



**PERIMBANGAN DANA OTONOMI KHUSUS ACEH
ANTARA PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA**

**CONSIDERATION OF ACEH SPESIAL AUTONOMY
FUND OF BETWEEN PROVINCE AND DISTRICT/CITY**

Jefrie Maulana

Forum Pengawasan Parlemen Aceh (FORSAPA Aceh)
Jl. T. Malem Muda No. 292, Gp. Mulia, Banda Aceh
e-mail: jefrie.maulan4@gmail.com

Eddy Purnama

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111
e-mail: eddypurnama@unsyiah.ac.id

Mahdi Syabandir

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111
e-mail: msyahbandir@unsyiah.ac.id

Diterima: 06/12/2017; Revisi: 25/01/2018; Disetujui: 02/02/2018

Abstrak - Perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh antara Provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka mempercepat pembangunan di Aceh dalam berbagai sector akan terwujud apabila pengelolaannya sesuai dengan prinsip kesejahteraan rakyat serta mekanisme pengawasan yang sesuai dengan asas kemanfaatan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan kesesuaian peraturan perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh dengan prinsip kesejahteraan rakyat serta kemanfaatan mekanisme pengawasan pengalokasian Dana Otonomi Khusus Aceh yang dilakukan Pemerintahan Aceh. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang ingin mengidentifikasi dari aspek hukumnya. Data yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh belum memenuhi prinsip Negara kesejahteraan, karna pembagiannya lebih besar untuk Provinsi daripada Kabupaten/Kota. Mekanisme pengawasan terhadap pemanfaatan Dana Otonomi Khusus belum menjamin pemenuhan asas kemanfaatan. Belum adanya Peraturan Gubernur Aceh tentang Satuan Kerja Khusus dan tentang kriteria seleksi program serta kurangnya peran pengawasan dari lembaga khusus Aceh sebagai bentuk pengawasan eksternal.

Kata Kunci: Dana Otonomi Khusus, Perimbangan Keuangan

Abstract - *The balance of Aceh Special Autonomy Fund between provinces and districts/cities in order to accelerate development in Aceh in various sectors will be achieved if the management is in accordance with the principle of people's welfare and the supervisory of its mechanism is in line with the principle of expediency. This study aims to identify and explain the appropriateness of the regulation on the balance of the Special Autonomy Fund of Aceh with the principle of people's welfare. In addition to that, this study also wants to assess the usefulness of monitoring mechanism for the allocation of the Special Autonomy Fund of Aceh that is conducted by the Government of Aceh. This research is a normative juridical research that wants to identify from its legal aspect. This research uses three kinds of data: they are primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The results of the study indicate that the management of the Aceh Special Autonomy Fund has not yet fulfilled the basic objectives of the welfare state, because the distribution is greater for the province than the districts/cities. The mechanism of supervision over the utilization of the Special Autonomy Fund has not been in accordance with the principle of expediency. The absence of Aceh Governor Regulation on Unit Special Working and selection criteria program and then lack of Role of Supervision from Aceh special Autonomy institutions as a form external controls.*

Keywords: *Special Autonomy Funds, Financial Balancing*

PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan otonomi lebih menjamin terwujudnya demokrasi pada tataran pemerintahan lokal daripada sentralisasi. Satuan pemerintahan otonom dengan prinsip desentralisasi mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan akan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat sesuai keanekaragaman daerah-daerah.¹ Untuk dapat menyelenggarakannya diperlukan sumber keuangan yang cukup.

Pelaksanaan desentralisasi berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Penyerahan urusan pemerintahan disertai dengan penyerahan kewenangan dibidang keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang disebut dengan desentralisasi fiskal. Dengan adanya desentralisasi fiskal, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki sumber pendapatannya masing-masing. Sehingga Pemerintah Daerah memiliki kepastian mendapatkan pendapatan yang berbeda dan tidak semata-mata bergantung dengan sumber-sumber keuangan dari Pemerintah Pusat yang dapat menghilangkan eksistensi pemerintah daerah otonom.²

Bagir Manan mengatakan bahwa :

“Inti dari hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ialah perimbangan keuangan. Karena dalam keadaan apapun, keuangan Pemerintah Pusat akan selalu lebih kuat dari Pemerintah Daerah. Pengaturan sistem keuangan daerah seperti subsidi yang tetap menjamin kemandirian, keleluasaan, dan kekuasaan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya sendiri termasuk hal yang harus diperhatikan dalam hal perimbangan keuangan.

Provinsi Aceh diberikan otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang berorientasi pada penyelenggaraan pemerintahan dengan hak otonomi seluas-luasnya. Hal ini juga berpengaruh dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat engan Pemerintah Aceh. Penyerahaan kewenangan dan

¹Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 33.

²Faisal Akbar Nasution, *Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi*, Jurnal Hukum No. 3 VOL. 18 Juli 2011 : 381 – 404, hlm. 383.

penyelenggaraan urusan pemerintahan di Aceh dan kabupaten/kota diikuti dengan pemberian sumber pendanaan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota.³

Sumber penerimaan Provinsi Aceh dan Kabupaten/Kota terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah tersebut berumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus dan lain-lain pendapatan yang sah.⁴ Dana Otonomi Khusus merupakan dana yang didapatkan oleh Provinsi Aceh melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Dana Otonomi Khusus diperuntukkan untuk mempercepat pembangunan Provinsi Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infra struktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.⁵ Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar Kabupaten/Kota dan pengelolaannya diadministrasikan pada Pemerintah Provinsi Aceh dan diatur lebih lanjut melalui Qanun.

Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus dalam rangka mempercepat pembangunan di Aceh dalam berbagai sektor akan terwujud apabila pelaksanaannya sesuai dengan asas-asas yang termuat dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, yaitu dengan berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.⁶ Sehingga pemanfaatan Dana Otonomi Khusus dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar Kabupaten/Kota dapat terwujud.

Efektivitas pengelolaan, pengalokasian dan penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh juga harus dilakukan dengan perencanaan yang baik, pelaksanaan yang tepat serta pengawasan yang terpadu. Sehingga kemampuan daerah mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki dengan cara atau proses yang paling optimal dapat tercapai sesuai dengan Pasal 262 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

³Pasal 178 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

⁴Pasal 178 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

⁵Pasal 183 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

⁶Pasal 58 huruf i Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pmerintahan Daerah.

Penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh selama satu dekade masih dirasakan belum membawa kesejahteraan bagi masyarakat di Aceh. Besarnya dana yang dikelola oleh Pemerintah Aceh justru semakin menambah masalah kemiskinan, keterbelakangan, dan ketertinggalan. Dampak pembangunan Aceh belum memberikan manfaat yang signifikan dan besarnya. Dana Otonomi Khusus Aceh juga belum mampu menjawab kemiskinan dan ketertinggalan di hampir semua wilayah Aceh dan jauh dari prinsip kesejahteraan.⁷

Pengelolaan dan penggunaan Dana Otonomi Khusus yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna serta kemampuan daerah mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki dengan cara atau proses yang paling optimal dapat tercapai tidak hanya terpaku pada pengelolaan sumber alokasi dana yang besar, akan tetapi juga harus dengan prinsip perencanaan yang baik, pelaksanaan yang tepat serta pengawasan yang terpadu dan bermanfaat.

Pengawasan yang dilakukan bertujuan mengoptimalkan pembangunan secara merata dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar Kabupaten/Kota, namun tidak melemahkan kemandirian otonomi sehingga menghambat percepatan pembangunan daerah. Akan tetapi dalam rangka mengoptimalkan penggunaan yang efektif.

Kajian ini hanya difokuskan kepada perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. Tujuan yang ingin dicapai melalui kajian ini adalah untuk mengetahui tata cara pengalokasian Dana Otonomi Khusus Aceh serta pengawasannya yang diatur didalam peraturan perundang-undangan, Apakah perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh antara Provinsi dan Kabupaten/Kota telah sesuai dengan prinsip kesejahteraan rakyat ? dan Apakah mekanisme pengawasan pengalokasian Dana Otonomi Khusus Aceh telah memenuhi asas kemanfaatan ?.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif yang bertujuan untuk mengkaji dalam aspek hukum terkait tata cara pengelolaan dan pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh Antara Provinsi Dan Kabupaten/Kota. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Pendekatan yang dilakukan dalam

⁷Opini Serambi 02 Januari 2017, <http://aceh.tribunnews.com/2017/01/02/menakar-keberhasilan-pembangunan-aceh?page=1> di akses pada hari Senin, 10 Juli 2017 pukul 15.33 WIB.

penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan asas yang termasuk dalam pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Data penelitian yang sudah terkumpul akan dipilah dan diklasifikasi dalam kelompok masing-masing. Kemudian akan dianalisis secara kualitatif sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kesesuaian dengan prinsip kesejahteraan rakyat serta asas kemanfaatan. Analisis data dilakukan secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pemberian status istimewa maupun khusus bagi Pemerintahan Aceh yang memiliki pengertian adanya pengaturan yang berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia dan memiliki perjalanan yang panjang. Dalam perspektif yuridis ketatanegaraan, Provinsi Aceh memiliki desain ketatanegaraan yang beragam. Pada masa awal kemerdekaan digunakan sebutan Provinsi Aceh, selanjutnya dikenal juga sebutan Keistimewaan Provinsi Istimewa Aceh, Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan terakhir disebut dengan Pemerintahan Aceh.⁸

Ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tersebut dapat dipahami bahwa, walaupun sudah ada ketentuan yang mengatur adanya alokasi penerimaan bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diberikan sebagai pelaksanaan otonomi khusus, namun ternyata bentuk penerimaan bukan berupa dana yang dialokasikan melalui APBN, melainkan berupa tambahan dari bagi hasil sumber daya alam di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Sampai dengan pemberlakuan UU Nomor 18 Tahun 2001 ini, masih belum dikenal adanya alokasi dana otonomi khusus yang dialokasikan berupa dana transfer dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Perjalanan Aceh dalam pengaturan sebagai daerah otonomi khusus atau daerah istimewa di Indonesia sampai pada proses perdamaian yang lahir dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki, Finlandia pada Senin 15 Agustus 2005. Nota kesepahaman tersebut selanjutnya lebih dikenal dengan sebuta MoU Helsinki.⁹ Terlepas dari status kedudukan MoU Helsinki tersebut dalam perspektif yuridis ketatanegaraan di Indonesia, yang terpenting adalah adanya perintah untuk

⁸Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 223.

⁹*Ibid.*, hlm. 246.

membentuk undang-undang baru terkait dengan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh.

Sebagai langkah lanjutan dari MoU Helsinki (kesepakatan yang dibuat antara Pemerintah Indonesia dengan GAM) dalam upaya penyelesaian konflik, DPR Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia telah menyetujui pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan Aceh sebagai daerah otonomi khusus di Indonesia.

Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh ini dapat dikatakan menjadi dasar hukum bagi Pemerintahan Aceh yang paling rinci dan menyeluruh. Pasal 1 angka 2 dan angka 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, memberikan keterangan terkait dengan status dan penamaan Aceh sebagai daerah otonomi khusus di Indonesia.

Berkaitan dengan pembiayaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan, diatur dalam ketentuan Pasal 179 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu penerimaan Aceh dan kabupaten/kota terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan, dan Pendapatan Daerah bersumber dari, Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Pengaturan lebih lanjut terkait dengan bentuk Dana Otonomi Khusus yang diterima Pemerintah Aceh, diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 183 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam ketentuan ini Dana Otonomi Khusus merupakan penerimaan Pemerintahan Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.

Pemberian Dana Otonomi Khusus Aceh (Doka) merupakan konsekuensi yuridis dengan ditetapkannya Aceh sebagai salah satu daerah otonomi khusus melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Penyerahan kewenangan terhadap Provinsi Aceh diikuti dengan pembiayaan atau anggaran untuk menyelenggarakan kewenangan tersebut.¹⁰ Ketentuan pemberian dana otonomi khusus bagi Aceh di mulai dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang tersebut merupakan aturan dasar pemberian dana otonomi khusus.

¹⁰Joko Triharyanto, “*Desentralisasi Fiskal Seutuhnya*”, Artikel, Pegawai Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI, Jakarta. 2016.

Materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh termasuk pemberian (Doka) sarat akan kepentingan politis dalam rangka menyelesaikan konflik berkepanjangan di Aceh.¹¹ Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh merupakan amanat dari nota kesepahaman Mou Helsinki yang ditanda tangani antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005.

Pasal 183 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh menentukan bahwa DOKA yang diterima Aceh sebesar 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional selama 15 tahun pertama dan 1% (satu persen) dari Dana Alokasi Umum Nasional untuk tahun berikutnya. Dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menentukan bahwa jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang ditetapkan di dalam APBN. Dengan demikian, dalam keadaan apapun Aceh akan mendapatkan DOKA setiap tahunnya.

Pada desentralisasi fiskal, pendekatan yang digunakan ialah *money follow priority program* yaitu anggaran dialokasikan sesuai dengan program prioritas dan kebutuhan penggunaannya. Apabila anggaran yang telah dialokasikan tidak digunakan sesuai dengan program prioritas, kebutuhan dan penggunaan yang telah dianggarkan, maka alokasi anggaran ditahun berikutnya akan berkurang.¹² Pendekatan tersebut tidak berlaku bagi Doka, habis ataupun tidaknya penyerapan anggaran tidak mempengaruhi besaran Doka karna telah ditentukan atau dengan kata lain dijamin oleh Undang-Undang Pemerintahan Aceh.¹³

Pengelolaan dan pemanfaatan serta pengawasan terhadap Doka pada awalnya berada pada Pemerintah Aceh. Kemudian, pada tahun 2013 pemerintah Kabupaten/Kota mengajukan permohonan agar dana otsus yang menjadi bagian Pemerintah Kabupaten/Kota sebanyak 40% sebagaimana diatur dalam Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus melalui mekanisme transfer.¹⁴ Hal tersebut dipenuhi oleh Pemerintah Aceh melalui Qanun Aceh Nomor 2 Tahun

¹¹Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

¹²Joko Triharyanto, "Desentralisasi Fiskal Seutuhnya", *Loc. Cit.*,

¹³Pasal 183 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

¹⁴<http://aceh.tribunnews.com/2016/11/22/mulai-2017-dana-otsus-tak-lagi-ditransfer-ke-daerah>. Diakses pada hari Sabtu, 18 November 2017, Pukul 01.00 WIB.

2013 Tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus.

Pengelolaan Doka dan mekanisme transfer tersebut di atas oleh Pemerintahan Aceh di tarik kembali melalui Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Sehingga pengelolaanya langsung oleh Pemerintahan Aceh.

Pengelolaan DOKA jika diamati lebih lanjut melalui indikator tujuan pokok negara kesejahteraan menurut Riawan Tjandra mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik masih belum terpenuhi. Secara teori kewenangan, penarikan kembali pengelolaan dana otonomi khusus dari Pemerintah Kabupaten/Kota oleh Pemerintah Aceh merupakan suatu bentuk pengawasan dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁵ Hal ini yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang membawa kemanfaatan dan kesejahteraan rakyat.

Pembentukan kebijakan perimbangan dana otonomi khusus Aceh ada pada Pemerintahan Aceh meliputi legislatif (DPR Aceh) dan eksekutif (Gubernur Aceh). Pembentukan Qanun Aceh tentang perimbangan dana otonomi khusus harus dilakukan atas persetujuan bersama antara DPR Aceh dan Gubernur Aceh. Anggota DPR Aceh merupakan wakil rakyat Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Aceh. Seharusnya dalam merumuskan kebijakan yang berkenaan langsung dengan kepentingan di daerah perwakilannya, harus memperjuangkan kepentingan tersebut hingga sesuai dengan prinsip-prinsip kesejahteraan. Perubahan kebijakan perimbangan dana otonomi khusus Aceh diakibatkan lemahnya kinerja DPR Aceh yang hanya memperjuangkan kepentingannya, seperti dana aspirasi.¹⁶

Pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh harus dialokasikan dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar Kabupaten/Kota yang ada di Aceh. Walaupun titik berat otonomi khusus di Aceh pada Pemerintahan Provinsi, akan tetapi kewenangan teritorial ada pada Kabupaten/Kota. Pengelolaan dan pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh yang diadministrasikan kepada Pemerintah Provinsi merupakan salah satu

¹⁵ Pengertian pembinaan dan pengawasan terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah

¹⁶ <http://aceh.tribunnews.com/2018/01/14/dewan-fokus-dana-aspirasi> diakses pada hari Rabu, 24 Januari 2018, pukul 10.52 WIB.

permasalahan yang menghambat pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh secara optimal. Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mencapai efisiensi kinerja bergantung pada terlambat atau tidaknya pengesahan Anggaran oleh Pemerintah Provinsi. Hal ini dikarenakan, rendahnya kualitas SDM di Pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota dalam membangun tata kelola pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomi khusus Aceh.¹⁷

Keberadaan Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus mendapatkan aksi protes dari Pemerintah Kabupaten/Kota.¹⁸ Sebagai tolak ukur kesejahteraan, yang pada umumnya menyangkut kepuasan dan utilitas, mempertanyakan apakah suatu kebijakan hukum atau ekonomi yang diterapkan akan menempatkan suatu masyarakat lebih baik tanpa menempatkan kelompok masyarakat lain lebih buruk.¹⁹ Dengan kata lain bahwa jika ada perubahan, perubahan tersebut membuat sejumlah anggota masyarakat bertambah sejahtera tanpa membuat anggota masyarakat yang lain berkurang kesejahteraannya.

Otonomi khusus merupakan penyelenggaraan pemerintahan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat lokalnya. Penyerahan kewenangan dan penyelenggaraan urusan pemerintahan di Aceh dan kabupaten/kota diikuti dengan pemberian sumber pendanaan kepada pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota.²⁰ Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat. Maka pengelolaan Doka seharusnya juga dikelola langsung oleh Pemkab/Pemkot.

Sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat lokalnya.²¹ Demikian pula halnya dengan penyaluran Doka yang tidak berimbang antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota, akan menghambat tujuan diberikannya DOKA guna mengejar ketertinggalan pembangunan daerah Aceh guna mewujudkan cita-cita negara dengan mengedepankan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yaitu negara yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar

¹⁷Husni jalil, Eddy Purnama, Daud Yoesoef, *Membangun Tata Kelola Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Khusus Aceh*.

¹⁸<http://www.modusaceh.co/news/kabupaten-dan-kota-tak-rela/index.html>. Diakses pada hari Jumat, 1 Desember 2017, Pukul 01.00 WIB.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 384.

²⁰Pasal 178 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

²¹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 37.

sosial dan ekonomi setiap warga negara guna menjamin suatu standar hidup yang minimal terpenuhi.²²

Pembahasan APBA yang selalu terlambat berdampak pada tidak efesiennya realisasi anggaran mengingat waktu pengerjaan yang begitu singkat dan terkesan terburu-buru karena tidak cukup waktu pengerjaan.²³ Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan/atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran tujuan yang telah ditetapkan.²⁴ Hal ini akan menyulitkan pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota dalam meningkatkan upaya dan kreativitasnya yang diakibatkan ketergantungan dengan kinerja pemerintah di tingkat Provinsi dalam pengesahan Anggaran. Disamping itu, rendahnya kualitas SDM di Pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota dalam membangun tata kelola pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomi khusus Aceh.²⁵

Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan satuan pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat. Sehingga, sangat berperan dalam hal kemajuan pembangunan, meningkatkan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pelayanan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Kondisi masyarakat yang berada lebih dekat dengan pemerintah kabupaten/kota memberikan efisiensi dan efektivitas birokrasi dari aspek pelayanan publik. Maka, pembagian dana otonomi khusus Aceh harus lebih besar dialokasikan ke pemerintah Kabupaten/Kota.

Pemerintahan Aceh beserta Pemerintah Kabupaten/Kota yang masuk di dalam wilayah Provinsi Aceh mendapatkan kewenangan atribusi untuk menjalankan otonomi khusus termasuk pengelolaan Doka di daerah lokalnya oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Mekanisme pemanfaatan dengan mekanisme perimbangan Doka berdasarkan Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus tidak sesuai dengan teori desentralisasi fiskal.

Menurut Khusaini, desentralisasi fiskal merupakan bentuk pemindahan tanggung jawab, wewenang, dan sumber-sumber daya (dana, personil, dan lain-lain) dari pemerintah pusat ke tingkat pemerintah daerah. Dalam perspektif teori, desentralisasi fiskal akan

²²Miriam Budihardjo, *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta, 1980, hlm. 67.

²³ Mohammad Din, *APBA Untuk Siapa ? Rakyat atau Penguasa* <http://aceh.tribunnews.com/2018/01/05/apba-untuk-siaparakyat-atau-kepentingan-penguasa?page=all>

²⁴Riawan Tjandra, W. *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 65.

²⁵Husni Jalil, Eddy Purnama, Daud Yoesoef, *Membangun Tata Kelola Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Khusus Aceh*, *Loc.Cit.*,

mendekatkan pemerintah kepada masyarakat (*their constituents*), sehingga dalam system pemerintahan yang desentralistik akan menciptakan efisiensi dalam perekonomian, *public services* dan kesejahteraan masyarakat.²⁶ Maka mekanisme perimbangan Doka berdasarkan Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus akan menghambat kreativitas Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengupayakan pembangunan yang sesuai dengan potensi masyarakat lokalnya karena keterbatasan dana.

Bagir Manan sebagaimana diikuti oleh Yuswanto mengatakan bahwa dalam skema hukum pembagian yang timpang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dianggap aneh. Karena yang mempunyai Sumber Daya Alam (SDA) adalah Pemerintah Daerah, sehingga wajar jika Pemerintah Daerah akan mendapatkan pembagian yang lebih besar dari Pemerintah Pusat. Oleh karena yang memiliki SDA adalah Pemerintah Daerah, maka yang melakukan pembagian terhadap hasilnya seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat.²⁷ Jika ditinjau lebih lanjut, yang memiliki SDA ialah Pemerintahan Kabupaten/Kota. Salah satu tujuan pokok negara kesejahteraan menurut Riawan Tjandra yaitu menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata.²⁸ Maka dari itu perimbangan Doka yang didominasi oleh Pemerintah Provinsi kontra-produktif dengan tujuan pokok negara kesejahteraan sebagaimana yang dipaparkan oleh Riawan Tjandra tersebut.

Pengelolaan Doka yang terpusat pada Pemerintahan Provinsi akan menimbulkan hubungan yang disharmonis antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Karena Implikasinya adalah adanya kebutuhan dana yang cukup besar bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menjalankan pemerintahan dan kekhususannya, dan dari sinilah timbul suatu mekanisme yang disebut perimbangan keuangan atau transfer pemerintah. Jadi, perimbangan keuangan merupakan suatu mekanisme bantuan (transfer) keuangan.²⁹

²⁶Mohammad Khusaini, *Ekonomi Publik : Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. BPFE Unibraw, Malang, 2006, hlm. 34.

²⁷Yuswanto, *Hukum Dana Alokasi Umum*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2011, hlm. 23.

²⁸W. Riawan Tjandra, *Dinamika Peran Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Administrasi: Analisis Kritis Terhadap Perspektif Penyelenggaraan Pemerintahan*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2004, hlm. 6.

²⁹Yuswanto, *Hukum Dana Alokasi Umum*, *Op.Cit.*, hlm. 24.

Inti dari perimbangan keuangan adalah memperbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan demikian, lumbung keuangan daerah dapat berisi banyak.³⁰ Sehingga Pemerintah Kabupaten/Kota dapat meningkatkan mutu dan pelayanan publik. Seperti dibidang pelayanan kesehatan, masyarakat ditingkat Kabupaten/Kota harus mengeluarkan biaya besar untuk berobat ke rumah sakit Provinsi karena fasilitas rumah sakit didaerahnya tidak memadai. Disamping itu, masyarakat harus menjalani birokrasi yang berbelit belit sehingga efisiensi dan efektivitas birokrasi dari aspek pelayanan publik tidak terpenuhi. Kondisi seperti ini tidak sesuai dengan prinsip kesejahteraan rakyat dalam hal jaminan kesehatan sosial bagi masyarakat miskin.

Perimbangan keuangan dalam arti memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak. Pendapatan asli daerah tidak hanya bersumber dari pendapatan sendiri, melainkan dari uang yang diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui subsidi, termasuk Doka dan lain sebagainya. Walaupun lumbung keuangan pemerintah daerah terbatas, menyebabkan rakyatnya tidak menikmati kesejahteraan, karena usaha kesejahteraan ikut diselenggarakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.³¹ Maka dari itu, pemanfaatan dan pengelolaan Doka juga harus diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota secara merata dengan melibatkan masyarakat lokalnya.

Hambatan perimbangan dana otonomi khusus Aceh tidak hanya pada besaran dan pengalokasian, akan tetapi adanya perintah dari Qanun Aceh 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 yang belum terlaksana. Pertama, Pelaksanaan tugas penyeleksian program-program yang dapat dibiayai dengan dana otonomi khusus Aceh dilaksanakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Aceh. Tim Anggaran Pemerintah Aceh dapat dibantu oleh Satuan Kerja Khusus yang dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Khusus dibentuk dengan Peraturan Gubernur.³² Peraturan Gubernur Aceh tentang Satuan Kerja Khusus belum dibentuk, hal ini akan berimplikasi terhadap penyeleksian program-program yang dibiayai dengan dana otonomi khusus Aceh.

³⁰Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Lock.Cit.,

³¹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit., hlm. 41.

³² Pasal 12 Qanun Aceh 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

Pengelolaan dana otonomi khusus oleh pemerintah Aceh telah sesuai dengan teori kewenangan yang diperoleh secara atribusi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Akan tetapi, jika ditinjau lebih lanjut dengan teori desentralisasi, kewenangan teritorial ada pada Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan satuan pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat. Maka dari segi asas, perimbangan dana otonomi khusus Aceh belum memenuhi asas kemanfaatan dan belum sesuai dengan prinsip kesejahteraan rakyat.

Konsentrasi uang yang berasal dari dana otonomi khusus bisa saja pada Pemerintah Provinsi selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah yang menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah oleh Kabupaten/Kota. Akan tetapi dalam pembagian dan pengelolannya harus di fokuskan kepada pemerintah Kabupaten/Kota, hal ini perlu dilakukan dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Penggunaan dana otonomi khusus untuk membiayai pembangunan di tingkat provinsi banyak dihabiskan untuk pembangunan fasilitas dan operasional lembaga khusus Aceh seperti Lembaga Wali Nanggroe. Jika dilihat dari efektivitas kinerja, lembaga ini hanya bersifat seremonial, akan tetapi banyak menghabiskan anggaran yang begitu besar, yang seharusnya digunakan untuk peningkatan mutu pelayanan publik.³³ Karena dari aspek pemenuhan asas kemanfaatan, segala bentuk kebijakan harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Lembaga Wali Nanggroe merupakan lembaga khusus Aceh sebagai lembaga pemersatu. Besaran anggaran yang dialokasikan untuk membiayai operasional lembaga ini harus dievaluasi. Sehingga anggaran untuk biaya pelayanan publik dapat dioptimalkan. Seharusnya, fungsi dan kinerja Lembaga Wali Nanggroe dapat mengambil contoh dari lembaga adat Papua yaitu Majelis Rakyat Papua. Disamping komposisi perangkat yang sangat mengakomodir berbagai kelompok masyarakat, Majelis Rakyat Papua memiliki peran dan fungsi yang tidak hanya sebatas lembaga adat, akan tetapi meliputi aspek politik, hukum dan pemerintahan, bahkan perimbangan dana otsus. Majelis Rakyat Papua juga melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus. Pengawasan yang dilakukan Majelis Rakyat Papua sebagai bentuk pengawasan eksternal dalam sistem pengawasan.³⁴

³³ Tabloid Modus Aceh No. 29/TH XIII Edisi 2-8 November 2015, hlm. 23

³⁴ Lihat Pasal 8 Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Pembagian Penerimaan Dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus

Pengawasan pemanfaatan Dana Otonomi Khusus dalam aturan perundang-undangan dilakukan secara internal dan eksternal. Secara internal pengawasan pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh ada pada Gubernur Aceh yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Khusus, sedangkan pengawasan eksternal ada pada DPR Aceh yang dilaksanakan oleh Tim Pengawas Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi serta Dana Otonomi Khusus yang dibentuk.³⁵

Pengawasan yang dilakukan oleh Satuan Kerja Khusus yang dibentuk oleh Gubernur terhadap perencanaan, pengalokasian, pelaksanaan dan pertanggungjawaban program dan kegiatan yang bersumber dari Dana Otonomi Khusus jika dipandang dari segi kelembagaan, maka merupakan pengawasan internal (*internal control*). Yaitu oleh suatu badan/organ yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah.³⁶

Sesuai dengan definisi pengawasan yang telah disimpulkan pada Bab sebelumnya bahwa pengawasan merupakan suatu bentuk setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang melaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.³⁷ Tujuan akhir dari pengawasan yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh merupakan pengawasan eksternal, yaitu kontrol politis yang dilakukan terhadap Pemerintah Aceh. Pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Aceh yang dimulai dari pembahasan anggaran hingga penyampaian laporan pertanggung jawaban dari Pemerintah Aceh (Gubernur) tidak begitu efektif mengingat antara kedua lembaga ini memiliki banyak kepetingan di dalamnya.³⁸

Hambatan dalam bidang pengawasan ialah belum ada Satuan kerja khusus yang dibentuk dengan Peraturan Gubernur Aceh. Kemudian belum ada Tim Pengawas Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi serta Dana Otonomi Khusus yang dibentuk dengan Keputusan Pimpinan DPRA.. Sehingga pengawasan yang diatur di dalam Qanun Aceh 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 belum terlaksana.

³⁵ 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

³⁶Riawan Tjandra, W. *Hukum Keuangan Negara, Op.Cit.*, hlm. 226.

³⁷ Victor M Situmorang & Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan aparatur Pemerintahan*, RinekaCipta, Jakarta, 1994, hlm. 21.

³⁸<http://aceh.tribunnews.com/2017/01/31/apba-2017-ketuk-palu>. Diakses pada hari Sabtu, 18 November 2017, Pukul 01.00 WIB.

Bentuk pengawasan penggunaan dana otonomi khusus Aceh hanya bertumpu pada pengawasan pada umumnya. Oleh karena penerimaan dana otonomi khusus Aceh masuk ke Kas Pemerintah Aceh yang penyalurannya melalui Anggaran Pendapatan Aceh (APBA), maka pengawasan internal secara peraturan perundang-undangan dijalankan oleh Inspektorat Provinsi dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Aceh.

Pengawasan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jika pengelolaan dana otonomi khusus Aceh ada pada Pemerintah provinsi sebagaimana dibahas pada uraian sebelumnya, maka pengawasan oleh Inspektorat Aceh harus melibatkan dan berkoordinasi dengan Inspektorat Kabupaten/Kota. Pada tahap ini disebut dengan pengawasan represif aktif, yaitu pelaksanaan pengawasan yang dilakukan secara *face to face* antara pejabat yang diawasi dan pejabat yang diawasi, serta bersifat secara keseluruhan terhadap aktivitas operasional dana otonomi khusus Aceh (keuangan negara).³⁹ Hal tersebut sebagai upaya meningkatkan efektivitas pengawasan dan efisiensi penggunaan anggaran.

Pengawasan eksternal (*external control*) dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan (BPK) merupakan pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ yang secara struktur organisasi berada di luar Pemerintah Aceh. Badan Pengawasan Keuangan diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan terhadap perimbangan keuangan Dana Otonomi Khusus Aceh bersifat represif pasif atau sering disebut dengan pengawasan jarak jauh dan pengawasan represif aktif.⁴⁰ Pemeriksaan oleh Badan Pengawas Keuangan meliputi pemeriksaan keuangan (pemeriksaan atas laporan keuangan), pemeriksaan kinerja (pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan efektivitas), dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (pemeriksaan hal-hal lain dibidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah).

³⁹ *Ibid.*, hlm. 230.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 226.

Pengawasan secara eksternal lainnya juga dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Provinsi Aceh (BPKP Aceh) yang merupakan pengawas intern Pemerintah Pusat di Daerah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Provinsi Aceh melaksanakan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga memberi peran kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan oleh masyarakat dapat dilakukan secara perorangan, perwakilan kelompok pengguna pelayanan, perwakilan, kelompok pemerhati, atau perwakilan badan hukum yang mempunyai kepedulian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Masyarakat dapat menyampaikan laporan atau pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD, dan/atau aparatur sipil negara di instansi daerah dan perangkat desa kepada Inspektorat dan/atau aparat penegak hukum.

Peran pengawasan secara eksternal juga ada pada lembaga khusus Aceh yaitu Lembaga Wali Nanggroe. Akan tetapi, kinerja lembaga ini belum membawa kemanfaatan. Hal tersebut dikarenakan pembentukannya tidak berdasarkan kajian yang matang, serta pengisian jabatan yang sarat akan kepentingan politis.⁴¹ Sebagaimana dibahas pada uraian sebelumnya, kinerja Lembaga Wali Nanggroe hanya bersifat seremonial. Untuk menilai segi kemanfaatan kebijakan pengawasan dana otonomi khusus adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tersebut, membawa manfaat atau hasil yang berguna, atau sebaliknya malah menimbulkan kerugian bagi orang-orang terkait.⁴² Prinsip utamanya mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat. Sedangkan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi tersebut, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara.

Pengawasan penggunaan dana otonomi khusus jika dilihat segi kemanfaatan, selain bersifat legalitas juga lebih menitikberatkan pada segi penilaian kemanfaatan dan tindakan yang bersangkutan.⁴³ Maka pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus tidak

⁴¹ Rahmadsyah, Skripsi *Pro Dan Kontra Lembaga Wali Nanggroe dalam Perspektif Tokoh Masyarakat di Kabupaten Aceh Tengah*, Fakultas FISIPOL Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 2013.

⁴² Sonny Kerap, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998. hlm. 93.

⁴³ Syarifuddin Hasyim, *Hukum Administrasi Negara*, Syiah University Press, Banda Aceh, 2008, hlm.

cukup dengan Pengawasan dari jauh (pasif), yaitu pengawasan yang dilakukan dengan cara pengujian dan penelitian terhadap surat-surat pertanggung jawaban disertai bukti-buktinya mengenai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan. Akan tetapi, harus dengan Pengawasan dari dekat (aktif), yaitu pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan atau tempat penyelenggaraan administrasi.⁴⁴ Pengawasan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan dana otonomi khusus harus melibatkan Pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota, karna pada tingkat pemerintahan inilah yang merasakan manfaat langsung.

Pengawasan penggunaan dana otonomi khusus Aceh belum menjamin pemenuhan asas kemanfaatan. Pengawasan hanya dilakukan berdasarkan ketentuan nasional. Belum adanya Peraturan Gubernur Aceh tentang pembentukan Satuan Kerja Khusus yang melaksanakan pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus Aceh. Hal ini merupakan kendala dalam mengoptimalkan pengawasan penggunaan dana otonomi khusus Aceh. Belum adanya Peraturan Gubernur yang mengatur tentang kriteria seleksi program yang dapat dibiayai dengan dana otonomi khusus Aceh, mengakibatkan belum adanya pengawasan dalam artian pembinaan terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota. Kemudian kurangnya peran dan fungsi pengawasan dari lembaga khusus Aceh sebagai bentuk pengawasan eksternal mencerminkan lemahnya pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus Aceh.

KESIMPULAN

Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh melalui indikator tujuan pokok negara kesejahteraan yaitu mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik masih belum terpenuhi, dimana pengelolaannya lebih kepada nuansa politis daripada untuk kepentingan publik dalam rangka mensejahterakan rakyat. Sehingga menghambat Pemerintah Kabupaten/Kota dalam upaya mendekatkan pemerintah kepada masyarakat (*their constituents*) dan menghambat kreativitas Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam mengupayakan pembangunan yang sesuai dengan potensi dan aspirasi masyarakat lokalnya. Pengelolaan dana otonomi khusus oleh pemerintah Aceh sesuai dengan teori kewenangan yang diperoleh secara atribusi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Akan tetapi, kewenangan teritorial ada pada Pemerintah Kabupaten/Kota sekaligus satuan pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat. Maka

⁴⁴ Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, hlm. 25.

perimbangan dana otonomi khusus Aceh belum memenuhi asas kemanfaatan dan belum sesuai dengan prinsip kesejahteraan rakyat. Karena pembagian dana otonomi khusus Aceh lebih besar di Pemerintahan Provinsi daripada Pemerintahan Kabupaten/Kota. Konsentrasi dana otonomi khusus Aceh ada pada Pemerintah Provinsi selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah yang menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi khusus oleh Kabupaten/Kota. Akan tetapi dalam pembagian dan pengelolaannya harus di fokuskan kepada pemerintah Kabupaten/Kota selaku satuan pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat.

Pengawasan penggunaan dana otonomi khusus Aceh belum menjamin pemenuhan asas kemanfaatan. Pengawasan hanya dilakukan berdasarkan ketentuan nasional. Belum adanya Peraturan Gubernur Aceh tentang pembentukan Satuan Kerja Khusus yang melaksanakan pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus Aceh. Hal ini merupakan kendala dalam mengoptimalkan pengawasan penggunaan dana otonomi khusus Aceh. Belum adanya Peraturan Gubernur yang mengatur tentang kriteria seleksi program yang dapat dibiayai dengan dana otonomi khusus Aceh, mengakibatkan belum adanya pengawasan dalam artian pembinaan terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota. Kemudian kurangnya peran dan fungsi pengawasan dari lembaga khusus Aceh sebagai bentuk pengawasan eksternal mencerminkan lemahnya pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus Aceh

Melalui kajian ini diharapkan menjadi referensi bagi Pemerintahan Aceh yaitu Gubernur Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dalam hal pengelolaan serta pertimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh harus sesuai dengan tujuan diberikannya Dana Otonomi Khusus Aceh, yaitu untuk mengejar percepatan pembangunan daerah dalam rangka mensejahterakan rakyat dari tingkat pemerintahan yang paling rendah dengan melibatkan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta pembagian dan pengelolaan difokuskan kepada pemerintah Kabupaten/Kota.

Perlu adanya pengawasan terhadap pertimbangan dan pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh secara internal maupun eksternal secara menyeluruh dengan melibatkan seluruh pihak yang terkait baik ditingkat Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa/Gampoeng serta lembaga khusus yang lahir dari otonomi khusus Aceh dengan mekanisme pengawasan dari jauh (pasif) serta melibatkan peran masyarakat dalam melakukan pengawasan dari dekat (aktif) dalam mencapai kemanfaatan dalam sistem pengawasan. Harus segera dibentuk Peraturan Gubernur tentang tata cara pengusulan,

evaluasi, seleksi, pelaksanaan dan pembiayaan program dan kegiatan pembangunan dan ketentuan mengenai pembentukan Satuan Kerja Khusus untuk mengoptimalkan pengawasan dan pembinaan terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh. Diharapkan kepada peneliti lain untuk mengkaji dan mendalami persoalan ini dalam sudut pandang yang berbeda pada masa yang akan datang dengan tujuan dapat terciptanya peraturan perundang-undangan serta sistem perimbangan keuangan yang dapat mempercepat pembangunan secara merata dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku-Buku

- Bagir Manan, 2001, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah", Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Bohari, 1992, "Pengawasan Keuangan Negara", Rajawali Press, Jakarta.
- Husni Jalil, Eddy Purnama, Daud Yoesoef, 2012, Membangun Tata Kelola Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Khusus Aceh, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.
- Irfan Fachruddin, 2004, "Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah", Alumni, Bandung.
- Joko Triharyanto, 2016, "Desentralisasi Fiskal Seutuhnya", Artikel, Pegawai Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI, Jakarta.
- Lukman Hakim, 2012, "Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah", Setara Press, Malang.
- Miriam Budihardjo, 1980, "Masalah Kenegaraan", Gramedia, Jakarta.
- Mohammad Khusaini, 2006, "Ekonomi Publik : Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah", BPFE Unibraw, Malang.
- Ni'matul Huda, 2014, "Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus", Nusa Media, Bandung.
- Rahmadsyah, 2013, "Skripsi Pro Dan Kontra Lembaga Wali Nanggroe dalam Perspektif Tokoh Masyarakat di Kabupaten Aceh Tengah", Fakultas FISIPOL Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.
- Riawan Tjandra, W. 2004, "Dinamika Peran Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Administrasi: Analisis Kritis Terhadap Perspektif Penyelenggaraan Pemerintahan", Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.

Riawan Tjandra, W. 2014, "Hukum Keuangan Negara", PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta,

Syarifuddin Hasyim, 2008, "Hukum Administrasi Negara", Syiah University Press, Banda Aceh.

Sonny Kerap, 1998, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta.

Victor M Situmorang & Jusuf Juhir, 1994, "Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan", RinekaCipta, Jakarta.

Yuswanto, 2011, "Hukum Dana Alokasi Umum", Universitas Lampung, Bandar Lampung.

b. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151)

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4575)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041)

Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus (Lembaran Daerah Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2008 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 12)

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 (Lembaran Aceh Tahun 2012 Nomor 2, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 48)

Qanun Aceh 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 (Lembaran Aceh Tahun 2016 Nomor 13, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 85)

c. Jurnal

Faisal Akbar Nasution, 2011, “Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi”, Jurnal Hukum No. 3 VOL. 18.

d. Media

Mohammad Din, 2018, “APBA Untuk Siapa? Rakyat atau Penguasa”, <http://aceh.tribunnews.com/2018/01/05/apba-untuk-siaparakyat-atau-kepentingan-penguasa?page=all>, Diakses pada hari Rabu, 24 Januari 2018, pukul 10.52 WIB.

Modus Aceh, 2016, “Sisi Gelap Tata Kelola Dana Otsus - Kabupaten dan Kota Tak Rela”, <http://www.modusaceh.co/news/kabupaten-dan-kota-tak-rela/index.html>. Diakses pada hari Jumat, 1 Desember 2017, Pukul 01.00 WIB.

Tabloid Modus Aceh, No. 29/TH XIII Edisi 2-8 November 2015, Banda Aceh.

Saradi Wantona, 2017, “Menakar Keberhasilan Pembangunan Aceh”, Opini Serambi 02 Januari 2017, <http://aceh.tribunnews.com/2017/01/02/menakar-keberhasilan-pembangunan-aceh?page=1> di akses pada hari Senin, 10 Juli 2017 pukul 15.33 WIB.

Serambi Indonesia, 2017, “APBA 2017 Ketuk Palu”, <http://aceh.tribunnews.com/2017/01/31/apba-2017-ketuk-palu>. Diakses pada hari Sabtu, 18 November 2017, Pukul 01.00 WIB.

Serambi Indonesia, 2017, “Mulai 2017 Dana Otsus Tak Lagi Dittransfer Ke Daerah”, <http://aceh.tribunnews.com/2016/11/22/mulai-2017-dana-otsus-tak-lagi-dittransfer-ke-daerah>. Diakses pada hari Sabtu, 18 November 2017, Pukul 01.00 WIB.

Serambi Indonesia, 2018, “Dewan Fokus Dana Aspirasi”, <http://aceh.tribunnews.com/2018/01/14/dewan-fokus-dana-aspirasi>. Diakses pada hari Rabu, 24 Januari 2018, pukul 10.52 WIB.