

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS ANDALAS**



LAPORAN PENELITIAN SKIM GURU BESAR

**PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA OTONOMI
KHUSUS PROVINSI NANGROE ACEH DARUSSALAM BERDASARKAN
PRINSIP DESENTRALISASI ASIMETRIS**

Oleh :

Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH. (Ketua)
Dr. Khairul Fahmi, S.H., M.H. (Anggota)
Feri Amsari, S.H., LL.M., M.H. (Anggota)
Muhammad Ichsani Kabullah, S.IP. MPA. (Anggota)

**FAKULTAS HUKUM
2019**

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

B. Rumusan Masalah.....

C. Perumusan Masalah

D. Tujuan Penelitian.....

E. Metode Penelitian.....

BAB II KERANGKA TEORITIS

A. Tinjauan Tentang Desentralisasi Asimetris.....

B. Kewenangan Fiskal Daerah Otonom dan Dana Otonomi Khusus

C. Prinsip-prinsip Pengelolaan Dana Otonomi Khusus

a. Prinsip Pengelolaan Menurut UUD 1945.....

b. Prinsip Pengelolaan Menurut UU Nomor 17 Tahun 2003

c. Prinsip Pengelolaan Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014

d. Prinsip Pengelolaan Menurut UU Nomor 11 Tahun 2006

BAB III PEMBAHASAN

A. Pengaturan Otonomi Khusus Propinsi Aceh

1. Sejarah Pemberian Otonomi Khusus Provinsi Aceh

2. Kekhususan Provinsi Aceh

2.1. Hak Asasi Manusia.....

2.2. Penyelenggaraan Pemerintahan.....

2.3. Ekonomi.....

3. Penetapan Otonomi Khusus di Provinsi Aceh.....

B. Pengaturan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh

1. Profil Anggaran Dana Otonomi Khusus.....

2. Pengaturan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Menurut UU Nomor
11 Tahun 2006

3. Pengaturan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Menurut Qanun

4.	Penerapan Prinsip-prinsip Pengelolaan Keuangan Negara dalam Pengelolaan Dana Otonomi Khusus	
5.	Hambatan dan Tantangan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh	
C.	Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus	
1.	Sistem Pertanggungjawaban Menurut UU Nomor 11 Tahun 2006 dan Qanun Aceh	
1.1.	Gambaran Umum	
1.2.	Skema Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus	
1.3.	Praktik Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus	
2.	Pengawasan dan Pemantauan Terhadap Pengelolaan Dana Otonomi Khusus	
2.1.	Pengawasan dan Pemantauan di Tingkat Pemerintah	
2.2.	Pengawasan dan Pemantauan di Tingkat Pemerintahan Aceh	
3.	Pemeriksaan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus	
4.	Hambatan dan Tantangan dalam Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus	

BAB IV PENUTUP

A.	Kesimpulan	
B.	Saran	

DAFTAR PUSTAKA

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai negara kesatuan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) meletakkan kerangka hubungan kekuasaan pusat dan daerah dalam bingkai desentralisasi. Daerah-daerah provinsi maupun kabupaten/kota mengurus urusan pemerintahan daerah sesuai prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Bahkan tidak hanya sebatas itu, UUD 1945 juga menganut prinsip desentralisasi asimetris melalui ruang adanya pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Dalam bingkai desentralisasi asimetris tersebut, hingga saat ini terdapat lima provinsi dengan status daerah istimewa atau khusus, yaitu DKI Jakarta, Yogyakarta, Papua, Papua Barat dan Aceh. Status khusus yang dimiliki daerah-daerah tersebut berimplikasi terhadap muncul-muncul sejumlah praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah khusus dibandingkan daerah lainnya. Tidak hanya sebatas itu, status daerah khusus juga berimplikasi terhadap alokasi anggaran yang disediakan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Khusus Provinsi Aceh, alokasi dana otonomi khusus telah dimulai sejak tahun 2008 hingga saat ini.

Sejak pertama kali dianggarkan pada tahun 2008, pengalokasian dana otonomi khusus sudah berjalan lebih dari setengah penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Aceh. Pengalokasian dana otonomi khusus merupakan salah satu tindak lanjut dari Kesepahaman Helsinki pada 2005 yang kemudian juga diikuti dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Pemerintahan Aceh. Hingga tahun 2018, total sekitar Rp 66,5 triliun sudah digelontorkan kepada Pemerintah Aceh demi memulihkan dan membangkitkan Aceh pasca-konflik dan tsunami. Dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan fiskal sebagai konsekuensi penyerahan sejumlah kewenangan sebagai daerah khusus, diharapkan Aceh dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi rakyat Aceh.

Dalam perkembangannya, pengelolaan dana otonomi khusus ternyata belum memenuhi harapan yang diinginkan. Sebab, lebih dari sepuluh tahun penyelenggarakan otonomi khusus dengan dana otonomi khusus yang sangat besar, tujuan pemberian otonomi khusus ternyata masih jauh. Lebih 15% masyarakat Aceh masih hidup di bawah garis kemiskinan, alokasi dana pendidikan dan pembangaun masih belum sesuai ketentuan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Sejumlah pihak mengemukakan, pemberian otonomi khusus kepada Aceh yang diikuti dengan alokasi dana otonomi khusus belum menunjukkan hasil dan mendekati tujuan awalnya. Hal yang paling menonjol adalah permasalahan pengelolaan dan pemanfaatan dana otonomi khusus seperti tidak memiliki arah dan skema yang jelas. Bahkan hingga sisa waktu pelaksanaan dan penggelontoran dana otonomi khusus di tahun 2027 arah pembangunan Aceh dalam mencapai tujuan utamanya melalui pemberian otonomi khusus masih belum terlihat jelas.

Dana otonomi khusus yang sejatinya diperuntukan untuk pembangunan di bidang infrastruktur, ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, sosial, dan kesehatan justru terkadang terjebak pada prakti penyimpangan. Meskipun secara regulasi Aceh telah memiliki aturan di tingkat daerah dalam mengelola dana otonomi khusus yaitu Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tatacara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Migas dan Penggunaan Dana Otsus, namun pengelolaan dana otonomi khusus belum sepenuhnya mengarah pada upaya pencapaian tujuan otonomi khusus.

Di level undang-undang, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sesungguhnya telah memberikan kapasitas keuangan yang besar bagi Provinsi Aceh. Sayangnya, kapasitas keuangan yang besar ditambah dengan kewenangan otonomi yang luas belum paralel dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dari data yang ada, sejak tahun 2008 telah dialokasikan anggaran rata-rata hampir Rp. 6 triliun per tahun.

Di level undang-undang, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sesungguhnya telah memberikan kapasitas keuangan yang besar bagi Provinsi Aceh. Sayangnya, kapasitas keuangan yang

besar ditambah dengan kewenangan otonomi yang luas belum paralel dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dari data yang ada, sejak tahun 2008 telah dialokasikan anggaran rata-rata hampir Rp. 6 triliun per tahun. Hanya saja, dampak dari pengelolaan dana yang begitu besar tidak sebanding dengan apa yang diharapkan. Misalnya dalam pengentasan kemiskinan, berdasarkan data Badan Pusat Statistik, Aceh merupakan provinsi dengan angka kemiskinan mencapai 15,92%.

Jumlah tersebut masih menempatkan Aceh sebagai provinsi termiskin keenam di Indonesia, karena jauh di atas standar angka kemiskinan nasional yaitu sebesar 10,12%.¹ Dengan capaian yang ada, sulit bagi Aceh untuk melakukan percepatan pembangunan, peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan dana otonomi khusus yang ada. Sebab sebagaimana diketahui bahwa, dana otonomi khusus itu berlaku 20 tahun, berasal dari 2% (turun menjadi 1 persen untuk Aceh setelah 2022 hingga 2027) dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU).²

Padahal, secara keterbutuhan anggaran, Aceh pada tahun 2018 mengalokasikan Anggaran Pendapatan Belanja Aceh itu sebesar Rp. 15 triliun. Suatu besaran yang fantastis dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia. Hanya saja, Pemerintahan Aceh belum mengelola dana otonomi khusus tersebut secara akuntabel dan transparan atau sesuai prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mencapai tujuan diselenggarakan otonomi khusus dalam konsep desentralisasi asimetris.

Bagaimana pun, mesti ingat bahwa daerah-daerah yang dijelmakan sebagai daerah khusus yang diamanatkan dalam konstitusi dilatarbelakangi karena terpinggirnnya atau tidak terepresentasikan sebuah daerah teritorial dalam sistem politik nasional untuk jangka waktu yang panjang, pengabaian hak-hak sosio-kultural masyarakat, maupun reresi politik yang panjang.³ Itu sebabnya, Richard M. Bird dalam teorinya yang dikenal dengan *Asymmetrical*

¹ Lihat <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/12/1178/anggaran-pendapatan-dan-belanja-negara-miliar-rupiah-2007-2015.html>. Diakses pada tanggal 29 Agustus 2018, pukul 13.20.

² *Ibid.*

³ Ni'matul Huda, 2015. *Hukum Pemerintahan Desa, Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, Hlm. 254.

Fiscal Decentralization Theory menjelaskan bahwa desentralisasi asimetris itu berhubungan dengan pemberian atau transfer pada dosis yang berbeda dalam hal kewenangan fiskal dan juga memiliki tanggung jawab berbeda di setiap daerah dengan didasarkan atas kondisi dan kebutuhan dari masing-masing daerah bersangkutan.⁴

Model ini di desain dengan maksud menjawab persoalan “kebutuhan spesifik” dalam proses desentralisasi di mana di daerah-daerah tertentu terdapat kelompok-kelompok penduduk yang dianggap berbeda dari mayoritas penduduk daerah tersebut, baik dilihat dari aspek etnik, bahasa, dan bahkan sejarahnya.⁵ Sebagai daerah yang di khususkan oleh aturan hukum, tentu banyak hal yang dapat diperoleh, termasuk soal alokasi anggaran. Dari sisi penerimaan Aceh, memiliki 7 (tujuh) sumber penerimaan yang cukup variatif antara lain, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil), Pinjaman Daerah, lain-lain penerimaan yang sah, Dana Desa, Dana Tambahan, dan Dana Otonomi Khusus. Jika dana itu diramu menjadi satu, dana yang bersumber dari APBN maupun APBD tersebut, setiap tahun nilainya akan mencapai puluhan bahkan ratusan triliunan rupiah.

Pertanyaan sederhana, apakah dana tersebut terimplementasi dan tersalurkan secara efektif berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku? Kemudian, bagaimana sistem pengawasan dan pertanggungjawaban sehingga dapat mencapai tujuan kesejahteraan? Apakah sumber dana yang memiliki cakupan nilai yang lumayan besar memberikan dampak yang baik dalam rangka pemenuhan kesejahteraan bagi masyarakat Aceh?

Pertanyaan-pertanyaan seperti ini membuat peneliti semakin optimis dan ingin mengatakan bahwa daerah otonomi khusus seperti Aceh yang memiliki konstitusional yang jelas dalam konstitusi tersebut sesungguhnya memiliki potensi dan harapan yang sangat besar untuk maju dan lepas dari rantai kemiskinan. Dengan catatan, perlu adanya konsensus dan komitmen yang

⁴ Ni'matul Huda, 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Jakarta, Hlm. 312.

⁵ *Ibid.*

kuat dalam memanfaatkan dana otonomi khusus dengan tepat sasaran dan mempertanggungjawabkannya sebaik-baiknya untuk kemakmuran masyarakat.

Itu sebabnya, perlu dilakukan kajian lebih lanjut agar tujuan diselenggarakannya otonomi khusus di Aceh dengan alokasi dana otonomi khusus yang besar dapat terwujud. Dalam arti meningkatnya angka kesejahteraan masyarakat ditandai dengan turunnya angka kemiskinan, meningkatnya kualitas sumber daya manusia dan tersedianya sistem kontrol dan pertanggungjawaban dana otonomi khusus yang memadai.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, setidaknya terdapat dua rumusan masalah yang dapat menjadi pagar dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Aceh menurut prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dan prinsip desentralisasi asimetris?
2. Bagaimana pengaturan dan sistem pertanggungjawaban dana otonomi khusus Propinsi Aceh?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Aceh menurut prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dan konsep desentralisasi asimetris.
2. Untuk mengetahui dan menjawab permasalahan terkait pengaturan dan sistem pertanggungjawaban dana otonomi khusus Propinsi Aceh.

D. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagaimana diuraikan sebelumnya, penelitian akan menggunakan metode *mixed legal study* atau dikenal juga dengan sosio legal, yaitu kombinasi antara metode penelitian

hukum doktriner atau normatif dengan metode penelitian hukum empirik⁶ atau yuridis sosiologis. Menurut Sunaryati Hartono, dalam penelitian hukum normatif dapat mencari asas hukum, teori hukum dan pembentukan asas hukum baru.⁷ Sedangkan menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada.⁸ yang menitikberatkan penelitian terhadap data kepustakaan atau di sebut dengan data sekunder. Metode pendekatan yuridis normatif digunakan dengan maksud untuk membahas ketentuan peraturan perundang-undangan nasional berkaitan dengan penyusunan peraturan daerah. Pada objek yang sama kami juga akan melakukan pendekatan normatif empiris pada dasarnya pendekatan ini merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Metode penelitian normatif-empiris akan menitik beratkan pada implementasi (fakta) ketentuan hukum normatif (undang-undang) pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat.

2. Sumber Data dan Bahan Hukum

Untuk mendapatkan data atau informasi maka data yang penulis gunakan adalah:

2.1. Data Primer

Data primer yaitu data yang didapat melalui penelitian langsung di lapangan, guna mendapatkan data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data tersebut di kumpulkan melalui studi di lapangan dengan melakukan wawancara dengan pihak pihak yang terkait seperti ahli dan tokoh-tokoh masyarakat. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang di teliti oleh penulis di lapangan.⁹

⁶ Sulistyowati Irinato & Shidarta (Ed), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009

⁷ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994) hlm. 12.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, Hlm. 13.

⁹ Soerjono Soekanto, *Op.cit* , hlm. 67.

2.2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh berupa dokumen-dokumen resmi, hasil penelitian yang didapat melalui studi kepustakaan (*library research*). Selanjutnya data-data yang didapat dirangkum menjadi bahan hukum, meliputi:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga negara atau pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer ini terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.
 - c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - d) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
 - e) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
 - f) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
 - g) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 - h) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer antara lain karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para ahli, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.
3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain : Kamus Besar Bahasa Indonesia,

Kamus Bahasa Inggris, Black's Law Dictionary yang membantu dalam menerjemahkan istilah-istilah dalam penulisan.

3. Teknik Pengumpulan Data dan Bahan Hukum

Pengumpulan data dilakukan dengan metode:

3.1. Angket

Adapun teknis angket (*quesioner*) digunakan sebagai teknis triangulasi terhadap data yang diperoleh melalui studi dokumen dan diskusi terfokus yang dilaksanakan. Untuk melaksanakan menjalankan seluruh teknis pengumpulan data di atas, peneliti akan mempersiapkan sejumlah instrumen penelitian yaitu pedoman penelusuran peraturan perundang-undangan, kuisisioner dan daftar pertanyaan umum terkait masalah yang diteliti.

3.2. Wawancara.

Wawancara ini dipergunakan untuk mengumpulkan data primer. Wawancara ini dilakukan dengan terlebih dahulu menyiapkan pedoman wawancara yang disiapkan kepada para pihak terkait seperti unsur pemerintah daerah, DPRD, Akademisi, Organisasi Masyarakat Sipil, Tokoh Masyarakat, dan Aparat Penegak Hukum.

3.3. Studi dokumentasi

Studi Dokumen ini dilakukan terhadap data sekunder untuk mendapatkan landasan teoritis, berupa hukum positif, pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain berupa informasi baik dalam bentuk formal maupun melalui naskah resmi. Dalam metode tersebut, pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen (pustaka) dan studi lapangan. Studi dokumen dilakukan untuk tujuan :

1. Menginventarisasi peraturan perundang-undangan terkait, khususnya Pengaturan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Menurut Konsep Desentralisasi Asimetris;
2. Mengetahui konsistensi berbagai peraturan perundang-undangan;
3. Menelusuri semangat atau filosofi yang terkandung dalam pelbagai aturan terkait penyelenggaraan otonomi khusus.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pada metode analisis data, untuk menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian, kedua bahan hukum, yaitu data primer dan data sekunder di analisis dengan metode kualitatif, yang dimaksudkan sebagai analisis data yang bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi-informasi yang berkaitan. Setelah data terkumpul dan dirasa telah cukup lengkap, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis data. Teknik analisis data yang dipakai adalah teknik analisis kualitatif, dimana setelah semua data terkumpul, maka dilakukan pengolahan, penganalisisan dan pengkonstruksian data secara menyeluruh.

Setelah data diolah langkah selanjutnya dilakukan interpretasi data untuk menarik kesimpulan dari kenyataan yang ditemui di lapangan. Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasikan data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan-aturan formal yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya. Selanjutnya data tersebut akan disajikan dalam bentuk deskriptif, yaitu menggambarkan kembali hasil-hasil penelitian untuk menjelaskan permasalahan sampai pada suatu kesimpulan.

BAB II

KERANGKA TEORITIS

A. Tinjauan Tentang Desentralisasi Asimetris

Secara konstitusional Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberi ruang kepada pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan atribusi kewenangan tersebut, pemerintah daerah dapat secara langsung melakukan pengelolaan atas urusan pemerintahan daerahnya masing-masing. Penyerahan urusan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah ini dikenal dengan desentralisasi.¹⁰

Desentralisasi merupakan strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktik administrasi publik.¹¹ Dalam konteks hubungan demokrasi dengan pemerintahan daerah, Bryan C. Smith dalam kajiannya berjudul *“Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries”* menjelaskan, terdapat 2 (dua) kategori penting dalam pemerintahan daerah, *pertama*, untuk membangun demokrasi di tingkat nasional; dan *kedua*, memberikan keuntungan untuk demokrasi pada tingkat lokal atau daerah. Dua kategori tersebut mengisyaratkan bahwa desentralisasi merupakan cara sebuah rezim atau negara untuk menghadirkan sistem yang lebih mencerminkan nilai-nilai demokrasi.

Dengan desentralisasi, pemerintah daerah terlibat aktif secara langsung untuk mengambil keputusan dalam rangka merespon hal-hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat di daerah. Desentralisasi juga menjadi salah satu jawaban atas perkembangan dan pembangunan yang kadang timpang antara

¹⁰ Siswanto Sunarno, 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 31.

¹¹ Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Hlm. 38.

pusat dan daerah.¹² Dalam rangka mencegah munculnya ketimpangan, sebagai bentuk negara kesatuan (*unitary state*), *the founding fathers* tentu tidak lupa melihat keanekaragaman dan karakteristik berbagai daerah yang tersebar. Itu sebabnya, desentralisasi tidak hanya bersifat simetris sebagaimana didefinisikan di awal, tetapi juga bersifat tidak sebanding atau tidak simetris (*asimetris*).

Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan pun, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*). Desentralisasi asimetris sebetulnya memiliki akar yang kuat pada konstitusi dan inheren dalam praktik desentralisasi di Indonesia. Secara yuridis, Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan dan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa. Hal tersebut secara sederhana dikenal sebagai otonomi khusus bagi daerah tertentu saja sehingga tercipta apa yang dikenal sebagai desentralisasi asimetris. Ruang otonomi khusus disediakan bagi daerah yang didasarkan pada kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki oleh daerah tersebut.¹³

Adanya otonomi khusus karena persoalan dan kondisi yang dialami oleh kelompok tertentu dalam suatu negara juga berbeda atau bervariasi. Dengan begitu, desentralisasi yang dibutuhkan tidak bisa sekedar desentralisasi biasa atau simetris. Hal ini dikarenakan adanya kebutuhan khusus dalam rangka memberikan perhatian pada perbedaan antar-daerah dan keunikan masing-masing daerah. Pada saat yang sama juga untuk memberikan perhatian pada kepentingan objektif Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan dan sebagai dasar untuk mendesain kebijakan desentralisasi yang terkoordinasi ke depannya.

Dalam konteks sejarah hadirnya desentralisasi, Mohammad Yamin dalam Sidang BPUPK pada tanggal 29 Mei 1945 juga pernah menyampaikan, "*Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian*

¹² Nimatul Huda, 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FHUII Perss, Yogyakarta, Hlm. 2

¹³ Jacobus Perviddya Solossa 2006. *Otonomi Khusus Mengangkat Martabat Papua dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, Hlm. 53.

bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”¹⁴ Lebih jauh, Mohammad Yamin dalam kesempatan tersebut juga melampirkan rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan, “Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.¹⁵

Sejalan dengan Yamin, pada 18 Agustus 1945 di hadapan sidang PPKI Soepomo atas permintaan Soekarno memberikan penjelasan mengenai rancangan UUD NRI Tahun 1945. Dalam sidang PPKI itu, Soepomo memberi penjelasan tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut :

*“Dibawah pemerintah pusat ada pemerintah daerah : tentang Pemerintah Daerah disini hanya ada satu pasal, yang berbunyi : Pemerintah Daerah diatur dalam undang-undang hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk Negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintah Daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, kooti-kooti, sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan Negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah. Zelfbesturende Landschappen itu bukan Negara, sebab hanya ada satu Negara. Jadi Zelfbesturende Landschappen itu hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari staat Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa maupun susunan asli. Susunan asli dan dihormati”.*¹⁶

Berdasarkan pendapat dari 2 (dua) tokoh perancang UUD NRI Tahun 1945 tersebut, dapat dipahami terdapat tiga esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. *Pertama*, adanya daerah otonomi

¹⁴ Moh. Yamin, 1971. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid 1*, Siguntang, Jakarta, hlm. 100.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 4. Dalam *Ibid.*, hlm. 724.

¹⁶ Rumusan ketentuan pemerintahan daerah yang diterangkan Soepomo sangat singkat ini tidak diketahui dari mana aslinya. Sebab dalam penjelasan tanggal 15 Juli 1945, Soepomo membacakan rumusan yang panjang yang praktis diambil dari Rancangan Yamin. Lihat Bagir Manan, 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, Hlm. 16-17.

dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD NRI Tahun 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara.*” *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “*memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.*”¹⁷

Lebih jauh, pengadopsian model *asymmetrical decentralization* didasari kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara juga dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik dan pemerintahan. Oleh sebab itu, perlu diketahui, bahwa konsep desentralisasi asimetris berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965. Ia menjelaskan sebagai berikut :

“Inti pembeda antara desentralisasi biasa (simetris) dengan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*comminality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (bagian/daerah) baik dengan sistem politik, pemerintah pusat maupun antar Negara bagian/daerah. Pola simetris ini ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*”. Di sini, hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama”. Sementara, dalam pola asimetris satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”.

Desentralisasi yang tidak sama/tidak seragam untuk setiap daerah atau *asymmetrical decentralization* juga dinilai sebagai solusi untuk menjawab ancaman separatism dan diversitas atau kemajemukan di Indonesia. Hal itu sejalan dengan apa diungkap Djohermansyah Djohan bahwa :

“Desentralisasi Asimetris (*asymmetrical decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Ia berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna

¹⁷ Ni'matul Huda, *Op.cit.*, Hlm. 7.

merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Ia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktikkan di beberapa negara. Mereka misalnya boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar”.

Penerapan desentralisasi asimetris dengan memberikan otonomi khusus tidak hanya dilakukan Indonesia, melainkan juga telah dilakukan oleh banyak negara. Kanada misalnya mengatur keistimewaan Quebec dalam kesatuannya dengan Federasi Kanada. Mindanao dengan otonomi khusus dalam kesatuan politiknya dengan Filipina. Demikian juga Sami Land dalam kesatuannya dengan Norwegia. Hal serupa juga terjadi dengan Cina, di mana Cina membuat kesepakatan dengan Inggris untuk menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997.¹⁸

Berangkat dari pentingnya desentralisasi asimetris sebagaimana diuraikan di atas, menarik untuk mengutip apa yang disampaikan Van Houten tentang desentralisasi asimetris. Ia mengatakan :¹⁹

“The legally established power of distinctive, non-sovereign ethnic communities or ethnically distinct territories to make substantial public decisions and execute public policy independently of other sources of authority in the state. In other word, in our understanding, autonomy denotes the exercise of exclusive jurisdiction by distinctive, non-sovereign ethnic communities or the population of ethnically distinct territories”

Sesuai definisi tersebut, Tillin membagi dua jenis *asymmetric federation*, yakni *de facto* dan *de jure asymmetry*.²⁰ Jenis pertama merujuk pada kondisi adanya perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau perbedaan dalam otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik. Adapun asimetri kedua merupakan produk konstitusi yang

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Peter van Houten, “The International Politics of Autonomy Regimes”, dalam Jacobus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005, Hlm. 53-54.

²⁰ Suharyo, *op.cit.*, Hlm. 326-327.

didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam besaran yang berbeda, atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu kepada daerah tertentu saja. Menurut Tim Asistensi Kementerian Keuangan bidang Desentralisasi Fiskal (TADF), asimetri diartikan sebagai perbedaan status di antara unit-unit dalam suatu negara federal atau negara yang terdesentralisasi berdasarkan konstitusi atau ketentuan hukum lainnya.

Sejak saat awal kemerdekaan, desentralisasi asimetris sudah diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah. Selanjutnya pada tahun 1948 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hingga tahun 2012 melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, diatur secara khusus pengisian jabatan dan urusan keistimewaan Yogyakarta dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia. Dalam konteks itu, Yogyakarta diberi status sebagai daerah istimewa dan dikenal dengan Daerah Istimewa Yogyakarta.²¹

Hingga saat ini praktik desentralisasi asimetris pun terus diterapkan di beberapa daerah. Ada Nanggroe Aceh Darussalam dengan status otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Papua dan Papua Barat berstatus otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) berstatus daerah istimewa berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Terakhir ada Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dengan status khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota NKRI.

Pemberian otonomi khusus kepada empat daerah tersebut dilatarbelakangi sejarah berbeda. Lain Papua, lain Aceh dan lain pula Yogya dan Jakarta. Perbedaan latar belakang itulah yang mendasari kenapa pemberian otonomi khusus tidak diseragamkan. Secara umum dapat dijelaskan bahwa pemberian otonomi khusus bagi Aceh dan Papua tidak lepas dari sentralisasi

²¹ Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

kekuasaan yang diterapkan pemerintahan Orde Baru. Ketika rezim Orba berakhir, muncul tuntutan dari berbagai daerah untuk memisahkan diri dari Indonesia dengan jalan meminta Referendum, menawarkan perubahan bentuk negara federal, serta ada pula yang menginginkan untuk mendapatkan status “istimewa” atau “khusus”.²² Dalam rangka menyelesaikan persoalan tersebut, peluang yang disediakan konstitusi untuk penyelesaiannya adalah dengan menerapkan desentralisasi asimetris. Peluang inilah yang digunakan dengan memberikan otonomi khusus kepada daerah-daerah tertentu yang dinilai patut diberi status sebagai daerah otonom.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa baik secara sejarah, desain konstitusi dan juga doktrin yang ada, otonomi khusus sebagai realisasi prinsip *asymmetrical decentralization* berperan sebagai jalan tengah dalam pengelolaan kekuasaan, khusus dalam kerangka hubungan pemerintah pusat dan daerah. Dengan menerapkan otonomi khusus, masyarakat daerah tetap dapat melaksanakan hak-haknya untuk menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan ruang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan yang telah diciptakan melalui otonomi khusus tanpa harus memisahkan diri dari kesatuan suatu negara. Pada saat yang sama, pemerintah, khususnya pemerintah pusat pun juga tidak perlu khawatir atas disintegrasi atas pelaksanaan otonomi khusus, sebab saluran politik bagi masyarakat daerah telah diberikan melalui otonomi khusus. Dengan otonomi khusus tersebut, pemerintah pusat dituntut untuk menyeimbangkan penyelenggaraan pemerintahan dalam kaitannya dengan pembangunan di daerah.

B. Kewenangan Fiskal Daerah Otonom dan Dana Otonomi Khusus

Kebijakan dana otonomi khusus merupakan salah satu bentuk desentralisasi fiskal yang dilaksanakan melalui transfer keuangan pusat kepada pemerintah daerah untuk mencapai target pemerataan pembangunan. Pernyataan tersebut sebetulnya memiliki pijakan teori yang cukup kuat dikembangkan oleh sejumlah ahli.

²² *Ibid.* Hlm. 58.

Pertama, Richard M. Bird dalam *Asymmetrical Fiscal Decentralization Theory* menjelaskan, desentralisasi asimetris itu berhubungan dengan pemberian atau transfer pada dosis yang berbeda dalam hal kewenangan fiskal dan juga memiliki tanggung jawab berbeda di setiap daerah dengan didasarkan atas kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah bersangkutan.²³ Model ini di desain dengan maksud menjawab persoalan “kebutuhan spesifik” dalam proses desentralisasi di mana pada daerah-daerah tertentu terdapat kelompok-kelompok penduduk yang dianggap berbeda dari mayoritas penduduk daerah tersebut, baik dari aspek etnik, bahasa, dan bahkan sejarahnya.²⁴

Kedua, teori yang dikemukakan Veljanovski, yaitu teori pendekatan karakteristik desentralisasi fiskal asimetris (*characteristics approach asymmetrical fiscal decentralization theory*). Teori ini menjelaskan bahwa terdapat 3 (tiga) jenis asimetris dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah. Tiga jenis asimetris dimaksud meliputi *political asymmetry*, *administrative asymmetry*, dan *fiscal assymetry*. *Political asymmetry*, diterapkan terutama untuk alasan non-ekonomi dan alasan politik di sebuah negara di mana di dalamnya terdapat unit-unit lokal dengan kapasitas yang berbeda-beda atau berbeda dalam hal tanggung jawabnya. Adapun *administrative asymmetry* dapat dicapai kesepakatan antara pusat dan daerah dengan mempertimbangkan kapasitas administratif dari kekuasaan lokal. Sementara *fiscal assymetry* merupakan jenis yang keberadannya sebagai konsekuensi asimetri politik dan administrasi. Bagaimana pun, tujuan akhir desentralisasi asimetris adalah memastikan sebuah daerah memiliki kapasitas menjalankan fungsi-fungsi dasar pemerintahan secara baik dalam standar yang ditentukan dengan dukungan finansial yang memadai.

Ketiga, doktrin yang dikemukakan I Isa Sagbas dalam teori “*Fiscal Desentralisation Theory*”. Dalam teori tersebut ia menjelaskan bahwa tujuan *intergovernmental transfer* itu meliputi :²⁵

²³ Ni'matul Huda, 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, *Op.cit.*, Hlm. 312.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Aman Khan and W. Bartley Hildreth, *et.al.* (2002). *Budget Theory in The Public Sector*, Quorum Books, London, United Kingdom, dalam tulisan Lance T. Leloup, “Budget Theory for a New Century”, hlm. 3.

- (a) *To internalise externalities: Local public services with mixed good characteristics should be funded by national taxpayers, because their benefits spill beyond the local areas to benefit those not contributing to local revenues. The classic examples of these kinds of services are education and highways where they supplied by local authorities. Local authorities might only consider local benefits to local people. Intergovernmental transfers could be used to correct inefficiencies arising from interjurisdictional spillovers by cost sharring between central and local government.*
- (b) *To enforce central government preferences:*
1. *Macroeconomic consideration: Central government may use intergovernmental transfers to constrain the total current expenditure of local authorities in accordance with its macroeconomic policy and to bring the actual pattern of services expenditures more the level of economic activity and the rate of inflation through budgetary and monetary policy. Transfers may also be used to determine the aggregate level or to pescribe the functional pattern and to pescribe the territorial pattern of local governmental expenditures.*
 2. *Local evenue effort: Intergovernmental transfer could be used to stimulate local tax effort by rewarding those local authorities whose revenue bases, exceeds the national average and penalising those local authorities whose revenue collections fall below the national average. In the long run, adjustment of intergovernmental transfers for local tax effort are likely to result in equalising revenue rising as local areas with below-average performance seek to avoid the penalty by increasing their tax collection. As a result, this policy could affect a country's overall tax effort and fiscal position positively.*
- (c) *To correct vertical imbalance: The central government may seek a more efficient allocation of resources through a transfer policy. The advantages of decentralisation mostly arise from decentralisation of expenditures, in term of the dicisions regarding both the mixture of local public goods and services and their actual production. Decentralisation of expenditures has some shortcoming e.g. in some cases, inconsistencies with national interests, planning and coordination; increasing corruption; extravagant and irresponsible spending. With an effective central control mechanism, these disadvantages may be eliminated or controlled.*

Berdasarkan 3 (tiga) teori yang dijelaskan di atas, dapat dipahami bahwa konfigurasi politik nasional sebuah negara sangat mempengaruhi hubungan dan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, format dan instrumen hukum yang mengatur soal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus di tata dalam rangka

menyeimbangkan kemampuan *fiscal need* dan *fiscal capability* dari setiap daerah yang berbeda. Langkah tersebut diperlukan dalam rangka meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi.²⁶ Terkait hal itu, secara konstitusional Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 telah mengamanatkan agar diatur dan dilaksanakan secara jelas hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.²⁷

Sebagai sebuah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi,²⁸ kebijakan keuangan negara menjadi salah satu komponen yang sangat mendasar dan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²⁹ Sebagai manifestasinya, penyelenggaraan pemerintahan secara rutin banyak berhubungan dengan keuangan. Sumber keuangan tersebut diperoleh, baik dari dalam maupun luar negeri yang pada prinsipnya dikelola secara ketat oleh pemerintah.³⁰ Secara konstitusional, masalah keuangan ini termaktub dalam Bab VIII Hal Keuangan UUD NRI 1945.³¹ Dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan, *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*³²

²⁶ Atmadja, Arifin P. Soeria. (2009). *Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 159.

²⁷ Nasional, Badan Pembinaan Hukum. (2013). Naskah Akademik Rancangan Undang-Undangn tentang Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Jakarta : BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, h. 152-153.

²⁸ Arifin Soeria atmadja, 2010. *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara)*, *Op.cit.*, Hlm. 8.

²⁹ W. RyawanTjandra, *Op.cit.*, Hlm. 285.

³⁰ Hal ini berarti titik berat tujuan anggaran negara adalah *autorisatie* dari *volksvertegenwoordiging* kepada pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran. Dengan menyatakan APBN merupakan kuasa (*machtiging*) berarti tentu harus ada tanggung jawab yang selayaknya diberikan kepada yang memberikan *machtiging*.

³¹ W. RyawanTjandra, 2014. *Hukum Keuangan Negara*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, Hlm. vi.

³² A.K. Pringgodigdo, 1974. *Tiga Undang-Undang Dasar*, cetakan 4, Pembangunan, Jakarta, hlm. 79.

Dalam membangun pondasi kedaulatan rakyat terkait pengelolaan keuangan negara yang tertuang dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tersebut, pada 5 April 2003 dibentuklah Undang-Undang sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara).³³ Kelahiran UU Keuangan Negara kemudian diiringi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.³⁴ Lahirnya tiga paket undang-undang keuangan negara tersebut merupakan perwujudan dari reformasi manajemen keuangan negara dan daerah yang efektif dan efisien.

Sebagai sebuah sistem pembagian keuangan daerah, instrumen hukum yang mengatur seluruh aspek keuangan termasuk dalam hal perimbangan diharapkan dapat dilaksanakan secara adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam penyelenggaraan desentralisasi.³⁵ Jika dibaca sejarahnya, desentralisasi yang diikuti dengan desentralisasi fiskal di Indonesia dimulai sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diiringi dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Dengan perkembangan yang ada, regulasi tersebut kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang juga dibarengi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintahan Pusat dan Daerah.³⁶

Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-Undang Pemerintahan Daerah kembali diubah pada tahun 2014, yaitu Undang-Undang Nomor 23

³³ UU Keuangan Negara sebagai produk hukum nasional, baru dapat dilahirkan kurang lebih 58 tahun setelah para pendiri Negara mengamanatkan pembentukannya sebagaimana termaktub dalam konstitusi.

³⁴ Yenny Sucipto, Dani Setiawan, Abdul Waidl, dan Ah Maftuchan, *Anggaran Pendapatan Belanja Negara Konstitusional, Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, Galang Pustaka, Yogyakarta, Hlm. 99.

³⁵ Ade Armando, 2002. Mengenal Lebih Dekat Badan Pemeriksa Keuangan Sebuah Panduan Populer, Jakarta : Biro Humas dan LN BPK RI, hlm 82., dalam Suhendar. (2015). Konsep Kerugian Keuangan Negara, Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi, Malang: Setara Press hlm. 160.

³⁶ Ahmad Yani, 2002. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta : Rajawali Pers. hlm. 19.

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hanya saja, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintahan Pusat dan Daerah tetap dipertahankan. Padahal, perubahan UU Pemerintahan juga telah mengubah sebagian pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Seharus UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah tersebut juga disesuaikan agar selaras dengan perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.³⁷ Lebih jauh, dalam kerangka teori perundang-undangan, perubahan setiap regulasi yang menjadi peraturan payung seharusnya diikuti dengan perubahan aturan hukum organiknya.³⁸

Lebih jauh, jika ditelusuri secara mendalam, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 masih menyisakan persoalan yuridis yang *notabene* tidak mengikuti perkembangan hukum yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Akibatnya, tarik ulur hubungan dan tidak sinkronnya keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menimbulkan ketidakadilan dalam pengalokasian APBN yang diperuntukkan kepada daerah melalui APBD dalam bentuk Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).³⁹

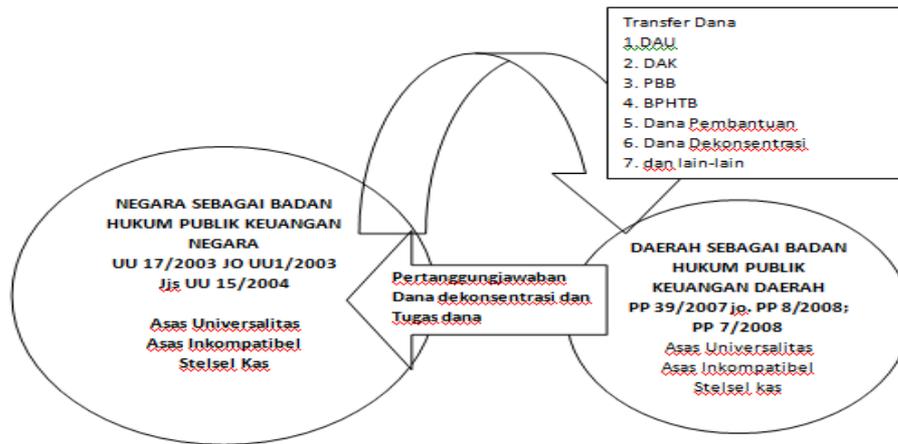
Terkait alur hubungan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah otonom, dari penjelasan materi muatan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dapat diskemakan sebagai berikut :

Skema I. Transformasi Pengaturan Keuangan Negara menjadi Keuangan daerah

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Tjandra, W. Ryawan. (2014). Hukum Keuangan Negara, Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm. 175.

³⁹ Halim, Abdul. (2014). Manajemen Keuangan Sektor Publik, Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah), Jakarta: Salemba Empat, hlm. 79.



Skema di atas menggambarkan, sebetulnya manfaat dari otonomi daerah salah satunya adalah untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan-urusan domestik. Pada saat yang sama juga supaya pemerintah pusat dapat berkonsentrasi untuk merespons berbagai masalah yang lebih serius di tingkat nasional secara lebih akurat dan tepat. Desentralisasi memerlukan adanya mutual *understanding* antara pusat dan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal itu akan berpengaruh terhadap pengembalian harga diri pemerintah dan masyarakat daerah, sembari menstimulasi tumbuhnya kreativitas dan inovasi lokal. Dengan adanya saling pengertian dimaksud, maka pelaksanaan kewenangan dan pengelolaan keuangan masing-masing tingkat pemerintahan akan dapat dikonsentrasikan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem desentralisasi.

Terkait tujuan transfer fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sebagai perbandingan perlu kiranya melihat pengalaman beberapa negara ditinjau dari tujuannya sebagai berikut :

Tabel. 1
Tujuan Pemerataan, Faktor Penentu, Alokasi dan Praktik
di Beberapa Negara

No.	Tujuan	Faktor Alokasi	Contoh Negara
1.	Mencapai tingkat kemampuan penyediaan/pelayanan publik yang sama/mirip	Indikator kebutuhan belanja (<i>expenditure needs</i>) : Penduduk, anak usia sekolah, lansia, tingkat buta huruf, kemiskinan, kematian bayi, luas wilayah (secara terpisah atau kombinasi), atau standar belanja nasional.	India, Itali, dan Spanyol
2.	Mencapai tingkat ketersediaan sumber daya fiskal yang sama/mirip	Indikator kapasitas fiskal : PDRB per kapita, atau jumlah pendapatan yang diperoleh dari basis pajak daerah dan menerapkan tingkat tarif efektif rata-rata; dan <i>tax effort</i> (tingkat sampai di mana daerah memanfaatkan basis pajak yang dimilikinya).	Kanada
3.	Mencapai tingkat kemampuan penyediaan layanan publik yang sama/mirip pada tingkat kemampuan perpajakan yang sama.	Kesenjangan fiskal (<i>fiscal gap</i>) = kebutuhan belanja, kapasitas fiskal, atau dengan pelbagai kombinasi lain dari kebutuhan dan kapasitas.	Australia, Cina, Jepang, Korea Selatan, Latvia, Rusia, dan Inggris Raya
4.	Distribusi dengan menutup cara membagi sama per kepala	Jumlah Penduduk	Beberapa jenis transfer di Kanada, Ekuador, Estonia, Jerman, Hungaria, dan Inggris
5.	Mengisi/menutup "celah anggaran" (<i>budget span</i>)	Jumlah transfer disini adalah selisih antara jumlah belanja/pengeluaran yang sudah dianggarkan dengan jumlah penerimaan sendiri dan bagi hasil.	Beberapa Negara bekas pecahan Uni Soviet dan Eropa Timur.

Pengalaman beberapa negara terkait sistem dan karakter kebijakan fiskal di atas seharusnya juga dapat dijadikan pembelajaran. Sistem atau karakteristik pada beberapa Negara di dunia dapat dijadikan contoh. Lebih jauh, berikut ini juga dapat dibaca karakteristik transfer umum keuangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di beberapa negara industri di dunia.

Tabel. 2
Karakteristik Transfer Umum (*Block Grant*) Pusat Ke Daerah
Di Beberapa Negara Industri

Negara	Sumber Dana	Formula	Dialokasikan Kepada	Penggunaan Dana (Earmarked)
Jepang	24% dari pajak konsumsi; 25% dari pajak tembakau; 32% dari PPh dan cukai alcohol	Local allocation tax; Kebutuhan fiskal dasar Pendapatan fiskal dasar	Prefectures dan municipalities	
		Grants dengan tujuan spesifik/khusus: tidak ada formula		
Korea Selatan	13,27% dari penerimaan pajak nasional	Kebutuhan fiskal – pendapatan fiskal	Pemerintah daerah	
Inggris	Bagian (share) dari pendapatan pemerintah pusat	Kebutuhan belanja (expenditure needs); kapasitas pajak, pendapatan dari non domestic rates	Pemerintah daerah	
Australia	50% dari penerimaan federal	Pemerataan fiskal: “pengeluaran terstandar” (penduduk, komposisi penduduk, faktor lintas daerah, lokasi penduduk, faktor demografi lain, skala administrasi, skala penyediaan jasa, biaya (Input) dikurangi dengan “penerimaan terstandar” (basis pajak, standard revenue effort) dengan penyesuaian lainnya	Negara Bagian dan Pemerintah Daerah	
Jerman	42,5% dari PPh perorangan, 50% dari PPh badan, 44% dari PPN	PPh: basisnya dari tempat pengumpulan; PPN: equal per kapita basis (75%) negara-negara bagian	Lander	

		dengan kapasitas pajak di bawah rata-rata (25%)		
		Pemerataan: kapasitas fiskal – kebutuhan fiskal	Lander	
		<i>Supplementary grants</i>	Lander	
Kanada	Bagian (<i>share</i>) dari pendapatan pemerintah pusat	Program pemerataan: kekurangan dari basis pajak relative terhadap rata-rata nasional, dikalikan dengan rate pajak yang dianggap memadai	Provinsi	
		Program pembiayaan tertentu (<i>established program financing</i>) dasarnya sama per kapita	Provinsi	Kesehatan dan pendidikan menengah
		<i>Canada Assistance plan (CAP): matching grants</i>	Provinsi	Pelayanan sosial/kesejahteraan

Selain itu, juga dapat dibaca karakteristik transfer umum keuangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di beberapa Negara Berkembang di dunia yaitu sebagai berikut :

Tabel. 3
Karakteristik Transfer Umum (*Block Grant*) Pusat Ke Daerah Di Beberapa Negara Berkembang

Negara	Sumber Dana	Formula	Dialokasikan Kepada	Penggunaan Dana (<i>Earmarked</i>)
Indonesia	25% dari penerimaan dalam negeri	Alat pemerataan Lump-sum Fiscal Gap = Kebutuhan Fiskal (Jumlah Penduduk, Luas wilayah, geografis, orang miskin)	10% provinsi 90% kabupaten dan kota	

		Kapasitas fiskal (sumber penerimaan, PDRB, industri, sumber daya alam)		
Cina	Provinsi memperoleh 25% dari PPN pajak bisnis, PPh BUMN dan PPh perorangan	Basis penerimaan 1993 – 25% bagian dari PPN – pajak-pajak daerah.	Provinsi	
		Penerimaan yang dikembalikan 30% dari kenaikan PPN dan cukai terhadap basis 1993	Provinsi	
		Transfer pemerataan atas dasar PDRB provinsi, rasio murid-guru, jumlah pegawai negeri, dan kepadatan penduduk	Provinsi	
Filipina	40% dari penerimaan dalam negeri yang dialokasikan (internal revenues allotment = IRA)	Penduduk (70%), wilayah (20%), sama rata (10%)	23% provinsi 23% kota 34% municipalities 20% baranguays	20% untuk proyek-proyek pembangunan
India	77.5% dari PPh 47.5% dari cukai	Penduduk (20%), perbedaan pendapatan per kapita dengan yang tertinggi (60%), infrastruktur (5%), luas wilayah (5%), <i>Tax effort</i> (10%)	Negara Bagian	
Afrika Selatan	Anggaran Nasional	Formula pemerataan (equitable share); penduduk usia sekolah 6-17 (41%); penduduk tanpa akses pengobatan	Provinsi dan pemerintah daerah	Pelayanan dasar/ sosial

		(19%); jumlah lansia, cacat, dan anak-anak (17%); distribusi total gaji (8%), penduduk (7%), sama rata (5%), lainnya (3%).		
		Transfer dengan tujuan spesifik: tanpa formula	Provinsi dan pemerintah daerah	
		Pembayaran untuk dekonsentrasi/pembantuan (<i>Agency payments</i>)	Provinsi dan pemerintah daerah	Infrastruktur
Brazil	21.5% dari PPh dan pajak produk industri 22.5% dari PPh dan PPN produk industri	Penduduk dan pendapatan per kapita (95%), luas wilayah (5%)	Negara bagian	
		Kepada ibukota dan negara bagian didasarkan penduduk dan pendapatan per kapita (10%); kepada daerah-daerah lain yang bukan ibukota didasarkan pada penduduk (90%)	Pemerintah daerah (<i>Municipal governments</i>)	
Rusia	Berubah setiap tahun. Pada 1999: 13% dari seluruh penerimaan pajak federal kecuali bea masuk dan PPh perorangan	<i>Grant</i> pemerataan: penerimaan daerah, anggaran pengeluaran, kapasitas fiskal.	Pemerintah daerah	
		<i>Mutual settlements, block grants</i> , subsidi: lewat negosiasi <i>ad hoc</i> .	Pemerintah daerah	

Dari gambaran karakteristik tranfer dana pusat kepada daerah tersebut dapat dipahami bahwa pengelolaan fiskal yang semula hanya dipandang bersifat komplementer terhadap kebijakan birokrasi publik, sekarang dibangun sebagai suatu sistem tata kelola spesifik yang perlu diatur secara jelas dalam regulasi khusus. Logika yang mendasari kebijakan regulasi tersebut adalah bahwa persoalan keuangan dan perbendaharaan negara tidak boleh lagi dilihat

hanya sebagai pendukung kebijakan publik, melainkan harus diletakkan sebagai penentu kebijakan publik. Kekacauan dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah yang terjadi lebih banyak disebabkan sebagai dampak biasanya regulasi. Tentu saja hal ini akan memiliki dampak dan implikasi yang serius terhadap kesejahteraan rakyat dan memiliki multiplier effect terhadap stabilitas makro ekonomi.

Persepsi masyarakat soal pengelolaan keuangan untuk kepentingan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah yang dilakukan oleh daerah sendiri masih diyakini mampu menjamin tercapainya derajat akuntabilitas yang lebih tinggi dari pada kemudian jika semua aspek keuangan untuk kepentingan daerah ditangani oleh pemerintah pusat secara sentralistik. Hasil survey Bank Dunia memperlihatkan bahwa sebagian besar responden yang pernah diteliti menyatakan bahwa lebih mempercayai pemerintah daerah dibandingkan pemerintah pusat dalam penyediaan barang dan jasa. Artinya, pola pengelolaan keuangan pemerintah daerah saat ini lebih banyak menggunakan pendekatan pelayanan yang bersifat *demand-driven (bottom up)* dibandingkan *supply-driven (top down)*.⁴⁰

Belajar dari pengalaman desentralisasi fiskal Kolumbia, penerapan pola pengelolaan keuangan lokal semacam itu mampu berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pemuasan preferensi kebutuhan sesuai dengan yang diinginkan oleh rakyat di daerah, dari pada yang dianggap dibutuhkan oleh daerah menurut penilaian pemerintah pusat. Dalam kondisi seperti itu, tumbuhnya kehidupan lokal baru semakin ditandai oleh meningkatnya partisipasi rakyat. Hal ini mengidentifikasi bahwa kebijakan dana otonomi khusus merupakan salah satu bahagian dari desentralisasi fiskal yang di transfer dari keuangan pusat kepada pemerintah daerah untuk mencapai target

⁴⁰ Federal Ministry For Economic Cooperation and Development In Germany, 2014. *Good Financial Governance in German Development Cooperation, Promoting Good Governance in Public Finance*, BMZ Sector Strategy Paper, BMZ Strategy Paper 4, Berlin, Hlm. 7. Mendefinisikan bahwa "Good Financial Governance is defined as transparent, legitimate and development-oriented state action in the area of public finance on both the revenue and the expenditure side. Good Financial Governance implies that a country has effective and accountable state institutions and financial administrations that are based on the rule of law, and that it has efficient audit institutions and parliamentary and civil society control mechanisms and institutions".

pemerataan pembangunan. Tujuan utama implementasi transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah itu dalam rangka mengurangi ketidakseimbangan fiskal yang terjadi baik secara vertikal maupun horizontal.⁴¹

Di samping itu, pemberian dana otonomi khusus bertujuan untuk memacu daerah berstatus istimewa atau khusus untuk dapat mengejar ketertinggalannya dibandingkan daerah lainnya.⁴² Dana otonomi khusus yang merupakan transfer dari pemerintah pusat tentunya dapat mempengaruhi besarnya APBD suatu daerah meskipun dana tersebut dikucurkan dari APBN.⁴³ Adapun Dana Otonomi Khusus yang berasal dari pemerintah pusat melalui APBD selanjutnya ditransfer oleh Menteri Keuangan kepada Gubernur melalui rekening penerimaan dana otonomi khusus pada pemerintah provinsi.

Dalam hubungan dengan daerah-daerah otonomi khusus yang ada, sebagai daerah yang dikhususkan secara aturan hukum, tentu banyak hal yang dapat diperoleh oleh daerah berstatus otonomi khusus, termasuk soal alokasi anggaran. Dari sisi penerimaan Provinsi Aceh, Papua, dan Papua Barat itu memiliki 7 (tujuh) sumber penerimaan yang cukup variatif antara lain, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Pinjaman Daerah, lain-lain penerimaan yang sah, Dana Desa, Dana Tambahan, dan Dana Otonomi Khusus.⁴⁴ Jika dana itu diramu menjadi satu, dana yang bersumber dari Perimbangan (yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil dari APBN maupun APBD) setiap tahun nilainya akan mencapai puluhan bahkan ratusan triliunan rupiah. Dalam pengelolaannya, ia harus tetap tunduk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagai aturan organik.

⁴¹ Abdul Halim, 2014. *Manajemen Keuangan Sektor Publik, Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah)*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 79.

⁴² Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2000. *Penelitian Tentang Aspek Hukum Pengawasan Dalam Pelaksanaan Keuangan Pusat dan Daerah*, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, hlm. 68.

⁴³ Ahmad Yani, 2002. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 19.

⁴⁴ Beni Kurnia Illahi, *Op.cit.*

Dalam konteks daerah otonomi khusus, regulasi keuangan tersebut diatur lebih spesifik melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh untuk Aceh, Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan anatar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Khusus terkait besaran dan sumber dana otonomi khusus untuk Aceh dan Papua dapat dibaca pada tabel di bawah ini :

Tabel. 4
Sumber dan Besaran Dana Otonomi Khusus

No.	Keterangan	Prov. Papua dan Prov. Papua Barat	Prov. Aceh
1.	Sumber Dana	a) Bagi Hasil Pajak; b) Bagi Hasil Sumber Daya Alam c) Perimbangan SDA minyak bumi 70%; d) Perimbangan SDA gas 70%; e) Dana otsus 2% plafon DAU nasional terutama ditujukan untuk pendidikan dan kesehatan; dan Dana tambahan otonomi khusus untuk infrastruktur.	Sumber Dana Otsus Aceh Dana perimbangan bagian dari provinsi dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus terdiri atas: A. Dana Bagi Hasil pajak, yaitu: 1) Bagian dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebesar 90%. 2) Bagian dari penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. 3) Bagian dari penerimaan Pajak Penghasilan (PPh Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21) sebesar 20%. B. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan sumber daya alam lain, yaitu: 1) Bagian dari kehutanan sebesar 80%. 2) Bagian dari perikanan sebesar 80%. 3) Bagian dari pertambangan umum sebesar 80%. 4) Bagian dari pertambangan panas bumi sebesar 80%. 5) Bagian dari pertambangan minyak sebesar 15%. 6) Bagian dari pertambangan Gas Bumi sebesar 30%. C. Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

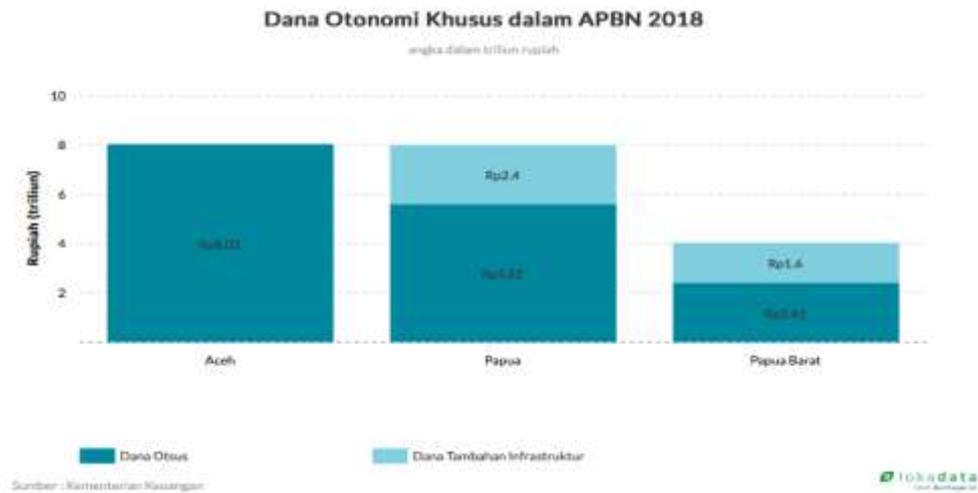
			<p>d. Pemerintah Aceh mendapat tambahan Dana Bagi Hasil minyak dan gas bumi yang merupakan bagian dari penerimaan Pemerintah Aceh, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) bagian dari pertambangan minyak sebesar 55%. 2) bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 40%. 3) Alokasi Dana otonomi Khusus berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum Nasional (DAU) dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum Nasional.
2.	Besaran Dana Otsus	2% dari plafon DAU Nasional (<i>UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, pasal 34 ayat (3) huruf (e)</i>)	Tahun ke-1 s.d thn ke-15, 2% dari DAU Nasional. Tahun ke-16 s.d. thn ke-20, 1% dari DAU Nasional. (<i>UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh</i>)

Khusus pengaturan dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua yang diatur dalam UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus telah dilakukan revisi menjadi UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang. UU tersebut mengamanatkan pemberian otonomi khusus dan pengalokasian dana otonomi khusus kepada Provinsi Papua Barat. Di samping itu, dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus kepada Provinsi Papua dan Papua Barat juga dialokasikan dana tambahan infrastruktur.⁴⁵

Selanjutnya, besaran dana tambahan infrastruktur ini disepakati antara Pemerintah dengan DPR, dan penggunaannya diutamakan untuk pendanaan

⁴⁵ *Ibid.*

pembangunan infrastruktur. Hal tersebut dapat dilihat dalam bingkai dana otonomi khusus APBN pada tahun 2018 sebagai berikut :



Berdasarkan angka perolehan dana otonomi khusus yang dianggarkan dalam APBN 2018 menggambarkan bahwa Provinsi Aceh mendapatkan dana otonomi khusus lebih besar dibandingkan daerah-daerah otonomi khusus lainnya seperti Papua dan Papua Barat. Secara yuridis-filosofis, pertimbangan lahirnya UU Nomor 11 Tahun 2006 sebagai dasar otonomi khusus sekaligus alokasi dana otonomi khusus bagi Aceh dapat dibaca dari penjelasan Ahmad Yani sebagai berikut :

1. Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengakui dan mengormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
2. Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh;
3. Adanya pandangan hidup yang berlandaskan syariah Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan Indonesia;
4. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia.
5. Bencana gempa bumi dan tsunami telah menumbuhkan solidaritas bangsa untuk membangun kembali Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, dan berkelanjutan.

Kebijakan Dana Otonomi Khusus Aceh merupakan salah satu bentuk desentralisasi fiskal melalui transfer keuangan pusat-daerah untuk mencapai target pemerataan pembangunan. Provinsi Aceh menjadi daerah dengan perolehan dana perimbangan yang besar melalui alokasi dana tambahan Otonomi Khusus untuk membiayai kegiatan pembangunan. Walaupun demikian, dalam realisasinya pengelolaan dana Otsus terus berdinamika. Sejak tahun 2008, alokasi dana otonomi khusus mengalami perubahan-perubahan mendasar dalam hal tata kelolanya. Dalam Pasal 179 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh diatur bahwa pendapatan daerah Aceh bersumber dari :

- a) Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- b) Dana Perimbangan;
- c) Dana Otonomi Khusus, dan
- d) Lain-lain pendapatan.

Lebih jauh, dalam rumusan Pasal 183 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh juga ditegaskan, Dana Otonomi Khusus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Dana Otonomi Khusus berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum Nasional.⁴⁶ Penggunaan Dana Otonomi Khusus dilakukan untuk setiap Tahun Anggaran yang diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh.⁴⁷

Dalam perkembangannya, Qanun otonomi khusus Aceh terus mengalami perubahan dan perbaikan terkait tata kelola hingga dikeluarkannya pengaturan pengelolaan dana Otsus Aceh dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2008

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Pusat Pengembangan Keuangan Daerah, 2015. *Kajian Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Aceh*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Aceh, Banda Aceh, Hlm. 112.

Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Pada periode tahun 2013 terjadi perubahan tata kelola Otsus Aceh dengan diterbitkannya Qanun Nomor 2 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Perubahan terakhir terjadi pada tahun 2016 yang ditandai dengan disahkannya Qanun Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus.

Berdasarkan kajian teoritis dan pengidentifikasian terhadap norma-norma yang mengatur terkait otonomi khusus dimaksud, dapat dipahami bahwa pemberian otonomi khusus kepada daerah memang membutuhkan pertimbangan dan persiapan yang sangat matang. Dalam otonomi khusus diperlukan beberapa kesepakatan agar pemerintah dan pemerintah daerah agar pemberian otonomi khusus ditujukan untuk hal yang menguntungkan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Keuntungan dimaksud berupa meningkatnya kemajuan dan berlanjutnya proses bernegara menuju kondisi yang lebih baik.⁴⁸Dalam konteks itu, pelaksanaan otonomi khusus seharusnya mengembangkan kebijakan sebagai berikut :

- a. Melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait dana otonomi khusus atau melakukan perubahan secara sistemik terhadap peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi dan rendah agar dapat mendukung tujuan otonomi khusus;
- b. Melakukan koordinasi antar kementerian/lembaga dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah khusus;
- c. Melakukan pendidikan dan sosialisasi terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban dana otonomi khusus menurut konsep desentralisasi asimetris;

⁴⁸ Soewoto Mulyosudarmo, 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, In Trans, Jakarta, hlm. 141.

- d. Melakukan pengawasan baik internal maupun eksternal terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban dana otonomi khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Memberikan sanksi yang tegas terhadap pelaku tindak pidana korupsi dana otonomi khusus.

C. Prinsip-Prinsip Pengelolaan Dana Otonomi Khusus

1. Prinsip-prinsip Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Menurut Undang-Undang Dasar NRI 1945

Sebagai negara hukum berkedaulatan rakyat, di mana penyelenggaraan pemerintahan negara dilaksanakan berdasarkan konstitusi,⁴⁹ kebijakan keuangan negara menjadi salah satu komponen yang sangat mendasar dan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵⁰ Penyelenggaraan pemerintahan secara rutin hampir selalu berhubungan dengan keuangan, apalagi terkait agenda pembangunan. Sumber keuangan tersebut diperoleh, baik dari dalam maupun luar negeri yang pada prinsipnya dikelola secara ketat oleh pemerintah.⁵¹

Dalam konstitusi, masalah keuangan negara diatur dalam Bab VIII UUD NRI Tahun 1945.⁵² Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan keuangan negara memiliki urgensi konstitusional. Para pendiri bangsa (*the founding fathers*) menempatkan masalah tersebut sebagai masalah penting sudah sejak awal,⁵³ sejak pertama kali konstitusi dirumuskan.

Terkait hal itu, Yamin pernah menyampaikan, pada hakikatnya untuk menjalankan amanah konstitusi perihal keuangan negara diperlukan sebuah

⁴⁹ Arifin Soeriaatmadja, 2010. *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara)*, *Op.cit.*, hlm. 8.

⁵⁰ W. RyawanTjandra, *Op.cit.*, Hlm. 285.

⁵¹ Hal ini berarti titik berat tujuan anggaran negara adalah *autorisatie* dari *volksvertegenwoordiging* kepada pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran. Dengan menyatakan APBN merupakan kuasa (*machtiging*) berarti tentu harus ada tanggung jawab yang selayaknya diberikan kepada yang memberikan *machtiging*.

⁵² W. Ryawan Tjandra, 2014. *Hukum Keuangan Negara*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, Hlm. vi.

⁵³ Azmy Achir, 1976. *Masalah Pengurusan Keuangan Negara, Suatu Pengantar Teknis I*, CV. Dinna Jakarta, Jakarta, Hlm. 9.

norma ataupun kaidah yang bisa menopang dan mengakomodir pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Norma tersebut mesti diadopsi secara tegas dalam konstitusi dan undang-undang sehingga dapat diimplementasikan secara konkret oleh pemerintah.⁵⁴ Dalam arti, konstitusi mesti memberikan batasan dan arahan mengenai bagaimana keuangan negara dikelola, diatur, dipergunakan dan dipertanggungjawabkan.

Pikiran Yamin tersebut diamini dan norma terkait keuangan negara pun diadopsi dalam konstitusi. Dalam UUD 1945, terdapat 2 (dua) norma konstitusi yang mengatur pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran negara. *Pertama*, Pasal 23 ayat (1) yang menyatakan, “*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”.⁵⁵ *Kedua*, Pasal 23E ayat (1) yang menyatakan, “*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri*”.

Berdasarkan 2 (dua) pasal konstitusi di atas, keuangan negara harus dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Dua norma tersebut sekaligus memberi panduan di mana seluruh sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diarahkan dan kendalikan. Setiap organ negara mesti menjalankan pengelolaan keuangan negara dengan sebaik-baik-baiknya dan tidak menyimpang dari ketentuan konstitusi tersebut. Muatan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 tersebut⁵⁶ juga meletakkan dasar filosofis sekaligus yuridis tertinggi terhadap kedudukan keuangan negara yang

⁵⁴ Mohammad Yamin, 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I*, Yayasan Prapantja, Jakarta, Hlm. 311., dalam Arifin P. Soeria Atmadja, 2009. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 5.

⁵⁵ A.K. Pringgodigdo, 1974. *Tiga Undang-Undang Dasar*, cetakan 4, Pembangunan, Jakarta, Hlm. 79.

⁵⁶ Konsepsi pengaturan keuangan negara dalam UUD NRI Tahun 1945 yang sangat singkat dan diatur dalam Pasal 23 Bab VIII tentang Hal Keuangan menjadi titik awal (*starting point*) regulasi hukum keuangan negara di Indonesia. Rumusannya yang sangat singkat namun dapat dipahami karena suasana kebatinan negara pada saat itu yang menginginkan segera terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, meskipun rumusannya sangat singkat dan suasana pembentukannya yang mendesak, tidak berarti pasal tersebut tidak mengandung makna secara filosofis, yuridis, maupun historis.

dititahkan dalam sebuah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (kemudian disingkat dengan APBN) sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan.⁵⁷

Secara umum, keuangan negara meliputi seluruh obyek yang dimiliki negara dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Artinya keuangan di sektor pemerintah daerah juga termasuk kepada ruang lingkup keuangan negara. Tidak terkecuali pemerintahan daerah yang diberi amanat untuk mengelola daerahnya secara khusus dan istimewa sebagaimana amanat Pasal 18A ayat (1) UUD 1945, juga termasuk dalam lingkup keuangan negara. Dalam konteks itu, dana otonomi khusus yang juga berasal dari APBN mesti dikelola sesuai filosofi yang terkandung dalam konstitusi.

Berdasarkan kerangka konstitusi tersebut, maka harus dipahami bahwa hakikat *public revenue* dan *expenditure* keuangan negara dalam APBN juga bagian dari sebuah kedaulatan.⁵⁸ Pengelolaan pendapatan dan belanja negara merupakan hak mutlak negara untuk mengelola sesuai kerangka yang diberikan konstitusi. Hal tersebut mendapat alasan pembenar dari pandangan Rene Stourrm yang menyatakan, "*The constitutional right wich a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. The rights is based on a loftier idea. The idea of sovereignty.*"⁵⁹ Atas semangat itu pula mengapa dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara mesti dilakukan secara demokratis, transparan, berkepastian hukum, kepentingan rakyat dan bertanggung jawab. Hal tersebut sekaligus menjadi asas atau prinsip dalam membentuk undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara. Sebagai instrumen untuk menjalankan perintah konstitusi, undang-undang terkait persoalan keuangan negara dan kebijakan desentralisasi fiskal harus mengadopsi sekaligus

⁵⁷ Arifin P. Soeria Atmadja, 1986. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, PT. Gramedia, Jakarta, Hlm. 11.

⁵⁸ AdrianSutedi, 2012. *HukumKeuangan Negara*, SinarGrafika, Jakarta, Hlm. 14.

⁵⁹ Hal ini dikemukakan oleh Rene Stourrm dalam bukunya *The Budget*, sebagaimana dikutip oleh Vincent J. Browne, *The Control of Public Budget*, Public Affairs Press, Hlm. 11.

menjadikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam konstitusi sebagai acuan pengaturan.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa prinsip pengelolaan keuangan negara yang demokratis, transparan, berkepastian hukum, kepentingan rakyat dan bertanggung jawab merupakan prinsip konstitusional yang mesti diacu dalam perumusan undang-undang atau kebijakan pengelolaan setiap keuangan negara, termasuk pengelolaan dana otonomi khusus. Sehubungan dengan itu, dana otonomi khusus haruslah dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai skema tujuan otonomi khusus berdasarkan prinsip-prinsip konstitusional pengelolaan keuangan negara tersebut.

2. Prinsip-prinsip Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Sebagaimana disinggung sebelumnya, pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Dalam kerangka itu, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Berdasarkan definisi dimaksud, maka yang menjadi ruang lingkup dari pengelolaan keuangan negara tersebut meliputi :

1. Perencanaan keuangan negara;
2. Pelaksanaan keuangan negara;
3. Pengawasan keuangan negara; dan
4. Pertanggungjawaban keuangan negara.

Dalam rangka merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mempertanggungjawabkan keuangan negara, pejabat yang diberi tugas mesti

melaksanakannya sesuai prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara. Ketaatan pada prinsip tersebut diharapkan dapat mengawal pengelolaan keuangan negara untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat.

Terkait prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dimaksud, sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah dikenal dan digunakan beberapa asas-asas pengelolaan keuangan negara dalam *Indische Comptabilitiëswet (ICW)*, *Staatblad* Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968. Asas-asas pengelolaan keuangan negara dimaksud adalah sebagai berikut :

- a. Asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran;
- b. Asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
- c. Asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahunan tertentu; dan
- d. Asas spesialisasi, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sejumlah asas-asas baru diadopsi dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas pengelolaan keuangan negara dalam tersebut meliputi :

- a. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;

- d. Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;
- e. Asas pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara tanpa dipengaruhi oleh siapa pun. Terkait pemeriksaan keuangan oleh BPK, dapat diturunkan menjadi kerangka pemeriksaan pengelolaan keuangan negara sebagai berikut :
 1. BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan meliputi :
 - a. Perencanaan;
 - b. Pelaksanaan, dan
 - c. Pelaporan hasil pemeriksaan.
 2. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam UU, atau pemeriksa berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan.
 3. Kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan dalam penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif.
 4. Kemandirian BPK dalam pemeriksaan keuangan negara mencakup kemandirian dalam ketersediaan SDM, anggaran, dan sarana pendukung lainnya yang memadai.
 5. BPK diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelola keuangan

negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

Sejalan dengan asas-asas di atas, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara juga diatur prinsip-prinsip yang mesti diacu dalam pengelolaan keuangan negara. Prinsip tersebut tertuang dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yaitu:

1. Keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada aturan Perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Jelasnya, setiap penyelenggara negara wajib mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang.
3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
4. APBN/APBD mempunyai otoritas, perencanaan, alokasi, distribusi dan stabilisasi.
5. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
6. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
7. Surplus penerimaan negara/daerah tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara sebagaimana terkandung dalam UUD 1945 diterjemahkan lebih jauh dalam UU Nomor 17 Tahun 2003. Asas-asas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam konstitusi diterjemahkan menjadi asas dan prinsip pengelolaan, baik prinsip dasar maupun operasional. Asas kepentingan rakyat diterjemahkan ke dalam asas akuntabilitas berorientasi hasil, di mana keuangan negara harus diperuntukkan bagi agenda memakmurkan rakyat. Demikian juga asas demokratis, terbuka dan bertanggung jawab diterjemahkan kepada sejumlah asas yang mencerminkan kehendak Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

3. Prinsip-prinsip Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Meskipun keuangan negara juga mencakup keuangan daerah, namun pengelolaan keuangan daerah memiliki karakter dan prinsip pengelolaan keuangan yang bersifat spesifik. Dalam arti, selain prinsip pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam UU Nomor 17 Tahun 2003, pengelolaan keuangan daerah juga memiliki prinsip lainnya dalam konteks sebagai daerah. Hal itu terjadi karena salah satu pilar pokok ekonomi otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengelola secara mandiri keuangan daerahnya. Indonesia sebagai suatu *unitary state* menganut kombinasi antara unsur pengakuan kewenangan bagi daerah untuk mengelola secara mandiri keuangannya dengan unsur kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan transfer fiskal dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan fiskal daerah.⁶⁰

Sehubungan dengan itu, Nick Devas mengemukakan, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi di antara pelbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publik di

⁶⁰ W. Ryawan Tjandra, *Op.cit.*, hlm. 176.

daerah.⁶¹ Dalam konteks itu, pengaturan pengelolaan keuangan daerah pun juga harus mengacu pada kerangka desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*) yang juga diatur dalam UUD 1945.

Dalam kerangka berpikir demikian, pemerintah pusat perlu menyadari dan membatasi diri agar pengelolaan keuangan negara dan daerah tetap berada dalam kerangka desentralisasi. Sehubungan dengan itu, upaya membawa arah pengelolaan fiskal ke arah resentralisasi harus dihindari karena hal demikian bertentangan dengan semangat desentralisasi. Pada saat yang sama, guna mendukung desentralisasi, negara perlu mendorong daerah agar semakin meningkatkan fungsi-fungsi pelayanannya tanpa harus mengeksploitasi sumber-sumber PAD di luar batas kewajaran dan kemampuan daerah.⁶² Oleh karena itu, penataan relasi dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan langkah strategis dalam memperkuat prinsip desentralisasi pengelolaan keuangan daerah.

Berangkat dari semangat itulah kemudian prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah, termasuk pengelolaan keuangan dana otonomi khusus diatur melalui Pasal 279 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut diatur, pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah. Hal mana, hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah tersebut meliputi:⁶³

- a. Pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
- b. Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
- c. Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang; dan

⁶¹ Nick Devas, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, hlm. 179

⁶² Sabarno, Hari. (2008). *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 117

⁶³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 279

- d. Pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).

Dalam rangka mewujudkan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pada Pasal 280 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur bahwa dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, pemerintahan daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan daerah. Kewajiban pemerintahan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud itu meliputi:⁶⁴

1. mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
2. menyinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan
3. melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pengelolaan keuangan daerah termasuk pengelolaan terhadap dana otonomi khusus harus mengacu kepada prinsip-prinsip dimaksud. Pengelolaan keuangan daerah mencakup perencanaan, pelaksanaan maupun pertanggungjawabannya dalam setiap program daerah, khususnya program pembangunan daerah. Terkait hal itu, dalam Pasal 262 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur, rencana pembangunan daerah dirumuskan berdasarkan prinsip yang meliputi :

1. Transparan yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
2. Responsif yaitu dapat mengantisipasi berbagai potensi, masalah, dan perubahan yang terjadi di Daerah.
3. Efisien yaitu pencapaian keluaran tertentu dengan masukan terendah atau masukan terendah dengan keluaran maksimal.
4. Efektif yaitu kemampuan mencapai target dengan sumber daya yang

⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 280 ayat (2)

dimiliki dengan cara atau proses yang paling optimal.

5. Akuntabel yaitu setiap kegiatan dan hasil akhir dari perencanaan pembangunan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Partisipatif yaitu hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan Daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok yang termarginalkan melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan.
7. Terukur yaitu penetapan target kinerja yang akan dicapai dan cara-cara untuk mencapainya.
8. Berkeadilan yaitu prinsip keseimbangan antarwilayah, sektor, pendapatan, gender, dan usia.
9. Berwawasan lingkungan yaitu untuk mewujudkan kehidupan adil dan makmur tanpa harus menimbulkan kerusakan lingkungan yang berkelanjutan dalam mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dengan cara menserasikan aktivitas manusia dengan kemampuan sumber daya alam yang menopangnya.

Keleluasaan daerah dalam pengelolaan dana otonomi khusus harus mengacu pada desain pemerintah pusat mengenai pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro bagi rancangan anggaran yang disusun oleh pusat.⁶⁵ Pada saat bersamaan, juga harus tetap sesuai dan mengacu pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam undang-undang.

Prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 juga mendapatkan alasan pembenar secara teoritik. Nick Devas mengatakan, pengelolaan keuangan daerah mengandung arti bahwa setiap daerah otonom dapat mengurus dan mengatur keuangannya sendiri dengan menggunakan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah.

⁶⁵ Huda, Ni'matul. (2014). Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, Bandung : Nusamedia, Hlm. 312.

Menurutnya, prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut ini. *Pertama, Accountability*. Prinsip akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat atau amanah yang diterimanya. Untuk itu, baik dalam proses perumusan kebijakan, cara untuk mencapai keberhasilan atas kebijakan yang telah dirumuskan berikut hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal kepada masyarakat.⁶⁶

Kedua, prinsip Value for Money. Indikasi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadilan tersebut hanya akan tercapai apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memperhatikan konsep *value for money*.⁶⁷ Dalam konteks otonomi daerah, *value for money* merupakan jembatan untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*. Prinsip *value for money* harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan dana publik (*public money*). Dengan mendasarkan pada prinsip tersebut, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah membangun dan memiliki sistem akuntansi keuangan daerah yang baik pula.

Ketiga, prinsip Honesty. Dalam mengelola keuangan publik (*probity*), pengelola keuangan daerah harus dipercayakan kepada staff yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan. ⁶⁸ *Keempat, prinsip Transparency*. Transparansi adalah keterbukaan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan

⁶⁶ Devas, Nick. (1989). *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, h. 235.

⁶⁷ *Ibid.*, Hlm. 236.

⁶⁸ *Ibid.*

masyarakatnya.⁶⁹ Dengan adanya keterbukaan, akan terbangun suatu sistem pengelolaan pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Kelima, prinsip *Control*. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus sering dievaluasi yaitu dengan cara membandingkan antara apa yang dianggarkan dengan apa yang dicapai.⁷⁰ Hal ini diperlukan agar setiap anggaran yang direncanakan betul-betul harus memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Dalam evaluasi tersebut juga perlu dilakukan analisis selisih (*varians*) terhadap pendapatan dan belanja daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya *varians* untuk kemudian dilakukan tindakan antisipasi kedepan.

4. Prinsip-prinsip Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Dengan ditetapkannya prinsip desentralisasi asimetris, di mana terdapat sejumlah daerah yang diberi status sebagai daerah otonomi khusus, maka pengaturan pengelolaan keuangan daerah juga ditemukan dalam undang-undang yang mengatur daerah khusus tersebut. Untuk Provinsi Aceh, pengaturan otonomi khusus diatur dalam Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam undang-undang tersebut ditentukan sejumlah asas penyelenggaraan pemerintahan daerah Aceh sebagai daerah otonomi khusus. Dalam Pasal 20 UU Nomor 11 Tahun 2006 diatur bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut :

- a. asas ke-Islaman;
- b. asas kepastian hukum;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- e. asas keterbukaan;

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.* Hlm. 237.

- f. asas proporsionalitas;
- g. asas profesionalitas;
- h. asas akuntabilitas;
- i. asas efisiensi;
- j. asas efektivitas; dan
- k. asas kesetaraan.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut diterjemahkan lagi menjadi prinsip-prinsip yang wajib dipatuhi oleh penyelenggara Pemerintahan Daerah Aceh dalam pengelolaan keuangan dana otonomi khusus. Dalam hubungannya dengan keuangan pemerintahan daerah Aceh sebagai daerah otonomi khusus, Pasal 178 ayat (2) Undang Nomor 11 Tahun 2006 mengatur bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Aceh dan kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/kota (APBK). Dalam rangka melaksanakan desentralisasi fiskal dana APBN terhadap APBA/APBK tersebut ditentukan sejumlah prinsip sebagai acuan pengelolaannya. Prinsip-prinsip dimaksud dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, di mana juga sejalan dengan prinsip pengelolaan keuangan negara yang diatur dalam UUD 1945 dan UU Keuangan Negara.

Selain prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang ada, prinsip yang perlu diketahui dalam pengelolaan dana otonomi khusus adalah prinsip kesesuaian pengelolaan dengan tujuan adanya dana otonomi khusus. Dana otonomi khusus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Dengan demikian, aspek penting pengelolaan dana otonomi khusus yang perlu diperhatikan adalah sejauh mana pengelolaan dana otonomi khusus yang ada dikelola untuk mencapai tujuan daerah khusus yang telah ditentukan.

Agar tujuan alokasi dana otonomi khusus tersebut tercapai,

pengelolaan APBA/APBK harus mengacu pada prinsip tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan APBA dan APBK dilaksanakan melalui suatu sistem yang diwujudkan dalam APBA dan APBK yang setiap tahun diatur dan ditetapkan dalam qanun. Dalam rangka melaksanakan prinsip tersebut, alokasi anggaran belanja untuk pelayanan publik dalam APBA/APBK harus lebih besar dibandingkan alokasi anggaran belanja untuk aparatur.

Pemerintahan Aceh juga dituntut untuk melaksanakan prinsip transparansi dalam pengumpulan dan pengalokasian pendapatan yang berasal dari Aceh. Dalam melaksanakan prinsip keterbukaan, Pemerintah Aceh dapat menggunakan auditor independen yang ditunjuk oleh Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan selanjutnya kepada Pemerintah dan Pemerintahan Aceh untuk ditindaklanjuti.

Lebih jauh, sebagai daerah otonomi khusus, Aceh juga memiliki keluasaan dalam menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan dana otonomi khusus. Sesuai Pasal 195 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Pemerintahan Aceh dan pemerintah kabupaten/kota diberi wewenang untuk mengatur tata cara pengadaan barang dan jasa yang menggunakan dana APBA dan APBK dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Dalam konteks itu, Pemerintah Aceh dapat membangun sendiri sistem pengadaan barang dan jasa yang sejalan dengan prinsip-prinsip dan tujuan otonomi khusus. Lebih jauh, Pemerintahan Aceh juga diberi wewenang untuk menetapkan sistem akuntansi keuangan dengan berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan. Bahkan, tata cara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, perubahan, perhitungan, pertanggungjawaban dan pengawasan APBA/APBK didelegasikan untuk diatur dalam qanun dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Luasnya wewenang yang diberikan idealnya dapat dimanfaatkan Pemerintahan Aceh untuk melakukan percepatan pembangunan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, mengentaskan kemiskinan dan melaksanakan mandat otonomi khusus yang dimiliki Provinsi

Aceh itu sendiri.

Selanjutnya prinsip pengelolaan dan segala wewenang yang diberikan kepada Pemerintahan Aceh tersebut diharapkan dapat digunakan secara maksimal dalam mengelola alokasi dana otonomi khusus. Alokasi dana otonomi khusus berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas, besarnya setara dengan 2% (dua persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh, besarnya setara dengan 1% (satu persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Kepatuhan pada prinsip pengelolaan keuangan dan ketaatan dalam pelaksanaan wewenang akan sangat menentukan keberhasilan pengelolaan dana otonomi khusus yang telah dialokasi.

BAB III PEMBAHASAN

A. Pengaturan Otonomi Khusus Provinsi Aceh

1. Sejarah Pemberian Otonomi Khusus Provinsi Aceh

Konflik panjang di Aceh merupakan resultan dari usaha rakyat Aceh untuk membangun profil ke-Aceh-an dalam konteks relasinya, baik dengan kekuatan asing maupun dengan Republik Indonesia. Sehubungan dengan itu, Petter Riddell menilai bahwa untuk membangun persepsi dirinya (*self perception*), rakyat Aceh lebih melihat wilayahnya sebagai “Serambi Mekah”. Istilah ini membentuk identitas (*identity formation*) tersendiri bagi rakyat Aceh, baik dalam hubungannya dengan dunia luar maupun dalam konteks internalnya. Pada saat yang sama, juga menjadi katalis bagi pembentukan identitas mereka.⁷¹

Dalam bahasa lain, pembentukan identitas Aceh ini adalah hasil dari pertautan antara fakta sejarah Aceh dan kesadaran sejarah yang berkembang di kalangan masyarakat Aceh sendiri. Proses pembentukan identitas tersebut pada akhirnya membangun kesadaran rakyat Aceh yang lebih sensitif dan rentan terhadap setiap upaya pihak luar yang ingin mengeliminasi identitas itu. Fakta sejarah dan kesadaran sejarah diyakini telah menentukan identitas yang distingtif bagi rakyat Aceh dan pada gilirannya membangun sikap perlawanan rakyat Aceh terhadap segala bentuk intervensi.⁷²

Dalam kerangka itu, maka dapat dipahami kenapa Pemerintah Orde Baru yang menggunakan pendekatan sentralistik melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dalam mengelola Aceh, gagal menyelesaikan konflik bersenjata di Aceh. Tuntutan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) untuk merdeka sebagai negara berdaulat, terpisah dari NKRI terus-menerus berlangsung. Tuntutan tersebut berlangsung sampai berakhirnya era pemerintahan Orde Baru.⁷³ bahkan masih terus berlanjut hingga satu periode pemerintahan setelah reformasi.

Setelah mundurnya Presiden Soeharto yang diiringi dengan dimulainya reformasi, tampi pemerintahan transisi yang secara nyata mulai

⁷¹ Suharyo, *Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 18 No. 3, September 2018, hlm. 307.

⁷² Darmansyah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 17 dikutip dalam Suharyo, *Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 18 No. 3, September 2018, hlm. 308.

⁷³ Suharyo, *Op.cit.*,

menunjukkan pergeseran dari pemerintahan yang sentralisasi menjadi desentralisasi dalam konteks NKRI, termasuk dalam mengelola Aceh. Dengan dikeluarkannya Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, semakin dirasakan adanya desentralisasi sesuai harapan dan kemauan seluruh rakyat Indonesia.⁷⁴

Saat itu, perubahan paradigma desentralisasi tersebut tidak serta merta dapat pula menyelesaikan konflik di Aceh. Kekerasan bersenjata masih kerap terjadi di tengah upaya perdamaian yang terus diupaya kedua pihak. Hanya saja, pemerintah pusat maupun GAM masih belum menemukan titik temu. Bahkan ketika Pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, juga masih belum dapat menyelesaikan masalah Aceh karena regulasi tersebut ditolak oleh GAM.⁷⁵

Dalam perkembangan selanjutnya, sikap GAM yang menolak Otonomi Khusus di Provinsi Aceh akhirnya juga mulai melunak. Salah satu penyebabnya adalah bencana besar yang melanda Aceh pada 26 Desember 2004, di mana terjadi gempa bumi dengan kekuatan lebih dari 9 skala Richter di bumi Aceh dan wilayah sekitar. Gempa yang diiringi dengan bencana tsunami tersebut menelan korban jiwa lebih dari 112.000 jiwa. Selain itu, kerusakan para infrastruktur juga terjadi di kota Banda Aceh, Meulaboh dan sepanjang daerah sekitarnya. Bahkan bencana tsunami tersebut dirasakan di luar wilayah Indonesia dengan korban jiwa mencapai ribuan orang, dengan kerusakan yang sifatnya lokal.⁷⁶ Bencana tersebut betul-betul membuat Aceh lumpuh, kondisi sosial dan perekonomian masyarakat Aceh tidak berdaya. Oleh karena, demi membangun kembali daerah-daerah yang terdampak gempa bumi dan tsunami, akhirnya GAM serta Pemerintah Indonesia bersepakat menyelesaikan konflik yang dituangkan dalam Perjanjian Helsinki tahun 2005.

Perjanjian Helsinki merupakan wujud komitmen bersama antara Pemerintah RI dan GAM untuk menyelesaikan konflik berkepanjangan secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua. Selain untuk

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 306.

⁷⁵ *Ibid.*,

⁷⁶ *Ibid.*,

mengakhiri konflik bersenjata, Perjanjian Helsinki juga dilatarbelakangi upaya bersama untuk melakukan pembangunan kembali Aceh pasca tsunami. Dalam Perjanjian Helsinki dimuat sejumlah kesepakatan yang berisi poin-poin kekhususan yang akan dimiliki Provinsi Aceh. Kekhususan tersebut mencakup kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan, ekonomi, peraturan perundang-undangan, dan pengaturan keamanan.

Sebagai tindak lanjut Perjanjian Helsinki, Pemerintah dan DPR membentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Langkah tersebut merupakan upaya untuk memberikan landasan hukum yang kuat sekaligus cerminan dari hasil rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, politik dan hukum secara berkelanjutan di Aceh. Dengan UU tersebut diatur berbagai kewenangan pemerintah Aceh sebagai daerah istimewa atau khusus. Diantaranya diatur dalam Pasal 7 (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang menyatakan, Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Pusat. Salah satunya adalah wewenang mengelola pelabuhan dan bandar udara umum.⁷⁷ Pemberian wewenang tersebut juga merupakan salah satu bentuk implementasi dari otonomi khusus di Provinsi Aceh. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, otonomi khusus untuk daerah tertentu tersebut dikenal sebagai “desentralisasi asimetrik”.⁷⁸

Dalam konteks otonomi khusus, Edie Toet Hendratno menyatakan bahwa pemberian kewenangan atau pembagian urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus mencerminkan prinsip subsidiaritas yang cukup kental.⁷⁹ Prinsip subsidiaritas merupakan prinsip pelimpahan tugas dan kewenangan pemerintah dalam sistem federal. Terkait hal itu, Eko Prasodjo mengatakan, *“Sebagai kriteria dalam pembagian kompetensi dan tugas-tugas pemerintahan, prinsip subsidiaritas memberikan bingkai dan kerangka nilai*

⁷⁷ *Ibid.*,

⁷⁸ Suharyo, *Op.cit.*, hlm. 306.

⁷⁹ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Penerbit Galia Ilmu: Yogyakarta, hlm. 431 dikutip dalam Suharyo, *Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 18 No. 3, September 2018, hlm. 306.

bahwa kompetensi dan tugas-tugas pemerintahan yang dapat diselenggarakan oleh dan/atau berhubungan langsung dengan satuan teritorial terkecil (local unit), tidak terkait dan tidak bersifat antar teritorial, harus diselenggarakan oleh satuan teritorial tersebut dan tidak boleh diselenggarakan oleh satuan teritorial yang lebih tinggi". Sesuai pandangan tersebut, dalam bingkai pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Aceh, pemerintah daerah betul-betul harus menjalankan wewenangnya secara efektifif, sehingga tujuan otonomi khusus dapat dicapai.

Dalam konteks itu, pemerintah daerah juga dituntut agar dapat menggunakan berbagai pendekatan dalam melaksanakan wewenang otonomi khusus tersebut. Sehubungan dengan itu, pendekatan kesejahteraan (*welfare approach*) dan pendekatan hukum (*law approach*) yang berkeadilan dan harmonis, melalui rekonsiliasi yang panjang dan mengikat, pada gilirannya mampu menyepakati otonomi khusus.

Jika dihubungkan dengan sejarah Aceh, kekhususan Provinsi Aceh sesungguhnya memiliki akar historis. Dalam konteks ini, kekhususan yang dimiliki Aceh tidak serta merta muncul, tetapi juga dipengaruhi historisnya. Setiap Negeri di Aceh memiliki penguasa negeri, pemimpin territorial *par excellence* yang disebut dengan *uleebalang*. Sebagai orang yang memiliki kekuasaan besar, mereka disebut dengan *raja-raja* (dalam ungkapan Aceh memiliki arti pemimpin-pemimpin) wilayah mereka baik dalam bahasa tulis maupun bahasa lisan.⁸⁰

Snouck Hurgronje berpandangan, nama *uleebalang* diberikan kepada mereka yang berada di bawah salah satu raja-pelabuhan yang paling berkuasa, yang berusaha untuk menjadikan mereka sebagai bawahannya dan memungkinkan mereka untuk memimpin pasukan tempur di wilayah mereka.⁸¹ Sementara raja-pelabuhan tersebut secara bertahap berusaha memonopoli kekuasaan tertinggi untuk dirinya sendiri. Akan tetapi, upaya ini tidak berhasil karena para *uleebalang* selalu menjadi gubernur, hakim, dan pemimpin militer sekaligus di negeri mereka sendiri, di mana kenyataannya

⁸⁰ Snouck Hurgronje, 1906, *Orang Aceh: Budaya, Masyarakat, dan Politik Kolonial* (Buku Pertama), IRCiSoD: Yogyakarta, hlm. 210.

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 210.

mereka tidak mengakui adanya otoritas lain yang lebih tinggi.⁸² Kemudian setiap wilayah di Aceh memiliki konstitusi atau hukum tertinggi yang digunakan untuk masyarakat serta seorang *uleebalang* yang menjadi pemimpin di wilayah tersebut.

Dari cuplikan singkat sejarah kekuasaan di Aceh tersebut, dapat dipahami bahwa masyarakat Aceh merupakan kelompok yang sulit ditaklukan pihak luar. Jika dikaitkan dengan keberadaan Aceh sebagai bagian dari NKRI, maka sangat masuk akal jika jalan keluar menyelesaikan konflik Aceh dengan Pemerintah RI diselesaikan dengan pemberian otonomi khusus kepada Aceh.

Hingga saat ini, pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Aceh masih penuh tantangan. Pelaksanaan wewenang daerah khusus seperti wewenang pengelolaan migas, partai lokal dan syariat Islam, belum maksimal diarahkan untuk mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat Aceh. Redistribusi migas dalam bentuk bagi hasil tampak jauh dari evaluasi yang mensejahterakan, sekalipun hal itu diterima saja lapang dada.⁸³ Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Aceh seyogyanya dikembalikan pada orientasi mensejahterakan masyarakat Aceh.

Berangkat dari sejarah singkat otonomi khusus Aceh di atas, selanjutnya akan dibahas kekhususan apa dan bagaimana kekhususan tersebut diatur dalam dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh.

2. Kekhususan Provinsi Aceh

Dalam pelaksanaannya, pada kalangan tokoh Aceh terdapat perbedaan pemahaman terkait *keistimewaan* dan *kekhususan* yang dimiliki Provinsi Aceh. Merujuk ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh, ditentukan bahwa keistimewaan Provinsi Aceh berupa wewenang khusus

⁸² *Ibid.*, hlm. 211.

⁸³ Mahadam Labolo, 2014, *Desentralisasi Asimetrik di Indonesia, Peluang, Tantangan, dan Recovery*, Penerbit WADI Pers: Jakarta, hlm. 19- 20 dikutip dalam Suharyo, *Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 18 No. 3, September 2018, hlm. 307.

untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Dalam Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 44 Tahun 1999 diatur dan dijelaskan bahwa keistimewaan Provinsi Aceh merupakan pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan. Penyelenggaraan keistimewaan meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama; penyelenggaraan kehidupan adat; penyelenggaraan kehidupan pendidikan; dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Adapun kekhususan Provinsi Aceh awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Undang-undang memberi wewenang kepada Provinsi Aceh untuk melaksanakan Otonomi Khusus. Pasca Perjanjian Helsinki, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 diatur bahwa Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang *bersifat istimewa* dan diberi *kewenangan khusus* untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Beberapa kekhususan yang diberikan undang-undang tersebut adalah dalam hal pemerintahan, ekonomi, pengelolaan sumber daya alam, pemerintahan, hingga pada pembentukan partai politik lokal.

Terkait nomenklatur “khusus” dan “istimewa”, jika merujuk Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, pada dasar dua istilah tersebut tidak memiliki secara substansi. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”. Secara gramatika, frasa

“bersifat khusus atau bersifat istimewa” menggunakan kata “atau” menunjukkan keduanya sebagai salah satu alternatif, di mana keduanya juga diposisikan sama. Dengan demikian, UUD 1945 sebelum tidak menempatkan keduanya secara berbeda.

Lebih jauh, jika ditelaah secara hati-hati definisi Aceh dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 11 Tahun 2006, juga dapat dipahami bahwa tidak ada perbedaan antara maksud sebagai daerah khusus dan istimewa. Berdasarkan definisi tersebut dapat dibangun sebuah pemahaman bahwa Aceh adalah sebuah daerah istimewa, di mana berdasarkan keistimewaan yang dimiliki itu Aceh diberi sejumlah wewenang khusus yang tidak dimiliki daerah lainnya. Jadi, status istimewa atau khusus tersebut harus dibaca dalam satu nafas sesuai maksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Selanjutnya, apa saja yang termasuk sebagai kekhususan yang dimiliki Aceh? Jawaban atas pertanyaan tersebut dapat dirujuk pada Perjanjian Helsinki. Dalam Perjanjian tersebut, tepatnya pada bagian tentang ekonomi disepakati beberapa hal sebagai kekhususan yang dimiliki Provinsi Aceh. Kekhususan tersebut adalah sebagai berikut ini.

a. Hak Asasi Manusia

Salah satu tuntutan yang terdapat dalam Perjanjian Helsinki adalah mendorong pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi yang bertugas untuk merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi. Hal tersebut bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan dan pelanggaran HAM yang terjadi pada saat konflik di Aceh. Selain itu juga didorong untuk membentuk sebuah Pengadilan HAM di Aceh.

Pasal 228 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 secara tegas memerintahkan pembentukan Pengadilan HAM di Aceh. Tujuannya adalah untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sesudah undang-undang tersebut diundangkan. Lebih juga diatur bahwa putusan Pengadilan HAM di Aceh juga memuat antara lain pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi bagi korban pelanggaran hak asasi manusia.

Selain itu, dalam Pasal 229 UU Nomor 11 Tahun 2006 juga diatur pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Komisi ini diberi mandat untuk melakukan pencarian kebenaran dan mendorong terjadinya rekonsiliasi. Secara khusus, Komisi ini dalam menjalankan tugasnya dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat.⁸⁴

b. Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh

Dalam melaksanakan pembentukan regulasi nasional, Provinsi Aceh diberi wewenang untuk menerima proses konsultasi pembentukan undang-undang yang berhubungan dengan Pemerintahan Aceh oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam konteks ini, pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan Aceh tidak dapat dilakukan tanpa konsultasi dengan Pemerintahan Aceh. hal tersebut diatur dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dalam rangka menindaklanjuti salah satu kesepakatan yang terdapat Perjanjian Helsinki. Lebih jauh, Pemerintahan Aceh juga diberi wewenang untuk membentuk produk hukum lokal berupa Qanun.

Selain itu, masyarakat Provinsi Aceh juga diberi hak untuk mendirikan partai politik lokal, di mana hak ini hanya dimiliki Propinsi Aceh dan Papua. Hanya saja, sampai saat ini, satu-satunya propinsi yang memiliki partai politik lokal hanyalah Aceh. Dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 didefinisikan bahwa *“Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara suka rela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.”* Partai politik lokal maupun gabungan dari partai politik lokal juga diberik hak untuk mengajukan pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakilwalikota dalam pemilihan kepala daerah.

⁸⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Pasal 229 ayat (2)

Lebih jauh, kewenangan khusus dibidang penyelenggaraan pemerintahan juga terkait dengan kerjasama luar negeri. Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 diatur, Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri untuk hal-hal atau urusan selain yang menjadi wewenang Pemerintah. Hanya saja, dalam naskah perjanjian luar negeri tersebut diharuskan untuk mencantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁵

Selanjutnya terkait kekhususan Aceh dalam melaksanakan syariat Islam dalam penyelenggaraan pemerintahan, ditentukan agar kewenangan tersebut dibagi antara Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota. Terkait hal itu, dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 diatur bahwa dalam hal pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota diatur dengan Qanun Aceh. Dalam melaksanakan pembagian urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah dapat memfasilitasinya.

c. Ekonomi

Pemerintahan Provinsi Aceh juga memiliki kekhususan dalam mengelola perekonomian dan keuangan sendiri, baik berupa dana otonomi maupun pinjaman dari dalam maupun luar negeri. Hal itu diatur dalam Pasal 186 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat memperoleh pinjaman dari Pemerintah yang dananya bersumber dari luar negeri atau bersumber selain dari pinjaman luar negeri dengan persetujuan Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri. Kemudian Pemerintah Aceh juga dapat memperoleh pinjaman dari dalam negeri yang bukan berasal dari pemerintah dengan pertimbangan Menteri Dalam Negeri.

Selain dapat melakukan peminjaman uang ke luar negeri, Pemerintahan Aceh juga dapat menetapkan dan memungut pajak daerah untuk

⁸⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Pasal 9 ayat (2)

membayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh. Kewenangan otonom secara ekonomi yang diminta oleh masyarakat Aceh dalam Perjanjian Helsinki memiliki tujuan untuk melindungi pemasukan yang diperoleh agar tidak hanya mengalir ke Pemerintah Pusat.

Selain itu, masih terkait otonomi dibidang perekonomian, Pasal 172 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyatakan bahwa pengelolaan pelabuhan dan bandar udara yang dibangun oleh Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota dilakukan oleh Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, Pemerintahan Aceh memiliki kewenangan otonom untuk melakukan pembangunan pelabuhan dan bandar udara umum di Aceh. Dengan wewenang tersebut diharapkan pembangunan ekonomi Aceh dapat dilakukan secara maksimal oleh Pemerintahan Aceh sendiri.

3. Penerapan Otonomi Khusus di Provinsi Aceh

Otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh dengan pendekatan yang dilakukan pemerintah atas dukungan penuh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui regulasi yang dibentuk secara mendasar telah menghilangkan pendekatan keamanan (*security approach*), dan digantikan dengan pendekatan demokrasi dan kesejahteraan (*welfare and democratic*).⁸⁶ Hal itu tergambar secara jelas dalam Konsideran menimbang Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006. Dalam konsideran huruf d dinyatakan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemulihan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga pemerintah Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Pertimbangan tersebut memperlihatkan betapa

⁸⁶ Suharyo, *Otonomi Khusus di Papua dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum dalam Kesejahteraan Masyarakat*, Jurnal *Rechtvinding* Volume 5, Nomor 3, Desember 2016, hlm. 324.

paradigma hubungan Pemerintah dan Pemerintahan Aceh telah digeser ke wilayah kesejahteraan dan keadilan.

Dalam perspektif hukum progresif, pembentukan dan pengaturan undang-undang otonomi khusus di Aceh bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di provinsi tersebut, namun dalam konteks tetap dalam kerangka NKRI. Dengan perspektif tersebut kekurangan yang ada diakui dan dicarikan jalan untuk memperbaikinya.⁸⁷ Kasus Aceh, solusi hukum yang diambil adalah membuat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh di mana Aceh tetap menjadi bagian dari NKRI dan gerakan disintegrasikan dapat diatasi.

Sejalan dengan apa yang telah dibahas sebelumnya, faktor yang melatarbelakangi munculnya Undang-Undang tentang Otonomi Khusus baik di Aceh maupun di Papua, merupakan jalan tengah untuk menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pergolakan politik yang panas, konflik kekerasan bersenjata selama bertahun-tahun yang menyebabkan jatuhnya korban jiwa baik warga sipil maupun militer, serta kerugian moril dan materiil yang besar, dan adanya dugaan pelanggaran HAM, harus diselesaikan untuk kebersamaan sebagai bangsa.⁸⁸ Kebijakan otonomi khusus dengan UU Otonomi Khusus menjadi wadah untuk menampung jalan keluar yang telah disepakati.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mengatur secara tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI. Pada saat yang sama, tatanan otonomi khusus yang diterapkan di Aceh berdasarkan Undang-Undang tersebut merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional. Dengan demikian, otonomi seluas-luasnya pada dasarnya bukanlah sekadar hak, tetapi lebih dari itu yaitu merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh.⁸⁹ Otonomi khusus Aceh dengan kewenangan yang sangat luas harus digunakan secara maksimal untuk mempercepat perwujudan kesejahteraan bagi masyarakat Aceh secara keseluruhan.

⁸⁷ Satjipto Rahardjo, *Membelah Hukum Progresif* (ed), Joni Emerzon, Gede A.B. Wiranata, Firman Muntaqo. (Jakarta: Buku Kompas, 2006) hlm. 214.

⁸⁸ Suharyo, *Otonomi Khusus di...*, *Op.cit.*, hlm. 306.

⁸⁹ Lihat Bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

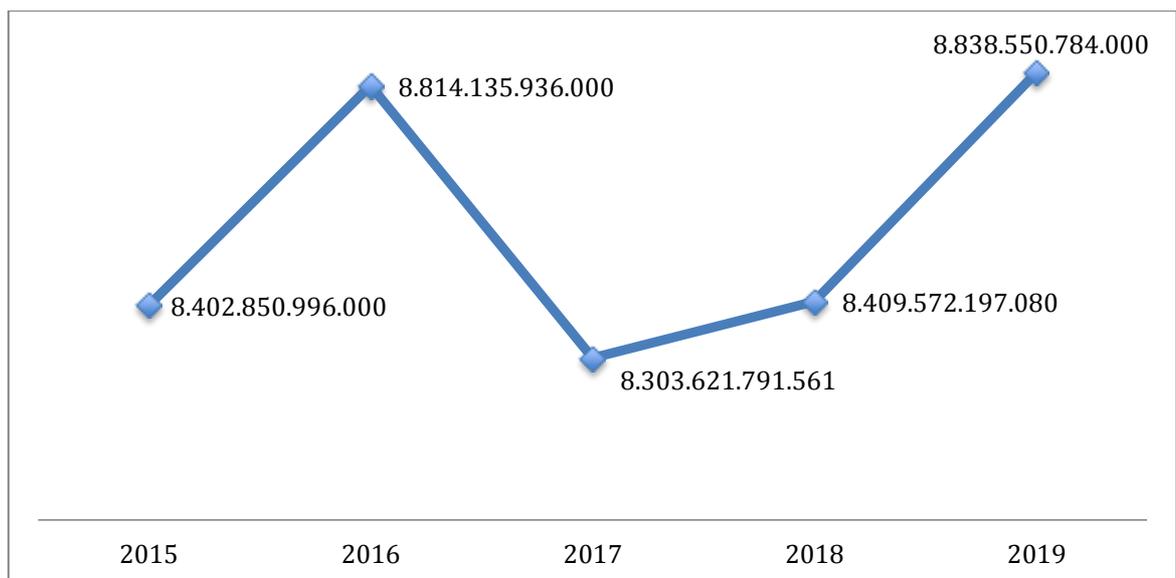
B. Pengaturan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh

1. Profil Anggaran Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh

Sebelum melihat bagaimana pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus dilakukan, kita perlu mengetahui profil singkat dana otonomi khusus di Provinsi Aceh dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 telah diatur dengan jelas bahwa besaran persentase dana otonomi khusus yang diterima oleh Pemerintah Provinsi Aceh di tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas sebanyak setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh besaran yang diterima setara dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum Nasional.⁹⁰

Penetapan besaran dana otonomi khusus yang diterima Provinsi Aceh sudah sangat besar yakni 2% dari Dana Alokasi Umum Nasional. Dalam praktiknya, besaran anggaran otonomi khusus yang diterima oleh Provinsi Aceh dari tahun 2015 sampai tahun 2019 dapat dilihat pada grafik berikut.

Grafik 1
Besaran Dana Otonomi Khusus Tahun 2015-2019



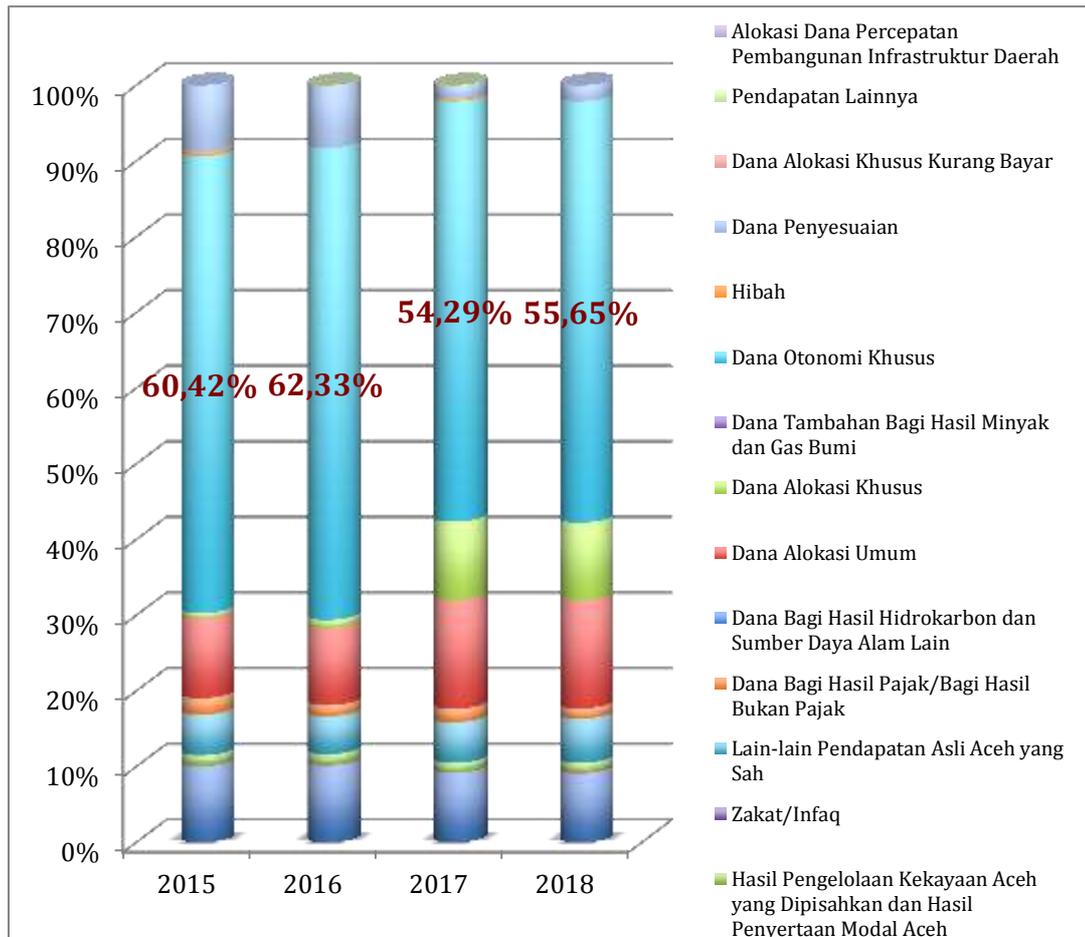
⁹⁰ *Ibid.*

Apabila berkaca dari Anggaran Pendapatan Belanja Aceh (APBA) lima tahun kebelakang yakni 2015 sampai dengan 2019, dana otonomi khusus yang diterima oleh Provinsi Aceh berkisar 8 triliun rupiah setiap tahunnya. Meskipun angka penerimaan dana penyesuaian dan otonomi khusus sangat fluktuatif, pemerintah pusat tampak konsisten mengalokasikan anggaran dana otonomi khusus terhadap Provinsi Aceh. Hal ini ditandai dengan realisasi anggaran sebesar 100% yang dilakukan pemerintah pusat terhadap dana otonomi khusus setiap tahunnya.⁹¹ Kondisi tersebut tentunya sangat baik mengingat untuk beberapa pos pendapatan lain seperti dana bagi hasil pajak/ bagi hasil bukan pajak, dana alokasi khusus, dan dana penyesuaian tidak dapat direalisasikan 100% oleh pemerintah pusat.

Pada saat yang sama, sumber pendapatan daerah terbesar Provinsi Aceh dalam kurun waktu empat tahun terakhir sangat mengandalkan dana otonomi khusus. Di mana lebih 60% anggaran pendapatan Aceh berasal dari dana otonomi khusus. Lebih jauh, hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Grafik 2 **Pendapatan Aceh Tahun 2015-2018**

⁹¹ Laporan Realisasi APBA 2015-2019. *Badan Pengelola Keuangan dan Aset Aceh.*



Besarnya jumlah dana otonomi khusus tersebut terbukti mampu memberi kontribusi besar terhadap pendapatan Aceh yang totalnya berkisar 12 sampai dengan 15 triliun rupiah pertahun. Artinya kurang lebih 60% pendapatan Aceh setiap tahunnya mengandalkan dana otonomi khusus. Ketergantungan yang besar terhadap dana otonomi khusus sebagai penerimaan pendapatan daerah dinilai wajar oleh beberapa pihak mengingat rendahnya investasi swasta yang masuk ke Aceh akibat gangguan keamanan dan ketertinggalan infrastruktur dibandingkan daerah lain di Indonesia akibat konflik yang berkepanjangan.⁹² Akibatnya perputaran uang yang beredar di Provinsi Aceh hanya mengandalkan dari kas pemerintah semata.

Disamping itu, pelaksanaan dana otonomi khusus juga dibatasi dengan durasi waktu sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Pemberian dana otonomi khusus dilakukan secara temporer yakni dalam

⁹² Wawancara Asisten II Setda Aceh 2019

jangka waktu 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak 2008 sampai tahun 2028. Hal ini diatur dengan jelas dalam Pasal 183 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang mengatur secara jelas pelaksanaan dana otonomi khusus dilakukan selama dua puluh tahun. Jangka waktu dua puluh tahun dinilai cukup dalam rangka mengejar ketertinggalan Aceh dibanding daerah lain akibat perang yang berkepanjangan selama masa Daerah Operasi Militer (DOM) sekaligus juga menimbang kemampuan pembiayaan anggaran yang dimiliki pemerintah pusat. Dengan kata lain, pemberian dana otonomi khusus selama dua puluh tahun merupakan stimulus terhadap Aceh untuk bangkit dari kemiskinan yang terjadi selama masa perang. Dengan profil singkat ini, selanjutnya kita akan melihat bagaimana implementasi pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus Aceh dalam kurun waktu lima tahun terakhir.

2. Pengaturan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh Menurut UU Pemerintahan Aceh

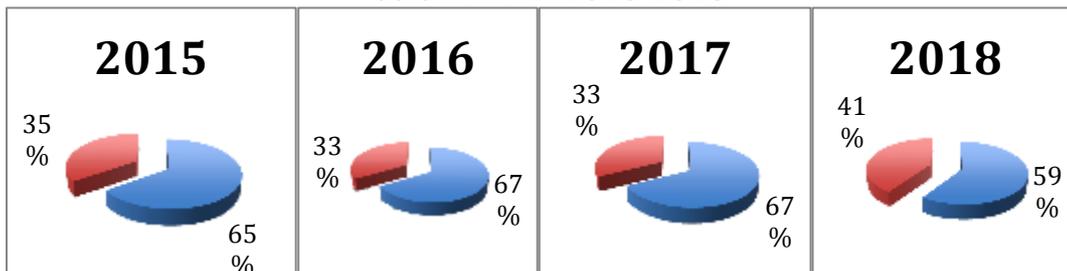
Pengelolaan Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh juga telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam UU tersebut ditentukan bahwa pelaksanaan dana otonomi khusus merupakan manifestasi pengakuan negara terhadap Provinsi Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Hal ini sejalan dengan peran negara untuk mengakui dan menghormati satuan-satuan dan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa sebagaimana yang diatur pada Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, pelaksanaan pengelolaan dana otonomi khusus merupakan bentuk desentralisasi asimetris yang dibenarkan secara legal konstitusional.⁹³ Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 ditemukan enam aspek krusial terkait pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus. Masing-masing aspek tersebut akan diulas sebagai berikut ini.

Pertama, peruntukan dana otonomi khusus lebih banyak untuk membiayai sektor pembangunan. Mengacu Pasal 182 ayat (4) Undang-Undang

⁹³ Jacobus Pervidya Solossa 2006. *Otonomi Khusus Mengangkat Martabat Papua dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, Hlm. 53.

Nomor 11 Tahun 2006, paling banyak 70% (tujuh puluh persen) dari pendapatan Aceh dialokasikan untuk membiayai program pembangunan yang disepakati bersama antara Pemerintah Aceh dengan pemerintah kabupaten/kota. Sesuai ketentuan tersebut, pembangunan menjadi belanja utama dalam pelaksanaan otonomi khusus Aceh.

Grafik 3
Perbandingan Belanja Pembangunan dengan Total Belanja
dalam APBA 2015-2018



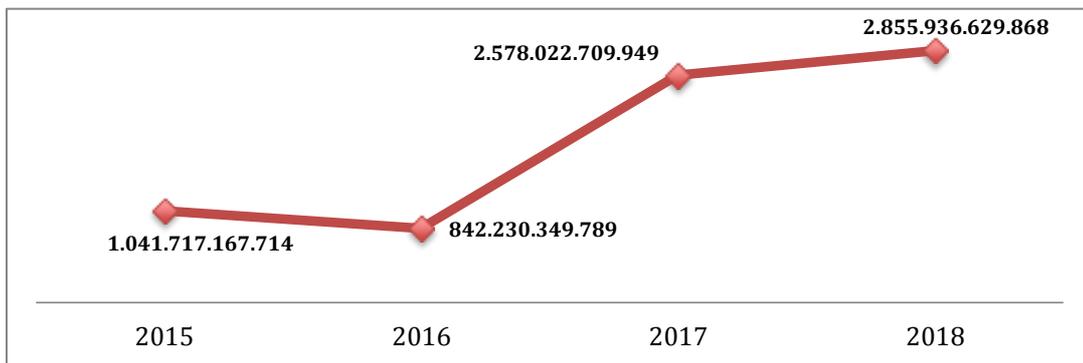
Dari tren APBA 2015 sampai 2018, dapat dilihat bahwa persentase belanja pembangunan hanya berkisar 33% sampai 41% dari total belanja APBA. Hal ini menandakan Pemerintah Aceh tidak mengalokasikan belanja pembangunan sesuai yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Pemerintahan Aceh tampak berupaya menyeimbangkan belanja dana otonomi khusus dengan membantu kabupaten/kota melalui belanja bagi hasil dan belanja bantuan keuangan.

Kedua, pengelolaan dana otonomi khusus juga harus diprioritaskan untuk sektor pendidikan. Berdasarkan Pasal 182 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari pendapatan dalam APBA dialokasikan untuk membiayai pendidikan di Aceh. Besaran persentase tersebut sebenarnya lebih tinggi dari standar alokasi biaya pendidikan sebesar 20% sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Penetapan tingginya persentase pembiayaan di sektor pendidikan dilakukan sebagai upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Aceh yang selama ini jauh

tertinggal dibandingkan daerah lain akibat konflik yang berkepanjangan dan tsunami.⁹⁴

Terkait alokasi dana pendidikan tersebut, berkaca pada trend APBA dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, persentasi alokasi biaya pendidikan sebesar 30% memang belum terpenuhi. Pembiayaan sektor pendidikan dalam APBA pada kurun empat tahun terakhir dapat dilihat sebagai berikut ini.

Grafik 4
Trend Belanja Pendidikan Tahun 2015-2018



Dari grafik 4 terlihat bahwa belanja pendidikan Aceh pada tiga dinas yakni Dinas Pendidikan, Dinas Pendidikan Dayah dan Majelis Pendidikan Daerah mengalami peningkatan signifikan sebesar Rp. 1,04 Triliun pada tahun 2015 menjadi Rp. 2,85 Triliun pada tahun 2018. Peningkatan anggaran pendidikan dalam kurun waktu empat tahun mencapai 100% lebih. Walaupun demikian, jika mengacu pada total belanja APBA tahun 2018 sebesar Rp. 12,3 triliun, maka persentase belanja pendidikan hanya sebesar 23,17%. Dengan demikian, alokasi biaya pendidikan dalam APBA masih kurang dari 30%, sehingga belum sesuai dengan amanat Pasal 182 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

Ketiga, pengelolaan kawasan perdagangan bebas sebagai sumber pendapatan tambahan daerah. Berdasarkan Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Sabang ditetapkan sebagai kawasan yang terpisah dari daerah pabean sehingga bebas dari tata niaga, pengenaan bea masuk, pajak pertambahan nilai, dan pajak penjualan atas barang mewah. Hal itu sejalan

⁹⁴ Wawancara Asisten 2 Setda Aceh 2019

dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang. Adanya pengaturan kawasan perdagangan bebas tersebut merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh, dan menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di kawasan Aceh serta modal bagi percepatan pembangunan daerah lain.

Walaupun demikian, praktik di lapangan ternyata belum sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai amanat UU tersebut. Meskipun sudah ada tindak lanjut yang dibuat pemerintah diantaranya penetapan PP No. 83 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Kepada Daerah Kawasan Sabang, dan pembuatan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang sebagai Badan Layanan Umum (BLU), namun masih ada kendala karena sebagian kebijakan, norma, standar dan prosedur pelaksanaan yang belum dibuat pemerintah. Sebagai contoh, dalam Pasal 8 PP No. 83 Tahun 2010 yang mengamanatkan pembuatan KNSP Bidang Kelautan dan Perikanan, namun belum ada aturan turunan yang jelas dalam bentuk peraturan menteri. Padahal draf Peraturan Menteri telah disusun untuk menindaklanjuti hal tersebut.⁹⁵

Keempat, pengelolaan bersama sumber daya alam minyak dan gas bumi di Aceh. Berdasarkan Pasal 160 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Pemerintah dan Pemerintah Aceh melakukan pengelolaan bersama sumber daya alam minyak dan gas bumi yang berada di darat dan laut di wilayah kewenangan Aceh. Meskipun UU ini mengamanatkan kewajiban untuk melakukan pengelolaan bersama sumber daya minyak dan gas bumi antara pemerintah pusat pemerintah Aceh, namun butuh waktu sembilan tahun untuk merealisasikan ketentuan UU tersebut. Hal ini dikarenakan adanya tarik ulur pemerintah pusat yang masih enggan memberikan hak pengelolaan bersama tersebut.⁹⁶ Pada akhirnya, amanat UU ini baru diturunkan melalui PP 23/2015 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Bersama Minyak dan Gas

⁹⁵ WawancaraBiro Tata PemerintahanSetda Aceh 2019

⁹⁶ Wawancara Biro Tata PemerintahanSetda Aceh 2019

Bumi Di Aceh yang ditetapkan pada 5 Mei 2015. Saat ini Badan Pengelola Migas Aceh (BPMA) sudah berjalan dan bertindak sebagai pelaksana.

Kelima, pemberian kesempatan kerjasama baik dengan lembaga dalam dan luar negeri dalam rangka membuka sumber investasi di Aceh. Berdasarkan Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Pemerintah Aceh berhak membangun kerjasama dengan lembaga atau badan di luar negeri. Lebih jauh, hal itu diatur dalam Perpres Nomor 11 Tahun 2010 yang ditetapkan pada 28 Januari 2010. Dalam pelaksanaannya, kerjasama dengan lembaga atau badan luar negeri sudah dilaksanakan dengan mempedomani Perpres ini, seperti kerjasama *Indonesia Malaysia Thailand Growth Triangle/IMT-GT*.⁹⁷ Hanya saja, kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh untuk membangun kerjasama mulai tereduksi sejak terbitnya PP 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah. Benturan aturan yang ada pasca berlakunya PP tersebut menyebabkan belum adanya kerjasama dengan lembaga luar negeri yang dibuat oleh Pemerintah Aceh meskipun sudah ada rencana yang disusun, diantaranya kerjasama dengan Tatarstan, Rusia dan Andaman Nicobar, India.⁹⁸

Keenam, pemberian wewenang pengelolaan hak atas tanah kepada Provinsi Aceh dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah. Berdasarkan Pasal 213 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus peruntukan, pemanfaatan dan hubungan hukum berkenaan dengan hak atas tanah dengan mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak yang telah ada termasuk hak-hak adat sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional. Sembilan tahun berjalan, aturan turunan dari UU tersebut baru muncul dalam bentuk Perpres Nomor 23/2015 tentang Penyerahan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi Perangkat Daerah.

Dalam praktiknya, muatan Perpres Nomor 23/2015 belum konsisten dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Sebagai contoh, dalam Pasal 6 Perpres tersebut diatur bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kepala BPN

⁹⁷ Wawancara Biro Hukum Setda Aceh 2019

⁹⁸ Wawancara Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh 2019

Aceh dilakukan oleh Menteri Agraria dan TR/Kepala BPN atas usul Gubernur. Seharusnya apabila mengacu pada Pasal 253 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, BPN adalah bagian perangkat daerah di mana pengangkatan kepala BPN Aceh sepenuhnya menjadi wewenang Gubernur Aceh, demikian juga untuk Kepala BPN Kabupaten/Kota juga menjadi kewenangan Bupati/Walikota. Tidak sinkronya peraturan tersebut diperparah dengan dualisme kelembagaan di Provinsi Aceh yang mengurus pertanahan yakni Badan Pertanahan Nasional yang dibawah Menteri Agraria dan TR/Kepala BPN dan Dinas Pertanahan Aceh yang dibawah Gubernur Provinsi Aceh. Dampak yang dirasakan adalah urusan pertanahan yang pada dasarnya menjadi hak dan kewenangan Pemerintah Aceh belum mampu mendukung pendapatan asli daerah.

Enam aspek di atas menandakan adanya kompleksitas permasalahan dalam pengelolaan dana otonomi khusus menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Di satu sisi pemerintah pusat tampak memberikan hak dan kewenangan pengelolaan otonomi khusus kepada Provinsi Aceh melalui terbitnya beberapa PP dan Perpres. Hal itu juga diiringi dengan konsistensi pemerintah merealisasikan dana otonomi khusus. Hanya saja, pemerintah pusat juga terkesan menghambat Aceh untuk menggali potensi pendapatan asli daerah berdasarkan kewenangan fiskal yang dimilikinya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Hambatan tersebut muncul dari tidak lengkapnya aturan turunan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 terkait penyerahan kewenangan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah Aceh dalam urusan pertanahan, pengelolaan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Sabang. Padahal apabila kewenangan fiskal Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota diberikan secara penuh oleh pemerintah pusat, pengelolaan dana otonomi khusus sangat mungkin untuk berjalan lebih maksimal.

3. Pengaturan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus menurut Qanun

Dalam rumusan Pasal 183 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Aceh ditegaskan, dana otonomi khusus merupakan penerimaan

Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai empat aspek yakni; (1) pembangunan infrastruktur, (2) pemberdayaan ekonomi rakyat, (3) pengentasan kemiskinan, serta (4) pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Hal ini kerap diistilahkan sebagai 4 aspek dana otonomi khusus. Dalam perkembangannya peruntukan dana otonomi khusus bertambah menjadi apa yang disebut lima plus satu (5+1).⁹⁹ Berdasarkan Qanun Nomor 2 Tahun 2008, peruntukan dana otonomi khusus dialokasi untuk membiayai; (1) pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, (2) pemberdayaan ekonomi rakyat, (3) pengentasan kemiskinan, (4) pendanaan pendidikan, (5) sosial dan kesehatan, dan (6) pelaksanaan keistimewaan Aceh.

Dalam rangka pencapaian tujuan pengelolaan otonomi khusus tadi dibutuhkan Qanun sebagai aturan turunan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Hal ini tidak terlepas pula dari penggunaan Dana Otonomi Khusus untuk setiap Tahun Anggaran yang juga diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh.¹⁰⁰

Berdasarkan delegasi pengaturan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terdapat 59 rancangan Qanun Aceh yang harus diselesaikan. Seluruh Rancangan Qanun Aceh tersebut sebenarnya harus dimasukkan dalam Daftar Judul Rancangan Qanun Program Legislasi Aceh (Prolega) di DPRA periode 2009 sampai 2014. Hanya saja, dalam perkembangannya tidak semuanya dimasukkan dalam Daftar Judul Rancangan Qanun Aceh Program Legislasi Aceh (Prolega) DPRA Tahun 2014-2019. Alasannya mubazir untuk dibahas karena akan tereduksi oleh perundang-undangan yang berlaku nasional.¹⁰¹ Sebagai konsekuensinya, hanya 47 Rancangan Qanun Aceh yang bisa terealisasi menjadi Qanun Aceh. Adapun dua belas Rancangan Qanun belum dapat diselesaikan, di mana sembilan Rancangan Qanun belum ada draft, sedangkan tiga sudah ada draft dan sedang pembahasan. Dari 47 Qanun Aceh yang ada, terdapat enam Qanun yang

⁹⁹ ini istilah dari mana? Sebutkan sumbernya!

¹⁰⁰ Pusat Pengembangan Keuangan Daerah, 2015. *Kajian Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Aceh*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Aceh, Banda Aceh, Hlm. 112.

¹⁰¹ Wawancara Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh 2019

memiliki keterkaitan langsung dengan pengelolaan dana otonomi khusus. Enam Qanun tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel. 5
Qanun Aceh Terkait Pengelolaan Dana Otonomi Khusus

No	Nama Qanun	Isu-Isu Krusial
1	Qanun Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh	<ul style="list-style-type: none"> • Pemegang kekuasaan pengelola keuangan aceh • Asas umum dan Struktur APBA • Penyusunan Rancangan dan Penetapan, Pelaksanaan, Perubahan, Pertanggungjawaban, Pengawasan APBA • Pengelolaan Kas Daerah • Penatausahaan Keuangan Aceh • Penyelesaian Kerugian Aceh
2	Qanun Nomor 10 Tahun 2014 tentang Perubahan Qanun Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh	<ul style="list-style-type: none"> • Bantuan Sosial • Belanja Hibah • Penghasilan Gubernur dan Wakil Gubernur • Pendanaan Dalam Keadaan Darurat
3	Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus	<ul style="list-style-type: none"> • Pembagian Alokasi Dana Otsus : Provinsi : <i>Paling banyak</i> sebesar 40 % Kab/Kota : <i>Paling sedikit</i> sebesar 60 % • Penyaluran dana otsus tidak dilakukan secara tunai
4	Qanun Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus	<ul style="list-style-type: none"> • Pembagian Alokasi Dana Otsus : Provinsi : sebesar 60 % (diperuntukkan guna pembangunan Ibu Kota <i>paling banyak</i> 1 %) Kab/Kota : sebesar 40 % • Penyaluran dana otsus secara transfer • Alokasi dana otsus terhadap kabupaten/kota secara bertahap : <ol style="list-style-type: none"> 1. Tahap I (April/30 %) 2. Tahap II (Agt/45 %) 3. Tahap III(Nov/25 %) • Terdapat reward dan sanksi atas realisasi dana otsus oleh kab/kota
5	Qanun Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus	<ul style="list-style-type: none"> • DOKA adalah Nomenklatur dana yang diperuntukkan untuk membiayai program dan kegiatan pembangunan Kabupaten/Kota yang sesuai dengan prioritas Aceh dan ditetapkan dalam APBA • Alokasi dana otsus didahulukan untuk <i>program dan kegiatan bersama</i> Provinsi dan Kota/kabupaten. • Setelah dikurangi dengan dana otsus program dan kegiatan bersama,

	disalurkan <i>paling banyak</i> 40 % kepada kabupaten/kota melalui DOKA.
	<ul style="list-style-type: none"> • SiLPA program dan kegiatan DOKA menjadi bagian SiLPA Pemerintah Aceh
6	<p>Qanun Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alokasi dana otsus didahulukan untuk <i>program dan kegiatan bersama</i> Provinsi dan Kota/kabupaten. • Setelah dikurangi dengan program dan kegiatan bersama, dana otsus disalurkan untuk Provinsi <i>paling sedikit</i> 60 % (diperuntukkan guna pembangunan Ibu Kota <i>paling banyak</i> 1 %) dan untuk Kota/kabupaten melalui DOKA <i>paling banyak</i> 40 %. • Alokasi DOKA dengan skema 50 % dibagi dengan porsi yang sama dan 50 % nya lagi dibagi berdasarkan indikator jumlah penduduk (40 %), Luas Wilayah (30 %), IPM (20 %), dan IKK (10 %). • Alokasi dana otsus melalui DOKA dilakukan secara transfer. • Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, • Pemberdayaan ekonomi rakyat • Pengentasan kemiskinan • Pendanaan pendidikan • Sosial dan kesehatan, • Pelaksanaan keistimewaan Aceh

Dari enam Qanun yang terkait langsung dengan pengelolaan dana otonomi khusus di atas, dapat dilihat setidaknya terdapat empat isu krusial yang ada dalam pengelolaan dana otonomi khusus menurut Qanun Aceh.

Pertama, sebagian besar Qanun memuat pembentukan berbagai dinas/badan/kantor/lembaga istimewa sebagai konsekuensi kekhususan/keistimewaan Aceh. Berdasarkan Struktur Organisasi Tata Kerja Pemerintah Aceh, terdapat sepuluh dinas/ badan/ kantor/ lembaga istimewa yang dibuat berdasarkan pertimbangan kekhususan/ keistimewaan Aceh, yaitu:

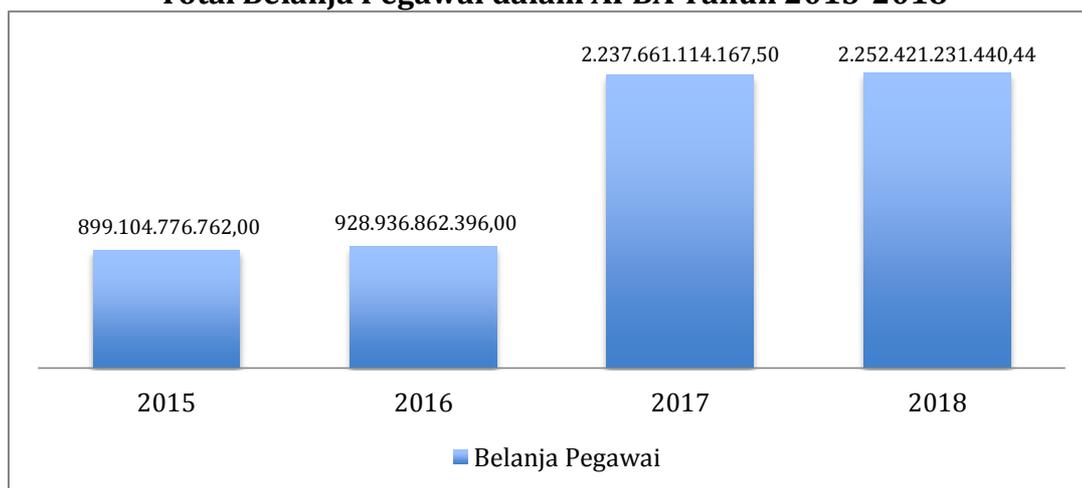
Tabel. 6
Badan/Dinas/Lembaga Istimewa

No	Nama Dinas/ Badan/ Kantor/ Lembaga Istimewa
1	Dinas Syari'at Islam Aceh

2	Dinas Pertanahan Aceh
3	Dinas Pendidikan Dayah Aceh
4	Sekretariat Majelis Adat Aceh (MAA)
5	Sekretariat Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)
6	Sekretariat Majelis Pendidikan Daerah (MPD)
7	Sekretariat Baitul Maal Aceh
8	Sekretariat Badan Reintegrasi Aceh
9	Khatibul Wali/ Sekretariat Wali Nanggroe
10	Satpol Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah

Selain dinas, lembaga atau kantor di atas, juga terdapat dinas-dinas lainnya seperti dimiliki juga oleh daerah lainnya. Dengan kondisi demikian, struktur organisasi Pemerintahan Aceh menjadi gemuk. Gemuknya struktur birokrasi juga berimplikasi terhadap tingginya kebutuhan penggunaan dana otonomi khusus untuk membiayai belanja pegawai yang mencakup gaji dan tunjangan. Terkait persentasi belanja pegawai Pemerintahan Aceh dalam empat tahun terakhir dapat dilihat dalam APBA tahun 2015-2018 berikut :

Grafik 5
Total Belanja Pegawai dalam APBA Tahun 2015-2018



Berdasarkan APBA tahun 2015-2018, jumlah belanja pegawai yang mesti dikeluarkan setiap tahunnya berkisar antara Rp. 900 milyar hingga Rp 2 triliun lebih. Hal yang menarik adalah terjadi peningkatan drastis belanja

pegawai sejak tahun 2017 akibat gemuknya dinas/ badan/ kantor/ lembaga istimewa yang mencapai 45 lembaga di tahun 2018.¹⁰² Beban dana otonomi khusus untuk membiayai belanja pegawai yang besar tersebut semakin diperparah dengan tingginya standar pendapatan aparatur di lembaga-lembaga khusus yang ada. Sebagai contoh, ulama yang duduk Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Provinsi Aceh berhak mendapat pendapatan yang jumlahnya mendekati dengan pendapatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh.¹⁰³

Kedua, pengelolaan dana otonomi khusus melalui Qanun yang memprioritaskan sektor pendidikan memunculkan persoalan baru dalam pelaksanaan. Persoalan tersebut berupa penyimpangan dan potensi penyimbangan dalam realisasinya. Berdasarkan Pasal 8 ayat (1D) Qanun Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, peserta didik pada setiap satuan pendidikan di Aceh berhak mendapatkan beasiswa atau bantuan biaya pendidikan bagi peserta didik yang berprestasi dan/atau bagi peserta didik dari keluarga yang tidak mampu secara ekonomi. Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemerintah Aceh membuat program pemberian beasiswa secara masif. Berdasarkan data Bappeda Provinsi Aceh, terdapat 743.972 penerima beasiswa anak yatim dan farkir miskin sejak tahun 2013 sampai 2019. Artinya rata-rata setiap tahun Pemerintah Aceh memberikan beasiswa kepada 100.000 siswa didik mulai dari SD/ sederajat sampai SMA/ sederajat.

Disamping itu, Pemerintah Aceh turut memberikan beasiswa bagi mahasiswa asal Aceh baik dalam maupun luar negeri. Hal ini sesuai dengan Pasal 64 ayat (1) Qanun Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, yang menyatakan dana pendidikan yang bersumber dari TDBH Migas dapat digunakan untuk peningkatan kapasitas aparatur, tenaga pendidik, pemberian beasiswa baik ke dalam maupun ke luar negeri dan kegiatan pendidikan lainnya sesuai dengan skala prioritas. Dalam praktiknya, dari kurun waktu 2008 sampai 2018 terdapat 1.021 penerima beasiswa dari jenjang

¹⁰² <https://acehprov.go.id/profil/read/2018/08/29/129/struktur-organisasi-di-lingkungan-pemerintah-aceh.html>

¹⁰³ Wawancara dengan Majelis Permusyawaratan Ulama Provinsi Aceh 2019

pendidikan D1 sampai S3 yang mendapat beasiswa penuh untuk mengecap pendidikan baik didalam dan luar negeri.

Besarnya jumlah penerima beasiswa menyebabkan rentannya penyimpangan yang terjadi. Jumlah penerima beasiswa yang mencapai 100.000 orang setiap tahunnya tidak didukung dengan sistem seleksi dan verifikasi yang memadai. Berdasarkan Laporan Inspektorat Aceh tahun 2017, proses seleksi masih menunjukkan kelemahan di mana banyak di antara penerima beasiswa merupakan orang titipan oknum DPRA.¹⁰⁴ Satu anggota DPRA bisa merekomendasikan sampai lebih dari 200 penerima sebagai bentuk dari aspirasi dewan.¹⁰⁵ Nepotisme yang tinggi dalam seleksi beasiswa juga melibatkan oknum di Badan Pengelolaan Sumber Daya Manusia Provinsi Aceh sebagai instansi yang berwenang dalam melakukan seleksi berkas beasiswa.¹⁰⁶ Disamping permasalahan dalam seleksi, penyelenggaraan program beasiswa yang bersumber dari dana otonomi khusus juga diwarnai persoalan maraknya pemotongan dengan angka yang sangat bervariasi mulai dari Rp. 7 juta sampai Rp. 28 Juta.¹⁰⁷ Berbagai permasalahan berdampak terhadap lambatnya upaya akselerasi peningkatan sumber daya manusia melalui pemberian beasiswa yang bersumber dari dana otonomi khusus. Pada saat yang sama juga menyebabkan agenda tersebut berjalan tidak maksimal.

Ketiga, pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus juga direpresentasikan dengan Qanun Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kesehatan. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tidak disebutkan secara eksplisit besaran anggaran yang harus dialokasikan di bidang kesehatan, Qanun Nomor 4 Tahun 2010 memuat secara detail kewajiban yang harus dilaksanakan pemerintah. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Qanun Nomor 4 Tahun 2010, Pemerintah Aceh wajib mengalokasikan anggaran minimal 10% (sepuluh persen) dari APBA untuk sektor kesehatan di luar gaji. Dengan besarnya

¹⁰⁴ <https://www.merdeka.com/peristiwa/patgulipat-kasus-penggelapan-dana-beasiswa-aceh.html>

¹⁰⁵ Wawancara LSM Gerak Aceh 2019

¹⁰⁶ Wawancara LSM Gerak Aceh 2019

¹⁰⁷ <https://www.ajnn.net/news/polda-aceh-serius-mengusut-kasus-beasiswa-dana-aspirasi-dewan/index.html>

anggaran yang diperuntukan bagi sektor kesehatan, setiap tahunnya sebanyak 2,5 juta rakyat Aceh berhak mendapatkan Jaminan Kesehatan Rakyat Aceh. Artinya, setengah dari populasi penduduk Aceh hari ini sudah tercover haknya untuk mendapat pelayanan kesehatan yang berkualitas sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 5 Qanun Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kesehatan.

Apakah ada masalah disini?

Keempat, Qanun tidak mengikuti rencana pengelolaan dana otonomi khusus. Idealnya pengelolaan dana otonomi khusus dilakukan dengan perencanaan yang matang agar dapat mencapai sasaran yang diinginkan serta dapat meminimalisir penyimpangan dan pergeseran tujuan dari pengelolaan dana otonomi khusus itu sendiri. Fakta yang terjadi adalah Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh 2008-2028 baru disusun pada tahun 2015 atau tujuh tahun setelah dana otonomi khusus pertama kali digelontorkan. Artinya, ditujuh tahun pertama pelaksanaan dana otonomi khusus praktis Pemerintah Aceh buta dalam membelanjakan anggaran secara efektif dan efisien. Euforia dana otonomi khusus membuat banyak perencanaan program/kegiatan yang dibuat tidak mempertimbangkan kebutuhan riil di lapangan. Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan, banyak bangunan yang dibuat pada awal periode dana otonomi khusus dibiarkan terbengkalai seperti jembatan flyover, gedung pemerintah, terminal, pasar, dan lain-lain.

Saat ini, meskipun Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh telah dibuat, masih ditemukan kesan menghambur-hamburkan dana otonomi khusus dengan melaksanakan program/kegiatan yang kurang tepat. Contoh dalam urusan kesehatan, Pemerintah Aceh mengalokasikan anggaran otonomi khusus untuk membiayai pembangunan lima rumah sakit regional di Bireun, Langsa, Aceh Tengah, Meulaboh, dan Aceh Selatan. Pembangunan lima rumah sakit regional terkesan tidak tepat karena mengingat di daerah tersebut sudah ada rumah sakit yang dibangun pemerintah kabupaten setempat. Artinya, egoisme pemerintah provinsi masih tinggi dalam pemanfaatan dana otonomi khusus. Hal seperti ini mengindikasikan ketidakpatuhan pelaksanaan dana otonomi khusus menurut prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dan tujuan pengelolaan dana otonomi khusus yang terdapat dalam UUD 1945, UU

Kuangan Negara maupun UU Pemerintahan Aceh. Pada sub-bab berikut akan dibahas bagaimana penerapan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dalam pengaturan dan pengelolaan dana otonomi khusus Aceh.

4. Penerapan Prinsip-Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara dalam Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh

Sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, pada pokoknya pengelolaan keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan Negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban keuangan negara. Itu sebabnya, pejabat yang ditugasi melakukan pengelolaan keuangan Negara tersebut sudah seyogyanya memperhatikan dan menerapkan asas-asas hukum yang mendasarinya. Apalagi amanat konstitusi telah menasbihkan bahwa pengelolaan keuangan Negara perlu dilaksanakan secara terbuka, demokratis, untuk kemakmuran rakyat, dan bertanggung jawab yang diwujudkan dalam APBN dan APBD. Pemberlakuan prinsip tersebut tidak terkecuali bagi dana otonomi khusus yang nota benenya juga bersumber dari APBN.

Berdasarkan data dan fakta yang telah dibentangkan di atas, bahwa terhadap pengelolaan keuangan dana otonomi khusus di Aceh secara keseluruhan sesungguhnya masih jauh dan belum mengakomodir prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan seperti UU Keuangan Negara, UU Pemerintahan Daerah dan UU Pemerintahan Aceh. Jika akan ditelusuri lebih jauh, parameter atau indikator yang merupakan turunan dari prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dalam hukum administrasi keuangan negara dapat digunakan. Parameter tersebut juga dapat difungsikan untuk mengukur pelaksanaan dana otonomi khusus di Aceh tersebut.

Parameter dan indikator dimaksud dapat disigi melalui 2 (dua) jenis pengelolaan dan pengurusan keuangan negara. Hal tersebut meliputi

pengurusan umum dan pengurusan khusus.¹⁰⁸ Jika ditinjau dari pengurusan umum yang mengandung kekuasaan bertindak dalam arti mengurus dan mengatur hal yang berhubungan dengan pengeluaran dan penerimaan keuangan negara dengan berdasarkan/berpedoman pada Anggaran Belanja Pendapatan Negara,¹⁰⁹ sesungguhnya pola pengelolaan dana otonomi khusus Aceh secara normatif sudah berpedoman dan mengacu pada instrument APBN.

Bahkan dari aspek ketersediaan regulasi di tingkat provinsi, dari 47 Qanun Aceh yang ada, terdapat enam qanun yang memiliki keterkaitan langsung dengan pengelolaan dana otonomi khusus. Artinya secara normatif-formalitas-prosedural, Pemerintah Aceh sudah menjalankan dan mengakomodir amanat konstitusi dan UU Keuangan Negara. Hanya saja dalam aspek substansi norma pengelolaan dana otonomi khusus masih banyak anasir-anasir norma yang belum sesuai dengan prinsip pengelolaan keuangan negara. Misalnya, sebagian besar Qanun memuat pembentukan berbagai dinas/ badan/ kantor/ lembaga istimewa sebagai konsekuensi kekhususan/ keistimewaan Aceh yang tidak mempertimbangkan aspek efisiensi dan beban anggaran yang ditimbulkannya.

Dengan gemuknya organisasi, maka implikasinya yang sudah pasti akan tinggi alokasi dana otonomi khusus yang mesti dikeluarkan untuk membiayai belanja pegawai yang mencakup gaji dan tunjangan. Hal tersebut tentu saja bertolak belakang dengan prinsip proporsionalitas yaitu prinsip yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Anggaran yang sejatinya diperuntukkan lebih besar kepada pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat namun dialokasi sebagiannya pada pengembangan suatu institusi atau kantor.

Jika ditelusuri lebih jauh, selain belum terpenuhinya prinsip proporsionalitas dalam pengelolaan dana otonomi khusus di Aceh, berdasarkan data lapangan yang ada, ternyata ketentuan Qanun perihal perencanaan pembangunan pun juga seringkali tidak selaras mengikuti rencana anggaran yang sudah dialokasi dalam dana otonomi khusus. Idealnya pengelolaan dana

¹⁰⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, 1986. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, PT. Gramedia, Jakarta, Hlm. 108.

¹⁰⁹ *Ibid.*

otonomi khusus memerlukan perencanaan yang matang agar dapat meminimalisir penyimpangan dan pergeseran tujuan dari otonomi khusus itu sendiri. Fakta yang terjadi adalah Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh 2008-2028, baru disusun pada tahun 2015 atau tujuh tahun setelah dana otonomi khusus pertama kali digelontorkan.

Padahal terhadap pengurusan khusus yang mengandung kewajiban mengurus dalam arti menerima, menyimpan dan membayar uang atau menerima, menyimpan/memelihara dan menyerahkan barang yang merupakan milik atau dikuasai oleh negara,¹¹⁰ juga masih banyak belum sejalan dengan prinsip pengelolaan keuangan negara terutama yang beririsan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Hal tersebut dapat dilihat di beberapa sektor penyelenggaraan pemerintahan yaitu di bidang pendidikan dan kesehatan yang dalam pengelolaannya masih belum mencerminkan kebijakan yang sehaluan dengan konsep *good and clean governance*.

Dalam rangka pelaksanaan hak dan kewajiban sekaligus mewujudkan tujuan negara, daerah yang diberikan mandat sebagai daerah khusus tentu berkewajiban menyusun dan menyelenggarakan suatu sistem pertanggungjawaban keuangan negara secara transparan, akuntabel dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹¹¹ Dimensi aksiologis pertanggungjawaban keuangan negara tersebut menghendaki sebuah daerah khusus berperan sebagai *provider, regulator, entrepreneur, dan umpire* dalam mengejawantahkan sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang komprehensif.¹¹²

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara akan memenuhi parameter baik jika keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara dilakukan sesuai prinsip pengelolaan keuangan, memberikan kejelasan soal kedudukan dan wewenang, dan kejelasan pertanggungjawaban

¹¹⁰ *Ibid.* Hlm. 109.

¹¹¹ Udin Silalahi, 2012. *Kajian Seputar Problematika Keuangan Negara, Aset Negara, dan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan*, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, Hlm.14

¹¹² Lawrence Friedmann, 1971. *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, Steven & Son, London, Hlm. 3

terhadap keuangan tersebut.¹¹³ Itu sebabnya kenapa pengelolaan keuangan negara tersebut harus meliputi ¹¹⁴perencanaan keuangan negara, pelaksanaan keuangan negara, pengawasan keuangan negara, dan pertanggungjawaban keuangan negara.¹¹⁵

Sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, di mana sekalipun tidak disebut secara spesifik bagaimana prinsip pengelolaan keuangan negara, namun Pasal 3 ayat (1) UU Keuangan Negara telah menggariskan bahwa keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Adapun yang menjadi penjelasan dari pasal tersebut ialah penekanan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara dalam mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan dimaksud dalam ayat ini mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggung-jawaban.

Dalam rangka menindaklanjuti prinsip-prinsip tersebut, dalam Pasal 3 Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh diatur beberapa asas umum pengelolaan keuangan Aceh, yaitu:

- (1) Keuangan Aceh dikelola dengan mendasarkan pada prinsip-prinsip Keislaman.
- (2) Keuangan Aceh dikelola secara amanah, tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan

¹¹³ Muhammad Djafar Saidi, 2011. *Hukum Keuangan Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 21.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Menurut Arifin P. Soeria Atmadja sebagaimana yang dikutip oleh Adrian Sutedi, dalam hal pertanggungjawaban keuangan negara ini, dapat dilihat dari dua pandangan, yaitu sebagai berikut :

- a. Pertanggungjawaban keuangan negara horizontal, yaitu pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang diberikan pemerintah kepada DPR. Hal ini disebabkan sistem ketatanegaraan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 telah menentukan kedudukan pemerintah dan DPR sederajat.
- b. Pertanggungjawaban keuangan negara vertikal, yaitu pertanggungjawaban keuangan yang dilakukan oleh setiap *otorisator* atau *ordonator* dari setiap Departemen atau Lembaga Negara Non-Departemen yang menguasai bagian anggaran, termasuk didalamnya pertanggungjawaban bendaharawan kepada atasannya dan pertanggungjawaban para pemimpin proyek. Pertanggungjawaban keuangan ini pada akhirnya di sampaikan kepada Presiden yang diwakili oleh Menteri Keuangan selaku pejabat tertinggi pemegang tunggal keuangan negara sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 25 ICW 1925.

bertanggungjawab dengan memperhatikan asas kepentingan umum, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, keseimbangan, keserasian, kesetaraan dan keselarasan.

- (3) Secara tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah bahwa keuangan Aceh dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (4) Taat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah bahwa pengelolaan keuangan Aceh harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- (5) Ekonomis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
- (6) Efisien sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- (7) Efektif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
- (8) Transparan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang Keuangan Aceh.
- (9) Bertanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- (10) Pengelolaan Keuangan Aceh dilaksanakan dalam suatu sistem terintegrasi yang diwujudkan dalam APBA yang setiap tahun ditetapkan dengan Qanun.

Apabila disandingkan antara prinsip pengelolaan keuangan negara dengan prinsip pengelolaan keuangan Aceh, pengaturan dalam Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 memiliki sejumlah prinsip baru. Hal tersebut dapat dipahami sebagai bentuk adanya kekhususan yang dimiliki Provinsi Aceh. Dari asas tersebut dapat kita pahami bahwa secara prinsip ada pengelolaan keuangan yang sama secara umum dan adanya aspek desentralisasi fiskal sebagai turunannya. Jika mengacu pada pendapat Roy Bahl, desentralisasi fiskal atau dalam hal ini dalam bentuk pengelolaan dana otonomi khusus, harus

dilihat sebagai sebuah sistem yang komprehensif yang bergantung pada syarat-syarat khusus dan syarat pendukung.¹¹⁶

Tabel. 6
The Components of a System of Fiscal Decentralization

<i>Necessary Condition</i>	<i>Desirable Condition</i>
<i>Elected Local Council</i>	<i>Freedom from Excessive Central Expenditure Mandates</i>
<i>Locally Appointed Chief Officers</i>	<i>Unconditional Transfers from Higher-level Governments</i>
<i>Significant Local Government Discretion to Raise Revenue</i>	<i>Borrowing Powers</i>
<i>Significant Local Government Expenditure Responsibilities</i>	
<i>Budget Autonomy</i>	
<i>A Hard Budget Constraint</i>	
<i>Transparency</i>	

Menurut Sudik (2002), desentralisasi fiskal harus bisa menjamin: (1) kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) dalam konteks ekonomi makro; (2) perbaikan atas ketimpangan pusat dan daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*); (3) memperbaiki struktur fiskal dan memobilisasi pendapatan secara regional dan nasional serta memenuhi aspirasi daerah; (4) meningkatkan transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan; (5) pelayanan publik yang berkualitas di setiap daerah; dan (6) meningkat kesejahteraan sosial bagi masyarakat.¹¹⁷

Dengan membaca prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Qanun Aceh, berbagai cita pengelolaan keuangan sesungguhnya sudah dapat dicapai. Dalam arti, prinsip-prinsip dalam Qanun tersebut sudah cukup memadai untuk mengawal pengelolaan data otonomi khusus yang ada. Hanya saja, konsisten terhadap prinsip tersebut tentunya juga memiliki

¹¹⁶ Roy W. Bahl, *Implementation Rules of Fiscal Decentralization*, Goerge State University: 1999, diakses dari https://www.researchgate.net/publication/4983801_Implementation_Rules_For_Fiscal_Decentralization/link/0fcfd50d07a59aa902000000/download pada tanggal 4 November 2019.

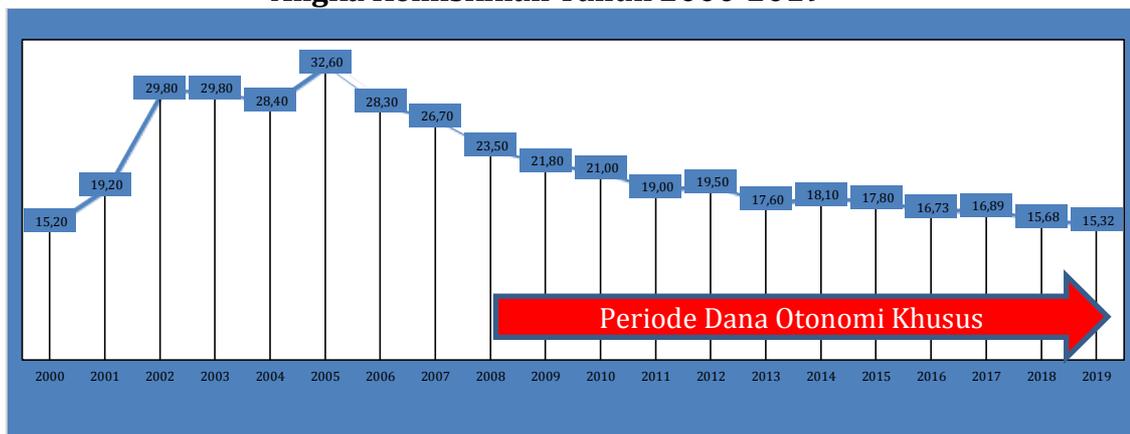
¹¹⁷ Nyimas Latifah Letty Aziz, *Potret Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, dalam Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Siti Zuhro (ed), *Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, (Yayasan Pustaka Obor Indonesia: Jakarta, 2018). hlm. 15.

peranan penting agar ia implementatif dalam pengelolaan dana otonomi khusus.

5. Hambatan dan Tantangan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh

Pelaksanaan dana otonomi khusus sejak 2008 sampai saat ini belum signifikan dalam mempercepat pengurangan angka kemiskinan dalam masyarakat Aceh. Apabila ditelisik lebih dalam, dapat dilihat bahwa pengentasan kemiskinan di Provinsi Aceh berjalan sangat lamban sebagaimana yang dapat dilihat pada grafik berikut.

Grafik 6
Angka Kemiskinan Tahun 2000-2019



Sejak direalisasinya dana otonomi khusus pada tahun 2008, penurunan angka kemiskinan mencapai 0,9% setiap tahunnya. Dengan demikian, dalam kurun waktu dua puluh tahun terakhir penurunan angka kemiskinan baru sebesar 17,28% di mana pada tahun 2005 (pasca tsunami) angka kemiskinan 32,6 %. Pada tahun 2019 angka kemiskinan masih sebesar 15,32%. Angka tersebut memang menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan mengingat upaya pengurangan kemiskinan terus dilakukan secara berkelanjutan. Hanya saja, sejumlah pihak juga memberi catatan bahwa dengan alokasi dana otonomi khusus yang mencapai 65 triliun rupiah sejak digelontorkan tahun 2008 sampai tahun 2019, seharusnya sudah dapat menekan lebih jauh lagi angka kemiskinan. Dana otonomi khusus yang besar terkesan menguap sehingga upaya mengangkat masyarakat dari kondisi

kemiskinan berjalan sangat lambat. Menurut data Badan Pusat Statistik, Provinsi Aceh dengan angka kemiskinan 15,92% masih merupakan terkategori provinsi termiskin keenam di Indonesia.¹¹⁸

Selain tantangan terkait rendahnya *output* pelaksanaan dana otonomi khusus terhadap berkurangnya laju kemiskinan sebagaimana dipaparkan di atas, pengelolaan dana otonomi khusus juga dihadapkan pada adanya tarik ulur kewenangan pengelolaan dana otonomi khusus. Kebijakan dana otonomi khusus merupakan salah satu bentuk desentralisasi fiskal melalui transfer keuangan pusat-daerah untuk mencapai target pemerataan pembangunan. Provinsi Aceh menjadi daerah dengan perolehan dana perimbangan yang besar melalui pengalokasian dana tambahan otonomi khusus untuk membiayai kegiatan pembangunan. Meskipun pelaksanaan dana otonomi khusus berjalan sejak tahun 2008, pada kenyataannya pengelolaan dana otonomi khusus terus mengalami tarik ulur antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/ kota. Tarik ulur kewenangan pengelolaan dana otonomi khusus ini dapat ditandai dengan empat kali perubahan pembagian persentase dana otonomi khusus yang diterima provinsi dan kabupaten/ kota.

Harus diakui bahwa tarik ulur terkait perubahan pembagian persentase dana otonomi khusus yang diterima provinsi dan kabupaten/ kota tidak lepas dari motif kepentingan politik. Pemerintah Aceh kerap menjustifikasi pelaksanaan dana otonomi khusus sesungguhnya diletakan di tingkat provinsi sebagaimana yang diatur dalam Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berdasarkan Pasal 183 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, program pembangunan dituangkan dalam program pembangunan provinsi dan kabupaten/kota di Aceh dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antarkabupaten/kota untuk dijadikan dasar pemanfaatan dana otonomi khusus yang pengelolaannya diadministrasikan pada Pemerintah Provinsi Aceh. Meskipun pasal ini menyatakan dengan jelas bahwa kewenangan provinsi dalam pengelolaan dana otonomi khusus hanya berlaku administratif, realitas yang terjadi adalah

¹¹⁸ Lihat <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/12/1178/anggaran-pendapatan-dan-belanja-negara-miliar-rupiah-2007-2015.html>. Diakses pada tanggal 29 Agustus 2018, pukul 13.20.

pemerintah provinsi memiliki otoritas lebih dalam pengelolaan keuangan dana otonomi khusus seperti menentukan besaran DOKA yang diberikan ke kabupaten/ kota sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 182 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Hal ini menimbulkan permasalahan baru seperti banyaknya Satuan Kerja Pemerintah Aceh (SKPA) selaku kuasa pengguna anggaran yang sulit mempertanggungjawabkan program/ kegiatan karena aset provinsi terletak di daerah.

Berkaca dari berbagai tantangan di atas maka Pemerintah Aceh selayaknya paham bahwa dana otonomi khusus bukanlah sekadar hak, tetapi lebih dari itu yaitu sebagai kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat Aceh.¹¹⁹ Oleh karena itu dibutuhkan evaluasi secara menyeluruh terkait pengelolaan dana otonomi khusus yang berjalan selama ini. Evaluasi diperlukan guna mengukur sejauhmana capaian pengelolaan dana otonomi khusus dalam kerangka keberadaan otonomi khusus Aceh. Dengan evaluasi tersebut diharapkan pengaturan dan pengelolaan dana otonomi khusus ke depan dapat berjalan lebih baik.

C. Pertanggung Jawaban Dana Otonomi Khusus Aceh

1. Sistem Pertanggungjawaban menurut Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh

1.1. Gambaran Umum

Sistem pertanggungjawaban keuangan daerah merupakan suatu sistem yang terintegrasi ke dalam pengelolaan keuangan daerah. Perlu ditegaskan kembali bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.¹²⁰ Skema pengelolaan keuangan daerah dimulai dari proses perencanaan menyusun Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) yang dilaksanakan paling lambat pada akhir Bulan Juni oleh Gubernur, dan paling lama 1 (satu) minggu

¹¹⁹ Lihat Bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

¹²⁰ Pasal 1 angka 2 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

setelah Peraturan Kepala Daerah tentang RKPD provinsi ditetapkan dan/atau paling lambat pada Bulan Juni (bagi Bupati/Walikota).¹²¹ Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.¹²² RKPD memuat:¹²³

- a. rancangan kerangka ekonomi daerah;
- b. prioritas pembangunan daerah; dan
- c. rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

RKPD ditetapkan oleh kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) melalui Peraturan Kepala Daerah (Perkada). RKPD juga perlu memperhatikan Pedoman Umum yang diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri. Tahapan selanjutnya adalah penyusunan Kebijakan Umum APBD. Kebijakan Umum APBD yang selanjutnya disingkat KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan Pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun.¹²⁴ KUA disusun oleh Kepala Daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah.¹²⁵ Untuk rancangan KUA disampaikan kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Agustus. Untuk Kesepakatan terhadap rancangan KUA, ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pimpinan DPRD paling lambat minggu kedua bulan Agustus.¹²⁶

Sejalan dengan penyusunan KUA, kepala daerah juga turut menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang selanjutnya disingkat PPAS, yakni program prioritas dan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada perangkat Daerah untuk setiap program dan kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah.¹²⁷ Kepala Daerah menyampaikan rancangan KUA dan rancangan PPAS

¹²¹ Pasal 5 Ayat (1) dan (2) Permendagri 31 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2020.

¹²² Pasal 1 Angka 21 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹²³ Pasal 2 Ayat (2) Permendagri 31 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2020.

¹²⁴ Pasal 1 Angka 22 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹²⁵ Pasal 22 Ayat (1) dan Ayat (3) huruf b PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹²⁶ Pasal 90 Ayat (1) dan (2) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹²⁷ Pasal 1 Angka 23 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 pada ayat (1) kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli untuk dibahas dan disepakati bersama antara Kepala Daerah dan DPRD (Pasal 90 Ayat (1) PP 12/2019), dan Kesepakatan terhadap rancangan KUA dan rancangan PPAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pimpinan DPRD paling lambat minggu kedua bulan Agustus.¹²⁸ Selanjutnya, adalah tahapan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disingkat RKA-SKPD yang merupakan dokumen yang memuat rencana pendapatan dan belanja SKPD atau dokumen yang memuat rencana pendapatan, belanja, dan Pembiayaan SKPD yang melaksanakan fungsi bendahara umum daerah yang digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan APBD.¹²⁹ RKA-SKPD disusun oleh kepala-kepala SKPD dengan memperhatikan Pedoman Penyusunan RKA-SKPD oleh Kepala Daerah.

Keluaran dari proses perencanaan adalah Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). RAPBD disusun oleh kepala daerah (gubernur, bupati/walikota).¹³⁰ Kepala Daerah dalam hal ini wajib mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen pendukung kepada DPRD paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum 1 (satu) bulan tahun anggaran berakhir untuk memperoleh persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD.¹³¹ Pasca disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah kemudian dievaluasi. Evaluasi dimaksudkan untuk menguji kesesuaian rancangan Perda provinsi tentang APBD dan rancangan Perkada provinsi tentang penjabaran APBD dengan:¹³²

- a. ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. kepentingan umum;
- c. RKPD, KUA, dan PPAS; dan

¹²⁸ Pasal 90 Ayat (2) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹²⁹ Pasal 1 Angka 24 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹³⁰ Pasal 4 Ayat (2) huruf a PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹³¹ Pasal 104 Ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹³² Pasal 111 Ayat (4) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

d. RPJMD.

Untuk provinsi, RAPBD disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 3 (tiga) hari sejak tanggal persetujuan rancangan Perda provinsi tentang APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh gubernur,¹³³ dan Keputusan Menteri akan disampaikan kepada gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan Perda provinsi tentang APBD dan rancangan Perkada tentang Penjabaran APBD Diterima.¹³⁴ Untuk kabupaten, RAPBD disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3 (tiga) hari sejak tanggal persetujuan rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD,¹³⁵ dan Keputusan gubernur disampaikan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD diterima.¹³⁶ Setelah tahapan evaluasi, maka RAPBD telah bisa disetujui bersama oleh kepala daerah dan DPRD menjadi Peraturan Daerah tentang APBD, dengan catatan Kepala Daerah dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun.¹³⁷

Setelah proses perencanaan terlaksana yang ditandai dengan terbentuknya Perda APBD, proses selanjutnya adalah pelaksanaan. Proses pelaksanaan dimulai dengan tahapan menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA SKPD),¹³⁸ yang kemudian akan diverifikasi oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah sebelum dilakukan pengesahan terhadap DPA SKPD.¹³⁹ Pelaksanaan APBD terdiri atas tiga komponen: 1) Pendapatan Daerah; 2) Belanja Daerah; dan 3) Pembiayaan, yang juga turut disertai proses penatausahaan melalui rekeneing kas umum daerah di masing-masing komponennya.¹⁴⁰ Pasca pelaksanaan APBD, masing-masing

¹³³ Pasal 111 Ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹³⁴ Pasal 111 Ayat (6) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹³⁵ Pasal 112 Ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹³⁶ Pasal 112 Ayat (6) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹³⁷ Pasal 106 Ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹³⁸ Pasal 132-133 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹³⁹ Pasal 132-133 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁴⁰ Pasal 137-158 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kepala SKPD kemudian menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang nantinya disampaikan kepada Kepala Daerah melalui Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴¹ Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tersebut kemudian diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan harus diterima Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir, dan pemeriksaannya dilakukan selama paling lama 2 (dua) bulan setelah laporan diterima.¹⁴² Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang telah melalui pemeriksaan BPK tersebut yang kemudian dijadikan basis penyusunan Rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban APBD merupakan awal dari proses pertanggungjawaban dalam sistem pertanggungjawaban keuangan daerah. Dalam hal Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban APBD, Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan serta ikhtisar laporan kinerja dan laporan keuangan BUMD paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.¹⁴³ Rancangan Perda tersebut kemudian dibahas Kepala Daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama (paling lambat 7 (tujuh) bulan setelah tahun anggaran berakhir).¹⁴⁴

Rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kemudian dievaluasi. Evaluasi dimaksudkan untuk menguji kesesuaian dengan Perda tentang APBD, Perda tentang perubahan APBD, Perkada tentang penjabaran APBD, Perkada tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.¹⁴⁵ Untuk evaluasi Rancangan P-APBD provinsi, Rancangan Perda tersebut disampaikan kepada Menteri paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan

¹⁴¹ Pasal 189-190 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁴² Pasal 191-192 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁴³ Pasal 194 Ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁴⁴ Pasal 194 Ayat (2), dan (3) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁴⁵ Pasal 195 Ayat (2) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

rancangan Perda Provinsi tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, dan Hasil Evaluasi disampaikan oleh Menteri kepada gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan Perda provinsi dan rancangan Perkada provinsi diterima.¹⁴⁶ Untuk evaluasi Rancangan P-APBD kabupaten/kota, Rancangan tersebut disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan rancangan Perda kabupaten/ kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, dan Hasil evaluasi akan disampaikan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.¹⁴⁷

Keluaran dari proses pertanggungjawaban dalam sistem pertanggungjawaban keuangan daerah di Indonesia adalah Peraturan daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Pasca keluarnya Keputusan Menteri/Gubernur tentang hasil evaluasi, rancangan Perda provinsi atau Kabupaten/Kota tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, kemudian ditetapkan menjadi Perda provinsi atau Perda Kabupaten/Kota.¹⁴⁸

1.2. Skema Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus menurut Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Qanun

Dalam skema pertanggungjawaban keuangan negara, memperlihatkan bahwa analisis Burkhead mengenai pertanggungjawaban keuangan negara diterapkan dalam pertanggungjawaban keuangan Pusat dan Daerah berdasarkan UU Keuangan Negara.¹⁴⁹ Dalam padangan Burkhead terdapat dua alur pertanggungjawaban:

¹⁴⁶ Pasal 195 Ayat (1), dan (3) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁴⁷ Pasal 196 Ayat (1), dan (3) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁴⁸ Pasal 194-197 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁴⁹ W. Riawan Tjandra, *Op.cit*, hlm. 235.

- a. *one line of responsibility runs from the executive to the administrative agencies;*
- b. *the second line of responsibility in a budget system runs from executive to the legislature.*¹⁵⁰

Dua skema yang disampaikan oleh Burkheid tersebut memang diadopsi secara mutlak dalam sistem pertanggungjawaban keuangan negara di Indonesia. Terdapat mekanisme pertanggungjawaban secara administratif yang disampaikan, diperiksa dan dinilai oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan mekanisme secara politik melalui penyampain Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) oleh eksekutif kepada legislatif yang ditetapkan melalui peraturan daerah.

Khusus untuk laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah yang dibuat oleh BPK memuat opini, yaitu pernyataan profesional pemeriksaan kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan kriteria: (i) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintah; (ii) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*); (iii) kepatuhan terhadap perundang-undangan; dan (iv) efektivitas sistem pengendalian intern. Pemeriksa dapat memberikan empat alternatif opini, yaitu: a) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*); b) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*); c) opini tidak wajar (*adversed opinion*); d) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer opinion*). Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan dan rekomendasi. Sedangkan laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan.¹⁵¹

Dalam konteks pertanggungjawaban keuangan dana otonomi khusus Aceh, secara hukum sejatinya tidak memiliki aspek kekhususan sebagai pembeda dalam hal sistem pertanggungjawaban keuangannya. Sebab di level UU Pemerintahan Aceh juga tidak menyebutkan secara spesifik seperti apa dan bagaimana sistem pertanggungjawaban keuangan dana otonomi khusus. Terkait dengan hal tersebut, UU Pemerintahan Aceh hanya mengatur secara

¹⁵⁰ Lihat *Ibid.*, hlm. 234.

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 235.

singkat dan mengamankan lebih lanjut ke dalam Qanun. Sebagaimana di atur pada Pasal 197 yang menyatakan: *tata cara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, perubahan, perhitungan, pertanggungjawaban dan pengawasan APBA/APBK, diatur dalam qanun dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.*

Selain hal tersebut, Pasal 193 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Aceh mengatur secara spesifik mengenai pertanggungjawaban dana pendidikan yang menyatakan: *pengelolaan dana pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipertanggungjawabkan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dalam pertanggungjawaban APBA/APBK.* Dalam bagian penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa: *pertanggungjawaban pengelolaan dana pendidikan yang dibuat dalam bagian tersendiri merupakan bagian dari pertanggungjawaban APBA/APBK.*

Dalam prakteknya, sejak dana otonomi khusus pertama kali dikucurkan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Aceh pada tahun 2008, hingga saat ini telah dilakukan empat kali perubahan terhadap Qanun yang mengatur terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban dana otonomi khusus.

- a. Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh;
- b. Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2014 tentang Perubahan Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh;
- c. Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus;
- d. Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus;
- e. Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus; dan

- f. Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus;

Jika dilihat dan dibaca masing-masing Qanun Aceh di atas, Qanun dimaksud tidak memberikan gambaran adanya aspek kekhususan dalam pertanggungjawaban keuangan dana otonomi khusus. Seperti halnya diatur pada Pasal 248 Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 *jo* Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh yang menyatakan:

- (1) SKPA menyusun dan melaporkan pertanggungjawaban pelaksanaan APBA secara periodik yang meliputi:
 - a. laporan realisasi anggaran SKPA;
 - b. neraca SKPA; dan
 - c. catatan atas laporan keuangan SKPA.
- (2) Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dan disajikan sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintahan.
- (3) Format laporan realisasi anggaran SKPA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a menggunakan format yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- (4) Format neraca SKPA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b menggunakan format yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- (5) Format catatan atas laporan keuangan SKPA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c menggunakan format yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hal yang sama juga diatur pada Pasal 272 ayat (4) Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 *jo* Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh yang menyatakan: *laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dan disajikan sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintahan.* Selanjutnya dalam hubungannya dengan BPK, Pasal 273 Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 *jo* Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh menyatakan bahwa:

- (1) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 272 ayat (2) disampaikan oleh Gubernur kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

untuk dilakukan pemeriksaan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

- (2) Gubernur memberikan tanggapan dan melakukan penyesuaian terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Aceh berdasarkan hasil pemeriksaan BPK.

Sebagaimana juga ditegaskan pada Pasal 278 Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 *jo* Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh yang menyatakan bahwa BPK merupakan pemeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Aceh dari unsur ekstern yang dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 *jo* Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 *jo* Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2016 *jo* Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus mengatur serupa dengan Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 *jo* Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh.

Pasal 17 Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 *jo* Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 *jo* Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2016 *jo* Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus menyatakan bahwa: *pertanggungjawaban dan pelaporan keuangan yang bersumber dari tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi dan dana otonomi khusus oleh Pemerintah Aceh kepada Pemerintah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.* Ketentuan ini tidak berubah meski telah dilakukan tiga kali perubahan terhadap Qanun 2 Tahun 2008. Dengan kata lain dalam konteks pertanggungjawaban keuangan dana otonomi khusus di Aceh sejauh ini tetap tunduk pada ketentuan yang sama dengan model pertanggungjawaban keuangan negara pada umumnya. Di mana sekurang-kurangnya tunduk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

2. Praktik Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus

Proses pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah secara sederhana dapat kita bagi ke dalam dua tahapan, yang pertama tahapan administratif keuangan, dan yang kedua tahapan proses politik. Sebagaimana juga dibahas sebelumnya, secara prinsip dan regulasi, sejatinya tidak ada pembeda yang bersifat khusus dalam hal pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus Aceh. Sehingga dalam menjelaskan praktik pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus Aceh, tetap tunduk pada peraturan perundang-undangan yang ada dan tidak terkodifikasi.

Jika ditilik dalam skema pengelolaan keuangan daerah, proses pertanggungjawaban keuangan pada dasarnya dimulai dari proses penatausahaan. Dalam praktiknya, pelaksanaan penatausahaan dilakukan oleh bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran daerah yang keduanya berperan penting dalam melaksanakan tugas-tugas kebhendaharaan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Menurut Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 *jo* Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh Pasal 1 ayat 23 mendefinisikan Bendahara Penerimaan adalah pejabat fungsional yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang Pendapatan Aceh dalam rangka pelaksanaan APBA pada SKPA dan PPKA. Sementara pada ayat 24 mendefinisikan Bendahara Pengeluaran pejabat fungsional yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja Aceh dalam rangka pelaksanaan APBA pada SKPA.

Bendahara penerimaan pada SKPD setidaknya dibebankan 4 tugas, yaitu: 1) menyelenggarakan pembukuan terhadap seluruh penerimaan dan penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya; 2) menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), 3) melakukan verifikasi; dan 4) evaluasi serta analisis atas laporan pertanggungjawaban penerimaan. Sedangkan Bendahara Pengeluaran memiliki tugas berupa: 1) mengelola uang persediaan,

menerima, menyimpan, menatausahakan, dan membukukan uang dalam pengelolaannya; 2) melakukan pengujian dan pembayaran berdasarkan perintah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK); dan 3) menolak perintah pembayaran apabila tidak memenuhi persyaratan untuk dibayarkan serta tugas lain sesuai peraturan kepala daerah.¹⁵²

Berdasarkan Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh dinyatakan bahwa Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran adalah pejabat fungsional yang diangkat oleh gubernur Aceh atas usul Pejabat Pengelolaan Keuangan Aceh (PPKA).¹⁵³ Terkait tata cara dan mekanisme pengusulan oleh PPKA dalam rangka pengangkatan Bendahara harus diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur Aceh.¹⁵⁴ Sehingga dapat disimpulkan bahwa penatausahaan merupakan bagian dari proses pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah karena dilaksanakan untuk mempersiapkan laporan keuangan daerah.¹⁵⁵

Laporan keuangan Aceh disusun oleh entitas pelaporan yang merupakan unit pemerintahan yang terdiri atas satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan.¹⁵⁶ Disamping itu, juga ada entitas akuntansi yang merupakan unit pemerintahan pengguna anggaran/pengguna barang yang wajib menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan untuk digabungkan pada entitas pelaporan.¹⁵⁷ Berdasarkan Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh, Pemerintah Aceh berperan sebagai entitas pelaporan, sedangkan SKPA

¹⁵² "Penatausahaan Keuangan Daerah", <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5753> Diakses pada Minggu, 3 November 2019, Pukul 21.00 WIB.

¹⁵³ Pasal 13 ayat (1),(2), dan (3) Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh.

¹⁵⁴ Pasal 13 ayat (7) Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh.

¹⁵⁵ Pelaporan keuangan Pemerintah Daerah merupakan proses penyusunan dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh entitas pelaporan sebagai hasil konsolidasi atas laporan keuangan SKPD selaku entitas akuntansi (Pasal 189 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah).

¹⁵⁶ Pasal 1 angka 25 Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh.

¹⁵⁷ Pasal 1 angka 26 Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh.

berperan sebagai entitas akuntansi.¹⁵⁸ Laporan keuangan daerah wajib disusun berdasarkan sistem akuntansi pemerintah daerah yang mengacu kepada standar akuntansi pemerintahan. Berdasarkan Pasal 4 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh, dinyatakan bahwa gubernur selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Aceh dalam hal ini melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada: 1) kepala satuan kerja pengelolaan keuangan Aceh selaku PPKA; 2) kepala SKPA selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang; dan 3) Sekretaris Aceh selaku Koordinator Pengelolaan Keuangan Aceh. PPKA diberikan tugas menyusun Laporan Keuangan Aceh dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBA yang berada dibawah koordinasi Sekretaris Aceh selaku Koordinator Pengelolaan Keuangan Aceh.¹⁵⁹

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, praktik penyusunan laporan keuangan dilakukan secara bertingkat. Praktik bertingkat tersebut dimulai dari penyusunan laporan keuangan masing-masing SKPD, yang kemudian dikonsolidasikan dan diserahkan kepada PPKD yang kemudian menyusun dan menyajikan laporan keuangan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.¹⁶⁰ Sebelum dilakukan pemeriksaan oleh BPK, aparat pengawas internal pemerintah juga wajib melakukan *review* sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶¹ Pemeriksaan¹⁶² oleh BPK merupakan proses administratif terakhir dalam praktik pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah. Laporan keuangan Pemerintah Daerah harus disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun

¹⁵⁸ Pasal 222 ayat 5 Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh.

¹⁵⁹ Pasal 5 ayat (1) huruf f, dan Pasal 6 ayat (10) huruf f Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh.

¹⁶⁰ Pasal 189-190 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁶¹ Pasal 191 ayat (1) Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁶² Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (Pasal 1 Angka 1 UU 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).

anggaran berakhir,¹⁶³ dan Pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah BPK menerima laporan keuangan dari Pemerintah Daerah.¹⁶⁴ Adapun laporan hasil pemeriksaan BPK atas laporan keuangan pemerintah memuat opini dan laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.¹⁶⁵ Dalam hal ini, pejabat pemerintah yang bertanggungjawab wajib memberikan tanggapan atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa, dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan.¹⁶⁶ Pada Pasal 273 ayat (2) Qanun 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh menyatakan kalau Gubernur memberikan tanggapan dan melakukan penyesuaian terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Aceh berdasarkan hasil pemeriksaan BPK.

Pasca dilakukan pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK, maka selanjutnya adalah proses politik yakni menyusun Rancangan Perda (dalam kasus Aceh adalah Qanun) tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD (dalam kasus Aceh adalah APBA) untuk disahkan kemudian menjadi Perda/Qanun tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD/APBA. Rancangan Perda/Qanun tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD/APBA harus dibahas dan disetujui bersama oleh kepala daerah dan DPRD/DPRD sehingga disinilah proses politik terjadi. Seperti halnya pembentukan Perda/Qanun lain, kedua lembaga pemerintahan daerah ini akan tetap melakukan kompromi-kompromi politik dalam pembahasan Perda/Qanun ini sekalipun sudah dilakukan proses administratif yang panjang sebelumnya. Hasil pembahasan yang kemudian disetujui bersama juga diikuti dengan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disampaikan kepada Menteri (Qanun Provinsi)/Gubernur (Qanun Kabupaten/Kota) paling lambat 3 (tiga) hari

¹⁶³ Pasal 191 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁶⁴ Pasal 191 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁶⁵ Pasal 16 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

¹⁶⁶ Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

terhitung sejak tanggal Rancangan Qanun tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBA untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota.¹⁶⁷

3. Pengawasan dan Pemantauan Terhadap Pengelolaan Dana Otonomi Khusus

3.1. Pengawasan dan Pemantauan di Tingkat Pemerintah Pusat

Secara yuridis formal, pengaturan pengawasan terhadap dana otsus dan istimewa tidak terkodifikasi dalam satu peraturan perundang-undangan. Selama ini pengaturan pengawasan dana otsus dan istimewa tidak berbeda dengan pengawasan keuangan daerah pada umumnya.¹⁶⁸ Sejauh dana otonomi khusus dikucurkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Aceh sejak tahun 2008, aspek pengawasan masih berpedoman pada sistem pengelolaan keuangan negara yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Setidaknya terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengawasan terhadap pengelolaan dana otonomi khusus di Aceh :

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Negara;
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
7. Peraturan Presiden Nomor Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP); dan

¹⁶⁷ Pasal 195-196 Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁶⁸ Dian Aulia, *Dinamika Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia* dalam Nyimas Latifah Aziz dan R. Siti Zuhro (ed). *Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, (Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, 2018), hlm. 63.

8. Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang hampir setiap tahun selalu diperbarui.

Dalam konteks pengawasan dan evaluasi yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.¹⁶⁹ Memperhatikan pengawasan dan evaluasi terhadap Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh dalam rangka pengelolaan negara, hal tersebut dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang masing-masing memiliki perwakilan di daerah termasuk diantara di Wilayah Provinsi Aceh. Kehadiran 2 (dua) lembaga tersebut sebagai wujud implementasi dari asas-asas pengelolaan keuangan negara :¹⁷⁰

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil
2. Profesionalitas;
3. Proporsionalitas;
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara¹⁷¹ BPK memiliki tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.¹⁷² atas dasar 2 (hal) ini yang menjadi dasar juga bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki kewenangan untuk mengawasi dan evaluasi Dana Otonomi Khusus yang dikelola oleh Pemerintahan Aceh.

¹⁶⁹ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK

¹⁷⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, hlm. 23

¹⁷¹ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

¹⁷² Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Pada pelaksanaan pengawasan dan evaluasi Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) memiliki salah satu fungsi yaitu pelaksanaan audit, revidi, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah.¹⁷³ Hal ini juga menjadi dasar/pedoman atas pelaksanaan pengawasan dan evaluasi BPKP terhadap dana otonomi khusus yang dikelola oleh Pemerintahan Aceh.

Tabel. 7
Karakteristik Pengawasan serta Evaluasi BPK dan BPKP

No.	Uraian	BPK	BPKP
1	Dasar Hukum	UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	Peraturan Presiden Nomor Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
2	Hubungan Kelembagaan	DPR, DPD, dan DPRD (DPRA untuk di Wilayah Pemerintah Aceh	Ditunjuk & bertanggungjawab kepada Presiden
3	Jenis Audit	1. Audit keuangan 2. Audit kinerja 3. Audit dengan tujuan tertentu	1. Audit kinerja 2. Audit dengan tujuan tertentu
4	Objek Pengawasan dan Evaluasi	Memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara (termasuk keuangan daerah) – APBN dan APBD	Mengawasi kegiatan Kebendaharaan Umum Negara yang bersumber dari APBN dan dan penugasan khusus dari Presiden
5	Sifat	Eksternal Pemerintah	Internal Pemerintah

¹⁷³ Pasal 3 huruf (b) Peraturan Presiden Nomor Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

6	Wewenang dan fungsi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan pemeriksaan dan meminta keterangan dan/atau dokumen mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara 2. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara 3. Membina jabatan fungsional Pemeriksa 4. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan dan rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah 5. Menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian Negara 6. Memantau penyelesaian ganti kerugian negara/daerah 7. Memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko 2. Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola Instansi Pemerintah. 3. Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, efisiensi, dan efektivitas.
---	---------------------	--	--

3.2. Pengawasan dan Pemantauan di Tingkat Pemerintahan Aceh

Pasal 183 ayat 4 UU No. 11 Tahun 2006 menjelaskan Program pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam program pembangunan provinsi dan kabupaten/kota di Aceh dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antarkabupaten/ kota untuk dijadikan dasar pemanfaatan dana otonomi khusus yang pengelolaannya diadministrasikan pada Pemerintah Provinsi Aceh. Adapun dalam Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh, pengawasan terbagi 2 (dua), yaitu :

1. Pengawasan Fungsional adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga/Badan dan Unit Kerja Daerah yang mempunyai tugas dan

fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian.¹⁷⁴

2. Pengawasan Struktural adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh DPRA terhadap penyesuaian tugas, wewenang dan haknya.

Selanjutnya terkait pengawasan dana otonomi khusus secara khusus diatur melalui Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Pada Qanun tersebut dijelaskan bahwa DPRA melakukan pengawasan terhadap kegiatan perencanaan, pengalokasian, pelaksanaan dan pertanggungjawaban dari penggunaan tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi dan dana otonomi khusus. Dalam hal ini, fungsi pengawasan milik DPRA juga melekat sekaligus fungsi evaluasi terhadap efektifitas dan efisiensi pelaksanaan penggunaan tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi dan dana otonomi khusus.¹⁷⁵ Melalui Qanun Nomor 2 Tahun 2008 yang dapat melakukan kegiatan pengawasan dan evaluasi adalah DPRA.

Pada tahun 2013 terjadi perubahan aturan dari Qanun Nomor 2 Tahun 2008, berdasarkan perubahan tersebut lahirlah Qanun Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil (TDBH) Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Terdapat perubahan terkait pengawasan terhadap pengelolaan dana otonomi khusus sehingga pada qanun tersebut menerangkan bahwa Pemerintah Aceh dan DPRA melakukan pengawasan terhadap perencanaan, pengalokasian, pelaksanaan dan pertanggungjawaban terhadap program dan kegiatan yang bersumber dari Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi serta Dana Otonomi Khusus¹⁷⁶ Sedangkan untuk Pengawasan terhadap perencanaan, pengalokasian, pelaksanaan dan

¹⁷⁴ Pasal 1 angka 84 Qanun Aceh No. 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh

¹⁷⁵ Pasal 16 Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus

¹⁷⁶ Pada Qanun No. 2 Tahun 2013 menyisipkan pasal baru yaitu Pasal 16A dan Pasal 16B sebagai perubahan dari Pasal 16 Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008

pertanggungjawaban oleh Pemerintah Aceh sebagaimana dimaksud dilaksanakan Unit Pelaksana Teknis pada Bappeda Aceh.¹⁷⁷

Selanjutnya terjadi perubahan lagi terhadap Qanun tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus untuk kedua kalinya. Qanun Nomor 10 Tahun 2016 mengatur tentang perubahan kedua tentang Tata Cara (TDBH) Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Berdasarkan Qanun ini fungsi pengawasan dilaksanakan oleh DPRA dan Gubernur. fungsi pengawasan oleh DPRA sebagaimana dimaksud dilaksanakan oleh Tim Pengawasan Tambahan¹⁷⁸ dan fungsi pengawasan oleh Gubernur dilaksanakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Aceh (TAPA).¹⁷⁹

Pada tahun 2018 kembali terjadi perubahan terkait Qanun No. 2 Tahun 2008 untuk ketiga kalinya. Berdasarkan Qanun Nomor 1 Tahun 2018 mengatur tentang perubahan ketiga tentang Tata Cara (TDBH) Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Berdasarkan Qanun ini fungsi pengawasan dilaksanakan oleh DPRA (melalui Tim Pengawas), Gubernur Aceh, DPRK, dan Bupati/Walikota.¹⁸⁰

Pada tatanan aturan di tingkat peraturan gubernur, terdapat juknis dari tata kelola penggunaan dana otsus. Pergub Aceh No. 79 Tahun 2015 mencantumkan bahwa pengawasan dilaksanakan oleh DPRA dan Pemerintah Aceh (dilaksanakan melalui peran Inspektorat Aceh) serta DPRK dan Pemerintah Kabupaten/Kota (dilaksanakan melalui peran Inspektorat Kabupaten/Kota). Selanjutnya, melalui Pergub Aceh No.9 Tahun 2017 dijelaskan bahwa pengawasan dilaksanakan oleh DPRA dan Pemerintah Aceh (dilaksanakan melalui peran Inspektorat Aceh) serta DPRK dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

¹⁷⁷ Pasal 16A ayat (2) Qanun Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus.

¹⁷⁸ Pasal 16A ayat 1a Qanun Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus

¹⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 16A ayat 1b

¹⁸⁰ Pasal 16A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) Qanun Nomor 1 Tahun 2018

Tabel. 8
Aturan & instansi pelaksana pengawasan terhadap dana otonomi khusus Aceh

No.	Fungsi Pengawasan	Instansi Pelaksana	Dasar Hukum
1	Qanun 2 Tahun 2008	DPRA	Pasal 16 ayat (1)
2	Qanun 2 Tahun 2013	DPRA dan Pemerintah Aceh (<i>melalui Unit Pelaksana Teknis Bappeda Aceh</i>)	Pasal 16A ayat (1) Pasal 16A ayat (2)
3	Qanun 10 Tahun 2016	DPRA (<i>Melalui Tim Pengawas Tambahan</i>) dan Gubernur Aceh (<i>Tim Anggaran Pemerintah Aceh</i>)	Pasal 16A ayat (1) dan ayat (1a) Pasal 16A ayat (1b)
4	Qanun 1 Tahun 2018	DPRA (<i>melalui Tim Pengawasan</i>), Gubernur Aceh, DPRK, Bupati/Walikota.	Pasal 16A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5)
5	Pergub No. 79 Tahun 2015	DPRA dan Pemerintah Aceh (<i>dilaksanakan melalui peran Inspektorat Aceh</i>) DPRK dan Pemerintah Kabupaten/Kota (<i>dilaksanakan melalui peran Inspektorat Kabupaten/Kota</i>)	Pasal 34 ayat (1), (2), dan (3)
5	Pergub Aceh No. 9 Tahun 2017	DPRA dan Pemerintah Aceh (<i>dilaksanakan melalui peran Inspektorat Aceh</i>) DPRK dan Pemerintah Kabupaten/Kota	Pasal 36 ayat (1), (2), dan (3)

3. Pemeriksaan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus

Sebagaimana dinyatakan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa: (1) *pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara.* (2) *BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.* Dalam hal ini, jenis pemeriksaan terbagi atas tiga jenis, yaitu 1) pemeriksaan keuangan, merupakan pemeriksaan atas

laporan keuangan; 2) pemeriksaan kinerja, merupakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas; dan 3) pemeriksaan untuk tujuan tertentu, merupakan pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.¹⁸¹

Amanah pemeriksaan keuangan negara tersebut dilakukan sepenuhnya oleh BPK. Di mana menentukan objek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK.¹⁸² Adapun dalam menjalankan tugas pemerksaan, BPK berwenang:

- a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
- b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
- c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
- d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
- e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
- h. membina jabatan fungsional Pemeriksa;
- i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
- j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern

¹⁸¹ Pasal 4 Undang-Undang 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

¹⁸² Pasal 6, *Ibid*,

- k. Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Sebagai pengawas eksternal BPK lebih bertindak sebagai auditor dana APBA yang melakukan pemeriksaan teknis. Kalaupun melakukan pemeriksaan terkait dana otsus, hal tersebut dilakukan atas pemerintah langsung dari Pusat sehingga pemeriksaan dana otsus bukan menjadi tugas rutin BPK.¹⁸³ Hal ini memang dibenarkan oleh BPK Perwakilan Aceh.

Dalam konteks pemeriksaan dana otonomi khusus, audit dana otsus baru akan dimulai pada tahun 2020 dan baru akan dirilis pada tahun 2021. Selama ini praktik berjalan audit terhadap dana otonomi khusus Aceh menyatu secara keseluruhan dengan laporan keuangan APBA. Baik ditingkat provinsi maupun ditingkat kabupaten/kota menyatu dengan belanja yang lain di dalam laporan keuangan tersebut. BPK Perwakilan Aceh bukan tidak pernah mengaudit dana otonomi khusus. Namun hal itu menyatu dalam audit laporan keuangan APBA secara keseluruhan. Selama ini BPK hanya mengaudit kepatuhan terkait dana otsus. Tidak masuk terlalu jauh ke dalam item belanja atau kegiatan terkait dana otsus atau belum ada tema khusus terkait dengan pengelolaan dana otsus. Namun bukan berarti selama ini tidak ada temuan juga yang bersumber dari dana otsus dalam LHP. Akan tetapi hal tersebut memang belum detail mencocokkan peruntukan dana otsus seperti yang diatur dalam UU Pemerintahan Aceh. Sejak tahun 2008 tidak ada aturan khusus terkait audit dana otonomi khusus. Karena selama ini yang dijalankan adalah program kerja pemeriksaan/rencana kerja pemeriksaan. Adapun rencana kerja program kerja pemeriksaan tersebut disusun berdasarkan perintah BPK RI yang dikoordinasikan dengan BPK Perwakilan. Biasanya dalam penentuan rencana kerja pemeriksaan selalu menentukan sektor yang linear antara pusat dan daerah. Dan daerah nanti akan mengambil sampel tiga atau empat kabupaten. Tergantung kepada arah visi dan misi BPK RI. Sehingga hasil pemeriksaan

¹⁸³ Nyimas Latifah Letty Aziz dan Heru Cahyono, *Dinamika Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus di Aceh*, dalam Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Siti Zuhro (ed). *Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, (Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, 2018) hlm. 111.

tersebut dapat gambaran secara nasional. Sehingga luaranya dapat mengarah pada kebijakan nasional.¹⁸⁴

Menurut BPK RI dan Dirjen Otoda Kemendagri, BPK Perwakilan Provinsi Aceh tidak pernah secara khusus melakukan audit dana otsus. Kalaupun ada hal itu dilakukan oleh BPK RI. Alasannya karena pemberian otsus Aceh ini bersifat politis. Adapun pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK RI terkait dengan kinerja pada tahun 2013. Namun, *follow up-*nya belum ada, sementara pemeriksaan yang dilakukan BPK RI Perwakilan Aceh terkait dengan APBD dan BUMD, tidak terkait dengan dana otsus.¹⁸⁵

5. Hambatan dan Tantangan dalam Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus

Dini Suryani dalam kajiannya mengemukakan beberapa aspek yang berpengaruh dalam Pengelolaan Dana Desentralisasi Asimetris di Indonesia. Adapun dalam temuannya menyampaikan bahwa:¹⁸⁶

1) Kapasitas Kelembagaan

Kapasitas kelembagaan merupakan aspek penting dalam optimalisasi anggaran desentralisasi fiskal asimetris. Paling tidak ada enam hal yang harus diperhatikan dalam kapasitas kelembagaan, yaitu: (1) pengelolaan keuangan daerah; (2) kemampuan staf (sumber daya manusia); (3) transparansi dan akuntabilitas; (4) pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan; (5) kemampuan penyerapan anggaran; dan (6) kemampuan menggali sumber pendapatan sendiri (*generating revenue*).

2) Relasi Antar Lembaga

Selain kapasitas kelembagaan yang lebih berorientasi ke dalam, relasi antar lembaga juga patut diperhatikan sebagai aspek yang berpengaruh terhadap pengelolaan dana otonomi khusus dan istimewa. Dalam kajian ini, relasi antar lembaga yang akan menjadi unit analisis adalah (1) relasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, (2) antar lembaga pemerintahan dalam unit pemerintah daerah, yaitu antara eksekutif dan legislatif, (3) antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dan (4) antar pemerintah provinsi.

3) Peran elit

¹⁸⁴ Wawancara dengan Auditor BPK Perwakilan Aceh, 11 Oktober 2019.

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 83.

¹⁸⁶ Lihat Dini Suryani, *Desentralisasi Fiskal Asimetris: Konsep dan Aspek yang Berpengaruh*, dalam Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Siti Zuhro (ed), *Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, (Yayasan Pustaka Obor Indonesia: Jakarta, 2018). hlm. 40-53

Selain pendekatan *good governance* yang terdiri dari kapasitas kelembagaan dan relasi antar lembaga, kajian ini juga menggunakan pendekatan neo-institusionalisme yang menekankan pada peranan aktor/elite dalam lembaga tersebut.

Apabila merujuk pada aspek yang berpengaruh dalam pengelolaan dana desentralisasi asimetris yang disampaikan oleh Dini Suryani tersebut, maka dengan kata lain hal yang menjadi tantangan serta hambatan dalam pelaksanaan otonomi khusus dalam pandangan tersebut merupakan garis besar atau benang merah dari beragam aspek yang ada dalam pertanggungjawaban dana otonomi khusus. Akan tetapi dalam praktik pertanggungjawaban keuangan dana otonomi khusus, kita dapat melihat dalam dua perspektif. Pertama perspektif pemerintah pusat dalam melihat Pemerintah Aceh mengelola dan mempertanggungjawabkan uang negara melalui dana otonomi khusus. Kedua dalam persepektif Pemerintah Aceh sendiri mengelola dan mempertanggungjawabkan uang negara melalui dana otonomi khusus, baik secara administratif dan secara politik.

Sejak penggelontoran dana otsus di Aceh, lemahnya masalah pengawasan titik krusial yang menyebabkan dana otsus kurang berhasil guna. Pengawasan yang dilakukan lebih pada sebatas pemeriksaan dan evaluasi sehingga tidak optimal. Lembaga pemeriksa seperti Inspektorat, BPKP dan BPK kesulitan melakukan proses pengawasan, antara lain, karena pejabat yang berwenang yang terlibat sudah tidak di SKPA yang diperiksa. Selain itu, institusi yang seharusnya mengawasi belum mampu menunjukkan kerja maksimalnya.¹⁸⁷

Dalam praktek pertanggungjawaban pada umumnya, aspek pertanggungjawaban secara administratif dan secara politik memiliki keterkaitan secara langsung dan selalu berbanding lurus. Biasanya, sepanjang pertanggungjawaban secara administratif tidak memiliki permasalahan yang sifatnya mengarah pada pelanggaran hukum (pidana) maka pertanggungjawaban secara politik akan berjalan lancar. Sejauh implementasi dana otonomi khusus, DPRA hanya akan memberikan rekomendasi terkait

¹⁸⁷ Nyimas Latifah Letty Aziz dan Heru Cahyono, *Dinamika ... Op.cit.*, hlm. 115.

dengan bidang-bidang apa saja yang harus diprioritaskan atau diperbaiki pada tahun anggaran berjalan atau tahun anggaran berikutnya.

Pada praktiknya mekanisme pertanggungjawaban dana otonomi khusus sejauh ini tidaklah memiliki perbedaan dengan pertanggungjawaban keuangan lainnya dalam sistem akuntansi pemerintah. Dalam penelitian yang dilakukan di beberapa SKPD dan pejabat/staf Pemerintahan Aceh, pun mengatakan tidak ada masalah dalam hal pertanggungjawaban. Sebab secara umum hal tersebut sudah biasa dilakukan. Adapun yang mungkin memberatkan adalah dari sisi teknis. Karena jumlah uang yang harus dipertanggungjawabkan jumlahnya sangat besar. Apalagi setelah adanya Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008, sudah ada kode khusus sumber pendanaan setiap program atau kegiatan. Sehingga arah penggunaan dana otonomi khusus menjadi lebih mudah diidentifikasi sejak perencanaan.

Pada awal-awal adanya dana otonomi khusus memang ditemukan sejumlah persoalan yang kemudian menjadi temuan BPK, salah satunya terkait dengan pemanfaatan dan peruntukan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) di tahun berikutnya. Temuan tersebut berkaitan dengan ketentuan dalam UU Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh, di manaperuntukan dana otonomi khusus sudah dijelaskan pada enam plus satu sektor-sektor yang telah ditentukan. Akan tetapi pada masa awal pelaksanaan dana otonomi khusus, Pemerintahan Aceh memiliki serapan anggaran yang rendah. Apalagi keberadaan Kuasa Pengguna Anggaran berada di pemerintah provinsi. Dengan serapan yang rendah kemudian menyisakan SiLPA dana otonomi khusus yang besar. Namun demikian, pada tahun berikutnya SiLPA dana otonomi khusus tersebut ternyata dimanfaatkan untuk program atau kegiatan yang bukan termasuk peruntukan pemanfaatan dana otonomi khusus sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh. Inilah kemudian yang menjadi temuan oleh BPK sehingga pada tahun berikutnya setelah mendapatkan rekomendasi dan konsultasi dengan kementerian dalam negeri, SiLPA dana otonomi khusus harus tetap diperuntukan untuk program atau kegiatan yang berkaitan dengan sektor yang ditentukan oleh UU Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Pelaksanaan dana otonomi khusus di Provinsi Aceh sebagai manifestasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh masih menyisakan persoalan yang rumit untuk dituntaskan. Filosofi dana otonomi khusus di Provinsi Aceh sebagai upaya akselerasi dalam mengejar ketertinggalan dengan daerah lain di Indonesia akibat perang yang berkepanjangan dan tsunami, belum mampu diimplementasikan dengan maksimal oleh pemerintah. Hal ini ditandai masih tingginya angka kemiskinan sebesar 15% atau peringkat enam termiskin di Indonesia. Padahal jumlah dana otonomi khusus yang diterima Pemerintah Aceh berkisar Rp. 8 Triliun setiap tahunnya, dan sudah berjalan sebelas tahun sejak 2008.

Berdasarkan riset yang kami lakukan, pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Aceh masih menunjukkan berbagai persoalan. Setidaknya kami mencatat terdapat tiga persoalan krusial terkait hal ini.

Pertama, pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus melalui Undang-Undang belum dijalankan secara konsisten oleh pemerintah pusat. Memang disatu sisi, pemerintah pusat telah menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan mengalokasikan dana otonomi khusus sebesar 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Akan tetapi, disisi yang lain masih ada kewenangan fiskal yang belum diserahkan sepenuhnya oleh pemerintah pusat kepada Pemerintah Aceh seperti urusan pertanahan. Praktis, Pemerintah Aceh tidak memiliki ruang fiskal yang memadai dalam memaksimalkan potensi Pendapatan Daerah dan dibuat ketergantungan dengan pemberian dana otonomi khusus dari pemerintah pusat.

Kedua, pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus melalui aturan turunan yakni Qanun juga tidak melalui perencanaan matang dari Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/ kota. Hal ini ditandai dengan pelaksanaan

dana otonomi khusus yang tidak didasari dokumen perencanaan berupa Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh. Padahal Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh adalah kebutuhan mutlak ketika dana otonomi khusus diimplementasikan sebagaimana yang diamanatkan UU. Praktik yang terjadi pada tujuh tahun pelaksanaan otonomi khusus yakni sejak 2008 sampai 2014, implementasi dana otonomi khusus tidak memiliki arah yang jelas akibat ketiadaan Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh. Hal ini berakibat banyak program/ kegiatan yang dibiayai dari dana otonomi khusus menjadi tidak efektif. Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh sendiri baru ada ditahun 2015. Meskipun demikian, hal ini juga tidak menjamin program/ kegiatan akan efektif mengingat masih ditemukan berbagai permasalahan di lapangan.

Disamping minimnya perencanaan, pengaturan turunan dana otonomi khusus berupa Qanun juga menunjukkan adanya tren pembentukan berbagai dinas/ badan/ kantor/ lembaga istimewa sebagai konsekuensi keistimewaan Aceh. Akibatnya, belanja pegawai yang dikeluarkan Pemerintah Aceh berkisar Rp 900 Milyar hingga Rp 2 Triliun lebih setiap tahunnya.

Ketiga, tidak ada mekanisme khusus dalam pertanggungjawaban dana otonomi khusus. Selama ini, pengaturan pengawasan dan pertanggungjawaban dana otonomi khusus tidak berbeda dengan keuangan daerah pada umumnya. Proses audit terhadap dana otonomi khusus Aceh dibuat menyatu secara keseluruhan dengan laporan keuangan APBA. Ketiadaan audit khusus terhadap dana otonomi khusus ini disinyalir karena adanya persepsi pemerintah pusat yang melihat dana otonomi khusus sebagai hal yang sangat politis sehingga tidak mungkin diintervensi sebagai realisasi MoU Helshinki. Disamping itu, pengaturan pengawasan terhadap dana otonomi khusus belum terkodifikasi dalam satu peraturan perundang-undangan.

Berbagai kelemahan dalam pengaturan dan pertanggungjawaban pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Aceh selayaknya diperbaiki. Diperlukan ketegasan dari pemerintah pusat dalam mengatur pertanggungjawaban secara terukur sehingga pemanfaatan dana otonomi khusus bisa tepat sasaran. Disaat yang bersamaan, Pemerintah Aceh berserta

pemerintah kabupaten/ kota selayaknya lebih inovatif dalam membelanjakan program/ kegiatan yang bersumber dari dana otonomi khusus. Inovasi ini dibutuhkan dalam rangka mempersiapkan *exit strategy* yang tepat ketika masa dana otonomi khusus ini berakhir.

B. Saran

Kompleksitas permasalahan terkait pengaturan pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Aceh membutuhkan berbagai saran perbaikan yakni:

1. Pemerintah pusat perlu konsisten menjalankan kebijakan dana otonomi khusus termasuk mendelegasikan kewenangan terhadap Pemerintah Aceh sebagaimana yang telah diatur Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
2. Pemerintah pusat perlu membuat kodifikasi khusus terkait pengaturan pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap daerah yang menerima dana otonomi khusus. Hal ini mengingat karakteristik dana otonomi khusus yang berbeda dengan pengawasan pembiayaan keuangan daerah pada umumnya.
3. Pemerintah Aceh beserta pemerintah kabupaten/ kota perlu mengimplementasikan dana otonomi khusus berbasis dengan kebutuhan perencanaan yakni Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh. Hal ini dalam upaya meminimalisir inefisiensi program/ kegiatan yang bersumber dari dana otonomi khusus.
4. Dibutuhkan komitmen bersama antara pemerintah, dan masyarakat di Aceh dalam mengawal pelaksanaan dana otonomi khusus mengingat masa berlaku pelaksanaan dana otonomi khusus adalah temporer yakni dua puluh tahun. Tanpa adanya komitmen bersama dalam mengawasi dana otonomi khusus tersebut, maka berapapun besarnya dana yang diterima Aceh akan menjadi sia-sia.



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS ANDALAS
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT

Gedung Rektorat Lantai II Kampus Limau Manis, Padang 25163
Telp./Faks.: 0751-72645, Alamat e-mail: lppm.unand@gmail.com

**KONTRAK PENELITIAN
SKIM
PENELITIAN TERAPAN UNGGULAN
KLASTER RISET-PUBLIKASI GURU BESAR UNIVERSITAS ANDALAS
(PTU-KRP1GB-Unand)
TAHUN ANGGARAN 2019**

**ANTARA
PEJABAT PEMBUAT KOMITMEN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
DENGAN**

PENELITI UNIVERSITAS ANDALAS

Nomor: T/1/UN.16.17/PP.HUM-KRP1GB/LPPM/2019

Pada hari ini **Senin** tanggal **Tiga Belas** bulan **Mei** tahun **Dua Ribu Sembilan Belas**, kami yang bertandatangan di bawah ini:

1. **Dr.-Ing. Uyung Gatot S. Dinata** : Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Andalas yang berkedudukan di Rektorat Universitas Andalas, Kampus Limau Manis, Padang, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pejabat Pembuat Komitmen pada LPPM Universitas Andalas, selanjutnya disebut **PIHAK PERTAMA**
2. **YULIANDRI** : Sebagai Ketua Pelaksana Penugasan Program Penelitian Skim Penelitian Terapan Unggulan Klaster Riset-Publikasi Guru Besar Universitas Andalas (PTU-KRP1GB-Unand), Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama diri sendiri sebagai pengusul dan ketua pelaksana penelitian Tahun Anggaran 2019 dan atas nama anggota pelaksana penelitian, selanjutnya disebut **PIHAK KEDUA**.

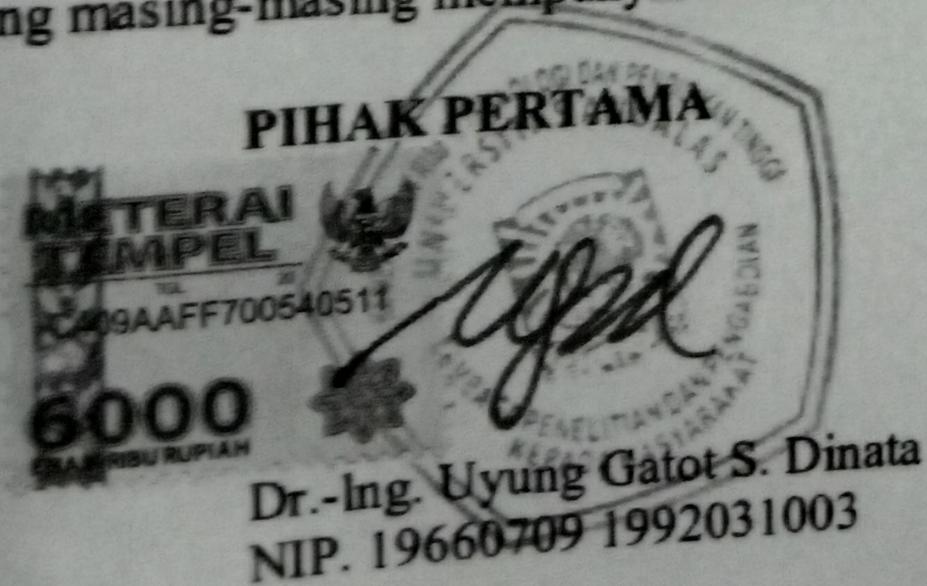
PIHAK PERTAMA dan **PIHAK KEDUA** secara bersama-sama telah bersepakat mengikatkan diri dalam suatu Kontrak Penelitian atau mengadakan Perjanjian Pelaksanaan Penugasan Program Penelitian Skim Penelitian Terapan Unggulan Klaster Riset-Publikasi Guru Besar Universitas Andalas disebut juga PTU-KRP1GB-Unand, sesuai dengan Surat Keputusan Rektor Nomor: T/2342/UN.16.R/PT.01.02/KPT/2019, Tanggal 13 Mei 2019, dengan ketentuan dan syarat-syarat yang diatur dalam pasal-pasal berikut:

PASAL 18
Lain-lain

- (1) **PIHAK KEDUA** menjamin bahwa penelitian dengan judul tersebut di atas belum pernah dibiayai dan/atau diikutsertakan pada Pendanaan Penelitian lainnya, baik yang diselenggarakan oleh instansi, lembaga, perusahaan, baik di dalam maupun di luar negeri.
- (2) Segala sesuatu yang belum cukup diatur dalam perjanjian ini dan dipandang perlu diatur lebih lanjut dan dilakukan perubahan oleh **PARA PIHAK**, maka perubahan-perubahannya akan diatur dalam amandemen Kontrak Penelitian ini dan/atau melalui perjanjian tersendiri/tambahan yang merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian ini.
- (3) **PARA PIHAK** dibebaskan dari tanggung jawab atas keterlambatan atau kegagalan dalam memenuhi kewajiban yang dimaksud dalam Kontrak Penelitian disebabkan atau diakibatkan oleh peristiwa atau kejadian di luar kekuasaan **PARA PIHAK** yang dapat digolongkan sebagai keadaan memaksa (*force majeure*).
- (4) Peristiwa atau kejadian yang dapat digolongkan keadaan memaksa (*force majeure*) dalam Kontrak Penelitian ini adalah bencana alam, wabah penyakit, kebakaran, perang, blokade, peledakan, sabotase, revolusi, pemberontakan, huru-hara, serta adanya tindakan pemerintah dalam bidang ekonomi dan moneter yang secara nyata berpengaruh terhadap pelaksanaan kontrak penelitian ini.
- (5) Apabila terjadi keadaan memaksa (*force majeure*), maka pihak yang mengalami wajib memberitahukan kepada pihak lainnya secara tertulis, selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak terjadinya keadaan memaksa (*force majeure*), disertai dengan bukti-bukti yang sah dari pihak yang berwajib, dan **PARA PIHAK** dengan itikad baik akan segera membicarakan penyelesaiannya.
- (6) Hal-hal lain yang belum diatur dalam kontrak penelitian ini akan diatur kemudian oleh kedua belah pihak secara musyawarah.

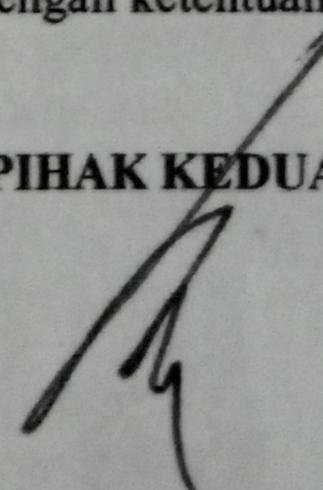
Perjanjian ini dibuat dan ditandatangani oleh **PARA PIHAK** pada hari dan tanggal tersebut di atas, dibuat dalam rangkap 3 (tiga) dan bermeterai cukup sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yang masing-masing mempunyai kekuatan hukum yang sama.

PIHAK PERTAMA



Dr.-Ing. Uyung Gatot S. Dinata
NIP. 19660709 1992031003

PIHAK KEDUA


YULIANDRI
NIDN. 0018076201