

**KAJIAN TINGKAT PARTISIPASI, TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS
PENGELOLAAN DANA OTONOMI KHUSUS PAPUA BERDASARKAN
TIPOLOGI WILAYAH**

Mesak Iek*

imesakick@yahoo.com

Abstract

Objective of the Study is to identify planning and financial management problem which are sourced from Papua's Special Autonomy Fund for education and health services in mountainous areas, difficult access areas and easy access areas. The approach used in this study is a case study which is one of the qualitative research approaches using inductive logic process. The scope of the study area is divided into three regions, namely easy access plains, coastal lowlands and difficult access, and mountains. Samples were taken according to the typology of district areas, namely: (a) the mountainous region : Jayawijaya, Tolikara, and Mountains, (b) difficult access of coastal areas: Asmat regency, Yapen Islands, Keerom, (c) easy access plains areas : District Supiori, Merauke and Jayapura. Furthermore, 1 district and 2 villages were taken from each district. The samples were taken from each district in accordance with the studies that may represent the locus of social organization, executives and legislative those are SKPD and hospitals. While for the sample of villages/urban population were taken representatively from elementary school, junior high school and Health Center. And for the study of individual locus that represent the population are teachers, doctors, health workers, traditional leaders, religious leaders, and households are all Papuans so that the sample in this study amounted to 598 people. In this case, statistical descriptive analysis tool is used. This study found that the Management which is not optimal in 3 areas are Reporting and Internal Control. Activities funded by the special autonomy fund did not inform freely to the public. During this time the local government did not involve teachers, medical personnel and Papua native communities to do the planning, implementation and monitoring of spending special autonomy funds. During these activities are carried out by SKPD which is financed by the special autonomy funds are not openly communicated to all those in need: easy access areas, difficult access areas, and mountainous areas. At the planning stage, programs and activities funded by Autonomy funds are not transparent. The only real activity that is known by society is Respek (villages' strategic planning development). Many activities where the source of activity and funds are still unknown by teachers, medical personnel, and the public. According to the society (sample), the management of special autonomy funds is not accountable. The local government is necessary to disseminate the activities that use special autonomy funds, as well as formal and informal information to the public about the activities that used special autonomy funds. All stakeholders need to be involved to participate in the management system of special autonomy fund. Musrebang format that has been carried out needs to be done properly.

Keyword : Participation, Transparency, Accountability, Special Autonomy Funds

* Staf Pengajar Pada Jurusan Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Cenderawasih

PENDAHULUAN

Provinsi Papua telah menerima dana Otsus yang besarnya 2 persen dari total DAU Nasional selama kurun waktu 2002 s/d 2012 dan telah mencapai Rp. 33,7 triliun. Selain itu, Papua juga menerima dana infrastruktur yang besarnya sesuai usulan DPRP beserta pemerintah daerah. Bila digabung dengan Provinsi Papua Barat total dana yang mengalir ke Papua sudah mencapai Rp. 41,2 trilyun.

Sesuai ketentuan Pasal 34 UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, maka dana yang disalurkan dalam rangka Otsus Papua harus dialokasikan ke sasaran yang menjadi perhatian yakni bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan perekonomian rakyat.

Sudah 12 tahun berjalan, Otonomi Khusus Papua masih menuai kritikan dari masyarakat bahwa dana Otsus tidak menyentuh kebutuhan dasar penduduk asli Papua dan hanya dinikmati segelintir elite politik Papua sehingga kurang memberi dampak perbaikan pada sektor prioritas terutama pendidikan dan kesehatan sesuai amanat, dimana alokasi untuk bidang pendidikan minimal 30%, bidang kesehatan minimal 15%, bidang infrastruktur, dan bidang perekonomian rakyat.

Kurang menyentuhnya belanja dana otsus kepada kebutuhan dasar orang asli Papua diduga diakibatkan oleh mekanisme perencanaan dan penganggaran yang kurang Partisipatif dan transparansi serta akuntabel. Namun kenyataan membuktikan bahwa tahun 2011 alokasi belanja di bidang pendidikan sebesar Rp. 263 miliar dan Rp.475 miliar untuk bidang kesehatan. Bila nilai tersebut dihitung dalam persentase - setelah alokasi dana Otsus ke kabupaten/kota, Pendidikan mendapat alokasi 13 persen dan kesehatan memperoleh alokasi 24%. Dalam APBD kabupaten/kota untuk TA 2011 pelayanan dasar secara rata-rata memperoleh plafon anggaran masing-masing Rp. 112 miliar (17 persen) untuk pendidikan dan Rp. 55 miliar (19 persen) untuk kesehatan. Pada TA 2011, total APBD yang dialokasi Provinsi Papua dan 29 kabupaten/kota untuk bidang pendidikan Rp. 3,51 triyun (17 persen), dan bidang kesehatan Rp. 2,07 trilyun (10 persen). Alokasi dana yang sangat besar untuk pendidikan dan kesehatan seharusnya sudah dapat memperbaiki pelayanan bagi penduduk asli Papua baik yang ada di perkotaan maupun di kampung-kampung. Namun dari sejumlah indikator pendidikan dan kesehatan ternyata perbaikannya belum sesuai yang diharapkan. Dalam bidang pendidikan indikator buta huruf Papua terus meningkat. Persentase penduduk buta huruf untuk usia sekolah (umur sampai 15 tahun) meningkat dari 24,94 persen pada tahun 2003 menjadi 35,92 persen pada tahun 2011. Umur produktif (15-14 tahun) persentasenya juga masih sangat besar. Umur produktif yang buta huruf di Papua pada tahun 2011 mencapai 34,83 persen dari total penduduk. Indikator ini sangat buruk dibanding rata-rata nasional yang hanya 2,30 persen. Masalah bidang kesehatan yang banyak disoroti adalah masih kurangnya prasarana dan sarana Puskesmas dan Pustu. Di Provinsi Papua diperkirakan masih 2600 kampung yang belum mempunyai Pustu. Kalau Pustu saja tidak ada di daerah itu, dapat dipastikan tenaga kesehatan tidak ada di kampung-kampung itu. Bila diukur dari keberadaan prasarana kesehatan, cakupan pelayanan kesehatan di

Papua diperkirakan baru mencapai 29 persen (1.000 kampung dari total 3.500 kampung). Kondisi ini diperparah lagi dengan tipologi wilayah Papua yang sangat sulit dijangkau. Terutama wilayah pegunungan, dataran rendah yang sangat sulit akses dan juga beberapa daerah mudah akses yang masih kekurangan tenaga kesehatan, pendidikan maupun sarana kesehatan dan sarana pendidikan.

Dalam pelaksanaan pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah; partisipasi rakyat merupakan hal yang sangat mempengaruhi keberhasilan proses pembangunan itu sendiri. Karena masyarakatlah yang mengetahui secara obyektif kebutuhan mereka sendiri.

Soetrisno (1995), memberikan dua macam definisi tentang partisipasi rakyat (masyarakat) dalam pembangunan, yaitu: *pertama*, partisipasi rakyat dalam pembangunan sebagai dukungan rakyat terhadap rencana/proyek pembangunan yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh perencana. Ukuran tinggi rendahnya partisipasi rakyat dalam definisi ini diukur dengan kemauan rakyat untuk ikut bertanggungjawab dalam pembiayaan pembangunan, baik berupa uang maupun tenaga dalam melaksanakan proyek pembangunan pemerintah. *Kedua*, partisipasi rakyat merupakan kerjasama yang erat antara perencana dan rakyat, dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai. Ukuran tinggi rendahnya partisipasi rakyat tidak hanya diukur dengan kemauan rakyat untuk menanggung biaya pembangunan, tetapi juga dengan ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan proyek yang akan dibangun di wilayah mereka.

Bank Dunia (Suhartanta, 2001) memberikan definisi partisipasi sebagai suatu proses para pihak yang terlibat dalam suatu program/proyek, yang ikut mempengaruhi dan mengendalikan inisiatif pembangunan dan pengambilan keputusan serta pengelolaan sumber daya pembangunan yang mempengaruhinya.

Partisipasi sebagai salah satu elemen pembangunan merupakan proses adaptasi masyarakat terhadap perubahan yang sedang berjalan. Dengan demikian partisipasi mempunyai posisi yang penting dalam pembangunan. Sumodingrat (1988) menambahkan, bahwa prasyarat yang harus terdapat dalam proses pembangunan berkelanjutan adalah dengan mengikutsertakan semua anggota masyarakat/rakyat dalam setiap tahap pembangunan.

Conyers (1991) memberikan tiga alasan utama sangat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu: (1) Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan dan proyek akan gagal, (2) Masyarakat mempercayai program pembangunan jika dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena masyarakat lebih mengetahui seluk beluk proyek dan merasa memiliki proyek tersebut, (3) Partisipasi merupakan hak demokrasi masyarakat dalam keterlibatannya di pembangunan. Dengan demikian partisipasi yang dimaksud dalam kajian ini adalah bahwa ;

- Pemerintahan daerah memberikan kesempatan yang lebih luas dan leluasa kepada Orang Asli Papua untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik menyangkut kebutuhan mereka sendiri.
- Jika semakin besar partisipasi publik (orang asli Papua) dalam pengambilan keputusan, maka hasilnya akan lebih relevan dengan kebutuhan publik, bahkan dukungan publik terhadap keputusan yang diambil akan semakin kuat.

Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan (KKSAP,2005).

Penyelenggaraan pemerintahan yang transparan akan memiliki kriteria sebagai berikut : (1) Adanya pertanggungjawaban terbuka; (2) Adanya aksesibilitas terhadap laporan keuangan; (3) Adanya publikasi laporan keuangan, hak untuk tahu hasil audit dan ketersediaan informasi kinerja.

Dalam ranah keuangan publik, UU No. 17 Tahun 2003 menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas dalam keuangan publik. Laporan keuangan memang merupakan salah satu hasil dari transparansi dan akuntabilitas keuangan publik. Ini berarti laporan keuangan yang disusun pun harus memenuhi syarat akuntabilitas dan transparansi. Dari konsep dan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud “**Transparansi**” dalam kajian ini adalah suatu upaya pemerintah daerah yang secara sengaja menyediakan semua informasi menyangkut dana Otsus Papua yang mampu dirilis secara legal baik positif maupun negatif secara akurat, tepat waktu, seimbang, dan tegas, dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan penalaran publik dan mempertahankan tanggung jawab organisasi atas tindakan, kebijakan, dan praktiknya.

Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance* dan *clean government*) telah mendorong pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan “Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)”.

Penerapan sistem tersebut bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab dan bebas dari praktik-praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Terdapat berbagai definisi tentang akuntabilitas, dapat diuraikan sebagai berikut: (1). Sjahrudin Rasul, menyatakan bahwa akuntabilitas didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi. Dalam konteks institusi pemerintah, “seseorang” tersebut adalah pimpinan instansi pemerintah sebagai penerima amanat yang harus memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanat tersebut kepada masyarakat atau publik sebagai pemberi amanat. (2). J.B. Ghartey, menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk

mencari jawaban atas pertanyaan yang berhubungan dengan *stewardship* yaitu apa, mengapa, siapa, ke mana, yang mana, dan bagaimana suatu pertanggungjawaban harus dilaksanakan. (3) Ledvina V. Carino, mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik yang masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah keluar jauh dari tanggung jawab dan kewenangannya. Setiap orang harus benar-benar menyadari bahwa setiap tindakannya bukan hanya akan memberi pengaruh pada dirinya sendiri saja. Akan tetapi, ia harus menyadari bahwa tindakannya juga akan membawa dampak yang tidak kecil pada orang lain. Dengan demikian, dalam setiap tingkah lakunya seorang pejabat pemerintah harus memperhatikan lingkungannya. (4) Akuntabilitas juga dapat berarti sebagai perwujudan pertanggungjawaban seseorang atau unit organisasi, dalam mengelola sumber daya yang telah diberikan dan dikuasai, dalam rangka pencapaian tujuan, melalui suatu media berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik. Sumber daya dalam hal ini merupakan sarana pendukung yang diberikan kepada seseorang atau unit organisasi dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas yang telah dibebankan kepadanya. Wujud dari sumber daya tersebut pada umumnya berupa sumber daya manusia, dana, sarana prasarana, dan metode kerja. Sedangkan pengertian sumber daya dalam konteks negara dapat berupa aparatur pemerintah, sumber daya alam, peralatan, uang, dan kekuasaan hukum dan politik. (5) Akuntabilitas juga dapat diuraikan sebagai kewajiban untuk menjawab dan menjelaskan kinerja dari tindakan seseorang atau badan kepada pihak-pihak yang memiliki hak untuk meminta jawaban keterangan dari orang atau badan yang telah diberikan wewenang untuk mengelola sumber daya tertentu. Dalam konteks ini, pengertian akuntabilitas dilihat dari sudut pandang pengendalian dan tolok ukur pengukuran kinerja. Selanjutnya Akuntabilitas juga dapat diartikan sebagai proses mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik (Mahsum,2006). Akuntabilitas merupakan kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab atau menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk minta keterangan akan pertanggungjawaban (LAN, 2003).

Dari berbagai definisi akuntabilitas seperti tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik. Dengan demikian akuntabilitas merupakan: (1) Salah satu pilar dari konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*), (2) Adanya akuntabilitas memungkinkan masyarakat memperoleh informasi yang mereka butuhkan untuk menilai apakah tindakan pemerintah

didasarkan pada nilai-nilai penting dari tata pemerintahan yang baik, seperti efektivitas, integritas, demokrasi, dan transparansi.

Sesuai Pasal 34 ayat 3 huruf e, bahwa yang dimaksud dana Otonomi Khusus Papua adalah Penerimaan Khusus dalam rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan, huruf f, Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada tiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur. Selanjutnya pasal 36 ayat 2 menyatakan bahwa sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) penerimaan sebagai dimaksud dalam pasal 34 ayat 3 dialokasikan untuk biaya pendidikan, dan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) untuk kesehatan dan perbaikan gizi.

Semua fakta di atas kemudian menimbulkan tanda tanya masyarakat, yaitu “kemana uang otsus itu?” Kajian ini diarahkan untuk menjawab pengelolaan keuangan Otsus dalam bidang kesehatan dan pendidikan berdasarkan tipologi wilayah dengan harapan bahwa hasil kajian nantinya akan menunjukkan wilayah mana yang lebih sukses melakukan perencanaan dan pengelolaan Keuangan Dana Otsus di bidang pendidikan dan kesehatan lebih optimal.

Bertolak dari uraian di atas maka, Permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

- (1). bagaimana tingkat partisipasi, transparansi serta akuntabilitas dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan dana Otsus di bidang pendidikan dan kesehatan berdasarkan tipologi wilayah di Provinsi Papua?;
- (2). masalah apa yang menjadi perhatian publik dalam perencanaan dan pengelolaan Dana Otsus di Provinsi Papua ?. Tujuan dari kajian adalah (1). mengidentifikasi dan meriviu masalah perencanaan dan pengelolaan keuangan yang bersumber dari Dana Otonomi Khusus Papua untuk pelayanan pendidikan dan kesehatan di wilayah pegunungan, dataran rendah sulit akses dan daerah mudah akses;
- (2). merumuskan alternatif kebijakan untuk perbaikan perencanaan dan pengelolaan keuangan yang bersumber dari dana Otonomi Khusus Papua untuk peningkatan pelayanan pendidikan dan kesehatan berdasarkan tipologi wilayah. Sedangkan manfaat yang diharapkan adalah (1). memberikan informasi yang lengkap tentang perencanaan dan pengelolaan dana Otsus untuk bidang pendidikan dan kesehatan berdasarkan tipologi wilayah; (2). memberikan rekomendasi untuk perbaikan perencanaan dan pengelolaan keuangan Otsus untuk meningkatkan pelayanan bidang pendidikan dan kesehatan sesuai tipologi wilayah; dan (3). meningkatkan kepekaan aparat perencana pembangunan dan pengelola keuangan Otsus terhadap berbagai isu dan masalah pengelolaan keuangan yang menjadi perhatian masyarakat.

Kegiatan penelitian ini dibatasi dalam ruang lingkup sebagai berikut : (1). perencanaan dan pengelolaan Dana Otonomi Khusus untuk bidang pendidikan dan kesehatan selama periode 2007 – 2012;

(2). tahap perencanaan difokuskan pada Musrenbang dan partisipasi warga, program dan kegiatan prioritas pendidikan dan kesehatan termasuk indikator kinerjanya dan alokasi pendanaan, dan kepatuhan; (3). tahap pelaksanaan program dan kegiatan fokus pada partisipasi warga, transparansi pelaksanaan, pelaksana kegiatan dan pengawasan; (4). tahap penatausahaan difokuskan pada kualifikasi pengelola keuangan, kualitas dan ketepatan waktu pelaporan; (5) tahap pencatatan keuangan (akuntansi) dan pelaporan difokuskan pada kualifikasi tenaga keuangan, pencatatan belanja dan aset (barang modal), transparansi hasil pembangunan; (6) tahap pemeriksaan dan tindak lanjut hasil pemeriksaan difokuskan pada kualifikasi dan kompetensi tenaga pemeriksa internal (inspektorat), ruang lingkup pemeriksaan, dan tindak lanjut hasil pemeriksaan.

METODE PENELITIAN

1. Disain Penelitian

Pendekatan yang digunakan pada kajian ini adalah studi kasus yang merupakan salah satu pendekatan penelitian kualitatif yang menggunakan **proses logika induktif**, yaitu penarikan kesimpulan umum dari kasus-kasus sampel.

2. Prinsip Dasar Kajian

Prinsip dasar yang digunakan dalam kajian ini adalah merumuskan rekomendasi kebijakan dalam pengelolaan dana otsus untuk meningkatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat asli Papua khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan berdasarkan prinsip-prinsip partisipatif, transparansi dan akuntabilitas.

3. Pendekatan Kajian

Pendekatan yang digunakan dalam kajian ini adalah *mixed method research* yaitu suatu metodologi penelitian yang memberikan asumsi filosofis dalam menunjukkan cara pengumpulan dan menganalisis data serta perpaduan pendekatan kuantitatif dan kualitatif melalui beberapa fase proses penelitian. Model yang digunakan adalah triangulasi yang bertujuan untuk memperoleh data yang berbeda tetapi saling melengkapi (*complementary*) dalam mengamati dan mengkaji masalah-masalah penelitian pada topik yang sama. Model ini digunakan karena ingin dibandingkan dan dibedakan secara langsung terhadap hasil analisis statistik deskriptif kuantitatif dengan temuan kualitatif atau untuk memvalidasi dan mengekspansi hasil kuantitatif dengan data kualitatif.

Adapun yang dimaksud statistik deskriptif kuantitatif adalah metode yang digunakan untuk menganalisis informasi yang dapat dikuantitatifkan yang dapat diukur dan dimanipulasi misalnya dalam bentuk tabel dan grafik. Selanjutnya pendekatan kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Adapun metoda yang diterapkan dalam pendekatan kualitatif kali ini adalah FGD (*Focus Group Discussion*).

4. Ruang Lingkup

Lingkup Wilayah

Lingkup wilayah dari kajian ini terdiri atas tiga bagian yaitu daerah-daerah yang terletak di dataran mudah akses, pesisir dan dataran rendah sulit akses, dan pegunungan.

Lingkup Obyek Studi

Sesuai dengan topik yang diangkat dalam kajian ini, secara agregat obyek studi yang diamati merupakan *input* dan *output* dari pelaksanaan perencanaan dan penganggaran dana Otsus Papua, khususnya yang terkait dengan pelayanan terhadap masyarakat asli Papua di sektor pendidikan dan kesehatan.

5. Fokus dan Lokus Penelitian

Topik penelitian sosial mengandung unsur fokus dan lokus. Fokus berkenaan dengan satu pokok masalah di antara beberapa masalah yang berkaitan dengan bidang/disiplin ilmu tertentu. Sedangkan lokus berkenaan dengan tempat dilaksanakan penelitian atas suatu masalah.

Proses penetapan lokus dan fokus penelitian dalam kajian ini dapat dijabarkan dengan singkat sebagai berikut.

Tabel 1. Fokus dan Lokus Penelitian

Fokus Bidang/Disiplin Ilmu		Lokus Penelitian			
Perencanaan	Penganggaran	Organisasi Sosial	SKPD	Legislatif	Individu
<ul style="list-style-type: none"> • Penetapan Sasaran Strategis • Penetapan output dan outcome • Penetapan Indikator Kinerja Otsus 	<ul style="list-style-type: none"> • Penetapan kebutuhan anggaran Otsus • Penetapan prioritas anggaran Otsus • Pelaksanaan anggaran • Pertanggung jawaban anggaran 	<ul style="list-style-type: none"> • Sekolah • Kelompok belajar • Puskesmas • Rumah Sakit • LSM • Asosiasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Bappeda • Pendidikan • Kesehatan • SKPD Lainnya yang terkait dengan sektor pendidikan dan kesehatan 	<ul style="list-style-type: none"> • DPRD • MRP 	<ul style="list-style-type: none"> • Guru • Dokter • Rumah tangga • Tokoh Adat dan Agama

6. Populasi, Sampel dan Teknik Sampling

Populasi yang akan diamati dalam kajian ini adalah seluruh organisasi sosial, SKPD dan lembaga legislatif yang berada di wilayah dataran rendah mudah akses, pesisir sulit akses dan pegunungan.

Teknik sampling yang digunakan adalah *multistage non random sampling*. Teknik ini adalah mengambil sampel melalui beberapa tahap, hingga tahap yang dianggap jenuh, serta dilaksanakan secara *non random*. Secara singkat pengambilan sampel dengan teknik ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

Tahap pertama, menentukan sampel kabupaten pengamatan dari masing-masing tipologi wilayah. Asumsi pengambilan sampel yang digunakan pada tahap ini adalah:

1. Sampel kabupaten yang diambil adalah representatif untuk mewakili masing-masing wilayah menurut tipologi wilayah yaitu: **(a)** wilayah pegunungan: Kabupaten Jayawijaya, Tolikara, Puncak Jaya, Puncak, Dogiyai, Nduga, Pegunungan Bintang, Deiyai, Yalimo, Intan Jaya, **(b)** wilayah pesisir sulit akses: Kabupaten Mamberamo Tengah, Mamberamo Raya, Asmat, Mappi, Waropen, Kepulauan Yapen, Boven Digoel, Mimika, Keerom, **(c)** wilayah dataran mudah akses: Kabupaten Supiori, Biak Numfor, Sarmi, Jayapura, Nabire, Merauke, dan Kota Jayapura.
2. Setiap tipologi wilayah diambil sampel 3 kabupaten yang terdiri atas 1 kabupaten induk, dan 2 kabupaten DOB (Daerah Otonom Baru) dengan ketentuan yang telah berdiri di bawah tahun 2004. Jika dalam satu tipologi wilayah ada lebih dari satu kabupaten induk, maka diambil kabupaten induk yang terbanyak menghasilkan DOB (Daerah Otonom Baru).

Tabel 2. Pengambilan Sampel Wilayah

Tipologi Wilayah	Kabupaten Sampel	Distrik	Kampung
Daerah Pegunungan	Tolikara	Karubaga	Banggeri
			Kel. Karubaga
	Pegunungan Bintang	Oksibil	Okmakot
			Banumdol
	Jayawijaya	Wamena Kota	Wamena kota
			Kel. Sinakma kampung Uweme
Pesisir Sulit Akses	Supiori	Supiori Kota	Wakre
			Marsram
	Asmat	Agats	Syuru
			Bis Agats
	Sarmi	Sarmi Kota	Sawar
			Sarmo
	Kepulauan Yapen	Seru	Wainakawini
			Mariadei
Dataran Mudah Akses	Keerom	Arso Kota	Arso
			Kwimi
	Merauke	Distrik Merauke Kota	Wasur
			Wendu
Ibu Kota Provinsi	Kota Jayapura	Muara Tami	Sko Yambe
			Holtekamp

Berdasarkan asumsi-asumsi di atas maka dapat ditetapkan beberapa kabupaten sampel seperti dibawah ini.

Tahap kedua. Setelah ditetapkan kabupaten yang menjadi sampel, tahap berikutnya menentukan wilayah distrik sampel pada masing-masing kabupaten. Dasar pertimbangan menetapkan sampel distrik adalah distrik yang merupakan ibukota kabupaten. Oleh karena ada 9 sampel kabupaten yang merupakan DOB, ini berarti jumlah sampel distrik adalah 9 distrik.

Tahap ketiga. Pada setiap distrik ditetapkan sampel kampung/kelurahan yang akan diamati sebanyak 2 kampung/kelurahan, yaitu kampung/kelurahan yang menjadi ibukota distrik, dan satu kampung lainnya yang letaknya tidak lebih dari 100 km dari ibukota distrik serta mudah dijangkau melalui darat. Dengan demikian jumlah kampung/kelurahan yang dijadikan sampel adalah sebanyak 18 kampung/kelurahan.

Tahap keempat. Pada setiap kabupaten sampel diambil sampel yang sesuai dengan lokus penelitian yang dapat mewakili organisasi sosial, eksekutif dan legislatif yaitu SKPD, Rumah Sakit, LSM. Sedangkan pada sampel kampung/kelurahan diambil sampel yang mewakili populasi SD, SLTP, Puskesmas. Sedangkan untuk lokus penelitian individu yang mewakili populasi adalah guru, dokter, tokoh adat, tokoh agama, dan rumah tangga. Dimana rumah tangga yang dijadikan sampel adalah Orang Asli Papua, sudah berkeluarga, dan menetap di daerah pengamatan paling lama 10 tahun. Dengan demikian jumlah sampel dalam kajian ini berjumlah 598 orang.

Tabel 3. Tabel Ukuran Sampel Per Lembaga dan Masyarakat

Wilayah		LEMBAGA SOSIAL			LEMBAGA EKONOMI		EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF		INDIVIDU		
		Sekolah (SD & SMP)	Puskesmas	RS	Koperasi	Kelompok Kerja	SKPD	DPRD	Tokoh	RT	Jumlah
		(unit)	(unit)	(unit)	(unit)	(Kelompok)	(Dinas)	(org)	(org)	(org)	(org)
Tolikara	Distrik	2	1	1	1	1	6	2	3	27	30
	Kampung	1	1		1	1			3	27	30
	Total	3	2	1	2	2	6	2	6	54	60
Peg. Bintang	Distrik	2	1	1	1	1	6	2	3	27	30
	Kampung	1	1		1	1			3	27	30
	Total	3	2	1	2	2	6	2	6	54	60
Jayawijaya	Distrik	2	1	1	1	1	6	2	3	27	30
	Kampung	1	1		1	1			3	27	30
	Total	3	2	1	2	2	6	2	6	54	60
Asmat	Distrik	2	1	1	1	1	6	2	3	27	30
	Kampung	1	1		1	1			3	27	30
	Total	3	2	1	2	2	6	2	6	54	60
Sarmi	Distrik	2	1	1	1	1	6	2	3	27	30
	Kampung	1	1		1	1			3	27	30

Wilayah	LEMBAGA SOSIAL			LEMBAGA EKONOMI		EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF		INDIVIDU			
	Sekolah (SD & SMP)	Puskesmas	RS	Koperasi	Kelompok Kerja	SKPD	DPRD	Tokoh	RT	Jumlah	
	(unit)	(unit)	(unit)	(unit)	(Kelompok)	(Dinas)	(org)	(org)	(org)	(org)	
Total	3	2	1	2	2	6	2	6	54	60	
Kepulauan Yapen	Distrik	2	1	1	1	1	6	2	3	27	30
	Kampung	1	1		1	1			3	27	30
	Total	3	2	1	2	2	6	2	6	54	60
Keerom	Distrik	2	1	1	1	1	6	2	3	27	30
	Kampung	1	1		1	1			3	27	30
	Total	3	2	1	2	2	6	2	6	54	60
Supiori	Distrik	2	1	1	1	1	6	2	3	27	30
	Kampung	1	1		1	1			3	27	30
	Total	3	2	1	2	2	6	2	6	54	60
Merauke	Distrik	2	1	1	1	1	6	2	3	27	30
	Kampung	1	1		1	1			3	27	30
	Total	3	2	1	2	2	6	2	6	52	58
Kota Jayapura	3	2	1	2	2	6	2	6	54	60	
Total	30	20	10	20	20	60	20	60	538	598	

7. Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang dibutuhkan dalam studi ini meliputi data sekunder dan primer. Data sekunder merupakan sekumpulan data yang dikumpulkan dari berbagai laporan yang telah dipublikasikan oleh institusi pemerintah. Sedangkan data primer merupakan data dasar yang langsung diliput pada obyek yang diamati melalui suatu teknik pengumpulan data tertentu.

Sesuai dengan pendekatan penelitian yang digunakan, data yang dikumpulkan dapat juga dibagi menjadi dua jenis pengukuran yakni data kualitatif dan kuantitatif. Data kualitatif yang dimaksudkan dalam kajian ini merupakan persepsi dari seseorang atau sekelompok orang yang terkait dengan topik permasalahan. Sedangkan data-data kuantitatif dapat berbentuk skala interval maupun rasio seperti pertumbuhan ekonomi, kemiskinan, Indeks Pembangunan Manusia, Angka Partisipasi Sekolah, Angka Gizi Buruk, dan lain-lain.

Menurut sumbernya data yang dihimpun dalam studi ini berasal dari instansi pemerintahan seperti BPS, Bappeda, Dinas Pendidikan, dan Dinas Kesehatan, serta Badan Keuangan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam kajian ini adalah:

Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan untuk memperoleh sejumlah data sekunder serta berbagai kajian empiris yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, yang dilakukan dengan cara mempelajari berbagai literatur maupun laporan-laporan periodik (bulanan/tahunan) yang tersedia pada objek penelitian.

Penyebaran Kuesioner/Angket

Penyebaran kuesioner/angket adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara memberikan seperangkat pertanyaan atau pernyataan kepada orang lain yang dijadikan responden untuk dijawab. Jenis kuesioner yang disebar merupakan kuesioner tertutup, yang disajikan dalam bentuk sedemikian rupa sehingga responden diminta untuk memilih salah satu jawaban yang sesuai dengan pemahaman, pengetahuan dan pengalaman sendiri.

Wawancara Mendalam

Wawancara adalah suatu cara pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya. Adapun metoda wawancara yang digunakan adalah wawancara terpimpin, dimana panduan wawancara telah disusun terlebih dahulu untuk mengarahkan informan menjawab sesuai dengan fokus permasalahan.

Focus Group Discussion

Focus Group Discussion atau FGD adalah teknik pengumpulan data yang umumnya dilakukan pada penelitian kualitatif dengan tujuan menemukan makna sebuah tema menurut pemahaman sebuah kelompok. Teknik ini digunakan untuk mengungkap pemaknaan dari suatu kelompok berdasarkan hasil diskusi yang terpusat pada suatu permasalahan tertentu.

8. Alat Analisis Data

Analisis Statistik Deskriptif Kuantitatif

Statistik deskriptif kuantitatif merupakan penerapan metode statistik untuk mengumpulkan, mengolah, menyajikan, dan menganalisis data kuantitatif secara deskriptif. Statistik deskriptif kuantitatif berfungsi untuk menerangkan keadaan, gejala atau persoalan-persoalan yang ditemukan dalam implementasi pengelolaan dana Otsus, baik itu yang bersumber pada data-data sekunder maupun primer.

Beberapa metoda statistik deskriptif yang digunakan dalam kajian ini antara lain: distribusi frekwensi, *crosstab analysis*, angka indeks, *time series analysis*, dan ukuran-ukuran pemusatan.

Analisis Studi Kasus

Analisis studi kasus dalam studi ini mengikuti saran Eisenhardt (1989, pp.539-543) yang mengenalkan dua tahap analisis. *Pertama*, analisis kasus terpisah (*within-case analysis*). Analisis ini dilakukan untuk setiap data yang terdapat dalam setiap kasus. Sederhananya analisis ini ditujukan untuk mendalami fenomena setiap kasus, namun sangat penting karena analisis ini mampu mengeksplisitkan data yang sangat kompleks (Gersick, 1988, Pettigrew, 1998). *Within-case analysis* dilakukan dengan menggunakan *content analysis* untuk tiap satuan kasus (misalnya kasus penganggaran, kasus pelaksanaan, sampai dengan kasus dana RESPEK). Analisis ini belum membantu peneliti untuk menjeneralisasi atau

membangun pengetahuan atau teori baru. *Kedua*, analisis antar kasus (*cross-case analysis*) yang dinilai Eisenhardt dapat membantu peneliti menemukan hubungan antar fenomena dalam dua atau lebih kasus. Eisenhardt (1989, p.540) menawarkan tiga taktik untuk *cross-case analysis*. “*One tactic is to select categories or dimensions, and then to look for within group similarities couple with intergroup differences. ... A second tactic is to select pairs of cases and then to list similarities and differences between pairs. ... A third strategy is to divide the data by data sources*”. Untuk kepentingan analisis data dalam penelitian ini digunakan taktik yang pertama, yaitu membangun kategori berdasarkan dimensi (dimensi pemda Papua, BPK dan masyarakat). Untuk kepentingan generalisasi dan perumusan proposisi, studi ini menggunakan *concept mapping*.

Content Analysis

Analisis isi yang digunakan studi ini adalah *qualitative content analysis* yang disebut oleh Hsieh & Shannon (2005) sebagai *summative content analysis*. *Qualitative content analysis* mempunyai fokus perhatian pada isi (makna) dari teks dalam konteksnya. Data yang digunakan bisa dalam bentuk lisan, tertulis, ataupun elektronik. Tahap analisis isi yang dilakukan penelitian ini adalah (1) menghimpun informasi dari pemberitaan media *web*, (2) mengidentifikasi fenomena utama yang dipermasalahkan, (3) mendalami fenomena melalui pengamatan dan diskusi teman sejawat, (4) merumuskan fenomena utama pengelolaan Dana Otsus, dan (5) mengkategorikan fenomena dalam matriks analisis dimensi.

Concept Mapping

Concept mapping merupakan proses pemetaan konsep dalam bentuk diagram alur untuk membentuk pengertian dan makna yang utuh dari himpunan isu dan masalah yang terjadi dalam satu konteks. Ide pemetaan konsep ini banyak dipakai penelitian kualitatif karena dinilai berguna untuk merangkum data kualitatif - *reduce qualitative data* - (Novak, 1998). Daley (2005) menjelaskan bahwa dengan menggunakan *concept mapping*, data teks antara 40 sampai 50 halaman dapat dituangkan dalam satu lembar kertas saja.

9. Kerangka Analisis

Kerangka analisis dari studi ini diawali dengan mengamati sistem perencanaan yang dilaksanakan dalam penggunaan dana Otsus yang disusun berdasarkan regulasi dan peraturan yang berlaku. Selanjutnya dilihat apakah ada integrasi yang baik antara perencanaan dengan pendanaan atau penganggaran yang bersumber dari Otsus. Tahap berikutnya adalah mengamati bagaimana pelaksanaan anggaran dana Otsus tersebut dilakukan, dimana ada 4 aspek yang menjadi fokus yaitu pelaksanaan anggaran, monitoring dan evaluasi, penatausahaan dan akuntansi, serta pelaporan dan tindak lanjut.

Seluruh tahapan penggunaan dana Otsus tersebut, mulai dari perencanaan, penganggaran, hingga pelaksanaan anggaran, akan dilihat apakah telah menggunakan *asas partisipasi, transparansi dan akuntabilitas*. Sehingga nantinya dapat dinilai lebih jauh bagaimana efektifitas penggunaan dana Otsus terhadap upaya untuk meningkatkan pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan kepada Orang Asli Papua yang diwujudkan sebagai *output* dan *outcome*.

PEMBAHASAN

Berdasarkan sampel wilayah yang telah ditetapkan sebagai daerah pengamatan terhadap lokus penelitian, maka berikut ini dianalisis capaian dari tiga (3) aspek pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua berdasarkan 3 Tipologi Wilayah yaitu : wilayah pegunungan, wilayah sulit akses dan wilayah mudah akses.

1. Partisipasi

Prestasi Partisipasi SKPD Berdasarkan Tipologi Wilayah

Partisipasi di tingkat SKPD dalam mengelola dana Otonomi Khusus berdasarkan Tipologi Wilayah dapat ditunjukkan pada **Tabel 4**. Dari hasil olahan data yang ditampilkan pada tabel tersebut menunjukkan prestasi di Wilayah Pegunungan **Cukup Memuaskan atau nilai “C”**, di wilayah Sulit Akses **Memuaskan atau nilai “B”**, dan di wilayah Mudah Akses juga **Memuaskan atau nilai “B”**. Namun Fokus Pengelolaan yang belum optimal di ke-3 tipologi wilayah adalah pada **“Pelaporan dan Pengawasan Internal”**.

Tabel 4. Capaian dan Prestasi Aspek Partisipasi SKPD pada Pengelolaan Dana Otsus Berdasarkan Tipologi Wilayah Provinsi Papua

Fokus Pengelolaan	Wilayah Pegunungan	Wilayah Sulit Akses	Wilayah Mudah Akses
Perencanaan	0,542	0,740	0,833
Penganggaran	0,546	0,632	0,544
Pelaksanaan Anggaran	0,773	0,799	0,767
Pengawasan dan Monitoring	0,764	0,771	0,822
Penatausahaan			
Pelaporan dan PI	0,389	0,548	0,456
Tindak Lanjut	0,657	0,763	0,722
Jumlah Skor	3,671	4,253	4,144
Maksimum	6,000	6,000	6,000
Pencapaian	0,612	0,709	0,691
Prestasi	C	B	B

Sumber: Data Primer diolah 2013

Kekurangan yang paling menonjol pada fokus ini adalah kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD yang dibiayai dengan dana otsus belum secara terbuka di sampaikan kepada semua pihak. Dalam Pengelolaan Dana Otsus ternyata belum banyak masyarakat mendapat akses informasi penggunaan dana Otsus. Hal ini diduga sebagai salah satu faktor yang memicu penilaian masyarakat terhadap Otsus di Papua selalu gagal. Sehingga sangat perlu menjadi perhatian perbaikan ke depan di semua wilayah. Selanjutnya Fokus yang juga masih perlu mendapat perhatian adalah “*Penganggaran*”. Secara rata-rata prestasinya masih di bawah 60 persen atau mendapat nilai C. Artinya bahwa aspek penganggaran secara rata-rata belum melibatkan semua komponen di dalam SKPD untuk melakukan perencanaan maupun penggunaan anggaran.

Prestasi Partisipasi Lembaga Berdasarkan Tipologi Wilayah

Partisipasi di Tingkat Lembaga khususnya pada Puskesmas, SD dan SMP sampel dalam mengelola dana Otonomi Khusus Papua berdasarkan Tipologi wilayah dapat ditunjukkan pada Tabel 5. Dari menunjukkan bahwa semua Fokus Pengelolaan yang belum optimal terjadi di ke-3 tipologi wilayah. Hal ini terbukti dengan nilai prestasi “C” atau “Cukup Memuaskan” untuk wilayah mudah akses, sedangkan wilayah sulit akses dan pegunungan mencapai prestasi “D” atau “Kurang Memuaskan”. Pada wilayah muda akses hanya dua aspek yang menunjukkan fokus pengelolaan baik yakni: “*Penganggaran*” dan “*Penantausahaan*”.

Tabel 5. Capaian dan Prestasi Aspek Partisipasi Lembaga pada Pengelolaan Dana Otsus Berdasarkan Tipologi Wilayah

Fokus	Wilayah Pegunungan	Wilayah Sulit Akses	Wilayah Mudah Akses
Perencanaan	0,300	0,294	0,528
Penganggaran	0,533	0,560	0,667
Pelaksanaan Anggaran	0,111	0,244	0,306
Pengawasan dan Monitoring	0,167	0,300	0,472
Penantausahaan	0,522	0,336	0,750
Pelaporan dan PI	0,189	0,202	0,417
Tindak Lanjut	0,400	0,217	0,389
Jumlah Skor	2,222	2,152	3,528
Maksimum	7,000	7,000	7,000
Pencapaian	0,317	0,307	0,504
Prestasi	D	D	C

Sumber: Data Primer diolah 2013

Selebihnya mencapai nilai di bawah 60 persen. Prestasi kurang memuaskan ini mencerminkan bahwa pihak sekolah dan puskesmas selama ini tidak dilibatkan membahas perencanaan dan pelaksanaan serta monitoring program dan kegiatan pendidikan dan kesehatan yang dibiayai dana Otsus. Mereka tidak dilibatkan dalam musrembang kampung, distrik, kabupaten, atau rapat-rapat dinas pendidikan dan kesehatan. Hal ini terjadi karena yang terlibat hanya kepala dinas beserta jajarannya. Tidak terlibatnya lembaga pengguna dana otonomi khusus ini menjadi faktor utama penilaian lembaga terhadap gagalnya pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua. Oleh karena itu, ke depan pelaksanaan Musrembang harus dilakukan dengan baik mulai dari kampung sampai di Kabupaten/kota dengan mekanismen yang baik dan benar.

Prestasi Partisipasi Lembaga Berdasarkan Tipologi Wilayah

Secara **teori**, partisipasi rakyat merupakan kerjasama yang erat antara perencana dan rakyat, dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai, (Soetrisno,1995). Merujuk pada konsep teori tersebut, maka berdasarkan hasil survei yang dilakukan terhadap tingkat partisipasi masyarakat terlihat skor yang dicapai sebesar **0,403 atau 40,3 persen** untuk penilaian masyarakat wilayah pegunungan, **0,582 atau 58,2 persen** untuk penilaian masyarakat wilayah sulit akses dan **0,535 atau 53,5 persen** penilaian masyarakat di wilayah mudah akses. Prestasi yang dicapai pada 3 tipologi wilayah adalah **C** atau **Cukup memuaskan. Prestasi tersebut mencerminkan** tingkat partisipasi masyarakat yang ikut terlibat merencanakan program dan kegiatan yang berasal dari penggunaan dana Otsus belum optimal. Hal ini terjadi karena masyarakat lebih mengenal dan mengetahui program Respek daripada kegiatan yang dibiayai dengan Dana Otsus Papua. Hal ini berarti musrembang yang selama ini dilakukan belum sepenuhnya dapat melibatkan seluruh komponen masyarakat yang ada di setiap wilayah, selain itu sumber dana untuk setiap program dan kegiatan kurang disosialisasikan kepada masyarakat.

Aspek Pengelolaan yang belum optimal pada Fokus Pengelolaan pada tahap partisipasi untuk masyarakat wilayah pegunungan adalah **“Perencanaan” dan “Panganggaran”**. Ternyata dalam Musrenbang Distrik dan Kampung kurang melibatkan masyarakat, selain itu warga Orang Asli Papua yang bukan PNS belum diberi kesempatan berpartisipasi saat pengusulan anggaran. **Hal ini menjadi perhatian serius untuk perbaikan ke depan.** Selanjutnya Wilayah Sulit Akses, Aspek Pengelolaan yang kurang melibatkan partisipasi masyarakat adalah **“Perencanaan” dan “Pengawasan dan Monitoring”**. Aspek yang belum optimal melibatkan partisipasi masyarakat di wilayah mudah akses adalah **“Pengawasan dan Monitoring” dan “Panganggaran”**. Oleh karena itu diharapkan aspek-aspek yang belum optimal dilaksanakan di setiap wilayah sangat perlu mendapat perhatian perbaikan serius, agar

dapat memperbaiki penilaian netaif masyarakat bahwa pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua gagal dalam mensejahterkan rakyat Orang Asli Papua.

Tabel 6. Capaian dan Prestasi Aspek Partisipasi Individu/Masyarakat pada Pengelolaan Dana Otsus Berdasarkan Tipologi Wilayah

Fokus Pengelolaan	Wilayah Pegunungan	Wilayah Sulit Akses	Wilayah Mudah Akses
Perencanaan	0,206	0,507	0,630
Penganggaran	0,189	0,567	0,493
Pelaksanaan Anggaran	0,533	0,636	0,486
Pengawasan dan Monitoring	0,544	0,504	0,443
Pemeriksaan Internal			
Tindak Lanjut	0,544	0,664	0,561
Jumlah Skor	2,017	2,879	2,613
Maksimum	5,000	5,000	5,000
Pencapaian	0,403	0,576	0,523
Prestasi	D	C	C

Sumber: Data Primer diolah 2013

2. Transparansi

Prestasi Transparansi SKPD Berdasarkan Tipologi Wilayah

Dari tujuh (7) Fokus Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua berdasarkan penilaian SKPD pertipologi wilayah, ternyata menunjukkan prestasi pada semua Aspek Pengelolaan mendapat nilai “**B**” atau **memuaskan**. Fokus pengelolaan yang nilai kontribusinya paling rendah di ketiga wilayah adalah pada *pelaksanaan anggaran*.

Tabel 7. Capaian dan Prestasi Aspek Transparansi SKPD pada Pengelolaan Dana Otsus Berdasarkan Tipologi Wilayah

Fokus Pengelolaan	Wilayah Pegunungan	Wilayah Sulit Akses	Wilayah Mudah Akses
Perencanaan	0,611	0,594	0,767
Penganggaran	0,657	0,635	0,833
Pelaksanaan Anggaran	0,222	0,098	0,600
Pengawasan dan Monitoring	0,731	0,698	0,711
Penatausahaan	0,847	0,829	0,833
Pelaporan dan PI	0,847	0,766	0,722
Tindak Lanjut	0,755	0,969	0,767
Jumlah Skor	4,671	4,589	5,233
Maksimum	7,000	7,000	7,000
Pencapaian	0,667	0,656	0,748
Prestasi	B	B	B

Sumber: Data Primer diolah 2013

Artinya sangat kurang pada pelaksanaan anggaran, dimana kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD yang dibiayai dengan dana otsus secara terbuka tidak disampaikan kepada semua pihak, baik di wilayah mudah akses, maupun di wilayah sulit akses dan wilayah pegunungan. Oleh karena itu, diharapkan ke-depan penyampaian informasi tentang penggunaan Dana Otsus kepada masyarakat Asli Papua melalui semua media diharuskan, termasuk OAP yang tidak dapat membaca dan menulis di wilayah sulit akses maupun pegunungan.

Prestasi Transparansi Lembaga Berdasarkan Tipologi Wilayah

Berdasarkan sampel wilayah kajian, ternyata Responden lembaga pendidikan dan kesehatan di wilayah pegunungan memberikan penilaian terhadap aspek *tingkat transparansi*, mencapai prestasi nilai **“D”** atau **“tidak memuaskan”**. Penilaian tidak baik ini sebagai akibat dari ke 7 Fokus Pengelolaan nilai persentasenya berada di bawah 50 persen. Artinya bahwa Program dan atau kegiatan pendidikan dasar dan menengah dari sumber dana otsus tidak diinformasikan kepada kepala sekolah, guru dan komite sekolah. Selain itu, tidak dilakukan sosialisasi sumber dana dan peruntukan kepada Kepala sekolah, guru, dan komite tentang adanya sumber dana Otsus untuk sekolahnya (jumlah uang, dan peruntukan).

Tabel 8. Capaian dan Prestasi Aspek Transparansi Lembaga pada Pengelolaan Dana Otsus Berdasarkan Tipologi Wilayah

Fokus Pengelolaan	Wilayah Pegunungan	Wilayah Sulit Akses	Wilayah Mudah Akses
Perencanaan	0,278	0,133	0,528
Penganggaran	0,278	0,175	0,611
Pelaksanaan Anggaran	0,333	0,100	0,333
Pengawasan dan Monitoring	0,056	0,050	0,500
Penatausahaan	0,556	0,133	0,500
Pelaporan dan PI	0,567	0,338	0,583
Tindak Lanjut	0,344	0,133	0,389
Jumlah Skor	2,411	1,063	3,444
Maksimum	7,000	7,000	7,000
Pencapaian	0,344	0,152	0,492
Prestasi	D	E	D

Sumber : Data Primer diolah 2013

Selanjutnya kegiatan atau program pembangunan bidang kesehatan yang dibiayai dengan dana otsus secara terbuka tidak di sampaikan kepada Kepala Puskesmas sehingga tidak dapat mengetahui secara pasti berapa jumlah dana yang menjadi bagiannya dalam meningkatkan pelayanan kesehatan yang maksimal. Ternyata selama ini hanya kepala dinas pendidikan, kepala dinas kesehatan dan kepala Rumah Sakit beserta jajarannya yang terlibat dalam aspek pengelolaan Dana Otsus. Artinya perencanaan masih

menganut prinsip *top down planning*. Penilaian yang lebih buruk justru dari Lembaga pada wilayah sulit akses memberikan penilaian terhadap *tingkat transparansi*, mencapai prestasi nilai “E” atau “**sangat tidak memuaskan atau sangat buruk**”. Artinya keterbukaan informasi tentang sumber dan peruntukkan dana Otsus Papua *tidak* sampai ke pihak guru-guru dan tenaga kesehatan di wilayah sulit akses.

Prestasi Transparansi Individu/masyarakat Berdasarkan Tipologi Wilayah

Penilaian masyarakat sampel di Wilayah Pegunungan, Wilayah Sulit Akses dan Wilayah Mudah Akses terhadap 7 Fokus Pengelolaan dan dihubungkan dengan tingkat transparansi dalam tahap Perencanaan, Pengelolaan dan Tindak lanjut pencapaian di bawah 60 persen, capaian ini memberi gambaran bahwa pada tahap perencanaan program dan kegiatan yang dibiayai dari dana Otsus baru mencapai tahap “**cukup memuaskan**”. Artinya dalam kegiatan Musrembang di ke – 3 wilayah sampel relatif terbuka, khususnya kegiatan Respek. Hal ini sangat terbukti dengan capaian 0,502 atau 50,2 persen dengan **Prestasi C untuk wilayah pegunungan**.

Tabel 9. Capaian dan Prestasi Aspek Transparansi Pengelolaan Dana Otsus Berdasarkan Tipologi Wilayah

Fokus Pengelolaan	Wilayah Pegunungan	Wilayah Sulit Akses	Wilayah Mudah Akses
Perencanaan	0,444	0,526	0,466
Penganggaran	0,450	0,428	0,431
Pelaksanaan Anggaran	0,506	0,483	0,382
Pengawasan dan Monitoring	0,567	0,416	0,573
Pemeriksaan Internal			
Tindak Lanjut	0,544	0,480	0,264
Jumlah Skor	2,511	2,333	2,117
Maksimum	5,000	5,000	5,000
Pencapaian	0,502	0,467	0,423
Prestasi	C	C	C

Sumber: Data Primer diolah 2013

Wilayah sulit akses capaian 47 persen dan wilayah mudah akses capaian 43 persen. Artinya transparansi dalam pengelolaan dana Otonomi Khusus di pandang **Cukup memuaskan**. Namun capaian masih di bawah 60 persen sehingga sangat perlu mendapat perhatian serius dalam perbaikan di semua wilayah sampel.

3. Akuntabilitas

Prestasi Akuntabilitas pada SKPD Berdasarkan Tipologi Wilayah

Secara konsep, Akuntabilitas memungkinkan masyarakat memperoleh informasi yang mereka butuhkan untuk menilai apakah tindakan pemerintah didasarkan pada nilai-nilai penting dari tata pemerintahan yang baik, seperti efektivitas, integritas, demokrasi, dan transparansi. Jika dihubungkan konsep di atas dengan kajian ini maka dari aspek Akuntabilitas maupun angka skor pengelolaan Otsus SKPD di wilayah pegunungan menunjukkan prestasi “B” atau memuaskan, wilayah sulit akses menunjukkan prestasi “B” atau Memuaskan dan wilayah mudah akses juga menunjukkan prestasi yang sama yaitu *memuaskan* atau nilai “B”. Artinya bahwa Penyusunan perencanaan kegiatan-kegiatan Otsus dibuat dalam bentuk dokumen perencanaan khusus untuk dilaporkan kepada pemerintah provinsi. Selain itu, Pejabat SKPD sangat setuju alokasi dana Otsus bidang pendidikan 30%, kesehatan 15%. Oleh karena itu prestasi yang telah dicapai ini perlu dipertahankan bahkan ditingkatkan.

Tabel 10. Capaian dan Prestasi Aspek Akuntabilitas SKPD Pengelolaan Dana Otsus Berdasarkan Tipologi Wilayah

Fokus Pengelolaan	Wilayah Pegunungan	Wilayah Sulit Akses	Wilayah Mudah Akses
Perencanaan	0,773	0,896	0,889
Penganggaran	0,694	0,845	0,767
Pelaksanaan Anggaran	0,794	0,656	0,478
Pengawasan dan Monitoring	0,806	0,792	0,711
Penatausahaan	0,810	0,621	0,889
Pelaporan dan PI	0,815	0,969	0,833
Tindak Lanjut	0,639	0,695	0,689
Jumlah Skor	5,331	5,473	5,256
Maksimum	7,000	7,000	7,000
Pencapaian	0,762	0,782	0,751
Prestasi	B	B	B

Sumber: Data Primer diolah 2013

Prestasi Akuntabilitas pada Lembaga Berdasarkan Tipologi Wilayah

Berdasarkan hasil penilaian sampel lembaga terhadap tingkat akuntabilitas pelaksanaan pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua terbukti bahwa wilayah pegunungan dan sulit akses keduanya mencapai Prestasi “D” atau “tidak memuaskan”. Artinya pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam peneglolaan dana Otsus kepada Publik (pihak sekolah dan puskesmas) tidak memuaskan. Secara kasar dapat dikatakan bahwa selama ini akuntabilitas pengelolaan dana otsus tidak baik. Dalam arti bahwa pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan bidang kesehatan serta rumah Sakit/Puskesmas dan sekolah yang dibiayai dana Otsus selalu turun tanpa melibatkan pihak puskesmas atau guru

melakukan perencanaan terlebih dahulu. Selain itu, pelaporan penggunaan dana otsus kepada pihak sekolah dasar dan SLTP maupun tenaga kesehatan di puskesmas selama ini tidak ada.

Tabel 11. Capaian dan Prestasi Aspek Akuntabilitas Lembaga pada Pengelolaan Dana Otsus Berdasarkan Tipologi Wilayah

Fokus Pengelolaan	Wilayah Pegunungan	Wilayah Sulit Akses	Wilayah Mudah Akses
Perencanaan	0,167	0,329	0,472
Penganggaran	0,300	0,185	0,639
Pelaksanaan Anggaran	0,233	0,133	0,361
Pengawasan dan Monitoring	0,467	0,217	0,583
Penatausahaan	0,356	0,321	0,667
Pelaporan dan PI	0,467	0,313	0,639
Tindak Lanjut	0,333	0,258	0,528
Jumlah Skor	2,322	1,756	3,889
Maksimum	7,000	7,000	7,000
Pencapaian	0,332	0,251	0,556
Prestasi	D	D	C

Sumber: Data Primer diolah 2013

Prestasi Akuntabilitas pada Individu/Masyarakat Berdasarkan Tipologi Wilayah

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa ternyata Penilaian Masyarakat wilayah Pegunungan, wilayah sulit akses dan wilayah mudah akses terhadap Akuntabilitas dalam pengelolaan dana Otonomi Khusus “*Tidak Memuaskan*” dari semua Fokus Pengelolaan Dana Otsus. Hal ini terbukti dengan prestasi “**D**”. Menurut masyarakat sampel bahwa pengelolaan dana otonomi khusus selama ini tidak akuntabel. Hal ini menjadi perhatian pemerintah daerah baik di Provinsi maupun di kabupaten/kota.

Tabel 12. Capaian dan Prestasi Aspek Akuntabilitas Individu pada Pengelolaan Dana Otsus Berdasarkan Tipologi Wilayah

Fokus Pengelolaan	Wilayah Pegunungan	Wilayah Sulit Akses	Wilayah Mudah Akses
Perencanaan	0,361	0,499	0,511
Penganggaran	0,200	0,293	0,431
Pelaksanaan Anggaran	0,394	0,285	0,416
Pengawasan dan Monitoring	0,261	0,335	0,378
Penatausahaan	0,494	0,269	0,373
Pelaporan dan PI	0,372	0,302	0,287
Tindak Lanjut	2,083	1,982	2,397
Jumlah Skor	6,000	6,000	6,000
Maksimum	0,347	0,330	0,400
Pencapaian	D	D	D

Sumber: Data Primer diolah 2013

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

- a. Kajian ini menemukan bahwa Pengelolaan yang belum optimal di wilayah Pegunungan, wilayah sulit akses dan wilayah mudah akses adalah "*Pelaporan dan Pengawasan Internal*". Kekurangan yang paling menonjol pada fokus ini adalah kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD dan dibiayai dengan dana otsus belum secara terbuka di sampaikan kepada publik;
- b. Lembaga pendidikan SD, SMP serta Puskesmas serta rumah sakit menunjukkan bahwa semua Fokus Pengelolaan belum optimal baik wilayah pegunungan maupun di wilayah sulit akses dan wilayah mudah akses. Hal ini terbukti dengan nilai prestasi "C" atau Cukup Memuaskan untuk wilayah mudah akses, sedangkan wilayah sulit akses dan pegunungan mencapai prestasi "D" atau "Kurang Memuaskan". Artinya pemerintah tidak melibatkan Guru dan tenaga medis melakukan perencanaan, pelaksanaan dan monitoring belanja dana Otsus;
- c. Aspek Pengelolaan yang belum optimal pada Fokus Pengelolaan pada tahap partisipasi untuk masyarakat wilayah pegunungan adalah "Perencanaan" dan "Panganggaran". Ternyata dalam Musrenbang Distrik dan Kampung kurang melibatkan masyarakat, selain itu warga Orang Asli Papua yang bukan PNS belum diberi kesempatan berpartisipasi saat pengusulan anggaran;
- d. Tingkat transparansi pada Fokus pengelolaan yang nilai kontribusinya paling rendah di ketiga wilayah sampel adalah pada pelaksanaan anggaran. Artinya selama ini kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD yang dibiayai dengan dana otsus secara terbuka tidak disampaikan kepada semua pihak yang membutuhkan, baik di wilayah mudah akses, maupun di wilayah sulit akses dan wilayah pegunungan;
- e. Berdasarkan sampel wilayah kajian, ternyata Responden lembaga pendidikan dan kesehatan di wilayah pegunungan memberikan penilaian terhadap aspek tingkat transparansi, mencapai prestasi nilai "D" atau "tidak memuaskan". Penilaian tidak memuaskan ini sebagai akibat dari ke 7 Fokus Pengelolaan nilai persentasenya berada di bawah 50%. Artinya bahwa Program dan atau kegiatan pendidikan dasar dan menengah serta kegiatan untuk pelayanan kesehatan di puskesmas maupun rumah sakit dari sumber dana otsus tidak diinformasikan kepada kepala sekolah, guru dan komite sekolah maupun petugas medis. Selain itu, tidak dilakukan sosialisasi sumber dana dan peruntukan kepada Kepala sekolah, guru, dan komite maupun tenaga medis tentang adanya sumber dana Otsus dan peruntukan);
- f. Penilaian masyarakat sampel di Wilayah Pegunungan, Wilayah Sulit Akses dan Wilayah Mudah Akses terhadap 7 Fokus Pengelolaan dan dihubungkan dengan tingkat transparansi dalam tahap Perencanaan, Pengelolaan dan Tindak lanjut pencapaian di bawah 60 persen, capaian ini

memberi gambaran bahwa pada tahap perencanaan program dan kegiatan yang dibiayai dari dana Otsus belum transparan. Kegiatan yang nyata di wilayah mereka hanya Respek;

- g. Dari Aspek Akuntabilitas pengelolaan Otsus SKPD di wilayah pegunungan, wilayah sulit akses dan wilayah mudah akses mencapai prestasi “B” atau memuaskan. Artinya bahwa Penyusunan perencanaan kegiatan-kegiatan Otsus dibuat dalam bentuk dokumen perencanaan khusus untuk dilaporkan kepada pemerintah provinsi. Selain itu, Pejabat SKPD sangat setuju alokasi dana Otsus bidang pendidikan 30%, kesehatan 15%. Oleh karena itu prestasi yang telah dicapai ini perlu dipertahankan bahkan ditingkatkan;
- h. Tingkat Akuntabilitas pelaksanaan pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua terbukti bahwa wilayah pegunungan mencapai Prestasi “D” atau “tidak memuaskan”. Wilayah sulit akses hasil penilaian mencapai Prestasi “D” atau “tidak memuaskan”. Artinya pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam peneglolaan dana Otsus kepada Publik tidak memuaskan. Secara kasar dapat dikatakan bahwa selama ini banyak kegiatan yang guru-guru dan tenaga medis tidak tahu asal kegiatan dan asal sumber dananya;
- i. Penilaian Masyarakat wilayah Pegunungan, wilayah sulit akses dan wilayah mudah akses terhadap Akuntabilitas dalam pengelolaan dana Otonomi Khusus “Tidak Memuaskan” dari semua Fokus Pengelolaan Dana Otsus. Hal ini terbukti dengan prestasi “D”. Menurut masyarakat sampel bahwa pengelolaan dana otonomi khusus selama ini tidak akuntabel.

2. Rekomendasi

- a. Pendataan ulang penduduk Asli Papua di seluruh distrik baik yang berada diwilayah mudah akses, wilayah sulit akses maupun wilayah pegunungan yang terpencil dan perbatasan, sehingga akan memudahkan pemerintah daerah untuk melakukan pelayanan. Perlu Pembangunan Puskesmas, Pustu, Posyandu dan sekolah-sekolah pada wilayah domisili orang asli Papua. Sangat perlu program dan kegiatan bidang kesehatan maupun pendidikan yang menggunakan dana otsus perlu mempertimbangkan wilayah domisili orang asli Papua;
- b. Pemerintah daerah sangat perlu melakukan sosialisasi kegiatan yang menggunakan dana Otsus, hal ini merupakan salah satu bentuk transparansi. Memberikan informasi formal maupun nonformal kepada masyarakat tentang kegiatan apa saja yang menggunakan dana Otsus, seperti mading, dialog di media elektronik seperti TV dan Radio maupun di media massa lainnya;
- c. Sangat perlu melibatkan perwakilan dari setiap komponen masyarakat kampung yakni: tokoh adat, tokoh agama, tokoh perempuan untuk duduk bersama-sama dalam merencanakan kegiatan yang bersumber dari dana Otsus, meskipun selama ini diklaim sudah berjalan, tetapi kurang maksimal. Perlu juga melibatkan kepala puskesmas, para mantri dan suster maupun guru-guru SD

dan SMP untuk duduk bersama-sama merencanakan penggunaan dana Otsus sampai pada pertanggungjawaban. Karena selama ini banyak kegiatan yang turun tiba-tiba ke wilayah pelayanan mereka. Perlu diramu kemabli Model Musrembang yang selama ini dilaksanakan karena kurang komunikatif dan kurang melibatkan semua masyarakat yang membutuhkan pelayanan;

- d. Perlu pembenahan sistem pengelolaan dana Otsus. Dalam hal ini birokrasi maupun administrasi penggunaan dana Otsus perlu dievaluasi dan diperbaiki agar kinerja pengelolaan dana Otsus semakin baik dan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam perencanaan sampai pertanggungjawaban;
- e. Pemerintah Daerah perlu konsisten dalam pelaksanaan anggaran sesuai perencanaan dan alokasi saat perencanaan awal dilakukan, serta perlu melibatkan DPRD dan semua stakeholder dalam penyusunan URD Otsus sehingga kegiatan yang dilaksanakan tidak berbeda dengan Rencana Definitif (RD).

DAFTAR PUSTAKA

- Annisaningrum. 2010. *Akuntabilitas dan Transparansi dalam Laporan Keuangan?*. [Online]. Tersedia : <http://annisaningrum.blogspot.com/2010/07/akuntabilitas-dan-transparansi-dalam.html>. Diakses 11 Maret 2014.
- Eisenhardt, M. Kathleen.1989. *Building Theories From Case Study Research*, Academy of Management Review, vol.4, no.4 pp 532 – 540.
- Gersick,C.J.G. 1988. *Time and transition in work teams : Toward a new model of group development*. Academic Management Journal, 31, 9-41.
- Hsieh, H., & Shannon, S. 2005. *Three Approaches to Qualitative Content Analysis*. Qualitative Health Research, Vol. 15 No. 9, 1277-89.
- Mahsum Mohammad, .2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Edisi Pertama, BPFE-UGM, Yogyakarta.
- Murtiyanto Nawa. 2011. *Partisipasi Masyarakat (Teori Ringkas)*. [Online]. Tersedia : <http://bagasaskara.wordpress.com/2011/10/12/partisipasi-masyarakat-teori-ringkas/>, Diakses 10 Maret 2014.
- Ovy Arisma. 2010. *Sistem Transparansi Dan Akuntabilitas Terhadap Keuangan Negara*. [Online]. Tersedia : <http://ovy19.wordpress.com/2010/01/05/sistem-transparansi-dan-akuntabilitas-terhadap-keuangan-negara/>. Diakses 09 Maret 2014.
- Pettigrew, Thomas. 1998. *Intergroup Contact Theory*. Annual Review of Psychology 49: 65-85.
- Rasul, Sjahrudin. 2003. *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam Perspektif UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara*. PNRI. Jakarta.
- Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Kanisius, Yogyakarta.

Wakhyudi. 2007. *Akuntabilitas Instansi Pemerintah*, Edisi Ke – 5, dikeluarkan oleh Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP dalam rangka Diklat Sertifikasi JFA Tingkat Pembentukan Auditor Anggota Tim, Jakarta.

Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang *Keuangan Negara*

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 Tentang *Standar Akuntansi Pemerintah*.