
Total Belanja (Rp. Miliar)	4.514,03	4.632,46	6.880,17	6.464,61
SiLPA/Total Belanja (%)	29,54	35,96	7,51	12,10
Rata-rata Provinsi Nasional (%)	27,03	20,94	8,01	7,79
Delta SiLPA/Total Belanja				
SiLPA/Total Belanja		6,42	-28,45	4,59
Rata-rata Provinsi Nasional		-6,09	-12,93	-0,22

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id, data diolah

Rasio SiLPA terhadap total belanja provinsi yang terjadi di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat relatif besar proporsinya dibandingkan dengan hasil pengelolaan dana pemda di provinsi tetangga yakni Kepulauan Maluku dan Maluku Utara. Besaran persentase SiLPA terhadap total belanja menjelaskan kapasitas daerah (setiap OPD) pengguna dana yang telah direncanakan dan dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan kegiatan dalam program prioritas daerah, belum dapat terserap optimal dana yang teralokasi dan kemungkinan tidak dapat terealisasi sepenuhnya kegiatannya pada tahun berkenan.

Tabel 6.9. Rasio SiLPA Terhadap Total Belanja (%) 2013–2016, Provinsi Papua dan Papua Barat dengan Provinsi Maluku dan Maluku Utara

PROVINSI	2013	2014	2015	2016
Prov. Maluku	5,68	9,96	0,91	1,12
Prov. Maluku Utara	1,74	3,70	2,15	1,78
Prov. Papua	10,20	10,25	4,06	8,43
Prov. Papua Barat	29,54	31,16	7,51	12,40

Sumber: Kemenkeu.djpk.go.id, dan diolah

Data rasio SiLPA terhadap total belanja Tabel 6.9 menjelaskan bahwa **persentase SiLPA terhadap total belanja provinsi di Provinsi Papua Barat dan Provinsi Papua periode 2013–2016, relatif lebih besar proporsinya dibandingkan yang terjadi di Provinsi Maluku dan Maluku Utara.** Provinsi Maluku Utara dapat menekan besaran SiLPA terhadap total belanja daerah relatif kecil, walaupun dihadapkan dengan tingkat kesulitan akses transportasi laut ke wilayah kabupaten, sebagai penyebab utama biaya transportasi barang dan orang relatif tinggi.

Maluku dan MalukuUtara dipilih dengan pertimbangan tentang aksesibilitas ke wilayah kabupaten. Untuk menuju kabupaten, akses dari kedua provinsi banyak menggunakan transportasi laut dan udara. Hal tersebut menunjukkan akses yang relatif serupa dengan akses di wilayah “Tanah Papua”, di mana untuk ke wilayah kabupaten pegunungan dan pesisir harus banyak menggunakan transportasi udara dan laut. Masalah kesulitan jaringan transportasi dan aksesibilitas menjadi penyebab utama tingginya IIKK atau indeks aksesibilitas karena aspek geografi dan kondisi topografi daerah bervariasi dan terbatas ketersediaan fasilitas sarana transportasi (darat, laut, dan udara).

6.5.3.3 Rasio SiLPA terhadap Total Belanja Daerah Kabupaten dan Kota

Provinsi Papua dalam kurun waktu lima tahun (2013–2017) dihitung rerata besaran SiLPA terhadap total belanja provinsi mencatat sebesar 7,48 persen (Tabel 6.10). Artinya Provinsi Papua masuk dalam kategori kelompok yang memiliki ratio SiLPA terhadap total belanja daerah menengah (variasi di atas 5%–10%). Kelompok kabupaten/kota mencatat angka di atas 5%-10% diklasifikasikan kelompok menengah dan yang mencapai di bawah 5 persen, diklasifikasikan relatif rendah.

Terdapat tiga kabupaten (Kab Nabire, Kab Keerom, dan Kab Lanny Jaya) dari 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua yang mencatat ratio SiLPA terhadap total Belanja terendah. Kemudian, sembilan kabupaten berhasil mencatat rerata ratio SiLPA terhadap total belanja daerah di bawah lima persen. Kabupaten Nabire mencatat rasio Silpa sebesar 4,54 perse, diikuti Keerom (1,20 persen) dan Lanny Jaya (1,66 persen). Ketiga kabupaten tersebut dapat mencapai rerata Ratio SiLPA terendah selama 5 tahun (2013-2017), dibandingkan dengan kabupaten lainnya di provinsi Papua.

Terdapat 11 kabupaten/kota yang memiliki ratio SiLPA terhadap total belanja daerah relatif tinggi atau tercatat di atas 10 persen. Kabupaten Mamberamo Raya tercatat memiliki rata-rata ratio SiLPA terhadap total belanja daerah dalam lima tahun yang tertinggi sebesar 24,18 persen. Kemudian diikuti oleh Kabupaten Tolikara yang tercatat sebesar 21,37 persen, rata-rata dalam lima tahun. Selain itu Kabupaten Merauke memiliki rata-rata rasio SiLPA terhadap total belanja sebesar 19,85 persen.

Hanya sembilan kabupaten yang memiliki rerata rasio SiLPA terhadap total belanja daerah bervariasi di atas lima persen sampai 9,46 persen. Seharusnya, semua kabupaten/kota dapat mengelola keuangan daerah secara berkualitas dan lebih baik ke depannya yakni pada angka relatif kecil atau nol. Artinya, dana yang telah dialokasikan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan strategis daerah dapat terealisasi sesuai jadwal rencana penyerapan dana alokasi yang optimal. Sehingga dana daerah yang tidak dapat terserap relatif kecil jumlahnya.

**Tabel 6.10. Rasio SiLPA Terhadap Total Belanja Daerah Kab/Kota, 2013–2017 (%)
Provinsi Papua**

Prov dan Kab/Kota	2013	2014	2015	2016	2017	Rata-Rata
Prov. Papua	10,20	10,53	4,06	8,43	4,46	7,48
Kab. Biak Numfor	7,68	6,34	6,71	0,51	-	4,25
Kab. Jayapura	19,14	18,83	18,54	7,36	2,19	13,21
Kab. Jayawijaya	2,04	10,69	4,82	5,98	1,96	5,10
Kab. Merauke	21,05	23,89	17,75	27,32	9,23	19,85
Kab. Mimika	19,28	15,09	8,10	7,99	-	10,09
Kab. Nabire	0,15	1,87	2,22	1,04	-	1,06
Kab. Paniai	10,33	6,46	10,08	6,34	-	6,64
Kab. Puncak Jaya	1,05	2,57	5,59	0,08	1,55	2,17
Kab. Kepulauan Yapen	11,07	6,73	13,92	4,11	3,80	7,93
Kota Jayapura	16,64	19,52	16,98	6,54	-	11,94
Kab. Sarmi	8,30	8,60	(2,32)	7,54	0,56	4,54
Kab. Keerom	2,20	2,30	1,20	0,32	-	1,20
Kab. Yahukimo	4,57	6,94	1,47	6,58	-	3,91
Kab. Pegunungan Bintang	9,27	17,61	10,72	9,70	-	9,46
Kab. Tolikara	22,59	33,19	13,36	19,47	18,25	21,37
Kab. Boven Digoel	3,49	4,16	3,41	14,60	1,47	5,43
Kab. Mappi	19,61	22,75	17,89	8,23	-	13,70
Kab. Asmat	11,68	10,86	18,02	20,19	-	12,15
Kab. Waropen	26,92	14,30	9,41	7,03	-	11,53
Kab. Supiori	6,25	8,15	6,06	5,96	3,87	6,06
Kab. Mamberamo Raya	57,38	48,99	10,20	4,30	-	24,18
Kab. Mamberamo Tengah	56,68	9,42	7,13	4,03	3,58	16,17
Kab. Yalimo	5,25	8,16	6,58	2,17	-	4,43
Kab. Lanny Jaya	1,76	4,18	0,50	0,08	1,76	1,66
Kab. Nduga	1,24	1,98	0,76	3,99	3,47	2,29
Kab. Dogiyai	45,83	20,24	2,36	0,81	-	13,85
Kab. Puncak	15,90	17,85	7,41	0,19	-	8,27
Kab. Intan Jaya	6,92	15,58	16,77	5,72	-	9,00
Kab. Deiyai	15,41	6,55	1,52	2,48	-	5,19

Sumber: Kemenkeu.djpk.go.id, data diolah

Daerah kabupaten diklasifikasikan berdasarkan wilayah adat—menjelaskan gambaran yang lain dan unik—keterkaitan dengan rerata SiLPA terhadap Total Belanja Daerah Kabupaten selang waktu 2013–2017 seperti di tunjukkan pada Tabel 6.11. Wilayah Adat La Pago yang membentang punggung “Tanah Papua” dari bagian tengah menuju Timur berbatasan dengan negara tetangga PNG. Terdapat dua kabupaten (Mamberamo Tengah [16,17 persen] dan Tolikara [21,37 persen]) yang mencatat rerata SiLPA terhadap total belanja daerah relatif tinggi. Kemudian tiga kabupaten (Jayawijaya, Puncak, dan Pegunungan Bintang) mencatat relatif moderat pada kelompok menengah dari 10 kabupaten tergabung dalam wilayah adat La Pago,

Hanya lima kabupaten (Lanny Jaya, Yahukimo, Puncak Jaya, Yalimo, Nduga) memiliki rerata SiLPA terhadap total belanja daerah relatif rendah (di bawah lima persen). Prestasi terbaik di

ciptakan oleh Kabupaten Lanny Jaya yang mencatat terendah (1,66 persen) di antara 10 kabupaten di wilayah adat La Pago.

Ada 10 kabupaten tergabung dalam wilayah adat La Pago dan dikenal memiliki akses transportasi darat yang sulit. Di mana sebagian kabupaten belum terhubung dengan akses jalan antarkabupaten. Jaringan perhubungan yang digunakan masyarakat dan pemda melalui jalur penerbangan—di mana pada umumnya pelayanan penerbangan belum terjadwal setiap hari. Nampaknya, keterbatasan jaringan, prasarana, dan sarana konektivitas antardaerah, dan akses antardaerah ke pusat pemerintahan provinsi dan perdagangan di kota Jayapura, relatif tidak memengaruhi pada penggunaan dan penyerapan dana pemda, yang sudah dialokasikan untuk mendanai kegiatan strategis di daerah.

Pengalaman dan prestasi diukir di wilayah La Pago untuk mewujudkan rerata SiLPA terhadap total dana daerah dalam jumlah yang relatif kecil, belum dapat sepenuhnya diwujudkan oleh beberapa kabupaten yang tergabung di wilayah adat Me Pago. Lokasi wilayah adat Me Pago terbentang di punggung “Tanah Papua” dari bagian tengah membentang ke bagian barat, sampai di perbatasan wilayah administrasi dengan Provinsi Papua Barat.

Dari empat kabupaten yang tergabung dalam wilayah adat Me Pago, tiga kabupaten mencatat rerata SiLPA terhadap total belanja daerah pada kelompok menengah yaitu Paniai (6,4 persen), Deiyai 95,9 persen), dan Intan Jaya (9,0 persen). Hanya Kabupaten Dogiyai yang mencatat rerata SiLPA terhadap total belanja relatif tinggi (13,85 persen). Tantangan aksesibilitas wilayah Me Pago serupa dengan yang dihadapi di wilayah adat La Pago.

Wilayah Adat Ha Anim mencakup lima kabupaten, hanya Kabupaten Boven Digoel yang mampu meraih rerata SiLPA terhadap total belanja daerah relatif rendah sebesar (5,43 persen). Sementara empat kabupaten lainnya (Merauke, Mappi, Asmat, dan Mimika) masuk klasifikasi tinggi. Kabupaten Merauke tercatat yang tertinggi (19,85 persen) di antara lima kabupaten.

Wilayah Adat Ha Anim dikenal dengan daerah yang memiliki wilayah rawa (*swamp area*) terluas di Tanah Papua. Aksesibilitas jaringan transportasi darat relatif terbatas kecuali sebagian wilayah yang masuk Kabupaten Merauke. Hanya jaringan transportasi sungai dan laut yang menjadi penghubung utama, sedangkan untuk ke luar kabupaten menggunakan jaringan transportasi udara. Namun sulit untuk dijadikan alasan bahwa keterbatasan aksesibilitas darat, laut, dan udara sebagai penyebab terjadinya SiLPA yang tinggi. Karena kendala yang sama dihadapi juga di wilayah adat lain yang diperhadapkan dengan aksesibilitas terbatas, tetapi dapat menciptakan angka rerata SiLPA relatif rendah.

Prestasi menciptakan rerata SiLPA relatif rendah ditunjukkan oleh beberapa kabupaten yang tergabung di wilayah adat Saereri. Kabupaten Nabire dapat mencapai rerata SiLPA terhadap total belanja daerah sebesar 1,06 persen. Kabupaten Nabire tercatat capaian terendah di antara 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua, yang diikuti oleh Kabupaten Biak Numfor (4,25%). Dua kabupaten yaitu Supiori dan Kepulauan Yapen masuk pada kelompok menengah. Hanya Kabupaten Waropen yang mencatat rerata SiLPA tertinggi (11,53 persen) di antara lima kabupaten di wilayah Saereri. Seluruh kabupaten di wilayah ini berlokasi di wilayah pesisir pantai

dan kepulauan. Jaringan transportasi laut dan udara menjadi andalan utama akses keluar wilayah Saereri.

Wilayah adat Mamta atau sebutan lain wilayah ini adalah Tabi, memiliki satu kota yakni Jayapura dan empat kabupaten (Jayapura, Keerom, Sarmi, dan Mamberamo Raya). Hanya dua kabupaten yakni Keerom (1,20%) dan Sarmi (4,54%) yang memiliki rerata SiLPA terhadap total belanja daerah relatif rendah dibandingkan dengan kabupaten tetangga lain tergabung dalam wilayah Mamta. Kabupaten Mamberamo Raya tercatat memiliki rerata SiLPA tertinggi (24,18%), tidak hanya di wilayah Mamta tetapi juga tertinggi diantara 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua. Kabupaten Jayapura dan Kota Jayapura masing-masing mencatat 13,21% dan 11,94%, yang diklasifikasi tinggi diantara kabupaten lainnya.

Tabel 6.11. Kabupaten/Kota Berdasarkan Wilayah Adat dan Rata-rata Rasio SiLPA Terhadap Total Belanja Kabupaten 2013–2017, Provinsi Papua

	Wilayah Adat dan Kabupaten	Rata-rata SiLPA terhadap Total Belanja Kab/kota	Wilayah Adat dan Kabupaten	Rata-rata SiLPA terhadap Total Belanja Kab/kota
1	Wilayah Adat MAMTA	4	Wilayah Adat ME PAGO	
	Kota Jayapura	11,94	Kab Paniai	6,64
	Kab Jayapura	13,21	Kab Deyai	5,19
	Kab Keerom	1,20	Kab Dogiyai	13,85
	Kab Sarmi	4,54	Kab Intan Jaya	9,00
	Kab Mamberamo Raya	24,18		
2	Wilayah Adat SAERERI	5	Wilayah Adat LA PAGO	
	Kab Biak Numfor	4,25	Kab Mamberamo Tengah	16,17
	Kab Supiori	6,06	Kab Jayawijaya	5,10
	Kab Kepulauan Yapen	7,93	Kab Lanny Jaya	1,66
	Kab Nabire	1,06	Kab Yahukimo	3,91
	Kab Waropen	11,53	Kab Puncak	8,27
			Kab Puncak Jaya	2,17
			Kab Tolikara	21,37
3	Wilayah Adat HA ANIM		Kab Yalimo	3,91
	Kab Merauke	19,85	Kab Pegunungan Bintang	9,46
	Kab Boven Digoel	5,43	Kab Nduga	2,29

Kab Asmat	12,15
Kab Mappi	13,70
Kab Mimika	10,09

Sumber: Kemenkeu.djpk.go.id dan Pemprov Papua, data diolah.

GAMBAR 6.4. Tujuh Wilayah Adat di Tanah Papua (Provinsi Papua dan Papua Barat)



Sumber: kabarpapua.net

Apakah kabupaten dan kota yang dimekarkan menunjukkan pengelolaan SiLPA berbeda dengan kabupaten Induk? Gambaran umumnya ditunjukkan pada Tabel 6.12. Pemekaran wilayah kabupaten di Provinsi Papua, melewati tiga kelompok berdasarkan waktu, yaitu: tahun 1999, di mekarkan tiga kabupaten; tahun 2002–2003, dimekarkan 10 kabupaten; dan tahun 2007–2008 dimekarkan sembilan kabupaten. Kabupaten baru tersebut dimekarkan dari tujuh kabupaten induk. Dalam waktu sembilan tahun masa waktu pemekaran 1999–2008, dibentuk 22 kabupaten baru, yang kemudian menjadi 29 kabupaten dan kota di Provinsi Papua.

Idealnya, kabupaten induk yang telah terbentuk kelembagaannya dalam waktu relatif lama mampu menciptakan SiLPA relatif kecil proporsinya atau tidak terjadi SiLPA. Oleh karena, kelembagaan dan sistem pengelolaan dana daerah sudah berjalan dan dikelola oleh SDM pegawai negeri daerah yang telah terlatih melewati berbagai dan berulang mengikuti pelatihan pengelolaan keuangan daerah dan perencanaan penganggaran kegiatan di tingkat daerah dan nasional. Kondisi sebaliknya bagi kabupaten yang relatif baru terbentuk. Mereka harus

membangun kelembagaan baru dan diisi dengan SDM yang diambil dari kabupaten induk dan kabupaten tetangga yang belum memiliki pengalaman—untuk melaksanakan tugas pengelolaan keuangan dan kegiatan pada kabupaten baru dimekarkan.

Tabel 6.12 menunjukkan bahwa terdapat satu kabupaten (Mimika) dari tiga kabupaten yang dimekarkan pada 1999 yang mencatat proporsi SiLPA yang relatif tinggi. Dari 10 kabupaten yang dimekarkan tahun 2002–2003, terdapat empat kabupaten (Tolikara, Mappi, Asmat, dan Waropen) yang mencatatkan proporsi SiLPA relatif tinggi. Dari sembilan kabupaten yang dimekarkan pada 2007–2008, terdapat tiga kabupaten (Mamberamo Raya, Mamberamo Tengah, dan Dogiyai) yang memiliki proporsi SiLPA relatif tinggi. Dari 22 kabupaten pemekaran baru terdapat delapan kabupaten yang memiliki proporsi SiLPA relatif tinggi. Hanya 7 kabupaten yang dapat mencatat ratio SiLPA terhadap total belanja daerah relatif rendah proporsinya.

Bila melihat rasio yang berasal dari kabupaten induk, terdapat dua kabupaten yaitu Merauke dan Jayapura, serta Kota Jayapura yang mencatat rasio SiLPA terhadap total belanja daerah relatif tinggi pada kurun waktu 2013–2017. Hanya dua kabupaten yakni Nabire dan Biak Numfor dengan proporsi ratio SiLPA terhadap total Belanja Daerah terendah. Dengan kata lain, kabupaten induk dan kabupaten yang baru dimekarkan memiliki peluang yang relatif sama untuk meraih proporsi rasio SiLPA relatif rendah. Meskipun kabupaten pemekaran memiliki kelembagaan dan SDM yang relatif baru dalam melaksanakan tugas tata kelola keuangan daerah ternyata mereka dapat menciptakan pelaksanaan tata kelola keuangan yang relatif rendah SiLPA-nya.

Tabel 6.12.
Kabupaten Pemekaran Wilayah Tahun 1999–2008,
Kabupaten Induk Provinsi Papua, dan Rerata Rasio SiLPA Terhadap Total Belanja Daerah
2013–2017, Kabupaten/Kota Provinsi Papua (%)

KABUPATEN PEMEKARAN DAN KABUPATEN INDUK	TAHUN	Rerata Rasio SiLPA Terhadap Total Belanja Daerah
PEMEKARAN		
Kab Paniai	1999	6,64
Kab Mimika	1999	10,09
Kab Puncak Jaya	1999	2,17
Kab Sarmi	2002	4,54
Kab Kerom	2002	1,20
Kab Pegunungan Bintang	2002	9,46
Kab Yahukimo	2002	3,91
Kab Tolikara	2002	21,37

Kab Waropen	2002	11,53
Kab Boven Digoel	2002	5,43
Kab Mappi	2002	13,70
Kab Asmat	2002	12,15
Kab Supiori	2003	6,06
Kab Mamberamo Raya	2007	24,18
Kab Dogiyai	2008	13,85
Kab Deyai	2008	5,19
Kab Intan Jaya	2008	9,00
Kab Nduga	2008	2,29
Kab Puncak	2008	8,27
Kab Memberamo Tengah	2008	16,17
Kab Lanny Jaya	2008	1,66
Kab Yalimo	2008	3,91

INDUK

Kabupaten Nabire	Kabupaten Induk	1,06
Kabupaten Jayawijaya	Kabupaten Induk	5,10
Kabupaten Jayapura	Kabupaten Induk	13,21
Kabupaten Yapen Waropen (1969) sebelum disebut Kab Kepulauan Yapen (2008)	Kabupaten Induk	7,93
Kabupaten Merauke	Kabupaten Induk	19,85
Kabupaten Biak Numfor	Kabupaten Induk	4,25
Kota Jayapura	Kabupaten Induk	11,94

Sumber: Kemenkeu.djpk.go.id dan Pemprov Papua, data diolah.

Dana sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) periode 2013–2017 yang terjadi di kabupaten kota wilayah Provinsi Papua Barat ditunjukkan dalam Tabel 6.13. **Provinsi Papua Barat mencatat rerata SiLPA yang relatif besar proporsinya sebesar 18,12 persen. Kabupaten Teluk Bintuni mencatat SiLPA tertinggi (19,07 persen) di antara kabupaten/kota dan provinsi lainnya.** Kabupaten lain yang juga memiliki SiLPA relatif tinggi yaitu Kabupaten FakFak, Sorong, Kaimana, dan Pegunungan Arfak. Di sisi lainnya, terdapat empat kabupaten (Manokwari, Raja Ampat, Teluk

Wondama, dan Maybrat) dan satu kota yakni Kota Sorong yang mampu mencatat pencapaian SiLPA relatif rendah. Hanya tiga kabupaten yakni Sorong Selatan, Tambrauw, dan Manokwari Selatan yang memiliki SiLPA kategori kelompok menengah.

Tabel 6.13 memberikan informasi bahwa baik itu kabupaten, kota, serta Provinsi Papua Barat, umumnya memiliki SiLPA masuk pada kelompok besar dan menengah. Dana yang teralokasi pada setiap OPD yang seharusnya digunakan untuk membiayai pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan, tidak dapat digunakan sepenuhnya. Itu terjadi akibat dari perencanaan pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan pendanaan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dengan lebih baik.

Tabel 6.13. Rasio SiLPA Terhadap Total Belanja Daerah Kab/Kota, 2013–2017 Provinsi Papua Barat (dalam persen)

Prov dan Kab/Kota	2013	2014	2015	2016	2017	Rata-Rata
Prov. Papua Barat	29,54	31,16	7,51	12,40	9,99	18,12
Kab. Fakfak	20,39	20,60	6,45	3,17	3,23	10,77
Kab. Manokwari	4,35	0,53	0,10	0,74	6,65	2,48
Kab. Sorong	19,60	17,25	0,14	3,96	17,86	11,76
Kota Sorong	2,07	8,11	1,36	1,93	-	2,69
Kab. Raja Ampat	10,65	3,47	3,03	5,63	-	4,56
Kab. Sorong Selatan	14,85	9,13	9,20	4,68	4,51	8,48
Kab. Teluk Bintuni	28,23	37,81	12,39	4,38	12,20	19,00
Kab. Teluk Wondama	5,20	12,15	1,07	0,87	0,59	3,98
Kab. Kaimana	9,91	21,28	11,07	12,92	6,52	12,34
Kab. Maybrat	1,19	7,61	6,21	0,36	-	3,07
Kab. Tambrauw	9,63	12,15	5,63	3,08	0,55	6,21
Kab. Manokwari Selatan		18,45	6,93	1,99	-	6,84
Kab. Pegunungan Arfak		32,83	14,61	8,56	-	14,00

Sumber: Kemenkeu.djpk.go.id, data diolah.

Nampaknya, kabupaten dan kota di Provinsi Papua Barat yang di klasifikasikan berdasarkan wilayah adat, memberikan informasi yang menarik disimak. Tabel 6.14 menunjukkan bahwa wilayah adat Domberay yang hanya memiliki dua kabupaten yakni FakFak dan Kaimana, keduanya memiliki rerata SiLPA yang relatif tinggi pada selang waktu 2013–2017. Sebaliknya untuk wilayah adat Bomberay, dari 11 kabupaten dan kota terdapat tiga kabupaten (Teluk Bintuni, Kabupaten Sorong, dan Pegunungan Arfak) yang mencatat SiLPA relatif tinggi. Sementara empat kabupaten yaitu Manokwari, Teluk Wondama, Raja Ampat, dan Maybrat ditambah a Kota Sorong meraih prestasi dengan SiLPA yang rendah proporsinya.

Tabel 6.14. Kabupaten/Kota Berdasarkan Wilayah Adat dan Rata-rata Rasio SiLPA Terhadap Total Belanja Kabupaten 2013–2017, Provinsi Papua Barat

1	WILAYAH ADAT DOMBERAY	2	WILAYAH ADAT BOMBERAY	
	Kab Fak Fak	10,77	Kab Manokwari	2,48
	Kab Kaimana	12,34	Kab Manokwari Selatan	6,84
			Kab Teluk Bintuni	19,00
			Kab Teluk Wondama	3,98
			Kota Sorong	2,69
			Kab Sorong	11,76
			Kab Sorong Selatan	8,48
			Kab Raja Ampat	4,56
			Kab Tambrauw	6,21
			Maybrat	3,07
			Pegunungan Arfak	14,00

Sumber: Kemenkeu.djpk.go.id dan Pemprov Papua Barat, data diolah.

Pelaksanaan pemekaran di kabupaten dan kota di Provinsi Papua Barat dapat diklasifikasikan dalam dalam periode waktu. Pertama, tahun 1999 pemekaran satu kota Sorong. Kedua, tahun 2002, pemekaran lima kabupaten yaitu Sorong Selatan, Raja Ampat, Kaimana, Teluk Bintuni, dan Teluk Wondama. Ketiga, tahun 2008–2009 pemekaran untuk 2 kabupaten yakni Tambrauw dan Maybrat. Keempat, tahun 2012 pemekaran kabupaten Pegunungan Arfak dan Manokwari Selatan. Kabupaten induk sebanyak tiga kabupaten yakni Sorong, FakFak, dan Manokwari yang dimekarkan menjadi 13 kabupaten dan kota.

Dari 10 kabupaten pemekaran, terdapat tiga kabupaten yaitu Teluk Bintuni, Pegunungan Arfak, dan Kaimana yang mencatat ratio SiLPA terhadap total belanja daerah relatif tinggi proporsinya. Di samping itu ada tiga kabupaten yakni Maybrat, Teluk Wondama, dan Raja Ampat serta satu kota yakni Kota Sorong yang berhasil meraih prestasi dengan proporsi ratio SiLPA terhadap total belanja daerah relatif rendah.

Dari kabupaten induk, terdapat dua kabupaten yakni Sorong dan FakFak dari 3 kabupaten yang mencatat ratio SiLPA terhadap total belanja daerah relatif tinggi proporsinya. Hanya Kabupaten Manokwari dapat meraih ratio SiLPA terhadap total belanja daerah relatif rendah proporsinya.

Yang dapat ditarik pembelajaran dari dua provinsi yang melakukan pemekaran kabupaten dan kota dengan waktu yang berbeda, nampaknya tidak dapat dikatakan bahwa kabupaten induk yang telah memiliki kelembagaan yang mapan serta didukung dengan SDM birokrat yang telah terlatih dan berpengalaman mengelola keuangan daerah, dapat mewujudkan pengelolaan

keuangan daerah dengan tanpa SiLPA (SiLPA sama dengan nol) = atau SiLPA dengan proporsi kecil. Karena tiga kabupaten dari tujuh kabupaten induk di Provinsi Papua, dan dua kabupaten dari tiga kabupaten di Provinsi Papua Barat tercatat memiliki proporsi ratio SiLPA terhadap total belanja selang waktu 2013–2017 yang relatif tinggi. Hanya setengah dari keseluruhan kabupaten induk di Papua dan Papua Barat yang dapat mencatat ratio SiLPA relatif rendah dan menengah.

Tabel 6.15. Perbandingan Rata-rata Rasio SiLPA terhadap Total Belanja Daerah 2013–2017 antara Wilayah Pemekaran (1999–2012) dengan Wilayah Induk Kabupaten/Kota

KAB/KOTA PEMEKARAN WILAYAH	TAHUN	Rerata Ratio SiLPA terhadap Total Belanja Daerah Kab/Kota
Kota Sorong	1999	2,69
Kab Sorong Selatan	2002	8,48
Kab Raja Ampat	2002	4,56
Kab Kaimana	2002	12,34
Kab Teluk Bintuni	2002	19,00
Kab Teluk Wondama	2002	3,98
Kab Tambrau	2008	6,21
Kab Maybrat	2009	3,07
Kab Pegunungan Arfak	2012	14,00
Kab Manokwari Selatan	2012	6,84
KABUPATEN INDUK PROVINSI PAPUA BARAT		
Kabupaten Sorong		11,76
Kabupaten Fak-Fak		10,77
Kabupaten Manokwari		2,48

Sumber: Kemenkeu.djpk.go.id dan Pemprov Papua Barat. Data diolah.

Walaupun sebagian kabupaten tersebar di seluruh wilayah adat—yang relatif terbatas memiliki aksesibilitas antardaerah di wilayah pegunungan dan pesisir— ternyata dapat menciptakan nilai rerata SiLPA terhadap total belanja daerah relatif rendah. Namun, ada kemungkinan hal tersebut terjadi karena alokasi pendanaan pelaksanaan kegiatan lebih besar dialokasikan untuk belanja tidak langsung, bukan pada belanja langsung. Artinya belanja kegiatan banyak digunakan untuk kegiatan reguler dilakukan oleh perangkat OPD untuk pelaksanaan kegiatan pertemuan, koordinasi, workshop, kunjungan lapangan, pendanaan makan dan minum, transportasi, belanja ATK, dan honor pegawai pelaksana kegiatan. Jadi penggunaan dana bukan untuk mendanai penambahan fasilitas dan sarana, serta peningkatan SDM penunjang

pelaksanaan pelayanan dasar publik. Kenyataan ini, terungkap pada saat pertemuan kabupaten dan provinsi dalam forum **musrenbangsus Provinsi Papua 2018 di Biak**. Di mana beberapa kabupaten mengusulkan rencana penggunaan anggaran kegiatan bidang kesehatan dan pendidikan, lebih besar dialokasikan untuk perjalanan, pertemuan, dana kunjungan ke lapangan. Terbatas dana yang digunakan untuk kegiatan yang berdampak langsung terhadap peningkatan pelaksanaan pelayanan kesehatan dan pendidikan.

Kabupaten dan kota pemekaran di Provinsi Papua dan Papua Barat sebagian sudah dapat menunjukkan prestasi kinerja pengelolaan keuangan daerah dengan SiLPA proporsi kecil. Tetapi beberapa kabupaten pemekaran belum dapat menunjukkan prestasi rerata SiLPA dengan proporsi menengah dan kecil dalam lima tahun. Bahkan beberapa kabupaten induk mencatat rerata proporsi SiLPA tinggi. Kenyataan ini menjelaskan bahwa kabupaten induk belum dapat mewujudkan pengelolaan keuangan daerah dengan rerata SiLPA proporsi rendah. Nampaknya kabupaten induk dan kabupaten pemekaran dihadapkan dengan masalah serupa yaitu keterbatasan pada penyusunan perencanaan penganggaran dan penyerapan penggunaan pembiayaan kegiatan, yang menyebabkan terjadinya sejumlah dana yang telah dilokasikan untuk penggunaan pelaksanaan kegiatan tidak dapat terserap.

6.5.3.4 Dana Insentif Daerah (DID) Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat

Dana insentif daerah (DID) yang diterima oleh pemprov dan pemkab/pemkot, dapat menjelaskan tentang kapasitas pemda mengelola pemanfaatan keuangan daerah. Hal itu ditunjukkan dengan kinerja hasil pembangunan daerah melalui beberapa indikator pembangunan daerah yaitu kinerja baik dalam pelayanan dasar publik bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar, pelayanan pemerintah daerah secara umum, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Nampaknya dana insentif daerah (DID) belum mendapatkan perhatian utama untuk mendapatkan tambahan dana bagi Pemprov Papua dan kabupaten/kota. Sejak tahun 2011–2019, provinsi Papua hanya sekali mendapatkan DID pada 2016. Artinya pada 2016, provinsi Papua dapat memenuhi syarat utama DID yaitu mendapat opini WTP dari BPK dan tepat waktu menetapkan RAPBD menjadi APBD oleh DPRD provinsi.

Namun pada 2011–2015 dan tahun 2017–2019, Provinsi Papua tidak menerima Dana Insentif Daerah (DID). Provinsi Papua pada 2016–2018 mendapatkan opini WTP dari BPK namun tidak dapat menerima DID. Hal itu disebabkan Provinsi Papua belum dapat menetapkan bersama dengan DPRD dalam menetapkan dokumen RAPBD menjadi APBD secara tepat waktu. Proses pembahasan dokumen RAPBD di legislatif membutuhkan waktu pembahasan lebih panjang. Akibatnya terjadi keterlambatan penetapan RAPBD menjadi APBD. Hal tersebut, menjadi penyebab utama provinsi Papua tidak dapat menerima DID dari Pemerintah Nasional melalui Kementerian Keuangan.

Kabupaten penerima DID dari Provinsi Papua pada 2011–2019, hanya tujuh kabupaten/kota (Merauke, Jayawijaya, Jayapura, Nabire, Kepulauan Yapen, Asmat, dan Kota Jayapura) yang dapat meraih insentif diberikan oleh pemerintah Tabel 6.16. Walaupun dari tujuh

kabupaten/kota, terdapat beberapa kabupaten kota yang tidak menerima DID dalam beberapa tahun. Hanya Kota Jayapura yang dapat meraih DID selama lima tahun secara berurut (2015–2019). Tahun 2019 hanya tiga kabupaten (Merauke, Jayawijaya, Nabire) dan satu kota yang menerima DID yakni Kota Jayapura.

Tahun 2019, sebanyak 25 kabupaten tidak menerima DID. Serta 22 kabupaten dari 29 kabupaten/kota belum dapat meraih DID pada 2011–2019. Kenyataan ini menjelaskan bahwa sebanyak 22 kabupaten belum dapat memenuhi syarat utama bagi penerima DID, yaitu, mendapatkan opini BPK, penetapan APBD tepat waktu, dan penggunaan *e-planning* yang mulai berlaku sebagai syarat utama sejak tahun 2018.

Tabel 6.16. Alokasi DID Kab/Kota dan Provinsi Papua, 2011–2019 (Rp. Miliar)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Merauke	-	-	-	-	-	-	-	18,50	31,87
Jayawijaya	-	-	-	-	-	-	7,50	16,50	-
Jayapura	23,79	-	-	-	-	38,69	7,50	25,25	41,01
Nabire	-	-	-	-	-	36,89	-	-	20,24
Kepulauan Yapen	-	-	-	-	-	-	50,56	-	-
Asmat	24,73	-	-	-	3,00	5,00	7,50	16,00	-
Kota Jayapura	26,19	22,64	-	-	21,68	5,00	7,50	8,50	34,20
PROVINIS PAPUA	-	-	-	-	-	5,00	-	-	-

*Catatan: 22 Kabupaten lainnya di provinsi Papua belum pernah mendapat Dana Insentif Daerah

Sumber: Data DJPK

Ada delapan kabupaten dan satu kota di Provinsi Papua Barat sebagai penerima DID pada 2015–2019 yakni FakFak, Kaimana, Teluk Bintuni, Sorong Selatan, Sorong, Raja Ampat, Tambrauw, dan Maybrat. Sementara satu kota itu adalah Kota Sorong. Keempat kabupaten yang menerima DID adalah Teluk Wondama, Manokwari, Manokwari Selatan, dan Pegunungan Arfak. Keempat kabupaten tersebut belum dapat memenuhi syarat utama sebagai penerima DID, yaitu belum dapat meraih opini BPK, belum dapat menetapkan APBD tepat waktu, dan belum menggunakan *e-planning* dalam penyusunan RKPD dan penetapan alokasi anggaran kegiatan usulan setiap OPD.

Tabel 6.17. Alokasi DID Kab/Kota dan Provinsi Papua Barat, 2011-2019 (Rp. Miliar)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fakfak	-	-	-	-	-	-	7,5	-	-
Kaimana	-	-	-	-	2	5	7,5	-	-
Teluk Wondama	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Teluk Bintuni	-	-	-	-	-	5	7,5	43,75	18,98
Manokwari	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sorong Selatan	-	-	-	-	-	-	7,5	-	12,45
Sorong	-	-	-	-	2	5	7,5	8	10,16
Raja Ampat	-	-	-	-	-	5	-	8,75	21,72
Tambrauw	-	-	-	-	-	5	7,5	-	-
Maybrat	-	-	-	-	-	-	7,5	-	-

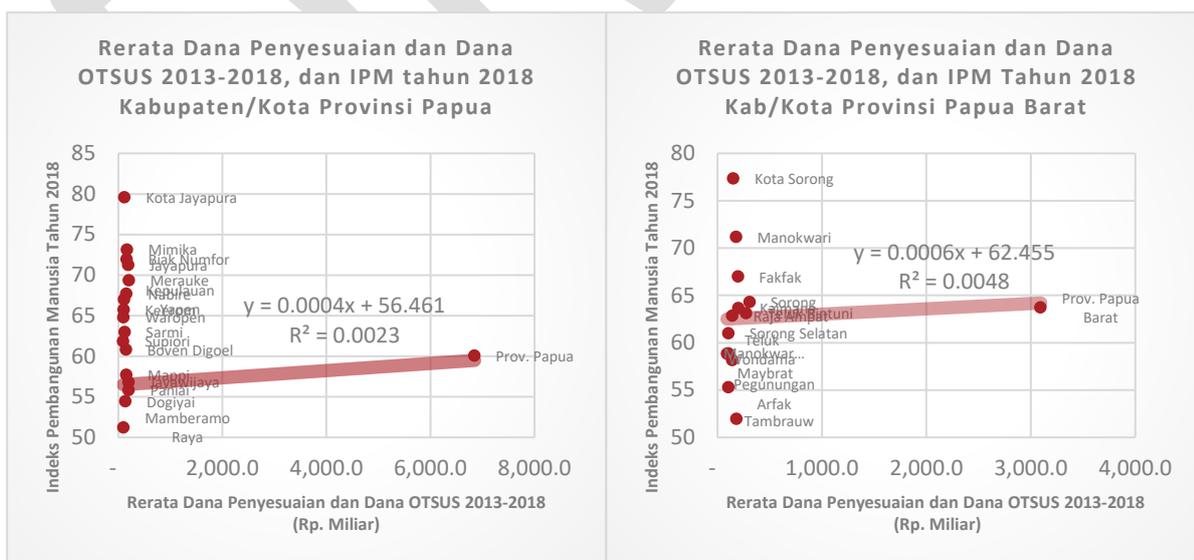
Manokwari Selatan	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pegunungan Arfak	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kota Sorong	-	-	-	-	-	5	7,5	-	-
Papua Barat	-	-	-	-	-	5	7,5	-	-

Sumber: DJPK

DANA PENYESUAIAN DAN OTSUS KETERKAITAN DENGAN IPM KABUPATEN/KOTA DAN PROVINSI

Sesuai dengan amanat UU 21/2001 bahwa dana otsus diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan kewenangan pemda (provinsi dan kabupaten/kota) di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, dan pengembangan ekonomi lokal atau pemberdayaan ekonomi masyarakat lokal khususnya orang Asli Papua (OAP). Gambar 6.5., menjelaskan pengaruh rerata dana penyesuaian dan dana Otsus selang waktu 2013–2018 relatif tidak atau sangat kecil berpengaruh terhadap pembentukan IPM, baik yang terjadi di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Hal ini dapat dijelaskan bahwa dana otsus selain dialokasikan untuk mendanai bidang pendidikan dan kesehatan—yang berpengaruh langsung terhadap pembangunan IPM—dana otsus digunakan juga untuk membiayai pembangunan infrastruktur dasar dan pembangunan ekonomi lokal/kerakyatan untuk OAP. Nampaknya, banyak faktor lain yang turut memberikan kontribusi terhadap pembangunan IPM di Papua dan Papua Barat. Selain sumber dana di luar dana otsus: terdapat juga dana APBD kabupaten/kota, APBD provinsi, DAK fisik dan nonfisik; serta faktor nonanggaran, misalnya kelembagaan pelaksana pelayanan dasar publik, sistem dan prosedur pelaksanaan pelayanan dasar pada masyarakat, SDM pelaksana pelayanan, budaya masyarakat, serta partisipasi aktif lembaga nonpemerintah dalam melaksanakan proses pendidikan dan pelayanan kesehatan kepada masyarakat di daerah.

Gambar 6.5. Korelasi Rerata Dana Penyesuaian dan Dana OTSUS 2013–2018, Kabupaten/Kota dan Provinsi terhadap IPM 2018, Provinsi Papua dan Papua Barat



Sumber: DJPK dan BPS, data diolah.

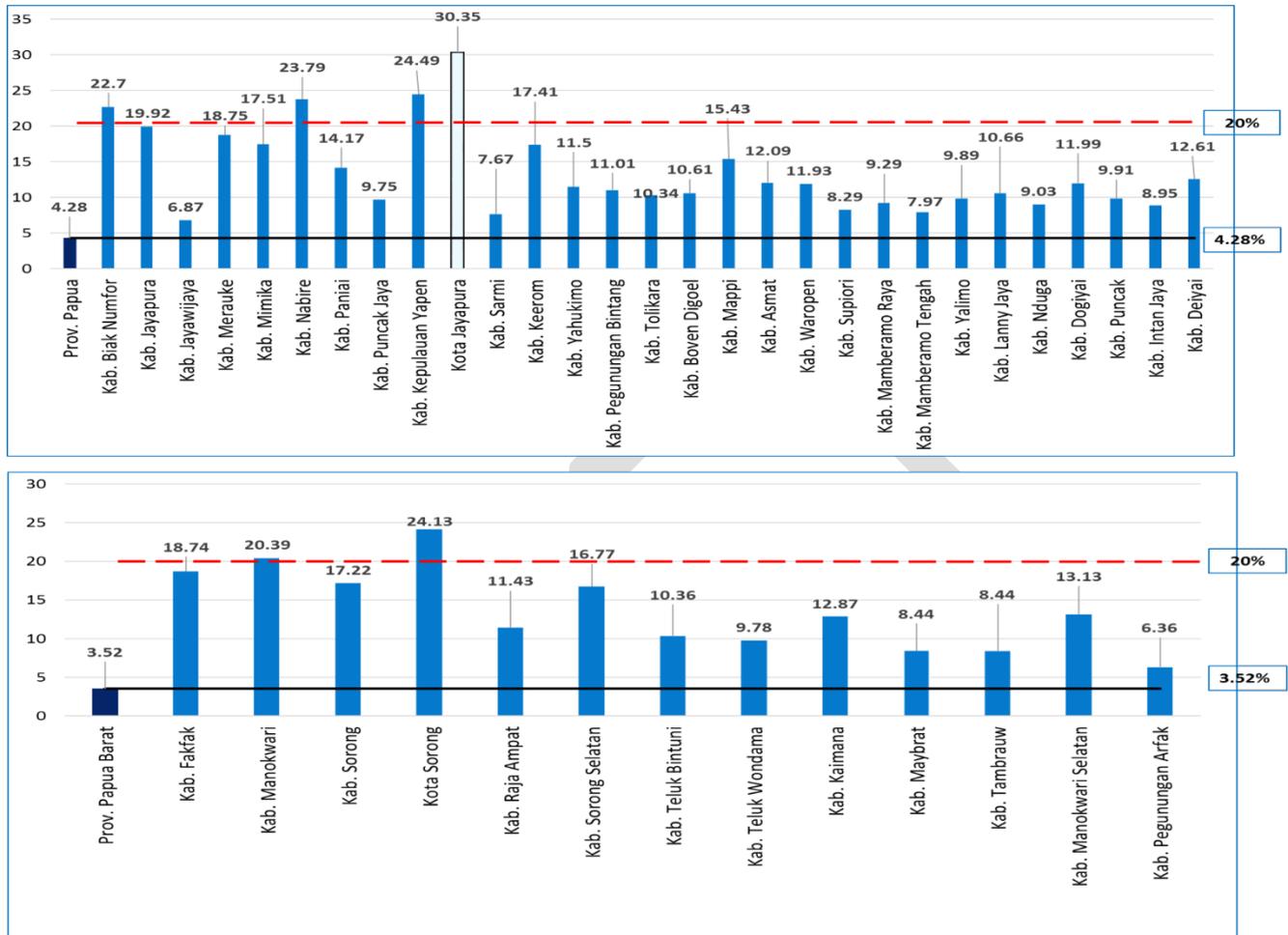
6.5.3.5 Alokasi Belanja Fungsi Pendidikan dan Kesehatan

Rerata alokasi belanja fungsi pendidikan terhadap total belanja 2013–2017 kabupaten/kota dan provinsi ditunjukkan dalam Gambar 6.6. Alokasi belanja fungsi pendidikan di Provinsi Papua pada periode 2013–2017 hanya sebesar 4,28 persen. Hanya tiga kabupaten (Biak Numfor, Nabire, Kepulauan Yapen) dan Kota Jayapura yang berkomitmen mengalokasikan rerata belanja bidang pendidikan terhadap total belanja pada 2013–2017 melampaui 20 persen sesuai amanat UU Pendidikan Nasional. Terdapat sembilan kabupaten (Jaya Wijaya, Puncak Jaya, Sarmi, Supiori, Mambero Raya, Mambero Tengah, Yalimo, Nduga, dan Intan Jaya) yang hanya menyediakan kurang dari 10 persen rata-rata alokasi fungsi pendidikan terhadap total belanja selama lima tahun (2013-2017).

Di Provinsi Papua Barat dalam jangka waktu 2013–2017, rerata alokasikan dana untuk fungsi pendidikan terhadap total belanja hanya sebesar 3,52 persen. Nampaknya relatif terbatas kemampuan Pemprov Papua Barat dalam mengalokasikan dana fungsi pendidikan. **Hanya Kabupaten Manokwari dan Kota Sorong yang mampu mengalokasikan dana fungsi pendidikan terhadap total belanja, rerata dalam lima tahun melampaui 20 persen.** Terdapat empat kabupaten (Teluk Wondama, Maybrat, Tambrau, dan Pegunungan Arfak) yang hanya mengalokasikan dana fungsi pendidikan rerata dalam lima tahun (2013–2017) sebesar kurang dari 10 persen.

Provinsi Papua dan Papua Barat, belum sepenuhnya memenuhi kewajibannya untuk mengalokasikan dana bidang pendidikan sebesar 20 persen dari total APBD pada 2013–2017. Sebagian besar kabupaten, belum dapat mengalokasikan dana memadai sesuai kebutuhan pada bidang pendidikan. Kenyataan ini mungkin karena pemkab memberikan dukungan pendanaan untuk bidang lain—yang bukan prioritas daerah—yang dilaksanakan di daerah dengan menggunakan sumber daya dana yang relatif masih terbatas.

Gambar 6.6. Rerata Alokasi Belanja Fungsi Pendidikan Terhadap Total Belanja (%) Kab/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2013–2017



Sumber: DJPK, data diolah

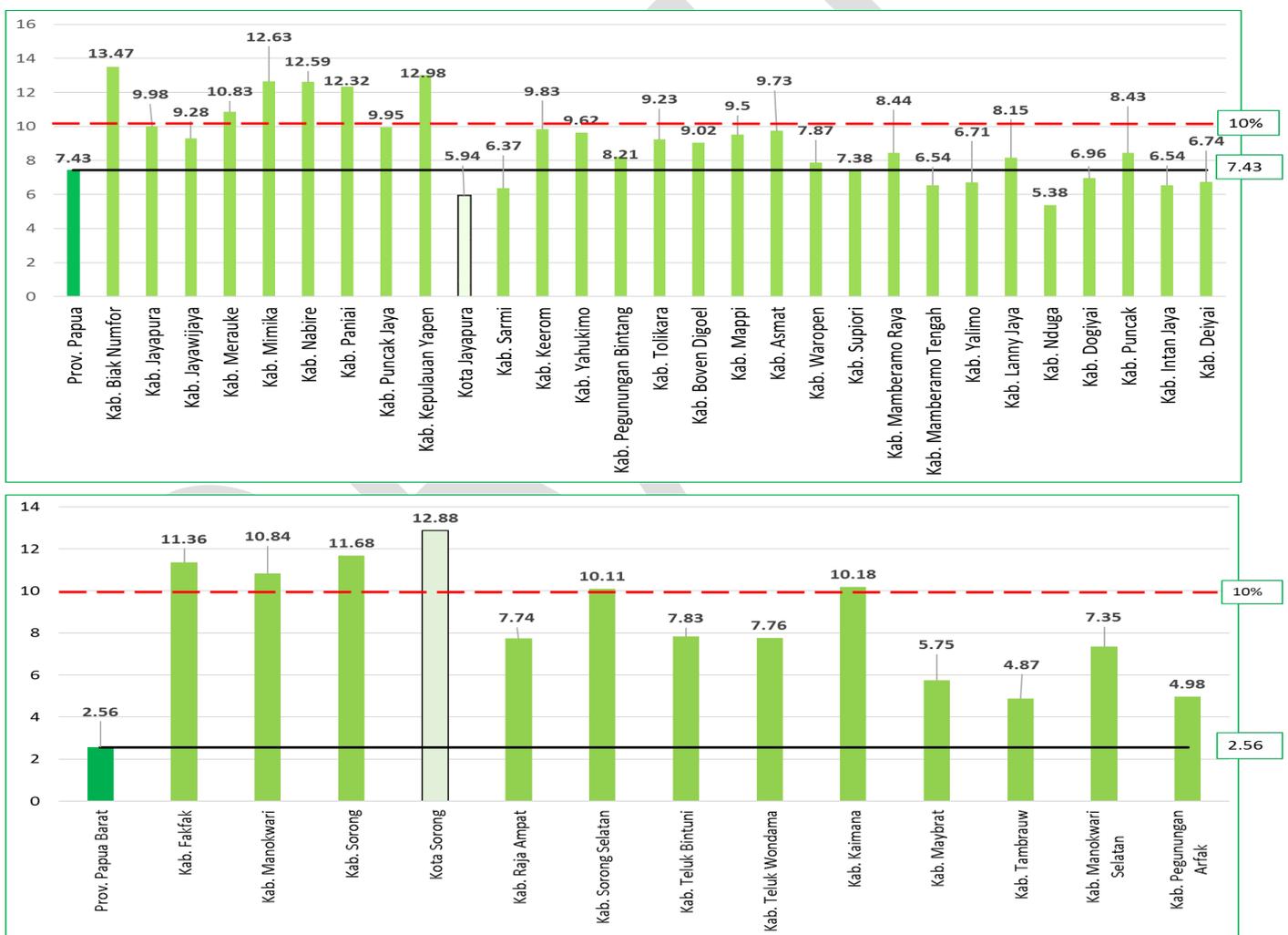
Dalam lima tahun (2013–2017), rerata alokasi belanja fungsi kesehatan terhadap total belanja Provinsi Papua hanya sebesar 7,43 persen yang berarti belum dapat mencapai amanat UU Kesehatan minimal 10 persen dari total belanja daerah (Gambar 6.7). Hanya enam kabupaten di provinsi Papua yang dapat mengalokasikan rerata dana fungsi kesehatan terhadap total belanja diatas 10% sesuai dengan amanat UU Kesehatan. Keenam kabupaten itu adalah Biak Numfor, Merauke, Mimika, Nabire, Paniai, Kepulauan Yapen. delapan kabupaten dan 1 kota masih terbatas dalam mengalokasikan dana fungsi kesehatan terhadap total belanja mereka. Kota Jayapura dan Kabupaten Sarmi, Supiori, Mamberamo Tengah, Yalimo, Nduga, Dogiyai, Intan Jaya, dan Deiyai adalah daerah yang mengalokasikan rerata dana fungsi kesehatan terhadap total belanja di bawah kemampuan rata-rata provinsi (7,43%).

Kapasitas keuangan daerah Provinsi Papua Barat relatif terbatas mengalokasikan dana untuk pelaksanaan kegiatan fungsi kesehatan, yang rerata dalam periode 2013-2017 hanya 2,56 persen. Masih jauh dari amanat UU Kesehatan bahwa alokasi dana pemda bidang kesehatan sebesar 10 persen. Hanya enam kabupaten dan kota (FakFak, Manokwari, Sorong, Kota Sorong,

Sorong Selatan, dan Kaimana) di wilayah Papua Barat yang mengalokasikan dana kesehatan rata-rata dalam waktu lima tahun (2013–2017), lebih besar 10 persen, dari total belanja daerah. Kabupaten lainnya, masih di bawah 10 persen dari dana yang dialokasikan untuk pelaksanaan fungsi Kesehatan. Terdapat dua kabupaten yaitu Tambrauw dan Pegunungan Arfak yang mengalokasikan dana untuk fungsi kesehatan di bawah lima persen.

Kedua provinsi (Papua dan Papua Barat) belum dapat memenuhi kewajiban alokasi dana bidang kesehatan sebesar 10 persen dari total belanja setiap tahun. Keterbatasan alokasi dana pemda untuk pelaksanaan kegiatan kesehatan, menjadi tantangan tersendiri bagi petugas kesehatan melaksanakan pelayanan kesehatan sesuai dengan SPM di unit-unit layanan yang tersebar di seluruh distrik dan dan sebagian kampung.

Gambar 6.7 Rerata Alokasi Belanja Fungsi Kesehatan Terhadap Total Belanja (%) Kab/Kota Tahun 2013–2017, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat



Sumber: Data DJPK dan diolah

Hubungan Alokasi APBD Fungsi Pendidikan dan Kesehatan Kabupaten/Kota dan Provinsi

Pada Lampiran Gambar 2 s/d 4, memberikan informasi tentang hubungan alokasi rerata APBD fungsi pendidikan dan kesehatan di kabupaten/kota/provinsi di Papua dan Papua Barat. Nampaknya relatif kecil pengaruh rerata alokasi APBD fungsi pendidikan dan kesehatan terhadap peningkatan harapan lama

sekolah (HLS), rata-rata lama sekolah (RLS), dan angka harapan hidup (AHH). Alokasi APBD fungsi pendidikan di Provinsi Papua relatif sedikit lebih baik pengaruhnya terhadap harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah di bandingkan dengan yang terjadi di provinsi Papua Barat.

Sebaliknya untuk Provinsi Papua Barat, rerata alokasi APBD fungsi kesehatan relatif lebih baik pengaruhnya terhadap angka harapan hidup dibandingkan yang terjadi di Provinsi Papua. Kenyataan di kedua provinsi terkait dengan pengelolaan dana alokasi APBD fungsi pendidikan dan kesehatan, dapat memberikan informasi bahwa ada kemungkinan perencanaan kegiatan dan pengelolaan keuangan bidang pendidikan lebih efektif dilakukan di Provinsi Papua. Namun sebaliknya perencanaan dan pengelolaan keuangan bidang kesehatan lebih berkembang di Provinsi Papua Barat.

Alokasi DTO/DTI Provinsi Papua dan Papua Barat

Sumber dana berasal dari dana tambahan otsus (DTO) yang kemudian diterjemahkan dan populer disebut menjadi dana tambahan infrastruktur (DTI). Dana tersebut ditransfer oleh pemerintah kepada Pemprov Papua sejak tahun 2006 dan Provinsi Papua Barat tahun 2008, untuk membangun infrastruktur dasar di tanah Papua. Kewenangan alokasi dan penggunaan dana DTO/DTI ditetapkan oleh Gubernur melalui pergub untuk alokasi pada OPD pelaksana program dan kegiatan pembangunan infrastruktur dasar serta lokasi proyek di kabupaten kota.

Informasi tentang penggunaan dana DTO/DTI untuk membangun infrastruktur dasar di seluruh kabupaten dan kota, yang dikeluarkan pemprov hanya terbatas pada alokasi pendanaan di beberapa OPD teknis pelaksana pembangunan infrastruktur dasar. Seperti di tunjukkan dalam Gambar 6.8, menjelaskan alokasi dana tambahan otsus/dana tambahan infrastruktur tahun 2014–2015 dan 2017–2018. Data dan informasi tentang infrastruktur yang di bangun di kabupaten dan kota, belum dikeluarkan oleh pemprov.

Data dan informasi dipaparkan melalui Gambar 6.8, memberikan gambaran tentang penyebaran alokasi dana 2014-2018 pada beberapa OPD pengguna dana untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur dasar di daerah. Di mana terdapat beberapa OPD provinsi yang menyelenggarakan pembangunan infrastruktur di daerah, seperti: Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perhubungan, Dinas Komunikasi dan Informasi, Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral, Dinas Permukiman dan Perumahan, Dinas Olah Raga, Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD), dan Bappeda.

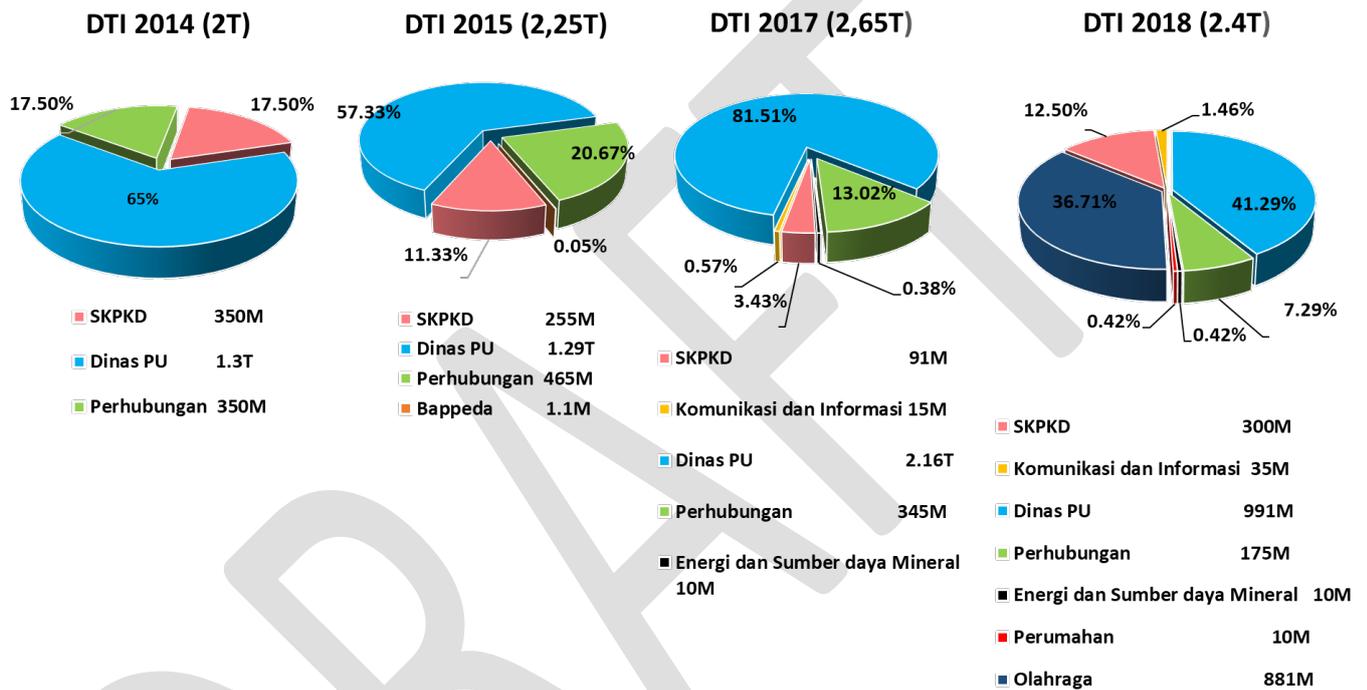
Kemungkinan yang terjadi, sejak 2006–2013, DTO/DTI hanya dialokasikan pada Dinas Pekerjaan Umum untuk mengelola dan membangun infrastruktur dasar sesuai kewenangannya. Kewenangnya itu terfokus pada pembangunan akses jalan dan jembatan baru, serta peningkatan jalan dan jembatan yang sudah terbangun sebelumnya, pembangunan permukiman penduduk dan perumahan, serta air bersih dan sanitasi. Prioritas pembangunan jalan dan jembatan di daerah untuk dapat membuka akses antardaerah yang saling terkoneksi melalui hubungan darat.

Sejak 2014, dana tambahan infrastruktur (DTI) mulai dialokasikan untuk pembangunan bidang perhubungan (darat, laut, dan udara), bidang energi untuk pembangunan pembangkit listrik di permukiman penduduk di kampung-kampung yang belum mendapatkan layanan jaringan listrik dari PLN. Kemudian diperluas untuk pembangunan permukiman dan perumahan bagi penduduk OAP yang tersebar di kampung-kampung seluruh kabupaten.

Tahun 2018, sebagian penggunaan DTI dialokasikan untuk mendanai pembangunan fasilitas-fasilitas olah raga—yang ditetapkan melalui pergub—untuk mendukung pelaksanaan Pekan Olah Raga Nasional (PON) tahun 2020 di mana Provinsi Papua sebagai tuan rumah penyelenggaraan PON.

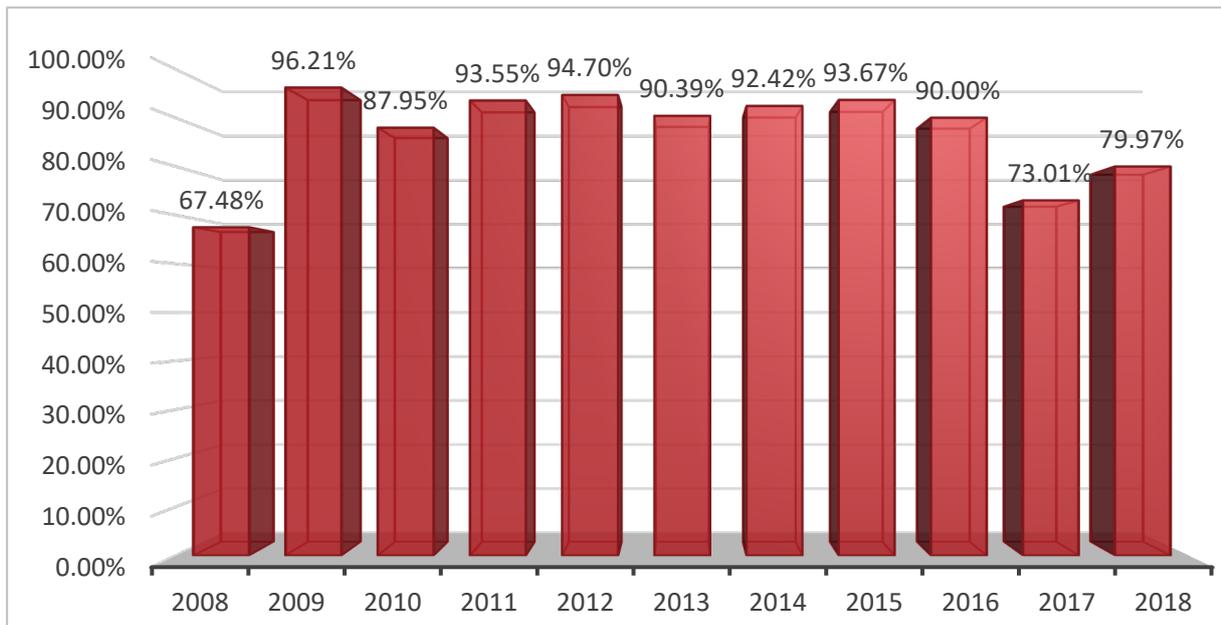
Dana Tambahan Infrastruktur yang dialokasikan melalui Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD), kemungkinan dana tersebut oleh pemprov digunakan untuk mendanai kegiatan pembangunan yang di kelola oleh kelompok masyarakat, lembaga-lembaga nonpemerintah dialokasikan melalui dana hibah dan bantuan sosial. Pelibatan langsung SKPKD dalam pengelolaan DTI adalah untuk memudahkan pemprov mengontrol dan monitor penggunaan dana yang dialokasikan melalui hibah dan bantuan sosial. Sedangkan DTI yang dikelola oleh Bappeda, kemungkinan digunakan untuk mendanai pelaksanaan koordinasi dan evaluasi pelaksanaan pembangunan infrastruktur oleh setiap OPD teknis yang melaksanakan kegiatan didanai melalui DTI di kabupaten dan kota.

Gambar 6.8. Alokasi Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) Provinsi Papua, 2014–2018



Sumber: BPKAD Provinsi Papua, 2018

Gambar 6.9 Realisasi Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) 2008–2018, Provinsi Papua Barat



6.5.3.6 Alokasi Dana Otsus di Kabupaten

Terkait pemanfaatan dana otsus oleh kabupaten dan kota, data yang dikeluarkan secara resmi oleh pemkab dan pemkot relatif terbatas. Hal ini disebabkan, pada tahap perencanaan penyusunan alokasi dana APBD kabupaten dan kota, sejak awal tidak dipisahkan secara terperinci asal alokasi pendanaan, apakah dari dana otsus atau sumber lain seperti APBD Kab/Kota, APBD Prov, DAK, APBN K/L dalam membiayai pelaksanaan kegiatan bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, dan pengembangan ekonomi lokal untuk OAP. Konsekuensinya, muncul kesulitan ketika melakukan evaluasi dan analisis penggunaan dana otsus pada bidang-bidang prioritas sesuai amanat UU 21/2001.

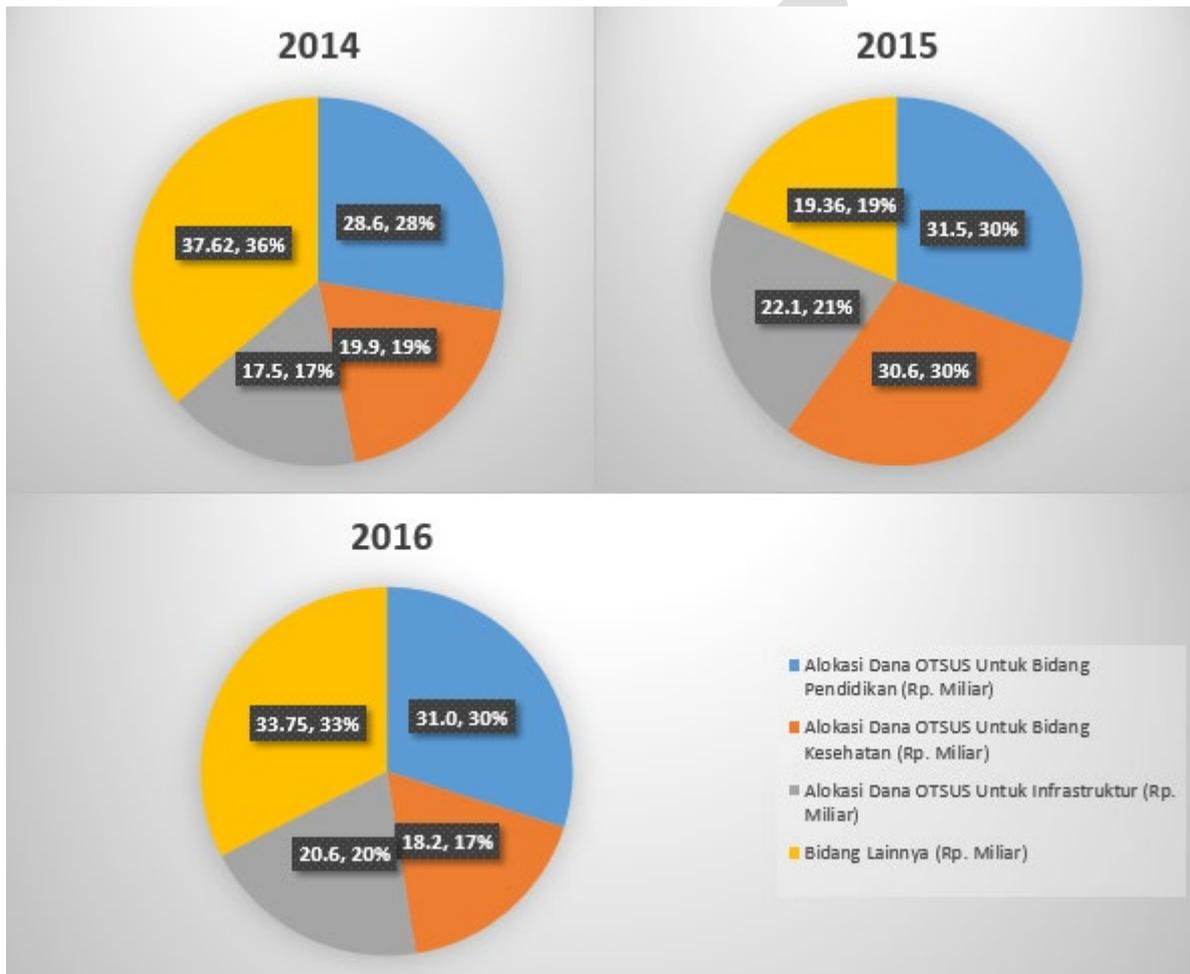
Namun, ditemukan juga alokasi penggunaan dana otsus Kabupaten Jayapura tahun 2014–2016 dan Kabupaten Paniai tahun 2013–2015 yang berasal dari *Pusat Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah Universitas Cenderawasih (2018)*. Data alokasi dana otsus untuk bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar di Kabupaten Jayapura dan Kabupaten Paniai, ditunjukkan pada Gambar 6.10.

Di Kabupaten Jayapura, alokasikan dana otsus diprioritaskan pada bidang pendidikan selang waktu 2014–2016, serta alokasi dana untuk bidang kesehatan khususnya tahun 2015 yang relatif besar. Selain itu untuk bidang infrastruktur juga mendapat prioritas alokasi dana. Kegiatan bidang lainnya juga mendapatkan alokasi yang relatif besar proporsinya untuk tahun 2014 dan 2016. Kemungkinan kegiatannya terkait dengan penguatan ekonomi masyarakat lokal Orang Asli Papua (OAP).

Pemanfaatan alokasi dana otsus di kabupaten Paniai 2013–2015 diprioritaskan pada bidang pendidikan yang terus meningkat proporsi alokasi dana Gambar 6.11. Demikian juga dengan alokasi dana bidang kesehatan meningkat dalam kurun waktu yang sama, walaupun besaran proporsi alokasi dana untuk bidang kesehatan relatif kecil dibandingkan dengan proporsi alokasi dana bidang infrastruktur. Di sisi lain, proporsi alokasi dana bidang lainnya yang mencakup kegiatan ekonomi lokal, mendapatkan alokasi dana yang relatif besar. Khusus tahun 2014, alokasi dana bidang lainnya mencapai 46% dari total alokasi dana otsus di Kabupaten Paniai.

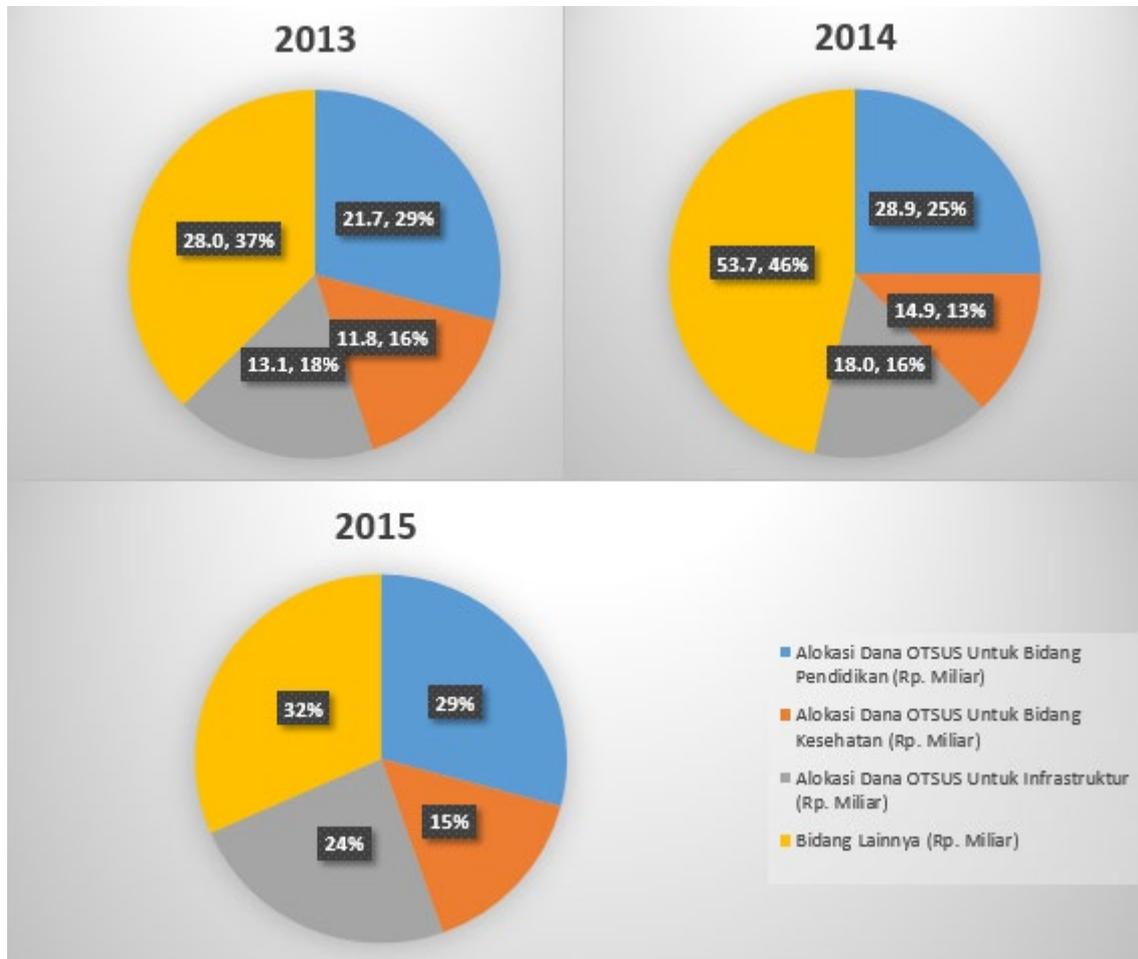
Kedua kabupaten (Jayapura dan Paniai) memberikan prioritas alokasi dana otsus pada bidang pendidikan dan bidang kesehatan. Selain itu kedua kabupaten mengarahkan alokasi dana otsus untuk kegiatan bidang lainnya yang berhubungan dengan kegiatan ekonomi lokal masyarakat OAP, serta kegiatan lainnya yang terkait dengan Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL). Khusus Kabupaten Paniai, dukungan terhadap kegiatan bidang lainnya menjadi prioritas tersendiri karena dalam tiga tahun dialokasikan dana relatif besar. Dengan harapan dapat memperbaiki kondisi ekonomi masyarakat lokal yang tersebar di distrik dan kampung.

Gambar 6.10. Alokasi Dana OTSUS untuk Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Infrastruktur 2014–2016, Kabupaten Jayapura, Prov Papua (Rp. Miliar)



Sumber: Pusat Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah Universitas Cenderawasih, diolah

Gambar 6.11. Alokasi Dana OTSUS untuk Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Infrastruktur 2013–2015, Kabupaten Pania, Provinsi Papua (Rp. Miliar)



Sumber: Pusat Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah Universitas Cenderawasih, diolah

6.5.1.5. Pembangunan Daerah Berbasis Wilayah

Percepatan pembangunan Tanah Papua (Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat) selama ini dilaksanakan melalui pendekatan sektoral dan kawasan. Pembangunan dari sisi sektoral yang berkembang selama ini lebih terfokus pada sektor kehutanan dan sektor pertambangan (mineral dan migas). Kemudian menyusul sektor lainnya seperti sektor jasa, sektor perdagangan yang didukung dengan pesatnya berkembang sektor perhubungan udara, darat, dan laut. Sejak tahun 2015, didukung dengan program nasional yang mengembangkan jaringan perhubungan laut—yang dikenal dengan “Tol Laut”—pembangunan menjangkau sampai pada daerah-daerah pesisir dan kepulauan. Potensi sumber daya alam lainnya yang belum berkembang seperti subsektor perikanan, dan industri pengolahan komoditi lokal yang berpotensi dapat diekspor keluar Tanah Papua.

Kemudian menyusul pembangunan daerah—sejak dimulainya otonomi daerah—melalui pendekatan wilayah atau kawasan. Selama ini yang sedang dilaksanakan—sesuai dengan dokumen tata ruang provinsi dan kabupaten/kota—dengan pendekatan wilayah berdasarkan wilayah tertinggal, wilayah perkotaan dan perdesaan, kawasan strategis nasional dan daerah, kawasan perbatasan, dan kawasan rawan bencana. Melalui pendekatan wilayah untuk percepatan pembangunan daerah, masing-masing wilayah memiliki arah kebijakan pembangunan daerah yang berbeda dan lebih terarah.

Pembangunan daerah berdasarkan wilayah, memudahkan pemerintah kabupaten/kota dan provinsi—berdasarkan kewenangan masing-masing—menetapkan prioritas kebutuhan pembangunan infrastruktur sesuai dengan kebutuhan daerah. Seluruh kabupaten dan kota menetapkan kebutuhan pembangunan infrastruktur dasar, dimulai dengan membangun jalan dan jembatan untuk wilayah daratan. Daerah-daerah terletak di pegunungan dan pedalaman memiliki prioritas pada pembangunan bandara dan jalan sebagai kebutuhan utama untuk akses ke luar daerah. Demikian juga untuk wilayah pesisir dan kepulauan, mengutamakan pembangunan pelabuhan dan fasilitas pendukung, serta sarana transportasi laut akses keluar wilayah.

Masing-masing kabupaten/kota membangun infrastruktur dasar diprioritaskan pada infrastruktur pendukung jaringan transportasi (darat, laut, dan udara) dan sarana transportasi, kemudian arah pembangunan infrastruktur mulai bergeser pada kebutuhan dasar masyarakat seperti jaringan air bersih dan sanitasi. Kebutuhan infrastruktur lainnya yang menjadi kewenangan pemerintah nasional yang di bangun di masing-masing daerah, seperti pembangkit listrik dan jaringan distribusi listrik, dan jaringan telekomunikasi.

Pendekatan wilayah membangun daerah kabupaten/kota memberikan arah yang jelas kepada pemerintah kabupaten, kota, dan provinsi—sesuai dengan kewenangan dan kebutuhan prioritas masing-masing daerah—untuk membangun kebutuhan infrastruktur dasar, infrastruktur sosial (puskesmas, rumah sakit, sekolah dasar dan menengah) dan sarana dan fasilitas pendukung, dengan menggunakan sumber pembiayaan dari berbagai sumber, seperti dana tambahan infrastruktur, dana APBD kabupaten/kota dan provinsi, dana APBN K/L, dana alokasi khusus (DAK) fisik, dan dana desa/kampung.

Dengan sumber dana yang tersedia semakin bervariasi dan semakin besar jumlahnya, menjadi momentum penting bagi masing-masing kabupaten/kota bekerja sama dengan provinsi membangun daerah melalui pendekatan wilayah dengan prioritas membangun infrastruktur dasar yang memadai, kemudian dapat mendukung untuk pengembangan sektor prioritas daerah seperti pertanian, perkebunan, perikanan, dan industri pengolahan yang digerakkan oleh kelompok rumah tangga dan usaha mikro, kecil, dan menengah.

6.5.4. Pembangunan Daerah Berbasis Wilayah

Percepatan pembangunan Tanah Papua (Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat) selama ini dilaksanakan melalui pendekatan sektoral dan kawasan. Pembangunan dari sisi sektoral yang berkembang selama ini lebih terfokus pada sektor kehutanan dan sektor pertambangan (mineral dan migas). Kemudian menyusul sektor lainnya seperti sektor jasa, sektor perdagangan yang didukung dengan pesatnya berkembang sektor perhubungan udara, darat, dan laut. Sejak tahun 2015, didukung dengan program nasional yang mengembangkan jaringan perhubungan laut—yang dikenal dengan “Tol Laut”—pembangunan menjangkau sampai pada daerah-daerah pesisir dan kepulauan. Potensi sumber daya alam lainya yang belum berkembang seperti subsektor perikanan, dan industri pengolahan komoditi lokal yang berpotensi dapat diekspor keluar Tanah Papua.

Kemudian menyusul pembangunan daerah—sejak dimulainya otonomi daerah—melalui pendekatan wilayah atau kawasan. Selama ini yang sedang dilaksanakan—sesuai dengan dokumen tata ruang provinsi dan kabupaten/kota—dengan pendekatan wilayah berdasarkan wilayah tertinggal, wilayah perkotaan dan perdesaan, kawasan strategis nasional dan daerah, kawasan perbatasan, dan kawasan rawan bencana. Melalui pendekatan wilayah untuk percepatan pembangunan daerah, masing-masing wilayah memiliki arah kebijakan pembangunan daerah yang berbeda dan lebih terarah.

Pembangunan daerah berdasarkan wilayah, memudahkan pemerintah kabupaten/kota dan provinsi—berdasarkan kewenangan masing-masing—menetapkan prioritas kebutuhan pembangunan infrastruktur sesuai dengan kebutuhan daerah. Seluruh kabupaten dan kota menetapkan kebutuhan pembangunan infrastruktur dasar, dimulai dengan membangun jalan dan jembatan untuk wilayah daratan. Daerah-daerah terletak di pegunungan dan pedalaman memiliki prioritas pada pembangunan bandara dan jalan sebagai kebutuhan utama untuk akses ke luar daerah. Demikian juga untuk wilayah pesisir dan kepulauan, mengutamakan pembangunan pelabuhan dan fasilitas pendukung, serta sarana transportasi laut akses keluar wilayah.

Masing-masing kabupaten/kota membangun infrastruktur dasar diprioritaskan pada infrastruktur pendukung jaringan transportasi (darat, laut, dan udara) dan sarana transportasi, kemudian arah pembangunan infrastruktur mulai bergeser pada kebutuhan dasar masyarakat seperti jaringan air bersih dan sanitasi. Kebutuhan infrastruktur lainnya yang menjadi kewenangan pemerintah nasional yang di bangun di masing-masing daerah, seperti pembangkit listrik dan jaringan distribusi listrik, dan jaringan telekomunikasi.

Pendekatan wilayah membangun daerah kabupaten/kota memberikan arah yang jelas kepada pemerintah kabupaten, kota, dan provinsi—sesuai dengan kewenangan dan kebutuhan prioritas masing-masing daerah—untuk membangun kebutuhan infrastruktur dasar, infrastruktur sosial (puskesmas, rumah sakit, sekolah dasar dan menengah) dan sarana dan fasilitas pendukung, dengan menggunakan sumber pembiayaan dari berbagai sumber, seperti dana tambahan infrastruktur, dana APBD kabupaten/kota dan provinsi, dana APBN K/L, dana alokasi khusus (DAK) fisik, dan dana desa/kampung.

Dengan sumber dana yang tersedia semakin bervariasi dan semakin besar jumlahnya, menjadi momentum penting bagi masing-masing kabupaten/kota bekerja sama dengan provinsi membangun daerah melalui pendekatan wilayah dengan prioritas membangun infrastruktur dasar yang memadai, kemudian dapat mendukung untuk pengembangan sektor prioritas daerah seperti pertanian, perkebunan, perikanan, dan industri pengolahan yang digerakkan oleh kelompok rumah tangga dan usaha mikro, kecil, dan menengah.

Kesimpulan

Pelaksanaan dan penggunaan dana otsus pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, dan pembangunan ekonomi lokal bagi masyarakat OAP belum dapat ditunjukkan dengan jelas. Penggunaan dana otsus untuk peningkatan pelayanan publik belum dapat atau sulit di tunjukkan hasilnya kepada masyarakat oleh pemerintah kabupaten/kota dan provinsi. Sebabnya, sejak awal penggunaan dana otsus tidak dipisahkan secara terperinci tiap-tiap kegiatan peningkatan pelayanan publik, apakah dibiayai melalui dana otsus atau APBD provinsi/kabupaten/kota. Ke depan, dibutuhkan persiapan yang lebih baik bagi kabupaten/kota bekerjasama dengan provinsi, yaitu pembahasan program dan kegiatan yang akan didanai dari dana otsus atau APBD. Pembahasan harus terpisah melalui pelaksanaan Musrenbangsus di tingkat kabupaten/kota kemudian di tingkatkan ke tingkat provinsi, yang ditanggapi oleh pemerintah provinsi dalam forum musrenbangsus.

BAB VII. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Secara umum dapat disimpulkan bahwa perkembangan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat serta tingkat pelayanan publik di Tanah Papua memperlihatkan kemajuan namun masih relatif lambat. Padahal secara finansial, pemerintah daerah di Papua dan Papua Barat mengelola dana yang ukurannya (per kapita ataupun per km²) jauh lebih besar dari rata-rata nasional. Sehingga secara finansial dapat disimpulkan bahwa tingkat efisiensi dan efektivitas belanja daerah (provinsi, kabupaten/kota, dan kampung) termasuk yang berasal dari dana otsus relatif rendah dibanding rata-rata nasional. Rendahnya efisiensi dan efektivitas dana otsus diakui sendiri oleh aparaturnya dengan menyatakan bahwa selama ini dana otsus tidak fokus dengan prioritas untuk mendanai program/kegiatan yang berdampak besar dan berjangka panjang.

Evaluasi bidang pelayanan dasar menemukan ketimpangan layanan publik antarkabupaten dan/atau antarkota terutama untuk enam bidang layanan dasar. Hal tersebut terlihat dari belum terpenuhinya standar pelayanan minimal (SPM) untuk ke enam bidang yakni pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, sosial dan ketenteraman serta ketertiban, sesuai UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal.

Rekomendasi untuk kajian ini akan dibagi menjadi dua jenis yaitu rekomendasi per bidang secara umum dan rekomendasi per provinsi Papua dan Papua Barat.

7.1. Bidang Pendidikan

Kesimpulan bidang Pendidikan

- Pendidikan menjadi penyebab utama ketertinggalan daerah kabupaten dan sekaligus masalah utama rendahnya nilai IPM kabupaten/kota dan provinsi di Tanah Papua. Berbagai indikator pendidikan menunjukkan kondisi pembangunan pendidikan di Tanah Papua masih jauh lebih rendah dibanding nasional.
- Ketimpangan antarkabupaten/kota dalam berbagai indikator pendidikan jauh lebih tinggi di Provinsi Papua dibandingkan Provinsi Papua Barat.
- Rendahnya nilai indikator pendidikan di Tanah Papua disebabkan oleh sulitnya akses geografis (IKK yang tinggi), belanja urusan pendidikan yang rendah (kurang dari 20 persen dari APBD), realisasi dana pendidikan minimal dari otsus yang belum terpenuhi (kurang dari 30 persen dari otsus), kurangnya jumlah sekolah SMA/SMK dan sederajat, kurangnya jumlah guru terutama guru SD, dan rendahnya mutu pendidikan.
- Ketergantungan dana alokasi bidang pendidikan dari dana otsus yang sangat tinggi selama ini menyebabkan nasib pembangunan pendidikan di Tanah Papua sangat tergantung dari keberlanjutan dana otsus ke depan.

Rekomendasi bidang Pendidikan

- Pendidikan harus menjadi prioritas utama dalam pembangunan di Tanah Papua, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, terutama dalam upaya mengatasi ketertinggalan daerah kabupaten dan peningkatan nilai IPM yang signifikan.
- Perlunya menerapkan *hard-budget constraint* dalam pengalokasian belanja untuk urusan pendidikan, minimal 20 persen dari total belanja APBD dan pengawasan terhadap kewajiban pemenuhan alokasi minimal 30 persen dari dana otsus oleh kabupaten/kota.
- Pengalokasian dana otsus ke masing-masing kabupaten/kota perlu mempertimbangkan pencapaian indikator-indikator bidang pendidikan setiap kabupaten/kota, dengan tujuan untuk pemerataan dan mengurangi ketimpangan pendidikan antarkabupaten/kota.
- Alokasi dana untuk pendidikan juga perlu diprioritaskan selain dari dana otsus.
- Kondisi fisik sekolah serta jumlah sarana dan prasarana sekolah, khususnya sekolah SMA/SMK dan sederajat perlu ditingkatkan oleh provinsi di beberapa kabupaten yang jumlahnya masih terbatas.
- Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota perlu menambah jumlah guru, terutama untuk guru SD bagi pemerintah kabupaten/kota.
- Perlunya pengawasan terhadap kehadiran guru di sekolah, khususnya oleh masyarakat.
- Peningkatan kualitas guru perlu dikaitkan dengan regulasi otsus, yaitu melalui Kolose Pendidikan Guru (KPG) dan perlu adanya penetapan perguruan tinggi (PT) di Tanah Papua sendiri, sebagai lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK) untuk sertifikasi profesi.
- Pola pendidikan berasrama atau semi-asrama perlu dikembangkan untuk SD Kecil (kelas 1-3) di desa/kampung/dusun, SD (kelas 4-6), dan SMP Satu Atap di kecamatan/distrik, dan SMA/SMK di berbagai kabupaten/kota dan wilayah adat yang ada di Tanah Papua.
- Revitalisasi SMK perlu dilakukan dengan berbasiskan wilayah adat dan potensi sumber daya alam yang ada di masing-masing wilayah.
- Perlu peningkatan program *link and match* antara dunia pendidikan dan dunia kerja di Tanah Papua.
- Program Afirmasi Pendidikan Menengah (ADEM) dan Afirmasi Pendidikan Tinggi (ADik) Papua dan Papua Barat perlu terus ditingkatkan dan diperluas, dan ke depan diharapkan dapat digunakan untuk mendukung peningkatan jumlah dan kualitas guru serta tenaga kesehatan di Tanah Papua.
- Pemenuhan (SPM) bidang pendidikan sesuai PP No. 2 Tahun 2018 di provinsi dan kabupaten/kota perlu menjadi prioritas utama.
- Diperlukan segera penuntasan kerancuan pengelolaan satuan pendidikan sebagai dampak dari adanya UU No. 23 Tahun 2014.
- Pemerintah desa/kampung/dusun juga perlu dilibatkan secara aktif dalam meningkatkan partisipasi sekolah bagi anak usia sekolah di wilayahnya masing-masing.

7.2. Bidang Kesehatan

Kesimpulan bidang Kesehatan

- Kesehatan menjadi penyebab ketiga rendahnya nilai IPM kabupaten/kota dan provinsi di Tanah Papua setelah bidang pendidikan dan ekonomi (pengeluaran).
- Ketimpangan antarkabupaten/kota lebih tinggi di Papua dibandingkan Papua Barat.

- Ketergantungan dana bidang kesehatan dari dana otsus menyebabkan pembangunan kesehatan bergantung keberlanjutan dana otsus ke depan.
- Rendahnya nilai indikator kesehatan di Tanah Papua disebabkan oleh sulitnya akses geografi, IKK yang tinggi, luasnya wilayah daratan, realisasi belanja urusan kesehatan yang rendah (kurang dari 10 persen APBD), realisasi alokasi minimal dari otsus yang belum terpenuhi (kurang dari 15 persen dana otsus), kurangnya jumlah faskes terutama rumah sakit, terbatasnya jumlah nakes (terutama tenaga medis, kebidanan, dan kefarmasian) dan kurangnya dokter khususnya dokter spesialis dan gigi (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong).
- Tanah Papua, terutama Provinsi Papua merupakan daerah dengan tingkat prevalensi beberapa penyakit menular yang tertinggi. Tanah Papua juga menjadi daerah endemis kusta dan frambusia dalam beberapa tahun terakhir.
- Permasalahan pokok kesehatan di Tanah Papua adalah dikarenakan faktor lingkungan (40 persen), perilaku sosial budaya (30 persen), pelayanan kesehatan (20 persen) dan genetik (10 persen).

Rekomendasi bidang Kesehatan

- Perlu strategi khusus dalam meningkatkan pelayanan kesehatan di Tanah Papua terkait dengan luasnya wilayah, misal dengan menggalakan *telemedicine* atau pelayanan kesehatan keliling atau sistem jemput bola
- Perlunya menerapkan kebijakan *hard budget constraint* dalam pengalokasian belanja urusan kesehatan (minimal 10 persen dari total belanja APBD) dan pengawasan pengalokasian minimal 15 persen dari dana otsus.
- Alokasi dana bidang kesehatan juga perlu diprioritaskan selain dari dana otsus.
- Pengalokasian dana otsus ke kabupaten/kota juga perlu mempertimbangkan pencapaian indikator-indikator di bidang kesehatan, dengan tujuan pemerataan dan mengurangi disparitas di bidang kesehatan antarkabupaten/kota.
- Perlunya pengadaan/pembangunan atau penambahan jumlah faskes terutama rumah sakit di beberapa kabupaten yang masih belum memiliki rumah sakit.
- Penambahan jumlah tenaga kesehatan, terutama tenaga medis, kebidanan, dan kefarmasian di setiap kabupaten/kota. Selain nakes, perlu juga ditambahkan jumlah dokter khususnya dokter spesialis dan gigi (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong).
- Pemenuhan SPM bidang kesehatan di kabupaten/kota sesuai PP No. 2/2018 perlu menjadi prioritas, yaitu melalui berbagai upaya preventif dan promotive, dalam upaya menurunkan tingkat prevalensi beberapa penyakit menular yang tinggi di Tanah Papua.
- Perlu upaya antisipasi terkait dengan penyebaran penyakit HIV/AIDS di mana semakin terbukanya akses ke suatu daerah, prevalensinya cenderung tinggi.
- Perlunya peningkatan kesadaran masyarakat agar berperilaku hidup bersih dan sehat.

7.3. Bidang Infrastruktur Dasar

Kesimpulan bidang Infrastruktur Dasar

- Rendahnya akses air minum dan sanitasi layak di Tanah Papua disebabkan oleh IKK yang tinggi, kepadatan penduduk (selain di Kota Jayapura dan Kota Sorong) yang meningkat, dan

belanja APBD untuk urusan pekerjaan umum dan perumahan yang terbatas. Luasnya wilayah daratan juga menjadi masalah dalam pencapaian akses sanitasi layak.

- Ketimpangan akses air minum dan sanitasi layak antarkabupaten/kota lebih tinggi di Papua dibandingkan dengan Papua Barat.
- Nilai IKK yang tinggi di Tanah Papua (yang berpengaruh negatif terhadap indikator pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar), disebabkan oleh akses jalan darat (panjang jalan) yang terbatas dan kondisi jalan yang sebagian besar masih tergolong kondisi tidak mantap, baik jalan pusat, provinsi maupun kabupaten/kota.
- Masyarakat yang belum memiliki akses terhadap listrik masih cukup tinggi.
- Kepemilikan rumah milik sendiri lebih rendah di Papua Barat dibandingkan dengan Papua. Namun, akses hunian layak dan terjangkau masih lebih tinggi di Papua Barat (yang disebabkan daya beli yang tinggi dan harga rumahnya lebih terjangkau).
- Ketergantungan dana untuk infrastruktur dari dana otsus dan dana tambahan infrastruktur (DTI) yang tinggi, menyebabkan kinerja pembangunan infrastruktur sangat tergantung dari keberlanjutan dana otsus dan DTI ke depan.

Rekomendasi bidang Infrastruktur Dasar

- Infrastruktur dasar yang terpenting dan menjadi prioritas utama serta perlu ditingkatkan terus baik kuantitas maupun kualitasnya di Tanah Papua adalah infrastruktur jalan, baik jalan nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Hal ini perlu dilakukan untuk meningkatkan akses dan menurunkan nilai IKK secara signifikan.
- Perlunya penambahan belanja urusan PU dan perumahan (infrastruktur) dari APBD, minimal sebesar 25 persen dari dana transfer umum (DAU dan DBH).
- Pengalokasian dana otsus ke kabupaten/kota perlu mempertimbangkan pencapaian indikator-indikator pembangunan bidang infrastruktur dasar agar lebih merata antarkabupaten dan/atau antarkota.
- Untuk mempercepat pencapaian rasio elektrifikasi di Tanah Papua, perlu dukungan dari berbagai pihak, khususnya PLN dan pelaku usaha lainnya dalam membangun pembangkit listrik dan pendistribusiannya ke masyarakat.
- Perlu adanya program khusus untuk meningkatkan kepemilikan rumah milik sendiri, terutama di Papua Barat, misalnya melalui kredit murah. Sedangkan untuk Papua, perlu ada program subsidi rumah agar harga rumah dapat lebih terjangkau oleh masyarakat. Program bedah rumah juga dapat dijalankan di kedua provinsi, terutama dalam hal perbaikan fisik rumah agar memenuhi kriteria rumah sehat dan layak huni.

7.4. Bidang Ekonomi Daerah

Kesimpulan Bidang Ekonomi dan Sosial

- Pertumbuhan ekonomi Provinsi Papua dan Papua Barat sangat tergantung pada kinerja sektor pertambangan dan penggalan. Akibat hal tersebut, maka pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu tidak dinikmati secara merata oleh semua daerah.
- Di samping itu, karena sektor pertambangan dan penggalan merupakan industri padat modal yang dilakukan oleh korporasi besar dengan penggunaan tenaga kerja lokal yang

terbatas, maka pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu juga tidak dinikmati oleh sebagian besar penduduk.

- Akibatnya, pertumbuhan ekonomi yang tinggi tersebut justru menghasilkan ketimpangan yang tinggi, baik antarpenduduk yang diukur dengan Gini Ratio (GR) maupun ketimpangan antardaerah kabupaten/kota yang diukur dengan Indeks Williamson (IW). Kedua daerah ini memiliki GR di atas 0,38 dan IW di atas 1.
- Realisasi investasi di kedua daerah ini cenderung menurun, baik PMDN maupun PMA. Beberapa faktor penyebab rendahnya investasi itu adalah minimnya ketersediaan infrastruktur dasar, rendahnya kualitas SDM, masih rentannya kondisi keamanan terutama terkait dengan konflik pertanahan, lemahnya kepastian hukum (regulasi) dan kepastian fiskal, dan kondisi stabilitas bisnis yang belum kondusif.
- Perkembangan investasi yang menurun tersebut juga diikuti perkembangan ekonomi rakyat dan kondisi bisnis yang cenderung stagnan. Jumlah UMKM ditandai dengan dominannya usaha mikro (lebih dari 85 persen) dan besarnya jumlah koperasi yang tidak aktif (lebih dari 40 persen). Di samping itu, jumlah pembiayaan perbankan relatif stagnan di mana *loan to deposit ratio* (LDR) hanya sekitar 70 persen dengan *non performing loan* atau angka kredit macet yang cenderung mengalami peningkatan menjadi sekitar lima persen.
- Kondisi perekonomian yang demikian menyebabkan meskipun persentase penduduk miskin menurun tetapi jumlah penduduk miskin tetap mengalami peningkatan yang terjadi di hampir di seluruh kabupaten/kota.
- Angka pengangguran terbuka memang di bawah angka pengangguran nasional (5,13 persen). Namun dinamika ketenagakerjaan di Papua berbeda dengan nasional. Tenaga kerja di Papua dan Papua Barat didominasi oleh tenaga kerja (terutama orang asli Papua) yang tidak terdidik dengan keahlian yang rendah sehingga mereka cenderung menjadi pekerja keluarga di sektor pertanian yang nyaris tanpa upah. Mereka memiliki akses terbatas untuk masuk pada aktivitas ekonomi dalam kerangka investasi PMA dan PMDN yang lebih bersifat padat modal dan teknologi. Akibatnya, PMA dan PMDN sebagian besar justru hanya dapat menyerap pekerja asing dan pekerja lokal dari provinsi lain sehingga lagi-lagi menjadi penyebab tingginya angka ketimpangan pendapatan (GR) sekaligus tingginya angka kemiskinan di komunitas orang asli Papua.

Rekomendasi Ekonomi dan Sosial

- Formula alokasi dana otsus harus didesain untuk mendorong peningkatan ekonomi di sektor-sektor lain khususnya sektor pertanian, kehutanan dan perikanan. Hal tersebut dilakukan untuk mengurangi ketergantungan terhadap sektor pertambangan dan menjaga pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.
- Potensi peningkatan nilai tambah sektor pertanian, kehutanan dan perikanan belum maksimal, maka perlu peningkatan nilai tambah sektor tersebut dengan industrialisasi produk pertanian dan perikanan, sedangkan pada sub-sektor pertanian, yaitu perkebunan sawit, perlu dilakukan hilirisasi produk. Untuk itu alokasi dana otonomi khusus perlu menyediakan insentif terhadap aktivitas ekonomi swasta yang mendorong peningkatan industrialisasi dan hilirisasi sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan.
- Diperlukan alokasi dana otsus untuk memperbaiki NTP melalui kebijakan subsidi kebutuhan biaya pertanian/perikanan dan subsidi kebutuhan pokok masyarakat pedalaman sebagai upaya pengentasan kemiskinan pada masyarakat yang bekerja pada sektor pertanian, perkebunan, dan perikanan.

- Mengevaluasi dan menetapkan formula alokasi dana otsus kepada kabupaten/kota berdasarkan skala ketertinggalan, ketimpangan, dan kemiskinan. Dalam bidang infrastruktur misalnya, dana otsus harus diarahkan untuk membantu mempercepat penyediaan infrastruktur dasar (jalan/jembatan, listrik, dan air bersih) di kabupaten/kota tertentu terutama untuk mengurangi ketimpangan pembangunan daerah.
- Melakukan pembinaan terhadap UMKM dan Koperasi untuk meningkatkan *feasibility* dalam upaya mengembangkan bisnis melalui akses dan pembiayaan perbankan. Hal ini dilakukan sekaligus sebagai strategi mengatasi rendahnya LDR perbankan.
- Perlu penguatan kelembagaan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota agar kegiatan investasi tercatat, tersistem, dan terarah.

Kesimpulan Keuangan Daerah

- Fitur pendapatan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat sangat tergantung pada sumber dana TKDD terutama dana otsus. Dengan peranan PAD terhadap total pendapatan daerah untuk Provinsi Papua periode 2010–2017 dalam kisaran 5,5–7,81 persen dan untuk Provinsi Papua Barat dalam kisaran 2,73–7,83 persen sangat rendah. Demikian pula untuk tingkat kabupaten/kota di kedua provinsi tersebut, berdasarkan data APBD 2017, peranan PAD terhadap pendapatan daerah yang tertinggi dicapai oleh Mimika dan Kota Jayapura di Provinsi Papua masing-masing sebesar 17,40 persen dan 14,26 persen, dan Kabupaten Manokwari di Provinsi Papua Barat sebesar 9,66 persen. Sebagian besar lainnya di bawah lima persen, bahkan sebanyak 14 kabupaten di kedua provinsi tersebut memiliki tingkat kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah di bawah satu persen, **artinya hampir 100% pendapatan daerah-daerah tersebut ditopang oleh TKDD dan dana otsus.**
- Di lain pihak pertumbuhan kebutuhan belanja daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota di kedua provinsi tersebut di masa mendatang relatif tinggi mengingat kebutuhan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, pemberdayaan OAP sulit untuk ditekan. *Cut off budget* yang drastis pada berakhirnya dana otsus setara dua persen DAU nasional pada 2022, dapat diperkirakan akan memberikan dampak negatif pada kualitas dan kuantitas pelayanan dasar bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan pelayanan lainnya. Yang pada gilirannya akan berimplikasi negatif pada kehidupan sosial dan politik termasuk *distrust* kepada pemerintah daerah.
- Kajian ini juga menemukan berbagai masalah dalam perencanaan, penganggaran, pengadaan dan sistem pengendalian internal yang masih lemah. Secara kumulatif hal ini berdampak pada inefisiensi penggunaan sumber dana APBD khususnya dana otsus dan TKDD serta penguatan sistem pengendalian internal pemerintah daerah (SPIP).

Rekomendasi Keuangan Daerah

- Perlunya komitmen pemerintah untuk membiayai percepatan pembangunan kesejahteraan di provinsi Papua dan Papua Barat yang bersumber dari APBN murni, dan transfer pusat ke daerah berupa dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus fisik dan nonfisik provinsi dan kabupaten/kota, dana desa, dana otonomi khusus dan APBD provinsi dan kabupaten/kota.

- Sumber pendanaan lainnya berasal dari hibah masyarakat dan mitra pembangunan lainnya (PHLN) atau dalam bentuk pinjaman. Sumber pendanaan lainnya berasal dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan swasta.
- Pemanfaatan dan penggunaan sumber-sumber pendanaan di atas dilakukan secara terintegrasi agar dapat berjalan lebih sinkron dan sinergis, efektif, dan efisien.
- *Cut off budget* yang relatif drastis untuk Provinsi Papua dan Papua Barat tidak direkomendasikan untuk:
 - 1) memitigasi kompleksitas risiko keuangan, perekonomian daerah,
 - 2) menurunkan ketersediaan layanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, infrastruktur, dan
 - 3) meningkatkan pemberdayaan OAP yang memerlukan penanganan jangka panjang dan didukung rencana aksi yang realistis.
- Keberlanjutan penyediaan dana otsus setelah tahun 2022, juga mensyaratkan beberapa hal penting untuk optimalisasi sumber dana yang terbatas terutama perbaikan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, perencanaan, penganggaran yang ketat, reformasi birokrasi, penguatan sistem pengendalian internal pemerintah daerah, penentuan prioritas yang lebih tajam dan sanksi yang lebih berat bagi ASN yang menyalahgunakan kewenangan dan bertindak korupsi.
- Meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dari proses perencanaan, penganggaran, pengadaan, pelaksanaan belanja daerah, monitoring dan evaluasi dengan prinsip efektif, efisien, akuntabel dan prinsip *value for money* yang dapat dirasakan manfaatnya sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat khususnya OAP di Provinsi Papua dan Papua Barat, beserta kabupaten/kota di lingkungan kedua provinsi tersebut, terutama upaya penerapan *e-gov* berupa *e-planning, e-budgeting, e-procurement dan e-payment fo local taxes and charges*, termasuk melalui pendampingan baik dari instansi pusat maupun instansi pengawasan termasuk KPK.
- Penyempurnaan kebijakan dan administrasi pajak daerah dan retribusi daerah baik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat, sesuai dengan problematik masing-masing provinsi dan kabupaten/kota terutama kabupaten/kota yang tingkat pendapatan PAD terhadap APBD-nya kurang dari tiga persen. Di tingkat provinsi sebaiknya dititikberatkan pada pajak kendaraan bermotor, BBN-KB, pajak rokok dan PBB-KB. Di tingkat kabupaten/kota, sebaiknya dititikberatkan pada administrasi PBB-P2 dan BPHTB. Khususnya untuk daerah perkotaan seperti Kota Jayapura, Sorong dan Kabupaten Mimika, pajak hotel, restoran, dan pajak penerangan jalan, sebaiknya juga menjadi target perbaikan administrasi perpajakan dan retribusi daerah.
- Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat perlu menyediakan suatu *endowment fund* (dana abadi) yang dialokasikan dari sebagian dana otsus yang dikelola secara independen dan profesional untuk mendanai keberlanjutan pendidikan, kesehatan, dan harkat OAP terutama kelompok OAP yang marginal dari segala aspek kehidupan.

7.5. Bidang Tata Kelola, Regulasi dan Kewenangan

Kesimpulan Regulasi

- Perdasi dan Perdasus bahkan pergub yang menjabarkan UU No. 21 Tahun 2001 telah dibentuk, namun materi muatannya belum menunjukkan kekhususan yang berbeda dengan provinsi lainnya.

- Perdasi/Perdasus belum digunakan sebagai acuan dalam penyusunan program dan kegiatan organisasi perangkat daerah.
- Kabupaten/kota belum menjabarkan perdasi/perdasus dengan instrumen hukum berbentuk perda, oleh karena penyusunan perda kabupaten/kota lebih berpedoman pada UU No. 23 Tahun 2014 dibandingkan UU No. 21 Tahun 2001.

Rekomendasi Regulasi

- Perlu dibangun komunikasi politik yang harmonis atas dasar saling membutuhkan dan saling percaya antara pusat dan daerah serta antara unsur provinsi (DPRP/DPRPB, Gubernur, MRP/MRPB), maupun antara provinsi dengan kabupaten/kota.
- Perlu dilakukan sinkronisasi berbagai peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional maupun lokal dengan menjadikan undang-undang otsus sebagai acuan utama (setelah disempurnakan sesuai tuntutan perubahan).
- Perlu dilakukan pembenahan dan atau peningkatan khususnya dalam penyusunan peraturan pelaksanaan perdasus/perdasi dengan instrumen pergub.
- Perlu adanya komitmen yang sungguh-sungguh untuk melaksanakan kebijakan otsus Papua secara konsisten dan konsekuen sesuai dengan tuntutan UU Otsus.

Kesimpulan Kewenangan

- Kewenangan Provinsi Papua dan Papua Barat belum dilaksanakan berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001, melainkan dilaksanakan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 dan berbagai undang-undang sektoral, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan menyebabkan:
 - 1) Ketidakjelasan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota, sehingga menyebabkan ketiadaan *grand design* pelayanan pemerintahan khususnya pelayanan dasar.
 - 2) Dana otonomi khusus tidak diikuti oleh kewenangan yang juga bersifat khusus menyebabkan pemanfaatan dana otonomi khusus tidak tepat sasaran.
 - 3) Tarik menarik kewenangan (urusan pemerintahan) antara pemerintah dengan provinsi, dan antara provinsi dengan kabupaten/kota, menyebabkan ada urusan pemerintahan yang dilaksanakan sekaligus oleh provinsi dan kabupaten/kota, dan ada urusan pemerintahan yang tidak dilaksanakan oleh provinsi maupun kabupaten/kota.

Rekomendasi untuk Kewenangan

- Kewenangan Provinsi Papua/Papua Barat perlu dioptimalkan melalui pemberian kewenangan khusus kepada Provinsi Papua yaitu berupa delegasi kewenangan, baik kewenangan umum maupun kewenangan khusus yang jelas dan tegas untuk melaksanakan kebijakan otonomi khusus Papua.
- Perlu dilakukan penyamaan persepsi antara pemerintah dengan Pemprov Papua/Provinsi Papua Barat tentang aspek kewenangan, sehingga menjadi jelas batasan kewenangan provinsi.
- Selanjutnya berdasarkan hasil kesepakatan, perlu dilakukan revisi terhadap materi muatan UU No. 21 Tahun 2001 untuk mempertegas kewenangan Provinsi Papua/Provinsi Papua Barat, demikian pula UU No. 23 Tahun 2014 harus direvisi untuk menyesuaikan materi

muatan undang-undang tersebut dengan kebijakan otonomi khusus terutama berkaitan dengan penetapan norma, standar, prosedur dan kriteria, yaitu aspek tersebut tidak berlaku di Provinsi Papua/Provinsi Papua Barat dan akan diatur tersendiri dengan peraturan pemerintah yang menjabarkan UU Nomor 21 Tahun 2001.

- Dalam jangka pendek, pemerintah dapat mengundang peraturan pemerintah untuk mengoptimalkan pengaturan kewenangan Provinsi Papua dan Papua Barat dalam kerangka otonomi khusus. Selanjutnya Provinsi Papua/Papua Barat menindaklanjuti dalam bentuk perdasu/perdasus serta kabupaten/kota menjabarkan dalam peraturan daerah kabupaten/kota.

Kesimpulan Kelembagaan

- Tiga pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua yaitu MRP, DPRD dan Gubernur belum melaksanakan kewenangan khusus dalam kerangka otonomi khusus, kewenangan yang dilaksanakan tidak berbeda dengan pelaksanaan kewenangan oleh lembaga daerah di provinsi lainnya.
- Organisasi perangkat daerah provinsi, kabupaten/kota belum mengakomodir kekhususan sesuai semangat UU No. 21 Tahun 2001, pembentukan dan pelaksanaan tugas dan fungsinya mengikuti UU No. 23 Tahun 2004 dan PP No. 18 Tahun 2016.
- Pembentukan organisasi perangkat daerah yang mengikuti kebijakan nasional tersebut, berimplikasi pada tidak optimalnya penguasaan terhadap tugas dan fungsi dari masing-masing perangkat daerah.

Rekomendasi untuk Kelembagaan

- Kewenangan Provinsi Papua/Papua Barat perlu dioptimalkan melalui pemberian kewenangan khusus kepada Provinsi Papua yaitu berupa pendelegasian kewenangan, baik kewenangan umum maupun kewenangan khusus yang jelas dan tegas untuk melaksanakan kebijakan otonomi khusus Papua.
- Kelembagaan Provinsi Papua/Papua Barat perlu dioptimalkan melalui penguatan terhadap kelembagaan daerah yaitu DPRD/DPRD dari unsur anggota yang diangkat, optimalisasi pelaksanaan tugas dan wewenang MRP/MRPB, dan pengakuan terhadap eksistensi pemerintah provinsi terutama dalam pembentukan perangkat daerah dan rekrutmen pegawai/penempatan dalam jabatan.
- Perlu dilakukan penyamaan persepsi antara pemerintah dengan Provinsi Papua/Provinsi Papua tentang aspek kewenangan, sehingga menjadi jelas batasan kewenangan provinsi. Selanjutnya berdasarkan hasil kesepakatan, dilakukan revisi terhadap materi muatan UU No. 21 Tahun 2001 untuk mempertegas kewenangan Provinsi Papua/Provinsi Papua Barat, demikian pula UU No. 23 Tahun 2004 harus direvisi untuk menyesuaikan materi muatan undang-undang tersebut dengan kebijakan otonomi khusus terutama berkaitan dengan penetapan norma, standar, prosedur dan kriteria, yaitu aspek tersebut tidak di berlaku di Provinsi Papua/Provinsi Papua Barat, dan akan diatur tersendiri dengan peraturan pemerintah yang menjabarkan UU Nomor 21 Tahun 2001.
- Perlu dilakukan revisi terhadap UU Nomor 21 Tahun 2001 untuk membedakan tugas dan wewenang DPRD/DPRD dari unsur yang diangkat, demikian pula perbedaan tugas dan wewenang antara DPRD/DPRD dengan MRP/MRPB.

- Saran sebagaimana dalam butir 1 dan 2, dilakukan dalam jangka panjang, sementara dalam jangka pendek, pemerintah dapat mengundang peraturan pemerintah untuk mengoptimalkan pengaturan kewenangan dan kelembagaan daerah di Provinsi Papua/Papua Barat.

Rekomendasi Tata Kelola Keuangan:

- Sudah saatnya mempertimbangkan penggunaan pendekatan MTEF (Kerangka Pembiayaan Jangka Menengah) untuk bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, dan LED untuk Provinsi Papua dan Papua Barat.
- Integrasi sumber-sumber pendanaan yang berasal dari APBN, APBD, DAK, dana otsus, dan dana desa perlu dilakukan untuk bidang strategis daerah dan prioritas otsus di Provinsi Papua dan Papua Barat.
- Tingkatkan partisipasi aktif Inspektorat sejak tahap awal pembahasan RKPD dan RKA.
- Revitalisasi proses penetapan anggaran komponen-komponen biaya untuk kegiatan perlu dilakukan dengan menggunakan standar satuan harga (SSH), standar biaya masukan (SBM), dan *unit cost*.
- Dana otsus oleh provinsi sebaiknya dilakukan sebagai dana bantuan provinsi ke kabupaten/kota, disertai dengan dokumen panduan pemanfaatan prioritas daerah bidang pendidikan, kesehatan, infratraktur dasar, dan pengembangan ekonomi masyarakat (seperti DAK dari pusat ke daerah disertai dengan juknis dan hanya dialokasikan untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas daerah).
- Dalam meningkatkan pelayanan dasar publik, pemda sebaiknya menggunakan pendekatan *collaborative governance*.
- Perlu memperbaiki tata kelola kelembagaan pemerintahan daerah dan meningkatkan kapasitas aparatur daerah, terutama upaya untuk meningkatkan daya saing Provinsi Papua dan Papua Barat. Sementara, upaya peningkatan kapasitas aparatur daerah diarahkan untuk menjadi aparatur yang lebih handal, kompeten, dan profesional dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.
- Proses perencanaan kegiatan dan kebutuhan anggaran kegiatan sebaiknya dibahas melalui forum musrenbangsus terkait penggunaan dana otsus.

Pengembangan Wilayah:

- Penetapan kawasan strategis nasional/daerah, serta mengintegrasikan pembangunan infrastruktur dasar untuk mendukung pengembangan sektoral.
- Pengembangan ekonomi lokal dapat dilakukan melalui pembentukan lembaga-lembaga pendukung ekonomi daerah seperti BUMD/BUMDes.

7.6. Rekomendasi khusus Provinsi Papua dan Papua Barat dari FGD dengan Kabupaten/Kota

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
1	Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> Sesuai dengan keunggulan komparatif masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat, pemerintah provinsi perlu mengembangkan sektor-sektor unggulan yang dimiliki oleh masing-masing kabupaten dan kota, khususnya sektor pertanian, perikanan, perkebunan, industri kecil, kehutanan, dan industri perumahan industri pariwisata, dengan melibatkan OAP sebagai subjek dan pemilik sumber daya alam. Masing-masing kabupaten/kota secara proaktif membangun kemitraan dengan institusi keuangan terkait untuk memberdayakan UMKM (khususnya OAP) dari aspek pendampingan dan pelatihan perolehan bahan baku, manajemen, proses produksi, bantuan keuangan dari sektor perbankan dan pemasaran. Terkait dengan Peraturan Presiden No.17/2019 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Provinsi Papua dan Papua Barat, pemda berkewajiban untuk: <ul style="list-style-type: none"> melakukan pelatihan manajemen, membentuk sekretariat bersama untuk pengurusan administrasi kontraktor OAP yang akan menjadi rekanan pelaksana kegiatan pemerintah daerah, penyewaan alat berat, dan memfasilitasi penyediaan modal kerja dengan bunga bersaing melalui Bank Papua. Pemerintah daerah secara proaktif mendorong investasi sektor UMKM (OAP) yang telah tumbuh menjadi kelompok usaha menengah untuk memasuki pasar berskala nasional dan internasional. Memenuhi kebutuhan pokok rakyat (OAP) sampai ke daerah terpencil dengan melibatkan BUMD, pengusaha OAP dan BUMDes. 	<ul style="list-style-type: none"> Pendampingan dalam rangka meningkatkan skala. Revitalisasi BUMD yang berdaya saing tinggi untuk menampung hasil perikanan, perkebunan dan pertanian. Pembinaan kualitas produksi dan manajemen.

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
			<ul style="list-style-type: none"> • Membentuk Lembaga Perkreditan dan Pendampingan Usaha (Sebelumnya Irian Jaya Joint Development Foundation).
2	Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Penyediaan rumah layak huni bagi OAP; • Peningkatan akses air bersih dan sanitasi yang layak bagi OAP; • Penyediaan (pembangunan baru) jalan primer dari/ke perkampungan OAP; • Penyediaan bandara bagi Komunitas Adat Terpencil (KAT) khususnya di Kabupaten Kaimana dan Teluk Wondama; • Penyediaan penerangan listrik; • Penyediaan jaringan telekomunikasi sederhana (SSB); 	<ul style="list-style-type: none"> • Juknis untuk infrastruktur harus jelas dan disiapkan oleh OPD Teknis terkait, dengan pendampingan teknis dari K/L
3	Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> • Penyediaan tenaga kesehatan khususnya dari OAP dan tenaga kesehatan laki-laki; • Penyediaan rumah layak huni bagi tenaga kesehatan, khususnya di lokasi terpencil; • Peningkatan alokasi anggaran dana otsus bidang kesehatan (lebih besar dari 15 persen yang ada saat ini), dikarenakan cakupan SPM bidang kesehatan di kabupaten/kota sangat luas (12 jenis); • Membangun poskeskam dan/atau revitalisasi puskesmas di wilayah distrik terpencil melalui dana desa dan didukung dana otsus; • Peningkatan kapasitas dan penyediaan peralatan kesehatan untuk kader kesehatan kampung untuk daerah yang tidak tersedia nakes; • Penyediaan alokasi anggaran untuk membeli obat yang tidak ada di <i>e-catalog</i> dan/atau tidak ada <i>stock</i>-nya; • Meningkatkan sarana dan prasarana kebidanan baik di tingkat puskesmas, pustu dan polindes; • Meningkatkan status puskesmas rawat inap menjadi rawat inap mampu PONEB; 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Buffer stock</i>

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
		<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan kompetensi tenaga dokter, bidan, dan perawat; • Meningkatkan kompetensi tenaga laboratorium/analisis kesehatan; • Sarana dan prasarana laboratorium di puskesmas; • Peningkatan akreditasi puskesmas dan rumah sakit; 	<ul style="list-style-type: none"> • Akreditasi puskesmas dan RS bisa menggunakan dana BOK
4	Keuangan	<ul style="list-style-type: none"> • Upaya meningkatkan PAD khususnya pajak daerah dan retribusi daerah yang potensial dan tidak mendistorsi perekonomian daerah, antara lain: PBB, BPHTB, dan pajak hotel dan restoran untuk daerah perkotaan serta PPJ; • <i>Review</i> peraturan daerah bidang pajak daerah dan retribusi daerah dalam rangka peningkatan PAD maupun meminimalkan beban pajak/retribusi yang berlebihan; • <i>Capacity building</i>, pelatihan dan pendampingan bagi aparat pajak daerah, di bidang pendataan, penilaian, pemeriksaan dan IT; • Intensifikasi dan eksentifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah; • Penyuluhan secara berkelanjutan pada wajib pajak yang memiliki kemampuan bayar; • Penegakan hukum secara selektif; • Peningkatan kualitas perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan pengadaan; • Pemberdayaan BUMD dan peningkatan kerja sama pemerintah dan badan usaha; • Mempertajam prioritas belanja daerah sesuai dengan target pembangunan jangka menengah daerah; • Penegasan alokasi belanja kelembagaan yang diatur dalam UU No. 21/2001 jo UU No. 35/2008 khususnya MRP-PB, DPRD-PB (yang diangkat) dan lembaga lain yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan otsus; 	<ul style="list-style-type: none"> • Keterbatasan staf yang memiliki kompetensi khususnya di bidang pendataan, penilaian, pemeriksaan, penegakan hukum dan IT, dan integritas; • Kesadaran masyarakat yang masih rendah dalam memenuhi kewajiban perpajakan daerah; • Kualitas pelayanan publik pemerintah daerah yang masih rendah khususnya dalam percepatan perizinan (PTSP);

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
		<ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan dana otsus diatur sedemikian rupa seperti pengelolaan DAK (fisik dan nonfisik) yaitu adanya regulasi teknis terkait dengan pemanfaatan, perencanaan, monitoring/pengawasan, dan evaluasi dana otsus di tingkat provinsi; • Pengalokasian dana otsus untuk kabupaten/kota mempertimbangkan keadilan antarkabupaten/kota, pemberdayaan OAP, jumlah OAP miskin, kondisi pendidikan OAP, kondisi kesehatan OAP, dan kesulitan geografis. 	
5	Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Sekolah berasrama yang komprehensif (SD – SMA); fasilitas <i>fullboarding</i>; dan/atau sekolah sepanjang hari; • Sarana dan prasarana untuk menyalurkan hobi dan bakat anak-anak; • Menghidupkan kembali sekolah pendidikan guru (SPG) dan sekolah pertanian menengah atas (SPMA); • Pengadaan guru dari orang lokal (OAP); • Penyediaan rumah dinas (kopel) yang layak huni bagi guru sekolah agar dapat betah di tempat tugas; • Peningkatan pengawasan kehadiran guru dan kepala sekolah; khususnya oleh masyarakat; • Peningkatan mutu guru (agar memiliki kualifikasi pendidikan S1 maupun S1 pendidikan) dalam rangka sertifikasi agar mereka bisa mendapatkan hak yang lebih baik; • Kebijakan penataan dan pemerataan pendidik dan tenaga pendidikan khususnya di daerah terpencil; • Bahasa daerah dimasukkan dalam kurikulum muatan lokal sekolah; 	<ul style="list-style-type: none"> • Juknis untuk pendidikan provinsi harus jelas dan disiapkan oleh OPD Teknis, serta pendampingan dari K/L; • Peningkatan mutu guru didanai melalui dana otsus • Tunjangan sertifikasi guru didanai oleh DAK nonfisik
6	Bidang Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembagian kewenangan yang jelas antara provinsi dan kabupaten/kota tentang program dan kegiatan yang memanfaatkan dana otsus; • Penjabaran program dan kegiatan berdasarkan delegasi kewenangan dari provinsi di tingkat kabupaten/kota yang disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing; 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan pergub/perbub tentang delegasi kewenangan dari OPD terkait kepada PTSP

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
	Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu ada OPD khusus berupa badan atau dinas di provinsi dan di tingkat kabupaten/kota berupa bagian/sub bagian pada sekretariat daerah khusus untuk program dan kegiatan yang memanfaatkan dana otsus; • Perlu adanya rincian tugas yang jelas tentang tugas dan fungsi dari badan/dinas/bagian/sub bagian; • Perlu peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan provinsi/kabupaten/kota/distrik/kampung dalam rangka peningkatan efektivitas pemanfaatan dana otsus, terutama di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan ekonomi kerakyatan. 	
	Regulasi	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu perdasus tentang proses perencanaan program kegiatan, penganggaran, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi ; • Perlu perdasus tentang pembagian kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota; • Perlu perdasus tentang penerimaan, alokasi, formula alokasi, dan pemanfaatan dana otsus yang memuat materi muatan program bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan, dan infrastruktur; • Penyederhanaan pelayanan dan perizinan investasi melalui PTSP; • Perlu adanya pergub (model pengelolaan DAK yang disesuaikan dengan kondisi daerah) tentang juknis pengelolaan dana otsus; • Perlu adanya pergub tentang petunjuk teknis pemanfaatan dana otsus (menjabarkan perdasus/perdasus) • Perlu adanya perbub/perwali tentang petunjuk teknis yang menjabarkan pergub tentang petunjuk teknis tentang pemanfaatan dana otsus • Perlu adanya perdasus tentang pelayanan kesehatan, pendidikan, ekonomi kerakyatan dan infrastruktur dalam pemanfaatan dana otsus; 	

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
7	Tata Kelola	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu adanya pemilahan perencanaan program/kegiatan khusus bagi OAP yang dibiayai oleh dana otsus dan yang bukan didanai dana otsus; • Perlu pemisahan perencanaan penganggaran yang bersumber dari dana otsus dan yang bukan bersumber dari dari dana otsus; • Perlu pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan menggunakan dana otsus; • OPD perlu mengembangkan inovasi dalam rangka pelaksanaan kekhususan sebagaimana amanat UU No. 21/2001 untuk menjawab kebutuhan OAP yang tecermin dalam perencanaan kegiatan OPD; • Sesuai kebutuhan dan atas dasar kesepakatan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Bappenas, Kemendagri atau Kemenkeu, dengan melibatkan perguruan tinggi, memberikan pendampingan kepada pemerintah daerah, dalam hal perencanaan program/kegiatan, penganggaran dan pengawasan program/kegiatan; • Perlu pelibatan inspektorat (APIP) dalam proses perencanaan program kegiatan, penganggaran, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi dalam pemanfaatan dana otsus. • Perlu pelibatan MRPPB dan DPRPB, khususnya anggota DPRPB yang diangkat dan masyarakat hukum adat dalam musrembangsus; • <u>Kinerja pengelolaan keuangan daerah—dana otsus—perlu komitmen jajaran pimpinan daerah untuk ditingkatkan</u> melalui proses perencanaan program/kegiatan prioritas daerah untuk OAP, perencanaan penganggaran kegiatan, pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan pendanaan kegiatan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan dan penggunaan anggaran, dan diwajibkan seluruh pemda (kab/kota dan provinsi) menggunakan <i>e-government (e-planning, e-budgeting, e-monev)</i> yang dilaksanakan oleh setiap OPD. • <u>Perlu intensifkan kerja sama peran Inspektorat provinsi dan kabupaten/kota untuk menjamin proses transparansi perencanaan dan pembangunan dengan dana otsus, serta lakukan kontrol dan pengawasan pengelolaan</u> 	

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
		<p><u>keuangan</u> dilakukan oleh setiap OPD dan diberikan asistensi bagi OPD yang belum dapat memenuhi kaidah pengelolaan keuangan daerah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Pengelolaan dan penggunaan dana otsus—sebaiknya diuraikan terpisah dari sumber dana lainnya dalam dokumen APBD—untuk alokasi dan penggunaan pendanaan kegiatan khusus yang dilaksanakan oleh setiap OPD. Pemisahan dalam uraian penggunaan, dapat lebih mudah melakukan evaluasi kinerja penggunaan dana otsus bagi OAP.</u> • <u>Pemerintah provinsi harus konsisten dan berkomitmen dalam melaksanakan pengelolaan dana otsus sebagaimana diatur dalam perdasus.</u> • <u>Klarifikasi dan penegasan kewenangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam penyusunan program, penentuan kegiatan dan mekanisme pelaksanaannya, dan pelaksanaan monev, diuraikan dalam RPJMD Provinsi dan ditindaklanjuti dalam RPJMD Kabupaten/Kota.</u> • <u>Mekanisme pengusulan proposal kegiatan bidang prioritas Otsus oleh kabupaten/kota dan provinsi, sudah menerapkan prinsip e-planning dan e-budgeting oleh Pemprov. Namun, belum optimal di dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi seperti belum ada <i>linkage</i> antara sistem perencanaan dengan mekanisme monitoring dan evaluasi. Mungkin belum ada menu pelaporan di dalam e-planning sehingga sulit dalam melihat detail output.</u> • <u>Inspektorat sejak awal perlu dilibatkan dalam penyusunan usulan kegiatan prioritas OPD teknis dan usulan anggaran kebutuhan pelaksanaan kegiatan berdasarkan <i>unit cost</i> dan standar harga berlaku di daerah, serta memerhatikan belanja langsung. Dimulai saat tahapan bahasan RKPD sebelum penetapan dan bahasan RKA.</u> • <u>Peningkatan dan penguatan koordinasi antarlembaga utama daerah (Bappeda, BPKAD, dan Inspektorat) melalui tahapan proses perencanaan dan penganggaran dan peningkatan integrasi program dan belanja kegiatan antar OPD teknis.</u> 	

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
		<ul style="list-style-type: none"> • <u>Integrasi perencanaan kawasan berdasarkan wilayah budaya dan ekologi; dan pembangunan infrastruktur dasar terintegrasi dengan pengembangan sektoral.</u> • <u>Pengembangan kelembagaan ekonomi lokal, sebagai unit pendorong ekonomi lokal berbasis sumber daya lokal.</u> • Belanja pemerintah harus memberikan dampak terhadap pengembangan SDM khususnya melalui pengembangan pendidikan vokasi dan/atau pelatihan keterampilan. • <u>TAPD provinsi wajib melakukan dan memastikan bahwa dana otsus di transfer ke kab/kota dimasukkan dalam dokumen RAPBD/APBD perubahan dan terarah alokasi peruntukan penggunaan dana otsus untuk bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan LED. Sebelum provinsi memberikan persetujuan dokumen APBD kab/kota dapat diproses lebih lanjut dengan DPRD setempat.</u> • Efisiensi dan efektivitas penggunaan dana otsus oleh OPD teknis kabupaten/kota harus menjadi prioritas dalam kabupaten/kota dalam mengalokasikan dana otsus. • Rekomendasi dan masukan untuk kebijakan otsus dilaksanakan ke depan, misalnya untuk <u>masukan revisi UU Otsus.</u> • <u>Mekanisme pengusulan proposal kegiatan bidang prioritas otsus oleh kabupaten/kota dan provinsi, sebaiknya diterapkan oleh pemprov. Pemanfaatan dana Otsus dilakukan oleh OPD provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan melalui peraturan Gubernur</u> • <u>Kelembagaan musrenbang Otsus terus diperkuat dan kegiatan musrenbangsus dimulai dari kampung, distrik, kabupaten/kota, dan diakhiri di tingkat provinsi—yang dilaksanakan terpisah dengan musrenbang reguler.</u> • <u>Perbaiki tata kelola perpajakan dan retribusi daerah melalui optimalisasi penerimaan dengan meminimalkan distorsi terhadap investasi. Pada proses pelayanan perizinan publik, gunakan OSS dan PTSP di setiap kabupaten dan kota.</u> 	

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
		<ul style="list-style-type: none"> • <u>Review tata ruang untuk penetapan kawasan strategis nasional (KSN) dan daerah (KSD), serta penetapan rencana detail tata ruang—sebagai dokumen utama penetapan lokasi investasi bagi swasta, masyarakat, dan pemerintah.</u> • <u>Membuat model-model kegiatan untuk efektivitas pemanfaatan dana otsus yang diatur dalam Perdasus di tingkat Provinsi, misalnya: perdasus tentang program perlindungan sosial untuk OAP, kader desa dan sistem administrasi dan informasi kampung dan distrik (SAIK & SAID); Layanan adminduk yang kontekstual termasuk melalui program penjangkauan adminduk, sementara di tingkat pusat, K/L terkait mengatur dalam bentuk Peraturan Menteri.</u> • Provinsi perlu memberikan <i>reward and punishment</i> bagi kabupaten/kota termasuk OPD provinsi berdasarkan kinerja pengelolaan keuangan kegiatan dan <i>output/outcomes</i> pelayanan dasar publik. • Perlu diidentifikasi unit OPD yang relevan untuk menangani penyiapan data, simulasi, dan rekomendasi kebijakan. Atau dibentuk kelompok kerja alokasi dana otsus yang dapat memberikan rekomendasi tentang distribusi dan alokasi dana otsus dan dana bantuan provinsi kepada kab/kota, dalam rangka peningkatan pelayanan dasar publik dan pelayanan umum pemerintahan di daerah. • Alokasi dana otsus ke kabupaten/kota sebaiknya dilakukan dengan formula di mana jumlah OAP menjadi variabel utama dengan usulan formula alokasi dana otsus sebagai berikut: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Alokasi dana otsus antarkab/Kota = Alokasi Dasar OAP + CF; ❖ Alokasi dasar ditetapkan sekurang-kurangnya 50% ($\geq 50\%$) dari bagian dana otsus untuk kabupaten/kota; ❖ Alokasi dasar untuk kab/kota tertentu = Jumlah OAP di kab/kota tertentu/ Jumlah OAP seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut; ❖ Celah Fiskal = (Kebutuhan Belanja x Faktor Penyesuaian) – KapFis; 	

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
		<ul style="list-style-type: none"> ❖ $KapFis = PAD + DBH \text{ Pajak} + DBH \text{ SDA} + \text{Perkiraan DAK Operasional}$; ❖ $\text{Kebutuhan Belanja} = \sum (\text{Unit Cost Pelayanan} \times \text{Target Pelayanan})$; <ul style="list-style-type: none"> ✓ $\text{KB Pendidikan} = \text{UC Pendidikan} \times \text{TP Pendidikan}$; ✓ $\text{KB Kesehatan} = \text{UC Kesehatan} \times \text{TP Kesehatan}$; ✓ $\text{KB Infrastruktur} = \text{UC Infrastruktur} \times \text{TP Infrastruktur}$; ✓ $\text{KB Ekonomi Kerakyatan} = \text{UC Ekonomi} \times \text{TP Ekonomi}$; ✓ $\text{KB KB Pelayanan Umum} = \text{UC Pelayanan Umum} \times \text{TP Pelayanan Umum}$. ❖ Faktor Penyesuaian di-proxy dengan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK); ❖ Formula ini, berdasarkan asumsi bahwa pada umumnya target pelayanan dasar sulit untuk membedakan antara OAP dan target penduduk yang harus dilayani. Sehingga program-program khusus untuk OAP harus dialokasikan secara khusus. 	
8	Bidang Kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu pengurusan adminduk bagi OAP untuk mengakses layanan dasar pemerintah. • Dinas adminduk kabupaten/kota proaktif menerbitkan e-KTP dan dokumen kependudukan lainnya bagi OAP. 	

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
	Bidang Pertanahan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah proaktif mendorong masyarakat hukum adat melakukan pemetaan partisipatif atas tanah-tanah adat dan mengesahkannya dalam bentuk peraturan daerah. • Pemerintah daerah melindungi masyarakat adat dari jual lepas tanah, kecuali untuk pembangunan fasilitas umum dan infrastruktur untuk OAP. • Pemerintah daerah berkewajiban menciptakan iklim investasi yang memberikan kepastian hukum bagi investor dan manfaat jangka panjang bagi masyarakat hukum adat dalam bentuk sewa tanah, <i>equity participation</i>, <i>profit sharing</i>, dan dana abadi bagi generasi masyarakat hukum adat di waktu akan datang. 	
	Bidang KAT	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah daerah yang memiliki KAT (Teluk Wondama, Kaimana dan kabupaten-kabupaten lainnya), wajib memiliki program khusus pembangunan KAT yang terdiri dari pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, pemenuhan kebutuhan pokok, air bersih, energi listrik sederhana (<i>off grid</i>) dan peralatan komunikasi SSB, yang didukung dengan pembangunan lapangan-lapangan terbang. • Pemerintah daerah perlu meningkatkan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan penularan HIV melalui penyebaran informasi, peningkatan pelayanan kesehatan (konsumsi obat ARV, dll), promosi ABC, penghilangan stigma, sirkumsisi sukarela pria dewasa dan dukungan bagi LSM Kesehatan, 	
	Bidang Sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah daerah memberikan dukungan bagi ODHA dalam bentuk pemberian kesempatan kerja. • Pemerintah daerah membangun fasilitas rehabilitasi bagi pencandu narkoba dan alkohol. • Pemerintah daerah berkewajiban membina keharmonisan hidup penduduk dengan latar belakang sosial yang berbeda. 	

No	Bidang	REKOMENDASI	RISIKO
		<ul style="list-style-type: none"> • Terkait dengan pembangunan asrama-asrama daerah di kota-kota studi di Papua dan luar Papua, pemerintah berkewajiban untuk memberikan kesempatan kepada siswa/mahasiswa OAP/Non OAP dari daerah lain sehingga wawasan nasional Indonesia daripada mahasiswa tersebut bisa berkembang. 	
	Bidang Keberagaman dan Gender	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah daerah berkewajiban mengarusutamakan promosi kesetaraan gender dalam setiap kegiatan pembangunan, khususnya pada bidang-bidang di mana OAP perempuan belum banyak berkiprah. 	

DRAFT

DAFTAR PUSTAKA

- Albert. 2018. "2019, Dinas Sosial PB Tangani Pecandu Lem Aibon." *Warta plus*, Oktober 2018. <https://www.wartaplus.com/read/3316/2019-Dinas-Sosial-PB-Tangani-Pecandu-Lem-Aibon>
- Azis, Abdul dan David D. Arnold. 2003. *Desentralisasi Pemerintahan, Pengalaman Negara-Negara Asia*. Bantul: Pondok Edukasi.
- Bai, B. 1992. "Policy Options for Food Production." Dalam *Proceedings of the First Papua New Guinea Food and Nutrition Conference, Theme: Changes in Food and Nutrition in the Last Three Decades*, diedit oleh Levett, M.P., Earland, J., dan Heywood, P. Port Moresby: University of Papua New Guinea dan Department of Agriculture and Livestock. Laporan lengkap dapat diakses di http://www.bnn.go.id/_multimedia/document/20180508/BUKU_HASIL_LIT_2017.pdf
- Badan Pusat Statistik. 2017. *Statistik Keuangan Pemerintahan Provinsi 2014–2017*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. 2015. *Statistik Keuangan Pemerintahan Provinsi 2010–2015*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. 2013. *Statistik Keuangan Pemerintahan Provinsi 2012–2013*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2018. *Provinsi Papua Dalam Angka*. Jayapura: BPS Provinsi Papua.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Papua Barat. 2018. *Provinsi Papua Barat Dalam Angka*. Manokwari: BPS Provinsi Papua Barat.
- Bank Indonesia. 2018. *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua, Triwulan 2 Tahun 2018*
- Bank Indonesia. 2017. *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua, Triwulan 4 Tahun 2017*
- Bank Indonesia. 2016. *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua, Triwulan 4 Tahun 2016*
- Bank Indonesia. 2015. *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua, Triwulan 4 Tahun 2015*
- Bank Indonesia. 2018. *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua Barat, Triwulan 2 Tahun 2018*
- Bank Indonesia. 2017. *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua Barat, Triwulan 4 Tahun 2017*
- Bank Indonesia. 2016. *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua Barat, Triwulan 4 Tahun 2016*
- Bank Indonesia. 2015. *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua Barat, Triwulan 4 Tahun 2015*
- Bappeda. 2018. *Kolaborasi Angka Kemiskinan Provinsi Papua Barat, 2018*. Provinsi Papua Barat: Bappeda.
- Badan Pusat Statistik. 2018. *Berita Resmi Statistik: Pertumbuhan Ekonomi Papua Triwulan II-2018*. Jakarta: Badan Pusat Statistik

- Badan Koordinasi Penanaman Modal. 2016. Perkembangan Realisasi Investasi PMDN Berdasarkan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) Menurut Lokasi. Jakarta: BKPM.
- Badan Koordinasi Penanaman Modal. 2016. Perkembangan Realisasi Investasi PMA Berdasarkan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) Menurut Lokasi. Jakarta: BKPM.
- Badan Koordinasi Penanaman Modal. 2017. Perkembangan Realisasi Investasi PMDN Berdasarkan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) Menurut Lokasi. Jakarta: BKPM.
- Badan Koordinasi Penanaman Modal. 2017. Perkembangan Realisasi Investasi PMA Berdasarkan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) Menurut Lokasi. Jakarta: BKPM.
- Badan Koordinasi Penanaman Modal. 2018. Perkembangan Realisasi Investasi PMDN Berdasarkan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) Menurut Lokasi. Jakarta: BKPM.
- Badan Koordinasi Penanaman Modal. 2018. Perkembangan Realisasi Investasi PMA Berdasarkan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) Menurut Lokasi. Jakarta: BKPM.
- Bank Indonesia. 2018. Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua: Laporan Nusantara, Agustus Tahun 2018
- Bank Indonesia. 2018. Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua: Laporan Nusantara, Februari Tahun 2018.
- Bank Indonesia. 2018. Kajian Ekonomi Regional Provinsi Papua: Laporan Nusantara, Agustus Tahun 2015.
- Badan Pusat Statistik. 2018. Statistik Indonesia. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. 2018. Hasil Survei Sosial dan Ekonomi Nasional. Jakarta: BPS.
- Bensley, J. 1994. *The Dani Church of Irian Jaya and Challenges It Is Facing Today. Tesis Master of Arts in Asian Studies*. Melbourne: Monash Asia Institute, Monash University. Dapat diunduh di <http://papuaweb.org/dlib/s123/bensley/_ma.html>
- Bhakti, Ikrar N., dan Natalius Pigay. 2012. "Menemukan Akar Masalah dan Solusi Atas Konflik Papua: Supenakah?" *Jurnal Penelitian Politik* 9:1. doi:10.14203/jpp.v9i1.443.
- BNN. 2017. *Survei Nasional Penyalahgunaan Narkotika di 34 Provinsi Tahun 2017*. Jakarta: BNN.
- CNN Indonesia. 2018. "11 Bahasa Daerah Maluku dan Papua Sudah Punah." CNN Indonesia, Februari 2018. <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20180221183001-282-277848/11-bahasa-daerah-maluku-dan-papua-sudah-punah>
- Costa, Fabio Maria Lopes. 2016. "Pemerintah Siapkan Strategi Pembangunan di 7 Wilayah Adat Papua." *Kompas*, Juni 2016. <https://regional.kompas.com/read/2016/06/17/09360541/pemerintah.siapkan.strategi.pembangunan.di.7.wilayah.adat.papua>

- DC Uncen. 2012. "Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Bidang Pendidikan, Kesehatan, Kepegawaian, Infrastruktur dan Pemekaran Daerah di Provinsi Papua," Kerjasama DC Uncen dengan Usaid-Serasi dan Pemerintah Provinsi Papua.
- Dinas Koperasi, dan UKM Provinsi Papua. 2018. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2017.
- Dinkesos. 2018. "Studi Kelayakan Komunitas Adat Terpencil." Diunggah Juli 26. <https://dinkesos.papua.go.id/publik/berita/studi-kelayakan-komunitas-adat-terpencil-kat>
- Fisk, E.K. 1966. "The Economic Structure." Dalam *New Guinea on the Threshold: Aspects of Social, Political, and Economic Development*, diedit oleh E.K. Fisk. Canberra: Australian National University Press.
- Fisk, E.K. 1964. "Planning in a Primitive Economy: Special Problems of Papua New Guinea" *The Economic Record*, 40(90), 156-176.
- Gibbons, A. 1981. *The People Time Forgot*. Chicago: Moody Press.
- Huda, Ni'matul. 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI. Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media.
- Isa. 2018. "500 Anak Kaimana Positif Aibon." Cahaya Papua, Januari 2018.
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia No. 3 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penentuan Indikator dalam Penetapan Daerah Tertinggal Secara Nasional, 2016
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Manusia. 2018. Rasio Elektrifikasi Menurut Provinsi, 2018
- Kementerian Kesehatan, Hasil Utama Riset Kesehatan Dasar, 2018
- Kementerian Kesehatan. 2017. *Laporan Situasi Perkembangan HIV, AIDS dan PIMS di Indonesia Januari-Desember 2017*. http://siha.depkes.go.id/portal/files_upload/Laporan_HIV_AIDS_TW_4_Tahun_2017_1.pdf
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Laporan Panjang dan Kondisi Jalan Mantap Menurut Provinsi dan Kabupaten Kota Tahun 2016-2017, 2018
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Data Pokok Pendidikan (Dapodik) untuk Provinsi Papua dan Papua Barat, 2018
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2018. Neraca Pendidikan untuk Provinsi Papua dan Papua Barat. Jakarta: Kemendikbud.
- Kementerian Sosial. 2014. Kementerian Sosial dalam Angka. Jakarta: Kementerian Sosial.

- Kementerian Dalam Negeri. 2018. Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat, UGM – Kementerian Dalam Negeri, 2018. Jakarta: Kemendagri.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2017. Rencana Aksi Inpres No. 9 Tahun 2017.
- Kehek, Abner. 2008. "Peran Pemerintah Provinsi Papua Terhadap Kebijakan Investasi Dalam Rangka Otonomi Khusus," Tesis, Universitas Atmajaya.
- Loen, Alexander. 2018. "Ada dana Otsus Rp21.3 Miliar untuk lembaga agama di Papua." Tabloid Jubi, Juli 2018. <https://tabloidjubi.com/artikel-17427--ada-dana-otsus--rp213-miliar-untuk-lembaga-agama-di-papua.html>
- Maga, Anwar. 2018. "Pemprov Papua Dorong Pemanfaatan Dana Bantuan Kesejahteraan Umat" Antaranews, Agustus 2017. <https://papua.antaranews.com/berita/462456/pemprov-papua-dorong-pemanfaatan-dana-bantuan-keagamaan-untuk-kesejahteraan-umat>
- Muller, K. and Omabak, Y. 2008. *Amungme: Tradition and Change in the Highlands of Papua*. PT Freeport Indonesia.
- Abe. 2018. "Papua Barat Darurat Lem Aibon." Papuasatu.com, Februari 2018.
- Pacific Pos. 2018. "Penyerapan Anggaran Dinas Sosial Lebih dari 80 persen" Diakses 2019. <https://www.pacificpos.com/item/28570-penyserapan-anggaran-dinas-sosial-lebih-dari-80-persen>
- Pramusinto, Agus. 2010. *Desentralisasi dan Otonomi Asimetris; Sebuah Pembelajaran Dari Negara Lain*. Dimuat dalam buku Revitalisasi Administrasi Negara, Reformasi Birokrasi dan e-Governance. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Provinsi Papua. Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Adat Atas Tanah.
- Provinsi Papua. Peraturan Daerah Khusus Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pelayanan Pendidikan Bagi Komunitas Adat Terpencil.
- Provinsi Papua. Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Nomor 9 Tahun 2016 tentang Usaha Perikanan.
- PT Perusahaan Listrik Negara (PLN), Jumlah Desa Berlistrik, 2018.
- Pickell, D. 2002. *Between the Tides: A Fascinating Journey Among the Kamoro of New Guinea*. Hong Kong: Periplus Edition.
- Pace Ko Sapa. 2018. "Penyederhanaan bahasa daerah di Papua, perlu ka?"
- Republik Indonesia. 2015. Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019. Sekretariat Negara. Jakarta. Sastra Papua, Oktober 2018. <http://www.sastrapapua.com/2018/10/penyederhanaan-bahasa-daerah-di-papua.html>

- Republik Indonesia. 2018. Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Republik Indonesia. 1999. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 24. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2001. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Lembaran Negara RI Tahun 2001 No. 47. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 53. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2008. Undang-Undang 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. Lembaran Negara RI Tahun 2008. No. 59. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2011. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2008. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2014. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2013 No. 244. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2018. Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2019, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. 2017. Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2018, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. 2015. Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019: Indonesia yang Berdaulat, Mandiri Dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong Buku I: Agenda Pembangunan Nasional, Jakarta.
- Republik Indonesia. 2015. Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019: Indonesia yang Berdaulat, Mandiri Dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong Buku II: Agenda Pembangunan Bidang, Jakarta.
- Republik Indonesia. 2015. Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019: Indonesia yang Berdaulat, Mandiri Dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong, Buku III: Agenda Pembangunan Wilayah, Jakarta.

- Riyanto, Sigit., Budi Hidayat, Benjamin John, Ari Probandari, Yodi Mahendradhata, Adi Utarini, Laksono Trisnantoro, dan Sabine Flessenkaemper. 2010. "The financial burden of HIV care, including antiretroviral therapy, on patients in three sites in Indonesia." *Health Policy and Planning* Volume 25 (4):272–282.
- Richardson, D. 1974. *Anak Perdamaian*. Bandung: Yayasan Kalam Hidup.
- Richardson, D. 1977. *Penguasa-penguasa Bumi*. Bandung: Yayasan Kalam Hidup.
- Roem, Anwar M. 2013. "Peran dan Fungsi Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah Untuk Menarik Investasi Asing Di Provinsi Papua." Universitas Yapis Papua. <https://www.neliti.com/id/publications/141961/peran-dan-fungsi-badan-koordinasi-penanaman-modal-daerah-untuk-menarik-investasi>.
- Ruslan, Achmad. 2013. *Teori dan Panduan Praktik: Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education bekerjasama dengan Republik Institute.
- Sahal, Husni. 2018. "Indeks Kerukunan Umat Beragama di Indonesia Menurun." NU Online, Maret 2018. <http://www.nu.or.id/post/read/87578/indeks-kerukunan-umat-beragama-di-indonesia-menurun>
- Soeprapto, Maria Farida Indrajati. 1988. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanasius.
- Solossa, Marthinus., dkk. 2013. *Kriteria dan Tatacara Perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua serta Draft Usulan Perubahan Materi Muatan Pasal Yang Mengatur Kewenangan, Pemilihan Kepala Daerah, Partai Politik dan Keuangan (Kajian Awal)*. Jayapura: Pusat Kajian Demokrasi Universitas Cenderawasih.
- Sumule. 1994. "The Technology Adoption Behaviour of the Indigenous People of Irian Jaya: The Case Study of Arfak Tribals," Disertasi tidak diterbitkan, St. Lucia: University of Queensland, halaman 87-88. Dapat diakses di: <www.papuabweb.org/dlib/s123/sumule/o4.pdf>
- Toyiban. 2018. "Indeks Kerukunan Umat Beragama Papua Barat Meningkatkan" Antaranews, Juni 2018. <https://papuabarat.antaranews.com/berita/1078/indeks-kerukunan-umat-beragama-papua-barat-meningkat>
- Weya, Olera. 2015. "Analisis Pertumbuhan Ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah & PDRB di Provinsi Papua". *Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi* 15 (05). Diakses <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jbie/article/view/9695>.
- Wahab, E.O., Odunsi, S.O., dan Ajiboye, O.E. 2012. "Causes and Consequences of Rapid Erosion of Cultural Values in a Traditional African Society" *Journal of Anthropology* Volume 2012, Article ID 327061, dapat diunduh dari <<https://www.hindawi.com/journals/janthro/2012/327061/>>
- Wmn-e. 2019. "Woman in National Parliaments 29." <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Woman Commission. 2010. *Enough is Enough! Testimonies of Papuan Women Victims of Violence and Human Rights Violations 1963–2009*. https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-IDN-Enough-Women_Papua-Report-2010.pdf

DRAFT

KOMPAK

*Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia*

Jalan Diponegoro No. 72
Jakarta 10320 Indonesia
T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090
E: communication@kompak.or.id
www.kompak.or.id