

MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MELALUI DANA OTONOMI KHUSUS ACEH DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEUANGAN NEGARA

CREATING THE WELFARE THROUGH SPECIAL AUTONOMY FUND IN ACEH IN THE PERSPECTIVE OF THE STATE FINANCE LAW

Oleh: Erlanda Juliansyah Putra ^{*)}

ABSTRACT

Special autonomy funds are regulated in Law Number 11 Year 2006 regarding the Government of Aceh basically provides a great opportunity for Aceh to improve the provision of public services and foster economic development in the region . Special autonomy fund is valid for a period of 20 (twenty) years , with details for the first year until the fifteenth year in the amount equivalent to 2 % (two percent) ceiling National General Allocation Fund and for the sixteenth to the twentieth year the amount equivalent to 1 % (one percent) of the National General Allocation Fund ceiling . That requires good financial management arrangements are based on the legal basis for the use of the budget in order to remain accountable for managing them for the sake of people's livelihoods.

Keywords: Special Autonomy Fund, State Finance Law, Aceh.

PENDAHULUAN

Aceh merupakan salah satu dari empat provinsi yang mendapatkan kekhususan dalam hal mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah secara khusus.¹ Hal ini ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh yang lahir setelah paska kesepakatan damai MoU (*Memorandum of Understanding*) Helsinki, antara Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) tanggal 15 agustus 2005.

Pelaksanaan otonomi khusus merupakan perwujudan dari adanya suatu konsensi bersama yang dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan, hal mendasar yang menjadi isu Pemerintahan Aceh selain pelaksanaan syari'at islam adalah dalam hal pengaturan perimbangan

^{*)} Erlanda Juliansyah Putra, S.H., M.H, adalah lulusan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. E-mail: erlandajp@gmail.com.

¹ Empat provinsi daerah khusus adalah: DKI Jakarta, Yogyakarta, Papua, dan Aceh, Bagi Provinsi DKI Jakarta diberlakukan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bagi Aceh diberlakukan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Bagi Provinsi Papua dan Papua Barat diberlakukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

keuangan pusat dan daerah, hal ini tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada.

Aceh merupakan salah satu daerah terkaya dengan jumlah penerimaan pemerintah perkapita tertinggi di Indonesia, penerimaan pemerintah di Aceh termasuk kabupaten/kota pada tahun 2013 terhitung sebesar Rp. 25,5 triliun. Sejak tahun 2008 hingga akhir tahun 2013, Aceh telah menerima lebih dari 100 triliun, yang menempatkan Aceh sebagai salah satu daerah terkaya dan terus akan meningkat dimasa yang akan datang. Pada tahun 2013, penerimaan Pemerintah perkapita Aceh terhitung sebesar Rp. 5,5 juta dan menduduki peringkat ke-5 terkaya dari sisi penerimaan pemerintah, sedangkan rata-rata daerah lain hanya sebesar Rp. 4,2 juta.²

Peningkatan belanja infrastruktur di Aceh meningkat pada tahun 2013, setelah menurun dalam beberapa tahun terakhir, alokasi belanja infrastruktur tahun 2013 tercatat sebesar Rp. 5,2 triliun, meningkat sebesar 62 persen dibandingkan tahun 2012.³ Meskipun Aceh memiliki sarana infrastruktur yang cukup baik dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia, namun tantangan utama seperti kesenjangan antar kabupaten/kota dan akses jalan terhadap pusat-pusat ekonomi diperdesaan masih sangat dimungkinkan.

Untuk itu dibutuhkan dana perimbangan yang berasal dari transfer Pemerintah pusat yang merupakan sumber utama penerimaan Aceh, sumber penerimaan dan pengelolaan keuangan di Aceh bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus dan pendapatan lain yang sah.⁴ Dana otonomi khusus yang diatur di dalam Undang-undang Nomor. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA) pada dasarnya memberikan kesempatan besar bagi Aceh untuk meningkatkan penyediaan layanan publik dan mendorong pembangunan ekonomi di daerah.

Dana otonomi khusus pada dasarnya merupakan salah satu penerimaan pemasukan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan

²Analisa Belanja Publik Aceh 2013, www.belanjapublikAceh.org. hlm. 1, diakses pada hari sabtu, 7 Juni 2014, Pukul. 09.29 WIB.

³ *Ibid.*

⁴ Pasal 179 Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh

pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.⁵ Dana otonomi khusus tersebut berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% (satu persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional.⁶

PEMBAHASAN

1) Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Otonomi Khusus di Aceh

Seiring dengan pemberlakuan status Otonomi Khusus, Aceh juga menerima alokasi dana khusus yang diperuntukkan untuk membiayai percepatan pembangunan di Aceh. Pemberlakuan Otonomi Khusus di Aceh diatur dengan Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam konsideran undang-undang tersebut disebutkan bahwa pemberian status Otonomi Khusus selain didasarkan pada pengakuan akan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh, juga mempertimbangkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia. Tersirat dari pertimbangan tersebut bahwa penerimaan dana otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh dimaksudkan agar kebutuhan khusus pembangunan Aceh dapat dipenuhi, terutama keteringgalan pembangunan yang disebabkan konflik dan pembagian penerimaan sumber daya alam yang timpang di masa lalu.

Pada dasarnya pengelolaan keuangan di Aceh bersumber dari keuangan negara yang diperoleh dari penerimaan, hutang, pinjaman pemerintah, atau bisa berupa pengeluaran pemerintah, kebijakan fiskal, dan kebijakan moneter ataupun yang diperoleh dari penerimaan keuangan negara yang berasal dari dalam negeri seperti keuntungan perusahaan-perusahaan BUMN baik PMA

⁵ Pasal 183 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh

⁶ Pasal 183 ayat (2) Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah

maupun PMDN, pajak, cukai, retribusi, hingga denda⁷, namun uniknya, Aceh mendapatkan pemasukan yang berbeda dari sumber yang disebutkan diatas yaitu penerimaan yang bersumber dari zakat yang juga dikategorikan sebagai sumber pemasukan bagi daerah Aceh.⁸

Apabila dikaitkan dengan konteks keuangan negara, beberapa ahli berpendapat mengenai pengertian dari Keuangan Negara, Harun Al Rasid (dalam Majalah Keuangan) yang dikutip dari Arifin P. Soeria Atmadja⁹ menyebutkan istilah “keuangan negara” yang tercantum di dalam UUD 1945, Pasal 23 ayat (5) harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah keuangan Negara dalam arti yang luas berdasarkan konstruksi penafsirannya terhadap ketentuan seluruh ayat-ayat dalam Pasal 23 UUD 1945 dihubungkan dengan pendapat Mohammad Amin dalam bukunya yang berjudul Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰ Sementara itu pada tulisannya yang berjudul Keuangan Negara Pasca Perubahan UUD 1945 Arifin P. Soeria Atmadja berpendapat berdasarkan sudut pandangnya yang menggunakan metode interpretasi teleologis (*teleologische interpretatie*) disamping interpretasi sistematik (*systematische interpretatie*), interpretasi gramatikal (*grammatical interpretatie*), dan interpretasi sejarah (*historische interpretatie*) yang melihat keuangan negara senyatanya dari sudut pengelolaan dan pertanggungjawaban menilai sukar untuk dapat mempertemukan kedua pendapat yang hanya menggunakan metode interpretasi sejarah hukum atau interpretasi peraturan perundang-undangan dengan interpretasi sistematik dan interpretasi yang berdasarkan logika, maka untuk itu menurutnya metode penafsiran teleologis dinilai sangatlah tepat ketika kita sulit menemukan solusi atas perbedaan penafsiran mengenai keuangan negara.

⁷Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara), Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM-RI, hlm. 9

⁸ Pasal 180, Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

⁹ Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik, dan Kritik*, Edisi Ketiga, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 4.

¹⁰ Tafsir sebagaimana dipaparkan oleh Yusuf L. Indradewa dalam buku Moh. Amin, Pembahasan Undang-Undang Dasar RI, Jakarta, 1960, hlm. 517, dikutip dari Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara), Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM-RI, hlm. 19.

Pengelolaan keuangan di Aceh khususnya pada dana otonomi khusus memiliki mekanisme penyaluran dan pencairan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Dana Otonomi Khusus merupakan bagian dari dana transfer daerah yang pengalokasian dan penyalurannya dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku pengguna anggaran transfer ke daerah. pada dasarnya dana transfer daerah ini sangatlah berperan penting, Salah satu alasan utama mengapa peran dana transfer dari pusat sedemikian pentingnya adalah untuk menjaga/menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri dan mengurangi kesenjangan antar daerah.¹¹ Beberapa studi yang pernah dilakukan Berkaitan dengan desentralisasi fiskal diantaranya: (1) Thie Ben (2003) memberi pandangan tentang kelemahan pelaksanaan desentralisasi fiskal yang diantaranya; desentralisasi fiskal dapat memperkuat kesenjangan regional (*regional inequality*) dan menghambat pertumbuhan ekonomi. (2) Studi Akai dan Sakata (2002) menghasilkan temuan bahwa desentralisasi fiskal terutama desentralisasi penerimaan, memberikan sugesti pembangunan kedepan serta memberikan stimulasi pertumbuhan ekonomi. (3) Martinez-Vazquez dan McNab (2006) menjelaskan bawah desentralisasi fiskal berkorelasi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi di negara *developing*.

Menurut Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, dana otonomi khusus diberikan sebagai persentase dari dana alokasi umum, yaitu 2 persen untuk 15 tahun pertama dan 1 persen untuk 5 tahun berikutnya.¹² Karena itu, dana tersebut menjadi bagian dari anggaran transfer daerah dengan Menteri Keuangan sebagai pengguna anggaran dan Dirjen Perimbangan Keuangan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Mekanisme penyaluran/tata cara transfer diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan yang diterbitkan setiap tahunnya. Salah satu hal yang diatur dalam PMK tersebut adalah tahapan dan waktu penyaluran. Pada tahun anggaran 2008 sampai dengan 2010, tahapan penyaluran dilaksanakan selama 4 tahap, yaitu: (i) Tahap I dilaksanakan pada bulan Maret sebesar 15 persen dari alokasi; (ii) Tahap II dilaksanakan pada bulan Juni sebesar 30 persen dari alokasi; (iii) Tahap III dilaksanakan pada Bulan September sebesar 40

¹¹Robert Simanjuntak, *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2002. hlm.8.

¹²Pasal 183 ayat (2), Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006

persen dari alokasi; (iv) Tahap IV dilaksanakan pada bulan November sebesar 15 persen dari alokasi. Semenjak Tahun Anggaran (TA) 2011, penyaluran disederhanakan hanya menjadi 3 tahap yaitu: (i) Tahap I dilaksanakan pada bulan Maret sebesar 30 persen dari alokasi; (ii) Tahap II dilaksanakan pada bulan Juli sebesar 45 persen dari alokasi; (iii) Tahap III dilaksanakan pada Bulan Oktober sebesar 25 persen dari alokasi.¹³ Transfer dilakukan ke rekening kas umum pemerintah Aceh selaku pengelola administrasi dana otonomi khusus. Penyaluran tahap II dan seterusnya dilaksanakan setelah mendapatkan pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri.

Perencanaan dan Penganggaran Dana Otsus diatur dalam Qanun Nomor. 2 Tahun 2013.¹⁴ Dalam qanun yang juga mengatur tentang pelaksanaan Dana Otsus secara garis besar diatur bahwa Dana Otsus dibagi ke dalam alokasi propinsi dan alokasi kabupaten/kota, namun penganggarannya dilaksanakan dalam anggaran pemerintah provinsi. Perencanaan Dana Otsus untuk alokasi provinsi dilakukan oleh Satuan Kerja Provinsi (SKPA) yang didiskusikan secara intensif dengan bupati/walikota, sementara alokasi untuk kabupaten/kota tidak diberikan dalam bentuk dana tunai yang ditransfer, akan tetapi diberikan dalam bentuk pagu yang setiap tahun ditetapkan oleh gubernur setelah mendapat persetujuan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA).

Pengelolaan dana otonomi khusus pada dasarnya dilakukan dengan perimbangan sebesar 60% (enam puluh persen) dialokasikan untuk program dan kegiatan pembangunan Aceh dan 40% (empat puluh persen) dialokasikan untuk program dan kegiatan pembangunan kabupaten/kota.¹⁵ Selain diperuntukkan untuk program dan kegiatan pembangunan yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh juga dialokasikan paling banyak 1% (satu perseratus) untuk pembangunan ibukota Aceh, selanjutnya dana pembangunan yang diperuntukkan untuk kabupaten/kota harus memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar kabupaten/kota. Alokasi untuk masing-masing kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan formula dengan menggunakan beberapa indikator seperti

¹³Kajian pengelolaan dan Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus di Aceh, penelitian tim peneliti Universitas Syiah Kuala dan Universitas Malikulssaleh, November 2011. hlm. 20.

¹⁴ Qanun (perda) 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.

¹⁵ Pasal 11 ayat (1) dan ayat (1) huruf a, Qanun Nomor. 2 Tahun 2013

jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) dan indikator lainnya yang relevan.¹⁶

Secara normatif usulan program dan kegiatan pembangunan yang diajukan SKPA dan kabupaten/kota harus merujuk pada dokumen rencana pembangunan. Dokumen yang disebutkan dalam Qanun Nomor. 2 Tahun 2013 adalah RPJP Aceh dan kabupaten/kota, RPJM provinsi dan RPJM kabupaten/kota, serta Rencana Kerja Pemerintah Aceh (RKPA) dan Rencana Kerja Pemerintah Kabupaten/kota (RKPK). Dalam perkembangannya, pemerintah Aceh juga menyusun rencana induk (*master plan*) penggunaan dana otonomi khusus sebagai dokumen perencanaan yang khusus ditujukan untuk kegiatan yang dibiayai dana otonomi khusus. Pelaksanaan program pembangunan yang dituangkan dalam program pembangunan provinsi dan kabupaten/kota di Aceh harus memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar kabupaten/kota untuk dijadikan dasar pemanfaatan dana otonomi khusus yang pengelolaannya di administrasikan pada Pemerintah Provinsi Aceh.¹⁷ Alokasi dana Otsus, diharapkan mampu meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi Aceh melalui pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan pekerjaan, pengetasan kemiskinan, dan pendidikan yang dilakukan melalui pemanfaatan dana otonomi khusus.

Dalam konteks pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus, Pengawasan pelaksanaan otonomi khusus secara garis besar dilaksanakan oleh aparat pengawas dalam konteks pengawasan fungsional, DPRA dalam konteks pengawasan umum dan oleh Pengguna Anggaran dan/atau konsultan pengawas yang ditunjuk oleh Pengguna Anggaran. Ketentuan mengenai mekanisme pengawasan ini diatur dalam dalam Pasal 16 Peraturan Gubernur Nomor. 48 Tahun 2009 dimana disebutkan bahwa: (i) untuk alokasi provinsi, Kepala SKPA selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bertanggung jawab terhadap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan program dan kegiatan yang didanai oleh Dana Otsus kepada Gubernur Aceh; (ii) Untuk alokasi kabupaten/kota, Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Barang SKPK bertanggung

¹⁶ Pasal 11 ayat (3), Qanun Nomor. 2 Tahun 2013

¹⁷ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2009.

jawab terhadap pelaksanaan kegiatan yang didanai oleh Dana Otsus kepada Kepala SKPA selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang melalui bupati/walikota; (iii) Dalam rangka pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Barang SKPA, Kepala SKPA selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang dapat melakukan Rapat Koordinasi dan Evaluasi sekurang-kurangnya 3 bulan sekali untuk mengetahui kemajuan pelaksanaan fisik dan keuangan program dan kegiatan Otsus.

Pemeriksaan Internal terhadap pelaksanaan Otsus utamanya dilakukan oleh inspektorat Aceh mengingat bahwa kegiatan tersebut dicatat dalam anggaran propinsi, sementara inspektorat kabupaten/kota dapat dilibatkan dalam melakukan pemeriksaan bersama (*joint audit*), sementara pemeriksaan eksternal dilakukan oleh BPK dalam rangka pemeriksaan APBD/APBA dan pemeriksaan khusus. Pada dasarnya APBN dan APBD/APBA merupakan instrumen perencanaan keuangan tahunan pemerintah nasional atau daerah. Ditinjau dari kebijakan fiskal, APBN dan APBD/APBA memiliki tiga fungsi utama; alokasi, distribusi dan stabilitas.¹⁸

Struktur keuangan negara, baik APBN atau APBD/APBA pada dasarnya terdiri dari anggaran penerimaan dan pengeluaran. Pada tingkat nasional, penerimaan negara terbagi atas dua bagian besar; yaitu penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak, sedangkan pada sisi pengeluaran pada APBN terdiri dari belanja pemerintah pusat dan belanja pemerintah daerah. Pada tingkat daerah (APBD/APBA), penerimaan terdiri dari; beberapa sumber utama; yaitu pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan penerimaan lainnya yang sah.

Penerimaan daerah pada dasarnya, dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, yang menjadi sumber pendanaan pelaksanaan pemerintahan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DAU,DAK), pinjaman daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan

¹⁸ Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi. Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 memungkinkan pajak daerah, pungutan daerah, pendapatan dari badan usaha milik daerah, dan pendapatan daerah lainnya yang memenuhi ketentuan.

Ditinjau dari sisi pengertiannya, pajak daerah merupakan pungutan menurut peraturan yang ditetapkan dari pajak itu sendiri yang wewenang pungutannya ada pada daerah dan pembangunan daerah. Beberapa kategori pajak daerah yaitu:

- a) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah sendiri;
- b) Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tapi pendapatan tarifnya dilakukan oleh Pemda;
- c) Pajak yang dipungut atau ditetapkan oleh Pemda;
- d) Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi pungutannya kepada, dibagi hasilkan dengan atau dibebani pungutan tambahan oleh Pemda.

Sedangkan, retribusi berfungsi sebagai pembayaran kepada negara yang dibebankan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau kerana mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pendapatan dari perusahaan daerah sebagai kesatuan produksi yang member jasa atau menyelenggarakan pemanfaatan umum. Perusahaan ini didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk dan mengelola BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) ditegaskan dalam PP Nomor.25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah pusat dan provinsi sebagai daerah otonom . Jumlah PAD yang diterima oleh pemerintah daerah tergantung besaran laba atau deviden yang diperoleh oleh BUMD.

Dana Perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana

Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah hibah tak bersyarat yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Dalam Undang-Undang Nomor.34 tahun 2004 ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, Daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Selain DAU, terdapat dana alokasi lain yang bersifat khusus atau yang dikenal dengan istilah Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagai pembiayaan pembangunan oleh pemerintah pusat yang dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah. DAK tidak dapat digunakan untuk penelitian, administrasi, maupun perjalanan dinas kecuali untuk daerah-daerah yang memiliki kemampuan keuangan terbatas, suatu daerah harus menyediakan anggaran untuk kebutuhan-kebutuhan tersebut dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang berupa suatu hibah padanan (*matching grant*) sebesar minimal 10 persen dari anggaran proyek. DAK ditransfer setiap

triwulan berdasarkan perkembangan proyek. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan, DAK ditransfer langsung ke pemerintah provinsi dan daerah.

Dari beberapa pendanaan yang telah disebutkan diatas terdapat satu pendanaan yang mendukung pelaksanaan dekonsentrasi yaitu dana dekonsentrasi yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah. Berbeda dengan dana tugas pembantuan, dana dekonsentrasi hanya membiayai kegiatan non-fisik. Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa provinsi dapat meminta dana darurat dari pemerintah pusat untuk membiayai kebutuhan luar biasa dan mendesak, seperti bencana alam, yang tidak dapat ditutup oleh anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Meskipun program ini dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan daerah, dana dekonsentrasi tidak dicatat dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), melainkan dalam anggaran pendapatan dan belanja nasional (APBN).

2) Pengelolaan Keuangan Otonomi Khusus dan Kesejahteraan Masyarakat Aceh

Pengelolaan keuangan otonomi khusus Aceh pada dasarnya harus mampu menjadi stimulus terhadap persoalan kesejahteraan masyarakat Aceh, dalam hal penerimaan dan pengelolaan keuangan, Aceh mendapatkan suntikan tambahan dana yang cukup besar, dalam hal dana perimbangan Aceh mendapatkan dana bagi hasil sebagai tambahan dari dana bagi hasil minyak dan gas bumi dengan ketentuan bagian dari pertambangan minyak sebesar 55% (lima puluh lima persen), dan bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 40% (empat puluh persen).¹⁹ Dana tersebut kemudian dialokasikan untuk membiayai pendidikan di Aceh paling sedikit 30% (tiga puluh persen), dan paling banyak 70% (tujuh puluh persen) dialokasikan untuk membiayai program pembangunan yang disepakati bersama antara Pemerintah Aceh dengan pemerintah kabupaten/kota²⁰, lain halnya dengan dana bagi hasil, provinsi Aceh juga memiliki dana otonomi

¹⁹ Pasal 181 ayat (3) Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006.

²⁰ Pasal 182 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006.

khusus yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendidikan, sosial, dan budaya.

Penggunaan keuangan di Aceh pada dasarnya dapat dilihat pada penggunaan belanja sektor utama pemerintah Aceh, menurut Data Laporan Analisis Belanja Publik Aceh ditemukan adanya peningkatan terhadap belanja infrastruktur di masing-masing kabupaten/kota yang ditujukan untuk membangun kebutuhan perumahan, air bersih serta beberapa fasilitas pemerintah seperti pembangunan sekolah dan sarana dan prasarana pemukiman, pada sektor pendidikan peningkatan yang significant terdapat pada meningkatnya mutu pendidikan baik sekolah, siswa, guru hingga pembinaan dayah, pembangunan dan rehabilitasi bangunan sekolah hingga kesektor kesehatan yang mengalami peningkatan melalui pembangunan fasilitas kesehatan, adanya jaminan kesehatan melalui Jaminan Kesehatan Aceh, hingga kesektor pencegahan penyakit dengan menambahkan fasilitas pelayanan gizi bagi ibu dan anak. Selanjutnya dalam hal kesejahteraan masyarakat lainnya, pengelolaan keuangan Aceh juga disasarkan ke sektor peningkatan keberdayaan masyarakat desa melalui Bantuan Keuangan Pemakmoe Gampong (BKPG)²¹, program peningkatan produksi pertanian dan perkebunan, hingga program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi sebagai pendukung pengembangan infrastruktur perdesaan (gampong).

Pengelolaan keuangan diatas tentu saja memberikan efek positif terhadap kesejahteraan masyarakat Aceh, namun hal tersebut bukan berarti meningkatkan mutu kesejahteraan yang merata di masing-masing kabupaten/kota, Francis Fukuyama dalam bukunya yang berjudul *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21* menjelaskan pada dasarnya desentralisasi secara luas digembor-gemborkan sebagai cara untuk menjadikan pemerintah lebih tanggap secara politik dan lebih mendorong pertumbuhan ekonomi.²² Namun disisi lain desentralisasi memiliki kekurangan yang berkaitan dengan resiko, pendelegasian otoritas niscaya memberikan delegasi

²¹ Bantuan Keuangan Pemakmoe Gampong (BKPG), memiliki artian sebagai Badan Keuangan Kemakmuran Desa, sebuah program yang sejenis dengan PNPM

²² Francis Fukuyama, *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Jakarta, Gramedia, 2005, hlm. 30.

resiko kepada tingkatan-tingkatan organisasi yang lebih bawah.²³ Menurut penulis di dalam menyikapi pengelolaan keuangan di Aceh, persoalan resiko yang akan mungkin terjadi pada tingkatan organisasi yang lebih bawah adalah ketidakmampuan dalam mengelola keuangan negara dengan baik, dikarenakan masih terdapat ketidak profesionalitas kerja yang merata di kabupaten/kota, hal ini tentu akan berdampak pada kerugian negara dalam pengelolaan keuangan.

Pada dasarnya persoalan kesejahteraan sangat erat kaitanya dengan peningkatan taraf hidup seseorang, pengelolaan keuangan negara khususnya pada daerah Aceh haruslah disesuaikan dengan falsafah dasar negara yang diamanatkan didalam konstitusi negara republik Indonesia yang pada salah satu intinya menyebutkan tujuan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum hal tersebut dapat tercapai apabila pengelolaan keuangan tersebut sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat, sehingga bukan tidak mungkin kesejahteraan itu akan meningkat, namun ditengah pengelolaan keuangan tersebut ada beberapa hal yang perlu diperhatikan diantaranya adalah mengenai pembagian peran dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam hal ini penulis berpendapat kewenangan pemerintah pusat dalam bidang keuangan (*fiscal*) harus tetap memiliki porsi yang besar sehingga konsep pengawasan terhadap pengelolaan keuangan tetap terjaga, selanjutnya mengenai aturan regulasi yang telah terbentuk selama ini harus tetap dibawah kendali pemerintah pusat, artinya konsep kesejahteraan tersebut harus dipadukan diantara kepentingan pusat dan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah khususnya di Aceh harus tetap berpegangan kepada landasan yuridis, serta sistem pemerintahan dan bentuk negara yang menegaskan bahwasanya negara dalam hal ini pemerintah pusat memiliki andil yang besar dalam mendukung pelaksanaan pembangunan melalui otonomi khusus di Aceh hal ini bertujuan untuk mempercepat proses pembangunan untuk mengejar ketertinggalan terutama pada aspek ekonomi pembangunan sehingga konsep kesejahteraan di Aceh akan tercapai melalui pengelolaan keuangan daerah.

²³ *Ibid.* hlm 92.

KESIMPULAN

Pengelolaan keuangan di Aceh dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi khusus memberikan dampak positif demi peningkatan pembangunan yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan, Dana Otonomi Khusus merupakan bagian dari dana transfer daerah yang pengalokasian dan penyalurannya dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku pengguna anggaran transfer ke daerah. Pengelolaan dana otonomi khusus pada dasarnya dilakukan dengan perimbangan sebesar 60% (enam puluh persen) dialokasikan untuk program dan kegiatan pembangunan Aceh dan 40% (empat puluh persen) dialokasikan untuk program dan kegiatan pembangunan kabupaten/kota. Dana otonomi khusus pada dasarnya merupakan salah satu penerimaan pemasukan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan, keseluruhan item tersebut merupakan indikator kesejahteraan bagi masyarakat Aceh sehingga apabila pengelolaan keuangan tersebut tepat sasaran maka peningkatan kesejahteraan akan berdampak positif bagi masyarakat Aceh.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, Arifin P Soeria, 2013, *Keungan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik, dan Kritik*, Edisi Ketiga, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Fukuyama, Francis, 2005, *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Gramedia, Jakarta.
- Yani, Ahmad, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2009.
- Simanjuntak, Robert, 2002, *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh

Qanun Nomor. 2 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang
Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi Dan Penggunaan
Dana Otonomi Khusus.