

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan otonomi khusus untuk Provinsi Aceh pada dasarnya merupakan pemberian kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah provinsi dan rakyat Aceh. Kewenangan yang berarti peran dan tanggung jawab yang lebih besar dalam mengatur, menyelenggarakan dan melaksanakan pemerintahannya. Berlakunya Undang-Undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh membuat dana otonomi khusus menjadi sumber penerimaan yang signifikan untuk pemerintah Aceh. Undang-undang ini lahir tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005.

Undang-Undang No.11 Tahun 2006 menyebutkan status otonomi khusus diberikan kepada Provinsi Aceh mengingat karakter perjuangan masyarakat Aceh pada masa lampau. Selain itu, Undang-Undang ini lahir dengan pertimbangan bahwa pemerintahan dan pembangunan di Aceh belum dapat mencerminkan kesejahteraan rakyat, keadilan, serta pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia. Dana otsus diberikan dengan maksud agar kebutuhan tersebut terpenuhi, khususnya pembangunan yang tertinggal dikarenakan konflik yang terjadi serta pembagian dalam penerimaan sumber daya alam (SDA) yang tidak sesuai (Putra, 2014).

Berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 pasal 183 ayat 1, dana otsus yang diberikan untuk Pemerintah Aceh ditujukan agar membiayai pembangunan di Provinsi Aceh, terutama pada sector pembangunan, pemeliharaan infrastruktur, meningkatnya pemberdayaan ekonomi masyarakat, pengentasan kemiskinan, pendanaan di berbagai

bidang yang krusial seperti pendidikan, sosial, dan kesehatan. Dana otsus diberlakukan dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun sejak awal diberikan, dengan porsi alokasi 2% (dua persen) dari Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional untuk tahun pertama hingga tahun kelima belas, dan porsi alokasi 1% (satu persen) dari DAU Nasional untuk tahun keenam belas hingga tahun kedua puluh.

Berdasarkan Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus, Pemerintah Provinsi Aceh mendapatkan alokasi sebesar 40 persen dan pemerintah kabupaten/kota mendapatkan alokasi dana sebesar 60 persen. Dana ini diberikan dalam bentuk pagu dan disusun oleh pemerintah provinsi. Namun pada tahun 2014, pemerintah kabupaten/kota menerima porsi dana yang sebaliknya. Hal ini sebagai bentuk dari berlakunya Qanun No.2 Tahun 2013 yang merupakan perubahan dari Qanun Nomor 2 Tahun 2008. Alokasi dana yang diterima kabupaten/kota berubah dari 60 persen menjadi 40 persen. Namun melalui mekanisme ini, pemerintah Provinsi Aceh justru memberikan kesempatan untuk kabupaten/kota agar mengelola sendiri dana otsus yang telah dialokasikan. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah provinsi tak luput dari besarnya tuntutan agar dana otsus dikelola dengan efektif sehingga manfaatnya dapat dirasakan masyarakat secara nyata. Pengelolaan dana otsus yang efektif tentunya diiringi dengan regulasi dari pemerintahan yang jelas, terstruktur dan bersifat mengikat.

Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) menjelaskan bahwa penggunaan dana otsus dimaksudkan benar-benar untuk kepentingan masyarakat. Namun selama tahun 2008-2013, Panitia Khusus DPRA dan Badan Anggaran DPR RI menyiratkan kekecewaan yang mendalam terhadap pengelolaan Dana Otonomi Khusus. Pemanfaatan dana otsus

belum mencapai hasil sebagaimana diharapkan. Banyak proyek otsus tidak tepat sasaran, tidak tepat peruntukan, tidak tepat waktu, dan tidak tepat pelaporannya.

Saat dana otsus dilaksanakan pertama kali yaitu pada tahun 2008, Pemerintah Aceh sendiri belum memiliki panduan yang khusus dalam hal perencanaan serta penganggaran dana otsus, sehingga Pemerintah Aceh mengambil kebijakan untuk mengalokasikan dan mengelola dana secara penuh. Selanjutnya, pemerintah kabupaten/kota dilibatkan dalam penyusunan program yang mengacu pada rencana kerja kabupaten/kota serta rencana pembangunan jangka panjang mengacu pada Undang-Undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Penyusunan program dan kegiatan yang didanai oleh dana otsus harus sesuai dengan kriteria pemilihan program dan kegiatan. Program yang akan disusun oleh pemerintah Aceh yang didanai oleh dana otsus berupa program beserta kegiatan yang strategis. Penyusunan program juga harus selaras dengan Qanun No. 2 Tahun 2008 dan Qanun No. 2 Tahun 2013 sehingga program mempunyai daya dorong yang kuat, dan berpengaruh signifikan terhadap pencapaian kesejahteraan masyarakat Aceh yang lebih baik, nyata, dan adil. Regulasi inilah yang menjadi tolok ukur untuk berhasilnya program yang bisa memberikan kesejahteraan pada masyarakat Aceh secara menyeluruh.

Berbeda dengan proses penyusunan, proses perencanaan ditandai dengan dilaksanakannya sebuah musyawarah yang dinamakan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) Musrenbang merupakan salah satu mekanisme penting dalam proses perencanaan program dan kegiatan yang telah disusun dan diusulkan oleh

pemerintah. Setiap program dan kegiatan yang telah diusulkan, wajib dibahas kembali dalam forum musrenbang. Program dan kegiatan otsus pada tingkat Kabupaten/Kota disepakati bersama pada saat Musrenbang Otsus. Pengusulan program ini melibatkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan pihak legislatif. Selain itu, pengusulan program tersebut disusun dan disesuaikan dengan pagu yang telah disediakan. Pagu untuk dana otonomi khusus selama tahun 2016-2018 dapat dilihat pada tabel 1.1

**Tabel 1.1**  
**Pagu Dana Otonomi Khusus**

Tahun	Pagu Dana Otonomi Khusus	
	Nasional	Prov. Aceh
2016	18.264.433.884.000	7.707.216.942.000
2017	19.443.292.590.000	7.971.646.295.000
2018	21.059.583.186.000	8.029.791.593.000
Total	<b>58.767.309.660.000</b>	<b>23.708.654.830.000</b>

*Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (2019)*

Sejak pertama kali dikeluarkan, peraturan daerah/qanun yang membahas tentang otsus sudah mengalami beberapa kali perubahan. Dimulai dari Qanun Nomor 2 Tahun 2008 yang berlanjut pada Qanun Nomor 2 Tahun 2013, hingga Qanun Nomor 10 Tahun 2016. Qanun tersebut dirubah dengan tujuan untuk memperbaiki perencanaan program otsus dan pemanfaatan dana otsus. Dana Otsus ditujukan untuk membiayai program dan kegiatan pembangunan yang strategis dan mempunyai daya dorong yang kuat dalam mencapai kesejahteraan masyarakat. Penggunaan Dana Otsus sebagaimana telah dimandatkan dalam

undang-undang dan qanun untuk membiayai 6 sektor pembangunan, yaitu; infrastruktur, ekonomi, kemiskinan, pendidikan, sosial dan kesehatan. Pembiayaan pembangunan yang tepat pada keseluruhan sektor ini diharapkan dapat menjadi daya dorong yang kuat bagi Aceh untuk memacu pembangunan.

Dalam pembangunan daerah, tentunya tidak lepas dari peran masyarakat. Penyusunan program otsus umumnya harus melibatkan masyarakat dengan harapan agar timbulnya sikap saling terbuka antara pemerintah dengan masyarakat. Pemerintah dan masyarakat pada dasarnya secara bersama-sama berpartisipasi dan bertanggung jawab terhadap suatu kegiatan yang dilaksanakan. Partisipasi dianggap sebagai tindakan “mengambil bagian” dalam hal kegiatan dan pernyataan dengan tujuan memperoleh manfaat dari kegiatan tersebut.

Salah satu bentuk partisipasi adalah partisipasi dalam pengambilan keputusan. Pada partisipasi ini, masyarakat dilibatkan dalam proses partisipasi pengambilan keputusan dengan tujuan agar masyarakat dapat lebih aktif serta peduli mengenai keadaan sekitar dan apa saja yang masyarakat butuhkan pada daerah mereka masing-masing. Partisipasi masyarakat dapat dilihat dengan pemberian usulan-usulan secara langsung dalam penyusunan anggaran sehingga program yang disusun sesuai dengan harapan masyarakat (Totok, 2015).

Maka dari itu, untuk memberikan pemahaman lebih lanjut mengenai pengelolaan dana otsus telah dilakukan penelitian tentang **“Penganggaran partisipatif dalam Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus di Kabupaten Nagan Raya Tahun 2016-2018”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemahaman latar belakang di atas, maka rumusan permasalahan yang diangkat adalah: “Bagaimana Penganggaran partisipatif dalam Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus di Kabupaten Nagan Raya tahun 2016-2018?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini dan mengacu pada rumusan masalah diatas adalah untuk mengetahui proses Penganggaran partisipatif dalam pemanfaatan Dana Otonomi Khusus di Kabupaten Nagan Raya tahun 2016-2018.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki dua manfaat akademis, yaitu :

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Diharapkan dapat menambah wawasan teori melalui penelitian yang dilaksanakan sehingga memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pemerintahan khususnya mengenai proses penganggaran partisipatif dalam pemanfaatan Dana Otonomi Khusus.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Penelitian ini dilakukan untuk menambah wawasan mengenai Penganggaran partisipatif dalam pemanfaatan Dana Otonomi Khusus di Kabupaten Nagan Raya.
2. Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Nagan Raya khususnya dalam proses Penganggaran partisipatif dalam pemanfaatan Dana Otonomi Khusus di Kabupaten Nagan Raya.
3. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi serta pemahaman kepada Pemerintah Kabupaten Nagan Raya terkait dengan Penganggaran partisipatif dalam pemanfaatan Dana Otonomi Khusus di Kabupaten Nagan Raya.

## **1.5 Studi Terdahulu**

Beberapa penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan topik ini, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Aprianto Kuddy (2018) dengan judul penelitian Pengaruh Partisipasi Masyarakat, Transparansi Anggaran, dan Peran Pengawasan dalam Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Sektor Pendidikan di Kabupaten Painai. Penelitian ini memberikan hasil bahwa masalah dalam transparansi masih terjadi dikarenakan keterbukaan informasi yang terbatas dari berbagai sisi, baik dari sumber informasi maupun bagaimana dana otsus tersebut dikelola. Masalah partisipasi masyarakat juga terjadi dikarenakan kurangnya dilibatkannya masyarakat dalam sebagian besar program dan kegiatan yang dianggarkan. Selain itu, pihak Inspektorat sebagai pengawas internal dan DPRD sebagai pihak legislatif dari kabupaten belum optimal dalam melaksanakan fungsinya masing-masing terhadap program dan kegiatan yang telah disusun. Penelitian ini menggunakan Metode Penelitian Kualitatif.

Penelitian yang dilakukan oleh Devi Andriyani dan Hijri Juliansyah (2018) dengan judul Penelitian Analisis Disparitas Wilayah Di Provinsi Aceh: Telaah Pada Dana Otonomi Khusus, Hasil penelitian menunjukkan bahwa Hasil penelitian Menunjukkan bahwa kesenjangan di Provinsi Aceh selama periode otsus telah menurun. Kesenjangan diserap terutama dalam kelompok intra-wilayah (dalam wilayah) di Barat Daya, Timur Tengah, dan Timur Laut. Alokasi dana otsus memiliki dampak yang signifikan dalam mengurangi kesenjangan regional, baik dalam deret waktu maupun analisis panel. Kesenjangan yang terjadi di Provinsi Aceh disebabkan oleh faktor lemah dalam menyediakan kebutuhan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan. Karena itu, pengelolaan dana otsus harus dilakukan dengan tepat dalam meningkatkan aspek pendidikan dan layanan kesehatan di Provinsi Aceh. Penelitian ini menggunakan Metode Penelitian Analisis Disparitas dan Model regresi.

Penelitian yang dilakukan oleh Gabriela Lidia Tanase (2018) Dengan judul penelitian *An Overall Analysis Of Participatory Budgeting Advantages And Essential Factors For An Effective Implementation In Economic Entities*. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa proses penganggaran partisipatif merupakan sebuah alat untuk memaksimalkan anggaran. Namun dibalik itu, ada beberapa kelemahan. Penganggaran partisipatif membutuhkan adanya komunikasi dua arah secara menyeluruh dan rasa saling percaya serta komitmen yang tinggi antara bawahan dan atasan. Proses penganggaran partisipatif dapat meningkatkan kinerja bawahan serta kinerja entitas secara keseluruhan. Faktor esensial agar implementasi dapat efektif dengan adanya desain penganggaran partisipatif yang efektif pula. Seperti adanya motivasi dari atasan untuk membuat bawahan lebih bertanggung jawab. Selain itu pada penelitian ini disarankan agar dilakukannya sebuah penelitian pada entitas tersebut sebelum menerapkan sistem penganggaran partisipatif.

Penelitian yang dilakukan oleh Johanna Speer (2018) dengan judul penelitian *Participatory Governance Reform: A Good Strategy For Increasing Government Responsiveness And Improving Public Services?* Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme tata pemerintahan partisipatif telah banyak dipromosikan di negara-negara berkembang. Mereka diklaim membawa tentang beberapa manfaat kebijakan publik, termasuk peningkatan akuntabilitas, respon pemerintah yang lebih tinggi, dan layanan publik yang lebih baik. Tinjauan literatur ini menunjukkan bahwa bukti klaim ini positif, tetapi terbatas. Selain itu, hal itu mengindikasikan memampukan dan memotivasi warga negara dan pejabat publik untuk membuat pengaturan tata pemerintahan partisipatif berfungsi karena mekanisme akuntabilitas yang efektif merupakan tantangan perusahaan di sebagian besar negara berkembang. Oleh karena itu, diperlukan penelitian lintas kasus yang lebih komparatif



berdasarkan sampel menengah dan besar menilai apakah pengaturan tata kelola partisipatif dapat meningkatkan daya tanggap pemerintah dan kualitas layanan.

Penelitian yang dilakukan oleh Mesak Iek (2014) Dengan judul penelitian Kajian Tingkat Partisipasi, Transparansi Dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua Berdasarkan Tipologi Wilayah. Hasil penelitian ini menunjukkan pengelolaan dana otsus belum optimal pada wilayah pegunungan, wilayah yang sulit diakses serta wilayah yang mudah diakses. Kelemahan yang sangat menonjol pada penelitian ini dilihat pada program dan kegiatan yang dilaksanakan dengan menggunakan dana otsus belum disampaikan secara transparan ke publik, termasuk kepada pihak yang membutuhkan informasi tersebut, baik di wilayah pegunungan, sulit akses, maupun wilayah yang mudah diakses.

Penelitian yang dilakukan oleh Makaria Tatogo, Theo Allo Layuk, dan B. Elita Bharanti (2018) dengan judul Penelitian Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Bidang Pendidikan di Kabupaten Nabire. Hasil penelitian membuktikan bahwa dana otsus yang dikelola telah sesuai dengan regulasi yang mengatur tentang pembagian dan pengelolaan dana otsus. Namun, masalah pada teknis pelaksanaan terjadi dikarenakan kurangnya penyesuaian dalam program dan kegiatan pada tahap perencanaan, rendahnya koordinasi pada bagian internal serta laporan penggunaan dana otsus yang disampaikan diluar waktu yang telah ditentukan.

Penelitian yang dilakukan oleh Krinus dan cahyo sasmito (2018), Dengan judul penelitian Analisis Implementasi Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua Berbasis Program Rencana Strategis Pembangunan Kampung (Respek) Di Kabupaten Mimika Provinsi Papua. Hasil penelitian disebutkan bahwa dalam pengelolaan dana otsus, lemahnya regulasi, rendahnya partisipasi masyarakat, dan dana yang dikelola senantiasa mengalami peningkatan

dari waktu ke waktu. Dana otsus yang direalisasikan juga tidak ditemukan penyalahgunaan dalam pemanfaatannya. Namun, dana otsus yang dialokasikan masih dirasa kurang apabila dikomparasikan dengan tuntutan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Sehingga diharapkan pengelolaan dana kedepannya lebih jujur dan transparan serta melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses penyusunan program yang dirasa perlu untuk memajukan pembangunan daerah di Kabupaten Mimika.

Penelitian yang dilakukan oleh Erlanda Juliansyah Putra (2014), Dengan judul Penelitian Mewujudkan Kesejahteraan Melalui Dana Otonomi Khusus Aceh Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dana otsus dapat berdampak positif bagi masyarakat aceh apabila pengelolaan dana otsus tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan utama yaitu untuk membiayai pembangunan, ekonomi rakyat, mengentaskan kemiskinan, dan keseluruhan item lain yang menjadi indikator kesejahteraan masyarakat Aceh. Penelitian ini Menggunakan Metode Penelitian Kualitatif.

Penelitian yang dilakukan oleh Cut Sri Hartati, Syukri Abdullah, dan Mulia Saputra (2016), dengan judul Penelitian Pengaruh Penerimaan Dana Otonomi Khusus Dan Tambahan Dana Bagi Hasil Migas Terhadap Belanja Modal Serta Dampaknya Pada Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Di Aceh. Hasil penelitian membuktikan bahwa penerimaan dana otsus dan TDBH Migas berpengaruh secara positif terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Aceh. Selanjutnya, peneliti membuktikan bahwa penerimaan dana otsus, TDBH Migas, belanja modal berpengaruh positif terhadap IPM. Belanja modal tidak memediasi dana otsus terhadap IPM baik secara langsung maupun tidak langsung, sebaliknya belanja modal memediasi TDBH terhadap IPM baik secara langsung maupun tidak. Penelitian ini Menggunakan Metode Penelitian Verifikatif atau Pengujian Hipotesis.

Penelitian yang dilakukan oleh Shinta Warouw, Grace Nangoy, Treesje Runtu (2016). Dengan judul Penelitian Analisis Penggunaan Dana Otonomi Khusus pada Pemerintah Kota Sorong di Provinsi Papua Barat. Hasil penelitian memberikan hasil dimana anggaran otsus disalurkan oleh Pemerintah Pusat ke Kota Sorong senantiasa mengalami peningkatan, selalu terealisasi penuh dan tidak terjadi penyimpangan. Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif.

Setelah beberapa penjelasan mengenai teori yang telah diuraikan diatas, kemudian peneliti akan menjabarkan dan mengklasifikasikan studi terdahulu berdasarkan peneliti, tahun, judul penelitian, dan hasil penelitian dalam bentuk tabel, yaitu sebagai berikut Tabel 1.2

**Tabel 1.2**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Peneliti dan Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Aprianto L. Kuddy (2018)	Partisipasi Masyarakat, Transparansi Anggaran, dan Peran Pengawasan dalam Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Sektor Pendidikan di Kabupaten Paniai	Hasil penelitian membuktikan terdapat masalah pada transparansi dikarenakan minimnya informasi yang terbuka, masalah juga terdapat dalam partisipasi masyarakat terhadap penyusunan program dan kegiatan. Hal ini terjadi dikarenakan dalam proses perencanaan kurang melibatkan warga. Inspektorat sebagai pengawas internal dan DPRD sebagai pihak legislative juga belum optimal dalam menjalankan fungsinya masing-masing.
2	Devi Andriyani, Hijri Juliansyah (2018)	Analisis Disparitas Wilayah Di Provinsi Aceh: Telaah Pada Dana Otonomi Khusus	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kesenjangan di Provinsi Aceh selama periode otsus telah menurun. Kesenjangan diserap terutama dalam kelompok intra-wilayah (dalam wilayah) di Barat Daya, Timur Tengah, dan Timur Laut. Alokasi dana otsus

			memiliki dampak yang signifikan dalam mengurangi kesenjangan regional, baik dalam deret waktu maupun analisis panel. Kesenjangan yang terjadi di Provinsi Aceh disebabkan oleh faktor lemah dalam menyediakan kebutuhan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan. Karena itu, pengelolaan dana otsus harus dilakukan dengan tepat dalam meningkatkan aspek pendidikan dan layanan kesehatan di Provinsi Aceh.
3	Gabriela Lidia Tănase (2018)	<i>An Overall Analysis Of Participatory Budgeting Advantages And Essential Factors For An Effective Implementation In Economic Entities</i>	Hasil penelitian mengungkapkan bahwa proses penganggaran partisipatif merupakan sebuah alat untuk memaksimalkan anggaran. Namun dibalik itu, ada beberapa kelemahan. Penganggaran partisipatif membutuhkan adanya komunikasi dua arah secara menyeluruh dan rasa saling percaya serta komitmen yang tinggi antara bawahan dan atasan. Proses penganggaran partisipatif dapat meningkatkan kinerja bawahan serta kinerja entitas secara keseluruhan. Faktor esensial agar implementasi dapat efektif dengan adanya desain penganggaran partisipatif yang efektif pula. Seperti adanya motivasi dari atasan untuk membuat bawahan lebih bertanggung jawab. Selain itu pada penelitian ini disarankan agar dilakukannya sebuah penelitian pada entitas tersebut sebelum menerapkan sistem penganggaran partisipatif.
4	Johanna Speer (2018)	<i>Participatory Governance Reform: A Good Strategy For Increasing Government Responsiveness And Improving Public Services?</i>	Hasil Penelitian mengungkapkan Mekanisme tata pemerintahan partisipatif telah banyak dipromosikan di negara-negara berkembang. Mereka diklaim membawa tentang beberapa manfaat kebijakan publik, termasuk peningkatan akuntabilitas, respon pemerintah yang lebih tinggi, dan layanan publik yang lebih baik. Tinjauan literatur ini menunjukkan

			<p>bahwa bukti klaim ini positif, tetapi terbatas. Selain itu, hal itu mengindikasikan memampukan dan memotivasi warga negara dan pejabat publik untuk membuat pengaturan tata pemerintahan partisipatif berfungsi karena mekanisme akuntabilitas yang efektif merupakan tantangan perusahaan di sebagian besar negara berkembang. Oleh karena itu, diperlukan penelitian lintas kasus yang lebih komparatif berdasarkan sampel menengah dan besar menilai apakah pengaturan tata kelola partisipatif dapat meningkatkan daya tanggap pemerintah dan kualitas layanan.</p>
5	Mesak Iek (2014)	Kajian Tingkat Partisipasi, Transparansi Dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua Berdasarkan Tipologi Wilayah	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan pengelolaan dana otsus belum optimal pada wilayah pegunungan, wilayah yang sulit diakses serta wilayah yang mudah diakses. Kelemahan yang sangat menonjol pada penelitian ini dilihat pada program dan kegiatan yang dilaksanakan dengan menggunakan dana otsus belum disampaikan secara transparan ke publik, termasuk kepada pihak yang membutuhkan informasi tersebut, baik di wilayah pegunungan, sulit akses, maupun wilayah yang mudah diakses.</p>
6	Makaria Tatogo, Theo Allo Layuk, dan B. Elita Bharanti (2018)	Pengelolaan Dana Otsus Bidang Pendidikan di Kabupaten Nabire	<p>Hasil penelitian membuktikan bahwa pengelolaan otsus telah merujuk pada regulasi pemerintahan setempat. Namun terjadi permasalahan teknis dimana kurangnya sinkronisasi pada tahap perencanaan, koordinasi yang rendah pada bagian internal, serta penyampaian laporan penggunaan dana yang kerap kali mengalami keterlambatan yang berulang.</p>
7	Krinus Kum dan Cahyo	Analisis Implementasi Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua Berbasis	<p>Hasil penelitian disebutkan bahwa dalam pengelolaan dana otsus, lemahnya regulasi, rendahnya</p>

	Sasmito (2018)	Program Rencana Strategis Pembangunan Kampung (Respek) Di Kabupaten Mimika Provinsi Papua	partisipasi masyarakat, dan dana yang dikelola senantiasa mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Dana otsus yang direalisasikan juga tidak ditemukan penyalahgunaan dalam pemanfaatannya. Namun, dana otsus yang dialokasikan masih dirasa kurang apabila dikomparasikan dengan tuntutan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Sehingga diharapkan pengelolaan dana kedepannya lebih jujur dan transparan serta melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses penyusunan program yang dirasa perlu untuk memajukan pembangunan daerah di Kabupaten Mimika.
8	Erlanda Juliansyah Putra (2014)	Mewujudkan Kesejahteraan Melalui Dana Otonomi Khusus Aceh Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara	Hasil penelitian menunjukkan bahwa dana otsus dapat berdampak positif bagi masyarakat aceh apabila pengelolaan dana otsus tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan utama yaitu untuk membiayai pembangunan, ekonomi rakyat, mengentaskan kemiskinan, dan keseluruhan item lain yang menjadi indikator kesejahteraan masyarakat Aceh.
9	Cut Sri Hartati, Syukri Abdullah, dan Mulia Saputra. (2016)	Pengaruh Penerimaan Dana Otonomi Khusus dan Tambahan Dana Bagi Hasil Migas Terhadap Belanja Modal Serta Dampaknya Pada Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Di Aceh	Hasil penelitian membuktikan bahwa penerimaan dana otsus dan TDBH Migas berpengaruh secara positif terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Aceh. Selanjutnya, peneliti membuktikan bahwa penerimaan dana otsus, TDBH Migas, belanja modal berpengaruh positif terhadap IPM. Belanja modal tidak memediasi dana otsus terhadap IPM baik secara langsung maupun tidak langsung, sebaliknya belanja modal memediasi TDBH terhadap IPM baik secara langsung maupun tidak.
10	Shinta Warouw, Grace Nangoy,	Analisis Penggunaan Dana Otonomi Khusus pada Pemerintah Kota Sorong di Provinsi Papua Barat	Hasil penelitian membuktikan anggaran otsus yang di salurkan oleh Pemerintah Pusat ke Kota Sorong senantiasa mengalami peningkatan,

	Treesje Runtu (2016)		selalu terealisasi penuh dan tidak terjadi penyimpangan.
--	----------------------	--	--

*Sumber: (Data diolah dari studi terdahulu berupa jurnal, 2019)*

Berdasarkan tabel di atas memberikan perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu memberikan perbedaan, seperti: Penelitian yang dilakukan oleh Makaria Tatogo, Theo Allo Layuk, dan B. Elita Bharanti (2018) yang meneliti tentang pengelolaan dana otsus yang lebih mengarah pada bidang Pendidikan. Dapat dijelaskan pula bahwasanya dari beberapa penelitian terdahulu terdapat persamaan seperti penelitian yang dilakukan oleh Shinta Warouw, Grace Nangoy, Treesje Runtu (2016) yang meneliti tentang penggunaan dana otonomi khusus mengalami peningkatan dalam hal penyaluran serta terealisasi penuh dan tidak mengalami penyimpangan.

Dalam penelitian ini peneliti membahas mengenai bagaimana partisipasi masyarakat mampu mempengaruhi pemanfaatan dana otonomi khusus. Pada tahap ini masyarakat diajak untuk berpartisipasi dalam perencanaan program dana otsus yang dilakukan melalui musrenbang. Selain itu, tempat penelitian juga menjadi pembeda antara penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang seperti penelitian yang dilakukan oleh Krinus Kum dan Cahyo Sasmito (2018) yang melakukan penelitian di Kabupaten Mimika sedangkan penelitian sekarang dilakukan di Kabupaten Nagan Raya.

## **1.6 Kerangka Dasar Teori**

### **1.6.1 Penganggaran partisipatif**

Penganggaran partisipatif dapat didefinisikan sebagai proses pengambilan keputusan di mana warga negara berunding dan bernegosiasi tentang distribusi sumber daya publik. Anthony dan Govindarajan (2005:87) menyatakan bahwa partisipasi anggaran yaitu proses

dimana pembuat anggaran terlibat dan mempunyai pengaruh dalam penentuan besar anggaran. Anggaran partisipatif memiliki arti penting dalam pengelolaan organisasi salah satunya yaitu dapat meningkatkan rasa kesatuan dengan para manajer yang pada akhirnya akan meningkatkan kerjasama dalam mencapai tujuan organisasi tersebut.

Pada penganggaran partisipasi, semua tingkatan organisasi harus dilibatkan dalam penyusunan anggaran karena atasan biasanya kurang mengetahui kegiatan sehari-hari pada tingkatan bawah. Namun, atasan mempunyai perspektif atau pandangan yang lebih luas atas perusahaan secara keseluruhan yang sangat vital terhadap pembuatan kebijakan anggaran secara umum. Anggaran partisipatif dapat mengurangi tekanan dan kegelisahan para bawahan, karena mereka dapat mengetahui suatu tujuan yang relevan, dapat diterima dan dapat dicapai. Artinya dengan adanya anggaran partisipatif keselarasan tujuan setiap pusat pertanggungjawaban dapat tercipta (Asriningati, 2006).

Dalam mengukur tingkat partisipasi masyarakat guna membantu instansi pemerintahan dalam pengambilan keputusan terkait pemanfaatan dana otsus mengacu pada 3 indikator yang dikemukakan oleh Cohen dan Uphoff (1977), indikator tersebut berupa:

- a. Partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan;
- b. Partisipasi masyarakat dalam tahap pelaksanaan pembangunan; dan
- c. Partisipasi dalam tahap evaluasi.

Sementara itu, menurut Mahmudi dalam Milia et al (2015) dalam mengelola dana otonomi khusus ada 3 tahapan yang harus dilalui, tahapan tersebut yaitu:

- a. Penganggaran Otsus;
- b. Pelaksanaan Otsus;
- c. Monitoring dan evaluasi Otsus.



Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan (Nordiawan, 2006: 47). Sebuah organisasi membutuhkan anggaran untuk menterjemahkan keseluruhan strategi ke dalam rencana tujuan jangka pendek dan jangka panjang (Hansen dan Mowen, 2012: 423). Dikarenakan penganggaran partisipatif merupakan tema yang cukup baru, maka bentuk-bentuk inovatif penganggaran partisipatif terus dikembangkan setiap saat. Anggaran baru, tema baru, mitra baru, berbagai bidang menunjukkan bahwa penganggaran partisipatif bermanfaat dalam berbagai bidang.

Proses penganggaran partisipatif biasanya mensyaratkan keterlibatan warga negara dalam berbagai fase siklus anggaran dengan tujuan memasukkan masyarakat yang secara tradisional tidak terlibat dalam keputusan kebijakan. Selain keterlibatan warga negara, penganggaran partisipatif menciptakan peluang untuk efisiensi yang lebih besar dalam alokasi dana publik dan meningkatkan kedekatan antara masyarakat dan pihak pemerintah.

### **1.6.2 Manfaat Penganggaran Partisipatif**

Sadeli dan Siswanto (2010:136), menguraikan salah satu aspek penting dari penganggaran adalah dimasukkannya pertimbangan perilaku. Bagaimana wujud dan gambaran manusia dalam sebuah organisasi merupakan inti proses penganggaran. Anggaran adalah suatu rencana tertulis, karenanya selintas anggaran tidak memiliki unsur manusia dan sedikit otomatis. Hal itu jauh berbeda dari kenyataan, anggaran digunakan sebagai suatu standar untuk mengukur kinerja seseorang. Menurut Souza (2001) Penganggaran partisipatif mempunyai dampak yang positif, diantaranya adalah terwujudnya tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan transparansi, pertanggungjawaban, hubungan yang

demokratis antara lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk kesadaran masyarakat untuk terlibat aktif pada kegiatan selain pengambilan kebijakan anggaran yang meningkat.

Ketika masyarakat ikut terlibat dalam proses penganggaran membuat kinerja pemerintah lebih baik dan masyarakat juga sadar untuk memahami lebih jauh tentang kinerja pemerintah. Melalui proses ini, masyarakat tersadar untuk terlibat secara aktif pada setiap proses dan pengambilan kebijakan yang terjadi. Sehingga pada akhirnya membuat pemerintah semakin transparan dengan masyarakat maupun pihak ketiga seperti media dan komunitas yang ada di sekitar dalam tata kelola pemerintahan (*governance*).

Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam penganggaran partisipatif menjadikan pemerintah melakukan perubahan terutama perubahan dalam sistem tatakelola pemerintahan dan pertanggungjawaban pemerintahan terhadap kebijakan yang telah dibuat kepada masyarakat. Adanya website diharapkan dapat menjadi sebuah sarana dalam mempublikasikan kinerja pemerintah. Pemerintah dapat menyampaikan pertanggungjawaban mengenai tugas yang dijalankan, masyarakat dapat juga mengakses informasi tersebut secara real-time dan dapat lebih jauh mempertanyakan sejauh mana sudah kinerja pemerintah berjalan.

Adanya penganggaran partisipatif, posisi legislatif sebuah pemerintahan semakin penting. Masyarakat diberikan kesempatan untuk bertemu secara langsung dengan pihak legislatif dalam forum musrenbang. Lebih lanjut, masyarakat juga dapat berinteraksi dengan pihak legislatif diluar proses perencanaan dan penganggaran untuk pembangunan. Masyarakat juga dapat menekan pihak legislatif agar dapat mengawasi program yang diprioritaskan kepada pemerintah, mengingat masyarakat merupakan penerima manfaat secara langsung maupun tidak langsung dalam dana otsus. Sehingga pihak legislatif dalam hal ini merupakan

DPRD harus terlibat aktif dalam setiap perencanaan kebijakan publik agar program yang diajukan berjalan sesuai dengan yang direncanakan.

### **1.6.3 Permasalahan Penganggaran Partisipatif**

Penganggaran partisipatif menjadikan masyarakat sadar untuk terlibat aktif dalam setiap diskusi mengenai isu sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang diselenggarakan. Souza (2001) menyatakan bahwa ada tiga persoalan yang mendasar pada proses partisipasi masyarakat. Permasalahan pertama dapat dilihat dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, dari sisi pemerintah yang telah membuat kebijakan dengan melibatkan masyarakat, namun pemerintah masih mempunyai ruang serta peran dalam mengontrol maupun mengendalikan campur tangan partisipasi masyarakat.

Selanjutnya, permasalahan kedua dapat dilihat pada proses partisipasi masyarakat yang dilaksanakan merupakan partisipasi formalitas. Partisipasi ini hanyalah sekedar mekanisme untuk memenuhi penganggaran partisipatif. Permasalahan yang terakhir terdapat pada kuatnya kooptasi antarlembaga yang berusaha untuk mengaruh partisipasi warga dalam proses penyusunan anggaran tersebut. Kooptasi merupakan usaha yang mengarah kerjasama yang dilakukan dengan jalan menyepakati pimpinan yang akan ditunjuk untuk mengendalikan jalannya pemerintahan.

Kooptasi yang terjadi didalam pemerintahan tersebut menciptakan manipulasi dalam partisipasi. Menurut Souza (2001), meskipun permasalahan tersebut terjadi dalam Penganggaran partisipatif, namun praktiknya dinilai cukup sukses seperti pada kota Porto Large dan kota Belo Horizonte yang terdapat di Brazil. Kesuksesan dan kegagalan dalam implementasi penganggaran partisipatif yang dinilai tergantung pada perspektif yang dilihat. Ada beberapa perspektif terhadap makna dan eksistensi Penganggaran partisipatif. Hal yang

menjadi sorotan seperti partisipasi yang dianggap sebagai suara warga dalam proses pengambilan keputusan. Pemahaman ini menjadikan partisipasi masyarakat adalah bagian dari suara masyarakat, akuntabilitas, serta transparansi.

Suara masyarakat dijadikan sebagai tolok ukur kesuksesan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Maka apabila tingkat suara warga yang terdengar semakin banyak dalam proses demokrasi, maka peluang aktualisasi dalam akuntabilitas dan transparansi juga semakin tinggi. Organisasi multilateral mengatakan bahwa partisipasi ini haruslah didukung secara penuh oleh pemerintah. Hal ini dapat diwujudkan dengan membuat payung huku untuk memberikan ruang bagi warga dalam proses pengambilan keputusan. Organisasi multilateral juga mengatakan bahwa pemerintah harus bekerjasama dengan mereka dalam mendesain dan mendukung program edukasi mengenai demokrasi dan pemerintah bagi masyarakat. Organisasi multilateral memandang partisipasi masyarakat merupakan salah satu jalan untuk masyarakat memperkuat eksistensi diri dalam rangka mempengaruhi proses pengambilan kebijakan publik, sehingga pada akhirnya masyarakat dapat mendapatkan hasil yang nyata dari proses pengambilan keputusan ini.

Di sisi lain, organisasi sosial kerakyatan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), partisipasi lebih dianggap sebagai sebuah model pemberdayaan masyarakat. Partisipasi bukanlah sekedar menyumbangkan suara maupun pendapat seperti organisasi multilateral definisikan. Partisipasi menjadikan masyarakat kecil lebih sadar haknya sebagai warga negara, termasuk hak dalam mendapatkan keadilan didepan muka hukum negara. LSM juga mengartikan partisipasi masyarakat merupakan proses reformasi politik dalam menuju tatakelola yang baik, adil, transparan, serta mendukung penuh dalam terwujudnya kesejahteraan warga negara. Namun yang perlu digarisbawahi, perbedaan definisi antara

organisasi multilateral dan LSM mengenai partisipasi masyarakat haruslah dipandang secara positif karena keduanya memiliki persamaan visi dalam mendeskripsikan partisipasi masyarakat.

Visi organisasi multilateral dan LSM yaitu menempatkan warga negara sebagai subjek dari proses pembangunan dan mendorong pemerintah membuat kebijakan secara transparan, adil, dan memihak kepada kepentingan masyarakat kecil. Sehingga dari visi tersebut, memperkuat partisipasi masyarakat merupakan langkah yang paling fundamental bagi pemerintah dalam mewujudkan kredibilitasnya. Langkah ini dapat dideteksi melalui kepercayaan, transparansi, akuntabilitas, dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini juga dinilai sebagai upaya dalam melawan korupsi, kolusi, dan nepotisme tatakelola kebijakan anggaran dan pemerintahan.

Lahirnya penganggaran partisipatif sebagai wujud program pembangunan untuk masyarakat kecil. Tujuan Penganggaran partisipatif adalah merumuskan kebijakan anggaran yang berpihak kepada prioritas masyarakat, terutama prioritas terhadap kepentingan masyarakat kecil. Secara langsung, penganggaran partisipatif berdampak lahirnya kebijakan anggaran yang mendukung program prioritas masyarakat sesuai pembahasan dan keputusan dalam forum musrenbang. Penganggaran partisipatif dianggap sebagai proses utama dalam menuju pembangunan institusi demokrasi dalam pengambilan keputusan. Penganggaran partisipatif diharapkan dapat mewujudkan pembangunan pemerintah yang transparan, adil, dan bertanggungjawab terhadap masyarakat.

#### **1.6.4 Otonomi Khusus Provinsi Aceh**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Aceh. Pada tanggal 15 Agustus 2005, undang-

undang ini lahir sebagai lanjutan dari nota kesepahaman antara pemerintah Republik Indonesia dengan pihak Gerakan Aceh Merdeka. Selanjutnya, pada tanggal 1 Agustus 2006 undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 resmi diundangkan.

Istilah “Pemerintahan Aceh” dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 merupakan hal yang tak lazim dalam sistem perundang-undangan nasional, mengingat provinsi lain menggunakan istilah “Pemerintah Daerah Provinsi” dalam praktik perundang-undangannya. Penggunaan istilah khusus seperti ini sangat tidak selaras dengan Undang-Undang Dasar 1945 atau Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penggunaan kata “Pemerintah Aceh” terkesan merujuk pada “Pemerintah Republik Indonesia” yang bermakna pemerintahan dari sebuah negara, bukan pemerintahan sebuah daerah seperti provinsi lainnya. Hal ini juga terjadi pada Provinsi Papua, yang menggunakan istilah khusus untuk provinsi setempat dengan menyematkan kata “DPRP” yang berarti “Dewan Perwakilan Rakyat Papua” bukan “DPRD” yang berarti “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Aceh menggunakan istilah khusus untuk perwakilan rakyat tanpa menyematkan embel-embel “daerah” dibelakangnya. Untuk mempelajari lebih lanjut, ada beberapa hal khusus yang membuat Provinsi Aceh terlihat berbeda dengan provinsi lainnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, diantaranya adalah:

1. Pada pembagian daerah, Provinsi Aceh membagi daerah kedalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong. Mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong. Sedangkan kelurahan dan gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim.
2. Ketika dirancangny sebuah rencana persetujuan internasional, dalam hal ini persetujuan tersebut bersifat langsung untuk pemerintahan Aceh, maka pemerintah Aceh melakukan konsultasi dengan pertimbangan DPRA. Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama

dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olahraga internasional.

3. Dalam membentuk undang-undang, pihak Dewan Perwakilan Rakyat yang seharusnya berkaitan langsung dengan pemerintah Aceh, harus melakukan konsultasi dengan DPRA dan mempertimbangkan keputusan DPRA.
4. Selanjutnya, pemerintah harus melakukan konsultasi dengan gubernur dan mempertimbangkan keputusan gubernur terkait kebijakan administrative yang berkaitan langsung dengan provinsi Aceh.
5. Masyarakat Aceh diizinkan untuk membentuk partai politik lokal yang mempunyai hak seperti; mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan DPRK; mengusulkan pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota di Aceh.
6. Terdapat sebuah pengadilan Syari'at Islam yang dikoordinasikan oleh Mahkamah Syar'iyah. Mahkamah ini terdiri dari Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun.
7. Peraturan daerah yang lazim disebut perda, justru di Aceh disematkan dengan istilah khusus. Produk hukum ini dikenal dengan istilah "Qanun". Terdapat dua macam Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRA, dan Qanun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRK.
8. Qanun dirancang sejalan dengan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, baik itu pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas

pembantuan. Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda lebih dari 6 (enam) bulan kurungan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah). Bahkan Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dapat menentukan jenis dan bentuk ancaman pidana tersendiri.

9. Pemerintah Aceh diberikan kewenangan untuk membentuk sebuah lembaga, badan, dan komisi dengan syarat disetujui oleh pihak legislatif (DPRA). Ada beberapa institusi yang terdapat di Aceh namun tidak di daerah lain, diantaranya Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang menjadi mitra kerja pemerintah Aceh. Adanya Wali Nanggroe berikut Lembaga Adat, Pengadilan HAM, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan unit yang paling sering dikaitkan dengan aparat keamanan (polisi) yaitu Wilayatul Hisbah (WH) sebagai penegak Syariat Islam yang menjadi bagian dari Pamong Praja setempat.

Dalam praktik pengelolaan keuangan, provinsi Aceh mempunyai mekanisme khusus untuk dana otonomi khusus. Mekanisme tersebut berupa transfer ke daerah. Hal ini dikarenakan dana otsus merupakan salah satu bagian dari transfer daerah yang dialokasikan dan disalurkan oleh Menteri Keuangan selaku pengguna anggaran. Salah satu tujuan transfer daerah adalah agar standar pelayanan publik tercapai dan berkurangnya kesenjangan antarprovinsi.

Selanjutnya dalam Undang-undang No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh pasal 183 ayat (1) disebutkan: Dana Otonomi Khusus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Dana otonomi khusus pada dasarnya ditujukan bagi peningkatan pemberian pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Pemberian pelayanan kepada masyarakat akan berjalan secara efektif dan efisien, apabila proses pelayanan tersebut didekatkan kepada masyarakat dan bukan dijauhkan.



Mengacu pada pasal 183 ayat 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, dana otsus dikucurkan dengan persentase dari dana alokasi umum (DAU) Nasional. Total persentase yang diterima provinsi Aceh adalah 2 persen untuk 15 tahun pertama, sementara untuk 5 tahun berikutnya provinsi Aceh menerima 1 persen dana otsus dari total DAU Nasional. Mekanisme penyaluran dana otsus tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang diterbitkan setiap tahun. Menteri keuangan dalam hal ini bertindak sebagai pengguna anggaran dan adanya Direktorat Jenderal (Dirjen) perimbangan keuangan yang berperan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran.

Didalam PMK yang terbit setiap tahunnya, ada satu hal yang pasti diatur yaitu bagaimana tahapan penyaluran dana otsus dan kapan waktu disalurkan dana otsus. Tahun 2008 hingga tahun 2010, penyaluran dana otsus dilakukan selama 4 tahap. Tahap pertama dijadwalkan akan ditransfer pada bulan Maret dengan porsi 15 persen dari total dana yang dialokasikan. Tahap kedua dilaksanakan pada bulan Juni dengan porsi 30 persen dari total dana yang dialokasikan. Pada tahap ketiga, dana ditransfer pada bulan September dengan porsi 40 persen dari total alokasi. Selanjutnya pada tahap keempat, dana ditransfer ke provinsi dengan porsi 15 persen dari total dana yang dialokasikan.

Sejak tahun 2011, transfer dana otsus kembali disederhanakan menjadi 3 tahap saja. Tahap pertama dilaksanakan pada bulan Maret dengan porsi transfer sebanyak 30 persen. Tahap kedua dijadwalkan pada bulan Juli dengan porsi transfer 45 persen, dan tahap ketiga dijadwalkan pada bulan Oktober dengan porsi transfer 25 persen dari total alokasi dana otsus. Mekanisme transfer dilakukan melalui rekening kas umum pemerintah Aceh, dalam hal ini pemerintah Aceh selaku pengelola administrasi dana otsus. Dana yang akan disalurkan dan ditransfer ke provinsi dilakukan setelah melewati pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri.

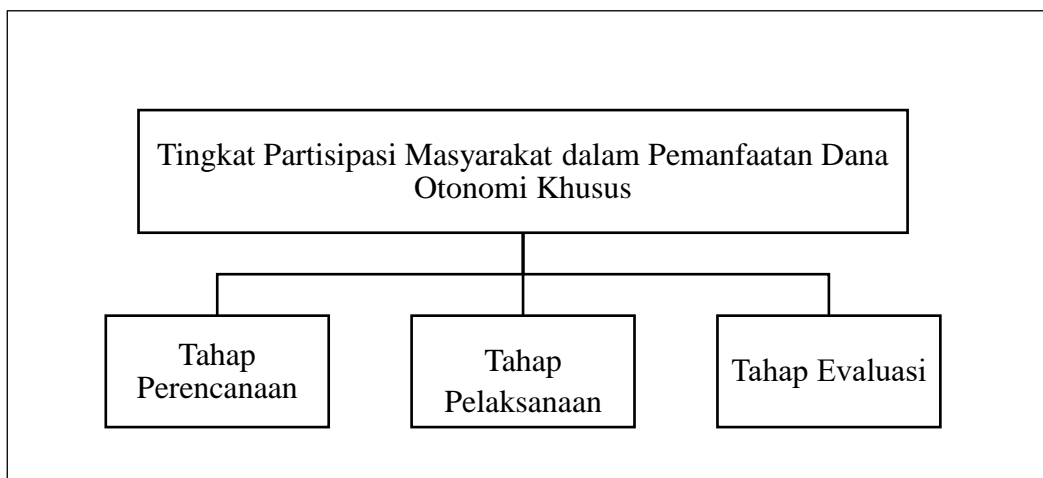
Qanun Nomor 2 Tahun 2013 mengatur tentang perencanaan dan penganggaran dana otsus. Dalam qanun ini disebutkan bahwa dana otsus nantinya akan dialokasikan untuk pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Namun dalam hal penganggaran dan perencanaan, dana otsus tetap dilaksanakan oleh pemerintah provinsi yang didiskusikan secara intensif beserta bupati/walikota. Alokasi dana otsus untuk kabupaten/kota juga tidak diberikan dalam bentuk dana tunai, melainkan dibentuk dalam pagu yang ditetapkan oleh gubernur dengan persetujuan DPRA setiap tahunnya.

Pada dasarnya dana otsus dikelola dengan alokasi dana 60% untuk program dan kegiatan pembangunan provinsi dan sisanya sebanyak 40% untuk program dan kegiatan pembangunan yang ada di kabupaten/kota. Pemerintah Aceh juga berwenang untuk mengalokasikan paling banyak 1% untuk pembangunan ibukota provinsi. Alokasi dana untuk tiap kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan beberapa indikator sesuai pasal 11 ayat 3 dan Qanun No.2 Tahun 2013, alokasi ini dapat dilihat dari jumlah penduduk pada setiap kabupaten/kota, luas wilayah kabupaten/kota, Indeks Pembangunan Manusia, termasuk Indeks Kemahalan Kontruksi juga menjadi indikator dalam penilaian untuk mengalokasikan dana otsus.

Dana otsus di Provinsi Aceh pada dasarnya harus dikelola dengan baik bisa menjadi pemicu dalam menyelesaikan persoalan kesejahteraan masyarakat di Aceh. Provinsi Aceh mendapatkan tambahan dana yang cukup berasal yang berasal dari dana bagi hasil minyak dan gas bumi. Sesuai dengan Pasal 181 ayat 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, tambahan dana perimbangan ini diberikan dengan ketentuan pertambangan minyak sebesar 55% dan bagian dari pertambangan gas bumi dengan alokasi 40%. Selanjutnya, dana yang diberikan dialokasikan untuk sektor pendidikan dengan angka minimal 30% dan untuk sektor pembangunan dengan alokasi maksimal 70%.

Paradigma pembangunan saat ini menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan, sedangkan pemerintah hanya sebagai fasilitator. Oleh karena itu, masyarakat mempunyai hak untuk terlibat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Proses pelaksanaan partisipasi masyarakat tersebut dapat berlangsung optimal apabila didukung oleh berbagai hal seperti dana, tenaga, dan keaktifan waktu serta kemampuan wawasan dari masyarakat dalam rangka menyumbangkan ide bagi kepentingan pembangunan. Sebaliknya, apabila masyarakat tidak memiliki kesempatan karena sibuk oleh kegiatan individu, tenaga dan dana karena kemampuan finansial yang tidak memadai dan tingkat pendidikan dan pengetahuan yang rendah maka pembangunan yang sudah direncanakan akan sulit terealisasi. Berikut merupakan kerangka pemikiran dari penelitian ini:

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**



### **1.7 Definisi Konseptual**

Definisi konseptual adalah penjelasan dalam memahami konsep yang akan digunakan untuk memperjelas pemahaman atau pemikiran. Adapun definisi konseptual yang dikembangkan sesuai dengan dasar teori di atas adalah sebagai berikut:

### **1.7.1 Penganggaran partisipatif**

Penganggaran partisipatif adalah proses musyawarah dan pengambilan keputusan secara demokratis, dimana masyarakat memutuskan bagaimana mengalokasikan bagian dari kota atau anggaran publik sehingga memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan tuntutan dan prioritas untuk perbaikan (Suhirman, 2007).

### **1.7.2 Dana Otonomi Khusus Aceh**

Dana otonomi khusus Aceh diatur di dalam UU Nomor. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA) memberikan kesempatan besar bagi Aceh untuk meningkatkan penyediaan layanan publik dan mendorong pembangunan ekonomi di daerah. Dana otonomi khusus pada dasarnya merupakan salah satu penerimaan pemasukan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Selain itu, dana otonomi khusus Aceh dialokasikan berlaku dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun sejak tahun 2008.

## **1.8 Definisi Operasional**

Untuk mengukur tingkat penganggaran partisipatif guna membantu instansi pemerintahan dalam pengambilan keputusan terkait pemanfaatan dana otsus digunakan indikatornya adalah sebagai berikut :

### **1.8.1 Partisipasi dalam proses penganggaran.**

Dalam setiap proses penganggaran maupun penyelenggaraan, partisipasi masyarakat termasuk hal yang dikategorikan sangat mendasar. Hal ini dikarenakan masyarakat berpartisipasi dalam topik yang menyangkut nasib mereka dan terkait juga dengan

pengambilan keputusan untuk kepentingan bersama. Partisipasi ini dapat diwujudkan melalui hadirnya masyarakat dalam rapat maupun diskusi, kemudian memberikan sumbangan berupa pemikiran, tanggapan maupun penolakan terhadap program yang sedang direncanakan.

### **1.8.2 Partisipasi dalam pelaksanaan.**

Setelah dilibatkan dalam proses penganggaran pada tahap awal, pelaksanaan merupakan tahap lanjutan dari perencanaan yang sudah disepakati bersama sebelumnya. Pada partisipasi pelaksanaan, masyarakat dapat diikutsertakan dalam proses pelaksanaan pembangunan dengan memberikan kontribusi yang menunjang pelaksanaan. Kontribusi ini dapat berupa tenaga, barang, hal material seperti uang, maupun informasi yang dirasa berguna untuk proses pelaksanaan pembangunan.

### **1.8.3 Partisipasi dalam evaluasi.**

Pada tahap ini, partisipasi yang ada dalam evaluasi berkaitan dengan pelaksanaan program secara menyeluruh. bentuk partisipasi ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang sudah di rencanakan sebelumnya. Tahap partisipasi masyarakat pada tahap ini di anggap sebagai umpan balik (feedback) yang dapat memberi masukan demi perbaikan pelaksanaan program/kegiatan selanjutnya (Cohen dan Uphoff, 1977).

## **1.9 Metode Penelitian**

### **1.9.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2011) mengatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau secara lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Peneliti menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif dengan mengumpulkan, menyusun, mengolah, dan menganalisis data angka agar dapat memberikan gambaran mengenai suatu keadaan tertentu sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan.

### **1.9.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana peneliti melakukan penelitian terutama dalam menangkap fenomena atau peristiwa yang sebenarnya terjadi dari objek yang diteliti dalam rangka mendapatkan data-data penelitian yang akurat. Dalam penentuan lokasi penelitian, Moleong (2007:132) menentukan cara terbaik untuk ditempuh dengan jalan mempertimbangkan teori substantif dan menjajaki lapangan dan mencari kesesuaian dengan kenyataan yang ada dilapangan. Lokasi yang diambil dalam penelitian Kabupaten Nagan Raya, Provinsi Aceh.

### **1.9.3 Unit Analisis**

Unit analisis dalam penelitian ini adalah OPD di Kabupaten Nagan Raya, Provinsi Aceh. Penetapan unit analisis ini didasarkan pada tugas dan fungsi OPD sebagai pelaksana dan bertanggung jawab terhadap proses pemanfaatan dana otonomi khusus dalam bagian infrastruktur, ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, sosial dan kesehatan. Ada 6 (enam) OPD yang menerima Dana Otonomi Khusus sesuai dengan pembagiannya.

**Tabel 1.3**  
**OPD yang menerima Dana Otsus**

No.	OPD
1.	Dinas Pendidikan Nagan Raya
2.	Dinas Kesehatan Nagan Raya
3.	Bappeda Nagan Raya
4.	Dinas Pengelola Keuangan Daerah Nagan Raya
5.	Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nagan Raya
6.	DPRK Nagan Raya

*Sumber: Pusat Pengembangan Keuangan Daerah (2019)*

#### **1.9.4 Jenis Data**

Data merupakan sekumpulan informasi yang diperlukan dalam semua metode pengumpulan data yang original. Data dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu data primer dan sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber data dengan menggunakan metode langsung seperti wawancara maupun dengan membagikan kuesioner. Sedangkan data sekunder merupakan data yang dikumpulkan oleh lembaga pengumpul data dan telah dipublikasi secara terbuka kepada pengguna data (Kuncoro, 2003).

Pada penelitian ini, jenis data yang digunakan oleh peneliti berupa data primer dengan metode wawancara kepada pihak pengguna anggaran dana otsus dalam hal ini pejabat maupun instansi terkait. Selanjutnya, peneliti juga menggunakan data sekunder, yaitu data dari laporan pertanggungjawaban penggunaan dana otsus Provinsi Aceh dan Kabupaten Nagan Raya khususnya dari tahun 2016-2018.

##### **1. Data Primer**

Sumber data primer adalah sumber data yang secara langsung memberikan data kepada pengumpul data (Sugiyono, 2012:225). Sumber data primer ini di dapatkan dengan cara wawancara kepada narasumber yang memiliki fokus permasalahan yang sesuai dengan topik penelitian. Adapun data primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.4**  
**Data Primer Penelitian**

No.	Data	Sumber Data	Pengumpulan Data
1.	Penganggaran partisipatif dalam pemanfaatan dana otsus Kabupaten Nagan Raya	Pemerintah Kabupaten Nagan Raya	Wawancara
2.	Partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana otsus Kabupaten Nagan Raya	Geuchik / Kepala Desa Gampong Alue Ie Mameh	Wawancara

## 2. Data Sekunder

Sumber data sekunder merupakan sumber data yang tidak memberikan informasi secara langsung kepada pengumpul data. Sumber data sekunder dapat berupa hasil pengolahan lebih lanjut dari data primer yang disajikan dalam bentuk lain atau dari orang lain (Sugiyono, 2012:225).

Data sekunder digunakan sebagai data pendukung dari sumber data primer, seperti dari literatur-literatur yang harus dikumpulkan yang sesuai dengan pokok permasalahan yang akan diteliti lebih lanjut. Data sekunder yang digunakan dipaparkan dalam tabel dibawah ini:



**Tabel 1.5**  
**Data Sekunder Penelitian**

No.	Data	Sumber Data
1.	Profil Kabupaten Nagan Raya	Dokumen
2.	Laporan Realisasi Dana Otsus Aceh (DOKA)	Dokumen
3.	Data yang berkaitan dengan penelitian	Berita, Website Kabupaten Nagan Raya

### **1.9.5 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Menurut Sugiyono (2007:209) bila dilihat dari segi cara atau teknik pengumpulan data, maka teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara. Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan melalui suatu proses tanya jawab kepada pihak pengguna anggaran yang ada di daerah Kabupaten Nagan Raya serta melakukan konfirmasi pada masyarakat yang ikut berpartisipasi didalamnya.

#### **1.Wawancara**

Wawancara adalah percakapan yang dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan narasumber yang akan memberikan jawaban pewawancara. Wawancara merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang sangat penting dalam sebuah penelitian. Dengan melaksanakan teknik wawancara yang cermat maka akan di dapatkan data yang jelas dan spesifik karena mampu menggali seluruh informasi yang kita akan tanyakan berdasarkan indikator-indikator penelitian.

**Tabel 1.6**

### Data Narasumber Wawancara

No.	Intansi	Jabatan	Nama Narasumber
1.	Dinas Pendidikan Nagan Raya	Kepala Dinas	Dr.Harbiyah.G,M.Pd
2.	Dinas Kesehatan Nagan Raya	Kepala Dinas	Siti Zaidar, S.ST
3.	Bappeda Nagan Raya	Sekretaris Badan	Shiddiqi Abdurrahman, S.E, M.Sc
4.	Badan Pengelola Keuangan Daerah Nagan Raya	Kepala Badan	Ali Munir, S.E, M.M, Ak
5.	Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nagan Raya	Kepala Dinas	Ir.Ardi Marta
6.	DPRK Nagan Raya	Ketua DPRK	Samsuardi S.H
7.	Gampong Alue Ie Mameh	Geuchik / Kepala Desa	Abdullah Basyah

## 2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang datanya diperoleh dari buku, internet, atau yang menunjang penelitian yang dilakukan. Dokumen merupakan catatan mengenai peristiwa yang sudah berlalu. Peneliti dapat mengumpulkan dokumen yang dapat berupa tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang (Sugiyono, 2012:240). Dengan demikian dokumentasi juga dimasukan dalam salah satu teknik pengumpulan data penelitian, dimana teknik dokumentasi ini akan dapat mengabadikan setiap momen penelitian, yang nantinya data dalam dokumentasi akan menjadi salah satu data hasil penelitian di lapangan.

Dalam penelitian ini data dokumentasi yang akan digunakan meliputi: adalah berwujud foto, surat-surat, cenderamata, catatan harian, artefak, laporan, dan

sebagainya. Hal mendasar dari data ini tidak terbatas pada waktu dan ruang sehingga memberikan kesempatan kepada peneliti untuk mengetahui hal-hal yang terjadi di era sebelumnya. Lebih jelasnya, bahan dokumenter terbagi dari otobiografi, buku, surat-surat pribadi atau memorial, catatan harian, dokumen pemerintah atau swasta, klipping, data tersimpan di *website*, data di *server* dan *flashdisk*, dan lain-lain.

**Tabel 1.7**  
**Data Dokumentasi**

No.	Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
1.	Nagan Raya dalam Angka	Badan Pusat Statistik	Dokumen
2.	Laporan Realisasi Dana Otsus Aceh (DOKA)	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Nagan Raya	Dokumen

### 1.9.6 Teknik Analisis Data

Menurut Miles dan Huberman (dalam Yusuf, M.A 2014:407) pada penelitian kualitatif, data yang terkumpul diperoleh dari berbagai teknik pengumpulan data yang berbeda-beda, seperti interview, observasi, kutipan, dan sari dokumen. Karena itu, data tersebut diproses dan dianalisis sebelum dapat digunakan. Serta terdapat penawaran pola umum analisis dengan mengikuti model air sebagai berikut:

**Gambar 1.2**  
**Siklus Teknik Analisis Data**



Dalam penelitian tentang Penganggaran partisipatif dalam pemanfaatan Dana otonomi khusus di Kabupaten Nagan Raya Tahun 2016-2018. Penulis melakukan tahapan yang akan mempermudah dalam menyusun penelitian. Tahapan tersebut sebagai berikut :

1. Menyusun permasalahan secara sistematis, permasalahan yang ditemukan akan dikumpulkan dan disusun secara urut dan sistematis agar memberikan kemudahan dalam pembahasan. Pembahasan meliputi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, tinjauan pustaka dan lain-lainnya.
2. Tahapan selanjutnya adalah menyusun kerangka teori, dalam kerangka teori akan memberikan pembahasan terkait teori yang berkaitan dengan judul penelitian, yaitu Penganggaran partisipatif dalam pemanfaatan Dana otsus di Kabupaten Nagan Raya Tahun 2016-2018.
3. Selanjutnya penyusunan instrumen penelitian, dalam tahapan ini sangat penting diperhatikan karena penulis mengumpulkan data sebagai bahan pengolahan. Pengolahan

data memberikan penjelasan lebih fokus terhadap permasalahan serta mempermudah arah terhadap penulis dalam penelitiannya.

4. Tahapan selanjutnya adalah mengumpulkan data primer dengan cara *interview* dan kuesioner serta mengumpulkan data sekunder. Penulis selanjutnya melaksanakan interview untuk mendapatkan data mengenai Penganggaran partisipatif dalam pemanfaatan Dana otsus di Kabupaten Nagan Raya Tahun 2016-2018 dengan data sekunder sebagai bahan acuan penelitian.
5. Saat melakukan pengolahan data, Penulis harus memiliki data primer dan sekunder lengkap. Sehingga dalam analisis data penulis mendapatkan jawaban atas data yang sudah tersusun dari awal sehingga penelitiannya dapat bermanfaat bagi pembaca.
6. Analisis data merupakan tahapan untuk menganalisis, mempertajam, memlilih, memfokuskan, membuang, data dalam satu cara demi mendapatkan data reduksi yang mengerucut, dimana kesimpulan akhir dapat digambarkandan diverifikasikan,
7. Display data dalam konteks ini adalah kumpulan informasi yang telah tersusun yang memperbolehkan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Bentuk display data dalam penelitian yang sering teks naratif dan kejadian atau peristiwa itu terjadi di masa lampau, dalam penelitian ini menggunakan Display data yang berasal dari Bappeda Kabupaten Nagan Raya.
8. Kesimpulan menurut verifikasi oleh orang lain yang ahli dalam bidang yang di teliti, atau mungkin juga mengecek dengan data lain perlu juga untuk di ingat bahwa menambah data, berarti perlu di lakukan lagi reduksi display data dan penarikan kesimpulan berikutnya. Kesimpulan dapat memberikan penjelasan tentang Partisipasi Penganggaran dalam pemanfaatan Dana otsus di Kabupaten Nagan Raya Tahun 2016-2018.

