

Evaluasi Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Bidang Pendidikan dan Kesehatan (Studi pada Pemerintah Kabupaten Yahukimo)

Mario Avit Adriansyah^{1*}, Suyanto²

¹Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta,

²Departemen Akuntansi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada,
Yogyakarta, Indonesia

Intisari

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengevaluasi dan mengidentifikasi praktik perencanaan, implementasi, dan *monitoring* dana otsus di Kabupaten Yahukimo dan untuk mengevaluasi serta mengidentifikasi kendala pengelolaan dana otsus bidang pendidikan dan kesehatan pada Pemerintah Kabupaten Yahukimo.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Objek penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten Yahukimo. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan revidu dokumen yang kemudian dianalisis dengan menggunakan model Miles dan Huberman.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa praktik perencanaan implementasi dan *monitoring* dana otsus bidang pendidikan dan kesehatan di Kabupaten Yahukimo telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku, tetapi masih kurang tepat sasaran dan masih mempunyai kelemahan karena kesejahteraan OAP belum dicapai mengingat beberapa program belum, bahkan tidak dapat dilaksanakan dengan maksimal karena kendala keterbatasan anggaran. Adapun beberapa kendala Pemerintah Kabupaten Yahukimo dalam mengelola dana otsus bidang pendidikan dan kesehatan adalah 1) sasaran program yang belum tepat, 2) program yang diusulkan terkendala pada menu aplikasi otsus, 3) keterbatasan anggaran, 4) wilayah kerja yang luas yang menjadikan *monitoring* dan evaluasi tidak dapat dilakukan secara maksimal, 5) keterlambatan transfer dana otsus dari pusat, 6) keterbatasan pengetahuan SDM sehingga kurang memahami pengaturan pengelolaan dana otsus hingga menyebabkan tujuan pemenuhan kesejahteraan masyarakat tidak dapat dicapai secara optimal.

Penelitian ini menggunakan *stewardship theory* atau teori *stewardship*. Teori *stewardship* merupakan salah satu pandangan baru tentang cara mengelola organisasi dan personel-personel yang terkait di dalamnya. Konsep kebersamaan (*collectivity*), kemitraan pemberdayaan (*empowerment*), saling percaya, dan pelayanan adalah konsep-konsep yang dikembangkan dalam pendekatan ini.

Penelitian ini memiliki keterbatasan berkenaan dengan gambaran pengelolaan dana otsus di Kabupaten Yahukimo karena pada saat penelitian ini dilakukan beberapa pegawai SKPD/OPD telah dimutasi dan juga tidak bersedia diwawancarai sehingga peneliti hanya dapat melakukan wawancara dengan informan yang bertugas saat ini.

Kata kunci: Pengelolaan Dana Otonomi Khusus, Pendidikan, Kesehatan.

1. Pendahuluan

Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) merupakan salah satu sumber pendapatan Provinsi Papua yang berasal dari APBN untuk menyelenggarakan kewenangan otsus. Sesuai amanat Undang-Undang Otsus total pengalokasian dana otsus bagi Provinsi Papua sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2020 sebesar Rp. 92.600.000.000.000,- diutamakan untuk pembiayaan di bidang pendidikan dan kesehatan (BPKAD Provinsi Papua 2020). Dana Otsus ditetapkan setara dengan 2% dari Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional. Berdasarkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus yang diubah dengan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 13 Tahun 2016 akan dibagi dengan proporsi 80% untuk pemerintah kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua untuk mengelola dana otonomi khusus tersebut dan sisanya sebesar 20% dikelola oleh Pemerintah Provinsi Papua. Dana otsus tertuang dalam Perdasus Pasal 8 ayat 1, pengalokasian dana otsus diprioritaskan sebesar 30% untuk program bidang pendidikan sedangkan untuk program bidang kesehatan minimal sebesar 15%.

Meskipun menjadi program prioritas, masalah pendidikan dan kesehatan di Papua secara khusus masih belum dapat segera terpecahkan (Tatogo dkk 2018). Pengelolaan dana otsus bidang pendidikan dan kesehatan di Kabupaten Yahukimo masih menjadi masalah yang perlu diperhatikan, terutama terkait dengan prioritas program atau kegiatan yang dijalankan OPD (Organisasi Perangkat Daerah) pengelola dana otsus tersebut, dalam pemenuhan tujuan serta target dari pengalokasian dana otsus. Krisis kesehatan yang terus berulang dan berlangsung hampir setiap tahun di Papua khususnya Kabupaten Yahukimo menyingkap masalah mendasar di bidang kesehatan (kumparanews 2018). Hal ini juga didukung dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dimana Kabupaten Yahukimo masuk ke dalam kategori rendah yakni kurang dari 60 dan tercatat menduduki peringkat ke 21 dari total 29 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua, dengan percentage IPM 49,37% di tahun 2020

(Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Papua Tahun 2020).

Permasalahan pendidikan dan kesehatan di Kabupaten Yahukimo merupakan permasalahan yang cukup serius dan perlu diperhatikan. Dikutip dari harian (kompas.com 2019), terdapat 13 warga di Distrik Bomela Yahukimo meninggal dunia karena menderita berbagai penyakit, penyebabnya karena tenaga kesehatan yang ditugaskan di Distrik Bomela tidak berada di tempat dan stok obat-obatan juga sudah habis, disisi lain Kepala Dinas Kesehatan Yahukimo menyatakan bahwa penanganannya tidak maksimal mengakibatkan meninggal dunia. Selain permasalahan kesehatan, masalah pendidikan di Kabupaten Yahukimo masih cukup serius jika dibandingkan dengan daerah lain sebab minimnya peningkatan akses pendidikan dirasakan sekolah-sekolah yang berada di salah satu pedalaman Papua, tepatnya di Distrik Tangma, Kabupaten Yahukimo. Desa yang diapit pegunungan tersebut ditempuh dari Wamena sekitar 3 jam dan hanya menggunakan mobil *offroad* atau berjalan kaki sekitar 10 jam seperti yang biasa dilakukan warga setempat, kemudian ketersediaan guru di sekolah terbatas bahkan guru mengajar tanpa adanya gaji dan perhatian dari dinas maupun pemerintah setempat (detikedu 2019).

Permasalahan di atas bertolak belakang dengan alokasi dana otsus yang nilainya cukup besar setiap tahunnya. Hal ini menjadi catatan bagi pemerintah daerah Kabupaten Yahukimo untuk dikaji kembali apa yang sebenarnya menjadi akar permasalahan, sebab selama 20 tahun perjalanan dana otsus di Kabupaten Yahukimo masyarakat merasakan bahwa pelaksanaan Otonomi Khusus masih jauh dari harapan dan tujuan pemberian otsus itu sendiri yakni mensejahterahkan masyarakat. Maka pertanyaan penelitian yang diajukan, yaitu:

- a. Bagaimana praktik perencanaan implementasi dan monitoring dana otsus di Yahukimo?
- b. Apa yang menjadi kendala dalam pengelolaan dana otsus bidanpendidikan dan kesehatan di Pemerintah Kabupaten Yahukimo

2. Tinjauan Pustaka dan Landasan Teori

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Otonomi Khusus

Belanja negara dalam APBN terbagi menjadi dua, yaitu belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah. Adapun ketentuan mengenai dana otsus diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer Ke Daerah dan untuk Papua secara spesifik diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Dana Otsus besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Penerimaan dana otsus ini berlaku selama 20 tahun, dimana pemerintah Papua akan memperoleh 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. Pembagian dana lebih lanjut atas penerimaan antara Provinsi Papua, kabupaten, kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang berdasar Perdasus dengan memberikan perhatian khusus kepada daerah yang tertinggal.

2.1.2 Stewardship Theory

Grand theory yang mendasari penelitian ini adalah bagian dari *agency theory* yaitu *Stewardship Theory* atau teori Stewardship. Teori *Stewardship* merupakan salah satu pandangan baru tentang cara mengelola organisasi dan personel-personel yang terkait didalamnya. Konsep kebersamaan (*collectivity*), kemitraan pemberdayaan (*empowerment*), saling percaya dan pelayanan adalah konsep-konsep yang dikembangkan dalam pendekatan ini. Dapat dikatakan bahwa teori *Stewardship* membentuk sikap yang mengarah pada teori *Stewardship* sebagai salah satu pendekatan dalam pengelolaan organisasi diharapkan dapat mengatasi isu-isu yang berhubungan dengan *corporate governance* dan *good corporate governance* (Pasoloran 2001)

Teori stewardship menggambarkan situasi dimana manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori tersebut mengasumsikan adanya hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi. Kesuksesan organisasi menggambarkan maksimalitas utilitas kelompok principals dan manajemen. Maksimalisasi utilitas kelompok ini pada akhirnya akan memaksimumkan kepentingan individu yang ada dalam kelompok organisasi (Nasution, dkk 2022). Pada sektor swasta para penganut teori stewardship berpendapat bahwa apabila manajer-manajer pada tingkat yang lebih tinggi sebagai contoh CEO yang bertindak sebagai steward akan mempunyai sikap pro-organisasional pada saat struktur manajemen perusahaan memberikan otoritas dan keleluasaan yang tinggi (Donalson and Davis, 1991).

Stewardship teori memandang manajemen sebagai pihak yang dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik pada umumnya maupun *stakeholders* pada khususnya. Manajer akan berperilaku sesuai dengan kepentingan bersama dan ketika kepentingan steward dan *principal* tidak sama maka *steward* akan berusaha bekerjasama daripada menentangnya. Hal ini disebabkan karena *steward* merasa bahwa kepentingan bersama dan berperilaku sesuai dengan perilaku *prinsipal* merupakan pertimbangan yang rasional serta *steward* akan melihat pada usaha untuk mencapai tujuan organisasi (Nasution dkk, 2022).

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif kualitatif melalui pendekatan studi kasus (*case study*). Teknik pengumpulan data penelitian ini menggunakan observasi, wawancara dan dokumentasi. Adapun teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dengan menggunakan model Miles dan Huberman. Teknik validitas dan reliabilitas dalam penelitian ini menggunakan teknik triangulasi teknik dan triangulasi sumber.

4. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

4.1 Praktik Perencanaan, Implementasi dan Monitoring Dana Otsus di Kabupaten Yahukimo

1. Perolehan Dana

Dana otsus di Kabupaten Yahukimo tahun anggaran 2019-2020 mengalami penurunan dari tahun sebelumnya. Tahun anggaran sebelumnya dana otsus adalah sebesar Rp. 110.000.000.000,- turun menjadi Rp. 65.000.000.000,-. Turunnya anggaran otsus dikarenakan sebagian dana digunakan untuk mendanai pelaksanaan PON. Akibat pengurangan dana untuk kegiatan PON, Kabupaten Yahukimo mendapatkan dana otsus maksimal Rp. 65.000.000.000,-. Nilai tersebut diprediksi tidak akan rata untuk OAP di Kabupaten Yahukimo karena masih dibagi kepada 7 OPD pelaksana otsus. Kurang adanya perhatian dalam pengambilan kebijakan sehingga dana yang diberikan tidak sesuai dengan kebutuhan di lapangan. Dana otsus cair dalam tiga tahap dan dengan besaran yang berbeda-beda. Tahap I dana otsus cair sebesar 30%, tahap II cair sebesar 45% dan tahap III cair sebesar 25%.

2. Perencanaan Program

Perencanaan program yang dibiayai dana otsus dibuat oleh Bappeda yang merupakan hasil penjarangan atau pengambilan data dari Rencana Kerja (Renja) melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Dalam hal ini Organisasi Perangkat Daerah (OPD) menyerahkan data pembangunan serta program yang diusulkan. Adapun usulan program yang dibuat disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan tugas provinsi adalah melakukan evaluasi terhadap kesesuaian dengan kebutuhan OAP. Dengan demikian, usulan program yang tidak sesuai dengan tujuan program akan ditolak.

Pada bidang kesehatan, Program Informasi dan Hubungan Masyarakat Dinas Kesehatan bertugas menyusun program yang dilaksanakan Dinas Kesehatan yang dibuat berdasarkan tupoksi kemudian merumuskan dan merencanakan setiap program kegiatan pada tahun berjalan. Dalam mengimplementasikan berbagai program tersebut Dinas Kesehatan berkolaborasi

dengan pimpinan Bidang Kesmas, Bidang Pelayanan Kesehatan, Bidang P2P Pencegahan dan Pengendalian Penyakit, Bidang Sumber Daya Kesehatan dan sekretariat. Indikator penyusunan program disusun sesuai dengan kebutuhan yang ada sesuai dengan standar pelayanan minimum. Adapun penyusunan prioritas program kegiatan yang berkaitan dengan bidang kesehatan dilakukan melalui aplikasi / menu pada otsus.

Tahap pengumpulan data dan penerimaan usulan adalah bulan Januari-April. Usulan dapat berasal dari Kepala Daerah melalui Kepala Dinas, dari pihak Kepala Sekolah dari sekolah-sekolah ataupun dari usulan dari masing-masing bidang juga. Dengan demikian, bulan Januari-April adalah tahap penerimaan usulan dan pengolahan data (melalui rapat dinas, rapat staff dan rapat kepala bidang). Rapat tersebut membahas tentang usulan yang harus diselesaikan. Kemudian pada bulan Juli-Agustus merupakan tahap pengusulan. Pengusulan dilakukan melalui aplikasi khusus dari kementerian terkait otonomi khusus. Beberapa hal yang menjadi pertimbangan dalam melakukan penyusunan program otsus di kabupaten Yahukimo diantaranya adalah peningkatan kualitas Orang Asli Papua (OAP), peningkatan perekonomian OAP di Kabupaten Yahukimo, serta peningkatan taraf pendidikan dan kesehatan.

Selama ini, beberapa program yang diajukan sudah sesuai tujuan otsus yakni peningkatan kualitas OAP. Dalam hal ini, segala hal yang berkaitan dengan pendidikan dan kesehatan sangat difokuskan untuk keutamaan OAP. Adapun alur usulan program kerja adalah sebagai berikut:

- a. OPD pengelola dana otsus mengusulkan program kerja.
- b. Kesesuaian program kerja yang diusulkan oleh OPD akan disesuaikan dengan peraturan yang berlaku oleh Bappeda.
- c. Bappeda dan OPD berkolaborasi membahas beberapa program yang diajukan sebagai Usulan Rencana Definitif (URD)

- d. URD apabila telah final dan disetujui, akan menjadi Rencana Definitif (RD) Program Otsus yang akan dijalankan.

Dana pendidikan tahun 2020 adalah sebesar Rp. 20.712.123.000,00 sedangkan dana kesehatan sebesar Rp. 12.687.501.476,37 yang masing-masing memiliki program khusus yang memfokuskan pada OAP. Program yang disetujui dalam Rencana Definitif (RD) akan dikirim dananya melalui transfer pertahap yang dikirim ke rekening pemerintah provinsi yang besarnya telah ditentukan sebelumnya. Pihak provinsi kemudian akan menyalurkan dana tersebut ke kabupaten/kota masing-masing sesuai dengan alokasi masing-masing daerah. Setelah dana diterima oleh Pemda, dana tersebut wajib dialokasikan 30% untuk pengembangan bidang pendidikan dan 20% untuk pengembangan bidang kesehatan. Besaran ini sesuai dan berpedoman pada peraturan yang berlaku. Kemudian, Bupati menerbitkan surat keputusan terkait pembagian dana ke masing-masing OPD. OPD yang sudah menerima dana dapat mengimplementasikan rencana program yang sudah diusulkan. Dana disalurkan melalui 3 tahap dalam tahun berjalan. Sebelum pencairan dana pertahapnya, OPD wajib membuat surat pertanggungjawaban (SPJ) kepada Badan Keuangan yang kemudian diperiksa oleh inspektorat selanjutnya dilaporkan ke provinsi untuk pencairan tahap berikutnya. Penganggaran dana otsus diawali dengan pengajuan surat permohonan kepada Gubernur oleh Bupati dengan melampirkan laporan-laporan per tahapan.

Hasil observasi peneliti pada dokumen Alokasi Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Kabupaten Yahukimo Tahun Anggaran 2019, menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Yahukimo telah mengalokasikan Rp. 18.000.000.000,00 (27,44%) dana otsus untuk bidang pendidikan. Adapun prioritas program/kegiatan yang didanai diantaranya adalah pembayaran Honorarium Guru Tidak Tetap/Kontrak, untuk menunjang kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi

OAP pada program/kegiatan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Pendidikan Non Formal, untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Manajemen Pelayanan Pendidikan, untuk menunjang kegiatan-kegiatan pada program/kegiatan Pendidikan Tinggi (sesuai Perdasus 13 Tahun 2016).

Pada urusan bidang kesehatan, Pemerintah Kabupaten Yahukimo telah mengalokasikan dana sebesar Rp.11.564.528.432,00 (17,63%) yang dialokasikan untuk bidang urusan Dinas Kesehatan sebesar Rp. 9.000.000.000,00 (13,72%) dan Rp. 2.564.528.432,00 (3,91%) untuk RSUD. Program kegiatan yang didanai adalah sebagai berikut:

a. Dinas Kesehatan:

- 1) Pembayaran Tenaga Pegawai tidak tetap/kontrak Petugas Medis Tahun 2019.
- 2) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Upaya Kesehatan Masyarakat.
- 3) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat.
- 4) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Perbaikan Gizi Masyarakat.
- 5) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Pengembangan Lingkungan Sehat.
- 6) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Menular.
- 7) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Pelayanan Kesehatan Penduduk Miskin.

- 8) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Pengadaan, Peningkatan dan Perbaikan sarana dan prasarana Puskesmas/Pustu dan Jaringannya.
- 9) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Peningkatan Kesehatan Anak Balita.

b. RSUD:

- 1) Diprioritaskan untuk Pembayaran Tenaga Pegawai tidak tetap/kontrak Petugas Medis Tahun 2019.
- 2) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Obat dan Perbekalan Kesehatan.
- 3) Untuk menunjang kegiatan-kegiatan prioritas bagi OAP pada program/kegiatan Kemitraan Pelayanan Kesehatan.
- 4) Untuk Menunjang kegiatan-kegiatan prioritas OAP pada program/kegiatan Peningkatan Keselamatan ibu melahirkan dan Anak.

3. Pengalokasian Dana Otsus

Pengalokasian anggaran dana otsus kepada OPD pelaksana sudah mengacu pada ketentuan yang berlaku diantaranya amanat dari Perdasus bahwa penikmat otsus adalah OAP asli terutama di Yahukimo. Terdapat beberapa pengalokasian anggaran otsus yang belum mengacu pada amanat perdasus yaitu pengalokasian pada bidang pendidikan dan bidang kesehatan pada distrik-distrik yang menggunakan dana tersebut diperuntukkan untuk pengadaan dan pembayaran honor guru dan tenaga kesehatan.

Pembiayaan dana otsus untuk guru honor tidak hanya khusus untuk Orang Asli Papua karena tidak semua petugas di lapangan adalah Orang Asli Papua. Namun, hal ini bukanlah sebuah masalah karena yang menikmati hasilnya adalah masyarakat OAP. Permasalahan ini telah dibahas di Provinsi saat pembahasan URD di Jayapura dan pihak Provinsi memperbolehkan hal ini dijalankan

karena memang hasilnya yang dirasakan adalah masyarakat. Dengan demikian, segala hal yang terjadi di Kabupaten Yahukimo merupakan penyesuaian terhadap kondisi di lapangan. Dana otsus belum mampu *cover* seluruh daerah sehingga hal ini sepatutnya diperhatikan oleh pemerintah.

4. Asas Pengelolaan Dana Otsus

Pelaksanaan pengelolaan dana otsus di Kabupaten Yahukimo mengacu pada Undang-undang 21 Tahun 2001 dan peraturan Bupati mengenai pembagian pagu dana per OPD. Sejauh ini pengelolaan dana otsus telah menggunakan asas partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Hal tersebut dinyatakan dalam uraian berikut ini: "Sudah. Kalau transparansi, saya kira mungkin sudah..". (**Kabid Anggaran-11**)

5. Pelaporan Penggunaan Dana Otsus

a. Pelaporan Dana Otsus

Pelaporan penggunaan dana otsus dan audit laporan dana otsus di Kabupaten Yahukimo:

- 1) OPD membuat SPJ setiap tahapan otsus, sedangkan laporan penggunaan dana otsus akan dibuat oleh BPKAD dan Bappeda.
Terdapat dua laporan realisasi otsus yaitu laporan yang dibuat oleh BPKAD (laporan pertanggungjawaban keuangan) dan laporan yang dibuat oleh Bappeda (laporan tahunan pengelolaan otsus) sehingga dalam hal ini OPD pelaksana hanya bertugas membuat SPJ berdasarkan kegiatan/program yang dijalankan. Hal tersebut dinyatakan dalam uraian berikut 'Iya, dari kami. Ada dua, dari kami. Biasanya yang terakhir itu untuk di Bappeda, tapi saya tidak tahu laporan apa, biasanya minta data ke kami. Untuk permintaan tahap itu dari kami yang buat" (**Kabid Anggaran-5**).
- 2) Laporan pengelolaan dana otsus dibuat per tahap dan dilampirkan setiap pengajuan pencairan dana tahap berikutnya.

OPD membuat laporan penggunaan dana otsus (pertahap) yang selalu dilampirkan ketika melakukan pengajuan pencairan dana pada tahap berikutnya. OPD juga wajib melampirkan rencana penggunaan dana untuk program tahap selanjutnya. Selain melampirkan laporan perencanaan dan penggunaan dana otsus hasil pelaksanaan juga harus didokumentasikan (dilampirkan fotonya). Hal tersebut dinyatakan dalam uraian berikut ini: “Kemudian juga melampirkan namanya laporan tahun selanjutnya. Kami cuma mengecek, mengecek dokumen saja, dokumen sama foto. Biasanya kalau mau mencapai 100 persen, ada foto bangunan sudah jadi, ya 100 persen...”(Kabid Anggaran-4)

b. Audit Dana Otsus

P2UPD Urusan Pemerintahan Kantor Inspektorat Kabupaten Yahukimo melaksanakan tugas yang diperintahkan sesuai dengan kode etik dan Standar Audit yang telah ditetapkan. Tugas dan tanggungjawab terkait tugas pokok dan fungsi adalah melakukan pengawasan sesuai PKPT dan non PKPT, melakukan review terhadap kegiatan pemerintah daerah yang sesuai aturan perundang-undangan yang harus direviu oleh APIP, kemudian melakukan pembinaan terhadap OPD selaku pelaksana kegiatan terkait SPIP sesuai amanat PP 80 Tahun 2008, juga melakukan evaluasi monitoring.

Peran inspektorat daerah, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi dalam melakukan pengawasan pada pengelolaan dana otsus adalah mendorong tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang bebas dari KKN. Tugas pokok dan Fungsi Inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan pencegahan *fraud* pada pengelolaan dana otsus yakni melakukan Pengawasan, Pengusutan, Pengujian dan Penilaian terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang bersumber dari dana otsus dengan melakukan Monitoring dan Evaluasi Dana Otsus di tingkat Program Reviu Dana Otsus.

Perencanaan dan pelaksanaan audit terhadap pengelolaan dana otsus dilakukan oleh inspektorat Provinsi Papua sedangkan

Inspektorat Kabupaten Yahukimo hanya bertugas melakukan review. Berkaitan dengan peran inspektorat dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Inspektorat kabupaten mendapat peran pembinaan dan menerima konsultasi terkait pengelolaan dana otsus agar pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melakukan pengawasan, inspektorat memiliki beberapa program kerja pengawasan diantaranya adalah melakukan review terhadap pengelolaan dana otsus sebelum dana tersebut ditransfer ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Inspektorat berkoordinasi dengan beberapa pihak dalam pengawasan pengelolaan dana otsus diantaranya koordinasi dengan pihak Bappeda Kabupaten Yahukimo selaku pihak yang memegang program otsus, Badan Keuangan dan Aset Daerah (sebagai penyalur serta pertanggungjawaban laporan keuangan otsus) dan inspektorat provinsi yang berperan untuk mengaudit kegiatan OPD pengelola otsus.

Hasil audit dan review yang dilakukan oleh Inspektorat menunjukkan bahwa pemberian dana otsus telah sesuai dengan tujuan pemberian otsus, yaitu pemberian dana otsus diperuntukkan untuk orang papua yaitu untuk pembangunan rumah, pemenuhan pendidikan dan kesehatan, sarana budaya orang papua maupun prasarana yang menunjang kebangkitan serta kesejahteraan orang asli papua. Inspektorat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap OPD yang menangani dana otsus sesuai dengan *Internal Audit Charter* sehingga fungsi pengawasan dapat berjalan dengan lancar.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dalam pencegahan kecurangan pada pengelolaan dana otonomi khusus, Bupati memberikan kewenangan kepada Inspektorat yang tertuang dalam *Internal Audit Charter*. Beberapa kewenangan tersebut diantaranya adalah menentukan objek pemeriksaan yang akan dituangkan dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), melakukan pemeriksaan, review, pendampingan, asistensi/konsultasi, monitoring dan evaluasi, kewenangan memperoleh akses secara penuh

terhadap seluruh tugas pokok dan fungsi OPD dalam rangka pelaksanaan tugas pengawasan, kewenangan akses informasi terhadap pengelolaan keuangan daerah sesuai ketentuan perundang-undangan, menentukan mekanisme, metodologi, teknik dan lingkup waktu pemeriksaan sesuai dengan standar audit lalu menyampaikan hasil pengawasan terhadap pihak-pihak yang terkait sesuai ketentuan perundang-undangan. Selanjutnya terkait kerja sama dengan lembaga lain dalam rangka pemeriksaan dan peningkatan kompetensi dan profesionalisme APIP serta kewenangan menerima dan menolak permintaan pemeriksaan dari pihak lain atas dasar pertimbangan-pertimbangan rasional yang dapat dipertanggungjawabkan.

Inspektorat Kabupaten Yahukimo melakukan pengawasan pengelolaan dana otsus dengan melakukan review dan pemeriksaan atas perintah Bupati karena audit sendiri dilakukan oleh inspektorat Provinsi Papua sesuai PKPT mereka dengan intensitas sekali dalam setahun. Adapun audit dengan tujuan tertentu biasanya terjadi apabila ada pengaduan atau temuan. Inspektorat belum pernah melakukan audit secara khusus terkait pengelolaan dana otsus (misalkan khusus hanya pada Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan). Namun ketika ada PKPT ke distrik yang ternyata ada kegiatan pelaksanaan dana otsus maka dari tim juga melakukan audit terhadap kegiatan dana otsus tersebut dengan berbasis risiko.

Seluruh rekomendasi yang diberikan oleh inspektorat benar-benar dilaksanakan oleh OPD pengelola dana otsus dengan baik. Karena konsep kerja OPD pengelola dana otsus adalah menindaklanjuti hasil temuan (hasil audit) dan rekomendasi dari Inspektorat. Hal tersebut ditegaskan pada uraian berikut “Untuk hasil tindak lanjut dari hasil audit dari Inspektorat, OPD pengelola dana otsus pada umumnya menindak lanjut sesuai hasil temuan dan rekomendasi” (P2UPD-15).

OPD pengelola dana otsus telah melakukan pelaksanaan kegiatan dengan optimal sesuai petunjuk teknis meskipun masih terdapat beberapa kelemahan diantaranya berkaitan dengan masalah teknis

dalam pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan dana otsus yakni pelaksanaan, administrasi yang tidak lengkap, pelaporan dan pertanggungjawaban. Beberapa kelemahan tersebut berkaitan dengan kualitas SDM yang terlibat langsung dalam pengelolaan dana otsus. Kualitas SDM pengelola dana otsus pada OPD perlu ditingkatkan sehingga pengelolaan dana otsus tepat sasaran. Pengelolaan dana otsus dengan aturan yang ada masih belum sesuai dengan kondisi di lapangan. Hal tersebut disebabkan kewenangan pengelolaan dana otsus berada di provinsi sementara yang punya masyarakat adalah kabupaten /kota sehingga tidak sepenuhnya dana otsus tersebut dapat dinikmati masyarakat OAP akibat terpotong dengan dana operasional.

Bappeda telah membentuk tim yang siap memberikan pendampingan dan sosialisasi saat penyusunan perencanaan dengan Provinsi Papua terhadap tim yang dibentuk oleh Bappeda. Pengelolaan dana otsus hingga sampai saat ini belum maksimal karena dipengaruhi oleh dua faktor yaitu pemerintah tidak mempertimbangkan jumlah penduduk OAP dan luas daerahnya serta faktor SDM pengelola dan politik yang cukup berpengaruh selain masalah pokok seperti akses transportasi dan keamanan.

Inspektorat menyusun laporan hasil pemeriksaan yang berupa laporan reuiv yang ditujukan kepada Bupati. Berkaitan dengan dukungan dana/anggaran bagi inspektorat dalam menjalankan tupoksi, khususnya dalam pengelolaan dana otsus adalah sesuai dengan Permendagri yaitu sebesar 0,75% dari dana DAU. Pengawasan pengelolaan program otsus mengalami beberapa kendala, diantaranya adalah kurangnya komitmen dari pengelola dana otsus serta keterbatasan data penyaluran hingga penggunaan dana otsus yang disampaikan oleh OPD. Solusi yang diambil untuk mengatasi kendala yang terjadi yaitu pembinaan dan pengawasan terhadap OPD pengelola. Pembinaan diberikan dengan memberikan pemahaman terhadap pengelolaan dana otsus agar sesuai dengan petunjuk teknis dan aturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa sebelum dana otsus dialokasikan kepada masing-masing daerah tentunya banyak proses yang harus dilewati mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan program pengalokasian dana otsus.

Hasil pengamatan menunjukkan bahwa pemotongan dana otsus untuk PON tidak tepat karena masyarakat di kampung dan distrik masih dalam kondisi yang kurang sejahtera. Pada saat rapat bersama, provinsi selalu merevisi usulan program dengan regulasi otsus sehingga seharusnya provinsi mengidentifikasi kebutuhan OAP. Jika dana otsus tidak diperkenankan untuk membeli ATK, pengadaan laptop dan sejenisnya maka penggunaan dana untuk *event* PON adalah hal yang kurang tepat.

Dana otsus di Kabupaten Yahukimo belum tepat sasaran. Artinya, peningkatan kualitas bidang pendidikan dan kesehatan belum sesuai dengan harapan karena dana otsus masih terbagi untuk membangun infrastruktur dan juga pembayaran honor pegawai sehingga peningkatan OAP belum 100% tercapai. Hal ini sejalan dengan pendapat BPK tentang Otsus Papua dan Papua Barat (2021) yang menyatakan bahwa masih terdapat permasalahan dalam bidang pendidikan dan kesehatan di Provinsi Papua. Permasalahan tersebut antara lain sebagai berikut:

1) Pendidikan

Sesuai dengan tujuan Dana Otonomi Khusus untuk pendidikan yang dimuat dalam Perdasus Nomor 13 Tahun 2016 bahwa pembiayaan bidang pendidikan ditetapkan minimal 30%, yang penganggarnya digunakan untuk membiayai penuntasan buta aksara, pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar sembilan tahun, pendidikan menengah, pendidikan non formal, dan pendidikan tinggi.

Alokasi Dana Pendidikan di Kabupaten/kota di Provinsi Papua Tahun 2019 adalah sebesar Rp.5.850.230.158.000,00. Dari jumlah tersebut, Kabupaten Yahukimo mendapatkan dana otsus untuk sebesar Rp.65.595.198.072,37 yang

dialokasikan sebesar Rp. 20.739.000.000,00 atau sebesar 31,62%. Hal tersebut menunjukkan bahwa alokasi dana otsus bidang pendidikan pada Kabupaten Yahukimo tahun 2019 telah dialokasikan sesuai dengan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016, yaitu minimal 30% untuk pembiayaan pendidikan.

Untuk mengukur capaian Dana Otonomi Khusus di bidang pendidikan, digunakan indikator data Angka Melek Huruf (AMH) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS). Rata-rata lama sekolah Kabupaten Yahukimo adalah sebesar 4,02 di tahun 2018, sebesar 4,26% pada tahun 2019 dan 4,27% pada tahun 2020. Angka melek huruf (AMH) Kabupaten Yahukimo tahun rata-rata lama sekolah di Kabupaten Yahukimo tahun 2019 meningkat dari tahun sebelumnya, Namun nilai AMH masih sangat rendah jika dibandingkan AMH Nasional. AMH Nasional tahun 2019 adalah 95,90% sedangkan AMH Nasional tahun 2020 adalah sebesar 96%. Hal ini berarti salah satu tujuan pemberian dana otsus bidang pendidikan yaitu penuntasan buta aksara belum tercapai sesuai Perdasus Nomor 13 Tahun 2016.

2) Kesehatan

Sesuai dengan tujuan dana otsus dalam bidang kesehatan pada Perdasus Nomor 13 Tahun 2016, pembiayaan pelayanan bidang kesehatan minimal

15% yang penganggarnya dialokasikan untuk pelayanan kesehatan dasar, pelayanan kesehatan rujukan, pencegahan dan pemberantasan penyakit, perbaikan gizi masyarakat, pembinaan kesehatan lingkungan dan sanitasi dasar, dan pelayanan kesehatan dalam situasi bencana. Alokasi Dana Kesehatan di kabupaten/kota di Provinsi Papua Tahun 2019 adalah sebesar Rp. 5.850.230.158.000,00 yang dialokasikan untuk kesehatan sebesar

Rp. 707.461.000.000,00 atau sebesar 12,09%. Alokasi Dana Otonomi Khusus dalam bidang kesehatan belum sesuai dengan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016, yaitu minimal 15% untuk pembiayaan kesehatan. Kabupaten Yahukimo mendapatkan dana otsus sebesar Rp. 65.595.198.072,37 yang dialokasikan untuk bidang Kesehatan sebesar Rp. 11.564.528.432,00 atau sebesar 17,63% sehingga implementasi alokasi dana otsus di Kabupaten Yahukimo sesuai dengan tujuan dana otsus dalam kesehatan pada Perdasus Nomor 13 Tahun 2016, pembiayaan pelayanan bidang kesehatan minimal 15%. Gambaran kondisi kesehatan masyarakat di Kabupaten Yahukimo dapat dilihat melalui indikator angka harapan hidup (AHH).

AHH adalah rata-rata jumlah tahun kehidupan yang masih dijalani oleh seseorang yang telah berhasil mencapai umur tertentu. Angka harapan hidup (AHH) Kabupaten Yahukimo tahun 2019 adalah sebesar 65,80 sedangkan tahun 2020 adalah sebesar 65,93. Nilai AHH Kabupaten Yahukimo lebih rendah jika dibandingkan dengan rata-rata nasional yaitu sebesar 73,3 tahun pada 2019. Beberapa hal yang menyebabkan rendahnya angka harapan hidup di Provinsi Papua antara lain jumlah penduduk, kepadatan penduduk, porsi alokasi kesehatan dari Dana Otonomi Khusus, jumlah fasilitas kesehatan, jumlah dokter spesialis yang tidak merata antar kabupaten/kota (BPK RI 2021).

4.2 Kendala Pengelolaan Dana Otsus Bidang Pendidikan dan Kesehatan di Kabupaten Yahukimo

1. Sasaran Belum Tepat

Fokus masih terbagi pada pembangunan infrastruktur dan honor pekerja. Dana otsus di Kabupaten Yahukimo belum tepat sasaran. Artinya, peningkatan kualitas bidang pendidikan dan kesehatan belum sesuai dengan harapan karena dana otsus masih difokuskan

juga untuk membangun infrastruktur dan pembayaran honor tenaga kerja, sehingga peningkatan OAP belum 100% tercapai.

Pelaksanaan dana otsus di Kabupaten Yahukimo dalam bidang pendidikan sudah sesuai dengan peraturan namun belum sesuai dengan harapan. Sesuai tupoksi, peran Dinas Pendidikan Kabupaten Yahukimo terkait pengelolaan dana otsus dalam bidang pendidikan adalah menampung usulan-usulan masyarakat, aspirasi aktivitas dari Kepala Sekolah tentang usulan pembangunan sarana dan prasarana fisik serta sebagai pelaksana kebijakan Kepala Daerah. Dalam hal ini alur perencanaan program yang disampaikan nanti sampai ke Bappeda untuk selanjutnya direalisasikan dalam Dana Otonomi Khusus itu sendiri.

2. Program Terikat Pada Menu/Aplikasi Otsus

Sejauh ini program sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku karena menu pada aplikasi sudah sesuai dengan Perdasus. Jadi, aplikasi tersebut juga membagi persentase untuk dinas pendidikan dan untuk dinas kesehatan. Meskipun program yang direncanakan sudah sesuai dengan perdasus namun dalam pelaksanaannya program-program tersebut belum dapat berjalan seperti yang diharapkan. Hal tersebut disebabkan Dinas Pendidikan tidak dapat mengusulkan beberapa program karena terbentur pada menu pada aplikasi program dana otsus. Dinas Pendidikan hanya dapat memilah-milah program prioritas dan yang non prioritas.

3. Keterbatasan Anggaran

Ketercapaian kesejahteraan OAP di bidang kesehatan juga tidak sesuai dengan harapan akibat keterbatasan dana serta wilayah kabupaten Yahukimo yang cukup luas. Implementasi dana otsus di bidang kesehatan diwujudkan melalui pembangunan sarana dan prasarana serta peningkatan kualitas pelayanan. Infrastruktur yang dibiayai dari dana otsus mengarah pada kenyamanan dan kesejahteraan OAP serta untuk meningkatkan pendapatan OAP

(pembangunan pustu, puskesmas, rumah sakit). Pengelolaan dana otsus diantaranya adalah untuk membiayai infrastruktur demi kenyamanan, kesejahteraan dan peningkatan pendapatan OAP.

Pada bidang kesehatan, selain pembangunan infrastruktur, dana otsus juga digunakan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan sesuai dengan standar pelayanan minimal. Pelayanan kesehatan OAP sesuai dengan standar pelayanan minimal (pelayanan ibu hamil, pelayanan kesehatan umum, pengadaan obat, pemberian fasilitas penunjang untuk puskesmas). Berkaitan dengan monitoring dan evaluasi, selama tahun berjalan, Dinas Pendidikan tidak melaksanakan program monitoring dan evaluasi ke distrik-distrik dengan maksimal karena terhambat Peraturan Perdasus. Monitoring adalah kewenangan Bappeda sedang dari Dinas Pendidikan ada pengawas dan penilik tapi tidak aktif karena terbatasnya anggaran. Setahun ini, Dinas Pendidikan telah melakukan evaluasi dan monitoring namun evaluasi tersebut tidak dapat dilakukan secara merata ke seluruh sekolah. Dinas Pendidikan berharap agar monitoring ke tingkat distrik dapat diwakilkan oleh tim dari Dinas Pendidikan dan juga melibatkan OPD pengelola otsus lainnya.

4. Wilayah Kerja yang Luas

Alokasi kesejahteraan OAP di Yahukimo bidang kesehatan masing sangat kurang mengingat kabupaten ini memiliki wilayah yang luas dengan jumlah puskesmas mencapai 33 lokasi. Seringkali OPD mengusulkan program sesuai dengan kondisi wilayah (berdasarkan monitoring langsung). Berkaitan dengan penyusunan program sesuai dengan skala prioritas dan peraturan yang berlaku. Dinas Kesehatan mengaku telah menyusun program berdasarkan skala prioritas dan peraturan yang berlaku. Meskipun telah merancang program sesuai dengan peraturan, seringkali usulan program tidak disetujui oleh pemerintah provinsi. Hal tersebut disebabkan kurangnya pemahaman

pihak provinsi terhadap karakter daerah yang diusulkan programnya.

Provinsi kurang memahami kondisi masing-masing wilayah karena tidak turun ke lapangan sehingga seringkali tidak menyetujui program penting daerah tersebut. Pada saat perjalanan otsus, Bappeda menemui beberapa kendala dilapangan, diantaranya adalah sulitnya mengakses ke tingkat distrik-distrik akibat kondisi wilayah dan letak geografis. Selain itu, perjalanan otsus tentu saja terkendala dengan minimnya biaya karena untuk dapat sampai pada lokasi tersebut Bappeda harus menyewa pesawat, tim pengajar dan tim kesehatan yang tidak dapat *standby* lama, keterlambatan penyaluran dana serta kendala masalah jaringan telekomunikasi.

5. Keterlambatan Transfer

Selain itu, juga terdapat masalah pencairan dan masalah keterlambatan transfer. Program bidang pendidikan tidak sesuai dengan harapan. Hal tersebut disebabkan karena keterlambatan cairnya dana otsus sehingga berdampak pada keterlambatan transfer dana otsus ke daerah. Apalagi keberadaan Kabupaten Yahukimo yang luas yaitu memiliki 51 distrik menjadikan proses evaluasi laporan semakin lama yang pada akhirnya memperlambat proses pencairan dana otsus. Selain menghambat pelaksanaan program, keterlambatan pencairan dana otsus menghambat kinerja OPD. Untuk mencapai tujuan utama pemberian otsus yaitu meningkatkan kesejahteraan OAP, Dinas Pendidikan Kabupaten Yahukimo berharap agar provinsi menyetujui seluruh usulan program yang diajukan karena usulan tersebut merupakan hasil evaluasi kondisi di lapangan.

6. Keterbatasan SDM

Tidak ada permasalahan ketika peraturan tersebut diimplementasikan hanya saja perlu adanya pembenahan dari sisi SDM. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat meningkatkan kualitas SDM dengan memberikan pelatihan atau bimtek khusus yang berkaitan dengan pengelolaan dana

otsus mengingat beberapa *stakeholder* kurang memahami regulasi otsus sehingga penggunaan dana otsus tidak tepat sasaran atau tidak difokuskan untuk OAP. Selama ini, aparat pengelola otsus belum pernah diberikan pelatihan baik dari pusat maupun dari Pemprov sehingga aparat pengelola otsus hanya mengacu pada undang-undang dan peraturan.

Beberapa SDM sering mangkir dari tanggung jawabnya. Pembayaran honor petugas kesehatan sudah baik tapi masih sering terjadi keterlambatan sehingga petugas kesehatan sering meninggalkan tempat tugas. Pada bidang pendidikan, ditemui sekolah yang tidak memiliki tenaga pendidik akibat kurangnya monitoring. Dinas Pendidikan memang tidak dapat intens ke lapangan serta tidak dapat melakukan ketegasan seperti penahanan dana BOS, dana SPPK atau dana lainnya karena segala keputusan tersebut merupakan kewenangan Kepala Daerah.

Kinerja SDM OPD bidang kesehatan baik di tingkat dinas sampai tingkat distrik masih memiliki kinerja yang rendah karena beberapa orang masih mementingkan kepentingan sepihak yang cenderung memikirkan keuntungan pribadi. SDM juga cenderung memiliki persepsi negatif terhadap pembangunan wilayah tertinggal seperti Papua. Mereka selalu berasumsi bahwa sulit bagi wilayah tertinggal seperti Papua khususnya Kabupaten Yahukimo untuk berkembang.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Yahukimo kurang memiliki kapasitas dalam pengelolaan dana. Hal tersebut ditunjukkan melalui besaran dana otsus yang diterima oleh pemerintah Kabupaten Yahukimo yang jumlahnya tidak mampu memenuhi seluruh kebutuhan OAP di Kabupaten Yahukimo khususnya bidang pendidikan dan bidang kesehatan. Manajemen penyaluran dana otsus masih lemah karena fungsi pengelolaan, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi dana otsus tidak dilakukan dengan baik. Hasil penelitian ini mendukung hasil penelitian Agustinus (2013) yang menyatakan bahwa

aparat pemerintah daerah kurang memiliki kapasitas dalam pengelolaan dana. Selain itu, terdapat pengelolaan anggaran yang buruk ditunjukkan dari 4 fungsi yakni fungsi pengelolaan, perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan dana pendidikan yang tidak dilaksanakan dengan baik.

5. Hasil Telaah Penelitian

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa nilai IPM Kabupaten Yahukimo masih rendah sehingga dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Yahukimo belum mampu mengatasi masalah krisis pendidikan dan kesehatan. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan dana otsus belum sesuai dengan yang diharapkan.

Penggunaan dana otsus yang 100% tidak dapat difokuskan pada peningkatan kesejahteraan OAP semakin terasa rumit dan semakin bermasalah setelah adanya penurunan dana otsus pada tahun anggaran 2019-2020 akibat pendanaan PON. Jumlah dana otsus yang diterima oleh Kabupaten Yahukimo adalah Rp. 65.000.000.000,-. Nilai tersebut sangat tidak mencukupi untuk mencapai hasil maksimal yaitu kesejahteraan OAP karena nilai tersebut masih harus dibagikan kepada 7 OPD pelaksana otsus. Dan hasil yang diperoleh di lapangan juga menunjukkan bahwa tanpa adanya pemotongan ke *event* PON alokasi dana otsus yang diterima selama ini oleh Pemda Kabupaten Yahukimo masih sangat terbatas.

Tentu saja nilai tersebut tidak mencukupi untuk membiayai seluruh program yang telah direncanakan sebelumnya mengingat beberapa beban yang harus ditanggung Kabupaten Yahukimo sangat besar salah satunya adalah pembayaran tenaga honorer yang mendapai Rp. 5.000.000.000,-. Keterbatasan dana yang diberikan tentu saja berpengaruh terhadap hasil yang diberikan. Jika dana terbatas mana mungkin program yang telah direncanakan dapat terealisasi dengan baik. Kurang adanya perhatian dalam pengambilan kebijakan menjadikan dana yang diberikan tidak sesuai dengan kebutuhan di lapangan. Pendanaan telah diupayakan sesuai dengan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016 yaitu bahwa otsus ditujukan

untuk OAP terutama di Yahukimo. Namun pada pelaksanaannya terdapat beberapa pelaksanaan yang tidak sesuai dengan rencana yaitu pendanaan honorer bidang pendidikan dan kesehatan yang tidak semua honorer tersebut adalah OAP. Pemerintah Provinsi pernah membahas hal ini dan kebijakannya adalah memperbolehkan kebijakan tersebut mengingat OAP tetap menikmati hasilnya dan beberapa pihak tersebut sangat berkaitan dengan pelayanan terhadap OAP.

Hasil temuan ini menunjukkan bahwa pengelolaan dana otsus di Kabupaten Yahukimo masih kurang tepat sasaran. Hal tersebut ditunjukkan melalui peningkatan kualitas bidang pendidikan dan kesehatan belum sesuai dengan harapan, karena dana otsus masih cukup banyak digunakan untuk membangun infrastruktur serta cukup besar habis untuk pembayaran honor tenaga pendidik dan kesehatan, sehingga peningkatan OAP belum 100% tercapai. Minimnya dana otsus yang diperoleh serta luasnya wilayah Kabupaten Yahukimo menjadikan dana otsus yang diterima belum mampu *cover* seluruh wilayah kerja sehingga hal ini sepatutnya diperhatikan oleh pemerintah.

Hasil temuan penelitian juga menunjukkan bahwa pelaksanaan dana otsus di Kabupaten Yahukimo dalam bidang pendidikan sudah sesuai dengan peraturan namun belum sesuai dengan harapan. Hal tersebut disebabkan OPD bidang pendidikan tidak dapat mengusulkan beberapa program karena terbentur dengan menu pada aplikasi program dana otsus. Dinas Pendidikan hanya dapat memilah-milah program prioritas dan yang non prioritas. Ketercapaian kesejahteraan OAP di bidang kesehatan juga belum sesuai dengan harapan akibat keterbatasan dana serta wilayah kabupaten Yahukimo yang begitu luas.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa anggaran dana otsus Kabupaten Yahukimo masih belum tepat sasaran, hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor yaitu adanya pengurangan dana untuk mendanai PON, SDM belum memahami tentang pengaturan dana otsus, kurang sosialisasi kepada SDM tentang peraturan pengelolaan dana otsus, dana masih

terbagi untuk pembangunan infrastruktur serta pembayaran honorarium dan belum dilakukan pengukuran kesejahteraan OAP. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengelolaan dana otsus hingga sampai saat ini belum maksimal karena dipengaruhi oleh dua faktor yaitu pemerintah tidak mempertimbangkan jumlah penduduk OAP dan luas daerahnya serta faktor SDM pengelola dan politik yang cukup berpengaruh selain masalah pokok seperti akses transportasi dan keamanan. Pengawasan pengelolaan program otsus mengalami beberapa kendala, diantaranya adalah kurangnya komitmen dari pengelola dana otsus serta keterbatasan data penyaluran hingga penggunaan dana otsus yang disampaikan oleh OPD. Dapat dikatakan bahwa dua hal yang menjadi masalah dan mempengaruhi keberlangsungan tercapainya kesejahteraan OAP melalui dana otsus yaitu kurangnya alokasi anggaran serta regulasi/aturan yang kurang menjamin pelaksanaan otsus sehingga pelaksanaannya masih sering tumpang tindih dengan berbagai masalah.

Sebagaimana yang diuraikan dalam bab sebelumnya bahwa penelitian ini menggunakan teori *Stewardship*. Teori *stewardship* sering disebut sebagai teori pengolahan (penatalayanan) dengan beberapa asumsi dasar (Podrug 2011). Teori *Stewardship* merupakan sebuah metode pengelolaan organisasi termasuk SDM pelaksanaannya. Alasan menggunakan teori *stewardship* dalam penelitian ini merujuk pada penelitian Morgan 1996 yang mana sejak awal perkembangannya ASP sudah dipersiapkan untuk memenuhi kebutuhan informasi bagi hubungan antara *stewards* dan *principals*. Dimana hal ini membuat manajemen pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan (bertindak sebagai *steward*/pelayan) sehingga teori ini menjadi relevan untuk diterapkan pada penelitian organisasi pemerintahan. Kaitannya dengan topik penelitian ini adalah bahwa *steward* (dalam hal ini para pengelola anggaran dan kebijakan) diharapkan akan bekerja sebaik-baiknya untuk kepentingan *principal* yang dalam hal ini adalah masyarakat.

Pengelolaan sebuah organisasi tentu saja membutuhkan kebersamaan (*collectivity*), kemitraan pemberdayaan (*empowerment*), saling percaya sehingga organisasi tersebut dapat memberikan pelayanan prima (Pasoloran 2001). Penerapan konsep teori ini mendukung terlaksananya rencana besar pemerintah yang sudah dilaksanakan dimana dalam *Grand Design*-nya memiliki tujuan akhir birokrasi yang bersih serta peningkatan pelayanan publik yang prima.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Yahukimo telah mengimplementasikan beberapa konsep dari teori *Stewardship*, yaitu:

- a. Kepercayaan
Konsep saling percaya telah dilakukan dengan baik. Namun, berkaitan dengan konsep saling percaya, harus benar-benar ada komitmen penuh dari seluruh lini untuk membuat pelaksanaan otsus menjadi lebih baik.
- b. Pelayanan
Sejalan dengan pengamatan peneliti, sejauh ini OPD dan Pemda telah berupaya memberikan pelayanan yang terbaik. Namun, fakta di lapangan masih sering dihadapkan dengan permasalahan-permasalahan seperti keterlambatan transfer, minimnya dana, akses transportasi dan faktor keamanan.
- c. Bertanggungjawab
Dari pengamatan pada penelitian ini, sejauh ini pemda telah berupaya untuk mempertanggungjawabkan semua proses pelayanan dengan semaksimal mungkin, hanya saja masih memang masih sering ditemui permasalahan teknis di lapangan.

Hasil penelitian ini sejalan dengan teori *Stewardship* karena menekankan konsep kepercayaan, pelayanan dan bertanggungjawab untuk menghasilkan *good governance*. Dasar utama teori *Stewardship* memfokuskan pada pelayanan. Untuk memberikan pelayanan yang prima maka perlu dibentuk sebuah perilaku dalam hal ini adalah para petugas pemerintahan agar selalu bersinergi dan bertanggung jawab dalam

memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dalam penelitian ini difokuskan pada OAP. Pemberian pelayanan yang prima yang pada akhirnya akan memberikan kepuasan kepada masyarakat sehingga tercipta sebuah kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan pemerintahan.

Isu buruknya pelayanan publik menjadi rahasia umum. Kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah semakin buruk akibat rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Padahal kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat merupakan tolak ukur keberhasilan pelayanan publik. Sebagaimana kita kita ketahui bahwa fungsi organisasi publik adalah organisasi pemerintahan yang memfokuskan kepada pelayanan masyarakat. Seharusnya, aparatur negara memberikan pelayanan prima mengingat mereka telah mendapatkan gaji dari profesinya sebagai pelayan masyarakat. Apalagi pemerintah telah mengatur pelayanan publik melalui peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Pemerintah Daerah No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta adanya peraturan lain yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-undang Pelayanan Publik merupakan peraturan perundang-undangan resmi yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik atau *good corporate governance*. Konsep pelayanan publik yang ditekankan oleh pemerintah seharusnya menjadi motivasi bagi aparatur negara khususnya pemerintah daerah Yahukimo dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang memfokuskan pada kesejahteraan OAP. Jika pemberian dana otsus di fokuskan pada OAP hendaknya para aparatur daerah seharusnya memfokuskan program untuk OAP sehingga dalam hal ini pemerintah daerah Yahukimo tidak boleh mementingkan tujuan individu tetapi memfokuskan pada sasaran mereka yaitu kesejahteraan OAP di wilayah Kabupaten Yahukimo. Hal ini sejalan dengan teori *Stewardship* yang menegaskan bahwa manajemen tidak diperkenankan termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih

ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi, sehingga kesejahteraan dan kepuasan OAP di wilayah Kabupaten Yahukimo menjadi indikator kesuksesan pemerintah daerah Kabupaten Yahukimo.

Nasution dkk. (2022) menekankan bahwasanya ada hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi. Kesuksesan organisasi menggambarkan maksimalitas utilitas kelompok *principals* dan manajemen. Maksimalisasi utilitas kelompok ini pada akhirnya akan memaksimalkan kepentingan individu yang ada dalam kelompok organisasi. Kelompok *principal* dan manajemen yakni pemerintah kabupaten Yahukimo telah berupaya memaksimalkan pencapaian tujuan yakni adalah mensejahterakan OAP di wilayah kabupaten Yahukimo. Hal tersebut ditunjukkan melalui kerjasama antar instansi baik Bappeda, OPD, pihak inspektorat dan berbagai pihak lain yang mendukung keberhasilan program otsus demi kesejahteraan OAP. Kerjasama tersebut dibangun agar visi misi berkaitan dengan penggunaan dana otsus dapat tercapai yaitu mensejahterakan OAP. Hal ini sejalan dengan pendapat Pasoloran (2001) yang menegaskan bahwa pendekatan Teori *Stewardship* menekankan pada pendekatan pengelolaan dalam mengatasi isu-isu yang berhubungan dengan *corporate governance* dan *good corporate governance*.

Hasil penelitian ini sesuai dengan teori *Stewardship*, karena dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Yahukimo berupaya memberikan manfaat maksimal pada OAP di wilayahnya daripada kepentingan masyarakat umum. Hal tersebut ditunjukkan melalui kerjasama seluruh pihak dari berbagai instansi baik OPD, Bappeda, dan berbagai instansi lainnya bersinergi dalam mewujudkan kesejahteraan OAP di Kabupaten Yahukimo. Dalam artian bahwa mereka bersinergi untuk mewujudkan sasaran utama penggunaan dana otsus yaitu kesejahteraan OAP khususnya bidang pendidikan dan bidang kesehatan. Hal tersebut sejalan dengan teori *Stewardship* yang menggambarkan situasi dimana manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan

individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori tersebut mengasumsikan adanya hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi. Kesuksesan organisasi menggambarkan maksimalitas utilitas kelompok *principals* dan manajemen. Maksimalisasi utilitas kelompok ini pada akhirnya akan memaksimalkan kepentingan individu yang ada dalam kelompok organisasi (Nasution, Supraja dan Damanik, 2022). Kepuasan pemerintah Kabupaten Yahukimo dalam menangani kurangnya kesejahteraan OAP ditunjukkan melalui terwujudnya kepentingan OAP pada berbagai bidang khususnya bidang pendidikan dan kesehatan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan OAP di Kabupaten Yahukimo meskipun hasilnya belum sesuai dengan yang diharapkan. Namun, pemerintah Kabupaten Yahukimo tetap berusaha membenahi kekurangan tersebut dengan mengidentifikasi kondisi lapangan dan menyampaikannya pada pemerintah pusat. Hasil penelitian ini tidak sejalan dengan hasil penelitian Cahyaningsih dkk. (2019) yang menyatakan bahwa desentralisasi fiskal asimetris yang dimulai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua berdampak negatif terhadap hasil pendidikan dan kesehatan di Papua. Hal tersebut karena pada Kabupaten Yahukimo pasca diimplementasikan otsus bidang pendidikan dan kesehatan lebih baik meskipun masih memiliki banyak kekurangan akibat keterlambatan transfer dan minimnya dana serta akibat kurang profesionalnya SDM.

Implikasi teori *stewardship* terhadap penelitian ini adalah bahwa teori *Stewardship* dapat mendeskripsikan eksistensi pemerintah daerah dalam menerapkan konsep pelayanan prima bagi publik demi terpenuhinya kesejahteraan masyarakat (OAP).

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa praktik perencanaan implementasi dan monitoring dana otsus di Kabupaten Yahukimo telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku namun masih kurang tepat sasaran dan masih mempunyai kelemahan karena kesejahteraan OAP belum dicapai dengan maksimal mengingat beberapa program belum bahkan tidak dapat dilaksanakan dengan maksimal karena kendala anggaran. Adapun beberapa kendala Pemerintah Kabupaten Yahukimo dalam mengelola dana otsus bidang pendidikan dan kesehatan oleh diantaranya adalah: 1) kualitas SDM yang rendah sehingga kurang memahami pengaturan pengelolaan dana otsus. 2) dalam pengalokasian dana, pemerintah tidak mempertimbangkan jumlah penduduk OAP dan luas daerahnya sehingga tujuan OAP tidak dapat digunakan seoptimal mungkin. 3) permasalahan transportasi dan luas wilayah yang menjadikan monitoring dan evaluasi tidak dapat dilakukan secara maksimal dan pengawasan pengelolaan program otsus mengalami beberapa kendala, diantaranya adalah kurangnya komitmen dari pengelola dana otsus serta keterbatasan data penyaluran hingga penggunaan dana otsus yang disampaikan oleh SKPD.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustinus, John. 2013. "Phenomenology Study on Financial Performance and Management Accountability of Special Autonomy Funds Allocated for Education at the Province of Papua, Indonesia." *Gadjah Mada International Journal of Business* 15, no. 1 (March): 79. <https://doi.org/10.22146/gamaijb.5403>
- Anderson, Claire. 2010. *Presenting and Evaluating Qualitative Research*.
- Bappenas, Direktorat Pengembangan Wilayah. 2020. *Pembangunan Daerah Dalam Angka Tahun 2020 - Papua*.
- Blondel, and Thiebault. 2009. *Political Leadership, Parties, and Citizens*.
- BPK RI. 2021. "PENDAPAT BPK PENGELOLAAN DANA OTONOMI

KHUSUS PADA PROVINSI PAPUA DAN PAPUA BARAT 2021."

- BPKAD Provinsi Papua. 2020. "Dana Otsus," 2020. <https://bpkad.papua.go.id/dana-otsus.htm>.
- BPS Yahukimo. 2021. "BPS Yahukimo." <https://Yahukimokab.Bps.Go.Id/> (blog). 2021.
- Cahyaningsih, Annisa, and Ardyanto Fitriady. 2019. "The impact of asymmetric fiscal decentralization on education and health outcomes: Evidence from Papua Province, Indonesia." *Economics & Sociology* 12, no. 2 (June): 48–63. <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2019/12-2/3>.
- Creswell, John W. 2014. *Research Design: Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods Approaches*. 4th edition. California: SAGE Publishing.
- detikedu. 2019. "Mendikbud Nadiem, Akses Pendidikan Di Pedalaman Papua Butuh Bantuan," 2019. <https://www.detik.com/edu/sekolah/d-4813105/mendikbud-nadiem-akses-pendidikan-di-pedalaman-papua-butuh-bantuan>.
- Dokumen Realisasi Dana Otsus Kabupaten Yahukimo.
- Donalson, Lex, and James Davis. 1991. "Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns." *Australian Journal of Management*, 49–64.
- hadi, syamsul, Andi Wijajanto, Rori Permadi, Nurul Rochayati, Supriyanto, Suzanne Maria, and Wahyu Adinata. 2007. *Disintegrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hennink, Monique, Inge Hutter, and Ajay Bailey. 2011. *Qualitative Research Methods*.
- Hill, Hal, ed. 2014. "18. Development in Papua after Special Autonomy." In *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, 433–59. ISEAS Publishing.

- <https://doi.org/10.1355/9789814519175-025>.
- Huda, Ni'matul. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Daerah Otonomi Khusus*. Cetakan 1. Bandung: Nusa Media.
- "Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Papua Tahun 2020.
- Jaweng, Endi Robert. 2011. "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris Di Indonesia." 40.
- Jubi. 2019. "Dana Otsus Dialihkan Untuk PON 2020," 2019. <https://arsip.jubi.id/dana-otsus-dialihkan-untuk-pon-2020/>.
- Kabupaten Yahukimo Dalam Angka 2020 .
- Kharisma, Virgie Delawillia, Palupi Lindiasari Samputra, and Payiz Zawahir Muntaha. 2020. "Analisis Dampak Kebijakan Alokasi Dana Otonomi Khusus Bidang Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Papua." *Journal Publicuho* 3, no. 1 (March): 1. <https://doi.org/10.35817/jpu.v3i1.11392>.
- Kompas. 2019. "Ratusan Ribu Warga Pedesaan Papua Terjerat Kemiskinan," 2019. <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2020/01/15/ratusan-ribu-warga-pedesaan-papua-terjerat-kemiskinan>.
- Kompas.com. 2019. "13 Warga Di Yahukimo Papua Meninggal Karena Sakit, Petugas Medis Tak Ada Di Lokasi," 2019. <https://pemuilu.kompas.com/read/2019/07/01/16052321/13-warga-di-yahukimo-papua-meninggal-karena-sakit-petugas-medis-tak-ada-di>.
- Kumparannews. 2018. "Melindungi Masa Depan Papua," 2018. <https://kumparan.com/kumparan-news/melindungi-masa-depan-papua>.
- Nasution, Dito Aditia, Galih Supraja, and Anissa Fajariah Damanik. 2022. "Implementasi Surat Perintah Membayar Berbasis Kinerja Pada Sektor Publik Di Indonesia." *E-Jurnal Akuntansi* 32: 1477–91.
- Pasoloran, Oktovianus, and Firdaus Abdul Rahman. 2001. "Teori Stewardship : Tinjauan Konsep Dan Implikasinya Pada Akuntabilitas Organisasi Sektor Publik." 2001, 2, 3: 418–32.
- Peraturan Bupati Kabupaten Yahukimo Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pengalokasian Dana Otonomi Khusus Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Yahukimo Tahun Anggaran 2019.
- Peraturan Bupati Kabupaten Yahukimo Nomor 41 Tahun 2020 tentang tentang Pengalokasian Dana Otonomi Khusus Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Yahukimo Tahun Anggaran 2020.
- Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus.
- Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1973 tentang Perubahan Nama Propinsi Irian Barat Menjadi Irian Jaya.
- Podrug, Najla. 2011. "The Strategic Role of Managerial Stewardship Behaviour for Achieving Corporate Citizenship." *Ekonomski Pregled* 62: 7–8.
- Rencana Kerja Bappeda Kabupaten Yahukimo 2019-2020.
- Romli, Lili. 2006. "Papua Menggugat : Jurnal Penelitian Politik." *LIPI Press*.

- Solossaa, Jacobus. 2005. *Otonomi Khusus Mengangkat Martabat Rakyat Papua Di Dalam NKRI*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sugiyono. 2019. *Statistika Untuk Penelitian*. Bandung: CV Alfabeta.
- Tarlton, Charles D. 1965. "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation." 27, no. The Journal of Politics: 861–74.
- Tatogo, Makaria, Theo Allo Layuk, and Bonifasia Elitha Bharanti. 2018. "PENGELOLAAN DANA OTONOMI KHUSUS BIDANG PENDIDIKAN DI KABUPATEN NABIRE." *KEUDA (Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah)* 3, no. 2 (August). <https://doi.org/10.52062/keuda.v3i2.708>.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten Otonom di Propinsi Irian Barat.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1956 tentang Pembatalan Hubungan Indonesia-Nederland Berdasarkan Perjanjian Konferensi Meja Bundar.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Irian Barat.
- Wehner, Joachim H. 2000. "Asymmetrical Devolution."