

**PENGELOLAAN DANA OTONOMI BERDASARKAN UNDANG
UNDANG DAERAH ISTIMEWA PROVINSI ACEH DAN UNDANG
UNDANG OTONOMI KHUSUS PROVINSI PAPUA***

Oleh:

Gios Adhyaksa dan Suwari Akhmaddhian

Fakultas Hukum Universitas Kuningan

Email : madyaprawira@gmail.com

Abstrack

Government in wide meaning is all state institutions which are consist of legislative, executive and judicative. In simple way government is all activities, function, duty and obligation which is run by the government to accomplish the purpose of the state. Government in wide meaning is all activities which are organized from the source of independence and freedom, bases on constitution, people or civilians and land, in order to accomplish the purpose of a state. Beside that functional structural side, a government can be defined as structure of system of organization from various functions which are implemented base on certain basics in realizing the purpose of the state. In the 1945 constitution article 1 verse (1), it is stated that "Indonesian state is unitary state in the form of republic". In line with that article the integrality of a state or also it can be said as state integrity is the most important thing which becomes basic existence. When a state free from disintegration threat , the existence of a state is strong and stable state. The same thing also happens to the unitary state of Indonesian Republic (NKRI). Indonesia integrity, as it calls integrity of unitary state of Indonesia Republic. The integrity of NKRI is function of understanding and the purpose a state, as it is stated in the preamble of 1945 Constitution. That is why NKRI is established by the government and all people elements with all efforts in defending national unity. Every state follows government system which is suitable with their national principle and constitution. Indonesia has national principle; they are Pancasila and 1945 Constitution.

*Artikel ini hasil penelitian hibah LBH Cirebon 2015 dengan Nomor 003/LBH-Cirebon/PBH/VI/2015.

Abstrak

Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang terdiri dari lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam arti sempit pemerintahan adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Di samping itu dari segi struktural fungsional pemerintahan dapat didefinisikan pula sebagai suatu sistem struktur dan organisasi dari berbagai macam fungsi yang dilaksanakan atas dasar-dasar tertentu untuk mewujudkan tujuan Negara. Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), dinyatakan bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Sejalan dengan pasal tersebut keutuhan suatu negara atau yang disebut juga integritas negara adalah suatu hal yang paling penting yang menjadi dasar eksistensi setiap negara. Ketika negara bebas dari ancaman disintegrasi, maka sesungguhnya eksistensi negara tersebut telah kuat tak tergoyahkan. Hal yang sama berlaku bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Integritas Indonesia, yang disebut dengan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keutuhan NKRI adalah fungsi dari pengertian dan tujuan negara, sebagaimana termaktub di dalam penjelasan Pembukaan UUD 1945. Itulah sebabnya sejak awal NKRI didirikan pemerintah dan berbagai elemen rakyat terus menerus berupaya mempertahankan persatuan dan kesatuan nasional. Setiap negara menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan dasar negara dan Undang-Undang Dasar yang dimilikinya. Indonesia memiliki dasar negara, yaitu Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan dasar negara, yaitu Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945.

Kata kunci : Dana, Otonomi, Kebijakan.

A. Pendahuluan

Berbicara mengenai pemerintahan daerah tidak bisa lepas dari pembicaraan pemerintahan pada umumnya. Pemerintah dan

pemerintahan mempunyai pengertian yang berbeda. Pemerintah merujuk kepada organ atau alat perlengkapan, sedangkan pemerintahan menunjukkan bidang tugas atau fungsi. Dalam arti sempit pemerintah hanyalah lembaga eksekutif saja. Sedangkan dalam arti luas, pemerintah mencakup aparatur negara yang meliputi semua organ-organ, badan-badan atau lembaga-lembaga, alat perlengkapan negara yang melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Dengan demikian pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang terdiri dari lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Dalam arti sempit pemerintahan adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Di samping itu dari segi struktural fungsional pemerintahan dapat didefinisikan pula sebagai suatu sistem struktur dan organisasi dari berbagai macam fungsi yang dilaksanakan atas dasar-dasar tertentu untuk mewujudkan tujuan negara.¹⁾

Secara deduktif dapat disimpulkan bahwa pemerintah dan pemerintahan dibentuk berkaitan dengan pelaksanaan berbagai fungsi yang bersifat operasional dalam rangka pencapaian tujuan negara yang

¹⁾ Haryanto, *Fungsi-Fungsi Pemerintahan*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1997, hlm. 2.

lebih abstrak, dan biasanya ditetapkan secara konstitusional. Berbagai fungsi tersebut dilihat dan dilaksanakan secara berbeda oleh sistem sosial yang berbeda, terutama secara ideologis. Hal tersebut mewujud dalam sistem pemerintahan yang berbeda, dan lebih konkrit terwakili oleh dua kutub ekstrim masing-masing rezim totaliter (sosialis) dan rezim demokratis. Substansi perbedaan keduanya terletak pada perspektif pembagian kekuasaan negara (pemerintah). Pemencaran kekuasaan (*dispersed of power*), menurut **Leslie Lipson**, merupakan salah satu dari lima isu besar dalam proses politik.²⁾ Pemerintahan daerah merupakan konsekuensi pelaksanaan pemencaran kekuasaan itu.

Keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakekatnya mengandung cita-cita luhur. Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum tercapainya kesejahteraan rakyat, belum terwujudnya penegakan hukum, dan belum menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat asli Papua.

Pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), pengabaian hak-hak dasar penduduk asli, dan adanya perbedaan pendapat mengenai sejarah penyatuan Papua ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah masalah-masalah yang perlu diselesaikan. Upaya penyelesaian masalah tersebut selama ini dinilai kurang menyentuh akar

²⁾ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm.1.

permasalahan dan aspirasi masyarakat Papua, sehingga memicu berbagai bentuk kekecewaan dan ketidakpuasan.

Sejak menjadi bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), gerak pembangunan di Papua telah melewati berbagai tahapan dan proses yang dirumuskan dalam perencanaan jangka panjang maupun jangka pendek, yang seharusnya telah menempatkan Provinsi ini sejajar dengan Provinsi lain di Indonesia.

Provinsi Papua merupakan daerah yang kaya dengan sumber daya alam. Masih banyak potensi sumber daya alam yang belum dikelola secara maksimal. Adapun yang sudah dikelola telah memberikan kontribusi yang besar kepada keuangan pemerintah pusat. Sejak diberlakukannya otonomi khusus di Provinsi Papua, ketersediaan dana pembangunan di daerah ini semakin meningkat. Diharapkan dengan adanya peningkatan dana pembangunan, yang penggunaannya diatur sepenuhnya oleh daerah, yaitu pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), dan Majelis Rakyat Papua (MRP), maka akan terjadi peningkatan yang signifikan dalam kuantitas dan kualitas penyelenggaraan pembangunan di Provinsi Papua, yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di samping itu peningkatan dana pembangunan sejak diberlakukannya undang-undang otonomi khusus Papua, adalah salah satu upaya yang ditempuh untuk memecahkan masalah separatisme, yang mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam artikel ini adalah:

1. Bagaimana sejarah kebijakan pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia?
2. Bagaimana pengaturan mengenai pengelolaan keuangan otonomi khusus Aceh dan Papua?

C. Pembahasan

A. Sejarah Kebijakan Pengelolaan Pemerintahan Daerah di Indonesia

1. Masa Penjajahan

Pemerintah Hindia Belanda (Gubernur Jenderal), yang memperoleh hak otonomi dari kerajaan Belanda berdasar Reglement op het beleid der regering in Nederlandsch-Indie (RR 1836), mengatur dan mengurus wilayah Hindia Belanda secara sentralistis, melalui pemberlakuan Regeringsreglement (Stb 1855/2). Kebijakan pemerintahan lokal dilakukan dekonsentrasi, yaitu tugas pemerintahan dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang lebih rendah tingkatnya secara hierarkhis. Masing-masing pejabat pusat itu yang tersebar di seluruh wilayah negara itu menjalankan tugasnya dalam daerah administratif. Jadi, misalnya untuk Jawa menurut Reglement diatas terbagi dalam daerah-daerah administratif gewest (kemudian disebut *residentie*) yang masing-masing selanjutnya terbagi dalam *afdeeling, district, dan onderdistrict*.

Dengan Decentralisatie Wet 1903 (Stb 1903/329), terbuka kemungkinan untuk membentuk gewest atau bagian dari gewest yang mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai kegiatan-kegiatannya. Pengurusan kegiatan tersebut di atas dilakukan oleh setiap raad (dewan) yang dibentuk bagi tiap-tiap daerah yang bersangkutan. Urusan-urusan yang harus dibiayai dengan keuangan sendiri ini adalah pembangunan dan perbaikan jalan-jalan, jembatan, taman-taman dan riool-riool dan sebagainya. Pelaksanaan lebih lanjut Undang-Undang Desentralisasi 1903 ini dilakukan dengan Decentralisatie Besluit (Stb 1905/137) dan Locale Radenordonnantie (Stb 1905/181).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintahan Hindia Belanda mengenai pemerintahan daerah dilatarbelakangi prinsip desentralisasi yang lebih bernuansa teknis-administratif (manajemen). Maksud kebijakan itu tidak lain untuk optimalisasi efisiensi pemerintahan dengan pengendalian yang ketat dari Batavia. Politik desentralisasi Decentralisatiewet 1903 dan Wet op de Bestuurshervorming (Stb 1922/216) hanya sekedar meredakan tuntutan, baik internasional maupun nasional, sebab penyerahan urusan hanya mencakup hal-hal yang tidak penting dan otonomi sangat sempit.

2. Masa Pemerintahan Penjajahan Inggris

Dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya, pemerintahan Raffles jauh lebih baik, dia lebih memperhatikan kepentingan rakyat serta lebih melindungi rakyat. Kekuasaan para feodal dibatasi, untuk guna melindungi kepentingan rakyat diusahakan menghubungkan pemerintah langsung dengan penduduk, tanpa melalui pimpinan atau

kepalanya sendiri. Maksud itu diwujudkan dengan pembentukan pemerintahan Karesidenan yang diberi kekuasaan pemerintahan, peradilan dan penerimaan penghasilan negara. Dengan demikian rakyat berhubungan langsung dengan pemerintah karesidenan, dan menjauhkan hubungan langsung dengan para Bupati. Selain itu penggantian *Contingentenstelsel* dengan *Landrente stelsel* (stelsel pajak bumi) menghapus kekuasaan para Bupati untuk menarik pajak dari rakyat. Maksud yang lain adalah menghapus lembaga bupati yang feodal dan tidak liberal. Perubahan yang dilakukan Raffles tersebut dijiwai nilai-nilai demokrasi pada saat itu.

3. Masa Pemerintahan Pendudukan Jepang

Dengan penghapusan dewan-dewan daerah, terbentuklah sistem pemerintahan tunggal di daerah-daerah otonom. Kepala-kepala daerah *Syuutyookan* mempunyai kekuasaan yang sangat besar untuk melaksanakan tugas-tugas militer sehari-hari di bawah komando *Gunseikan*. Mereka mengatur segala urusan daerah meliputi pemerintahan, kemiliteran, kepolisian, dan sebagainya (Harsono, 1992 : 70). Dibentuknya dewan dewan daerah pada September 1943 tidak mengurangi Kekuasaan pada Kepala Daerah. Karena pada dasarnya dewan ini hanya melaksanakan perintah-perintah Bala Tentara Jepang. Sehingga politik di tingkat lokal bisa dikatakan mati. Pada masa ini pemerintah Jepang sedang terlibat Perang Dunia II, sehingga tidak dapat memikirkan penyelenggaraan pemerintahan lokal di Indonesia dengan baik. Segala sesuatu mengenai pemerintahan, termasuk

pemerintahan daerah -- selalu diarahkan untuk kepentingan mencapai kemenangan perang mereka.

4. Masa Awal Kemerdekaan (Demokrasi Liberal)

Landasan kebijakan pemerinthan daerah di Indonesia adalah pasal 18 UUD 1945. Menurut UUD 1945 Negara Indonesia merupakan "*eenheidsstaat*" (negara kesatuan), sehingga tidak akan mempunyai daerah yang bersifat "staat" juga. Menurut pasal 18 UUD 1945 wilayah Indonesia dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat "*autonom*" (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Di daerah-daerah otonom akan dibentuk badan perwakilan daerah. Daerah-daerah yang mempunyai susunan asli dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut -- seperti *Desa* di Jawa dan Bali dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan memperhatikan hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Sesuai dengan amanat konstiusi tersebut ada dua jenis daerah, masing-masing daerah otonom dan daerah administrasi. Hal itu berarti Indonesia menganut prinsip desentralisasi, baik dalam arti desentraliasi politik (*devolusi* dan daerah otonom) maupun dalam arti desentralisasi administrasi (*dekonsentrasi* dan daerah adminidtrasi). Dalam tataran operasional kebijakan pemerintahan daerah itu mengalami berbagai perubahan sesuai tantangan zamannya. Hal itu

tercermin dalam berbagai undang-undang undang-undang yang diberlakukan. Undang-undang No. 1 tahun 1945 dianggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama di Indonesia.

5. Masa Diktatorial

PENPRES Nomor 6 Tahun 1959. Setelah Dekrit 5 Juli 1959, untuk menyusun kembali pemerintahan daerah, dikeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan) dan Penetapan Presiden Nomor 5 tahun 1960 (disempurnakan), masing-masing tentang pemerintahan daerah (Kepala Daerah) & Badan Pemerintah Harian (BPH) serta mengatur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretaris Daerah. Kebijakan yang diambil adalah, pertama, tetap mempertahankan politik dekonsentrasi dan desentralisasi berdasar desentralisasi teritorial, dan kedua, dihapuskan dualisme kepemimpinan di daerah

Penetapan ini tidak merobah struktur pembagian daerah, melainkan mengatur struktur pemerintah daerah.

1. Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala daerah dan DPRD. Dalam menjalankan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh sebuah Badan Pemerintah Harian.
2. KDH selaku pimpinan yang diberi kepercayaan dari presiden.
3. DPRD yang diketuai oleh KDH, bekerja menurut sistim demokrasi dipimpin atas hikmat kebijaksanaan dan musyawarah mencapai kata sepakat.
4. Anggota-anggota dan wakil ketua DPRD diangkat oleh instansi atasan.
5. Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan karena itu tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

6. Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD bertugas dibidang Legislatif.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Dikeluarkannya Undang-Undang ini merupakan konsekuensi dari Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960, yang mengarahkan dibentuknya Undang-Undang tentang pokok-pokok pemerintahan daerah yang mencakup semua unsur-unsur yang progresif dari perundangan pemerintahan daerah sebelumnya. Yang ketiga, adalah alasan keinginan membentuk pemerintahan daerah tingkat III.

6. Masa Transisi

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan peraturan perundangan terakhir pada masa transisi memiliki paradigma pelaksanaan otonomi daerah menurut UU ini berbeda dengan sebelumnya. *Pertama*, demokratisasi. Pemerintahan harus transparan, terbuka, dan pemberdayaan masyarakat. Kepala Daerah otonom lebih bertanggung jawab kepada DPRD dari pada kepada pemerintah pusat. Kondisi ini memungkinkan peningkatan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat sehingga mencerminkan paham kerakyatan dan kebebasan.

Kedua, otonomi luas pada pemerintah Kabupaten/Kota. Pemberian otonomi kepada daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada azas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri,

pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya. Disamping itu keleluasan otonomi mencakup pula kewenangan utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Daerah, mengandung arti pemerintahan secara utuh atau otonomi luas. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh ini, diletakkan pada Daerah Kabupaten/Kota, sedangkan daerah propinsi merupakan daerah otonom yang terbatas. Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, oleh karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Kota tidak ada lagi wilayah administratif.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

B. Pengaturan mengenai pengelolaan Keuangan Otonomi Khusus Aceh dan Otonomi Khusus Papua.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh dan Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Aceh

dan Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

Undang-Undang ini menempatkan orang Aceh dan orang asli Papua dan penduduk Aceh dan Papua pada umumnya sebagai subjek utama pembangunan. Keberadaan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, serta perangkat di bawahnya, semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat. Undang-Undang ini juga mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di masa lalu dengan tujuan memantapkan persatuan dan kesatuan nasional Indonesia di Provinsi Aceh dan Provinsi Papua.

Masalah inkonsistensi dalam mengimplementasikan undang-undang otonomi khusus, baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi Aceh dan Papua merupakan pelanggaran terhadap amanat Undang-undang Otonomi Khusus. Demikian juga tentang masalah stigmanisasi terhadap orang asli Papua yang ingin mengemukakan pendapat melalui unjuk rasa selalu dinilai separatis atau mau melakukan perbuatan makar hal itu merupakan upaya yang menghambat pertumbuhan dan perkembangan demokrasi di Tanah Papua.

Selama perjalanan lebih dari sembilan tahun Undang-undang Otonomi Khusus diberlakukan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Kabupaten/Kota di seluruh daerah Papua, termasuk aparat TNI dan POLRI, belum menunjukkan komitmen yang kuat untuk secara

konsisten melaksanakan amanat undang-undang Otonomi Khusus secara efektif, jujur, dan komprehensif.

Sehubungan dengan penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus, besarnya setara dengan 30 % (tiga puluh) dan 20 % (dua puluh) persen dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 UU Aceh dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 UU Papua. Serta tuntutan dari berbagai komponen masyarakat di Tanah Aceh dan Papua agar dana otonomi khusus dialokasikan terpisah dan transparan, peruntukannya benar-benar diarahkan pada empat program prioritas yang diamanatkan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus, yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi masyarakat, dan infrastruktur yang terutama berkaitan dengan pembangunan infrastruktur di kampung-kampung.

Adapun untuk mencapai sasaran yang diinginkan, diharapkan agar instansi Pemerintah bertanggung jawab dalam mengelola program, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, mau bekerja sama dengan melibatkan secara aktif kelompok masyarakat adat yang terorganisasi baik, institusi keagamaan, organisasi perempuan, organisasi pemuda, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan Perguruan Tinggi.

Masalah pengawasan yang lemah terhadap penggunaan anggaran justru memberikan peluang untuk penyalahgunaan wewenang dan jabatan yang dapat merugikan kepentingan rakyat dan negara. Kepemimpinan yang lemah merupakan salah satu sebab utama

manajemen pemerintahan dan pembangunan bangsa termasuk di Tanah Aceh dan Papua, yang masih gagal dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dan *clean government* untuk mensejahterakan rakyat.

Otonomi khusus diberi bentuk hukum melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Aceh yang disahkan pada tanggal 9 Agustus 2001 dan UU No. 21 Tahun 2001 yang disahkan pada tanggal 21 November 2001 tentang Papua. Pada pengaturan keuangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam terdapat dalam Pasal 4 sampai Pasal 7 UU No. 18 Tahun 2001 tentang Aceh. Pengaturan yaitu :

Pasal 4 UU 18 tahun 2001

- 1) Sumber penerimaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam meliputi:
 - a. pendapatan asli daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;
 - b. dana perimbangan;
 - c. penerimaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka otonomi khusus
 - d. pinjaman daerah; dan
 - e. lain-lain penerimaan yang sah.
- 2) Sumber pendapatan asli Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
 - a. pajak Daerah;
 - b. retribusi Daerah;
 - c. zakat;
 - d. hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan; dan
 - e. lain-lain pendapatan Daerah yang sah
- 3) Dana perimbangan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, adalah dana perimbangan bagian Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Kabupaten dan Kota atau nama lain, yang terdiri atas:
 - a. Bagi hasil dan sumber daya alam yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu bagian dari

penerimaan pajak bumi dan bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen), pajak penghasilan orang pribadi sebesar 20% (dua puluh persen), penerimaan sumber daya alam dari sektor kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen), pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen), perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen), pertambangan minyak bumi sebesar 15% (lima belas persen), dan pertambangan gas alam sebesar 30% (tiga puluh persen);

- b. Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - c. Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- 4) Penerimaan dalam rangka otonomi khusus, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) butir c, berupa tambahan penerimaan bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dari hasil sumber daya alam di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam setelah dikurangi pajak, yaitu sebesar 55% (lima puluh lima persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 40% (empat puluh persen) untuk pertambangan gas alam selama delapan tahun sejak berlakunya undang-undang ini.
 - 5) Mulai tahun kesembilan setelah berlakunya undang-undang ini pemberian tambahan penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi sebesar 35% (tiga puluh lima persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 20% (dua puluh persen) untuk pertambangan gas alam.
 - 6) Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) antara Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Kabupaten, Kota atau nama lain diatur secara adil dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pasal 5 UU 18 tahun 2001

- a. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dapat menerima bantuan dari luar negeri setelah memberitahukannya Kepada Pemerintah.
- b. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri dan/atau luar negeri untuk membiayai sebagian anggarannya.

- c. Pinjaman dari sumber dalam negeri untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- d. Pinjaman dari sumber luar negeri untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Pemerintah dengan berpedoman pada peraturan yang berlaku.
- e. Ketentuan mengenai pelaksanaan bantuan sebagaimana dimaksud dalam pasal ini selanjutnya diatur dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pasal 6 UU 18 tahun 2001

- 1) Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara (BUMN) yang hanya berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang besarnya ditetapkan bersama dengan Pemerintah.
- 2) Tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- 3) Sebagaian pendapatan Pemerintah yang berasal dari pembagian keuntungan badan usaha milik negara (BUMN) yang hanya beroperasi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang besarnya ditetapkan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam digunakan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Pasal 7 UU 18 tahun 2001

- 1) Perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Nanggroe Aceh (APBDPNAD) ditetapkan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- 2) Sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) pendapatan sebagaimana dimaksud pada Pasal ayat (3) huruf a, ayat (4), dan ayat (5) dialokasikan untuk biaya pendidikan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- 3) Tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (APBDPNAD), perubahan dan perhitungannya serta pertanggungjawaban dan

pengawasannya diatur dengan Qonun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pada pengaturan keuangan Provinsi Papua terdapat dalam Pasal 33 sampai Pasal 37 UU No. 21 Tahun 2001 tentang Papua. Pengaturan yang dimaksud yaitu :

Pasal 33 UU No. 21 Tahun 2001

- 1) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Provinsi, DPRD dan MRP dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- 2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Provinsi Papua dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 34

- 1) Sumber-sumber penerimaan Provinsi, Kabupaten/Kota meliputi:
 - a. pendapatan asli Provinsi, Kabupaten/Kota;
 - b. dana perimbangan;
 - c. penerimaan Provinsi dalam rangka Otonomi Khusus;
 - d. pinjaman Daerah; dan
 - e. lain-lain penerimaan yang sah.
- 2) Sumber pendapatan asli Provinsi Papua, Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
 - a. pajak Daerah;
 - b. retribusi Daerah;
 - c. hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan; dan
 - d. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
- 3) Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus dengan perincian sebagai berikut:
 - a. Bagi hasil pajak:
 - (1) Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
 - (2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen); dan
 - (3) Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen).
 - b. Bagi hasil sumber daya alam:
 - (1) Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
 - (2) Perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
 - (3) Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);

- (4) Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
- (5) Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen).
- c. Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - (1) Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua;
 - (2) Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan
 - (3) Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.
 - (4) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun;
 - (5) Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam;
 - (6) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.
 - (7) Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5), dan huruf e antara Provinsi Papua, Kabupaten, Kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal.

Pasal 35 UU No. 21 Tahun 2001

- 1) Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri setelah memberitahukannya kepada Pemerintah.
- 2) Provinsi Papua dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri dan/atau luar negeri untuk membiayai sebagian anggarannya.
- 3) Pinjaman dari sumber dalam negeri untuk Provinsi Papua harus mendapat persetujuan dari DPRP.

- 4) Pinjaman dari sumber luar negeri untuk Provinsi Papua harus mendapat pertimbangan dan persetujuan DPRD dan Pemerintah dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- 5) Total kumulatif pinjaman yang dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) besarnya tidak melebihi persentase tertentu dari jumlah penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 6) Ketentuan mengenai pelaksanaan bantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ini diatur dengan Peraturan Daerah.

Pasal 36 UU No. 21 Tahun 2001

- 1) Perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- 2) Sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) penerimaan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 34 ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) dialokasikan untuk biaya pendidikan, dan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) untuk kesehatan dan perbaikan gizi.
- 3) Tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi, perubahan dan perhitungannya serta pertanggungjawaban dan pengawasannya diatur dengan Peraturan Daerah.

Pasal 37 UU No. 21 Tahun 2001

Data dan informasi mengenai penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari Provinsi Papua disampaikan kepada Pemerintah Provinsi dan DPRD setiap tahun anggaran.

C. Penutup

Kesimpulan

1. Perkembangan sejarah pengelolaan mulai dari masa penjajahan Kebijakan pemerintahan lokal dilakukan dekonsentrasi, yaitu tugas pemerintahan dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang lebih rendah tingkatnya secara hierarkhis. Masing-masing pejabat pusat itu yang tersebar di seluruh wilayah negara itu menjalankan tugasnya

dalam daerah administratif. Jadi, misalnya untuk Jawa menurut Reglement diatas terbagi dalam daerah-daerah administratif gewest (kemudian disebut *residentie*) yang masing-masing selanjutnya terbagi dalam *afdeeling*, *district*, dan *onderdistrict*. Sampai dengan masa setelah reformasi yaitu UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Dearah pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, oleh karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Kota tidak ada lagi wilayah administratif. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

2. Otonomi khusus diberi bentuk hukum melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Aceh yang disahkan pada tanggal 9 Agustus 2001 dan UU No. 21 Tahun 2001 yang disahkan pada tanggal 21 November 2001 tentang Papua. Pada pengaturan keuangan Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam terdapat dalam Pasal 4 sampai Pasal 7 UU No. 18 Tahun 2001 tentang Aceh dan Pada pengaturan keuangan Provinsi Papua terdapat dalam Pasal 33 sampai Pasal 37 UU No. 21 Tahun 2001 tentang Papua

Saran

1. Diperlukan perhatian yang serius dari pemerintah pusat agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pemerintahan. Semua pihak harus ikut serta dalam upaya peningkatan pembangunan demi tersiptanya kemakmuran rakyat. Bahwa untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan mengenai dana otonomi khusus, maka mekanisme distribusi dana otsus

antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang selama ini dilaksanakan berdasarkan Keputusan Gubernur Provinsi Papua, hendaknya dirubah dan diganti dengan Perdasus, sesuai dengan amanat Undang-undang Otonomi Khusus. Untuk menjamin dana otsus digunakan secara adil, transparan, dan akuntabel sehingga dapat mencapai sasarnya, maka dana otsus hendaknya dianggarkan terpisah dari APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota dari dana-dana pembangunan lainnya, serta diaudit secara berkala oleh auditor independen yang kredibel, yang diselenggarakan oleh suatu Badan khusus yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

2. Pemerintah perlu mengeluarkan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden mengenai kebijakan dan mekanisme koordinasi, konsultasi, dan pengawasan antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan pemberlakuan Undang-undang Otonomi Khusus Papua dan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah secara bersamaan di Provinsi Papua, sehingga Gubernur, DPRD, dan DPRD dapat lebih mengefektifkan koordinasi, komunikasi, dan kerja sama institusional demi terlaksananya tugas, kewajiban, dan tanggung jawab bersama untuk menyelesaikan masalah-masalah yang diamanatkan Undang-undang Otonomi Khusus.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.

- Bagir Manan, 1993, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta:Pustaka Sinar harapan.
- _____, 1993, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung:Alumni.
- _____, 1999, *Lembaga Keprisidenan*,. Yogyakarta:Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia & Gama Media.
- _____, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta:PSH FH UII.
- Danuredjo, 2000, *Struktur Administrasidan Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta:Lembaga Administrasi Negara.
- Harsono, 1992, *Hukum Tata Negara Pemerintah Lokal Dari Masa ke Masa*, Yogyakarta:Liberty.
- Haryanto, 1997, *Fungsi-Fungsi Pemerintahan Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri*, Jakarta:
- Ismail Sunny, 1985, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta:Aksara Baru.
- Josef Riwo Kaho, 2001, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta:Raja Grafindo Persada.
- Kuntana Magnar, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Mohammad Maiwan,2000,*Demokratisasi dalam Jurnal Otonomi*, Vol. I No.3, Mei,
- Moh. Kusnadi, dan Harmaily Ibrahim, 1985, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta:Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti.
- Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria,2000, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria INSIST "Press".
- R. Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Jakarta:Bumi Akara.
- Syaiful Anwar, 1996, *Sendi-sendi Hukum Tata Negara*, Bandung: Tarsito,

The Liang Gie, 1981, Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia, Yogyakarta: Super Sukses.

B. Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Beserta Amandemennya.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.