

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DANA OTONOMI  
KHUSUS ACEH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
ACEH TERHADAP PEMERINTAH ACEH**

**TESIS**



Oleh :

**MUCHLIS**

N.I.M. : 20302100182  
KONSENTRASI : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2023**

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DANA OTONOMI  
KHUSUS ACEH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
ACEH TERHADAP PEMERINTAH ACEH**

**TESIS**

Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna  
mencapai derajat S2 dalam Ilmu Hukum



Oleh :

**MUCHLIS**

N.I.M. : 20302100182  
KONSENTRASI : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2023**

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DANA OTONOMI  
KHUSUS ACEH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
ACEH TERHADAP PEMERINTAH ACEH**

**TESIS**

Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna  
mencapai derajat S2 dalam Ilmu Hukum

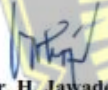
Oleh :

**MUCHLIS**

NIM : 20302100182

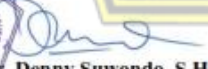
Konsentrasi : HTN/HAN

Disetujui oleh :  
Pembimbing I Tanggal, .....

  
**Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
NIDN: 06-2004-6701

Mengetahui,  
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum



  
**Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H.**  
NIDN : 06-1710-6301

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DANA OTONOMI  
KHUSUS ACEH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
ACEH TERHADAP PEMERINTAH ACEH**

**TESIS**

Oleh :

**MUCHLIS**

NIM : 20302100182  
Konsentrasi : HTN/HAN

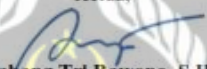
Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

**Pada tanggal 23 Agustus 2023**

Dan dinyatakan : **LULUS**

Tim Penguji

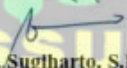
Ketua,

  
**Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.**  
NIDN : 06-0707-7601

Anggota I

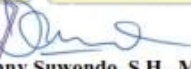

  
**Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
NIDN: 06-2004-6701

Anggota II

  
**Dr. R. Sugiharto, S.H., M.H.**  
NIDN : 06-0206-6103

Mengetahui,

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum

  
  
**Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H.**  
NIDN : 06-1710-6301

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muchlis

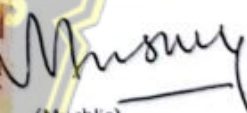
NIM : 20302100182

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

**Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dana  
Otonomi Khusus Aceh oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh  
terhadap Pemerintah Aceh**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 25 September 2023  
Yang menyatakan,



(Muchlis)



## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama	: Muchlis
NIM	: 20302100182
Program Studi	: MAGISTER HUKUM
Fakultas	: FAKULTAS HUKUM

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tesis dengan judul :

**Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dana  
Otonomi Khusus Aceh oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh  
terhadap Pemerintah Aceh**

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 25 September 2023

Yang menyatakan,

  
(Muchlis)



## KATA PENGANTAR

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

Puji dan syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan nikmat dan memberikan kesehatan hidup serta menganugerahkan rahmat dan karunia-Nya yang sangat luar biasa sehingga penyusunan tesis yang berjudul “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh” dapat terselesaikan.

Selanjutnya shalawat beriring salam juga selalu terlafal kepada Nabi Besar Muhammad S.A.W. yang telah membawa umatnya dari alam kebodohan kepada alam yang penuh ilmu pengetahuan.

Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung. Penyusunan tesis ini tidak mungkin terselesaikan tanpa adanya kesempatan, bantuan, bimbingan, arahan, serta dorongan semangat dari berbagai pihak. Untuk itu ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya disampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., SE.Akt, M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus Ketua Penguji terhadap tesis yang telah saya susun.
3. Bapak Dr. Denny Suwondo, SH., M.H., selaku ketua Prodi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memimpin program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Bapak Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H, selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Bapak Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku dosen Pembimbing dalam penulisan tesis ini yang selalu memberi arahan dan bimbingannya hingga penulisan tesis ini selesai.
6. Bapak Dr. R. Sugiharto, S.H., M.H., selaku Anggota penguji pada ujian tesis.

7. Kepada seluruh Dosen Pengajar di Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung yang telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis.

Teruntuk Ayahanda dan Ibunda tercinta, Zulkifli dan Mehram, teruntuk Istri tercinta Ernawati dan anak tercinta Muhammad Mufariq Muchlis, Afifa Nadilla Muchlis dan Ruzqi Faaizul Haq Muchlis, beserta seluruh anggota keluarga besar penulis yang selalu memberi dukungan baik secara moril maupun materil, serta perhatian dan do'a yang tak kunjung henti dalam menyelesaikan studi di Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung. Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan yang telah mereka berikan.

Menyadari bahwa tesis ini tidak luput dari kesilapan dan kekurangan baik dari segi penulisan, isi maupun susunannya, maka dengan segala kerendahan hati daharapkan kritik dan saran demi tercapainya kesempurnaan. Mudah-mudahan tesis ini bermannfaat bagi pembaca, dan semoga Allah SWT meridhai segala sesuatu yang kita kerjakan. Aamiin yaa Rabbal'alamin.

وَعَلَيْكُمْ السَّلَامُ وَرَحْمَةُ اللَّهِ وَبَرَكَاتُهُ

Banda Aceh, 23 Agustus 2023

Penulis

Muchlis



## MOTTO

يَادَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ  
اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ الْهَوَىٰ فَيُضِلُّكَ عَنْ سَبِيلِ  
(26) عَذَابٍ شَدِيدٍ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ (ص):

"Hai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah SWT. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah SWT akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan." (Qs Shad: 26)

النَّاسِ أَنْفَعُهُمْ لِلنَّاسِ خَيْرٌ

“Sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi orang lain.” (Hadits Riwayat ath-Thabrani)

أَطْلُبِ الْعِلْمَ مِنَ الْمَهْدِ إِلَى اللَّحْدِ

“Tuntutlah ilmu sejak dari buaian hingga liang kubur”

## ABSTRAK

Dana Otonomi khusus yang ditujukan untuk mendorong laju perekonomian demi terwujudnya masyarakat Aceh yang sejahtera. Dana Otonomi Khusus belum mampu menunjukkan peran signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di Aceh dikarenakan hanya sekelompok tertentu yang merasakan kesejahteraan. Adapun yang menjadi tujuan penulisan ini adalah, *Pertama*; untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh dan *Kedua*; untuk mengetahui dan menganalisis dampak pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh.

Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis sosiologis dengan metode pendekatan secara peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan Pendekatan sosiologis (*sociological approach*) berdasarkan spesifikasi penelitian deskriptif analitis.

Adapun kesimpulan dari penelitian ini yaitu: *Pertama*; bahwa dalam hal mekanisme pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah dengan tujuan untuk pengawasan tersebut merupakan wujud tindakan preventif terhadap penanganan berbagai penyelewengan yang membahayakan dan merugikan hak dan kepentingan daerah, masyarakat dan negara. *Kedua*; bahwa dampak pengawasan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh adalah bentuk setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Tujuan akhir dari pengawasan yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Aceh yang dimulai dari pembahasan anggaran hingga penyampaian laporan pertanggung jawaban dari Pemerintah Aceh (Gubernur) tidak begitu efektif mengingat antara kedua lembaga ini memiliki banyak kepentingan di dalamnya.

**Kata Kunci:** Fungsi Pengawasan; Dana Otonomi Khusus Aceh; Dewan Perwakilan Rakyat Aceh; Pemerintah Aceh.

## **ABSTRACT**

*Special Autonomy Fund aimed at boosting the pace of the economy for the realization of a prosperous Acehnese people. The Special Autonomy Fund has not been able to play a significant role in increasing the welfare of the people in Aceh because only a certain group feels prosperity.*

*As for the purpose of this writing are, First; to know and analyze the mechanism for implementing the oversight function of the Aceh Special Autonomy Fund (DOKA) of the Aceh People's Representative Council Against the Government of Aceh and Second; to find out and analyze the impact of oversight of the Aceh Special Autonomy Fund (DOKA) of the Aceh People's Representative Council on the Government of Aceh. The research method used is sociological juridical with statutory approach, conceptual approach and sociological approach based on descriptive analytical research specifications.*

*The conclusions from this study are: First; that in the event that the oversight mechanism of the Regional People's Representative Council is a Regional People's Legislative Body and is domiciled as an element of regional government administration which has a supervisory function, namely carrying out supervision of the implementation of Regional Regulations and other Legislation, regulations of Regional Heads, APBD, regional government policies in carrying out regional development programs and international cooperation in the regions with the aim of such supervision is a form of preventive action against the handling of various abuses that endanger and harm the rights and interests of the region, society and the state. Second; that the impact of the supervision of the Aceh People's Legislative Council is in the form of every effort and action in order to find out how far the implementation of the tasks carried out is in accordance with the provisions and targets to be achieved. The ultimate goal of supervision is to achieve results in accordance with a predetermined plan. Oversight from the Aceh People's Legislative Assembly which starts from discussing the budget to submitting accountability reports from the Government of Aceh (Governor) is not very effective considering that these two institutions have many interests in them.*

***Keyword: Oversight function; Aceh Special Autonomy Fund; Aceh People's Representative Council; Aceh government.***

## DAFTAR ISI

Halaman

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b><i>MOTTO</i>.....</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>1</b>
<b><i>ABSTRACT</i>.....</b>	<b>2</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>3</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	3
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Kerangka Konseptual.....	15
F. Kerangka Teoritis.....	17
G. Metode Penelitian.....	34
1. Metode Pendekatan.....	34
2. Spesifikasi Penelitian.....	35
3. Sumber dan Jenis Data.....	36
4. Metode Pengumpulan Data.....	36
5. Metode Analisis Data.....	37
H. Sistematika Isi Tesis.....	37
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA.....</b>	<b>39</b>
1. Fungsi Pengawasan.....	39
2. Fungsi Pengawasan Dalam Islam.....	54
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>60</b>
1. Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Pengawasan.....	60
2. Dampak Pengawasan.....	81
<b>BAB IV PENUTUP.....</b>	<b>101</b>
A. Kesimpulan.....	101
B. Saran.....	102
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>103</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 didesain sebagai Negara Kesatuan. Karenanya, kedaulatan adalah tunggal atau terpusat, tidak tersebar atau terbagi-bagi pada negara bagian seperti dalam negara federal/serikat tetapi Indonesia adalah Negara kesatuan yang menganut desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan.<sup>1</sup>

Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, menurut UUD 1945 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah dalam Perubahan Kedua UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 18, dinyatakan sebagai berikut:<sup>2</sup>

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah Propinsi itu atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
- 2) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;

---

<sup>1</sup> M. Laica Marjuki, *Berjalan–Jalan di Ranah Hukum: Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Sekjend MK RI, Jakarta, 2006, h. 159.

<sup>2</sup> Budiyo, “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, No. 1, Th. 2013, April, 2013, h.1.



3) Pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotannya dipilih melalui pemilihan umum Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pada Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa “Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Kemudian untuk Provinsi Aceh pelaksanaan ketentuan Pasal 95 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal sebagaimana pada Pasal 1 ayat (2) dan ayat (4), ayat (2) disebutkan “partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)/Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK), Gubernur dan Wakil Gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota”.



Sedangkan ayat (4) disebutkan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh yang selanjutnya disebut Dewan Perwakilan Rakyat Aceh adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Aceh yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.

Badan perwakilan berkewajiban untuk menjalankan fungsi pengawasannya terhadap aktivitas atau tindakan yang dilakukan oleh eksekutif. Sebab, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan rakyat merupakan ciri utama dari negara yang berkedaulatan rakyat (demokrasi).<sup>3</sup>

Dikatakan demikian, karena rakyat dalam sistem demokrasi memiliki kebebasan untuk turut serta dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi rakyat itu, secara umum dilakukan dengan cara mengadakan pengawasan terhadap pemerintah. Pengawasan tidak langsung oleh rakyat dilakukan melalui badan perwakilan. Badan perwakilan ini selain mengawasi jalannya pemerintahan, dapat juga melakukan wewenang untuk menunjuk atau memberikan dukungan terhadap suatu pemerintahan.<sup>4</sup>

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan atas tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang

---

<sup>3</sup> Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, h. 65.

<sup>4</sup> Bagir Manan, *Perbandingan Hukum Tata Negara, Dewan Konstitusi di Perancis dan Mahkamah Konstitusi di Jerman*, Program Pasca Sarjana Unpad, Bandung, 1995, h. 2.

bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama tujuan nasional.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dilihat bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus tetap berorientasi pada kesejahteraan rakyat dengan memperhatikan beberapa hal antara lain:<sup>5</sup>

- a. Kemampuan meningkatkan kinerja badan eksekutif dan badan legislatif dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah tidak menyimpang dari amanat undang-undang tentang pemerintahan daerah;
- c. Mendukung sepenuhnya pelaksanaan otonomi yang telah digulirkan oleh pemerintah;
- d. Terwujudnya kelembagaan daerah yang mampu melaksanakan kewenangan daerah, kelembagaan dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (medebewind);
- e. Memiliki perangkat daerah yang mempunyai kinerja tinggi, efisien, dan efektif dalam mengelola pembangunan daerah dan pelayanan publik menuju otonomi yang mandiri;
- f. Terciptanya hubungan kemitraan yang harmonis antara badan eksekutif dan badan legislatif daerah sehingga pelaksanaan otonomi yang demokratis berjalan dengan baik.

---

<sup>5</sup> HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Rajagrafindo, Jakarta, 2004, h. 15.

Dana Otonomi khusus yang ditujukan untuk mendorong laju perekonomian demi terwujudnya masyarakat Aceh yang sejahtera, namun justru banyak dilakukan penyelewengan oleh elit politik lokal yakni kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah Aceh baik dari gubernur dan bupati terhadap DOKA (Dana Otonomi Khusus Aceh) dan masih dilatarbelakangi oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM).<sup>6</sup>

Dana Otonomi Khusus belum mampu menunjukkan peran signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di Aceh dikarenakan hanya sekelompok tertentu yang merasakan kesejahteraan, padahal seharusnya kesejahteraan merupakan hak dari masyarakat Aceh diletakkan sebagai tujuan akhir, sedangkan otonomi khusus merupakan cara atau upaya pencapaiannya.<sup>7</sup>

Berlakunya undang-undang tentang Otonomi Daerah serta Pengelolaan dan pertanggungjawaban pengawasan keuangan daerah tersebut juga memberikan dampak positif bagi kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD dimana anggota DPRD atau yang sering disebut Dewan akan lebih aktif dalam menyampaikan aspirasi masyarakat. Untuk memperkuat peran dan fungsi DPRD maka DPRD harus memahami apa yang melekat padanya sebagai wakil rakyat agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Selain itu, adanya otonomi daerah ini merupakan tuntutan bagi pemerintah daerah dalam mengupayakan *good governance* yaitu dengan mengutamakan akuntabilitas dan transparansi.

---

<sup>6</sup> Sarah Nuraini Siregar, "Pergeseran Masalah Kemanan di Aceh", *Jurnal Penelitian Politik*, No. 1, Th. 2016, Agustus, 2016, h. 60.

<sup>7</sup> Heru Cahyono, "Evaluasi Atas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat Dan Sarat Konflik Internal", *Jurnal Penelitian Politik*, No. 2, Th. 2012, Januari, 2012, h. 11.

Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan di Daerah. Sesama unsur pemerintahan daerah pada dasarnya kedudukan Pemerintah Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) adalah sama, yang membedakannya adalah fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya.

Selanjutnya karena itu hubungan yang harus dibangun antara Pemerintah Daerah dan DPRD mestinya adalah hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).

Menurut Mardiasmo<sup>8</sup> ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan.

Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan Audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Pada Provinsi Aceh, desentralisasi asimetris yang dilaksanakan lahir karena adanya kesepakatan perjanjian damai antara Gerakan Aceh Merdeka

---

<sup>8</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002, h. 219.

(GAM) dengan Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 15 Agustus 2005 atau yang lebih dikenal dengan MoU Helsinki.<sup>9</sup> Perjanjian tersebut kemudian dituangkan dalam UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA). UU PA telah mengatur agar Provinsi Aceh memiliki kekhususan melalui konsep desentralisasi asimetris namun masih berada dalam kerangka sistem pemerintahan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dimana dalam pengaturannya dinyatakan bahwa pemberian Otonomi khusus kepada Aceh bukan hanya sekedar pemberian hak namun juga kewajiban konstitusional yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat Aceh. Sebelum Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 berlaku, ada beberapa regulasi yang mengatur tentang pemerintahan Provinsi Aceh. Pengaturan tersebut ialah Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956, Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.

Dalam berbagai aturan tersebut nama Provinsi Aceh mengalami perubahan dari Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh), Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dan Aceh. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatera Utara telah mengatur bahwa Aceh dan Sumut merupakan daerah otonom yang terpisah dan berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> <https://liputan6.com/global/read/2294284/15-8-2005-ri-dan-gam-berdamai-di-helsinki>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2023 pukul 19.52 Wib.

<sup>10</sup> <http://www.imparsial.org/publikasi/opini/desentralisasi-asimetris-politik-aceh-dan-papua/>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2023 pukul 20.00 Wib.

Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh disebutkan bahwa “keistimewaan daerah Aceh merupakan pengakuan bangsa Indonesia kepada daerah Aceh yang memiliki nilai-nilai hakiki masyarakat secara turun-temurun bahkan nilai-nilai tersebut telah dijadikan sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan masyarakat Aceh”.

Kemudian dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi daerah yang bersifat istimewa, Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 membatasi pada 3 (tiga) sektor yang berhubungan dengan aspek kemasyarakatan, seperti: 1) penyelenggaraan kehidupan beragama, 2) penyelenggaraan kehidupan adat, dan 3) penyelenggaraan pendidikan. Pengaturan dibuat sektor yang berhubungan dengan masyarakat dilakukan oleh ulama dalam hal penetapan kebijakan daerah. Keistimewaan pada aspek kemasyarakatan secara umum diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Syariat Islam bagi pemeluknya.

Pelaksanaan otonomi khusus merupakan perwujudan dari adanya suatu konsensi bersama yang dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan, hal mendasar yang menjadi isu Pemerintahan Aceh selain pelaksanaan syari’at islam adalah dalam hal pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah, hal ini tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Erlanda Juliansyah Putra, “Mewujudkan Kesejahteraan melalui Dana Otonomi Khusus Aceh Perspektif hukum Keuangan”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 64, Th. 2014, Desember, 2014, h.442.



Berdasarkan data penerimaan Dana Otonomi Khusus Aceh sejak Tahun 2008 sampai dengan tahun 2021 adalah sejumlah Rp.88.437.316.175.086,-, sedangkan yang sudah terealisasi sejumlah Rp. 76.006.222.547.572,- atau setara 85,60 %. Adapun penerimaannya dapat diuraikan sebagai berikut:

No.	Tahun	Penerimaan (Rp)	Realisasi (Rp)	Persentase (%)
1.	2008	3.590.142.873.567,-	2.413.872.207.648,-	67,24
2.	2009	3.728.259.291.559,-	2.863.477.569.831,-	76,80
3.	2010	3.849.806.840.000,-	3.357.779.286.700,-	87,22
4.	2011	4.510.656.500.000,-	4.280.353.843.994,-	94,89
5.	2012	5.476.288.764.000,-	5.101.118.700.353,-	93,15
6.	2013	6.222.785.783.000,-	5.600.341.737.080,-	90,00
7.	2014	6.824.386.514.000,-	6.051.313.437.023,-	88,67
8.	2015	7.057.756.970.999,-	6.561.087.499.259,-	92,96
9.	2016	7.707.216.942.000,-	6.944.965.570.239,-	90,11
10.	2017	7.971.646.294.960,-	7.055.030.890.885	88,20
11.	2018	8.029.791.593.000,-	5.781.450.327.877,-	72,00
12.	2019	8.357.471.654.001,-	7.326.965.031.638,-	87,67
13.	2020	7.555.278.384.000,-	6.442.765.185.533,-	85,28
14.	2021	7.555.827.806.000,-	6.225.701.259.513,-	82,40

**Sumber: Pemerintah Aceh Biro Administrasi Pimpinan Sekretariat Daerah Aceh.**

Tata kelola dana otonomi khusus di Aceh sarat masalah. Tidak sedikit proyek dana otonomi khusus di tingkat kabupaten dan provinsi dikorupsi. Dana otonomi khusus yang seharusnya menjadi modal pembangunan justru jadi ladang korupsi para elit. Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA) mencatat sejak 2010 hingga 2018 kasus korupsi yang sedang ditangani kejaksaan di Aceh mencapai 141 kasus. Kasus-kasus tersebut tersebar di 23 kabupaten dan kota di Aceh.

Sebagian sudah vonis dan sebagian masih proses hukum. Anggaran sebagian besar proyek tersebut bersumber dari dana otonomi khusus (otsus). Programnya beragam mulai dari pembangunan infrastruktur, pengadaan barang, hingga pemberdayaan ekonomi warga.<sup>12</sup>

Kemudian menurut Alfian (Koordinator MaTA), mencatat beberapa program dana otsus yang diduga sarat tindak pidana korupsi adalah pengadaan alat kesehatan di Rumah Sakit Cut Mutia, Kabupaten Aceh Utara tahun anggaran 2013, tanggap darurat bencana alam di Kabupaten Aceh Tenggara tahun anggaran 2012, pengadaan alat kesehatan di Lhokseumawe tahun 2012, pembangunan objek wisata Ie Seum di Aceh Besar tahun 2009, pengadaan mobil pemadam kebaran di Banda Aceh tahun 2014, dan penggemukan sapi di Aceh Tengah tahun 2014. korupsi dana otsus diduga diatur sedemikian rupa dari hilir hingga hulu, yakni sejak perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban.

Oleh karena itu perencanaan program bukan berdasarkan kebutuhan masyarakat, namun berdasarkan keinginan pejabat. Sehingga jangan heran banyak bangunan yang didanai otsus tidak terpakai seperti pasar rakyat dan terminal di kabupaten dengan modus penggelembungan harga dan pembangunan di bawah spesifikasi yang direncanakan. Lebih lanjut Rustam Effendi (Akademisi Fakultas Ekonomi Universitas Syiah Kuala) mengatakan program otsus bermasalah sejak perencanaan. Kata Rustam, perencanaan tidak berdasarkan data dan fakta

---

<sup>12</sup><https://www.kompas.id/baca/utama/2018/08/15/dana-otsus-jadi-ladang-korupsi-elit>. Diakses tanggal 17 Juli 2023 pukul 20.52 Wib.

lapangan, namun diputuskan di atas meja. Rustam menilai, kapasitas aparatur pemerintah dalam menyusun program masih buruk.<sup>13</sup>

Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) ditujukan untuk pembiayaan pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, disamping juga ditujukan untuk pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Pengawasan merupakan fungsi yang tidak dapat dipisahkan dari pengelolaan anggaran yang modern, termasuk dalam pengelolaan DOKA. Fungsi pengawasan diperlukan untuk membantu manajemen bahkan setiap aktivitas penggunaan anggaran untuk mencapai tujuannya.<sup>14</sup>

Pengawasan dilakukan berdasarkan aktor pengawasannya, baik aktor formal maupun informal. Pengawasan formal tersebut meliputi pengawasan formal yang dilakukan antar level pemerintahan, yakni pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat pada daerah dan pengawasan intra level pemerintahan, yakni pengawasan yang dilakukan inspektorat provinsi, DPRD dan lembaga perwakilan lain yang berbasis adat dan agama. Adapun yang dimaksud dengan aktor informal adalah pengawas yang berasal dari masyarakat sipil.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Khairil Akbar, dkk, “Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi”, *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*, No. 1, Th. 2021, Juni, 2021, h.103-104.

<sup>15</sup> Nyimas Latifah Letty Azis., *et.al*, *Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa Problematika dan Solusi*, P2Politik-LIPI, Jakarta, 2019, h. 2.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penulisan usulan proposal tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh?
2. Bagaimanakah dampak pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh?

## **3. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis dampak pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun kegunaan dalam manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis yang ingin dicapai dalam penelitian adalah untuk memberikan gambaran informasi serta pemahaman kepada dunia akademisi yang

berkaitan fungsi-fungsi lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat yang mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu: fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

## 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan penulis adalah untuk dapat membantu memberikan pemahaman dan informasi kepada rakyat yang diwakilinya sebagai pertanggungjawab kinerjanya sehingga pelaksanaan fungsi pengawasan ini dapat berjalan sebagaimana mestinya.

## E. Kerangka Konseptual

### 1. Pelaksanaan.

Pelaksanaan diartikan sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program dalam kenyataannya. Pelaksanaan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan badan eksekutif yang penting ataupun keputusan peradilan.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan, maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan.

### 2. Fungsi.

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Fungsi merupakan

sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya.

### 3. Pengawasan.

Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian, dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan di dalam suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.

### 4. Dana.

Pengertian dana adalah sejumlah uang yang diadakan dan memiliki tujuan tertentu, baik dalam bentuk tunai atau non tunai. Dana memiliki arti sama dengan uang, atau sering disebut juga sebagai anggaran. Secara lebih luas, dana dapat berarti modal dalam sebuah usaha yang dijalankan.<sup>16</sup>

### 5. Otonomi Khusus

Otonomi adalah hak yang mengatur serta memerintah daerahnya sendiri dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat mengalokasikan sumber daya keuangan dalam bentuk pemerataan, hibah tanpa syarat dan hibah bersyarat kepada Pemerintah daerah sebagai dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal yang dimaksudkan agar pemberian layanan dan mobilisasi di setiap daerah menjadi efektif.

---

<sup>16</sup> <https://www.ocbcnisp.com/id/article/2022/05/27/dana-adalah>. Diakses tanggal 17 Juli 2023 pukul 21.23 Wib.



## 6. Aceh.

Dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh pada Pasal 1 ayat 2 disebutkan bahwa “Aceh adalah daerah provinsi yang 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 prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur”.

## 7. Dewan Perwakilan Rakyat Aceh.

Dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh pada Pasal 1 ayat 10 disebutkan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh yang selanjutnya disebut Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Aceh yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.

## F. Kerangka Teoritis

Kerangka teori merupakan suatu gambaran atau rencana yang berisi tentang penjelasan dari semua hal yang dijadikan sebagai bahan penelitian yang berlandaskan pada hasil dari penelitian tersebut sebagai kerangka acuan atau dasar yang relevan untuk pelaksanaan penelitian ilmiah, khususnya dalam penelitian ilmu hukum. Adapun kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

### 1. Teori Kewenangan

Menurut pengertian umum atau bahasa, kata “kekuasaan” berasal dari kata “kuasa” artinya kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu); kekuatan.<sup>21</sup> Sedang wewenang adalah (1) hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu; (2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.<sup>17</sup>

E. Utrecht membedakan istilah “kekuasaan” (*gezag, authority*) dan “kekuatan” (*macht, power*). Dikatakan bahwa “kekuatan” merupakan istilah politik yang berarti paksaan dari suatu badan yang lebih tinggi kepada seseorang, biarpun orang itu lebih tinggi kepada seseorang, biarpun orang itu belum menerima paksaan tersebut sebagai sesuatu yang sah sebagai tertib hukum positif. “kekuasaan” adalah istilah hukum. Kekuatan akan menjadi kekuasaan apabila diterima sebagai sesuatu yang sah atau sebagai tertib hukum positif dan badan yang lebih tinggi itu diakui sebagai penguasa (*otoriteit*).<sup>18</sup>

Soerjono Soekanto mengemukakan pengertian “kekuasaan” sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pemegang kekuasaan. Dijelaskan lebih lanjut bahwa adanya kekuasaan tergantung dari hubungan antara penguasa dan yang dikuasai, atau dengan kata lain antara pihak yang memiliki kemampuan melancarkan pengaruh dan pihak lain menerima pengaruh itu dengan rela atau karena terpaksa.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, h. 533.

<sup>18</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, NV Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957, h. 43.

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, h. 79-80.

Beda antara “kekuasaan” dan “wewenang” (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang “wewenang” adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.

Menurut Bagir Manan “kekuasaan” (*macht*) tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>20</sup> Kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak munculnya konsep negara hukum klasik *formele rechtsstaat* atau *liberale rechtsstaat* yaitu *wetmatigheid van bestuur* artinya menurut undang-undang. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang.

Di antara beberapa pendapat sarjana yang dikemukakan di atas tidak terdapat perbedaan yang prinsip pada pengertian “kekuasaan” dan “wewenang”. *Pertama:* “kekuatan” menurut Utrecht sama dengan: “kekuasaan” menurut Soerjono Soekanto, yaitu kemampuan badan yang lebih tinggi untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan, biarpun kemampuan tersebut mempunyai atau tidak mempunyai dasar yang sah.

*Kedua:* kekuasaan, (Bagir Manan dan Utrecht) sebagai hak yang sah untuk berbuat atau tidak berbuat. *Ketiga;* wewenang, Bagir Manan, Stout dan Nicolai) yaitu kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan

---

<sup>20</sup> Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mei 2000, h. 1-2.

tindakan tertentu yang dimaksud untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Hak adalah kebebasan untuk melakukan (tidak melakukan) atau menuntut pihak lain untuk melakukan (tidak melakukan) tindakan tertentu. Pengertian ketiga yang paling relevan bagi negara hukum demokrasi yang memberikan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Asas legalitas ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat dari tindakan pemerintah. Dengan asas ini kekuasaan dan wewenang bertindak pemerintah sejak awal sudah dapat diprediksi (*predictable*). Wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>21</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh

---

<sup>21</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, h. 35-36.

Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,<sup>22</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>23</sup>

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa

---

<sup>22</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan)*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, h. 30.

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 20.

wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>24</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>25</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*).

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD).

---

<sup>24</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, tanpa tahun, h. 78.

<sup>25</sup> Sufriadi, “Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia”, *Jurnal Yuridis* No. 1, Th. 2014, Juni, 2014, h. 22.



Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Teori kewenangan ini digunakan untuk menguatkan yang bahwa wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 317 ayat (1) poin c disebutkan bahwa “melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi”.

## 2. Teori Pengawasan

Guna kepentingan pemerintahan yang baik dimasa akan datang perlu diperbaiki prosedur *check and balances* antara pemerintah daerah dengan DPRD. Sebagaimana disampaikan Benny Abidin “sudah saatnya merefleksikan kepentingan pemerintah masa depan pola interaksi antara eksekutif dan legislator di daerah dengan membuat mekanisme *Checks and Balances* tingkat lokal.”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Benny Abidin, “Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Perda Mengenai APBD Di Kabupaten Batang”, *Jurnal Law Reform Program Studi Magister Ilmu Hukum* No. 2, Th. 2018 September, 2018, h. 250.

Saat ini, beban tersebut menumpuk pada pemerintah daerah dan DPRD, DPRD sebagai unsur pemerintah yang melaksanakan demokrasi atas dasar Pancasila, DPRD berpedoman pada prinsip otonomi daerah dalam kerangka NKRI.<sup>27</sup>

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah serta unsur penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai fungsi pengawasan, namun fungsi pengawasan DPRD belum berjalan maksimal terhadap pencapaian misi dan tujuan yang ditetapkan pemerintah daerah, karena hubungan kesetaraan dan kemitraan DPRD dan Kepala Daerah dalam pengambilan kebijakan daerah ramai terjadi masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Guna melaksanakan fungsinya salah satu yang dilakukan DPRD dengan melakukan pengawasan, penyelenggaraan pemerintahan yang mendapatkan pengawasan DPRD sangat penting supaya menjaga pembangunan yang efektif dan efisien dan keserasian penyelenggaraan tugas pemerintah. Pengawasan tersebut merupakan wujud tindakan preventif terhadap penanganan berbagai penyelewengan yang membahayakan dan merugikan hak dan kepentingan daerah, masyarakat dan negara.<sup>28</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, diseluruh penjuru dunia, yang lebih diutamakan justru adalah fungsi pengawasan daripada fungsi legislasi. Hal ini

---

<sup>27</sup> Andi Aminah, "Pengawasan APBD Oleh DPRD Kab. Pangkep", *Meraja Jurnal* No. 2, Th. 2019 Juni 2019, h. 68.

<sup>28</sup> Lis Setiyowati, "Upaya Preventif Dalam Rangka Pengawasan Terhadap APBD Melalui Penjaringan Aspirasi Masyarakat Oleh DPRD", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum* No. 2, Th. 2019 Mei 2019, h. 253.

terjadi karena sistem hukum di berbagai negara maju sudah dianggap cukup untuk menjadi pedoman penyelenggaraan negara yang demokratis dan sejahtera, sehingga tidak banyak lagi produk hukum baru yang diperlukan.<sup>29</sup>

Kemudian masih menurut Jimly Asshidiqie, secara teoritis fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai Lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan:<sup>30</sup>

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
3. Pengawasan terhadap penganggaran negara (*control of budget implementation*);
4. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performance*);
5. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Menurut John Pieris, dalam literature diketahui paling tidak ada tiga macam pengawasan:<sup>31</sup>

- a. Pengawasan hukum, yaitu suatu bentuk pengawasan yang ditujukan untuk mengetahui apakah wewenang sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (*gedelilijke controle*);

---

<sup>29</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 36.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007, h. 186.

- b. Pengawasan administratif, yaitu suatu bentuk pengawasan yang bertujuan untuk mengukur efisiensi kerja;
- c. Pengawasan politik, yaitu suatu bentuk pengawasan yang digunakan untuk mengukur segi-segi kemanfaatan (*doelmatigheidescontrole*).

Pengawasan DPR lebih memiliki fungsi politis dibandingkan fungsi hukum. Fungsi politis dari pengawasan DPR karena DPR berisikan orang-orang yang berasal dari partai politik. Fungsi pengawasan politis tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan pengawasan hukum. Signifikansi pengawasan politik lebih pada fungsi *check and balances* DPR terhadap Pemerintah. Secara teoritik dalam negara yang menganut sistem presidensiil akan menempatkan kekuasaan pemerintah lebih kuat dibandingkan dengan cabang kekuasaan yang lain.

Laporan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh eksekutif itu sangat penting dilakukan agar terlihat apakah APBD/APBA itu sesuai atau tidak dengan apa yang telah direncanakan, juga sebagai ukuran seberapa jauh anggota DPRD dapat menjalankan mandat yang diberikan para pemilihannya untuk menjamin kesejahteraan rakyat, oleh karena itu DPRD melakukan pengawasan terhadap eksekutif.

Laporan perhitungan APBD/APBA dan Nota perhitungan APBD/APBA merupakan pertanggungjawaban pemerintah daerah atas seluruh penerimaan dan penggunaan anggaran pengeluaran APBD/APBA yang nota bene merupakan dana masyarakat. Disisi lain, perubahan yang terjadi pada APBD/APBA baik dalam bentuk penambahan anggaran yang sedang berjalan, juga menjadi tanggung jawab

pemerintah daerah dan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

Persetujuan dan pengesahan terhadap perubahan APBD/APBA ini dibuat melalui Peraturan Daerah. Demikian juga dengan persetujuan dan pengesahan atas perhitungan APBD/APBA oleh DPRD ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Oleh sebab itu, semua jenis pertanggungjawaban di atas dilaporkan pada DPRD sebagai pertanggungjawaban publik.

Melalui pengorganisasian dalam fraksi-fraksi yang ada di DPRD, para anggota DPRD memberikan pandangan umumnya yang berisi pembahasan dan penilaian terhadap laporan akhir tahun, yang dibuat oleh pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur. Pandangan umum anggota DPRD berisikan penilaian terhadap apa yang dilaporkan oleh pemerintah daerah yang bersifat kebijakan, antara lain mengenai realisasi pelaksanaan APBD/APBA secara umum, baik untuk anggaran pendapatan maupun anggaran belanja.

Kecenderungan hubungan eksekutif dan legislatif terlihat “kusut”, kedua lembaga ini seringkali tidak paham terhadap masing-masing wewenang dan fungsinya, yang berakibat sikap dan tindakan yang berseberangan cenderung ditampilkan ketika melaksanakan peranan setiap lembaga.<sup>32</sup>

Selain itu juga ketika mencari titik keseimbangan pola hubungan eksekutif dan legislatif cukup kesulitan, perlu waktu yang lama. Walaupun demikian, terlalu

---

<sup>32</sup> Saldi Isra, “Hubungan Presiden & DPR”, *Jurnal Konstitusi*, No. 3, Th. 2013 September 2013, h. 400.

lama dalam pola hubungan tidak menentu dan selalu naik turun juga akan sia-sia dalam proses penyelenggaraan bernegara.

Telah terjadi tumpang tindih kewenangan terkait pengawasan terhadap APBD/APBA, selain itu belum jelasnya bagaimana cara anggota DPRD mengawasi APBD/APBA, hal ini membuat para anggota DPRD tidak optimal melaksanakan pengawasan tentu musti dicari solusi akan permasalahan ini, selama ini anggota DPRD telah mengikuti Bimtek terkait pengawasan, melakukan MoU dengan lembaga negara seperti BPK, Kejaksaan, Kepolisian namun belum terselesaikan sepenuhnya, sehingga perlu diteliti terkait pengawasan DPRD terhadap APBD/APBA dan seperti apa konsep pengawasan DPRD terhadap APBD/APBA untuk tercapainya pemerintahan yang baik.

Bahwa teori pengawasan ini digunakan untuk dijadikan dasar analisa yang berkaitan dengan fungsi pengawasan lembaga perwakilan rakyat sebagai kehidupan demokrasi di daerah, diharapkan dari fungsi tersebut sebagai sarana check and balances pada pemerintahan di daerah. Akan tetapi selama ini hal tersebut belum terlaksana dengan efektif, hal ini disebabkan DPRD juga bagian dari Pemda yaitu Pemerintah Aceh.

## **6. Teori *Good Governance***

*Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran



pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.<sup>33</sup>

*Good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik merupakan sebuah kerangka prinsip dasar yang dianggap paling baik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konsep *good governance* bukan hanya berlaku pada persoalan internal organisasi seperti manajemen dan kepemimpinan, tetapi juga persoalan eksternal seperti tata hubungan antara pemerintah dengan lembaga lainnya dan dengan masyarakat. bagi negara seperti indonesia dimana sistem desentralisasi diterapkan ditingkat kabupaten/kota, pemahaman dan implementasi secara menyeluruh prinsip-prinsip *good governance* diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintahan.<sup>34</sup>

Konsepsi *good governance* tidak lepas dari beragam kritik dan perdebatan secara konseptual maupun praktis Berbagai kebijakan berbasis *good governance* dibuat untuk menyelesaikan berbagai masalah pemerintahan, tanpa memahami

---

<sup>33</sup> Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003, h. 1-2.

<sup>34</sup> Simon Mote, "Diskursus Teoretis Penerapan Good Governance Dalam formulasi kebijakan daerah", *Jurnal Pemerintahan dan Keamanan Publik*, No. 1, Th. 2020 Februari 2020, h. 2.

bahwa konsepsi ini memiliki keterbatasan dan membutuhkan berbagai prasyarat agar berhasil.<sup>35</sup>

Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang Negara.

Namun cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para stakeholders dalam memenuhi kepentingannya masing-masing.

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik,<sup>36</sup> tata pemerintahan yang baik dan berwibawa.<sup>37</sup> Bahkan ada pendapat yang mengatakan istilah *good governance* lebih tepat diganti dengan istilah *ethical*.<sup>38</sup>

Robert C. Salomon, yang mengartikan “etika” adalah merupakan bagian dari filsafat yang meliputi hidup baik, menjadi orang yang baik, berbuat baik, dan menginginkan hal-hal yang baik dalam hidup.<sup>39</sup>

Konsep pemerintahan yang baik, dalam makna pemerintahan, akan mengikat pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean government*). Konsep pemerintahan yang bersih bukan konsep normatif tentang suatu pemerintahan yang bersih. Dalam bahasa hukum (normatif), konsep pemerintahan yang bersih sejajar dengan konsep perbuatan pemerintah yang sesuai hukum (*rechtmatigheid van bestuur*).<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Moh. Mahfud MD, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi dalam Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000, h.7.

<sup>37</sup> Miftah Toha, *Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah (Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7)*, Jakarta, 1999, h. 2.

<sup>38</sup> Frans H. Winarta, “*Governance and Corruption*” (*Makalah Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and Challenges diselenggarakan oleh CSIS 7 Nopember*), Jakarta, 1999, h. 3.

<sup>39</sup> Robert C. Salomon dan Andi Karo-Karo, *Etika Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, 1987, h. 2.

<sup>40</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (Makalah disampaikan dalam Forum Workshop tentang Revitalisasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Madiun 18-19 April)*, 2000.

Suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) akan lahir dari suatu pemerintahan yang bersih (*clean government*), pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya dapat terwujud, manakala diselenggarakan oleh pemerintah yang baik, dan pemerintah akan baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, bagaimana dapat mewujudkan kondisi pemerintahan yang baik? Hal ini kiranya kembali pada lembaga atau pejabat yang menerima tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara pemerintahan, termasuk komunitas masyarakat dan organisasi non-pemerintah.<sup>41</sup>

Pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah merupakan proses menyelenggarakan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service* disebut *governance* (pemerintahan atau kepemimpinan) sedangkan praktik terbaik disebut dengan "*good governance*" (kepemimpinan yang baik). Agar *good governance* dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintahan dan masyarakat. Suatu sistem *good governance* di dalam pelaksanaan pemerintahan berorientasi di antara lain yaitu: Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Ketiga, pengawasan. Di Indonesia

---

<sup>41</sup> Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008, h.150.

semangat untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* mengedepankan setelah peristiwa reformasi.<sup>42</sup>

*Good government* adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni: partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis”.

Konsep *good governance* dapat didekati dari berbagai bidang ilmiah, salah satunya adalah bidang hukum administrasi. Melalui pendekatan hukum administrasi, *good governance* dilihat sebagai fakta dan sebagai norma, tergantung pada perspektif dari mana perbedaan ini didekati.

Berdasarkan pada perspektif internal administrasi/pemerintahan, perbedaan ini tidak akan dibuat, karena keduanya adalah produk budaya yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini berarti bahwa instrumen hukum dan norma hukum sangat terkait. Keterkaitan tersebut menunjukkan pula bahwa kebijakan pemerintahan (fakta) dan hukum (norma) adalah saling berdekatan satu sama lain.

Menurut Hirsch Ballin, bahwa makna dari istilah “hukum” menunjukkan dualitas tertentu, yaitu di satu sisi berupa gagasan tentang apa hukum itu (hukum kodrat), dan di sisi lain berupa hukum positif yang berlaku di tempat dan waktu tertentu. Meskipun bersifat dualitas, kedua makna tersebut membentuk menjadi unit yang analog. Gagasan/cita hukum (hukum dalam pengertian pertama) adalah

---

<sup>42</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional (Cetakan Pertama)*, Total Media, Yogyakarta, 2009, h. 35.

makna positif dari semua hukum (dalam pengertian kedua). Gagasan hukum dan hukum positif tidak bisa ada tanpa adanya hubungan satu sama lain, seperti prinsip-prinsip/asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak, yang telah dimasukkan ke dalam hukum administrasi.<sup>43</sup>

Konsep “*governance*” telah membuka ruang intelektual baru. Konsep tersebut memungkinkan kita untuk mendiskusikan peran pemerintah dalam mengatasi masalah publik dan kontribusi yang mungkin dilakukan oleh pihak yang memiliki kepentingan lain. Hal ini membuka pikiran seseorang terhadap kemungkinan bahwa kelompok-kelompok dalam masyarakat selain pemerintah (misal masyarakat atau sektor swasta) mungkin harus memainkan peran yang lebih kuat dalam mengatasi masalah.

Teori *Good Governance* digunakan untuk memberikan pengertian dan fungsi bagaimana prinsip *Good Governance* tersebut berjalan sebagaimana mestinya dengan tujuan untuk mencapai asas-asas: Asas Kepastian Hukum; Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; Asas Kepentingan umum; Asas Keterbukaan; Asas Proporsionalitas; Asas Profesionalitas; dan Asas Akuntabilitas.<sup>44</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan sesuai dengan karakter dan jenis penelitian. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan

---

<sup>43</sup> Hirsch Ballin, *Publiekrecht en Beleid*, Alphen ann den Rejn, Samson, 1979, h. 39.

<sup>44</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, h. 318.



mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicarai jawabannya. Guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini, adapun pendekatan-pendekatan yang digunakan diantaranya adalah:<sup>45</sup>

- 1) Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yakni pendekatan yang dilakukan dengan menelaah beberapa Peraturan Perundang undangan tertentu dan/atau regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang menjadi obyek diteliti dan sejalan dengan fenomena empiris berkenaan dengan penerapan hukum positif.
- 2) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang mengkaji dari aspek kepustakaan ilmu hukum berkaitan dengan teori, asas, doktrin maupun konsep dari pandangan para ahli yang berkembang mempengaruhi referensi hukum, terutama yang berkenaan dengan permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini.
- 3) Pendekatan sosiologis (*sociological approach*) yaitu pendekatan untuk mengamati dan menghimpun bahan dan informasi berkenaan dengan sikap tindak/perilaku dari subyek yang mempunyai hubungan hukum dengan obyek yang diatur dalam penerapan hukum yang berlaku.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Tipe kajian dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis sosiologis. Yuridis sosiologis adalah suatu pendekatan dengan berdasarkan norma-norma atau peraturan yang mengikat, sehingga diharapkan dari pendekatan ini dapat diketahui bagaimana hukum yang secara empiris merupakan gejala masyarakat itu dapat

---

<sup>45</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 93.

dipelajari sebagai suatu variabel penyebab yang menimbulkan akibat-akibat pada berbagai segi kehidupan sosial.<sup>46</sup>

Penelitian deskriptif analitis yaitu membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan fenomena atau gejala yang diteliti sambil menganalisisnya yaitu mencari sebab akibat dari suatu hal dan menguraikannya secara konsisten dan sistematis secara logis.<sup>47</sup>

### **3. Sumber dan Jenis Data**

Sumber dan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya:

- 1) Bahan hukum primer yakni bahan/data lapangan (*field research*) yang berhubungan dengan peristiwa dan perbuatan dari subyek atas obyek yang mengikat secara hukum sesuai dengan ruang lingkup penelitian ini;
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, serta symposium yang dilakukan pakar terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini;

### **4. Metode Pengumpulan Data**

Data dikumpulkan dengan cara melakukan penelitian bahan hukum dengan menghimpun bahan hukum berupa peraturan perundang undangan sebagai hukum positif dan referensi hukum berupa buku-buku literatur, maupun karya karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

---

<sup>46</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, h. 34.

<sup>47</sup> Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, h. 63.

## **5. Metode Analisis Data**

Dalam penulisan hukum, setelah mendapatkan bahan hukum maka hal yang akan dilakukan selanjutnya adalah menganalisis bahan tersebut. Tujuan analisis bahan ini agar penulis dapat memberikan penjelasan atas apa yang ditulisnya. Teknik analisis yang dipergunakan penulis adalah dengan cara berpikir deduktif, yaitu dengan cara menarik kesimpulan dari bahan yang diteliti.

## **H. Sistematika Isi Tesis**

Penulisan proposal tesis ini dibagi menjadi beberapa bab dan masing-masing bab dibagi menjadi beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab memuat hal yang berbeda akan tetapi saling mempunyai keterkaitan satu sama lainnya, yaitu sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam penulisan bab ini dipaparkan mengenai gambaran umum dari penulisan hukum yang terdiri dari: Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

### **BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Dalam bab ini diuraikan kerangka teori yang berisi tentang Tinjauan Umum tentang Fungsi Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh, Tinjauan umum tentang fungsi pengawasan lembaga legislatif dalam konsep islam.

**BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Pembahasan hasil penelitian tentang mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) dan dampak pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh.

**BAB IV :** Dalam bab ini terakhir penulisan hukum ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah setelah dibahas dan saran penulis dari hasil penelitian.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 1. Fungsi Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Terhadap Pemerintah Aceh

Posisi DPRD sebagai representatif perwakilan rakyat sebelum perubahan dan setelah perubahan UUD 1945, memang memberikan arti tersendiri dalam perkembangan politik tanah air kita. Sebelum UUD 1945 dilakuka perubahan, posisi DPRD tidak begitu berperan dalam menentukan arah kebijakan pembangunan yang ada didaerah. Hal tersebut bukan tanpa sebab, keberadaan ini bisa kita lihat dari segi kewenangan yang diatur dalam UUD 1945 ataupun UU tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan kondisi tersebut, seringkali DPRD dicap dengan istilah 4D. Akan tetapi sebutan dan istilah tersebut hilang seiring dengan perubahan arus politik di tanah air kita. Hal ini ditandai dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, yang berdampak pada perubahan pula pada uu tentang pemerintahan daerah dan perubahan terhadap kedudukan DPRD secara kelembagaan.

Dengan perubahan tersebut, menempatkan DPRD sebagai lembaga dewan perwakilan rakyat di daerah memiliki peran posisi strategis bersama kepala daerah dalam menentukan dan memutuskan arah kebijakan pembangunan di daerah. Dari aspek teoritis, telah mendapatkan penguatan dari teori-teori Negara hukum dan demokrasi, dimana pada intinya kedua konsepsi tersebut menghendaki adanya pembatasan kekuasaan yang menjadi inti dan tujuan dari pengawasan oleh DPRD.

Dalam era otonomi daerah, peran DPRD menjadi semakin bertambah penting disamping begitu luasnya kewenangan eksekutif daerah. Dalam masalah keuangan daerah, DPRD terlibat dalam:

- a) Penetapan (persetujuan bersama) rancangan peraturan daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD/APBA.
- b) Pengawasan Pemerintah daerah, termasuk di dalamnya pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, termasuk di dalamnya menyangkut pelaksanaan APBD/APBA.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak tidak mengatur secara jelas mengenai tata cara yang harus dilakukan DPRD dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk mengawasi penggunaan keuangan daerah yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan Belanja daerah dan hanya menyatakan mekanisme pengawasan terhadap keuangan daerah diatur dengan Peraturan Daerah tetapi sampai saat ini Peraturan Daerah tentang yang dimaksud belum ada.

Ketidakjelasan mekanisme pengawasan terhadap penggunaan keuangan daerah menyebabkan DPRD mengambil inisiatif agar pemerintah tetap konsisten mengelola keuangan daerah, telah disepakati dalam Peraturan Daerah tentang APBD/APBA. Pengawasan ini juga dimaksudkan untuk mengurangi bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan anggaran pembangunan atau pelaksanaan suatu proyek, pengawasan terhadap pelaksanaan APBD/APBA juga difokuskan pada pelaksanaan kegiatan sesuai jadwal.



Fungsi anggaran DPRD dalam menyusun dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah APBD/APBA pada dasarnya adalah pembatasan kekuasaan Kepala Daerah dalam tahap perencanaan yang juga berarti pengawasan preventif oleh DPRD. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD/APBA yang merupakan tindak lanjut dari perencanaan yang dibuat. Pengaturan tentang pengawasan DPRD dalam perangkat hukum pengelolaan keuangan daerah lebih banyak menyerahkan kepada tata tertib atau aturan main DPRD untuk mengatur lebih lanjut teknis pengawasan APBD/APBA. DPRD melakukan pengawasan keuangan daerah (APBD/APBA) harus dimulai dari proses perencanaan hingga proses pelaporan.

Tahap perencanaan merupakan tahap pengawasan pertama yang dilakukan DPRD. Pada tahap ini pemerintah daerah bersama DPRD menyusun arah kebijakan umum APBD/APBA, diawali dengan penjaringan aspirasi masyarakat, berpedoman pada rencana strategis daerah dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan daerah, serta pokok-pokok kebijakan nasional di bidang keuangan daerah oleh menteri dalam negeri. Berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD/APBA tersebut Kepala Daerah menyusun strategis dan prioritas APBD/APBA.

Dalam penyusunan APBD/APBA terjadi suatu proses yakni proses yang terjadi di eksekutif dan proses yang terjadi di legislatif. Proses yang terjadi pada eksekutif penyusunan APBD/APBA secara keseluruhan berada ditangan sekretaris daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD/APBA. Sedangkan proses belanja rutin disusun oleh bagian keuangan

Pemerintah Daerah, proses penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).

APBD/APBA merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun, terhitung sejak tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala Daerah dalam menyusun rancangan APBD/APBA menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar menyusun rencana dan anggaran satuan perangkat daerah, berdasarkan prioritas dan plafon anggaran ini kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)/Satuan Kerja Perangkat Aceh (SKPA) dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang dicapai.

Rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)/Satuan Kerja Perangkat Aceh (SKPA) disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD/APBA tahun berikutnya, dan kepala Keuangan Daerah yang diberikan kuasa oleh Kepala Daerah untuk mengelola keuangan daerah hingga mempunyai tugas menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD/APBA, mengelola akuntansi, menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban APBD/APBA.

Dalam penyusunan APBD/APBA terjadi suatu proses yakni proses yang terjadi di eksekutif dan proses yang terjadi di legislatif. Proses yang terjadi pada eksekutif penyusunan APBD/APBA secara keseluruhan berada ditangan sekretaris daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan

APBD. Sedangkan proses belanja rutin disusun oleh bagian keuangan Pemerintah Daerah, proses penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).

Pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD melalui 3 (tiga) tahap yaitu pertama, pengawasan pada tahap perencanaan, kedua, pengawasan pada tahap pelaksanaan dan ketiga, pengawasan pada tahap pertanggungjawaban.

Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Prinsip demokrasi yang paling penting adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat dimana pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah dan negara, oleh karena kebijakan itu menentukan kehidupan rakyat.

Dalam sistem penyelenggaraan kenegaraan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ditetapkan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan Sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah penyelenggara urusan DPRD dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan DPRD sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 implikasinya adalah antara kepala

daerah dan DPRD benar-benar memiliki kesetaraan dan kesederajatan dan tidak ada dominasi salah satu diantara keduanya.

DPRD ditempatkan kedalam susunan pemerintahan daerah bersama kepala daerah, pola hubungan antara kepala daerah dan DPRD dilaksanakan secara sub ordinat dalam arti tidak adanya posisi tawar DPRD terhadap semua kebijakan yang diterbitkan oleh kepala daerah, sehingga eksistensi DPRD pada masa orde baru tidak lebih hanya sebagai stempel untuk melegalisasi setiap program dan kegiatan yang diajukan oleh kepala daerah, apalagi harus melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintah daerah. Setelah runtuhnya rezim orde baru, DPRD yang ditetapkan sebagai lembaga legislatif daerah dengan menguatnya peran dan fungsi DPRD terutama fungsi kontrolnya terhadap pemerintah daerah.

Susunan DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Adapun alat kelengkapan DPRD terdiri atas; pimpinan, Badan musyawarah, Komisi, Badan Legislasi Daerah, Badan Anggaran, Badan Kehormatan, dan alat kelengkapan lainnya yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Dalam menjalankan tugasnya, maka alat kelengkapan dibantu oleh sekretariat yang berasal dari pegawai negeri sipil (PNS).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi:

- a. Legislasi, merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah;
- b. Anggaran, merupakan fungsi DPRD yang bersama-sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah,

yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD;

- c. Pengawasan, merupakan fungsi DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah daerah.

Selain itu, adapun tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:

- a. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan oleh kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- i. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- j. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- k. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;

Pengawasan DPRD melingkupi pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah. Bukan hanya itu, sebagai bagian dari pemerintahan daerah, DPRD sesungguhnya juga bertanggungjawab melakukan pengawasan terhadap layanan publik.

Tugas DPRD berkaitan dengan fungsi pengawasan pertama sebagai Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan walikota/bupati, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional (Pasal 78 (3) UU 22/2003 dan pasal 42 (3) UU 32/2004), kedua Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam



pelaksanaan tugas desentralisasi (Pasal 78 (6) UU 22/2003 dan pasal 42 (8) UU No. 32/2004), ketiga DPRD berwenang meminta pejabat negara tingkat kabupaten/kota, pejabat pemerintah kabupaten/kota, badan hukum, dan warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara (Pasal 82 UU No. 22/2003).

Di dalam suatu sistem Pemerintahan Daerah, pengawasan merupakan suatu usaha penertiban untuk menjamin terealisasinya segala ketentuan Undang-Undang, peraturan keputusan kebijaksanaan dan ketentuan daerah itu sendiri. Hasil pengawasan dapat dijadikan bahan informasi atau umpan balik dari penyempurnaan baik bagi rencana itu sendiri maupun dalam mewujudkan rencana itu sendiri.

Pengawasan dalam organisasi pemerintah diperlukan agar organisasi pemerintahan dapat bekerja secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan disini merupakan unsur penting untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran.

Pengawasan adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan sesuai dengan apa yang diharapkan atau menjadi kenyataan, maka sangat diperlukan adanya pengawasan sebagai alat pengamanan dari perencanaan dengan tujuan

agar kegiatan yang direncanakan dapat berjalan dengan hasil yang maksimal seperti yang menjadi harapan bersama.

Praktik fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan *good governance* agar dapat mencapai tujuannya tersebut. DPRD harus dapat Memaknai secara benar fungsi dan tujuan pengawasan, sehingga dapat menjadi mekanisme *check and balance* yang efektif, melakukan optimalisasi pengawasan agar dapat memberikan dapat memberikan pengaruh yang positif sesuai dengan yang diharapkan pada pengelolaan pemerintahan daerah, melakukan penyusunan agenda pengawasan DPRD, Perumusan standar, sistem, dan prosedur baku pengawasan DPRD, serta melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan.

Manfaat pengawasan adalah *Pertama*, terlaksanannya kebijakan pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana; *Kedua*, dilakukan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang sudah direncanakan; *Ketiga*, menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan terhadap kebijakan pemerintah daerah dan *Keempat*, Untuk mencari jalan keluar bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan, atau kegagalan-kegagalan kebijakan atau program pemerintah daerah ke arah perbaikan.

Aceh sudah menerima dana otsus sejak tahun 2008, tetapi hasilnya belum dirasakan secara nyata oleh masyarakatnya karena pengelolaan dana otsus belum dilakukan dengan baik, termasuk pola pengawasan pengelolaan dana otsusnya.

Fungsi lembaga-lembaga pengawasan, seperti BPK, BPKP dan inspektorat masih minim. Pemeriksaan yang dilakukan cenderung bersifat rutin, belum bersifat khusus. Hal tersebut seolah memperoleh legitimasinya karena regulasi khusus yang mengatur tentang soal pengawasan dana otsus juga belum ada.

Sementara itu, fungsi DPRA sebagai lembaga yang mewakili suara rakyat juga kurang berperan. Meskipun Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2016 telah memberikan pasal tambahan yang mengatur pengawasan oleh DPRA, dalam kenyataannya DPRA belum mampu melakukan tugas yang diembannya. Dalam keadaan seperti itu, Organisasi Non Pemerintah (Ornop) dan akademisi juga gagal melakukan peran kontrolnya karena keduanya cenderung terkooptasi pemerintah.<sup>48</sup>

Ada beberapa faktor determinan yang ditemukan dalam pengawasan dana otsus di Aceh. *Pertama*, pemerintah pusat kurang menunjukkan perhatian yang sungguh-sungguh dalam melakukan pengawasan. Otoritas yang dimiliki Kemenkeu, Kemendagri, BPK RI, dan BPKP tidak digunakan secara efektif. Bila hal tersebut dilakukan secara efektif sepertinya ada kekhawatiran akan timbulnya kembali gejolak politik di Aceh. *Kedua*, pemeriksaan agak sulit dilakukan karena pengelolaan dana otsus bercampur dengan dana alokasi umum (DAU). Tidak ada pelabelan yang membedakan keduanya. *Ketiga*, jumlah SDM pemeriksa tidak sebanding dengan jumlah Dinas/SKPA yang harus diperiksa. Keadaan tersebut makin sulit karena tidak sedikit pejabat yang bertanggung jawab dengan dana

---

<sup>48</sup> *Op.Cit.* Nyimas Latifah Letty Aziz, h. 2.

otsus sudah dimutasi ke jabatan lain. *Keempat*, ornop, akademisi, dan masyarakat sipil yang kritis tidak banyak karena sebagiannya telah terkooptasi.

Berdasarkan hal tersebut, kesan yang diperoleh adalah bahwa dana otsus sarat dengan kepentingan elite pusat dan daerah. Dana otsus menjadi tak ubahnya seperti bagi-bagi kue kekuasaan atau seperti dana aspirasi. Kesan tersebut, antara lain, muncul karena tidak transparannya pengelolaan dana otsus, seperti tidak adanya labelisasi kegiatan dana otsus dan mekanisme pelaporan yang jelas. Dengan kondisi seperti itu, yang diuntungkan adalah petahana dan elite-elite politik yang memiliki akses pada dana otsus.

Selain itu, pola pengawasan dana otsus di Aceh belum efektif karena pengawasannya belum dilakukan mulai tahapan perencanaan hingga implementasi di lapangan. Pengawasan yang dilakukan BPKP, misalnya, lebih bersifat monitoring dan evaluasi (monev). Pengawasan dalam tahap perencanaan penting agar program yang dibuat sesuai dengan kebutuhan rakyat. Meskipun musrenbang memiliki peran pengawasan, lembaga tersebut kurang bisa menjalankan fungsinya. Apalagi kini timbul wacana yang akan menghapus keterlibatan musrenbang dalam dana otsus Aceh.

Secara umum faktor-faktor determinan pengawasan dana otsus dan pola pengawasannya di Papua tidak berbeda jauh dengan di Aceh. Pemberian dana otsus tampaknya lebih dimaksudkan untuk memelihara stabilitas politik ketimbang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tampak dari rendahnya kemauan politik pemerintah dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Sementara itu, masyarakat sendiri tidak banyak yang memahami keberadaan dana otsus dan fungsinya sehingga masalah tersebut tidak menjadi isu besar dalam masyarakat.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh pada Pasal 183 ayat (2) ditegaskan dana otonomi khusus akan diberikan selama 20 (dua puluh) tahun dan dimulai sejak tahun 2008. Besaran dana otonomi khusus untuk tahun pertama (2008) hingga tahun kelima belas (2022) besarnya setara dengan 2 persen dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Sedangkan untuk tahun keenam belas (2023) hingga tahun kedua puluh (2028) besarnya setara dengan 1 persen dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Secara kumulatif dana otonomi khusus hingga Tahun 2019 sudah diberikan sebesar 73,3 triliun. Meskipun demikian, Provinsi Aceh masih tergantung dengan keberadaan dana otonomi khusus dimana dana otonomi khusus berkontribusi lebih dari 50 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan dalam pelaksanaannya, masih terdapat permasalahan terkait alokasi dana antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.<sup>49</sup>

Secara umum Provinsi Aceh sangat tergantung pada keberadaan dana otonomi khusus ini. Sejak diberikan pada tahun 2008, angka kemiskinan di Provinsi Aceh cenderung menurun. Pada tahun 2008 angka kemiskinan di Provinsi Aceh mencapai 25,53 persen; sedangkan tahun 2017 angka kemiskinan sudah turun menjadi 16,89 persen. Namun masih ada kesenjangan angka

---

<sup>49</sup> Debora Sanur L, "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh", *Jurnal Politica*, No. 1, Th. 2020 Mei 2020, h. 70-71.

kemiskinan antara wilayah perkotaan dan pedesaan di wilayah Provinsi Aceh. Pada tahun 2017, angka kemiskinan di wilayah perkotaan sebesar 11,11 persen, sedangkan angka kemiskinan di wilayah pedesaan masih sebesar 19,37 persen.

Seiring dengan pemberlakuan status Otonomi Khusus, Aceh juga menerima alokasi dana khusus yang diperuntukkan untuk membiayai percepatan pembangunan di Aceh. Pemberlakuan Otonomi Khusus di Aceh diatur dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam konsideran undang-undang tersebut disebutkan bahwa pemberian status Otonomi Khusus selain didasarkan pada pengakuan akan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh, juga mempertimbangkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia.

Tersirat dari pertimbangan tersebut bahwa penerimaan dana otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh dimaksudkan agar kebutuhan khusus pembangunan Aceh dapat dipenuhi, terutama ketertinggalan pembangunan yang disebabkan konflik dan pembagian penerimaan sumber daya alam yang timpang di masa lalu.

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



seperti keuntungan perusahaan-perusahaan BUMN baik PMA maupun PMDN, pajak, cukai, retribusi, hingga denda, namun uniknya, Aceh mendapatkan pemasukan yang berbeda dari sumber yang disebutkan diatas yaitu penerimaan yang bersumber dari zakat yang juga dikategorikan sebagai sumber pemasukan bagi daerah Aceh.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja<sup>50</sup>, menyebutkan istilah “keuangan negara” yang tercantum di dalam UUD 1945, Pasal 23 ayat (5) harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah keuangan Negara dalam arti yang luas berdasarkan konstruksi penafsirannya terhadap ketentuan seluruh ayat-ayat dalam Pasal 23 UUD 1945 dihubungkan dengan pendapat Mohammad Amin dalam bukunya yang berjudul Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>51</sup>

Pengelolaan keuangan di Aceh khususnya pada dana otonomi khusus memiliki mekanisme penyaluran dan pencairan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Dana Otonomi Khusus merupakan bagian dari dana transfer daerah yang pengalokasian dan penyalurannya dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku pengguna anggaran transfer ke daerah. Pada dasarnya dana transfer daerah ini sangatlah berperan penting, Salah satu alasan utama mengapa peran dana transfer dari pusat sedemikian pentingnya adalah untuk menjaga/menjamin tercapainya

---

<sup>50</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keungan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik, dan Kritik*, Edisi Ketiga, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 4.

<sup>51</sup> Moh. Amin, Pembahasan *Undang-Undang Dasar RI*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM-R, Jakarta, 1960, h. 517.

standar pelayan publik minimum di seluruh negeri dan mengurangi kesenjangan antar daerah.<sup>52</sup>

Pengelolaan keuangan otonomi khusus Aceh pada dasarnya harus mampu menjadi stimulus terhadap persoalan kesejahteraan masyarakat Aceh, dalam hal penerimaan dan pengelolaan keuangan, Aceh mendapatkan suntikan tambahan dana yang cukup besar, dalam hal dana perimbangan Aceh mendapatkan dana bagi hasil sebagai tambahan dari dana bagi hasil minyak dan gas bumi dengan ketentuan bagian dari pertambangan minyak sebesar 55% (lima puluh lima persen), dan bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 40% (empat puluh persen).

Dana tersebut kemudian dialokasikan untuk membiayai pendidikan di Aceh paling sedikit 30% (tiga puluh persen), dan paling banyak 70% (tujuh puluh persen) dialokasikan untuk membiayai program pembangunan yang disepakati bersama antara Pemerintah Aceh dengan pemerintah kabupaten/kota, lain halnya dengan dana bagi hasil, provinsi Aceh juga memiliki dana otonomi khusus yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendidikan, sosial, dan budaya.

## **2. Fungsi Pengawasan Legislatif dalam Konsep Islam**

Negara Indonesia merupakan negara yang menjalankan roda pemerintahannya berdasarkan kepada hukum (*rechtstaat*), sehingga seluruh

---

<sup>52</sup> Robert Simanjuntak, *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, Buku Kompas, Jakarta, 2002, h.8.

aktifitas ketatanegaraan harus dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk hal-hal berkenaan dengan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) seperti fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran.<sup>53</sup>

Selaku lembaga legislatif, segala tindakan DPR harus berorientasi pada prinsip manfaat dengan mengutamakan kepentingan rakyat yang ia wakili. Kemaslahatan publik hendaknya menjadi tujuan para legislator, sehingga segala aktifitasnya dapat memberikan manfaat kepada banyak orang. Mengetahui dan memahami kemanfaatan sejati dari masyarakat menjadi unsur pembentuk ilmu legislasi, ilmu yang dimaksud akan dapat tercapai dengan menemukan cara merealisasikan kebaikan tersebut.<sup>54</sup>

Untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat yang luas itu, DPR harus tunduk dan terikat pada Undang Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Di dalam UU MD3 diatur tentang beberapa fungsi DPR antara yaitu: Fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) sebagai upaya yang diharapkan dapat dilaksanakan dengan berorientasi pada prinsip kemanfaatan tadi.

---

<sup>53</sup> Yuni Kartika, "Lembaga Legislatif Republik Indonesia Dalam Perspektif Siyasa Dusturiyyah (Analisis terhadap Fungsi Legislasi, Pengawasan, dan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)", *Jurnal Qiyas*, No. 1, Th. 2021 April 2021, h. 22.

<sup>54</sup> Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2010, h. 25.

Sebagaimana yang diketahui bahwa fungsi legislasi adalah fungsi politik, yakni membentuk undang-undang dengan persetujuan Presiden, sedangkan monitoring (pengawasan) adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan-kebijakan pemerintah.<sup>55</sup>

Adapun fungsi *budgeting* (anggaran), ia merupakan fungsi yang dimiliki DPR untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keseluruhan fungsi yang dimiliki oleh DPR itu dapat dijumpai di dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia (UUD 1945).

Sebagai lembaga tinggi di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPR dan Presiden bersama-sama memiliki tugas yaitu membuat undang-undang dan menetapkan undang-undang tentang APBN. Membuat undang-undang berarti menentukan kebijakan politik yang diselenggarakan oleh Presiden (Pemerintah), sedangkan menetapkan budget negara pada hakikatnya berarti menetapkan rencana kerja tahunan. DPR melalui anggaran belanja yang telah disetujui melakukan pengawasan yang efektif terhadap kinerja Pemerintah. Di dalam aktifitas menyangkut Undang Undang Dasar 1945, maka lembaga-lembaga negara lainnya dapat diminta pendapatnya.

Setelah undang-undang dan Rancangan APBN ditetapkan, maka di dalam pelaksanaannya DPR berfungsi sebagai pengawas terhadap Pemerintah. Pengawasan DPR terhadap Presiden adalah suatu konsekuensi yang logis, yang

---

<sup>55</sup> M. Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya, 2009, h. 215-216.

pada hakikatnya mengandung arti bahwa Presiden bertanggung jawab kepada DPR dalam arti partnership.

Pengawasan dalam arti partnership tersebut berdampak kepada lahirnya kewajiban bagi pemerintah untuk selalu bermusyawarah atau berkonsultasi dengan DPR berkaitan dengan permasalahan-permasalahan pokok kerakyatan. Mereka menggunakan Undang Undang Dasar 1945 sebagai landasan kerja dalam mewujudkan seluruh kepentingan rakyat.<sup>56</sup>

Tugas dan wewenang DPR dalam bidang pengawasan meliputi: Pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, pengawasan terhadap pelaksanaan APBN, pengawasan terhadap pelaksanaan segala kebijakan pemerintah, membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD.<sup>57</sup>

Pengawasan yang dimaksud meliputi pelaksanaan undang-undang dalam bidang: Otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan antara pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, APBN, Pajak, pendidikan, dan agama.

Terlepas dari segala keistimewaan yang dimilikinya, ditemukan fakta bahwa terdapat beberapa permasalahan yang menyangkut fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR. Pada fungsi legislasi misalnya, DPR ternyata dapat merumuskan undang-undang yang sesuai dengan kehendak internal mereka

---

<sup>56</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila: Edisi Reformasi 2016*, Paradigma, Yogyakarta, 2016, h. 243.

<sup>57</sup> Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2009, h. 530.

kendatipun undang-undang tersebut tidak sesuai dengan keinginan masyarakat, misalnya kekebalan anggota dewan dan kewenangan memanggil seseorang secara paksa.<sup>58</sup>

Pada fungsi anggaran (*budgeting*), DPR memiliki kewenangan untuk menetapkan APBN yang boleh jadi penetapan tersebut memberikan keuntungan bagi mereka, bahkan berujung pada tindak pidana yang dilakukan oleh Ketua DPR sendiri. Kemudian pada fungsi pengawasan (*monitoring*), DPR dapat turun langsung dalam pengawasan pelaksanaan undang-undang, pengawasan penggunaan dana anggaran, sekaligus mengawasi kinerja lembaga eksekutif. Pada fungsi yang terakhir ini, ada potensi tumpang-tindih kewenangan dengan fungsi pengawasan yang sesungguhnya juga dimiliki oleh lembaga yudikatif.

DPR sesungguhnya memiliki kewajiban untuk menepati kontrak dengan konstituennya (rakyat) dengan jalan bertugas sebagaimana yang diharapkan oleh rakyat yang telah memberikan amanah berupa perwakilan kepada mereka. Dalam Al-Qur'an Allah SWT berfirman yaitu pada Surat al-Maaidah ayat 5 yang artinya "Hai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu".<sup>59</sup> Kemudian Surat Al Israa' ayat 17 yang artinya "Dan penuhilah janji; Sesungguhnya janji itu pasti diminta pertanggungjawabannya".<sup>60</sup> Kemudian yang terakhir yaitu dalam Surat An-Nahl ayat 16 yang artinya "Dan tepatilah Perjanjian dengan Allah apabila kamu berjanji dan janganlah kamu membatalkan sumpah-sumpah itu, sesudah

---

<sup>58</sup><https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180214082828-35-276055/tiga-pasal-kontroversial-uu-md3>. Diakses pada tanggal 21 Juli 2023 pukul. 19.45 Wib.

<sup>59</sup> Al Quran Al Fathih, Insan Media Pustaka, Jakarta.

<sup>60</sup> *Ibid.*



meneguhkannya, sedang kamu telah menjadikan Allah sebagai saksimu (terhadap sumpah-sumpahmu itu). Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang kamu perbuat”.<sup>61</sup>

Dalam kaitannya dengan lembaga legislatif, ayat-ayat Al-Qur’an di atas menyinggung persoalan kewajiban mentaati amanah yang telah dipercayakan rakyat dengan jalan memenuhi janji-janji sekaligus menepati sumpah yang telah diucapkan. lembaga legislatif sejatinya memiliki kontrak yang telah dibuat dengan rakyat, di mana telah menjadi suatu kemestian bagi lembaga legislatif yang dipilih oleh rakyat itu untuk menunaikan amanah dengan jalan melakukan tugasnya secara jujur dan konsekuen.

Kemudian Rasulullah SAW juga bersabda yang artinya “Ketahuilah setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawabannya atas yang dipimpin”. Penguasa yang memimpin rakyat banyak dia akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya, setiap kepala keluarga adalah pemimpin anggota keluarganya dan dia dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya, dan istri pemimpin terhadap keluarga rumah suaminya dan juga anak-anaknya, dan dia akan dimintai pertanggungjawabannya terhadap mereka, dan budak seseorang juga pemimpin terhadap harta tuannya dan akan dimintai pertanggungjawaban terhadapnya. Ketahuilah, setiap kalian adalah bertanggung jawab atas yang dipimpinnya” (HR al-Bukhari).<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> M. Kamalul Fikri dan M. Kamalul Fikri, *Imam Al-Bukhari*, Diva Press Group, Yogyakarta, 2022. h. 30.

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### 1. Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh

Menurut terminologi bahasa, pengawasan berarti mengontrol proses, cara, perbuatan mengontrol. Di dalam bahasa Inggris berasal dari kata control yang berarti pengawasan. Mengenai pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.

Di dalam hukum administrasi, pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu. Pengawasan berbagai aktivitas yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan maka dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa yang dimaksud.<sup>63</sup>

Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Dengan demikian manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan itu pada hakekatnya adalah sebagai media terbatas untuk melakukan semacam cross check

---

<sup>63</sup> Suriansyah Murhani, *Aspek-Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2008, h. 2.

atau pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak, demikian pula dengan tindak lanjut dari hasil pengawasan tersebut.

Antara DPRD dengan Kepala Daerah mempunyai hubungan pengawasan yaitu hubungan yang dimiliki baik sebagai anggota DPRD maupun DPRD sebagai kelembagaan terhadap Kepala Daerah sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari norma-norma dan peraturan perundang-undangan serta pedoman lainnya yang ditetapkan bersama atau yang digariskan oleh pemerintah yang lebih tinggi.

Kemudian dari hubungan pengawasan tersebut melahirkan beberapa hak, yaitu meminta keterangan kepada kepala daerah, melakukan rapat kerja dengan kepala daerah atau perangkat daerah, mengadakan rapat dengar pendapat dengan kepala daerah, mengajukan pertanyaan dan hak menyelidiki, serta melakukan kunjungan ke lapangan, dan lain sebagainya.

Amandemen UUD 1945 telah mengatur tentang desentralisasi dan satuan pemerintah daerah di Indonesia. Pengaturan tentang desentralisasi asimetris ditemukan dalam Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD 1945. Dalam Pasal 18A ayat (1) diamanatkan bahwa “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Lebih lanjut dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) diatur bahwa (1) Negara

mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang. (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam UU.

Hal tersebut telah terangkum dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Jo Undang-undang Republik Indonesia nomor 23 tahun 2014 Jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah sebagai dasar regulasi terkait dengan otonomi daerah dan pengelolaan dana. Sedangkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Jo Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 berkaitan dengan peraturan dan regulasi keuangan, hal ini sebagai kebijakan desentralisasi fiskal.<sup>64</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah pada Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa “perimbangan keuangan merupakan suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggara desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan”. Pembagian keuangan yang dimaksud dalam pasal tersebut yakni transfer dana dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

---

<sup>64</sup> Maria Ekowati, “Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Dalam Mendukung Kinerja Pemerintah Di Provinsi Aceh”, *Jurnal Media Birokrasi*, No. 1, Th. 2020, April, 2020, h.26.

Pemberian dana otonomi khusus bagi Pemerintah Aceh di dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA) dimaksudkan untuk kemandirian dari pemerintah daerah dalam mengelola kepentingan masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat Aceh itu sendiri.

Dalam UUPA pada Pasal 183 ayat (4) disebutkan bahwa “mengatur mengenai penggunaan dana otonomi khusus untuk program pembangunan provinsi dan kabupaten/kota, namun pengelolaan administrasi dilakukan pada Pemerintah Provinsi”.

Untuk proses pemerintahan yang lebih efektif melalui penerapan transfer fiskal dan sumber daya manusia tertentu untuk unit konstituen yang berbeda. Kebijakan transfer dana otonomi khusus dari Pemerintah Pusat akan memiliki dampak terhadap peningkatan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Aceh dan akan menjadi sumber pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA). Hal tersebut akan melebihi dana perimbangan dan pendapatan Asli daerah (PAD) Provinsi Aceh.

Dalam penerapan regulasi tentang penerimaan dana otonomi khusus berdasarkan Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam bahwa Provinsi Aceh akan menerima tambahan sebesar 55 persen dari hasil pertambangan sumber daya alam minyak bumi dan sebesar 40 persen dari pertambangan gas alam, setelah dikurangi pajak.

Sedangkan penerapan regulasi UUPA mengemukakan bahwa dana otonomi khusus yang di transfer oleh Pemerintah Pusat bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, berlaku selama 20 tahun. Artinya, sejak pertama kali Aceh yakni tahun 2008 akan menerima transfer dana otonomi khusus sampai dengan tahun kelima belas yakni 2022 maka akan menerima sebesar 2 persen pagu DAU Nasional. Selanjutnya, pada tahun keenam belas yakni 2023 s/d 2027.

Selanjutnya Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD memuat pengaturan terkait perubahan penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari asas sentralisasi menjadi desentralisasi. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 pada prinsipnya mengatur kekhususan kewenangan pemerintahan di Provinsi Aceh yang berbeda dari kewenangan pemerintah daerah lainnya sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal mendasar dari UU ini adalah:

1. Pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam, dan sumber daya manusia;
2. Menumbuh kembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh;
3. Memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Daerah Provinsi NAD dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi NAD, dan



#### 4. Mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Untuk melaksanakan berbagai kewenangan dalam rangka kekhususan, Pemerintah Pusat membuka peluang untuk meningkatkan penerimaan pemerintah Provinsi NAD termasuk kemungkinan tambahan penerimaan selain yang telah diatur dalam UU ini. UU ini menempatkan titik berat pelaksanaan otonomi khusus Provinsi NAD pada Kabupaten dan Kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang Provinsi NAD untuk melakukan penyesuaian, a) struktur; b) susunan, c) pembentukan dan penamaan pemerintahan daerah di tingkat lebih bawah agar sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara namun tetap hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh.

Undang-undang tersebut yang kemudian menjadi cikal bakal pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Aceh untuk menjalankan rumah tangganya sendiri. Meski demikian, Undang-undang ini kemudian dicabut dengan berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang berlaku hingga saat ini. Ketentuan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 mengenai perlunya norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota di Aceh.

Pemberian Dana Otonomi Khusus Aceh (Doka) merupakan konsekuensi yuridis dengan ditetapkannya Aceh sebagai salah satu daerah otonomi khusus melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan

Aceh. Penyerahan kewenangan terhadap Provinsi Aceh diikuti dengan pembiayaan atau anggaran untuk menyelenggarakan kewenangan tersebut.<sup>65</sup> Ketentuan pemberian dana otonomi khusus bagi Aceh di mulai dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang tersebut merupakan aturan dasar pemberian dana otonomi khusus.

Pengelolaan DOKA jika diamati lebih lanjut melalui indikator tujuan pokok negara kesejahteraan menurut Riawan Tjandra mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik masih belum terpenuhi. Secara teori kewenangan, penarikan kembali pengelolaan dana otonomi khusus dari Pemerintah Kabupaten/Kota oleh Pemerintah Aceh merupakan suatu bentuk pengawasan dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang membawa kemanfaatan dan kesejahteraan rakyat.

Bahwa berdasarkan hasil penelitian dilapangan menurut Sudirman<sup>66</sup> ditemukan bahwa “Pembentukan kebijakan perimbangan dana otonomi khusus Aceh ada pada Pemerintahan Aceh meliputi legislatif (DPR Aceh) dan eksekutif (Gubernur Aceh). Pembentukan Qanun Aceh tentang perimbangan dana otonomi khusus harus dilakukan atas persetujuan bersama antara DPR Aceh dan Gubernur Aceh. Anggota DPR Aceh merupakan wakil rakyat Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Aceh. Seharusnya dalam merumuskan kebijakan yang berkenaan

---

<sup>65</sup> Joko Triharyanto, *Desentralisasi Fiskal Seutuhnya*, Artikel, Pegawai Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI, Jakarta. 2016.

<sup>66</sup> Kepala Bidang Anggaran Aceh pada Badan Pengelolaan Keuangan Aceh.

langsung dengan kepentingan di daerah perwakilannya, harus memperjuangkan kepentingan tersebut hingga sesuai dengan prinsip-prinsip kesejahteraan. Perubahan kebijakan perimbangan dana otonomi khusus Aceh diakibatkan lemahnya kinerja DPR Aceh yang hanya memperjuangkan kepentingannya, seperti dana aspirasi”.<sup>67</sup>

Pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh harus dialokasikan dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar Kabupaten/Kota yang ada di Aceh. Walaupun titik berat otonomi khusus di Aceh pada Pemerintahan Provinsi, akan tetapi kewenangan teritorial ada pada Kabupaten/Kota. Pengelolaan dan pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh yang diadministrasikan kepada Pemerintah Provinsi merupakan salah satu permasalahan yang menghambat pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh secara optimal.

Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mencapai efisiensi kinerja bergantung pada terlambat atau tidaknya pengesahan Anggaran oleh Pemerintah Provinsi. Hal ini dikarenakan, rendahnya kualitas SDM di Pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota dalam membangun tata kelola pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomi khusus Aceh.<sup>68</sup>

Melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pusat karena bersifat

---

<sup>67</sup> Penelitian lapangan dilaksanakan pada tanggal 26 Juli 2023 pukul 11.00 Wib.

<sup>68</sup> Husni jalil, Eddy Purnama, Daud Yoesoef, *Membangun Tata Kelola Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Khusus Aceh*.

nasional. Dalam pengaturan ini perimbangan keuangan pusat dan daerah di Provinsi NAD, tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kerjasama pengelolaan sumber daya alam di wilayah NAD, diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan.

Sementara itu, dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh dilakukan pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan dan kemajuan kualitas pendidikan. Dengan demikian, pemanfaatan dana otonomi khusus merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi nasional.

Asas desentralisasi dikenal terbagi dalam 2 (dua) kategori, desentralisasi simetris (*symmetric decentralization*) dan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi khusus. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Joachim Wehner, bahwa pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah dari beberapa daerah lainnya merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif.<sup>69</sup>

Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yaitu pertama,

---

<sup>69</sup> Agung Djojosoekarto, *et.al*, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia, Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, 2008, h. 10.

persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya; dan kedua, persoalan yang bercorak teknokratis-manejerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.<sup>70</sup>

Peter Harris dan Ben Reilly mengatakan bahwa melalui desentralisasi asimetris ini, wilayah-wilayah tertentu di dalam suatu negara diberikan kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain.<sup>71</sup> Tujuan dari desentralisasi asimetris adalah untuk membuka ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan di luar ketentuan umum dan khusus yang berlaku nasional. Sedangkan secara konseptual, desentralisasi asimetris telah dipraktikkan di negara-negara federal maupun negara unitarian seperti di Wales, Irlandia, Spanyol dan Swedia. Walaupun pada mulanya pola ini tidak dimaksudkan untuk memberi kekhususan sebagaimana yang terjadi di Negara Republik Indonesia.

Menurut Stefanus, yang menyatakan bahwa konstitusi mengisyaratkan agar desentralisasi asimetris menekankan kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional. Desentralisasi asimetris merupakan pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Desentralisasi

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Jacobus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, h. 53.

asimetris juga merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri dari NKRI.<sup>72</sup>

Melalui kebijakan desentralisasi asimetris keinginan maupun tuntutan atas identitas lokal suatu daerah dicoba diakomodir dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas sehingga perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi. Meski demikian, pada tingkat implementasinya desentralisasi asimetris bisa terganggu apabila dalam daerah otonom masih terdapat kelompok yang tidak tulus menerima kebijakan tersebut. Desentralisasi asimetris itu juga bisa berjalan lambat apabila penyelenggara pemerintahan yang menerimanya tidak kreatif, tidak inovatif, tidak responsif dan rendah kapasitas SDM aparturnya dalam melaksanakannya.<sup>73</sup>

Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia otonomi khusus baru dikenal pada era reformasi. Sebelumnya, di Indonesia hanya menggunakan istilah daerah khusus dan daerah istimewa. Daerah khusus merupakan daerah dengan struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat. Otonomi khusus secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui Perubahan Kedua UUD NRI 1945.

---

<sup>72</sup> Stefanus, K.Y. *Pengembangan Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah Seminar, 2009.

<sup>73</sup> Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik dan teori Pilihan Publik*, Ghalia Indonesia Anggota Ikapi, Bogor, 2006, h. 20.



Dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan DPRD tidak seperti kewenangan Kepala Daerah yang memiliki kewenangan begitu besar, sehingga dominasi kewenangan dalam menjalankan pemerintahan daerah berada pada Kepala Daerah, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya peranan DPRD hanyalah sebagai pelengkap saja dalam menjalankan pemerintahan di daerah, walaupun DPRD mempunyai fungsi pengawasan tetapi pada implementasinya apakah sudah dijalankan secara efektif, mengingat bahwa DPRD juga merupakan bagian dari pemerintah daerah, tentu saja akan sulit menjalankan tugas ini, karena DPRD tidak bisa berlaku independen seperti DPR Republik Indonesia.<sup>74</sup>

Dana Otonomi Khusus diperuntukkan untuk mempercepat pembangunan Provinsi Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infra struktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar Kabupaten/Kota dan pengelolaannya diadministrasikan pada Pemerintah Provinsi Aceh dan diatur lebih lanjut melalui Qanun.<sup>75</sup>

Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus dalam rangka mempercepat pembangunan di Aceh dalam berbagai sektor akan terwujud apabila pelaksanaannya sesuai dengan asas-asas yang termuat dalam Pasal 20 Undang-

---

<sup>74</sup> M. Agus Santoso, "Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan", *Jurnal Hukum*, No. 4, Th. 2011 Oktober 2011, h. 606.

<sup>75</sup> Jefrie Maulana, "Perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh Antara Provinsi dan Kabupaten/Kota", *Syiah Kuala Law Journal*, No. 1, Th. 2018 April 2018, h. 20.

Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, yaitu dengan berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna. Sehingga pemanfaatan Dana Otonomi Khusus dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar Kabupaten/Kota dapat terwujud.

Efektivitas pengelolaan, pengalokasian dan penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh juga harus dilakukan dengan perencanaan yang baik, pelaksanaan yang tepat serta pengawasan yang terpadu. Sehingga kemampuan daerah mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki dengan cara atau proses yang paling optimal dapat tercapai sesuai dengan Pasal 262 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Menurut penulis, Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD sebagai penyeimbang dari kekuasaan Kepala Daerah yang diberikan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan oleh Undang-Undang, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka mensejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Oleh karena DPRD juga merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah tentu saja dalam melaksanakan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, di samping itu juga menjalankan kontrol terhadap penggunaan anggaran agar tidak terjadi korupsi yang bisa merugikan daerah itu sendiri yang berimplikasi pada kerugian negara.

Atas dasar prinsip normatif tentang fungsi pengawasan DPRD, dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa lembaga DPRD sebagai wakil rakyat dapat mewakili rakyat secara utuh dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat pula, agar Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif dapat mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh lembaga legislatif sebagai pencerminan kehendak rakyat di daerah, sehingga akan terjadi suasana *check and balance*. Dalam menjalankan pemerintahan dan terjadi sikap saling mengawasi serta tidak ada lembaga daerah yang melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan.

Menurut Helmi<sup>76</sup> keadaan yang terjadi seperti ini, tentu saja secara normatif bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, namun dalam menjalankan pemerintahan antara Kepala Daerah dan DPRD juga tidak boleh ada rasa ketersinggungan di antara keduanya. Hal ini disebabkan karena antara Kepala Daerah dan DPRD adalah sama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, sehingga kebersamaan dan rasa saling menghormati sangat diperlukan, karena tanggung jawab pemerintah daerah itu bukan hanya berada pada Kepala Daerah, tetapi juga ada pada DPRD.

Hal ini tercermin ketika Kepala Daerah mengadakan kerja sama dengan pihak lain, baik domestik maupun internasional, pemerintah maupun swasta,

---

<sup>76</sup> Kepala Sub Bidang Dana Perimbangan dan Lain Pendapatan yang Sah pada Badan Pengelolaan Keuangan Aceh.

selalu melibatkan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, maka rasa tanggung jawab DPRD juga diperlukan dalam menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu yang terjadi bukan menjalankan pengawasan secara optimal yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, tetapi lebih kepada saling mengingatkan yang dikemas dengan rapat dengar pendapat dan lain sebagainya.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.<sup>77</sup>

Tugas itu secara normatif sebagai cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintah daerah, yang harapannya adalah sebagai pelaksanaan *check and balance* lembaga diluar kekuasaan pemerintah daerah agar terdapat keseimbangan, kemudian Kepala Daerah tidak semata-mata sendiri dalam menjalankan tugasnya, maka keberadaan DPRD sangat diperlukan dalam pembangunan daerah, namun di satu sisi DPRD juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pemerintah daerah, dan akan menimbulkan kesulitan

---

<sup>77</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 67.

dalam menjalankan tugas pengawasan tersebut, sehingga belum bisa dijalankan secara efektif.

Indonesia adalah negara demokrasi, untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga poros kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang) dan kekuasaan yudikatif (peradilan/kehakiman, untuk menegakkan perundang-undangan kalau terjadi pelanggaran), ketiga poros kekuasaan tersebut masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai orangnya maupun fungsinya, ajaran tersebut berasal dari pendapat Montesquieu yang diberi nama *Trias Politica* (*Tri* adalah tiga, *As* adalah poros/pusat, dan *Politica* adalah kekuasaan).<sup>78</sup>

Sejalan dengan doktrin *trias politica* tersebut, bahwa yang dimaksud pemisahan kekuasaan adalah pemisahan kekuasaan di tingkat pusat negara, bukan di tingkat daerah, karena mengenai kekuasaan legislatif, dijelaskan bahwa di negara kesatuan yang disebut sebagai negara unitaris, unitary adalah negara tunggal (satu negara) yang monosentris (berpusat satu), terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah negara bersangkutan.

Maka sebenarnya legislatif daerah di negara kesatuan tidak ada, tetapi oleh karena Indonesia merupakan negara kesatuan yang mengedepankan otonomi daerah dan dalam rangka menjalankan demokrasi serta membantu Kepala Daerah

---

<sup>78</sup> Bambang Sutiyoso, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005, h. 18.

khususnya dalam pembuatan Peraturan Daerah, maka dibentuklah Badan Legislatif Daerah yang semula disebut Komite Nasional Daerah (KND), kemudian diubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Sampai sekarang lembaga legislatif daerah itu masih tetap ada disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui sidang amandemen ke-2 pada Tahun 2000 menetapkan keputusan dalam salah satu pasal yaitu Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa “Setiap Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah”. Adapun definisi Perencanaan Pembangunan Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu. Oleh karenanya, SKPD pun juga diberikan amanat untuk menyusun penjabaran RPJMD dalam format jangka menengah 5 (lima) tahun dan jangka pendek 1 (satu) tahun.

Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 (lima) tahun yang disusun untuk:

- a. Menjamin adanya konsistensi perencanaan dan pemilihan program dan kegiatan prioritas sesuai dengan kebutuhan masyarakat;



- b. Menjamin komitmen terhadap kesepakatan program dan kegiatan yang di bahas secara partisipatif dengan melibatkan semua *stakeholders* pembangunan dan masyarakat Kabupaten Kendal;
- c. Memperkuat landasan penentuan program dan kegiatan tahunan daerah secara kronologis, sistematis dan berkelanjutan.

Kendala yang sering terjadi, yakni ketika suatu perbuatan atau tindakan harus dilaksanakan namun perangkat hukum yang akan dijadikan landasan belum siap. Ketidaksiapan tersebut dapat terjadi karena: peraturan hukumnya tidak ada atau belum ada, peraturan hukumnya ada tetapi tidak lengkap, dan dapat pula terjadi peraturan hukumnya ada dan lengkap tetapi kabur penafsirannya, serta adsa juga yang sulit dilaksanakan.

Kondisi keadaan demikian apabila sesuatu tindakan tetap dilakukan, maka akan membuka peluang bahwa tindakan yang bersangkutan dapat saja mempunyai resiko tidak sah dan akan memunculkan gejolak sosial. Guna mengantisipasi hal tersebut, pemerintah daerah perlu diberi kebebasan bertindak untuk mengantisipasi krisis kekosongan hukum dengan melakukan inisiatif membentuk peraturan hukum dengan harapan tindakan yang akan dilakukan menjadi legal.

Suatu hal yang sulit dipungkiri, bahwa penggunaan kebebasan bertindak yang berlebihan dapat membawa dampak negatif, yakni pemerintah dapat cenderung lebih mempergunakan kekuasaan dalam menjalankan tugasnya yang pada gilirannya dapat terseret atau terjebak pada kondisi Negara Kekuasaan (*machtsstaat*). Oleh karena itu untuk mengeliminasi tindakan pemerintah daerah

dalam menjalankannya (*political will*) agar tidak terjebak pada kategori Negara Kekuasaan (*machtsstaat*), maka tindakan tersebut harus dikemas dalam produk hukum berupa peraturan daerah yang pada gilirannya dapat dikategorikan sebagai Negara Hukum (*rechtsstaat*).

Dampak lainnya dari penggunaan kekuasaan yang berlebihan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya dapat melahirkan tindakan-tindakan negatif antara lain: tindakan tidak sesuai dengan kaidah hukum (*on rechtsmatige overheidsdaad*), tidak bersendikan wewenang (*on bevoegdheid*), sewenang-wenang (*willekeur*), menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*), dan melampaui batas wewenang (*ultra vires*).<sup>79</sup>

Guna melaksanakan fungsinya salah satu yang dilakukan DPRD dengan melakukan pengawasan, penyelenggaraan pemerintahan yang mendapatkan pengawasan DPRD sangat penting supaya menjaga pembangunan yang efektif dan efisien dan keserasian penyelenggaraan tugas pemerintah. Pengawasan tersebut merupakan wujud tindakan preventif terhadap penanganan berbagai penyelewengan yang membahayakan dan merugikan hak dan kepentingan daerah, masyarakat dan negara.<sup>80</sup>

Laporan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh eksekutif itu sangat penting dilakukan agar terlihat apakah APBD/APBA itu sesuai atau tidak dengan apa yang telah direncanakan, juga sebagai ukuran seberapa jauh anggota DPRD

---

<sup>79</sup> Iwan Sulistiyo, "Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal", *Jurnal Daulat Hukum*, No. 1, Th. 2018 Maret 2018, h. 192-193.

<sup>80</sup> *Op.Cit.* Lis Setiyowati, h. 25.

dapat menjalankan mandat yang diberikan para pemilihannya untuk menjamin kesejahteraan rakyat, oleh karena itu DPRD melakukan pengawasan terhadap eksekutif.

Laporan perhitungan APBD/APBA dan Nota perhitungan APBD/APBA merupakan pertanggungjawaban pemerintah daerah atas seluruh penerimaan dan penggunaan anggaran pengeluaran APBD/APBA yang nota bene merupakan dana masyarakat. Disisi lain, perubahan yang terjadi pada APBD/APBA baik dalam bentuk penambahan anggaran yang sedang berjalan, juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

Persetujuan dan pengesahan terhadap perubahan APBD/APBA ini dibuat melalui Peraturan Daerah. Demikian juga dengan persetujuan pengesahan atas perhitungan APBD/APBA oleh DPRD ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Oleh sebab itu, semua jenis pertanggungjawaban di atas dilaporkan pada DPRD sebagai pertanggungjawaban publik.

Melalui pengorganisasian dalam faraksi-fraksi yang ada di DPRD, para anggota DPRD memberikan pandangan umumnya yang berisi pembahasan dan penilaian terhadap laporan akhir tahun, yang dibuat oleh pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur. Pandangan umum anggota DPRD berisikan penilaian terhadap apa yang dilaporkan oleh pemerintah daerah yang berisifat kebijakan, antara lain mengenai realisasi pelaksanaan APBD/APBA secara umum, baik unutm anggaran pendapatan maupun anggran belanja.

Kecenderungan hubungan eksekutif dan legislatif terlihat “kusut”, kedua lembaga ini seringkali tidak paham terhadap masing-masing wewenang dan fungsinya, yang berakibat sikap dan tindakan yang berseberangan cenderung ditampilkan ketika melaksanakan peranan setiap lembaga.<sup>81</sup>

Selain itu juga ketika mencari titik keseimbangan pola hubungan eksekutif dan legislatif cukup kesulitan, perlu waktu yang lama. Walaupun demikian, terlalu lama dalam pola hubungan tidak menentu dan selalu naik turun juga akan sia-sia dalam proses penyelenggaraan bernegara.

Telah terjadi tumpang tindih kewenangan terkait pengawasan terhadap APBD/APBA, selain itu belum jelasnya bagaimana cara anggota DPRD mengawasi APBD/APBA, hal ini membuat para anggota DPRD tidak optimal melaksanakan pengawasan tentu musti dicari solusi akan permasalahan ini, selama ini anggota DPRD telah mengikuti Bimtek terkait pengawasan, melakukan MoU dengan lembaga negara seperti BPK, Kejaksaan, Kepolisian namun belum terselesaikan sepenuhnya, sehingga perlu diteliti terkait pengawasan DPRD terhadap APBD/APBA dan seperti apa konsep pengawasan DPRD terhadap APBD/APBA untuk tercapainya pemerintahan yang baik.

Bahwa teori pengawasan ini dijadikan sebagai unsur-unsur dasar analisa yang berkaitan dengan fungsi pengawasan lembaga perwakilan rakyat sebagai kehidupan demokrasi di daerah, diharapkan dari fungsi tersebut sebagai sarana check and balances pada pemerintahan di daerah. Akan tetapi selama ini hal

---

<sup>81</sup> *Op. Cit.* Saldi Isra, h. 27.

tersebut belum terlaksana dengan efektif, hal ini disebabkan DPRD juga bagian dari Pemda yaitu Pemerintah Aceh.

## **2. Dampak Pengawasan DPRA terhadap Pemerintah Aceh dalam Penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh**

Aceh merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai ciri khas yang berbeda dari daerah yang lain. Aceh mendapatkan kekhususan dari pemerintah pusat yang disebut dengan otonomi khusus. Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan memberikan hak kepada daerah Aceh untuk menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan penataan terhadap daerahnya sendiri.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka dinyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.<sup>82</sup>

Hal ini diperkuat dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2), ayat (1) disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Sedangkan ayat 2 disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak

---

<sup>82</sup> Sikka Nurparijah, “Partai Politik Lokal Dan Evaluasi Dalam Penyelenggaraan Dana Otonomi Khusus Aceh”, *Jurnal Lex Renaissance*, No. 2, Th. 2022 April 2022, h. 341.

tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Dasar hukum di atas mengisyaratkan bahwa daerah otonom dapat menjalankan “desentralisasi asimetris” yang menekankan pada kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sedangkan DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, kedua organ pemerintahan daerah tersebut mempunyai kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra hubungan kerja (hubungan kewenangan) diantara kedua organ pemerintahan daerah, hubungan tersebut antara lain:

1. Hubungan yang berkenaan dengan pemilihan, sebagai hubungan yang paling awal terjalin antara DPRD dan Kepala Daerah sebagai perwujudan dari demokrasi;
2. Hubungan dalam bidang legislasi, merupakan konskuensi dari pemerintah daerah yang berotonomi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan rakyat daerah. Untuk itu kepada DPRD dan Kepala daerah diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan Perda;



3. Hubungan dalam bidang anggaran, merupakan hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan RAPBD dan menetapkan APBD serta perubahan APBD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah;
4. Hubungan dalam bidang pengawasan, adalah hubungan yang dilakukan oleh DPRD secara sepihak terhadap Kepala Daerah sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan bersama, juga tidak menyimpang norma-norma dan peraturan perundang-undangan lainnya;
5. Hubungan dalam bidang pertanggungjawaban adalah hubungan yang sifatnya sepihak dari DPRD kepada Kepala Daerah dan dapat juga dikelompokkan ke dalam hubungan pengawasan. Karena pada hakikatnya pertanggungjawaban itu sendiri merupakan instrument untuk melihat, mengevaluasi dan menguji sejauh mana penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu periode tertentu itu sudah terlaksana atau sebaliknya belum terlaksana sesuai dengan rencana dan program yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
6. Hubungan dalam bidang administrasi, yaitu hubungan yang berkenaan dengan pengangkatan pejabat daerah, seperti Sekretaris Daerah, dan lain sebagainya.

Dari sekian banyak jenis hubungan dan wewenang antara DPRD dengan Kepala Daerah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terlihat bahwa Kepala Daerah bukan merupakan penguasa tunggal di daerah, karena penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, hal

ini diharapkan agar tercipta iklim demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemudian terjadi check and balance, gambaran tersebut dapat diklarifikasikan menjadi tiga jenis hubungan, yaitu hubungan kemitraan (*partnership*), hubungan pengawasan (*controlling*), dan hubungan anggaran (*budgeting*), seperti halnya hubungan antara DPR dengan Presiden pada Pemerintah Pusat.<sup>83</sup>

Pemerintahan daerah dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali ada beberapa urusan pemerintahan pusat yang diatur dalam Undang-Undang. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam artiannya daerah memiliki hak seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.<sup>84</sup> Ada beberapa daerah di Indonesia yang mempunyai kekhususan dan/atau keistimewaan yakni Aceh, Papua dan Papua Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta).<sup>85</sup>

Kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah otonomi khusus salah satunya yakni pengelolaan keuangan dimana keterlibatan lembaga partai politik lokal di Aceh dalam penyelenggaraan dana otonomi khusus akan dilihat melalui peran institusi politik Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA).

---

<sup>83</sup> I Gde Panca Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, h. 112.

<sup>84</sup> Departemen Pendidikan Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 992.

<sup>85</sup> Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 3.

Partai politik lokal Aceh sangat berperan dan mempengaruhi penyelenggaraan dana otonomi khusus Aceh. Dana otonomi Khusus di Aceh berlaku selama 20 tahun sesuai yang dijelaskan dalam Pasal 183 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Otonomi khusus di Aceh telah berjalan selama belasan tahun dan akan segera berakhir pada 2027.<sup>86</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah Aceh tentu sangat berhubungan antara otonomi daerah dengan partai politik dalam menjalankan kebijakan daerah oleh pemerintah dibarengi dengan otonomi politik melalui partai politik lokal. Kelahiran otonomi Aceh dan partai politik lokal Aceh didasarkan pada sejarah perdamaian Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan perjanjian MoU Helsinki pada tahun 2005 yang ingin memisahkan diri dengan Indonesia. Regulasi yang mengatur mengenai otonomi khusus Aceh yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh.<sup>87</sup>

Terbentuknya Partai politik lokal diawali pada Partai Aceh dan Partai Nasional Aceh pada 2006 sehingga Gerakan Aceh Merdeka (GAM) bertransformasi menjadi partai politik lokal di Aceh. Legalitas keberadaan partai politik lokal diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang

---

<sup>86</sup><https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/191430/berakhir-2027-otsus-provinsi-acehdiusulkan-berlaku-selamanya>. Diakses pada tanggal 27 Juli 2023 pukul 10.51 Wib.

<sup>87</sup><https://www.tribunnews.com/nasional/2019/08/15/sejarah-hari-ini-gam-dan-ri-berdamai-lewat-perjanjianhelsinki-perundingan-sampai-5-putaran>. Diakses pada tanggal 27 Juli 2023 pukul 10.55 Wib.

Pemerintah Aceh. Partai politik lokal di harapkan sebagai perwakilan aspirasi bagi rakyat Aceh supaya keadilan dan kesejahteraan bagi warga Aceh terwujud.<sup>88</sup>

Sebagaimana telah diketahui bahwa anggota DPRA berasal dari partai politik lokal Aceh dilihat dari proses pemilihan DPRA/DPRD, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Walikota.<sup>89</sup> Pada tahun 2009 antusias rakyat Aceh terhadap partai politik lokal dapat dilihat ketika kampanye dan jumlah perolehan suara mencapai 48,78 dan 33 kader yang telah mendapatkan kursi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sedangkan di tingkat kabupaten/kota partai Aceh menguasai 237 kursi DPRD di kabupaten/kota. Warga Aceh sangat mengagungkan partai lokal dikarenakan cita-cita rakyat Aceh diharapkan tercapai melalui partai lokal.

Dana Otonomi khusus yang ditujukan untuk mendorong laju perekonomian demi terwujudnya masyarakat Aceh yang sejahtera, namun justru banyak dilakukan penyelewengan oleh elit politik lokal yakni kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah Aceh baik dari gubernur dan bupati terhadap DOKA (Dana Otonomi Khusus Aceh) dan masih dilatarbelakangi oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM).<sup>90</sup>

Dana Otonomi Khusus belum mampu menunjukkan peran signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di Aceh dikarenakan hanya sekelompok

---

<sup>88</sup> Santi Andriyani, "Gerakan Aceh Merdeka Transformasi Politik dari Gerakan Bersenjata Manjadi Partai Politik Lokal Aceh", *Jurnal iisip Jakarta*, No. 1, Th. 2017 Januari 2017, h. 6.

<sup>89</sup> M. Fahrudin Andriyansyah, "Peran Partai Politik Lokal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Khusus Provinsi Aceh", *Jurnal Yurisprudensi*, No. 1, Th. 2020 Januari 2020, h. 6.

<sup>90</sup> *Op.Cit.* Sarah Nuraini Siregar. h. 5.

tertentu yang merasakan kesejahteraan, padahal seharusnya kesejahteraan merupakan hak dari masyarakat Aceh diletakkan sebagai tujuan akhir, sedangkan otonomi khusus merupakan cara atau upaya pencapaiannya.<sup>91</sup>

Sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat lokalnya.<sup>92</sup>

Demikian pula halnya dengan penyaluran Doka yang tidak berimbang antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota, akan menghambat tujuan diberikannya DOKA guna mengejar ketertinggalan pembangunan daerah Aceh guna mewujudkan cita-cita negara dengan mengedepankan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yaitu negara yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi setiap warga negara guna menjamin suatu standar hidup yang minimal terpenuhi.<sup>93</sup>

Menurut penulis, Pembahasan APBA yang selalu terlambat berdampak pada tidak efesienya realisasi anggaran mengingat waktu pengerjaan yang begitu singkat dan terkesan terburu-buru karena tidak cukup waktu pengerjaan. Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan/atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran tujuan yang telah ditetapkan.

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, h. 37.

<sup>93</sup> Miriam Budihardjo, *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta, 1980, h. 67.

Hal ini akan menyulitkan pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota dalam meningkatkan upaya dan kreativitasnya yang diakibatkan ketergantungan dengan kinerja pemerintah di tingkat Provinsi dalam pengesahan Anggaran. Disamping itu, rendahnya kualitas SDM di Pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota dalam membangun tata kelola pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomi khusus Aceh.

Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan satuan pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat. Sehingga, sangat berperan dalam hal kemajuan pembangunan, meningkatkan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pelayanan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Kondisi masyarakat yang berada lebih dekat dengan pemerintah kabupaten/kota memberikan efisiensi dan efektivitas birokrasi dari aspek pelayanan publik. Maka, pembagian dana otonomi khusus Aceh harus lebih besar dialokasikan ke pemerintah Kabupaten/Kota.

Pengelolaan Doka yang terpusat pada Pemerintahan Provinsi akan menimbulkan hubungan yang disharmonis antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Karena Implikasinya adalah adanya kebutuhan dana yang cukup besar bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menjalankan pemerintahan dan kekhususannya, dan dari sinilah timbul suatu mekanisme yang disebut perimbangan keuangan atau transfer pemerintah. Jadi, perimbangan keuangan merupakan suatu mekanisme bantuan (transfer) keuangan.

Lebih lanjut menurut penulis, Pengawasan pemanfaatan Dana Otonomi Khusus dalam aturan perundang-undangan dilakukan secara internal dan



eksternal. Secara internal pengawasan pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh ada pada Gubernur Aceh yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Khusus, sedangkan pengawasan eksternal ada pada DPR Aceh yang dilaksanakan oleh Tim Pengawas Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi serta Dana Otonomi Khusus yang dibentuk.

Pengawasan yang dilakukan oleh Satuan Kerja Khusus yang dibentuk oleh Gubernur terhadap perencanaan, pengalokasian, pelaksanaan dan pertanggungjawaban program dan kegiatan yang bersumber dari Dana Otonomi Khusus jika dipandang dari segi kelembagaan, maka merupakan pengawasan internal (*internal control*). Yaitu oleh suatu badan/organ yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah.

Suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) akan lahir dari suatu pemerintahan yang bersih (*clean government*), pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya dapat terwujud, manakala diselenggarakan oleh pemerintah yang baik, dan pemerintah akan baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, bagaimana dapat mewujudkan kondisi pemerintahan yang baik? Hal ini kiranya kembali pada lembaga atau pejabat yang menerima tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara pemerintahan, termasuk komunitas masyarakat dan organisasi non-pemerintah.<sup>94</sup>

Pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah merupakan proses menyelenggarakan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public*

---

<sup>94</sup> *Op.Cit.* Sadjijono, h. 37.

*good and service* disebut *governance* (pemerintahan atau pemerintahan) sedangkan praktik terbaik disebut dengan “*good governance*” (kepemimpinan yang baik). Agar *good governance* dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintahan dan masyarakat. Suatu sistem *good governance* di dalam pelaksanaan pemerintahan berorientasi di antara lain yaitu: Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Ketiga, pengawasan. Di Indonesia semangat untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* mengedepankan setelah peristiwa reformasi.<sup>95</sup>

*Good government* adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni: partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis”.

Teori *Good Governance* digunakan untuk memberikan pengertian dan fungsi bagaimana prinsip *Good Governance* tersebut berjalan sebagaimana mestinya dengan tujuan untuk mencapai asas-asas: Asas Kepastian Hukum; Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; Asas Kepentingan umum; Asas Keterbukaan; Asas Proporsionalitas; Asas Profesionalitas; dan Asas Akuntabilitas.

---

<sup>95</sup> Op.Cit. Dahlan Thaib, h. 37.

Bahwa untuk menjamin pelaksanaan suatu pemerintah yang baik (*good governance*) harus dilakukan pengawasan, pengawasan tersebut dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sebagai pelaksanaan fungsi lembaga tersebut. Pengawasan merupakan suatu bentuk setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang melaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.

Tujuan akhir dari pengawasan yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh merupakan pengawasan eksternal, yaitu kontrol politis yang dilakukan terhadap Pemerintah Aceh. Pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Aceh yang dimulai dari pembahasan anggaran hingga penyampaian laporan pertanggung jawaban dari Pemerintah Aceh (Gubernur) tidak begitu efektif mengingat antara kedua lembaga ini memiliki banyak kepetingan di dalamnya.

Bentuk pengawasan penggunaan dana otonomi khusus Aceh hanya bertumpu pada pengawasan pada umumnya. Oleh karena penerimaan dana otonomi khusus Aceh masuk ke Kas Pemerintah Aceh yang penyalurannya melalui Anggaran Pendapatan Aceh (APBA), maka pengawasan internal secara peraturan perundang-undangan dijalankan oleh Inspektorat Provinsi dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Aceh.

Disamping pengawasan terhadap penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh juga pengawasan

dilakukan oleh Inspektorat Provinsi mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jika pengelolaan dana otonomi khusus Aceh ada pada Pemerintah provinsi sebagaimana dibahas pada uraian sebelumnya, maka pengawasan oleh Inspektorat Aceh harus melibatkan dan berkoordinasi dengan Inspektorat Kabupaten/Kota. Pada tahap ini disebut dengan pengawasan represif aktif, yaitu pelaksanaan pengawasan yang dilakukan secara *face to face* antara pejabat yang diawasi dan pejabat yang diawasi, serta bersifat secara keseluruhan terhadap aktivitas operasional dana otonomi khusus Aceh (keuangan negara) dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas pengawasan dan efisiensi penggunaan anggaran.

Kemudian pengawasan eksternal (*external control*) dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan (BPK) merupakan pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ yang secara struktur organisasi berada di luar Pemerintah Aceh. Badan Pengawasan Keuangan diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan terhadap perimbangan keuangan Dana Otonomi Khusus Aceh bersifat represif pasif atau sering disebut dengan pengawasan jarak jauh dan pengawasan represif aktif. Pemeriksaan oleh Badan Pengawas Keuangan meliputi pemeriksaan keuangan

(pemeriksaan atas laporan keuangan), pemeriksaan kinerja (pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan efektivitas), dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (pemeriksaan hal-hal lain dibidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah).

Berdasarkan penelitian dilapangan (*field research*), Pengawasan secara eksternal lainnya juga dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Provinsi Aceh (BPKP Aceh) yang merupakan pengawas intern Pemerintah Pusat di Daerah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Provinsi Aceh melaksanakan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.

Lebih lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga memberi peran kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan oleh masyarakat dapat dilakukan secara perorangan, perwakilan kelompok pengguna pelayanan, perwakilan, kelompok pemerhati, atau perwakilan badan hukum yang mempunyai kepedulian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Masyarakat dapat menyampaikan laporan atau pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD, dan/atau aparatur sipil negara di instansi daerah dan perangkat desa kepada Inspektorat dan/atau aparat penegak hukum.

Untuk menjawab problematika pemberantasan korupsi di Aceh, ada tiga aspek yang harus di perhatikan oleh Polri:<sup>96</sup>

*Pertama*, adalah kompetensi dari pengembangan profesi. Kompetensi tersebut berkaitan dengan kemampuan petugas-petugas kepolisian untuk mengaplikasikan secara cepat pengetahuan dan keterampilan sesuai ketentuan hukum. Dalam menghadapi kasus pelanggaran hukum dan gangguan kamtibmas, Polri dituntut untuk mampu:

1. Mengambil tindakan segera dan tepat sehingga suatu kasus tidak berkembang merugikan suatu pihak;
2. Mengidentifikasi suatu kasus sehingga dapat membedakan kasus pidana dan kasus perdata, dan pelanggaran hukum pidana apa yang telah terjadi; dan
3. Mengembangkan konsep pembuktian yang diperlukan untuk mendukung sangkaan pelanggaran hukum dan mengumpulkan alat buktinya secara legal (sesuai prosedur hukum) dan obyektif (*scientific*). Lebih dari itu, seorang polisi yang profesional juga dituntut untuk mampu menjelaskan mengapa suatu kasus terjadi dan memperkirakan timbulnya suatu kejahatan jika variabel- variabel independen tersedia/berkulminasi pada suatu kesempatan (ruang dan waktu).

*Kedua*, adalah konsistensi, baik dalam pengertian waktu dan tempat maupun orang. Artinya, layanan kepolisian harus disajikan secara konsisten pada sepanjang waktu, di semua tempat dan oleh segenap petugas. Nampaknya kasus

---

<sup>96</sup> Muhammad Farouk, *Menuju Reformasi Polri*, PTIK Press & Restu Agung, Jakarta, 2003, h. 28.



inilah yang mewarnai kelemahan pelaksanaan tugas khususnya penegakan hukum oleh Polri sehingga menimbulkan kesan kurang adanya kepastian hukum di negeri kita.

*Ketiga*, yang berkenaan dengan kualitas pelayanan Polri adalah keberadaban (*civilite*) yang banyak berkaitan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai sosial suatu masyarakat. Dalam hal ini pengemban profesi kepolisian dituntut untuk memiliki integritas kepribadian yang tinggi sehingga mampu:

- a. Mengendalikan emosi;
- b. Menghindarkan diri dari godaan/pengaruh negatif;
- c. Membatasi penggunaan kekerasan/upaya paksa;
- d. Menjunjung tinggi HAM dan menghargai hak-hak individu; dan
- e. Berlaku sopan dan simpatik.

Kendala pemberantasan korupsi di Aceh oleh jajaran kepolisian, secara implisit dan eksplisit bukan karena adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yang tercantum pada Pasal 204 ayat (3) dan ayat (4). Ayat (3) disebutkan bahwa “kebijakan ketenteraman dan ketertiban masyarakat dikoordinasikan oleh Kepala Kepolisian Aceh kepada Gubernur”. Selanjutnya ayat (4) disebutkan bahwa “pelaksanaan tugas kepolisian di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dipertanggungjawabkan oleh Kepala Kepolisian Aceh kepada Gubernur”.

Kejaksaan RI juga seolah-olah mendiamkan korupsi yang terus disorot oleh warga masyarakat. Dukungan peraturan perundang-Undangan yang berlaku

tidak menjadikan jajaran Kejaksaan Tinggi Aceh berani memberantas korupsi di wilayah Aceh. Sementara itu, instansi BPK dengan segala resiko dan tanggung jawab yang harus diemban, dapat melakukan fungsi pemeriksaan, walaupun tentu berbeda jika bertugas di daerah lain.

Keterbatasan dan kelemahan Kejaksaan dalam melakukan pemberantasan korupsi di Aceh, perlu didorong dan didukung oleh semua pihak, diantaranya perlunya pengembangan dan peningkatan profesionalitasme.<sup>97</sup> Untuk menguji tingkat profesionalitas Jaksa setidaknya dapat diajukan 4 (empat) pertanyaan yaitu:

1. Apakah terdapat kemauan yang kuat dari para jaksa untuk selalu menampilkan perilaku yang mendekati standar ideal, yaitu sebagaimana telah digariskan Undang- Undang Kejaksaan?
2. Adakah dorongan yang kuat dari para jaksa untuk meningkatkan profesi jaksa?
3. Apakah terdapat kecenderungan dari para jaksa untuk senantiasa memanfaatkan setiap kesempatan guna mengembangkan profesionalitas?
4. Apakah terdapat motivasi yang kuat pada diri setiap jaksa untuk senantiasa mewujudkan cita-cita keadilan seperti yang diharapkan masyarakat?

Adanya hambatan kejaksaan dalam memproses, mulai dari penyidikan sampai dengan penuntutan kasus korupsi di Aceh, berasal dari kinerja kejaksaan itu sendiri. Hal ini bukan karena adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006,

---

<sup>97</sup> Nitibaskara, Tb. Ronny Rahman, *Perangkap Penyimpangan Dan Kejahatan Teori Baru Dalam Kriminologi*, YPKIK, Jakarta, 2009, h. 44.

Pasal 209 ayat (1) disebutkan bahwa “pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi Aceh dilakukan oleh Jaksa Agung dengan persetujuan Gubernur”. Selanjutnya Pasal 210, disebutkan bahwa “seleksi dan penempatan jaksa di Aceh dilakukan oleh Kejaksaan Agung dengan memperhatikan ketentuan hukum, syariat Islam, budaya, dan adat istiadat Aceh”.

Korupsi di Aceh ataupun di seluruh wilayah hukum Indonesia, sebagai *extra ordinary crime*, merupakan kejahatan yang sangat tidak dapat ditolerir. Tidak ada dispensasi dalam pemberantasan korupsi, baik di jajaran aparatur pemerintahan pusat, maupun pemerintah daerah.

Upaya perbaikan permasalahan hukum dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara menyesuaikan (reorientasi) hukum acara penegakan hukum pada korupsi yang menjadi pedoman umum bagi aparat penegak hukum dan Menata ulang (restrukturisasi) subsistem dari struktur hukum, yaitu hukum lembaga penegak hukum yang akan menjalankan kekuasaan.<sup>98</sup>

Untuk memberantas korupsi dan mempercepat pengembalian uang negara, maka mau tidak mau hukum harus disucikan dari praktek korupsi itu sendiri. Hanya sanksi hukum efektif yang bisa menjadi rel bagi penyimpangan perilaku politik. Perlu diingat, perilaku politik yang korup adalah sumber segala kerusakan sebab politik adalah saudara kembar kekuasaan, padahal kekuasaan cenderung

---

<sup>98</sup> M. Rizal Bagaskoro dan Jawade Hafidz, “Sistem Pembuktian Penghitungan Unsur Kerugian Negara Tindak Pidana Korupsi dalam Peradilan Pidana Indonesia Sistem”, *Law Development Journal*, No. 4, Th. 2020 Desember 2020, h. 623-624.

korup. Bangsa Indonesia nyaris kehilangan akal untuk mengatasi korupsi. Meski demikian, masih tak bosan-bosan mencari jalan keluar.<sup>99</sup>

Oleh karena itu Bangsa Indonesia harus melakukan perang suci (*holy war*) melawan korupsi. Sebagai tombaknya adalah hukum yang benar-benar mampu membunuh monster korupsi. Untuk itu, diperlukan pembaharuan hukum terhadap sistem pertanggungjawaban perkara korupsi untuk mempercepat pengembalian uang negara yang telah “dicuri” oleh koruptor.

Permasalahan korupsi di Indonesia semakin pelik. Meski telah dibuat peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai sanksi tindak pidana korupsi ini, namun masih saja banyak koruptor yang bermunculan. Berbagai upaya dilakukan untuk mencegah dan memberantas, alhasil upaya tersebut sia-sia. Kalaupun koruptor telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi, akan tetapi tapi tetap saja uang negara belum bisa dikembalikan ke keadaan semula.<sup>100</sup>

Peran pengawasan secara eksternal juga ada pada lembaga khusus Aceh yaitu Lembaga Wali Nanggroe. Akan tetapi, kinerja lembaga ini belum membawa kemanfaatan. Hal tersebut dikarenakan pembentukannya tidak berdasarkan kajian yang matang, serta pengisian jabatan yang sarat akan kepentingan politis.

Kinerja Lembaga Wali Nanggroe hanya bersifat seremonial. Untuk menilai segi kemanfaatan kebijakan pengawasan dana otonomi khusus adalah

---

<sup>99</sup> Jawade Hafidz, “Sistem Pertanggungjawaban Perkara Korupsi Dalam Rangka Percepatan Penyelamatan Uang Negara”, *Jurnal Dinamika Hukum*, No. 2, Th. 2011 Februari 2011, h. 124.

<sup>100</sup> *Ibid.*

dengan melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tersebut, membawa manfaat atau hasil yang berguna, atau sebaliknya malah menimbulkan kerugian bagi orang-orang terkait.<sup>101</sup>

Prinsip utamanya mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat. Sedangkan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi tersebut, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara.

Pengawasan penggunaan dana otonomi khusus jika dilihat segi kemanfaatan, selain bersifat legalitas juga lebih menitikberatkan pada segi penilaian kemanfaatan dan tindakan yang bersangkutan.<sup>102</sup> Maka pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus tidak cukup dengan Pengawasan dari jauh (pasif), yaitu pengawasan yang dilakukan dengan cara pengujian dan penelitian terhadap surat-surat pertanggung jawaban disertai bukti-buktinya mengenai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan. Akan tetapi, harus dengan pengawasan dari dekat (aktif), yaitu pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan atau tempat penyelenggaraan administrasi.<sup>103</sup> Pengawasan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan dana otonomi khusus harus melibatkan Pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota, karna pada tingkat pemerintahan inilah yang merasakan manfaat langsung.

---

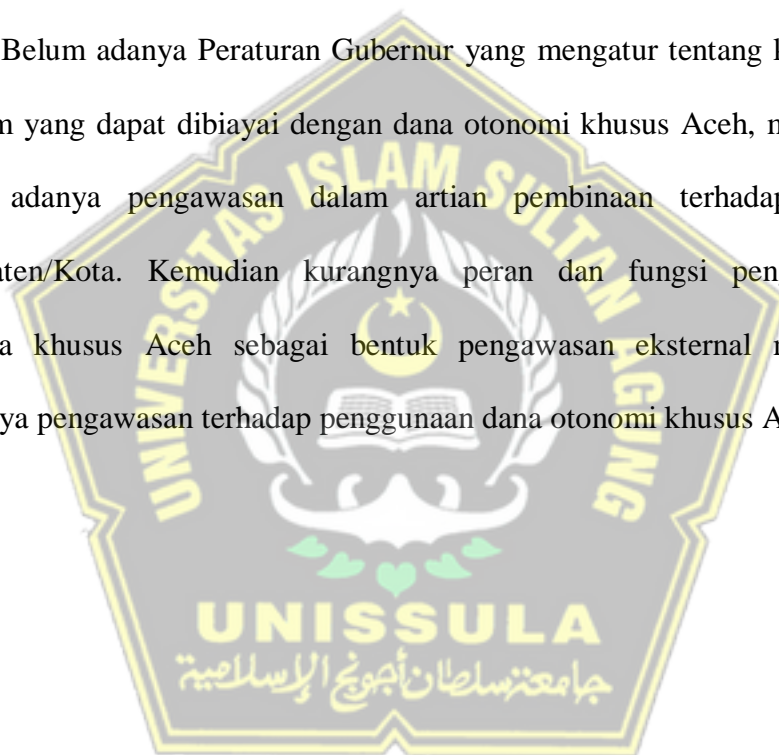
<sup>101</sup> Sonny Kerap, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998. h. 93.

<sup>102</sup> Syarifuddin Hasyim, *Hukum Administrasi Negara*, Syiah University Press, Banda Aceh, 2008, h. 111.

<sup>103</sup> Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, h. 25.

Pengawasan penggunaan dana otonomi khusus Aceh belum menjamin pemenuhan asas kemanfaatan. Pengawasan hanya dilakukan berdasarkan ketentuan nasional. Belum adanya Peraturan Gubernur Aceh tentang pembentukan Satuan Kerja Khusus yang melaksanakan pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus Aceh. Hal ini merupakan kendala dalam mengoptimalkan pengawasan penggunaan dana otonomi khusus Aceh.

Belum adanya Peraturan Gubernur yang mengatur tentang kriteria seleksi program yang dapat dibiayai dengan dana otonomi khusus Aceh, mengakibatkan belum adanya pengawasan dalam artian pembinaan terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota. Kemudian kurangnya peran dan fungsi pengawasan dari lembaga khusus Aceh sebagai bentuk pengawasan eksternal mencerminkan lemahnya pengawasan terhadap penggunaan dana otonomi khusus Aceh.





## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan.**

Berdasarkan uraian pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa dalam hal mekanisme fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah dengan tujuan untuk pengawasan tersebut merupakan wujud tindakan preventif terhadap penanganan berbagai penyelewengan yang membahayakan dan merugikan hak dan kepentingan daerah, masyarakat dan negara.
2. Bahwa dampak pengawasan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang melaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Tujuan akhir dari pengawasan yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh merupakan pengawasan eksternal, yaitu kontrol politis yang dilakukan terhadap Pemerintah Aceh. Pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Aceh yang dimulai dari pembahasan anggaran hingga penyampaian laporan pertanggung

jawaban dari Pemerintah Aceh (Gubernur) tidak begitu efektif mengingat antara kedua lembaga ini memiliki banyak kepetingan di dalamnya.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat disarankan sebagai berikut:

1. Disarankan bahwa perlu dibentuknya satuan tugas oleh Kementerian Dalam Negeri yang pada prinsipnya melakukan pengawasan terpadu atas penggunaan dana otsus di tiap-tiap daerah. Satgas tersebut terdiri dari unsur-unsur BPK, BPKP, Inspektorat, dan Kemendagri.
2. Disarankan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Aceh perlu untuk membentuk lembaga khusus pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh yang terdiri dari pihak independen di luar dewan.
3. Disarankan bahwa pengawasan dari masyarakat akan efektif ketika akademisi, intelektual, tokoh masyarakat pers dan ornop yang independen, khususnya dalam hal pendanaan. Untuk bisa independen antara lain dengan cara berkolaborasi antara elemen masyarakat tersebut dan peningkatan keterbukaan informasi untuk memudahkan masyarakat dalam mengawasi pengelolaan Dana Otonomi Khusus.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Al Quran dan Hadist

Al Quran Al Fathih, Insan Media Pustaka, Jakarta.

M. Kamalul Fikri dan M. Kamalul Fikri, *Imam Al-Bukhari*, Diva Press Group, Yogyakarta, 2022.

### 2. Buku

Agung Djojosoekarto, et.al, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia, Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, 2008.

Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.

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

Bagir Manan, *Perbandingan Hukum Tata Negara, Dewan Konstitusi di Perancis dan Mahkamah Konstitusi di Jerman*, Program Pasca Sarjana Unpad, Bandung, 1995.

-----, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001

Bambang Sutiyoso, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1992.

Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional (Cetakan Pertama)*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik dan teori Pilihan Publik*, Ghalia Indonesia Anggota Ikapi, Bogor, 2006.

Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008.

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, NV Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957.

- Frans H. Winarta, *“Governance and Corruption” (Makalah Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and Challenges diselenggarakan oleh CSIS 7 Nopember)*, Jakarta, 1999.
- HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Rajagrafindo, Jakarta, 2004.
- Heru Cahyono, “Evaluasi Atas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat Dan Sarat Konflik Internal”, *Jurnal Penelitian Politik*, No. 2, Th. 2012, Januari, 2012.
- Hirsch Ballin, *Publiekrecht en Beleid*, Alphen ann den Rejn, Samson, 1979.
- I Gde Panca Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Jacobus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.
- Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2010.
- Jimly Asshidique, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007.
- Kaelan, *Pendidikan Pancasila: Edisi Reformasi 2016*, Paradigma, Yogyakarta, 2016.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002.
- Miftah Toha, *Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah (Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7)*, Jakarta, 1999.
- Miriam Budihardjo, *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta, 1980.
- , *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2007.
- Muhammad Farouk, *Menuju Reformasi Polri*, PTIK Press & Restu Agung, Jakarta, 2003.
- Moh. Amin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar RI*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan HAM-R, Jakarta, 1960.

- Moh. Mahfud MD, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi dalam Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000.
- Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- M. Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya, 2009.
- M. Laica Marjuki, *Berjalan–Jalan di Ranah Hukum: Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Sekjend MK RI, Jakarta, 2006.
- Nitibaskara, Tb. Ronny Rahman, *Perangkap Penyimpangan Dan Kejahatan Teori Baru Dalam Kriminologi*, YPKIK, Jakarta, 2009.
- Nyimas Latifah Letty Azis., et.al, *Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa Problematika dan Solusi*, P2Politik-LIPI, Jakarta, 2019.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, tanpa tahun
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008.
- Sarah Nuraini Siregar, “Pergeseran Masalah Kemanan di Aceh”, *Jurnal Penelitian Politik*, No. 1, Th. 2016, Agustus, 2016.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Soekarwo, *Berbagai Masalah Keuangan Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003.
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.
- Sonny Kerap, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003.
- Suriansyah Murhani, *Aspek-Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2008.
- Syarifuddin Hasyim, *Hukum Administrasi Negara*, Syiah University Press, Banda Aceh, 2008.



Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan)*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990.

Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2009.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.

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

Robert C. Salomon dan Andi Karo-Karo, *Etika Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, 1987.

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

### **3. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal.

### **4. Jurnal dan Makalah**

Andi Aminah, "Pengawasan APBD Oleh DPRD Kab. Pangkep", *Meraja Jurnal* No. 2, Th. 2019 Juni 2019.

Benny Abidin, Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Perda Mengenai APBD Di Kabupaten Batang, *Jurnal Law Reform Program Studi Magister Ilmu Hukum* No. 2, Th. 2018 September, 2018.

Budiyono, "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, No. 1, Th. 2013, April, 2013.

Debora Sanur L, "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh", *Jurnal Politica*, No. 1, Th. 2020 Mei 2020.

Erlanda Juliansyah Putra, "Mewujudkan Kesejahteraan melalui Dana Otonomi Khusus Aceh Perspektif hukum Keuangan", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 64, Th. 2014, Desember, 2014.



- Iwan Sulistiyo, "Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal", *Jurnal Daulat Hukum*, No. 1, Th. 2018 Maret 2018.
- Jawade Hafidz, "Sistem Pertanggungjawaban Perkara Korupsi Dalam Rangka Percepatan Penyelamatan Uang Negara", *Jurnal Dinamika Hukum*, No. 2, Th. 2011 Februari 2011.
- Jefrie Maulana, "Perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh Antara Provinsi dan Kabupaten/Kota", *Syiah Kuala Law Journal*, No. 1, Th. 2018 April 2018.
- Khairil Akbar, dkk, "Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi", *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*, No. 1, Th. 2021, Juni, 2021.
- Lis Setiyowati, "Upaya Preventif Dalam Rangka Pengawasan Terhadap APBD Melalui Penjaringan Aspirasi Masyarakat Oleh DPRD", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum* No. 2, Th. 2019 Mei 2019.
- Maria Ekowati, "Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Dalam Mendukung Kinerja Pemerintah Di Provinsi Aceh", *Jurnal Media Birokrasi*, No. 1, Th. 2020, April, 2020.
- M. Agus Santoso, "Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan", *Jurnal Hukum*, No. 4, Th. 2011 Oktober 2011.
- M. Fahrudin Andriyansyah, "Peran Partai Politik Lokal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Khusus Provinsi Aceh", *Jurnal Yurisprudensi*, No. 1, Th. 2020 Januari 2020.
- M. Rizal Bagaskoro dan Jawade Hafidz, "Sistem Pembuktian Penghitungan Unsur Kerugian Negara Tindak Pidana Korupsi dalam Peradilan Pidana Indonesia Sistem", *Law Development Journal*, No. 4, Th. 2020 Desember 2020.
- Santi Andriyani, "Gerakan Aceh Merdeka Tranformasi Politik dari Gerakan Bersenjata Manjadi Partai Politik Lokal Aceh", *Jurnal iisip Jakarta*, No. 1, Th. 2017 Januari 2017.
- Saldi Isra, "Hubungan Presiden & DPR", *Jurnal Konstitusi*, No. 3, Th. 2013 September 2013.
- Sikka Nurparijah, "Partai Politik Lokal Dan Evaluasi Dalam Penyelenggaraan Dana Otonomi Khusus Aceh", *Jurnal Lex Renaissance*, No. 2, Th. 2022 April 2022.

- Simon Mote, “Diskursus Teoretis Penerapan Good Governance Dalam formulasi kebijakan daerah”, *Jurnal Pemerintahan dan Keamanan Publik*, No. 1, Th. 2020 Februari 2020.
- Sufriadi, “Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia”, *Jurnal Yuridis* No. 1, Th. 2014, Juni, 2014.
- Yuni Kartika, “Lembaga Legislatif Republik Indonesia Dalam Perspektif Siyash Dusturiyyah (Analisis terhadap Fungsi Legislasi, Pengawasan, dan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)”, *Jurnal Qiyas*, No. 1, Th. 2021 April 2021.
- Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mei 2000.
- Husni jalil, Eddy Purnama, Daud Yoesoef, *Membangun Tata Kelola Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Khusus Aceh*.
- Joko Triharyanto, *Desentralisasi Fiskal Seutuhnya*, Artikel, Pegawai Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI, Jakarta. 2016.
- Soewoto Mulyosudarmo, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (Makalah disampaikan dalam Forum Workshop tentang Revitalisasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Madiun 18-19 April)*, 2000.
- Stefanus, K.Y. *Pengembangan Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah Seminar, 2009.
- Departemen Pendidikan Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2008.

## 5. Internet

- <https://liputan6.com/global/read/2294284/15-8-2005-ri-dan-gam-berdamai-di-helsinki>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2023 pukul 19.52 Wib.
- <http://www.imparsial.org/publikasi/opini/desentralisasi-asimetris-politik-aceh-dan-papua/>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2023 pukul 20.00 Wib.
- <https://www.kompas.id/baca/utama/2018/08/15/dana-otsus-jadi-ladang-korupsi-elit>. Diakses tanggal 17 Juli 2023 pukul 20.52 Wib.
- <https://www.ocbcnisp.com/id/article/2022/05/27/dana-adalah>. Diakses tanggal 17 Juli 2023 pukul 21.23 Wib.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180214082828-35-276055/tiga-pasal-kontroversial-uu-md3>. Diakses pada tanggal 21 Juli 2023 pukul 19.45 Wib.

<https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/191430/berakhir-2027-otsus-provinsi-acehdiusulkan-berlaku-selamanya>. Diakses pada tanggal 27 Juli 2023 pukul 10.51 Wib.

<https://www.tribunnews.com/nasional/2019/08/15/sejarah-hari-ini-gam-dan-ri-berdamai-lewat-perjanjianhelsinki-perundingan-sampai-5-putaran>. Diakses pada tanggal 27 Juli 2023 pukul 10.55 Wib.

