

PARTISIPASI MASYARAKAT, TRANSPARANSI ANGGARAN, DAN PERAN PENGAWASAN DALAM PENGELOLAAN DANA OTONOMI KHUSUS SEKTOR PENDIDIKAN DI KABUPATEN PANIAI

Aprianto L. Kuddy¹

kuddy.keuda@gmail.com

Abstract: Tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkapkan bagaimana prinsip transparansi, partisipasi masyarakat dan fungsi pengawasan diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Paniai dalam menjalankan proses pengelolaan dana otonomi khusus sektor pendidikan. Metode yang digunakan yaitu dengan menggunakan disain penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), observasi, studi dokumen dan regulasi Pemerintah, serta *web searching*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih terdapat masalah transparansi karena minimnya keterbukaan informasi, baik sumber maupun penggunaan dana otonomi khusus sektor pendidikan. Di samping itu, masih terdapat pula masalah partisipasi masyarakat dalam tahapan awal penyusunan program/kegiatan sektor pendidikan, karena sebagian besar program/kegiatan sektor pendidikan yang dibiayai dana otsus telah dianggarkan, namun kurang melibatkan partisipasi warga. Adapun hasil penelitian mengungkap bahwa pengawasan internal yang seharusnya dilakukan Inspektorat belum optimal. DPRP juga kurang optimal dalam menjalankan fungsi pengawasannya terhadap program/kegiatan. Demikian halnya dengan MRP yang kurang mendapat ruang dalam melaksanakan pengawasan, sedangkan Peraturan Daerah Khusus Nomor 25 Tahun 2013 telah memberi mandat agar pengawasan dana otonomi khusus dilakukan oleh ketiga instansi tersebut.

Keywords : Dana otonomi khusus, Sektor Pendidikan, Transparansi Anggaran, Partisipasi Masyarakat, Pengawasan.

PENDAHULUAN

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sontak diikuti dengan dikucurkan limpahan dana otonomi khusus (dana otsus) berupa setara 2 persen DAU Nasional dan tambahan dana infrastruktur bagi Pemerintah Daerah Provinsi Papua (Pemprov Papua). Sejak awal implementasi Otsus Papua, Pemprov Papua mengambil kebijakan untuk membagi kewenangan belanja dana Otsus kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan kebijakan tersebut lebih lanjut ditegaskan dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Khusus Nomor 25 Tahun 2013 (Perdasus 25/2013) tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua.

Utamanya, Perdasus 25/2013 mengatur ketentuan bahwa Dana Otsus yang dihitung setara 2% dari DAU Nasional dibagi antara Provinsi Papua dan Kabupaten/Kota dengan persentase 20% untuk Provinsi dan 80% untuk Kabupaten/Kota. Bagian dana Otsus yang dibagikan oleh Provinsi ke Kabupaten/Kota telah diatur alokasi dan penggunaannya dalam Pasal 11 Perdasus 25/2013, yakni dengan ketentuan sebagai berikut; alokasi dana untuk pelayanan pendidikan minimal 30%, pelayanan kesehatan minimal 15%, perekonomian rakyat minimal 20%, infrastruktur minimal 20%, bantuan afirmasi maksimal 6%, serta perencanaan, pengawasan dan MONEV (Monitoring dan Evaluasi) maksimal 4%. Kemudian teknis pemanfaatan dan pelaksanaan atas porsi pembagian dari setiap sektor diatur lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Daerah.

Mengacu pada porsi pembagian dana otsus di atas, tampak jelas bahwa sektor pendidikan merupakan salah satu sektor yang sangat diprioritaskan dalam penyelenggaraan otsus Papua, yakni dengan mendapatkan porsi pembagian terbesar. Hal ini tentu tidak terlepas dengan kondisi faktual bahwa pendidikan di Papua merupakan masalah fundamental yang belum terpecahkan semenjak kebijakan otonomi khusus digulirkan tiga belas tahun silam. Saat ini Pemerintah Daerah menaruh perhatian secara serius dalam membenahi berbagai ketimpangan terutama masalah pendidikan yang semakin hari semakin terpuruk meskipun berbagai kebijakan telah diluncurkan dalam rangka mengatasi masalah tersebut. Berbagai stakeholder yang berperan memajukan pendidikan di Tanah Papua kurang didukung oleh suplemen yang memadai, sehingga pendidikan mengalami stagnasi bahkan semakin hari semakin menurun.

Namun yang lebih penting dari pada itu, pengelolaan anggaran dana otsus sektor pendidikan harusnya dapat diselenggarakan menurut paradigma reformasi anggaran daerah (*budgeting reform*) yang mengedepankan prinsip transparansi anggaran dan partisipatif sebagai salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan *good governance*. Di samping bahwa anggaran dana otsus sektor pendidikan juga harus dikelola melalui pendekatan *performance oriented*, *value for money*, keadilan, kesejahteraan, dan disiplin anggaran. Oleh karenanya, peneliti juga menyorot betapa urgentnya penyelenggaraan pengawasan terhadap implementasi dana otsus sektor pendidikan karena dengan sarana pengawasan pengelolaan anggaran secara optimal, maka akan terdapat jaminan bahwa setiap rupiah anggaran yang dibelanjakan oleh pemerintah daerah dapat benar-benar berdampak terhadap kepentingan dan kebutuhan riil masyarakat di daerah, serta dapat dipertanggungjawabkan. Fungsi pengawasan ini dapat dilakukan melalui optimalisasi peran MRP dan DPRP sebagai salah satu institusi yang paling memiliki posisi dan peran strategis dalam pelaksanaan pengawasan dana otsus yang dikelola eksekutif karena pada dasarnya diamanatkan oleh Perdasus 25/2013.

Bertalian dengan uraian di atas, maka yang menjadi *focus of interest* dalam penelitian ini adalah “bagaimana sesungguhnya kinerja pengelolaan dana otsus yang dijalankan Pemerintah Daerah selama ini, utamanya pada sektor pendidikan. Apakah Pemerintah Daerah telah menjalankan proses pengelolaan terhadap program dan kegiatan yang dibiayai dana otsus sektor pendidikan dengan prinsip transparansi anggaran dan partisipatif sebagai salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan *good governance*. Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan mengungkapkan bagaimana prinsip transparansi dan partisipasi masyarakat diterapkan oleh Pemerintah Daerah dalam menjalankan proses pengelolaan dana otonomi khusus sektor pendidikan, mulai dari tahapan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan. Penelitian ini dilakukan dengan studi kasus pada Pemerintah Daerah kabupaten Paniai.

KAJIAN PUSTAKA

Teori agensi menjelaskan bagaimana agen (manajer) menerima amanah atau perintah untuk mengelola sumber daya milik prinsipal. Dalam hubungan ini prinsipal sebagai pemegang amanah dituntut bekerja baik untuk kepentingan prinsipal, dan sebagai balas jasa manajer menerima imbalan.

Untuk konteks Indonesia, Halim & Abdullah (2006) membenarkan adanya hubungan keagenan di lingkungan pemerintah daerah. Hubungan agensi terdapat dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif–eksekutif sebagai agen dan legislatif sebagai prinsipal, dan hubungan keagenan antara legislatif dan publik–legislatif sebagai agen dan publik (*voters*) sebagai prinsipal. Terkait dengan penganggaran, hubungan agensi antara eksekutif–legislatif dinilai memuat masalah asimetri informasi yang *akut* karena eksekutif yang telah lama berhubungan langsung dengan masyarakat akan menggunakan posisinya untuk berperilaku oportunistik dalam usulan anggaran seperti; 1. mengusulkan kegiatan yang sesungguhnya tidak menjadi prioritas, 2. mengusulkan kegiatan yang memiliki *lucrative opportunities* (peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi) yang besar, 3. mengalokasikan komponen belanja yang tidak penting dalam suatu kegiatan, 4. mengusulkan jumlah belanja yang terlalu besar untuk setiap komponen belanja, dan 5. memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya.

Halim & Abdullah (2000) juga melihat ada masalah dalam keagenan legislatif. Dalam posisi sebagai prinsipal, legislatif dapat memaksa mata anggaran yang harus disetujui eksekutif; termasuk menipis kegiatan untuk dianggarkan unit kerja. Dalam posisi sebagai agen, anggota legislatif lebih memprioritaskan warga atau wilayah yang telah membawanya menduduki jabatan di dewan; sedangkan warga di luar itu dimasukkan dalam urutan non-prioritas. Menguatnya isu di atas, makin menguatkan berhembusnya penerapan konsep tentang *good governance* dalam perkembangan paradigma pengelolaan keuangan publik di daerah. Schiavo-Campo (2007, p.54) menjelaskan empat pilar *good governance*, yaitu “*accountability, transparency, pre-dictability, and participation*”.

A. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam setiap aktivitas publik (Sopannah dan Wahyudi, 2005). Keterlibatan yang dimaksudkan bukanlah bersifat pasif, tetapi secara aktif ditunjukkan oleh individu atau masyarakat yang bersangkutan (Mardikanto, 1988). Lebih lanjut, menurut PTO (2008), partisipasi masyarakat berarti keterlibatan aktif seluruh masyarakat di kampung mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian/ pemantauan, pelestarian dan pengembangan kegiatan terutama bagi kelompok kurang mampu dan kelompok perempuan.

Isharyanto (2007) mengemukakan bahwa adanya perubahan paradigma anggaran di era reformasi menuntut adanya partisipasi rakyat dalam keseluruhan siklus anggaran. Asumsinya bahwa dengan terselenggaranya partisipasi rakyat yang dilakukan oleh panitia dan tim anggaran dalam siklus anggaran akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran (Sirajuddin *et al.*, 2006:188).

Hasil penelitian Bank Dunia di NTB dan NTT menemukan masalah partisipasi publik. Perhatian pemerintah daerah terhadap usulan publik relatif kecil (hanya 20-25 persen) (*Lesung* Edisi III No.1, November 2004). Di Provinsi NAD partisipasi publik dalam perencanaan dan penganggaran masih rendah karena ketidaktahuan bagaimana harus berpartisipasi (<http://lakaspia.org/riset01.htm>). Rendahnya partisipasi publik karena perencanaan daerah belum fokus pada kebutuhan masyarakat. Pemerintah daerah juga belum terbuka dalam menyampaikan informasi program dan kegiatan. Masyarakat hanya ikut serta dalam acara Musrenbang tapi tak disertakan saat pembuatan keputusan.

Di Papua partisipasi masyarakat dalam perencanaan melalui Musrenbang masih sangat terbatas. Bahkan di beberapa kabupaten Musrenbang kampung dan distrik sebagai keharusan yang diamanatkan peraturan tidak dilaksanakan. Kelalaian pemerintah kabupaten untuk menyelenggarakan Musrenbang distrik dan kampung tidak juga mendapat perhatian dan pengawasan dari Bappeda Provinsi Papua (World Bank, 2009).

Partisipasi masyarakat mutlak diperlukan agar penyelenggara pemerintahan dapat mengenal lebih dekat siapa masyarakat dan warganya berikut cara pikir dan kebiasaan hidupnya, masalah yang dihadapinya, cara atau jalan keluar yang disarankannya, apa yang dapat disumbangkan dalam memecahkan masalah yang dihadapi, dan sebagainya.

Kehadiran, keikutsertaan warga masyarakat dalam forum pertemuan publik, dan keaktifan mereka dalam menyumbangkan pikiran dan saran-saran menunjukkan bahwa urusan pemerintahan juga menjadi urusan mereka dan bukan semata urusan birokrat sebagaimana terjadi selama ini.

Meskipun demikian, harus diakui bahwa tidaklah mudah mengikutsertakan semua lapisan masyarakat dalam suatu forum sekaligus. Jalan keluar yang diusulkan adalah memberi akses kepada wakil-wakil dari berbagai lapisan masyarakat untuk berpartisipasi untuk menyuarakan kepentingan kelompok yang diwakilinya dan mengajukan usul serta pikiran dalam forum-forum pertemuan publik seperti musyawarah pembangunan tingkat desa dan konsultasi regional pembangunan. Wujud nyata dari prinsip ini adalah pembentukan forum-forum atau mekanisme pengambilan kebijakan publik yang memberi akses yang lebih besar kepada masyarakat untuk berpartisipasi, dan pemberian fasilitas berupa pelatihan atau lokakarya kepada wakil-wakil kelompok masyarakat agar mampu merumuskan masalah yang dihadapi kelompoknya dan mampu menemukan cara pengungkapan yang tepat dalam forum-forum atau saluran publik yang ada.

B. Transparansi Anggaran

Transparansi merupakan prasyarat untuk terciptanya partisipasi masyarakat yang semakin sehat (Sulistoni, 2003:35), di samping prinsip transparansi juga merupakan saluran terciptanya akuntabilitas kepada publik (Mardiasmo, 2002: 20). Transparansi kebijakan publik dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai, disediakan untuk dipahami, serta (untuk kemudian) dapat dipantau guna pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang membutuhkan informasi atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik (Mardiasmo, 2002:18; Sopanah dan Mardiasmo, 2003). Hal ini menegaskan bahwa transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Termasuk dalam hal ini adalah kewajiban Pemerintah memberikan informasi tentang sumber daya berupa anggaran/dana publik yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak – pihak yang berkepentingan.

Anggaran publik yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparan jika memenuhi beberapa kriteria berikut: (1) Terdapat pengumuman kebijakan anggaran, (2) Tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses, (3) Tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu, (4) Terakomodasinya suara/usulan dari masyarakat, dan (5) Terdapat sistem pemberian informasi kepada publik/rakyat (Mardiasmo, 2003). Lebih lanjut, transparansi penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungannya dengan pemerintah daerah perlu kiranya memperhatikan beberapa hal berikut; (1) publikasi dan sosialisasi kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, (2) publikasi dan sosialisasi regulasi yang dikeluarkan pemerintah daerah tentang berbagai perizinan dan prosedurnya, (3) publikasi dan sosialisasi tentang prosedur dan tata kerja dari pemerintah daerah, (4) transparansi dalam penawaran dan penetapan tender atau kontrak proyek-proyek pemerintah daerah kepada pihak ketiga, dan (5) kesempatan masyarakat untuk mengakses informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Makna dari transparansi di atas menegaskan dua hal, yaitu ; (1) wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat, dan (2) upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Transparansi jelas akan mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebaran berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik.

C. Pengawasan Dana Otonomi Khusus

Pengertian tentang pengawasan sangat beragam dan banyak para ahli yang mengemukakannya (Baswir, 1999:118; Griffin, 2004:44; Dessler, 2009:2; Siegel *et al.*, 1989:75; Sulaiman, 2000:135; Freeman dan Shoulders, 2003:71). Namun demikian, pada prinsipnya semua pendapat yang dikemukakan oleh para ahli tersebut ketika ditelisik secara mendalam dan ditarik benang merahnya, yaitu bermuara pada makna pengawasan yang sama. Pengawasan pada hakekatnya merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (*dassein*) dengan hasil yang diharapkan (*das sollen*). Hal ini disebabkan karena antara kedua hal tersebut sering sekali terjadi penyimpangan. Oleh karena itu, tugas paling utama dari pengawasan adalah melakukan koreksi atas penyimpangan-penyimpangan tersebut.

Pengawasan pengelolaan dana otsus dalam penelitian ini dilandasi oleh beberapa kerangka pemikiran, *pertama*, jantung dari pengelolaan lembaga pemerintahan di daerah adalah keuangan daerah (Amiq, 2010). Jika keuangan daerah merupakan salah satu sistem utama dalam pengelolaan pemerintahan daerah, maka pengelolaan dana otsus adalah denyut nadi yang merefleksikan dinamika keuangan daerah sekaligus merupakan bagian integral dari sistem keuangan negara yang harus dikelola berdasarkan asas-asas penyelenggaraan negara yang bersih; *kedua*, pengelolaan dana otsus harus ditopang dalam sebuah sistem pengawasan yang kuat sebagai upaya yang ditujukan

untuk menghindari penyalahgunaan pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, pengawasan menjadi sarana yang lebih efisien dan efektif dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dibandingkan dengan penegakan hukum yang bersifat responsif (Handayaniingrat 1985; Shield *et al.*, 1998; Terry dan Rue, 2003:232; Yuwono, 2008).

Fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai salah satu institusi yang paling berperan dalam pelaksanaan pengawasan dana publik (Syahrudin dan Taifur, 2002). James (1985:125) mengemukakan bahwa *Parliament still its original functions. In the first place, it is still generally true to say that no public money may be expended without the sanction of Parliament. In the second place, the most conspicuous of its functions is legislation.* Hal ini berarti bahwa keuangan daerah adalah keuangan milik rakyat dan tidak ada penggunaan uang rakyat tanpa pengawasan dari rakyat. Dalam hal ini, maka DPRD merupakan representasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dapat berupa pengawasan secara langsung dan tidak langsung, serta pengawasan secara *preventif* dan *represif*. Pengawasan langsung dilakukan secara pribadi dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa, dan mengecek sendiri di tempat pekerjaan, serta meminta secara langsung dari pelaksana dengan cara inspeksi. Pengawasan tidak langsung dilakukan dengan cara mempelajari laporan yang diterima dari pelaksana. Pengawasan *preventif* dilakukan melalui *pre-audit* yaitu sebelum pekerjaan dimulai, sedangkan pengawasan *represif* dilakukan melalui *post-audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi).

Di Papua, mekanisme pengawasan idealnya juga melibatkan MRP. Hal ini dimaksudkan untuk mempertegas kebijakan otonomi khusus itu sendiri artinya Majelis ini hadir dalam rangka Otonomi Khusus, yakni memberikan pertimbangan terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penggunaan Dana Otonomi Khusus agar lebih terarah dan benar-benar menjawab kekhususan Orang Asli Papua.

METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian terapan (*applied research*). Sebagai penelitian terapan, studi ini diharapkan dapat memberi penjelasan dan koreksi, serta memberi rekomendasi perbaikan dalam kebijakan pemerintah daerah, khususnya dalam hal perencanaan dan pengelolaan dana Otsus. Kemudian, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Sesuai dengan ruang lingkup wilayah dan lokus penelitian yang telah ditetapkan, maka populasi yang akan diamati dalam kajian ini adalah seluruh organisasi sosial sektor pendidikan dan masyarakat yang berada di wilayah Kabupaten Paniai.

Adapun teknik pengumpulan data penelitian ini dilakukan melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), observasi, studi dokumen dan peraturan, serta *web searching*. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif, trend, frekwensi, dan persentase untuk data kuantitatif, sementara data kualitatif yang diperoleh dari hasil wawancara mendalam dan pengamatan dianalisis menggunakan *content analysis* dan fenomena nyata dalam perencanaan dan pengelolaan dana Otsus. Dampak yang dipersepsikan oleh responden yang diwawancarai akan dianalisis menggunakan analisa isi, analisa wacana, dan analisa fenomenologis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejak tahun 2013 - 2015, Pemerintah Daerah Kabupaten Paniai telah menerima kucuran dana otsus sebesar lebih dari Rp. 300 trilyun, dengan alokasi anggaran otsus untuk sektor pendidikan lebih dari Rp.84 trilyun. Alokasi Dana Otsus untuk Bidang Pendidikan dalam 3 (tiga) tahun terakhir memiliki trend yang fluktuatif dengan rata – rata mencapai 28 persen. Pada tahun 2013 persentase alokasi dana mencapai 29 persen, namun pada tahun 2014 persentase alokasi dana mengalami penurunan sebesar 0,33 persen, yaitu 25 persen dan kembali mengalami kenaikan pada tahun 2015 sebesar 29 persen. (lihat tabel 1. di bawah).

Tabel 1. Alokasi Dana Otsus untuk Sektor Pendidikan di Kab. Paniai Periode 2013 – 2015

Tahun	Alokasi Dana Otsus Paniai (Rp)	Alokasi Pendidikan (Rp)	Pendidikan (%)
2013	74,651,606,000	21,713,396,310	29%
2014	115,559,753,000	28,943,620,018	25%
2015	115,559,753,000	33,714,000,002	29%
	305,771,112,000	84,371,016,330	28%

Sumber : RD Otsus Kabupaten Paniai 2013 - 2015

Bila mengacu pada ketentuan dalam Perdasus Nomor 25 Tahun 2013, tampak alokasi Dana Otonomi Khusus Bidang pendidikan di Kabupaten Paniaisepanjang tahun 2013 – 2015 belum menunjukkan konsistensi terhadap pasal

11 ayat (1) huruf ayang menyebutkan bahwa pembiayaan pelayanan bidang pendidikan minimal 30%. Hal ini dapat merefleksikan belum patuhnya Pemda Paniai terhadap ketentuan perundang-undangan dan konsistensinya terhadap peningkatan kualitas pendidikan.

Saat ini, alokasi 30% Dana Otsus untuk bidang pendidikan telah diatur penggunaannya dalam Peraturan Gubernur No. 32 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan dan Penggunaan Dana Otsus Bidang Pendidikan. Adapun persentase pembiayaan untuk peningkatan akses dan mutu pendidikan, yakni Program PAUD 5 persen, DIKDAS 9 Tahun – SD 34 persen, Dikdas 9 Tahun – SMP 25 persen, Sekolah Menengah Atas 13 persen, Sekolah Menengah Kejuruan 8 persen, Pendidikan non formal dan informal 7 persen, Pendidikan Tinggi dan pendidikan lain yang relevan 10 persen. Berikut alokasi dana otonomi khusus sektor pendidikan di Kabupaten Paniai berdasarkan program:

Tabel 2. Alokasi Dana Otsus Per Program Bidang Pendidikan di Kab. Paniai Periode 2013 – 2015

PROGRAM	TA 2013		TA 2014		TA 2015		Grand Total	
	RD (Rp)	%	RD (Rp)	%	RD (Rp)	%		%
PAUD	819,600,000	3.77	700,000,000	2.42	1,308,674,000	3.88	2,828,274,000	3.35
DIKDAS	3,115,000,000	14.35	8,961,119,980	30.96	6,057,642,000	17.97	18,133,761,980	21.49
Pendidikan Menengah	1,015,000,000	4.67	3,302,000,000	11.41	3,476,684,032	10.31	7,793,684,032	9.24
Pendidikan Non formal	450,000,000	2.07	820,000,000	2.83	830,000,000	2.46	2,100,000,000	2.49
Manajemen Pelayanan Pendidikan	-	-	1,677,000,000	5.79	2,600,000,000	7.71	4,277,000,000	5.07
Pendidikan Tinggi	12,973,500,000	59.75	9,562,500,050	33.04	13,430,000,000	39.84	35,966,000,050	42.63
Peningkatan Mutu Pendidikan dan Tenaga Kependidikan	3,240,296,310	14.92	2,920,999,988	10.09	3,280,000,000	9.73	9,441,296,298	11.19
Pembinaan dan Pengembangan Aparatur	100,000,000	0.46	200,000,000	0.69	-	-	300,000,000	0.36
Peningkatan Sarana dan Prasarana Olahraga	-	-	600,000,000	2.07	2,430,999,970	7.21	3,030,999,970	3.59
Pemberdayaan Kepemudaan	-	-	200,000,000	0.69	300,000,000	0.89	500,000,000	0.59
Grand Total	21,713,396,310	100	28,943,620,018	100	33,714,000,002	100	84,371,016,330	100

Sumber : RD Tahun 2013 – 2015, Kabupaten Paniai.

Berdasarkan tabel di atas, tampak alokasi dana otsus bidang pendidikan bagi peningkatan akses dan mutu pendidikan di Kabupaten Paniai, untuk program PAUD rata-rata persentase dari tahun 2013 – 2015 mencapai 3,35 persen atau sebesar Rp.2 Miliar lebih, pada program Pendidikan Dasar (DIKDAS) alokasi dana dari tahun 2013 – 2015 sebesar 21,49 persen atau Rp.18 Miliar lebih. Untuk Pendidikan Menengah rata – rata mencapai 9,24 persen atau setara dengan Rp.7 Miliar lebih, kemudian untuk Pendidikan Non Formal rata – rata persentase 2,49 persen (Rp.2 Miliar lebih), pada jenjang Pendidikan Tinggi mencapai 42,63 persen atau Rp.35 Miliar lebih. Jika mengacu pada Peraturan Gubernur No. 32 Tahun 2014, alokasi dana per program bidang pendidikan rata – rata belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

A. Partisipasi Masyarakat

Terkait penyelenggaraan pengelolaan dana otsus yang partisipatif, peneliti menyoroti mekanisme dalam aspek perencanaan anggaran dana otsus di Kabupaten Paniai. Peneliti menemukan bahwa perencanaan dana Otsus diawali dengan menyelenggarakan kegiatan musrenbang dengan melibatkan keikutsertaan wakil adat, agama, pemuda, SKPD dan sekolah. SKPD dan masyarakat mengusulkan program/kegiatan sesuai dengan kebutuhan dengan memperhatikan prioritas pembangunan yang tertuang dalam RPJMD kabupaten Paniai.

Hasil Wawancara: Partisipasi Masyarakat

Responden	Kutipan Hasil Wawancara
RESPONDEN 1:	"kitong disini tiap tahun adakan musrenbang. Disitu kita undang masyarakat Paniai terlibat supaya bisa kasi masukan untuk susun program apa yang paling dorang perlu. Paling banyak yang hadir itu orang Paniai asli, dorang juga yang kasi masukan".
RESPONDEN 2:	"Saya juga sendiri yang ikut musrenbang disini. Kita diminta ajukan kegiatan apa saja yang paling kami butuh di lapangan."
RESPONDEN 3:	"kami masyarakat diundang hadir dalam kegiatan Musrenbang Distrik atau Kampung, itu tiap tahun, makanya kami tau soal dana respek".

Sumber : Wawancara Tahun 2016 di Kabupaten Paniai.

Untuk menjaga agar dana dialokasikan sesuai dengan ketentuan dan kebijakan Otsus Papua, Bappeda Provinsi memberi arahan kepada masing-masing Pemda penerima alokasi dana otsus, agar menyusun suatu daftar rencana program-program prioritas dalam format Usulan Rencana Definitif (URD), dan untuk selanjutnya oleh Bappeda Provinsi bersama Bappeda Kabupaten/Kota, URD tersebut dikonversi menjadi Rencana Definitif (RD). Atas dana otsus yang diafektasikan bagi pembangunan sektor pendidikan Kabupaten Paniai, penyusunan daftar rencana penggunaan dana (Usulan Rencana Definitif) dilakukan melalui suatu mekanisme Rapat Kerja yang diakomodir oleh pihak Bappeda Paniai dengan melibatkan partisipasi dari Dinas Pendidikan selaku pengguna/pelaksana anggaran. Penelitian ini menemukan bahwa dalam upaya penyusunan URD, koordinasi lintas SKPD telah dilaksanakan dengan baik. Koordinasi antara lain dilaksanakan melalui Rapat Kerja Teknis yang terbatas melibatkan SKPD terkait, namun belum sepenuhnya mengakomodir keikutsertaan pihak sekolah.

B. Transparansi Anggaran

Terkait penyelenggaraan pengelolaan dana otsus yang transparan, peneliti menyoroti mekanisme dalam aspek pelaksanaan anggaran dana otsus di Kabupaten Paniai. Penelitian ini menemukan bahwa prinsip transparansi saat pelaksanaan kegiatan belum dilakukan secara optimal, sehingga pelaksanaannya masih dipertanyakan oleh beberapa pemangku kepentingan dan penerima manfaat. Masih terdapat minimnya keterbukaan informasi, baik sumber maupun penggunaan dana otonomi khusus sektor pendidikan yang selanjutnya berdampak pada kesenjangan informasi tentang program dan kegiatan Otsus sektor pendidikan, baik antara SKPD dengan warga, maupun antara SKPD Pendidikan dengan pihak sekolah. Kesenjangan informasi (asimetris informasi) tersebut tergambar jelas pada kondisi dimana program bidang pendidikan yang dibiayai dari dana otsus, terbatas diketahui oleh beberapa pejabat di tingkat SKPD, Bappeda dan DPKAD, namun tidak diketahui oleh misalnya pihak sekolah selaku pihak yang bersentuhan langsung dengan peserta didik. Hal tersebut dapat dilihat pada beberapa kutipan hasil indept interview di lapangan, sebagai berikut:

Hasil Wawancara: Transparansi Anggaran

Responden	Kutipan Hasil Wawancara
RESPONDEN 5:	<p>"Tidak. Kami tidak pernah beritahu karena itukan tercampur smua dana DAU, dana Otsus. Lalu yang memberikan itu, setelah pak Bupati kasi disposisi itu kan ada bendahara khusus namanya bendahara bantuan yang akan melayani mereka tidak kita sebutkan. Kadang-kadang yang tahu malah orang-orang tertentu saja, karna PPTK saja tidak tahu itu dana otsus atau bukan yang penting kegiatan. Yang tahu pasti yah yang menyusun RKA nya toh".</p> <p>"Kalo ke masyarakat selama ini kami kurang (beritahu), yang penting kami beritahu ini kegiatan, tapi untuk sumber dananya tidak kita sebutkan. Kadang-kadang yang tahu malah orang-orang tertentu saja, karna PPTK saja tidak tahu itu dana otsus atau bukan yang penting kegiatan. Yang tahu pasti yah yang menyusun RKA nya toh".</p>
RESPONDEN 6:	"...untuk Dana Otsus itu kami tidak tahu, karena ada dana atau tidak untuk Otsus kami tidak tahu...."
RESPONDEN 4:	"...dari Dinas cuma datang memberikan saja dan menyuruh tandatangan saja kita juga tidak tahu sumber dananya dari mana, tidak ada penyampaian".
RESPONDEN 7:	"....ada setiap tahun sebenarnya, tapi jangan ajukan sudah kami tahu itu ada. Kami dari pihak sekolah juga sudah bicarakan untuk diusul tapi tidak sampai, jadi tidak semua usulan diterima. Akhirnya kita cuma jadi penonton, biar sudah kita terima hasilnya...."
RESPONDEN 8:	"....Kami pernah usulkan juga, kalau dari dinas kan pertama bilang ya, tapi realisasinya itu nihil, tidak sampai....".

Sumber : Wawancara Tahun 2016 di Kabupaten Paniai.

C. Pengawasan

Menyoroti aspek pengawasan dana otsus di Kabupaten Paniai, penelitian ini menemukan bahwa optimalisasi peran pengawasan dan MONEV program belum terintegrasi secara baik. Sebagaimana Ketentuan Perdasus No. 25 Tahun 2013, pada pasal 26 menegaskan bahwa selama pelaksanaan Otsus Papua di Kabupaten Paniai, MRP, DPRD dan aparat pengawas internal diberi ruang yang sebesar-besarnya untuk melaksanakan fungsi pengawasan atas efektifitas pemanfaatan dana otsus, termasuk penggunaan dana otsus yang diperuntukkan bagi sektor pendidikan di Kabupaten Paniai. Namun pada realitanya, pengawasan oleh pihak legislatif, dalam hal ini MRP dan DPRD relatif kurang optimal pelaksanaannya di Paniai. Demikian halnya pihak inspektorat. Kecenderungan selama ini pengawasan hanya dilaksanakan apabila telah diperoleh hasil dari pelaksanaan kegiatan, dan hanya bersifat pembinaan, sedangkan dalam prosedurnya, kegiatan pengawasan hendak dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai diperoleh hasil. Hal ini menggambarkan bahwa perangkat pengawasan dan MONEV sebagaimana diamanatkan Perdasus 25/2013 belum dijalankan.

Hasil Wawancara: Aspek Pengawasan

Responden	Kutipan Hasil Wawancara
RESPONDEN 1:	"kalau untuk pelaksanaan pengawasan, kita tidak bisa andalkan dorang (inspektorat, DPRD), ade lihat saja kantor disana sepi tidak ada orang kerja."
RESPONDEN 9:	"kami di inspektorat memang cuma sekedar pembinaan saja...."

Sumber : Wawancara Tahun 2016 di Kabupaten Paniai.

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis di atas, peneliti merumuskan beberapa simpulan berikut ini:

- "Partisipasi" masyarakat dalam proses perencanaan daerah telah dilakukan melalui pelaksanaan Musrembang, namun cenderung hanya bersifat formalitas belaka. Padatapan penganggaran dan pelaksanaan, terdapat kegiatan yang telah diusulkan *stakeholders* dan disepakati dalam kegiatan Musrembang, namun realisasinya tidak dianggarkan pada saat penyusunan URD dan RD. Hal ini menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat terkait kebutuhan-kebutuhan pendidikan yang diajukan belum mendapat perhatian yang memadai.
- Masih terdapat masalah transparansi anggaran dana otsus sektor pendidikan karena minimnya keterbukaan informasi, baik sumber maupun penggunaan dana otonomi khusus sektor pendidikan. Hal ini kemudian berdampak pada kesenjangan informasi tentang program/kegiatan Otsus sektor pendidikan, baik antara Pemerintah Daerah dan warga, maupun antara SKPD Pendidikan dan pihak sekolah. Kesenjangan informasi (asimetris informasi) tersebut tergambar jelas pada kondisi dimana program bidang pendidikan yang dibiayai dari dana otsus, terbatas diketahui oleh beberapa pejabat di tingkat SKPD, Bappeda dan DPKAD;
- Optimalisasi peran pengawasan program belum terintegrasi secara baik. Sebagaimana Ketentuan Perdasus No. 25 Tahun 2013, pada pasal 26 menegaskan bahwa selama pelaksanaan Otsus Papua di Kabupaten Paniai, MRP, DPRD dan aparat pengawas internal diberi ruang yang sebesar-besarnya untuk melaksanakan fungsi pengawasan atas efektifitas pemanfaatan dana otsus, termasuk penggunaan dana otsus yang diperuntukkan bagi sektor pendidikan di Kabupaten Paniai. Namun pada realitanya, pengawasan oleh pihak legislatif, dalam hal ini MRP dan DPRD relatif kurang optimal pelaksanaannya di Kabupaten Paniai.
- Pengelolaan dana otsus sektor pendidikan oleh Pemerintah Kabupaten Paniai dinilai belum patuh terhadap ketentuan regulasi yang memayunginya.

B. Rekomendasi

Adapun beberapa poin rekomendasi yang diajukan peneliti melalui kajian ini adalah sebagai berikut:

- Perlu ada keterlibatan/partisipasi Lembaga Pendidikan dalam pengelolaan Dana Otsus bidang pendidikan, mulai dari perencanaan sampai dengan tindak lanjutnya. Partisipasi dapat dilakukan melalui diskusi jaring aspirasi/kebutuhan Lembaga Pendidikan sehingga kebutuhan itulah yang tertuang dalam perencanaan dan penganggaran penggunaan Dana Otsus bidang pendidikan Kabupaten Paniai.
- Perlunya transparansi kepada pihak sekolah, siswa, orang tua, bahkan masyarakat tentang jumlah dana dan sumber dana yang diberikan ataupun digunakan dalam setiap kegiatan yang menggunakan Dana Otonomi Khusus bidang Pendidikan. Transparansi dapat dilakukan melalui penyampaian secara langsung ataupun melalui surat resmi kepada pihak – pihak terkait pengguna Dana Otsus, pemberian tanda/cap/label Otsus pada barang-barang seperti alat peraga edukatif, buku-buku pelajaran, dan lain - lain.
- Perlu makin dioptimalkannya sistem pengawasan, monitoring dan evaluasi terhadap seluruh program/kegiatan bidang pendidikan yang bersumber dari dana Otsus oleh MRP, DPRD, dan Inspektorat Kabupaten Paniai.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiq, Bachrul. 2010. *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*. Laksbang Pressindo. Yogyakarta.
- Bappeda Provinsi Papua. 2009b. Studi Dampak RESPEK Terhadap Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat di Kampung. Bappeda. Tidak dipublikasi.
- Dinas Pendidikan Kabupaten Paniai. 2013. Rencana Strategis Pembangunan Lima Tahun Dinas Pendidikan dan Pengajaran 2013 – 2015. Enarotali.
- Halim, A. dan Abdullah, S. 2006. Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah: Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi. Jurnal Akuntansi Pemerintah. Unduh 3 April 2009.
- Isharyanto, 2007. Analisis Politik Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Sistem Anggaran Daerah. Universitas Sebelas Maret. <http://www-.docstoc.-com/docs/2072124> (diakses 23 Maret 2015).

- Kuddy, A. L. L. (2017). Efektivitas Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Bidang Kesehatan Di Kabupaten Paniai Tahun Anggaran 2013-2015. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Studi Pembangunan*, 3(1).
- Kuddy, A. L. (2017). Type of Leaderships, Accountability, Public Participation and Transparency of Public Policy as moderation to Degree of Legislative's Members Budgeting Knowledge in Controlling the Regional Budget (APBD). *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah*, 1(3).
- Mardiasmo. 2002. Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Andi Publisher, Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2003. Konsep Ideal Akuntabilitas dan Transparansi Organisasi Layanan Publik, Majalah Swara MEP, Vol. 3 No. 8 Maret, MEP UGM, Yogyakarta.
- Pemerintah Provinsi Papua. 2014. Peraturan Gubernur 32 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus Bidang Pendidikan bagi Kabupaten/Kota di Provinsi Papua, Jayapura.
- Pemerintah Kabupaten Paniai. 2013. Dokumen Pelaksanaan Anggaran Tahun 2013. Enarotali.
- Pemerintah Provinsi Papua. 2013. Peraturan Daerah Khusus Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua, Jayapura.
- Pemerintah Provinsi Papua. 2014. Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Program Strategis Pembangunan Ekonomi dan Kelembagaan Kampung Tahun 2014, Jayapura.
- Pemerintah Provinsi Papua. 2015. Peraturan Gubernur Nomor 30 Tahun 2015 tentang Pengalokasian Dana Otonomi Khusus Kabupaten/Kota Se Provinsi Papua Tahun Anggaran 2015, Jayapura.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Paniai. 2013. Rencana Definitif Kabupaten Paniai Tahun 2013. Enarotali.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Paniai. 2014. Rencana Definitif Kabupaten Paniai Tahun 2014. Enarotali.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Paniai. 2015. Rencana Definitif Kabupaten Paniai Tahun 2015. Enarotali.
- Pemerintah Kabupaten Paniai. 2013. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2013 – 2018. Enarotali.
- Salle, A., (2011) Akuntabilitas Keuangan : Studi Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Disertasi, Fakultas Ekonomi, Universitas Brawijaya.
- Schiavo-Campo, S., 2007. The Budget and Its Coverage. Budgeting and Budgetary Institutions - Public Sector Governance And Accountability Series. Anwar Shah (ed.). The World Bank.
- Sulistoni, Gatot. 2003. *Fiqh korupsi: Amanah Vs Kekuasaan*, Somasi Press. Nusa Tenggara Barat.