

Analisis Pemangku Kepentingan Dana Otonomi Khusus Aceh dengan Pendekatan Mendelow's Matrix

Akhsanul Khalis

Ilmu Administrasi Negara, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Iskandar Thani (STIA Iskandar Thani)

ARTICLE HISTORY

Received : 15 Juli 2024

Revised : 20 Agustus 2025

Accepted : 28 Agustus 2025

KEYWORDS

Regional Original Revenue; Population; Inflation; Poverty Rate

CORRESPONDENSI

Nama : Akhsanul Khalis

Email : akhsanfuqara@gmail.com

ABSTRACT

The Aceh Special Autonomy Fund (Otsus), granted after the 2005 Helsinki Agreement, was intended to accelerate development, reduce inequality, and strengthen regional governance. However, two decades of implementation reveal a paradox: despite large fiscal transfers, improvements in welfare remain limited. This study aims to analyze the dynamics of stakeholders in the management of the Aceh Otsus Fund using Mendelow's Matrix (1991). The research relies on secondary data from policy documents, reports, and academic studies to map actors' levels of power and interest. The findings indicate that the Aceh Provincial Government and the Aceh Regional Parliament hold both high power and interest, placing them in the Key Players quadrant. Nevertheless, weak coordination between these actors has resulted in policy-implementation gaps. Meanwhile, the Central Government and the Supreme Audit Board act mainly as supervisors, exercising significant power but with limited direct interest in implementation, which reduces local effectiveness. Civil society groups and vulnerable communities remain marginalized due to the dominance of political elites and bureaucrats. The study concludes that strengthening transparency, enhancing community participation, and improving communication among stakeholders are critical for better fund management. Future research should adopt mixed-method approaches and conduct comparative studies with other autonomy regions to enrich analysis and policy recommendations.



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Pendahuluan

Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Aceh merupakan kebijakan yang diambil sebagai bagian dari proses perdamaian setelah konflik berkepanjangan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang akhirnya menghasilkan Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki pada tahun 2005. Dalam kerangka kebijakan ini, Aceh diberikan kewenangan otonomi khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

Otsus bertujuan untuk mempercepat pembangunan, mengurangi ketimpangan sosial, dan memperkuat tata kelola pemerintahan daerah (Rahayu & Febriaty, 2021; Hidayat & Rahmadani, 2021). Salah satu instrumen paling signifikan dalam pelaksanaan Otsus adalah Dana Otsus, yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dialokasikan secara khusus untuk Aceh guna mendorong pembangunan yang lebih cepat dan merata. Dana ini diharapkan menjadi salah satu alat yang paling efektif untuk mendorong kemajuan ekonomi dan sosial di wilayah yang sebelumnya terbelakang akibat konflik berkepanjangan (Tadjoeddin & Murshed, 2014).

Namun, meskipun Dana Otsus telah digelontorkan sejak 2008 dengan jumlah yang terus bertambah, yang pada 2022 telah mencapai lebih dari Rp 88 triliun (Bappeda Aceh, 2022), realitas di lapangan menunjukkan bahwa pembangunan di Aceh masih tertinggal. Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan bahwa pada tahun 2022, Aceh menjadi provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Sumatera, dengan angka mencapai 14,75%, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional yang sebesar 9,54% (BPS, 2023).

Fenomena ini menimbulkan pertanyaan mendasar yang perlu dijawab dalam penelitian ini: Mengapa alokasi dana yang begitu besar tidak sebanding dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat? Masalah ini menjadi semakin kompleks mengingat potensi Dana Otsus yang sangat besar, namun tidak dapat dimanfaatkan dengan optimal karena berbagai kendala dalam pengelolaannya (Sari et al., 2020; Hidayat & Rahmadani, 2021).

Dalam beberapa tahun terakhir, sejumlah kasus penyalahgunaan Dana Otsus juga mencuat, yang menyoroti lemahnya tata kelola anggaran. Sebagai contoh, pada tahun 2020, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan indikasi penyalahgunaan anggaran dalam proyek-proyek infrastruktur yang dibiayai oleh Dana Otsus, termasuk pembangunan jalan dan fasilitas publik yang tidak selesai tepat waktu atau memiliki kualitas yang rendah (BPK, 2021). Selain itu, beberapa program pemberdayaan masyarakat yang didanai Otsus dinilai tidak tepat sasaran akibat perencanaan yang lemah dan kurangnya keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan (Yusuf & Ibrahim, 2021). Masalah-masalah tersebut menunjukkan bahwa selain alokasi dana yang besar, pengelolaan yang buruk dan kurangnya koordinasi antaraktor juga menjadi penghambat utama dalam mencapai tujuan Otsus (Rizal & Fajri, 2023).

Analisis Pemangku Kepentingan menjadi sangat penting untuk memetakan posisi masing-masing aktor yang terlibat dalam pengelolaan Dana Otsus, sehingga dapat diidentifikasi strategi komunikasi dan koordinasi yang tepat untuk mengelola kebijakan ini. Penelitian sebelumnya mengenai Dana Otsus Aceh lebih banyak berfokus pada evaluasi penggunaan anggaran dan hasil pembangunan (Sari et al., 2020; Hidayat & Rahmadani, 2021). Namun, sedikit yang mengkaji secara sistematis peta kekuasaan dan kepentingan dari para aktor yang terlibat dalam pengelolaan dana tersebut.

Hal ini menjadi kesenjangan penelitian yang signifikan, mengingat pentingnya mengetahui siapa saja yang berperan dalam kebijakan ini dan bagaimana pengaruh mereka dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks ini, Mendelow's Matrix (Mendelow, 1991) menjadi salah satu kerangka yang sangat relevan untuk mengkaji pemangku kepentingan, karena matriks ini memungkinkan pemetaan aktor berdasarkan dua dimensi utama: kekuasaan dan kepentingan. Dengan menggunakan Mendelow's Matrix, penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang lebih jelas tentang dinamika hubungan antaraktor dalam pengelolaan Dana Otsus (Freeman, 1984; Bourne, 2015).

Teori Pemangku Kepentingan (Stakeholder Theory) yang dikembangkan oleh Freeman (1984) menjadi landasan teoretis dalam penelitian ini. Teori ini menekankan pentingnya mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat dalam suatu kebijakan serta menganalisis kepentingan dan kekuasaan mereka. Mendelow's Matrix juga diadopsi untuk

membantu memetakan hubungan antaraktor tersebut, sehingga strategi pengelolaan dapat dirancang dengan lebih efektif. Teori ini telah banyak diterapkan dalam penelitian kebijakan publik untuk memahami distribusi kekuasaan di antara aktor-aktor yang terlibat, serta bagaimana mengelola hubungan mereka agar kebijakan yang dijalankan dapat berjalan dengan baik (Bourne, 2015; Niazi & Painting, 2017).

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk menjawab beberapa pertanyaan utama: (1) Siapa saja pemangku kepentingan kunci dalam pengelolaan Dana Otsus Aceh? (2) Bagaimana posisi masing-masing pemangku kepentingan dapat dipetakan berdasarkan dimensi kekuasaan dan kepentingan dalam Matriks Mendelow? dan (3) Strategi pengelolaan apa yang dapat diusulkan berdasarkan hasil pemetaan pemangku kepentingan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan Dana Otsus Aceh?

Penelitian ini menggunakan metode studi pustaka dengan menganalisis berbagai literatur, dokumen kebijakan, serta laporan resmi yang terkait dengan pengelolaan Dana Otsus di Aceh. Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat menghasilkan pemetaan konseptual yang lebih jelas mengenai pemangku kepentingan dan hubungan antaraktor yang terlibat dalam kebijakan ini. Pemetaan ini akan menjadi rujukan awal bagi penelitian empiris lebih lanjut yang dapat menguji hasil pemetaan ini melalui data lapangan yang lebih konkret (Sari et al., 2020).

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi dalam pengembangan teori pemangku kepentingan (Stakeholder Theory), khususnya dalam konteks desentralisasi asimetris di Indonesia, yang memberikan kewenangan yang besar pada pemerintah daerah untuk mengelola dana tersebut. Penelitian ini juga memberikan novelty dengan penerapan Mendelow's Matrix dalam konteks pengelolaan dana otonomi khusus, yang belum banyak diterapkan dalam kajian kebijakan publik di Aceh. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi strategis bagi Pemerintah Aceh dan pemangku kepentingan lainnya untuk memperbaiki tata kelola Dana Otsus melalui strategi komunikasi dan koordinasi yang lebih efektif sesuai dengan posisi dan peran masing-masing aktor dalam Matriks Mendelow.

Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menggali lebih dalam mengenai dinamika pemangku kepentingan dalam pengelolaan Dana Otsus Aceh dengan menggunakan Mendelow's Matrix untuk memetakan posisi aktor berdasarkan kekuasaan dan kepentingan mereka. Penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan kontribusi teoritis terkait teori pemangku kepentingan dan analisis pengelolaan dana otonomi khusus, tetapi juga memberikan solusi praktis untuk memperbaiki pengelolaan Dana Otsus di masa depan. Dalam hal ini, penguatan peran masyarakat sipil, transparansi informasi, dan mekanisme partisipasi publik menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa Dana Otsus dapat digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode studi pustaka (library research) dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Metode ini dipilih karena kajian difokuskan pada analisis konseptual mengenai posisi para pemangku kepentingan dalam pengelolaan Dana Otonomi Khusus (Otsus) Aceh dengan bertumpu pada literatur, dokumen kebijakan, dan laporan resmi yang relevan. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti memahami dinamika kekuasaan (power) dan kepentingan (interest) antaraktor secara mendalam tanpa melakukan pengumpulan data primer melalui survei atau wawancara (Snyder, 2019).

Sumber data penelitian berasal dari tiga kategori utama, yakni literatur akademik, dokumen resmi, dan laporan penelitian maupun evaluasi. Literatur akademik mencakup artikel jurnal ilmiah terindeks SINTA, Scopus, dan jurnal nasional yang relevan dengan Otsus Aceh, tata kelola kebijakan publik, serta stakeholder analysis. Dokumen resmi meliputi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), laporan Badan Pusat Statistik (BPS), serta publikasi Pemerintah Aceh. Sementara itu, laporan penelitian dan evaluasi diperoleh dari Bappeda Aceh, lembaga penelitian, dan LSM. Pemilihan sumber dilakukan dengan mempertimbangkan kredibilitas, relevansi, dan rentang waktu publikasi 5–10 tahun terakhir, dengan pengecualian pada sumber klasik yang menjadi rujukan teoritis utama seperti Mendelow's Matrix (Mendelow, 1991) dan Stakeholder Theory (Freeman, 1984).

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui identifikasi literatur dengan kata kunci tertentu, penelusuran basis data ilmiah seperti Garuda, Google Scholar, DOAJ, dan portal jurnal nasional, serta pengumpulan dokumen dari situs resmi pemerintah (Bappeda Aceh, BPK RI, dan BPS). Sumber-sumber tersebut kemudian diseleksi berdasarkan kesesuaian tema, keaslian, dan kelengkapan informasi yang dibutuhkan untuk pemetaan aktor. Analisis data menggunakan metode analisis isi (content analysis) dengan tiga tahap utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Informasi yang terkumpul dipetakan ke dalam Mendelow's Matrix sesuai dimensi power-interest sehingga aktor dapat dikategorikan ke dalam key players, keep satisfied, keep informed, dan minimal effort. Kerangka analisis ini diperkuat dengan integrasi Stakeholder Theory (Freeman, 1984) sehingga menghasilkan analisis yang lebih komprehensif, tidak hanya memetakan posisi aktor tetapi juga memberikan arahan strategis dalam mengelola hubungan antar pemangku kepentingan (Bourne, 2015).

Hasil dan Pembahasan

Tabel 1. Siapa saja pemangku kepentingan kunci dalam pengelolaan Dana Otsus Aceh?

N o.	Pemangku Kepentingan	Kategori dalam Matriks Mendelow	Deskripsi Peran	Referensi
1	Pemerintah Provinsi Aceh	Key Players (High Power – High Interest)	Bertanggung jawab dalam perencanaan dan pelaksanaan	Bappeda Aceh (2022)

N o.	Pemangku Kepentingan	Kategori dalam Matriks Mendelow	Deskripsi Peran	Referensi
2	(Gubernur dan SKPA) DPR Aceh	Key Players (High Power – High Interest)	Dana Otsus, serta pengawasan pelaksanaan program. Berperan dalam menetapkan kebijakan dan mengawasi alokasi serta pelaksanaan Dana Otsus.	Serambi Indonesia (2023)
3	Pemerintah Pusat (Kemenkeu, Bappenas)	Keep Satisfied (High Power – Low Interest)	Menetapkan formula alokasi, namun tidak terlibat langsung dalam implementasi program di daerah.	Kemenkeu (2021)
4	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	Keep Satisfied (High Power – Low Interest)	Mengawasi transparansi penggunaan Dana Otsus, namun tidak terlibat dalam pelaksanaan operasional di daerah.	BPK (2021)
5	Masyarakat Sipil dan Media Lokal	Keep Informed (Low Power – High Interest)	Memiliki minat tinggi terhadap efektivitas Dana Otsus, namun kekuasaan terbatas dalam pengambilan keputusan.	Yusuf & Ibrahim (2021)
6	Pemerintah Kabupaten/Kota	Keep Informed (Low Power – High Interest)	Menerima alokasi dana untuk pembangunan lokal, namun terbatas oleh struktur perencanaan yang terpusat.	Sari et al. (2020)
7	Donor Nasional dan Internasional	Minimal Effort (Low Power – Low Interest)	Dukungan terbatas pada proyek berbasis, tanpa pengaruh langsung dalam pengelolaan Dana Otsus.	Bappeda Aceh (2022)
8	Masyarakat Umum	Minimal Effort (Low Power – Low Interest)	Penerima manfaat utama namun tidak terlibat dalam pengambilan keputusan terkait Dana Otsus.	Bappeda Aceh (2022)

Sumber: diolah oleh peneliti 2024

Pengelolaan Dana Otonomi Khusus (Otsus) di Aceh melibatkan berbagai aktor penting, yang masing-masing memainkan peran kunci dalam menentukan bagaimana dana tersebut dialokasikan dan digunakan untuk mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan. Masing-masing pemangku kepentingan ini memiliki kekuasaan dan

kepentingan yang berbeda, yang mempengaruhi dinamika pengelolaan Dana Otsus. Berdasarkan analisis dalam penelitian ini, terdapat beberapa aktor kunci yang berperan besar dalam pengelolaan Dana Otsus Aceh, termasuk Pemerintah Provinsi Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Aceh, Pemerintah Pusat, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), masyarakat sipil, media lokal, serta pemerintah kabupaten dan kota di Aceh. Setiap aktor ini berperan sesuai dengan tingkat kekuasaan dan kepentingannya dalam kebijakan tersebut.

Pemerintah Provinsi Aceh merupakan pemangku kepentingan utama yang memiliki kekuasaan yang sangat besar dalam hal perencanaan dan pelaksanaan proyek-proyek yang didanai oleh Dana Otsus. Sebagai otoritas lokal, Pemerintah Provinsi Aceh bertanggung jawab langsung dalam alokasi anggaran untuk berbagai sektor, seperti infrastruktur, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi. Namun, meskipun memiliki kontrol yang besar, Pemerintah Provinsi Aceh sering kali terhambat oleh kelemahan dalam tata kelola dan koordinasi antarinstansi, yang berdampak pada ketidakefisienan dalam penggunaan dana. Temuan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh [Ginting & Rahayu \(2021\)](#) yang mencatat bahwa meskipun Dana Otsus yang dialokasikan cukup besar, banyak program yang tidak berjalan sesuai rencana karena masalah internal dalam pemerintahan provinsi, seperti buruknya koordinasi antar lembaga dan kurangnya pengawasan terhadap implementasi program. Oleh karena itu, meskipun Pemerintah Provinsi Aceh memiliki kekuasaan besar, efektivitas pengelolaan Dana Otsus sangat bergantung pada perbaikan tata kelola dan transparansi dalam pelaksanaan kebijakan.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Aceh, sebagai lembaga legislatif di tingkat provinsi, juga berperan penting dalam pengawasan dan pembuatan kebijakan terkait dengan penggunaan Dana Otsus. Sebagai wakil rakyat yang memiliki kepentingan langsung terhadap kesejahteraan masyarakat Aceh, DPR Aceh seharusnya memiliki peran sentral dalam memastikan bahwa alokasi Dana Otsus dilakukan secara adil dan transparan. Meskipun memiliki kekuasaan dalam hal pengawasan, hasil penelitian menunjukkan bahwa DPR Aceh sering kali menghadapi tantangan dalam melaksanakan pengawasan yang efektif. Seperti yang dicatat oleh [Serambi Indonesia \(2023\)](#), salah satu masalah utama adalah kurangnya akses terhadap data yang akurat dan sistem pengawasan yang tidak memadai. Tanpa data yang lengkap dan transparan, DPR Aceh tidak dapat secara maksimal melaksanakan tugas pengawasan mereka. Hal ini menunjukkan pentingnya peningkatan kapasitas pengawasan DPR Aceh melalui akses data yang lebih terbuka serta peningkatan komunikasi antara legislatif dan eksekutif untuk memastikan bahwa penggunaan Dana Otsus dapat dipertanggungjawabkan dengan baik.

Pemerintah Pusat, yang terdiri dari Kementerian Keuangan (Kemenkeu) dan Bappenas, memiliki kekuasaan besar dalam menetapkan alokasi Dana Otsus, namun minat mereka terhadap pelaksanaan kebijakan di daerah cenderung rendah. Pemerintah Pusat berfokus pada pengaturan kebijakan fiskal dan pengalokasian dana, tetapi kurang terlibat dalam proses pengawasan dan evaluasi yang mendalam terhadap dampak kebijakan di lapangan. Temuan ini sejalan dengan [Bourne \(2015\)](#), yang menunjukkan bahwa aktor dengan kekuasaan tinggi namun minat rendah sering kali tidak terlibat langsung dalam

implementasi kebijakan, yang dapat menyebabkan ketidaksesuaian antara kebijakan yang ditetapkan dan realitas di lapangan. Dalam konteks Otsus, hal ini mengarah pada ketidakseimbangan antara kebijakan yang ideal dengan implementasi yang sebenarnya. Oleh karena itu, untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan Dana Otsus, Pemerintah Pusat perlu lebih aktif dalam memantau dan mengawasi implementasi dana, serta memastikan bahwa dana tersebut digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga memiliki peran penting dalam pengawasan Dana Otsus, terutama dalam hal audit dan pelaporan terkait penggunaan anggaran. BPK bertanggung jawab untuk melakukan audit terhadap penggunaan dana dan memberikan rekomendasi perbaikan kepada pemerintah daerah. Namun, meskipun BPK memiliki kekuasaan dalam hal pengawasan, penelitian oleh [BPK \(2021\)](#) menunjukkan bahwa meskipun mereka sering mengidentifikasi penyalahgunaan anggaran dan inefisiensi, tindak lanjut terhadap temuan tersebut sering kali kurang efektif. Hal ini terjadi karena kurangnya mekanisme yang menghubungkan hasil audit dengan tindakan korektif di tingkat lokal. Oleh karena itu, BPK perlu memperkuat peranannya dalam memastikan bahwa setiap temuan audit direspons secara cepat dan tepat oleh Pemerintah Provinsi Aceh serta DPR Aceh, sehingga pengelolaan Dana Otsus menjadi lebih akuntabel.

Di sisi lain, masyarakat sipil dan media lokal juga berperan penting dalam memantau pengelolaan Dana Otsus. Masyarakat sipil, termasuk organisasi non-pemerintah (LSM) dan media, memiliki kepentingan yang tinggi dalam memastikan bahwa Dana Otsus digunakan untuk kepentingan masyarakat luas, bukan hanya untuk kepentingan segelintir kelompok elit. Namun, seperti yang ditemukan dalam penelitian oleh [Yusuf & Ibrahim \(2021\)](#), masyarakat sipil sering kali memiliki kekuasaan terbatas dalam mempengaruhi pengambilan keputusan dan kebijakan terkait Dana Otsus. Meskipun mereka memiliki minat tinggi terhadap transparansi dan akuntabilitas, mereka sering kali terhambat oleh kurangnya akses terhadap informasi yang relevan dan mekanisme partisipasi yang terbatas. Untuk itu, pemberdayaan masyarakat sipil melalui transparansi data dan saluran partisipasi yang lebih terbuka akan sangat penting untuk meningkatkan efektivitas pengawasan terhadap Dana Otsus.

Terakhir, pemerintah kabupaten dan kota di Aceh, meskipun kekuasaannya lebih terbatas dibandingkan dengan Pemerintah Provinsi Aceh, memainkan peran penting dalam pelaksanaan proyek pembangunan yang didanai oleh Dana Otsus. Pemerintah daerah kabupaten/kota bertanggung jawab atas distribusi dana ke tingkat yang lebih lokal, sehingga mereka berperan dalam mengidentifikasi dan merespons kebutuhan masyarakat secara langsung. Namun, penelitian oleh [Sari et al. \(2020\)](#) menunjukkan bahwa mereka sering kali terbatas dalam hal kewenangan dan kapasitas perencanaan. Struktur yang terpusat di tingkat provinsi menghambat kemampuan mereka untuk merancang dan melaksanakan proyek yang lebih sesuai dengan kebutuhan lokal. Oleh karena itu, penting untuk memberikan lebih banyak kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk merencanakan dan melaksanakan proyek-proyek pembangunan, sehingga Dana Otsus dapat lebih efektif digunakan untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat Aceh.

Tabel 2. Bagaimana posisi masing-masing pemangku kepentingan dapat dipetakan berdasarkan dimensi kekuasaan dan kepentingan dalam Matriks Mendelow?

No.	Pemangku Kepentingan	Kekuasaan	Kepentingan	Posisi dalam Matriks	Referensi
1	Pemerintah Provinsi Aceh (Gubernur dan SKPA)	Tinggi	Tinggi	Key Players (High Power – High Interest)	Bappeda Aceh (2022)
2	DPR Aceh	Tinggi	Tinggi	Key Players (High Power – High Interest)	Serambi Indonesia (2023)
3	Pemerintah Pusat (Kemenkeu, Bappenas)	Tinggi	Rendah	Keep Satisfied (High Power – Low Interest)	Kemenkeu (2021)
4	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	Tinggi	Rendah	Keep Satisfied (High Power – Low Interest)	BPK (2021)
5	Masyarakat Sipil dan Media Lokal	Rendah	Tinggi	Keep Informed (Low Power – High Interest)	Yusuf & Ibrahim (2021)
6	Pemerintah Kabupaten/Kota	Rendah	Tinggi	Keep Informed (Low Power – High Interest)	Sari et al. (2020)
7	Donor Nasional dan Internasional	Rendah	Rendah	Minimal Effort (Low Power – Low Interest)	Bappeda Aceh (2022)
8	Masyarakat Umum	Rendah	Rendah	Minimal Effort (Low Power – Low Interest)	Bappeda Aceh (2022)

Sumber: diolah oleh peneliti (2024)

Dalam analisis pengelolaan Dana Otsus di Aceh, pemetaan posisi masing-masing pemangku kepentingan menggunakan Matriks Mendelow memungkinkan kita untuk memahami dinamika hubungan antar aktor berdasarkan dua dimensi utama: kekuasaan dan kepentingan. Dengan memetakan pemangku kepentingan pada matriks ini, kita dapat menyusun strategi komunikasi dan pengelolaan yang lebih efektif dan sesuai dengan posisi masing-masing aktor. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, dalam Matriks Mendelow, pemangku kepentingan dibagi menjadi empat kategori utama: **Key Players (High Power – High Interest)**, **Keep Satisfied (High Power – Low Interest)**, **Keep Informed (Low Power – High Interest)**, dan **Minimal Effort (Low Power – Low Interest)**. Setiap kategori ini memiliki implikasi yang berbeda dalam hal strategi pelibatan dan pengelolaan hubungan antar pemangku kepentingan.

1. *Key Players (High Power – High Interest)*

Pemangku kepentingan yang masuk dalam kategori ini memiliki pengaruh yang besar terhadap kebijakan dan juga memiliki kepentingan tinggi terhadap keberhasilan kebijakan tersebut. Di Aceh, Pemerintah Provinsi Aceh dan DPR Aceh termasuk dalam kategori ini. Pemerintah Provinsi Aceh memiliki kekuasaan yang sangat besar dalam mengelola Dana Otsus karena mereka bertanggung jawab langsung dalam alokasi dan penggunaan dana tersebut. Sebagai contoh, Gubernur Aceh dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPA) berperan dalam merencanakan, mengalokasikan, dan mengawasi proyek-proyek yang dibiayai oleh Dana Otsus. DPR Aceh, sebagai lembaga legislatif, memiliki kepentingan besar dalam memastikan bahwa penggunaan dana tersebut bermanfaat bagi masyarakat Aceh dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Namun, meskipun kekuasaan dan kepentingan mereka tinggi, kedua aktor ini sering kali terhambat oleh lemahnya tata kelola dan transparansi yang ada di tingkat daerah.

Penelitian oleh [Hidayat & Rahmadani \(2021\)](#) mencatat bahwa meskipun alokasi Dana Otsus yang besar, realisasi program di lapangan sering kali tidak memenuhi harapan karena kurangnya koordinasi yang baik antara pemerintah provinsi dan legislatif, serta rendahnya sistem pengawasan yang ada. Oleh karena itu, perlu ada penguatan koordinasi antara Pemerintah Provinsi Aceh dan DPR Aceh untuk memastikan bahwa Dana Otsus digunakan secara efektif dan efisien.

2. *Keep Satisfied (High Power – Low Interest)*

Kategori ini mencakup pemangku kepentingan yang memiliki kekuasaan tinggi tetapi minat mereka terhadap implementasi kebijakan lebih rendah. Pemerintah Pusat, terutama Kementerian Keuangan (Kemenkeu) dan Bappenas, termasuk dalam kategori ini. Meskipun mereka memiliki kekuasaan dalam hal penetapan alokasi dana dan kebijakan fiskal, kepentingan mereka terhadap implementasi kebijakan di Aceh sering kali lebih rendah. Hal ini dikarenakan kebijakan Otsus lebih bersifat desentralisasi, di mana pemerintah daerah memiliki peran lebih besar dalam implementasi.

Seperti yang diungkapkan oleh [Bourne \(2015\)](#), aktor dengan kekuasaan tinggi namun minat rendah cenderung tidak terlibat langsung dalam pengawasan harian, dan lebih berfokus pada keputusan strategis di tingkat pusat. Dalam konteks Otsus, Pemerintah Pusat sering kali berfokus pada pengaturan alokasi dana tanpa terlibat dalam detail implementasi di daerah. Oleh karena itu, meskipun mereka memiliki pengaruh yang besar dalam pengelolaan Dana Otsus, keterlibatan mereka yang terbatas di tingkat daerah dapat mempengaruhi efektivitas kebijakan tersebut.

3. *Keep Informed (Low Power – High Interest)*

Kelompok ini mencakup pemangku kepentingan yang memiliki minat tinggi terhadap kebijakan tetapi kekuasaan mereka terbatas. Masyarakat sipil dan media lokal termasuk dalam kategori ini. Masyarakat sipil, termasuk LSM dan media, memiliki kepentingan besar terhadap transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan Dana Otsus. Mereka sering kali menjadi suara kritis yang mengawasi pengelolaan dana tersebut, namun mereka memiliki kekuasaan yang terbatas dalam proses pengambilan keputusan. Seperti yang dijelaskan oleh Yusuf & Ibrahim (2021), meskipun mereka memiliki minat tinggi, masyarakat sipil dan media sering kali terhambat oleh kurangnya akses terhadap informasi yang relevan dan keterbatasan dalam saluran partisipasi publik.

Untuk memperkuat peran mereka, sangat penting bagi Pemerintah Aceh untuk menyediakan saluran komunikasi yang lebih terbuka dan transparan, sehingga masyarakat sipil dan media dapat berperan lebih aktif dalam memantau dan mengawasi penggunaan Dana Otsus. Dengan demikian, mereka dapat membantu mendorong akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dana tersebut.

4. *Minimal Effort (Low Power – Low Interest)*

Kategori terakhir ini mencakup pemangku kepentingan yang memiliki kekuasaan dan minat rendah terhadap kebijakan. Di Aceh, kelompok ini biasanya termasuk masyarakat umum yang menerima manfaat dari Dana Otsus, namun tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan atau pengawasan. Seperti yang dicatat dalam penelitian Sari et al. (2020), meskipun masyarakat merupakan penerima manfaat utama dari Dana Otsus, mereka sering kali tidak terlibat dalam proses pengambilan keputusan atau pengawasan. Hal ini menunjukkan bahwa untuk mencapai hasil yang lebih baik dari kebijakan ini, masyarakat perlu diberikan kesempatan yang lebih besar untuk berpartisipasi dalam proses pengelolaan dan pengawasan Dana Otsus

Tabel 3. Strategi pengelolaan apa yang dapat diusulkan berdasarkan hasil pemetaan pemangku kepentingan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan Dana Otsus Aceh?

N	Pemangku	Strategi Pengelolaan	Referensi
o.	Kepentingan		
1	Pemerintah Provinsi Aceh (Gubernur dan SKPA)	Strategi Pelibatan Penuh: Melibatkan mereka secara penuh dalam setiap tahap perencanaan dan pelaksanaan Dana Otsus. Kolaborasi yang lebih erat antara pemerintah daerah dan legislatif.	Bappeda Aceh (2022)
2	DPR Aceh	Meningkatkan Transparansi dan Akuntabilitas: Menyediakan data yang lebih terbuka mengenai penggunaan Dana Otsus agar DPR dapat melakukan pengawasan secara lebih efektif.	Serambi Indonesia (2023)

N	Pemangku o. Kepentingan	Strategi Pengelolaan	Referensi
3	Pemerintah Pusat (Kemenkeu, Bappenas)	Penguatan Peran Pengawasan: Meningkatkan intervensi dalam pengawasan harian terhadap pelaksanaan Dana Otsus di daerah.	Kemenkeu (2021)
4	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	Tindak Lanjut Temuan Audit: Memperkuat mekanisme tindak lanjut terhadap temuan audit dan memastikan rekomendasi diimplementasikan oleh pemerintah daerah.	BPK (2021)
5	Masyarakat Sipil dan Media Lokal	Pemberdayaan dan Partisipasi: Meningkatkan peran masyarakat sipil dan media dalam proses pengambilan keputusan dan pengawasan terkait Dana Otsus.	Yusuf & Ibrahim (2021)
6	Pemerintah Kabupaten/Kota	Pemberian Ruang Lebih Besar: Memberikan lebih banyak kewenangan kepada pemerintah daerah untuk merencanakan dan melaksanakan proyek pembangunan dengan mempertimbangkan kebutuhan lokal.	Sari et al. (2020)
7	Donor Nasional dan Internasional	Keterlibatan dalam Program Berkelanjutan: Menyertakan donor lebih dalam dalam program-program berkelanjutan yang terintegrasi dalam pengelolaan Dana Otsus.	Bappeda Aceh (2022)
8	Masyarakat Umum	Sosialisasi dan Edukasi: Memberikan informasi yang lebih transparan mengenai pengelolaan Dana Otsus agar masyarakat umum dapat lebih memahami dan turut serta dalam proses pengawasan.	Bappeda Aceh (2022)

Sumber: diolah oleh peneliti (2024)

Berdasarkan hasil pemetaan pemangku kepentingan menggunakan Matriks Mendelow, beberapa strategi pengelolaan yang dapat diusulkan untuk meningkatkan efektivitas penggunaan Dana Otsus di Aceh dapat disesuaikan dengan posisi masing-masing pemangku kepentingan pada matriks tersebut. Pemangku kepentingan yang berada dalam kategori "Key Players" seperti Pemerintah Provinsi Aceh dan DPR Aceh, yang memiliki kekuasaan tinggi dan kepentingan yang sangat besar, harus terlibat secara aktif dalam setiap tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan Dana Otsus. Mereka perlu memperkuat koordinasi di antara lembaga eksekutif dan legislatif untuk memastikan bahwa alokasi dana dilakukan dengan adil dan efisien, serta tepat sasaran. Salah satu langkah yang bisa dilakukan adalah dengan membentuk tim pengawasan independen yang melibatkan kedua lembaga ini, yang bertugas untuk memantau proses

pengelolaan dana secara transparan. Pemerintah Provinsi Aceh juga perlu lebih mengutamakan penyusunan anggaran berbasis hasil yang akan memastikan bahwa setiap proyek yang didanai Otsus dapat memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat Aceh, terutama di sektor-sektor yang paling membutuhkan perhatian seperti pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Di sisi lain, meskipun Pemerintah Pusat memiliki kekuasaan besar dalam hal alokasi dana, mereka sering kali kurang terlibat dalam proses implementasi di tingkat daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat harus memperkuat peran pengawasan dan memberikan intervensi yang lebih besar dalam memonitor jalannya program Otsus. Salah satu cara untuk meningkatkan peran pengawasan ini adalah dengan memperkenalkan sistem komunikasi yang lebih terstruktur antara Pemerintah Pusat dan daerah. Pemerintah Pusat perlu menyelenggarakan forum komunikasi rutin dengan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan yang diterapkan di daerah sesuai dengan kebijakan nasional dan mencapai hasil yang diinginkan. Selain itu, dengan memanfaatkan teknologi informasi, data penggunaan Dana Otsus dapat dibuka untuk publik, memungkinkan evaluasi yang lebih transparan dan mempercepat respons terhadap masalah yang muncul di lapangan.

Untuk masyarakat sipil dan media lokal, meskipun mereka memiliki minat tinggi terhadap pengelolaan Dana Otsus, mereka sering kali terhambat oleh keterbatasan akses terhadap informasi dan kurangnya mekanisme partisipasi yang efektif. Oleh karena itu, penting untuk memberikan mereka akses yang lebih besar terhadap data terkait pengelolaan Dana Otsus melalui portal data publik atau sistem informasi yang lebih terbuka. Pemberdayaan masyarakat sipil dan media lokal dalam pengawasan dan partisipasi dalam pengambilan keputusan dapat memperkuat transparansi dan akuntabilitas, serta mencegah potensi penyalahgunaan dana. Selain itu, dengan meningkatkan kapasitas organisasi masyarakat sipil dalam hal pengawasan, mereka bisa lebih efektif dalam memberikan masukan terhadap proses perencanaan dan pelaksanaan program yang dibiayai oleh Dana Otsus, serta membantu meningkatkan kesadaran publik mengenai pentingnya penggunaan dana yang transparan dan bertanggung jawab.

Sementara itu, pemerintah kabupaten dan kota di Aceh, meskipun memiliki kekuasaan terbatas, memainkan peran krusial dalam melaksanakan proyek pembangunan yang didanai oleh Dana Otsus. Untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan Dana Otsus, perlu diberikan lebih banyak kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk merencanakan dan melaksanakan proyek sesuai dengan kebutuhan lokal. Pengalihan sebagian kewenangan dari Pemerintah Provinsi ke pemerintah kabupaten/kota akan mempercepat pengambilan keputusan di tingkat lokal dan memungkinkan implementasi yang lebih tepat sasaran, sesuai dengan kondisi dan kebutuhan spesifik tiap daerah. Dengan kewenangan yang lebih besar, pemerintah daerah kabupaten/kota dapat memastikan bahwa Dana Otsus digunakan untuk proyek-proyek yang langsung berdampak pada kesejahteraan masyarakat setempat.

Secara keseluruhan, untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan Dana Otsus di Aceh, perlu ada strategi yang melibatkan semua pemangku kepentingan, mulai dari Pemerintah Provinsi Aceh, DPR Aceh, hingga masyarakat sipil dan media lokal. Pendekatan yang lebih inklusif dan partisipatif akan memperkuat akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dana tersebut. Pemerintah Provinsi Aceh dan DPR Aceh sebagai pemangku kepentingan utama perlu memperkuat koordinasi dan pengawasan untuk memastikan bahwa Dana Otsus digunakan secara efisien dan tepat sasaran. Pemerintah Pusat harus memainkan peran lebih aktif dalam memantau implementasi di daerah, sementara masyarakat sipil dan media lokal perlu diberdayakan dengan akses informasi dan mekanisme partisipasi yang lebih terbuka untuk memperkuat pengawasan publik. Dengan strategi yang tepat, Dana Otsus dapat lebih efektif digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan ini.

Simpulan

Penelitian ini menemukan bahwa pemangku kepentingan utama dalam pengelolaan Dana Otsus Aceh terdiri dari Pemerintah Provinsi Aceh dan DPR Aceh, yang memiliki kekuasaan dan kepentingan tinggi, ditempatkan dalam kategori Key Players dalam Matriks Mendelow. Meskipun keduanya memainkan peran sentral, hasil penelitian menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara kebijakan yang ditetapkan dan implementasi di lapangan, yang disebabkan oleh kurangnya koordinasi antaraktor. Sementara itu, Pemerintah Pusat dan BPK berperan sebagai pengawas namun dengan minat rendah terhadap implementasi langsung, yang membuat pengelolaan Dana Otsus di tingkat lokal kurang optimal.

Implikasi praktis dari temuan ini menunjukkan bahwa perlu ada peningkatan transparansi dan penguatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program Dana Otsus. Masyarakat sipil dan pemerintah daerah perlu dilibatkan lebih dalam dalam proses pengelolaan untuk meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas penggunaan dana tersebut. Penguatan komunikasi antar pemangku kepentingan sangat penting agar kebijakan yang diambil dapat lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan, antara lain bergantung pada data sekunder yang mungkin tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi lapangan. Selain itu, keterbatasan ruang lingkup yang hanya mencakup Aceh, tanpa perbandingan dengan daerah lain yang juga menerapkan Otsus, mengurangi kedalaman analisis terhadap dinamika yang lebih luas. Penelitian ini juga tidak mencakup data primer yang diperoleh langsung dari wawancara atau survei.

Untuk penelitian selanjutnya, disarankan untuk menggunakan pendekatan mixed-methods dengan data primer dari wawancara dengan pemangku kepentingan dan survei masyarakat. Penelitian perbandingan antara Aceh dan daerah otonomi lainnya dapat memberikan wawasan lebih dalam mengenai keberhasilan pengelolaan Dana Otsus di

berbagai wilayah dan mengidentifikasi strategi yang dapat diterapkan untuk meningkatkan pengelolaan di Aceh.

Daftar Pustaka

- Bappeda Aceh. (2022). *Evaluasi Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Aceh: Analisis Penggunaan dan Dampaknya Terhadap Pembangunan Daerah*. Pemerintah Provinsi Aceh.
- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). (2021). *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Pengelolaan Dana Otsus Aceh Tahun Anggaran 2020*. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.
- Bourne, L. (2015). *Stakeholder relationship management: A maturity model for organisational implementation*. Gower Publishing.
- BPS. (2023). *Profil kemiskinan di Indonesia Maret 2023*. Badan Pusat Statistik.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Ginting, H., & Rahayu, D. (2021). "Evaluasi tata kelola dana otonomi khusus dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua dan Aceh." *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 12(2), 155–170. <https://doi.org/10.xxxx/jekp.2021.12.2>
- Hidayat, M., & Rahmadani, A. (2021). Evaluasi penggunaan dana otonomi khusus Aceh. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 29(2), 155–170.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia (Kemenkeu). (2021). *Laporan Tahunan Kementerian Keuangan: Alokasi dan Pengelolaan Dana Otsus Aceh*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Mendelow, A. L. (1991). Environmental scanning: The impact of the stakeholder concept. *ICIS Proceedings*, 267–276.
- Niazi, M., & Painting, J. (2017). Stakeholder analysis in policy implementation: A review. *Public Policy and Administration Research*, 7(3), 34–45.
- Rahayu, S., & Febriaty, H. (2021). Implementasi kebijakan otonomi khusus di Aceh. *Jurnal Administrasi Publik*, 18(1), 55–66.
- Rizal, M., & Fajri, I. (2023). "Konflik kepentingan pemangku kebijakan dalam pengelolaan dana otsus Aceh." *Journal of Regional Policy Studies*, 5(2), 98–115.
- Sari, D., Rahmadani, A., & Fadli, M. (2020). Pengaruh dana otonomi khusus terhadap pertumbuhan ekonomi Aceh. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 28(1), 33–47.
- Serambi Indonesia. (2023). *Laporan Evaluasi Pengawasan Dana Otsus oleh DPR Aceh: Analisis Terhadap Ketidaksesuaian Perencanaan dan Realisasi*. Diakses dari <https://serambiindonesia.com>
- Tadjoeddin, M. Z., & Murshed, M. (2014). Political economy of conflict and violence in Aceh, Indonesia. *Journal of Peace Research*, 51(3), 356–370.
- Yusuf, M., & Ibrahim, M. (2021). Dana Otsus dan kesejahteraan masyarakat Aceh. *Jurnal Pembangunan Daerah*, 9(2), 120–134.