

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

**HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH: KAJIAN TERHADAP
EFEKTIVITAS PENGELOLAAN DANA OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI ACEH**

Mahlil Ridwan^{a,*}

mahlil23001@mail.unpad.ac.id

Hernadi Affandi^{b,**}

hernadi.affandi@unpad.ac.id

Inna Junaenah^{c***}

inna.junaenah@unpad.ac.id

ABSTRACT

Basically, the Aceh Special Autonomy Fund policy is to provide wider authority for local governments and the people of Aceh to regulate and take care of themselves within the framework of the Republic of Indonesia. This broader authority also includes the authority to regulate the use of natural resources in the Aceh Province area, as much as possible for the prosperity of the Acehnese people, empowering their economic, social, and cultural potential, including providing a significant role for the indigenous people of Aceh to be involved in the process of formulating regional policies, determining development strategies while still respecting the equality and diversity of people's lives in the Province Aceh. Therefore, the author reviews the relationship between central and regional authorities in the Republic of Indonesia with the regions, especially Aceh in the Special Autonomy Law with qualitative methods and through understanding the concept of decentralization. The results clearly show that, however, the implementation of the Special Autonomy Fund in Aceh is different from what is described in autonomy as stated in the law. In fact, in the field, so far, the central government's assistance, coaching and supervision have not been seen.

Keywords: *Central Government, Regional Government, Special Autonomy Fund, Aceh Province*

ABSTRAK

Pada dasarnya, kebijakan Dana Otsus Aceh adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah daerah dan rakyat Aceh untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kekayaan alam di wilayah Provinsi Aceh, sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Aceh, memberdayakan potensi perekonomian, sosial, dan budaya yang dimiliki, termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Aceh untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat di Provinsi Aceh. Oleh karena itu, penulis mengulas hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam NKRI dengan daerah, khususnya Aceh dalam Undang-undang Otonomi Khusus dengan metode kualitatif dan melalui pemahaman konsep desentralisasi. Hasilnya secara tegas menunjukkan, betapa, implementasi Dana Otonomi Khusus di Aceh, ternyata berbeda dengan yang tergambar pada otonomi sebagaimana yang tersurat dalam undang-undang tersebut.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Faktanya, di lapangan, selama ini, pendampingan, pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat belum terlihat.

Kata Kunci: Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Dana Otonomi Khusus, Provinsi Aceh

1. PENDAHULUAN

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.¹

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat melahirkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 sebagai solusi politik bagi penyelesaian persoalan Aceh yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam pelaksanaannya undang-undang tersebut juga belum cukup memadai dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik. Hal demikian mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Undang-undang ini berdasarkan Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah Pusat dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005.² Pemberian otonomi diantaranya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dan mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance* yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat di Aceh. Dalam menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya itu, masyarakat Aceh memiliki peran serta, baik dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan maupun dalam mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah.³

¹ Yeni Sri Lestari, "Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah: Kajian Mengenai Otonomi Khusus di Provinsi Aceh" (2018) 4:2 J Community 188–200.

² Fadhil Ilhamsyah, "Tarik Menarik Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Aceh Dalam Pengesahan Qanun Bendera Dan Lambang Aceh" (2018) 2:2 J Public Policy.

³ Debora Sanur L, "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh" (2020) 11:1 J Polit 19.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Anatomi ideal dalam kerangka di atas memberikan konsiderasi filosofis, yuridis, dan sosiologis dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang ini mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan undang-undang ini merupakan sub sistem 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.

Adanya ketentuan di dalam undang-undang ini mengenai perlunya norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat nasional. Pengaturan perimbangan terkait hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh misalnya keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kerja sama pengelolaan sumber daya alam di wilayah Aceh diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan.

Namun terkait hubungan tersebut pemerintah pusat dengan berbagai alasannya yaitu untuk menjaga kesatuan dan integritas negara, merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Bahkan dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan (*eenheidsstaat*) menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk merubah negara kesatuan menjadi negara federal.⁴

⁴ Hariyanto, "Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia" (2020) 3:2 Volksgeist J Ilmu Huk Dan Konstitusi 99–115.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & Keadilan

Oleh karena itu, keberadaan Pemerintah Aceh yang memiliki hak menjalankan otonomi khusus dengan seluas-luasnya berdasarkan UUPA menimbulkan permasalahan terkait hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh dalam hal pengalokasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap dana otonomi khusus. Maka artikel tulisan ini mengkaji tentang bagaimana efektivitas pengelolaan Dana Otonomi Khusus oleh Pemerintah Aceh selama ini dan bagaimana hubungan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh terkait pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh tersebut.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif,⁵ yaitu meneliti berbagai peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar ketentuan hukum untuk menganalisis tentang bentuk susunan Negara Kesatuan di Indonesia. Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara jelas dan sistematis dan rinci tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah kajian terhadap efektivitas pengelolaan dana otonomi khusus di Aceh.⁶

3. PEMBAHASAN

Otonomi Khusus Aceh Menurut UU No. 11 Tahun 2006

Konsekuensi dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945 dengan penjelasan bahwa negara Indonesia adalah suatu negara *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya bersifat *staat* juga. Ketentuan tersebut menghendaki adanya pemerintahan Indonesia tingkat daerah dengan pembagian atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Kemudian mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih lanjut diatur dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945

⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004).

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Rajawali Pers, Jakarta, 2015).

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

yaitu pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁷

Otonomi khusus merupakan kategori dari desentralisasi yang disebut dengan desentralisasi asimetris. Pengadopsian model desentralisasi asimetris didasarkan pada kebutuhan akan kerangka administrasi yang andal dalam mengelola keragaman lokal. Menurut Joachim Wehner, otonomi yang berbeda tersebut merupakan hal yang wajar dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di banyak negara. Hal tersebut berlangsung baik dalam negara kesatuan yang desentralisasikan maupun negara yang menganut sistem federasi.⁸

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau juga yang dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric authonomy*) adalah konsep yang digunakan terhadap pemberlakuan kewenangan khusus pada wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara. Pemberian status khusus pada wilayah tertentu dalam suatu negara biasanya didasarkan atas pertimbangan historis, politik, keberagaman etnik dan budaya, akselerasi pembangunan, dan sebagainya. Desentralisasi asimetris diperuntukkan sebagai suatu konsep yang oleh beberapa pihak dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hubungan pusat dan daerah dalam suatu negara.⁹

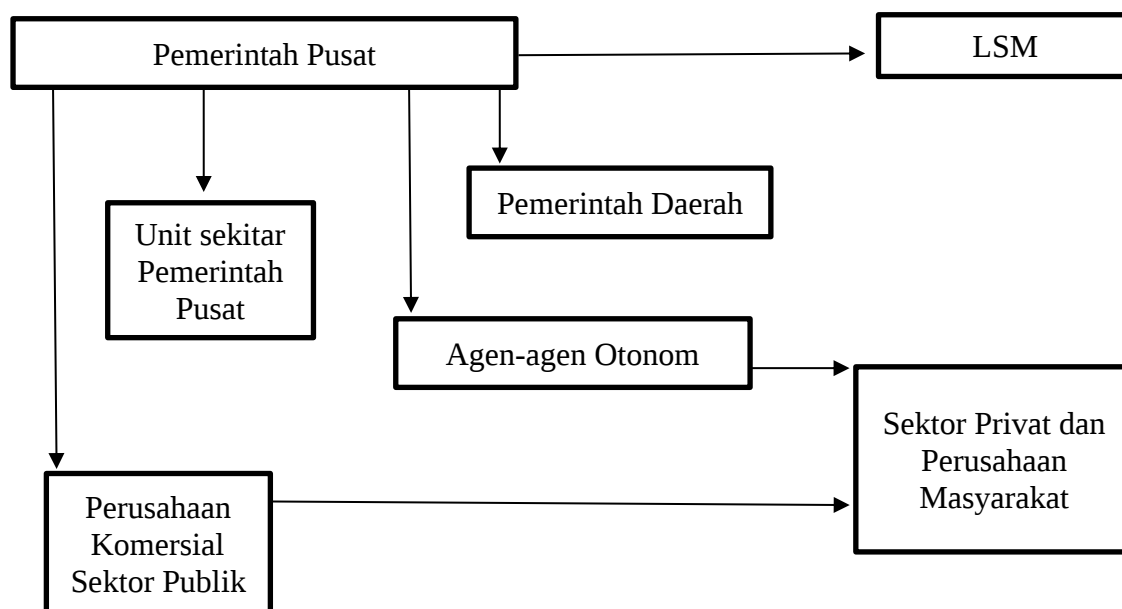
Sistem otonomi khusus tidak hanya mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah saja, namun juga mengatur hubungan dengan agen-agen otonom lain seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), sektor privat, perusahaan publik, dll. Hal ini dapat dilihat seperti dalam bagan berikut:

⁷ Jefrie Maulana, Eddy Purnama & Mahdi Syabandir, “Perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh Antara Provinsi dan Kabupaten/Kota” (2018) 2:1 Syiah Kuala Law J 18–38.

⁸ Lestari, *supra* note 1.

⁹ Rochendi S & Kausar Ali Saleh, “Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Otonomi Khusus Di Provinsi Papua Barat” (2017) 13:1 J Polit J Kaji Polit Dan Masal Pembang 1903–1919.

Bagan 1: Desentralisasi Tanggung Jawab dari Pemerintah Pusat¹⁰



Pelaksanaan asas desentralisasi yang meliputi berbagai sektor memberikan dorongan bagi terjadinya reformasi sektor publik yang menjamin pembangunan pelayanan masyarakat lebih efektif dan efisien. Oleh karena itu, desentralisasi diharapkan mampu untuk menjadi semangat bagi daerah dalam mewujudkan reformasi birokrasi yang menjadi landasan utama keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu daerah.

Otonomi khusus untuk Aceh didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Lahirnya UU ini dilatarbelakangi setidaknya oleh dua hal, pertama terdapat di Aceh dan yang kedua ditingkat nasional. Yang pertama, berkaitan dengan konflik Aceh yang timbul akibat adanya Gerakan Aceh Merdeka sejak tahun 1976. Sedangkan yang kedua berkaitan dengan reformasi yang menuntut perubahan di setiap bidang kehidupan bermasyarakat dan bernegara termasuk mengubah pola hubungan antara pusat dan daerah.¹¹ Sedangkan konflik Aceh yang berlangsung berlarut-larut telah “mendorong” sebagian anggota DPR untuk mengajukan usul inisiatif yang lantas melahirkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Melalui UU ini,

¹⁰ Lestari, *supra* note 1.

¹¹ Adam Sani, “Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Kerangka Otonomi Daerah” (2019) 2:2 J Ius Civ 49–59.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

keistimewaan yang selalu disebut-sebut sebagai ciri utama dan telah menjadi “identitas” Aceh sejak tahun 1959 itu diharapkan akan menjadi lebih menyeluruh di tengah masyarakat.

Selanjutnya UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD memuat pengaturan terkait perubahan penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari asas sentralisasi menjadi desentralisasi. UU No. 18 Tahun 2001 pada prinsipnya mengatur kekhususan kewenangan pemerintahan di Provinsi Aceh yang berbeda dari kewenangan pemerintah daerah lainnya sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.¹²

UU tersebut yang kemudian menjadi cikal bakal pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Aceh untuk menjalankan rumah tangganya sendiri. Meski demikian, Undang-undang ini kemudian dicabut dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang berlaku hingga saat ini. Ketentuan dalam UU No.11 Tahun 2006 mengenai perlunya norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan Kabupaten/ Kota di Aceh. Melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pusat karena bersifat nasional. Dalam pengaturan ini perimbangan keuangan pusat dan daerah di Provinsi NAD, tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kerjasama pengelolaan sumber daya alam di wilayah NAD, diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan.¹³

¹² L, *supra* note 3.

¹³ D Sanur, “Implementasi kebijakan otonomi khusus di Aceh [implementation of special autonomy policies in Aceh],” *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri...*, 2020 <<https://jurnal.dpr.go.id/index.php/politika/article/view/1580>>.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Tabel 1.

Sistematika UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Bab	Nama Bab	Jumlah Pasal
I	Ketentuan Umum	1
II	Pembagian Daerah Aceh dan Kawasan Khusus	4
III	Kawasan Perkotaan	1
IV	Kewenangan Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota	4
V	Urusan Pemerintahan	9
VI	Asas serta bentuk dan susunan penyelenggara pemerintahan	2
VII	DPRA dan DPRK	17
VIII	Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota	17
IX	Penyelenggara Pemilihan	9
X	Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota	10
XI	Partai Politik Lokal	20
XII	Lembaga Wali Nanggroe	2
XIII	Lembaga Adat	2
XIV	Perangkat Daerah Aceh dan Kabupaten/Kota	13
XV	Mukim dan Gampong	4
XVI	Kepegawaian	7
XVII	Syariat dan Pelaksanaannya	3
XVIII	Mahkamah Syariah	10
XIX	Majelis Permusyawaratan Ulama	3

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

XX	Perencanaan Pembangunan dan Tata Ruang	10
XXI	Komunikasi dan Informatika	3
XXII	Perekonomian	20
XXIII	Tenaga Kerja	4
XXIV	Keuangan	24
XXV	Tentara Nasional Indonesia	2
XXVI	Kepolisian	4
XXVII	Kejaksaan	3
XXVIII	Kependudukan	2
XXIX	Pertahanan	2
XXX	Pendidikan	5
XXXI	Kebudayaan	2
XXXII	Sosial	1
XXXIII	Kesehatan	3
XXXIV	Hak Asasi Manusia	5
XXXV	Qanun, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Walikota	14
XXXVI	Bendera, Lambang, dan Himne	3
XXXVII	Pembinaan, Pengawasan, dan Penyelesaian Perselisihan	2
XXXVIII	Ketentuan lain-lain	1
XXXIX	Ketentuan Peralihan	17
XL	Ketentuan Penutup	5

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh merupakan integrasi dari peraturan perundang-undangan terkait dengan Aceh yang

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

memuat substansi ketiga peraturan perundang-undangan yang diperuntukkan sebagai upaya menyelesaikan konflik di Aceh. Melalui UU Pemerintahan Aceh penyelesaian konflik berkepanjangan dapat diselesaikan secara menyeluruh meliputi masalah keadilan, ketertinggalan pembangunan, kemiskinan, dan hak asasi manusia.¹⁴

Efektivitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh

Dengan diberlakukannya dan disahkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), maka di dalam UUPA terkait dengan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan, terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan orang miskin, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan dapat dikenal dengan dana otonomi khusus.¹⁵

Pemerintahan Aceh pertama kali menerima dana otonomi khusus pada tahun 2008, dan masih berjalan sampai sekarang. Pada tahun 2017 sampai dengan 2021, penerimaan dana otonomi khusus perkembangannya meningkat (**lihat tabel 2**), namun secara persentase berdasarkan laporan keuangan Pemerintah Aceh (2021) cenderung menurun. Selanjutnya, tingkat garis kemiskinan Aceh yang masih tinggi sebesar 15,33% (**lihat tabel 3**) dan masih termasuk sepuluh besar tingkat kemiskinan di Indonesia.

Tabel 2.

Alokasi Dana Otonomi Khusus¹⁶

Tahun Anggaran	PMK Nomor	Tanggal	Alokasi Anggaran Dana Otsus (RP)
2008	56/PMK.07/2008	22 April 2008	3.590.142.897.000,00
2009	204/PMK.07/2008	10 Desember 2008	3.728.282.000.000,00
2010	160/PMK.07/2009	04 November 2009	3.849.806.840.000,00
2011	231/PMK.07/2010	20 Desember 2010	4.510.656.496.500,00

¹⁴ Jefrie Maulana, “Politik Hukum Otonomi Khusus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh” (2020) 4:2 J Ius Civ 92–105.

¹⁵ Pasal 183 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006.

¹⁶ *Audit Laporan Keuangan Tahun 2021*, by Pemerintah Aceh (2022).

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

2012	239/PMK.07/2011	27 Desember 2011	5.476.288.764.000,00
2013	195/PMK.07/2012	10 Desember 2012	6.222.785.783.000,00
2014	195/PMK.07/2013	17 Desember 2013	6.824.386.514.000,00
2015	PP No.36 Tahun 2015	17 April 2015	7.057.756.971.000,00
2016	PP No.137 Tahun 2015	27 November 2015	7.707.216.942.000,00
2017	PP No.86 Tahun 2017	30 Agustus 2017	7.971.646.295.000,00
2018	PMK 50 Tahun 2017	04 April 2017	8.029.791.593.000,00
2019	139/PMK.07/2019	08 Oktober 2019	8.357.471.654.000,00
2020	233/PMK.07/2020	30 Desember 2020	7.555.278.348.000,00
2021	94/PMK.07/2021	19 Juli 2021	7.555.827.806.000,00
Jumlah			88.437.338.903.500,00

Tabel 3.

Persentase Penduduk Miskin Indonesia Menurut Provinsi

September 2020-Maret 2021¹⁷

Provinsi	Jumlah Penduduk Miskin (Ribu)		Persentase Penduduk Miskin (%)	
	Sep'20	Mar'21	Sep'20	Mar'21
Aceh	833,91	834,24	15,43	15,33
Sumut	1 356,72	1 343,86	9,14	9,01
Sumbar	364,79	370, 67	6,56	6,63
Riau	491,22	500, 81	7,04	7,12

¹⁷ Badan Pusat Statistik, "Persentase Penduduk Miskin Maret 2021 turun menjadi 10,14 persen," (2021), daring: <<https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2021/07/15/1843/persentase-penduduk-miskin-maret-2021-turun-menjadi-10-14-persen.html>>.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Jambi	288,10	293, 86	7,97	8,09
Sumsel	1 119,65	1 113, 76	12,98	12,84
Bengkulu	306, 00	306, 00	15,30	15,22
Lampung	1 091,14	1 083, 93	12,76	12,62
Kep Babel	72,05	72, 71	4,89	4,90
Kep Riau	142,61	144, 46	6,13	6,12

Penerimaan dana otonomi khusus bagi Pemerintah Aceh menjadikan salah satu sumber pendapatan terbesar. Pengelolaan dana otonomi khusus juga diberikan kewenangan secara penuh dari Pemerintah Pusat dengan adanya regulasi UUPA yang telah dikeluarkan, maka penerimaan Pemerintah Aceh dalam mengelola dana otonomi khusus untuk membiayai program pembangunan. Pemerintah pusat memberikan kewenangan ini dimaksudkan agar Pemerintah Aceh dapat mengejar keseimbangan pembangunan yang sempat tertinggal, agar mendapatkan pembangunan yang merata di setiap daerah kabupaten atau kota.

Setiap penerimaan dana otonomi khusus dari Pemerintah Pusat, akan dilakukan transfer dana yang ditujukan pada rekening Kas Umum Daerah Provinsi Aceh. Penerimaan tersebut akan dianggarkan dan menjadi pendapatan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA). Pengalokasian dana otonomi khusus yang telah berjalan Pemerintah Aceh digunakan untuk membiayai beberapa bidang seperti infrastruktur dan pendidikan.

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.

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

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

besarnya. Dana Otonomi Khusus Aceh juga belum mampu menjawab kemiskinan dan ketertinggalan di hampir semua wilayah Aceh dan jauh dari prinsip kesejahteraan.¹⁸

Dari uraian tersebut sebenarnya dapat terlihat bahwa yang terjadi bukanlah efektivitas dana melainkan inefektivitas dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh. Dari hasil analisa didapatkan beberapa faktor utama terjadinya ketidakefektifan dana otonomi khusus yang selama ini diberikan kepada Provinsi Aceh.

Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh dalam Pengelolaan Dana Otsus Aceh

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.¹⁹

Dengan demikian, hubungan yang timbul antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh terkait pengelolaan dana Otsus Aceh turut membuktikan penyebab tidak efektifnya pengalokasian dana Otsus tersebut. Sehingga dana yang tergolong besar tidak dapat dimanfaatkan untuk pertumbuhan perekonomian dan kemakmuran masyarakat Aceh. Berikut faktor penyebab ketidakefektifan alokasi dana Otsus Aceh yang berkaitan dengan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh:

a. Belum Optimalnya Qanun Provinsi dan Kabupaten

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, di mana pengelolaannya lebih kepada nuansa

¹⁸ Maulana, Purnama & Syabandir, *supra* note 7.

¹⁹ *Ibid.*

politis daripada untuk kepentingan publik dalam rangka menyejahterakan 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 atributi melalui UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Akan tetapi, kewenangan teritorial ada pada Pemerintah Kabupaten/Kota sekaligus satuan pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat. Maka 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.²⁰

b. Ruang Pengawasan Masih terbatas di Tingkat Daerah dan Pusat

Pengawasan penggunaan dana otonomi khusus Aceh belum menjamin pemenuhan asas kemanfaatan. Pengawasan hanya dilakukan berdasarkan ketentuan nasional dan belum ada tindakan tegas dari Pemerintah Pusat terkait kegagalan Pemerintah Aceh dalam mengelola dana Otsus . 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

²⁰ Maria Ekowati, "Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Dalam Mendukung Kinerja Pemerintah Di Provinsi Aceh" (2020) 2:1 J Media Birokrasi 21.

Aceh sebagai bentuk pengawasan eksternal mencerminkan lemahnya pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus Aceh.²¹

c. Koordinasi lintas pemerintah pusat dan daerah belum optimal

Tiap tahun, Dana Otonomi Khusus untuk Provinsi Aceh terus bertambah, namun belum memenuhi harapan dan tujuannya. Ada beberapa fakta yang dapat dikemukakan terkait belum efektifnya penggunaan dana otonomi khusus. Pertama, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Aceh masih tergolong sangat lambat, dari 2008 sampai dengan 2023 hanya mencapai rata-rata kenaikan 0,1. Misalnya pada 2008, IPM Aceh masih 60,2, pada 2012 hanya meningkat 6,45. Sehingga dapat disimpulkan, korelasi antara kenaikan Dana Otsus dan IPM sangat kecil.²² Kedua, angka kemiskinan masih tinggi. Angka kemiskinan di Aceh memang mengalami penurunan, pada 2008 angka kemiskinan di Aceh masih 23,55% dan kemudian terus menurun hingga 15,33% pada 2021.²³ Dengan kata lain, korelasi kenaikan Dana Otonomi Khusus dengan penurunan angka kemiskinan tidak signifikan. Sejatinya, besaran dana Otsus yang telah diberikan perlu ditelusuri penggunaannya, karena hingga 2021 belum ada perubahan yang menonjol pada infrastruktur, pendidikan, kesehatan atau pada bidang lainnya. Apabila kondisi ini berlarut-larut, dikhawatirkan tindakan separatisme yang dilakukan oleh rakyat Aceh yang menginginkan kemerdekaan sendiri kembali terulang. Kondisi ini juga memperlihatkan, solusi untuk meredam perpecahan bangsa tidak dapat ditempuh dengan memberikan Dana Otonomi Khusus yang besar akan tetapi, pemerintah juga harus melakukan pendekatan lain yang dirasa perlu untuk menjaga kesatuan dan persatuan NKRI.

²¹ Faisal Akbar Nasution, “Kebijakan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Pasca Reformasi” (2011) 18:3 J Huk 381–404.

²² Badan Pusat Statistik, “Indeks Pembangunan Manusia 2023,” (2024), daring: <<https://www.bps.go.id/id/publication/2024/05/13/8f77e73a66a6f484c655985a/indeks-pembangunan-manusia-2023.html>>.

²³ Badan Pusat Statistik, “[SK.KK.003] Persentase Penduduk Miskin (P0) menurut Kabupaten/Kota (Persen), 2024,” (2024), daring: <<https://aceh.bps.go.id/indicator/23/42/6/persentase-penduduk-miskin-p0-menurut-kabupaten-kota.html>>.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

4. PENUTUP

Pemberlakuan Otonomi Khusus Aceh merupakan hal mendasar yang hanya berlaku di Aceh, sebaliknya terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diberlakukan di Aceh. Selain itu, undang-undang ini memiliki sejumlah keistimewaan yang membedakannya dengan produk perundang-undangan lainnya. Terkait implementasi Dana Otonomi Khusus di Aceh, sebenarnya, pemerintah pusat telah memiliki sistem manajemen pemerintahan berupa pendampingan, pembinaan dan pengawasan. Sistem manajemen mengelola dana otonomi khusus itu terkait dengan urusan pusat dan daerah menyangkut percepatan kesejahteraan, kecerdasan dan kesehatan masyarakat di Aceh. Namun, fakta di lapangan berbeda, selama ini, pendampingan, pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat belum terlihat. Salah satu kendala otonomi khusus di Aceh adalah karena sistem manajemen yang tidak berjalan terkait dengan pendampingan kementerian untuk mengawasi pengelolaan dana otonomi khusus. Oleh sebab itu, peran pusat terhadap daerah di Aceh sangat penting untuk bisa menjalankan sistem manajemen berjalan dengan baik dan bisa mendukung integrasi bangsa.

4. DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004).

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Rajawali Pers, Jakarta, 2015).

JURNAL

Ekowati, Maria, “Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Dalam Mendukung Kinerja Pemerintah Di Provinsi Aceh” (2020) 2:1 J Media Birokrasi 21.

Hariyanto, “Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia” (2020) 3:2 Volksgeist J Ilmu Huk Dan Konstitusi 99–115.

Ilhamsyah, Fadhil, “Tarik Menarik Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Aceh Dalam Pengesahan Qanun Bendera Dan Lambang Aceh” (2018) 2:2 J Public Policy.

L, Debora Sanur, “Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh” (2020) 11:1 J Polit 19.

Lestari, Yeni Sri, “Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah: Kajian Mengenai

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

- Otonomi Khusus di Provinsi Aceh” (2018) 4:2 J Community 188–200.
- Maulana, Jefrie, “Politik Hukum Otonomi Khusus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh” (2020) 4:2 J Ius Civ 92–105.
- Maulana, Jefrie, Eddy Purnama & Mahdi Syabandir, “Perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh Antara Provinsi dan Kabupaten/Kota” (2018) 2:1 Syiah Kuala Law J 18–38.
- Nasution, Faisal Akbar, “Kebijakan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Pasca Reformasi” (2011) 18:3 J Huk 381–404.
- Rochendi S & Kausar Ali Saleh, “Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Otonomi Khusus Di Provinsi Papua Barat” (2017) 13:1 J Polit J Kaji Polit Dan Masal Pembang 1903–1919.
- Sani, Adam, “Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Kerangka Otonomi Daerah” (2019) 2:2 J Ius Civ 49–59.
- Sanur, D, “Implementasi kebijakan otonomi khusus di Aceh [implementation of special autonomy policies in Aceh]” (2020) J Polit Din Masal Polit Dalam Negeri

WEBSITE

- Badan Pusat Statistik, “[SK.KK.003] Persentase Penduduk Miskin (P0) menurut Kabupaten/Kota (Persen), 2024,” (2024), daring: <<https://aceh.bps.go.id/indicator/23/42/6/persentase-penduduk-miskin-p0-menurut-kabupaten-kota.html>>.
- , “Indeks Pembangunan Manusia 2023,” (2024), daring: <<https://www.bps.go.id/id/publication/2024/05/13/8f77e73a66a6f484c655985a/indeks-pembangunan-manusia-2023.html>>.
- , “Persentase Penduduk Miskin Maret 2021 turun menjadi 10,14 persen,” (2021), daring: <<https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2021/07/15/1843/persentase-penduduk-miskin-maret-2021-turun-menjadi-10-14-persen.html>>.
- Pemerintah Aceh, *Audit Laporan Keuangan Tahun 2021*, oleh Pemerintah Aceh (2022).