

OTONOMI KHUSUS DAN KUTUKAN SUMBER DAYA ALAM PAPUA





OTONOMI KHUSUS DAN KUTUKAN SUMBER DAYA ALAM PAPUA



Laporan ini merupakan hasil kerjasama
INDEF dengan Greenpeace Indonesia

INDEF | Institute for Development
of Economics and Finance

GREENPEACE

DAFTAR ISI

Daftar Isi	2
Daftar Gambar	2
Daftar Tabel	3
01. Pendahuluan	4
02. Kondisi Papua dan Otonomi Khusus	10
Kutukan Sumber Daya Alam	10
Papua dan Kutukan Sumber Daya Alam	15
Eksplorasi dan Dukungan Investasi	20
Masa Depan Lingkungan Papua	22
Kesejahteraan Papua dan Papua Barat	26
Harapan Mewujudkan Generasi Maju di Tanah Papua	32
Tata Kelola Pemerintah Papua dan Papua Barat	34
Sulitnya Berdikari atas Keuangan Daerah	37
Menakar Otonomi Khusus Papua Jilid II	39
Latar Belakang Pelaksanaan Otonomi Khusus	39
Perbandingan Otonomi Khusus	41
03. Metode Penelitian	50
Metode Regresi Panel	50
Stochastic Frontier Analysis	52
04. Analisa Empiris	54
Kesimpulan	70
Rekomendasi	71
Daftar Pustaka	72
Apendiks	73

Daftar Gambar

Gambar 1. Distribusi Klasifikasi Ketergantungan Alam Menurut Regional (% PDB)	5
Gambar 2. Kontribusi Ekspor Teknologi Menengah-Tinggi terhadap Total Ekspor Barang (%)	6
Gambar 3. Kontribusi Sektor Pertambangan dan Pertanian terhadap PDB di Papua dan Papua Barat (%)	7
Gambar 4. Hubungan Indeks Kutukan Sumber Daya Alam dengan Indeks Pembangunan Berkelanjutan antar Daerah	8
Gambar 5. Luas Hutan Alam Tersisa pada Provinsi Papua, Papua Barat Dibandingkan dengan Provinsi Lainnya (ha)	9
Gambar 6. Jumlah Penduduk Papua dan Papua Barat 2000-2020	15

Gambar 7. Jumlah Migrasi Netto Papua dan Papua Barat 2000-2020	16
Gambar 8. Komposisi Penduduk Papua dan Papua Barat 2010	17
Gambar 9. Pertumbuhan PDRB Papua dengan dan tanpa Tambang (YoY)	19
Gambar 10. Peta Konsesi Perizinan di Tanah Papua	21
Gambar 11. Citra Satelit Deforestasi Tanah Papua November 2002 (kiri) dan November 2019 (kanan)	24
Gambar 12. Emisi CO ₂ dari Forest Loss dan Gambut	24
Gambar 13. Indeks Kutukan Sumber Daya Alam (NRC) di Indonesia Menurut Provinsi	26
Gambar 14. Pertumbuhan PDRB-Konstan Kabupaten/Kota Papua Barat dan Papua	27
Gambar 15. Persentase Kemiskinan Papua (atas) dan Papua Barat (bawah)	29
Gambar 16. IPM Provinsi Papua dan Papua Barat	31
Gambar 17. Rasio Belanja Pendidikan (Atas) dan Rasio Belanja Kesehatan (Bawah) terhadap Total Belanja Papua Barat (Kiri) Papua (Kanan) 2006-2009	32
Gambar 18. Hasil Opini BPK Atas Laporan Keuangan Pemda Kabupaten/Kota Papua dan Papua Barat 2006-2019	36
Gambar 19. Pendapatan Asli Daerah Papua Barat (Atas) dan Papua (Bawah) 2006-2009	37
Gambar 20. Derajat Desentralisasi Papua Barat (Kiri) Papua (Kanan) 2006-2009	38
Gambar 21. Total Agregat Top 20% dan Bottom 20% Capaian Efisiensi Pemerintah Daerah	66
Gambar 22. Pemekaran Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2022	67
Gambar 23. Indikator Pembangunan Wilayah Hasil Pemekaran Papua dan Papua Barat	68

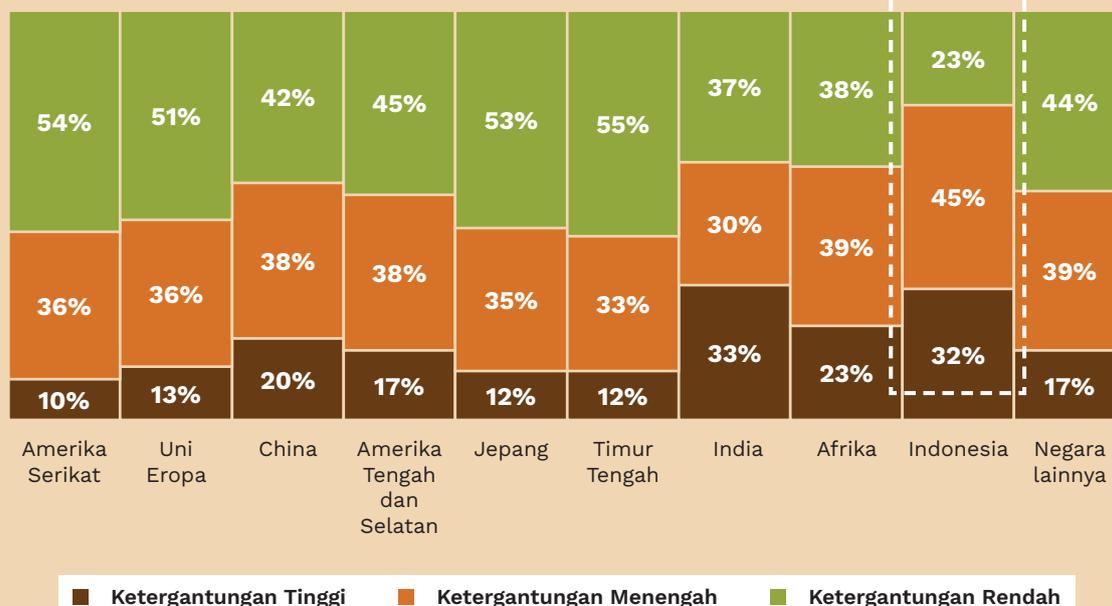
Daftar Tabel

Tabel 1. Potensi Deforestasi	19
Tabel 2. Tabel Perbandingan Otonomi Khusus Papua dan Aceh	42
Tabel 3. Tabel Perbandingan Otonomi Khusus Terkait Ekonomi Papua dan Aceh	44
Tabel 4. Perbandingan Otonomi Khusus Terkait Pengelolaan SDA dan Lingkungan Hidup Papua dan Aceh.	45
Tabel 5. Perbandingan Otonomi Khusus Terkait Wewenang Perjanjian dan Partisipasi Masyarakat Papua dan Aceh.	45
Tabel 6. Spesifikasi Model Regresi Panel	50
Tabel 7. Uji Spesifikasi Model	51
Tabel 8. Capaian Indikator Pembangunan Papua-Papua Barat 2010-2020	55
Tabel 9. Capaian Indikator Bidang Pendidikan Sulampua-Nusra 2010-2020	56
Tabel 10. Capaian Indikator Bidang Kesehatan Sulampua-Nusra 2010-2020	57
Tabel 11. Capaian Indikator Kemiskinan Sulampua-Nusra 2010-2020	58
Tabel 12. Hasil Regresi Fixed Effect Model (FEM)	61
Tabel 13. Hasil Regresi Random Effect Model (REM)	62
Tabel 14. Capaian Efisiensi Teknis Anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota 2011-2019	64
Tabel 15. Rerata Rasio Daratan per Fasilitas Pendidikan-Kesehatan	65
Tabel 16. Coefficient Varians Anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota 2011-2019	66

01. PENDAHULUAN

Sejak lama Indonesia memang tergantung terhadap sumber daya alam. Ketergantungan tersebut tergolong cukup besar. Jika dikategorikan, lebih dari sepertiga dari Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia disumbangkan oleh sektor yang memiliki ketergantungan tinggi pada sumber daya alam. Angka tersebut termasuk yang terbesar setelah India dengan 30 persen. Besarnya angka ketergantungan tersebut tentu erat kaitannya dengan berlimpahnya sumber daya alam yang terkandung. Dalam hal sumber daya mineral, Indonesia merupakan eksportir terbesar untuk komoditas seperti *refined tin*, dan ore nikel, serta eksportir utama untuk bauksit, timah, emas dan tembaga (Dutu, 2016). Bahkan, tambang Grasberg di Papua merupakan salah satu tambang dengan cadangan tembaga dan emas terbesar di dunia (Dutu, 2016).

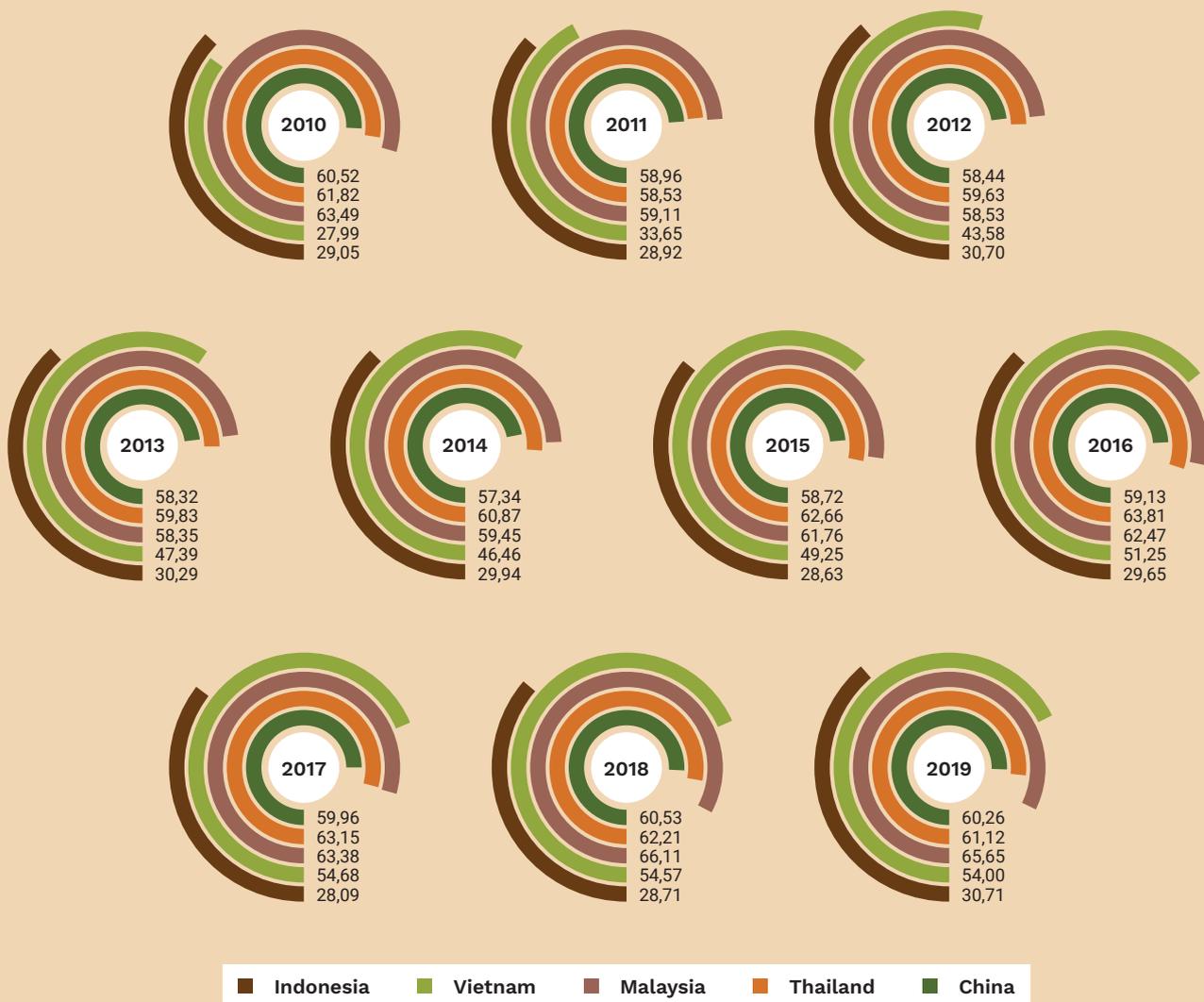




Sumber: (World Economic Forum & PwC, 2020)

Gambar 1. Distribusi Klasifikasi Ketergantungan Alam Menurut Regional (% PDB)

Namun demikian, pengaruh kesejahteraan ini belum tentu memiliki dampak secara langsung terhadap kesejahteraan ekonomi. Justru, sebaliknya dimana keberlimpahan sumber daya alam memberikan kutukan (natural resources curse) sehingga nisbah kesejahteraan ekonomi tidak dapat terdistribusi. Diskursus pengaruh keberlimpahan sumber daya alam terhadap ekonomi muncul tatkala ledakan sektor ekstraktif pada dekade tahun 70 an di sisi lain justru menekan sektor manufaktur dan memicu deindustrialisasi (Corden & Neary, 1982). Beberapa risiko muncul akibat berlimpahnya sumber daya alam, pertama bahwa ekonomi yang berpangku pada eksploitasi sumber daya alam erat kaitannya dengan dengan fenomena “boom and bust” (Dutu, 2016). Peningkatan harga komoditas di pasar dunia memang mendorong peningkatan ekspor untuk komoditas tersebut, namun, di sisi lain hal tersebut akan mendorong terjadinya apresiasi mata uang domestik terhadap asing. Apresiasi mata uang tersebut pada gilirannya akan mengakibatkan tertekannya ekspor produk-produk industri (*tradable*). Fenomena ini lazim disebut sebagai *dutch disease*. Istilah yang mulai muncul akibat ledakan permintaan komoditas gas alam di Belanda pada dekade 1970 ternyata justru menyebabkan sektor manufaktur negara tersebut terpukul mundur. Kedua, risiko volatilitas harga yang cukup tinggi. Tingginya volatilitas tersebut tidak hanya berdampak pada kinerja neraca perdagangan, namun juga terhadap penurunan potensi pendapatan negara hasil ekspor komoditas.



Sumber: World Development Indicator, 2021

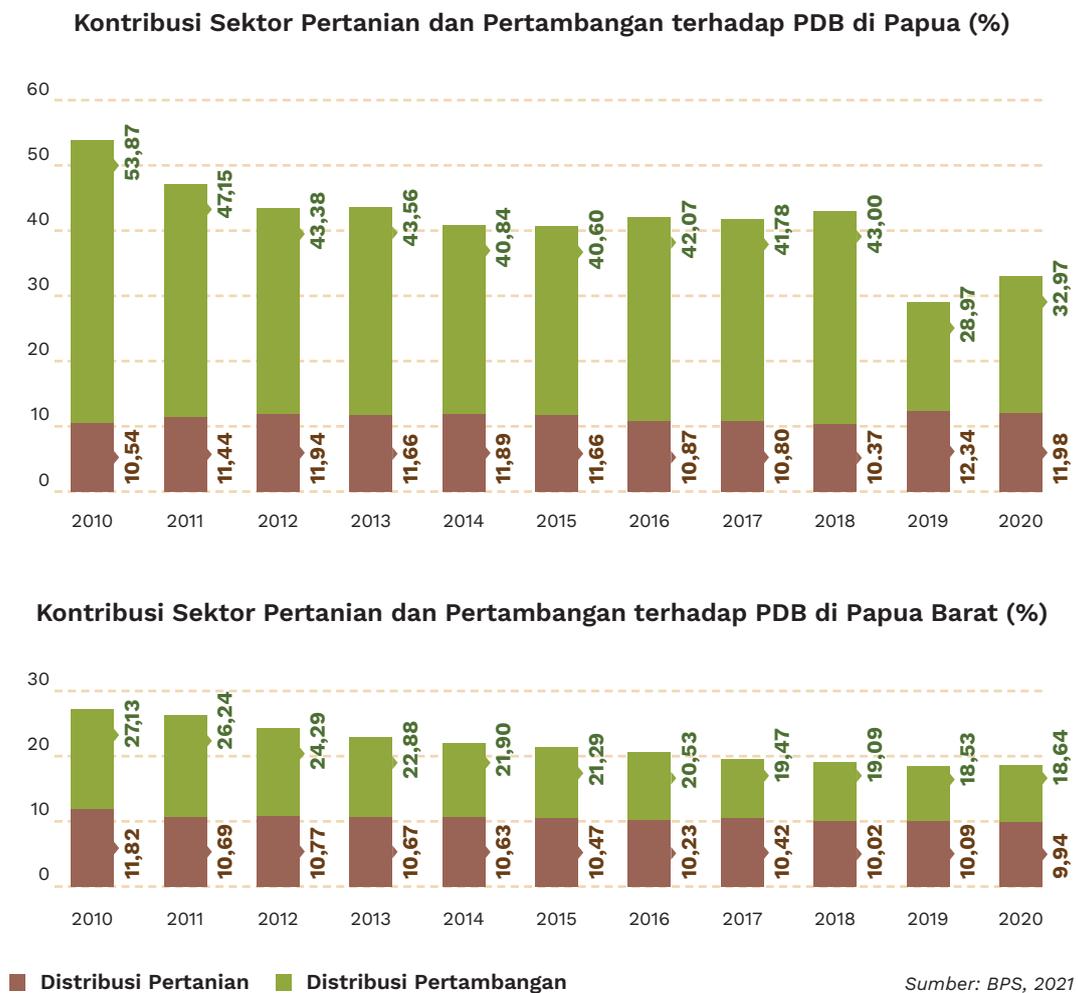
Gambar 2. Kontribusi Ekspor Teknologi Menengah-Tinggi terhadap Total Ekspor Barang (%)

Terakhir, disinsentif pada pengembangan industri bernilai tambah tinggi. Fenomena ini relevan dengan kondisi Indonesia di mana ekspor berbasis teknologi menengah-tinggi stagnan di angka 30 persen terhadap total ekspor barang sejak beberapa dekade ke belakang. Pada komoditas primer, eksploitasi sumber daya alam memiliki karakteristik produksi padat modal dengan lapangan kerja yang minimum (Asanuma, 2008). Selain itu, tidak ada limpahan signifikan yang diharapkan ke perekonomian baik melalui difusi teknologi atau akumulasi modal manusia (Asanuma, 2008).

Jalur lain kutukan sumber daya alam adalah pada rente ekonomi yang tercipta dari eksploitasi. Pada hakikatnya, kekayaan sumber daya alam memang dikuasai negara untuk kemudian didistribusikan untuk kemakmuran rakyat. Sumber daya yang terkandung di dalamnya kemudian menghasilkan rente penerimaan yang masuk ke negara, sebagai institusi yang menguasai sumber daya tersebut (Asanuma, 2008).

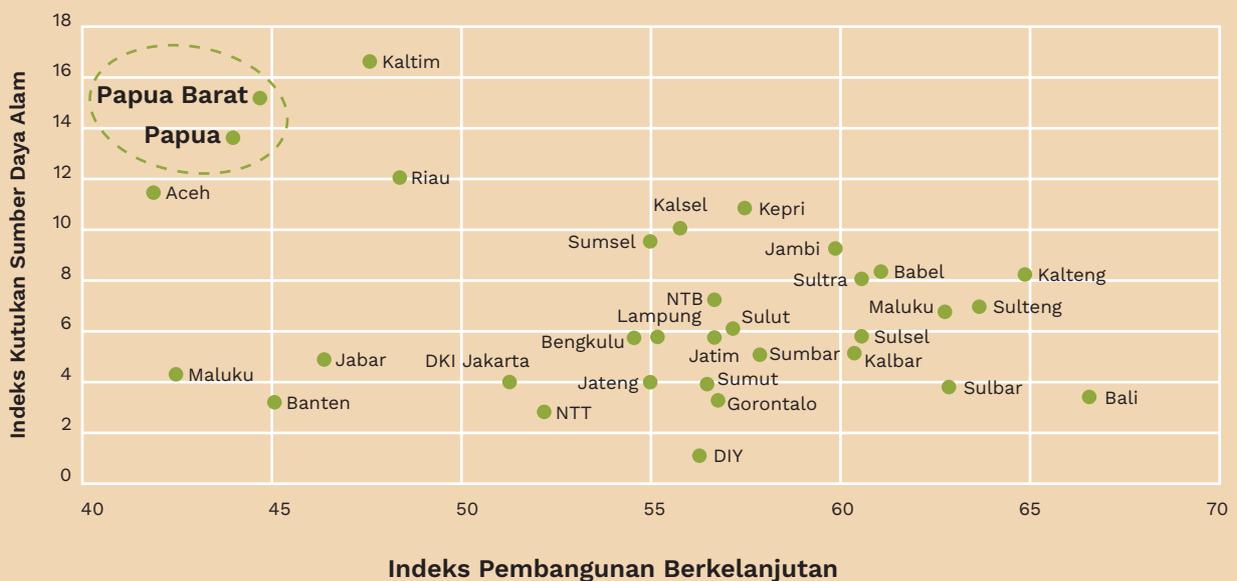
Namun demikian, di mana ada rente, di sana akan ada pemburu rente (Asanuma, 2008). Perilaku mencari rente tersebut kemudian berpengaruh terhadap dampak ekonomi politik atas perilaku pemerintah. Berlimpahnya penerimaan terlebih karena hasil dari ledakan komoditas (*windfall*) punya tendensi bagi politisi dan pengambil kebijakan untuk menyiapkan penerimaan tersebut kepada investasi yang tidak ekonomis dan pengeluaran yang boros. Efek rakus (*voracity effect*) punya andil dalam menyebabkan keterbelakangan ekonomi melalui penyalahgunaan dan kesewenangan pengelolaan dana public (Lane & Tornell, 1996). Beberapa pendapat lain menyebut kaitan antara sumber daya dan potensi rente dengan kondisi institusi. Salah satunya adalah bagaimana potensi rente tersebut membuat diktator dengan mudah dapat mereduksi kompetisi (Acemoglu et al., 2004).

Pada level daerah, kasus kutukan sumber daya alam ini cukup relevan. Beberapa daerah memiliki sumber daya alam yang berkontribusi dominan terhadap perekonomian. Papua dan Papua Barat menjadi salah satu daerah yang sangat tergantung terhadap sumber daya alam. Kontribusi sektor berbasis sumber daya alam seperti pertanian dan pertambangan bahkan mencapai 43 persen untuk Provinsi Papua dan 27 persen untuk Papua Barat. Oleh karena itu, menjadi menarik melihat sejauh mana fonema ini telah mengakar di kedua daerah tersebut.



Gambar 3. Kontribusi Sektor Pertambangan dan Pertanian terhadap PDB di Papua dan Papua Barat (%)

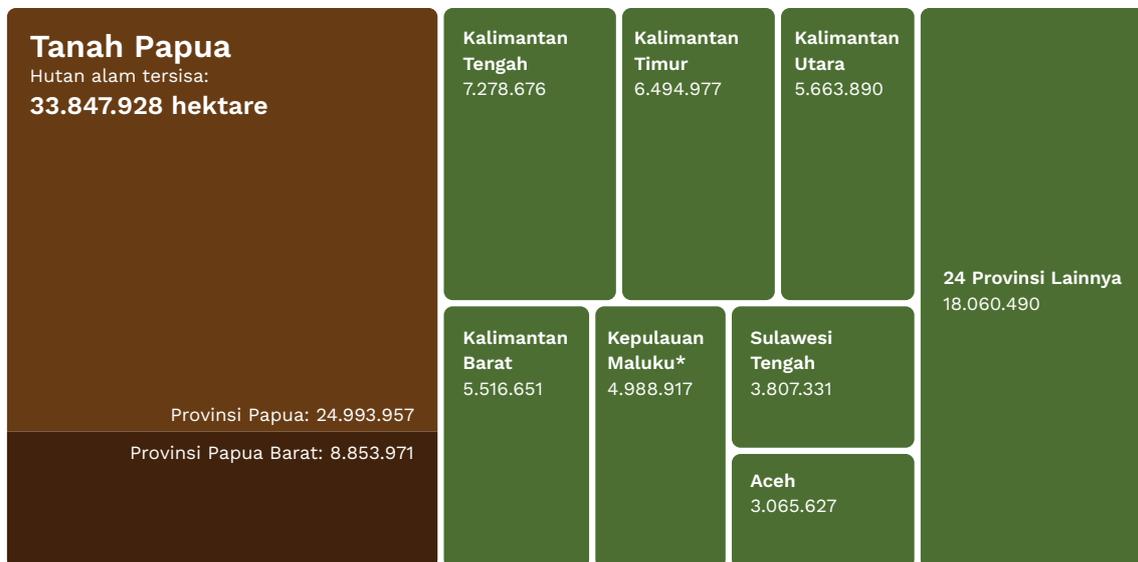
Kelimpahan sumber daya tidak kemudian terdistribusi dengan merata bagi pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat. Pembangunan Papua justru tertinggal. Kajian Rahma et al (2019) menunjukkan bahwa bahwa daerah dengan ketergantungan yang tinggi pada sumber daya alam seperti pertambangan justru memiliki indeks pembangunan berkelanjutan yang rendah. Kajian tersebut mengukur indeks pembangunan berkelanjutan menggunakan 3 dimensi dengan 6 indikator pembangunan daerah, antara lain: (i) pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran terbuka yang mewakili dimensi ekonomi; (ii) tingkat kemiskinan, Indeks Pembangunan Manusia, dan ketimpangan pendapatan atau Indeks Gini dari dimensi sosial; dan (iii) IKLH yang mewakili dimensi lingkungan (Rahma et al., 2019a). Papua dan Papua Barat menjadi termasuk dua dari 3 daerah dengan pembangunan berkelanjutan yang rendah meski berlimpah secara sumber daya alam.



Sumber: (Rahma et al., 2021a)

Gambar 4. Hubungan Indeks Kutukan Sumber Daya Alam dengan Indeks Pembangunan Berkelanjutan antar Daerah

Penyebabnya, penerimaan negara dari hasil eksploitasi sumber daya alam di dua daerah tersebut tidak optimal terdistribusi kembali ke daerah penghasil. Pemerintah Pusat mencoba memberikan alternatif kebijakan dengan memberikan ruang afirmasi dan akselerasi pembangunan melalui keistimewaan otonomi khusus. Ruang afirmasi ekonomi dilakukan dengan mengalokasikan otonomi khusus yang besarnya 2 Persen (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001) yang kemudian direvisi menjadi 2,25 persen (UU Nomor 2 tahun 2021). Namun demikian, sejak UU pertama dua dekade yang lalu, upaya tersebut gagal menghasilkan kemajuan signifikan baik dari sisi ekonomi maupun politik di Papua dan Papua Barat. Fakta lain menunjukkan bahwa laju deforestasi Tanah Papua meningkat dalam dua dekade terakhir dibandingkan dengan provinsi kaya hutan lainnya.



*) Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara

Sumber: Penutupan Lahan Tahun 2018. Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; diunduh dari <http://geoportal.menlhk.go.id/arcgis/rest/services/KLHK> pada 11 Desember 2020. diolah oleh Koalisi Indonesia Memantau. 2021. Menatap ke Timur: Deforestasi dan Pelepasan Kawasan Hutan di Tanah Papua. Februari, 2021. Jakarta, Indonesia.

Gambar 5. Luas Hutan Alam Tersisa pada Provinsi Papua, Papua Barat Dibandingkan dengan Provinsi Lainnya (ha)

Hutan dan kekayaan alam lainnya yang dimiliki Tanah Papua pun kini terancam, berdasarkan data laju deforestasi dalam 20 tahun terakhir Tanah Papua merupakan wilayah dengan laju deforestasi yang tinggi di Indonesia. Sejak tahun 2001 hingga 2020 total deforestasi Tanah Papua mencapai 641,4 ribu ha. Saat ini, 34 juta hutan yang tersisa juga masih terancam terdeforestasi karena masuk dalam area konsesi seperti tambang, perkebunan, dan hutan tanaman industri. Dengan kondisi Provinsi Papua dan Papua Barat yang berada pada posisi kedua dan ketiga indeks Kutukan Sumber Daya Alam, menunjukkan Papua akan semakin rentan jika tidak ada perubahan kebijakan pengelolaan sumber daya alam di Tanah Papua. Untuk itu Kajian ini akan membahas lebih lanjut bagaimana efektivitas kebijakan UU Otonomi Khusus yang dicanangkan untuk kesejahteraan masyarakat Papua berjalan dan kaitannya dengan fenomena kutukan sumber daya alam di Provinsi Papua dan Papua Barat yang ditimbulkan dari habitus ekstraktif.

Secara lebih detail antara lain:

- Mengevaluasi kebijakan Otonomi Khusus di Papua yang meneruskan fenomena kutukan sumber daya alam
- Menghitung dampak penerimaan dari sumber daya alam level kabupaten/kota pada kesejahteraan dan development outcomes di provinsi Papua dan Papua Barat (SFA)
- Mengkatagorisasikan kabupaten/kota di provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan dampak penerimaan sumber daya alam pada kesejahteraan dan development outcomes (*Revenue and Spending*)
- Menyusun rekomendasi kebijakan pembangunan ekonomi Papua dan Papua Barat untuk keluar dari fenomena kutukan sumber daya alam.

02.

KONDISI PAPUA DAN OTONOMI KHUSUS

Kutukan Sumber Daya Alam

Pada 1960, Rostow (1961) mengemukakan bahwa keberlimpahan sumber daya alam mendorong negara berkembang untuk transisi menuju industri *'take-off'* seperti Australia, Amerika Serikat, dan Inggris. Namun, hingga akhir tahun 1980 banyak dari ekonom yang menentang pernyataan tersebut. Sejumlah penelitian mencoba untuk mengeksplorasi peran sumber daya alam pada pertumbuhan ekonomi. Beberapa hasil menunjukkan hal yang kontradiktif, yaitu di satu sisi sumber daya alam memberikan efek positif pada pertumbuhan ekonomi, tetapi disisi lain, banyak penelitian yang menunjukkan hasil sebaliknya.



Frankel (2021) menyatakan bahwa keberlimpahan sumber daya alam seperti hidrokarbon, mineral, dan pertanian, dapat memberikan efek negatif pada suatu negara. Penelitiannya mempertimbangkan enam saluran di mana sumber daya alam mungkin memiliki efek negatif pada kinerja ekonomi. Studinya menjelaskan beberapa poin seperti: (1) Volatilitas harga komoditas tinggi, yang membebankan risiko dan biaya transaksi; (2) Spesialisasi dalam sumber daya alam dapat merugikan pertumbuhan jika mengesampingkan sektor manufaktur dan yang terakhir adalah lokus eksternalitas positif; (3) Kekayaan mineral dapat menyebabkan perang saudara dan hambatan bagi pembangunan; (4) Pemberian komoditas minyak dan mineral dan beberapa tanaman dapat menyebabkan institusi yang buruk, seperti korupsi, ketidaksetaraan, struktur kelas, perebutan kekuasaan yang kronis, dan tidak adanya supremasi hukum dan hak milik.

Kutukan sumber daya akibat ledakan komoditas, menyebabkan apresiasi mata uang yang nyata dan peningkatan pengeluaran pemerintah, yang keduanya memperluas sektor barang dan jasa yang tidak diperdagangkan seperti perumahan dan membuat sektor ekspor non-komoditas seperti manufaktur menjadi tidak kompetitif. Ketika harga komoditas dunia kembali turun, penyesuaian menjadi sulit karena warisan dari pengeluaran dan utang pemerintah yang membengkak serta sektor manufaktur yang menyusut (Frankel, 2021).

Zubikova (2017) menyatakan bahwa orientasi ekspor terhadap sumber daya alam umumnya muncul setelah ditemukannya sumber daya baru atau karena kenaikan harga yang tiba-tiba. Itu sebabnya sumber daya alam biasanya memiliki dampak positif terhadap perekonomian dalam jangka pendek. Hal tersebut berdampak pada pengurangan pengangguran dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun, hal tersebut tidak berlaku dalam jangka panjang. Ketergantungan terhadap sektor pertambangan membuat sektor ekonomi lainnya kurang kompetitif. Lebih jauh lagi, hal itu dapat menyebabkan melebarnya kesenjangan dalam distribusi kekayaan antara kelompok populasi yang berbeda serta diversifikasi ekonomi yang tidak memadai.

Beberapa studi menunjukkan alasan mengapa ketergantungan terhadap sumber daya alam memberikan dampak negatif. Ledakan ekspor komoditas primer menyebabkan mata uang terapresiasi, serta mendorong ekspor menjadi tidak kompetitif dan impor menjadi murah; tingginya volatilitas komoditas primer cenderung meningkatkan biaya transaksi selama periode waktu tertentu; serta kegagalan institusi (Hanafi & Martawardaya, 2015).



Dwumfour dan Ntow-gyam (2018) serta Asif et al. (2020) menyimpulkan bahwa negara-negara yang memiliki sumber daya alam yang melimpah cenderung memiliki pertumbuhan relatif lebih lambat. Beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya fenomena kutukan sumber daya alam diantaranya PDRB dari sektor tambang yang dominan dibandingkan sektor non-tambang; korupsi pemerintahan; integritas kepala daerah; izin usaha; alokasi dana untuk pendidikan, kesehatan, dan belanja ekonomi rendah. Variabel lain yang berpengaruh secara tidak langsung adalah integritas kepala daerah, oligarki tambang, integritas birokrasi pemerintahan dan tingkat korupsi dalam bentuk suap dan gratifikasi, konflik kepentingan, dan aset SDA yang tidak pernah dianggap sebagai kekayaan milik negara (Rahma et al, 2021).

Penelitian Lal dan Myint (1996) mensintesis temuan studi internasional utama dari 21 negara untuk periode 1950-1985 dan menyimpulkan bahwa alasan utama untuk kinerja yang buruk dari negara-negara yang memiliki sumber daya berlimpah adalah kebijakan lembaga mereka. Van der Ploeg (2011) menyatakan bahwa perbedaan kualitas institusi dapat menentukan keberhasilan pertumbuhan ekonomi suatu negara dari sumber daya alam. Negara-negara dengan kualitas institusi rendah akan sangat bergantung pada sumber daya alam, dan sebaliknya (Sarmidi et al., 2013). Artinya lembaga dan kualitas tata kelolanya memainkan peran penting dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam. Analisis mendalam Adams et al. (2019a,b) menunjukkan bahwa faktor penentu utama untuk mengatasi masalah kutukan sumber daya adalah tata kelola yang berkualitas, lembaga yang berkualitas, tata kelola yang efektif, akuntabilitas dan sistem pengendalian korupsi, dan keberlanjutan sumber daya alam.

Sebagai contoh adalah Venezuela, Irak, Nigeria, dan Rusia di mana negara-negara tersebut kaya akan minyak, tetapi semuanya menempati posisi rendah dalam Indeks *Persepsi Korupsi Transparency International* untuk tahun 2014. Dengan memilih untuk terlalu mengandalkan distribusi pendapatan yang berasal dari minyak mendorong pihak tertentu untuk menjalankan risiko membuang peluang untuk pembangunan ekonomi dan sosial (Timms, 2015).

Sejak 2008, pemerintah Uganda telah memberikan anggaran yang besar ke sektor minyak dan gas dengan ekspektasi bahwa hal itu dapat membawa ukuran pembangunan yang lebih besar ke negara yang sebagian besar berpenghasilan rendah. Namun, penurunan harga minyak telah mengubah Uganda. Dari tahun 1990 hingga awal 2000-an Uganda membuat kemajuan yang stabil, dimulai pada tahun 2007 pertumbuhan ekonomi mulai melambat serta meningkatnya tingkat korupsi, bertepatan dengan penemuan minyak. Mengikuti jejak Nigeria, Angola dan Republik Demokratik Kongo, Uganda adalah negara terakhir yang menderita dampak kutukan sumber daya alam.

Bentuk kasus yang lebih buruk terkait kutukan sumber daya alam adalah Pulau Hashima. Pulau Hashima, yang pernah menjadi kiblat penambangan batubara bawah laut adalah representasi tajam dari industrialisasi Jepang. Publikasi Goldfarb (2018) menyatakan, setelah Mitsubishi membeli pulau Hashima pada tahun 1890, perusahaan tersebut secara konsekuen mulai mengekstraksi batubara sebagai eksploitasi batu bara bawah laut besar pertama di Jepang. Namun, begitu cadangan batubara mulai menipis dan minyak bumi mulai menggantikan batu bara, tambang-tambang ditutup. Ketika kegiatan operasional dihentikan, penduduk Hashima mulai pergi dalam kurun waktu tiga bulan bahkan infrastruktur yang ada runtuh dan membusuk dari waktu ke waktu.

Kendatipun demikian, beberapa negara telah membuktikan keberhasilan mereka untuk keluar dari kutukan sumber daya alam seperti Norwegia. Kesadaran pemerintah akan masalah yang terkait dengan melimpahnya sumber daya alam dan apresiasi mata uang, mendorong Norwegia untuk keluar dari kutukan sumber daya. Pertumbuhan Norwegia mampu melampaui negara-negara tetangga pada 1980 an yang berlangsung lebih dari 25 tahun sebagai bukti bahwa negara tersebut telah lepas dari kutukan sumber daya alam. Salah satu faktor yang mendorong hal tersebut terjadi adalah peningkatan kemajuan teknologi, kesehatan dan pendidikan, selain itu Norwegia mampu menekan dampak pergeseran produksi dan pengeluaran (Tohom, 2016). Transparansi sistem hukum serta pengawasan aktivitas ekonomi berimplikasi pada minimnya tingkat korupsi dan *moral hazard* lainnya. Kegiatan investasi dibatasi oleh norma, kontrak, transparansi dan penegakan aturan.

Namun, pertumbuhan tersebut tidak berlanjut sejak era milenium di mana pertumbuhan industri non minyak menurun. Hal ini disebabkan karena adanya penyalahgunaan pendapatan minyak untuk kepentingan kelompok tertentu sehingga *over demand* minyak mendorong apresiasi nilai tukar, deindustrialisasi serta menurunnya daya saing, yang pada akhirnya berimplikasi terhadap kutukan sumber daya alam (Tohom, 2016).

Beberapa negara lain seperti Dubai dianggap telah berhasil keluar dari kutukan sumber daya alam. Penurunan produksi minyak yang cukup tajam mendorong Dubai menyeimbangkan kembali ekonominya dari hidrokarbon ke pariwisata, perdagangan, keuangan, dan penerbangan. Bahkan di Abu Dhabi, jantung minyak UEA, pada 2021 menunjukkan ekspor non-minyak tumbuh lebih cepat daripada impor pada kuartal pertama. Keberhasilan transisi Dubai dari ekonomi minyak adalah contoh luar biasa dari pemerintah dalam menggabungkan manfaat dari sektor swasta yang kompetitif dengan perlindungan untuk industri strategis dengan menjaga korupsi seminimal mungkin.

Dalam kasus Indonesia, beberapa studi menyatakan bahwa kutukan sumber daya alam tidak terjadi di Indonesia. Penelitian Hilmawan & Clark (2019) terhadap 390 distrik di Indonesia antara tahun 2006 dan 2015 menemukan bahwa tidak adanya kutukan sumber daya alam yang terjadi secara keseluruhan. Ketergantungan pada pendapatan minyak dan gas, atau dari pendapatan pertambangan secara keseluruhan, terkait secara positif dengan pertumbuhan serta peningkatan standar deviasi dalam perubahan bagian pendapatan minyak dan gas meningkatkan pendapatan antara tahun 2006 dan 2015 sebesar 16,1%, sedangkan ketergantungan pendapatan pada batu bara tidak memberikan efek pro-pertumbuhan.

Studi sebelumnya dilakukan oleh IMF (2010) menyatakan bahwa kutukan sumber daya alam tidak terjadi di Indonesia. Kebijakan ekonomi yang diambil oleh pemerintah Indonesia melalui kebijakan anggaran yang berimbang, pinjaman yang hati-hati, peningkatan anggaran infrastruktur, serta pendidikan mampu mengatasi efek pengeluaran sedangkan apresiasi nilai tukar ditekan oleh kebijakan devaluasi (Gurbanov et al., 2010).



© Ulet Ifansasti / Greenpeace

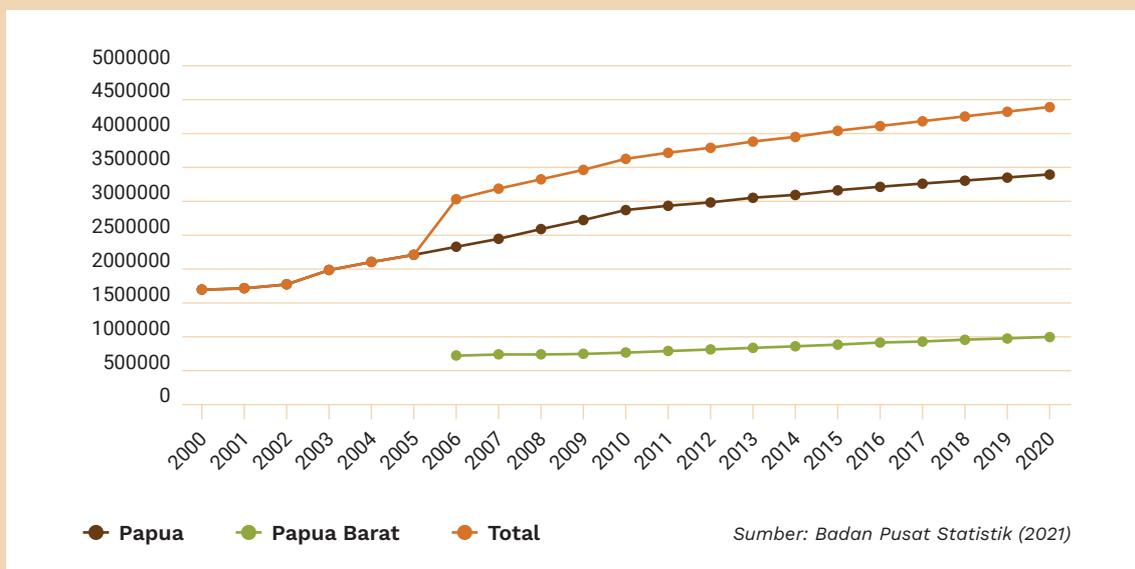
Dokumentasi tutupan lahan dan pengembangan perkebunan konsesi kelapa sawit di PT Tunas Sawa Erma (PT TSE). 6°39'8\"/>

Kendatipun demikian, dalam skala provinsi justru memberikan kesimpulan yang kontradiktif, misalnya untuk kasus Kalimantan Timur sebagai daerah dengan kekayaan alam yang melimpah, khususnya batubara, mendominasi kontribusi terhadap perekonomian provinsi tersebut. Bahkan data menunjukkan bahwa DBH sumber daya alam Kalimantan Timur merupakan salah satu yang tertinggi dibandingkan provinsi lainnya. Studi yang dilakukan oleh Zaini (2017) menggunakan data panel dari sembilan daerah di Kalimantan Timur tahun 2006-2014. Penelitian tersebut dilatarbelakangi karena adanya realita bahwa daerah dengan sumber daya alam yang tinggi memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi, meskipun tingkat kemiskinan Kalimantan Timur tidak lebih tinggi dari rata-rata nasional. Kendatipun demikian, hal tersebut mengindikasikan adanya ketimpangan di daerah sampel. Temuannya menunjukkan bahwa kontribusi sektor batubara terhadap perekonomian serta pengeluaran pemerintah secara signifikan meningkatkan ketimpangan pendapatan. Hal ini mengindikasikan adanya ketidakefisienan pemerintah daerah dalam menciptakan kesejahteraan di daerahnya.

Kasus lain untuk Provinsi Aceh di Kota Lhokseumawe. Berdirinya PT Arun NGL berkontribusi besar pada perekonomian kota tersebut serta menarik industry lain yang bahan bakunya sangat tergantung pada gas seperti pupuk dan kertas kantong semen serta perusahaan tambang minyak. Namun, hingga tahun 2000an terjadi penurunan produksi gas PT Arun NGL hingga pada akhir 2015 PT Arun NGL berhenti beroperasi seiring dengan cadangan gas yang menipis. Hal tersebut berimplikasi pada perekonomian dan gulung tikarnya perusahaan-perusahaan yang bergantung pada gas tersebut. Kondisi menjadi lebih buruk ketika pendatang yang ada berangsur meninggalkan kota seiring dengan meluasnya konflik Aceh (Wahono, 2015). Akibat terbuai kekayaan alam gas menyebabkan pemerintah daerah tidak memiliki rencana jangka panjang untuk stabilitas perekonomian daerah, pemerintah daerah seharusnya mengembangkan sektor-sektor potensial lainnya seperti jasa dan pariwisata.

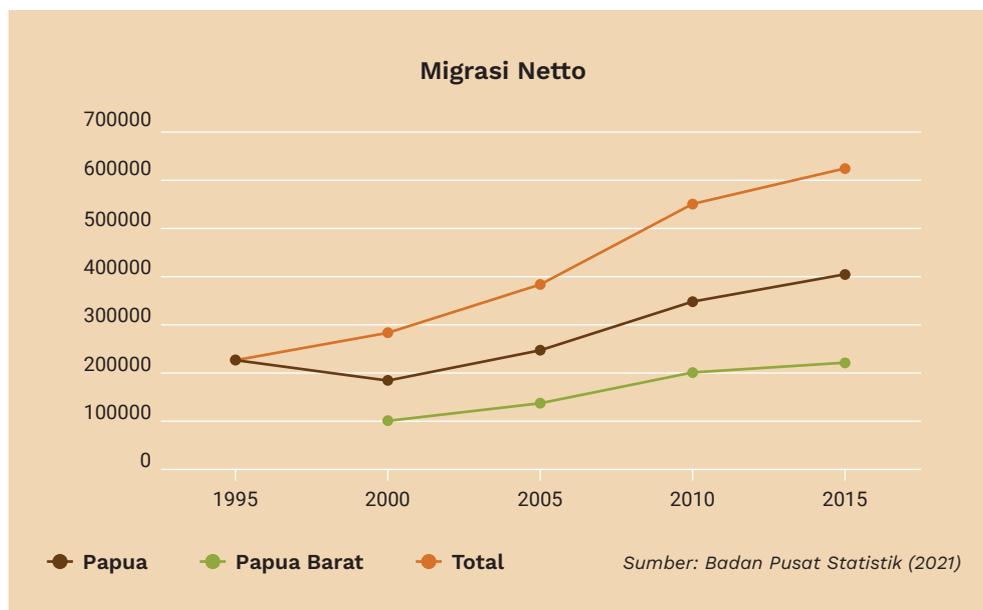
Papua dan Kutukan Sumber Daya Alam

Pembahasan pembangunan di Papua dan Papua Barat menjadi salah satu mandat utama dari Otonomi Khusus, amanat UU 20 tahun 2001 dan UU 36 Tahun 2008 secara tegas menyatakan bahwa masyarakat Papua dan Papua Barat berhak atas pembangunan yang wajar. Lantas demikian, hadirnya momentum pembangunan ini menjadi sinyal bagi penduduk di Indonesia dalam melihat potensi ekonomi yang dapat diraih di bumi cendrawasih. Pembahasan momentum dan potensi terbangunnya Papua dan Papua Barat pada dasarnya dapat dilihat melalui aspek kependudukan yang dapat ditinjau dari jumlah penduduk dari tahun ke tahun. Gambar 6 menunjukkan jumlah penduduk kedua provinsi dari tahun 2000 hingga tahun 2020 di mana pertumbuhan penduduk mengalami peningkatan signifikan hingga mencapai 150%. Salah satu faktor yang menyebabkan pertumbuhan diantaranya peningkatan fasilitas kesehatan seperti Puskesmas dari 545 di tahun 2015 menjadi 567 di tahun 2019 serta penurunan angka kematian bayi (AKB) sebesar 12% menjadi 47/1000 dan peningkatan migrasi penduduk.



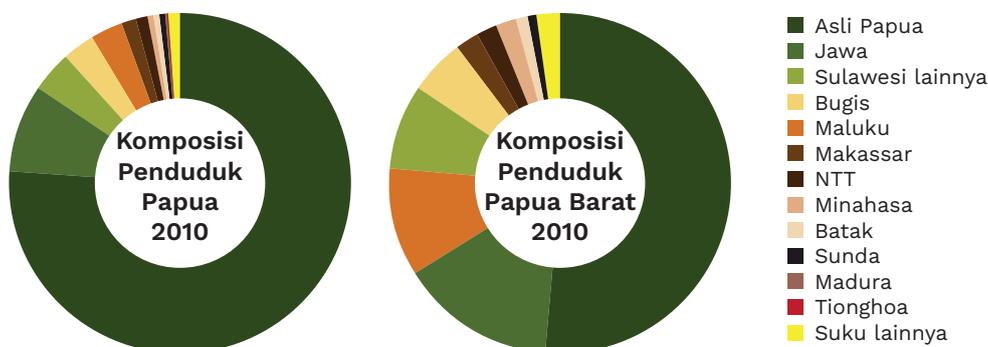
Gambar 6. Jumlah Penduduk Papua dan Papua Barat 2000-2020

Terlepas dari serangkaian temuan yang hadir mendorong pertumbuhan penduduk Papua dan Papua Barat, aspek migrasi menjadi salah satu yang menjadi *highlight* dalam perjalanan kedua provinsi tersebut. Hadirnya transmigrasi sebenarnya telah muncul sejak Orde Baru melalui program Repelita I-IV yang membawa lebih dari 190 ribu kepala keluarga yang tersebar dari Jawa dan Sulawesi. Kendati telah dihapuskan pasca 1998, gelombang transmigran nyatanya tetap memasuki Pulau Papua. Gambar 7 memperlihatkan jumlah migrasi bersih dari tahun 1995 sampai 2015 dimana pasca hadirnya otonomi khusus di kedua daerah mencatatkan pertumbuhan migrasi yang bersifat eksponensial mencapai hampir 3x lipat. Penelitian yang dilakukan (Waromi, 2020) melihat pola migrasi di Manokwari dan mendapatkan faktor ekonomi mendominasi alasan dilakukannya migrasi disamping faktor sosial untuk mengunjungi keluarga. Temuan serupa juga (Baihaqi, 2020) yang memaparkan hadirnya transmigran mandiri/swakarsa di Provinsi Papua muncul pasca hadirnya aktivitas tambang di wilayah Papua.



Gambar 7. Jumlah Migrasi Netto Papua dan Papua Barat 2000-2020

Masifnya transmigran yang datang menuju Provinsi Papua dan Papua Barat pada dasarnya mengubah struktur demografi yang homogen menjadi heterogen. Berdasarkan temuan BPS pada tahun 2012 menemukan struktur demografi di kedua provinsi yang sudah mulai terisi oleh beberapa suku seperti Jawa, Sulawesi, Batak dan Minahasa. Gambar 8 memperlihatkan komposisi penduduk di Papua dan Papua Barat berdasarkan survei penduduk 2010, secara keseluruhan Orang Asli Papua (OAP) masih mendominasi kedua provinsi dengan capaian 71% di Papua dan 51% di Papua Barat. Kendati demikian, terdapat temuan menarik dari hasil survei tersebut di mana Suku Jawa dan Batak yang memiliki letak geografis sangat jauh dari Pulau Papua masuk kedalam 10 besar, bahkan untuk Suku Jawa mencapai lebih dari 364 ribu penduduk atau 10% dari total populasi kedua provinsi.



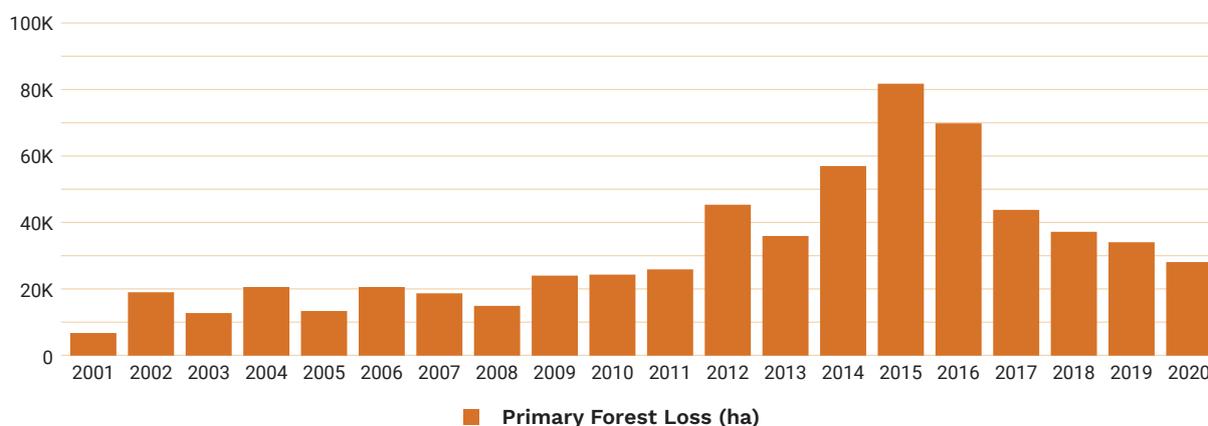
Sumber:
Badan
Pusat
Statistik
(2012)

Gambar 8. Komposisi Penduduk Papua dan Papua Barat 2010

Hadirnya arus transmigrasi yang masif juga menimbulkan polemik di tengah masyarakat asli Papua. Masalah terkait dengan sertifikat lahan bagi transmigran yang tidak kunjung diterbitkan oleh pemerintah, membuat kehidupan transmigran enggan mengusahakan lahan dan menyebabkan sulitnya kehidupan sosial di Papua (Yumiarti, 2017). Hal tersebut dialami bukan hanya oleh penduduk yang melaksanakan Transmigrasi Ring II dan III tapi juga menyentuh lapis I yang berpindah antar wilayah di Kabupaten/Kota yang sama. Temuan serupa juga dialami pada kondisi sosial, hadirnya transmigran yang memiliki latar dan taraf hidup justru membuat OAP cenderung termarginalkan (Pona, 2009), temuan lebih jauh bahkan mengemukakan rendahnya toleransi akan budaya nilai, hukum dan adat istiadat dari OAP juga menyebabkan rendahnya integrasi sosial diantara masyarakat Papua (Nasikun, 1992).

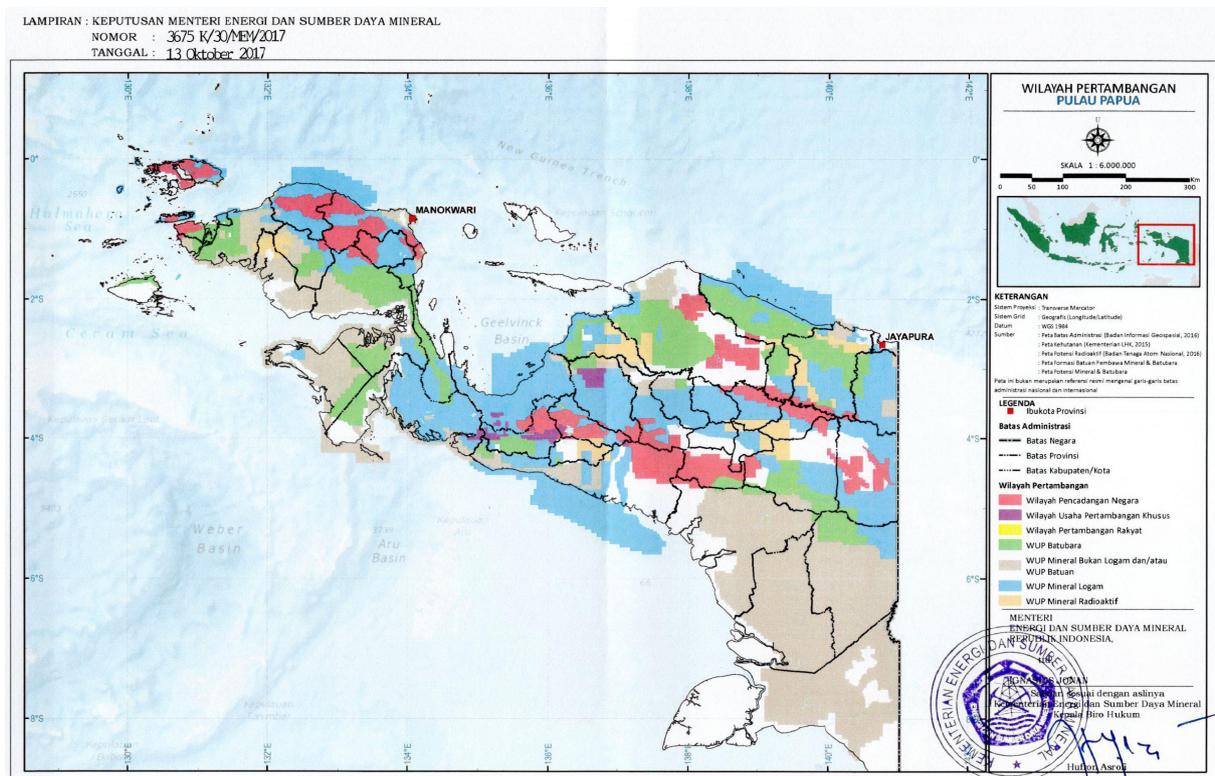
Terlepas dari masalah yang dimunculkan, masifnya kedatangan penduduk ke wilayah timur Indonesia nyatanya tidak terlepas dari kekayaan sumber daya alam di Papua dan Papua Barat. Eksploitasi sumber daya alam terjadi secara masif di Tanah Papua. Papua merupakan wilayah Indonesia yang kaya akan sumber daya alam. Potensi tanah Papua meliputi minyak dan gas bumi, tambang, batu bara, emas, nikel, pasir besi serta hutan kekayaan hutan.

Eksploitasi yang masif di Tanah Papua ditandai dari besarnya luas deforestasi yang terjadi. Sepanjang dua dekade terakhir, tutupan hutan alam Tanah Papua menyusut 641,4 ribu hektare, 23% terjadi pada 2001-2010 dan 77% tahun 2011-2019. Laju deforestasi di Papua memuncak sejak tahun 2010 sekitar 24 ribu ha dan tertinggi pada tahun 2015 81,8 ribu ha. Penurunan deforestasi memang terjadi sejak tahun 2016 hingga 2020, namun penurunan luasan deforestasi tersebut masih berada di atas tahun 2010 yaitu 69,9 ribu ha pada tahun 2016 dan 28,5 ribu ha tahun 2020.



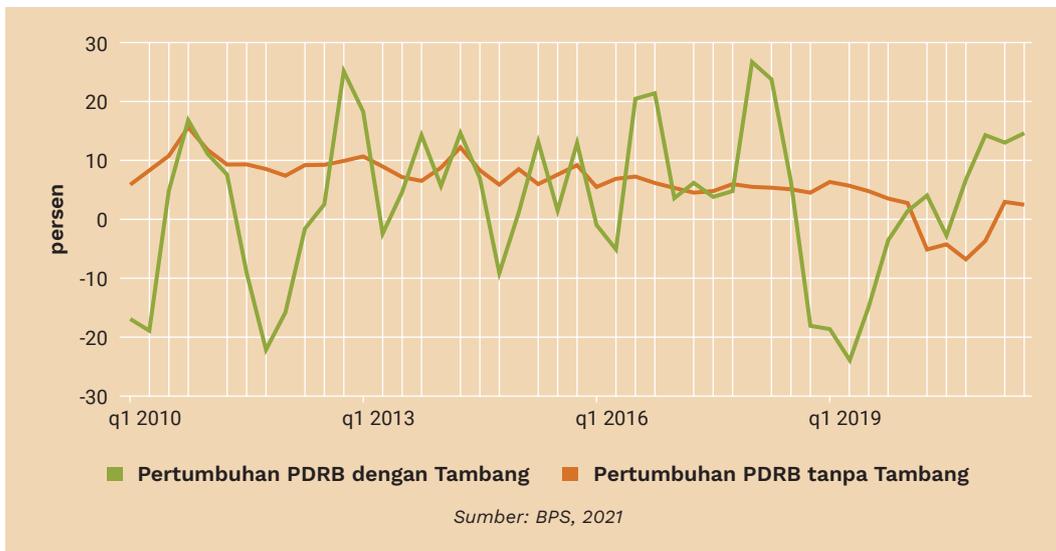
Kesemua hal di atas merupakan habitus pengelolaan sumber daya alam di Tanah Papua yang berimplikasi pada kutukan sumber daya alam. Deforestasi di Papua didorong oleh kebijakan pemberian izin pada usaha berbasis lahan, baik itu untuk pertambangan, perkebunan kelapa sawit maupun perkebunan kayu. Setelah investasi besar tambang Freeport sejak akhir tahun 1960an. Investasi besar yang masuk ke Papua adalah Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Pada awal 2000an merupakan puncak pembalakan hutan Papua oleh para pemegang izin HPH. Hal ini masih bisa terlihat dari sebagian besar jalanan di Papua adalah jalan HPH seperti jalan raya Jayapura-Sarmi. Hutan-hutan dibabat dan banyak transmigran didatangkan untuk membangun lokasi ini.

Kebijakan yang terus mengeruk kekayaan sumber daya alam tersebut juga dapat terlihat dalam peta wilayah pertambangan pulau Papua dikeluarkan pemerintah melalui kementerian energi dan sumber daya mineral (ESDM). Dapat dilihat bahwa 80% wilayah daratan Pulau Papua merupakan Wilayah usaha pertambangan (WUP).



Lantas, berkah kekayaan tersebut berimplikasi pada struktur perekonomian Papua yang masih bersifat ekstraktif di mana pada 2020, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Papua mencapai Rp 190 triliun, dengan 23,62 persen ditopang oleh sektor pertambangan. Namun demikian, sektor pertambangan dan penggalan belum mampu memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan kualitas hidup OAP, karena pertambangan dan penggalan merupakan industri padat modal dan dilakukan oleh korporasi besar dengan penggunaan tenaga kerja lokal terbatas (John, 2021).

Ketergantungan yang besar pada sektor ekstraktif juga tercermin pada kuartal III 2021 PDRB Papua (ADHK-2010) tumbuh sebesar 14,54% yang ditopang sektor pertambangan. Sedangkan jika tidak memasukkan hanya tumbuh sebesar 2,42% saja serta menjadi penopang perekonomian Papua terbesar, yakni mencapai 37,8% dari total PDRB (BPS Papua, 2021). Di mana salah satu perusahaan yang berkontribusi terhadap pertumbuhan tersebut adalah PT Freeport Indonesia (PTFI) dengan produksi bijih tembaga mencapai 956 juta ton atau tumbuh 76,05% (yoy) sedangkan produksi emas naik 67,76% menjadi 968 ribu ounce. Namun demikian, sektor pertambangan dan penggalian belum mampu memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan kualitas hidup OAP, karena pertambangan dan penggalian merupakan industri padat modal dan dilakukan oleh korporasi besar dengan penggunaan tenaga kerja lokal terbatas (John, 2021).



Gambar 9. Pertumbuhan PDRB Papua dengan dan tanpa Tambang (YoY)

Besarnya luasan area pertambangan di Papua juga seiring dengan kebijakan ekstraktif di sektor kehutanan. Hingga saat ini Papua memiliki hutan alam tersisa seluas 34,4 juta ha. Namun, lebih dari 7,5 juta hutan tersebut terancam terdeforestasi karena berada dalam konsesi kelapa sawit, hutan tanaman industri maupun pertambangan. Jika tanah Papua dibagi berdasarkan provinsi termasuk daerah otonomi baru, maka Papua Barat, Papua Selatan, dan Provinsi Papua akan menjadi daerah dengan potensi deforestasi terbesar.

Provinsi	Potensi Deforestasi (ha)
Papua	1.575.329,06
Papua Barat	2.954.910,89
Papua Barat Daya	465.617,21
Papua Pegunungan Tengah	38.107,65
Papua Selatan	1.878.548,80
Papua Tengah	644.422,39
Total	7.556.936,00

Tabel 1. Potensi Deforestasi

Eksplorasi dan Dukungan Investasi

Keberadaan investasi sebagai salah satu langkah dalam mencapai pembangunan ekonomi. Investasi dan industrialisasi yang terjadi di Papua dinilai menjadi salah satu faktor pendukung eksploitasi SDA yang terjadi. Sejak dicanangkannya program “Kebijakan ke Arah Indonesia Timur” pada era orde baru yang bertujuan untuk mendorong investasi ke Indonesia Timur, menyebabkan adanya peningkatan tajam aliran investasi yang masuk ke tanah Papua (Bagong, 2019). Di mana sejumlah investor dan pengusaha di sektor perikanan, perikanan, pertambangan serta pertanian mulai menanamkan modalnya di Papua.

Eksplorasi dan eksploitasi yang dilakukan tanpa adanya investasi ulang bagi pembangunan masyarakat asli Papua akan mempengaruhi kondisi sosial ekonomi mereka serta ekosistem dalam jangka panjang. Misalnya saja, pembangunan industri perikanan yang menyebabkan penurunan produksi nelayan lokal, lebih jauh lagi menimbulkan kemiskinan. Kemen Aurstin (2019) menyatakan bahwa Papua menjadi lahan baru investasi infrastruktur sehingga sektor pertanian dan perkebunan dapat mendorong perburuan rente ekonomi.

Di sisi lain, adanya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dinilai dapat mengancam keberlangsungan masa depan tanah Papua. Pada dasarnya, keberadaan investasi bertujuan untuk menciptakan lapangan kerja, percepatan proyek strategis nasional, kemudahan usaha serta pengentasan kemiskinan. Namun, kemudahan izin atas investasi menjadi potensi dukungan deforestasi dan eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan. Dalam Aturan turunan UU Cipta Kerja tersebut, pemerintah telah menurunkan aturan standar terkait pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam yang adil. Misalnya saja pada Pasal 92 di mana diizinkan melakukan eksploitasi tambang di kawasan hutan lindung dengan syarat telah melakukan kajian dampak lingkungan.

Kritik yang dikeluarkan terkait sumber daya alam oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (2020) menyatakan bahwa UU Cipta Kerja antara lain: (1) Dinilai tidak ramah lingkungan dan mengancam masyarakat marjinal, yang dapat dilihat dari adanya berbagai kelonggaran persyaratan lingkungan hidup bagi pelaku usaha. (2) Dari segi pengelolaan limbah, UU Cipta Kerja memperbolehkan orang perorangan atau badan usaha membuang limbah pengelolaan bahan berbahaya dan beracun (B3) di sungai, laut, dan memasukkan ke tanah dengan izin dari pemerintah. (3) UU Cipta Kerja mengubah Pasal 16 UU Perkebunan yang memberikan batasan maksimal 3 tahun dan 6 tahun sejak mendapatkan status hak atas tanah bagi pelaku usaha untuk mengusahakan lahan perkebunannya (Filep Wamafma, 2021).

Selain itu, Rencana tata ruang dan wilayah Papua Barat 2013-2033 dinilai dapat memberikan ancaman deforestasi dan degradasi hutan seluas 2 juta hektar untuk mengakomodasi kepentingan ekonomi dan korporasi rencana ekstraksi. RTRW Papua Barat dinilai masih terdapat ketimpangan penguasaan hutan dan lahan antara masyarakat dan korporasi, di mana pola ruang Papua Barat sebelum direvisi yakni untuk fungsi budidaya 46,1% dan fungsi lindung 53,9 % sedangkan RTRW Papua Barat 2013-2033 fungsi budaya menjadi 66% dan fungsi lindung menjadi 34%.



Gambar 10. Peta Koneksi Perizinan di Tanah Papua

Berdasarkan analisis Greenpeace Indonesia hampir 20% daratan Tanah Papua telah dibebani oleh perizinan industri ekstraktif berbasis lahan, seperti pertambangan, hutan tanaman industri (HTI), hak pengusaha hutan (HPH) maupun perkebunan kelapa sawit. HPH menjadi izin dengan wilayah terluas yaitu 5,5 juta ha. Kemudian perizinan kelapa sawit jika izin yang sudah diberikan saat ini maupun pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit maka luasnya mencapai 1,8 Juta ha. Begitu juga halnya untuk izin hutan tanaman industri yang hampir mencapai 1 juta ha dan izin usaha pertambangan saat ini seluas 436,5 ribu ha. Bahkan jika merujuk pada Wilayah Izin Usaha Pertambangan di Tanah Papua kurang lebih 90% tanah Papua merupakan wilayah yang terancam untuk terus dieksploitasi.

Analisis ini menunjukkan bahwa ke depan Tanah Papua masih akan menjadi objek eksploitasi, ekonomi Papua masih bergantung dengan komoditas yang berasal dari industri ekstraktif. Ancaman deforestasi yang tinggi dan aktivitas pembukaan lahan akan semakin mempertegas bahwa Papua akan semakin sulit keluar dari kutukan sumber daya alam. Kebijakan seperti otonomi khusus yang telah terbukti tidak menunjukkan korelasi positif dengan kesejahteraan tidak akan mampu membawa perubahan berarti di Papua jika tidak segera lepas dari ketergantungan terhadap sumber daya alam.

Masa Depan Lingkungan Papua

Sebagai wilayah dengan kekayaan alam yang melimpah, perekonomian Indonesia sangat tergantung terhadap sumber daya alam untuk membangun ekonominya. Hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan degradasi lingkungan dijelaskan oleh hipotesis Kuznet (1955) melalui hipotesis Environmental Kuznet Curve (EKC). Hipotesis EKC menunjukkan bagaimana pertumbuhan ekonomi pada tahap awal merusak lingkungan namun dalam jangka panjang justru memberikan dampak positif bagi lingkungan yang lebih baik karena adanya perkembangan teknologi dan perdagangan jasa (Zhang et al., 2016). Sebuah studi menemukan bahwa kurva EKC berbentuk U-terbalik sebagai hasil dari perubahan skala, komposisi, dan teknik yang muncul pada perdagangan liberal dan pertumbuhan ekonomi (Grossman & Krueger, 1991). Grossman & Krueger, (1991) mengembangkan konsep EKC untuk mengetahui hubungan pertumbuhan ekonomi dengan kualitas lingkungan. Hipotesis EKC ini memberikan informasi bagaimana pertumbuhan ekonomi yang lebih baik dapat memperbaiki kualitas lingkungan meskipun pada tahap awal menyebabkan kerusakan. Hal ini dikarenakan kemajuan teknologi dan pergeseran ke ekonomi berbasis jasa.

Beberapa studi menemukan hasil yang berbeda terkait keberadaan EKC di Indonesia. Sugiawan & Managi (2016) yang menggunakan data pada periode 1971-2010 dalam penelitiannya menemukan adanya hubungan EKC bentuk U terbalik antara pertumbuhan ekonomi dan emisi CO₂ dalam jangka panjang. Titik balik yang diperkirakan ditemukan sebesar 7729 USD per kapita. Sedangkan penelitian Iskandar (2019) justru menunjukkan hasil yang sebaliknya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Hipotesis EKC tidak ada di Indonesia. Selain itu, model jangka panjang menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi justru memberikan dampak positif yang signifikan terhadap emisi CO₂.

Upaya menyeimbangkan antara pembangunan dan pelestarian lingkungan menimbulkan *trade off*. Dalam kasus Papua dan Papua Barat sebagai wilayah yang sangat tergantung terhadap sumber daya alam sering kali menciptakan konflik kepentingan bisnis dan kelestarian alam dan masyarakat adat Papua. Kebijakan yang tidak efisien terkait pengelolaan pengelolaan sumber daya alam mendorong eksploitasi tanpa memperhatikan aspek lingkungan. Eksploitasi di tanah Papua menjadi ancaman bagi keberlangsungan masa depan tanah Papua yang didominasi oleh hutan.

Konflik antara masyarakat adat dengan perusahaan sering sekali terjadi, salah satunya adalah konflik antara masyarakat adat di Lembah Grime Nawa di Kabupaten Jayapura dengan PT Permata Nusa Mandiri (PT PNM). PNM mendapat izin lokasi perkebunan kelapa sawit melalui Surat Keputusan Bupati Jayapura Nomor 213/2011 pada tahun 2011 dan mendapatkan Izin pelepasan kawasan hutan dari Kementerian kehutanan Nomor SK680/Menhut-II/2014 tahun 2014, setelahnya tahun 2018 mendapatkan hak guna usaha dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional.

Pembukaan ini ditolak Masyarakat adat yang berada di Lembah Grime Nawa, masyarakat menandatangani pernyataan sikap pada 7 Maret 2022 yang diserahkan kepada pemerintah Kabupaten Jayapura yang salah satu tuntutan nya PT PNM harus menghentikan aktivitas perusahaannya. Saat ini meski PT PNM juga merupakan salah satu perusahaan yang telah dicabut oleh Presiden melalui menteri lingkungan hidup namun perusahaan ini masih melakukan pembukaan lahan di Lembah Grime Nawa. Sejak bulan Januari – Februari 2022 PT PNM melakukan pembukaan hutan alam di sekitar gunung keramat Sumtre dan Wange seluas 70 hektar untuk dijadikan perkebunan kelapa sawit. Pembukaan ini merupakan awal dari rencana pembangunan perkebunan kelapa sawit seluas 30.920 hektar.

Pada 2017 Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) menemukan bahwa 40 izin hak pengelolaan hutan (HPH), 249 izin pertambangan luas 5.848.513 hektar dan 56 izin pelepasan kawasan hutan 1.291.240 hektar. Serta maraknya kasus penebangan liar yang mengatasnamakan pemilik ulayat yang tidak memiliki izin penebangan. Sebagai contoh kasus di Kabupaten Sarmi di mana setiap hari beredar 100 meter kubik kayu yang sebenarnya menjadi potensi penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan dana bagi hasil (DBH) berturut-turut Rp13,140 miliar dan Rp4,204 miliar per tahun. Selain isu penebangan liar, banyak usaha tambang berada di kawasan lindung dan konservasi. Data KLHK menunjukkan bahwa terdapat 28 perusahaan seluas 324.342,23 hektar dalam kawasan konservasi dan 77 perusahaan 1.409.976,15 hektar dalam kawasan hutan lindung (Elisabeth, 2018).

Tanah dan hutan adalah bagian dari identitas masyarakat asli Papua yang sangat tergantung untuk memenuhi kebutuhan hidupnya (John, 2021). Hutan Papua adalah hutan dataran rendah terbesar di Asia Tenggara dengan kekayaan hayati sangat tinggi serta berperan sebagai paru-paru dunia serta penjaga stok karbon dunia. Data yang dikeluarkan oleh Bappeda Papua (2017) menyatakan hampir 84% kampung-kampung di Papua berada di kawasan hutan serta 28% kampung-kampung berada dalam kawasan lindung serta mendapat proteksi terhadap hak pengelolaan aset alamnya, kemudian 72% kampung diluar kawasan lindung beresiko kehilangan hak pengelolaan aset alam dan hak pemanfaatan hak ulayat.

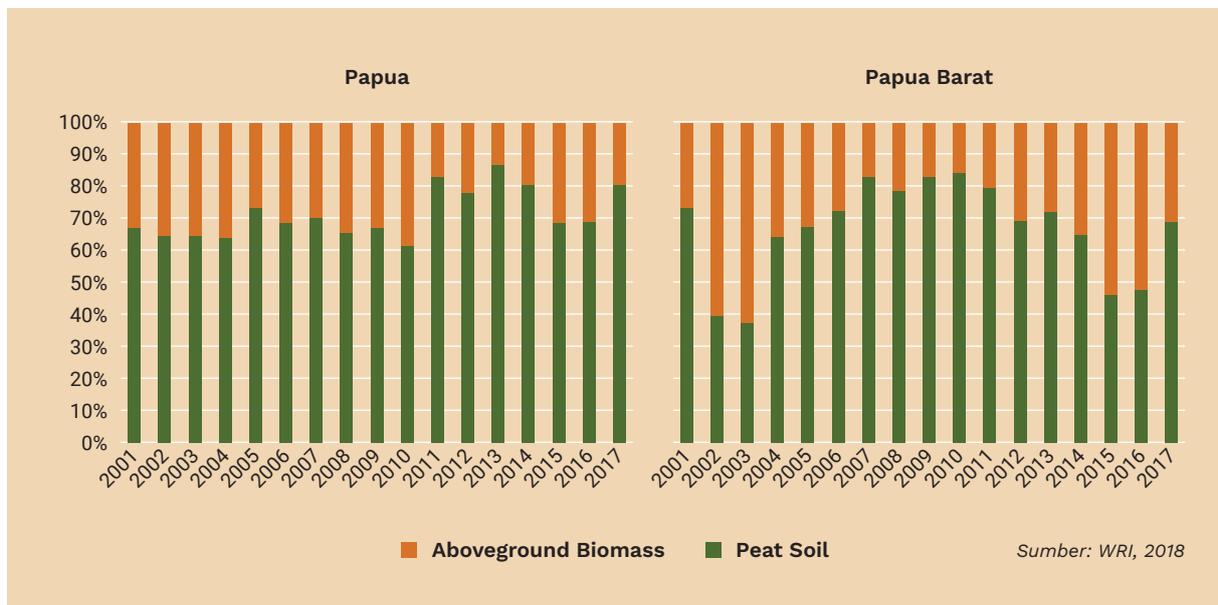
Kekhususan tanah Papua diatur dalam Undang-undang otonomi khusus. Namun, karena banyaknya konflik yang ada berdampak pada ketidakjelasan regulasi termasuk mengenai pengaturan pengelolaan hutan. Ketidacermatan pengelolaan serta pengukuran dampak dari otonomi khusus berakibat pada tidak stabilnya pengelolaan hutan. Tidak diwajibkannya ketersediaan batas wilayah administratif yang jelas, dan tidak disiapkannya perangkat organisasi pemerintah daerah berikut perencanaan pembangunan daerah pada setiap pemekaran wilayah menjadikan otonomi khusus sebagai pendorong deforestasi (Koalisi Indonesia Memantau, 2021). Citra satelit hutan Papua yang ditangkap oleh NASA, di mana pembukaan hutan di sepanjang Sungai Digul dekat Banamepe, area yang dibuka antara tahun 2011 dan 2016. Data yang digunakan pada gambar sebelumnya (kiri) diperoleh oleh Thematic Mapper (TM) di Landsat 5 pada tahun 2002; gambar selanjutnya (kanan) diakuisisi oleh Operational Land Imager (OLI) di Landsat 8 pada tahun 2019.



Sumber: NASA (2020)

Gambar 11. Citra Satelit Deforestasi Tanah Papua November 2002 (kiri) dan November 2019 (kanan)

Selain itu, kehilangan hutan di lahan gambut lebih rendah daripada di non-gambut, tetapi lebih banyak melepaskan karbon ketika hutan lahan gambut hilang. Akibatnya, emisi dari hilangnya hutan lahan gambut melampaui emisi dari hutan non-gambut (WRI, 2018). Sebagai contoh, di Provinsi Papua Barat, tahun 2015 dan 2016 emisi dari lahan gambut yang terdegradasi menyumbang sekitar 50-55 persen lebih banyak daripada emisi dari pembukaan hutan.



Gambar 12. Emisi CO₂ dari Forest Loss dan Gambut



© Ulet Ifansasti / Greenpeace

Pembabatan hutan dan pengembangan perkebunan di konsesi kelapa sawit PT Megakarya Jaya Raya (PT MJR). 6°27'3.95"S 140°14'43.79"E. 1 April 2018

Lemahnya pengawasan dan penegakan hukum atas pengelolaan hutan dan tanah adat di Papua dan Papua Barat pada akhirnya juga mereduksi capaian tutupan lahan yang ada di kedua provinsi tersebut. Hasil laporan Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) (Kementerian Lingkungan Hidup, 2017) juga mencatat penurunan tutupan lahan sebesar 9,22% di Papua dan penambahan di Papua Barat sebesar 1,94%.

Tren penurunan yang terjadi di Pulau Papua pada dasarnya didasari oleh dua faktor utama, yakni bergantungnya perekonomian pada sektor ekstraktif perkebunan dan kehutanan yang mengakibatkan pembabatan lahan hijau serta pengembangan perekonomian sawit yang mengurangi luasan hutan lindung maupun tutupan lahan yang diperkirakan terjadi tindak korupsi dalam pemberian izin konsesi lahan. Terbaru, potensi ancaman pengurangan lahan kembali terjadi atas program *food estate* di Papua yang dilakukan demi menjaga ketahanan pangan diproyeksikan dapat mengancam luasan lahan sebesar 9% dan mengurangi total tutupan menjadi 81.19%.

Adanya selisih antara UU Otonomi Khusus dan UU Pemerintah Daerah berdampak pada meningkatnya laju pemekaran daerah di Papua. Hal tersebut berimplikasi pada pelepasan kawasan hutan. Selama periode 1984-2020 tercatat terdapat izin kebun melalui pelepasan hutan seluas 7,3 juta ha. Perizinan pelepasan hutan tersebut dapat memberikan konsekuensi terhadap ketimpangan, konflik dan pelanggaran HAM meninjau hutan memiliki entitas batin dan budaya untuk masyarakat Papua.

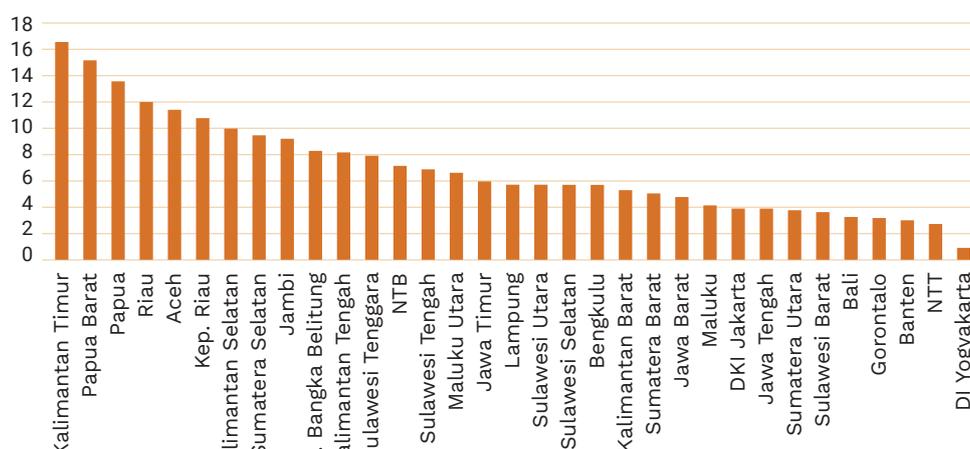
Kesejahteraan Papua dan Papua Barat

Di tengah sumber daya alam yang melimpah ruah, masyarakat Papua tetap terperangkap dalam masalah kemiskinan dan kesejahteraan. Meskipun telah ada pengaturan terkait hubungan ekonomi dan politik antara pemerintah pusat dan daerah melalui UU Otonomi Khusus Papua UU Nomor 21 Tahun 2001 sebagai salah satu bentuk manajemen konflik terkait kemiskinan dan kesejahteraan serta konflik akibat persoalan pengelolaan sumber daya alam.

Banyak dari pengamat yang beranggapan bahwa adanya Otonomi Khusus tidak benar-benar efisien dalam mengatasi kesejahteraan di Papua. Masih banyak masyarakat Papua terutama OAP yang memiliki tingkat kesejahteraan rendah baik dilihat dari kesejahteraan ekonomi (tingkat pendapatan atau kemampuan daya beli) maupun kesejahteraan sosial (pendidikan, kesehatan dan gizi, dan lain-lain). Pernyataan tersebut didukung oleh studi Torobi (2020) yang menyatakan sebagian OAP masih memiliki pendapatan yang rendah, tidak memiliki pendidikan yang memadai, serta derajat kesehatan dan gizi rendah.

Studi yang dikeluarkan oleh LIPI (2011) menyatakan bahwa kekayaan alam yang terdapat di Papua justru menjadi sumber konflik masyarakat di sana. Data yang dikeluarkan oleh Tifa dalam Kajian Dinamika Konflik dan Kekerasan di Indonesia menunjukkan bahwa konflik tentang sumber daya alam ini menyumbang 38 persen dari total konflik dan kekerasan yang ada. Pengaturan terkait hubungan ekonomi dan politik antara pemerintah pusat dan daerah seperti UU Otonomi Khusus Papua UU No 21 2001 merupakan salah satu bentuk manajemen konflik yang diatur oleh pemerintah akibat persoalan pengelolaan sumber daya alam.

Beberapa studi menyatakan bahwa Papua dan Papua Barat adalah salah satu contoh wilayah dengan Kutukan Sumber Daya Alam (NRC). Hal itu didukung dengan publikasi Rahma et al (2020). pada gambar 13 menunjukkan indeks kutukan sumber daya alam di 34 provinsi di Indonesia, di mana Papua Barat dan Papua menempati posisi kedua dan ketiga sebagai provinsi dengan kutukan sumber daya alam tertinggi di Indonesia.

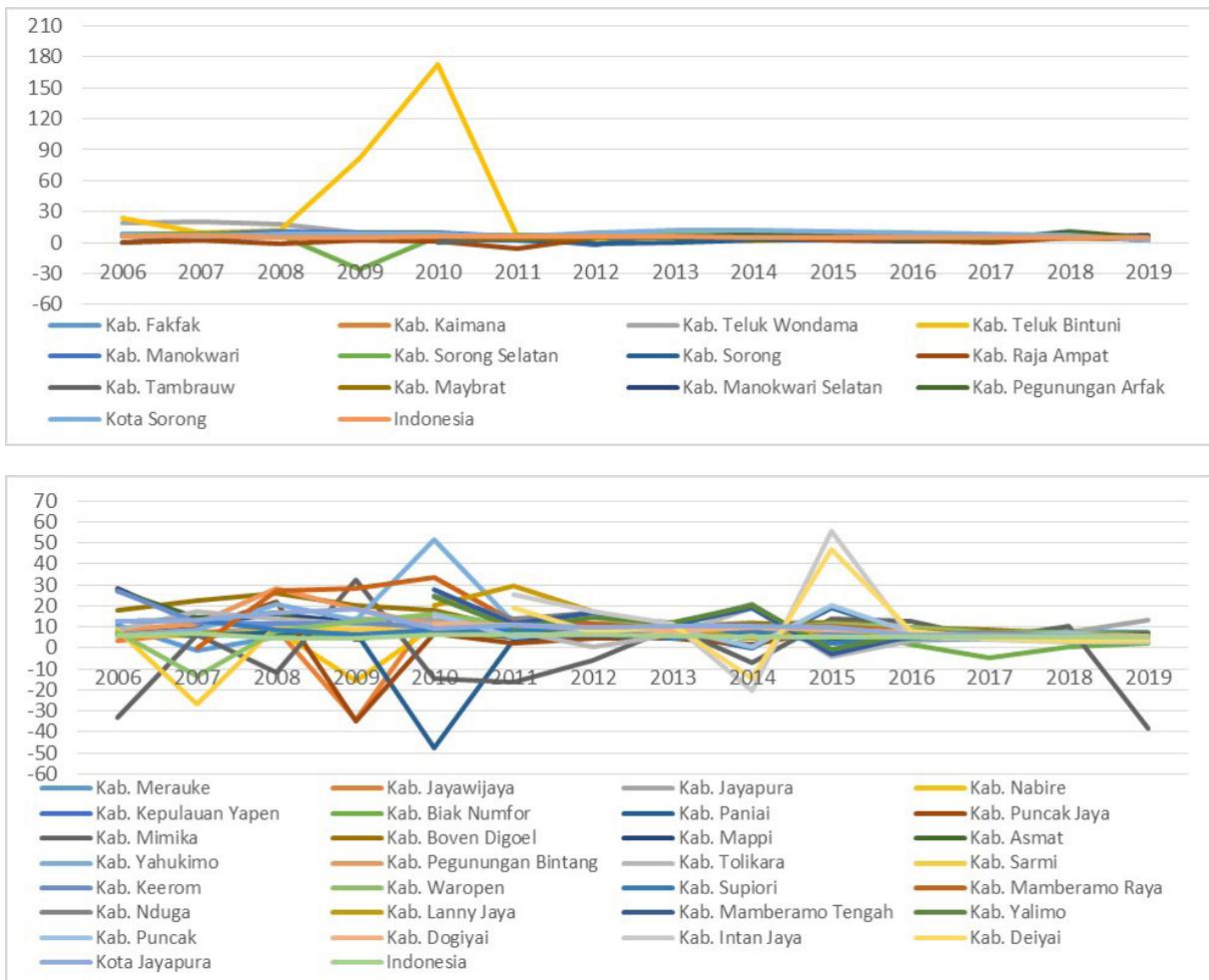


Sumber: Rahma et al. (2020)

Gambar 13. Indeks Kutukan Sumber Daya Alam (NRC) di Indonesia Menurut Provinsi

Implementasi otonomi khusus selama ini dianggap hanya berfokus pada aspek politik saja sehingga mengabaikan kesejahteraan OAP. Pemerintah juga menyatakan bahwa aliran dana otonomi khusus selama ini tidak memberikan pengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat Papua, melainkan dimanfaatkan untuk kebutuhan dan kepentingan yang tidak memiliki relevansi dengan tujuan otonomi khusus itu sendiri.

Hadirnya otonomi khusus bagi masyarakat Papua dan Papua Barat ialah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan taraf hidup serta yang dituangkan kedalam Undang-Undang Otsus 2001 dan 2008. Lantas untuk mencapai target tersebut, pemerintah pusat memberikan bantuan dana otonomi khusus kepada pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota untuk dapat meningkatkan kapasitas fiskal daerah yang relatif kecil (lihat di apendiks grafik 3) Gambar 14 memperlihatkan tingkat pertumbuhan ekonomi yang merupakan salah satu indikator utama dalam pelaksanaan otonomi khusus.



Sumber: BPS

Gambar 14. Pertumbuhan PDRB-Konstan Kabupaten/Kota Papua Barat dan Papua

Berdasarkan Grafik di atas, sekilas pertumbuhan ekonomi untuk Papua Barat stabil dan relatif lebih baik dibandingkan Papua yang lebih volatil[1]. Penelusuran lebih dalam juga mendapatkan bahwa ekonomi Papua dan Papua Barat saat ini masih didominasi oleh dua lapangan usaha, yakni Pertanian, Perkebunan, Perikanan dan Kehutanan serta Pertambangan dan Penggalian seperti yang telah disebut pada bagian sebelumnya. Tingginya dominasi tersebut pada Pertambangan dan Penggalian dasarnya kurang ideal bagi sebuah kabupaten/kota mengingat bergantungnya sektor tersebut pada harga komoditas yang sangat fluktuatif serta dampak yang relatif lemah seperti penjabaran di bagian sebelumnya. Dari 42 kabupaten/kota, hanya dua kabupaten yang menaruh sektor manufaktur/pengolahan sebagai pusat perekonomian, yakni, Kabupaten Teluk Bintuni dan Kabupaten Jayapura. Padahal sektor manufaktur merupakan salah satu sektor yang memiliki nilai tambah lebih dan mampu memberdayakan ekonomi lebih baik dibandingkan sektor primer & ekstraktif.

Selain dari kuantitas pertumbuhan ekonomi yang diperhatikan dari hadirnya otonomi khusus juga memperhatikan kualitas dari pertumbuhan ekonomi, dalam hal ini adalah bagaimana hadirnya otonomi khusus mampu menurunkan kemiskinan dan meningkatkan taraf hidup warga Papua-Papua Barat.

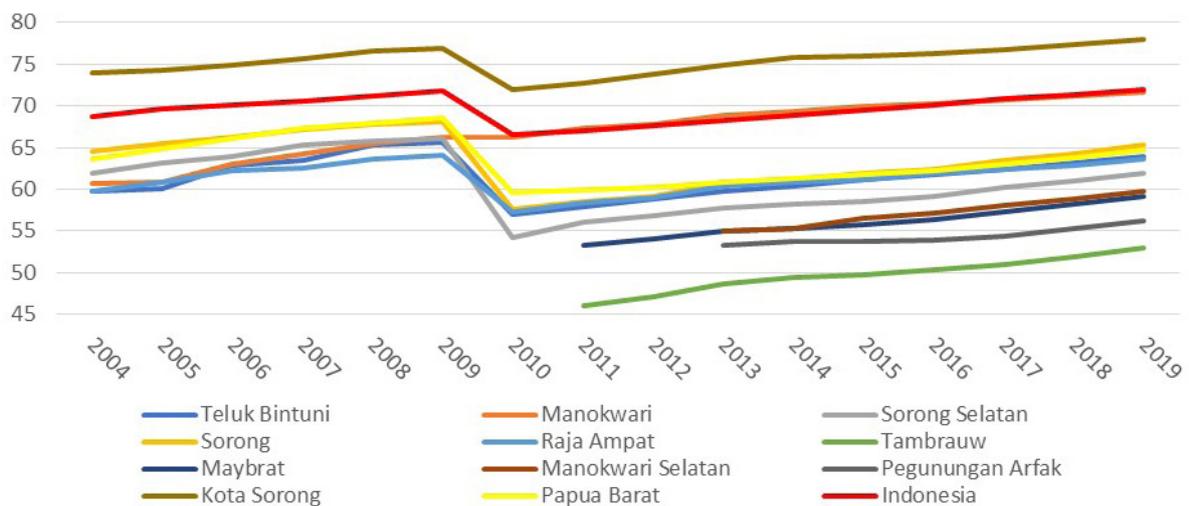
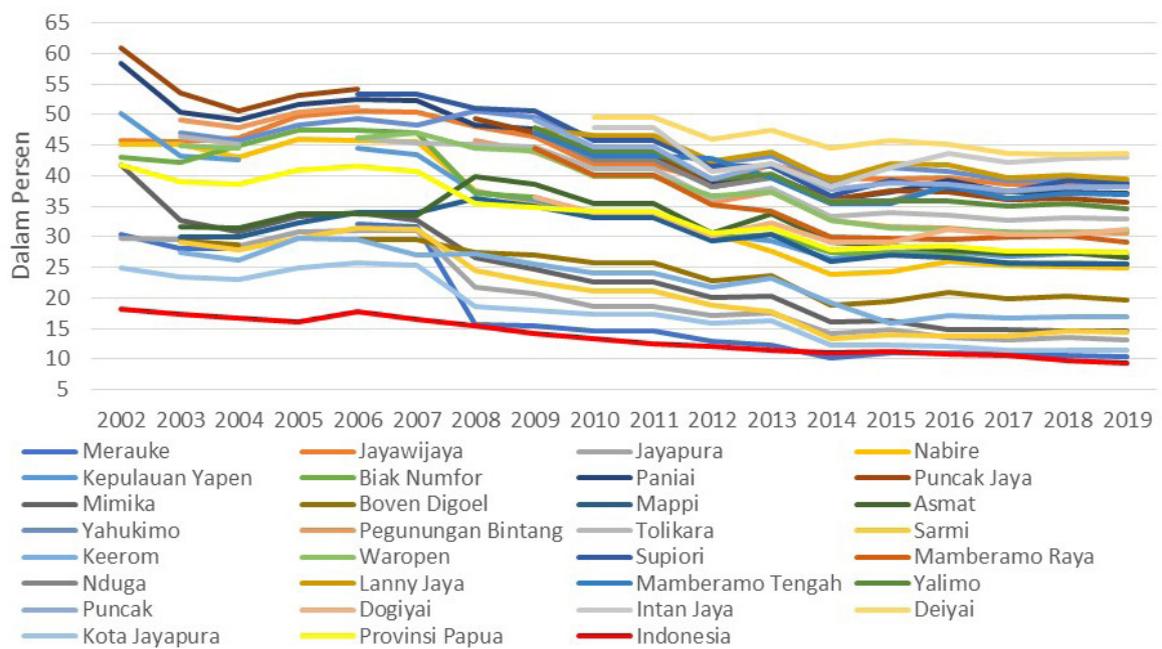
Provinsi Papua dan Papua Barat merupakan provinsi dengan angka kemiskinan yang tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata nasional. Meskipun demikian, tren Angka kemiskinan Papua juga memperlihatkan penurunan sejak 2016, meskipun sangat landai (laju penurunan sangat kecil). Kendati mengalami tren penurunan, kemiskinan di Papua dan Papua Barat tetap berada pada peringkat pertama dan kedua di Indonesia dengan perolehan 26,5% dan 21,6%, jauh di atas Provinsi Nusa Tenggara Barat dengan perolehan 20,62%.

Gambar 15 menunjukkan jumlah penduduk miskin di provinsi Papua dan Papua Barat menurut kabupaten dan kota pada tahun 2002 hingga 2020, di mana secara keseluruhan tren menunjukkan yang cenderung mengalami penurunan tersebut meskipun relatif kecil.



Seorang perempuan Papua dari keluarga Kladit membawa air dari sungai di dalam hutan di antara desa Sira, Teminabuan, Sorong Selatan, Papua Barat. 14 Maret 2018.

© Jurnasyanto Sukarno / Greenpeace



Sumber: Badan Pusat Statistik Papua (2021)

Gambar 15. Persentase Kemiskinan Papua (atas) dan Papua Barat (bawah)

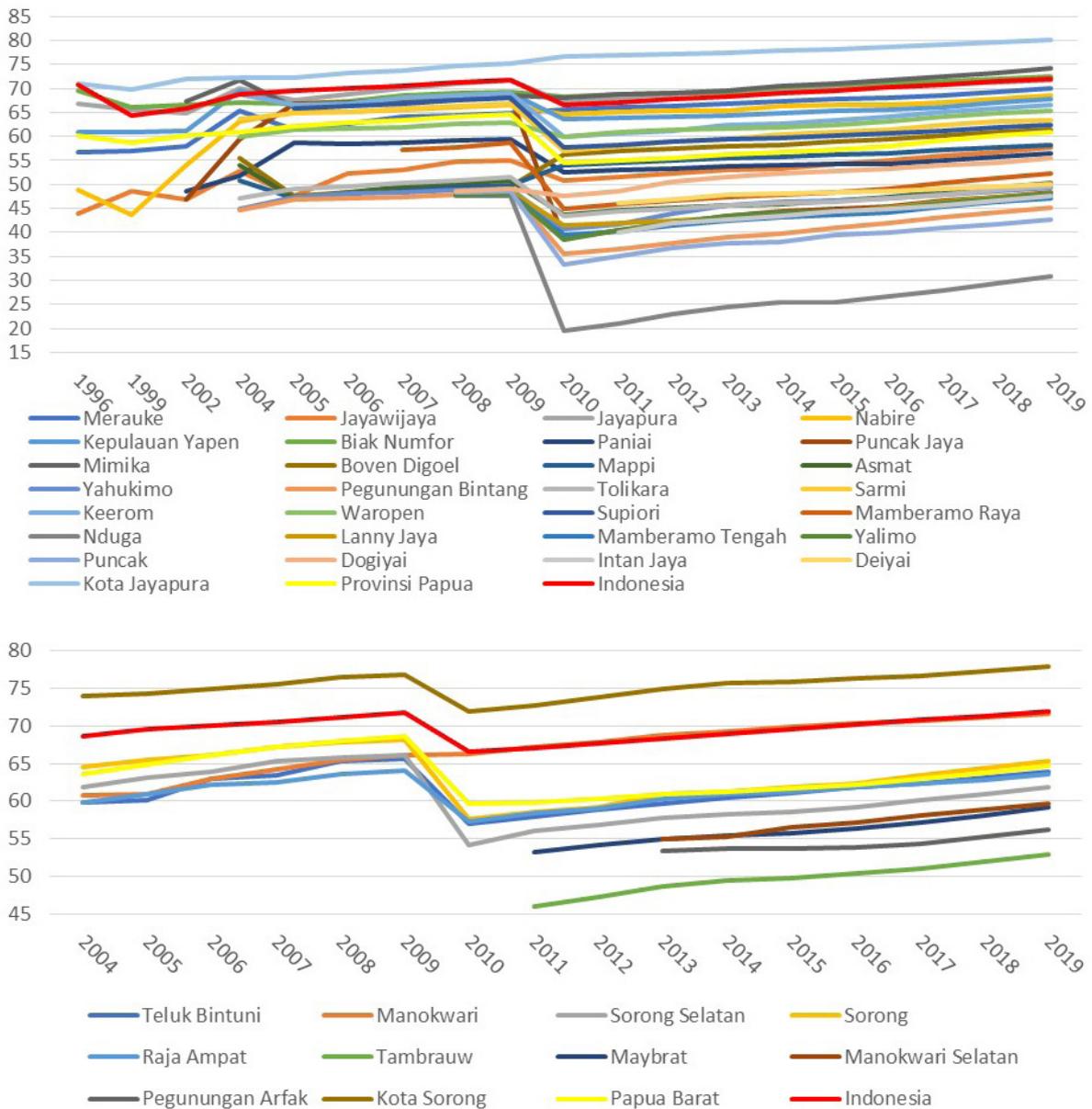
Persentase kemiskinan yang mengalami tren penurunan selama pemberian dana otonomi khusus, Temuan Budiratna & Qibthiyah (2020) mengenai pengaruh dana Otonomi Khusus terhadap kemiskinan juga memaparkan hal serupa, di mana penerimaan dana otsus signifikan dalam menurunkan angka kemiskinan di Papua Barat sebesar 2.83% di setiap kenaikan alokasi dana sebesar 1%, akan tetapi hal serupa tidak ditemukan di Papua. Pembahasan kemiskinan antar wilayah secara rerata juga mengalami tren penurunan dari 35% di tahun 2006 menjadi 28% di tahun 2019 di mana untuk capaian terendah diraih oleh Kabupaten Merauke dengan tingkat kemiskinan sebesar 10% dan tertinggi oleh Kabupaten Deiyai sebesar 43%.

Kendati mengalami tren penurunan, kemiskinan di Papua dan Papua Barat tetap berada pada peringkat pertama dan kedua di Indonesia dengan perolehan 26,5% dan 21,6%, jauh di atas Provinsi Nusa Tenggara Barat dengan perolehan 20,62%. Kurang optimalnya penurunan kemiskinan dapat dilihat dari beberapa faktor. Studi (Damayanti, 2014) melakukan pendekatan spasial dalam memetakan kemiskinan di Papua menemukan bahwa persentase kemiskinan yang rendah dapat ditemui ibukota kabupaten/kota, hal tersebut terjadi akibat ekonomi yang masih terkonsentrasi di ibukota. Selain itu, wilayah dengan dominasi transmigran (Muara Tamil, Kota Jayapura dan Anso, Keerom) juga memiliki tingkat kemiskinan yang rendah yang di mana kedua wilayah tersebut memiliki kesamaan, yakni akses yang relatif lebih mudah dibanding wilayah pegunungan tengah maupun bagian selatan. Hal ini menjadi catatan khusus bagi pelaksanaan otonomi khusus yang mengamanatkan perbaikan ekonomi bagi OAP. Hal serupa juga ditemukan oleh (Qibthiyah, 2020) yang memaparkan faktor insignifikansi dari pemberian dana otonomi khusus terhadap kemiskinan di Papua ialah kontur geografis yang bersifat pegunungan selain dari masalah geografis.

Kemiskinan yang masih tinggi mendorong pertanyaan terkait bagaimana pengelolaan dana otonomi khusus untuk periode 2002-2042. Karena itu, pemerintah menaikkan Dana Otsus dari 2% menjadi 2,25% dari plafon DAU Nasional, yakni untuk meningkatkan manfaatnya maka Dana Otsus akan dikelola dengan mekanisme 1 persen dalam bentuk *block grant* yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat. *Earmark* artinya tujuan dan program pemanfaatan dana tersebut sudah ditentukan sebelumnya oleh pemerintah pusat.

Indikator kesejahteraan lain yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat melalui tiga aspek yakni kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Pada gambar 16 menunjukkan bagaimana kondisi IPM di kabupaten dan kota di Papua dan Papua Barat lebih rendah Bagian dibandingkan dengan rata-rata nasional kecuali untuk Kota Sorong dan Jayapura serta cenderung menunjukkan tren yang relatif stagnan sejak 1996 bahkan sebelum otonomi khusus diberlakukan.





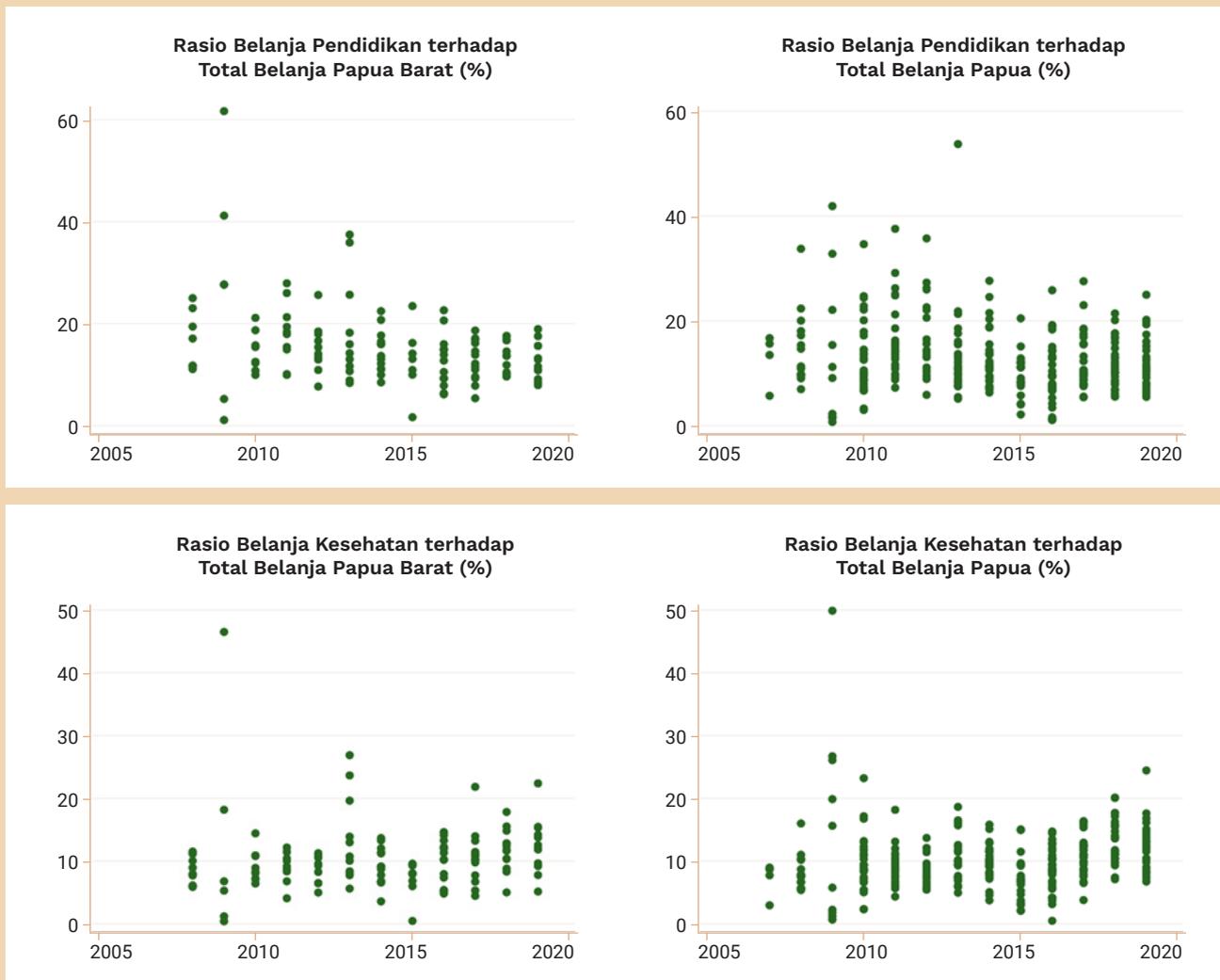
Sumber: BPS, 2021

Gambar 16. IPM Provinsi Papua dan Papua Barat

Gambar 16 menunjukkan bahwa mayoritas kabupaten-kabupaten di Papua dan Papua Barat memiliki IPM yang rendah. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi khusus yang subjeknya adalah Orang Asli Papua (OAP) perlu dikaji IPM di tingkat kabupaten yang mayoritas penduduknya adalah OAP. Misalnya di Pegunungan Tengah mencakup 14 kabupaten, yaitu, Jayawijaya, Mamberamo Tengah, Yahukimo, Yalimo, Nduga, Tolikara, Lanny Jaya, Pegunungan Bintang, Paniai, Deiyai, Dogiyai, Intan Jaya, Puncak Jaya dan Puncak. Kabupaten-kabupaten tersebut relatif terisolasi dan tidak memiliki akses ke wilayah laut dengan jumlah penduduk sama dengan 49,28 persen dari total penduduk provinsi Papua di luar Pegunungan Tengah serta berdasarkan gambar 16 memiliki IPM yang rendah. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas hidup OAP lebih rendah dibandingkan Non-Papua di Tanah Papua serta menunjukkan akses OAP terhadap pembangunan kesehatan, pendidikan, dan ekonomi masih sangat terbatas.

Harapan Mewujudkan Generasi Maju di Tanah Papua

Pendidikan dan Kesehatan pada dasarnya merupakan dua elemen utama yang dikedepankan dalam otonomi khusus, amanat untuk memajukan kedua hal dalam rangka mempersiapkan generasi yang mampu membawa Papua-Papua Barat lebih maju secara tegas dituangkan dalam undang-undang. Bahkan, dalam perundangan otonomi khusus mengamankan pengalokasian 30% untuk pendidikan dan 15% untuk kesehatan yang lebih tinggi daripada kewajiban nasional sebesar 20% dan 10%. Gambar 17 menggambarkan rasio realisasi belanja kesehatan dan pendidikan Papua dan Papua Barat.



Gambar 17. Rasio Belanja Pendidikan (Atas) dan Rasio Belanja Kesehatan (Bawah) terhadap Total Belanja Papua Barat (Kiri) Papua (Kanan) 2006-2009

Merujuk pada grafik di atas, didapatkan bahwa amanat Otsus belum dapat terealisasi secara optimal. Secara rerata, pemerintah daerah hanya mengalokasikan belanja pendidikan sebesar 13% dan belanja kesehatan sebesar 10%. Hal serupa juga ditemukan oleh (Badan Akuntabilitas Keuangan Negara DPR RI, 2020) yang mencatat masih banyak kabupaten/kota Papua Barat yang menganggarkan belanja pendidikan dan kesehatan menyimpang dari ketentuan, seperti di Kabupaten Fak-Fak, Manokwari, Kaimana, Pegunungan Arfak. Terkhusus Kabupaten Tambrauw bahkan hanya mengalokasikan belanja pendidikan sebesar 12% dari pagu belanja.

Lantas melihat rasio belanja pendidikan dan kesehatan yang secara rerata masih jauh di bawah mandat dari otonomi khusus, memiliki dampak pada pengembangan indikator terkait seperti Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Harapan Hidup (AHH) (lihat appendiks 4 dan 5). Dalam indikator pendidikan, kendati secara rerata capaian APM meningkat 13%, namun rerata Papua masih berada di peringkat ke 32 dari 34 provinsi dan Papua Barat yang berada di posisi yang relatif lebih baik di peringkat 15. Indikator Kesehatan malah mendapatkan hasil yang lebih buruk, sejak pemberian dana otonomi khusus dilakukan, kedua provinsi konsisten berada di peringkat terbawah perihal angka harapan hidup, bahkan selama 10 tahun periode pengamatan hanya mengalami peningkatan 1-2 tahun.

Pada dasarnya rendahnya capaian tersebut disebabkan oleh beberapa faktor. Studi National Indicators for Education Planning (NIEP) dan BAKN DPR RI mencatat rendahnya rasio fasilitas penunjang dasar seperti sekolah, puskesmas yang tersedia di kabupaten/kota serta rasio tenaga pendidikan dan kesehatan yang disertai dengan kontur Pulau Papua yang berbentuk pegunungan sebagai penyebab utama. Tentu rendahnya capaian dan alokasi dana yang tidak memenuhi ambang bawah dari ketentuan Otsus menjadi sebuah catatan yang akan dibahas pada bagian berikutnya.



Anak asli Papua dari suku Dani berdiri di depan jendela rumah adat Honai di kampung Yiwika, distrik Kurulu, Wamena, Kabupaten Jayawijaya, Papua. 10 Agustus 2022.

Tata Kelola Pemerintah Papua dan Papua Barat

Secara umum relasi antara Pusat dan Daerah acapkali tidak harmonis. Hal ini karena adanya ketidakpuasan Daerah kepada Pusat, dan khususnya disebabkan oleh terbatasnya kewenangan yang dimiliki daerah dalam menjalankan otonomi daerah (otda). Pasal 18 (5): “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Ada 6 urusan absolut Pemerintah Pusat (pempus): PLN, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional, Agama.

Mayoritas pemerintah daerah belum efektif meningkatkan kualitas pelayanan publik, daya saing lokal rendah dan otda belum mampu mensejahterakan masyarakat. Otonomi daerah cenderung dimaknai sebagai keleluasaan mengelola keuangan dan SDA yang ada di daerah, tapi pengawasan dan akuntabilitas pemda belum memadai. Tak hanya korupsi saja yang marak, tarik-menarik kewenangan pun terus berlanjut antara Pusat dan Daerah. Isu kewenangan mengedepan dan tarik-menarik kepentingan antara pusat-daerah dan antardaerah dalam mengelola SDA, SDE, SDM tampak, sehingga memunculkan konflik yang lebih menonjolkan ego kedaerahan. Sementara kerjasama antardaerah belum menjadi trend daerah.

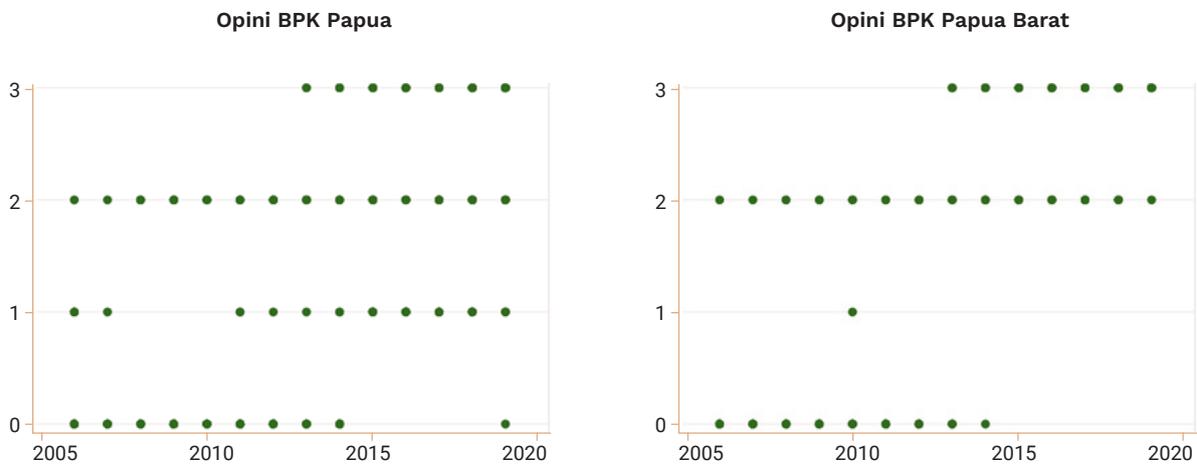
Hubungan pusat dan daerah kurang harmonis, daerah daerah cenderung resisten terhadap (kebijakan) pempus. Ketidakpercayaan (*distrust*) daerah terhadap pusat acap kali muncul karena kebijakan pusat acapkali berubah-ubah dan merugikan daerah. Persepsi sepihak daerah tentang kewenangannya yang acap kali lebih mementingkan kepentingan daerahnya sendiri tanpa mempertimbangkan secara sungguh-sungguh manfaatnya dalam konteks yang lebih luas (baik regional maupun nasional) menimbulkan kerumitan (hubungan) pengelolaan kewenangan daerah dan antardaerah. Hal ini membuat relasi antara kedaerahan dan keindonesiaan masih negatif, lebih menonjol kedaerahannya.

Selama dua dekade Otsus Papua berjalan, perbedaan nilai dan kecurigaan di dalam hubungan konfliktual antara Papua dan pempus terus melandasi implementasi Otsus. Akibatnya, tidak mustahil jika banyak pasal seperti pelurusan sejarah integrasi, penyelesaian pelanggaran HAM, dan pengakuan simbol kebudayaan Papua hanya berhenti di tataran wacana. Demikian juga dengan pasal mengenai partai politik lokal (parlok) yang hanya menjadi bahan perdebatan panjang karena perbedaan ekspektasi antara pemerintah pusat dan masyarakat Papua. Selain itu, implementasi beberapa pasal di dalam UU 21/2001 dalam kenyataannya juga problematik, menimbulkan polemik dan bahkan konflik. Sistem pemilihan langsung yang dipaksakan oleh pempus sebagai revisi sistem tidak langsung untuk pemilihan gubernur Papua di dalam ketentuan Otsus, ternyata justru secara reguler menimbulkan konflik yang

memakan tidak sedikit korban jiwa. Perdebatan panjang mengenai kebutuhan kursi tambahan DPRP juga tidak hanya melibatkan lembaga pusat tetapi juga menimbulkan fragmentasi diantara aktor (kelompok dan individu) Papua. Demikian juga dengan operasionalisasi MRP yang selalu melibatkan intervensi pusat dan memunculkan perseteruan di antara dan di dalam kelompok adat, agama, dan perempuan di setiap periode rekrutmen. Di dalam penyaluran dana Otsus, alih-alih mengoptimalkan pemanfaatan untuk kesejahteraan masyarakat, elite lokal menggunakannya tidak hanya untuk menumpuk kekayaan pribadi namun juga alat mobilisasi suara dalam pemilu lokal. Selain itu, kejadian luar biasa penyakit, masalah gizi buruk dan tingkat literasi yang relatif rendah justru menjadi bahan bagi setiap tingkatan pemerintahan untuk saling mempertanyakan: apakah pelayanan kesehatan dan pendidikan di Papua terletak pada kapasitas dan tanggung jawab daerah yang rendah atau dampak dari standarisasi nasional (terpusat) yang mengabaikan inisiatif lokal. Problem operasionalisasi Otsus di Papua tersebut merefleksikan tiga persoalan mendasar mengapa pelembagaan Otsus Papua selama dua dekade terakhir tidak dapat meredakan dan justru menimbulkan konflik. Pertama, interaksi antara lembaga Otsus dengan lembaga eksternal terkait tidak menunjukkan keseimbangan dukungan dan penguatan legitimasi, namun didominasi oleh tekanan (intervensi dan pengaruh) dari pemus. Tekanan pusat ini didasari atas dua hal: kekhawatiran yang berlebihan terhadap perkembangan separatisme di Papua dan standarisasi aturan nasional yang justru berseberangan dengan prinsip otonomi. Kedua, keberlanjutan (*continuities*) kelembagaan otsus dipenuhi dengan ketidakpastian daripada stabilitas institusi, sementara perubahan-perubahan (*changes*) yang terjadi di dalam kelembagaan otsus lebih menunjukkan disrupsi daripada inovasi yang konstruktif. Ketiga, dinamika internal kelembagaan otsus menunjukkan fragmentasi diantara aktor yang ditandai oleh perbedaan ide/kepentingan (*competing logics*) dan disharmoni antar agensi (*dissociated agency*). Dengan tiga problem mendasar tersebut, Otsus tidak akan berkontribusi bagi penyelesaian konflik di Papua. Otonomi pun tidak dirasakan oleh masyarakat karena rekognisi sebagai intinya terkubur oleh dominasi “instruksi” pusat. Sementara itu, partisipasi sebagai dukungan keberlanjutan Otsus tidak muncul karena fragmentasi lembaga yang lebih menguat.

Salah satu tuntutan dari hadirnya reformasi di Indonesia adalah bagaimana pemerintah mampu menjalankan tata kelola yang baik (*Good Governance*) yang jauh dari bayang-bayang Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. (World Bank, 1992) mendefinisikan *Good Governance* kepada beberapa indikator seperti partisipasi masyarakat, tingkat efektivitas dan efisiensi, penegakan supremasi hukum, transparansi, peduli terhadap *stakeholder*, kesetaraan, berorientasi terhadap konsensus hingga akuntabilitas.

Pembahasan mengenai akuntabilitas, dapat ditinjau melalui laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) yang dirilis oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Gambar di bawah menunjukkan mengenai capaian dari opini BPK mengenai pengelolaan anggaran setiap pemda kabupaten/kota. Selama periode observasi, Pemda Papua dan Papua Barat secara bertahap melakukan perbaikan dalam pencatatan keuangan yang dibuktikan melalui peningkatan rerata Opini yang sebelumnya didominasi oleh Tidak Memberikan Pendapat (TMP) dan Tidak Wajar di tahun 2006 menjadi WTP di hampir seluruh kabupaten/kota kecuali di 9 Kabupaten yang menerima capaian WDP dan TW di tahun 2019. (Badan Pemeriksa Keuangan, 2020).



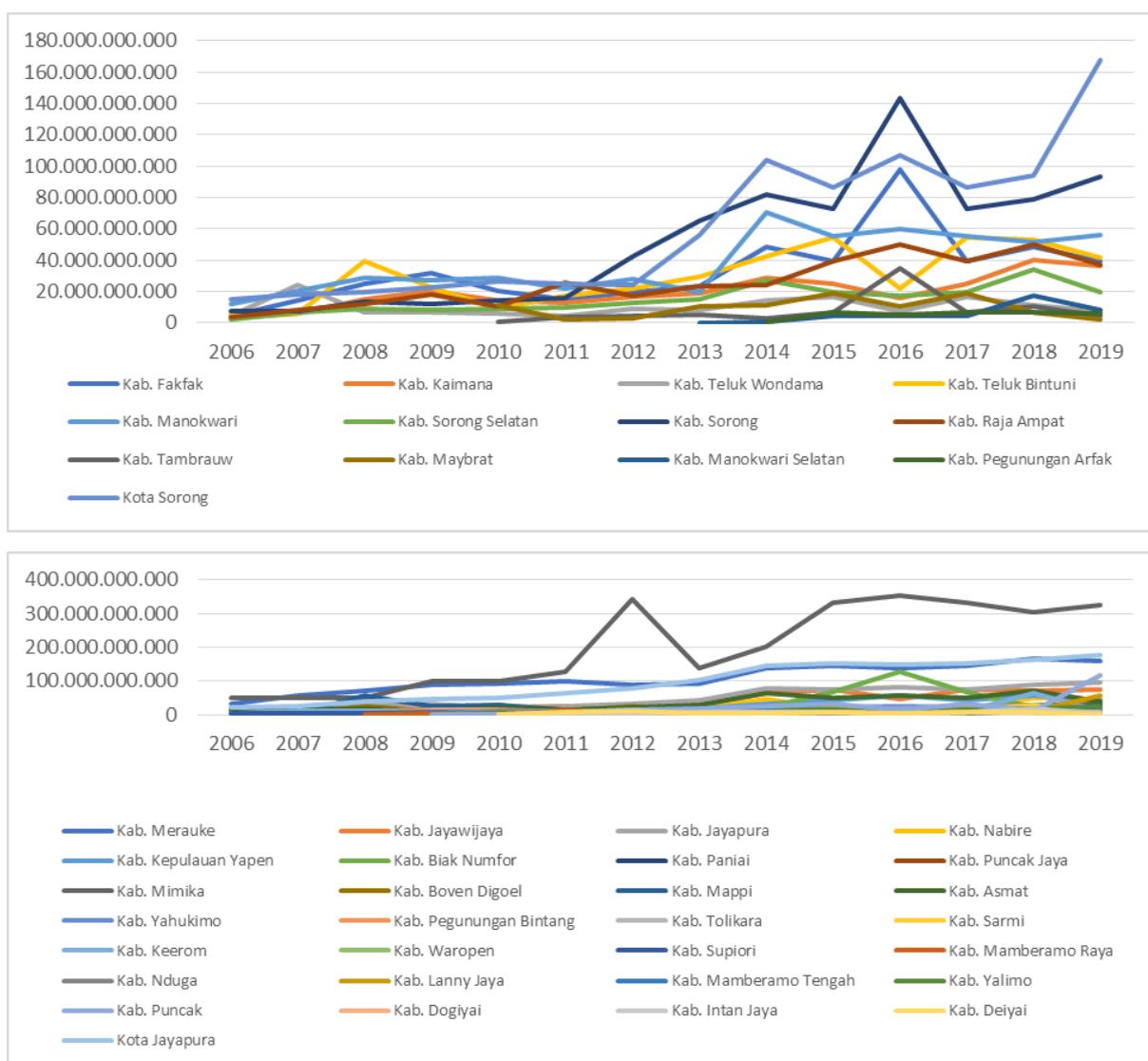
Gambar 18. Hasil Opini BPK Atas Laporan Keuangan Pemda Kabupaten/ Kota Papua dan Papua Barat 2006-2019

Kendati demikian, perbaikan laporan daerah ini yang melambangkan perbaikan akuntabilitas keuangan juga tidak luput atas dasar korupsi yang telah dilakukan pemerintah daerah utamanya di bawah tahun 2010. Temuan BPK di tahun 2002 hingga 2010 mencatatkan penyelewengan dana sebesar 4.12 triliun rupiah yang dilakukan oleh pemerintah melalui skema program fiktif, menaikkan biaya pengadaan hingga pembayaran yang tidak sesuai dengan ketentuan (Badan Pemeriksa Keuangan, 2021). Terbaru, Kabupaten Waropen yang mengalami TMP di tahun 2019 akibat adanya temuan kerugian daerah sebesar lebih dari 26 miliar rupiah.

Terlepas dari tata kelola keuangan yang sudah mengalami perbaikan pasca temuan BPK di tahun 2012 tersebut, elemen partisipasi masyarakat dan transparansi dalam pengelolaan dana Otsus juga menjadi catatan yang perlu diperhatikan. Studi yang dilakukan oleh (Kuddy, 2018) menemukan bahwa masyarakat di Kabupaten Paniai, Papua hanya dilibatkan terbatas di penganggaran dan perencanaan di musyawarah rencana pembangunan daerah (Musrenbang) sedangkan untuk pengawasan dan transparansi cukup minim akibat terbatasnya informasi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Temuan serupa juga terjadi pada studi (Budiatri, 2016), pelibatan masyarakat di dalam pengelolaan dana Otsus hanya seremonial dan formalitas. Hampir seluruh program pemerintah hadir dari kemauan pemerintah itu sendiri, bukan kehendak masyarakat.

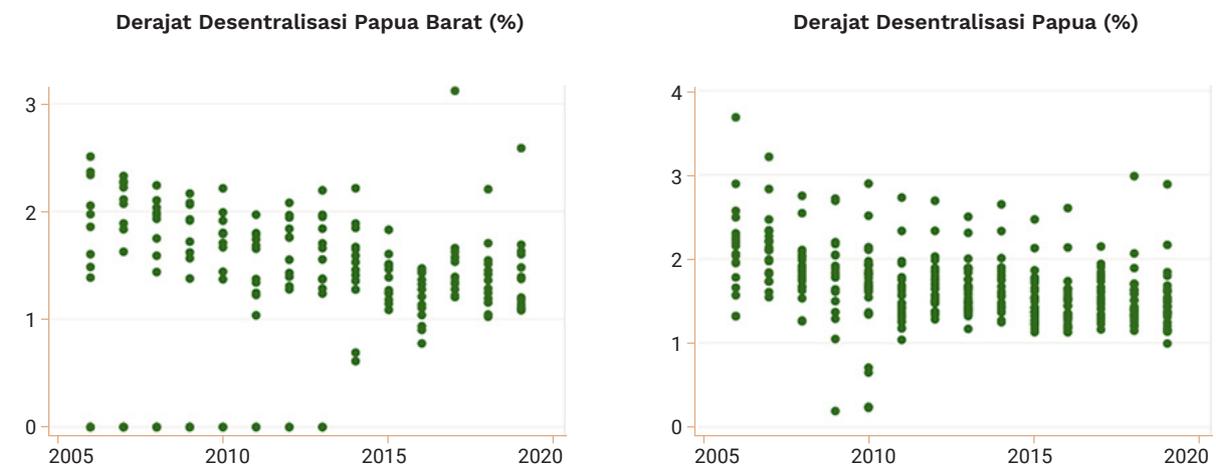
Sulitnya Berdikari atas Keuangan Daerah

Pembahasan mengenai mandirinya sebuah keuangan daerah ialah bagaimana daerah tersebut mampu menggali potensi perekonomian yang dapat menjadi sumber pajak dan menambah kapasitas fiskal dalam rangka meningkatkan perekonomian daerah. Mandirinya sebuah daerah cukup penting untuk melihat bagaimana kabupaten/kota dapat menggerakkan kebijakan secara mandiri dengan didukung oleh kemampuan fiskal yang mumpuni, terutama di masa otonomi daerah (Mardiasmo, 1999) grafik di bawah memperlihatkan pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten/kota Papua dan Papua Barat. Secara tren penerimaan Otsus, hampir seluruh kabupaten dan kota mampu untuk meningkatkan PAD secara bertahap kendati tidak sedikit juga yang mengalami stagnasi dan malah mengalami penurunan utamanya di Papua Barat.



Gambar 19. Pendapatan Asli Daerah Papua Barat (Atas) dan Papua (Bawah) 2006-2009

PAD yang cenderung stagnan ini disebabkan pada beberapa hal seperti perekonomian kedua provinsi yang relatif tidak memberikan nilai tambah maksimal. Selain itu, bagaimana kualitas belanja yang dapat dioptimalkan dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi juga kurang berjalan secara optimal dan masih berfokus kepada belanja pegawai (lihat apendiks grafik 6) membuat kualitas APBD tidak mampu untuk menciptakan PAD yang lebih tinggi. Dampaknya adalah derajat desentralisasi kedua provinsi sangat rendah apabila menilik dari grafik 2.10. Berdasarkan kedua grafik yang telah disebutkan, saat ini Papua dan Papua Barat masih sangat mengandalkan Dana Perimbangan maupun Dana Otsus dalam menjalankan pemerintahan yang tentunya sangat tidak berkelanjutan.



Gambar 20. Derajat Desentralisasi Papua Barat (Kiri) Papua (Kanan) 2006-2009 (DJPK. Diolah)



© Jurnasyanto Sukarno / Greenpeace

Gadis Papua berjualan keladi di pasar Sentani, Jayapura, Papua. 01 Juli 2022.

Menakar Otonomi Khusus Papua Jilid II

Latar Belakang Pelaksanaan Otonomi Khusus

Perjalanan dua puluh tahun otonomi khusus Papua menarik banyak perhatian masyarakat. Otonomi khusus yang diberikan kepada provinsi Papua adalah kewenangan yang diberikan untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat. Tujuan dari kewenangan tersebut agar penyelenggaraan dan pembangunan di Papua dapat menciptakan keadilan, kesejahteraan, terwujudnya penegakan hukum dan HAM masyarakat Papua (BPKAD Papua, 2013). Tujuan lain dari adanya otonomi khusus adalah untuk mendorong kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua dalam rangka kesetaraan dengan provinsi lain di Indonesia.

Kehadiran Otonomi Khusus Papua adalah sebuah tuntutan masyarakat Papua yang merasa tertinggal dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia dari aspek pendidikan, kesehatan, ekonomi dan infrastruktur di Papua. Hingga akhirnya ditetapkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua agar dapat memperbaiki ketimpangan yang ada. Pada tahun 2021 otonomi khusus ini belum berakhir, melainkan yang berakhir adalah dana otonomi khusus itu sendiri berdasarkan pasal 34 ayat 6.

Kehadiran Otonomi Khusus memberikan ruang yang besar kepada Orang Asli Papua (OAP) mengacu pada substansi otonomi khusus yang semestinya mengangkat harkat dan martabat OAP yakni keberpihakan, perlindungan dan pemberdayaan OAP. Perhatian pemerintah terkait hal ini ditunjukkan melalui postur anggaran dalam hal otonomi khusus yang setiap tahun selalu mengalami peningkatan untuk jilid 2 ini dari Rp 7,6 T menjadi Rp 7,8 T dengan dana tambahan infrastruktur sebesar Rp 4,3 T sehingga total mencapai Rp 12,2 T yang didistribusikan untuk empat program prioritas yakni pendidikan, ekonomi, kesehatan dan infrastruktur. Namun secara menyeluruh, beberapa pengamat mengatakan bahwa implementasi dari undang-undang otonomi khusus tidak diakomodasi dengan baik oleh pemerintah pusat terutama memberikan ruang kewenangan kepada pemerintah daerah sehingga anggaran yang begitu besar belum bisa direalisasikan sesuai dengan peruntukannya dan manfaatnya belum bisa dirasakan oleh masyarakat Papua.

Otonomi khusus dinilai belum efektif salah satu penyebabnya adalah belum sesuai dengan kebutuhan, permasalahan maupun kondisi OAP melainkan masih berdasarkan permintaan pemerintah provinsi. LIPI (2017) dalam studinya menyatakan terdapat akar masalah utama di Papua yang apabila akar masalah ini tidak dapat diselesaikan, maka Otonomi Khusus tidak akan mampu menyentuh masyarakat Papua. Akar masalah tersebut terkait: Pertama, dampak marginalisasi dan diskriminasi terhadap masyarakat asli Papua, kegagalan pembangunan dan pemberdayaan ekonomi rakyat, kontradiksi antara Papua dan Jakarta tentang sejarah dan identitas politik serta pelanggaran HAM juga pertanggungjawaban atas kekerasan negara di masa lalu terhadap warga negara Indonesia di Papua. Berkaitan dengan itu, tiga solusi yang ditawarkan dalam *Papua Road Map* 2009, seperti rekognisi, paradigma pembangunan baru, serta rekonsiliasi dan penyelesaian HAM masih dipandang sebagai solusi penting terhadap kondisi Papua saat ini.

Dalam proses mencapai tujuan kesejahteraan Orang Asli Papua, seharusnya penggunaan anggaran yang dapat *verifiable, accountable* dan dapat dipergunakan secara bertanggung jawab untuk pengukuran dampak yang jelas. Ini menunjukkan ketulusan bahwa proses otonomi khusus ini bukanlah sebuah kontrak melainkan proses membangun jiwa dan raga OAP.

Dari sisi pengelolaan dana otonomi khusus, berdasarkan beberapa temuan BPK menyatakan bahwa implementasi dana otonomi khusus ini dikelola dengan buruk. Lima masalah pengelolaan dana otonomi khusus tersebut meliputi penyaluran dana otsus tidak tepat waktu, lambatnya penetapan alokasi dana otonomi khusus, alokasi tidak tepat sasaran, pengadaan barang dan jasa tidak tepat serta SILPA tidak dikelola dengan baik.

Studi dari BPK RI (2011) telah dilakukan untuk menganalisis terkait pengelolaan dana otonomi khusus Papua, temuan menunjukkan bahwa terdapat inefisiensi serta ketidaktepatan pengelolaan otonomi khusus terkait dengan tindak afirmasi yang seharusnya diberikan fokus pada pelayanan publik langsung di Papua dalam hal ini dari bidang pendidikan, kesehatan, pengembangan ekonomi rakyat serta pembangunan infrastruktur.

Selain itu, dari sisi implementasi pengelolaan otonomi khusus terkait Dana Bagi Hasil (DBH), sampai dengan saat ini masyarakat di Papua sebenarnya tidak mengetahui penerimaan dari sumber daya alam. Terdapat sebuah proses yang tidak transparan dari pemerintah pusat terkait eksploitasi sumber daya alam di Papua seperti pertambangan, kehutanan, perkebunan dan sumber daya lainnya, berapa besar sebenarnya akumulasinya dalam satu tahun serta penerimaan dari sektor pengelolaan sumber daya alam, kemudian dari jumlah penerimaan yang besar itu berdasarkan presentasi yang sudah ditetapkan, berapa sebenarnya yang kembali untuk pembangunan Tanah Papua.

Nicodemus Wamafma (2021) menyatakan terdapat poin lain yang perlu dikritisi terkait implementasi dana otonomi khusus adalah perlu adanya pemisahan buku otonomi khusus tidak digabungkan dengan Dana Alokasi Umum (DAU), sehingga proses untuk memonitor serta menilai dampak riilnya dapat diukur dengan jelas. Namun, yang terjadi selama ini adalah dana otonomi khusus ini juga pembukuannya digabungkan dengan penerimaan-penerimaan lain yang ada di daerah. Kemudian, penerimaan-penerimaan itu tanpa didukung dengan sebuah peraturan pemerintah yang betul-betul mengikat dari sisi tata kelolanya terkait dengan dana otonomi khusus, melainkan lebih banyak muncul kebijakan-kebijakan di tingkat lokal oleh Bupati kabupaten/kota, yang kemudian mengambil kebijakan tersendiri terkait dana otonomi khusus di dalam bentuk bantuan-bantuan.

Billy Mambrasar (2021) menyatakan terdapat lima hal utama dari sebuah payung hukum dan kebijakan serta pengimplementasiannya menentukan keberhasilan otonomi khusus adalah: 1) anggaran, 2) sistem atau pemerintah; 3) manusia; dan 4) pengukuran dampak serta proses yang berkelanjutan; 5) Kebijakan, seharusnya secara ideal muncul aturan-aturan turunan yang dipegang dan diimplementasikan oleh pemerintah daerah melalui perda, perdasi dan lain-lain. Perdasi dan Perdasus harus dibuat oleh tiga komponen yakni pemerintah daerah, DPRD Papua dan MRP yang kemudian dibawa ke Pusat dan Pusat akan mengeluarkan PP untuk mengimplementasikan penyelesaian masalah Papua melalui dana. Karena dalam pengimplementasiannya perlu adanya PP yang mengatur terkait pendidikan, kesejahteraan, perekonomian berbasis rakyat dan infrastruktur sesuai dengan amanat UU di mana PP ini mengadopsi dari perdasi dan perdasus. Namun, yang menjadi persoalan perdasi dan perdasus saat ini masih menjadi pro dan kontra, tidak bisa diselesaikan antara pusat dan daerah.

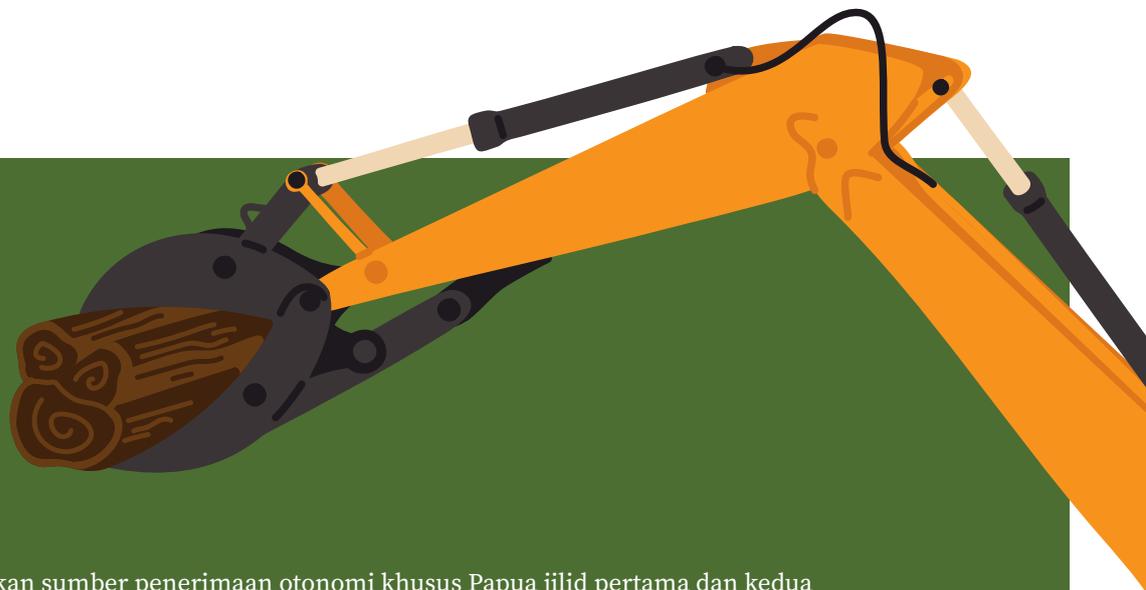
Perbandingan Otonomi Khusus

Dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua merupakan pelaksanaan UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. UU ini kemudian diperpanjang tahun anggarannya melalui UU Nomor 2 Tahun 2021. Sementara, sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pemerintah juga mengalokasikan dana otonomi khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang dilaksanakan mulai tahun 2008. Berikut analisis tabel perbandingan otonomi khusus Papua jilid I dan II serta otonomi khusus Aceh.

No.	Faktor	UU NO. 21 TAHUN 2001 (OTSUS PAPUA)	UU NO. 2 TAHUN 2021 (OTSUS PAPUA)	UU NO. 11 TAHUN 2006 (OTSUS ACEH)
1	Sumber penerimaan	Dana perimbangan, penerimaan Otsus, pinjaman dan PAD (pajak, retribusi, deviden BUMD & pengelolaan kekayaan daerah)	Sama dengan UU 21/2001	Sama dengan UU 21/2001 plus hasil penyertaan modal dan zakat
2	Bagi hasil pajak	PBB 90%; BPHTB 80% dan PPh 20%	PBB 90%; dan PPh Orang Pribadi 20%	PBB 90%; BPHTB 80%; PPh 20 %
3	Bagi hasil SDA	Kehutanan 80%; Perikanan 80%; Pertambangan umum 80%; minyak bumi 70%; dan Pertambangan gas alam 70 %	Sama dengan 21/2001	Kehutanan 80%; perikanan 80%; pertambangan umum 80%; panas bumi 80%; minyak 15%; gas bumi 30%)
4	Penerimaan Otsus dari DAU nasional	2% dari plafon DAU Nasional	2,25% dari plafon DAU nasional terdiri atas: penerimaan bersifat umum 1% untuk pembangunan, pemeliharaan, pelayanan publik; peningkatan kesejahteraan OAP, penguatan lembaga adat; Penerimaan berbasis kinerja pelaksanaan sebesar 1,25% untuk pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi masyarakat	Tahun pertama (2008) sampai dengan tahun kelima belas (2021) yang besarnya setara dengan 2% plafon DAU Nasional dan untuk tahun ke-16 sampai ke-20 yang besarnya 1% plafon DAU Nasional
5	Penggunaan dana otsus	Pendidikan dan kesehatan (tanpa minimal persentase dan Dana tambahan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.	Minimal 30% untuk pendidikan; 20% kesehatan; dana tambahan untuk pembangunan infrastruktur perhubungan, energi listrik, air bersih, telekomunikasi, dan sanitasi.	Minimal 30% untuk pendidikan. Maksimal 70% untuk pembangunan. Tata cara pengalokasian dana diatur dalam Qanun Aceh.
6	Periode Otsus	Berlaku selama 25 tahun; Mulai tahun ke-26 penerimaan dalam rangka Otsus menjadi 50% untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% untuk pertambangan gas alam;	Berlaku sampai tahun 2026, setelah berakhir diperpanjang sampai dengan tahun 2041. Mulai 2042 penerimaan Otsus menjadi 50% untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% untuk pertambangan gas alam.	Berlaku selama 20 tahun
7	Formula pembagian penerimaan otsus	Tidak ada ketentuan, memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal.	Jumlah OAP; jumlah Penduduk; luas wilayah; jumlah kab/kota, Distrik Kampung/desa/kelurahan; TKG; IKK; tingkat capaian pembangunan; dan indikator lain, menjunjung prinsip keadilan, transparan, akuntabel, dan tepat sasaran	Tidak ada ketentuan, diatur Qanun.
8	Pengawasan penerimaan otsus	Tidak ada ketentuan	Sesuai kewenangannya oleh kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah daerah, DPR, DPRD, BPK, PTN.	Auditor independen ditunjuk BPK

Sumber: UU Nomor 21/2001; UU Nomor 2/2021; UU Nomor 11/2006

Tabel 2. Tabel Perbandingan Otonomi Khusus Papua dan Aceh



Berdasarkan sumber penerimaan otonomi khusus Papua jilid pertama dan kedua masih sama, sedangkan Aceh mendapatkan sumber penerimaan lain penyertaan modal dan zakat. Untuk bagi hasil pajak Otonomi khusus Papua jilid I sama dengan otonomi khusus Aceh, namun pada otonomi khusus Papua jilid 2 BPTHB tidak lagi tertera dalam undang-undang, sedangkan ketentuan bagi hasil SDA untuk Papua dalam sector minyak dan gas jauh lebih tinggi dibandingkan dengan otonomi khusus Aceh. Pemerintah Aceh berwenang mengelola tambahan Dana Bagi Hasil minyak dan gas bumi.

Dalam hal penerimaan otonomi khusus dari DAU nasional otonomi khusus Papua, terdapat peningkatan persentase dari 2% menjadi 2.5%, seperti yang sudah dipaparkan pada bagian sebelumnya, tujuan dari peningkatan tersebut adalah untuk meningkatkan manfaatnya maka Dana Otsus akan dikelola dengan mekanisme 1 persen dalam bentuk *block grant* yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat. Adapun penggunaan dari dana otonomi khusus itu sendiri minimal untuk pendidikan; kesehatan; dana tambahan untuk pembangunan infrastruktur perhubungan, pada otonomi khusus jilid 2 terdapat ketentuan penggunaan tambahan DTI untuk alokasi energi listrik, air bersih, telekomunikasi, dan sanitasi, di mana periode otonomi khusus jilid II berlaku sampai tahun 2026, setelah berakhir diperpanjang sampai dengan tahun 2041. Mulai 2042 penerimaan Otsus menjadi 50% untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% untuk pertambangan gas alam.

Pembagian dana otonomi khusus antara provinsi dan kabupaten atau kota di Aceh diatur melalui Qanun, sedangkan di Papua diatur melalui Perda. Besaran tersebut dijelaskan pada otonomi khusus Papua jilid II berdasarkan; Jumlah OAP; jumlah Penduduk; luas wilayah; jumlah kab/kota, Distrik Kampung/desa/ kelurahan; TKG; IKK; tingkat capaian pembangunan; dan indikator lain, menjunjung prinsip keadilan, transparan, akuntabel, dan tepat sasaran. Pembagian tersebut tidak ditemukan pada otonomi khusus Papua jilid I. Selain daripada itu, pada otonomi khusus jilid I tidak dijelaskan sistem pengawasan diberikan oleh siapa, namun pada jilid II pengawasan dilakukan oleh kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah daerah, DPR, DPRD, BPK, PTN sesuai kewenangannya, sedangkan di Aceh pengawasan dana otonomi khusus dilakukan oleh auditor independen yang ditunjuk oleh BPK. Adapun penetapan peraturan terkait dengan otonomi khusus pada otonomi khusus Aceh dan Papua jilid I paling lambat 2 tahun sejak diundang-undangkan, sedangkan untuk Papua jilid II paling lambat 90 hari sejak diundang-undangkan. Perdasus Perdasi harus ditetapkan paling lambat 1 tahun sejak diundang-undangkan.

No.	Faktor	UU NO. 21 TAHUN 2001 (OTSUS PAPUA)	UU NO. 2 TAHUN 2021 (OTSUS PAPUA)	UU NO. 11 TAHUN 2006 (OTSUS ACEH)
1	Prinsip Perekonomian	Keadilan dan pemerataan. Perekonomian yang memanfaatkan SDA dilakukan dengan menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan.	Sama seperti UU 21/2001 plus wajib memperhatikan SDM setempat dengan mengutamakan OAP.	Keluargaan, demokrasi, kebersamaan, efisiensi, keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, menjaga keseimbangan kemajuan, penghormatan hak-hak rakyat, peluang ekonomi perempuan, pemberian jaminan hukum bagi pengusaha dan pekerja, terbuka tanpa hambatan investasi
2	Investasi	Penyertaan modal pada BUMN/S berdomisili dan beroperasi di Papua. Investasi harus mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat, perundingannya harus melibatkan masyarakat adat setempat.	Sama seperti UU 21/2001	Dapat membentuk BUMD; melakukan penyertaan modal pada BUMN. Kegiatan usaha dapat dilakukan BUMN, BUMD, koperasi, BUMS, berpedoman pada prosedur ditetapkan Pemerintah, wajib mengikutsertakan SDM dan memanfaatkan sumber daya lain yang ada.
3	Anggaran Penerimaan dan Belanja	APBP ditetapkan dengan Perda. Minimal 30% penerimaan untuk pendidikan, 15% kesehatan dan perbaikan gizi.	APBP ditetapkan dengan Perda. Minimal 35% untuk pendidikan, 25% untuk kesehatan dan perbaikan gizi, 30% untuk infrastruktur, 10% pemberdayaan masyarakat adat.	Alokasi untuk pelayanan publik > untuk aparatur. Anggaran untuk pendidikan minimal 20% dari APBA/APBK. Diatur dalam qanun.

Sumber: UU Nomor 21/2001; UU Nomor 2/2021; UU Nomor 11/2006

Tabel 3. Tabel Perbandingan Otonomi Khusus Terkait Ekonomi Papua dan Aceh

Dari sisi perekonomian, baik Aceh dan Papua keduanya berprinsip pada perekonomian yang berkeadilan, hanya saja pada Papua jilid II lebih ditekankan kewajiban memperhatikan SDM setempat dengan mengutamakan OAP. Dalam hal investasi kedua pemerintah provinsi dapat melakukan penyertaan modal kepada BUMN atau BUMS dengan kewajiban menghormati hak masyarakat adat serta memanfaatkan sumber daya yang ada. Kemudian, dari sisi APBP keduanya diatur dalam perdasi untuk Papua dan Qanun untuk Aceh. Terjadi peningkatan APBP yang dikeluarkan dari 30% menjadi 35% untuk pendidikan, 15% menjadi 25% untuk kesehatan serta tambahan 30% untuk infrastruktur, 10% pemberdayaan masyarakat adat pada otus Papua jilid II.

No.	Faktor	UU NO. 21 TAHUN 2001 (OTSUS PAPUA)	UU NO. 2 TAHUN 2021 (OTSUS PAPUA)	UU NO. 11 TAHUN 2006 (OTSUS ACEH)
1	Pengelolaan Lingkungan Hidup	Wajib melakukan pengelolaan LH dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat dan untuk kesejahteraan, dapat dibentuk lembaga independen untuk penyelesaian sengketa lingkungan.	Sama seperti UU 21/2001	Pelaku usaha bertanggung jawab melakukan reklamasi dan rehabilitasi lahan yang dieksplorasi dan dieksploitasi, wajib menyediakan dana jaminan reklamasi dan rehabilitasi.
2	Pengelolaan SDA	Berpegang pada prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, efisien, dan kompetitif.	Sama seperti UU 21/2001	Pemerintah (Aceh & kab/kota) mengelola SDA sesuai kewenangannya meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan pengawasan eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya, berpedoman pada standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah.

Sumber: UU Nomor 21/2001; UU Nomor 2/2021; UU Nomor 11/2006

Tabel 4. Perbandingan Otonomi Khusus Terkait Pengelolaan SDA dan Lingkungan Hidup Papua dan Aceh

Dalam kaitannya dengan pengelolaan SDA dan lingkungan hidup, baik di Papua dan Aceh keduanya mewajibkan memperhatikan keberlanjutan lingkungan, adapun kegiatan usaha perekonomian yang basisnya mengeksploitasi SDA perlu memegang prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, efisien, dan kompetitif. Otonomi khusus Aceh memberikan penekanan mengenai kewajiban pada perusahaan untuk melakukan reklamasi dan rehabilitasi lahan yang dieksplorasi dan dieksploitasi, serta wajib menyediakan dana jaminan reklamasi dan rehabilitasi. Namun penekanan ini tidak ditemukan pada otonomi khusus Papua yang juga memiliki wilayah pertambangan maupun perkebunan. Penekanan ini menjadi Penting agar pemerintah daerah memiliki kewenangan pengawasan atas aktivitas eksploitasi di daerahnya.

No.	Faktor	UU NO. 21 TAHUN 2001 (OTSUS PAPUA)	UU NO. 2 TAHUN 2021 (OTSUS PAPUA)	UU NO. 11 TAHUN 2006 (OTSUS ACEH)
1	Perizinan dan Perjanjian	Perizinan dan perjanjian kerja sama yang telah dilakukan tetap berlaku dan dihormati. Perizinan dan perjanjian cacat hukum wajib ditinjau kembali tidak mengurangi kewajiban hukum yang dibebankan pada pemegang izin atau perjanjian yang bersangkutan.	Sama seperti UU 21/2001	Izin eksplorasi dan eksploitasi pertambangan umum; izin konversi kawasan hutan; izin penangkapan ikan; izin penggunaan operasional kapal ikan dalam segala jenis dan ukuran; izin penggunaan air permukaan dan air laut; izin pengelolaan dan perusahaan hutan; izin operator lokal bidang telekomunikasi, berprinsip pelayanan publik cepat, tepat, murah, dan sederhana.
2	Partisipasi Masyarakat	Majelis Rakyat Papua (MRP)	Sama seperti UU 21/2001	Masyarakat berhak terlibat dalam penyusunan perencanaan pembangunan Aceh dan kabupaten/kota
3.	Peraturan Daerah	Perdasus dan Perdasi	Sama seperti UU 21/2001	Qanun

Sumber: UU Nomor 21/2001; UU Nomor 2/2021; UU Nomor 11/2006

Tabel 5. Perbandingan Otonomi Khusus Terkait Wewenang Perjanjian dan Partisipasi Masyarakat Papua dan Aceh

Wewenang perjanjian pada otonomi khusus Papua tidak tersurat secara jelas objek dan bentuk perjanjiannya, sedangkan di otonomi khusus Aceh tertera dengan jelas bahwa Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya dan berdasarkan norma, standar, dan prosedur yang berlaku nasional berhak memberikan: izin eksplorasi dan eksploitasi pertambangan umum; izin konversi kawasan hutan; izin penangkapan ikan paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan satu per tiga dari wilayah kewenangan daerah provinsi untuk daerah kabupaten/kota; izin penggunaan operasional kapal ikan dalam segala jenis dan ukuran; izin penggunaan air permukaan dan air laut; izin yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan hutan; dan izin operator lokal dalam bidang telekomunikasi.

Dari sisi partisipasi masyarakat di Papua terdapat Majelis Rakyat Papua (MRP) sedangkan di Aceh Majelis Adat Aceh (MAA). MAA merupakan suatu lembaga yang mempunyai tugas untuk melestarikan dan mengembangkan adat, seni dan budaya yang berada dalam provinsi Aceh sedangkan MRP sebuah lembaga pemerintahan daerah otonomi khusus di provinsi Papua. Adapun kewenangan dan tugas MRP berdasarkan UU meliputi:

- a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh **penyelenggara pemilihan kepala daerah**;
- b. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur;
- c. memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama, baik yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah Provinsi Papua dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak Orang Asli Papua;
- d. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan, dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak Orang Asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
- e. memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD, dan Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua.

Otonomi khusus di Papua semakin diperkuat dengan adanya Deklarasi Manokwari yang melandaskan perlindungan sumber daya alam, lingkungan dan masyarakat Papua. Deklarasi Manokwari disusun pada Oktober 2018, berdasarkan hasil Konferensi Internasional tentang Keanekaragaman Hayati, Ekowisata dan Ekonomi Kreatif (ICBE 2018) dan merujuk pada Nota Kesepahaman antara Provinsi Papua dan Papua Barat tentang Pembangunan Berkelanjutan Berbasis Wilayah Adat di Tanah Papua, Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat menyatakan Visi Bersama Tanah Papua yaitu “Tanah Papua Damai, Berkelanjutan, Lestari dan Bermartabat”.

Keempat belas pernyataan dalam Deklarasi Manokwari menegaskan kembali komitmen perlindungan minimal 70% luas daratan Papua sebagai kawasan lindung. Serta melindungi hak dan memperkuat peran masyarakat adat melalui pengakuan keberadaan masyarakat adat, nilai budayanya, wilayah adat dan tata kelola dan kelembagaannya, termasuk di dalamnya wilayah hutan dan perairan adat berdasarkan kearifan lokal dan pemanfaatan berkelanjutan.

Deklarasi Manokwari

Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat menyatakan Visi Bersama Tanah Papua yaitu:

Tanah Papua Damai, Berkelanjutan, Lestari dan Bermartabat.

PERTAMA, menegaskan kembali komitmen pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan dan menuangkannya melalui Peraturan Daerah Khusus di Provinsi Papua Barat, revisi atau peninjauan RTRWP Papua dan RTRWP Papua Barat yang mengakomodir minimal 70% luas daratan sebagai kawasan lindung, RZWP3K dan revisi serta kajian paruh waktu RPJMD Provinsi Papua Barat dengan mengintegrasikan wilayah masyarakat adat, penguatan implementasi Visi 2100 Provinsi Papua dan penyusunan RPJMD 2019-2023 Provinsi Papua yang berkelanjutan dan kontekstual Papua.

KEDUA, berkomitmen untuk melindungi hak dan memperkuat peran masyarakat adat melalui Perdasus Provinsi dan Perda Kabupaten yang mengakui keberadaan masyarakat adat, nilai budayanya, wilayah adat dan tata kelola dan kelembagaannya, termasuk di dalamnya wilayah hutan dan perairan adat berdasarkan kearifan lokal dan pemanfaatan berkelanjutan. Pembiayaan pemetaan wilayah adat dan mendorong pembentukan tata layanan pendaftaran tanah-tanah masyarakat adat dan mekanisme penyelesaian sengketa dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah adat.

KETIGA, berkomitmen kuat untuk menjunjung tinggi penegakan hukum dan peraturan terkait sumber daya alam dalam pengelolaan pembangunan berkelanjutan, menerapkan moratorium izin-izin baru perkebunan skala besar, pertambangan dan industri berbasis lahan, serta meninjau ulang izin-izin yang telah terbit dengan membentuk tim kerja khusus untuk itu.

KEEMPAT, bersama dengan pemerintah pusat berkomitmen untuk mengatur skema pendanaan berkelanjutan dan insentif fiskal ekologis, yang ditegaskan melalui peraturan perundang-undangan, kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota baik melalui DAU, DAK, DID, Dana Otsus, dan/atau Bantuan Keuangan kepada Provinsi/ Kabupaten/Kota, serta mempercepat Peraturan Daerah Khusus tentang Dana Bagi Hasil (DBH) dan implementasinya.

KELIMA, berkomitmen untuk segera membentuk Komisi Informasi Provinsi Papua Barat guna meningkatkan transparansi dan akuntabilitas data dan informasi melalui peningkatan sistem informasi yang terintegrasi, baik secara lokal maupun lintas sektor termasuk dengan pusat.

KEENAM, berkomitmen untuk mengembangkan Museum Sejarah Alam dan Kebun Raya di Tanah Papua yang menunjang upaya konservasi dan penampungan koleksi, penelitian dan peningkatan pemahaman dan apresiasi tentang keanekaragaman hayati dan alam dan budaya Papua.

KETUJUH, berkomitmen untuk mendorong peningkatan kapasitas sumber daya manusia dalam Pembangunan Berkelanjutan, termasuk masyarakat adat dalam berbagai bidang pengetahuan dan keterampilan penting untuk mendukung proses perencanaan, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam, manajemen kawasan lindung, ekowisata dan perikanan berkelanjutan. Mengarusutamakan pembangunan berkelanjutan dalam kurikulum pendidikan serta mengembangkan sistem manajemen informasi keanekaragaman hayati dan pembangunan berkelanjutan.

KEDELAPAN, mendukung dan memfasilitasi masyarakat adat untuk menemukan pilihan produk-produk bernilai ekonomis tinggi untuk kemudian dikelola oleh masyarakat adat dengan dukungan akses pasar dan pendanaan atau pembiayaan yang sesuai.

KESEMBILAN, Mendorong pembentukan lembaga independen untuk penyelesaian sengketa lingkungan sesuai amanat pasal 64 UU 21/2001, serta berkomitmen menjalankan fungsi pengawasan pengelolaan SDA berkelanjutan dan akses manfaat oleh masyarakat adat yang juga menjadi amanat dari UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua provinsi juga berkomitmen mendorong adanya sinkronisasi dan sinergi kebijakan pembangunan di Tanah Papua melalui upaya konsultasi aktif antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana diamanatkan oleh INPRES 9/2017.

KESEPULUH, berkomitmen untuk menetapkan kawasan dan/atau koridor konservasi daratan, perairan baru di Tanah Papua, kawasan konservasi esensial, pengelolaan mangrove, rawa gambut, rawa sagu, penetapan kawasan strategis setempat, perlindungan sumber daya genetik dan spesies endemik dan terancam punah dan perlindungan kawasan karst serta meningkatkan efektivitas pengelolaan kawasan yang memiliki legalitas agar dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

KESEBELAS, berkomitmen untuk melakukan evaluasi dampak lingkungan terhadap infrastruktur yang sudah terbangun dan memfokuskan pembangunan infrastruktur yang ramah lingkungan antara kampung, distrik dan kabupaten yang mendekatkan Orang Asli Papua (OAP) dengan layanan dasar dan pasar lokal.

KEDUA BELAS, berkomitmen untuk mendorong dan memfasilitasi percepatan peraturan gubernur terkait ketahanan pangan di Tanah Papua dengan pelibatan penuh pemerintah, DPR, MRP dan Masyarakat Adat.

KETIGA BELAS, mendorong kemitraan global, nasional dan lokal serta membentuk platform multipihak untuk mendorong terbangunnya model-model investasi/pembiayaan yang mendukung tercapainya pertumbuhan ekonomi yang bertujuan bagi pembangunan berkelanjutan di Tanah Papua.

KEEMPAT BELAS, melanjutkan kerja sama yang sudah terbangun antara masyarakat sipil, lembaga keagamaan, lembaga adat, lembaga pendidikan, dan pihak lainnya dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Kedua provinsi berkomitmen untuk meningkatkan peran dan pengembangan kapasitas perempuan dalam diskusi dan kerja-kerja tentang hak-hak masyarakat adat dan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan di Tanah Papua. Demikian deklarasi ini kami buat untuk memandu kita semua dalam bekerja bersama dalam mewujudkan visi “Tanah Papua Damai, Berkelanjutan, Lestari dan Bermartabat”.



03. METODE PENELITIAN

Metode Regresi Panel

Dalam mengukur dampak penerimaan dari sumber daya alam di level Kabupaten/ Kota terhadap kesejahteraan dan capaian pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat, kajian ini menggunakan regresi panel FEM, REM, dan PLS. Detail metodologi dan spesifikasi model dapat dilihat pada gambar di bawah.

Periode dan Data	2009-2020
Sumber Data	BPS Papua dan Papua Barat, DJPK, RISKESDAS
Jumlah dan lingkup observasi	29 kota/kab di Papua 13 kota/kab di Papua Barat
Model	$Y = otsus_dapat + dbhsda_dapat + pdrb_perta + pdrb_tambang + pdrb_manuf + apbd_pdrb + pmtb_pdrb + z$
Variabel Dependen (Y)	APM SMA, APM SMP, Koefisien Gini, AHH, Tutupan Lahan Darat, Tingkat Kemiskinan, Pengangguran, IPM, PDRB Per Kapita
Variabel Independen (X)	Rasio Otonomi Khusus terhadap APBD (otsus_dapat) Rasio DBH SDA terhadap APBD (dbhsda_dapat_ Rasio PDRB Pertanian terhadap PDRB Total (pdrb_perta) Rasio PDRB Pertambangan terhadap PDRB Total (pdrb_tambang) Rasio PDRB manufaktur terhadap PDRB Total (pdrb_manuf) Rasio APBD terhadap PDRB Total (apbd_pdrb) Rasio PMTB terhadap PDRB Total (pmtb_pdrb)
Variabel Kontrol (z)	Indikator pembangunan dan infrastruktur

Tabel 6. Spesifikasi Model Regresi Panel

Model	Uji Hausman (FEM vs REM)	Uji LM (REM vs PLS)	Uji Chow (PLS vs FEM)	Kesimpulan Penerimaan Model
APM SMA	0.0017		0.000	FEM
APM SMP	0.0014		0.000	FEM
AHH	0.3546	0.0000	0.000	REM
GINI	0.0000		0.000	FEM
PDRB PER KAPITA	0.0000		0.000	FEM
LUAS HUTAN	0.6107	0.0000	0.0000	REM
KEMISKINAN	0.9563	0.0000	0.0000	REM
IPM	0.0000		0.0000	FEM

Tabel 7. Uji Spesifikasi Model

Pada tabel di atas menunjukkan spesifikasi model terpilih berdasar tiga pengujian. Hipotesis pengujian menyatakan menerima model FEM apabila pada uji Chow nilai alpha kurang dari 5%, dan menerima model REM apabila pada uji LM nilai alpha kurang dari 5%. Hasil menunjukkan bahwa untuk model dengan variabel dependen APM SMA, APM SMP, ketimpangan yang diukur dengan indeks gini, PDRB per kapita dan indeks pembangunan manusia (IPM) menggunakan model FEM sebagai model terbaik. Kemudian untuk angka harapan hidup (AHH), luas hutan dan kemiskinan menggunakan model REM.



© Journasyanto Sukarno / Greenpeace

Perempuan asli Papua dari suku Dani membawa tas adat bernama Noken, di dekat rumah adat Honai, di Kampung Yiwika, Kecamatan Kurulu, Wamena, Kabupaten Jayawijaya, Papua. 10 Agustus 2022.

Stochastic Frontier Analysis

Selain mengukur dampak-dampak yang dihasilkan oleh otonomi khusus (Otsus) dan dana bagi hasil sumber daya alam terhadap indikator pembangunan kajian ini juga mengukur efisiensi pengeluaran. Pendekatan pengeluaran kemudian akan menggunakan fungsi produksi di mana terjadi transformasi faktor input (belanja pemerintah) menjadi output (indikator pembangunan). Output yang dihasilkan dapat dikatakan output maksimum apabila seluruh input dan kegiatan dilakukan pada potensi maksimal. Hubungan antara input dan output dapat dijabarkan sebagai berikut:

$$Y=f(x_1, x_2, \dots, x_n)=f(x) \quad (1)$$

Mengacu pada model produksi di atas, pada dasarnya setiap kombinasi input-input yang ada akan menghasilkan output yang berbeda kendati tetap dalam nilai maksimumnya. Perbedaan nilai output yang hadir akibat kombinasi input ini kerap disebut sebagai *feasible production set* atau diistilahkan *frontier*. Namun demikian, pada kondisi di lapangan, tidak semua input dapat menjadi output yang optimum, output-output yang berbeda ini akan berada di bawah posisi *frontier*. Hadirnya hal tersebut terjadi akibat adanya inefisiensi teknis. Kondisi ini dapat tercapai apabila terdapat nilai output yang lebih tinggi dengan input tertentu atau input minimum dengan output tertentu.

Terdapat sedikitnya dua metode yang dapat digunakan untuk melihat inefisiensi teknis, yakni: Data Envelopment Analysis (DEA) dengan pendekatan non-parametrik dan stochastic frontier Analysis (SFA) dengan pendekatan parametrik. Pendekatan yang dipakai dalam studi ini adalah SFA dengan mengacu kepada studi Battese and Coelli (1995) yang menyebutkan dampak inefisiensi diasumsikan terdistribusi secara tidak merata (stochastic) dengan formula sebagai berikut:

$$y = \beta'x + v - u \quad (2)$$

Di mana y ialah output/capaian yang diamati, $\beta'x + v$ ialah kombinasi input dan random noise yang menggambarkan capaian optimal dengan mempertimbangkan frontier dan u sebagai inefisiensi teknis yang merupakan faktor pengurang dari capaian (y). Studi ini akan dilakukan berdasarkan metode *Maximum Likelihood* di mana penting untuk mengasumsikan distribusi eror. Dalam studi ini distribusi diasumsikan bersifat *truncated-normal* dan bersifat positif absolut. Dalam studi ini, peneliti menggunakan data SFA dengan data Panel sebagai berikut:

$$\ln \text{indikator} = \beta_0 + \beta_1 i (\ln x_1) + \beta_2 i (\ln x_2) + \beta_3 i (\ln x_3) + \beta_4 i (\ln x_4) + \beta_5 i (\ln x_n) + V_i - U_i \quad (3)$$

$$U_i = \delta_0 i + \delta_1 i (\ln \text{Belanja barang}) + \delta_2 i (\ln \text{belanjapegawai}) + \delta_3 i (\ln \text{belanjamodal}) + \delta_4 i (\ln \text{akuntabilitas}) + \delta_5 i (\ln \text{DOD}) \quad (4)$$



© Jurnasyanto Sukarno / Greenpeace

Anak-anak asli Papua dari suku Dani bermain bola di lapangan bawah bukit di Wamena, Kabupaten Jayawijaya, Papua.

Guna mendapatkan hasil yang akurat, penelitian ini menggunakan beberapa variabel *frontier* yang terdiri atas (1) Rasio Gender untuk melihat tingkat diskriminasi dalam bidang pendidikan di wilayah observasi. (2) Indeks Kemahalan Konstruksi sebagai indikator kesulitan geografis. (3) Fasilitas Pendidikan (SMP/SMA) untuk menggambarkan fasilitas pendidikan yang menjadi proksi dari Belanja Modal Pemerintah Daerah. (4) Fasilitas Kesehatan dalam hal ini Puskesmas untuk menggambarkan fasilitas kesehatan yang menjadi proksi dari Belanja Modal Pemerintah Daerah. (5) Jumlah penduduk miskin yang berpengaruh baik pada indikator pendidikan/Kesehatan. (6) Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai indikator pembangunan acuan. (7) APM SMP sebagai indikator pembangunan bidang pendidikan sesuai dengan program wajib belajar nasional. (8). Tingkat Pengangguran. Selain variabel *frontier* penelitian ini hendak menggunakan belanja pemerintah daerah bidang Kesehatan/pendidikan/lingkungan dan total belanja sebagai variabel efisiensi yang menjadi variabel utama dari model SFA. Variabel belanja kemudian ditambah dengan Akuntabilitas daerah yang digambarkan melalui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan derajat desentralisasi yang menggambarkan tingkat independensi dan kewenangan pemerintah dalam mengatur program untuk kemajuan wilayahnya. Hasil estimasi SFA kelak akan menghasilkan nilai $\exp(-ui)$ yang nantinya akan bernilai antara 0 hingga 1, di mana 1 adalah kondisi efisiensi penuh.

04.

ANALISA EMPIRIS

Kesejahteraan Meningkat, Namun Tetap Terbawah se-Indonesia

Bahasan kesejahteraan dalam otonomi khusus menjadi sebuah keharusan. Dalam hal ini kesejahteraan mencakup hidup layak, pendidikan yang merata hingga pembangunan perekonomian bagi rakyat Papua-Papua Barat. Capaian pada angka partisipasi murni (APM) yang menjadi indikator Pendidikan utama mengalami peningkatan lebih dari 20% di jenjang SMP dan SMA, bahkan hampir 40% bagi Provinsi Papua Barat. Capaian Kesehatan juga mencatatkan peningkatan di seluruh indikator seperti angka harapan hidup(AHH) dan tingkat sanitasi layak, sedangkan untuk prevalensi stunting, kedua provinsi mengalami pemburukan dari masa pengamatan. Terakhir dari sisi ekonomi, dapat dikatakan otonomi khusus berhasil dalam menurunkan tingkat kemiskinan dengan capaian penurunan 10-15%. Capaian yang baik ini namun tidak berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi kedua provinsi yang masih didominasi oleh komoditas ekstraktif dan berbasis lahan.

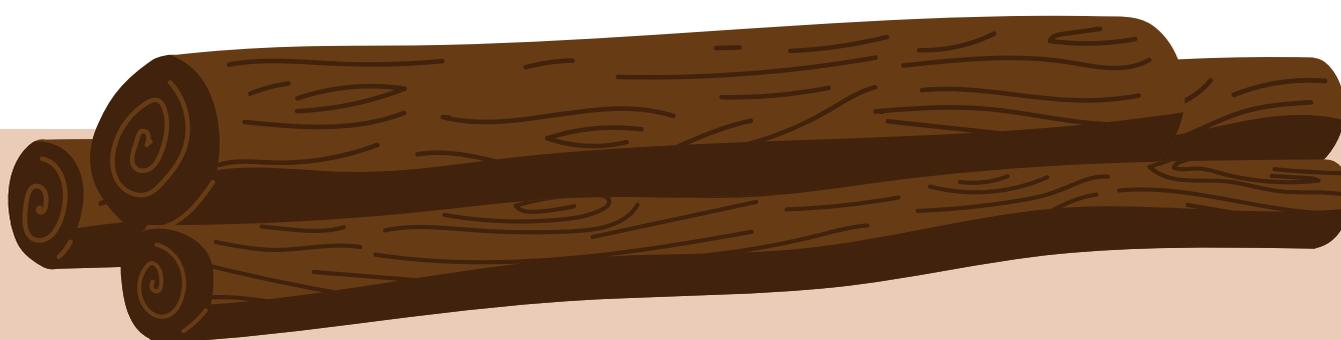


PAPUA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
APM SMP	49,62	44,44	43,61	45,76	53,68	54,21	54,26	56,13	57,09	57,19	57,95
APM SMA	36,06	30,82	29,16	36,73	43,11	43,22	43,27	43,48	44,31	44,32	44,73
AHH	64,31	64,46	64,6	6,76	64,84	65,09	65,12	65,14	65,36	65,65	65,79
Sanitasi	23,97	24,31	26,97	27,89	21,66	27,1	30,97	32,56	33,75	38,27	40,31
Prevalansi Stunting				40,1				33,03			
Growth (Pertumbuhan Ekonomi)		-4,28	1,72	8,55	3,65	7,35	9,14	4,64	7,32	-15,74	2,39
Miskin %	36,8	31,98	31,11	31,13	30,05	28,17	28,54	27,62	27,74	27,53	26,64
PAPUA BARAT	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
APM SMP	50,1	56,68	57,9	60,9	68,18	68,29	68,58	68,92	69,11	69,92	70,51
APM SMA	44,76	48,33	44,98	53,8	62,29	62,4	62,62	62,74	63,11	63,15	63,62
AHH	64,59	64,75	64,88	65,05	65,13	65,19	65,3	65,32	65,55	65,9	66,02
Sanitasi	46,91	39,23	55,57	49,06	61,85	61,63	63,69	64,91	73,95	76,39	78,71
Prevalansi Stunting				44,7				27,25			
Growth (Pertumbuhan Ekonomi)		3,64	3,63	7,36	5,38	4,15	4,52	4,02	6,25	2,66	-0,76
Miskin %	34,88	31,92	28,2	26,67	27,13	25,82	25,43	25,1	23,01	22,17	21,37

Tabel 8. Capaian Indikator Pembangunan Papua-Papua Barat 2010-2020

Kendati mengalami perbaikan yang signifikan, secara nasional posisi kedua provinsi masih menempati peringkat terbawah, terlebih bagi Provinsi Papua. Selain faktor capaian Papua dan Papua Barat yang terlalu rendah, provinsi-provinsi lain juga melakukan peningkatan kesejahteraan. Tabel menunjukkan perbaikan yang dilakukan provinsi Sulampua-Nusra/ Indonesia Timur. Dalam Tabel tersebut memuat beberapa temuan menarik atas kondisi kedua provinsi.

Dalam bidang pendidikan dimana kedua provinsi mencatatkan pertumbuhan tertinggi diantara provinsi lainnya bahkan rerata nasional. Tercatat, APM SMP Papua tahun 2020 mengalami peningkatan hingga 13,51 poin atau 30,4% dari tahun 2010, demikian dengan Papua Barat yang mendapati peningkatan 13,83 poin atau 24,4%. Berbeda dengan APM SMP, pada jenjang SMA terdapat pergeseran peringkat provinsi dengan pertumbuhan indikator terbaik. Dalam jenjang SMA Provinsi Papua tetap menempati peringkat pertama sedangkan Provinsi Papua Barat menempati peringkat **keempat** dari 12 provinsi yang dinilai.



APMSMP	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs
NUSA TENGGARA BARAT	1,06	1,1	1,81	8,42	1,3%	1,3%	2,2%	11,0%
NUSA TENGGARA TIMUR	0,63	1,68	3,26	13,31	0,9%	2,5%	4,9%	23,6%
SULAWESI UTARA	0,52	0,64	1,67	13,88	0,7%	0,9%	2,3%	22,8%
SULAWESI TENGAH	0,6	1,22	3,17	11,43	0,8%	1,7%	4,4%	18,1%
SULAWESI SELATAN	0,35	1,04	2,5	10,3	0,5%	1,4%	3,4%	15,6%
SULAWESI TENGGARA	0,69	1	2,1	13,42	0,9%	1,3%	2,8%	20,9%
GORONTALO	0,4	1,35	1,79	10,25	0,6%	1,9%	2,6%	17,0%
SULAWESI BARAT	0,62	0,55	0,88	7,22	0,9%	0,8%	1,3%	11,5%
MALUKU	0,47	1,07	1,75	11,96	0,6%	1,4%	2,4%	18,9%
MALUKU UTARA	0,7	0,59	1,22	10,91	0,9%	0,8%	1,6%	16,5%
PAPUA BARAT	0,59	1,4	1,93	13,83	0,8%	2,0%	2,8%	24,4%
PAPUA	0,76	0,86	3,69	13,51	1,3%	1,5%	6,8%	30,4%
INDONESIA	0,72	1,28	2,17	11,76	0,9%	1,6%	2,8%	17,2%

APMSMP	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs
NUSA TENGGARA BARAT	0,77	1,04	1,62	13,4	1,2%	1,6%	2,5%	25,1%
NUSA TENGGARA TIMUR	0,41	0,42	1,22	13,76	0,8%	0,8%	2,3%	34,1%
SULAWESI UTARA	0,45	0,6	0,93	13,28	0,7%	1,0%	1,5%	26,5%
SULAWESI TENGAH	0,36	0,77	1,41	16,52	0,6%	1,2%	2,2%	34,1%
SULAWESI SELATAN	0,18	0,29	0,7	12,15	0,3%	0,5%	1,2%	25,2%
SULAWESI TENGGARA	0,49	0,54	0,78	12,09	0,8%	0,9%	1,2%	23,6%
GORONTALO	0,34	0,48	1,49	13,4	0,6%	0,8%	2,6%	30,1%
SULAWESI BARAT	0,41	0,47	0,97	9,64	0,7%	0,8%	1,7%	19,9%
MALUKU	0,58	1,13	1,32	12,03	0,9%	1,8%	2,1%	22,8%
MALUKU UTARA	0,3	0,37	0,78	11,89	0,5%	0,6%	1,2%	22,7%
PAPUA BARAT	0,47	0,51	1	15,29	0,7%	0,8%	1,6%	31,6%
PAPUA	0,41	0,42	1,46	13,91	0,9%	0,9%	3,4%	45,1%
INDONESIA	0,41	0,58	1,3	13,18	0,7%	1,0%	2,2%	27,4%

Sumber: BPS, diolah

Tabel 9. Capaian Indikator Bidang Pendidikan Sulampua-Nusra 2010-2020

Tingginya pertumbuhan di bidang pendidikan nyatanya tidak dilanjutkan pada bidang Kesehatan. Pada indikator AHH misalnya, kendati Papua-Papua Barat memiliki dasar nilai yang rendah, capaian 10 tahunan menempatkan kedua provinsi di peringkat tengah, bahkan untuk Papua Barat berada di bawah rerata nasional. Capaian Sanitasi mencatatkan temuan yang lebih baik dibandingkan AHH di mana Papua Barat mengalami peningkatan akses sanitasi layak hingga 100% dan Papua sebesar 65% jauh lebih besar dibandingkan nasional yang hanya 43%. Terakhir prevalensi stunting juga mengalami tren positif di mana penurunan mencapai lebih 20%, jauh lebih tinggi dibandingkan nasional di angka 12%. Kendati tinggi, capaian kedua provinsi tidak begitu jauh dengan provinsi lain yang tidak menerima dana otonomi khusus.

AHH	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs
NUSA TENGGARA BARAT	0,23	0,64	1,03	2,38	0,3%	1,0%	1,6%	3,7%
NUSA TENGGARA TIMUR	0,16	0,63	0,97	1,56	0,2%	0,9%	1,5%	2,4%
SULAWESI UTARA	0,11	0,43	0,67	1,14	0,2%	0,6%	0,9%	1,6%
SULAWESI TENGAH	0,46	0,91	1,38	2,5	0,7%	1,3%	2,1%	3,5%
SULAWESI SELATAN	0,14	0,49	0,75	1,45	0,2%	0,7%	1,1%	2,1%
SULAWESI TENGGARA	0,25	0,5	0,76	1,37	0,4%	0,7%	1,1%	2,0%
GORONTALO	0,14	0,62	0,94	1,48	0,2%	0,9%	1,4%	2,2%
SULAWESI BARAT	0,24	0,48	0,75	2,28	0,4%	0,7%	1,2%	3,6%
MALUKU	0,16	0,39	0,63	1,37	0,2%	0,6%	1,0%	2,1%
MALUKU UTARA	0,15	0,53	0,82	1,46	0,2%	0,8%	1,2%	2,2%
PAPUA BARAT	0,12	0,47	0,72	1,27	0,2%	0,7%	1,1%	2,0%
PAPUA	0,14	0,43	0,67	1,33	0,2%	0,7%	1,0%	2,1%
INDONESIA	0,13	0,27	0,57	1,46	0,2%	0,4%	0,8%	2,1%

Sanitasi	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs
NUSA TENGGARA BARAT	2,87	9,19	13,1	35,55	3,6%	12,5%	18,8%	75,1%
NUSA TENGGARA TIMUR	5,15	19	31	45,88	8,0%	37,4%	79,9%	192,6%
SULAWESI UTARA	3,13	10,3	10,7	18,26	3,8%	13,6%	14,4%	27,2%
SULAWESI TENGAH	2,66	10,5	14,9	26,22	3,7%	16,3%	24,8%	54,2%
SULAWESI SELATAN	1,16	9,35	12,9	26,94	1,3%	11,7%	17,0%	43,4%
SULAWESI TENGGARA	2,63	12,5	14,9	30,95	3,3%	17,9%	22,2%	60,2%
GORONTALO	1,11	11,4	16,3	29	1,5%	17,7%	27,5%	62,1%
SULAWESI BARAT	3,68	13,9	17,7	33,67	5,0%	21,9%	29,9%	77,6%
MALUKU	5,06	6,01	8,75	24,31	7,2%	8,7%	13,2%	47,9%
MALUKU UTARA	3,47	9,03	11,9	23,46	4,8%	13,5%	18,5%	44,7%
PAPUA BARAT	2,32	4,76	15	39,48	3,0%	6,4%	23,6%	100,6%
PAPUA	2,04	6,56	9,34	16	5,3%	19,4%	30,2%	65,8%
INDONESIA	2,14	10,3	12,3	23,93	2,8%	14,8%	18,3%	43,0%

Prevalansi Stunting	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs
NUSA TENGGARA BARAT			-11,7	-10,2			-23%	-23%
NUSA TENGGARA TIMUR			-9,1	-4,1			-8%	-9%
SULAWESI UTARA			-9,34	-5,74			-16%	-18%
SULAWESI TENGAH			-15,8	-15,1			-37%	-37%
SULAWESI SELATAN			-5,16	6,64			16%	23%
SULAWESI TENGGARA			-13,9	-11,83			-28%	-29%
GORONTALO			-6,4	-7,4			-19%	-19%
SULAWESI BARAT			-6,41	-2,91			-6%	-7%
MALUKU			-6,58	-11,78			-29%	-26%
MALUKU UTARA			-9,72	-8,82			-21%	-22%
PAPUA BARAT			-17	-11,65			-26%	-30%
PAPUA			-7,07	-4,57			-11%	-12%

Tabel 10. Capaian Indikator Bidang Kesehatan Sulampua-Nusra 2010-2020



Indikator terakhir yang dilihat ialah persentase penduduk miskin yang turut menjadi perhatian mengingat hingga tahun 2020, Provinsi Papua dan Papua Barat masih menempati peringkat terbawah dengan lebih dari 1/5 penduduk masuk kedalam kategori miskin. Dalam indikator yang disusun oleh BPS, capaian penurunan kemiskinan pada dasarnya sudah baik bagi kedua provinsi, terlebih Papua Barat yang mampu menurunkan kemiskinan hingga 33%. Penurunan kemiskinan ini pada dasarnya turut terefleksikan dari indikator-indikator di atas yang turut mengalami perbaikan.

% Kemiskinan	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs	Yoy	3yrs	5yrs	10yrs
NUSA TENGGARA BARAT	-0,59	-0,78	-2,51	-5,76	-4,1%	-5,3%	-15,2%	-29,2%
NUSA TENGGARA TIMUR	-0,19	-0,45	-1,29	-0,33	-0,9%	-2,1%	-5,8%	-1,6%
SULAWESI UTARA	-0,04	-0,18	-0,72	-0,89	-0,5%	-2,3%	-8,6%	-10,5%
SULAWESI TENGAH	-0,56	-1,09	-1,53	-2,91	-4,2%	-7,8%	-10,6%	-18,4%
SULAWESI SELATAN	0,03	-0,34	-0,68	-1,57	0,3%	-3,8%	-7,2%	-15,3%
SULAWESI TENGGARA	-0,24	-0,63	-1,88	-3,56	-2,1%	-5,4%	-14,6%	-24,5%
GORONTALO	-0,3	-1,59	-2,5	-3,53	-1,9%	-9,5%	-14,1%	-18,8%
SULAWESI BARAT	-0,15	-0,38	-0,87	-3,02	-1,4%	-3,4%	-7,4%	-21,7%
MALUKU	-0,25	-0,68	-1,74	-5,56	-1,4%	-3,8%	-9,1%	-24,2%
MALUKU UTARA	0,01	0,14	0,45	-2,4	0,1%	2,1%	7,1%	-26,1%
PAPUA BARAT	-0,8	-1,64	-4,06	-10,55	-3,6%	-7,1%	-16,0%	-33,1%
PAPUA	-0,89	-1,1	-1,9	-5,34	-3,2%	-4,0%	-6,7%	-16,7%
INDONESIA	0,37	-0,04	-1,08	-2,71	3,9%	-0,4%	-9,9%	-21,7%

Tabel 11. Capaian Indikator Kemiskinan Sulampua-Nusra 2010-2020

Hasil Uji menunjukkan bahwa otonomi khusus tidak terlihat pengaruhnya secara signifikan terhadap capaian APM SMA. Hal tersebut sesuai dengan catatan khusus yang dikeluarkan DPR mengenai alokasi pendidikan Papua dan Papua Barat yang masing-masing hanya mencapai 13,8 persen dan 14,7 persen dari yang seharusnya 30% sesuai amanat undang-undang. Dengan demikian, pengaruh keduanya belum tertangkap secara signifikan dalam model ini.

PDRB sektor tambang, pertanian dan manufaktur pun belum secara signifikan berpengaruh terhadap peningkatan capaian APM SMA. Potensi sumber daya alam tetapi tidak mampu mengelola dan tidak berdampak pada nilai tambah daerah sedangkan DBH SDA menunjukkan pengaruh positif namun besarnya belanja pemerintah justru belum memberikan pengaruh.

Pengaruh positif dari PMTB terhadap capaian APM SMA mengindikasikan investasi fisik yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Kondisi ini berkorelasi dengan nilai variabel fasilitas pendidikan yang semakin meningkat berimplikasi pada peningkatan capaian APM SMA. Adanya infrastruktur yang memadai serta bertambahnya jumlah sekolah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang inklusif. Pada investasi publik dasar seperti pembangunan sekolah dan perpustakaan telah dilakukan oleh pemerintah daerah, namun Bando (2020) mengatakan, permasalahan yang terjadi di Papua adalah soal perilaku dan budaya. Kendatipun pembangunan infrastruktur pendidikan terus digalakkan namun kurangnya kegemaran membaca, maka sulit meraih kualitas literasi yang diharapkan. Jika literasi rendah, sulit juga masyarakat akan berdiskusi. Selain itu, ragam masalah lain terkait pendidikan di Papua yang terdiri dari kendala kesejahteraan dan jaminan kehidupan bagi guru, minimnya sarana dan prasarana, hingga konflik sosial yang berdampak pada siswa.

Hasil serupa dengan variabel APM SMP, di mana otonomi khusus belum memberikan pengaruh terhadap peningkatan kualitas pendidikan SMP di Papua, hal ini tentu perlu menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah agar peruntukkan otonomi khusus lebih efisien sesuai dengan amanat undang-undang. Pengaruh positif dari PMTB terhadap capaian APM SMP juga mengindikasikan investasi fisik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, ini berkorelasi dengan nilai variabel fasilitas pendidikan yang semakin meningkat berimplikasi pada peningkatan capaian APM SMP, bahwa semakin banyak jumlah sekolah mendorong pendidikan yang lebih inklusif untuk masyarakat Papua. PDRB sektor tambang dan pertanian pun belum secara signifikan berpengaruh terhadap peningkatan capaian APM SMP, namun kegiatan di sektor manufaktur memiliki kontribusi negatif terhadap pendidikan di Papua, hal ini diindikasikan melalui tingginya angka putus sekolah SMP yang menyebabkan anak-anak memilih untuk mencari pekerjaan. Data BPS (2018) juga menyebutkan rata-rata lama sekolah bagi penduduk laki-laki Papua adalah 7,26 tahun (Nasional = 8,62 tahun) sedangkan bagi penduduk perempuan Papua, rata-rata lama sekolah adalah 5,7 tahun (Nasional = 7,72 tahun). Jika dibandingkan dengan angka nasional, maka akan kontras terlihat gap yang relatif jauh.

Hasil AHH menunjukkan hasil yang tidak lebih baik. Baik otonomi khusus dan DBH SDA belum menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap pembangunan kualitas Kesehatan. Hal ini mengindikasikan bahwa Otsus Rendahnya belanja pendidikan dan kesehatan menjadi salah satu alasan rendahnya capaian AHH dan APM di Papua (Kemenkeu, 2021). Data menunjukkan bahwa di Papua belanja pendidikan hanya 13,8 persen dan kesehatan 8,7 persen, sedangkan di Papua Barat belanja pendidikan hanya 14,3 persen dan kesehatan 7,6 persen. Hal serupa juga ditemukan oleh (Badan Akuntabilitas Keuangan Negara DPR RI, 2020) yang mencatat masih banyak kabupaten/kota Papua Barat yang menganggarkan belanja pendidikan dan kesehatan menyimpang dari ketentuan. Hampir dari semua indikator yang digunakan belum menunjukkan pengaruh positif dalam mendorong peningkatan kualitas Kesehatan di Papua. Variabel yang hanya berpengaruh positif terhadap AHH dalam regresi ini hanya PMTB. Investasi fisik berupa jumlah fasilitas Kesehatan seperti rumah sakit, puskesmas masih dominan dalam capaian AHH, dan kontribusi PDRB sektoral belum dapat terealisasi secara optimal, selain itu, melimpahnya sumber daya alam yang ada pun belum mampu memberikan nilai tambah bagi pembangunan bidang kesehatan di Papua.

Hasil juga menunjukkan bahwa hanya PMTB yang memiliki nilai yang signifikan. Namun, pengaruh dari PMTB tersebut justru meningkatkan ketimpangan. Adanya pembangunan infrastruktur yang tidak melibatkan masyarakat adat tidak banyak berdampak apapun kepada kesejahteraan warga adat (Aisnak, 2021). Pembangunan infrastruktur infrastruktur dinilai justru memperburuk ketimpangan antara warga adat dengan pihak korporasi atau individu pemanfaat (pelaku usaha). Pembangunan yang ada mayoritas dikelola oleh bukan OAP dan dinikmati juga bukan oleh OAP. Tidak signifikannya nilai DBH SDA dan PDRB sektoral padahal PDRB tambang justru memiliki kontribusi yang besar terhadap perekonomian mengindikasikan bahwa sehingga permasalahan saat ini pada ketimpangan pengelolaan sumber daya alam antara masyarakat adat dan pelaku usaha. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu mendorong pengelolaan sumber daya alam berbasis masyarakat adat sehingga mampu kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan adat mereka.

Hasil selanjutnya terkait luas hutan menunjukkan bahwa dana otonomi khusus dan belanja daerah menurunkan luas tutupan lahan darat di Papua. Hal tersebut menggambarkan *trade off* antara pembangunan dan lingkungan di mana persentase alokasi biaya lingkungan hanya mencapai 1-2% berdasarkan laporan Kementerian Keuangan. Stimulus yang diberikan pemerintah dalam mendorong pembangunan memiliki konsekuensi khusus terhadap kerusakan lingkungan.

Koefisien negatif PDRB pertanian, pertambangan dan manufaktur mencerminkan bahwa kegiatan ekonomi yang ada belum memperhatikan aspek lingkungan, eksploitasi di tanah Papua yang menjadi ancaman bagi keberlangsungan masa depan tanah Papua yang didominasi oleh hutan. Selain itu banyak usaha tambang berada di kawasan lindung dan konservasi. Data KLHK menunjukkan bahwa terdapat 28 perusahaan seluas 324.342,23 hektar dalam kawasan konservasi dan 77 perusahaan 1.409.976,15 hektar dalam kawasan hutan lindung (Elisabeth, 2018). Jika hal tersebut tidak ditanggapi secara serius oleh pemerintah, eksploitasi dan kegiatan ekonomi yang ada akan mendorong deforestasi menjadi lebih buruk lagi.



Perempuan Papua berjualan pinang di pasar Sentani, Jayapura, Papua. 01 Juli 2022

	APM SMA	APM SMP	AHH	GINI	PDRB KAP	LUAS HUTAN	KEMISKINAN	IPM
ln_otsus	1.443	-0.417	-0.0619	0.00515	0.0818**	-0.00116	-0.922**	-1.328*
	(1.483)	(1.620)	(0.0657)	(0.00744)	(0.0393)	(0.00142)	(0.351)	(0.789)
ln_dbhsda	1.451*	2.621***	0.0139	0.00487	0.0238	0.00140	-0.209	-0.336
	(0.854)	(0.914)	(0.0309)	(0.00657)	(0.0235)	(0.000950)	(0.155)	(0.246)
ln_pdrbk1	-0.270	-0.443	0.00859	-0.00106	-0.00229	0.00129	-0.0900	-0.592
	(0.647)	(0.698)	(0.0547)	(0.00552)	(0.0171)	(0.000770)	(0.116)	(0.410)
ln_pdrbk2	-0.117	-0.431	0.0634	0.00108	0.0134**	0.000175	-0.276**	-0.750
	(0.910)	(0.995)	(0.0396)	(0.00610)	(0.0222)	(0.000783)	(0.103)	(0.505)
ln_pdrbk3	-0.889	-1.698***	0.0322	0.00282	0.000165	0.00152*	0.176**	-0.704
	(0.595)	(0.536)	(0.0525)	(0.00573)	(0.0122)	(0.000853)	(0.0839)	(0.430)
ln_pmtb	19.18***	17.36***	1.087***	0.0657***	0.397***	-0.00781***	-6.780***	-5.017**
	(3.633)	(4.079)	(0.154)	(0.0188)	(0.103)	(0.00267)	(0.736)	(2.100)
ln_apdb_pdrb	3.390	-2.889	-0.157	0.0110	-0.417***	0.00746**	-0.882	-2.992
	(5.913)	(6.208)	(0.146)	(0.0220)	(0.100)	(0.00360)	(0.687)	(2.002)
faspn~a_pop	843.3*							
	(432.6)							
faspn~p_pop		295.6**						
		(140.8)						
faskes_pop			-0.103					
			(4.726)					
ln_pop						-0.000512		
						(0.00269)		
poverty_rate						0.000389		-0.112
						(0.000280)		(0.130)
_cons	-278.4***	-166.8*	48.89***	-0.917*	-3.470*	4.391***	157.9***	230.7***
	(78.69)	(84.03)	(5.010)	(0.469)	(1.916)	(0.0716)	(14.28)	(66.72)
N	267	270	288	295	297	278	296	296
F	7.337	8.314	12.97	9.004	17.33	2.515	27.02	2.430

Tabel 12. Hasil Regresi Fixed Effect Model (FEM)



	APM SMA	APM SMP	AHH	GINI	PDRB KAP	LUAS HUTAN	KEMISKINAN	IPM
ln_otsus	3.060**	1.068	-0.0610	0.0130*	0.106**	-0.00159***	-0.968***	-1.634*
	(1.466)	(1.543)	(0.0668)	(0.00782)	(0.0414)	(0.000192)	(0.349)	(0.841)
ln_dbhsda	1.015	1.859**	0.0128	-0.000133	0.0270	0.00109***	-0.184	-0.170
	(1.011)	(0.920)	(0.0306)	(0.00588)	(0.0213)	(0.000172)	(0.153)	(0.240)
ln_pdrbk1	-0.826	-1.264**	0.00753	-0.00227	-0.00468	-0.000154**	-0.0654	0.146
	(0.695)	(0.628)	(0.0550)	(0.00435)	(0.0145)	(0.0000664)	(0.108)	(0.212)
ln_pdrbk2	-0.269	-0.745	0.0628	0.00281	0.0171	-0.000269***	-0.263**	-0.0782
	(0.999)	(1.049)	(0.0408)	(0.00510)	(0.0257)	(0.0000663)	(0.105)	(0.202)
ln_pdrbk3	-0.659	-1.427**	0.0312	0.00735	0.00927	-0.000181***	0.166*	-0.221
	(0.632)	(0.594)	(0.0544)	(0.00531)	(0.0114)	(0.0000546)	(0.0852)	(0.175)
ln_pmtb	11.60***	8.121**	1.086***	0.0260**	0.297***	-0.00139***	-6.524***	-3.442***
	(3.244)	(3.201)	(0.144)	(0.0119)	(0.0712)	(0.000250)	(0.643)	(1.217)
ln_apdb_pdrb	0.451	-5.032	-0.175	0.00867	-0.432***	-0.0000400	-0.934	-7.680***
	(4.229)	(4.084)	(0.151)	(0.0205)	(0.0843)	(0.000294)	(0.656)	(1.644)
faspn~a_pop	1182.8***							
	(327.5)							
faspn~p_pop		397.7***						
		(133.4)						
faskes_pop			-0.481					
			(4.747)					
ln_pop						-0.000436		
						(0.000365)		
poverty_rate						0.0000203		-0.343***
						(0.0000274)		(0.0798)
_cons	-184.4**	-32.75	49.13***	-0.568	-2.954*	0.0718***	154.2***	192.1***
	(84.92)	(67.08)	(5.178)	(0.403)	(1.584)	(0.00660)	(12.81)	(35.83)
N	78.23	64.42	110.3	46.04	150.6	21.64	187.0	87.02
F	267	270	288	295	297	278	296	296

Tabel 13. Hasil Regresi Random Effect Model (REM)

Selain itu, pesatnya kegiatan ekonomi dan pertumbuhan penduduk sejak 2000 hingga tahun 2020 sebesar 150% berimplikasi pada maraknya pembangunan infrastruktur maupun investasi fisik lainnya. Hal ini tentu saja meningkatkan permintaan kebutuhan lahan yang berimplikasi pada pengalih-fungsian hutan menjadi wilayah pemukiman penduduk. Ini dicerminkan oleh nilai PMTB yang memiliki pengaruh negatif signifikan terhadap luas hutan Papua.

Tabel 12 menunjukkan rasio otonomi khusus memiliki pengaruh positif terhadap penurunan tingkat kemiskinan. Meskipun demikian secara rata-rata angka kemiskinan masih tergolong tinggi jika dibandingkan dengan Provinsi lain. Hal ini sejalan dengan temuan Purnamadewi & Lis (2018) yang menyatakan bahwa otonomi khusus Papua berpengaruh signifikan negatif terhadap tingkat kemiskinan.

Sektor pertambangan dan manufaktur memberikan pengaruh pada penurunan kemiskinan. Tingginya ketergantungan ekonomi Papua dan Papua Barat terhadap sektor tambang tersebut mendorong luasnya lapangan kerja yang diciptakan sehingga berimplikasi pada penurunan kemiskinan. Kontribusi sektor pertanian belum memberikan pengaruh signifikan, padahal sektor pertanian yang menyerap hampir 31% tenaga kerja di pulau Papua (BPS, 2020). Kendatipun demikian, peningkatan jumlah lapangan kerja pada sektor pertanian tersebut belum mampu mengimbangi jumlah pertumbuhan penduduk yang ada, sehingga berimplikasi langsung terhadap peningkatan kemiskinan.

Menariknya, hasil regresi pada tabel 12 menunjukkan bahwa otonomi khusus secara signifikan berpengaruh negatif terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM), bahkan hasil regresi pun menunjukkan bahwa pembentukan modal tetap bruto pun juga menunjukkan pengaruh yang negatif. IPM dibangun dari tiga aspek utama yakni pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Ini mengindikasikan peran otonomi khusus terhadap IPM melalui aspek ekonomi, kesehatan dan pendidikan belum optimal. Menurut data BPS (2019), nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Papua merupakan yang terendah dari 34 provinsi di Indonesia, yaitu 60,06 dan berada di bawah rata-rata nasional dengan nilai 71,39. PDRB sektoral dan DBA SDA belum menunjukkan pengaruh yang positif terhadap IPM, ini memberikan gambaran bahwa potensi sumber daya alam yang ada tetapi tidak mampu mengelola dan tidak berdampak pada nilai tambah daerah.



Menelaah Capaian Efisiensi Daerah Penerima Dana Otonomi Khusus.

Pendalaman indikator pembangunan dapat juga ditelaah dari sisi efisiensi belanja pemerintah daerah. Model dalam kajian ini menggunakan pendekatan *maximum likelihood* mengikuti model estimasi Aigner et al. (1977) yang memisahkan hasil estimasi error antara residual dan inefisiensi. Kedua komponen tersebut diasumsikan terdistribusi secara parametrik. Namun dalam studi ini Distribusi untuk komponen residual diasumsikan sebagai *zero-mean normal distribution*. Sedangkan untuk komponen inefisiensi, diasumsikan memiliki truncated distribution mendapati hasil sebagai berikut:

Provinsi	Capaian Efisiensi Anggaran Pemerintah Daerah								Total
	Pendidikan		Kesehatan			Ekonomi		Lingkungan	
	SMP	SMA	Stunting	AHH	Sanitasi	Miskin	Growth	Hutan	
Provinsi Aceh	91%	83%	82%	96%	57%	78%	80%		81%
Provinsi Yogyakarta	87%	89%	63%	99%	83%	70%	88%	22%	83%
Provinsi Papua Barat	76%	76%	68%	94%	70%	83%	82%	29%	78%
Provinsi Papua	68%	60%	70%	95%	39%	77%	90%	33%	71%
Total	80%	77%	71%	96%	62%	77%	85%	28%	78%

Tabel 14. Capaian Efisiensi Teknis Anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota 2011-2019

(data diolah)¹

Tabel di atas mengindikasikan capaian efisiensi yang diraih oleh pemerintah daerah kabupaten/kota yang digabungkan ke dalam satu provinsi dan mencakup empat bidang. Secara garis besar, Provinsi Yogyakarta dan Aceh mencatatkan nilai efisiensi terbesar mencapai 83% dan 81% disusul Provinsi Papua Barat di angka 78% dan Provinsi Papua di 71%. Provinsi Yogyakarta tercatat sebagai provinsi dengan capaian efisiensi terbaik di lebih dari 4 indikator: APM SMA, AHH, akses sanitasi dan luasan hutan sedangkan Provinsi Papua mencatatkan efisiensi terburuk di 4 indikator meliputi APM SMP, APM SMA, akses sanitasi dan luasan hutan.

Menelisik lebih dalam kepada setiap indikator, mendapat hasil yang buruk untuk Papua dan Papua Barat. Bidang pendidikan misalnya, kedua provinsi memiliki capaian efisiensi terendah bahkan kehilangan efisiensi lebih dari 30% untuk Provinsi Papua. Hal tersebut juga dialami di akses sanitasi yang mengalami kehilangan terbesar hingga lebih dari 60% dari anggaran Kesehatan, dan AHH kendati secara mengejutkan memiliki capaian efisiensi lebih dari 90%. Rendahnya capaian efisiensi bidang pendidikan dan kesehatan pada dasarnya dapat diindikasikan kepada fasilitas penunjang yang merupakan proksi dari belanja modal pemerintah daerah.

1 Khusus indikator kehutanan tidak mencantumkan Provinsi Aceh dan Kota Yogyakarta dikarenakan data yang tidak tersedia.



Dalam hal ini, Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki ketersediaan fasilitas penunjang yang sangat rendah. Tercatat pada tahun 2020, Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki rasio SMP dan SMA terbesar di Indonesia dengan capaian 1 fasilitas sekolah menengah pertama di setiap 502 kilometer di kedua provinsi. Hal ini sangat timpang dibandingkan dengan Aceh dan Yogyakarta yang memiliki capaian dibawah 100 atau bahkan di Yogyakarta rasio area sekolah hanya 12 kilometer. Hal serupa juga ditemukan pada fasilitas sekolah SMA dan Puskesmas dimana Papua dan Papua Barat memiliki rasio yang sangat tinggi menandakan pemerintah daerah belum mampu menyediakan akses fasilitas yang terjangkau bagi masyarakat.

Provinsi	Ratio Daratan/Fasilitas		
	SMP	SMA	Puskesmas
Provinsi Aceh	64,2026	151,48	157,98472
Provinsi Yogyakarta	12,6478	49,388	22,718228
Provinsi Papua Barat	502,906	4381,6	545,43187
Provinsi Papua	522,672	1991,4	716,52715

Tabel 15. Rerata Rasio Daratan per Fasilitas Pendidikan-Kesehatan

Hasil serupa juga ditemukan pada bidang lingkungan yang diwakilkan oleh capaian luasan hutan. Dengan menggunakan indikator kondisi luas hutan yang terus mengalami penurunan, Provinsi Papua dan Papua Barat mencatatkan efisiensi yang relatif tinggi dibanding lainnya, kendati secara persentase masih di bawah 50%. Proses pembangunan wilayah Papua dan Papua Barat yang sedang dilakukan tentu memerlukan bahan baku serta pembukaan lahan baru mengakibatkan pengurangan lahan yang cukup masif. Selain itu penerbitan izin untuk pengembangan perkebunan sawit turut menjadi pengurang lahan hutan kedua provinsi. Laporan Dinas Pertanian Papua Barat mencatatkan pemberian konsesi sawit kepada 24 perusahaan besar dengan luas perizinan mencapai 576,090 Ha atau hampir mencapai 9x lipat luas DKI Jakarta, meskipun tidak seluruh wilayah telah ditanami sawit.

Kendati mengalami capaian efisiensi yang rendah di ketiga bidang, Provinsi Papua dan Papua Barat tetap memiliki capaian yang baik di bidang ekonomi, pengentasan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi. Tercatat, efisiensi kedua provinsi mencapai 80% secara rerata di pengentasan kemiskinan dan 86% di pertumbuhan ekonomi. Adapun indikator kemiskinan dapat mencapai efisiensi yang tinggi didasarkan kepada pengentasan kemiskinan Papua Barat yang mencapai 33% selama 10 tahun, jauh di atas provinsi-provinsi lainnya. Sedangkan untuk indikator ekonomi Provinsi Papua mencatatkan capaian tertinggi diakibatkan porsi APBD/PDRB yang masih tergolong tinggi 23% dan Papua Barat 19%.

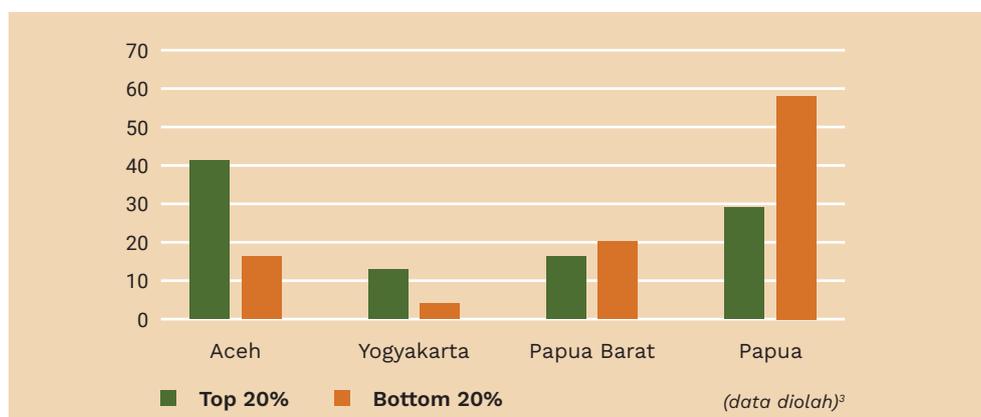
Catatan menarik dalam studi ini juga mengenai ketimpangan dari setiap capaian efisiensi di dalam pemerintah kota. Tabel 16 menunjukkan *Coefficient Varians* yang menggambarkan acuan distribusi data. Berdasarkan parameter tersebut, tercatat Papua dan Papua Barat memiliki capaian varians lebih tinggi yang menandakan bahwa ketimpangan antar kabupaten/kota cukup besar. Hal ini diakibatkan beberapa daerah seperti Kabupaten Mimika dan Teluk Bintuni di Pulau Papua yang memiliki keunggulan sumber daya alam berbanding terbalik dengan Kabupaten Intan Jaya ataupun Puncak yang terisolir.

Provinsi	Coefficient Varians Anggaran Pemerintah Daerah							
	SMP	SMA	Stunting	AHH	Miskin	Sanitasi	Growth	Hutan
Provinsi Aceh	0,0%	0,5%	0,8%	0,1%	0,9%	2,1%	0,6%	
Provinsi Yogyakarta	0,3%	1,0%	1,8%	0,2%	1,2%	0,7%	1,2%	1,5%
Provinsi Papua Barat	1,1%	0,5%	0,9%	0,1%	1,8%	2,5%	0,7%	4,9%
Provinsi Papua	5,2%	5,7%	2,5%	0,3%	1,1%	6,3%	0,3%	6,7%
Total	2%	2%	2%	0%	1%	3%	1%	4%

Tabel 16. *Coefficient Varians Anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota 2011-2019*

(data diolah)²

Terakhir, analisa kewilayahan pada tingkat kabupaten/kota yang dikelompokkan dalam dua puluh persentil terbaik dan terburuk dari hasil capaian efisiensi. Berdasarkan hasil studi mendapatkan bahwa dominasi 20% teratas mayoritas diduduki oleh Aceh disusul Papua, Papua Barat dan Yogyakarta. Dari total 8 indikator yang tersedia, Provinsi Yogya berhasil mencatatkan 13 kabupaten kota setara 33% di hampir seluruh capaian, kecuali APM SMP, prevalensi stunting dan pengentasan penduduk miskin. Capaian terbaik kedua ditempati oleh Aceh dengan capaian terbaik di seluruh indikator namun secara rerata hanya 27%. Sementara itu, Provinsi Papua Barat dan Papua justru mencatatkan hal sebaliknya, capaian efisiensi didominasi oleh 20% terbawah. Capaian terbawah utamanya ditempati oleh beberapa kabupaten/kota seperti: Kabupaten Yahukimo, Nduga, Asmat, Mamberamo Raya dengan capaian terburuk di 5 indikator studi.



Gambar 21. Total Agregat Top 20% dan Bottom 20% Capaian Efisiensi Pemerintah Daerah

2 Khusus indikator kehutanan tidak mencantumkan Provinsi Aceh dan Kota Yogyakarta dikarenakan data yang tidak tersedia.

3 Khusus indikator kehutanan tidak mencantumkan Provinsi Aceh dan Kota Yogyakarta dikarenakan data yang tidak tersedia.

Pemekaran Provinsi Bukan Solusi

Bahasan Otonomi Khusus Jilid 2 juga menyebut tentang isu munculnya daerah otonomi baru Papua pada tahun 2023. Realisasi penetapan pemekaran telah dituangkan dalam tiga undang-undang yakni: UU 14-16 Tahun 2022 mengenai pemekaran Provinsi Papua dan Papua Barat Daya yang belum memiliki nomor UU. Realisasi ini merupakan tindak lanjut dari pengesahan UU 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menjalankan program kerja dan mengakselerasikan pembangunan daerah. Berikut daftar pemekaran provinsi dan kabupaten/kota di dalamnya:

Provinsi Papua Barat	Kab. Fak Fak	Provinsi Pegunungan Tengah	Kab. Jayawijaya
	Kab. Kaimana		Kab. Pegunungan Bintang
	Kab. Teluk Wondama		Kab. Yaluhimo
	Kab. Teluk Bintuni		Kab. Tolikara
	Kab. Manokwari		Kab. Nduga
	Kab. Manokwari Selatan		Kab. Lanny Jaya
	Kab. Pegunungan Arfak		Kab. Mamberamo Tengah
Provinsi Papua Barat Daya	Kab. Sorong Selatan	Provinsi Papua Selatan	Kab. Yalimo
	Kab. Sorong		Kab. Merauke
	Kab. Raja Ampat		Kab. Boven Digoel
	Kab. Tambrauw		Kab. Mappi
	Kab. Maybrat		Kab. Asmat
	Kota Sorong		Provinsi Papua
	Kab. Kepulauan Yapen		
	Kab. Biak Numfor		
	Kab. Sarmi		
	Kab. Keerom		
	Kab. Waropen		
	Kab. Supiori		
	Kab. Mamberamo Raya		
	Kota Jayapura		
	Provinsi Papua Tengah	Kab. Nabire	
		Kab. Paniai	
		Kab. Mimika	
		Kab. Dogiyai	
		Kab. Intan Jaya	
		Kab. Deiyai	
	Kab. Puncak		
	Kab. Puncak Jaya		

Gambar 22. Pemekaran Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2022

Berdasarkan gambar diatas, pemekaran melahirkan 4 provinsi baru dimana Provinsi Papua tetap memiliki kabupaten/kota terbanyak dan Provinsi Papua Selatan memiliki Kabupaten/kota paling sedikit. Pemekaran yang terjadi juga merubah capaian indikator kesejahteraan pembangunan daerah diseluruh, gambar 21 menunjukan hasil pemekaran tersebut. Data indikator pembangunan diambil pada tahun 2019 (kecuali stunting yang diambil berdasarkan riskesdas 2017).

Provinsi	Kemiskinan Tahun 2019	Wighted PDRB per Tahun 2019	Jumlah Populasi Tahun 2019	PAD/ Dapat 2019	APM SMP 2019	APM SMA 2019	AHH 2019	Sanitasi 2019	Stunting 2017
Provinsi Papua Selatan (Animha)	21%	13%	497.376	3,7%	53,1%	36,2%	62,2%	43,9%	32,3%
Provinsi Papua Tengah (Mee Pago)	34%	48%	1.329.941	3,6%	48,5%	34,4%	66,6%	23,0%	36,4%
Provinsi Papua Pegunungan Tengah (La Pago)	36%	10%	1.456.905	2,2%	52,5%	36,0%	63,1%	11,9%	29,8%
Provinsi Papua	23%	29%	1.039.603	3,5%	70,3%	60,2%	66,2%	72,2%	33,0%
Provinsi Papua Barat	27%	63%	534.084	2,0%	66,6%	54,6%	65,2%	72,7%	28,0%
Provinsi Papua Barat Daya	24%	37%	598.067	4,1%	66,3%	59,2%	65,4%	67,7%	34,2%

Gambar 23. Indikator Pembangunan Wilayah Hasil Pemekaran Papua dan Papua Barat

Terdapat temuan menarik dalam gambar diatas, hampir seluruh capaian yang dipetakan menempatkan Provinsi Papua Pegunungan tengah (La Pago) berada pada peringkat terbawah pada 5 indikator meliputi tingkat kemiskinan, PDRB, rasio (PAD/ Dapat), Akses Sanitasi. Capaian rendah juga dicatatkan oleh Papua Tengah (Mee Pago) yang memiliki APM SMP/SMA terendah, dan kemiskinan di lebih dari 35%, baiknya capaian Mee Pago didorong oleh hadirnya Kabupaten Mimika yang berada diatas rata-rata di hampir seluruh indikator.

Pada dasarnya, kedua provinsi tersebut memiliki kesamaan, yakni letak geografis yang dikelilingi oleh pegunungan sehingga menyulitkan pembangunan dari segi akses dan biaya. Kendati demikian, jumlah prevalensi stunting Provinsi Pegunungan Tengah justru mencatatkan hasil cukup baik (29%) dibandingkan beberapa provinsi lainnya, rendahnya capaian tersebut terjadi di kabupaten Yalimo (13%) dan Tolikara (21%). Melihat fakta tersebut, pada dasarnya pemekaran justru dapat membuat Provinsi Papua Pegunungan Tengah dan Papua Tengah dapat semakin tertinggal. Minimnya PDRB yang tersedia dan capaian PAD yang rendah di setiap kabupatennya mengharuskan bantuan DAU dan DAK yang lebih besar untuk mencapai pembangunan di provinsi tersebut. Hadirnya pemekaran juga menimbulkan rantai birokrasi baru bagi barang yang ingin masuk ke wilayah tersebut, mengingat sebagian besar jalur perdagangan Pulau Papua masih didominasi oleh laut.

Bahasan pemekaran/ Daerah Otonom Baru (DOB) pada dasarnya bukan barang baru di pemerintahan Indonesia. Sejak tahun 1999, tercatat sudah terjadi pemekaran di 8 provinsi dan 211 kabupaten/kota yang tersebar di seluruh Indonesia. Kendati secara kuantitas sangat banyak, kualitas pemekaran dikatakan relatif rendah bahkan gagal dalam memajukan daerah. Hasil evaluasi Kemendagri tahun 2011 mencatatkan hanya 22% hasil daerah pemekaran yang berhasil, 78% sisanya masuk kedalam kategori gagal. Beberapa faktor kegagalan diterangkan oleh Tenrini di tahun 2013 seperti: Jalur Legislatif yang lebih dominan membuat faktor politis dalam pemekaran semakin kental, keuangan daerah yang jauh dari kata mandiri dan kontrol pemerintah pusat yang rendah membuat pengawasan terhadap pemerintah daerah rendah mengurangi capaian pembangunan itu sendiri (Tenrini.2013). Lantas hal ini perlu diperhatikan secara serius baik pemerintah pusat maupun daerah, apakah pemekaran wilayah dapat benar benar menjawab atau hanya menambah permasalahan yang ada.



© Jurnasyanto Sukarno / Greenpeace

Sebuah perahu melintasi papan nama Jayapura City (Kota Jayapura) yang dipasang di puncak bukit di Jayapura, Papua. 07 Juli 2022.

KESIMPULAN

Perhitungan menemukan hasil bahwa otonomi khusus tidak memiliki dampak signifikan dalam meningkatkan pendidikan yang digambarkan dalam variabel APM SMP dan SMA. Di sisi lain, PMTB berpengaruh positif dan signifikan. Dua hal ini sekaligus menunjukkan indikasi peningkatan fasilitas fisik yang kemudian turut andil dalam meningkatkan APM SMP dan SMA. Namun demikian sebaliknya, bahwa dana otonomi khusus yang digelontorkan untuk Provinsi Papua dan Papua Barat tidak efisien dalam mendorong kenaikan APM SMP dan SMA. Fakta ini tergambar pada besaran efisiensi anggaran pemerintah daerah untuk peningkatan Pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat yang lebih kecil dibandingkan dengan Provinsi lain penerima Dana Otsus seperti Provinsi Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Capaian positif ditunjukkan pada pengurangan kemiskinan. Otonomi khusus memang berpengaruh terhadap pengurangan kemiskinan. Variabel lain juga konsisten menunjukkan kondisi serupa. Meskipun demikian, fakta lain menunjukkan bahwa pembangunan di Papua masih menghasilkan ketimpangan dan kemiskinan Provinsi Papua dan Papua Barat masih menjadi provinsi dengan persentase kemiskinan yang besar yaitu 26,5% dan 21,6 %. Pembangunan-pembangunan fisik yang digambarkan melalui PMTB justru mengakibatkan ketimpangan. Hal ini sekaligus mengindikasikan bahwa pembangunan fisik masih terpusat di beberapa daerah dengan kemudahan akses. Capaian ini dikonfirmasi pada besaran nilai koefisien varian, di mana Papua dan Papua Barat memiliki nilai yang tinggi. Hal ini diakibatkan beberapa daerah seperti Kabupaten Mimika dan Teluk Bintuni di Pulau Papua yang memiliki keunggulan sumber daya alam berbanding terbalik dengan Kabupaten Intan Jaya ataupun Puncak yang terisolir. Jika dipilih berdasarkan efisiensi antar wilayahnya, Papua dan Papua Barat menjadi provinsi terbanyak sebagai penerima otonomi khusus dengan jumlah Kabupaten/Kota dengan efisiensi terendah.

Temuan lainnya menunjukkan bahwa Tidak signifikannya nilai DBH SDA dan PDRB sektoral meski PDRB tambang justru memiliki kontribusi yang besar terhadap perekonomian. Ini mengindikasikan bahwa permasalahan saat ini ada pada ketimpangan pengelolaan sumber daya alam antara masyarakat adat dan pelaku usaha. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu mendorong pengelolaan sumber daya alam berbasis masyarakat adat sehingga mampu mensejahterakan masyarakat yang sesuai dengan adat mereka.

Temuan ini memperkuat studi yang menyatakan bahwa kutukan sumber daya alam yang telah terjadi pada level provinsi di Indonesia, dimana Provinsi Papua dan Papua Barat berada pada urutan kedua dan ketiga setelah Kalimantan Timur sebagai daerah dengan ukuran Kutukan SDA paling tinggi di Indonesia. Kebijakan ekstraktif pada Papua juga terlihat dari besaran laju deforestasi yang tinggi di Papua dalam dua dekade terakhir, dan masih akan berlangsung dengan potensi kehilangan hutan alam di Tanah Papua seluas 7,5 juta ha.

REKOMENDASI

Hasil kajian di atas menunjukkan bagaimana Pembangunan yang tidak melibatkan masyarakat adat tidak berdampak apapun kepada kesejahteraan warga adat. Pembangunan serta pertumbuhan justru memperburuk ketimpangan antara warga adat dengan pihak korporasi atau individu pemilik pemanfaat. Kekayaan Sumber daya alam telah berubah menjadi kutukan yang merusak lingkungan serta bentang alam Tanah Papua yang jauh dari keberhasilan mensejahterakan masyarakat Tanah Papua. Selain itu kutukan SDA juga merupakan dampak marginalisasi dan diskriminasi terhadap masyarakat asli Papua, kegagalan pembangunan dan pemberdayaan ekonomi rakyat, kontradiksi antara Papua dan Jakarta tentang sejarah dan identitas politik serta pelanggaran HAM juga pertanggungjawaban atas kekerasan negara di masa lalu terhadap warga negara Indonesia di Papua. Faktor penentu utama untuk mengatasi masalah krusial kutukan sumber daya adalah tata kelola yang berkualitas, lembaga yang berkualitas, tata kelola yang efektif, akuntabilitas dan sistem pengendalian korupsi, dan keberlanjutan sumber daya alam.

Dengan demikian diperlukan kebijakan

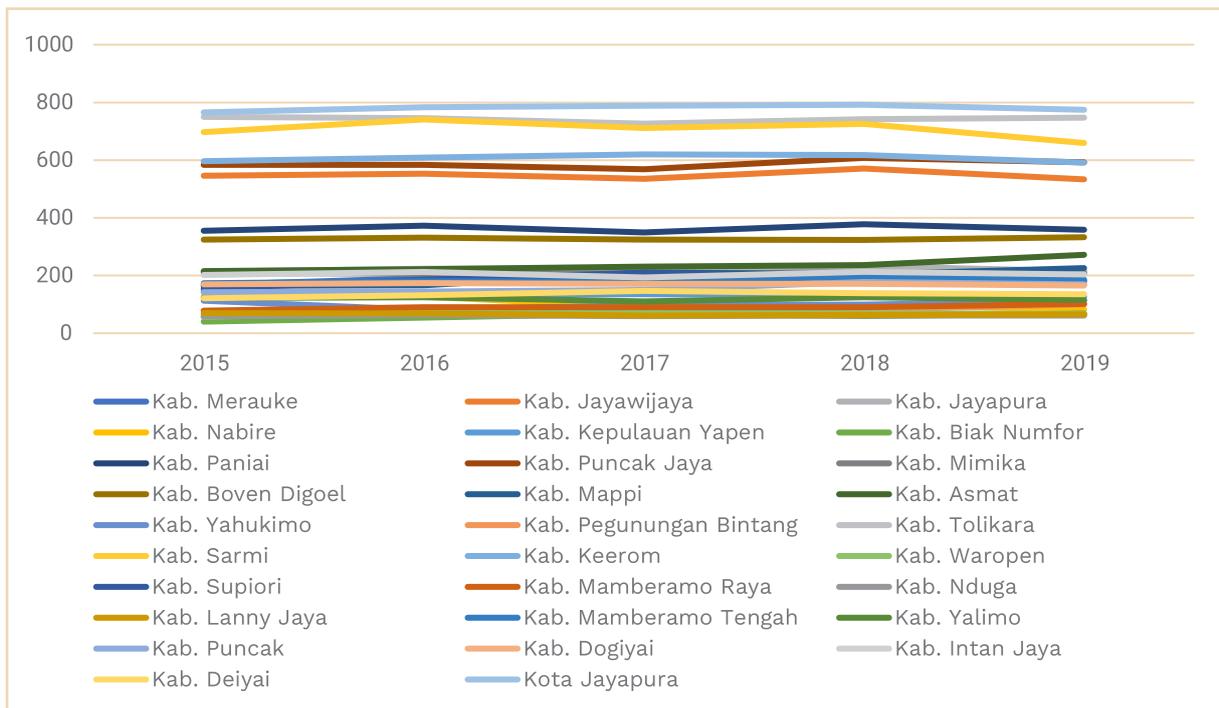
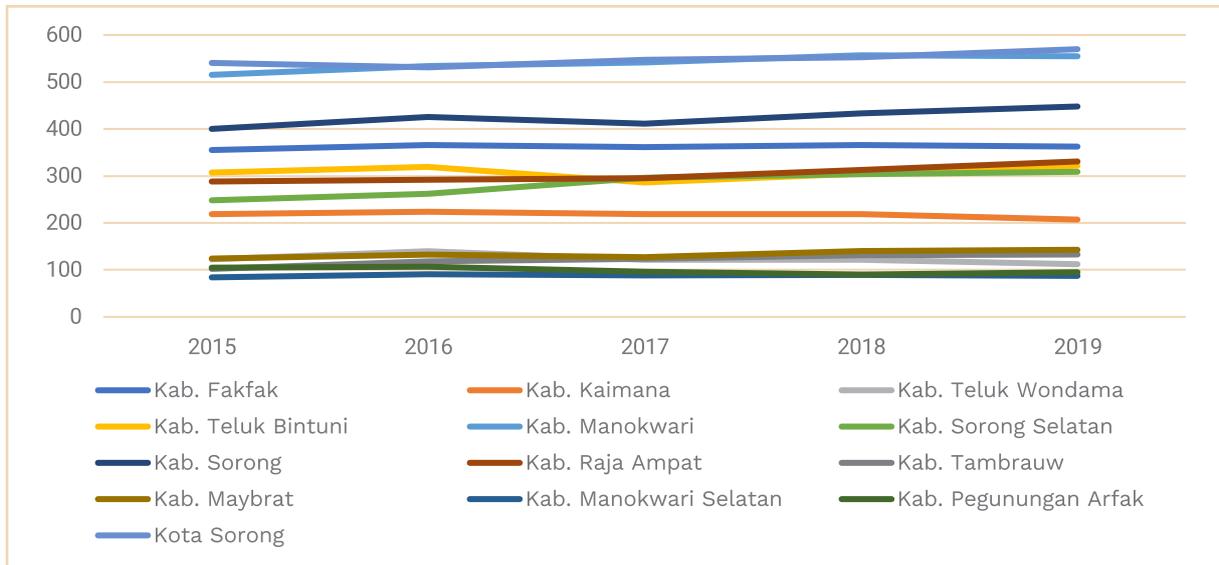
- ◆ **Pertama** rekonsiliasi dan penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia harus segera dilakukan.
- ◆ **Kedua** perusahaan dan pengelolaan sumber daya alam Papua harus didasarkan pada semangat keberlanjutan serta kelestarian yang didahului pengakuan hak masyarakat adat sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Deklarasi Manokwari.
- ◆ **Ketiga** Setiap proses pemberian izin usaha harus melibatkan partisipasi penuh dan aktif dari masyarakat adat dan menerapkan *free, prior, and informed consent* (FPIC) yaitu hak masyarakat adat untuk mengambil keputusan yang tepat mengenai hal-hal yang mempengaruhi masyarakat, tradisi, dan cara hidupnya.
- ◆ **Keempat** pelibatan Orang Asli Papua dalam merumuskan desain pembangunan Papua. Visi pembangunan perlu dirumuskan Bersama-sama dengan Orang Asli Papua melalui Majelis Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua.
- ◆ **Kelima** Menyelesaikan kajian tata ruang provinsi, serta melakukan review terhadap izin-izin berbasis lahan dan kemudian mencabut semua izin yang tidak memiliki *FPIC* masyarakat adat.
- ◆ **Keenam** perbaiki sistem tata kelola yang memastikan jalannya akuntabilitas program otonomi khusus.
- ◆ **Ketujuh** pelaksanaan tata kelola dapat dilakukan melalui implementasi *specific grant*, atau bantuan spesifik. Peningkatan kesejahteraan Orang Asli Papua mesti menjadi fokus utama dari tujuan otonomi khusus.
- ◆ **Kedelapan** pemekaran atau pembentukan daerah otonomi baru bukanlah solusi untuk keluar dari kutukan sumber daya alam dengan begitu Pemerintah perlu minjau kembali kebijakan pembentukan Daerah Otonomi Baru yaitu Papua Barat, Papua Barat Daya, Papua Pegunungan tengah, Papua Tengah, dan Papua Selatan

DAFTAR PUSTAKA

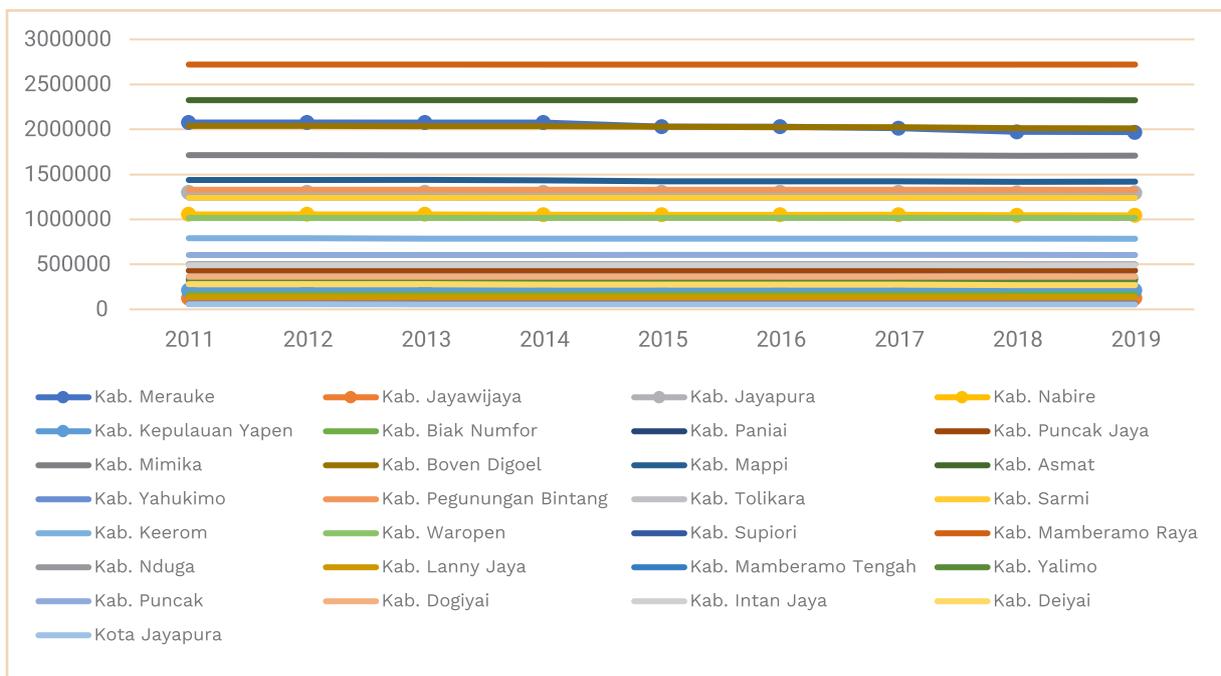
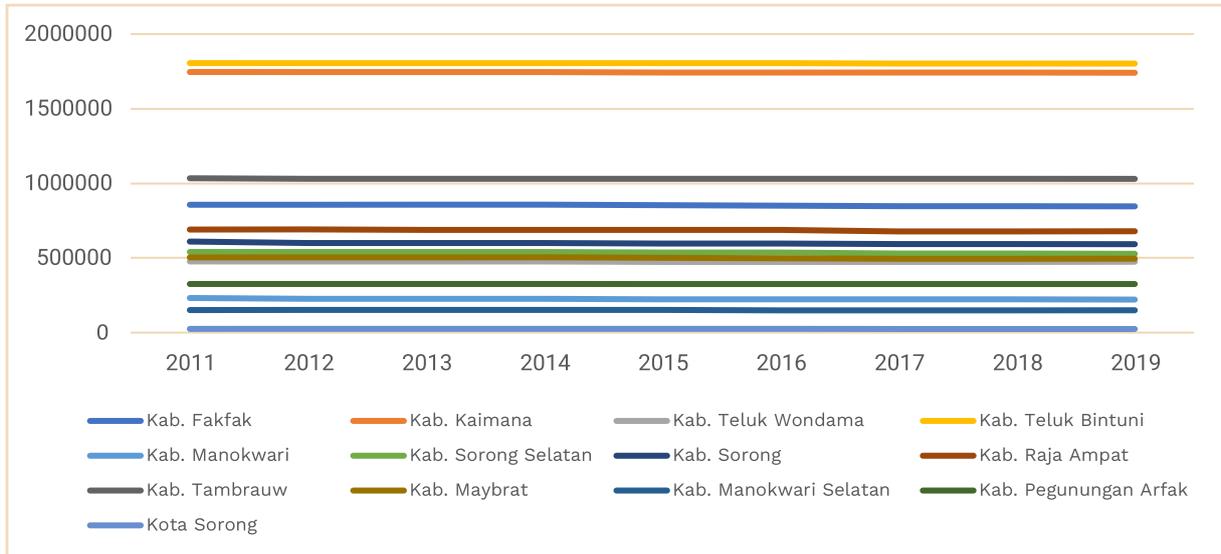
- Acemoglu, D., Verdier, T., & Robinson, J. A. (2004). Kleptocracy and Divide-and-Rule: A Model of Personal Rule. *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3), 162-192. <https://doi.org/10.1162/154247604323067916>
- Ades, A., & di Tella, R. (1999). Rents, Competition, and Corruption. *The American Economic Review*, 89(4), 982-993. <http://www.jstor.org/stable/117169>
- Asanuma, S. (2008). *Natural Resource Abundance and Economic Development: A Curse? Or A Blessing?-Lessons from Indonesia's Experience*.
- Badan Pemeriksa Keuangan. (2020). *Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*.
- Corden, W. M., & Neary, J. P. (1982). Booming Sector and DeIndustrialisation in a Small Open Economy. In *The Economic Journal* (Vol. 92). <https://academic.oup.com/ej/article/92/368/825/5220457>
- Dutu, R. (2016). *Making the Most of Natural Resources in Indonesia* (No. 1236; OECD Economics Department Working Papers). <https://doi.org/10.1787/5js0cqqk42ls-en>
- Elisabeth, A., Putri Budiatri, A., Wiratri, A., & Pamungkas, C. (2017). *Executive Summary Updating Papua Road Map: Peace Process, Youth Politics, and Papuan Diaspora*. www.politik.lipi.go.id
- Koalisi Indonesia Memantau. 2021. *Menatap ke Timur: Deforestasi dan Pelepasan Kawasan Hutan di Tanah Papua*. Februari, 2021. Jakarta, Indonesia.
- Lane, P. R., & Tornell, A. (1996). Power, Growth, and the Voracity Effect. *Journal of Economic Growth*, 1(2), 213-241. <http://www.jstor.org/stable/40215916>
- Provinsi Papua Barat. (2021). *Laporan Hasil Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Provinsi Papua Barat*. Manokwari.
- Rahma, H., Fauzi, A., Juanda, B., & Widjojanto, B. (2019a). Development of a composite measure of regional sustainable development in Indonesia. *Sustainability (Switzerland)*, 11(20). <https://doi.org/10.3390/su11205861>
- Rahma, H., Fauzi, A., Juanda, B., & Widjojanto, B. (2019b). Development of a composite measure of regional sustainable development in Indonesia. *Sustainability (Switzerland)*, 11(20). <https://doi.org/10.3390/su11205861>
- Rahma, H., Fauzi, A., Juanda, B., Widjojanto, B., Ekonomi, F., Manajemen, D., & Pertanian Bogor, I. (2021a). Fenomena Natural Resource Curse dalam Pembangunan Wilayah di Indonesia Natural Resource Curse Phenomenon in Regional Development in Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 21(2), 148-163.
- Rahma, H., Fauzi, A., Juanda, B., Widjojanto, B., Ekonomi, F., Manajemen, D., & Pertanian Bogor, I. (2021b). Fenomena Natural Resource Curse dalam Pembangunan Wilayah di Indonesia Natural Resource Curse Phenomenon in Regional Development in Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 21(2), 148-163.
- Widjojo, M. S., Amiruddin, A. E., Pamungkas, C., & Dewi, R. (2008). *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*.
- World Economic Forum, & PwC. (2020). *Nature Risk Rising : Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy* (Issue January).

APENDIKS

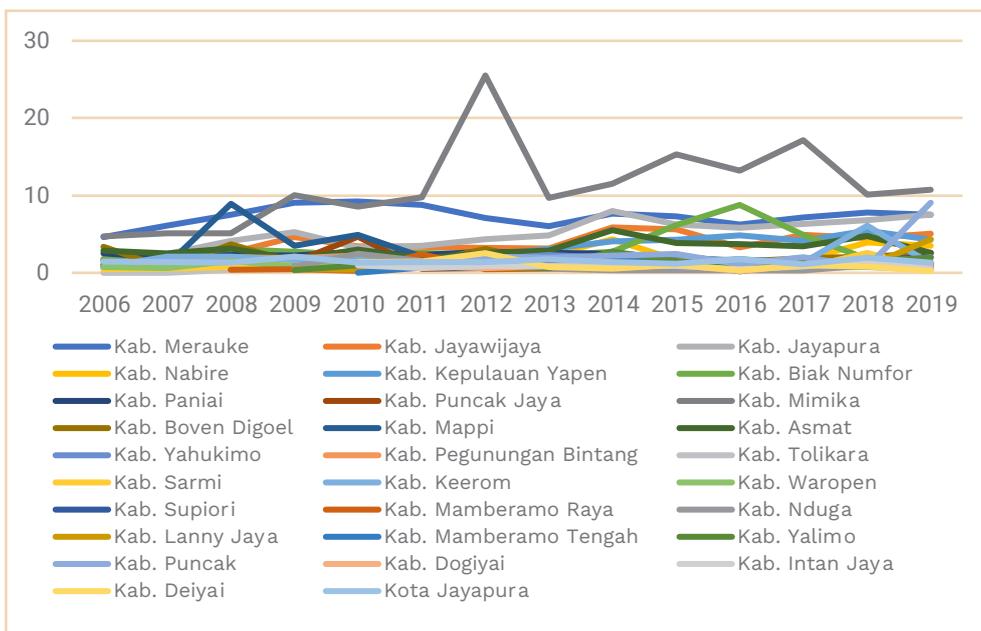
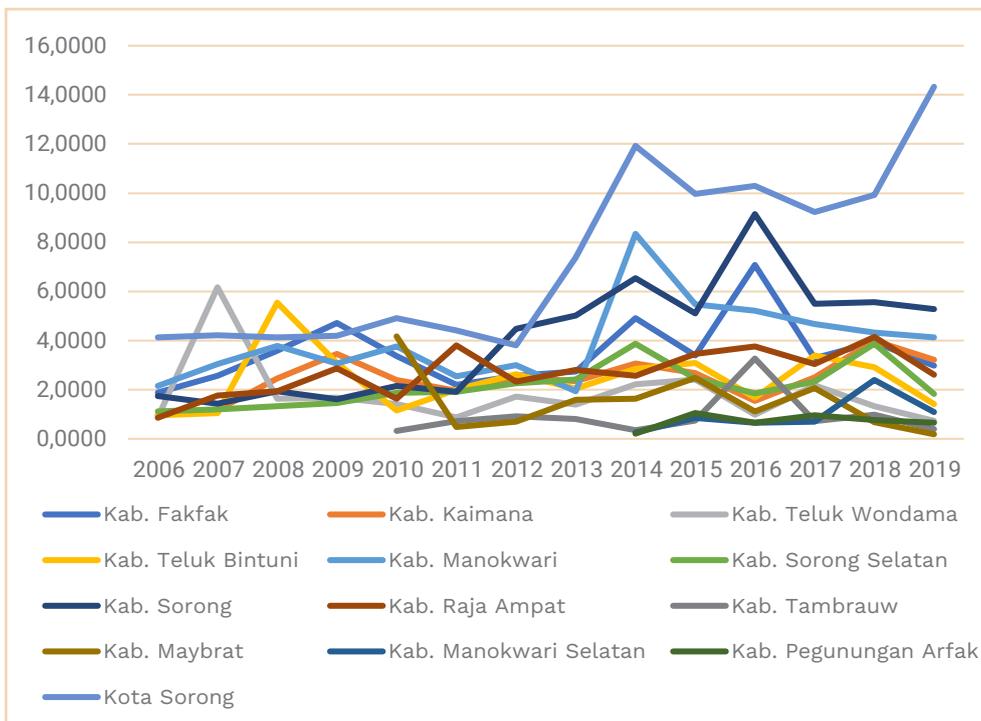
Grafik 1: Jumlah Guru dan Sekolah Papua dan Papua Barat



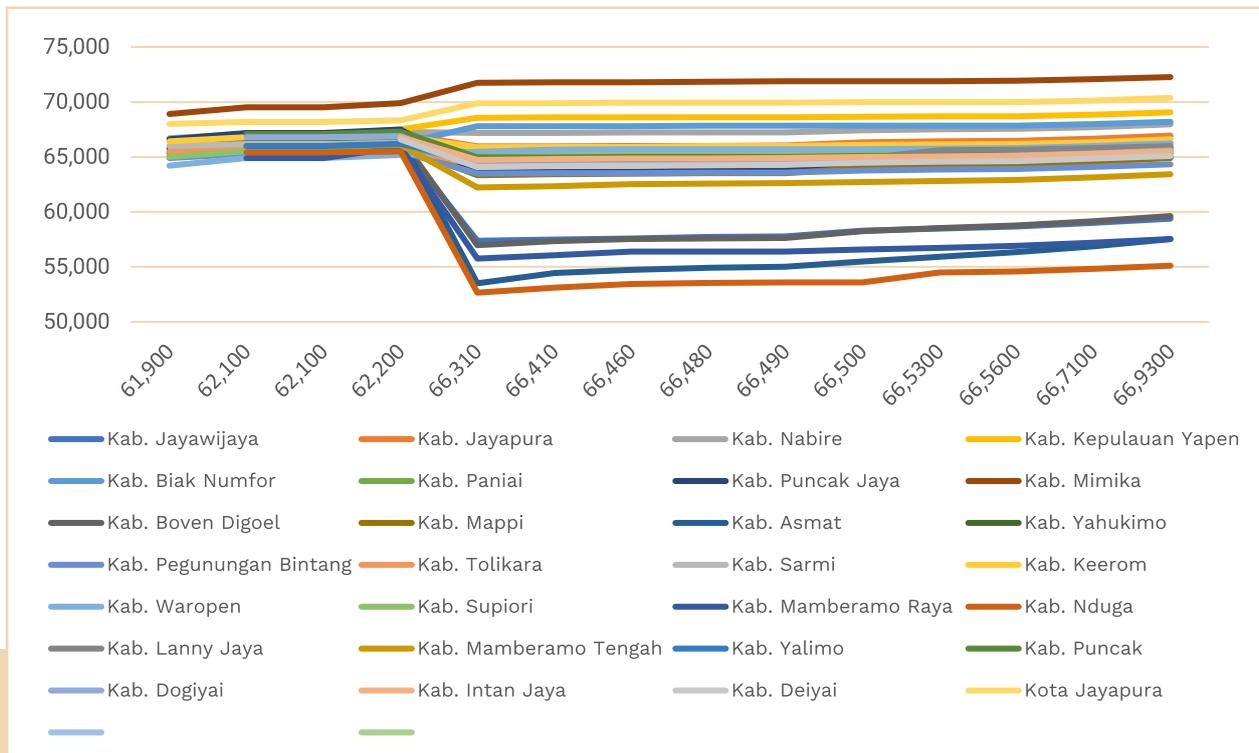
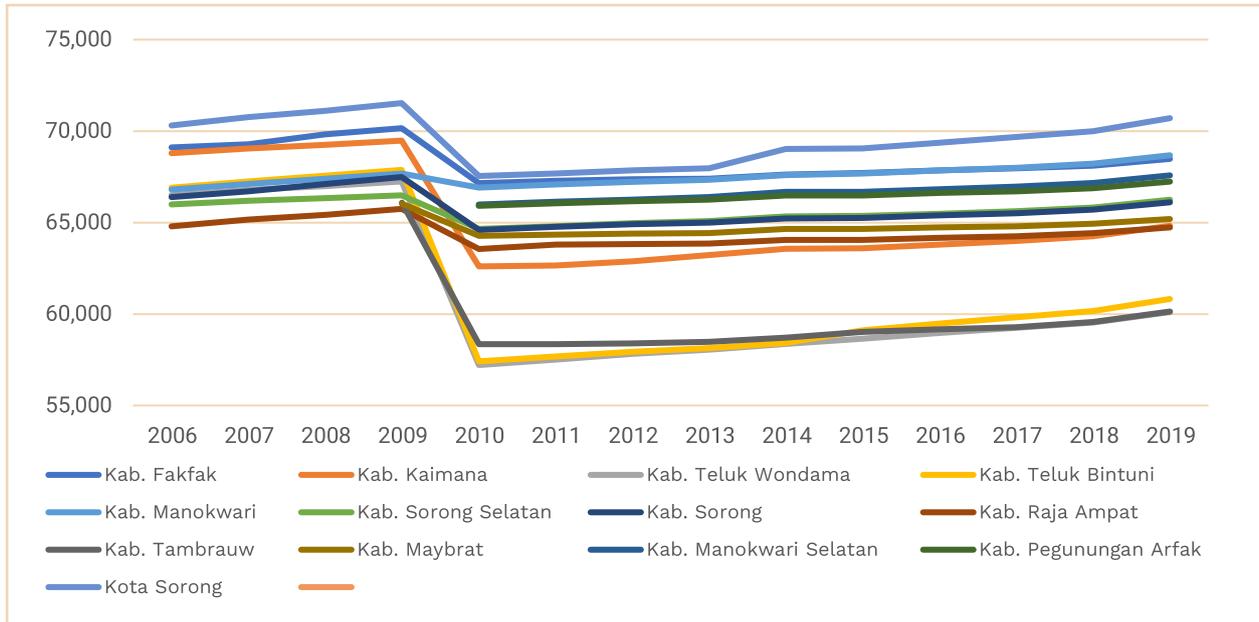
Grafik 2: Tutupan Lahan Hutan Papua dan Papua Barat



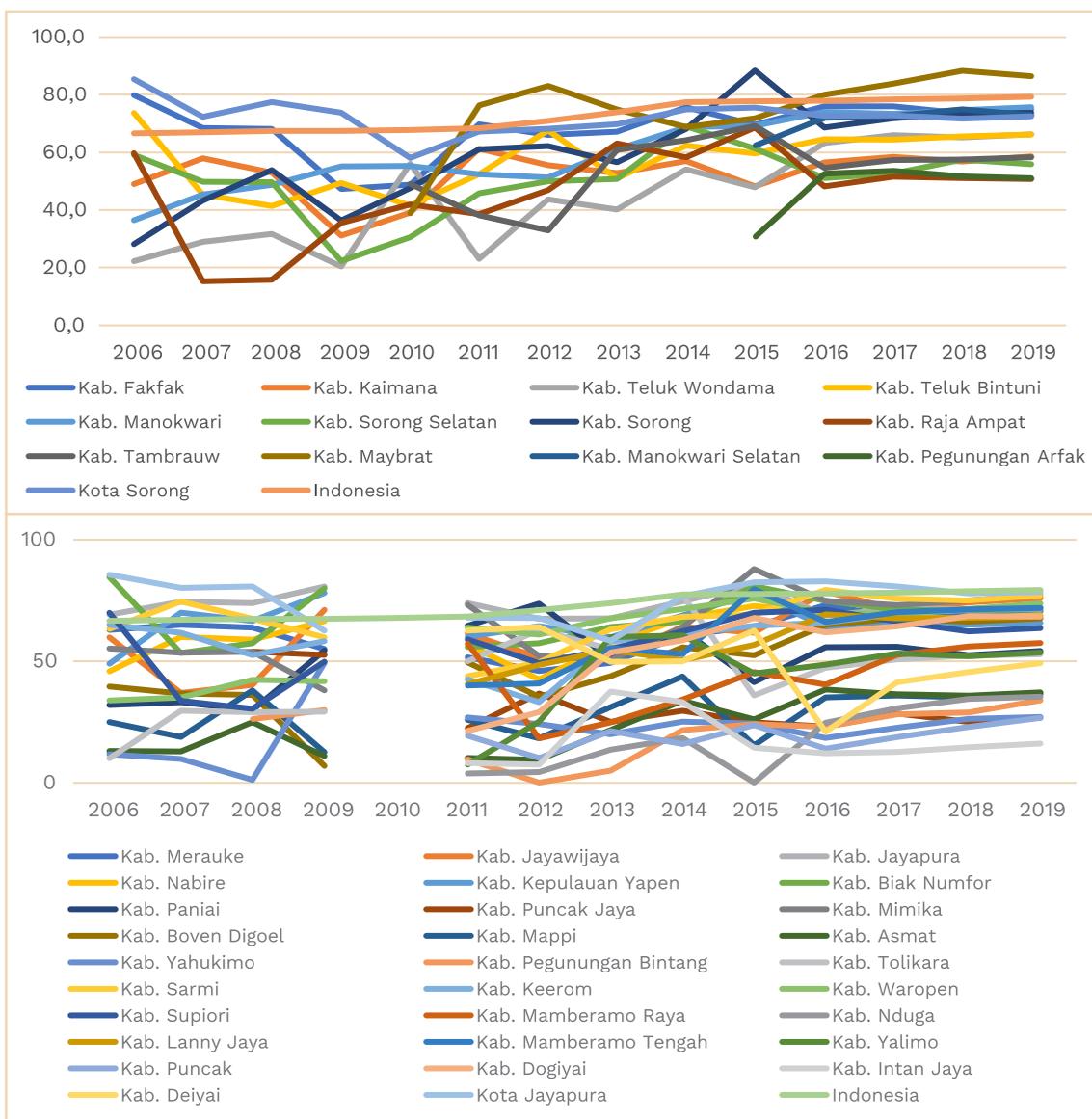
Grafik 3: Rasio Pendapatan Asli Daerah per Total Pendapatan Kabupaten/Kota Papua Barat dan Papua (DJPK, diolah)



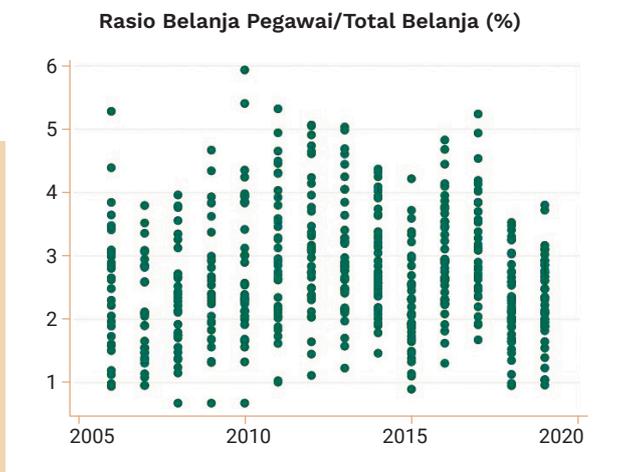
Grafik 4: Angka Harapan Hidup Papua Barat dan Papua



Grafik 5: APM Papua dan Papua Barat



Grafik 6: Persentase Belanja Pegawai/ Total Belanja Kabupaten/Kota Papua dan Papua Barat



Masyarakat Adat Papua Suku Dani menggelar tarian massal saat festival Lembah Baliem di Wamena, Kabupaten Jayawijaya, Papua. 08 Agustus 2022.



© Jurnasyanto Sukarno / Greenpeace

GREENPEACE

Dipublikasikan oleh Greenpeace
Indonesia pada 19 Desember 2022.

Greenpeace dalam laporan ini
direferensikan kepada Greenpeace
Indonesia kecuali dinyatakan lain.

Greenpeace Indonesia
Jl. HOS. Cokroaminoto No. 19
RT 1/RW 1 Gondangdia, Menteng,
Jakarta Pusat 10350
t: 021 314 8521
e: info.id@greenpeace.org
w: www.greenpeace.or.id