

**IMPLEMENTASI PERATURAN GUBERNUR ACEH NO. 79 TAHUN 2015
TENTANG PEMANFAATAN TRANSFER BAGIAN DANA OTONOMI
KHUSUS ACEH TERHADAP BELANJA PEMBANGUNAN DI
KABUPATEN ACEH TIMUR**

TESIS

OLEH

**CUT IDA MARIYA
NPM. 151801011**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2017**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
 2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
 3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)19/8/22

**IMPLEMENTASI PERATURAN GUBERNUR ACEH NO. 79 TAHUN 2015
TENTANG PEMANFAATAN TRANSFER BAGIAN DANA OTONOMI
KHUSUS ACEH TERHADAP BELANJA PEMBANGUNAN DI
KABUPATEN ACEH TIMUR**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana
Universitas Medan Area



**CUT IDA MARIYA
NPM. 151801011**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2017**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)19/8/22

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Implementasi Peraturan Gubernur Aceh No. 79 Tahun 2015
Tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus
Aceh Terhadap Belanja Pembangunan di Kabupaten Aceh Timur**

Nama : Cut Ida Mariya

NPM : 151801011

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II



Dr. Warjio, MA



Drs. Kariono, MA

**Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik**

Direktur



Dr. Warjio, MA



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)19/8/22

Telah diuji pada Tanggal 07 Juni 2017

Nama : Cut Ida Mariya

NPM : 151801011



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Sekretaris : Muaz Zul, SH, M.Hum

Pembimbing I : Dr. Warjio, MA

Pembimbing II : Drs. Kariono, MA

Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto, MA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)19/8/22

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 07 Juni 2017

Yang menyatakan,



Cut Ida Mariya

IMPLEMENTASI PERATURAN GUBERNUR ACEH NO. 79 TAHUN 2015 TENTANG PEMANFAATAN TRANSFER BAGIAN DANA OTONOMI KHUSUS ACEH TERHADAP BELANJA PEMBANGUNAN DI KABUPATEN ACEH TIMUR

Cut Ida Mariya

ABSTRAK

Proses perencanaan dan penyusunan program kegiatan yang dibiayai oleh Dana Otsus menjadi salah satu titik lemah dalam tata kelola Dana Otsus. Dimana proses perencanaan dan penyusunan program kegiatan belum mengacu pada petunjuk pelaksanaan yang jelas dan tegas. Hasil observasi menunjukkan bahwa RPJM tidak cukup spesifik untuk dijadikan acuan pengajuan usulan program, sementara itu rencana induk (masterplan) penggunaan Dana Otsus yang sudah tersedia belum pernah disosialisasi, sehingga belum bisa dijadikan acuan.

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Implementasi Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan di Kabupaten Aceh Timur. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah mengetahui Implementasi Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015, Mengetahui hambatan yang dihadapi, melihat sejauh mana efektifitas pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari dana otonomi khusus di Kabupaten Aceh Timur.

Dari hasil penelitian berdasarkan teori Grindle, diperoleh kesimpulan bahwa dari enam variabel tentang isi kebijakan terdapat tiga variabel yang sesuai: Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan adalah Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten Aceh Timur, jenis manfaat yang akan dihasilkan sudah sesuai dengan peraturan namun belum maksimal, perubahan yang diinginkan sudah terlaksana, kedudukan pembuat kebijakan sudah sesuai berdasarkan undang-undang, implementator melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik dan sumber daya yang dihasilkan belum maksimal.

Kata kunci: implementasi, dana otonomi khusus,otsus aceh,

**IMPLEMENTATION OF THE GOVERNOR OF ACEH REGULATION
NO. 79 YEAR 2015 CONCERNING THE USE OF FUNDS TRANSFER
SPECIAL AUTONOMY DEVELOPMENT IN ACEH SHOPPING
DISTRICT OF EAST ACEH**

Cut Ida Mariya

ABSTRACT

The process of planning and programming of activities funded by earmarked to be one weak point in the governance of the funds. It seems that the process of planning and programming activity is not referring to a planning document that has a strong foundation. FGD results indicate that the Development Plan is not specific enough to be used as a reference to the proposal of the program, while the master plan (master plan) the use of SAF also has not been available so can not be used as a reference. Although there are complaints that the proposals from the districts / cities often experience changes both in terms of the types and forms of activity, but in general, the results of field surveys indicate that the activities carried out are generally derived from the proposed district / city.

The formulation of the problem in this research is how the implementation of the Governor Regulation No. 79 Year 2015 concerning the utilization of the Special Autonomy Fund Transfer Section of Aceh on Development Expenditure in East Aceh district. The aim of this research was to determine the implementation of the Governor Regulation No. 79 Year 20015, Knowing the obstacles encountered, seeing the extent to which the effectiveness of the implementation of programs and activities funded by special autonomy in East Aceh district.

From the results of the study based on the theory Grindle, the conclusion that the interests are affected by the policy of the Government of Aceh and the Government of East Aceh district, the kind of benefits that would be generated is in conformity with the rules but not the maximum, the desired changes have been implemented, the position of policy makers is appropriate based on laws OF, implementer duties and functions appropriately and resources produced not maximized.

Keywords: implementation, special autonomy funds.

KATA PENGANTAR

Dengan dimulainya penerimaan dana otonomi khusus pada tahun 2008, Aceh memperoleh tambahan sumber daya fiskal secara signifikan. Sejak tahun 2008, Dana Otonomi Khusus (Otsus) menjadi sumber terbesar bagi penerimaan publik Aceh dengan porsi mencapai 62 persen dari anggaran provinsi di tahun 2010, atau sekitar 25 persen dari total anggaran seluruh daerah di Aceh (provinsi dan kabupaten/kota). Dana Otsus memiliki peran menggantikan dana bagi hasil Migas yang jumlahnya terus menurun semenjak 2008.

Penerimaan dana otonomi khusus telah membuat Aceh menjadi salah satu provinsi dengan sumber daya fiskal terbesar di Indonesia. Jika tanpa Dana Otsus, Aceh berada di urutan ke 15 dalam hal nilai pendapatan daerah per kapita, dengan adanya Dana Otsus, Aceh naik ke urutan 7 provinsi di Indonesia dengan pendapatan daerah per kapita tertinggi. Penerimaan Dana Otsus ini akan berlangsung selama 20 tahun sampai dengan tahun 2027 dengan proyeksi total penerimaan sebesar Rp. 100 trilyun dengan asumsi rata-rata pertumbuhan rata-rata sebesar 5 persen per tahun.

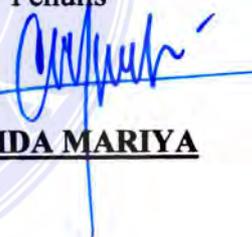
Penulis tertarik untuk melakukan penelitian Implementasi Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan di Kabupaten Aceh Timur.

Dalam kesempatan ini, penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada beberapa pihak yang telah memberikan dukungan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini, antara lain:

1. Pembimbing I bapak Dr. Warjio, MA, yang telah dengan teliti memberikan bimbingan dan arahan yang membangun.
2. Pembimbing II bapak Drs. Kariono, MA, yang dengan bimbingannya membuka wawasan penulis dalam mendalami ilmu kebijakan publik.
3. Bapak Sekretaris Daerah Kabupaten Aceh Timur atas dukungan morilnya kepada penulis.
4. Rekan-rekan mahasiswa MAP, yang telah bersama-sama menimba ilmu dan saling mendukung dalam menyelesaikan tesis ini.

Semoga segala kebaikan yang telah diberikan mendapatkan balasan dari Allah SWT, amin.

Aceh Timur, Juni 2017
Penulis



CUT IDA MARIYA

DAFTAR ISI

Halaman

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	12
1.3 Tujuan Penelitian	12
1.4 Manfaat Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Kebijakan Publik	14
2.2 Konsep Implementasi Kebijakan Publik	16
2.3 Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus	23
2.4 Gambaran Mekanisme Penyaluran dan Pencairan Dana Otsus oleh Pemerintah Pusat	29
2.5 Gambaran Perencanaan dan Penganggaran Dana Otsus	30
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	35
3.1 Objek Penelitian	35
3.2 Metode Penelitian	35
3.3 Waktu dan Lokasi Penelitian	36
3.4 Jenis Penelitian	36
3.5 Jenis Data	41
3.6 Analisis Data	42
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	44
4.1 Gambaran Umum Kabupaten Aceh Timur	44
4.2 Gambaran Umum BAPPEDA Kabupaten Aceh Timur	49
4.3 Hasil Penelitian dan Pembahasan	59

BAB V KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN	83
5.1 Kesimpulan	83
5.2 Implikasi Kebijakan	85
DAFTAR PUSTAKA	86



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 4.1 Jumlah Pegawai Berdasarkan Jenjang Jabatan.....	54
Tabel 4.2 Jumlah Pegawai Berdasarkan Jenjang Pendidikan.....	54
Tabel 4.3 Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan	54



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam sistem otonomi daerah mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus. Pemberian otonomi khusus atau daerah istimewa ini sesungguhnya merupakan bentuk desentralisasi asimetris sebagai pola relasi unik antara pemerintah pusat dan daerah karena sebab-sebab khusus. Sebuah daerah menerima wewenang, lembaga, dan keuangan yang berbeda dengan daerah lain. Desentralisasi asimetris lahir dengan asumsi karakteristik Indonesia yang beragam akan sulit hanya diwadahi dengan satu pola pusat-daerah. Hal inilah yang melahirkan adanya otonomi khusus di Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan Yogyakarta. (Heru Cahyono, 2013)

Aceh sebagai daerah provinsi merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan 1 prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan negara atas keistimewaan dan kekhususan daerah Aceh terakhir diberikan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. UU Pemerintahan Aceh ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/22

1

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005 dan merupakan suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan. Aceh dan Papua adalah dua wilayah yang mendapatkan otonomi khusus dengan didasarkan atas pertimbangan adanya konflik dan separatisme, sementara pertimbangan kultural untuk Yogyakarta, dan sebagai ibu kota negara untuk DKI Jakarta. Untuk wilayah yang mendapatkan otonomi khusus dengan pertimbangan bekas wilayah konflik dan separatis seperti Aceh dan Papua, pemberian otonomi khusus juga dibarengi dengan pengucuran dana otonomi khusus yang jumlahnya tidak kecil. Ini sebagai cara politis pusat untuk “membeli loyalitas” wilayah konflik dan bekas separatis. Seluruh elemen masyarakat tentu sepakat, menindaklanjuti MoU Helsinki 2005 maka UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan titik pijak menciptakan Aceh yang sejahtera. (Heru Cahyono, 2013)

Dengan pemahaman ini maka otonomi khusus Aceh semestinya tidak lagi bersifat darurat, tetapi harus digeser ke semangat pendekatan peningkatan kesejahteraan. Namun, telah lebih dari enam tahun berlalu kita menyaksikan pelaksanaan otonomi khusus kurang berjalan sesuai dengan harapan. Kita mendapati secara ekonomi pembangunan belum berjalan maksimal dan kesejahteraan rakyat secara umum belum mengalami peningkatan. Sementara itu, secara politik, kita dalam beberapa waktu belakangan ini justru disuguhi dengan pelbagai aksi kekerasan dan konflik di bumi Aceh.

Dana Otsus dikucurkan selama 20 tahun. Untuk tahun pertama sampai dengan tahun ke-15 besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum

Nasional dan untuk tahun ke-16 sampai tahun ke-20 besarnya setara dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 183 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Namun dalam perjalanannya terdapat dinamika internal yang sarat dengan tarik-menarik kepentingan antara pelbagai faksi di Aceh di satu pihak, dan di pihak lain tarikmenarik antara kepentingan provinsi dengan kepentingan kabupaten/kota.

Buruknya Pengelolaan Dana Otsus Salah satu amanat penting dalam perumusan UU itu adalah akselerasi pembangunan. Idealnya, UU Otonomi Khusus (Otsus) dan turunannya yang bermuara kepada kesejahteraan masyarakat. (Bayu Dardias, 2012)

Kesejahteraan diletakkan sebagai tujuan akhir, sedangkan otonomi khusus merupakan upaya pencapaiannya. Menyangkut hal ini, perhatian kita langsung tertuju pada dana Otsus yang telah digulirkan bagi Aceh, mengingat jumlahnya berkisar 4-5 triliun rupiah per tahunnya tentu tidaklah sedikit. Akan tetapi, bila kita melihat ke daerah Aceh secara umum, kita menangkap kesan kuat bahwa dana Otsus belum mampu menunjukkan peran signifikan dalam mengangkat kesejahteraan rakyat di Aceh. Kemiskinan masih menjadi permasalahan utama bagi Aceh.

Masih tingginya angka kemiskinan di Aceh dikarenakan pengelolaan dana otonomi khusus Aceh belum tepat dan oleh beberapa pihak dinilai masih amburadul. Terkait dengan begitu buruknya pengelolaan dana Otsus ini, Gerakan Anti Korupsi (GeRAK) Aceh menduga penggunaan dana otonomi khusus Aceh

tidak bersih alias terindikasi korupsi. Selama tiga tahun terakhir penggunaan dana otonomi tidak tanggung-tanggung sebesar 3,5 triliun rupiah per tahun selalu bermasalah. Selama ini, jika dilihat realisasi pengelolaan dana Otsus di lapangan selalu bermasalah, ditambah kurangnya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, transparansi, dan akuntabilitas dalam setiap proses pekerjaan di lapangan, sehingga dapat disimpulkan bahwa pengelolaan dana otsus di Aceh mengalami banyak kendala dan tidak tepat sasaran, mulai dari tingkat provinsi sampai ke tingkat kabupaten/kota. Hal ini disebabkan keterlambatan dan banyak kesalahan dalam perencanaan program dimulai dari tingkat provinsi hingga ke daerah.

Kesalahan itu terjadi akibat pemerintahan kabupaten/kota tidak menyediakan tempat untuk berjalannya sebuah program sehingga banyak kegiatan-kegiatan yang tidak terselesaikan pada tahun berjalan. Dalam hal pengawasan dana Otsus, permasalahan yang dialami oleh tim inspektorat adalah sukarnya melakukan pengawasan secara khusus. Dana Otsus bercampur dengan dana-dana lain sehingga tim inspektorat juga sulit berkoordinasi dengan pihak-pihak yang bertanggung jawab karena pengguna anggaran ada di provinsi, sedangkan kuasa pengguna anggaran dan PPTK berada di kabupaten/kota. Dana Otsus dialokasikan oleh pemerintah pusat sebanyak 40% untuk provinsi, sedangkan 60% lagi dialokasikan untuk pemerintahan kabupaten/kota. Sejak tahun 2008 temuan yang sangat menonjol adalah ketidakefektifan dalam pengelolaan dana Otsus. Ini menyangkut program dengan perencanaan waktu kurang baik, termasuk lokasi dan volume. Selain itu, banyak program-program

yang tidak sesuai dengan kontrak, pembayaran melebihi pelaksanaan fisik, dan banyak kegiatan yang ditelantarkan. Sementara itu, kualitas hasil pekerjaan masih sangat rendah sehingga banyak yang tidak bisa difungsikan oleh masyarakat. Lokasi proyek yang tidak tepat dan pengadaan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat juga menjadi sorotan. Dana Otsus adalah salah satu sumber pendapatan Aceh dan kabupaten/kota sebagaimana disebutkan dalam pasal 179 ayat (2c) UUPA. Meskipun disebutkan sebagai sumber pendapatan daerah kabupaten/kota, namun dana Otsus tidak langsung ditransfer Pemerintah Pusat ke pemerintah kabupaten/kota, melainkan ditransfer menjadi penerimaan Pemerintah Aceh. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 183 ayat (1) UUPA, yaitu dana otsus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Pihak kabupaten banyak mengeluhkan mengenai dominasi pemerintah provinsi di dalam pengelolaan dana Otsus, padahal di dalam UUPA disebutkan bahwa pemerintah provinsi hanya “mengadministrasikan” dana Otsus bukan mengelolanya. Oleh karena itu, dalam pandangan pemerintah kabupaten, mestinya dana Otsus langsung ditransfer ke rekening pemerintah kabupaten/kota agar dapat dikelola secara relatif otonom oleh pemerintah kabupaten/kota. Akan tetapi, pemerintah provinsi berargumen bahwa dana Otsus harus dikelola oleh pemerintah provinsi karena pertama, otonomi khusus bagi Aceh berada di provinsi dan bukan di pemerintah kabupaten kota. Inilah mengapa disebut otonomi khusus Pemerintah Aceh, dan bukan

otonomi khusus bagi pemerintah Kabupaten Pidie, atau otonomi khusus bagi Pemerintah Bener Meriah, dan sebagainya. Alasan kedua, ialah bahwa lantaran otonomi khusus terletak di level provinsi maka pemerintah provinsi-lah yang harus mempertanggungjawabkan penggunaan dana Otsus. Oleh sebab itulah pengelolaan dana tersebut harus di tingkat provinsi karena amatlah riskan menyerahkan sepenuhnya pengelolaan di tingkat kabupaten/kota, sedangkan provinsi yang harus mempertanggungjawabkan penggunaannya.

Sebagaimana di daerah normal, gubernur di daerah otonomi khusus juga memainkan peran ganda, dalam kerangka dekonsentrasi maupun desentralisasi. Alternatif pertama dari dekonsentrasi hanya terdapat dekonsentrasi dari menteri kepada instansi vertikalnya. Sementara itu, alternatif kedua adalah di samping adanya dekonstrasi tersebut, terdapat pula dekonsentrasi dari pemerintah kepada wakil pemerintah untuk mengemban tugas pemerintahan umum. Semenjak masa Orde Baru, pada jabatan gubernur telah mencakup peranan sebagai “alat pusat” (dekonsentrasi) dan juga sebagai “alat daerah” (desentralisasi). Dalam kerangka dekonsentrasi itulah, gubernur harus mampu menerapkan kebijakan pusat di daerah; sementara pada saat bersamaan dalam rangka desentralisasi ia harus menyelaraskan hubungan dengan instansi instansi yang ada di lingkup pemerintahannya. Di sinilah kiranya letak masalah peran gubernur, khususnya di daerah otonomi khusus, yaitu terdapat masalah yang lebih kompleks dibandingkan daerah “normal”. Problematika peran ganda gubernur di daerah otonomi khusus juga lebih bervariasi tergantung karakter kekhususan yang dimiliki daerah tersebut." Mengenai frase harus “diadministrasikan” pada Pemerintah Provinsi

Aceh sebagaimana tertera dalam ayat (4) Pasal 183 UUPA, harus diartikan bahwa Pemerintah Aceh sebagai penerima dana Otsus dari pemerintah pusat untuk membiayai enam program pembangunan kabupaten/kota melalui bantuan keuangan khusus kepada kabupaten/kota. Ayat ini merupakan derivat yang menegaskan ketentuan Pasal 179 ayat (2) huruf c UUPA. Artinya, dana Otsus juga merupakan penerimaan kabupaten/kota. Dengan demikian, untuk melaksanakan enam program pembangunan kabupaten/kota dengan dana Otsus, Pemerintah Aceh harus mentransfer lebih lanjut dana Otsus ke kabupaten/kota sesuai dengan program pembangunan yang telah disepakati bersama, meliputi: infrastruktur, ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, sosial, dan kesehatan sehingga dana Otsus tersebut juga merupakan penerimaan bagi kabupaten/kota, yang mesti pula dicantumkan dalam APBK mereka.

Terlepas dari perdebatan makna “diadministrasikan” tadi, di dalam UUPA sendiri terdapat pasal-pasal yang dianggap saling bertentangan. Pasal 179 menyebutkan, “Salah satu pendapatan Aceh dan Kabupaten di Aceh adalah dari dana Otsus”. Akan tetapi, pasal ini berlawanan dengan Pasal 183, yang menyebutkan, “Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 179 ayat (2) huruf c merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan serta pendidikan, sosial, dan kesehatan.”¹³ Ini artinya dana ini tidak ditransfer langsung oleh Pemerintah Pusat ke kabupaten, melainkan harus ditransfer dulu ke Pemerintah Aceh. Semestinya bila kita menafsirkan pasal 179 maka dana Otsus harus ditransfer langsung ke rekening

Kabupaten, Dan pasal 179 UUPA itu jelas bahwa dana Otsus boleh dikelola oleh kabupaten. (Mardiyanto Wahyu Tryatmoko (Ed.) 2011).

Permasalahan lain di seputar dana Otsus yang menimbulkan keanehan besar bagi kabupaten/kota ialah menyangkut sisa lebih pengguna anggaran (silpa). Di dalam Qanun No. 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Dana Otsus disebutkan bahwa alokasi dana Otsus 60% untuk kabupaten dan 40% untuk provinsi. Akan tetapi, ketika terjadi Silpa dari dana Otsus juga dijadikan pendapatan provinsi (APBA). Kabupaten/kota tentu saja memandang dengan sangat aneh hal ini karena dana Silpa (yang jumlahnya tidak kecil) seharusnya kembali ke kabupaten/kota, sementara bila dimasukkan ke APBA maka hal tersebut amat bertentangan dengan metode akuntansi manapun.

Agar tidak terjadi lagi disinkronisasi antara substansi dalam UUPA dengan Qanun Aceh maka sementara pihak menyerukan agar eksistensi Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tatacara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Migas dan Penggunaan Dana Otsus harus segera direvisi disesuaikan dengan kebutuhan hukum untuk mempercepat mewujudkan kesejahteraan rakyat Aceh. Kehadiran qanun ini menuai beberapa permasalahan, antara lain: pertama, menegaskan Otsus hanya penerimaan Pemerintah Provinsi Aceh (Pasal yang menempatkan kabupaten/kota sebagai penonton saja). Kedua, pengalokasian anggaran ke kabupaten/kota tidak diberikan dalam bentuk dana tunai, melainkan dalam bentuk pagu yang setiap tahun ditetapkan gubernur setelah mendapat persetujuan Pimpinan DPRA (Ps 11 ayat 6), menimbulkan sikap tak peduli dari

pemerintah kabupaten/kota. Sehingga perlu ditegaskan bahwa dana Otsus merupakan penerimaan kabupaten/kota, (Heru Cahyono, 2013).

Karenanya, pelaksanaan enam program pembangunan yang dibiayai dana Otsus dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah Aceh harus menganggarkan dalam APBA bahwa dana Otsus yang diterima dari pemerintah pusat akan disalurkan ke pemerintah kabupaten/kota dalam bentuk bantuan khusus dan tidak lagi di kelola oleh Pemerintah Aceh seperti sebelumnya.

Terkait dengan dana Otsus, akibat egoisme pengelolaan dana di tangan provinsi maka sering kali dana itu tidak tepat sasaran. Padahal Pemerintah Pusat tiap tahunnya mengucurkan dana Otsus yang nilainya besar hingga triliunan rupiah, sungguh sayang apabila dana yang besar tidak tepat guna dan tidak berhasil guna, dan tidak bisa diaplikasikan dengan baik. Pihak kabupaten/ kota menilai hampir-hampir dana Otsus yang besar jumlahnya bagaikan “hilang” begitu saja lantaran hasilnya tidak tepat sasaran.

Selain itu sejak tahun 2008 – 2013 Proses penganggaran dana Otsus untuk bagian alokasi kabupaten/kota masih ditandai dengan belum jelasnya prosedur penganggaran sisa lebih penggunaan anggaran yang menyebabkan bagian alokasi belum diterima secara utuh oleh kabupaten/kota. Kondisi tersebut menimbulkan alternatif pemikiran agar mekanisme penganggaran Dana Otsus untuk bagian alokasi kabupaten/kota dilaksanakan melalui mekanisme transfer. Meskipun Undang-Undang No. 11 tahun 2006 mengatur bahwa Dana Otsus pengelolaannya diadministrasikan pada Pemerintah Provinsi Aceh sehingga transfer dari pusat harus disampaikan kepada kas provinsi dan dianggarkan dalam APBA, namun

mekanisme transfer dimungkinkan untuk dilakukan dari provinsi ke kabupaten/kota. Mekanisme transfer ini walaupun di satu sisi menjamin penerimaan alokasi kabupaten/kota secara utuh dan ideal dalam hal mekanisme akuntabilitas pelaksanaan anggaran, namun juga memiliki beberapa kekurangan terutama dalam hal kemungkinan pemilihan kegiatan oleh Kabupaten/Kota menjadi tidak terkendali dan kehilangan keterkaitannya dengan perencanaan tingkat provinsi. Kelebihan dan kekurangan dari mekanisme transfer (Kajian Pengelolaan dan Pemanfaatan Dana Otsus Aceh, 2011).

Banyaknya permasalahan dan banyaknya komplain dari berbagai pihak menyebabkan Pemerintah Aceh harus melakukan Peninjauan Kembali terhadap beberapa regulasi yang sudah ditetapkan, dan yang terakhir Pemerintah Aceh menetapkan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2015 Tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Trknis Pengelolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus. Namun dalam Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2015 ini juga masih terdapat kekurangan kekurangan sehingga Kabupaten/ Kota sulit menentukan Program Kegiatan yang dibutuhkan oleh masing masing Kabupaten/Kota.

Akibat kurangnya sosialisasi dan kurangnya penegasan terhadap Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2015 maka menimbulkan multy tafsir bagi setiap orang yang membacanya, sehingga Kabupaten/Kota banyak mengusulkan program yang sifatnya kurang mengena, dan tidak banyak bermanfaat, lebih dari itu proyek yang dibangun tidak berdampak signifikan bagi peningkatan

kesejahteraan rakyat dan tidak bisa menjadi stimulus atau semacam pengungkit agar ketika program tersebut selesai dilaksanakan maka Kabupaten/Kota bisa mandiri.

Setidaknya ada beberapa permasalahan yang terjadi terhadap pengelolaan dan pemanfaatan dana otonomi khusus bagi Kabupaten/Kota akibat di keluarkannya Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2015 yaitu :

1. Terdapat ketidaksesuaian antara satu pasal dengan pasal lainnya, sehingga membingungkan Kabupaten/Kota dalam menyusun Program kegiatan
2. Masih adanya beberapa ketidaksesuaian penafsiran hukum terhadap Peraturan Gubernur Aceh No. 79 Tahun 2015.
3. Belum efektifnya berbagai regulasi yang sudah ditetapkan sebagai payung hukum dalam pengelolaan dana otsus.
4. Pengusulan program pembangunan fisik tidak selalu disertai dengan dokumen teknis perencanaan yang dibutuhkan;
5. Ketiadaan anggaran penunjang operasional di kabupaten/kota karena Dana Otsus tidak diperkenankan untuk administrasi kegiatan, sementara APBK sering tidak bisa menganggarkan karena keterbatasan anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dari latar belakang masalah dan kendala yang masih dihadapi oleh Pemerintah Aceh dalam pengelolaan dan pemanfaatan dana otonomi khusus yang telah diuraikan, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan mengenai hal tersebut, namun fokus penulisan yang akan dilakukan adalah mengenai Implementasi Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 tentang Pemanfaatan

Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan di Kabupaten Aceh Timur.

1.2. Perumusan Masalah

Sebagaimana yang telah disampaikan pada latar belakang di atas maka dapat disimpulkan bahwa rumusan masalah dalam penulisan ini adalah :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan di Kabupaten Aceh Timur?
2. Bagaimana Perubahan yang terjadi terkait pengelolaan Dana otsus setelah adanya implementasi Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 terhadap Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh untuk alokasi Kabupaten Aceh Timur.

1.3. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah :

Untuk mengetahui sejauh mana efektifitas Implementasi Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 terhadap pengelolaan Program dan Kegiatan dengan sumber dana Otonomi Khusus di Kabupaten Aceh Timur.

1.4. Manfaat Penulisan

1. Memberikan pengetahuan dan pemahaman terhadap masalah yang diteliti. Baik untuk penulis, maupun untuk yang membacanya.
2. Memberikan suatu rekomendasi kepada Kabupaten Aceh Timur untuk mengambil langkah terbaik dalam melaksanakan Peraturan Gubernur No. 79

Tahun 2015 tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan Kabupaten Aceh Timur.

3. **Kegunaan penulisan ini dapat menjadi rekomendasi bagi Pemerintah Aceh untuk melakukan peninjauan kembali terhadap Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2015 terutama pada pasal - pasal yang dianggap bertentangan.**



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

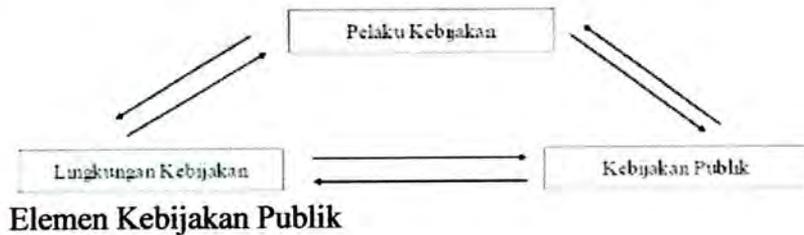
Secara Umum, Pengertian Kebijakan Publik adalah proses pembuatan kebijakan oleh pemerintah atau pemegang kekuasaan yang berdampak kepada masyarakat luas.

Sedang menurut beberapa para ahli Kebijakan Publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud (Leo Agustino, 2008:7), sementara menurut Wiliam N. Dunn (2003:132), Kebijakan Publik (Public Policy) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.

Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu kebijakan publik juga kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (Anderson, 1979:3).

Dalam teori sistem yang dikemukakan oleh Dunn (2003:132), dalam pembuatan kebijakan publik melibatkan tiga elemen yaitu pelaku kebijakan,

kebijakan publik dan lingkungan kebijakan yang semuanya saling terhubung dan terkait. Ilustrasi elemen kebijakan publik digambarkan di bawah ini:



Kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Winarno, 2002:16). Dalam praktiknya kebijakan publik baiknya harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut (Widodo, 2001:190):

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif), selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

2.2. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Salah satu kajian tentang kebijakan publik terkait dengan implementasi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan kebijakan. Dalam praktik implementasi kebijakan merupakan proses yang sangat kompleks, sering bernuansa politis dan memuat adanya intervensi kepentingan.

Tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat – pejabat atau kelompok – kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1975).

Menurut Water William dalam Ismail (2007:132) menyatakan masalah yang paling penting dalam implementasi kebijakan memindahkan suatu keputusan ke dalam kegiatan atau pengoperasian dengan cara tertentu. Dan cara tersebut adalah bahwa apa yang dilakukan memiliki kemiripan nalar dengan keputusan tersebut serta berfungsi dengan baik dalam lingkup lembaganya. Hal terakhir mengandung pesan yang lebih jelas dibandingkan dengan kesulitan dalam menjembatani jurang pemisah antara keputusan kebijakan dan bidang kegiatan yang dapat dikerjakan.

2.2.1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai faktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
6. Hubungan saling ketergantungan kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
9. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Solichin Abdul Wahab, 1997:71-78).

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III, yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2. Sumber-sumber

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno, 2002 : 126-151).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu :

1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2. Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4. Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2002:110).

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut : Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan (konten)

- a. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- b. Derajat perubahan yang diinginkan.
- c. Kedudukan pembuat kebijakan.

- d. (Siapa) pelaksana program.
- e. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisikondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono (1994), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;

4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono,1994 : 144).

2.2.2. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

1. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak

menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.

4. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundangundangan (Bambang Sunggono, 1994 : 158).

2.3. Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus

2.3.1. Dana Otonomi Khusus Aceh

Berdasarkan Qanun Aceh No. 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana bagi hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus dijelaskan, Dana Otonomi Khusus adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN dan merupakan penerimaan Pemerintah Aceh. Selanjutnya dalam Undang-undang No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh pasal 183 ayat (1) disebutkan: Dana Otonomi Khusus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.

Angkat (2010) menjelaskan dana otonomi khusus pada dasarnya ditujukan bagi peningkatan pemberian pelayanan kepada masyarakat (public servise). Pemberian pelayanan kepada masyarakat akan berjalan secara efektif dan efisien, apabila proses pelayanan tersebut didekatkan kepada masyarakat dan

bukan di jauhan. Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa dana otonomi khusus merupakan transfer pemerintah pusat kepada pemerintah Aceh dalam rangka perwujudan pelaksanaan otonomi khusus serta sebagai salah satu cara pemerintah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Gambar 2.1
Perkembangan Dana Otonomi Khusus dan TDBH Migas
Kabupaten Aceh Timur Tahun 2014 – 2018



Sumber : Bappeda Kabupaten Aceh Timur, 2017

Perkembangan Dana OTSUS dan TDBH MIGAS di Kabupaten Aceh Timur dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir mengalami fluktuatif dimana pada tahun 2014 perkembangan OTSUS menunjukkan penurunan sebesar 12.24% dengan trend grafik Rp. 204.540.812.409 sedangkan TBH Migas mengalami peningkatan sebesar 36.20%. Pada tahun 2015 dana OTSUS menurun mencapai angka Rp. 203.304.448.098 dengan penurunan 0.61% sedangkan TDBH Migas juga mengalami penurunan 27.25% dengan angka Rp. 16.482.263.709 dan pada

tahun 2016 trend grafik OTSUS mengalami peningkatan 0.49% sebesar Rp. 204.299.783.417 sedangkan TBH Migas turun 83.92%. Pada tahun 2017 Dana OTSUS mengalami kenaikan sebesar 19,09% sedangkan TBH Migas juga mengalami peningkatan yang signifikan 240,57%. Pada Tahun 2018 Dana OTSUS kembali mengalami penurunan sebesar 32,30% sedangkan TDBH Migas pada tahun 2018 mengalami penurunan yang cukup drastis dari Rp. 9.023.430.035 menjadi Rp. 2.318.146.459 atau sebesar 74,31%.

2.3.2. Tambahan Dana Bagi Hasil (TDBH) Migas

Pengertian dana bagi hasil Sumber Daya Alam Migas sebagai dana bagi hasil migas yang berasal dari penerimaan negara yang bersumber dari sumber daya alam pertambangan minyak dan gas bumi dari wilayah kabupaten/kota maupun wilayah provinsi yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutanlainnya, (Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2008:46), selanjutnya.

Suhardjo (2009) menjelaskan “dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dana bagi hasil migas adalah satu instrumen dana perimbangan dalam rangka perimbangan keuangan pusat dan daerah dapat menggunakannya bersama sama dengan dana perimbangan lainnya untuk mendanai sebagian kewenangan yang dilimpahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (money follow functions)”.

Sedangkan pengertian TDBH Migas menurut Pasal 1 ayat (15) Qanun Aceh No. 2 Tahun 2008 yaitu tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang menjadi bagian dari penerimaan Pemerintah Aceh. Berdasarkan pengertian tersebut diketahui bahwa tambahan dana bagi hasil migas merupakan salah satu penerimaan daerah yang di transfer oleh pemerintah pusat kepada daerah penghasil minyak dan gas bumi dalam rangka pelaksanaa otonomi daerah dan desentralisasi fiskal serta wujud dari perimbangan keuangan.

2.3.3. Peraturan Gubernur Aceh No. 79 Tahun 2015

Peraturan Gubernur Aceh No. 79 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur Aceh No. 79 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus berisi antara lain perubahan mengenai tata cara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, evaluasi dan pelaporan program dan kegiatan dengan sumber dana TDBH Migas dan dana Otsus Aceh serta alokasi Kabupaten/Kota. Adapun perubahan yang menimbulkan permasalahan bagi Kabupaten/Kota. antara lain:

Pasal 10

- (1) Pengelolaan Dana Otsus sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (2) dilakukan oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota melalui SKPA dan SKPK.

(2) Dana Otsus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk membiayai

Program dan Kegiatan, meliputi :

- a. pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur;
- b. pemberdayaan ekonomi rakyat;
- c. pendanaan pendidikan;
- d. pendanaan sosial;
- e. pendanaan kesehatan.

(2) Selain ditujukan untuk membiayai Program dan Kegiatan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Dana Otsus dapat juga dialokasikan untuk membiayai Program dan Kegiatan pembangunan dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Aceh.

Pasal 13

(1) Usulan Program dan Kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dan Pasal 12 harus dilengkapi dengan dokumen pendukung

(2) Dokumen pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa :

- a. *Deatail Engineering Design (DED)*;
- b. *Kerangka Acuan Kerja (Term Of Reference)*;
- c. *Studi Kelayakan (Feasibility Study)*;
- d. *Survey Investidation and Design (SID)*;
- e. *Rencana Denah (Site Plan)*;
- f. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)*; dan/atau
- g. *Dokumen Perencanaan lainnya.*

- (4) Dokumen pendukung sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) harus disampaikan paling lambat pada saat Musrenbang Otsus sesuai syarat masing-masing Program dan Kegiatan.

Pasal 18

- (3) Program dan Kegiatan dana Otsus alokasi Kabupaten/Kota hasil Musrenbang Otsus dicantumkan dan dianggarkan dalam RKPK, KUA dan PPAS APBK, RKA-SKPK, DPA-SKPK tahun anggaran berkenaan.
- (4) Hasil Musrenbang Otsus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam pelaksanaannya tidak dapat dilakukan perubahan Program dan Kegiatan secara sepihak oleh Kabupaten/Kota, Kecuali revisi kegiatan.

Pasal 19

- (4) Perubahan Program dan Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan kepada Pemerintah Aceh melalui Bappeda Aceh pada bulan Juli tahun berkenaan.
- (5) Pembahasan perubahan Program dan kegiatan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) akan dilakukan pada minggu pertama bulan Agustus tahun berkenaan.

Pasal 21

- (1) Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya dapat mengusulkan kegiatan yang besaran dananya paling kurang Rp. 500.000.000,- (Lima ratus juta rupiah), kecuali untuk penyelesaian kegiatan yang belum selesai.

Pasal 27

- (2) Dalam hal terdapat SiLPA yang bersumber dari Dana Otsus alokasi Kabupaten/Kota yang diakibatkan oleh kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan, agar SiLPA tersebut diestimasikan dan dianggarkan kembali untuk mendanai penyelesaian kegiatan yang sama atau kegiatan lainnya yang disepakati bersama antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota, pada tahun anggaran berikutnya.
- (3) Usulan Program dan Kegiatan yang bersumber dari SiLPA dibahas kembali bersamaan dengan penyusunan Program dan Kegiatan tahun selanjutnya dalam Musrenbang Otsus.
- (4) Program dan Kegiatan yang bersumber dari SiLPA akan dianggarkan dalam perubahan APBA dan Perubahan APBK tahun berkenaan.

2.4. Gambaran mekanisme penyaluran dan pencairan Dana Otsus oleh pemerintah pusat

Penyaluran Bantuan Keuangan Pemerintah Aceh kepada Pemerintah Kabupaten Kota seProvinsi Aceh merupakan Dana Otonomi Khusus Aceh kepada Kabupaten/Kota tahun 2015 yang dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari Kas Umum Aceh ke Rekening Kas Umum Daerah Kabupaten/Kota.

Adapun mekanisme penyaluran tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Tahap I disalurkan sebanyak 30% dari total bantuan keuangan alokasi Kabupaten /Kota Tahun anggaran 2015
- b. Tahap II disalurkan sebanyak 45% dari total bantuan keuangan alokasi

Kabupaten /Kota Tahun anggaran 2015

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/22

29

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)19/8/22

c. Tahap III disalurkan sebanyak 25% dari total bantuan keuangan alokasi Kabupaten /Kota Tahun anggaran 2015.

Sedangkan tahapan penyaluran bantuan keuangan alokasi Kabupaten/kota dilakukan setelah alokasi dana otsus tersebut diterima oleh Kas Umum Aceh dari Kas Umum Negara sesuai dengan tahapan yang telah ditentukan yaitu sebagai berikut : Tahap I paling lambat pada bulan April 2015, tahap II paling lambat pada bulan Juni 2015 dan tahap III paling lambat pada bulan September 2015.

Dalam hal Pemerintah Kabupaten/Kota telah menerima transfer belanja bantuan keuangan, maka selanjutnya wajib menyampaikan dokumen transfer kepada gubernur aceh melalui kepala dinas keuangan aceh, sebagai bukti penerimaan anggaran transfer dimaksud.

Pemerintah Kabupaten/kota wajib melaksanakan, menatausakan dan mempertanggungjawabkan penggunaan belanja bantuan keuangan dari pemerintah aceh sesuai dengan ketentuan dan perundangundangan yang berlaku.

2.5. Gambaran perencanaan dan penganggaran Dana Otonomi Khusus

Perencanaan dan Penganggaran Dana Otsus secara garis besar diatur dalam Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus. Perencanaan Dana Otsus untuk alokasi Kabupaten/Kota dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Kabupaten /SKPK yang didiskusikan secara intensif dengan TAPA dan SKPA. (Kajian Otsus Aceh 2010)

Menyoroti mekanisme perencanaan anggaran dana otsus di Kabupaten Aceh Timur, penulis menemukan perencanaan Program Kegiatan untuk Otsus ini sudah berjalan dengan baik yaitu dengan melibatkan seluruh lapisan masyarakat untuk ikut berpartisipasi. Hal ini ditunjukkan melalui pernyataan responden bahwa dalam melaksanakan perencanaan pembangunan gampoeng masyarakat diundang hadir dalam kegiatan musrenbang gampoeng ataupun kecamatan untuk berpartisipasi dalam menyusun suatu rencana program dan kegiatan yang berskala Gampoeng maupun berskala Kabupaten. Selain itu SKPK dan DPRK juga ikut diundang dalam proses Musrenbang tersebut, hal ini dilakukan guna menyelaraskan usulan dari masyarakat, intansi terskait dengan pokok pokok pikiran Dewan.

Untuk memenuhi keselarasan antara Kabupaten/Kota dan Provinsi dan agar Dana Otsus dialokasikan sesuai ketentuan, Pemerintah Aceh melalui Bappeda Aceh telah menyusun suatu regulasi yaitu Peraturan Gubernur Aceh Nomor 78 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh Tahun 2008 – 2027.

Sejak tahun 2008-2015 Aceh sudah mendapatkan anggaran dari dana otsus sebanyak 41 Triliun, namun pada implementasinya sampai tahun 2015 belum memiliki rencana induk yang fokus sehingga cukup banyak dana otsus tidak tepat sasaran, hal itu disebabkan karena tidak memiliki "Blue Print". Dokumen Rencana Induk dana otsus diharapkan menjadi pedoman bagi pihak Pemerintah Aceh, eksekutif, DPRA dan pemerintahan kabupaten/kota di Aceh

dalam menggunakan dana otsus, dokumen rencana induk tersebut juga bisa dijadikan pedoman dalam penyusunan anggaran sampai dengan tahun 2027.

Sementara itu penganggaran dana Otsus sebagaimana tercantum dalam Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 tahun 2015 dinyatakan bahwa pengalokasian dana Otsus dilakukan dengan perimbangan yaitu sebesar 60% (enam puluh persen) dialokasikan untuk Program dan Kegiatan pembangunan Provinsi dan sebesar 40% (empat puluh persen) dialokasikan untuk Program dan Kegiatan pembangunan Kabupaten/Kota.

Alokasi sebesar 40% (empat puluh persen) tersebut yang di kucurkan kepada Kabupaten/Kota setiap tahunnya dihitung berdasarkan suatu formula yang memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antara Kabupaten/Kota. Adapun Formula perhitungan besaran alokasi dengan menggunakan beberapa indikator antara lain :

- a. Jumlah Penduduk;
- b. Luas Wilayah;
- c. Indeks Pembangunan Manusia; dan
- d. Indikator lainnya yang relevan.

Alokasi sebesar 40% (empat puluh persen) yang dikelola oleh Kabupaten Kota disalurkan melalui mekanisme Transfer dari Rekening Pemerintah Aceh kepada Rekening Pemerintah Kabupaten/Kota dimana penyaluran tiap tahapan dilaksanakan setelah mendapatkan pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mekanisme transfer agar pelaksanaannya dapat berjalan efektif, yaitu: (i) transfer hanya bisa dilaksanakan

jika telah tersedia acuan pemilihan kegiatan dalam bentuk rencana induk penggunaan Dana Otsus, disertai kriteria yang jelas mengenai jenis kegiatan yang dapat dibiayai oleh Dana Otsus; (ii) provinsi memiliki kewenangan untuk menyetujui kegiatan yang dapat dibiayai dana Otsus untuk menjaga koherensi program dan sinkronisasi dengan rencana jangka panjang pemanfaatan Otsus; (iii) fungsi monitoring dan evaluasi provinsi perlu diperkuat dengan kewenangan untuk memberikan sanksi seperti menunda penyaluran dana jika ditemukan penggeseran kegiatan dari yang sebelumnya telah disepakati; (iv) penganggaran transfer pada APBD dilakukan setelah mendapatkan provinsi memberikan pagu indikatif di awal tahun anggaran untuk mencegah terhambatnya proses penganggaran, jika penganggaran dilakukan setelah terdapat keputusan alokasi dalam APBD.

Beberapa masalah lain yang lebih bersifat teknis juga dikemukakan dalam kaitan perencanaan dan penganggaran dana Otsus. Berdasarkan hasil FGD dan wawancara baik dengan SKPA maupun SKPK beberapa persoalan dapat diidentifikasi dalam kaitan dengan perencanaan dana otonomi khusus. Beberapa dari masalah yang dikemukakan antara lain adalah: (i) pengusulan program pembangunan fisik tidak selalu dapat disertai dengan data dukung atau data teknis perencanaan yang dibutuhkan; (ii) kabupaten/kota menyebutkan masih sulitnya melakukan revisi maupun perubahan program dan kegiatan karena harus dilakukan pembahasan kembali bersama Pihak Provinsi, sehingga menghabiskan waktu yang sangat lama yang akhirnya dapat mengakibatkan tidak selesainya pekerjaan diakhir tahun anggaran berkenaan; (iii) ketiadaan anggaran penunjang

operasional di kabupaten/kota karena Dana Otsus tidak diperkenankan untuk administrasi kegiatan, sementara APBK sering tidak bisa menganggarkan karena umumnya alokasi anggaran APBK telah ditetapkan sebelum informasi pasti mengenai penetapan kegiatan yang dibiayai Otsus diketahui.



BAB III

METODOLOGI PENULISAN

3.1. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2015 tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan di Kabupaten Aceh Timur.

3.2. Metode Penelitian

Untuk mengkaji peraturan dan perundangan yang terkait dengan pengelolaan dana otsus di daerah Kabupaten Aceh Timur penulis melakukan analisis dokumen atau desk study, hal ini bertujuan untuk meninjau atau mensintesis kebijakan tersebut terhadap pengelolaan dana otsus serta melihat keterkaitan dan kesenjangan antar peraturan. Telaahan difokuskan pada perundangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Kebijakan pembangunan itu sendiri merupakan kebijakan publik yang mewadahi segala kepentingan dan permasalahan dari masyarakat (Turner dan Hulme dalam nugroho, 2009), sehingga penting untuk melihat bagaimana manfaat suatu kebijakan dapat diterima oleh masyarakat.

Dalam hal mengkaji Pergub Aceh No 79 Tahun 2015 dan Implementasinya di Kabupaten Aceh Timur Penulis menggunakan Pendekatan grindle (1980,. Model Implementasi kebijakan yang dikemukakan grindle (1980;7), Grindle mengemukakan bahwa hal hal yang mempengaruhi aktivitas

implementasi antara lain adalah konten dari kebijakan (content of policy) dan konteks dari kebijakan (context of policy) Namun, yang akan menjadi focus penulis adalah dari sisi content kebijakan Grindle menyebutkan bahwa content satu kebijakan antara lain dipengaruhi oleh (1) interests affected (kepentingan kelompok sasaran), (2) type of benefits (tipe manfaat), Disetiap kebijakan, akan ada pengenalan akan perubahan pada masyarakat dalam hubungan sosial, politik, dan ekonomi. Pihak yang menjadi oposisi (pihak yang kepentingannya akan terancam) akan terstimulasi oleh kebijakan yang akan dihasilkan. Maka reaksi yang dihasilkan adalah penolakan, yang sering kali bersifat bentrokan. Hal lain yang mempengaruhi aktivitas implementasi tipe manfaat. Yang dimaksudkan adalah manfaat yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut, bersifat kolektif atau kalangan tertentu.

3.3. Waktu dan Lokasi Penulisan

Penulisan ini dilaksanakan selama 2 bulan, yaitu Februari s.d Maret 2017 di Kabupaten Aceh Timur. Alasan penulis melakukan penulisan mengenai pelaksanaan proses pemanfaatan transfer bagian dana otonomi khusus Aceh di Kabupaten Aceh Timur karena menurut pengamatan penulis terdapat ketidaksesuaian antara satu pasal dengan pasal yang lainnya dan hal tersebut merupakan isu aktual yang menarik untuk diteliti.

3.4. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif, metode ini dianggap relevan dan sesuai dengan penelitian yang dilakukan yaitu untuk memperoleh pemahaman yang sebenarnya mengenai

Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2015 tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan di Kabupaten Aceh Timur. Serta dengan menggunakan metode ini dapat mengungkap secara komprehensif bagaimana proses Implementasi kebijakan tersebut, sehingga peneliti berkeyakinan bahwa metode penelitian kualitatif dianggap relevan. Hal tersebut sesuai dengan yang diungkapkan Creswell (1994) yang berpendapat:

“Pendekatan kualitatif lebih menekankan perhatian pada proses dan makna yang bersifat deskriptif, didapat melalui data atau gambar serta bersifat induktif, peneliti membangun abstraksi, konsep, hipotesa dan teori dimana peneliti merupakan instrumen pokok yang secara fisik berhubungan dengan orang, latar, lokasi atau institusi untuk mengamati atau mencatat perilaku dalam latar alamiahnya. (Creswell, 1994;147)”

Sedangkan Bogdan dan Taylor (1992) berpendapat bahwa :

“Penggunaan pendekatan kualitatif dimaksudkan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, tentang ucapan, tulisan atau perilaku yang diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat dan/atau organisasi tertentu dalam suatu setting tertentu pula, kesemuanya itu dikaji dari sudut pandang yang komprehensif dan holistik. (Bogdan dan Taylor, 1992;3).”

Perolehan data diperoleh dengan pengumpulan data skunder yaitu studi kepustakaan, dengan menghimpun data dari berbagai literatur, seperti buku-buku, artikel, majalah, surat kabar dan sebagainya yang berhubungan dengan penulisan ini. Sedangkan dalam pengumpulan data primer didapat melalui wawancara mendalam dengan mengajukan pertanyaan secara langsung kepada narasumber atau informan.

Teknik sampling yang digunakan oleh penulis adalah *purposive sample*. *Purposive sample* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2009:85).

Selanjutnya menurut Arikunto (2010:183) pemilihan sampel secara *purposive* pada penulisan ini akan berpedoman pada syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut :

- a. Pengambilan sampel harus didasarkan atas ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu, yang merupakan ciri-ciri pokok populasi.
- b. Subjek yang diambil sebagai sampel benar-benar merupakan subjek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada populasi (*key subjectis*).
- c. Penentuan karakteristik dilakukan dengan cermat di dalam studi pendahuluan.

Seperti yang telah disebutkan bahwa pemilihan informan pertama merupakan hal yang sangat utama sehingga harus dilakukan secara cermat, karena penulisan ini mengkaji tentang Implementasi Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan di Kabupaten Aceh Timur, maka penulis memutuskan informan pertama atau informan kunci yang paling sesuai dan tepat adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Aceh Timur selaku Ketua Tim Anggaran Pemerintah Kabupaten (TAPK).

Dari informan kunci ini selanjutnya diminta untuk memberikan rekomendasi untuk memilih informan-informan berikutnya, dengan catatan informan-informan tersebut merasakan dan menilai kondisi lingkungan kerja

sehingga terjadi sinkronisasi dan validasi data yang didapatkan dari informan pertama. Berdasarkan hal tersebut, informan lain yang diambil penulis sebanyak 15 orang yang terdiri dari 4 orang BAPPEDA Aceh Timur, 2 orang DPKKD, 1 orang Inspektorat, 1 orang dari Setdakab, 2 orang BAPPEDA Aceh.

Setelah mendapatkan informan lain, selanjutnya dalam mengumpulkan data yang mendalam, jelas dan spesifik digunakan beberapa tehnik pengumpulan data melalui instrumen yaitu :

1. Wawancara

Menurut Koentjaraningrat (1997) metode interview adalah suatu cara yang digunakan seseorang untuk tujuan tugas tertentu, mencoba mendapat keterangan atau pendirian secara lisan dari seseorang informan dengan berbicara dan berhadapan dengan orang lain.

Teknik wawancara atau interview merupakan teknik dalam mengumpulkan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara bebas namun tetap terarah, maksudnya bahwa dalam melakukan wawancara, penulis tetap berpedoman kepada pertanyaan-pertanyaan yang telah disiapkan. Tidak terlepas dari itu penulis juga mengembangkan pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya spontan guna menunjang data yang diperlukan dalam penulisan ini. Dengan menggunakan teknik ini penulis mendapatkan informasi langsung dari informan kunci (*key informan*) yang telah dipilih pada bahasan sebelumnya mengenai implementasi dan hambatan yang dihadapi Kabupaten Aceh Timur dalam menerapkan Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 tentang

Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan.

Teknik ini digunakan karena wawancara mempunyai beberapa kelebihan, antara lain, dapat digunakan oleh penulis untuk lebih cepat memperoleh informasi yang dibutuhkan, lebih meyakinkan penulis bahwa responden menafsirkan pertanyaan dengan benar, memberikan kemungkinan besar atas keluwesan dalam proses pengajuan pertanyaan, banyak pengendalian yang dapat dilatih dalam konteks pertanyaan yang diajukan dan jawaban yang diberikan, informasi dapat lebih siap diperiksa keabsahannya atas dasar isyarat nonverbal. (James A Black & Campion J Dean, 1992;51)

2. Observasi

Observasi, yaitu teknik pengumpulan data melalui pengamatan langsung yang sistematis tentang kejadian dan tingkah laku dalam setting sosial yang dipilih untuk diteliti. Observasi dilakukan untuk mengungkap fenomena yang tidak diperoleh melalui teknik wawancara. Wawancara mendalam (in-depth interviews), yaitu teknik pengumpulan data yang didasarkan pada percakapan secara intensif dengan suatu tujuan tertentu. Observasi dilakukan dengan cara melakukan pengamatan langsung dilokasi penelitian.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya monumental dari seseorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah

kehidupan (life histories), ceritera, biografi, peraturan, kebijakan. Dokumen yang berbentuk gambar, misalnya foto, gambar hidup, sketsa dan lain-lain.

Tehnik ini dilakukan dengan memanfaatkan dokumen dokumen yang berkaitan dengan aspek aspek yang diteliti, khususnya mengenai laporan laporan tentang pelaksanaan dan pengelolaan dana otonomi khusus.

Setelah data terkumpul selanjutnya dilakukan analisis data. Secara umum, analisis data diartikan sebagai “ *a search of pattern in data-recurrent behaviours, object or a body of knowledge*. (mencari pola data-tingkah laku, objek atau poengetahuan) (Lawrence Neuman;467), Tehnik analisa data yang digunakan penulis adalah teknis *successive approximation* (pengukuran kesuksesan), teknik ini melibatkan pengulangan melalui langkah langkah, untuk mencapai analisis akhir. Penulis memulai penulisan dengan mengajukan pertanyaan dan sebuah kerangka berpikir dan konsep. Penulis lalu mengumpulkan data untuk kemudian melihat sejauh mana konsep yang ada sesuai dengan bukti dan data yang ada dan menyesuaikan konsep kepada bukti tersebut. Penulis menggunakan tehnik ini sesuai dengan tehnik pengumpulan data kualitatif yang digunakan penulis karena penulis ingin melihat sejauh mana kesesuaian antar konsep dengan realita yang ada.

3.5. Jenis Data

Adapun jenis data yang dibutuhkan dalam penulisan ini adalah :

1. Data Primer

Data yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang berasal dari hasil wawancara

langsung pada subjek yang diteliti. Prosedur pengumpulan data primer yang akan dilakukan didalam penulisan ini adalah wawancara (Arikunto, 2010:22).

2. Data Sekunder

Data sekunder, adalah data yang diperoleh dari teknik pengumpulan data yang menunjang data primer. Dalam penulisan ini diperoleh dari hasil observasi yang dilakukan oleh penulis serta dari studi pustaka. Dapat dikatakan data sekunder ini bisa berasal dari dokumen-dokumen grafis seperti tabel, catatan, foto dan lain-lain (Arikunto, 2010:22).

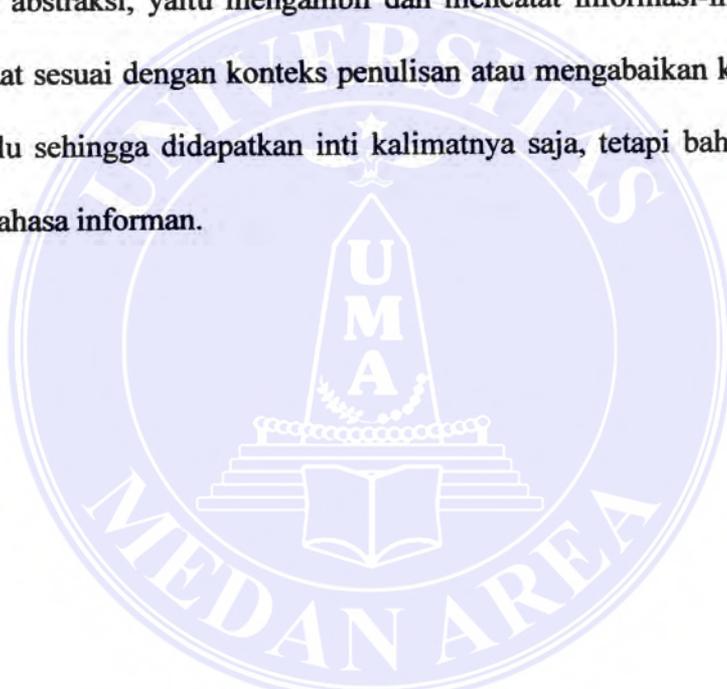
3.6. Analisis data

Teknik Analisa data yang digunakan adalah teknik analisa deskriptif, dimana data-data dalam bentuk kualitatif khususnya diperoleh dari wawancara yang selanjutnya secara induktif penulis akan mencoba mengolah data yang bersifat kualitatif untuk menarik kesimpulan tentang bagaimana Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan di Kabupaten Aceh Timur berdasarkan teori implementasi menurut Grindle yang terdiri dari Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, Jenis manfaat yang akan dihasilkan, Derajat perubahan yang diinginkan, Kedudukan pembuat kebijakan, Implementator dan Sumber daya yang dihasilkan.

Analisis data dimulai dengan melakukan wawancara mendalam dengan informan kunci, yaitu seseorang yang benar-benar memahami dan mengetahui situasi obyek penulisan. Setelah melakukan wawancara, analisis data dimulai dengan membuat transkrip hasil wawancara, dengan cara memutar kembali

rekaman hasil wawancara, mendengarkan dengan seksama, kemudian menuliskan kata-kata yang didengar sesuai dengan apa yang ada direkaman tersebut (Moleong, 2007:248).

Setelah penulis menulis hasil wawancara tersebut kedalam transkrip, selanjutnya penulis harus membaca secara cermat untuk kemudian dilakukan reduksi data (Moleong, 2007:248). Penulis membuat reduksi data dengan cara membuat abstraksi, yaitu mengambil dan mencatat informasi-informasi yang bermanfaat sesuai dengan konteks penulisan atau mengabaikan kata-kata yang tidak perlu sehingga didapatkan inti kalimatnya saja, tetapi bahasanya sesuai dengan bahasa informan.



BAB V

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

5.1. Kesimpulan

Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, ide dasar Grindle lebih menegaskan kepada kaitan antara tujuan kebijakan dengan hasil-hasil kegiatan implementasi kebijakan Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2015 secara umum tujuan utamanya adalah sebagai sebuah upaya untuk menyelaraskan perencanaan pembangunan antara Kabupaten/Kota dan Provinsi.

Berdasarkan variabel isi kebijakan, ada beberapa indikator yang berpengaruh dalam implementasi Pergub Nomor 79 Tahun 2015 ini, yaitu:

- a. Kepentingan yang dipengaruhi disini adalah pihak Kabupaten/Kota dalam perencanaan pembangunan dengan sumber dana otsus mempunyai acuan atau landasan untuk menjaga keselarasan dengan Provinsi
- b. Tipe manfaat yang dirasakan masih terjadi pro kontra di daerah, sehingga minimnya tingkat kepatuhan dalam menjalankan tersebut terutama oleh pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan ini.
- c. Perubahan yang diinginkan terhadap Program Kegiatan yang sudah di susun oleh pihak Kabupaten selayaknya mendapat dukungan dari Pemerintah Aceh dengan tidak memperpanjang birokrasi pada saat atau setelah pembahasan usulan program kegiatan dimaksud, agar kegiatan yang dilakukan tepat waktu dan tepat sasaran.
- d. Letak pengambilan keputusan dalam mengimplementasikan kebijakan ini dianggap kurang tepat karena implementator (Pemerintah Kabupaten Aceh

Timur) sangat kesulitan dalam menyusun program dan kegiatan secara tepat disebabkan sudah diikat dengan aturan kebijakan dimana kebijakan tersebut bertentangan antara satu pasal dengan pasal lainnya.

- e. Kedudukan Pembuat Kebijakan dan Implementator yaitu Pemerintah Aceh yang menjadi pembuat kebijakan, yang bertujuan agar Kabupaten/Kota sebagai Implementator dapat menyelaraskan Program Pembangunan Kabupaten/Kota dengan Provinsi.
- f. Sumber daya terkait pemanfaatan dana otsus adalah untuk Pembangunan dan Pemeliharaan Infrastruktur, Pemberdayaan ekonomi rakyat, Pengentasan Kemiskinan, Pendanaan Pendidikan, Pendanaan Sosial dan Pendanaan Kesehatan.

Aspek konteks kebijakan dengan indikator sebagai berikut: 1) Kekuasan, Kepentingan dan Strategi Aktor yang terlibat menimbulkan berbagai polemik antara pihak Provinsi sebagai pembuat kebijakan dan pihak Kabupaten/Kota, sebagai implementator. 2) Penetapan Peraturan Gubernur Nomor 79 tahun 2015 kurang efektif, karena terlebih dahulu tidak memikirkan formulasi untuk mengantisipasi apabila implementasi kebijakan mengalami masalah. 3) Kepatuhan dan daya tanggap yang masih relatif rendah dari objek kebijakan.

Hambatan yang dihadapi dalam mengimplementasikan Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 adalah:

- a. Proses perencanaan kegiatan yang dibiayai oleh Dana Otsus menjadi salah satu titik lemah dalam tata kelola Dana Otsus. Proses perencanaan dan pemrograman kegiatan belum mengacu pada suatu dokumen perencanaan yang

memiliki landasan kuat, sehingga terjadi pemilihan proyek yang belum sesuai dengan karakteristik Otsus.

- b. Proses penganggaran untuk Program/Kegiatan dari SiLPA Dana Otsus untuk bagian alokasi Kabupaten masih belum jelasnya prosedur penganggarannya dimana Usulan dari Kabupaten/Kota baru akan dibahas pada bulan Agustus tahun berkenaan yang menyebabkan pekerjaan tidak selesai sehingga SiLPA (sisa lebih penggunaan anggaran) akan kembali menjadi SiLPA tahun berikutnya.

5.2. Implikasi Kebijakan

1. Perlu dilakukan sosialisasi dan publikasi yang berkelanjutan baik kepada Pemerintah Aceh sendiri maupun kepada Kabupaten/Kota. Dengan demikian tingkat kepatuhan dan efisiensi kebijakan ini akan dapat berjalan lebih baik lagi dari kondisi yang ada pada saat ini.
2. Perlu dilakukan peninjauan kembali/revisi terhadap Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2015 terkait dengan beberapa pasal yang menjadi permasalahan agar kebijakan tersebut dapat mengakomodir permasalahan yang ada dan perkembangan-perkembangan baru dari Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus.
3. Diperlukan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang lebih tegas dan jelas mengenai jenis-jenis kegiatan yang dapat dibiayai oleh Dana Otsus. Dalam rangka mengarahkan pemilihan kegiatan pada kegiatan yang bersifat strategis sesuai dengan karakteristik dana tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2010. *Prosedur Penulisan suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta
- Aneta Spendzharova & Esther Versluis, 2013, *Journal of European Public Policy*, Volume 20, Issue 10.
- Budiono, Bambang. 2000. *Menelusuri Proses Demokrasi Masyarakat Pedesaan Di Indonesia*. Jogjakarta: Renika.
- Bogdan, R. and Taylor, S.J. 1975. *Introduction to Qualitative Research Methode*. New York : John Willey and Sons, 1975.
- C.V. Som, 2011, *International Journal of Public Policy*
- Dahlan, Ahmad. 2000. *Pemerintahan Baru Di Indonesia dalam Perspektif Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999*. Jakarta: Obor Mas.
- Delvi Demayanti, 2012, *Jurnal Transformasi*, Volume 14, Nomor 22.
- Djalal, Abdul. 2000. *Hukum Yang Terkesampingkan Dalam Proses Demokrasi Sebuah Ancaman*. Bandung: Lautan Ilmu.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Gaffar, Afan, 2009. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Cetakan V, Pustaka Pelajar.
- German Sitompul, 2012, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume IX No.3.
- Gomes, Faustino Cardoso, 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Grote, R. C. (1996). *The Complete Guide To Performance Appraisal*. New York: AMACOM
- Gunarsa. Singgih. 1991. *Psikologi Perkembangan*. Jakarta. BPK Gunung Mulia.
- Harjosoedarmo, Soewarso (1996), *Total Quality Management, Fellow of the world Academy of Quality and productivity Science*, Andi Yogyakarta.
- Heru Cahyono, 2016. *Evaluasi atas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh : Gagal Menyejahterakan Rakyat dan Sarat Konflik Internal*, e-journal.lipi.
- Katherine Baicker, 2014, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 28, Issue 1.,
- Koentjaraningrat. 1993. *Metode-metode Penulisan Masyarakat*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Kusuma, S.T. 1987. *Psiko Diagnostik*. Yogyakarta : SGPLB Negeri Yogyakarta.
- Macpal & Mandej, 2013, *Jurnal Pembangunan Ekonomi dan Keuangan Daerah*, Volume 9, Nomor 1.

- Moleong, Lexy J. (2007) *Metodologi Penulisan Kualitatif*, Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung.
- Ngabiyanto, dkk. 2006. *Bunga Rampai Politik Dan Hukum*. Semarang: Rumah Indonesia.
- Omoregie Charles Osifo, 2014 *International Journal of Public Administration*, Volume 37, Issue 4.
- Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, aperback, First Touchstone Edition, by Touchstone.
- Sanford Journal Of Public Policy*, Volume 1, Issue 1, Spring 2010.
- Skok & Harrisbury, 1995, *Policy Issue Networks and The Public Policy Cycle*, 55.4.
- Sugiyono. (2009). *Metode Penulisan Bisnis (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*. Bandung: Alfabeta
- Snider & Rendon, 2008, *Journal of Public Procurement*.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Walters, Aydelotte, Miller, 2000, "Putting more Public in Policy Analysis", *Journal Public Administration*. Review, July/August/2000, 60,4
- Winarno, Budi. 2002. *Teori Dan proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media press.
- Zulfikri Armada, Laode Syarif Indrawan, 2015. *Quo Vadis Otonomi Khusus Aceh Peluang*.
- Tatangan dan Gagasan Redesign

Undang-Undang

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Gubernur No. 79 Tahun 2015 tentang Pemanfaatan Transfer Bagian Dana Otonomi Khusus Aceh terhadap Belanja Pembangunan.

Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

Website

<http://regional.kompasiana.com>

<http://www.bppkrinews.com>

Indonesia review.com, 2016

<http://heru2273.blogspot.co.id/2014/04/implementasi-kebijakan-merilee-s-grindle.html>

Lain-Lain

Kajian Pengelolaan dan Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh, Unsyiah, Universitas Malikul Saleh, November 2011

