



OPSI KEBERLANJUTAN

DANA OTONOMI KHUSUS 2022-2041

*Menuju Tanah Papua
yang Sejahtera dan Mandiri*

OPSI KEBERLANJUTAN

**DANA OTONOMI
KHUSUS
2022–2041**

*Menuju Tanah Papua
yang Sejahtera dan Mandiri*

Opsi Keberlanjutan Dana Otonomi Khusus 2022–2041: Menuju Tanah Papua yang Sejahtera dan Mandiri

ISBN:

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

©2021 Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)

Penulis:

Gregorius D.V. Pattinasarany

Ihsan Haerudin

Paramagarjito B. Irtanto

Lilik Iswanto

Kontributor:

Agus Sumule

Devi Suryani A

Eddy Suratman

Heracles Lang

Lily Bauw

Machfud Siddik

Noldy Tuerah

Nur Kholis

Suhirman

William Reba

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

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

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

Publikasi ini dapat disalin dan disebarakan untuk tujuan non-komersial.

Untuk keterangan lebih lanjut mengenai publikasi ini, dapat menghubungi communication@kompak.or.id

Publikasi juga tersedia di www.kompak.or.id

Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)

Program kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia

Jalan Diponegoro No. 72

Jakarta Pusat, 10320

Telepon (021) 8067 5000 | Faksimili (021) 3190 3090

Kata Pengantar

KOMPAK mendukung Pemerintah Indonesia dalam upaya pengentasan kemiskinan dan mengatasi ketimpangan melalui peningkatan akses ke layanan dasar. KOMPAK bekerja di tujuh provinsi dan 24 kabupaten sejak tahun 2015. Di Tanah Papua, KOMPAK hadir di 4 kabupaten di Provinsi Papua (Asmat, Boven Digoel, Jayapura dan Nabire) serta 4 kabupaten lainnya di Provinsi Papua Barat (Fakfak, Kaimana, Manokwari Selatan dan Sorong). Dari keseluruhan kabupaten tersebut, jumlah lokasi dampingan KOMPAK di Tanah Papua mencakup 18 distrik dengan 156 kampung.

Dukungan KOMPAK berpijak pada kemitraan jangka panjang yang telah terjalin antara Pemerintah Australia dan Pemerintah Indonesia untuk Papua dan Papua Barat dalam meningkatkan akses ke layanan dasar. KOMPAK melakukan berbagai kegiatan percontohan (*piloting*) dan pendampingan teknis (*technical assistance*) untuk membantu pemerintah dalam penyusunan dan implementasi kebijakan pembangunan di Tanah Papua. Sementara itu, untuk pendampingan teknis kebijakan di tingkat provinsi, dukungan KOMPAK berfokus pada optimalisasi pemanfaatan dana Otonomi Khusus (Otsus) untuk mendorong kualitas capaian pembangunan.

Kebijakan Dana Otsus untuk Papua dan Papua Barat berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 21 Tahun 2001 selesai pada tahun 2021. Sementara, tingkat kemiskinan di Tanah Papua masih yang tertinggi di Indonesia dengan “gap” capaian kualitas pembangunan yang cukup tinggi dibanding wilayah lain. Diperlukan alternatif mekanisme untuk perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang dapat mengakselerasi pencapaian target pembangunan di Tanah Papua. Oleh karena itu, KOMPAK melakukan studi “Opsi Keberlanjutan Dana Otonomi Khusus Tahun 2022-2041 Menuju Tanah Papua Yang Sejahtera dan Mandiri.” Studi ini menganalisis sejumlah opsi keberlanjutan Dana Otsus di Tanah Papua pasca 2021.

Kami berharap hasil analisis ini dapat memberi perspektif pembangunan di Tanah Papua secara umum, dan juga tentang pilihan-pilihan kebijakan Dana Otsus bagi para pemangku kebijakan di tingkat pusat dan daerah. Kami selalu percaya pengambilan kebijakan berbasis data dapat mendorong kebijakan yang lebih akuntabel, dan khusus terkait studi ini, untuk mendorong percepatan pencapaian target pembangunan di Tanah Papua dan peningkatan kesejahteraan Orang Asli Papua (OAP).

Salam,

Anna Winoto
Team Leader, KOMPAK

Daftar Singkatan

ADK	Alokasi Dana Kampung
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Kabupaten/Kota/Provinsi)
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APM	Angka Partisipasi Murni
BANGGA Papua	Bangun Generasi dan Keluarga Papua Sejahtera
BAU	<i>Business-as-usual</i>
BH-PDRD	Bagi Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
BKF-Kemenkeu	Badan Kebijakan Fiskal - Kementerian Keuangan
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BPS	Badan Pusat Statistik
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
DBH PPh Badan	Dana Bagi Hasil Pajak Penghasilan Badan
DBH-SDA	Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam
DJPK - Kemenkeu	Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan
DK	Dana Kampung
DPA	Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRP	Dewan Perwakilan Rakyat Papua
DTI	Dana Tambahan Infrastruktur
Gerbangmas Hasrat Papua	Gerakan Bangkit Mandiri dan Sejahtera Harapan Seluruh Rakyat Papua
IKK	Indeks Kemahalan Konstruksi
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
K/L	Kementerian/Lembaga
KFD	Kapasitas Fiskal Daerah
KOMPAK	Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan – Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPPOD	Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
KPS	Kartu Papua Sehat
MRP	Majelis Rakyat Papua
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia

OAP	Orang Asli Papua
Otsus	Otonomi Khusus
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PBB-P3	Pajak Bumi dan Bangunan obyek Perkebunan, Perhutanan dan Pertambangan
PDN	Pendapatan Dalam Negeri
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
Perdasus	Peraturan Daerah Khusus
Perpu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PO	<i>Phasing-out</i>
PODES	Potensi Desa
PON	Pekan Olahraga Nasional
Posyandu	Pos Pelayanan Terpadu
PP	Peraturan Pemerintah
PROSPEK/RESPEK	Program Strategis Pembangunan Ekonomi Kampung
PU	Pekerjaan Umum
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SMK	Sekolah Menengah Kejuruan
SMU	Sekolah Menengah Umum
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SU	<i>Scaling-up</i>
TKDD	Transfer ke Daerah dan Dana Desa
UU	Undang-Undang

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Singkatan.....	iv
1. Otonomi Khusus (Otsus) di Tanah Papua dan Sumber-Sumber Fiskal yang Menyertainya	1
2. Dana Otsus dan Sejumlah Tantangan dalam Pengalokasiannya	4
3. Dana Otsus dan Kesejahteraan OAP	9
4. Peran Dana Otsus terhadap Belanja Langsung Berbagai Tingkat Pemerintahan di Tanah Papua.....	15
5. Belanja Dana Otsus yang Masih Belum Optimal.....	18
6. Pemberian Dana Otsus Perlu Dilanjutkan Pasca 2021.....	23
7. Rekomendasi Keberlanjutan Dana Otsus	26
7.1 Proyeksi Dana Otsus 2022-2041: SU, BAU, PO-1, dan PO-2.....	28
7.2 Strategi Menutup <i>Fiscal Gap</i> melalui Sumber Non-Dana Otsus.....	30
7.3 Proyeksi Peningkatan PAD untuk Menutup <i>Fiscal Gap</i>	32
7.4 Proyeksi Tambahan DAK untuk Menutup <i>Fiscal Gap</i>	33
7.5 Proyeksi Tambahan DTI untuk Menutup <i>Fiscal Gap</i>	34
7.6 Proyeksi Tambahan Belanja K/L untuk Menutup <i>Fiscal Gap</i>	35
7.7 Sejumlah Rekomendasi Tambahan Terkait Keberlanjutan Dana Otsus Pasca 2021.....	36
Referensi.....	38
Lampiran.....	41
Lampiran 1. Proyeksi DAU tahun 2022-2041 sebagai dasar perhitungan proyeksi Dana Otsus.....	41
Lampiran 2. Hasil Simulasi Dana Otsus 2022-2041 Berdasarkan SU, BAU, PO-1, dan PO-2	43
Lampiran 3. Hasil Simulasi Proyeksi Dana Otsus, <i>Fiscal Gap</i> , Strategi Menutup <i>Fiscal Gap</i> Melalui Sumber Non-Dana Otsus untuk PO-1 dan PO-2 dalam Persentase DAU	44

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Dana Otsus, 2002-2021 (miliar rupiah).....	4
Gambar 2.	Dana Otsus per Kapita Berdasarkan Kabupaten/Kota, 2018 (ribu rupiah)	8
Gambar 3.	Tingkat Kemiskinan dan Tingkat Ketimpangan Pengeluaran per Kapita (Koefisien Gini) Berdasarkan Proporsi OAP Kabupaten/Kota, 2010-2019	9
Gambar 4.	Indeks Pembangunan Manusia Berdasarkan Proporsi OAP Kabupaten/Kota, 2010-2019	11
Gambar 5.	Peran Dana Otsus dalam Belanja Berbagai Tingkat Pemerintahan di Papua, Rata-Rata 2010-2018 (persen)	16
Gambar 6.	Kontribusi Dana Otsus terhadap Total Belanja Berdasarkan Kabupaten/Kota, 2018.....	17
Gambar 7.	Proyeksi Dana Otsus 2022-2041 Berdasarkan BAU, PO-1, PO-2	29
Gambar 8.	Skema Pendanaan <i>Fiscal Gap</i> Berdasarkan Skenario PO-1.....	31
Gambar 9.	Proyeksi dan Target Peningkatan PAD untuk Menutup <i>Fiscal Gap</i> pada Skenario PO-1.....	32
Gambar 10.	Proyeksi dan Target Peningkatan Tambahan DAK untuk Menutup <i>Fiscal Gap</i> pada Skenario PO-1	34
Gambar 11.	Proyeksi dan Target Peningkatan Tambahan DTI untuk Menutup <i>Fiscal Gap</i> pada Skenario PO-1	35
Gambar 12.	Proyeksi dan Target Peningkatan Tambahan Belanja K/L untuk Menutup <i>Fiscal Gap</i> pada Skenario PO-1	36
Gambar L11.	<i>Baseline</i> DAU 2011-2021 dan Proyeksi DAU 2022-2041 (triliun rupiah).....	42

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Pengalokasian dan Peruntukan Dana Otsus.....	6
----------	--	---

DAFTAR KOTAK

Kotak 1.	Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan IPM yang Telah Disesuaikan dengan Gender di Papua dan Papua Barat.....	12
Kotak 2.	Tantangan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan dan Kesehatan di Provinsi Papua.....	18
Kotak 3.	Pemanfaatan Dana Otsus pada Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota: PROSPEK dan Gerbangmas Hasrat Papua.....	21
Kotak 4.	Perbandingan Konsumsi Agregat Pemerintah Antarprovinsi di Indonesia.....	23

Bab 1

Otonomi Khusus (Otsus) di Tanah Papua dan Sumber-Sumber Fiskal yang Menyertainya¹

Undang-Undang (UU) Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua) merupakan kerangka kebijakan umum yang menjadi pedoman dalam melaksanakan Otsus di Provinsi Papua yang kemudian diperluas hingga mencakup Provinsi Papua Barat. UU Otsus Papua mengatur berbagai sektor dasar yang menjadi bagian dari pelaksanaan Otsus. Pada dasarnya, kebijakan Otsus dimaksudkan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kewenangan yang lebih luas berarti tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua dengan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini juga mendorong pemberdayaan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua melalui pemberian peran yang memadai bagi Orang Asli Papua (OAP) melalui para wakil adat, agama, dan perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, dan melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah, dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan juga tercermin melalui pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat. Dalam rangka mempercepat pembangunan Provinsi Papua Barat, pada tahun 2008 diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1/2008² yang mengubah UU Otsus Papua. Perpu ini kemudian ditetapkan menjadi UU Nomor 35/2008³ yang menegaskan pemberlakuan Otsus bagi Provinsi Papua Barat sesuai ketentuan yang berlaku untuk Provinsi Papua.

Otsus merupakan salah satu varian konsep desentralisasi yang dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) yang diberlakukan khusus bagi beberapa daerah tertentu, sebagai respons solutif, antara lain, untuk mengatasi kesenjangan hasil pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, maupun atas tuntutan politik rakyat dari beberapa daerah yang ingin memisahkan diri dari suatu negara. UU Otsus Papua lahir untuk memperbaiki kebijakan-kebijakan masa lalu yang memunculkan sumber-sumber ketegangan dalam wujud ketimpangan di berbagai sektor pembangunan, pelanggaran hak asasi manusia (HAM), dan pengabaian hak dasar penduduk asli. Perbedaan utama dan paling mendasar antara otonomi umum dan

¹ Tanah Papua mencakup Provinsi Papua dan Papua Barat.

² Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

³ Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.

otonomi khusus terletak pada kewenangan khusus yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan konteks dan aspirasi masyarakat setempat. Pada dasarnya, UU Otsus Papua memiliki filosofi perlindungan, pemberdayaan, dan pemihakan (Kemitraan, 2018). Filosofi ini diharapkan dapat menjadi solusi untuk berbagai persoalan di Tanah Papua. Harapannya, kebijakan ini dapat menjadi instrumen efektif dalam mengakomodasi hak masyarakat Papua secara lebih proporsional serta menyelesaikan berbagai persoalan mendasar di Papua, seperti kemiskinan, keterbelakangan, masalah sosial yang berkepanjangan, hingga kesenjangan ekonomi. Oleh karenanya, Otsus merupakan kebijakan yang dimaksudkan untuk mengakomodasi tiga hal: menjawab kebutuhan peningkatan dan perbaikan kesejahteraan daerah, mempertahankan integrasi NKRI, dan mencari jalan tengah terhadap berbagai kemelut yang terjadi di Tanah Papua.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan Otsus di Tanah Papua, UU Otsus Papua mengatur sumber-sumber penerimaan khusus yang terdiri dari Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus), Tambahan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH-SDA) Minyak Bumi dan Gas Bumi, serta Dana Tambahan Infrastruktur (DTI).⁴ UU Otsus Papua menetapkan pemberian Dana Otsus, yang nilai nominalnya ditentukan sebesar dua persen dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU), akan berakhir pada tahun 2021. Tambahan DBH-SDA Minyak Bumi dan Gas Bumi, yang saat ini proporsinya sebesar 70 persen diberikan ke provinsi selama 25 tahun dari tahun 2002-2026, akan diturunkan menjadi 50 persen mulai tahun 2027. Sedangkan ketentuan berakhirnya DTI tidak diatur dalam UU Otsus Papua, namun nilai nominalnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara dengan memperhatikan usulan provinsi.

Pengalokasian Dana Otsus untuk Papua dan Papua Barat hanya tinggal satu tahun lagi, namun kondisi tingkat kesejahteraan dan akses masyarakat pada pelayanan publik, terutama bagi OAP, di kedua provinsi penerima Dana Otsus tersebut relatif masih tertinggal bila dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. KOMPAK (2019b) mencatat bahwa setelah hampir 18 tahun pelaksanaan UU Otsus Papua ini, hasil yang dicapai dianggap masih belum optimal sebagaimana dirasakan oleh berbagai pihak baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun dari pemangku kepentingan (*stakeholders*) pembangunan lainnya, termasuk dari OAP. Pemerintah pusat merasa kemajuan Papua dan Papua Barat dalam berbagai aspek yang tidak sebanding dengan jumlah anggaran yang dialokasikan untuk membiayai Otsus. Pemerintah daerah menyatakan pelaksanaan Otsus belum optimal karena ketidakjelasan kewenangan Otsus, yakni kewenangan Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat tidak jauh berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia yang diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23/2014). Sementara OAP menyatakan pelaksanaan Otsus belum membawa kemajuan berarti bagi kehidupan mereka. Data juga menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Papua dan Papua Barat selalu berada di urutan terbawah dan jauh di bawah rata-rata nasional. Kabupaten/kota⁵ dengan proporsi OAP yang tinggi terdokumentasi memiliki tingkat kemiskinan yang lebih tinggi serta IPM yang lebih rendah dibandingkan kabupaten/kota dengan proporsi OAP yang rendah. Selain itu, beberapa indikator capaian sejumlah pelayanan dasar bagi OAP, seperti pendidikan, kesehatan, dan ketersediaan infrastruktur juga menunjukkan kondisi serupa.

⁴ Dalam *policy paper* ini, Dana Otsus merujuk pada UU Otsus Papua Pasal 34, Ayat 3, Huruf c, Angka 2: "Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan"; Tambahan DBH-SDA Minyak Bumi merujuk pada UU Otsus Papua Pasal 34, Ayat 3, Huruf b, Angka 4: "Bagi hasil sumber daya alam: Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen)"; Tambahan DBH-SDA Gas Bumi merujuk pada UU Otsus Papua Pasal 34, Ayat 3, Huruf b, Angka 5: "Bagi hasil sumber daya alam: Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen)"; dan DTI merujuk pada UU Otsus Papua Pasal 34, Ayat 3, Huruf c, Angka 3: "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".

⁵ Provinsi Papua terdiri dari 28 kabupaten dan 1 kota sedangkan Provinsi Papua Barat terdiri dari 12 kabupaten dan 1 kota. Perlu diketahui bahwa kecamatan di Papua dan Papua Barat disebut sebagai distrik.

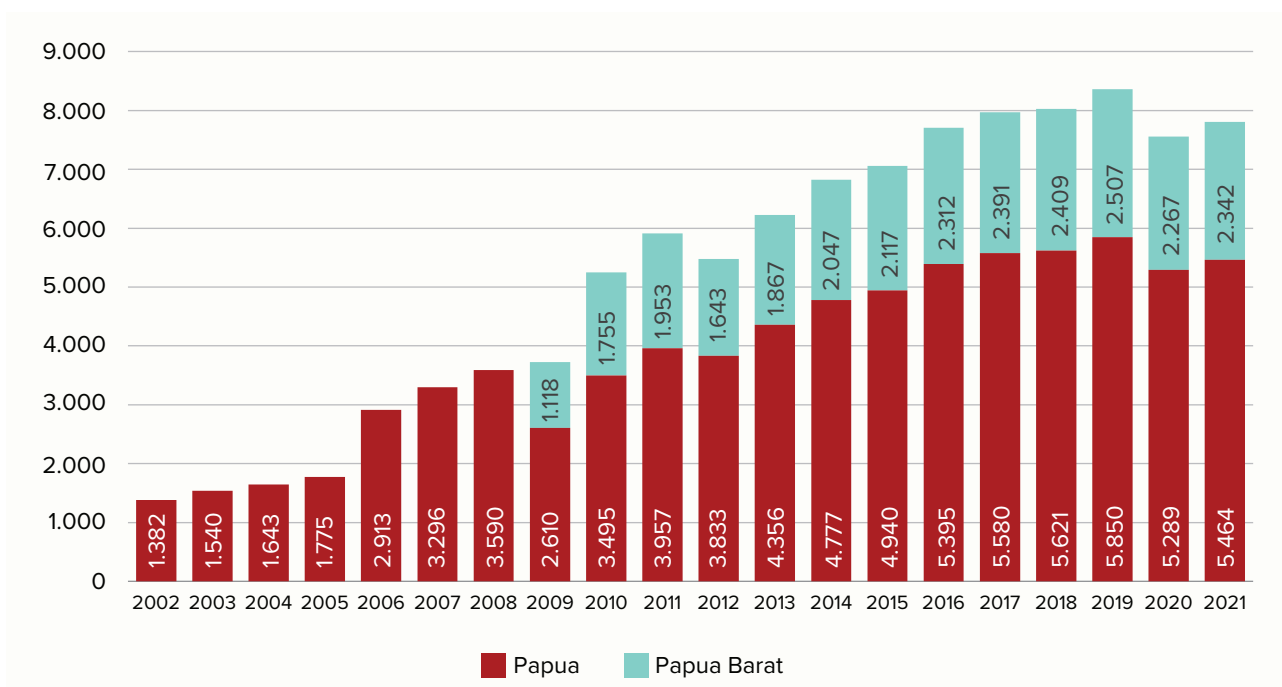
Kondisi ini memunculkan tiga pertanyaan yang akan dibahas dalam *policy paper* ini. Pertama, mengapa pengalokasian Dana Otsus yang sangat besar selama hampir 20 tahun belum mampu mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat (terutama OAP) dan kinerja pelayanan publik di Tanah Papua yang setara dengan provinsi lain di Indonesia? Kedua, apakah pengalokasian Dana Otsus ke Tanah Papua pasca 2021 masih diperlukan agar dapat memberikan manfaat seperti amanat UU Otsus Papua? Ketiga, dengan mengasumsikan pengalokasian Dana Otsus pasca 2021 masih diperlukan, perubahan mendasar apa yang dibutuhkan untuk memperbaiki kinerja dan manfaat Dana Otsus di Tanah Papua? Pembahasan ketiga pertanyaan tersebut akan terfokus pada sisi pengelolaan keuangan daerah, terutama pada pendapatan dan belanja pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. *Policy paper* ini selanjutnya akan membahas sejumlah opsi keberlanjutan pemberian Dana Otsus ke Tanah Papua pasca 2021. Sementara kewenangan dalam pengelolaan Dana Otsus di Tanah Papua akan dibahas dalam *policy paper* terpisah. Hal ini karena pembagian kewenangan antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di pihak lain dalam pelaksanaan Dana Otsus secara konsisten memainkan peran yang sangat penting dalam keberhasilan pengelolaan Dana Otsus sehingga dirasa perlu untuk dibahas secara terpisah. *Policy paper* ini bertujuan untuk memberi masukan pada pembahasan kebijakan pengalokasian Dana Otsus pasca 2021.

Bab 2

Dana Otsus dan Sejumlah Tantangan dalam Pengalokasiannya

Dana Otsus secara nominal senantiasa meningkat sejak awal dialokasikan pada tahun 2002 hingga tahun 2019, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 1. Pada tahun 2020, besaran Dana Otsus mengalami penurunan sebagai akibat dari pengalihan anggaran yang ditujukan bagi program dan kegiatan untuk mengatasi pandemi COVID-19. Meskipun Dana Otsus tahun 2021 dianggarkan meningkat dibandingkan tahun 2020, namun nilai nominalnya masih lebih kecil dari Dana Otsus tahun 2017. Peningkatan/penurunan Dana Otsus ini seiring dengan meningkat/menurunnya pagu DAU nasional pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam kurun waktu 18 tahun (2002-2019), Dana Otsus secara nominal meningkat sebesar 8,9 persen per tahun. Kenaikan tertinggi terjadi pada tahun 2006 sebesar 64,1 persen yang disebabkan oleh peningkatan pagu nasional Dana Alokasi Umum dengan besaran yang sama. Dana Otsus yang diterima Provinsi Papua (Rp5,9 triliun) pada tahun 2019 setara dengan total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Maluku (Rp3,2 triliun) dan Maluku Utara (Rp2,7 triliun) atau Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) (Rp5,8 triliun) pada tahun yang sama.

GAMBAR 1. DANA OTSUS, 2002-2021 (MILIAR RUPIAH)



Sumber: Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Papua; Nota Keuangan Rancangan APBN (RAPBN) 2021
Catatan: Dana Otsus 2002-2008 mencakup Papua dan Papua Barat

Sejak tahun 2009, Dana Otsus dialokasikan ke Papua sebesar 70 persen dan Papua Barat sebesar 30 persen. Pembagian ini sebagai konsekuensi dari diberlakukannya UU Nomor 35/2008 yang menegaskan bahwa ketentuan Otsus bagi Provinsi Papua berlaku pula untuk Provinsi Papua Barat. Pembagian Dana Otsus seperti ini menyebabkan Papua Barat menerima Dana Otsus per kapita (Rp2,6 juta pada tahun 2019) yang lebih tinggi dibandingkan Papua (Rp1,7 juta). Demikian pula halnya, berdasarkan luas daerah, Papua Barat menerima Dana Otsus per km² (Rp24,2 juta) yang lebih tinggi dibandingkan Papua (Rp18,4 juta). Selain itu, dilihat dari Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) tahun 2019, penyaluran Dana Otsus tidak sesuai dengan kondisi kapasitas fiskal provinsi.⁶ Berdasarkan perbandingan tersebut, maka proporsi pembagian Dana Otsus antara Provinsi Papua dan Papua Barat perlu ditinjau ulang dalam kebijakan Dana Otsus pasca 2021 agar dapat dialokasi dengan lebih memperhatikan kebutuhan fiskal untuk pembangunan (yang antara lain dapat diproksi dengan, namun tidak terbatas pada, jumlah penduduk dan luas wilayah) serta kapasitas fiskal masing-masing provinsi dan kabupaten/kota.

Dana Otsus ditujukan terutama untuk pelayanan pendidikan dan kesehatan, yang dalam hal ini ketentuan tentang pembagian penerimaan dan pengelolaan Dana Otsus ditetapkan melalui Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).⁷ Setelah tertunda cukup lama, Papua menetapkan Perdasus Nomor 25/2013⁸ yang kemudian diperbarui oleh Perdasus Nomor 13/2016,⁹ sementara Papua Barat menerbitkan Perdasus Nomor 2/2019.¹⁰ Selama belum terbitnya Perdasus, ketentuan terkait Dana Otsus ditetapkan melalui Peraturan Gubernur (Pergub). Secara umum, pembagian Dana Otsus yang dijalankan Papua dapat dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama adalah penggunaan Dana Otsus yang ditujukan untuk membiayai Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota atau Urusan Bersama. Bagian kedua adalah Dana Otsus yang dialokasikan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dengan alokasi yang telah mengalami tiga kali perubahan, yaitu (a) periode tahun 2003-2005 dengan pembagian: pemerintah provinsi mendapatkan 60 persen dan pemerintah kabupaten/kota 40 persen, (b) periode tahun 2006-2012 dengan pembagian 40% dan 60%, dan (c) sejak tahun 2013 dengan pembagian 20% dan 80%. Di Papua Barat, berdasarkan Perdasus Nomor 2/2019, berlaku pembagian 10% dan 90%, sementara sebelumnya berlaku pembagian 30% dan 70%. Pembagian Dana Otsus dengan porsi makin besar ke kabupaten/kota dilakukan dengan pertimbangan bahwa, sesuai amanat UU Otsus Papua, kebijakan Otsus Papua ditujukan untuk mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan provinsi lain, meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada OAP. Pemerintah kabupaten/kota diasumsikan lebih dekat dan lebih mengetahui kondisi, keberadaan, masalah, dan kebutuhan warganya. Sementara pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk melaksanakan pembinaan dan *monitoring* hasil pembangunan yang dilaksanakan kabupaten/kota. Ketentuan pengalokasian Dana Otsus serta pemanfaatannya dapat dilihat pada Tabel 1.

Transfer Dana Otsus dari provinsi ke kabupaten/kota masih timpang. Ketimpangan pertama terletak pada besaran nominal Dana Otsus per kapita level kabupaten/kota antara Provinsi Papua dan Papua Barat. Gambar 2 menunjukkan rata-rata Dana Otsus per kapita tahun 2018 yang ditransfer ke kabupaten/kota di Papua Barat (Rp2,1 juta) lebih dari dua kali lebih besar dari Papua (Rp930 ribu). Ketimpangan ini disebabkan karena, pertama, seperti yang telah dinyatakan sebelumnya, pembagian Dana Otsus pada level provinsi tidak sama, yaitu Papua Barat mendapatkan 30 persen dari total Dana Otsus, sementara Papua mendapatkan 70 persennya. Penyebab kedua adalah karena besaran nominal Dana Otsus kabupaten/kota di Papua selama periode tahun 2014-2018 tidak berubah. Kedua hal ini menyebabkan proporsi Dana Otsus yang ditransfer ke kabupaten/kota turun dari

⁶ Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Nomor 126/PMK.07/2019 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. Peraturan tersebut menjelaskan semakin tinggi indeks KFD pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, maka semakin baik kondisi kapasitas fiskal daerah tersebut. Di tahun 2019, Provinsi Papua Barat memiliki Indeks KFD sebesar 0,553 dengan kategori KFD “Sedang”, sementara Provinsi Papua memiliki Indeks KFD sebesar 0,179 dengan kategori KFD “Sangat Rendah.”

⁷ Perdasus merupakan peraturan daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam UU Otsus Papua.

⁸ Perdasus Provinsi Papua tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otsus.

⁹ Perdasus Provinsi Papua tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otsus.

¹⁰ Perdasus Provinsi Papua Barat tentang Pedoman Pelaksanaan, Penerimaan dan Pembagian Dana Otsus Provinsi Papua Barat.

64,7 persen pada tahun 2014 menjadi 55 persen pada tahun 2018. Penurunan serupa tidak terdokumentasi di Papua Barat. Ketimpangan kedua terletak pada bervariasinya besaran Dana Otsus per kapita antarkabupaten/kota di dalam provinsi yang disebabkan oleh variasi jumlah penduduk yang berdomisili di kabupaten/kota. Hasil perhitungan menunjukkan bahwa di Provinsi Papua, Kota Jayapura mendapatkan Dana Otsus per kapita terkecil (Rp321 ribu) dan Supiori terbesar (Rp4,3 juta), sementara di Provinsi Papua Barat, Kota Sorong mendapatkan Dana Otsus per kapita terkecil (Rp642 ribu) dan Tambrauw terbesar (Rp10,1 juta). Namun, ada temuan menarik bahwa Dana Otsus per kapita pada kabupaten/kota dengan proporsi OAP tinggi (Rp1,2 juta) sedikit lebih tinggi dari kabupaten/kota dengan proporsi OAP rendah (Rp1,1 juta).¹¹ Hal ini berarti pengalokasian Dana Otsus telah memperhatikan keberadaan OAP meskipun perbedaan alokasi Dana Otsus per kapita kedua kelompok kabupaten/kota tidak besar (hanya sekitar Rp102 ribu).¹²

TABEL 1. PENGALOKASIAN DAN PERUNTUKAN DANA OTSUS

PAPUA	PAPUA BARAT
PENGALOKASIAN	
<p>Program Strategis Pembangunan Ekonomi Kampung (PROSPEK) dan Program Strategis</p> <p>Dana Otsus pertama dikurangi pembiayaan PROSPEK dan Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota (yang dianggarkan dalam APBD Kabupaten/Kota)*</p>	<p>Dana Otsus pertama dialokasikan untuk pembiayaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bantuan keagamaan • Bantuan PROSPEK peningkatan kesejahteraan bagi OAP • Bantuan program bersama • Adat dan pemberdayaan perempuan/pengembangan kebudayaan • Lembaga-lembaga yang diamanatkan UU • Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada OAP
<p>Provinsi</p> <p>20%* (Dana Otsus – pembiayaan PROSPEK dan Program Strategis)</p>	<p>Provinsi</p> <p>10%* (Dana Otsus – pembiayaan di atas)</p>
<p>Kabupaten/Kota</p> <p>80%* (Dana Otsus – pembiayaan Program Strategis), dialokasikan berdasarkan alokasi dasar dan alokasi variabel</p> <p>Alokasi dasar adalah alokasi minimal yang diberikan kepada kabupaten/kota</p> <p>Alokasi variabel adalah alokasi yang diberikan kepada kabupaten/kota berdasarkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indeks Pembangunan Manusia • Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) • Indeks jumlah penduduk • Indeks luas wilayah • Indeks proporsi OAP • Kapasitas fiskal kabupaten/kota • Daerah Otonom Baru (DOB) • Sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, dan air bersih 	<p>Kabupaten/Kota</p> <p>90%* (Dana Otsus – pembiayaan di atas), dibagi secara proporsional berdasarkan pada indikator:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indeks penduduk OAP • Indeks luas wilayah • Indeks Kemahalan Konstruksi • Indeks Pembangunan Manusia • Indeks Kepatuhan: Indeks yang mengukur besaran sisa penggunaan dana Otsus Kabupaten/Kota tahun sebelumnya, pencapaian target program dan kegiatan, dan ketepatan menyampaikan laporan keuangan

¹¹ Proporsi OAP yang berdomisili di kabupaten/kota di Papua dihitung berdasarkan publikasi “Papua Asli dalam Angka (Profil Penduduk Suku Asli Papua)” (Pemerintah Provinsi Papua, 2013), sementara proporsi serupa untuk Papua Barat diestimasi dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (2019) yang mengutip data dari publikasi “Pendataan Penduduk Asli Papua” yang diterbitkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Papua Barat dan Badan Pusat Statistik (2010). Berdasarkan data, terdapat 21 kabupaten/kota di Tanah Papua dengan proporsi OAP ≥ 80 persen, yang dalam *policy paper* ini dirujuk sebagai kabupaten/kota dengan proporsi OAP tinggi, dan 21 kabupaten/kota dengan proporsi OAP < 80 persen, yang dirujuk sebagai kabupaten/kota dengan proporsi OAP rendah. Rata-rata proporsi OAP pada kabupaten/kota dengan proporsi OAP tinggi adalah 96,3 persen, sementara pada kabupaten/kota dengan proporsi OAP rendah sebesar 50 persen. Capaian kabupaten/kota dengan proporsi OAP tinggi digunakan untuk memproksi capaian OAP, sementara capaian serupa pada kabupaten/kota dengan proporsi OAP rendah untuk memproksi capaian non-OAP.

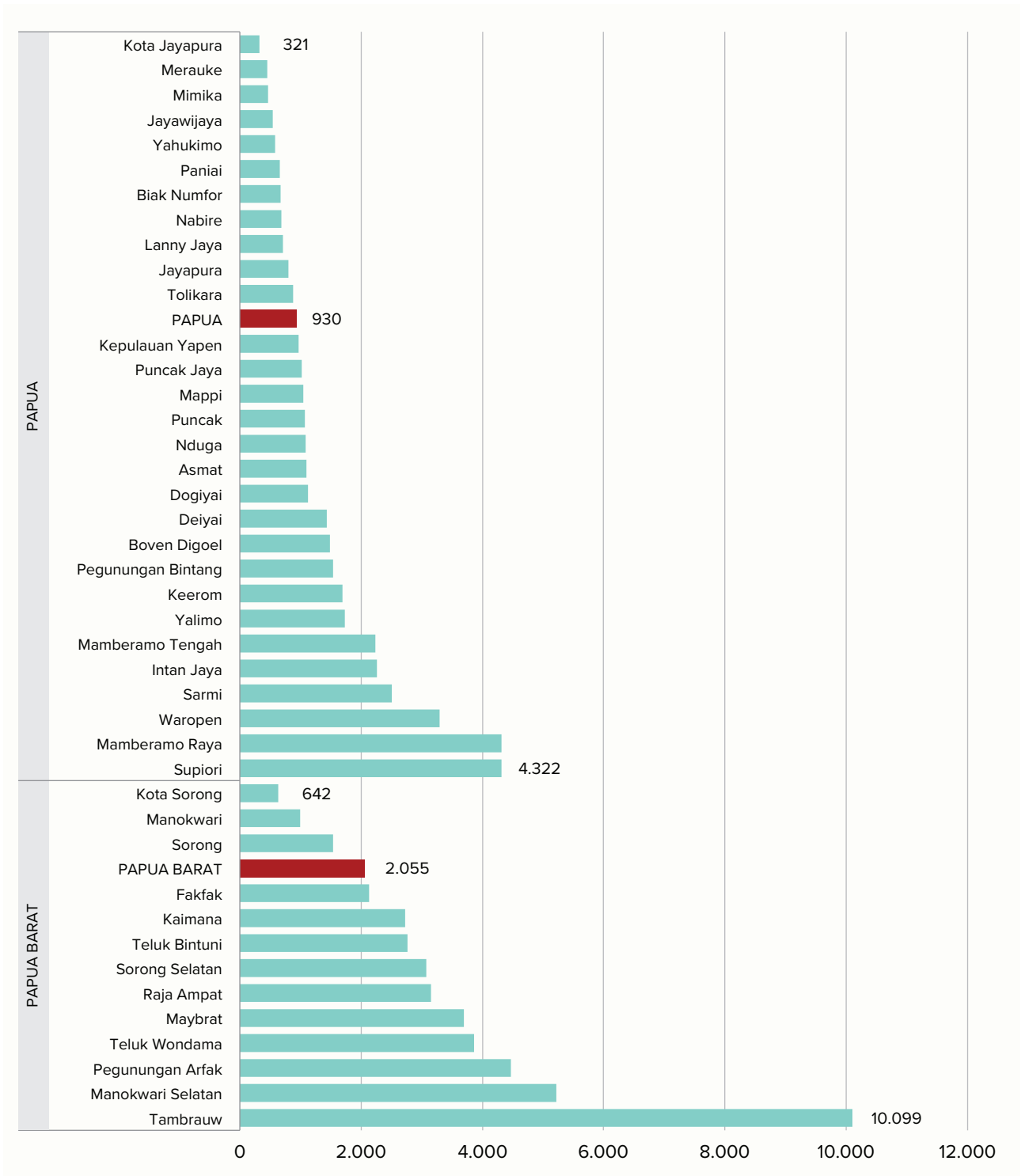
¹² Formula pengalokasian Dana Otsus menyertakan indeks jumlah OAP meskipun tidak disebutkan bobot yang digunakan untuk indeks tersebut.

PAPUA	PAPUA BARAT
PERUNTUKAN	
<p>Program Strategis (diatur Peraturan Gubernur)</p> <p>Provinsi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Program bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan, dan infrastruktur yang merupakan kewenangan provinsi • Bantuan untuk institusi keagamaan, lembaga masyarakat adat asli Papua, dan yayasan yang bergerak dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi kerakyatan • Penataan data untuk kebutuhan perencanaan dan pembangunan Otsus • Monitoring dan evaluasi program dan kegiatan yang dibiayai Dana Otsus • Peningkatan kinerja keuangan Otsus • Belanja operasional pelaksanaan tugas dan fungsi Majelis Rakyat Papua (MRP) <p>Kabupaten/Kota</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pendidikan (minimal 30%) • Kesehatan (minimal 15%) • Pengembangan ekonomi kerakyatan (minimal 20%) • Pembangunan infrastruktur (minimal 20%) • Bantuan afirmasi kepada lembaga keagamaan, lembaga masyarakat adat asli, dan kelompok perempuan (maksimal 6%) • Perencanaan dan pengawasan pemerintah daerah, <i>monitoring</i> dan evaluasi, dan pelaporan program dan kegiatan (maksimal 4%) 	<p>Pembiayaan program/kegiatan (persentase diatur dalam Pergub, contoh berikut untuk tahun 2018):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pendidikan (30%) • Kesehatan dan perbaikan gizi (15%) • Infrastruktur pendukung peningkatan kesejahteraan OAP (20%) • Pemberdayaan usaha ekonomi rakyat serta sosial budaya (20%) • <i>Affirmative Action</i>/pemberlakuan khusus/keberpihakan (15%)

Dalam kebijakan Dana Otsus pasca 2021, pengalokasian Dana Otsus dari provinsi ke kabupaten/kota perlu lebih memperhatikan keberadaan OAP. Hal ini dapat dilakukan dengan memperbesar bobot Indeks Proporsi OAP dalam formula pengalokasian Dana Otsus serta memperbaiki data keberadaan OAP berdasarkan definisi OAP yang lebih selaras dengan kebijakan Otsus.¹³ Data primer (wawancara mendalam dengan pejabat pusat dan daerah terkait, akademisi, pakar, dan tokoh masyarakat) dalam kajian KOMPAK (2019a) juga menyimpulkan perlunya memperjelas keberpihakan pada OAP dalam formula pengalokasian Dana Otsus. Seperti halnya pada pembagian proporsi Dana Otsus antarprovinsi, pengalokasian juga perlu menyeimbangkan antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal masing-masing kabupaten/kota. Selain itu, kajian Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (DJPK-Kemenkeu) (2017a) mencatat pentingnya menyertakan ketimpangan penyediaan layanan publik antarkabupaten/kota dalam pengalokasian Dana Otsus.

¹³ Perdebatan terkait definisi OAP masih belum tuntas. UU Otsus Papua mendefinisikan OAP sebagai 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. Sementara Perdasus Papua tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur mengidentifikasi OAP sebagai orang yang ayah dan ibunya berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli Papua.

GAMBAR 2. DANA OTSUS PER KAPITA BERDASARKAN KABUPATEN/KOTA, 2018 (RIBU RUPIAH)



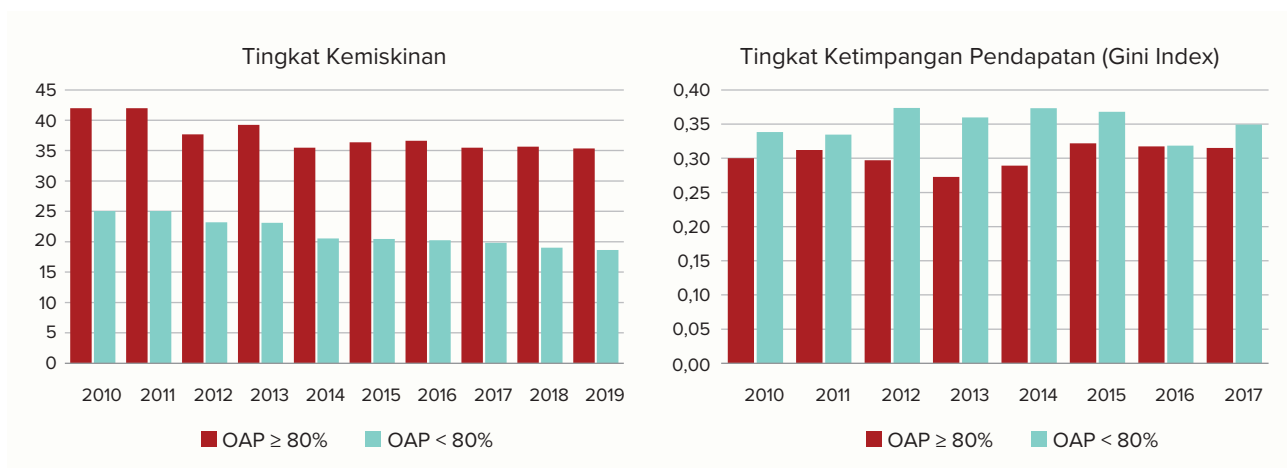
Sumber: Perhitungan KOMPAK

Bab 3

Dana Otsus dan Kesejahteraan OAP

Persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan di Tanah Papua menurun dengan pesat sejak diberlakukannya otonomi khusus. Tingkat kemiskinan di Papua pada saat mulai diberlakukannya Otsus dan dikucurkannya Dana Otsus pada tahun 2002 sebesar 41,8 persen. Tingkat kemiskinan ini turun menjadi 26,6 persen pada tahun 2019. Sebagai perbandingan, dalam kurun waktu yang sama, tingkat kemiskinan Indonesia turun dari 18,2 persen menjadi 9,2 persen. Papua Barat juga mengalami penurunan tingkat kemiskinan yang pesat dari 41,3 persen pada tahun 2006 menjadi 21,5 persen pada tahun 2019. Penurunan tingkat kemiskinan yang sangat signifikan ini tidak terlepas dari pemberian Dana Otsus di kedua provinsi tersebut (KOMPAK, 2019a). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Papua 2019-2023 menyatakan bahwa setiap kenaikan belanja Dana Otsus sebesar satu persen akan mampu menurunkan tingkat kemiskinan sebesar 0,07 persen selama tahun 2002-2016 (Pemerintah Provinsi Papua, 2019a). Terlepas dari penurunan tingkat kemiskinan yang signifikan tersebut, pada tahun 2019, Papua merupakan provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi, sementara Papua Barat menempati urutan tertinggi kedua. Jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan di Papua pada tahun 2019 sebesar 901 ribu jiwa dan di Papua Barat sebesar 208 ribu jiwa dari total 24,8 juta penduduk miskin di Indonesia. Tingkat kemiskinan yang tinggi ini didorong oleh tingginya tingkat kemiskinan di daerah perdesaan baik di Papua (35,5 persen pada tahun 2019) maupun Papua Barat (322 persen), sementara tingkat kemiskinan daerah perkotaan Papua (4,5 persen) dan Papua Barat (5,5 persen) relatif rendah.

GAMBAR 3. TINGKAT KEMISKINAN DAN TINGKAT KETIMPANGAN PENGLUARAN PER KAPITA (KOEFSIEN GINI) BERDASARKAN PROPORSI OAP KABUPATEN/KOTA, 2010-2019



Sumber: Perhitungan KOMPAK

Penurunan tingkat kemiskinan pada OAP lebih rendah dibandingkan non-OAP dan laju penurunan tingkat kemiskinan pada OAP lebih rendah dari non-OAP. Selama 2010-2019, kabupaten/kota dengan proporsi OAP tinggi (OAP \geq 80 persen, sebagai proksi OAP) mengalami penurunan tingkat kemiskinan sebesar 6,6 poin persentase (dari 42 persen pada tahun 2010 menjadi 35,4 persen pada tahun 2019) (Gambar 3). Pada kurun waktu yang sama, kabupaten/kota dengan proporsi OAP rendah (OAP $<$ 80 persen, sebagai proksi non-OAP) mengalami penurunan tingkat kemiskinan sebesar 6,5 poin persentase (dari 25,1 menjadi 18,6 persen).¹⁴ Meskipun mengalami penurunan yang signifikan selama kurun waktu tersebut, namun laju penurunan tingkat kemiskinan OAP (1,9 persen per tahun) lebih kecil dari penurunan serupa pada non-OAP (3,3 persen per tahun). Apabila kecenderungan penurunan tingkat kemiskinan yang terjadi pada 2010-2019 berlanjut, maka meskipun tingkat kemiskinan OAP dan non-OAP menurun, perbedaan tingkat kemiskinan OAP dan non-OAP dikhawatirkan akan semakin melebar.¹⁵

Ketimpangan pengeluaran per kapita di Papua dan Papua Barat lebih rendah dari rata-rata nasional. Indikator yang paling sering digunakan untuk menyatakan ketimpangan adalah koefisien Gini pengeluaran per kapita. Koefisien Gini berkisar antara 0 sampai 1. Koefisien Gini dengan nilai 0 berarti terjadi pemerataan sempurna, sedangkan nilai 1 berarti terjadi ketimpangan sempurna. Tingkat ketimpangan yang tinggi dapat memperlambat pertumbuhan ekonomi, antara lain melalui meningkatnya ketidakstabilan sosial yang dapat memengaruhi kegiatan ekonomi dengan menghalangi investasi. Meningkatnya ketimpangan juga dapat menghambat kemajuan dalam penurunan tingkat kemiskinan. Selain itu, ketimpangan yang tinggi juga dapat memiliki efek negatif pada kohesi sosial, seperti menyulut terjadinya konflik sosial (World Bank, 2016). Pada tingkat provinsi, secara umum ketimpangan pengeluaran per kapita meningkat pada tahun 2010-2015, diikuti oleh penurunan pada tahun 2016-2019. Koefisien Gini tertinggi di Papua tercatat sebesar 0,422 pada tahun 2015, sementara di Papua Barat sebesar 0,440 pada tahun 2014 dan 2015. Pada tahun 2019, koefisien Gini Papua (0,361) lebih rendah dari rata-rata nasional (0,382), sedangkan di Papua Barat (0,381) hampir sama rata-rata nasional. Selama tahun 2010-2017, koefisien Gini pengeluaran per kapita pada OAP dan non-OAP berfluktuasi dengan kecenderungan meningkat.¹⁶ Koefisien Gini lebih tinggi pada non-OAP dibandingkan pada OAP (Gambar 3). Selain itu, laju peningkatan tahunan koefisien Gini pengeluaran per kapita pada OAP (0,70 persen) lebih tinggi dari non-OAP (0,46 persen).¹⁷

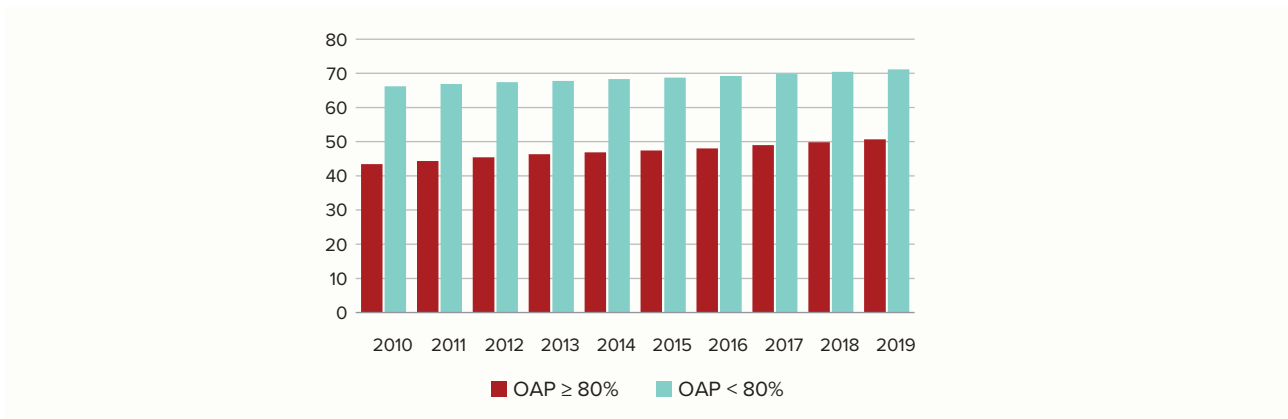
¹⁴ Data primer kajian KOMPAK (2019a) menunjukkan bahwa secara umum lambannya penurunan kemiskinan di Papua dan Papua Barat terutama disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan masyarakat, terbatasnya akses permodalan, dan sulitnya kondisi geografis.

¹⁵ Tingkat Kedalaman Kemiskinan (Poverty Gap Index), yang digunakan untuk mengukur sejauh mana standar hidup penduduk miskin berada di bawah garis kemiskinan, serta Tingkat Keparahan Kemiskinan (Poverty Severity Index), yang memberikan gambaran mengenai sebaran pengeluaran di antara penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, secara keseluruhan berfluktuasi dengan kecenderungan menurun (yang berarti menunjukkan perbaikan) selama 2010-2019. Namun, seperti halnya dengan tingkat kemiskinan, laju penurunan keduanya pada OAP lebih lambat dibandingkan pada non-OAP.

¹⁶ Data koefisien Gini pengeluaran per kapita level kabupaten/kota untuk Provinsi Papua Barat tidak tersedia untuk tahun 2018-2019, sehingga analisis koefisien Gini OAP dan non-OAP menggunakan data 2010-2017.

¹⁷ Meskipun hal ini berarti bahwa ketimpangan pengeluaran per kapita pada OAP selama 2010-2017 cenderung meningkat lebih cepat dari non-OAP, namun data pada level provinsi menunjukkan penurunan koefisien Gini pada tahun 2018 dan 2019. Koefisien Gini Provinsi Papua, tempat berdomisili sekitar 75 persen OAP, turun cukup pesat dari 0,388 pada tahun 2017 menjadi 0,361 pada tahun 2019.

GAMBAR 4. INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA BERDASARKAN PROPORSI OAP KABUPATEN/KOTA, 2010-2019



Sumber: Perhitungan KOMPAK

IPM secara nasional meningkat selama tahun 2010-2019, termasuk Provinsi Papua dan Papua Barat. IPM Provinsi Papua maupun Papua Barat meningkat selama tahun 2010-2019, namun dengan skor yang lebih rendah dari rata-rata nasional. Pada tahun 2019, skor IPM Papua (60,8) dan Papua Barat (64,7) masih terpaut cukup jauh dari skor nasional (71,9).¹⁸ Meskipun demikian, Kota Jayapura (80,2), Kota Sorong (78,0), dan Kabupaten Mimika (74,1) memiliki skor IPM yang lebih tinggi dari IPM nasional tahun 2019. Penggunaan IPM sebagai salah satu indikator untuk mengalokasikan Dana Otsus dari provinsi ke kabupaten/kota ditujukan untuk mengakomodasi kebutuhan pendanaan program-program pembangunan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan kabupaten/kota. Gambar 4 menunjukkan bahwa meskipun skor IPM pada OAP dan non-OAP meningkat dalam periode tahun 2010-2019, namun skor IPM pada OAP (berkisar antara 43,4 dan 50,7) jauh lebih rendah dibandingkan pada non-OAP (66,2-70,4). Meskipun demikian, laju pertumbuhan tahunan skor IPM OAP (1,7 persen) lebih tinggi dari non-OAP (0,8 persen), yang mengindikasikan terjadi catching-up skor IPM OAP terhadap non-OAP. Komponen pembentuk IPM, yang terdiri dari Umur Harapan Hidup (UHH), Harapan Lama Sekolah (HLS), Rata-Rata Lama Sekolah (RLS), dan pengeluaran per kapita yang disesuaikan secara umum meningkat selama 2010-2019, baik secara keseluruhan maupun untuk OAP dan non-OAP. Tingkat keempat komponen IPM tersebut pada OAP lebih rendah dari non-OAP, namun laju peningkatan tahunan masing-masing komponen lebih tinggi pada OAP dibandingkan non-OAP. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun capaian OAP masih jauh terpaut dari non-OAP, apabila kecenderungan ini berlanjut, kesenjangan capaian antara OAP dan non-OAP semakin mengecil.¹⁹

¹⁸ KOMPAK (2019a), menggunakan skor IPM tahun 2010-2017 serta ekstrapolasi linier skor IPM nasional dan level provinsi, memproyeksikan waktu 18 tahun bagi Provinsi Papua untuk mencapai skor IPM nasional tahun 2017, sementara Provinsi Papua Baru memerlukan waktu 16 tahun. Menggunakan pendekatan serupa dan data tahun 2010-2019, diperlukan waktu 25 tahun bagi kabupaten/kota dengan OAP tinggi untuk mencapai skor IPM kabupaten/kota dengan OAP rendah tahun 2019.

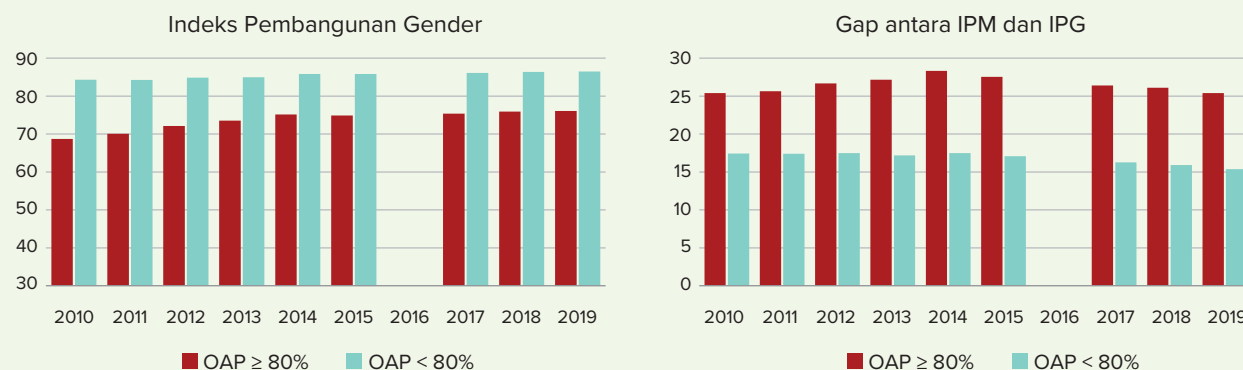
¹⁹ Kajian KOMPAK (2019a) menyimpulkan rendahnya capaian berbagai indikator pendidikan dan kesehatan di Papua dan Papua Barat disebabkan oleh kendala geografis (seperti tingginya IKK dan luasnya cakupan wilayah), belanja urusan pendidikan dan kesehatan pada APBD yang rendah (kurang dari 20 persen untuk pendidikan dan kurang dari 10 persen untuk kesehatan), belum terpenuhinya alokasi minimal Dana Otsus (kurang dari 30 persen untuk pendidikan dan kurang dari 15 persen untuk kesehatan), serta kurangnya sarana dan prasarana pendidikan (seperti gedung sekolah untuk tingkat SMU/ sederajat dan jumlah dan kualitas guru untuk tingkat SD) dan kesehatan (jumlah dokter, khususnya dokter spesialis dan dokter gigi, bidan, dan tenaga kefarmasian).

KOTAK 1. INDEKS PEMBANGUNAN GENDER (IPG) DAN IPM YANG TELAH DISESUAIKAN DENGAN GENDER DI PAPUA DAN PAPUA BARAT

IPG mengukur pencapaian dimensi dan variabel yang sama seperti IPM, namun menangkap ketidakadilan terkait pencapaian antara laki-laki dan perempuan (BPS, 2011). IPG merupakan rasio IPM perempuan terhadap laki-laki. Skor IPG <100 menunjukkan IPM untuk perempuan lebih rendah dari laki-laki; sebaliknya, skor IPG >100 mengindikasikan IPM untuk perempuan lebih tinggi dari laki-laki. IPG secara terpisah/independen dari IPM tidak dapat dipahami sebagai ukuran kesenjangan gender dalam kesejahteraan. Namun, selisih (gap) antara IPM dan IPG dipandang dapat merefleksikan kesenjangan antar gender tersebut.

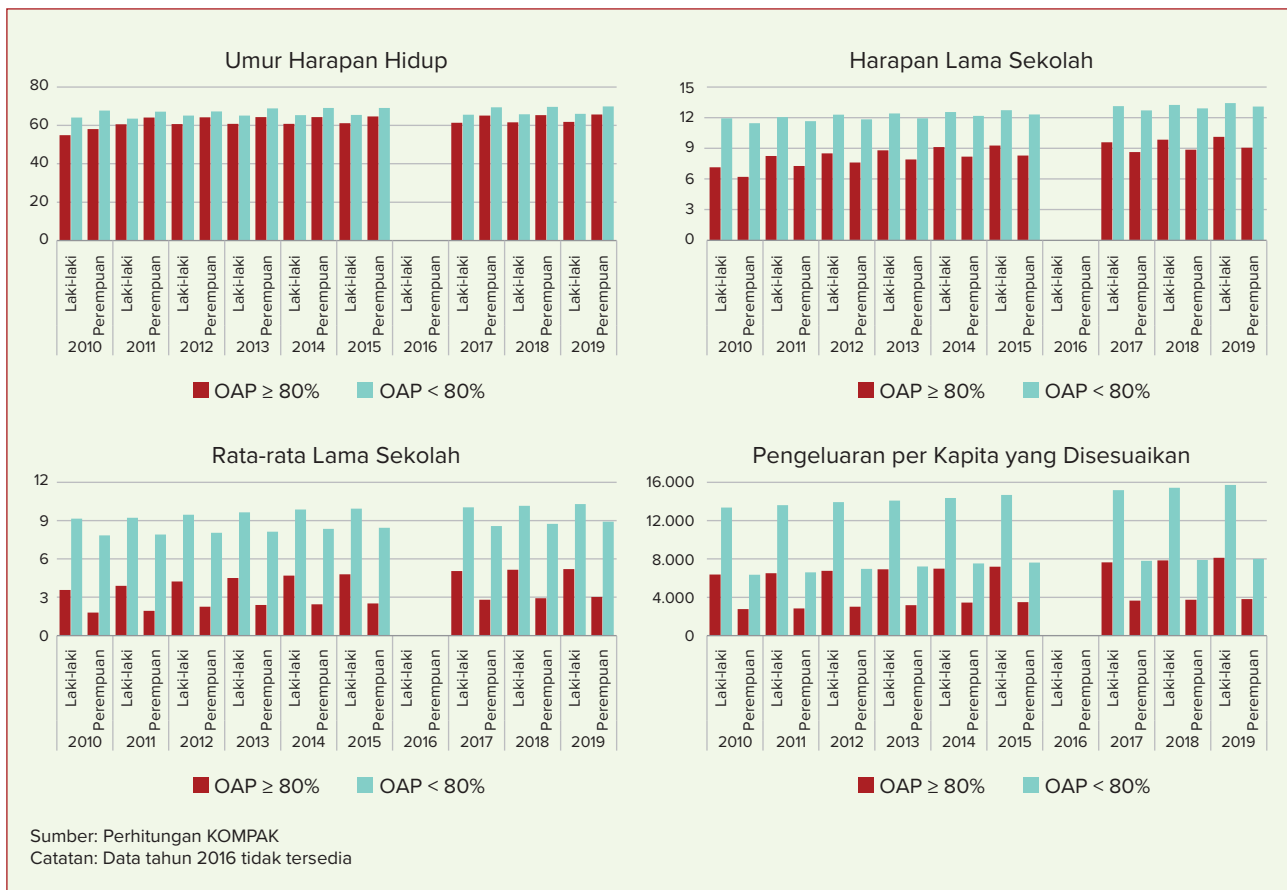
Selama 2010-2019 skor IPG pada kabupaten/kota dengan proporsi OAP tinggi mengalami peningkatan (7,4 poin) yang lebih tinggi dibandingkan peningkatan serupa pada kabupaten/kota dengan proporsi OAP rendah (2,2 poin) (Gambar panel kiri). Hal ini berarti bahwa terjadi peningkatan skor IPM perempuan relatif terhadap skor IPM laki-laki, dimana peningkatan skor tersebut lebih pesat diantara OAP dibandingkan non-OAP. Meskipun demikian, seperti telah disebutkan di atas, temuan ini tidak dapat diartikan sebagai telah terjadinya penurunan kesenjangan antar gender baik diantara OAP maupun non-OAP.

Skor IPM yang telah disesuaikan dengan gender pada kabupaten/kota dengan proporsi OAP tinggi mengindikasikan peningkatan kesenjangan antar gender pada tahun 2010-2014 disusul penurunan kesenjangan pada tahun 2014-2019 (Gambar panel kanan) Gap IPM dan IPG pada OAP meningkat sebesar 2,9 poin dari selama 2010-2014, disusul oleh penurun sebesar 2,9 poin dalam kurun waktu 2014-2019. Gap IPM dan IPG pada tahun 2010 dan 2019 berada pada posisi yang sama (sebesar 25,4), meskipun selama 2010-2019 IPM meningkat dari 43,3 menjadi 50,7 sementara IPG meningkat dari 68,7 menjadi 70,1. Hal ini berarti bahwa peningkatan skor IPM selama tahun 2010-2019 yang diikuti oleh peningkatan skor IPM perempuan relatif terhadap skor IPM laki-laki belum berhasil menurunkan kesenjangan antar gender pada OAP selama 2010-2019. Kesenjangan antar gender pada kabupaten/kota dengan proporsi OAP rendah menurun selama 2010-2019. Meskipun mengalami fluktuasi, gap IPM dan IPG non-OAP menurun sebesar 2,1 poin selama 2010-2019. Mengingat bahwa, di tingkat nasional, gap IPM dan IPG turun sebesar 3,7 poin, maka dapat dikatakan bahwa penurunan kesenjangan IPM yang telah dikoreksi dengan gender pada OAP dan non-OAP di Papua dan Papua Barat masih tertinggal dari rata-rata nasional.



Sumber: Perhitungan KOMPAK
 Catatan: Data tahun 2016 tidak tersedia

Umur Harapan Hidup (UHH) perempuan lebih tinggi dari laki-laki, sementara Harapan Lama Sekolah (HLS), Rata-rata Lama Sekolah (RLS), serta Pengeluaran per Kapita yang Disesuaikan, perempuan lebih rendah dari laki-laki. Kondisi ini berlaku baik pada OAP maupun non-OAP. Keempat panel pada Gambar di bawah ini secara konsisten menunjukkan bahwa UHH, HLS, RLS, dan pengeluaran per kapita yang disesuaikan pada OAP selalu lebih rendah dibandingkan pada non-OAP. Dari pemaparan data ini dapat dikatakan bahwa capaian di Papua dan Papua Barat terjadi dua buah kesenjangan: antar gender serta antara OAP dan non-OAP. *Policy paper* ini tidak secara khusus ditujukan untuk membahas kesenjangan gender, karena terbatasnya data keuangan dan anggaran yang terpilah gender.



Temuan kajian-kajian peran Dana Otsus terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Tanah Papua sejauh ini belum dapat disimpulkan (*inconclusive*) dan masih belum terfokus pada peningkatan kesejahteraan OAP.²⁰ RPJMD Papua 2019-2023 menyatakan bahwa sasaran utama dari pengelolaan Dana Otsus adalah sektor pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan, dan infrastruktur dasar. Keterbatasan akses OAP ke pelayanan pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar serta kegiatan ekonomi kerakyatan merupakan akar penyebab tingginya tingkat kemiskinan pada OAP, rendahnya kesejahteraan OAP, serta rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) OAP. Selain itu, RPJMD Papua 2019-2023 mendokumentasikan laju pertumbuhan IPM di Papua sebesar 1,18 persen per tahun dalam periode tahun 2002-2017, masa setelah berlakunya kebijakan Otsus dan penggelontoran Dana Otsus di Tanah Papua. Hal tersebut merupakan sebuah kemajuan yang signifikan jika dibandingkan dengan laju pertumbuhan (negatif) sebesar -0,03 persen per tahun dalam periode tahun 1996-2002. Selanjutnya, RPJMD Papua 2019-2023, berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi pengelolaan Dana Otsus Papua yang dilakukan pada tahun 2016, mengidentifikasi tiga penyebab inefisiensi pengelolaan Dana Otsus dalam kaitannya dengan peningkatan kesejahteraan OAP. Pertama, usulan kegiatan yang diajukan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk didanai oleh Dana Otsus masih kurang memperhatikan kegiatan yang memberikan manfaat langsung kepada OAP. Hal ini disebabkan oleh, antara lain, kurangnya pengarah dan kendali pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dalam menerjemahkan amanat Otsus. Kedua, dalam proses perencanaan dan penganggaran, sebagian besar program/kegiatan yang dibiayai oleh Dana Otsus belum memperhatikan indikator *outcome* dan *impact*. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota hanya mengukur kinerja *input* dan *output* serta masih kurang termotivasi dalam merumuskan pemanfaatan dan dampak program/kegiatan. Ketiga, sejumlah kegiatan tidak mengidentifikasi lokasi yang tepat. Hal ini disebabkan oleh kurang optimalnya persiapan saat proses perencanaan dan penganggaran program/kegiatan, seperti belum dilakukannya pembahasan lokasi, termasuk yang terkait dengan OAP. Ketiga hal tersebut menyebabkan sebagian besar OAP tidak mengetahui program/kegiatan yang didanai oleh Dana Otsus serta manfaat dan dampak program/kegiatan tersebut.

²⁰ Kemajuan capaian layanan dasar, baik secara umum maupun untuk OAP, dalam kaitannya dengan pengalokasian Dana Otsus dalam rangka kebijakan Otsus di Tanah Papua akan dibahas dalam *policy paper* terpisah.

Kajian KOMPAK (2019a) secara umum menyimpulkan bahwa pemberlakuan kebijakan Otsus di Tanah Papua telah membawa perkembangan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat serta kemajuan dalam pelayanan publik meskipun kemajuan masih relatif lambat. Meskipun 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, namun tingkat efisiensi dan efektivitas belanja daerah (provinsi, kabupaten/kota, dan kampung) termasuk yang berasal dari Dana Otsus relatif rendah dibandingkan rata-rata nasional. Rendahnya efisiensi dan efektivitas belanja Dana Otsus ini disebabkan Dana Otsus tidak diprioritaskan pada program/kegiatan yang memiliki dampak besar dan berjangka panjang. Evaluasi enam bidang pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, sosial, dan ketenteraman dan ketertiban) yang dilakukan dalam kajian ini menemukan ketimpangan layanan publik antarkabupaten/kota yang diatribusikan pada belum terpenuhinya standar pelayanan minimum.

Kajian DJPK-Kemenkeu (2017a) menyimpulkan peningkatan capaian enam dari tujuh indikator kinerja pembangunan level kabupaten/kota di Papua lebih rendah dari kabupaten/kota di luar Papua. Kajian ini membandingkan tujuh indikator kinerja pembangunan antara kabupaten/kota di Papua yang menerima Dana Otsus dengan kabupaten/kota di luar Papua yang memiliki karakteristik serupa namun tidak menerima Dana Otsus. Kajian ini menemukan bahwa baik di Papua maupun di luar Papua terjadi peningkatan capaian bidang pendidikan: Angka Partisipasi Murni Sekolah Dasar (APM-SD) dan APM Sekolah Menengah Pertama (APM-SMP), bidang kesehatan: Umur Harapan Hidup dan persalinan dibantu tenaga kesehatan, serta bidang infrastruktur: akses ke air minum yang layak, sanitasi yang layak, dan rasio jalan dengan kondisi mantap. Meskipun demikian, kecuali untuk capaian APM-SD, peningkatan capaian pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur di kabupaten/kota di Papua yang menerima Dana Otsus tidak sebesar peningkatan di kabupaten/kota di luar Papua yang tidak menerima Dana Otsus. Kajian ini mengatribusikan rendahnya tingkat perbaikan kualitas pelayanan publik di Papua pada kualitas institusional penyedia layanan, kualitas tata kelola layanan, serta rendahnya tingkat pendapatan masyarakat. Selain itu, kondisi geografis sejumlah kabupaten/kota yang sulit dijangkau dan tingginya biaya untuk penyediaan sarana dan prasarana pelayanan publik juga merupakan penyebab kurang optimalnya kinerja pelayanan publik di Papua.

Kajian DJPK-Kemenkeu (2017b) terkait pelaksanaan Otsus di Papua Barat secara umum menyimpulkan bahwa pengalokasian Dana Otsus dan DTI ke Papua Barat belum memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini terlihat dari masih rendahnya IPM serta tingginya tingkat kemiskinan dan ketimpangan pendapatan di Papua Barat. Selanjutnya, kajian ini menyatakan bahwa sebagian besar kabupaten/kota, distrik, dan kelurahan/kampung belum memahami dengan baik tujuan Dana Otsus. Dana Otsus dipandang sebagai tambahan bagi APBD sehingga pemerintah kabupaten/kota tidak mengalokasikan dana untuk program-program khusus dalam rangka implementasi Otsus dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Bab 4

Peran Dana Otsus terhadap Belanja Langsung Berbagai Tingkat Pemerintahan di Tanah Papua

Dana Otsus menyumbang 8-11 persen terhadap belanja agregat pemerintah di Papua dan Papua Barat, yang jauh lebih kecil dari kontribusi DAU. Belanja agregat pemerintah mencakup belanja pemerintah pusat melalui Belanja Kementerian dan Lembaga (Belanja K/L), Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kampung/Kelurahan.²¹ Antara tahun 2010 dan 2018, Dana Otsus diestimasikan menyumbang 9-11 persen (rata-rata 10 persen) dari total belanja agregat pemerintah di Provinsi Papua dan 8,4-11,4 persen (rata-rata 10,1 persen) di Papua Barat. Proporsi Dana Otsus dalam belanja agregat kedua provinsi masih terpaut jauh dari DAU. Pada kurun waktu yang sama, rata-rata kontribusi DAU terhadap belanja agregat pemerintah di Papua sebesar 40,5 persen dan di Papua Barat sebesar 32,6 persen. Sebagai perbandingan, Dana Alokasi Khusus (DAK) menyumbang 8,1 persen terhadap belanja agregat pemerintah di Papua dan 6,2 persen di Papua Barat.²² Gambar 5 menunjukkan rata-rata kontribusi Dana Otsus dalam belanja berbagai tingkat pemerintahan selama 2010-2018.

Pemerintah provinsi memiliki dua peran dalam pengelolaan Dana Otsus, yaitu sebagai pelaksana program dan kegiatan yang bersumber dari Dana Otsus dalam lingkup kewenangan tingkat provinsi dan sebagai pengelola transfer Dana Otsus ke pemerintah kabupaten/kota. Seperti telah dipaparkan pada Tabel 1, sebelum dibagikan ke provinsi (sebesar 20 persen di Papua dan 10 persen di Papua Barat) dan kabupaten/kota (sebesar 80 persen di Papua dan 90 persen di Papua Barat), Dana Otsus terlebih dahulu dikurangi untuk mendanai Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota (seperti Gerbangmas Hasrat Papua, BANGGA Papua, dan Kartu Papua Sehat). Sekitar 30 sampai 40 persen belanja pemerintah provinsi dilaksanakan dalam bentuk transfer ke kabupaten/kota.

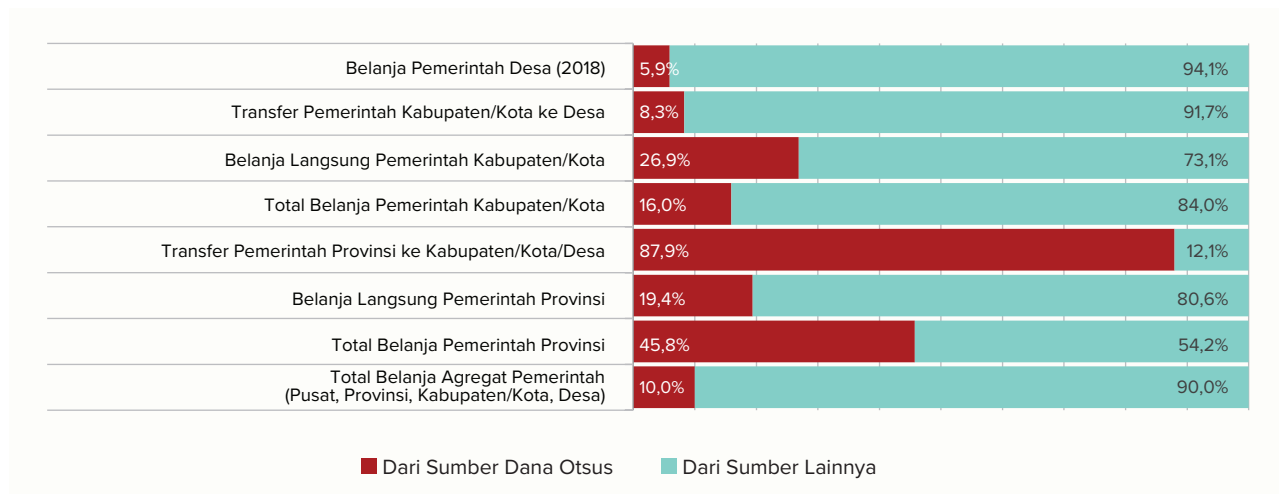
- **Dana Otsus merupakan sumber dana yang penting dalam total belanja Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat.** Sumbangan Dana Otsus terhadap total belanja pemerintah provinsi (di luar transfer ke kabupaten/kota) dalam kurun waktu 2010-2018 berkisar 39,9-53,5 persen (rata-rata 45,8 persen) di Papua dan 28,8-42,1 persen (rata-rata 36 persen) di Papua Barat.

²¹ Analisis pada *policy paper* ini bertujuan untuk melihat peran relatif Dana Otsus di tengah perkembangan belanja pemerintah baik secara menyeluruh (agregat) maupun pada level provinsi dan kabupaten/kota. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat disusun skenario kebijakan keberlanjutan Dana Otsus di Papua dan Papua Barat. Belanja agregat pemerintah secara riil di Tanah Papua mengalami peningkatan lebih dari dua kali lipat pada periode 2010-2015, disusul oleh belanja agregat yang menurun selama 2016-2018 di Papua dan cenderung stagnan di Papua Barat. Besaran nominal belanja agregat pemerintah pada tahun 2018 adalah sekitar Rp 60 triliun, sementara di Papua Barat sekitar Rp25 triliun. Pada tahun 2018, proporsi belanja pemerintah pusat dalam belanja agregat pemerintah di Papua sebesar 24,3 persen, pemerintah provinsi 13,5 persen, pemerintah kabupaten/kota 51,3 persen, dan pemerintah kampung/kelurahan 10,9 persen. Sementara proporsi serupa di Papua Barat, berturut-turut sebesar 26,9 persen, 17,9 persen, 47,4 persen, dan 7,8 persen.

²² DTI memberikan kontribusi yang lebih kecil terhadap belanja agregat pemerintah dibanding Dana Otsus. Estimasi kontribusi DTI terhadap belanja agregat pemerintah di Papua sebesar 1,4-4,6 persen dan di Papua Barat sebesar 2,4-6,2 persen.

- **Peran Dana Otsus terhadap belanja langsung Pemerintah Provinsi Papua relatif kecil.**²³ Secara proporsional terhadap belanja langsung provinsi, belanja program/kegiatan yang bersumber dari Dana Otsus tercatat berfluktuasi. Pada periode tahun 2011-2013, proporsi Dana Otsus terhadap belanja langsung provinsi berkisar 26-32 persen, kemudian menurun menjadi tinggal 10 persen pada tahun 2015. Kontribusi Dana Otsus terhadap belanja langsung provinsi kembali meningkat mencapai 19 persen pada tahun 2018.
- **Kontribusi Dana Otsus terhadap transfer Pemerintah Provinsi Papua ke kabupaten/kota sangat dominan.** Pada tahun 2010-2017, sekitar 84-96 persen belanja transfer Pemerintah Provinsi Papua ke kabupaten/kota berasal dari Dana Otsus. Proporsi ini menurun ke tingkat 65 persen pada tahun 2018.

GAMBAR 5. PERAN DANA OTSUS DALAM BELANJA BERBAGAI TINGKAT PEMERINTAHAN DI PAPUA, RATA-RATA 2010-2018 (PERSEN)



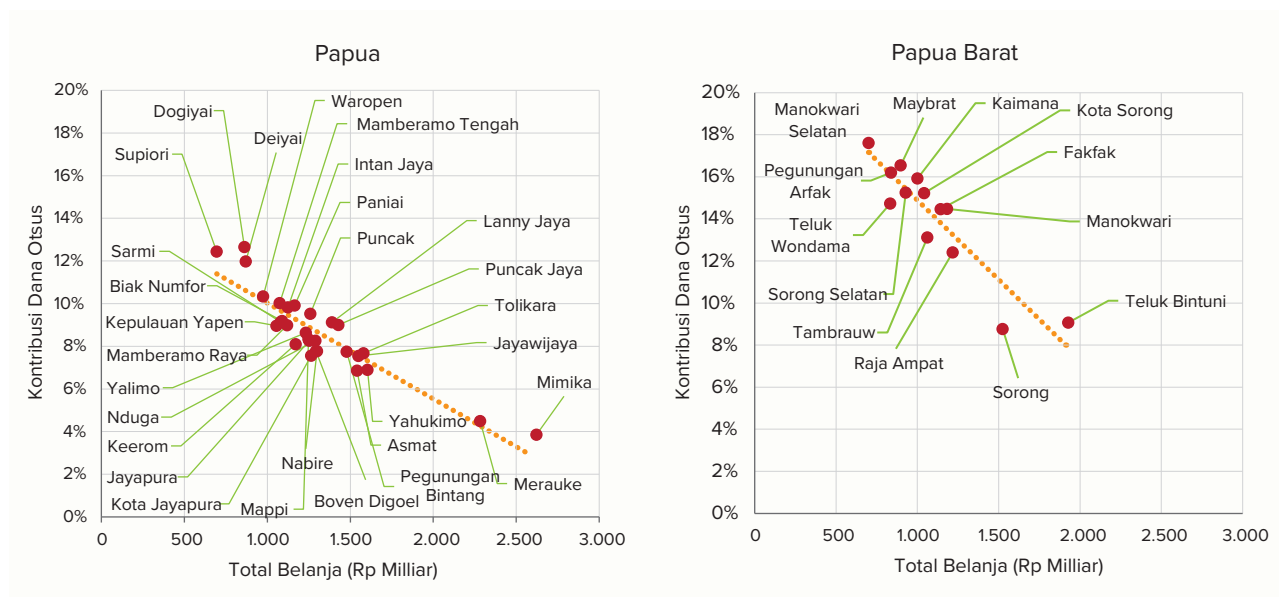
Sumber: Perhitungan KOMPAK

Catatan: Perhitungan ini berdasarkan rata-rata proporsi Dana Otsus selama 2010-2018. Data belanja untuk Papua Barat tidak tersedia. Proporsi Dana Otsus untuk Papua Barat hanya tersedia untuk level agregat pemerintahan, pemerintah provinsi (secara umum), dan pemerintah kabupaten/kota (secara umum).

Pada level kabupaten/kota secara konsolidasi pada tahun 2010-2019, Dana Otsus berkontribusi sebesar 13,3-18,4 persen terhadap total belanja kabupaten/kota di Papua dan 15,2-22,2 persen di Papua Barat. Lebih kecilnya peran Dana Otsus level kabupaten/kota di Papua dibandingkan Papua Barat disebabkan proporsi total Dana Otsus yang ditransfer ke kabupaten/kota di Papua (55 persen pada tahun 2018, seperti yang telah dikemukakan pada Bagian 2, lebih kecil dari proporsi total Dana Otsus yang ditransfer ke kabupaten/kota di Papua Barat (80 persen). Secara nominal, total Dana Otsus yang ditransfer ke kabupaten/kota di Papua sebesar Rp3,1 triliun dan Papua Barat Rp1,9 triliun. Karena jumlah kabupaten/kota di Papua (29) lebih besar dari Papua Barat (13), maka rata-rata besaran Dana Otsus per kabupaten/kota di Papua (Rp106,5 juta) lebih kecil dari Papua Barat (Rp148,2 miliar).

²³ Data untuk menghitung peran Dana Otsus terhadap belanja langsung dan belanja transfer di Papua Barat tidak tersedia.

GAMBAR 6. KONTRIBUSI DANA OTSUS TERHADAP TOTAL BELANJA BERDASARKAN KABUPATEN/KOTA, 2018



Sumber: Perhitungan KOMPAK

Sementara pada level kabupaten/kota secara individual pada tahun 2018, kontribusi Dana Otsus terhadap total belanja berkisar 3,9-12,7 persen di Papua dan 8,8-17,6 persen di Papua Barat. Berdasarkan nilai realisasi transfer dari pemerintah provinsi ke kabupaten/kota tahun 2018, total Dana Otsus yang ditransfer ke kabupaten/kota berkisar antara Rp86 miliar (Supiori) dan Rp128 miliar (Puncak Jaya) di Papua, dan antara Rp123 miliar (Teluk Wondama) sampai Rp175 miliar (Teluk Bintuni) di Papua Barat. Di sisi lain, total belanja daerah antarkabupaten/kota berkisar antara Rp700 miliar (Supiori) dan Rp2,6 triliun (Mimika) di Papua, dan antara Rp700 miliar (Manokwari Selatan) dan Rp1,9 triliun (Teluk Bintuni) di Papua Barat. Peran Dana Otsus terhadap total belanja kabupaten/kota turun seiring meningkatnya total belanja (Gambar 6). Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi total belanja kabupaten/kota, semakin rendah ketergantungannya terhadap Dana Otsus. Kondisi ini memungkinkan dilakukannya pengurangan Dana Otsus secara bertahap dan pada saat yang bersamaan tidak mengganggu penyelenggaraan pelayanan publik pada kabupaten/kota dengan kontribusi Dana Otsus terhadap total belanja kabupaten/kota yang sangat kecil, seperti Mimika (3,9 persen) dan Merauke (4,5 persen) di Papua serta Sorong (8,8 persen) dan Teluk Bintuni (9,1 persen) di Papua Barat.

Peran Dana Otsus terhadap belanja langsung kabupaten/kota (secara konsolidasi) rata-rata sebesar 26,9 persen selama 2010-2018. Rata-rata ini lebih tinggi dari kontribusi Dana Otsus terhadap belanja langsung di tingkat provinsi (19,4 persen, lihat Gambar 5). Hal ini berarti bahwa secara umum belanja langsung kabupaten/kota lebih sensitif terhadap perubahan negatif (atau menurunnya) penerimaan Dana Otsus dibandingkan dengan provinsi.

Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa peran Dana Otsus dalam belanja berbagai tingkat pemerintahan di Papua dan Papua Barat tidak besar. Pembahasan bagian ini menunjukkan peran Dana Otsus dalam belanja agregat pemerintah di Tanah Papua kecil, hanya sekitar sepuluh persen. Sumbangan Dana Otsus pada belanja langsung level provinsi di Papua sekitar 19 persen, sementara kontribusinya pada belanja langsung level kabupaten/kota sekitar 27 persen (secara konsolidasi). Keduanya tidak dapat dikategorikan memiliki pengaruh yang besar. Apabila terjadi penurunan penerimaan Dana Otsus, belanja langsung pemerintah kabupaten/kota akan lebih terpengaruh dibandingkan belanja langsung pemerintah provinsi, namun sejumlah kabupaten/kota dengan kontribusi Dana Otsus terhadap total belanja kabupaten/kota yang sangat kecil diperkirakan tidak akan mengalami gangguan yang berarti dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Bab 5

Belanja Dana Otsus yang Masih Belum Optimal

Ketidakselarasan kewenangan penyelenggaraan pelayanan publik antara yang diatur oleh pemerintah pusat dan yang diamanatkan oleh UU Otsus serta dinamika yang terjadi menyebabkan ketidakjelasan dalam implementasi pelayanan publik di Tanah Papua. Kotak 2 memaparkan secara singkat ketidakselarasan kewenangan pelayanan pendidikan dan kesehatan di Provinsi Papua. Ketidakselarasan kewenangan ini juga tercermin dalam alokasi belanja program/kegiatan.²⁴

KOTAK 2. TANTANGAN KEWENANGAN PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DAN KESEHATAN DI PROVINSI PAPUA

Meskipun UU Otsus menempatkan pemerintah provinsi (Papua dan Papua Barat) sebagai penanggung jawab penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan, dalam tataran implementasi tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan. Hal ini disebabkan penyelenggaraan pendidikan mengikuti arahan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 20 Tahun 2003 menyatakan bahwa penyelenggara pendidikan dasar dan menengah merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan pemerintah provinsi melakukan koordinasi penyelenggaraan pendidikan lintas kabupaten/kota pada tingkat pendidikan dasar dan menengah. Pemerintah Provinsi Papua mengatasinya dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Papua (Perdasi) Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembangunan Pendidikan di Provinsi Papua yang mengatur kewenangan penyelenggaraan pendidikan dasar menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sementara pendidikan menengah, baik umum maupun kejuruan, menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Selain itu, pengelolaan pendidikan tinggi yang merupakan kewenangan pemerintah pusat dilaksanakan juga oleh pemerintah provinsi dalam bentuk pemberian beasiswa sarjana (S-1), program magister (S-2), maupun program doktor (S-3), baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Dalam implementasinya, Perdasi Nomor 5/2006 tidak dapat dilaksanakan secara konsekuen. Pada tahun 2014, melalui Peraturan Gubernur Nomor 32 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus Bidang Pendidikan Bagi Kabupaten/Kota di Provinsi Papua, Dana Otsus bidang pendidikan diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota. Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan pendidikan menengah merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota sehingga tidak sejalan dengan

²⁴ Analisis belanja program/kegiatan pada urusan/fungsi Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (selanjutnya PU), serta urusan Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman (selanjutnya Perumahan) yang bersumber dari Dana Otsus dalam policy paper ini berdasarkan informasi pada level provinsi untuk Provinsi Papua. Seperti telah dikemukakan pada Bagian 2, Provinsi Papua pada tahun 2018 mengelola 45 persen Dana Otsus; sehingga hasil analisis dapat dilihat sebagai representasi dari seluruh program/kegiatan yang didanai oleh Dana Otsus. Analisis belanja program/kegiatan pada level kabupaten/kota tidak dilakukan karena ketidakterdapatnya data anggaran/realisasi belanja kabupaten/kota, baik yang didanai dari sumber-sumber Dana Otsus maupun non-Dana Otsus.

UU Otsus Papua. Selanjutnya, dengan berlakunya UU Pemerintahan Daerah yang baru (UU Nomor 23/2014) dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka pendidikan dasar menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan pendidikan menengah menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

Pemerintah provinsi diberi mandat oleh UU Otsus untuk menetapkan standar mutu dan menyelenggarakan layanan kesehatan, namun penyelenggaraan kesehatan di Tanah Papua lebih mengikuti Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan serta Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Kesehatan berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal, dan serangkaian Peraturan Menteri Kesehatan lainnya beserta turunannya. Meskipun Pemerintah Provinsi Papua telah menerbitkan Perdasi dan Pergub terkait penyelenggaraan kesehatan, namun pada tataran implementasi pemanfaatannya belum optimal dirasakan oleh masyarakat terutama OAP. Hal ini disebabkan Pemerintah Provinsi Papua lebih terfokus pada pengalokasian biaya untuk jaminan kesehatan sehingga dukungan alokasi anggaran untuk fasilitas kesehatan dan tenaga kesehatan dirasakan sangat tidak memadai (KOMPAK, 2019a). Sehubungan dengan peran serta lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha dalam penyelenggaraan kesehatan, Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat belum mengaturnya secara jelas.

Secara kumulatif selama 2014-2019, Belanja Langsung Dana Otsus urusan Pendidikan Pemerintah Provinsi Papua digunakan untuk mendanai empat program besar, yakni Manajemen Pelayanan Pendidikan (25,7 persen), Pendidikan Khusus dan Layanan Khusus (25,2 persen), Pendidikan Menengah Umum (SMU) (11,3 persen), dan Pendidikan Menengah Kejuruan (SMK) (7,5 persen). Program manajemen pelayanan pendidikan terutama terkait dengan penyelenggaraan berbagai ujian (nasional dan reguler),²⁵ belanja operasional sekolah, sistem teknologi informasi (*information technology*) pendidikan, dan sebagainya. Sementara untuk program pendidikan khusus dan layanan khusus, proporsi belanja terbesar dialokasikan untuk pembangunan asrama terpadu dan operasionalnya. Program pendidikan menengah atas dan program pendidikan menengah kejuruan umumnya untuk kegiatan pembangunan infrastruktur seperti gedung sekolah, ruang kelas, atau laboratorium beserta perabotan, dan sejumlah kegiatan noninfrastruktur seperti penyelenggaraan lomba-lomba serta pelatihan dan pembinaan guru.

Pemerintah Provinsi Papua membiayai program untuk wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun dan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) (sampai tahun 2018), serta peningkatan SDM untuk pendidikan tinggi. Merujuk ke pembagian kewenangan berdasarkan UU Nomor 23/2014, kedua program pertama menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sementara pendidikan tinggi menjadi kewenangan pemerintah pusat. Namun, seperti telah disebutkan pada Kotak 2, terdapat kerancuan kewenangan penyelenggaraan pendidikan di Papua yang sebagian dilaksanakan berdasarkan UU Otsus Papua, maka alokasi untuk program yang menasar pendidikan dasar dan PAUD serta pendidikan tinggi dapat dipahami. Sementara data realisasi Belanja Tidak Langsung Dana Otsus tahun 2019 menunjukkan bahwa Provinsi Papua mengalokasikan Rp703 miliar untuk pendidikan menengah melalui transfer ke SMU/Sederajat dan Dinas Pendidikan. Data menunjukkan bahwa jumlah yang dialokasikan untuk SMU Negeri 1 Jayapura sebesar Rp41 miliar dan bahwa dari sepuluh SMU penerima hibah terbesar, enam di antaranya berlokasi di Kota dan Kabupaten Jayapura. Tanpa informasi detail terkait jumlah siswa, kondisi sekolah, dan urgensi pemanfaatan hibah tersebut, maka hal ini dapat mengindikasikan ketimpangan dalam pengalokasian Dana Otsus.

Lebih dari separuh kumulatif Belanja Langsung Dana Otsus urusan kesehatan Pemerintah Provinsi Papua pada tahun 2014-2019 dialokasikan untuk program Upaya Kesehatan Perorangan (36,5 persen) dan program Pengadaan dan Peningkatan Sarana dan Prasarana Rumah Sakit (21 persen). Program Upaya Kesehatan Perorangan meliputi berbagai kegiatan terkait dengan pelaksanaan program strategis KPS yang berlangsung

²⁵ Pemanfaatan Dana Otsus untuk pembebasan biaya Evaluasi Belajar Tahap Akhir (EBTA) telah dimulai sejak tahun 2002.

sampai tahun 2018 dan dukungan persiapan fasilitas kesehatan penunjang Pekan Olahraga Nasional (PON) 2020 yang mulai terlihat alokasi belanjanya pada periode tahun 2017-2019. Sementara itu, program Pengadaan dan Peningkatan Sarana dan Prasarana Rumah Sakit meliputi penyediaan peralatan, obat, bahan habis pakai, dan sebagainya yang terkait dengan rumah sakit, serta pembangunan rumah sakit pada tahun 2018-2019. Program lain yang memperoleh alokasi yang cukup besar adalah Pelayanan Jaminan Kesehatan Penduduk Miskin (11,1 persen) yang sebagian besar juga terkait dengan program strategis KPS.²⁶

Belanja Langsung Dana Otsus pada periode tahun 2014-2019 untuk infrastruktur PU relatif lebih kecil dibanding untuk urusan Kesehatan dan Pendidikan terutama karena sebagian besar belanja infrastruktur PU dibiayai dari DTI. Nilai nominal belanja Dana Otsus infrastruktur PU jauh lebih kecil dibandingkan belanja program yang didanai oleh DTI. Pada tahun 2014, tidak ada alokasi belanja infrastruktur PU yang berasal dari Dana Otsus. Sejumlah program dan kegiatan infrastruktur PU baru mulai dibiayai Dana Otsus pada tahun 2015 dan pembiayaan tersebut bersifat tidak permanen (atau tidak mencakup jangka waktu yang cukup panjang). Pada periode tahun 2014-2019, belanja infrastruktur PU terfokus pada pengendalian banjir, pembangunan infrastruktur pedesaan, dan pengembangan wilayah. Penggunaan Dana Otsus untuk pembangunan atau peningkatan jalan dan jembatan serta pembangunan saluran drainase/gorong-gorong baru muncul pada tahun 2019. Pola belanja Dana Otsus infrastruktur PU tercatat tidak konsisten. Pemerintah Provinsi Papua tidak menganggarkan satu pun program infrastruktur PU pada tahun 2018, yang kemudian melonjak ke Rp109,7 miliar pada tahun 2019. Di sisi lain, lebih dari 85 persen prioritas pendanaan DTI urusan infrastruktur PU adalah untuk pembangunan dan peningkatan jalan dan jembatan. Sementara untuk pendanaan program-program lainnya, selain secara nominal nilainya kecil, program tersebut juga tidak bersifat permanen. Melalui pendanaan DTI, setiap tahunnya pemerintah provinsi rata-rata membangun 5 sampai 65 ruas jalan/jembatan baru, sementara dari Dana Otsus hanya sekitar dua ruas jalan pada tahun 2016 saja.

Sebaliknya, belanja infrastruktur Perumahan didominasi oleh Belanja Langsung Dana Otsus. Terkait infrastruktur perumahan, belanja dari Dana Otsus dialokasikan hanya untuk program pengembangan perumahan terutama pada kegiatan pembangunan rumah layak huni di level kabupaten. Pada tahun 2016-2018, pembangunan perumahan tercatat di hampir seluruh kabupaten setiap tahunnya. Pada tahun 2019, belanja infrastruktur perumahan justru dialokasikan tidak untuk program terkait infrastruktur melainkan untuk program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), utamanya untuk kegiatan administrasi pemerintahan, program pengembangan sistem pelaporan, dan untuk kegiatan lain, seperti peningkatan kapasitas aparatur dan disiplin aparatur. Dana DTI yang dialokasikan untuk infrastruktur perumahan pada tahun 2018 memiliki kesamaan program dengan Dana Otsus. Meskipun demikian, program pengembangan perumahan yang didanai DTI terfokus pada kegiatan penataan infrastruktur kawasan permukiman. Pada tahun 2018, Pemerintah Provinsi Papua tercatat melaksanakan penataan infrastruktur kawasan permukiman di lima kabupaten.

Selama 2017-2019, sebagian Belanja Langsung Dana Otsus digunakan untuk mendanai persiapan PON 2020. Penelusuran data menunjukkan bahwa sejak 2017, pendanaan persiapan PON disisipkan pada sejumlah urusan yang menjadi prioritas pemanfaatan Dana Otsus. Pendanaan terbesar tercatat pada urusan kesehatan, yaitu pada program Upaya Kesehatan Perorangan. Pada program ini, dialokasikan dana sebesar Rp57,7 miliar untuk kegiatan dukungan fasilitas kesehatan dan tenaga kesehatan dalam pelaksanaan PON pada tahun 2018-2019, dan Rp11,6 miliar untuk kegiatan pemenuhan fasilitas (kesehatan) penunjang PON pada tahun 2019. Urusan Komunikasi dan Informatika mendapatkan Dana Otsus dalam rangka persiapan PON sebesar Rp28,3 miliar pada tahun 2019, dan urusan PU sebesar Rp22,1 miliar.

²⁶ Hasil penelusuran Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA realisasi) menunjukkan bahwa pendanaan Program KPS, yang merupakan salah satu Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota sejak tahun 2014, tersebar di berbagai program urusan kesehatan, mulai dari program Upaya Kesehatan Penduduk Miskin, Upaya Kesehatan Perorangan, dan Kesehatan Masyarakat. Belanja program KPS yang dilakukan oleh pemerintah provinsi senantiasa mengalami penurunan dari Rp147 miliar di tahun 2014 menjadi Rp102,7 miliar di tahun 2017, yang kemudian turun secara signifikan menjadi Rp39,6 miliar di tahun 2018.

Secara umum, belanja langsung program dan kegiatan urusan Pendidikan, Kesehatan, infrastruktur PU, dan Perumahan yang didanai Dana Otsus pada level provinsi masih memungkinkan dilakukan efisiensi.²⁷ Meskipun analisis belanja publik yang mendalam, terutama pada level kabupaten/kota, tidak dapat dilakukan karena terkendala oleh ketersediaan data, namun berdasarkan pemaparan di atas terlihat pola belanja yang sama. Belanja program dan kegiatan yang didanai Dana Otsus banyak yang berupa kegiatan-kegiatan kecil dan tidak berkelanjutan (dalam pengertian program hanya dialokasikan untuk satu atau dua tahun saja). Selain itu, terjadi pula pemanfaatan Dana Otsus untuk program dan kegiatan yang tidak sesuai dengan mandat Dana Otsus dan tidak ditujukan terutama untuk OAP. Kotak 3 memaparkan secara singkat pendanaan dari dua buah Program Strategis Lintas Kabupaten/Kota, yaitu PROSPEK dan Gerbangmas Hasrat Papua, di mana besaran dana yang dikucurkan ke kedua program strategis tersebut dapat dialihkan dengan adanya kegiatan lainnya yang dipandang lebih mendesak. Dengan akan berakhirnya Dana Otsus, maka urgensi dari kegiatan-kegiatan yang kecil, tidak berkelanjutan, tidak sejalan dengan tujuan utama pemberian Dana Otsus, dan tidak mengarah ke peningkatan kesejahteraan OAP perlu dievaluasi dengan saksama.

KOTAK 3. PEMANFAATAN DANA OTSUS PADA PROGRAM STRATEGIS LINTAS KABUPATEN/KOTA: PROSPEK DAN GERBANGMAS HASRAT PAPUA

Program Strategis Pembangunan Ekonomi Kampung (PROSPEK, sebelumnya bernama RESPEK), yang efektif sejak tahun 2014, bertujuan untuk penguatan ekonomi dan kelembagaan kampung. Komponen kelembagaan kampung diarahkan pada pengembangan kapasitas perencanaan, pelaksanaan, serta pengelolaan keuangan. Terdapat dua aspek utama dalam PROSPEK, yaitu transfer dana dan pendampingan. Pengalokasian dana PROSPEK telah memperhatikan kepentingan OAP. Hal ini sesuai dengan salah satu prinsip dasar pelaksanaan PROSPEK, yaitu keberpihakan pada OAP di Tanah Papua yang berarti proses pelaksanaan sampai dengan pemanfaatan hasil diutamakan untuk meningkatkan kualitas hidup OAP.

Hasil evaluasi PROSPEK yang dilakukan Pemerintah Provinsi Papua pada tahun 2019 menyimpulkan bahwa dana PROSPEK memiliki pengaruh pada penurunan kemiskinan (Pemerintah Provinsi Papua, 2019a). Evaluasi menunjukkan bahwa setiap kenaikan dana PROSPEK sebesar satu persen akan menurunkan kemiskinan sebesar 0,41 persen. Selain itu, hasil evaluasi juga menemukan bahwa pengaruh dana PROSPEK pada peningkatan IPM, pendapatan per kapita, dan Indeks Pembangunan Desa (IPD) secara statistik tidak signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan dana PROSPEK tidak akan meningkatkan ketiga indikator tersebut.

Ketika PROSPEK dirintis, kampung tidak memiliki sumber keuangan yang berarti sehingga dana PROSPEK yang rata-rata mencapai Rp100 juta per kampung menjadi sangat penting bagi masyarakat kampung. Namun, sejak adanya transfer Dana Kampung (DK) yang berasal dari pemerintah pusat serta Alokasi Dana Kampung (ADK) dan Bagi Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (BH-PDRD) dari pemerintah kabupaten/kota yang jumlahnya jauh lebih besar dari dana PROSPEK, maka peran dana PROSPEK dalam sumber fiskal kampung menjadi terbatas. Hal ini dan hasil evaluasi PROSPEK yang kurang kondusif serta banyaknya penyalahgunaan dana PROSPEK oleh kepala kampung membuat Gubernur Papua tidak menganggarkan PROSPEK pada tahun 2019 dan 2020 (<https://www.papuatoday.com/2019/07/12/untuk-sementara-pemprov-papua-hentikan-anggaran-gerbangmas-dan-prospek/>).

Gerakan Bangkit Mandiri dan Sejahtera Harapan Seluruh Rakyat Papua (Gerbangmas Hasrat Papua, selanjutnya disebut Gerbangmas) adalah sebuah program bersama pemerintah provinsi dan kabupaten di Papua yang bertujuan untuk percepatan pencapaian IPM. Program Gerbangmas menelusuri dan mencari model pembangunan yang fokus pada faktor pengungkit percepatan peningkatan IPM serta

²⁷ Sejumlah kajian pemanfaatan Dana Otsus di sebuah kabupaten/kota yang dilakukan oleh peneliti dari Papua dan Papua Barat memberikan gambaran tentang variasi pengalokasian Dana Otsus pada level kabupaten/kota ke dalam program dan kegiatan serta evaluasi pemanfaatannya. Kajian ini dilakukan di Keerom (Bisai, 2014), Kota Jayapura (Purwadi & Ick, 2016), Paniai (Kuddy, 2016), Nabire (Tatogo et al., 2018), dan Asmat (Wijaya, 2017). Secara umum, kajian-kajian ini menyoroti kinerja dan tantangan yang dihadapi kabupaten/kota dalam pemanfaatan Dana Otsus pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, pemberdayaan distrik dan kampung, dan ekonomi kerakyatan. Sejumlah isu penting dalam implementasi Dana Otsus, seperti tingkat pemanfaatan Dana Otsus oleh OAP dan isu-isu lokal lainnya, juga dibahas. Selain itu, kajian-kajian ini juga mengangkat tantangan manajemen Dana Otsus di lokasi penelitian, seperti proses perencanaan dan penganggaran yang tidak transparan, pembinaan dan pengawasan yang terbatas, serta monitoring dan evaluasi program dan kegiatan yang juga terbatas.

mendukung percepatan pembangunan kabupaten terpilih melalui peningkatan mutu pelayanan dasar dan pengembangan ekonomi masyarakat. Program yang mulai diimplementasikan pada tahun 2014 ini direncanakan dilaksanakan di 15 kabupaten yang mewakili lima wilayah adat. Di setiap kabupaten, program ini dilakukan di dua distrik dan empat kampung.

Hasil evaluasi Program Gerbangmas yang dilakukan pada tahun 2019 menyimpulkan bahwa dana Gerbangmas mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan skor IPM, penurunan tingkat kemiskinan, dan peningkatan pendapatan per kapita (Pemerintah Provinsi Papua, 2019b). Setiap kenaikan dana Gerbangmas sebesar satu persen akan meningkatkan skor IPM sebesar 0,041 poin, menurunkan tingkat kemiskinan sebesar 0,016 persen, dan meningkatkan pendapatan per kapita sebesar Rp0,032 juta. Secara keseluruhan, hasil evaluasi merekomendasikan untuk melanjutkan pendanaan Program Gerbangmas.

Dari sisi pendanaan kegiatan, terlihat bahwa fluktuasi yang cukup tajam yang diakibatkan oleh hal-hal yang tidak berhubungan dengan program Gerbangmas. Pengurangan dana program terdokumentasi pada tahun 2016 karena kebijakan redistribusi Dana Otsus untuk Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak (dari Rp205 miliar pada tahun 2015 menjadi Rp59,3 miliar pada tahun 2016). Selain itu, pendanaan program dihentikan sementara pada tahun 2019-2020 karena akan dilakukannya evaluasi menyeluruh, temuan banyaknya penyalahgunaan dana Gerbangmas oleh kepala kampung, dan mendukung pendanaan persiapan PON 2020.

Dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan Dana Otsus masih jauh dari optimal. Hal ini berarti output dari penyelenggaraan pelayanan publik yang didanai oleh Dana Otsus dapat dicapai dengan biaya yang lebih rendah, atau besaran Dana Otsus yang dikururkan dapat dimanfaatkan untuk mencapai output layanan publik yang lebih tinggi, atau kombinasi dari keduanya. Kajian KOMPAK (2019a) juga mendokumentasikan terjadinya sejumlah masalah dalam perencanaan, penganggaran, pengadaan, dan sistem pengendalian internal yang secara kumulatif berdampak pada inefisiensi penggunaan sumber fiskal yang berasal dari TKDD dan Dana Otsus. Tryatmoko (2012) mencatat carut-marutnya (atau belum optimalnya) pengelolaan Dana Otsus yang disebabkan oleh tidak berjalan dengan baiknya implementasi UU Otsus Papua, yang seharusnya bersifat khusus, dan bahkan seringkali dikalahkan oleh UU Pemerintahan Daerah yang bersifat umum. Sementara Musa'ad (2011) menyatakan bahwa kebijakan Otsus di Papua dalam kenyataannya belum sepenuhnya diterapkan. Hal ini disebabkan oleh keberadaan Perdasus, keuangan dan politik, kontrol pemerintah pusat yang dominan, serta kehadiran Majelis Rakyat Papua yang memengaruhi kemampuan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam mengimplementasikan kebijakan Otsus (termasuk mengelola Dana Otsus) secara optimal. Implikasi dari masih belum optimalnya pemanfaatan Dana Otsus sejauh ini adalah apabila pemberian Dana Otsus ke Papua dan Papua Barat akan dilanjutkan pasca 2021, maka besaran Dana Otsus pada dasarnya cukup dipertahankan pada tingkat saat ini dengan perbaikan mendasar pada tata kelola dan pemanfaatan dana.²⁸ Optimalisasi pemanfaatan Dana Otsus masih dapat dan harus dilakukan untuk meningkatkan kinerja Dana Otsus terutama yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan OAP. Sebagai catatan penutup bagian ini, hasil perhitungan data capaian layanan publik yang menggunakan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2010 dan 2019 serta data Pendataan Potensi Desa (Podes) 2014 dan 2018 menunjukkan bahwa, terlepas dari belum optimalnya pemanfaatan Dana Otsus, capaian layanan publik di Tanah Papua menunjukkan kemajuan baik untuk OAP maupun non-OAP.²⁹ Hal ini memperkuat argumen tidak perlunya peningkatan besaran Dana Otsus pasca 2021.

²⁸ Meskipun demikian, pada bagian Rekomendasi akan juga ditampilkan skenario keberlanjutan Dana Otsus dengan peningkatan besaran Dana Otsus yang merupakan rekomendasi yang ditawarkan kajian KOMPAK (2019a). Skenario peningkatan besaran Dana Otsus sejalan dengan wacana yang disampaikan pemerintah (seperti yang akan dipaparkan pada bagian Rekomendasi). Penyampaian skenario keberlanjutan besaran Dana Otsus dengan peningkatan maupun penghapusan secara bertahap (*phasing-out*) akan memperkaya pilihan bagi para pembuat kebijakan.

²⁹ Menggunakan data Susenas terlihat bahwa, secara umum, capaian urusan pendidikan (HLS, RLS, serta APM PAUD, SD/Sederajat, SMP/Sederajat, dan SMU/Sederajat), kesehatan (persalinan dibantu dokter atau bidan, dan balita dengan imunisasi lengkap), dan infrastruktur (akses ke air bersih dan sanitasi) meningkat selama 2012 dan 2019. Selain itu, hasil perhitungan juga menunjukkan bahwa capaian OAP secara umum masih lebih rendah dari non-OAP, dan bahwa peningkatan capaian seiring dengan peningkatan pengeluaran per kapita. Sementara, menggunakan data PODES, terlihat bahwa akses ke fasilitas pendidikan (PAUD, SD/Sederajat, dan SMP/Sederajat), kesehatan (Puskesmas/Puskesmas Pembantu atau Pustu), dan infrastruktur (akses ke kampung yang dapat dilalui kendaraan beroda empat sepanjang tahun) meningkat dalam kurun waktu 2014 dan 2018. Peningkatan tersebut terjadi baik untuk OAP maupun non-OAP. Namun, akses ke posyandu tercatat menurun dalam kurun waktu yang sama.

Bab 6

Pemberian Dana Otsus Perlu Dilanjutkan Pasca 2021

Meskipun hanya berkontribusi sebesar 8-11 persen terhadap belanja agregat pemerintah di Papua dan Papua Barat, penghentian pemberian Dana Otsus pasca 2021 tanpa persiapan yang matang perlu dihindari.

Penghentian Dana Otsus pada tahun 2022 berpotensi berdampak cukup serius terhadap perekonomian Papua dan Papua Barat mengingat tingginya peran konsumsi pemerintah dalam pembentukan ekonomi (lihat Kotak 4). Namun demikian, perpanjangan pemberian Dana Otsus pasca 2021 diharapkan merupakan masa transisi menuju penghentian Dana Otsus secara permanen mengingat keterbatasan sumber daya fiskal yang dimiliki pemerintah pusat pada tahun-tahun mendatang. Di samping itu, masa transisi yang memadai juga ditujukan untuk memperbaiki pengelolaan keuangan publik di Tanah Papua dan tatanan sosial politik yang ada menuju ke peningkatan kesejahteraan OAP dan penggalangan dana secara mandiri. Masa transisi ini bisa dilaksanakan dengan strategi perpanjangan pemberian Dana Otsus yang bersifat *phasing-out*, dengan tujuan antara lain menjaga keberlanjutan penyediaan layanan publik serta memastikan kesiapan fiskal pemerintah daerah di Tanah Papua pada saat perpanjangan Dana Otsus berakhir. Strategi *phasing-out* diharapkan akan mencegah kejutan fiskal (*fiscal shock*) pada saat Dana Otsus berakhir, mendorong efisiensi penggunaan anggaran dengan adanya kendala anggaran (konsep *austerity*), dan mendorong peningkatan kapasitas pemerintah daerah secara bertahap dalam pengelolaan anggaran daerah. Strategi *phasing-out* ini juga telah diterapkan dengan Otsus Aceh meskipun dengan perhitungan yang berbeda sesuai konteks setempat.³⁰

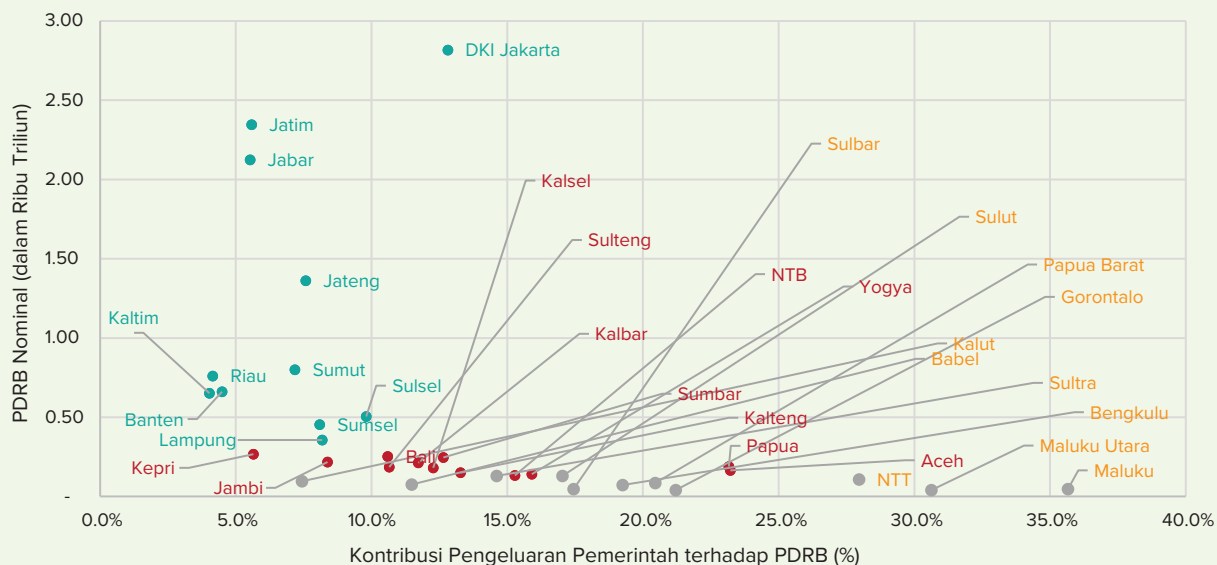
KOTAK 4. PERBANDINGAN KONSUMSI AGREGAT PEMERINTAH ANTARPROVINSI DI INDONESIA

Ketergantungan ekonomi Papua dan Papua Barat terhadap komponen konsumsi pemerintah masih sangat tinggi. Kondisi ini umumnya disebabkan perkembangan sektor swasta dan rumah tangga dalam menciptakan nilai tambah ekonomi masih sangat minim. Akibatnya, konsumsi pemerintah (meliputi belanja seluruh tingkat pemerintahan) meskipun tidak yang paling dominan, masih menjadi komponen penting dalam pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Di provinsi dengan perekonomian yang relatif lebih berkembang, seperti Jawa Barat dan Jawa Timur, peran konsumsi pemerintah umumnya sudah di bawah sepuluh persen. Di provinsi dengan investasi swasta yang tinggi, seperti Riau, Kalimantan Timur, dan Banten, peran konsumsi pemerintah bahkan di bawah lima persen.

³⁰ Dana Otsus untuk Provinsi Aceh, berdasarkan UU Nomor 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh Pasal 183 Ayat 2, ditetapkan sebesar dua persen dari plafon DAU nasional sampai dengan tahun ke-15 (atau 2008-2022), selanjutnya sebesar satu persen dari plafon DAU Nasional dari tahun ke-16 sampai dengan ke-20 (atau 2023-2027). Hal ini mengindikasikan bahwa desain Dana Otsus di Aceh mengikuti strategi *phasing-out*, yakni pemberian tidak akan berlangsung selamanya dan persiapan untuk penurunan penerimaan Dana Otsus di Aceh akan dimulai pada tahun ke-16 (dari total 20 tahun).

Di Papua dan Papua Barat, peran konsumsi pemerintah masih di atas 19 persen. Papua memiliki besaran ekonomi (PDRB) sekitar Rp210 triliun (nominal, 2018), sementara Papua Barat sekitar Rp84 triliun. Masing-masing, secara berturut-turut, berada pada kuintil menengah (antara Rp160-210 triliun) dan kuintil terendah (antara Rp40-90 triliun) dibanding provinsi lainnya. Untuk kluster besaran ekonomi menengah, Papua dan Aceh adalah provinsi dengan peran pengeluaran pemerintah tertinggi, yaitu sebesar 19 persen. Sebagai perbandingan, beberapa provinsi di kuintil yang sama (*peer provinces*) dengan Papua, seperti Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Sulawesi Tenggara, memiliki peran konsumsi pemerintah di bawah 13 persen. Papua Barat termasuk kluster besaran ekonomi di kuintil terendah di Indonesia bersama Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur (NTT), dan Gorontalo dengan konsumsi pemerintah di atas 20 persen dari nilai PDRB.

PERBANDINGAN PENGELUARAN PEMERINTAH DALAM PEMBENTUKAN PDRB ANTARPROVINSI, 2018



Sumber: Perhitungan KOMPAK menggunakan data BPS
 Catatan: Gambar tidak menyertakan DKI Jakarta

Perpanjangan pemberian Dana Otsus pasca 2021 perlu diikuti dengan peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan dan pemanfaatan Dana Otsus. Di samping itu, perlu pula pelurusan pembagian kewenangan yang tumpang tindih antartingkatan pemerintahan (pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kampung/kelurahan) dalam rangka kebijakan Otsus, keterlibatan pemerintah pusat dalam proses perencanaan dan penganggaran, serta pengawasan dan supervisi pelaksanaan program dan kegiatan yang didanai oleh Dana Otsus (dan DTI). Seluruh persyaratan harus dituangkan dalam *Grand Design* Otsus Papua yang disusun bersama oleh pemerintah pusat, Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat, serta Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan MRP Provinsi Papua dan Papua Barat.

Sejumlah kajian menawarkan perspektif yang berbeda terkait perpanjangan pemberian Dana Otsus. Frans Maniagasi, seorang anggota Tim Asistensi Draf UU Otsus Papua 2001, menyatakan bahwa selama hampir dua dekade penyelenggaraan Otsus, perhatian masyarakat terfokus pada dua dari empat hal substantif yang menjadi dasar lahirnya UU tersebut (Maniagasi, 2019). Pertama, meminimalkan kesenjangan sosial, budaya, dan ekonomi antara OAP dengan masyarakat pendatang (atau non-OAP). Kedua, meminimalkan kesenjangan pembangunan antara Tanah Papua dengan wilayah lain di Indonesia.³¹ Lebih lanjut, artikel ini mencatat bahwa pelaksanaan Otsus telah memberikan kemajuan yang cukup berarti meskipun kesejahteraan yang dialami OAP masih jauh tertinggal dari non-OAP. Hal ini menimbulkan polemik antara kelompok intelektual yang kritis dengan kelompok

³¹ Sementara tujuan ketiga adalah untuk menyelesaikan pelanggaran kejahatan kemanusiaan yang dilakukan oleh aparat pemerintah dan keamanan atas nama negara melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Serta tujuan keempat adalah untuk mengklarifikasi sejarah penyatuan Papua dengan Negara Republik Indonesia.

pemerintah daerah sebagai pengelola kebijakan Otsus dan Dana Otsus. Kelompok intelektual menyatakan bahwa kebijakan Otsus telah gagal untuk meningkatkan kesejahteraan OAP serta meminimalkan kesenjangan OAP dengan non-OAP. Sementara kelompok pemerintah daerah menyatakan bahwa kebijakan Otsus dan Dana Otsus tidak gagal dan bahkan telah mendatangkan kemajuan. Terbelahnya dua pendapat ini mencerminkan perbedaan persepsi akan manfaat pemberian Dana Otsus serta kebijakan untuk keberlanjutannya pasca 2021.

- **KOMPAK (2019a)** mempertimbangkan keberlanjutan pemberian Dana Otsus pasca 2021 tidak hanya dari masih lebarnya kesenjangan kesejahteraan masyarakat di Tanah Papua dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia, namun juga mengantisipasi pemekaran daerah di Tanah Papua. Pemekaran provinsi dan/atau kabupaten/kota akan membutuhkan dana yang besar, baik untuk pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan maupun merekrut tenaga kerja pemerintahan. Dengan pertimbangan tersebut, kajian ini mengusulkan perpanjangan pemberian Dana Otsus yang disertai dengan peningkatan besaran Dana Otsus dari dua persen menjadi tiga persen dari pagu DAU nasional.³² Selain itu, kajian ini juga mengusulkan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, MRP, dan DPRP dalam mengelola Dana Otsus pasca 2021 serta masa berlaku pemberian Dana Otsus yang lebih panjang untuk memastikan kesinambungan percepatan pembangunan Tanah Papua.
- **Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan (BKF-Kemenkeu) (2018)** tidak secara spesifik mengusulkan perpanjangan pemberian Dana Otsus pasca 2021, namun menawarkan sejumlah pertimbangan bagi pemerintah dalam menyusun kebijakan pemberian Dana Otsus pasca 2021. Satu hal menarik dari kajian ini adalah saran untuk pemerintah bahwa jika pemerintah memutuskan untuk tidak melanjutkan pemberian Dana Otsus, maka pemerintah perlu merumuskan alternatif pendanaan pengganti Dana Otsus dari atau di luar Transfer ke Daerah dengan mempertimbangkan efektivitas dan akuntabilitas pemanfaatannya serta perlu menyusun regulasi sebagai dasar hukum alternatif pendanaan pengganti Dana Otsus. Secara implisit, kajian ini merekomendasikan jika pemerintah memutuskan untuk melanjutkan pemberian Dana Otsus pasca 2021, tidak berarti bahwa pemerintah tidak perlu memikirkan 'pengganti' Dana Otsus untuk melanjutkan pembangunan di Tanah Papua.
- **Widodo (2019)** merekomendasikan melanjutkan pemberian Dana Otsus pasca 2021 untuk mencegah guncangan fiskal yang signifikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, namun perlu disertai penataan ulang penerimaan Otsus yang lebih koheren, terpadu, dan sinkron antarberbagai sumber pendanaan pembangunan. Selain itu, kajian ini merekomendasikan pemberian Dana Otsus dalam bentuk bantuan spesifik (*specific grant*) atau bantuan umum untuk penggunaan yang bersifat khusus (*block specific grant*).
- **World Bank (2020)** menyikapi berakhirnya Dana Otsus Papua dan Papua Barat pada tahun 2021 sebagai kesempatan untuk mencoba pemberian transfer dengan persyaratan yang ketat untuk mendanai investasi tertentu atau pencapaian hasil yang disepakati bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.
- **Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD)** melihat urgensi dilanjutkannya Dana Otsus pasca 2021, namun penyalurannya melalui mekanisme Transfer ke Daerah agar akuntabel dan manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat. Lebih lanjut, KPPOD menyarankan pemerintah untuk menyudahi pemberian Dana Otsus sebagai *dana politik* dan merubahnya menjadi *dana pembangunan*.³³

³² Dalam kajian terkait masukan untuk Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Papua, KOMPAK (2019b) menjelaskan sejumlah argumentasi peningkatan Dana Otsus dari 2 persen menjadi tiga persen dari pagu DAU nasional (beserta DTI, yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan usulan Provinsi Papua dan Papua Barat pada setiap tahun anggaran, dan Dana Bagi Hasil Pajak Penghasilan Badan (DBH PPh Badan) sebesar 25 persen). Argumen ini adalah untuk mengatasi kesenjangan layanan publik (terutama pendidikan dan kesehatan) ke tingkat rata-rata provinsi secara nasional, tingkat kemiskinan yang relatif tinggi, rendahnya IPM, dan distribusi pendapatan yang tidak merata. Selain itu, pemberian sumber-sumber fiskal tersebut diperlukan sebagai konsekuensi dari penerapan desentralisasi asimetrik yang antara lain terkait pembagian urusan pemerintahan yang khusus, yang memerlukan dukungan pendanaan yang lebih besar dibandingkan dengan provinsi lainnya.

³³ Sumber: <https://www.merdeka.com/uang/kppod-dana-otsus-papua-harus-tetap-dilanjutkan-tapi-dimodifikasi.html>

Rekomendasi Keberlanjutan Dana Otsus

Pemerintah telah memutuskan untuk memperpanjang pemberian Dana Otsus ke Papua dan Papua Barat, namun besaran dan lama masa perpanjangan belum ditentukan. Sikap resmi pemerintah untuk memperpanjang pemberian Dana Otsus Papua dan Papua Barat telah diputuskan pada Rapat Terbatas (Ratas) tentang Dana Otsus Papua pada 11 Maret 2020. Sejumlah hasil Ratas tersebut adalah (i) Dana Otsus yang akan habis masa berlakunya pada November 2021 akan diperpanjang melalui revisi UU Otsus; dan (ii) sistem penyaluran Dana Otsus akan diperbaiki melalui mekanisme DAK Afirmasi.³⁴ Sejauh ini, belum ada klarifikasi lebih lanjut apakah yang dimaksud menjadikan Dana Otsus sebagai bagian dari DAK Afirmasi yang berlaku, ataukah Dana Otsus akan tetap sebagai transfer tersendiri dengan mekanisme yang menyerupai DAK Afirmasi. Meskipun demikian, pemerintah merencanakan untuk membuat penyaluran Dana Otsus menjadi lebih terpadu dan terpadu. Terkait besaran Dana Otsus, pemerintah mensinyalir akan terjadi kenaikan sebesar 0,25 persen dari pagu DAU nasional, sementara sikap resmi pemerintah terkait masa perpanjangan belum banyak diketahui.³⁵

Aspek keterpaduan dan perbaikan tata kelola menjadi sorotan utama Presiden Joko Widodo untuk desain baru Dana Otsus. Presiden Joko Widodo menyampaikan beberapa poin terkait perpanjangan Dana Otsus, dua diantaranya adalah: (i) Dana Otsus tidak berdiri sendiri, melainkan harus dipadukan dengan instrumen lain yang digunakan pemerintah pusat dari APBN untuk percepatan pembangunan di Papua dan Papua Barat; dan (ii) perlu perumusan desain baru dengan tata cara yang lebih efektif dan bisa menghasilkan lompatan kemajuan kesejahteraan masyarakat Papua.³⁶ Aspek keterpaduan dengan instrumen lain dalam APBN akan menjadi sorotan tersendiri dalam simulasi (yang akan dibahas selanjutnya) sebagai alternatif pendanaan untuk percepatan pembangunan Papua dan Papua Barat di luar Dana Otsus.

Policy paper ini menawarkan empat buah skenario keberlanjutan Dana Otsus pasca 2021. Dengan akan berakhirnya Dana Otsus versi UU Otsus Papua, berbagai pemikiran, aspirasi, dan kajian (seperti dirangkum pada Bagian 6) telah menawarkan beberapa prinsip yang penting untuk dipertimbangkan. Namun, sebagian besar kajian yang ada belum konklusif terkait waktu perpanjangan dan juga besaran Dana Otsus yang dibutuhkan. Bagian ini akan menyimulasikan proyeksi Dana Otsus berdasarkan empat skenario.³⁷ Proyeksi ini diharapkan dapat memberikan gambaran perkiraan Dana Otsus dari masing-masing skenario beserta implikasi yang perlu dipertimbangkan para pembuat kebijakan. Pemberian Dana Otsus diasumsikan akan berlanjut selama 20 tahun,

³⁴ Sumber: <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/11/20030151/mahfud-sebut-akan-ada-perbaikan-sistem-alokasi-dana-otsus-papua>

³⁵ Sumber: <https://news.detik.com/berita/d-5170406/mahfud-md-pemekaran-5-wilayah-di-papua-tunggu-bahasan-instrumen-hukum>

³⁶ Sumber: <https://setkab.go.id/rapat-terbatas-mengenai-dana-otonomi-khusus-papua-11-maret-2020-di-kantorpresiden-provinsi-dki-jakarta/>

³⁷ Angka proyeksi/simulasi tidak ditunjukkan sebagai usulan Dana Otsus, melainkan hanya sebagai perkiraan kasar besaran (*magnitude/size*) Dana Otsus beserta dampak pendanaannya.

mulai dari tahun 2022 sampai dengan tahun 2041. Periode perpanjangan 20 tahun diamsusikan sebagai periode maksimal mengingat periode perpanjangan umumnya tidak melebihi waktu periode dari subjek kebijakan yang diperpanjang (dalam hal ini 20 tahun berdasarkan UU Otsus Papua).³⁸ Selain itu, dalam simulasi ini akan digunakan asumsi bahwa di akhir periode perpanjangan tidak akan ada kebijakan untuk memperpanjang kembali Dana Otsus, sehingga pada tahun 2042 (tahun pertama setelah berakhirnya perpanjangan Dana Otsus), Dana Otsus diasumsikan berakhir.

Perhitungan proyeksi Dana Otsus dilakukan dengan menggunakan besaran DAU tahun 2010-2021 sebagai kondisi *baseline*. Dana Otsus pada periode perpanjangan (2022-2041) diasumsikan masih akan didasarkan pada pagu DAU nasional seperti pada UU Otsus. Proyeksi DAU tahun 2022-2041 dipaparkan pada Lampiran 2. Empat buah skenario keberlanjutan Dana Otsus adalah:

- **Skenario Peningkatan (*Scaling-Up/SU*)**, yakni pagu Dana Otsus ditingkatkan dari dua persen menjadi tiga persen dari pagu DAU nasional. Skenario ini mengikuti rekomendasi kajian KOMPAK (2019a) yang didasarkan pada pemikiran masih lebarnya kesenjangan layanan publik (terutama sektor pendidikan dan kesehatan) di Papua dan Papua Barat dibandingkan provinsi-provinsi lain, masih tingginya tantangan pembangunan pada umumnya di kedua provinsi tersebut, hasil dialog dengan berbagai *stakeholders*, dan juga proyeksi atas kebutuhan pembangunan di Papua dan Papua Barat.³⁹
- **Skenario *Business-as-usual* (BAU)**, yakni pagu Dana Otsus tetap mengikuti ketentuan UU Otsus sebesar dua persen dari plafon DAU. Skenario ini dipaparkan sebagai pembandingan dari ketiga skenario yang dipaparkan.
- **Skenario *Phasing-out 1* (PO-1)**, yakni pagu Dana Otsus turun secara bertahap dan linier dari sebesar dua persen dari pagu DAU nasional pada tahun 2021 (tahun terakhir Dana Otsus berdasarkan UU Otsus) menjadi nol pada tahun 2042 (tahun pertama setelah berakhirnya perpanjangan Dana Otsus).
- **Skenario *Phasing-out 2* (PO-2)**, yang serupa dengan PO-1, namun penurunan tahunan pagu Dana Otsus dimulai pada tahun ke-6 perpanjangan Dana Otsus (tahun 2027). Skenario ini dirumuskan secara khusus dengan mempertimbangkan dampak COVID-19 terhadap kapasitas fiskal Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat yang selama tahun 2022 sampai 2026, Pagu Dana Otsus ditetapkan sebesar 2 persen dari pagu DAU nasional (atau setara dengan BAU); dan mulai dari 2027, Pagu Dana Otsus diturunkan secara bertahap dan linier dari 2 persen pagu DAU nasional mengarah pada nol persen pada tahun 2042.

Pemaparan simulasi besaran Dana Otsus dalam *policy paper* ini akan terfokus pada PO-1 yang akan disandingkan dengan BAU. Penyandingan kedua hasil simulasi ditujukan untuk mengidentifikasi perkiraan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) yang harus diisi oleh sumber pendanaan lain jika Pemerintah memutuskan untuk menerapkan skenario PO-1.⁴⁰

³⁸ KOMPAK (2019b) juga mengusulkan pemberian Dana Otsus sebesar tiga persen pagu DAU nasional, DBH Migas sebesar 70 persen, dan DBH PPh Badan sebesar 25 persen berlaku untuk 20 tahun ke depan.

³⁹ KOMPAK telah melakukan serangkaian perhitungan kebutuhan pendanaan Dana Otsus Papua dan Papua Barat untuk bidang pendidikan (KOMPAK, 2000a), kesehatan (KOMPAK, 2000b), dan pembangunan infrastruktur (KOMPAK, 2000c).

⁴⁰ Kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) dalam konteks simulasi ini diartikan sebagai perbedaan antara proyeksi Dana Otsus berdasarkan skenario SU, PO-1, PO-2 dan BAU. Kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) diartikan sebagai kapasitas keuangan pemerintah daerah secara keseluruhan (bukan hanya terbatas pada Pendapatan Asli Daerah/PAD). Sementara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) merujuk pada kebutuhan pendanaan sebagai akibat dari kesenjangan fiskal sehingga dalam konteks simulasi ini $fiscal\ needs = fiscal\ gap$. BAU memiliki *fiscal gap* sebesar nol karena BAU merupakan skenario dasar. Sementara SU memiliki *fiscal gap* sebesar nol karena skenario ini memiliki besaran Dana Otsus yang lebih tinggi dari BAU. Pengertian *fiscal gap*, *fiscal capacity*, dan *fiscal needs* yang digunakan dalam konteks simulasi ini berbeda dengan yang digunakan dalam mengalokasikan DAU.

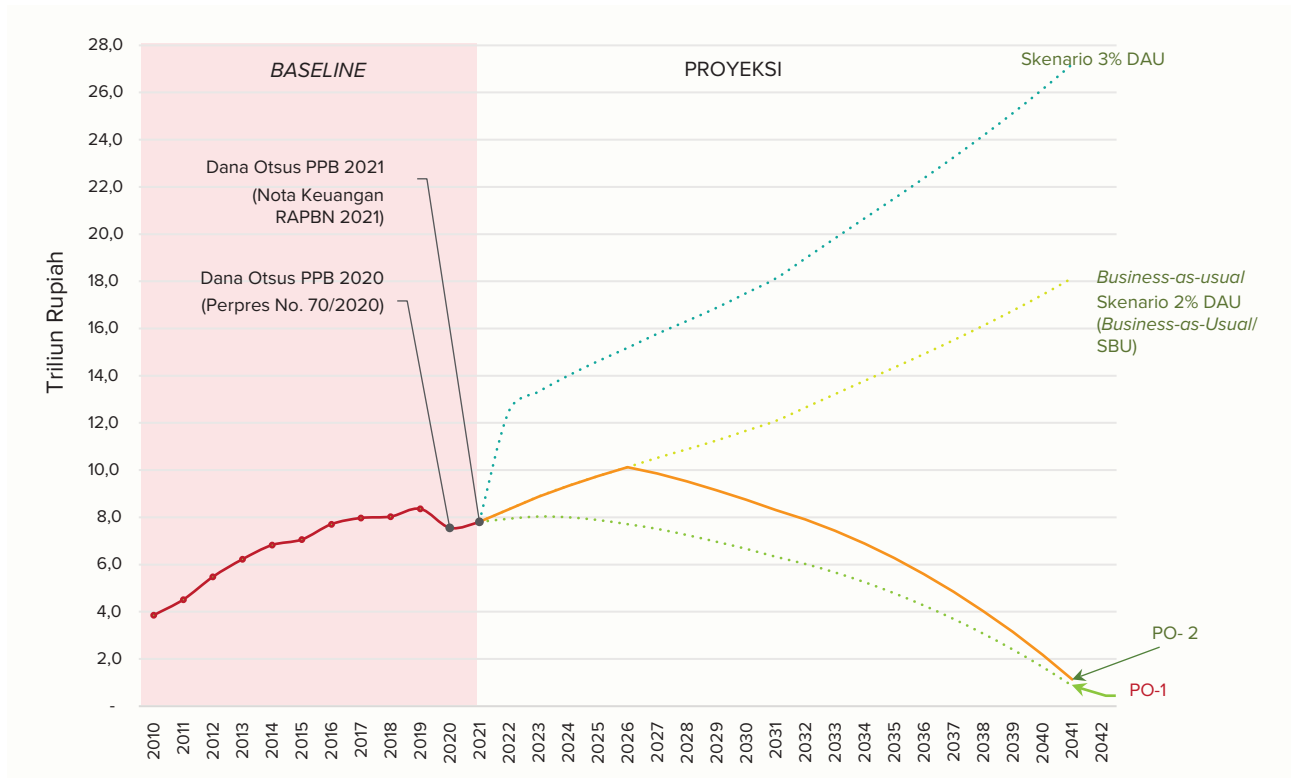
Skenario *Phasing-out* Dana Otsus (baik PO-1 maupun PO-2) diharapkan dapat mencapai tujuan menjaga keberlanjutan penyediaan layanan publik serta memastikan kesiapan fiskal pemerintah daerah di Tanah Papua pada saat perpanjangan Dana Otsus berakhir. Tiga buah manfaat yang dapat diperoleh melalui pelaksanaan skenario *phasing-out*:

- Mencegah kejutan fiskal (*fiscal shock*) pada akhir periode perpanjangan Dana Otsus. Dana Otsus yang senantiasa meningkat akan menciptakan ketergantungan fiskal yang semakin tinggi untuk mendanai program/kegiatan di Papua dan Papua Barat. Akumulasi Dana Otsus di masa perpanjangan pada BAU berpotensi melahirkan masalah yang sama dengan yang terjadi pada saat ini: kekhawatiran dampak kejutan fiskal pada saat berakhirnya pemberian Dana Otsus. Skenario *phasing-out* dimaksudkan untuk mengombinasikan perpanjangan pemberian Dana Otsus dengan upaya-upaya yang dilakukan secara terstruktur dan bertahap untuk memastikan pemerintah daerah memiliki kesiapan fiskal yang lebih baik di akhir periode perpanjangan.
- Meningkatkan efek efisiensi alamiah. Skenario *phasing-out* diharapkan dapat menyumbang pada proses efisiensi alamiah penyelenggaraan layanan dan investasi publik sebagai akibat dari meningkatnya kendala anggaran. Melalui skenario *phasing-out*, pemerintah daerah diharapkan dapat tetap menjaga keseimbangan fiskal untuk mendanai pelayanan publik yang penting dan mendasar serta melakukan pengetatan seleksi belanja program/kegiatan yang kurang strategis. Proses perencanaan pembangunan dan prioritas alokasi anggaran diharapkan dapat dilaksanakan secara lebih berhati-hati dan berorientasi pada dampak yang lebih besar bagi masyarakat.
- Meningkatkan efek peningkatan kapasitas. Melalui skenario *phasing-out*, pemerintah daerah di Papua dan Papua Barat diharapkan dapat memberikan perhatian yang lebih serius pada upaya peningkatan kapasitas dalam mengelola pendapatan daerah. Skenario *phasing-out* mengasumsikan bahwa pengurangan besaran Dana Otsus secara bertahap perlu diikuti oleh upaya yang sistematis untuk mencapai target pertumbuhan PAD yang lebih tinggi dari proyeksi pertumbuhan PAD pada kondisi *baseline*.

7.1 Proyeksi Dana Otsus 2022-2041: SU, BAU, PO-1, dan PO-2

Berdasarkan SU dan BAU, Dana Otsus diproyesikan meningkat, berturut-turut, hingga mencapai Rp27,2 triliun dan Rp18,1 triliun pada tahun 2041 (tahun terakhir perpanjangan Dana Otsus), selanjutnya menjadi nol pada tahun 2042. Dalam skenario BAU, Dana Otsus diproyeksikan meningkat secara signifikan dari Rp 7,8 triliun pada tahun 2021 menjadi Rp18,1 triliun pada tahun 2041. Dengan berakhirnya periode perpanjangan Dana Otsus tahun 2041, maka Dana Otsus diasumsikan menjadi nol pada tahun 2042 sehingga potensi *fiscal shock* adalah sebesar Rp18,1 triliun. Hasil simulasi SU menunjukkan potensi *fiscal shock* sebesar Rp27,2 triliun pada tahun 2042. Gambar 7 menunjukkan hasil simulasi Dana Otsus untuk keempat skenario untuk periode tahun 2022-2041.

GAMBAR 7. PROYEKSI DANA OTSUS 2022-2041 BERDASARKAN BAU, PO-1, PO-2



Sumber: Perhitungan KOMPAK

Pada skenario *phasing-out*, posisi Dana Otsus diperkirakan berada pada kisaran Rp860 miliar sampai Rp1,1 triliun pada akhir periode perpanjangan (tahun 2041). Skenario *phasing-out*, dengan proporsi Dana Otsus yang disimulasikan menurun secara bertahap dan linier relatif terhadap plafon DAU, memiliki potensi *fiscal shock* pada akhir periode perpanjangan yang sangat kecil. Potensi terjadinya *fiscal shock* bahkan dapat dihindari jika upaya yang sistematis untuk meningkatkan PAD berhasil mencapai target pertumbuhan yang stabil di atas 15,4 persen per tahun (lihat subbagian 7.3). Skenario *phasing-out* pada dasarnya memiliki kombinasi yang tidak terbatas, namun dalam *policy paper* ini hanya dua skenario yang ditampilkan: PO-1 dan PO-2. Berdasarkan simulasi PO-1, Dana Otsus pada tahun 2041 hanya tersisa sebesar Rp860 miliar, sementara PO-2 sebesar Rp1,1 triliun. Oleh karena plafon DAU yang diproyeksikan senantiasa meningkat, berikut adalah empat buah catatan penting dari hasil simulasi skenario *phasing-out*:

- Meskipun proporsi Dana Otsus terhadap DAU menurun, namun besaran Dana Otsus diestimasikan masih lebih tinggi dari Dana Otsus tahun 2021 (tahun terakhir Dana Otsus menurut UU Otsus) sampai tahun 2024 untuk PO-1 dan sampai tahun 2031 untuk PO-2.
- Pada PO-2, besaran Dana Otsus diproyeksikan masih akan terus meningkat sampai tahun 2026.
- Proyeksi *fiscal gap* pada PO-1 dimulai sejak tahun 2022 dan terus membesar sampai tahun 2041. Besarnya *fiscal gap* pada tahun 2022 sebesar 0,1 persen dari pagu DAU nasional atau Rp470 miliar. Artinya, dalam skenario PO-1, diperlukan sumber daya fiskal dari sumber non-Dana Otsus untuk menutup kesenjangan fiskal sejak tahun pertama masa perpanjangan, Sementara *fiscal needs* dari sumber non-Dana Otsus untuk PO-2 dimulai tahun 2028 dengan sebesar 0,12 persen DAU (atau sekitar Rp700 miliar).
- Secara kumulatif dari tahun 2022 sampai 2041, *fiscal gap* untuk PO-1 sekitar Rp77,3 triliun, sementara untuk PO-2 sekitar Rp53,3 triliun. Meskipun *fiscal gap* secara kumulatif terlihat cukup besar, namun proyeksi tahunan berada dalam rentang Rp470 miliar sampai Rp1,8 triliun per tahun. Hal ini berarti *fiscal needs* dari sumber non-Dana Otsus per tahun berkisar antara Rp470 miliar dan Rp1,8 triliun per tahun.

7.2 Strategi Menutup *Fiscal Gap* melalui Sumber Non-Dana Otsus

Untuk menutup *fiscal gap* PO-1 dan PO-2, diperlukan sumber pendanaan non-Dana Otsus. *Policy paper* ini menawarkan empat alternatif sumber pendanaan yang dilakukan melalui tiga fase pendanaan. Keempat alternatif sumber pendanaan untuk menutup *fiscal gap* tersebut adalah:

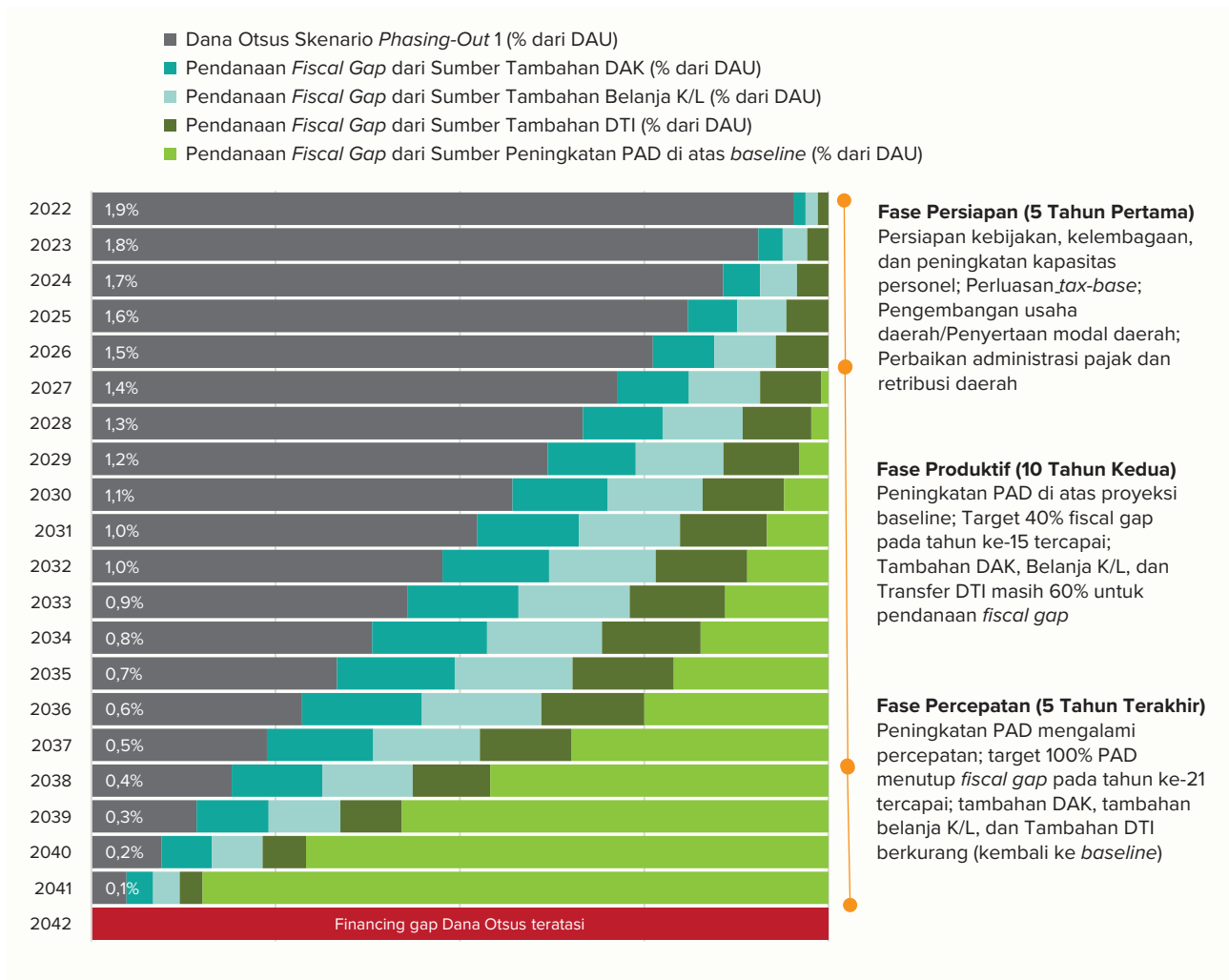
- Peningkatan PAD
- Tambahan DAK di atas (*on top*) DAK yang berlaku
- Tambahan DTI di atas (*on top*) DTI yang berlaku
- Tambahan Belanja K/L di atas (*on top*) Belanja K/L yang berlaku

Strategi pendanaan dari masing-masing sumber pendanaan di atas terstruktur berdasarkan tiga fase pendanaan yang mengikuti proyeksi perkembangan pertumbuhan PAD di Papua dan Papua Barat. Ketiga fase tersebut adalah:

- Fase Persiapan selama lima tahun pertama (2022-2026). Pada fase ini, PAD diasumsikan masih bergerak pada laju pertumbuhan *baseline*. Pada fase ini, alternatif pendanaan untuk menutup *fiscal gap* masih sepenuhnya berasal dari tiga sumber lain, yakni Tambahan DAK, Tambahan DTI, dan Tambahan Belanja K/L (penjelasan dari masing-masing sumber pendanaan akan dijelaskan pada bagian berikut). Fokus pemerintah daerah di Papua dan Papua Barat pada fase ini adalah pada persiapan dan penguatan sisi kelembagaan, regulasi, dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan modernisasi organisasi pengelola pendapatan daerah. Pada fase ini, upaya-upaya perluasan basis pajak (*tax-base*), penguatan sistem dan administrasi perpajakan dan retribusi, penanaman modal daerah baru pada usaha-usaha strategis dan berpotensi menghasilkan *return on investment* yang tinggi, pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan sebagainya bisa dilakukan. Meskipun demikian, pertumbuhan PAD diasumsikan masih sama dengan pertumbuhan PAD periode *baseline*.
- Fase Produktif selama sepuluh tahun kedua (2027-2036). Pada fase ini, PAD diharapkan sudah memiliki peran dalam rangka menutup *fiscal gap*, namun baru menyumbang sekitar 35 persen dari *fiscal gap* yang ada. Perbaikan dan peningkatan kapasitas yang dilakukan pada fase persiapan diharapkan sudah menunjukkan hasil. Di sisi lain, strategi pendanaan dari sumber Tambahan DAK, Tambahan DTI, dan Tambahan Belanja K/L masih memiliki peran yang cukup besar untuk menutupi sekitar 65 persen dari *fiscal gap*. Pada fase ini, upaya-upaya lebih lanjut untuk menuju fase percepatan (lima tahun terakhir) juga dilakukan.
- Fase Percepatan selama lima tahun terakhir (2037-2041). Pada fase ini, pertumbuhan PAD diharapkan mengalami percepatan lebih tinggi dari sepuluh tahun kedua, sedangkan peran pendanaan dari sumber Tambahan DAK, Tambahan DTI, dan Tambahan Belanja K/L sudah mulai berkurang. Pada fase ini, PAD diharapkan mampu menutupi 65 sampai 100 persen dari *fiscal gap* sebagai antisipasi dihentikannya pemberian Dana Otsus pada tahun 2042.

Skema pendanaan *fiscal gap* dari sumber non-PAD dan non-Dana Otsus memiliki kombinasi yang tidak terbatas; dalam simulasi ini, digunakan skema porsi pembiayaan: 35 persen Tambahan DAK, 30 persen Tambahan DTI, dan 35 persen Tambahan Belanja K/L. Pada PO-1, pendanaan untuk menutup *fiscal gap* dari sumber non-PAD dan non-Dana Otsus berlangsung sejak tahun pertama periode perpanjangan (tahun 2022), sementara untuk PO-2 dimulai dari tahun 2026. Gambar 8 mengilustrasikan skema pendanaan *fiscal gap* untuk PO-1, sementara hasil simulasi yang rinci untuk PO-1 dan PO-2 ditampilkan pada Lampiran 3.

GAMBAR 8. SKEMA PENDANAAN FISCAL GAP BERDASARKAN SKENARIO PO-1



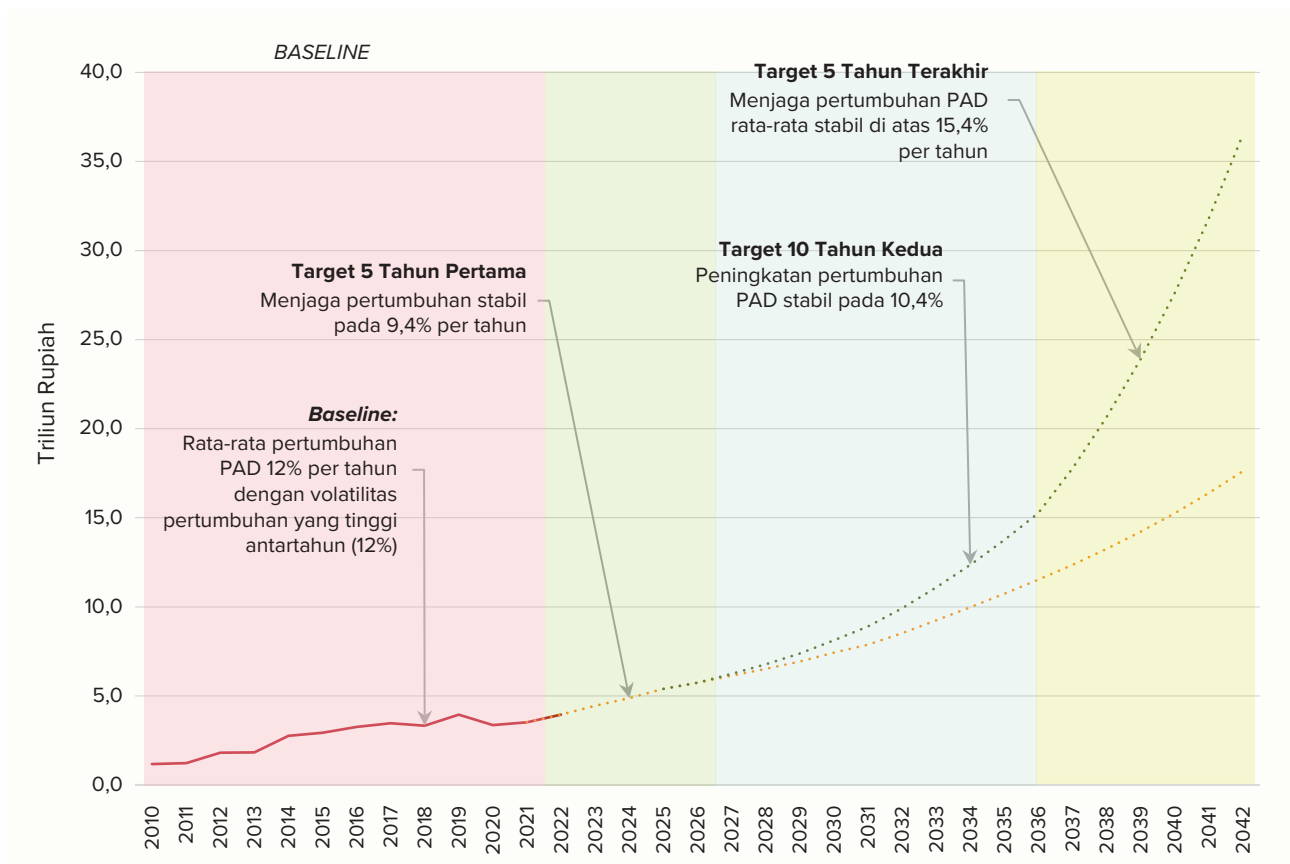
Sumber: Perhitungan KOMPAK

Subbagian 7.3 sampai 7.6 akan memaparkan hasil simulasi proyeksi keempat alternatif sumber pendanaan untuk menutup *fiscal gap* pada skenario PO-1: peningkatan PAD (subbagian 7.3), Tambahan DAK (subbagian 7.4), Tambahan DTI (subbagian 7.5), dan Tambahan Belanja K/L (subbagian 7.6).

7.3 Proyeksi Peningkatan PAD untuk Menutup *Fiscal Gap*

Untuk menutup *fiscal gap* dari skenario PO-1, pertumbuhan PAD di Papua dan Papua Barat perlu mencapai minimal 10,4 persen per tahun pada fase produktif dan 15,4 persen per tahun pada fase percepatan. Rata-rata pertumbuhan PAD secara terkonsolidasi dari seluruh pemerintah daerah di Papua dan Papua Barat adalah sekitar 12 persen per tahun pada periode *baseline* (2010-2021). Namun, angka rata-rata pertumbuhan tersebut diwarnai oleh volatilitas pertumbuhan tahunan yang sangat tinggi. Pada tahun tertentu, pertumbuhan PAD dapat mencapai 54 persen selama beberapa tahun, sementara di tahun lainnya pertumbuhan PAD hanya satu persen atau bahkan negatif. Hal ini mengindikasikan rata-rata pertumbuhan tahunan PAD *baseline* sebesar 12 persen akan sulit untuk dijadikan target pertumbuhan tahunan. Hasil simulasi menunjukkan bahwa jika target pertumbuhan PAD dapat dikelola minimal 9,4 persen per tahun pada fase persiapan, minimal 10,4 persen per tahun pada fase produktif, dan 15,4 persen per tahun pada fase percepatan, maka target peningkatan PAD untuk menutup 100 persen *fiscal gap* pada tahun 2042 dapat tercapai. Untuk memenuhi hal tersebut, dibutuhkan pertumbuhan PAD tahunan yang stabil.

GAMBAR 9. PROYEKSI DAN TARGET PENINGKATAN PAD UNTUK MENUTUP FISCAL GAP PADA SKENARIO PO-1



Sumber: Perhitungan KOMPAK
 Catatan: Proyeksi didasarkan pada PAD seluruh pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) di Papua dan Papua Barat

Strategi peningkatan PAD secara detail perlu disusun sesuai dengan kapasitas spesifik masing-masing pemerintah daerah pada masing-masing sumber PAD. Proyeksi terhadap kebutuhan peningkatan PAD dalam simulasi ini dilakukan pada data konsolidasi PAD seluruh pemerintah daerah di Papua dan Papua Barat. Pada kenyataannya, target peningkatan PAD harus dilakukan pada masing-masing pemerintah daerah dengan pendekatan dan solusi yang berbeda antarprovinsi, antarlevel provinsi dan kabupaten/kota, serta antarpemerintah kabupaten/kota. Variasi target dan pendekatan akan sangat bergantung pada capaian *baseline*

dan kontribusi Dana Otsus terhadap belanja program dan kegiatan pada masing-masing pemerintah daerah. Selain itu, perlu dilakukan pemetaan kapasitas PAD berdasarkan sumber pendapatan. Volatilitas pertumbuhan PAD pada periode baseline perlu diidentifikasi sumbernya: apakah berasal dari pajak daerah, dari retribusi daerah, hasil dari kekayaan daerah yang dipisahkan, atau dari PAD lainnya yang sah.

Pemberitaan di media massa serta sejumlah kajian yang dilakukan peneliti dari perguruan tinggi di Papua menunjukkan optimisme untuk peningkatan PAD secara terstruktur dan berkelanjutan. Sebagai contoh, Pemerintah Provinsi Papua bersama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) akan membentuk tim untuk mendata potensi PAD baru dari sektor kehutanan, perikanan, hingga infrastruktur transportasi laut seperti pelabuhan.⁴¹ Selain itu, Pemerintah Kabupaten Manokwari merencanakan untuk meningkatkan PAD dari sektor kelautan dan perikanan mengingat potensi perikanan, terutama jenis ikan tuna, masih sangat besar.⁴² Potensi penggalangan PAD juga tercermin dari sejumlah kajian yang dilakukan oleh para peneliti dari perguruan tinggi di Papua dan Papua Barat. Urip, et.al (2016) dan Antikasari, et.al (2018) mendokumentasikan potensi penerimaan dari retribusi pasar dan terminal di Kota Jayapura. Peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah melalui retribusi pelayanan kesehatan, izin gangguan, dan retribusi pelayanan persampahan di Kabupaten Jayapura (Horota, et.al., 2017) serta retribusi parkir bandara dan retribusi peredaran hasil hutan di Kabupaten Yahukimo (Nusa, et.al., 2017) juga telah dipelajari secara saksama. Sementara potensi peningkatan PAD dari pengelolaan kekayaan yang dipisahkan di Provinsi Papua (Funangi, et.al., 2018) dan pemanfaatan aset tetap di Kabupaten Boven Digoel (Montayop, et.al., 2016) telah juga terkaji secara terstruktur. Dapat disimpulkan bahwa keinginan untuk meningkatkan PAD di Papua dan Papua Barat bukan merupakan hal yang baru dan pemerintah daerah dapat melakukan kajian yang lebih terstruktur dan mendalam tentang potensi PAD dengan tujuan meningkatkan PAD di masa mendatang.

7.4 Proyeksi Tambahan DAK untuk Menutup *Fiscal Gap*

Pemberian Tambahan DAK merupakan salah satu instrumen pendanaan alternatif untuk membantu menutup kesenjangan fiskal pada skenario *phasing-out*, terutama untuk pembiayaan program/kegiatan pelayanan dasar. Alokasi Tambahan DAK dalam proyeksi ini merupakan konsolidasi dari DAK Fisik dan DAK Nonfisik pada keseluruhan bidang alokasi DAK. Simulasi ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi kebutuhan plafon DAK secara keseluruhan. Untuk keperluan alokasi Tambahan DAK per bidang/subbidang/program, diperlukan pemetaan yang lebih rinci dengan mempertimbangkan setidaknya dua hal berikut

- struktur alokasi DAK Fisik dan DAK Nonfisik per bidang/subbidang/program, dan
- prioritas kebutuhan pembangunan di masing-masing daerah di Papua dan Papua Barat yang selama ini didanai oleh Dana Otsus.

Melalui pemetaan ini, diharapkan diperoleh skema Tambahan DAK yang tidak saja dapat mencapai tujuan mengatasi *fiscal gap*, namun juga memastikan Tambahan DAK tersebut dialokasikan untuk bidang-bidang yang strategis.

Berdasarkan hasil simulasi, diperkirakan kebutuhan Tambahan DAK adalah sekitar Rp500 miliar sampai Rp2,35 triliun per tahunnya di atas (*on top*) proyeksi *baseline*. Proyeksi *baseline* dalam hal ini adalah proyeksi DAK berdasarkan angka pertumbuhan pada periode *baseline*, yang dalam simulasi ini digunakan data tahun 2016-2020.⁴³ DAK di Papua dan Papua Barat diproyeksikan meningkat dari Rp9,7 triliun pada tahun 2021 menjadi

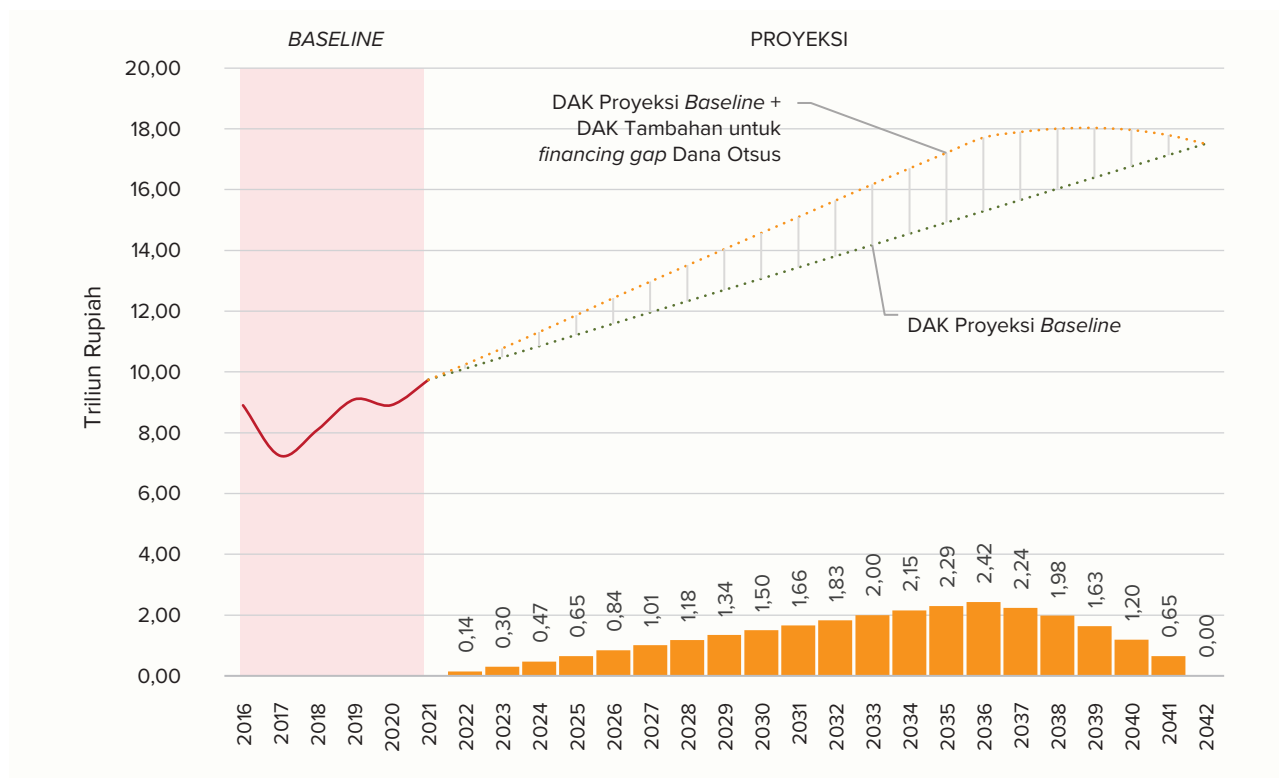
⁴¹ Sumber: <https://nasional.republika.co.id/berita/q0y9yx409/pemprov-papua-dan-kpk-bentuk-tim-data-potensi-pad>

⁴² Sumber: <https://www.beritasatu.com/ekonomi/604093-sektor-perikanan-bisa-tingkatkan-pendapatan-asli-daerah-manokwari>

⁴³ DAK Nonfisik baru ada mulai tahun 2016 sehingga data DAK sebelum 2016 tidak bisa dibandingkan dengan konsolidasi DAK Fisik dan Nonfisik mulai tahun 2016. Untuk menjaga konsistensi, proyeksi didasarkan pada data DAK periode 2016-2020.

Rp18 triliun pada tahun 2041. Tambahan DAK yang diperlukan setiap tahunnya diperkirakan bergerak dari 1,4 persen di atas (*on top*) proyeksi *baseline* pada tahun 2022 hingga maksimal 15,4 persen pada tahun 2036. Sejak tahun 2037, Tambahan DAK diperkirakan menurun hingga Rp0 pada tahun 2042, yakni saat PAD di Papua dan Papua Barat diperkirakan sudah mampu menutup 100 persen *fiscal gap*. Gambar 10 menunjukkan proyeksi dan target peningkatan Tambahan DAK untuk menutup *fiscal gap* pada skenario PO-1.

GAMBAR 10. PROYEKSI DAN TARGET PENINGKATAN TAMBAHAN DAK UNTUK MENUTUP FISCAL GAP PADA SKENARIO PO-1



Sumber: Perhitungan KOMPAK

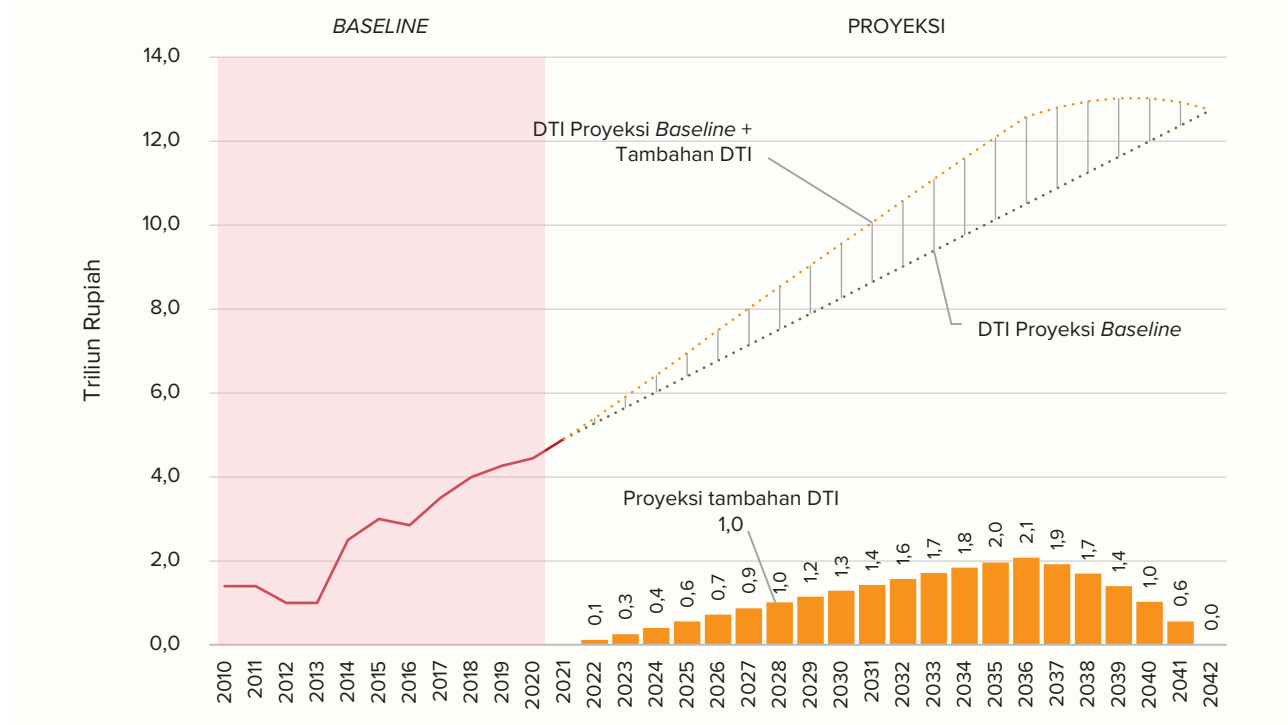
7.5 Proyeksi Tambahan DTI untuk Menutup *Fiscal Gap*

Kebutuhan pembangunan infrastruktur masih sangat tinggi di Papua; instrumen Tambahan DTI dapat digunakan untuk percepatan pembangunan infrastruktur, terutama untuk infrastruktur jalan lintas kabupaten/kota. Rendahnya konektivitas antarkabupaten/kota merupakan salah satu tantangan pembangunan yang masih cukup tinggi di Papua dan Papua Barat. Kondisi ini merupakan salah satu sebab dari tingginya IKK di kedua provinsi tersebut yang berdampak pada tingginya kebutuhan anggaran untuk pembangunan infrastruktur pelayanan dasar. Dalam simulasi ini, diasumsikan pemberian DTI akan berlanjut dalam kebijakan Otsus pasca 2021 dan peningkatan besaran DTI mengikuti tren pada *baseline*. Skema Tambahan DTI diharapkan dapat menyumbang pada penurunan IKK sehingga kebutuhan pendanaan untuk pembangunan infrastruktur pelayanan dasar dapat lebih ditekan.

Kebutuhan Tambahan DTI diestimasikan sekitar dua hingga 19 persen di atas (*on top*) DTI proyeksi *baseline*. Dalam UU Otsus, besaran DTI tidak ditetapkan karena sepenuhnya didasarkan pada kesepakatan antara pemerintah pusat dan DPR. Namun, berdasarkan data *baseline*, nilai DTI untuk Papua dan Papua Barat relatif konsisten dalam rentang 0,7 sampai 1 persen dari plafon DAU nasional. Dari hasil simulasi berdasarkan data *baseline* DTI tahun 2010-2020, transfer DTI untuk Papua dan Papua Barat diperkirakan akan meningkat dari Rp4,9 triliun pada tahun 2021 menjadi Rp12,7 triliun pada tahun 2041 (akhir periode perpanjangan Dana Otsus).

Tambahan DTI yang diperlukan untuk menutup *fiscal gap* pada skenario PO-1, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 11, bergerak dari mulai Rp100 miliar hingga maksimal Rp1,9 triliun pada tahun 2036. Hal ini setara dengan dua hingga 19 persen nilai proyeksi *baseline*. Mulai tahun 2036, Tambahan DTI kembali menurun hingga mencapai Rp0 pada tahun 2042.

GAMBAR 11. PROYEKSI DAN TARGET PENINGKATAN TAMBAHAN DTI UNTUK MENUTUP FISCAL GAP PADA SKENARIO PO-1



Sumber: Perhitungan KOMPAK

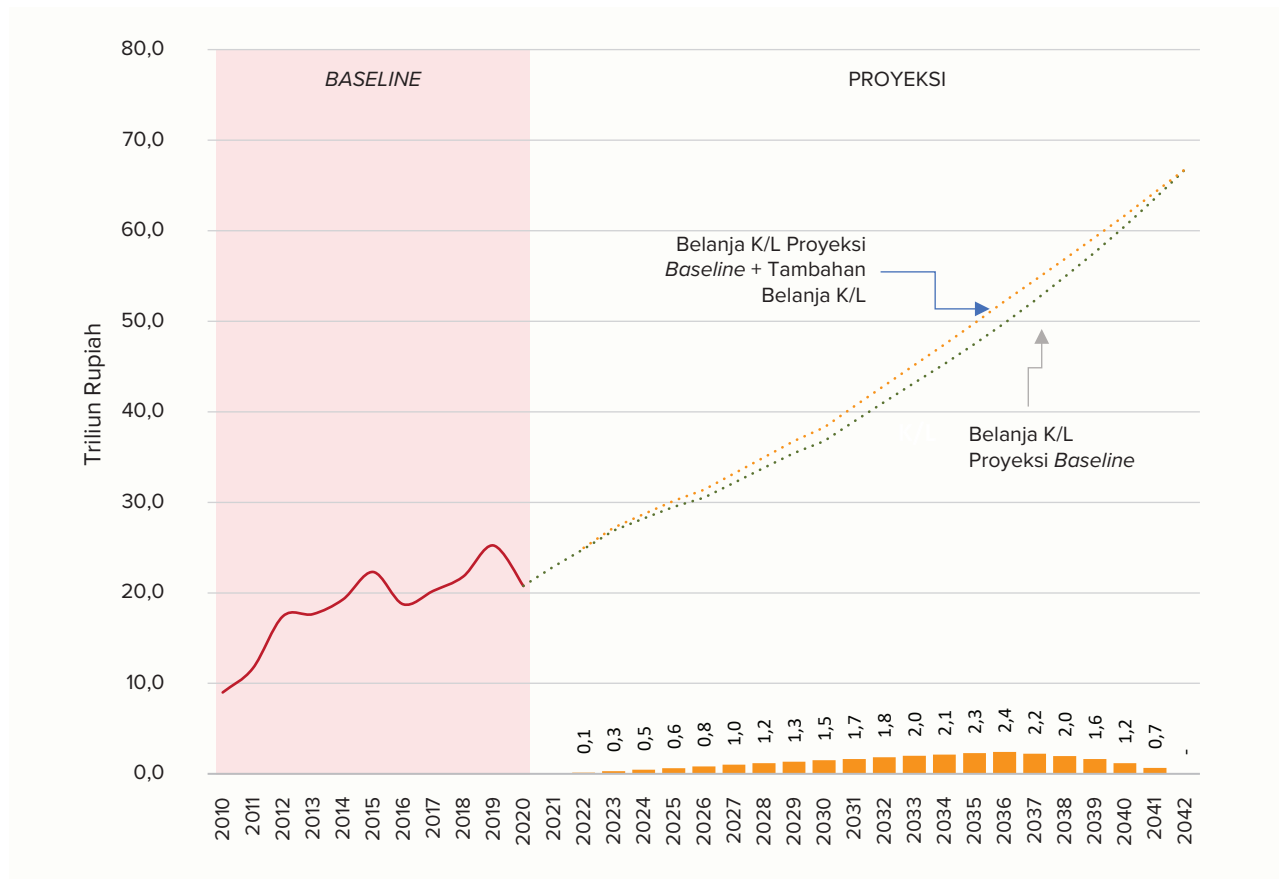
7.6 Proyeksi Tambahan Belanja K/L untuk Menutup *Fiscal Gap*

Tambahan Belanja K/L di Papua dan Papua Barat dapat diselaraskan dengan prioritas pembangunan nasional. Tambahan Belanja K/L di Papua dan Papua Barat bertujuan untuk menutup *fiscal gap* akibat skenario *phasing-out* tidak dimaksudkan untuk membuat pemerintah pusat mengambil alih kewenangan daerah. Tantangan pembangunan di Papua dan Papua Barat memiliki spektrum yang luas sehingga untuk mengatasinya diperlukan peran dari berbagai tingkat pemerintahan, termasuk pemerintah pusat sesuai dengan kewenangannya. Sebagai contoh, masih banyak kewenangan pemerintah pusat yang perlu ditingkatkan di Papua dan Papua Barat, salah satunya adalah peningkatan jalan nasional dan pembangunan infrastruktur lain yang merupakan kewenangan pemerintah pusat. Di samping itu, peran Belanja K/L untuk bisa mempertahankan keseluruhan belanja agregat pemerintah yang cukup di Papua dan Papua Barat sangat penting. Upaya untuk menutup kesenjangan fiskal akibat skenario *phasing-out* tidak hanya menyangkut upaya menjaga kapasitas fiskal pemerintah daerah di kedua provinsi tersebut agar dapat membiayai pelayanan publik, tapi juga terkait dengan upaya menjaga pertumbuhan ekonomi agar tidak lebih buruk dari yang telah dicapai saat ini mengingat peran konsumsi belanja pemerintah tinggi dalam pembentukan PDRB di Papua dan Papua Barat (lihat Kotak 4).

Tambahan Belanja K/L di Papua dan Papua Barat dalam 20 tahun ke depan diperkirakan mencapai 0,6 hingga 4,6 persen dari proyeksi *baseline*. Belanja K/L di Papua dan Papua Barat diperkirakan sudah mencapai Rp25 triliun pada tahun 2019 dan mengalami penurunan pada tahun 2020-2021 seiring dengan penurunan total Belanja K/L akibat pandemi COVID-19. Pada Gambar 12 terlihat bahwa perbedaan antara proyeksi *baseline*

dengan proyeksi baseline plus Tambahan Belanja K/L terlihat sangat tipis. Hal ini karena, berbeda dengan Tambahan DAK atau Tambahan DTI, Tambahan Belanja K/L di Papua dan Papua Barat sudah relatif sangat tinggi pada periode *baseline* sehingga kebutuhan penambahan belanja relatif terbatas. Untuk membantu menutup *fiscal gap*, pemerintah pusat dapat meningkatkan Belanja K/L di Papua dan Papua Barat dalam 20 tahun mendatang dengan rentang antara Rp100 miliar sampai maksimal Rp2,4 triliun per tahun.

GAMBAR 12. PROYEKSI DAN TARGET PENINGKATAN TAMBAHAN BELANJA K/L UNTUK MENUTUP FISCAL GAP PADA SKENARIO PO-1



Sumber: Perhitungan KOMPAK

7.7 Sejumlah Rekomendasi Tambahan Terkait Keberlanjutan Dana Otsus Pasca 2021⁴⁴

Pemerintah perlu memutuskan mekanisme transfer Dana Otsus yang paling tepat untuk dapat mencapai tujuan pembangunan dan kesejahteraan di Tanah Papua. Dari pembahasan terdahulu dapat disimpulkan bahwa pemerintah harus mengubah cara pandang pemberian Dana Otsus ke Papua dan Papua Barat dari dana politik menjadi dana pembangunan. Transfer Dana Otsus dapat diberikan dalam bentuk bantuan spesifik (*specific grant*) dengan menerapkan persyaratan yang ketat atau bantuan umum untuk penggunaan yang bersifat khusus (*block specific grant*). Peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama OAP, di bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, akses ke infrastruktur dasar, kegiatan ekonomi, dan sebagainya perlu dikembalikan sebagai tujuan utama pemberian Dana Otsus. Sementara di bidang pengelolaan keuangan publik, pengelolaan Dana Otsus harus mengutamakan aspek akuntabilitas. Salle (2011), dalam mengkaji fenomena dan masalah akuntabilitas keuangan pemerintah daerah dalam konteks Otsus di Provinsi Papua, merekomendasikan agar pemerintah pusat berperan aktif dalam penyusunan kebijakan pengalokasian dan penggunaan Dana Otsus. Hal tersebut

⁴⁴ Subbagian ini berisi sejumlah pemikiran yang tidak atau diangkat secara sekilas dalam pembahasan sebelumnya, namun dipandang perlu untuk dikemukakan dalam *policy paper* ini.

perlu dilakukan demi kemajuan Papua.⁴⁵ Namun, pemerintah pusat perlu mempertahankan kewenangan pemerintah provinsi dalam mengelola Dana Otsus dengan perbaikan tata kelola dan akuntabilitas. Hal ini dapat dilakukan dengan memberikan persyaratan yang terukur dan ketat terkait pencapaian pemanfaatan Dana Otsus. Terkait kewenangan pengelolaan pembangunan di Papua, Sumule (2020) menyatakan bahwa, setelah berlangsung hampir 20 tahun, tidak terlihat perbedaan kewenangan pengelolaan pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat. Kondisi ini disebabkan karena belum adanya inisiatif dari pemerintah pusat dan K/L untuk secara nyata mendelegasikan kewenangan mereka ke Provinsi Papua dan Papua Barat. Terlepas dari itu, pemerintah pusat perlu segera meluruskan kewenangan yang tumpang tindih dalam penyelenggaraan layanan publik strategis seperti pada bidang pendidikan dan kesehatan.

Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat, bersama dengan MRP dan DPRD, perlu mempersiapkan *grand design* pelaksanaan Otsus yang mengutamakan kesejahteraan OAP serta mencari solusi inovatif pendanaan program dan kegiatan yang akan dilakukan. Strategi pendanaan program dan kegiatan dalam *grand design* tersebut dapat dikaitkan dengan Proyek Prioritas Strategis (atau yang lebih dikenal sebagai *major projects*) yang disiapkan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Salah satu *major projects* yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan OAP adalah Pembangunan Wilayah Adat La Pago (Papua) dan Domberay (Papua Barat). Selain itu, Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat perlu menggali opsi pendanaan pembangunan melalui pola kerja sama pemerintah daerah dan swasta (KPS) dan mekanisme pendanaan pemerintah daerah lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Salah satu sumber penggalan PAD dalam kerangka kebijakan Otsus adalah menjadikan Pajak Bumi dan Bangunan obyek Perkebunan, Perhutanan dan Pertambangan (PBB-P3) sebagai Pajak Daerah Kabupaten dan Kota pada Provinsi Papua dan Papua Barat. Usulan ini ditujukan untuk menggeser komposisi APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat dari DBH Pajak menjadi bagian dari PAD (KOMPAS, 2019a). Hal ini dalam jangka menengah dan panjang akan dapat meningkatkan peranan PAD terhadap APBD. Pengalihan PBB-P3 akan memberikan tambahan PAD yang cukup signifikan ke Provinsi Papua Barat (Rp137,1 miliar pada tahun 2020), Kabupaten Teluk Bintuni (Rp263 miliar), dan Sorong (Rp146,1 miliar), serta Provinsi Papua (Rp64,5 miliar) dan Kabupaten Mimika (Rp140,8 miliar).

Sejumlah persiapan perlu dilakukan dalam masa transisi pada tahun 2020-2021 untuk memastikan pemberian Dana Otsus pasca 2021 dapat bermanfaat secara optimal. Berikut adalah beberapa diantaranya:

- Melakukan evaluasi program strategis (RESPEK/PROSPEK, Gerbangmas Hasrat Papua, KPS, BANGGA Papua, Bantuan Keagamaan, Pendidikan, dan Perumahan Rakyat) serta mencari sinergitas tujuan dan komponen kegiatan dengan program nasional yang ada
- Melakukan evaluasi belanja publik penggunaan Dana Otsus dan DTI pada level provinsi dan kabupaten/kota secara rinci, dan mencari mekanisme pendanaan yang efisien dan efektif dalam penyediaan pelayanan dan investasi publik
- Menyiapkan petunjuk teknis terkait pengawasan dan supervisi dalam pelaksanaan program dan kegiatan yang didanai Dana Otsus serta melakukan peningkatan kapasitas aparat pemerintah daerah terkait
- Mempersiapkan petunjuk teknis terkait evaluasi Dana Otsus pasca 2021 secara berkala (misalnya setiap 3 tahun)

⁴⁵ Salle (2011) telah mengingatkan bahwa pemerintah akan kehilangan kesempatan untuk membangun kesejahteraan serta memperoleh kepercayaan OAP jika tidak segera ikut membenahi pengelolaan Dana Otsus. Selanjutnya, jika kebijakan Otsus dan pemberian Dana Otsus gagal maka kelompok di Tanah Papua yang ingin memisahkan diri dari Indonesia akan menyatakan bahwa pemerintah telah gagal dalam membangun Papua. Hal ini akan menjadi pembenaran untuk melepaskan diri dari Indonesia.

Referensi

- Antikasari, Y., Ratang, W. & Sanggrangbano, A. 2018. Strategi Peningkatan Retribusi Pasar Youtefa sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah*, vol.3, no.3, pp.1–14.
- Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan (BKF-Kemenkeu). 2018. *Laporan Kajian Peningkatan Efektivitas Dana Otonomi Khusus*. Badan Kebijakan Fiskal. Jakarta.
- Bisai, C.M. 2014. *Analisis Penerimaan dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus di Kabupaten Keerom*. Laporan Penelitian, Jurusan Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Cendrawasih, Jayapura.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (DJPK-Kemenkeu). 2017a. *Kajian Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Direktorat Evaluasi Pengelolaan dan Informasi Keuangan Daerah. Jakarta.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (DJPK-Kemenkeu). 2017b. *Kajian Otonomi Khusus Papua Barat dan Dampaknya terhadap Peningkatan Kesejahteraan*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Direktorat Pembiayaan dan Transfer Non Dana Perimbangan. Jakarta.
- Funangi, U., Mollet, J.A. & Bisay, C.M. 2018. Analisis Efektivitas dan Kontribusi Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Papua. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah*, vol.3, no.2, pp.43–62.
- Horota, P., Riani, I.A.P. & Marbun, R.M. 2017. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam rangka Otonomi Daerah melalui Potensi Pajak dan Retribusi Daerah di Kabupaten Jayapura. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah*, vol.2, no.1, pp.1–33.
- Kemitraan. 2008. *Kinerja Otonomi Khusus Papua*. Jakarta.
- Kuddy, A.L. 2016. Efektivitas Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Bidang Kesehatan di Kabupaten Paniai Tahun Anggaran 2013–2015. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Studi Pembangunan*, vol.III, no.1, pp.1–18.
- KOMPAK. 2019a. *Kajian Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat 2002–2018*. Jakarta.

- KOMPAK. 2019b. *Masukan untuk Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Papua*. Jakarta.
- KOMPAK. 2020a. *Abstrak Penghitungan Kebutuhan Bidang Pendidikan Papua dan Papua Barat*. Jakarta.
- KOMPAK. 2020b. *Penghitungan Kebutuhan Pendanaan Dana Otonomi Khusus Bidang Kesehatan Provinsi Papua Dan Papua Barat*. Jakarta.
- KOMPAK. 2020c. *Penghitungan Kebutuhan Pendanaan Pembangunan Bidang Infrastruktur dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat*. Jakarta.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). 2019. *Alternatif Layanan Pendidikan bagi Orang asli papua (OAP) di Provinsi Papua Barat*. Policy Paper. Kedeputian Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan. Jakarta.
- Maniagasi, F. 2019. Evaluasi Otsus Papua, Suatu Keharusan. SH-Net, 7 August 2019, (<https://sinarharapan.net/2019/08/evaluasi-Otsus-papua-suatu-keharusan/>).
- Montayop, P.F., Ratang, W. & Kambu, A. 2016. Faktor-faktor yang mempengaruhi Optimalisasi Pemanfaatan Aset Tetap (Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Boven Digoel). *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah*, vol.1, no.2, pp.83–109.
- Musa'ad, M.A. 2011. Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan. *Kajian*, vol.16, no.2, pp.357–385.
- Nusa, A., Falah, S. & Wamafma, I.K. 2017. Potensi Pajak dan Retribusi Daerah di Kabupaten Yahukimo. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah*, vol.2, no.3, pp.1–19.
- Pemerintah Provinsi Papua. 2019a. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Papua 2019–2023*. Lampiran Peraturan Daerah Provinsi Papua No. 3/2019. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Jayapura.
- Pemerintah Provinsi Papua. 2019b. *Evaluasi Penyelenggaraan Pelaksanaan PROSPEK Tahun Anggaran 2019*. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Jayapura.
- Pemerintah Provinsi Papua. 2013. *Papua Asli Dalam Angka – Profil Penduduk Suku Asli Papua*. Badan Pengelola Sumber Daya Manusia. Jayapura.
- Pemerintah Provinsi Papua Barat. 2017. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Papua Barat 2017–2022*. Lampiran Peraturan Daerah Provinsi Papua Barat No. 4/2017. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Manokwari.
- Purwadi, M.A. & Ick, M. 2016. Kajian Alokasi Dana Otonomi Khusus pada Empat Bidang Prioritas di Kota Jayapura. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Studi Pembangunan*, vol.3, no.1, pp.70–88.
- Salle, A. 2011. *Akuntabilitas Keuangan (Studi Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Berdasarkan Undang Undang Nomor 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua)*. Disertasi Program Doktor Ilmu Manajemen, Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.
- Sumule, A. 2020. Evaluasi Otsus Papua: Tinjauan Bab Per Bab (bagian I). *Suara Papua*, 22 May 2020. (<https://suarapapua.com/2020/05/22/evaluasi-Otsus-papua-tinjauan-bab-per-bab-bagian-i/>).

- Tatogo, M., Layuk, T.A. & Bharanti, B.E. 2018. Pengelolaan *Dana* Otonomi Khusus bidang Pendidikan di *Kabupaten Nabire*. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah*, vol.3, no.2, pp.63–83.
- Tryatmoko, M.W. 2012. Politik Kebijakan Pengelolaan *Dana* Otonomi Khusus Papua. *Jurnal Penelitian Politik*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, vol.9, no.1, pp.81–98.
- Urip, T.P. 2016. Analisis Potensi Asset Daerah sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah di *Kota Jayapura* (Studi Kasus Potensi Pasar dan Terminal). *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah*, vol.1, no.2, pp.1–26.
- Widodo, B.T. 2019. Evaluasi Dinamis Dampak Fiskal Otonomi Khusus terhadap Efisiensi Layanan Publik dan Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Papua, Papua Barat dan Aceh Tahun 2011–2017. *Kajian Ekonomi & Keuangan*, vol.3, no.1, pp.31–53.
- Wijaya, H.C. 2016. Kajian Pengelolaan *Dana* Otonomi Khusus di *Kabupaten Asmat*. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah*, vol.1, no.1, pp.92–126.
- World Bank. 2020. *Indonesia Public Expenditure Review: Spending for Better Results*. Jakarta.

Lampiran

Lampiran 1. Proyeksi DAU tahun 2022-2041 sebagai dasar perhitungan proyeksi Dana Otsus

Simulasi perhitungan Dana Otsus dalam kajian ini menggunakan besaran DAU sebagai dasar perhitungan. Dana Otsus pada periode tahun 2022-2041 diasumsikan masih akan didasarkan pada pagu DAU nasional. Untuk melakukan proyeksi DAU, simulasi akan menggunakan data pertumbuhan DAU pada sepuluh tahun terakhir sebelum berakhirnya UU Otsus Papua (2011-2021) yang akan disebut dengan periode *baseline*. Terdapat tiga jenis data untuk menghitung pertumbuhan DAU pada periode *baseline*, yakni

- data realisasi DAU tahun 2010-2019 pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2010-2019;
- data DAU tahun 2020 pada APBN-P 2020 versi Perpres Nomor 72/2020;⁴⁶ dan
- data DAU tahun 2021 pada Nota Keuangan RAPBN 2021.

Besaran DAU tumbuh positif pada periode tahun 2011-2019 (pra-COVID-19), namun dengan tingkat pertumbuhan yang melambat. Pada tahun 2011-2013, DAU rata-rata tumbuh dua digit antara sepuluh sampai 21 persen per tahun. Namun sejak tahun 2014, rata-rata pertumbuhan DAU melambat menjadi satu digit dengan nilai rata-rata 5,3 persen dan dengan pertumbuhan tertinggi sebesar sembilan persen. Dalam simulasi ini, pertumbuhan DAU pada periode 2022-2041 diproyeksikan melambat sesuai kecenderungan jangka panjang periode baseline, juga dengan memperhitungkan dampak COVID-19 pada DAU tahun 2020 yang mengalami kontraksi dan DAU tahun 2021 yang masih di bawah nilai DAU tahun 2019.

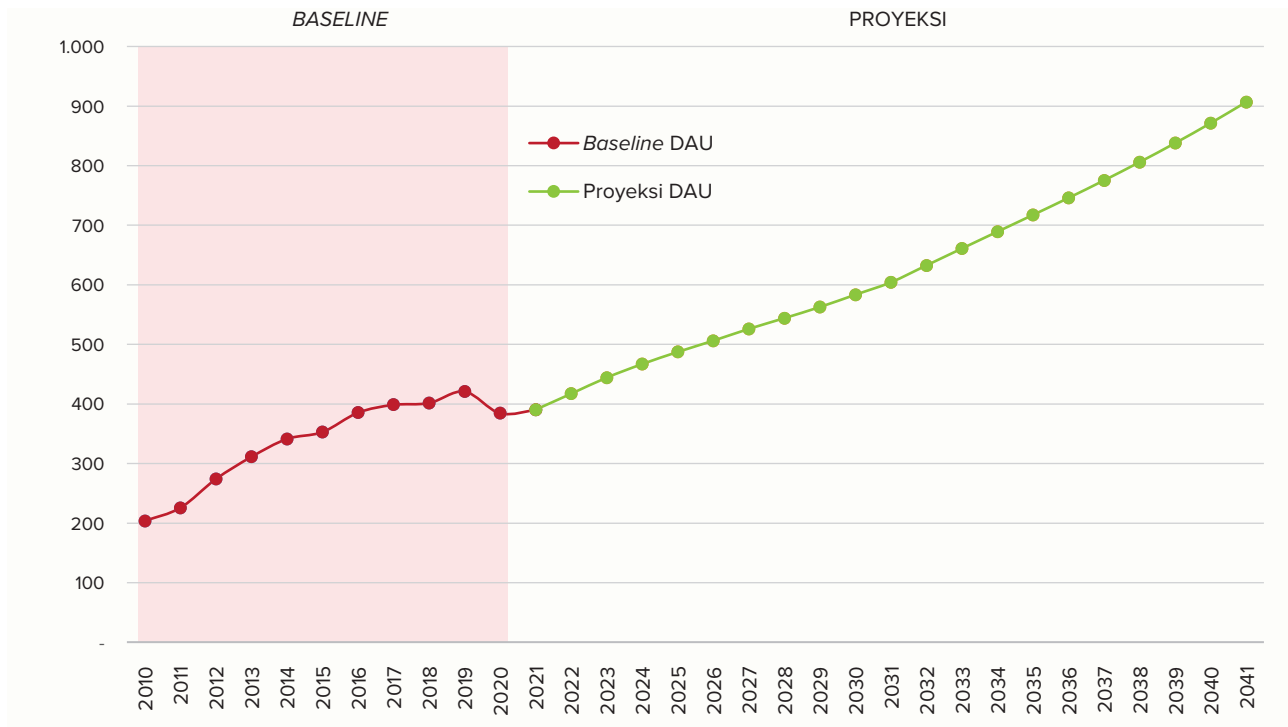
Pandemi COVID-19 berakibat pada pertumbuhan negatif perekonomian nasional, termasuk pada Pendapatan Dalam Negeri Bersih (PDN Netto) yang menjadi dasar perhitungan DAU. Asumsi makro APBN 2020 (berdasarkan Perpres Nomor 72/2020) memproyeksikan kontraksi pertumbuhan ekonomi skenario terburuk sebesar minus 0,4 persen pada tahun 2020. Dampaknya, Pendapatan Dalam Negeri (PDN) juga mengalami kontraksi sebesar minus 13,1 persen. Karena PDN menurun, maka PDN Netto (yang menjadi dasar perhitungan DAU) juga menurun, dan hal ini berdampak pada menurunnya DAU. Pada tahun 2020, penurunan DAU cukup tajam, yakni sebesar Rp36,5 triliun atau mengalami kontraksi sebesar 8,7 persen (dari Rp420,9 triliun pada

⁴⁶ Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

tahun 2019 menjadi Rp384,4 triliun pada tahun 2020). Dengan kontraksi ini, besaran DAU tahun 2020 hampir sama dengan DAU tahun 2016 atau mundur empat tahun. Belanja pemerintah pusat tahun 2020 sebenarnya mengalami peningkatan dibanding tahun 2019, namun peningkatan tersebut terjadi karena ditopang oleh defisit anggaran (kebijakan *countercyclical*) dan bukan karena peningkatan PDN, maka peningkatan belanja tersebut tidak berpengaruh terhadap DAU. Pada tahun 2021, DAU dianggarkan masih di bawah nilai DAU sebelum pandemi COVID-19. Meskipun pada tahun 2021 diperkirakan sudah akan terjadi pemulihan (*recovery*), namun perekonomian diperkirakan masih belum akan kembali ke posisi sebelum masa pandemi (tahun 2019). Faktor resesi (yang semakin kuat diprediksi akan terjadi) serta faktor ketidakpastian global yang diprediksi akan masih berpengaruh terhadap perekonomian domestik merupakan faktor yang diperkirakan akan menghambat percepatan pemulihan ekonomi pada tahun 2021 (Nota Keuangan RAPBN 2021). Akibatnya, baik PDN maupun DAU tahun 2021 masih dianggarkan lebih rendah dari tahun 2019.

DAU tahun 2041 diproyeksikan tumbuh sebesar 2,5 lipat dari DAU tahun 2021. Di tahun 2041, DAU diperkirakan mencapai Rp943 triliun, atau sekitar 2,5 kali lipat dari DAU tahun 2021 (sebesar Rp390,3 triliun). Proyeksi DAU untuk tahun 2022-2041 menggunakan estimasi *moving average*, dimulai dari rata-rata pertumbuhan DAU tahun 2022 yang mencerminkan rata-rata pertumbuhan DAU pada sepuluh tahun periode *baseline*. Metode estimasi *moving average* digunakan untuk menangkap variasi dan kecenderungan pertumbuhan DAU yang dalam jangka panjang cenderung melambat sebagaimana terlihat pada periode *baseline*. Hasil proyeksi menunjukkan pada sepuluh tahun pertama masa perpanjangan (2022-2031), rata-rata pertumbuhan DAU adalah sekitar 4,5 persen dengan rentang pertumbuhan tahunan yang menurun dari 6,9 persen menjadi 3,9 persen. Pada sepuluh tahun kedua (2032-3041), rata-rata pertumbuhan DAU adalah sekitar 4,1 persen, dimulai dari 4,7 persen menurun menjadi 4,1 persen. Proyeksi besaran DAU tahun 2022-2041 dapat dilihat pada Gambar L1.1.

GAMBAR L1.1. BASELINE DAU 2011-2021 DAN PROYEKSI DAU 2022-2041 (TRILIUN RUPIAH)



Sumber: Perhitungan KOMPAK

Lampiran 2.

Hasil Simulasi Dana Otsus 2022-2041 Berdasarkan SU, BAU, PO-1, dan PO-2

TAHJN	SKENARIO PENINGKATAN (SU)	SKENARIO BUSINESS-AS-USUAL (BAU)	SKENARIO PHASING-OUT 1 (PO-1)	SKENARIO PHASING-OUT 2 (PO-2)
2022	12,5	8,3	7,9	8,3
2023	13,3	8,9	8,0	8,9
2024	14,0	9,3	8,0	9,3
2025	14,6	9,7	7,9	9,7
2026	15,2	10,1	7,7	10,1
2027	15,8	10,5	7,5	9,9
2028	16,3	10,9	7,3	9,5
2029	16,9	11,3	7,0	9,1
2030	17,5	11,7	6,7	8,7
2031	18,1	12,1	6,3	8,3
2032	19,0	12,6	6,0	7,9
2033	19,8	13,2	5,7	7,4
2034	20,7	13,8	5,3	6,9
2035	21,5	14,3	4,8	6,3
2036	22,4	14,9	4,3	5,6
2037	23,3	15,5	3,7	4,8
2038	24,2	16,1	3,1	4,0
2039	25,1	16,8	2,4	3,1
2040	26,1	17,4	1,7	2,2
2041	27,2	18,1	0,9	1,1
Total	383,5	255,6	112,0	141,4

Sumber: Perhitungan KOMPAK

Lampiran 3.

Hasil Simulasi Proyeksi Dana Otsus, Fiscal Gap, Strategi Menutup Fiscal Gap Melalui Sumber Non-Dana Otsus untuk PO-1 dan PO-2 dalam Persentase DAU

TAHUN	PROYEKSI DANA OTSUS		PROYEKSI FISCAL GAP		PROYEKSI PENINGKATAN PAD DI ATAS BASELINE		PROYEKSI TAMBAHAN DAK TERHADAP BASELINE		PROYEKSI TAMBAHAN BELANJA K/L TERHADAP BASELINE		PROYEKSI TAMBAHAN DTI TERHADAP BASELINE	
	PO-1	PO-2	PO-1	PO-2	PO-1	PO-2	PO-1	PO-2	PO-1	PO-2	PO-1	PO-2
2022	1,90%	2,00%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%	0,00%	0,03%	0,00%	0,03%	0,00%
2023	1,81%	2,00%	0,19%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,00%	0,07%	0,00%	0,06%	0,00%
2024	1,71%	2,00%	0,29%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%	0,10%	0,00%	0,09%	0,00%
2025	1,62%	2,00%	0,38%	0,00%	0,00%	0,00%	0,13%	0,00%	0,13%	0,00%	0,11%	0,00%
2026	1,52%	2,00%	0,48%	0,00%	0,00%	0,00%	0,17%	0,00%	0,17%	0,00%	0,14%	0,00%
2027	1,43%	1,88%	0,55%	0,12%	0,02%	0,00%	0,19%	0,04%	0,19%	0,04%	0,17%	0,04%
2028	1,33%	1,75%	0,62%	0,23%	0,05%	0,02%	0,22%	0,08%	0,22%	0,08%	0,19%	0,07%
2029	1,24%	1,63%	0,68%	0,34%	0,08%	0,04%	0,24%	0,12%	0,24%	0,12%	0,20%	0,10%
2030	1,14%	1,50%	0,74%	0,43%	0,12%	0,07%	0,26%	0,15%	0,26%	0,15%	0,22%	0,13%
2031	1,05%	1,38%	0,79%	0,52%	0,17%	0,11%	0,28%	0,18%	0,28%	0,18%	0,24%	0,15%
2032	0,95%	1,25%	0,83%	0,59%	0,22%	0,16%	0,29%	0,21%	0,29%	0,21%	0,25%	0,18%
2033	0,86%	1,13%	0,86%	0,66%	0,28%	0,21%	0,30%	0,23%	0,30%	0,23%	0,26%	0,20%
2034	0,76%	1,00%	0,89%	0,72%	0,35%	0,28%	0,31%	0,25%	0,31%	0,25%	0,27%	0,22%
2035	0,67%	0,88%	0,91%	0,77%	0,42%	0,35%	0,32%	0,27%	0,32%	0,27%	0,27%	0,23%
2036	0,57%	0,75%	0,93%	0,81%	0,50%	0,44%	0,33%	0,28%	0,33%	0,28%	0,28%	0,24%
2037	0,48%	0,63%	0,83%	0,74%	0,70%	0,63%	0,29%	0,26%	0,29%	0,26%	0,25%	0,22%
2038	0,38%	0,50%	0,70%	0,65%	0,92%	0,85%	0,25%	0,23%	0,25%	0,23%	0,21%	0,20%
2039	0,29%	0,38%	0,56%	0,53%	1,16%	1,10%	0,20%	0,18%	0,20%	0,18%	0,17%	0,16%
2040	0,19%	0,25%	0,39%	0,38%	1,42%	1,37%	0,14%	0,13%	0,14%	0,13%	0,12%	0,11%
2041	0,10%	0,13%	0,21%	0,20%	1,70%	1,67%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%
2042	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,00%	2,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Sumber: Perhitungan KOMPAK



KOMPAK

*Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia*