

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang bersifat global dan menjadi perhatian banyak orang karena kemiskinan adalah hal yang dapat dijumpai dimana pun, bahkan hampir di seluruh dunia. Kemiskinan telah menjadi isu global dimana setiap negara merasa berkepentingan untuk membahas kemiskinan, terlepas apakah itu negara berkembang maupun sedang berkembang. Kompleksitas persoalan kemiskinan jika tidak segera ditangani akan menjadi permasalahan kemanusiaan yang dapat menghambat kesejahteraan dan kemajuan peradaban umat manusia.

Kemiskinan merupakan masalah utama yang sedang dihadapi dan belum dapat terselesaikan di Indonesia. Bahkan Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat hingga bulan Maret 2014 jumlah penduduk miskin di Indonesia menembus angka 28,28 juta jiwa atau 11,47 persen dari total penduduk Indonesia. Persentase tersebut jelas menunjukkan bahwa masih tingginya jumlah penduduk miskin di Indonesia.

Kemiskinan tidak muncul dari faktor tunggal dan selalu dipicu oleh beberapa faktor pendukung. Menurut banyak pakar kemiskinan, faktor ekonomi sering kali disebut sebagai penyebab utama munculnya kemiskinan. Namun pada kenyataannya, faktor politik adalah faktor yang paling dominan memainkan peranan bagi munculnya penduduk miskin baru akibat berbagai kebijakan yang dibuat. Setiap kebijakan yang dirumuskan dan akhirnya

diimplementasikan oleh pemerintah seringkali tidak berpihak pada “si miskin” dan hal ini menjadi penyebab utama makin banyaknya kemiskinan di Indonesia.

Faktor rendahnya tingkat pendidikan seseorang di sisi lain juga kerap menjadi pemicu munculnya kemiskinan karena individu dengan pendidikan yang rendah akan sulit memperoleh pekerjaan yang layak, lingkaran setan ini akan terus berputar, orang miskin akan tetap menjadi miskin. Faktor selanjutnya adalah infrastruktur yang terbatas. Meskipun memiliki sumber daya alam yang berlimpah namun apabila hidup di daerah yang tertinggal dengan infrastruktur yang terbatas maka besar kemungkinan individu tersebut akan tetap terjebak dalam lingkaran kemiskinan.

Pemerintahan yang cenderung sentralistik sebelum reformasi di Indonesia telah melahirkan berbagai persoalan di daerah. Misalnya, ketimpangan ekonomi, tidak meratanya pembangunan di daerah, kemiskinan, dan konflik yang berujung pada semangat disintegrasi. Ketimpangan ekonomi yang berujung pada kemiskinan terjadi karena distribusi hasil sumber daya alam milik daerah yang porsinya tidak sesuai. Daerah hanya memperoleh sedikit “potongan kue” pembangunan sedangkan sebagian besar hasil dinikmati oleh pemerintah pusat.

Ketimpangan ekonomi yang berujung pada konflik disintegrasi yaitu upaya daerah untuk melepaskan diri dari Indonesia dan membentuk Negara sendiri terjadi di beberapa daerah, seperti pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Organisasi Papua Merdeka (OPM), dan lepasnya timor-timur dari NKRI. Konflik disintegrasi yang terjadi disebabkan karena ketidakadilan pusat terhadap daerah. Berkaca dari permasalahan tersebut maka pemerintah daerah akhirnya memandang pemerintahan yang desentralistik dapat menjadi solusi yang tepat. Pemberlakuan otonomi daerah yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22

tahun 1999 dan kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan pemberlakuan undang-undang tersebut diharapkan nantinya daerah menjadi lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan, penyaluran aspirasi, perimbangan keuangan yang lebih merata, dan kebebasan mengatur sumber-sumber keuangan yang lebih transparan.

Otonomi daerah berlaku secara umum di Indonesia kecuali bagi Aceh, Papua, Yogyakarta, dan Jakarta yang diberlakukan otonomi khusus atau dapat dikategorikan sebagai *asymmetrical decentralization* yaitu suatu desentralisasi yang memungkinkan pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Bagi Aceh dan Papua hal ini dapat dilihat sebagai strategi pemerintah pusat untuk merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu, diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik dan dapat digunakan sebagai alternatif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hubungan pusat dan daerah. Hanum (2001:47).

Hanum (2001:109) menyebutkan bahwa setidaknya terdapat dua manfaat yang dapat diperoleh dari pemberlakuan desentralisasi asimetris. *Pertama*, sebagai solusi bagi kemungkinan terjadinya konflik etnis, atau konflik fisik lainnya. *Kedua*, sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan atau masalah yang dihadapi kelompok kaum minoritas yang hak-haknya

selama ini cenderung dilanggar atau tidak diperhatikan oleh pemerintah.

Terkait dengan permasalahan di Aceh, pemerintah telah merespon dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dimana menyatakan bahwa beberapa hal yang mendasari pertimbangan diberlakukannya otonomi khusus bagi provinsi Aceh adalah:

- a. bahwa sistem Pemerintahan Negara republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
- b. bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaran republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus/istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
- c. bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan Syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta kemajuan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintah Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik;
- e. bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai dan menyeluruh, berkelanjutan,

dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah selain memberikan otonomi khusus untuk Aceh juga mengalokasikan dana otonomi khusus untuk mendukung Daerah Otonomi Khusus Aceh sesuai Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Pasal 179 ayat (1) Penerimaan Aceh dan kabupaten/kota terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Ayat (2) Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari: a. Pendapatan Asli Daerah; b. Dana Perimbangan; c. Dana Otonomi Khusus; dan d. lain-lain pendapatan yang sah. Pasal 183 ayat (1) Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 179 ayat (2) huruf c, merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Ayat (2) dana otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) plafon dana alokasi umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% (satu persen) plafon dana alokasi umum Nasional.

Pada awal diterima dana otsus pada tahun 2008 adalah sebesar Rp3,59 Triliun dan terus meningkat setiap tahunnya sesuai perkembangan DAU Nasional. Total dana otsus yang sudah diterima Aceh sampai tahun 2014 adalah sebesar Rp 35,1 Triliun Perkembangan dana otonomi khusus Aceh dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1 Dana otonomi khusus dari tahun 2008-2014

Tahun	Anggaran
2008	Rp 3,5 triliun
2009	Rp 3,7 triliun
2010	Rp 3,8 triliun
2011	Rp 4,5 triliun
2012	Rp5,4 triliun
2013	Rp 6,1 triliun
2014	Rp 8,1 triliun

(Sumber: Bappeda Aceh)

Jumlah dana otsus yang sudah diterima merupakan jumlah yang sangat besar untuk bisa dimanfaatkan untuk pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh. Dalam rangka pengentasan kemiskinan. Hal ini sesuai pernyataan Gubernur Aceh:

“Didasarkan data BPS Aceh, angka kemiskinan di Aceh saat ini sebesar 19,72 persen dan dengan dana yang dimiliki Aceh, serta program dan kegiatan yang akan dijalankan tahun ini, pemerintah optimis akan terjadi penurunan kemiskinan sebesar 2 (dua) persen” (www.bisnisaceh.com, 2014).

Otonomi khusus Aceh dipandang esensial dalam tata negara modern dan secara efektif bisa mengurangi kemiskinan dengan lebih cepat apabila didorong oleh tata kelola pemerintahan yang baik. Otonomi khusus di Aceh akan meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya karena pemerintah di daerah lebih dekat dengan warga daripada pemerintah pusat sehingga pemerintah di daerah diharapkan memiliki informasi yang akurat dan bisa menyelesaikan persoalan dengan lebih cepat. Otonomi khusus diharapkan akan meningkatkan produktivitas, pemberantasan korupsi dan peningkatan efisiensi dan peningkatan efektifitas pemerintah lokal sehingga dapat mempercepat pengurangan kemiskinan.

Otonomi khusus di tingkat nasional berpeluang menghadirkan konflik pengelolaan sumberdaya, munculnya raja-raja kecil yang menguasai aset di daerah dan menimbulkan konflik politik yang berkepanjangan sehingga sulit untuk mendistribusikan sumber daya kepada seluruh warga terutama warga miskin, sehingga berimplikasi negatif terhadap upaya-upaya pengurangan kemiskinan di Aceh. Fenomena korupsi di Aceh juga belum menuju kearah yang lebih menggembirakan, masih banyaknya korupsi-korupsi yang terjadi di Aceh berpengaruh negatif terhadap pengentasan kemiskinan yang sedang diupayakan.

Penurunan tingkat kemiskinan dapat dilakukan melalui anggaran yang bersifat *pro-poor*. Anggaran *pro-poor* adalah anggaran yang lebih diprioritaskan bagi pemenuhan hak dasar rakyat terutama penduduk miskin. Hak dasar bagi rakyat tersebut adalah: hak atas pangan; kesehatan; pendidikan; pekerjaan; perumahan; air bersih; tanah; SDA dan lingkungan hidup; rasa aman; dan partisipasi (Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan, 2009). Pemerintah memiliki kewajiban untuk berusaha memenuhi hak tersebut untuk menjalankan perannya yang berkaitan dengan investasi barang publik, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat (*Overseas Development Institute, 2008*).

Dalam memenuhi hak tersebut pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh diharapkan tidak hanya terpaku pada dana transfer dari pusat seperti DAK, DAU, maupun dana otsus, tapi juga harus berusaha menggali sumber-sumber melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kabupaten atau kota yang memiliki tingkat pertumbuhan PAD yang positif mempunyai kemungkinan untuk memiliki pertumbuhan ekonomi yang lebih baik yang salah satu indikatornya adalah apabila terjadi penurunan kemiskinan di daerah tersebut. Sesuai dengan hasil penelitian Siregar (2007:68) bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap penurunan

kemiskinan. PAD merupakan salah satu sumber belanja daerah, bahkan Abdullah dan Halim (2004:59) mengemukakan bahwa sumber pendapatan daerah berupa PAD berpengaruh terhadap belanja daerah secara keseluruhan. Jadi dengan bertambahnya sumber pendapatan daerah dari PAD akan lebih membantu daerah dalam melaksanakan anggaran yang berpihak pada penduduk miskin (*pro poor budgeting*).

Dalam membangun kembali Aceh pasca konflik dan tsunami diperlukan banyak investasi (belanja modal) di berbagai sektor. Diharapkan dengan investasi tersebut selain dapat meningkatkan kesejahteraan juga dapat membantu daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah guna membiayai pembangunan. Menurut Halim (2001:89) tuntutan untuk mengubah struktur belanja semakin menjadi kuat, khususnya bagi daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Dengan alokasi belanja modal yang besar diharapkan akan mendorong peningkatan penerimaan daerah, dalam arti bahwa dengan terbangunnya berbagai fasilitas publik seperti jalan, pelabuhan, lapangan terbang, pengairan, penerangan, dan fasilitas publik lainnya maka akan menarik minat investor untuk datang menanamkan modalnya di daerah sehingga dampak langsung yang dapat dirasakan daerah adalah terserapnya tenaga kerja pada berbagai usaha yang dilakukan investor di daerah sehingga masyarakat memiliki pendapatan dan kehidupan yang layak, daerah juga memperoleh pendapatan melalui pajak dan retribusi dari berbagai usaha yang dilakukan oleh investor.

Permasalahan belanja modal sampai saat ini belum mendapat perhatian yang serius dari pemerintah baik di pusat maupun di daerah sehingga ke depan hendaknya lebih intensif diperhatikan dan diprioritaskan, karena selama ini anggaran pemerintah baik APBN maupun APBD lebih besar porsinya untuk belanja pegawai daripada belanja modal. Hal tersebut

mengakibatkan pembangunan di daerah belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dilakukan pemerintah perlu ditingkatkan terutama untuk penduduk miskin, karena salah satu indikator kesejahteraan masyarakat dalam suatu negara atau daerah dapat dilihat dari upaya pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan yang tercermin dari anggaran pemerintah yang berpihak kepada penduduk miskin (*pro poor budgeting*). Belanja yang lebih berpihak kepada penduduk miskin dianggap sebagai investasi untuk menurunkan tingkat kemiskinan sekaligus menyiapkan kualitas sumber daya manusia dari kelompok yang rawan berada di bawah garis kemiskinan (Howell, 2001:56).

Penelitian ini difokuskan terhadap dampak dari pelaksanaan otonomi khusus di Aceh yang telah berjalan selama 7 (Tujuh) tahun terhadap pengurangan kemiskinan sebagai kosekuensi dari kontruksi otonomi khusus di Aceh yaitu pengurangan kemiskinan, selain itu penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui apakah penerapan otonomi khusus di Aceh mampu untuk mensejahterakan masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana dampak kebijakan otonomi khusus terhadap pengurangan kemiskinan di Propinsi Aceh

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan memberi bukti empiris dampak kebijakan otonomi khusus terhadap pengurangan kemiskinan.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Adapun Manfaat Penelitian ini adalah:

1. Secara akademis, penelitian ini bertujuan untuk memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu politik dan pemerintahan, khususnya bagi pengembangan penelitian yang berbasis kualitatif mengenai otonomi khusus dan kemiskinan. Lebih jauh, penelitian ini diharapkan bisa memberikan rekomendasi dan saran tentang dampak otonomi khusus terhadap pengurangan kemiskinan sehingga dapat diambil kebijakan yang tepat.
2. Secara praktis diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah Aceh dan pemerintah pusat dalam menangani kemiskinan.
3. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan acuan dan informasi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan otonomi khusus dan kemiskinan.