

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Cita-cita tersebut harusnya diperuntukkan untuk seluruh rakyat Indonesia. Penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Gejolak dan permasalahan baik di bidang ekonomi, sosial, politik dan pelanggaran Hak Asasi Manusia masih ada dan belum tuntas hingga saat ini walaupun telah diberikan otonomi khusus.

Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Wilayah Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau dengan keberagaman suku, bahasa, budaya, agama, adat istiadat dan lain sebagainya adalah kekayaan yang tidak bisa dimiliki oleh negara-negara lain di dunia. Keistimewaan yang

ada dan diakui, dihormati dan dilindungi oleh negara. Orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat suku adat Papua yang merupakan bagian dari bangsa Indonesia yang memiliki keragaman budaya, sejarah, adat istiadat dan bahasa sendiri.

Masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar. Otonomi khusus bagi provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dan daerahnya di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Papua dituntut untuk lebih mengoptimalkan pembangunan daerahnya. Salah satu usahanya ialah dengan memperbaiki lembaga pemerintahan, perbaikan sistem manajemen pengelolaan keuangan negara dan reformasi manajemen berbasis kinerja. Banyaknya kasus-kasus korupsi dan penyalahgunaan keuangan negara maupun penyalahgunaan wewenang daerah kini menjadi sorotan dalam masyarakat. Penyalahgunaan keuangan ini didominasi oleh pegawai negeri. Kasus penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan

negara ini bukan saja disebabkan oleh unsur sengaja melainkan oleh lemahnya pengetahuan dalam pengelolaannya.

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban (M.Djafar Saidi, 2011:21). Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan negara ini tidak semuanya dipegang oleh Presiden, namun diberikan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola Fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya (Adrian Sutedi, 2012:5). Dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dinyatakan bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah di provinsi Papua dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, ketentuan ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan

penggunaan kerangka anggaran pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan negara. Di dalam postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, jumlah transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp.776.300.000.000.00 (tujuh ratus tujuh puluh enam ratus triliun tiga ratus miliar rupiah). Jumlah transfer ke daerah pada tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar Rp. 6.100.000.000.00 (enam triliun seratus miliar rupiah) (detik.com:2015). Provinsi Papua mendapatkan peningkatan dana tambahan infrastruktur dalam rangka Otonomi khusus Papua dan Papua Barat untuk mempercepat penyediaan infrastruktur di kedua provinsi tersebut. Dengan dana yang besar yang telah diberikan oleh pusat ini diharapkan pemerintah provinsi Papua mampu untuk mengelolanya dengan sebaik-baiknya. Dana otonomi khusus yang diberikan kepada provinsi Papua ini pada dasarnya memberikan kesempatan besar bagi Papua untuk meningkatkan penyediaan layanan publik dan mendorong pembangunan ekonomi di daerah. Selain itu, dana otonomi khusus ini juga merupakan salah satu penerimaan pemerintah Papua untuk membiayai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, memberantas kemiskinan, pendanaan kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya.

Sekretaris Daerah Papua, Hery Dosinaen mengatakan bahwa pemerintah provinsi Papua akan memberikan penghargaan (*reward*) kepada

daerah yang melaporkan penggunaan dana otonomi khusus tepat waktu. Beliau juga mengatakan bahwa bagi kabupaten/kota yang terlambat melaporkan penggunaan dana otonomi khusus akan diberikan peringatan keras berupa sanksi pemotongan sebesar 25% dari dana otonomi khusus yang 80%. Hal ini merupakan bentuk keseriusan pemerintah provinsi dalam mengawasi pengelolaan dana otonomi khusus di daerah-daerah. Penghargaan dan sanksi harus ada karena kewajiban itu harus dilakukan terlebih dahulu agar hak dapat diberikan. Daerah diberikan kepercayaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya oleh karena itu evaluasi harus tetap dilakukan untuk meminimalisir adanya pelanggaran dan kejahatan dalam mengelola dana otonomi khusus (www.papua.go.id). Besarnya dana otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua ini dikelola dan diperuntukkan pada pembangunan dan perbaikan infrastruktur di sana. Pemerintah daerah diharapkan mampu mengelola dan membangun daerah-daerah di Provinsi Papua agar mampu bersaing dan sama dengan daerah-daerah di wilayah Indonesia lainnya.

Dana otonomi khusus Provinsi Papua telah berlangsung selama kurang lebih 15 tahun. Dalam kurun waktu tersebut dengan jumlah dana yang sangat besar seharusnya Provinsi Papua bisa lebih maju dalam hal pembangunan daerah namun, fakta menunjukkan bahwa masih banyak hal yang belum sesuai dengan harapan. Masyarakat papua yang berada di wilayah pegunungan masih hidup jauh dari standar layak dibandingkan dengan kondisi di wilayah

lain di Indonesia. Pembangunan dan perbaikan fasilitas publik masih berada dibawah standar yang diatur. Pada kenyataannya, masih dibutuhkan perhatian lebih bagi masyarakat Papua. Walaupun dana yang diberikan ini cukup besar namun tidak semua daerah di sana dapat menerima dan menikmati fasilitas yang baik.

Pengelolaan dana otonomi khusus ini apabila dikelola dan digunakan dengan benar dan tepat sasaran, maka kehidupan masyarakat akan semakin meningkat menjadi lebih baik. Pengelolaan dana otonomi khusus tersebut diharapkan mampu memberikan kemakmuran kepada rakyatnya. Dana tersebut dimanfaatkan secara maksimal di segala bidang baik bidang kesehatan, pendidikan, pembangunan maupun infrastruktur lainnya. Pengelolaan dana otonomi khusus ini juga harus sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang ada supaya dapat memberikan manfaat yang nyata dan besar bagi masyarakat Papua. Luasnya wilayah di daerah-daerah memang menjadi salah satu kendala dalam kegiatan pemerataan namun inilah yang harus menjadi titik fokus pembangunan oleh pemerintah Provinsi Papua. Pemerintah dalam melaksanakan tugas pengelolaan keuangan negara terikat pada aturan dan hukum dengan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang mendasarinya. Hal ini dimaksudkan agar pejabat mampu meningkatkan pelayanan dalam pengelolaan keuangan negara. Peningkatan pelayanan merupakan wujud pengabdian terhadap negara dan masyarakat.

Berdasarkan permasalahan tersebut maka dirumuskanlah judul “Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Berdasarkan Prinsip-Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara yang Baik (*Good Financial Governance*) (Studi Kasus Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2016)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Papua berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik?
2. Apa kendala-kendala pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Papua berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala-kendala pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Papua berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Papua berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik.

2. Mengetahui dan mengkaji kendala-kendala pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Papua berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik.
3. Mengetahui dan mengkaji upaya untuk mengatasi kendala-kendala pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Papua berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, maka penelitian hukum ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat secara:

1. Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat pada bidang ilmu hukum pada umumnya terutama pada pengelolaan dana otonomi khusus provinsi Papua.

2. Praktis:

- a. Pemerintah Daerah Provinsi Papua agar kedepannya dapat melakukan pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Papua berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik.
- b. Biro Otonomi Khusus Provinsi Papua, sebagai bahan pertimbangan dalam menata dan membuat kebijakan atau aturan terkait dengan pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua agar membuat produk hukum yang bisa membantu membangun kebijakan di tingkat

daerah yang bermuatan strategi manajemen untuk melaksanakan kebijakan otonomi khusus tersebut.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan Judul Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua berdasarkan Prinsip-Prinsip Keuangan Negara yang Baik merupakan karya asli penulis, dan bukan merupakan plagiasi. Ada beberapa tesis dengan tema yang sama, namun berbeda dengan yang diteliti. Tesis tersebut adalah:

1. Nama : Agustinus Ferdinandus Paskalino Dadi

NPM : 091327

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tahun 2011.

a. Judul: “Kepastian Hukum Tentang Status Keuangan Negara Di Lingkungan BUMN PERSERO Dan Implikasinya Terhadap Masalah Kerugian Negara Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi”

b. Rumusan Masalah:

- 1) Bagaimana kepastian hukum tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero?
- 2) Bagaimana implikasi status hukum keuangan negara dalam penyelesaian tindak pidana korupsi?

c. Hasil penelitian

- 1) Peraturan perundangan-undangan yang yang terkait dengan obyek yang diteliti ini sebenarnya telah memberikan kepastian hukum

tentang status yuridis keuangan negara di lingkungan BUMN Persero yakni bahwa keuangan negara di lingkungan BUMN Persero adalah keuangan negara.

- 2) Status yuridis keuangan BUMN Persero sebagai keuangan negara hanya membawa implikasi bagi penyelesaian tindak pidana korupsi delik formil dan implikasi lainnya ialah kerugian negara in actu dan in potentia dalam pengelolaan keuangan negara di lingkungan BUMN Persero akan menimbulkan tanggung jawab pada direksi dan komisaris sehingga dapat dituntut, dan jika unsur-unsur deiknya telah terpenuhi tanpa harus dibuktikan terlebih dahulu ada tidaknya kerugian negara.

2. Nama : Materna Ayu Novita Sekar Arum

NPM : 12520802

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tahun 2015.

- a. **Judul** : “Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Oleh Pemerintah Daerah (Studi kasus Pemeriksaan BPK Perwakilan DIY terhadap Pemerintah Kabupaten Sleman)”

b. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah di kabupaten Sleman?
- 2) Apa kendala Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah di kabupaten Sleman?
- 3) Bagaimana upaya Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengatasi kendala-kendala dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah di kabupaten Sleman?

c. Hasil penelitian

- 1) pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan BPK Perwakilan DIY sudah berjalan dengan optimal hal ini dibuktikan dengan mekanisme pelaksanaan pemeriksaan yang sesuai dengan peraturan dan standar pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dan hasilnya BPK memberi opini Wajar Tanpa Pengecualian.
- 2) Pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK selama ini dirasakan baik oleh internal BPK maupun masyarakat belum berjalan dengan maksimal karena masih terhadap kelemahan dan kendala dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya. Oleh karena itu ada upaya-upaya yang dilakukan agar menjadi solusi dalam mengatasi

kendala-kendala dalam pemeriksaan, yaitu menggunakan pendekatan *e-audit* dalam melaksanakan pemeriksaan, menggunakan tenaga pemeriksa dari perwakilan lain, proses penganggaran biaya pemeriksaan lebih terencana dan penerapan metode *management letter*.

3. Nama : Salomi Baromi

NPM : 091372

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tahun 2011.

a. Judul: “Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua terhadap Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Berdasarkan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua”

b. Rumusan Masalah:

- 1) Bagaimana kebijakan pemerintah provinsi Papua dalam upaya perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat Papua?
- 2) Problematik apakah yang mempengaruhi kebijakan pemerintah provinsi Papua dalam memberi perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat Papua?

c. Hasil penelitian:

- 1) Pemerintah provinsi Papua telah membuat kebijakan tentang upaya perlindungan hak ulayat bagi masyarakat hukum adat Papua yang secara normatif telah dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah

dan Peraturan Daerah Khusus provinsi Papua. Secara vertikal kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tinggi tingkatannya yakni Undang-Undang Dasar 1945, akan tetapi ada juga ketentuan yang substansinya tidak sinkron secara vertikal dan kurang memberikan perlindungan bagi upaya perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat Papua.

- 2) Problematik yang mempengaruhi upaya perlindungan bagi hak ulayat masyarakat hukum adat adalah adanya peraturan hukum yang kurang memberikan perlindungan, pemerintah daerah tidak disiapkan secara baik untuk melaksanakan otonomi khusus secara benar dan bertanggung jawab, kelambanan pemerintah dalam membuat kebijakan perlindungan di tingkat daerah, ketidakseriusan pemerintah, upaya yang tidak maksimal dari pemerintah, implemementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang kurang konsisten dan konsekuen, dan dari masyarakat hukum adatnya sendiri yang belum dapat memastikan keberadaan, batas-batas dan kepemilikan hak ulayatnya.

Letak perbedaan ketiga tesis tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis sebagai berikut. Agustinus Ferdinandus Paskalino Dadi yang membahas mengenai kepastian hukum tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero dan implikasinya terhadap masalah kerugian negara dalam penyelesaian tindak pidana korupsi, dan Materna Ayu Novita Sekar Arum yang menekankan pada persoalan hukum

mengenai peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah (studi kasus pemeriksaan BPK perwakilan DIY terhadap pemerintah kabupaten Sleman). Kedua penulis tersebut membahas mengenai keuangan negara sedangkan Salomi Baromi mempersoalkan kebijakan pemerintah daerah provinsi Papua terhadap perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat berdasarkan otonomi khusus bagi provinsi Papua. Penulis lebih memfokuskan pada pengelolaan dana otonomi khusus provinsi Papua berdasarkan prinsip-prinsip keuangan negara yang baik.

F. Batasan Konsep

1. Pengelolaan adalah upaya terpadu untuk memanfaatkan dana otonomi khusus melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Papua.
2. Dana Otonomi Khusus ialah dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus daerah yaitu Provinsi Papua.
3. Provinsi Papua adalah salah satu provinsi di Indonesia yang diberikan otonomi khusus oleh negara.
4. Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

5. Prinsip-Prinsip Keuangan Negara yang baik ialah Asas-asas baru yang diterapkan sebagai cerminan dari penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Bab I Pendahuluan berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep dan sistematika penulisan tesis.

Bab II Tinjauan Pustaka berisi pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Papua dan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik (*good financial governance*) serta teori otonomi khusus, teori keuangan negara dan teori asas-asas umum pemerintahan yang baik

Bab III Metode penelitian berisi jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data dan proses berfikir.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, monografi daerah /wilayah provinsi Papua, jawaban rumusan masalah 1, rumusan masalah 2, rumusan masalah 3 dan analisis hasil penelitian.

Bab V Penutup berisi kesimpulan dan saran.