

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Efektifitas berhubungan dengan hasil yang diharapkan (*output*), dan hasil yang sesungguhnya dicapai (*outcome*). Efektifitas sebuah organisasi dapat dilihat dari *output* yang dihasilkan dan memenuhi tujuan yang diharapkan oleh sebuah organisasi (Mahmudi, 2010:86). Efektivitas dalam sebuah organisasi dapat diukur dengan melihat sejauhmana sebuah organisasi telah melakukan tugasnya secara keseluruhan dan mencapai setiap sasaran seperti yang diharapkan (Steers, 1985:46). Efektifitas dalam Pemerintahan bisa dilihat dari pencapaian program kerja yang telah disusun dalam rancangan kerja tahunan, baik berupa Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang telah ditetapkan secara bersama untuk kepentingan masyarakat.

Pada konteks organisasi sektor publik, keberhasilan sebuah organisasi dapat dilihat dari kemampuan organisasi dalam memberikan pelayanan yang murah dan berkualitas sehingga organisasi tersebut mendapatkan dukungan penuh dari publik (Mahmud, 2010:20). Pencapaian efektifitas dalam Pemerintahan tidak bisa dilakukan oleh sebelah pihak, tetapi harus dilakukan secara bersama-sama dengan menjalankan tugas pokok dan fungsi masing-masing dan memiliki komitmen yang tinggi terhadap pencapaian visi yang akan diraih secara bersama-sama. Pemerintahan secara umum mempunyai tugas melayani dan mengatur tatanan masyarakat melalui kebijakan-kebijakan

yang ditetapkan. Susunan Pemerintahan Republik Indonesia menganut pola *trias politica* yaitu pembahagian kekuasaan sesuai ajaran Montesquieu yang membagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga elemen tersebut menjalankan fungsinya masing-masing sesuai dengan amanah Undang-undang 1945.

Pemerintahan yang dimaksud merupakan lembaga Pemerintah yang mempunyai hak dan kewajiban legislasi baik di tingkat Pusat maupun pada tingkat Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (DPRD) disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang tersebut disebutkan beberapa tugas dan fungsi Pemerintah (Kepala Daerah) dan DPR di antaranya ialah fungsi legislasi/ membentuk Peraturan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah dan DPR, mengajukan dan mengesahkan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD serta pengawasan yang dilakukan oleh DPR.

Pencapaian kinerja Pemerintahan dapat dinilai dari jumlah pengesahan rancangan peraturan pemerintah yang telah direncanakan pada tahun sebelumnya terdapat dalam Program Legislasi (Prolega). Pengesahan peraturan pemerintahan daerah tidak bisa dilakukan oleh Gubernur (eksekutif) secara sebelah pihak, tetapi harus melibatkan anggota legislatif atau Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai perwakilan rakyat. Dalam hal ini koordinasi dan kerjasama yang baik di antara keduanya (eksekutif dan legislatif) sangat diharapkan, agar tercipta iklim organisasi Pemerintahan yang baik untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada publik.

Pemberlakuan sistem hukum yang kompleks di Indonesia juga dilakukan dari pusat sampai ke daerah artinya adanya desentralisasi atau hak otonomi yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia kepada daerah-daerah yang ada di Indonesia. Otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Undang-undang tersebut mengamanatkan kepada daerah untuk mengatur hukum tersendiri sesuai dengan norma-norma/ kaedah-kaedah yang berlaku sehingga memberikan kemandirian kepada daerah tanpa adanya ketergantungan kepada Pemerintah Pusat. Pemberian hak tersebut juga mempunyai tujuan jelas yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia sesuai yang tertera pada Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan “bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Desentralisasi

merupakan sebuah alternatif dari sentralisasi untuk menguraikan permasalahan yang bertumpu pada pusat, desentralisasi dianggap sebagai sebuah kekuatan yang mampu membawa kebijakan pemerintah lebih dekat dengan masyarakat, selain mendorong pertumbuhan ekonomi (Bambang, 2017:36).

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan sebuah provinsi yang secara geografis terletak paling ujung barat Indonesia yang diberikan hak otonomi khusus untuk mengelola sumberdaya alam dan sumberdaya manusia serta mengatur setiap nilai-nilai budaya yang berkembang dalam lingkungan masyarakat Aceh. Pemberian hak otonomi khusus terhadap Provinsi Aceh dan beberapa Provinsi lainnya pada mulanya diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian diperbaharui menjadi Undang-undang Nomor Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian hak otonomi khusus tersebut dimaknai oleh pemerintah dan masyarakat Aceh merupakan cita-cita lama yang belum bisa diterapkan di lingkungan Aceh secara merata setelah negosiasi yang dilakukan oleh Gubernur Aceh, yaitu Teungku Muhammad Daud Bereueh dengan Soekarno sejak tahun 1951-1964 yang dianggap tidak membuahkan hasil. Konflik

selanjutnya dilakukan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang dipimpin oleh Dr. Teungku Hasan Muhammad di Tiro bermula sejak 4 Desember 1976 sampai 15 Agustus 2005, menuntut kepada Indonesia untuk melepaskan provinsi Aceh sebagai sebuah negara.

Perdamaian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) berujung pada perjanjian damai antara kedua belah pihak yang dilakukan di Helsinki dengan mediasi oleh negara Finlandia pada 15 Agustus 2005. Kesepakatan antara Pemerintah RI dan GAM yang lebih dikenal dengan sebutan *MoU Helsinki (Momeorandum of Understanding)* Provinsi Aceh mendapatkan keistimewaan dibandingkan dengan wilayah lain di Indonesia. Selain mendapatkan otonomi khusus dan penerapan hukum berbasis Syariat Islam, Provinsi Aceh juga diberi hak untuk mendirikan partai politik yang berbasis lokal (parlok) dengan tetap mengikuti peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, guna pemberian hak politik lokal. Harapan tersebut agar dapat menampung aspirasi-aspirasi masyarakat Aceh dan direalisasikan langsung oleh Pemerintahan Aceh.

Pemberian hak istimewa berupa hak untuk berpolitik lokal direspon cepat oleh masyarakat Aceh untuk merealisasikan keinginan yang telah diperjuangkan sejak tahun 1976-2005. Pemberian hak untuk berpolitik merupakan kebijakan negara kepada seluruh rakyat Indonesia untuk memberikan gagasan dan ide baru yang disalurkan melalui partai politik. Secara khusus, Provinsi Aceh diberi hak untuk melakukan dan mendirikan partai politik lokal yang diatur sesuai dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun

2006 tentang Pemerintah Aceh. Dalam Undang-undang tersebut disebutkan bahwa Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)/Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten/kota (DPRK), Gubernur dan Wakil Gubernur, serta Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota.

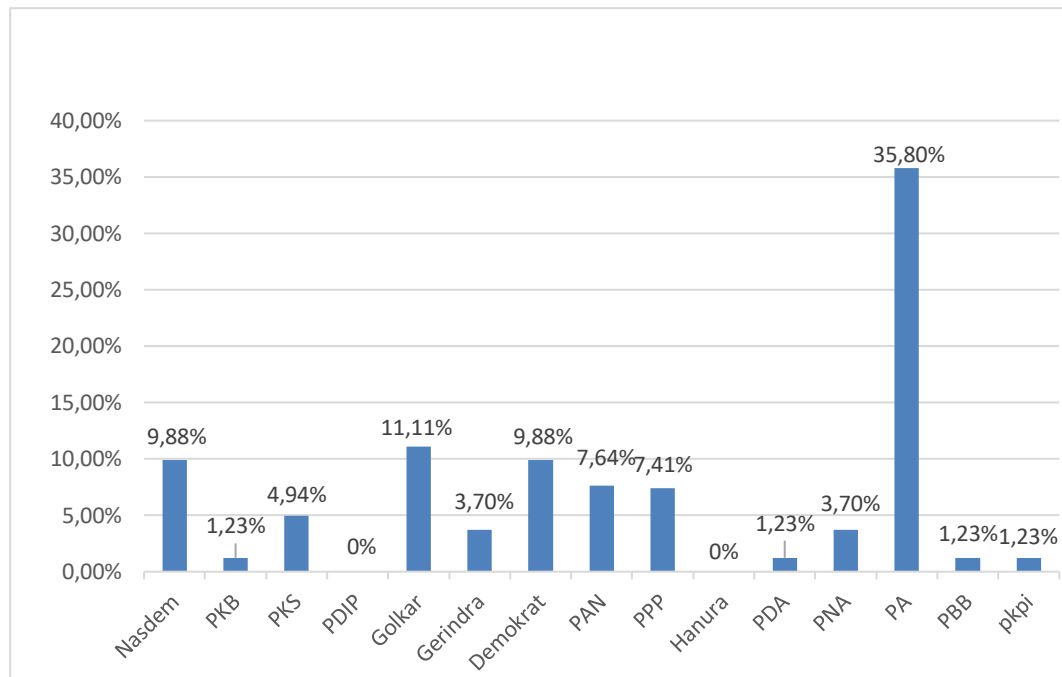
Pemberlakuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 menjadi dasar bagi rakyat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal, setidaknya pada pemilu pertama setelah adanya kesepakatan antara pemerintah RI dan GAM pada 15 Agustus tahun 2005. Muncul 6 (enam) partai lokal, yaitu Partai Aceh (PA), Partai Rakyat Aceh (PRA), Partai Bersatu Aceh (PBA), Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA), Partai Aceh Aman Sejahtera (PAAS), dan Partai Daulat Aceh (PDA), yang kemudian diubah menjadi Partai Daerah Aceh), yang menjadi peserta dalam pemilu tahun 2009 dan sebahagian besar partai dipimpin oleh mantan anggota GAM dan kalangan ulama. Pada pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) tahun 2014, hanya terdapat beberapa partai lokal sebagai petahana, yaitu Partai Aceh (PA), Partai Daerah Aceh (PDA), serta pada tahun 2011 terbentuknya partai lokal baru, yaitu Partai Nanggroe Aceh (PNA).

Pemilihan suara umum (Pemilu) periode 2014-2019 Partai Aceh berhasil menduduki suara terbanyak di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh

(DPRA), sebanyak 30,80% didominasi oleh Partai Aceh kemudian diikuti oleh partai nasional dan Partai lokal Aceh lainnya.

**Gambar 1.1**

**Perolehan Kursi DPRA Periode 2014-2019**



Sumber: Lintas Gayo, 2014

Perolehan kursi Dewan Provinsi Aceh (lihat gambar 1.1) partai lokal Aceh sangat mendominasi dibandingkan dengan partai nasional. Partai Aceh (PA) merupakan partai yang mempunyai perolehan suara sebanyak 35,80%, Data tersebut menunjukkan kepercayaan masyarakat Aceh terhadap partai lokal sangat tinggi sebagai perwakilan mereka di parlemen artinya rakyat Aceh menaruh harapan baru terhadap partai partai lokal agar mampu membangun dan membawa Aceh ke arah yang lebih baik dari sebelumnya.

Kepercayaan rakyat Aceh juga terlihat pada Pemilihan Kepala Daerah Aceh (Gubernur). Dalam rentang waktu pasca perjanjian damai Provinsi Aceh

telah dilaksanakan Pilkada sebanyak 3 kali sejak tahun 2009-2017 dan hasil menunjukkan bahwa Gubernur Aceh terpilih merupakan usulan dari partai lokal Aceh.

Gubernur Irwandi merupakan Gubernur Aceh yang terpilih melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2017. Pemilu Aceh memiliki 8 (delapan) calon Gubernur, 5 (lima) di antaranya merupakan kandidat yang maju melalui jalur Independen, sedangkan 3 (tiga) pasangan lainnya didukung oleh partai baik lokal maupun nasional, yaitu pasangan Tarmizi-Machsalmi, Muzakir-Khalid dan Irwandi-Nova Iriansyah. Berikut tabel 1.1.

**Tabel 1.1**

**Calon Gubernur Aceh Melalui Partai Tahun 2017**

<b>No</b>	<b>Kandidat</b>	<b>Partai Pengusung</b>
1	Tarmizi-Machsalmi	Nasdem, Golkar, PPP, PKP, Hanura dan PAN
2	Muzakir-Khalid	Partai Aceh, Gerindra, PBB dan PKS
3	Irwandi-Nova Iriansyah	PNA, Demokrat, PDA, PKB dan PDIP

Sumber: Acehnews.com, 2017

Pasangan Muzakir-Khalid merupakan pasangan petahana yang menjabat pada periode sebelumnya dan Irwandi-Nova merupakan Gubernur Aceh yang menjabat pada periode tahun 2007 -2012. Keduanya merupakan pasangan petahana yang pernah menjabat di eranya masing-masing, yang mempunyai pengaruh besar dalam mendulang suara rakyat Aceh dan diusul oleh partai-partai yang berpengaruh di Aceh. Sebanyak 45,67% perolehan suara dari DPRA yang mendukung pasangan Muzakir-Khalid dan 12,34% yang mendukung gubernur terpilih Irwandi. Penguasaan parlemen (DPRA) sangat

didominasi oleh oposisi, sedangkan posisi koalisi berada jauh perolehan suara mereka di DPRA. Aroma politis sangat tinggi pada tahap perumusan kebijakan baik itu kebijakan anggaran maupun kebijakan lainnya maka dukungan dari DPRA sangat membantu Pemerintah Daerah dalam menyukseskan periode Pemerintahannya sesuai dengan visi dan misi yang telah dibuat oleh pasangan Kepala Daerah.

Aceh merupakan satu-satunya Provinsi di Indonesia yang diberikan hak istimewa untuk mendirikan partai lokal, sejatinya Aceh memberikan contoh yang baik dan rujukan bagi provinsi lainnya dalam segi pengelolaan Pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif. Akan tetapi pada faktanya pemberian hak istimewa tersebut tidak digunakan dengan sebaik-baiknya oleh para perwakilan rakyat Aceh yang berlaga di Parlemen. Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 disebutkan bahwa tugas dari Legislatif meliputi 3 (tiga) hal, yaitu penganggaran, pengawasan dan legislasi (pembuatan peraturan). Adapun beberapa capaian Pemerintahan Aceh dalam fungsi legislasi pada pengesahan rancangan Peraturan Daerah atau di Aceh dikenal dengan Rancangan Qanun (Raqaan) yang sudah disetujui dalam bentuk Perda atau Qanun Provinsi Aceh dari tahun 2015-2018. Qanun merupakan peraturan daerah khusus provinsi Aceh baik tingkat provinsi maupun ditingkat kabupaten/kota. Dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh disebutkan bahwa Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.

Persentase kinerja legislasi Pemerintahan Aceh pada tahun 2015-2018 hanya mampu menyelesaikan tugas legislasi sebesar 62,8% dari angka 100% (PPID, 2019). Hal tersebut menunjukkan bahwa kinerja Pemerintahan Aceh dalam mengesahkan rancangan Qanun cenderung tidak akuntabel dan selalu terjadi pada setiap tahunnya. Qanun yang tidak disahkan pada masa tertentu maka akan dibahas pada tahun berikutnya sehingga pencapaian target pengesahan Qanun secara keseluruhan akan mengganggu jadwal pengesahan Qanun lainnya.

Fungsi legislasi Pemerintahan Daerah secara keseluruhan ialah membentuk peraturan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Salah satunya ialah pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan di setiap akhir tahun sebelum anggaran tersebut digunakan. Fungsi ini merupakan salah satu dari 3 (tiga) fungsi dari legislatif (DPR), yaitu *budgeting* (penganggaran) yang wajib dilakukan setiap tahunnya bersama Kepala Daerah (Gubernur). Pengesahan anggaran pada pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa rencana keuangan tahunan Pemerintahan Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan kata lain pengesahan anggaran harus ditempuh melalui persetujuan dari anggota Dewan terlebih dahulu. Pengesahan APBD juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengatur batasan pengesahan APBD demi efektifitas dan terealisasi anggaran yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam pasal 104 disebutkan

“Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan”. Pengesahan anggaran yang di daerah harus disahkan oleh Pemerintah paling lama 1 bulan sebelum tahun anggaran pengesahan pagu anggaran tersebut berjalan, pada pasal 21 disebutkan “APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.” Kedua pasal tersebut menjelaskan bahwa pengesahan APBD harus dilakukan di akhir tahun atau paling lama satu bulan sebelum tahun baru akan berjalan karena dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 disebutkan bahwa APBD akan berjalan terhitung pada tanggal 1 Januari. Tentunya ini menjadikan landasan yang harus diikuti oleh semua pejabat daerah dalam mengesahkan APBD agar tidak diberlakukannya sanksi-sanksi yang dikenai oleh Pemerintah Pusat yang akan merugikan Pemerintah dan masyarakat di daerah tersebut.

Pengesahan APBD seharusnya disahkan sejalan dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Keterlambatan dalam pengesahan APBD tentu dapat mengganggu sistem fungsi kinerja pemerintah daerah lainnya. Hal itu tidak hanya berefek pada kinerja Pemerintahan saja namun imbasnya juga akan dirasakan oleh masyarakat yang mempunyai hubungan langsung dengan program-program pemerintah dengan bersumber dana dari APBD. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah disebutkan bahwa “Dalam hal Pemerintah Daerah tidak

menyampaikan Informasi Keuangan Daerah hingga 2 (dua) bulan setelah diterbitkannya peringatan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri Keuangan menetapkan sanksi berupa penundaan penyaluran Dana Perimbangan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri”. Keterlambatan pengesahan merupakan tindakan yang serius sehingga mengakibatkan pemberian sanksi kepada pemerintah daerah berupa penundaan penyaluran dana yang akan merugikan daerah itu sendiri.

Pengesahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) atau di Provinsi Aceh disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA) selalu menemui hambatan. Pengesahan APBA sejak tahun 2015-2018 selalu dilakukan di luar ketentuan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

**Tabel 1.2**

**Pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh**

<b>No</b>	<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Pengesahan</b>
1	2015	27 Februari 2015
2	2016	22 Februari 2016
3	2017	17 Januari 2017
4	2018	21 Maret 2018

Sumber : Seuramoe informasi Pemerintah Aceh, 2019

Pengesahan Anggaran dan Belanja Aceh (APBA) semenjak 5 (lima) tahun terakhir (lihat tabel 1.2) menunjukkan bahwa APBA yang disahkan sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 hanya dilakukan pada tahun 2015, selebihnya disahkan di luar masa yang ditentukan. Pengesahan APBA tahun 2018 merupakan yang paling lama disahkan semenjak 4 (empat) tahun terakhir (tahun 2015-2018) jika dilihat dari ketentuan pemerintah. Pengesahan tersebut menemui jalan buntu akibat Gubernur dan DPR tidak menemui

persetujuan bersama sehingga Gubernur Aceh mengharuskan diambil tindakan cepat untuk mengesahkan anggaran dalam Peraturan Gubernur Aceh Nomor 09 Tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Aceh Tahun Anggaran 2018 yang disetujui oleh Menteri Dalam Negeri.

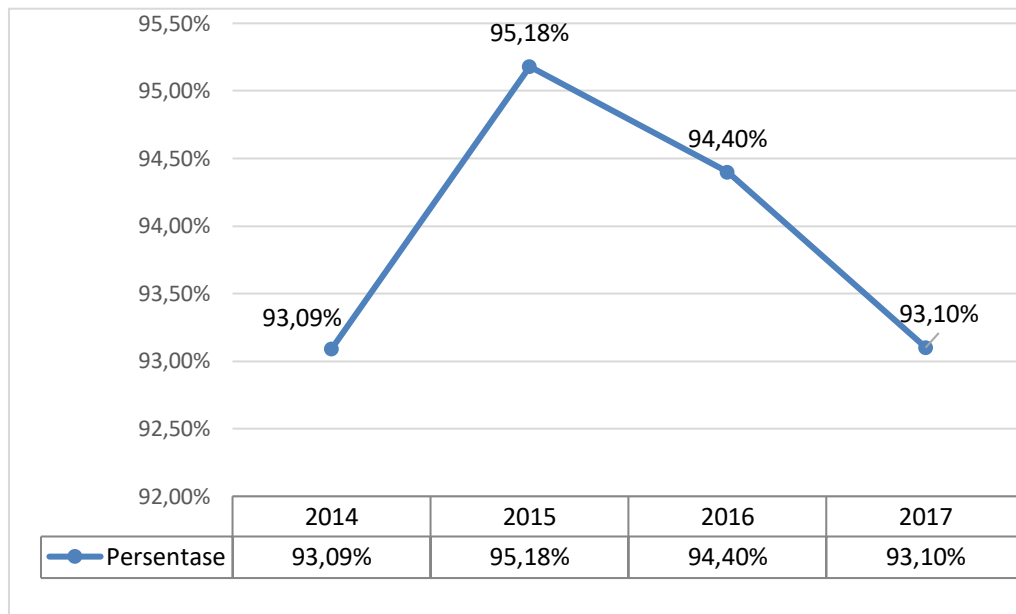
Pengesahan Anggaran dan Belanja Aceh (APBA) seperti penjelasan di atas selalu berada di luar masa yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Jika melihat dari data di atas (lihat tabel 1.2) pengesahan anggaran pada tahun 2018 merupakan satu-satunya yang berbeda jika kita bandingkan dengan tahun sebelumnya (tahun 2015-2017). Hal ini salah satu diindikasikan hubungan antara eksekutif dan legislatif yang kurang baik. Seperti diberitakan dalam Serambi Indonesia (6 juni 2018) dalam “Rapat Paripurna yang diadakan di kantor DPRA Aceh mengenai penyampaian hak interpelasi oleh anggota dewan kepada Gubernur Aceh, rapat tersebut hasil dibatalkan karena tidak ada perwakilan eksekutif yang hadir pada rapat tersebut. Diketahui bahwa gubernur Irwandi sedang melaksanakan Umrah sekeluarga di Mekkah”. Keberangkatan gubernur Irwandi seharusnya diketahui oleh pihak dewan sehingga dapat menyelaraskan jadwal rapat paripurna dengan Kepala Daerah. (<http://aceh.tribunnews.com> diakses pada tanggal 10 Agustus 2018).

Keterlambatan pengesahan anggaran pendapatan dan belanja daerah mengakibatkan tidak terserapnya anggaran secara optimal. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Serafiadita dkk (2015) mengenai pengaruh keterlambatan pengesahan APBD di Kabupaten Boven Digoel, keterlambatan pengesahan yang dilakukan oleh Pemerintah daerah setempat mengakibatkan penyerapan

dana tidak optimal, karena adanya proyek-proyek yang harus dikerjakan dalam kurun waktu tertentu sehingga dengan keterlambatan tersebut pelelangan proyek tidak akan tercapai sesuai dengan masa yang telah ditetapkan.

Pengesahan APBD tidak bisa dilepaskan dari kegiatan politik, adanya tarik menarik kepentingan aktor Pemerintah sesuai dengan kepentingan masing-masing yang mengakibatkan terlambatnya pengesahan anggaran yang mengganggu lini sektor Pemerintah lainnya. Keterlambatan pengesahan APBD akan berdampak secara sistematis terhadap siklus pengelolaan keuangan daerah, setidaknya akan mengganggu empat bidang lainnya. Pertama, lambatnya penyerapan belanja (*delayed spending*). Kedua, tingginya dana khas daerah yang menganggur (*idle money*) pada pertengahan tahun. Ketiga, tingginya aktifitas kegiatan proyek di daerah pada akhir tahun menjelang penutupan anggaran. Keempat, upaya percepatan belanja daerah di akhir tahun yang tidak efektif tersebut semakin menimbulkan permasalahan baru, yaitu tingginya surplus anggaran dalam Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dikenal dengan SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran) akibat rendahnya penyerapan anggaran (*underspendig*) di daerah (Kartiko 2012:84). Hal serupa juga berlaku di Provinsi Aceh, keterlambatan pengesahan anggaran mengakibatkan tidak terealisasinya program-program Pemerintah yang bersumber dari APBA dengan baik. Penyerapan anggaran setiap tahunnya tidak bisa dilakukan sesuai dengan target pemerintah sehingga berdampak pada terbengkalainya proyek-proyek Pemerintah yang bersumberkan dari dana APBA.

**Grafik 1.1**  
**Tren Realisasi APBA**



Sumber: Seuramoe Informasi Pemerintah Aceh, 2018

Realisasi anggaran Aceh tahun 2014-2017 (lihat grafik 1.2) menunjukkan bahwa penyerapan anggaran APBA pada tahun 2014 sebesar 93,09%, tahun 2015 sebesar 95,18%, tahun 2016 94,14% dan tahun 92,77% data tersebut menunjukkan bahwa penyerapan APBA dari tahun 2014-2017 tidak dapat diserap secara keseluruhan. Penganggaran merupakan masalah krusial yang harus diberikan perhatian khusus oleh anggota Dewan perwakilan rakyat Aceh, dengan pemberian hak mendirikan partai politik lokal khusus di Aceh seharusnya menjadi salah satu wadah untuk menyerap segala aspirasi masyarakat dan membantu pemerintah Aceh dalam menyelesaikan permasalahan dengan tepat dan efisien.

Subechan dkk (2014) disebutkan bahwa keterlambatan pengesahan anggaran selain mengedepankan kepentingan antara eksekutif dan legislatif, juga terdapat kurangnya komitmen dalam mengesahkan APBD sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, kurangnya kompetensi yang dimiliki oleh eksekutif dan legislatif dalam memahami penyusunan anggaran, membuat pengesahan anggaran hanya mengedepankan keinginan masing-masing dan menjadikannya sebagai laga politik. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) tidak hanya diperuntukkan untuk kepentingan eksekutif dan legislatif saja tetapi penggunaan anggaran tersebut tersimpan sejuta harapan masyarakat yang direalisasikan melalui program-program Pemerintah daerah.

Pencapaian suatu program tidak hanya bisa dilakukan oleh satu pihak saja, tetapi dibutuhkan kerjasama dan koordinasi yang baik antar beberapa pihak terkait. Dalam pengesahan APBD setidaknya dibutuhkan kerjasama yang solid antara eksekutif dan legislatif, dengan perencanaan yang baik dan terjalinnya komunikasi yang efektif, sehingga program-program (unggulan) dapat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pengetahuan yang memadai juga diperlukan pada setiap personal anggota eksekutif dan legislatif, sebagaimana dalam penelitian Sari (2015) memperhatikan terhadap keterlambatan pengesahan anggaran di Kabupaten Limapuluh Kota juga dipengaruhi oleh kompetensi para pengambil kebijakan. Pendidikan menjadi acuan dasar dalam pembentukan pikiran dan daya analisa terhadap suatu permasalahan, dalam hal ini pengesahan APBD tidak hanya dilihat dari hubungan politik antar sesama

Pemerintahan, namun juga memperhatikan kompetensi dari setiap anggota dewan dalam menentukan kualitas APBD.

Ketidakstabilan suasana politik antar eksekutif dan legislatif Aceh berakibat tidak baik bagi pencapaian kinerja Pemerintahan Aceh. Selain karena terlambatnya pengesahan anggaran Aceh, keterlambatan tersebut juga berefek pada tidak optimalnya daya serap anggaran Aceh setiap tahunnya. Ketidakharmonisan hubungan antara eksekutif dan legislatif Aceh terlihat dari tindakan Gubernur Aceh yang tidak menghadiri pembahasan rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah Aceh seperti dikutip dalam *Aceh Journal Nasional Network* (2018) “Pemerintah Aceh tidak hadir untuk membahas KUA-PPAS R-APBA 2018 bersama DPRA karena bersamaan dengan rapat pimpinan Gubernur Aceh dengan Tim Anggaran Pemerintah Aceh (TAPA)”. Tidak terciptanya komunikasi yang baik antara keduanya mengakibatkan tidak ada kesepakatan mengenai jadwal pembahasan RAPBA. Berlarutnya pembahasan anggaran yang tidak kunjung usai mengakibatkan APBA 2018 disahkan dalam Peraturan Gubernur.

Berdasarkan fenomena masalah di atas menunjukkan bahwa kinerja Pemerintahan Aceh pada bidang legislasi belum terealisasi sepenuhnya. Hal tersebut bisa dilihat dari rancangan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan dalam Program Legislatif (Proleg) yang dibuat setiap tahunnya sehingga menjadi acuan untuk disahkan pada tahun yang sama. Penjelasan di atas menunjukkan bahwa capaian kinerja legislasi Pemerintahan Aceh tahun 2015-2018 belum berjalan sebagaimana mestinya. Beberapa rancangan Qanun yang

belum disahkan setiap tahunnya dan pengesahan APBD tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat (*offside*). Berdasarkan permasalahan tersebut maka pertanyaan penelitian yang mendasari kajian ini adalah mengapa proses legislasi di Provinsi Aceh mengalami hambatan?.

### **B. Identifikasi Masalah**

1. Keterlambatan pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA) telah terjadi sejak tahun 2015-2018.
2. Kinerja legislasi Pemerintahan Provinsi Aceh sejak tahun 2014-2018 tidak sesuai target.

### **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kinerja legislasi di Provinsi Aceh?
2. Apa faktor yang menghambat legislasi di Provinsi Aceh?

### **D. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis kinerja legislasi Pemerintahan Aceh.
2. Menganalisis faktor-faktor yang menjadi penghambat legislasi di Provinsi Aceh.

### **E. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Untuk menjelaskan kepada pembaca mengenai kinerja legislasi dan faktor yang menghambat legislasi dalam pembuatan Qanun di Provinsi Aceh
  - b. Penelitian ini diharapkan bisa menjadi pengembangan dalam Ilmu Kebijakan publik sendiri.

## 2. Kegunaan Praktis

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala pikir dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi Pemerintahan Provinsi Aceh.
- b. Bisa memberikan gambaran kepada pembaca mengenai permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintahan Aceh mengenai kinerja legislasi di Provinsi Aceh