

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Proses panjang perjalanan sejarah legitimasi status Aceh di Indonesia berujung pada terbentuknya Undang-undang nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mencabut peraturan sebelumnya yakni Undang-undang nomor 18 tahun 2001. Otonomi khusus yang di unggah sebagai salah satu solusi yang paling tepat untuk Aceh di kukuhkan secara komperhensif dalam Undang-undang tersebut. Terbentuknya peraturan tersebut, tidak dapat dipungkiri merupakan salah satu konsekuensi dari pergolakan politik, yang ditambah dengan gejolak alam di tahun 2004 serta kekerasan Aceh (periode 1975 s/d 2005). Pada tanggal 15 agustus 2005 Helsinki (Finlandia) menjadi saksi peace agreement dengan di tandatanganinya nota kesepakatan atau MoU (Memorandum of Understanding) antara pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan pemerintahan Indonesia.

Otonomi Khusus sebagai konsep raja kecil di dalam negara kesatuan merupakan langkah yang diambil oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang responsif dan aspiratif. Hal tersebut di dasari oleh kebutuhan masyarakat Aceh yang dilanda konflik berkepanjangan. Otonomi Khusus dipandang sebagai bagian dari proses besar demokratisasi, yang lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi yakni, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah [Juliantara, 2000].

Provinsi Aceh terdiri dari pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota, keduanya bersinergi dalam cita-cita pembangunan berkelanjutan. Pada pasal 179 undang-undang nomor 11 tahun 2006, disebutkan bahwa penerimaan sumber keuangan pemerintah Aceh terdiri atas dua kategori yakni pendapatan daerah dan pembiayaan. Dijelaskan lebih lanjut bahwa ada empat unsur penerimaan Aceh itu sendiri, yakni a. Pendapatan asli daerah; b. Dana perimbangan; c. Dana otonomi khusus; dan d. Lainnya, pendapatan sah.

Adanya empat unsur dana tersebut (dana alokasi khusus), membawa provinsi Aceh sebagai daerah dengan pemasukan dana terbesar dibandingkan daerah lainnya. Untuk tahun 2013 direncanakan Aceh akan menerima dana otsus sebanyak 6,1 triliun. Meningkat sebesar 0,7 triliun bila dibandingkan dengan tahun 2012, dimana Aceh menerima dana otsus sebanyak 5,4 triliun. Sehingga bila di total sejak tahun 2008 hingga tahun 2013 Aceh akan mendapatkan dana otsus sebanyak 26,9 triliun [2].

Besarnya dana yang didapat oleh Provinsi Aceh seperti halnya dua sisi mata uang yang berbeda pada koin yang sama. Di samping menguntungkan juga memberikan sebuah beban besar dalam pengalokasian dana tersebut. Pada hakekatnya pemerintah daerah adalah aktor utama dalam kemajuan daerahnya, dan menjadi fasilitator dalam menjembatani aspirasi masyarakat daerah dengan pusat. Titik inilah yang memunculkan polemik permasalahan, sudah enam tahun semenjak Undang-undang tentang pemerintah Aceh disahkan, Aceh bergerak belumlah sesuai ekspektasi. Besarnya pemasukan dana tidak melulu membawa jalan mulus untuk pembangunan. Terdapat berbagai hambatan dalam alokasi dana,

yang dituntut merata dan berorientasi pada kesejahteraan dan pembangunan yang berkelanjutan.

Perilaku koruptif telah menjadi bagian sistem yang berjalan dalam pemerintahan Aceh. Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra), misalnya, menobatkan Aceh sebagai provinsi terkorup kedua di Indonesia setelah DKI Jakarta di tahun 2011. Peringkat ini didasari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI yang mengindikasikan terjadinya kerugian negara sebesar Rp 669,8 miliar yang bersumber dari 629 kasus korupsi di Aceh [Modus Aceh, edisi 3, 9 Desember 2012].

Korupsi merupakan masalah yang multidimensional dan menjadi basic problem sebagai faktor penghambat pengalokasian dana Aceh. Hal tersebut telah mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat yang (seharusnya) menjadi objek utama dalam tujuan mendasar provinsi Aceh. Hal ini dapat terlihat dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dengan terdapat beberapa objek presentase yang menunjukkan ketidakefektifan pemerintah Aceh dalam pemenuhan kesejahteraan masyarakatnya.

Penetapan status khusus untuk Aceh diharapkan dapat bawa kemandirian dan kemajuan atas potensi sumber daya alam (SDA) yang berlimpah. Termasuk kedalam provinsi dengan SDA yang baik serta besaran penerimaan dana, seharusnya dapat menjadi kekuatan Aceh untuk tingkatkan kesejahteraan. Namun saat ini, Aceh belumlah bisa menjadi contoh atas daerah yang lainnya, fenomena Aceh dapat dikatakan sebagai *reversal of fortune*. Sebuah kemasyhuran masa lalu yang tidak terulang dimasa kini.

Sebagai kompensasi bagi tercapainya kesepakatan damai untuk Aceh, Pemerintah RI memberikan dana khusus untuk Aceh. Dana yang dikenal dengan Dana Otonomi Khusus (Otsus) diberikan selama jangka waktu 20 tahun dengan tujuan mempercepat laju pembangunan Aceh yang sempat vakum selama puluhan tahun akibat konflik bersenjata. Dana Otsus untuk Aceh mulai dikucurkan sejak tahun 2008 dan akan berakhir pada 2027. Dana Otsus ini bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional. Jumlahnya bervariasi: 15 tahun pertama 2% dari DAU-N dan lima tahun terakhir sebesar 1% dari DAU-N. Dari alokasi Dana Otsus yang sudah diterima sejak 2008 sampai 2015, angka setiap tahunnya berkisar antara Rp 3,5 triliun sampai 7,02 triliun.

Otonomi Khusus merupakan sebuah otonomi yang diberikan pemerintah Indonesia terhadap Provinsi Aceh yang memiliki berbagai hak-hak khusus seperti memiliki lembaga yudikatif dengan majelisnya hingga berhak untuk berpartisipasi terhadap hubungan luar negeri pemerintah Indonesia yang berkaitan dengan Provinsi Aceh itu sendiri. Dalam Otonomi Khusus Provinsi Aceh memiliki beberapa sumber pendapatan yang berbeda dengan daerah pada umumnya.

Selain dana pungutan daerahnya, juga mendapatkan sumber dana migas dan dana otonomi khusus. Dibandingkan dengan daerah lain pendapatan Aceh memiliki kuantitas yang cukup besar. Legal policy yang ditujukan adalah sumber pendapatan tersebut berfungsi sebagai sebuah peningkatan pembangunan dan kesejahteraan di Provinsi Aceh.

Penggunaan Dana Otsus diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Dalam UU ini disebutkan bahwa Dana

Otsus harus digunakan untuk program/kegiatan, yaitu: 1) Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur; 2) Pemberdayaan Ekonomi dan Pengentasan Kemiskinan; 3) Pendidikan; 4) Kesehatan; dan 5) Sosial dan Keistimewaan Aceh. Pemanfaatan Dana Otsus diatur dalam Qanun Nomor 2/2008 dengan pembagian 40% dikelola oleh provinsi dan 60% lagi dikelola oleh kabupaten/kota. Implementasi pemanfaatan Dana Otsus sesuai amanah Qanun Nomor 2/2008 ini sudah berlaku selama enam tahun, yaitu dari tahun 2008 sampai 2013. Artinya, selama kurun waktu enam tahun pertama Aceh menerima Dana Otsus, kabupaten/kota lebih banyak mendapat jatah dibanding provinsi.

Selanjutnya, pada tahun 2013 Qanun Nomor 2/2008 direvisi menjadi Qanun Nomor 2/2013. Dalam qanun ini diperbarui hak kelola Dana Otsus menjadi 60% dikelola provinsi dan 40% dikelola kabupaten/kota. Hak kelola Dana Otsus sesuai versi Qanun Nomor 2/2013 mulai berlaku sejak tahun 2014. Jadi, dalam hal ini pemerintah belum genap dua tahun mendapat lebih banyak dari kabupaten/kota. Sebagai petunjuk teknis teknis telah dikeluarkan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus.

Pengelolaan dana adalah seni manajemen pemasukan dan pengeluaran atas kebutuhan dari kebijakan wilayahnya. Dalam menjalankan otonomi Provinsi Aceh berwenang dalam mengelolah pendapatan dan berhak mengalokasikan sesuai kebijakan dari pemerintah itu sendiri. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (Abdul, 2007/).

Peraturan Pemerintah (PP) 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 1 ayat 5 yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam rangka anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Pengelolaan dana di Aceh di fokuskan pada pembangunan berkelanjutan infrastruktur yang termaktub dalam undang-undang pemerintah Aceh. Namun, belum menyentuh pengembangan kualitas manusia dan lingkungan (Sosio kultural ekonomi). Bahkan yang menjadi fokus justru tidak berjalan maksimal dengan munculnya kasus korupsi dan sulitnya alokasi, sehingga pembangunan Aceh seakan tidak mengenai titik permasalahan yang jelas.

Ada sebuah adigium yang mengatakan jika lumbung besar maka asas individualistik berbasis kerakusan akan menggerogoti. Ini pun berlaku di sepanjang proses fase pengembangan kemandirian yang tidak dibarengi dengan kebijakan sistem yang baik. Korupsi terjadi dengan proses diskresi yang di monopoli dengan dibarengi turunnya akuntabilitas dari para pejabat publik. Ditambah lagi kondisi Aceh yang di perparah dengan belum stabilnya iklim politik kekuasaan itu sendiri (Harvelan, 2014) .

Tahun 2011 Provinsi Aceh dinobatkan sebagai provinsi terkorup se-Indonesia dengan menyumbang kerugian negara 1,7 triliun. [<http://regional.kompas.com/read/2011/12/09/11323574/> Korupsi. di. Aceh. Mencengangkan, di akses tanggal 21 Januari 2016]. Dana otonomi khusus, APBD

daerah menjadi ladang terbesar praktek korupsi terjadi, ditambah lagi temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang melansir ada 629 laporan keuangan yang terindikasi memiliki unsur koruptif. Jelas keadaan seperti ini memberikan dampak sangat besar terhadap perwujudan kesejahteraan dan pembangunan di Aceh.

Meminjam kerangka pemikiran Klitzgaard (1988) menyatakan bahwa korupsi terjadi atas monopoli kekuatan oleh pimpinan (*monopoly of power*) ditambah dengan tingginya kekuasaan yang dimiliki seseorang (*discretion of official*) tanpa adanya pengawasan yang memadai dari aparat pengawas (*minus accountability*), menyebabkan dorongan melakukan tindak pidana korupsi. Hal tersebut terjadi di Aceh dalam pengelolaan dana otonominya, sumber daya manusia didalam lingkaran kekuasaan belum dapat menjadi teladan dan minimnya pengawasan.

Korupsi telah pengaruhi setiap sendi jalannya pemerintahan, dalam laporan analisis APBD 2009-2012 Aceh tempati posisi rendah dengan hanya hasilkan penghasilan asli daerah 5,0 % (standart minimal 10 %). Total belanja daerah Aceh pun hanya pada 4.2 % jauh dibawah provinsi tak berstatus khusus yakni Banten mencapai 19.6 % [Deskripsi & Analisis APBD 2009-2012, Departemen Keuangan].

Disamping masalah tersebut Qanun nomor 1 tahun 2008 tentang pengelolahan keuangan Aceh, telah terbentuk dan menjadi sebuah harapan dari wujud konsistensi pemerintah Aceh. Namun, *das sain* selalu berbeda dengan *das sollen*, asas serta filosofi dalam tataran konsep pemerintah Aceh telah menunjukan

progresifitas pemikiran, namun sangat disayangkan ranah empiris atau praktiknya tidak sejalan dengan tujuan besar dari sebuah daerah otonom.

Alokasi Aceh belumlah berjalan efektif dan efisien demikian analisis Masyarakat Transparansi Aceh (Mata) bekerja sama dengan Public Expenditure Analysis & Capacity Strengthening Program (Peccap), yang didukung Bank Dunia dan Australia Aid. Aceh memiliki anggaran terbesar di Indonesia, namun dari kajian Peccap Aceh termasuk daerah miskin ketujuh di Indonesia. Ketidakefisienan anggaran salah satunya disebabkan tingginya alokasi belanja tak langsung dalam struktur belanja publik. Ia mencontohkan dana pendidikan, yang 76 persen habis untuk belanja pegawai. Adapun alokasi untuk peningkatan kualitas pembangunan manusia justru jauh lebih kecil [<http://regional.kompas.com/read/2012/12/08/02555246/> Alokasi. Dana.Besar. Tidak. Sebanding. Kesejahteraan. Rakyat.Aceh. diakses 28 Januari 2016].

Diperlukan sebuah perubahan sistem yang kompleks serta paradigma berfikir yang diorientasikan pada integritas. Kekuatan Aceh sebagai suatu provinsi yang berstatus otonomi khusus, telah menunjukkan sebuah keidealan untuk mencapai tujuan bersama jika pelaksanaannya sesuai dengan segala hal yang di konsepskan. Pelaksanaan disini mencoba dibedah atas apa yang telah dijelaskan antara lain; (Alokasi dana) Kesejahteraan masyarakat, peningkatan pembangunan, stabilitas politik termasuk juga penjunjungan tinggi integritas serta meluasnya virus korupsi dalam pengelolaan dana daerah.

Permasalahan serta hambatan atas pengelolaan dana otonomi bukanlah satu-satunya keadaan yang menimpa Aceh, mayoritas daerah lainpun hampir

sama. Akan tetapi, Aceh yang memiliki status khusus dengan suntikan dana yang besar dibanding daerah lainnya, dituntut secara moral untuk menjadi pionir sebagai Provinsi otonom yang berkembang. Sehingga berbagai permasalahan diuntai untuk menemukan sebuah jalan keluar.

Disinilah diperlukan sinergisitas antara daerah yang dalam kasus ini adalah Aceh untuk bekerjasama dengan pemerintah pusat, guna menciptakan sistem *controlling* dalam pengelolaan dana beserta transparansinya. Dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah beserta perubahannya tahun 2008, politik hukumnya telah menitikberatkan kepada mekanisme pemantauan oleh pemerintah pusat, dan perbaikan kepada pertanggungjawaban pengeluaran pemerintah daerah (Brodjonegoro, 2004).

Dalam pasal 11 undang-undang terkait pengawasan dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan juga daerah untuk meramu sendiri pengawasan preventif dan represif. Wujud dari sistem *controlling* tersebut dengan membuat lembaga independen yang terkategori sebagai lembaga negara pendukung yang berbentuk komisi. Saat ini pengawasan internal dan eksternal belumlah berjalan efektif. Penindakan untuk mengimplementasikan alokasi anggaran di Aceh harus disertakan dengan pengawasan, hal yang revolusioner jika pembentukan pengawasan eksternal yang selama ini dimaknai sebagai sebuah hal yang “moral” saja, maka perlulah eksternal dilegitimasi kedalam sebuah peraturan.

Di dalamnya tersemat asas kerjasama pusat, daerah dan masyarakat yang independen. Fokusnya ditujukan pada pengawasan alokasi anggaran, transparansi keuangan serta keterlibatan publik dalam balutan aspirasi. Hal ini memang

tidaklah menjamin Provinsi Aceh akan menjadi daerah yang ideal tanpa masalah, namun pengawasan eksternal yang dilegitimasi dengan elaborasi instrumen di dalamnya, akan menjadi sebuah penekanan tingkat faktor penghambat sulitnya alokasi dana yang berorientasi dengan kesejahteraan masyarakat. Sistem ini juga harus didukung dengan profesionalitas bahkan pendidikan integritas yang akan mempengaruhi kualitas sumber daya manusia terutama dalam lingkaran pemerintahan akan menjadi faktor utama pembangunan Aceh.

Berdasarkan uraian diatas dapat menunjukkan bahwa implementasi pengelolaan dana otonomi khusus Aceh sesuai Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus menimbulkan berbagai persoalan, yakni *pertama* besarnya pendapatan Aceh tidak diimbangi dengan pembangunan progres. *Kedua* terdapat beberapa hambatan dari ketidakefektifan pengelolaan dana, dengan munculnya kasus korupsi yang berpengaruh terhadap sendi kehidupan lainnya. *Ketiga* perhatian *stake holder* (pembuat qanun) belum pada tahap pembentukan pengawas secara profesional dan independen. Hal ini menjadi pengaruh kuat atas hambatan Aceh jalani pengelolaan dana dalam pembangunan berkelanjutan.

Atas dasar uraian di atas maka penulisan tertarik untuk melakukan penelitian Tentang Implementasi Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus, Studi pada Dinas Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah Kabupaten Pidie.

## 1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan dasar uraian pada latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi masalah utama dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus, pada Pemerintah Kabupaten Pidie ?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi Implementasi Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus pada Pemerintah Kabupaten Pidie ?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

1. Mengetahui implementasi Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus, pada Pemerintah Kabupaten Pidie.
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus, pada Pemerintah Kabupaten Pidie.

## 1.4. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

1. Secara praktis sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Pidie dalam upaya pengelolaan keuangan daerah, khususnya yang berasal dari Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus.
2. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan menambah khasanah pengetahuan di bidang kebijakan publik dan menjadi acuan oleh penelitian lain yang berhubungan dengan kebijakan publik khususnya kebijakan di bidang keuangan daerah.

