



SATU DARSAWARSA OTONOMI KHUSUS ACEH

Tahun Anggaran 2008 s.d. 2018

Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara
Sekretariat Jenderal & Badan Keahlian DPR RI
Tahun 2020

**SATU DASAWARSA OTSUS ACEH
TAHUN ANGGARAN 2008 s.d. 2018**

Eko Adityo Ananto
Teuku Surya Darma
Nur Muhammad Ridwan
Arfan Rizaldi

**PUSAT KAJIAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
BADAN KEAHLIAN DPR RI**

Jl. Jenderal Gatot Subroto
Lt 6 R 605, Jakarta 10270
Tlp. 021 – 5715 999

KATA PENGANTAR

Kepala Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya, penyusunan dan penyajian buku “ Satu Dasawarsa Otsus Aceh Tahun Anggaran 2008 s.d. 2018” dapat terlaksana. Buku ini disusun dalam rangka memberikan gambaran capaian dan juga hal-hal yang mendapat perhatian untuk perbaikan tata kelola kebijakan Dana Otsus Aceh yang sudah berlangsung lebih dari satu dasawarsa ini.

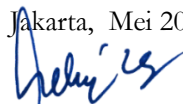
Dalam satu dasawarsa yaitu dari tahun 2008 s.d. 2018, Pemerintah Aceh telah menerima Dana Otsus sebesar Rp 64,97 triliun. Apabila dihitung secara rata-rata, peningkatan penerimaan adalah sebesar 8,58% pertahun. Terdapat capaian positif dari kebijakan ini, antara lain seperti peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan menurunnya Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). Namun di satu sisi, besarnya dana yang diterima tersebut belum sepenuhnya berdampak kepada kesejahteraan masyarakat Aceh.

Hal tersebut dapat dilihat dari masih lebarnya ketimpangan antara yang kaya dengan yang miskin (*Gini Ratio*) serta tingginya prosentase jumlah penduduk miskin terutama apabila dibandingkan dengan provinsi lain di Pulau Sumatera. Untuk itulah, buku ini disusun dalam rangka memberikan gambaran yang komprehensif mengenai permasalahan tata kelola Dana Otsus Aceh dan perbaikan apa yang harus dilakukan kedepannya.

Pada akhirnya, kami berharap buku ini dapat dijadikan bahan masukan dan informasi kepada DPR RI, khususnya untuk Anggota DPR RI Dapil Aceh, yang dapat digunakan untuk mendorong perbaikan tata kelola Dana Otsus Aceh.

Kami menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna, karena itu kami mengharapkan saran dan kritik yang membangun bagi kami sebagai *supporting system* DPR RI yang lebih baik lagi kedepannya.

Jakarta, Mei 2020



DRS. HELMIZAR, ME.

NIP. 19640719 199103 1 001

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Kepala PKAKN	i
Daftar Isi	iii
A. Dasar Pengalokasian	1
B. Tata Cara Pengalokasian Penggunaan Dana Otsus	1
C. Realisasi Penerimaan Dana Otsus	2
D. Alokasi Penggunaan Dana Otsus Aceh	3
E. Capaian dan Indikator Keberhasilan Kebijakan Dana Otsus Aceh	5
1. Indikator Bidang Pemberdayaan Ekonomi Rakyat	6
2. Indikator Bidang Pengentasan Kemiskinan	8
3. Indikator Bidang Pendidikan	9
F. Permasalahan dalam Pengelolaan Dana Otsus	10
1. Penatausahaan Pengalokasian Dana Otsus	11
2. Akuntabilitas Penggunaan Dana Otsus	13
3. Kemandirian Keuangan Provinsi Aceh	15
G. Kesimpulan dan Saran	16
Daftar Referensi	18

SATU DASAWARSA OTSUS ACEH (2008 – 2018)

APA & BAGAIMANA

A. Dasar Pengalokasian

Penyaluran Dana Otonomi Khusus (dana Otsus) untuk Provinsi Aceh dimulai sejak tahun 2008, sebagaimana yang diamanatkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Tujuan pemberian dana Otsus adalah untuk membantu daerah dalam membiayai program dan kegiatan pembangunan, terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan serta pendanaan pendidikan, kesehatan, dan sosial.

Dengan demikian, penerimaan dana Otsus bagi Pemerintah Aceh diharapkan dapat menjadi stimulus peningkatan kesejahteraan masyarakat Aceh. Terlebih lagi, UU tersebut secara eksplisit memberi kewenangan penuh kepada Pemerintah Aceh untuk mengelola dana Otsus karena diakui sebagai bagian penerimaan daerah yang dapat dioptimalkan untuk membiayai program pembangunan dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar kabupaten/kota.

Berdasarkan Pasal 183 ayat (2) dalam UU No.11 tahun 2006, dijelaskan bahwa pengalokasian dana Otsus memiliki jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas memiliki besaran setara 2% (dua persen) plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional. Sedangkan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh, besarnya setara 1% (satu persen) dari plafon DAU Nasional.

B. Tata Cara Pengalokasian Penggunaan Dana Otsus

Pemerintah Aceh telah beberapa kali melakukan perubahan terkait tata cara pengalokasian penggunaan dana Otsus. Berdasarkan Qanun No.2 tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus disebutkan bahwa pemerintah provinsi mendapat alokasi sebesar empat puluh persen (40%), sedangkan pemerintah kabupaten/kota (kab/kota) sebesar enam puluh persen (60%) dalam bentuk pagu yang disusun oleh pemerintah provinsi.

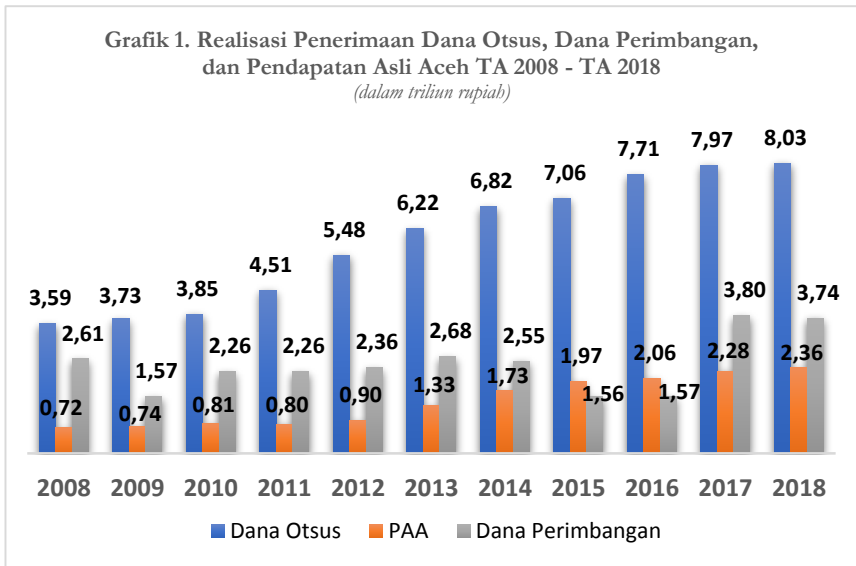
Kemudian ditetapkan Qanun No. 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Pertama Atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008, dimana pengalokasian pada tahun 2014 pemerintah provinsi mendapat alokasi sebesar enam puluh persen (60%) dan pemerintah kab/kota sebesar empat puluh persen (40%) melalui mekanisme transfer ke rekening kas kab/kota (APBK). Sedangkan pada tahun 2016, sebagaimana diatur dalam Qanun No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008, terjadi perubahan mekanisme penyaluran dana Otsus ke kab/kota yang tidak lagi melalui mekanisme transfer, tetapi dilakukan melalui mekanisme pengajuan dari kab/kota ke provinsi (APBA).

Perubahan kembali terjadi dengan ditetapkannya Qanun No.1 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008 dimana tetap mengatur mekanisme pengalokasian dana Otsus melalui mekanisme transfer sesuai dengan pengajuan dari kab/kota ke provinsi (APBA), namun dalam pengalokasiannya, dana Otsus terbagi paling sedikit enam puluh persen (60%) untuk program dan kegiatan pembangunan Aceh dan paling banyak empat puluh persen (40%) untuk program dan kegiatan pembangunan kab/kota dalam bentuk DOKA. Nilai pembagian tersebut terlebih dahulu dikurangi kebutuhan untuk program dan kegiatan bersama Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kab/Kota yang ditetapkan dalam Peraturan Gubernur setelah mendapatkan rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA).

C. Realisasi Penerimaan Dana Otsus

Berdasarkan realisasinya selama satu dasawarsa sejak tahun 2008 hingga 2018, Pemerintah Aceh telah menerima dana Otsus sebesar Rp 64,97 triliun, dengan rata-rata peningkatan penerimaan sebesar 8,58% pertahun. Sedangkan untuk TA 2019 dan TA 2020, dana Otsus Aceh masing-masing dialokasikan dalam APBN sebesar Rp8,34 triliun dan Rp8.37 triliun.

Berikut ini adalah grafik yang menunjukkan perkembangan realisasi penerimaan dalam APBD Provinsi Aceh berupa pendapatan asli Aceh (PAA), dana perimbangan dan dana Otsus selama sepuluh tahun anggaran sejak tahun 2008 sampai dengan tahun 2018.



Sumber: LHP BPK RI Atas LKPD Prov Aceh TA 2008 – TA 2018.

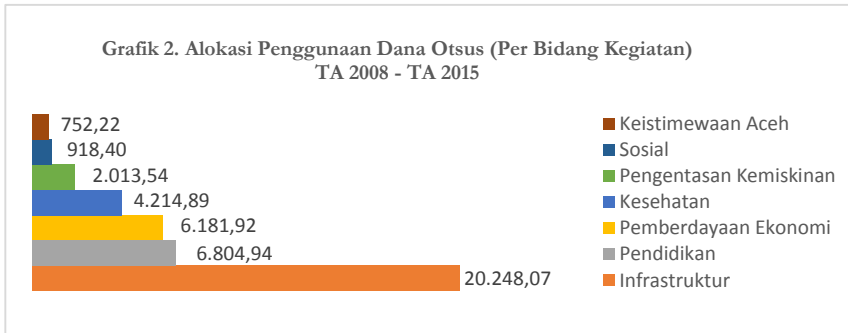
Grafik 1. di atas menunjukkan bahwa dana Otsus menjadi sumber penerimaan utama dan memiliki kontribusi terbesar pada total pendapatan Provinsi Aceh dengan rata-rata 58,06% pertahun. Sedangkan Pendapatan Asli Aceh (PAA) hanya berkontribusi terhadap total pendapatan Aceh sebesar 13,42%. Rendahnya kontribusi PAA dibandingkan penerimaan dana Otsus mencerminkan masih belum optimalnya upaya untuk meningkatkan perolehan pendapatan yang bersumber dari potensi penerimaan yang dimiliki daerah. Kondisi tersebut juga menunjukkan bahwa Pemerintah Aceh masih sangat tergantung pada penerimaan dana Otsus untuk membiayai pembangunan di Aceh.

D. Alokasi Penggunaan Dana Otsus Aceh

Penerimaan dana Otsus dilevel pemerintahan provinsi dialokasikan untuk membiayai enam sektor utama, yang di dalamnya terdapat pengalokasian untuk program prioritas rutin tahunan, yaitu beasiswa anak yatim, beasiswa pendidikan S1, S2 dan S3, dan sektor pendidikan lainnya dengan rata-rata alokasi sejak tahun 2008 sampai dengan 2015 mencapai 30,64%. Sedangkan disektor kesehatan terdapat program Jaminan Kesehatan Rakyat Aceh (JKRA) dan sektor kesehatan lainnya yang mencapai

rata-rata 20,12%. Selain itu, terdapat juga program bantuan ke Pemerintah Gampoeng (14,19%), pemenuhan rumah layak huni (7,20%), dan dana reintegrasi Aceh (4,23%) serta alokasi penggunaan program lainnya (23,62%).

Berikut ini adalah data alokasi penggunaan dana Otsus Aceh yang terbagi berdasarkan bidang kegiatan sejak tahun 2008 sampai dengan 2015.



Sumber: BI-Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Prov. Aceh Triwulan III-2015, diolah

Pembangunan di bidang infrastruktur merupakan sektor yang mendapatkan alokasi paling besar dibandingkan sektor lainnya sejak tahun 2008 sampai dengan 2015 yaitu mencapai Rp20,25 triliun (49,07%).

Begitu juga untuk alokasi di tahun 2018 mencapai Rp3,6 triliun, dengan realisasi sebesar Rp2,79 triliun (75,85%). Sedangkan untuk program dibidang pengentasan kemiskinan memperoleh alokasi terendah dengan realisasi sebesar Rp61,75 miliar (13,4%). Rincian alokasi dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Alokasi dan Realisasi Dana Otsus Provinsi Aceh
(Per Bidang TA 2018)

(dalam rupiah)

No	Bidang	Alokasi	Realisasi	%	Capaian Output
1	Infrastruktur	3.683.210.179.700	2.793.689.402.337	75,85	91,02
2	Pemberdayaan Ekonomi Rakyat	836.298.023.076	579.616.223.664	69,31	83,17
3	Pengentasan Kemiskinan	462.335.329.207	61.747.570.989	13,36	16,03
4	Pendidikan	1.624.270.559.582	1.117.336.888.081	68,79	82,55
5	Sosial	177.414.295.962	147.110.350.104	82,92	99,50
6	Kesehatan	1.178.768.210.409	1.045.052.066.608	88,66	106,39
7	Keistimewaan	67.494.995.064	36.897.826.094	54,67	65,60
	Jumlah	8.029.791.593.000	5.781.450.327.877	72,00	86,40

Sumber: Kemendagri (2020), diolah

E. Capaian dan Indikator Keberhasilan Kebijakan Dana Otsus Aceh

Peningkatan penerimaan dana Otsus Aceh setiap tahun, dirasakan masih belum mampu bagi Provinsi Aceh untuk mengejar ketertinggalan pembangunan dan pengentasan kemiskinan dibandingkan daerah lainnya di Indonesia. Fakta ini dapat ditunjukkan berdasarkan hasil kajian Institute for Development of Acehnese Society (IDeAS) yang dipublikasi Tempo (2016) mengungkapkan bahwa meningkatnya penerimaan dana Otsus untuk Provinsi Aceh belum berpengaruh pada perbaikan kesejahteraan rakyat di daerah itu, dimana pada tahun 2016 (per September), Aceh menempati urutan ketujuh sebagai provinsi termiskin di Indonesia.

Begitu juga berdasarkan publikasi Badan Pusat Statistik (BPS) wilayah Aceh ditahun 2020 (per September 2019) menyebutkan bahwa tingkat kemiskinan Aceh mencapai 15,01% atau terdapat 809.760 orang miskin di Aceh. Secara peringkat, BPS menempatkan posisi (kemiskinan) Aceh pada peringkat ke 6 (enam) secara nasional dan peringkat 1 (satu) di Sumatera.

Kondisi tersebut, menurut Amri (2019) disebabkan bahwa selama ini pengelolaan dana Otsus tidak tepat sasaran. Dalam analisisnya menyebutkan bahwa dana Otsus belum berdampak signifikan terhadap penurunan tingkat kemiskinan di Aceh karena dalam 5 (lima) tahun terakhir, penurunan angka kemiskinan hanya mencapai 1,8%. Sehingga ketika dibagi rata-rata, maka penurunan angka kemiskinan Aceh rata-rata setiap tahunnya hanya mencapai 0,36%.

Ketidaktepatan sasaran penggunaan dana Otsus juga ditunjukkan dengan perencanaan penggunaan yang masih belum optimal. Hal ini terungkap dari hasil Analisis Belanja Publik Aceh 2011 dan 2012 yang dilakukan Pusat Pengembangan Keuangan Daerah (PPKD) Unsyiah bekerjasama dengan Bappeda Aceh (2015) yang menyatakan bahwa pada tahun 2011, sebanyak lima puluh satu persen (51%) dana Otsus pendidikan dialokasikan untuk pembangunan sekolah dan ruang kelas, meskipun ketersediaan gedung sekolah dan ruang kelas pada saat itu sudah cukup memadai. Hal yang sama terulang kembali pada tahun 2013, dimana alokasi anggaran untuk pembangunan gedung sekolah dan ruang kelas baru sebesar tiga puluh satu persen (31%) dan pembangunan sarana sekolah mencapai tiga puluh empat persen (34%) dari keseluruhan dana Otsus bidang pendidikan. Padahal,

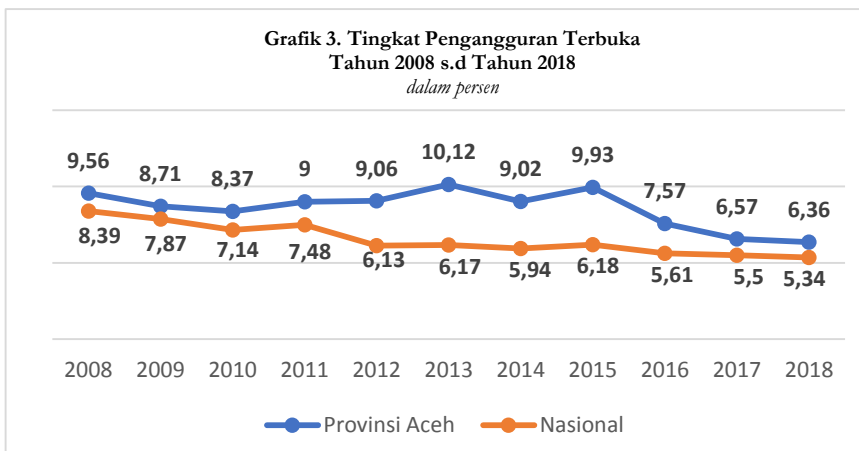
Aceh masih sangat tertinggal dari sisi mutu dan daya saing pendidikan, banyak sekolah di tingkat dasar dan menengah yang membutuhkan sarana penunjang mutu seperti penyediaan buku, laboratorium, perpustakaan, alat peraga dan sebagainya.

Sebenarnya, untuk mengetahui secara komprehensif dampak dari dana Otsus Aceh untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh sebagaimana yang diamanatkan dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka dapat dilihat dari sasaran strategis penggunaan dana Otsus Aceh yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Namun kenyataannya, penetapan sasaran strategis berupa Rencana Induk Dana Otsus terlambat ditetapkan, yaitu baru pada tahun 2015, meski penerimaan sudah direalisasi sejak tahun 2008. Bahkan hingga saat ini, akses untuk mengetahui rencana induk tersebut sulit diperoleh.

Oleh karena itu, untuk mengatasi kekurangan data tersebut, kajian ini mencoba mengungkap perkembangan capaian kinerja berdasarkan indikator pembangunan secara makro dan permasalahan pengelolaan dana Otsus yang meliputi permasalahan penatausahaan pengalokasian dan aspek akuntabilitas pengelolaan dana Otsus berdasarkan temuan dari hasil pemeriksaan BPK RI. Hal tersebut diharapkan dapat mendorong Pemerintah Aceh untuk transparan dan akuntabel dalam menampilkan capaian kinerja pembangunan sesuai enam bidang yang dituju dalam penetapan daerah otonomi khusus.

1. Indikator Bidang Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Pada bidang Pemberdayaan Ekonomi Rakyat, Pemerintahan Aceh telah merealisasikan dana Otsus di tahun 2018 sebesar Rp579,62 miliar dari Rp836,30 miliar yang dialokasikan (69,31% dari alokasi). Untuk melihat keberhasilan pembangunan dibidang ini, setidaknya dapat dilihat pada dua indikator yaitu perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka dan Rasio Gini, sebagaimana yang akan digambarkan pada grafik berikut ini:

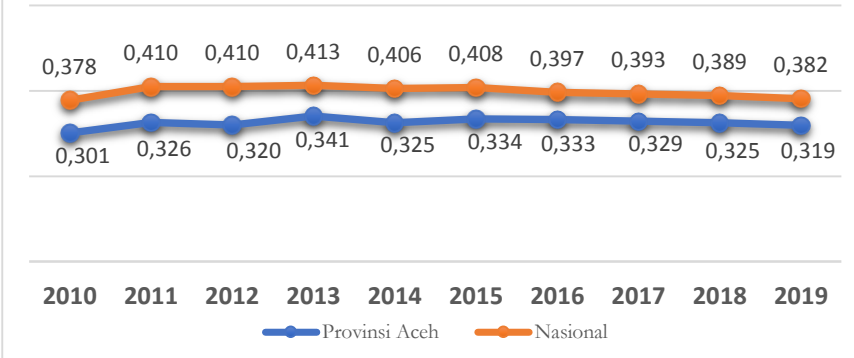


Sumber : BPS 2019, diolah

Grafik 3. di atas menunjukkan penurunan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Aceh sejak tahun 2008 s.d Tahun 2018 sebesar 3,2%, meskipun TPT Provinsi Aceh masih melebihi TPT nasional setiap tahunnya.

Selain TPT di Aceh yang masih tinggi, gini rasio di Aceh juga cukup tinggi. Sejak tahun 2010 s.d. 2014 rasio gini Aceh mengalami fluktuasi, dengan angka tertingginya pada tahun 2013 mencapai 0,341. Hal tersebut menandakan ketimpangan antara orang kaya dan miskin di Aceh semakin melebar. Meskipun pada tahun selanjutnya yaitu sejak tahun 2015 s.d. 2019 nilainya secara konsisten mulai menurun, namun rasio gini Aceh masih dibawah rasio gini Nasional, khususnya sejak tahun 2010 s.d. 2019. Perkembangan rasio gini tersebut dapat dilihat pada Grafik 4. di bawah ini:

**Grafik 4. Tren Gini Rasio
Tahun 2010 s.d. 2019 (dalam persen)**

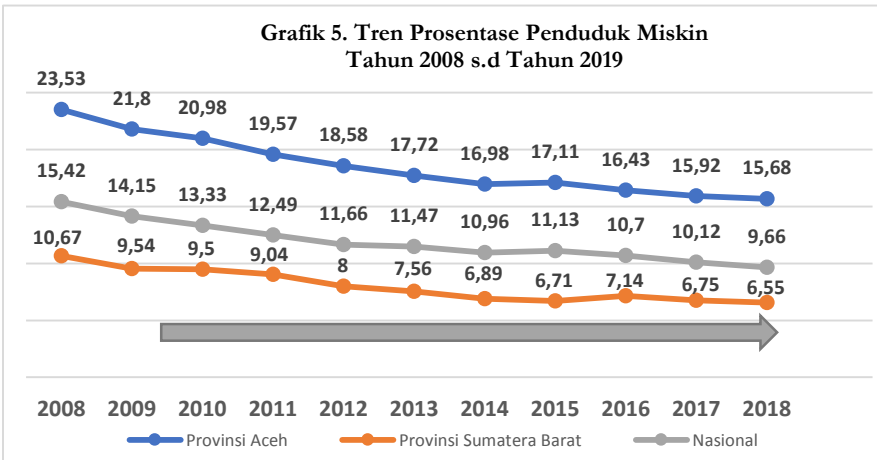


Sumber : BPS 2019, diolah

2. Indikator Bidang Pengentasan Kemiskinan

Indikator kinerja Pemerintah Aceh pada program dan kegiatan pengentasan kemiskinan dapat dilihat pada perkembangan prosentase jumlah penduduk miskin sebagaimana tergambar pada grafik dibawah ini:

**Grafik 5. Tren Prosentase Penduduk Miskin
Tahun 2008 s.d Tahun 2019**



Sumber : BPS 2019, diolah

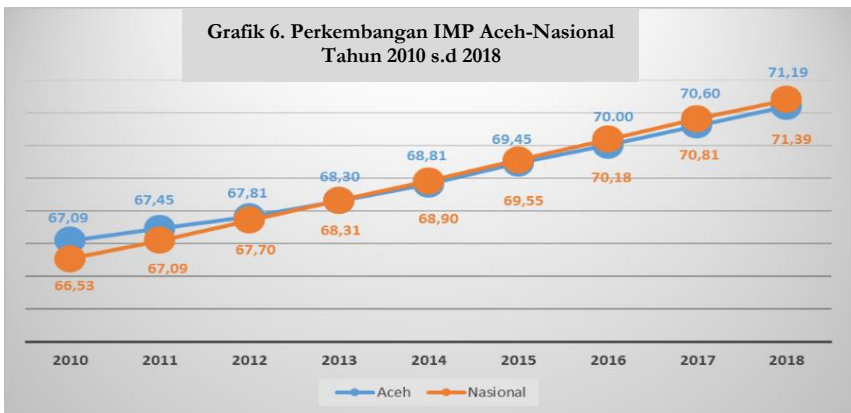
Grafik 5. di atas menggambarkan bahwa penerimaan dana Otsus Aceh yang sudah mencapai Rp64,9 triliun (tahun 2008 s.d. tahun 2018) masih

belum mampu mengejar ketertinggalan dalam usaha menurunkan tingkat kemiskinan dibandingkan dengan daerah lain, khususnya di wilayah Sumatera. Hal tersebut ditunjukkan dari publikasi BPS pada tahun 2019 bahwa prosentase angka kemiskinan di Aceh yang mencapai 15,68% pada tahun 2018 atau 819,44 ribu jiwa, yang menjadikan Aceh sebagai provinsi termiskin di wilayah Sumatera. Selain itu, apabila dilihat secara nasional, prosentase penduduk miskin di Aceh masih jauh di bawah rata-rata Nasional dan berada di posisi 6 terbawah secara Nasional.

Salah satu penyebab masih tingginya angka kemiskinan di Provinsi Aceh adalah rendahnya realisasi pemanfaatan dana Otsus di bidang pengentasan kemiskinan. Pada tahun 2018, realisasi pada bidang pengentasan kemiskinan hanya mencapai 13,36% atau hanya terealisasi sebesar Rp61,75 miliar dari Rp462,34 miliar yang dialokasikan. Selain itu capaian output yang dihasilkan hanya sebesar 16,36%. Hal ini menunjukkan Pemerintahan Aceh masih belum optimal dalam mengeksekusi program-program di bidang pengentasan kemiskinan.

3. Indikator Bidang Pendidikan

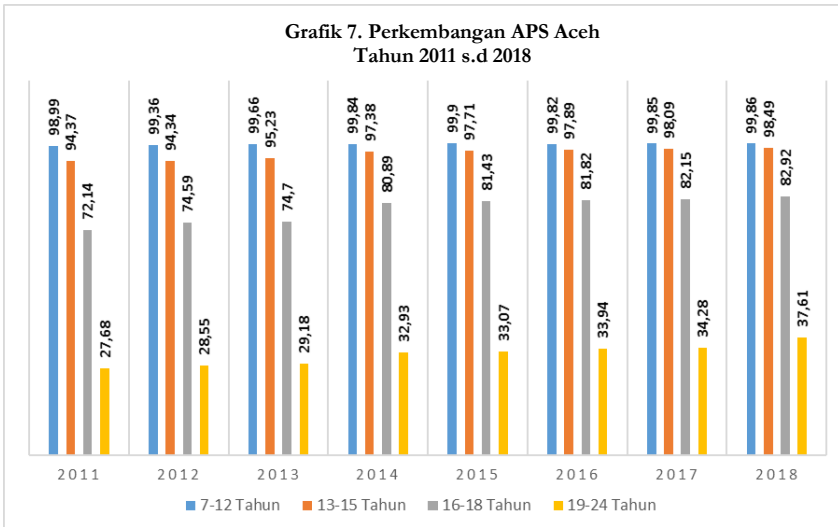
Keberhasilan kinerja Pemerintah Aceh dalam bidang pendidikan, diantaranya dapat dilihat pada perkembangan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Angka Partisipasi Sekolah (APS) di Provinsi Aceh yang tergambar pada grafik dibawah ini:



Sumber : BPS 2019, diolah

Grafik 6. di atas memperlihatkan IPM Provinsi Aceh selalu mengalami peningkatan sejak tahun 2010 s.d. 2019. Bahkan ditahun 2010 s.d. 2012, rasio IPM Aceh berada di atas standar Nasional dengan prosentase tertinggi pada tahun 2018 mencapai 71,39%.

Sedangkan indikator lainnya untuk melihat kinerja pembangunan di bidang pendidikan dapat dilihat pada perkembangan APS. Data yang ditunjukkan tentang perkembangan APS di Provinsi Aceh dari jenjang SD (7-12 tahun) sampai dengan jenjang Universitas (19-24 tahun) selalu mengalami fluktuasi sejak tahun 2011 sampai dengan 2018, meskipun rasio APS Provinsi Aceh selalu berada di atas standar Nasional. Hal tersebut tergambar pada grafik berikut ini:



Sumber : BPS 2019, diolah

F. Permasalahan dalam Pengelolaan Dana Otsus

Pengungkapan permasalahan dalam pengelolaan dana Otsus akan dilihat pada tiga aspek, yaitu permasalahan penatausahaan pengalokasian dan permasalahan akuntabilitas atas penggunaan dana Otsus yang juga turut disertai dengan permasalahan kemandirian keuangan Provinsi Aceh.

1. Penatausahaan Pengalokasian Dana Otsus

Sejak teralisasinya penerimaan dana Otsus Aceh pada tahun 2008 hingga tahun 2019 telah terjadi berbagai perubahan dalam penetapan alokasi dana Otsus yang akan diberikan kewenangan pengelolaannya antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kab/kota. Uraian terhadap rincian mengenai perubahan pengalokasian tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Mekanisme Pengalokasian Dana Otsus Aceh Tahun 2018 s.d. 2019

NO	PERIODE	PORSI KAB/KOTA	PORSI PROVINSI	DASAR HUKUM
1	Periode 2008- 2013	0%	100%	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus
2	Periode 2013-2017	40%	60%	Qanun Aceh No. 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
3	Periode 2018	0%	100%	Qanun Aceh No. 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 (40% dalam bentuk program kegiatan di Kab/Kota di Prov Aceh)
4	Tahun 2019	40%	60%	Qanun Aceh No. 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi Dan Penggunaan (40% dalam bentuk program kegiatan di Kab/Kota di Prov Aceh).

Sumber: Kementerian Dalam Negeri (2020), diolah

Berdasarkan data pada Tabel 2. di atas, dapat dipahami bahwa formulasi pengalokasian penggunaan dana Otsus terbagi dua bentuk, yaitu rasio 100:0

persen untuk provinsi : kab/kota dan rasio 100:40 persen untuk provinsi : kab/kota. Awalnya perubahan dari 100% provinsi dan 0% kab/kota menjadi 60% provinsi dan 40% kab/kota adalah untuk mengakomodir aspirasi Pemerintah Kab/Kota yang merasa bahwa kewenangan mereka dalam menggunakan dana Otsus sesuai kebutuhan daerah mereka sangat dibatasi oleh Pemerintah Provinsi.

Namun, seiring perjalanan waktu dan didasarkan pada hasil kajian yang menjelaskan bahwa formulasi 100:0 untuk provinsi:kab/kota lebih memberi *multiplier effect* yang besar bagi perekonomian Aceh dibandingkan dengan 60:40, maka formula di tahun 2018 kembali mengalami perubahan seperti awal yaitu 100% untuk provinsi dan 0% untuk kab/kota. Perubahan tersebut disertai dengan mekanisme pencairan didasarkan pada pengajuan proposal kegiatan oleh pemerintah kab/kota (*proposal based*). Perubahan formulasi seperti yang diawal tadi tidak berlangsung lama, karena setahun kemudian yaitu pada tahun 2019 terjadi perubahan formulasi menjadi 60:40 untuk provinsi dan kab/kota.

Bila dilihat pada berbagai perubahan dalam penetapan formulasi di atas, maka sesungguhnya dua model formulasi tersebut memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Kelebihan dari pola **60% provinsi dan 40% kab/kota** adalah mengurangi gejolak politik antara pemerintahan kab/kota dengan pemerintahan provinsi. Namun, kekurangannya dapat dilihat dari sisi ekonomi dimana *multiplier effect* dari pembangunan yang dilakukan tidak begitu besar dapat dirasakan oleh masyarakat di daerah.

Sedangkan pola **100% provinsi dan 0% kabupaten/kota**, kelebihan dan kekurangannya adalah kebalikan dari pola yang pertama, bahwa *multiplier effect* yang lebih besar dirasakan masyarakat karena penyaluran menjadi lebih tepat sasaran melalui pengajuan proposal oleh pemerintah kab/kota. Kekurangannya dapat menimbulkan potensi konflik politik yang lebih besar antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kab/kota. Terlebih lagi bila para Kepala Daerah yaitu antara Bupati/Walikota tidak sejalan pandangan dan pilihan politiknya dengan Gubernur.

Dengan demikian, faktor koordinasi dan menghilangkan berbagai potensi konflik dalam perencanaan pembangunan daerah menjadi kunci keberhasilan pengelolaan dana Otsus untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Aceh sebagaimana yang diamanatkan peraturan perundang-

undangan yang telah ditetapkan. Hal tersebut harus menjadi perhatian serius bagi pemerintah daerah di Aceh.

2. Permasalahan Akuntabilitas atas Penggunaan Dana Otsus

Sejatinya besarnya kucuran dana Otsus yang diterima Pemerintah Aceh sejak tahun 2008 sampai tahun 2018 disertai dengan penguatan aspek akuntabilitas penatausahaan dan pelaporannya. Dalam implementasinya, pengelolaan dana Otsus oleh Pemerintah Aceh belum bisa dikatakan optimal. Hal tersebut didasarkan atas kelemahan-kelemahan yang terjadi baik pada aspek sistem pengendalian intern maupun ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang diungkap Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) dalam laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD).

Penilaian pada aspek sistem pengendalian intern (SPI), permasalahan utama yang sering terjadi adalah pada penatausahaan persediaan yang bersumber dari dana Otsus belum memadainya. Permasalahan yang dimaksud, seperti terdapat ketidakjelasan status persediaan barang yang akan diserahkan ke kab/kota pada Dinas Pendapatan dan Kekayaan Aceh (DPKA), dimana Tanah dan Alat Berat yang bersumber dari dana Otsus yang telah diserahkan ke kab/kota belum diikuti dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) dan rinciannya.

Permasalahan lainnya yang sering terjadi adalah pada Belanja Hibah dan Bantuan Sosial yang dianggarkan dari Dana Tambahan Bagi Hasil (TBH) Minyak dan Gas (Migas) dan Dana Otonomi Khusus (Otsus). yang diberikan dalam bentuk uang tunai kepada masyarakat. Permasalahan tersebut bisa terjadi karena dalam menyusun APBA terkait Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial, Tim Anggaran Pemerintah Aceh (TAPA) tidak mempedomani ketentuan yang berlaku. Adapun contoh permasalahan yang disebutkan di atas dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3. Permasalahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dalam Pengelolaan Dana Otsus TA 2008 s.d TA 2018

Permasalahan	Tahun LHP
Penatausahaan Persediaan yang belum memadai	TA 2015 dan 2016,
Pelaksanaan Hibah dan Bansos Belum tertib	TA 2012, TA 2016
Pengelolaan TDBH serta Otsus Tidak Sesuai Ketentuan	TA 2014

Sumber : LHP BPK RI atas LKPD Provinsi Aceh TA 2008- TA 2018, diolah

Pada penilaian aspek kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan dana Otsus Aceh sejak TA 2008 s.d TA 2018, BPK RI telah mengungkap beberapa temuan yang dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4. Temuan BPK RI
Atas Ketidapatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan
dalam Pengelolaan Dana Otsus TA 2008 s.d TA 2018**

Permasalahan	Tahun Temuan
Harga pemasangan <i>Geogrid</i> dan Galian Tanah <i>Existing</i> diragukan kewajarannya.	TA 2012
Realisasi Belanja Barang yang akan diserahkan kepada masyarakat/pihak ketiga sebesar Rp5,00 miliar dalam bentuk uang tidak sesuai ketentuan	TA 2013
Kelebihan pembayaran atas <ul style="list-style-type: none"> • Kekurangan volume pekerjaan Pembangunan Gedung Serba Guna Bappeda Kabupaten Aceh Selatan sebesar Rp19,12 Juta • Kelebihan perhitungan volume pekerjaan Pembangunan Dermaga Bongkar PPI Labuhan Haji, Kabupaten Aceh Selatan senilai Rp68,11 Juta 	TA 2013
Beberapa item pekerjaan pembangunan pasar pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Aceh tidak sesuai Rencana Anggaran Biaya (RAB).	TA 2013
Kelebihan Pembayaran atas kesalahan penghitungan untuk pembayaran harga satuan timpang pada pekerjaan Pengaman Pantai Kp. Jawa – Ulee Lheue sebesar Rp885,99 Juta	TA 2015
Pemborosan keuangan daerah atas pembayaran premi peserta JKRA dengan NIK yang tidak valid minimal sebesar Rp63,49 Miliar	TA 2016
Penyerapan Dana Otonomi Khusus Se-Provinsi Aceh TA 2017 tidak optimal dan pengelolaan sisa Dana Otonomi Khusus Alokasi Pemerintah Aceh tidak sesuai Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2013	TA 2017
Penyusunan HPS dan proses pengadaan pembangunan jembatan Alue Waki Tahap IV Kab. Nagan Raya (Otsus Aceh) pada Dinas PUPR Aceh tidak sesuai ketentuan	TA 2018

Sumber: LHP BPK RI atas LKPD Prov. Aceh TA 2008 s.d TA 2018, diolah

Menarik untuk diperhatikan dan didalami lebih lanjut adalah terkait temuan mengenai penyerapan dana Otsus se-Provinsi Aceh TA 2017 yang tidak optimal dan pengelolaan sisa dana Otsus yang tidak sesuai ketentuan. Hal tersebut mengakibatkan dana Otsus Provinsi Aceh TA 2017 belum memberikan manfaat yang optimal untuk membiayai pembangunan Aceh. Permasalahan yang terjadi pada temuan ini adalah:

- **Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh tidak dapat mengoptimalkan dana Otsus TA 2017.**

Diketahui bahwa realisasi belanja oleh pemerintah provinsi dan kab/kota se Aceh atas penerimaan dana Otsus untuk TA 2017 hanya

sebesar Rp7.055.030.890.885,00 (88,50% dari penerimaan sebesar Rp7.971.646.295.000,00) dimana yang tertinggi penyerapannya terdapat pada Pemerintah Kab. Aceh Timur mencapai 97,60% (Rp246.442.550.961) dan yang terendah terdapat pada Pemerintah Kab. Pidie Jaya sebesar 57,61% (Rp56.606.644.746).

- **Pemerintah Aceh tidak melakukan estimasi atas sisa dana Otsus TA 2017 untuk dianggarkan di TA 2018.**
- **Terdapat kurang salur dana Otsus TA 2017 oleh Pemerintah Pusat ke Kabupaten/Kota se-Provinsi Aceh sebesar Rp111.255.076.970.** Hal ini disebabkan Pemerintah Aceh dalam menghitung alokasi Kabupaten/Kota tidak sesuai dengan Pergub Aceh Nomor 79 Tahun 2013 Pasal 8 ayat (3) dan tidak pernah menetapkan pagu definitif setelah adanya ketetapan Pemerintah tentang Alokasi Dana Otsus Aceh.

3. Permasalahan dalam Kemandirian Keuangan Provinsi Aceh

Sebagaimana diketahui bersama, kebijakan penyaluran dana Otsus oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Aceh berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas besarnya adalah setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, sedangkan tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh besarnya adalah setara dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional.

Berdasarkan data realisasi penerimaan daerah sejak diberlakukan status otonomi khusus, maka penerimaan dana Otsus (rata-rata 58,06% pertahun) memiliki kontribusi yang sangat dominan dibandingkan dengan jenis penerimaan lainnya (Pendapatan Asli Aceh hanya berkontribusi 13,42%). Bahkan, ketika perbandingan antara total penerimaan dari transfer pusat dengan total pendapatan Aceh, maka kontribusinya mencapai 86,38%. Hal tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Aceh memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap penerimaan yang bersumber dari Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, Provinsi Aceh masih jauh dari status kemandirian dari aspek fiskal daerah. Hal tersebut juga dikuatkan oleh penelitian oleh Zulfan dan Maulana (2019) yang menunjukkan adanya ketergantungan yang tinggi antara belanja daerah dengan pengalokasian Dana Otsus.

Selain itu, hasil kajian Bank Indonesia (BI) wilayah Aceh (2019) menyebutkan bahwa rata-rata elastisitas DAU dan dana Otsus yang ada di Provinsi Aceh dari tahun 2011 sampai 2018 yang mencapai 1,16%, masih

jauh lebih kecil dibandingkan elastisitas DAU yang dimiliki Provinsi Sumatera Utara yang mencapai 6,67%. Angka elastisitas tersebut menunjukkan setiap kenaikan 1% DAU dan dana Otsus akan meningkatkan nilai konsumsi Pemda sebesar 1,16% untuk Aceh dan 6,67% untuk Sumatera Utara.

Dengan demikian, penelitian tersebut menunjukkan bahwa efektivitas penggunaan dana DAU dan Otsus oleh pemerintah Aceh masih rendah. Padahal sesungguhnya pemanfaatan dana Otsus Aceh harus mampu menjadi stimulus terhadap persoalan kesejahteraan masyarakat Aceh.

G. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan pembahasan dan berbagai uraian di atas, maka terdapat beberapa poin penting yang harus menjadi perhatian bagi Pemerintah Aceh dalam memperbaiki tata kelola dalam penggunaan dan pemanfaatan sumber dana Otsus untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel serta berdampak pada peningkatan dan perbaikan kesejahteraan masyarakat Aceh. Beberapa poin yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Perlu dihadapkannya transparansi ke publik mengenai rencana strategis penggunaan dana Otsus, sehingga para pemangku kepentingan seperti Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, DPR RI/DPRA/DPRK, maupun masyarakat umumnya dapat mengawasi sekaligus memberikan saran dan pandangannya sesuai keahlian dan kemampuannya masing-masing untuk berperan memperbaiki kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaannya.
2. Perlu ada kesepahaman dan kesamaan visi-misi antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota dalam memaknai dana Otsus, agar dalam pemanfaatannya dapat memberikan dampak pada perbaikan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Aceh.
3. Dalam hal akuntabilitas keuangan yang telah diperiksa oleh BPK RI, maka Pemerintah Aceh harus menindaklanjuti rekomendasi BPK atas temuan dan permasalahan dalam penggunaan dana Otsus yang belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, Pemerintah Aceh dapat memastikan bahwa temuan dan permasalahan ini tidak terulang kembali di tahun-tahun berikutnya.

4. Pemerintah Aceh harus melakukan langkah perbaikan untuk meningkatkan efektivitas penggunaan dana Otsus. Disamping itu, Pemerintah Aceh juga perlu memperhatikan masa berlakunya dana Otsus tersebut, agar bisa mempersiapkan perbaikan yang lebih komprehensif. Untuk itulah sembari mempersiapkan menuju ke periode 1% plafon DAU Nasional pada tahun keenambelas, Pemerintah Aceh harus merespon kemampuan fiskal daerah yang besar dari sumber Otsus dan DAU dengan melakukan belanja-belanja produktif untuk kebutuhan investasi.

Daftar Referensi

- Undang-Undang Republik Indonesia No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Qanun Aceh No.2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus.
- Qanun Aceh No.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.
- Qanun Aceh No.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.
- Qanun Aceh No.1 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus.
- Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2009-2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Provinsi Aceh Tahun Anggaran 2008 sampai dengan Tahun Anggaran 2018*.
- Badan Pusat Statistik, 2019. *Angka Partisipasi Sekolah (APS) menurut Provinsi, 2011-2019*. Diakses dari <https://www.bps.go.id/> pada 30 Maret 2020.
- _____. *Gini Ratio Provinsi 2002-2019*. Diakses dari <https://www.bps.go.id/> pada 30 Maret 2020.
- _____. *Indeks Pembangunan Manusia Menurut Provinsi [Metode Baru], 2010-2019*. Diakses dari <https://www.bps.go.id/> pada 30 Maret 2020
- _____. *Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi 2007-2019*. Diakses dari <https://www.bps.go.id/> pada Senin 30 Maret 2020.
- _____. *Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Menurut Provinsi 1986.-2019*. Diakses dari <https://www.bps.go.id/> pada 30 Maret 2020.

- Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh, 2020. *Profil Kemiskinan Dan Tingkat Ketimpangan Pengeluaran Penduduk Provinsi Aceh September 2019*. Diakses dari <https://aceh.bps.go.id/> pada 16 Maret 2020.
- Bank Indonesia, 2015. *Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Provinsi Aceh Trivulan III 2015*. Diakses dari <https://www.bi.go.id> pada 16 Maret 2020.
- Bank Indonesia, 2019. *Kajian Ekonomi dan Keuangan Aceh Februari 2019*. Diakses dari <https://www.bi.go.id/> pada 16 Maret 2020.
- Gunawan. Reza, 2019. “Pengelolaan Dana Otsus Aceh Dinilai Tidak Tepat Sasaran”, *Opini*. Diakses dari <https://acehonline.co/> pada 16 Maret 2020.
- Institute for Development of Acehnese Society (IDeAS), 2016. *Dana Otonomi Khusus Melimpah, Aceh Masih Tergolong Daerah Termiskin*. Diakses dari <https://nasional.tempo.co/> pada 16 Maret 2020.
- Kementerian Dalam Negeri, 2020. *Penggunaan Dana Otsus Aceh dan Dana Istimewa DIY*.
- Pusat Pengembangan Keuangan Daerah Unsyiah. 2015. *Kajian Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Aceh*. Banda Aceh: Bappeda Aceh.
- Setyadi. Agus, 2020. “Aceh Masih Termiskin di Sumatera”. *Makalah*. Diakses dari <https://finance.detik.com/> pada 16 Maret 2020.
- Zulfan, Teuku & Maulana. Hafizh, 2019. “Gejala Fly Paper Effect di Provinsi Aceh Ditinjau Dari Dana Alokasi Umum Dan Dana Otonomi Khusus”. *Journal of Economic and Business Mulawarman University*. Inovasi-15(2): 188-197.