

Kemiskinan dan Ketimpangan Ekonomi: Studi Kasus Pra dan Pasca Otonomi Khusus Aceh

Putri Marzaniar^{1*}, Dedi Arifka², Dicky Izmi Syahputra³, Ulfa Rahma⁴

¹Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh, Indonesia

²Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

³Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, Indonesia

⁴Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh, Indonesia

ABSTRACT	CONTACT
<p>This study explores poverty and economic inequality (development and income distribution gaps) between urban areas concentrated in the city of Banda Aceh and rural districts in Aceh pre and post special autonomy. The aim of the study is to identify the causal factors of the failure of Aceh's special autonomy to address poverty and inequality in Aceh province pre and post tsunami. The results of the author's reading and review show that the reconstruction of post-tsunami development and conflict concentrated in Banda Aceh is one of the factors causing the failure of Aceh's special autonomy in overcoming poverty and inequality in pre-autonomy Aceh province which has implications for the provision of unequal public services in rural areas, causing disappointment, dissatisfaction and has damaged relations between the city of Banda Aceh and other districts in Aceh province. The tug-of-war between provincial and district/city governments in the management of DOKA, triggered by the dyssynchronization between articles in the UUPA related to the authority to manage and utilize DOKA, has also been a contributing factor to the inability of DOKA absorption to address poverty and inequality in post-special autonomy Aceh. In fact, the tug of war over authority has led to tensions between provincial and district/city governments and has the potential to lead to conflict.</p>	<p>putrimarzaniar@ar-raniry.ac.id</p>
<p>ABSTRAK</p> <p>Kajian ini akan membahas tentang kemiskinan dan ketimpangan ekonomi (kesenjangan pembangunan dan distribusi pendapatan) antara perkotaan yang terkonsentrasi di Kota Banda Aceh dan pedesaan yaitu kabupaten-kabupaten di Aceh pra dan pasca otonomi khusus. Tujuan kajian untuk mengidentifikasi faktor penyebab kegagalan otonomi khusus Aceh dalam mengatasi kemiskinan dan ketimpangan di provinsi Aceh pra dan pasca tsunami. Hasil bacaan dan tinjauan penulis menunjukkan rekonstruksi pembangunan pasca tsunami dan konflik yang terkonsentrasi di Banda Aceh menjadi salah satu faktor penyebab kegagalan otonomi khusus Aceh dalam mengatasi kemiskinan dan ketimpangan di provinsi Aceh pra otonomi yang membawa implikasi pada penyediaan layanan publik yang tidak merata di pedesaan, menimbulkan kekecewaan, ketidakpuasan dan telah merusak hubungan antara Kota Banda Aceh dan kabupaten- kabupaten lainnya di provinsi Aceh. Kemudian tarik menarik kewenangan antar pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pengelolaan DOKA yang dipicu oleh disinkronisasi antar pasal dalam UUPA terkait kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan DOKA juga menjadi faktor penyebab ketidakmampuan penyerapan DOKA dalam mengatasi kemiskinan dan ketimpangan di Aceh pasca otonomi khusus. Bahkan Tarik menarik kewenangan tersebut telah membawa ketegangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota serta berpotensi memunculkan konflik.</p>	<p>KEYWORDS</p> <p>Kemiskinan, Ketimpangan Ekonomi, Otonomi Khusus Aceh</p> <p>Received: 08/02/2024 Revised: 20/03/2024 Accepted: 24/04/2024 Online: 30/04/2024 Published: 30/04/2024</p> <p>Al-ijtima'i is licenced under a Creative Commons Attribution Share-Alike Public Licence (CC-BY-SA)</p>

INTRODUCTION

Aceh merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang melaksanakan desentralisasi asimetris dalam mengatur daerahnya sendiri. Desentralisasi asimetris dapat dipahami sebagai sebuah sistem di mana kekuasaan dan fungsi khusus diberikan kepada pemerintah subnasional dalam sistem kesatuan federal dan desentralisasi. Desentralisasi asimetris ini hanya diberikan kepada daerah- daerah tertentu dan dengan alasan tertentu. Adapun faktor determinan yang mendorong lahirnya desentralisasi asimetris berupa political bargaining (O'SHAUGHNESSY & DODSON, 1999), legitimacy crisis, global and interest grup pressure (Eaton, 2001). Kemudian daerah yang menganut sistem desentralisasi asimetris

akan memperoleh perlakuan khusus dalam segi sifat, ruang lingkup, fungsi dan tingkat kekuasaan dalam negara yang sama atau lebih dikenal dengan istilah otonomi khusus (Isra, de Villiers, & Arifin, 2019).

Otonomi khusus Aceh dilaterbelakangi oleh peristiwa konflik berkepanjangan yang terjadi di Aceh sejak tahun 1976 dan juga diperparah pasca tsunami yang telah membunuhanguskan daerah tersebut (Reiza Macella et al., 2021). Adapun total korban konflik pada saat itu mencapai 15 ribu–20 ribu jiwa dan korban tsunami lebih dari 160 ribu dan 550 ribu mengungsi (Miller & Bunnell, 2013). Perundingan damai antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Republik Indonesia (RI) berlangsung di Helsinki yang menghasilkan kosensus bersama yaitu Mou Hensinki. Mou Helsinki ini kemudian diinterpretasikan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA). UUPA merupakan pedoman pelaksanaan otonomi khusus Aceh. Disamping itu, Aceh juga diberikan Dana Alokasi Khusus Aceh (DOKA) oleh pemerintah Indonesia yang dialokasikan sejak tahun 2008 dengan harapan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat Aceh secara keseluruhan dengan mengurangi kesenjangan antar kota dan desa pasca konflik dan tsunami dalam distribusi sumber daya manusia dan material (Miller & Bunnell, 2013). Adapun jumlah suntikan DOKA dari tahun 2008 hingga 2021 mencapai 88,43 Triliun (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, 2021).

Meskipun demikian, nominal DOKA yang cukup besar tersebut belum mampu mengatasi kemiskinan dan kesenjangan antar perkotaan dan pendesaan di Provinsi Aceh, terlihat dari jumlah dan persentase penduduk miskin di Aceh yang mengalami fluktuatif. Kesenjangan ekonomi antara perkotaan dan pendesaan di Aceh jika mengacu pada pandangan dari (Sustikarini, 2019) (Dhyatmika & Atmanti, 2013) dan (Ammariah, 2020) menyampaikan bahwa ketimpangan ekonomi dapat dilihat dari tidakmerataan pembangunan antardaerah yang disebabkan oleh alokasi dana pembangunan yang berbeda antardaerah dan distribusi pendapatan perkapita akibat pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi tanpa diimbangi dengan peningkatan produktivitas.

Berdasarkan pada teoritis-empiris di atas, penulis tertarik untuk mengusut lebih dalam terkait kemiskinan dan ketimpangan ekonomi antara masyarakat perkotaan dan pendesaan di Provinsi Aceh pra dan pasca otonomi khusus dengan tujuan dapat mengidentifikasi penyebab atau akar permasalahan kemiskinan dan ketimpangan ekonomi antara kota dan desa di provinsi Aceh dengan melihat perbandingan kondisi Aceh pra dan pasca tsunami. Tujuan tersebut mendasari ketertarikan penulis dalam menyusun artikel ini. Data yang akan digunakan dalam paper ini bersumber dari publikasi riset (artikel/jurnal ilmiah), BPS, Website pemerintah atau non pemerintah, berita online, repository elektronik, dan literatur-literatur lainnya.

METHODS

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus(John w. Creswell; J.David Creswell, 2018) pada pengelolaan otonomi khusus Aceh. Data diperoleh dari publikasi riset (artikel ilmiah), Badan Pusat Statistik (BPS), report dan dokumen terkait pada website pemerintah dan non-pemerintah, serta repository elektronik. Data ini digunakan untuk memberikan gambaran mengenai kemiskinan dan ketimpangan ekonomi di Aceh pra dan pasca otonomi khusus. Data kemudian dianalisis secara mendalam untuk memperoleh pemahaman terhadap konteks dan penyebab kemiskinan dan ketimpangan ekonomi di Aceh serta korelasinya dengan pengelolaan otonomi khusus Aceh.

Teknik analisis data meliputi analisis statistik deskriptif dan analisis tematik untuk menggambarkan tren dan pola kemiskinan dan ketimpangan ekonomi, serta pengelolaan otonomi khusus di Aceh. Selain itu, analisis komparatif dilakukan untuk membandingkan kondisi Aceh sebelum dan sesudah otonomi khusus.

RESULTS AND DISCUSSION

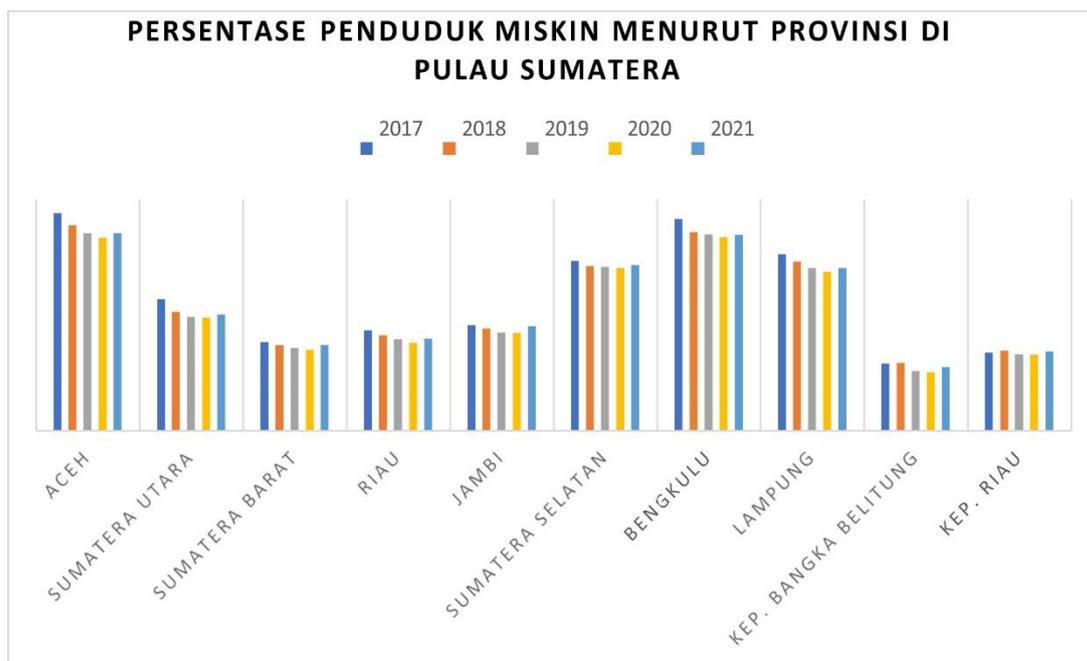
Kemiskinan di Provinsi Aceh: Pra dan Pasca Otonomi Khusus

Lingkaran setan kemiskinan di Aceh masih menjadi fenomena sosial yang belum dapat diatasi secara maksimal oleh pemerintah Aceh. Meskipun berbagai upaya telah dilakukan dari dimulainya desentralisasi dengan menghidupkan kembali sektor pertanian melalui pengalokasian dana pemerintah provinsi ke perkebunan kelapa sawit (Phelps, 2011), program penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat gampong, meningkatkan inisiatif masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan (Safwan & Haryanto, 2005), bantuan beasiswa anak yatim, pembangunan dan rehabilitasi rumah layak huni, pemberdayaan UMKM (AJNN Redaksi, 2020), dan lain sebagainya belum mampu menurunkan angka kemiskinan di provinsi Aceh.

Perlu diketahui bahwa sebenarnya pemberian otonomi khusus Aceh sudah dilakukan dari pasca reformasi, ditandai dengan dikeluarkannya undang-undang otonomi khusus pertama yaitu UU No. 44/1999 dan kemudian melalui UU No. 8/2001. Namun kedua UU otonomi khusus tersebut gagal menjawab aspirasi dan keluhan lama masyarakat Aceh terhadap negara Indonesia. Kegagalan pemerintah Indonesia dalam menyikapi konflik Aceh ini memperkeruh suasana konflik dan memperluas dukungan atas GAM. Hingga pada akhirnya, Tsunami lah yang menjadi window of oppourtinities yang mempertemukan kedua belah pilak untuk melakukan perundingan damai di Helsinki, yang kemudian menghasilkan MoU Helsinki (Miller & Bunnell, 2013). Adapun persentase penduduk miskin pra Mou Helsinki mencapai 19.20 % pada tahun 2001, 29.83 % pada tahun 2002, 29.76 % pada tahun 2003, 28.37 % pada 2004, dan 28.69 % pada 2005 (BPS, 2020). Kemudian menurut data yang diperoleh dari (World Bank, 2006), pasca tsunami pada tanggal 6 Juni 2005 bantuan internasional dialokasikan terhadap proyek dan program rekonstruksi pasca tsunami senilai US\$8 miliar.

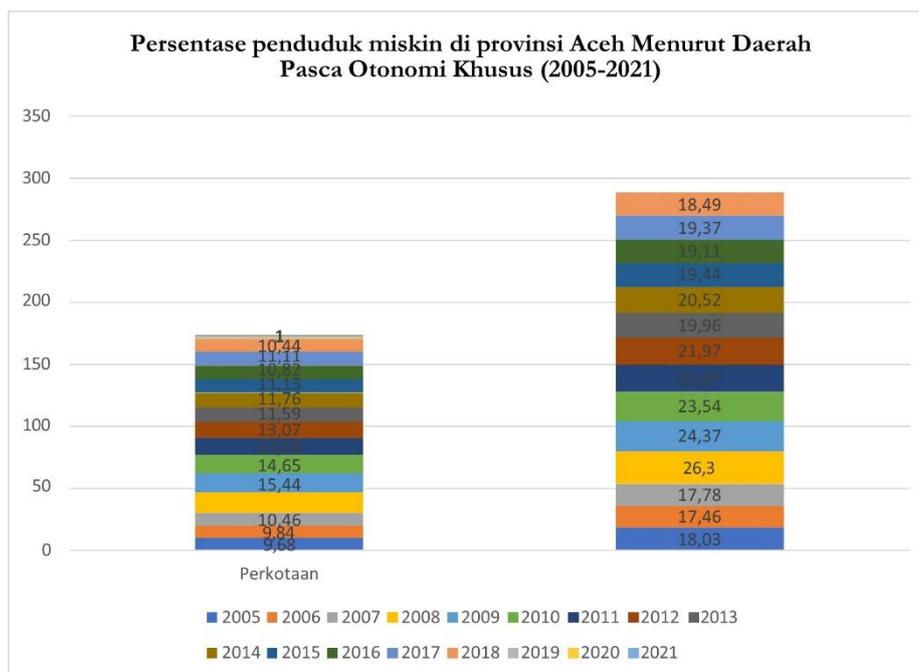
Alokasi dana tersebut sebagian besar didanai oleh organisasi donor (US\$2 miliar) dan LSM (US\$1,7 miliar), serta Pemerintah Indonesia yang menyumbang sebanyak US\$1,2 miliar. Namun sayangnya suntikan yang cukup besar tersebut belum mampu mengurangi kemiskinan di Aceh yang tetap tertinggal jauh dari provinsi lain (Miller & Bunnell, 2013). Data series BPS menunjukkan pada tahun 2005 persentase penduduk miskin di Aceh sekitar 28.69 % dan mengalami penurunan menjadi 28.23 % pada tahun 2006, kemudian kembali turun menjadi 26.65 pada tahun 2007 (BPS, 2020).

Meskipun demikian Aceh masih memperoleh peringkat 1 termiskin dari 10 provinsi yang ada di pulau sumatera pada tahun 2007, dan secara nasional berada pada tingkat 6 provinsi termiskin dari 34 provinsi yang ada di Indonesia. Kemiskinan pasca desentralisasi masih menunjukkan kondisi yang sama dengan sebelum diberikannya otonomi khusus, dimana persentase penduduk miskin di Aceh masih menunjukkan ketertinggalan dari provinsi lain yang ada di pulau Sumatera, seperti yang ditunjukkan pada gambar di bawah ini:



Gambar 1. Presentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi di Pulau Sumatera
 Sumber: bps.go.id

Dapat dilihat dari gambar di atas, Aceh menduduki peringkat 1 sebagai provinsi termiskin di pulau sumatera secara berturut-turut dari tahun 2017-2018, kemudian pada tahun 2019 memperoleh peringkat 2 termiskin dimana selisih angka dengan Bengkulu hanya 00.09 %, dan kemudian berlanjut pada tahun 2020-2021 secara berturut-turut juga Aceh menjadi provinsi termiskin dari 10 provinsi yang ada di pulau Sumatera. Sedangkan secara nasional Aceh menjadi provinsi termiskin ke 6 dari 34 provinsi yang ada di Indonesia seperti halnya yang terjadi dari tahun 2007 (BPS, 2021). Kemudian kesenjangan kemiskinan antara desa dan kota di Provinsi Aceh juga masih terlihat cukup tajam pasca otonomi khusus, dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 2. Presentase Penduduk Miskin Menurut Daerah Pasca Otonomi Khusus (2005-2021)

Disamping itu, jika kemiskinan di provinsi Aceh dianalisis menggunakan dimensi dependency dari Robert Chambers (Chambers, 1983), maka terlihat cukup jelas bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA) masih cukup bergantung dengan alokasi DOKA. Adapun total DOKA sejak dialokasikan pertama kalinya pada tahun 2008 hingga 2021 sebesar Rp88.43 triliun (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2021). Besarnya ketergantungan Aceh terhadap DOKA dapat dilihat dari besaran kontribusi DOKA dalam APBA yang cukup besar, pada tahun anggaran 2021 menurut Pasal 2 Ayat 2 Qanun Aceh Nomor 1 tahun 2021 disebutkan jumlah pendapatan Aceh sebesar 14.183.394.212.942 yang bersumber dari PAD, Transfer pusat dan pendapatan Aceh yang sah. Pada pasal 4 disebutkan kontribusi PAD hanya sebesar 2.401.682.455.965. Kemudian pada pasal 5 ayat 2 disebutkan transfer pusat sebesar 11.754.301.755.400, dan ayat 3 menyebutkan tranfer daerah sebesar Rp. 0. Adapun jumlah DOKA pada tahun 2021 sebesar 7.5 T (DPR-RI, 2021).

Sehingga dapat diprediksikan tanpa kontribusi DOKA, APBA hanya dapat mengalokasi sebesar 6.3 T untuk pembangunan daerahnya. Pertanyaan besar timbul dapatkah Aceh mandiri secara ekonomi tanpa DOKA? Tentu saja tidak, dengan APBA sebesar 14 Triliun saja, Aceh tidak mampu bangkit dari kemiskinan, apalagi dengan APBA yang sebesar 6.3 T. Maka dari itu sangat dibutuhkan komitmen dan ketangkasan pemerintah dalam pemanfaatan dan peningkatan pengawasan DOKA secara optimal, untuk mencegah terjadinya konsekuensi yang tidak diinginkan seperti lumpuhnya perekonomian Aceh secara drastis pada tahun yang akan datang.

Ketidakmerataan Rekonstruksi Pembangunan Pasca Tsunami

Hubungan yang kurang baik antara Kota Banda Aceh dan kabupaten-kabupaten (daerah pedalaman) di Aceh telah berlangsung sejak konflik dan pasca tsunami, dimana kekerasan akibat konflik hanya bertumpu di pedesaan Aceh, sedangkan masyarakat kota Banda Aceh dilindungi dari kekerasan terburuk oleh militer Indonesia. Banda Aceh dimanipulasi untuk tidak mengetahui kondisi real kejahatan kemanusiaan yang terjadi di pedesaan, dengan menutup jalur transportasi dan pembatasan perjalanan antara Kota Banda Aceh dan daerah pedesaan. Selain itu, para militer yang ditugaskan beroperasi di pusat kota melakukan propaganda dengan membentuk bad image GAM di pusat kota yang pada akhirnya menimbulkan perpecahan antara mayoritas separatis Aceh (terutama berbasis pedesaan) dengan minoritas kecil elit berbasis perkotaan yang didiskreditkan secara publik dan lokal digambarkan sebagai boneka Jakarta karena berusaha menjaga Aceh tetap terintegrasi di dalam NKRI. Menurut salah satu jajak pendapat yang dilakukan pada bulan Juni 1999 oleh surat kabar Waspada dalam (Miller & Bunnell, 2013) yang berbasis di Medan, 56% orang Aceh menginginkan referendum kemerdekaan, dibandingkan dengan 23,5% yang menyukai otonomi dalam Republik Indonesia. Maka dari itu, sebelum perundingan di Helsinki berlangsung, kekerasan di lapangan pasca tsunami terus terjadi dan mencegah serta menunda bantuan kemanusiaan untuk mencapai desa-desa yang terkena dampak tsunami di sepanjang garis pantai Aceh.

Selanjutnya pasca tsunami, pembangunan rekontruksi pasca tsunami hanya terkonsentrasi di dalam dan sekitar Banda Aceh, terlihat dari 5 tahun pasca tsunami hanya Banda Aceh yang dibanjiri dengan rumah bantuan, gedung-gedung baru, dan pasar yang ramai. Kondisi demikian tidak terjadi di kabupaten Aceh barat sebagai ground zero yang lokasinya dekat dengan episentrum gempa bawah laut saat Aceh dilanda tsunami. Upaya rekontruksi kabupaten Aceh Barat lambat dan tidak merata, terutama dalam rekontruksi jalan (Miller & Bunnell, 2013). Akibat dari pengabaian rekontruksi pedesaan pesisir Aceh, seluruh desa di sepanjang pantai barat harus ditinggalkan pasca tsunami karena bantuan kemanusiaan dan sumber daya rekonstruksi datang terlambat, tidak merata bahkan ada yang tidak mendapatkan bantuan sama sekali. (Mahdi, 2007) menyebutkan implikasi dari ketidakmerataan rekontruksi pasca konflik dan tsunami telah menimbulkan pembalikan tren arus migrasi paksa, dimana masyarakat dari pedalaman desa cenderung memilih bermigrasi ke daerah pesisir perkotaan.

Kemudian fakta lainnya juga diungkapkan oleh (Miller & Bunnell, 2013) bahwa bantuan internasional yang dialokasikan untuk program pasca konflik dan tsunami, dikunci untuk proyek pembangunan dan rehabilitasi pasca tsunami di pusat Kota Banda Aceh. Kondisi yang disebutkan oleh Miller dan Bunnell tersebut menunjukkan adanya penekanan yang tidak proporsional dalam pembangunan, pemberdayaan, dan pemulihan traumatik korban pasca konflik dan tsunami di Provinsi Aceh yang telah memperburuk kesenjangan sosial ekonomi antar masyarakat kota dan desa yang sudah ada sebelumnya. Selain itu, akibat dari kesenjangan rekonstruksi pasca tsunami juga berdampak pada pembangunan ekonomi berkelanjutan dan pengentasan kemiskinan di pedalaman pedesaan Aceh. Meskipun pemerintah provinsi Aceh telah berusaha mengidentifikasi pembangunan pedesaan dan pertumbuhan yang berpihak pada masyarakat miskin sebagai prioritas kebijakan, namun harapan tersebut masih terhalang oleh kendala struktural yang substansial terhadap investasi jangka Panjang. Kemudian kehidupan dan mata pencaharian penduduk desa juga masih terganggu oleh konflik antar desa dan kerusakan infrastruktur pasca tsunami khususnya jalan dan transportasi, listrik, irigasi, dan sanitasi (Miller & Bunnell, 2013).

Dari keseluruhan penjelasan tentang ketidakmerataan rekonstruksi pembangunan pasca tsunami dapat dipahami bahwa kesenjangan rekonstruksi pasca tsunami telah memperburuk hubungan antara Kota Banda Aceh dan kabupaten lainnya. Selain itu juga berdampak pada pembangunan ekonomi berkelanjutan, pengentasan kemiskinan, dan penyediaan layanan publik di pedalaman Aceh

Perkotaan VS Pedesaan: Ketimpangan Distribusi Pendapatan di Provinsi Aceh Pra dan Pasca Otonomi Khusus

Pada penjelasan sebelumnya telah ditampilkan data kesenjangan antar kota dan desa di provinsi Aceh pra dan pasca otonomi khusus (pasca MoU Helsinki) berdasarkan persentase penduduk miskin, dimana data tersebut menunjukkan masih tingginya ketimpangan antara kota dan di desa di Aceh. Disamping itu, juga terdapat beberapa penelitian yang menunjukkan fakta dan temuan menarik dari ketimpangan antar kabupaten/kota di Provinsi aceh, seperti penelitian (Maidar, Masbar, & Nasir, 2017) yang menggunakan variabel bebas berupa pendapatan per-kapita dan jumlah penduduk untuk mengidentifikasi ketimpangan pendapatan Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh. Hasil penelitiannya menunjukkan masyarakat yang memiliki pendapatan per kapita lebih besar ternyata distribusi pendapatannya masih belum merata, seperti Kota Banda Aceh, Kota Lhokseumawe dan Kabupaten Aceh Timur. Selanjutnya (Meliza & Murtala, 2020) menggunakan 4 variabel yaitu angka partisipasi kasar, pertumbuhan ekonomi, pengangguran dan aglomerasi untuk mengidentifikasi faktor determinan yang mempengaruhi ketimpangan pendapatan di Aceh. Hasil penelitiannya menunjukkan hanya variabel angka partisipasi kasar yang berpengaruh secara signifikan terhadap ketimpangan pendapatan di Provinsi Aceh.

Seperti yang ditunjukkan oleh penelitian Maidar, dan teman-temannya serta penelitian Meliza dan Murtala, bahwa selain persentase kemiskinan, ketimpangan antar perkotaan dan pedesaan juga dapat dilihat dari tingkat pendistribusian pendapatan. Gini ratio merupakan salah satu alat ukur yang bisa digunakan untuk melihat ketidakmerataan distribusi pendapatan masyarakat. Sebelum diberikannya otonomi khusus, data series yang diperoleh dari BPS menunjukkan pada tahun 2005 gini rasio Aceh di perkotaan mencapai 0.332 sedangkan di pedesaan jauh lebih rendah dari perkotaan yaitu 0.239. Sedangkan pasca diberikannya otonomi khusus melalui UU No.11/2006 tentang Pemerintah Aceh, gini rasio Aceh di daerah perkotaan pada tahun 2007 turun dari 0.332 pada tahun 2005 menjadi 0.289 pada tahun 2007. Sedangkan gini rasio di pedesaan naik dari 0.239 pada tahun 2005 menjadi 0.257 pada tahun 2007.

Kemudian tingkat ketimpangan antara perkotaan dan pedesaan Aceh pasca DOKA (tahun 2008), menunjukkan bahwa gini rasio perkotaan Aceh turun dari 0.301 pada tahun 2008 menjadi 0.291 pada tahun 2009 dan naik kembali menjadi 0.312 pada tahun 2010. Sedangkan gini rasio pedesaan Aceh juga mengalami hal yang sama turun dari 0.253 pada tahun 2008 menjadi 0.250 pada tahun 2009, dan naik

kembali menjadi 0.261 pada tahun 2010 (BPS, 2021). Selanjutnya menurut (Databoks, 2021) tingkat ketimpangan masyarakat Aceh semakin melebar pada maret 2021 dimana gini rasio Aceh naik dari 0.319 pada September 2020 menjadi 0.324 pada Maret 2021. Lebih lanjutnya lagi, gini rasio di daerah perkotaan naik dari 0.355 tahun 2020 menjadi 0.362 pada tahun 2021, sedangkan gini rasio di pendesaan turun dari 0.283 menjadi 0.275 pada tahun 2021.

Berdasarkan pada data-data di atas dapat dipahami bahwa meskipun Aceh diberikan kewenangan khusus dalam menjalankan pemerintahannya sendiri melalui otonomi khusus yang mengacu pada Undang-Undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dan juga memperoleh alokasi Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) dari pemerintah pusat, pada realitanya tingkat ketimpangan dalam distribusi pendapatan antara masyarakat kota dan desa di Provinsi Aceh masih belum dapat diatasi.

Pemerintah Provinsi VS Pemerintah Kabupaten/Kota: Tarik-Menarik Kewenangan dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh

Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) merupakan kekhususan yang didapatkan Provinsi Aceh dari segi finansial. DOKA berasal dari block grant diskresioner pemerintah pusat yang disebut Dana Alokasi Umum (DAU) (Akbar et al., 2021; Ikbal Ramzani et al., 2020). Alokasi DOKA dari central government ini hanya diberikan dalam jangka waktu 20 tahun. Selama 15 tahun awal yang dimulai dari tahun 2008 sampai tahun 2022, DOKA diberikan sebesar 2% dari DAU nasional untuk pemulihan Aceh pasca konflik dan tsunami. Kemudian akan dikurangi menjadi 1% pada tahun keenam hingga kedua puluh (2023- 2027). Adapun tujuan DOKA secara umum adalah untuk mengurangi kesenjangan ekonomi antara daerah kaya dan miskin (Miller & Bunnell, 2013).

Kemiskinan dan ketimpangan ekonomi di Aceh menurut (Cahyono, 2016) disebabkan oleh daya serap DOKA yang rendah yang dipicu oleh pengelolaan DOKA yang tidak maksimal. Pengelolaan DOKA yang tidak maksimal erat kaitannya dengan kemampuan pemerintah daerahnya dalam memanfaatkan DOKA yang diberikan. Menurut penulis ketimpangan ekonomi antar pendesaan dan perkotaan merupakan akibat dari pengelolaan DOKA yang tidak maksimal dan pemanfaatannya yang tidak merata.

Penelitian (Cahyono, 2016) telah menunjukkan dasar persoalan pengelolaan DOKA, dimana pengelolaan otonomi khusus yang terpusat pada pemerintahan provinsi menimbulkan tarik menarik kewenangan antar pemerintah provinsi dan kab/kota dalam pemanfaatan sumber daya otsus, yaitu DOKA. Jika mengacu pada pasal 179 ayat 2c Undang- Undang Pemerintah Aceh (UUPA), disebutkan bahwa DOKA merupakan sumber pendapatan Aceh dan Kabupaten/kota. Sehingga dapat dipahami bahwa DOKA pada hakikatnya adalah sumber pendapatan provinsi dan kabupaten/kota di Provinsi Aceh, artinya baik provinsi maupun kabupaten/kota dapat memanfaatkan DOKA secara langsung. Namun ketentuan yang tercantum dalam pasal 179 berlawanan dengan isi pasal 183 ayat 1 UUPA yang menyebutkan DOKA sebagai penerimaan pemerintah Aceh (provinsi) yang bertujuan untuk membiayai pembangunan (pemeliharaan infrastruktur), pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, dan pendanaan pendidikan, sosial dan Kesehatan. Pasal 183 ayat 1 menunjukkan adanya dominasi pemerintah provinsi dalam pengelolaan DOKA. Jika ditelusuri lebih dalam, sebenarnya pelaksanaan terhadap 6 program prioritas yang menjadi fokus pembiayaan DOKA (infrastruktur, ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, sosial dan Kesehatan) merupakan program pembangunan kabupaten/kota. Maka dari itu, DOKA seharusnya menjadi penerimaan kabupaten/kota dan penting dicantumkan dalam APBK.

Kemudian jika mengacu pada pasal 183 ayat 4 UUPA disebutkan bahwa pemerintah provinsi hanya "mengadminitrasikan" dan bukan mengelolanya. Sehingga dalam penelitian (Cahyono, 2016) disampaikan banyak dari pemerintah kabupaten/kota berpandangan bahwa pada hakikatnya DOKA ditransfer langsung ke rekening pemerintah kabupaten/kota dalam bentuk bantuan khusus agar dapat dikelola secara langsung oleh pemerintah kabupaten/kota. Namun fakta tersebut diabaikan oleh pemerintah

provinsi, dengan klaim: (1) otonomi khusus yang diberikan pada Aceh berada di provinsi sebagai pusat pemerintahan dan bukan pada pemerintahan kabupaten/kota. Itulah yang menjadi alasan disebut otonomi khusus Aceh dan bukan otonomi khusus pemerintah kabupaten Bireuen, Aceh Besar dan kabupaten kota lainnya. (2) dari segi petanggungjawaban, karena secara hierarki DOKA terletak di pusat pemerintahan Aceh maka pemerintah provinsi yang harus mempertanggungjawabkan pengelolaan DOKA.

Ketidaksinkronan antar pasal seperti pasal 179 2c UUPA yang bertentangan dengan pasal 183 ayat 1 UUPA dan juga berlawanan dengan pasal 183 ayat 4 UUPA yang telah dijelaskan di atas menjadi faktor penyebab terjadinya tarik menarik kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota dalam pemanfaatan DOKA. Kemudian juga dijumpai dissinkronisasi antara substansi dalam UUPA dengan Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang tata cara pengalokasian dana otonomi khusus. Dapat dilihat dari segi sisa lebih pengguna anggaran (Silpa), dimana dalam Qanun Aceh No. 2/2018 tersebut disebutkan alokasi DOKA 60% diperuntukan untuk kabupaten dan sisanya yaitu 40% untuk pemerintah provinsi. Namun kekeliruan muncul ketika terjadi Silpa dari DOKA, dimana Silpa DOKA dijadikan pendapatan provinsi atau masuk dalam APBA dan bukan kembali ke kabupaten/kota.

Akibat dari dominasi pemerintah provinsi dalam pemanfaatan DOKA sering kali DOKA yang dialokasikan tidak tepat sasaran dan gagal mengatasi kemiskinan dan kesenjangan antar kabupaten/kota sebagaimana tujuan utama dari pemberian DOKA. Pemerintah Kabupaten/kota hanya dapat mengusulkan kegiatan, sedangkan keputusan akan proyek yang didanai ditentukan oleh provinsi. Kemudian menurut (Cahyono, 2016) implikasi dari banyaknya kegiatan yang dilaksanakan oleh provinsi mengakibatkan banyak kegiatan menjadi terlambat, kurang koordinasi, tidak tepat sasaran, kurang pengawasan, dan menghasilkan kualitas akhir yang tidak maksimal, seperti pembangunan gedung yang terbengkalai karena tidak dilanjutkan proses pembiayaannya.

Konflik antara pemerintah provinsi dan pemerintah kota/kota dalam pemanfaatan DOKA juga terlihat jelas pada kasus Gedung Banda Aceh Madani Education Center (BMEC) yang berlokasi di Lampineung, kota Banda Aceh (IJN, 2020). Pembangunan Gedung BMEC ini didanai oleh Pemerintah Kota Banda Aceh dan juga didukung oleh DOKA sebesar 20 Miliar dari dinas Perkim Provinsi, dan sampai saat ini status dan kewenangan atas pengelolaan Gedung MBEC masih diperebutkan oleh pemerintah Provinsi Aceh dan pemerintah Kota Banda Aceh. Jika dilihat dari kepemilikan tanah Gedung ini, yang mana pada awalnya milik SMK. Maka jika mengacu pada UU Nomor 23 Tahun 2014, terkait status SMA/SMK yang berstatus kewenangan provinsi, maka dapat disimpulkan Gedung MBEC ini adalah milik provinsi. Namun jika merujuk pada lokasi Gedung, Gedung ini terletak di Lampineuh yang merupakan kawasan administratif Kota Banda Aceh dan inisiatif pembangunan Gedung ini adalah Pemko bukan Pemprov yang menjadi klaim Pemko Banda Aceh terhadap kepemilikan Gedung.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami bahwa tarik menarik kewenangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pengelolaan DOKA dipicu oleh disinkronisasi antar pasal dalam UUPA terkait kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan DOKA. Selain itu, tarik menarik kewenangan antar pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tidak hanya merusak hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, tetapi sudah pada tahap yang menimbulkan konflik antara para bupati/Wali kota se-Aceh dengan Gubernur Aceh.

CONCLUSIONS

Otonomi khusus Aceh dan alokasi Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) yang cukup besar dari tahun 2008 sampai 2021 yang berjumlah 88,43 triliun belum mampu mengatasi kemiskinan dan ketimpangan ekonomi (ketimpangan pembangunan dan distribusi pendapatan) antara perkotaan dan pedesaan di Provinsi Aceh. Faktor penyebab kegagalan tersebut dapat dilihat dari rekonstruksi pembangunan pasca tsunami dan konflik yang hanya terkonsentrasi di Banda Aceh yang membawa

implikasi pada penyediaan layanan publik yang tidak merata di pendesaan, menimbulkan kekecewaan, ketidakpuasan dan telah merusak hubungan antara Kota Banda Aceh dan kabupaten-kabupaten lainnya. Kemudian tarik menarik kewenangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pengelolaan DOKA yang dipicu oleh dissinkronisasi antar pasal dalam UUPA terkait kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan DOKA juga menjadi faktor penyebab lemahnya daya serap DOKA. Sehingga tidak mampu mengatasi kemiskinan dan ketimpangan di Aceh. Bahkan tarik menarik kewenangan tersebut telah membawa ketegangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, serta berpotensi memunculkan konflik antar faksi dalam pemerintahan.

REFERENCES

- Akbar, K., Pasha Karim, Z., Fadlullah, N., & Siddiq Armia, M. (2021). Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi. *Integritas : Jurnal Antikorupsi*, 7(1), 101–120. <https://doi.org/10.32697/integritas.v7i1.719>
- Ammariah, H. (2020, Mei 10). *Pengertian dan Bentuk-bentuk Ketimpangan Sosial*. Retrieved from Ruang Guru: <https://www.ruangguru.com/blog/pengertian-dan-bentuk-ketimpangan-sosial>
- BPS. (2021, Juli 15). *Gini Ratio Menurut Provinsi dan Daerah, 2002-2021*. Retrieved from Badan Pusat Statistik: <https://www.bps.go.id/indicator/23/98/1/gini-ratio-menurut-provinsi-dan-daerah.html>
- BPS. (2021, Juli 15). *Persentase Penduduk Miskin (P0) Menurut Provinsi dan Daerah 2007-2021*. Retrieved from Badan Pusat Statistik: <https://www.bps.go.id/indicator/23/185/1/jumlah-penduduk-miskin-ribu-jiwa-menurut-provinsi-dan-daerah.html>
- Cahyono, H. (2016). Evaluasi Atas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat Dan Sarat Konflik Internal. *Jurnal Penelitian Politik*, 9(2). doi:<https://doi.org/10.14203/jpp.v9i2.227>
- Chambers, R. (1983). *Rural Development: Putting the Last First*. United States: Longman. Retrieved from <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/178/rc217.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Databoks. (2021, Juli 21). *Tingkat Ketimpangan Aceh Makin Tinggi pada Maret 2021*. Retrieved from databoks: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/07/21/tingkat-ketimpangan-aceh-makin-tinggi-pada-maret-2021>
- Dhyatmika, K. W., & Atmanti, H. D. (2013). ANALISIS KETIMPANGAN PEMBANGUNAN PROVINSI BANTEN PASCA PEMEKARAN. *DIPONEGORO JOURNAL OF ECONOMICS*, 2(2), 1-8. Retrieved from <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/jme> Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2021, April 26). *FGD – Evaluasi Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh*. Retrieved from Kementerian Keuangan: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan: <https://djpk.kemenkeu.go.id/?p=20129>
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. (2021, April 26). *FGD – Evaluasi Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh*. Retrieved from Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan: <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=20129>
- DPR-RI. (2021, September 28). *Banggar DPR Sepakati Dana Otsus Rp16 Triliun untuk Papua dan Aceh*. Retrieved from DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA: <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/34967/t/Banggar+DPR+Sepakati+Dana+Otsus+Rp16+Triliun+untuk+Papua+dan+Aceh>
- Eaton, K. (2001). Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines. *International Institute of Social Studies*, 32(1), 101-127. doi:0.1111/1467- 7660.00198
- Ikbal Ramzani, Muhammad Yasir Yusuf, & Hafas Furqan. (2020). Model pengelolaan dana otonomi

- khusus terhadap kesejahteraan masyarakat di aceh (ditinjau dari maqashid syariah). *Journal of Sharia Economics*, 01(01), 59–81.
- IJN. (2020, Maret 9). *YARA Banda Aceh Pertanyakan Status Gedung BMEC yang Terbengkalai*. Retrieved from Indo Jaya News: <https://www.indojayanews.com/daerah/yara-banda-aceh-pertanyakan-status-gedung-bmec-yang-terbengkalai/>
- Isra, S., de Villiers, B., & Arifin, Z. (2019). Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia. *Journal on Ethnopolitics & Minority Issues in Europe*, 18(2), 43-71. Retrieved from <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2019/DeVilliers%20et%20al.pdf>
- Mahdi, S. (2007). Where do IDPs go? Evidence of social capital from Aceh conflict and tsunami IDPs. Paper presented at the first international conference of Aceh and Indian Ocean Studies, (pp. 24-27). Banda Aceh.
- Maidar, R., Masbar, R., & Nasir, M. (2017). ANALISIS TINGKAT KETIMPANGAN PENDAPATAN ANTAR KABUPATEN DI PROVINSI ACEH PERIODE 2002-2015.
- John w. Creswell; J.David Creswell. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (6th ed). SAGE Publications, Inc.
- Meliza, & Murtala. (2020). ANALISIS KETIMPANGAN PENDAPATAN DI PROVINSI ACEH. *Jurnal Ekonomi Regional Unimal*, 3(1), 27-38. Retrieved from http://ojs.unimal.ac.id/index.php/ekonomi_regional
- Miller, M. A., & Bunnell, T. (2013). Urban-Rural Connections: Banda Aceh Through Conflict, Tsunami, and Decentralization. *SPRINGER ASIA SERIES*, 3(6), 83-98.
- O'SHAUGHNESSY, L. N., & DODSON, M. (1999). Political Bargaining and Democratic Transitions: A Comparison of Nicaragua and El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, 31(1), 99-127. doi:<https://doi.org/10.1017/S0022216X98005227>
- Phelps, N. B. (2011). Post-disaster economic development in Aceh: Neoliberalization and other economic-geographical imaginaries. *Geoforum*, 42, 418-426. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.02.006>
- Reiza Macella, A. D., Najamudin, N., Handayani, S. W., & Juraida, I. (2021). Inovasi Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Aceh Kreatif Untuk Mengurangi Kemiskinan di Aceh. *Jurnal Public Policy*, 7(1), 75. <https://doi.org/10.35308/jpp.v7i1.3095>
- Safwan, & Haryanto. (2005). Penanggulangan kemiskinan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam : Studi kebijakan penanggulangan kemiskinan di provinsi NAD. Retrieved from Repository UGM: http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/26585
- Sustikarini, A. (2019). Financing Peace: Special Autonomy Fund as a Peace Dividend in Aceh, Indonesia. *Journal of ASEAN Studies*, 7(2), 99–121. <https://doi.org/10.21512/jas.v7i2.5787>
- World Bank. (2006). Aceh public expenditure analysis: Spending for reconstruction and poverty reduction. Washington, DC/Jakarta: The World Bank. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/11308F3FB67079B549257220001DA ACE-wb-idn-08nov.pdf>