Modul Bahan Ajar

Mata Kuliah Ekonomi Regional

Seri Kajian Disparitas Provinsi Aceh

Disusun Oleh

Devi Andriyani, S.P., M.Si



FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS

UNIVERSITAS MALIKUSSALEH

LHOKSEUMAWE – ACEH

2018

MODUL 1

DESKRIPSI UMUM

Era baru dalam pembangunan perekonomian Indonesia ditandai dengan lahirnya undang-undang otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan yang selanjutnya direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 dan Undang-Undang 32 Tahun 2004. Perundang-undangan tersebut memberi ruang bagi tiap daerah untuk mengatur kegiatan perekonomian dan pembangunan wilayah secara mandiri. Salah satu point penting didalam kebijakan otonomi daerah mengatur hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan pembangunan, yang disebut sebagai dana perimbangan.

Sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Dana Perimbangan dibagi dalam tiga kelompok yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dalam perkembangannya, dana perimbangan Pusat-Daerah menetapkan pula wilayah-wilayah Otonomi Khusus (Otsus) yang memperoleh tambahan alokasi dana Otsus. Provinsi Aceh ditetapkan sebagai salah satu provinsi (bersama Papua) penerima alokasi dana Otsus. Pengelolaan dana Otsus Aceh di dasarkan pada peraturan pemerintah (di Aceh disebut Qanun) dalam Qanun No. 11 tahun 2006, Qanun No. 2 tahun 2008 dan Keputusan Gubernur No. 48 tahun 2009.

Secara histori, penetapan Aceh sebagai wilayah penerima dana Otsus tidak terlepas dari konflik yang pernah terjadi antara Aceh dan Pemerintah Pusat. Konflik Aceh dan Pemerintah Republik Indonesia (RI) terjadi sejak tahun 1953-1961 yang dipimpin oleh Teuku Daud Beureueh dan berlanjut sejak tahun 1976-2005 melalui Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Pasca pejanjian damai MOU Helsinski, lahirlah Undang-Undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Salah satu Konsekuensi dari adanya undang-undang tersebut adalah penetapan Aceh sebagai daerah yang memperoleh dana Otsus yang besarnya sekitar 2 persen dari alokasi DAU nasional untuk 15 tahun mulai tahun 2008.

Perolehan dana Otsus telah Meningkatkan sumber keuangan fiskal bagi Aceh, dimana sejak tahun 2008 dana Otsus telah menjadi sumber fiskal terbesar bagi penerimaan Pemerintah Aceh dengan proporsi mencapai 62 persen dari anggaran provinsi di tahun 2010, atau sekitar 25 persen dari total anggaran seluruh daerah Kabupaten/Kota di Aceh (Kajian Otsus, 2011). Meskipun secara fiskal Aceh memperoleh anggaran yang yang melimpah, kinerja pertumbuhan ekonomi Aceh masih melambat, Berikut ini kinerja pertumbuhan ekonomi Aceh Selama tahun 2000-2015.

**Gambar 1. Kinerja Pertumbuhan Ekonomi dan PDRB per Kapita Aceh**

**Tahun 2000-2015**

Sumber: BPS Provinsi Aceh (diolah)

Kinerja perekonomian Aceh dalam periode jangka panjang memperlihatkan situasi yang fluktuatif, dengan siklus penurunan laju ekonomi yang sering terjadi, terutama pada periode sebelum tahum 2008. Hal ini terjadi karena situasi ekonomi yang memburuk di masa konflik serta adanya bencana Gempa Bumi-Tsunami pada tahun 2004. Rata-rata laju perekonomian di peride 2000-2008 menunjukan trend negatif sebesar -2,63 % (pertumbuhan ekonomi) dan -3,23 % (pertumbuhan PDRB per Kapita). Kestabilan laju ekononomi terjadinya di era rehabilitas dan rekonstruksi Aceh Pasca Tsunami (2005-2009), walaupun masih mengalami laju perlambatan. Pengalokasian dana Otsus yang dimulai sejak tahun 2008 belum mendorong laju perekonomian pada trend yang positif, tercatat tahun 2015 laju ekonomi dan PDRB per kapita mengalami penurunan -0,75 % dan -2,66%.

Pada masa Orde Baru, para pembuat kebijakan dan perencanaan pembangunan ekonomi masih sangat terpusat di Pulau Jawa, khususnya wilayah Jakarta dan sekitarnya. Kerangka pemikiran pada awal periode Orde Baru hingga tahun 1970-an menekankan pada strategi pembangunan ekonomi yang berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi yang tinggi (Tambunan, 2012). Maka tidaklah mengherankan, jika capaian pertumbuhan yang tinggi hanya dinikmati oleh Pulau Jawa saja. Strategi pemerataan pembangunan semakin sulit tercapai saat Indonesia menghadapi krisis ekonomi 1997, karena semakin banyaknya ketidakadilan sosial-ekonomi yang berujung pada aksi reformasi 1997-1998.

Kesenjangan dalam pembangunan akan memunculkan pula konflik antar daerah yang menuntut adanya pemerataan dan upaya pemisahan pemekaran bahkan pemisahan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sementara disisi lain, pembangunan perekonomian regional memiliki tujuan agar daerah mampu tumbuh dan berkembang secara merata dengan mengoptimalkan potensi-potensi pembangunan yang ada.

Provinsi Aceh sebagai salah satu Provinsi di ujung barat Indonesia pernah menghadapi konflik yang berkepangan dengan Republik Indonesia yang ingin memisahkan diri dari NKRI. Konflik Aceh dan Pemerintah RI diawali pada tahun 1953-1961 yang dipimpin oleh Teuku Daud Beureueh dan berlanjut kembali pada tahun 1976-2005 melalui Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Tidak hanya itu, kondisi berlanjut dengan adanya bencana Gempa Bumu dan Tsunami pada 26 Desember 2004 yang mengakibatkan buruknya kondisi perekonomian Aceh saat itu. Konflik dan bencana tentu saja mengakibatkan terhambatnya pembangunan ditingkat Provinsi hingga kabupaten/kota. Kabupaten/kota yang memiliki sumber-sumber pertumbuhan ekonomi yang kuat dapat saja bertahan ditengah konflik dan bencana, namun daerah-daerah yang tertinggal tentu menghadapi sulit bertahan dari konflik dan semakin sulit untuk mengejar ketertinggalan.

Salah satu alasan utama mengapa peran dana transfer dari pusat sedemikian pentingnya adalah untuk menjaga/menjamin tercapainya standar pelayan publik minimum di seluruh negeri dan mengurangi kesenjangan antar daerah (Simanjuntak, 2001).

Pelaksanaan program pembangunan yang dituangkan dalam program pembangunan provinsi dan Kabupaten/Kota di Aceh harus memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar Kabupaten/Kota untuk dijadikan dasar pemanfaatan dana otonomi khusus yang pengelolaannya diadministrasikan pada Pemeritah Provinsi Aceh (Yani, 2009). Mengingat strategisnya peran dana Otsus, maka didalam pengelolaan dan pemanfaatannya tidak hanya untuk meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi, tetapi juga harus mampu mencapai target pemerataan pembangunan wilayah. Idealnya, dana Otsus yang diberikan pemerintah pusat dapat mengatasi kesenjangan pembangunan antar wilayah dan mengecilkan ruang disparitas.

Pembangunan perekonomian dalam suatu wilayah dihadapkan pada dua *mainstrame* kebijakan perekonomian, yaitu kebijakan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan. Kedua hal ini sering menimbulkan *trade off* manakala ada pilihan yang ingin diambil dalam fokus sebuah kebijakan. Kebijakan mendorong pertumbuhan ekonomi akan berdampak pada timbulnya kesenjangan (disparitas) pada wilayah pembangunan yang tidak merata.

Pembangunan perekonomian regional memiliki tujuan untuk mengejar ketertinggalan pertumbuhan ekonomi wilayah yang tertinggal dan mengoptimalkan adanya pembangunan yang merata. Laju pertumbuhan ekonomi yang berbeda-beda mengindikasikan adanya ketidakmerataan/disparitas dalam pembangunan perekonomia regional.

MODUL 2

KAJIAN LITERATUR

1. **Landasan Teoritis Disparitas Wilayah**

Disparitas dimaknai dengan istilah ketidakseimbangan, ketimpangan, kesenjangan, ketidaksetaraan, dan perbedaan-perbedaan lainnya yang mengakibatkan muncul istilah wilayah maju (*Developed Region*) dan wilayah terbelakang (*Underdeveloped Region*). Secara terminologi, disparitas merupakan bagian dari *inequality* (ketidaksetaraan) yaitu *inequal reward or oppurtinity for different individuals within a group within a society* (Marshall 1998 dalam Sofiagy, 2010).

Disparitas merupakan konsep yang lebih luas dari kemiskinan karena didefenisikan berdasarkan seluruh populasi dengan ukuran yang tidak bergantung pada rata-rata distribusi; sifat dari *mean independence* ini dianggap sebagai ciri yang baik dari suatu ukuran ketimpangan (Haunghton dan Khander,2012). Menurut Lincoln (1992) banyak negara sedang berkembang yang mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi pada tahun 1960-an mulai menyadari bahwa pertumbuhan ekonomi menghasilnya masalah ketidakmerataan pembangunan. kondisi ketidakmerataan didalam pembangunan menjadi persoalan karena adanya negara atau wilayah yang tumbuh sangat cepat dan daerah lainnya yang semakin sulit melakukan pengejaran didalam ketertinggalan perekonomian.

Beberapa kajian yang melahirkan teori-teori yang berkaitan dengan disparitas dalam pembangunan perkonomian diawali dengan pandangan yang dikemukakan Karl Max. Teori Karl Marx (1787) berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi pada tahap awal pembangunan akan meningkatkan permintaan tenaga kerja. Kenaikan tingkat upah dari tenaga kerja selanjutnya berpengaruh terhadap kenaikan resiko kapital terhadap tenga kerja sehingga terjadi penurunan terhadap permintaan tenaga kerja. Akibatnya timbul masalah pengangguran dan ketimpangan pendapatan. Singkatnya, pertumbuhan ekonomi cenderung mengurangi masalah kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan pada tahap awal pembangunan (Puslitbang Ekobank LIPI,1994 dalam Lulus, 2006 ).

Secara lingkup regional, Hirmaschmann mengemukakan secara lebih mendalam mengenai kesenjangan antar wilayah sebagai efek dari dinamika perkembangan wilayah yang memunculkan polarisasi pertumbuhan. Teori Hirschmann(1950) menjelaskan tentang pola perkembangan atau dinamika kesenjangan antar wilayah dalam teori *polarization effect* atau proses pengkutuban. Teori *polarization effect* menjelaskan bahwa perkembangan suatu wilayah tidak terjadi secara bersamaan (*unbalanced development*). Munculnya kesenjangan yang semakin semakin membesar, disebabkan karena adanya aliran faktor produksi dari wilayah yang terbelakang ke wilayah yang lebih maju sehingga mengakibatkan *trickling down effect* (Lay, 1993 dalam Yunarti, 2008).

Ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung melebar karena adanya ketidakseimbangan dalam pertumbuhan wilayah. Laju pertumbuhan yang dipandang perlu adanya konvergensi wilayah yang tertinggal mendapat perhatian dalam teori Gunnar Mydral. Teori ini merupakan penyempurnaan dari teori keseimbangan pertumbuhan yang lahir karena adanya ketimpangan pembangunan antar wilayah dan cenderung semakin lebar. Teori Mydral menekankan pada proses divergen yang menyebabkan ketimpangan semakin melebar karena adanya *cummulative causation* (Kuncoro, 2013). Menurut Myrdal, terdapat dua kekuatan yang bekerja dalam proses pertumbuhan ekonomi, yaitu efek balik negatif (*backwash effect*) dan efek penyebaran (*spread effect*) (Tjahjati dan Kusbiantoro, 1997). *Spread effect* yang lebih besar dari *backwash effect* menunjukkan adanya pemusatan kegiatan ekonomi yang menyebabkan adanya daerah sebaran yang mengalami ketertinggalan pembangunan.

Perhatian secara lebih mendalam dengan menguji hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan ketimpangan pendapatan selanjutnya dilakukan oleh Simon Kuznets. Teori ini lahir pada tahun 1955 dengan mengamati fenomena disparitas wilayah sebagai hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita yang digambarkan dalam relasi kurva berbentuk huruf “U” terbalik (Todaro dan Smith, 2011). Hubungan pendapatan perkapita dan kemerataan distribusi pendapatan menggambar bahwa pada awal tahapan pembangunan, distribusi pendapatan antar rumah tangga akan cenderung tidak merata, namun setelah mencapai tingkat pembangunan tertentu distibusi pendapatan akan makin merata (Kuncoro, 2006).

Studi yang dilakukan Williamson (1965) juga menghasilkan temuan dengan pola yang sesuai dengan hipotesi Simon Kuznets, yang menganalisis kesenjangan pendapatan dalam dimensi spasial, yaitu kesenjangan pendapatan antar wilayah di tingkat pendapatan perkapita. Dengan ukuran ketimpangan *weight coefficient of variance* atau indeks williamson hasil studinya menemukan adanya hubungan yang sistematis antara tingkat pertumbuhan ekonomi dengan disparitas regional. Williamson mengemukakan empat faktor yang mendasari pola U terbalik dalam pengembangan wilayah, yaitu sumber daya alam, migrasi tenaga kerja, perpindahan modal, dan kebijaksanaan pemerintah (Rahayu,2006). Williamson juga memprediksikan bahawa disparitas pendaatan regional akan konvergen setelah melalui tiga fase dari tahap awal pembangunan hingga tahap kematangan (*maturity*) (Wibisono, 2003).

Studi lainnya oleh Ahluwalia dan Chenery (1974) dalam Rustiadi, dkk (2011) menunjukkaan keterkaitan antara pertumbuhan ekonomi dengan disparitas, yaitu pertumbuhan ekonomi diiringi dengan kesenjangan penduduk miskin dan kaya pada awal pertumbuhan, namun kemudian kesenjangan menurun seiring dengan adanya konvergensi.

Fenomena hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan disparitas pendapatan diperkenalkan oleh Simon Kuznets (1955) yang menggambarkan hubungan antara pendapatan per kapita dan kemerataan distribusi pendapatan dalam relasi berbentuk huruf “U” terbalik (Todaro dan Smith, 2011). Hubungan pendapatan perkapita dan kemerataan distribusi pendapatan menggambar bahwa pada awal tahapan pembangunan, distribusi pendapatan antar rumah tangga akan cenderung tidak merata, namun setelah mencapai tingkat pembangunan tertentu, distibusi pendapatan akan makin merata (Kuncoro, 2006).

Studi yang dilakukan Williamson (1965) dalam Rahayu (2006) juga menghasilkan temuan dengan pola yang sesuai dengan hipotesin Simon Kuznets, yang menganalisis kesenjangan pendapatan dalam dimensi spasial, yaitu kesenjangan pendapatan antar wilayah di tingkat pendapatan perkapita. Dengan ukuran ketimpangan *weight coefficient of variance* atau indeks williamson hasil studinya menemukan adanya hubungan yang sistematis antara tingkat pertumbuhan ekonomi dengan disparitas regional. Studi lainnya oleh Ahluwalia dan Chenery (1974) dalam Rustiadi, dkk (2011) menunjukkaan keterkaitan antara pertumbuhan ekonomi dengan disparitas, yaitu pertumbuhan ekonomi diiringi dengan kesenjangan penduduk miskin dan kaya pada awal pertumbuhan, namun kemudian kesenjangan menurun seiring dengan adanya konvergensi.

Pembangunan ekonomi wilayah direncanakan secara komprehensif dalam upaya terciptanya pemerataan hasil pembangunan. Wilayah-wilayah yang awalnya miskin, tertinggal, dan tidak produktif diupayakan mampu melalukan percepatan pembangunan dengan adanya pengejaran pertumbuhan ekonomi. Istilah ini oleh Sirojuzilam (2009) diperkenalkan dengan sebutan “*redistribution with growth”.* (Sirozujilam, 2009).

Kesenjangan antar wilayah sering dipengaruhi oleh aspek sumber daya manusia. Pembanganan manusia dalam konteks perencanaan wilayah diartikan sebagai sumberdaya untuk mencapai tujuan pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan (Miradani, 2010). Menurut Tambunan (2001), IPM dapat digunakan sebagai salah satu indikator sosial untuk mengukur tingkat kesenjangan pembangunan antar daerah. Secara hipotetik dapat dikatakan bahwa semakin baik pembangunan di suatu wilayah semakin tinggi IPM daerah tersebut. UNDP sejak tahun 1990 menggunakan *Human development Index* (HDI) yang merupakn indikator komposit tunggal dengan mengukur tiga dimensi pokok pembangunan yang dinilai mencerminkan status kemampuan dasar (*basic capabilities)* penduduk (Rustiadi, 2011). IPM dapat dihitung berdasarkan tiga tujuan atau produk akhir pembangunan: masa hidup (*longevity*) yang diukur dengan usia harapan hidup, pengetahuan (*knowledge*) yang diukur dengan kemampuan baca tulis orang dewasa secara tertimbang (dua pertiga) dan rata-rata tahun bersekolah (sepertiga), serta standar kehidupan (*standard of living)* (Todaro dan Smith, 2011).

1. **Teori Desentralisasi Fiskal**

Dalam pengelolaan keuangan negara *Musgrave Trilogy* (Musgrave,1959) menjelaskan tentang fungsi-fungsi dasar keuangan negara sebagai instrumen stabilisasi, distribusi dan alokasi. Fungsi stabilitasi merujuk pada tindakan pemerintah dalam mempengaruhi keseluruhan tingkat pengangguran, pertumbuhan ekonomi, dan harga. Dalam hal ini pemerintah menggunakan kebijakan anggaran untuk mengurangi pengangguran, kestabilan harga dan tingkat pertumbuhan ekonomi berkelanjutan. Fungsi distibusi adalah peran pemerintah dalam mempengaruhi distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin adanya keadilan dalam mengatur distribusi pendapatan.Fungsi alokasi adalah peran pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi agar tercipta secara efisien, yaitu peran pemerintah untuk menyediakan barang dan jasa yang tidak bisa disediakan oleh para pelaku pasar.

Menurut Suparmoko (2012) Pada era sentralistik, pembangunan di daerah bersifat *control oriented*, akibatnya terjadi ketimpangan vertikal (pusat-daerah) dan horisontal (antardaerah), yang ditujukan dengan tingginya derajat sentralisasi fiskal, yakni ketergantungan yang tinggi dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, kontrol ekonomi dan politik pembangunan daerah sedikit sekali dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal ini mendorong munculnya tuntutan daerah dalam pelaksanaan kehidupan demokrasi yang semakin luas dan nyata, yang mengarah kepada ancaman terjadinya disintegrasi bangsa. Salah satu bentuk tuntutan reformasi tersebut adalah pelaksanaan otonomi daerah yang lebih luas,nyata dan bertanggung jawab. Selain itu, perimbangan keuangan yang lebih adil, proporsional dan transparan antartingkat pemerintahan menjadi salah satu tuntutan daerah dan masyarakat.

Kebijakan desentralisasi fiskal bertujuan: (1) memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, (2) menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab, serta (3) mengurangi kesenjangan pembangunan antar daerah (UU No 25 Tahun 1999). Sumber pembiayaan desentralisasi fiskal berdasarkan UU otonomi daerah terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, serta pinjaman daerah dan sumber lain yang sah. Dalam konteks desentralisasi, dana perimbangan merupakan salah satu *instrument* yang strategis untuk meningkatkan kinerja perekonomian daerah dan pemerataan pembangunan antar daerah (Riyanto dan Siregar, 2004).

Oates (1993) memberikan pengertian tentang desentralisasi fiskal sebagai suatu pelimpahan wewenang tanggung jawab fiskal kepada tingkatan pemerintah yang lebih rendah dengan tujuan utama mencapai peran pemerintah yang lebih baik. Varquez dan McNab juga mendefinisikan hal sejalan dengan Oates, yaitu suatu cara untuk membagi kekuasaan pemerintah pusar dengan memberikan sebagian kewenangan fiskalnya kepada pemerintah dibawahnya (Yunarti, 2008).

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu implementasi dari paradigma hubungan pemerintah pusat dan daerah. Kebijakan awal yang dirumuskan dalam UU No.22 dan UU No.25 tahun 1999 antara lain ditandai dengan dialokasikannya Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai sumber pembiayaan berbagai urusan pemerintahan yang telah didaerahkan, Dana Bagi Hasil (DBH) dari ekstraksi sumber daya alam yang berada di daerah yang bersangkutan, dan diberikannya otoritas pajak yang terbatas kepada pemerintah daerah. Selanjutnya, amandemen undang-undang desentralisasi yang dilakukan pada tahun 2004 menitikberatkan kepada mekanisme pemantauan oleh pemerintah pusat, dan perbaikan kepada pertanggungjawaban pengeluaran pemerintah daerah. Di sisi fiskal, UU No.33 tahun 2004 memperbesar basis bagi hasil pajak dari sumber daya alam yang dimiliki daerah, maupun dari pajak tingkat nasional lainnya, dan perluasan total dana yang menjadi sumber DAU.

Perubahan kebijakan desentralisasi fiskal itu sendiri merupakan cerminan dari kebutuhan fiskal yang terus membesar di tingkat daerah, praktek *soft budget constraint* dari sisi pemerintah pusat yang juga disebabkan oleh lambatnya reformasi pajak daerah. Todaro (2000) dalam Riyanto (2003) mengemukakan bahwa besarnya dana perimbangan dan distribusi setelah desentralisasi yang diberikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah barulah merupakan syarat perlu (*necessary condition*). Syarat cukupnya (*sufficient condition*) adalah bagaimana proses perencanaan dilakukan, bagaimana pengelolaan anggaran/keuangan di daerah, bagaimana respon pemerintah dan bagaimana sumberdaya manusianya serta kelembagaan ekonomi yang ada di daerah (Riyanto, 2003). Proses untuk mencapai syarat kecukupan tersebut membutuhkan pengelolaan keuangan yang mampu mengatasi ruang dispartias antar wilayah.

Menurut Stiglitz (2000) dalam Riyanto (2003) menjelaskan bahwa program-program pembangunan daerah yang dapat dibiayai dengan belanja publik dapat berupa fisik (misalnya jalan, jembatan, dan gedung-gedung pemerintahan) serta non-fisik (seperti kesehatan, pendidikan, pertahanan dan keamanan, peningkatan teknologi, dana sosial, serta program pengentasan kemiskinan dan pemerataan pendapatan). Dampak *public expenditure* (APBD) tersebut terhadap perekonomian dapat dilihat melalui pengaruh alokasi dana APBD untuk program-program tersebut terhadap kinerja perekonomian daerah (Riyanto, 2004).

Berdasarkan data realisasi APBN 2010,dana yang terserap untuk transfer pusat-daerah melalui DAU mencapai sekitar 149,8 trilliun atau sebesar 73,6 % dari belanja negara (Tambunan, 2012). Hal ini menujukkan bahwa kebijakan fiskal pemerintah untuk alokasi kepada daerah yang besar diupayakan untuk mencapai taerget pemerataan pembangunan. Peningkatan pengeluaran atau belanja pemerintah terhadap barang dan jasa yang dinyatakan dalam APBD merupakan injeksi terhadap perekonomian yang akan berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi (Riyanto dan Siregar, 2004).

1. **Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh**

Kebijakan otonomi daerah telah menjadikan Indonesia sebagai negara dengan sistem pengelolaan keuangan yang berbasis desentralisasi. Penerapan desentralisasi fiskal tersebut memiliki tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta peningkatan pendapatan daerah. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah telah mendorong adanya desentralisasi fiskal dimana pemerintah pusat saat ini telah mengalokasikan Dana Perimbangan (DP) untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan pembangunan

Kebijakan dana otsus Aceh merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi fiskal melalui transfer keuangan pusat-daerah untuk mencapai target pemerataan pembangunan. Pendapatan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dana otonomi khsusus, pendapatan lain-lain yang sah (Yani, 2009). Dasar hukum dari kebijakan dana Otsus terdiri dari UU No. 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Beberapa pertimbangan yang menjadi konsideran lahirnya UU No. 11 Tahun 2006 menurut Yani (2009), terdiri dari:

1. Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengakui dan mengormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh.
3. Adanya pandangan hidup yang berlandaskan syatiah Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Ace menjadi daerah modal bagi perjuangan Indonesia.
4. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia.
5. Bencana gempa bumi dan tsunami telah menumbuhkan solidaritas bangsa untuk membangun kembali Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, dan berkelanjutan.
6. **Penelitian-penelitian mendasar**

Beberapa studi yang pernah dilakukan berkaitan dengan desentralisasi fiskal diantaranya: (1) Thie Ben (2003) memberi pandangan tentang kelemahan pelaksanaan desentralisasi fiskal yang diantaranya; desentralisasi fiskal dapat memperkuat kesenjangan regional (*regional inequality*) dan menghambat pertumbuhan ekonomi. (2) Studi Akai dan Sakata (2002) menghasilkan temuan bahwa desentralisasi fiskal terutama desentralisasi penerimaan, memberikan sugesti pembangunan kedepan serta memberikan stimulasi pertumbuhan ekonomi. (3) Martinez-Vazquez dan McNab (2006) menjelaskan bawah desentralisasi fiskal berkorelasi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi di negera *developing.* Ketiga hasil penelitian yang pernah dilakukan berkaitan dengan *fiscal decentralization* menghasilkan temuan yang berbeda-beda. Artinya, konteks fiskal dan pembangunan bukanlah suatu teori baku yang memastikan korelasi yang positif antar keduanya.

Simanjunjak (2001) dalam tulisan tentang transfer dana pusat ke daerah menjelaskan bahwa alasan utama mengapa peran dana transfer dari pusat ke daerah sedemikian pentingnya adalah untuk menjaga/menjamin tercapainya standar pelayan publik minimum di seluruh negeri dan mengurangi kesenjangan antar daerah (Simanjuntak, 2001). Upaya pemerintah pusat dalam bentuk kebijakan untuk mengurangi ketimpangan dengan memberikan dana transfer. Dana tersebut harus dapat dimanfaatkan secara maksimal dan terarah sesuai dengan kebutuhan daerah (Wardhana, 2013). Beberapa kajian literatur yang melakukan penelitian tentang dampak desentralisasi fiskal terhadap disparitas wilayah menghasilkan temuan yang berbeda-beda, namun secara keseluruhan mampu menerangkan hubungan yang kuat/erat antara desentralisasi fiskal dengan disparitas.

Studi yang dilakukan oleh Akai dan Sakata (2002) dalam penelitian yang melihat kontribusi Desentralisasi fiskal secara *cross section* di USA menghasilkan temuan bahwa desentralisasi fiskal terutama desentralisasi penerimaan, memberikan sugesti pembangunan kedepan serta memberikan stimulasi pertumbuhan ekonomi yang mampu mengatasi kesenjangan dalam pembangunan. Studi berikutnya tentang dampak Desentralisasi fiskal terhadap kesenjangan pembangunan dijelaskan oleh Thie Ben (2003) yang memberi pandangan tentang kelemahan pelaksanaan desentralisasi fiskal yang diantaranya; desentralisasi fiskal dapat memperkuat kesenjangan regional (*regional inequality*) dan menghambat pertumbuhan ekonomi, karena perbedaan atas tingkat pendapatan dan basis pajak antara wilayah.

Dartanto dan Brodjinegoro (2003) dalam penelitiannya tentang “Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Disparitas antar Daerah” melakukan model makro ekonometrika simultan yang dibagi dalam blok makroekonomi dan blok keuangan daerah. Kebijakan dana perimbangan yang berasal dari dana bagi hasil (Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Bagi Hasil Pajak Penghasilan (PPH), dan Dana Alokasi Umum (DAU) memperburuk disparitas antar daerah. Penelitian menyimpulkan bahwa secara keseluruhan wilayah, dampak kebijakan desentralisasi fiskal belum mampu mengurangi disparitas antar daerah. Dampak pembangunan lebih terasa di Kawasan Timur Indoensia (KTI) dibandingkan dengan Kawasan Barat Indonesia (KBI). Hal ini ditunjuukan dengan pertumbuhan yang tinggi di KTI dan berada diatas rata-rata nasional.

Zhicheng Liang (2005) menjelaskan mengenai pola hubungan perkembangan sektor keuangan dan pertumbuhan ekonomi yang berimplikasi pada disparitas antar wilayah di China khususnya kesenjangan wilayah pesisir dan daratan. Penelitian ini berusaha mengeksplorasi bagaimana keadaan perekonomian makro di China pasca diberlakukannya dualisme sistem ekonomi China (bersifat kapitalis untuk wilayah pesisir dan sosialis untuk wilayah daratan). Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa perkembangan sektor keuangan secara signifikan meningkatkan pertumbuhan ekonomi wilayah pesisir, tapi tidak memberi dampak pada wilayah daratan, dan fakta ini diperburuk oleh lemahnya pertumbuhan sektor keuangan di wilayah daratan yang secara kontekstual semakin memperburuk disparitas antara wilayah pesisir dan wilayah daratan di China. Penelitian tersebut menggunakan data Produk Domestik Regional Bruto provinsi di China, dan melihat tingkat kesenjangan berdasarkan indeks Gini.

Studi yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal dalam menagatasi ketimpangan pembangunan, dilakukan oleh Bonet (2005) yang melihat kaitan desentralisasi dengan pergeseran struktur dan ketimpangan regional di Kolombia. Hasilnya memperlihatkan bahwa desentralisasi fiskal berdampak terhadap meningkatnya ketimpangan pendapatan antar daerah. namun keterbukaan ekonomi dan aglomerasi ekonomi berdampak negatif terhadap ketimpangan karena itu diperlukan perubahan struktur ekonomi.

Penelitian lain yang relevan dengan desentralisasi dilakukan oleh Lessmann (2006). Ia meneliti mengenai hubungan desentralisasi fiskal dengan kesenjangan wilayah secara *cross section* dan panel data. Penelitian ini menggunakan beberapa data statistik ekonomi 17 negara OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) yang diolah melalui analisis statistik deskriptif. Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa negara dengan tingkat desentralisasi fiskal yang tinggi memiliki kesenjangan wilayah yang rendah. Kewenangan dan otonomi lokal terhadap kapasitas fiskal wilayah yang besar akan dapat mengurangi kesenjangan. Namun, hasil temuan ini hanya berlaku bagi negara-negara maju saja. Bagi negara berkembang dan miskin, desentralisasi akan menyebabkan semakin tajamnya kesenjangan antar wilayah.

Riyanto (2003) dalam peneltiannya “Analisis Dampak Kebijaksanaan Desentralisasi Fiskal Terhadap Perekonomian Daerah dan Pemerataan Pembangunan Wilayah” melakukan analisis simultan ekonometrika dengan membagi kedalam blok perekonomian dan blok keuangan daerah. Analisis hubungan antara blok perekonomian daerah (PDRB), yang terdiri dari konsumsi, Inverstasi, pengeluaran pemerintah, dan net ekspor dengan blok keuangan daerah yang dicerminkan oleh APBD. Riyanto menemukan bahwa dana perimbangan dari transfer Pusat ke daerah tidak berdampak signifikan dalam peningkatan ekonomi daerah. Berdasarkan hasil simulasi ekonometrika desentralisasi fiskal terhadap pemerataan pembangunan wilayah menunjukkan bahwa dana perimbangan dapat memperbaiki pemerataan pembangunan antar wilayah. Pengaruh interaksi antara Dummy sebelum dan sesudah desentralisasi fiskal menyatakan bahwa pengaruh dana perimbangan terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan adalah signifikan, dimana respon (*slope*) belanja pembangunan akibat peningkatan dana perimbangan lebih tinggi setelah desentralisasi dibandingkan sebelum desentralisasi. Sementara itu, respon (*slope*) belanja rutin akibat kenaikan dana perimbangan lebih rendah setelah desentralisasi. Hal ini berarti pada awal desentralisasi fiskal, belanja rutin meningkat cukup besar dibandingkan belanja pembangunan.

Studi mengenai kebijakan desentraliasi fiskal yang dilakukan oleh Qiao,et all (2002) melakukan uji model simultan ekonometrika untuk melihat adaya *trade off*  antara pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan pembangunan dalam kebijakan desentralisasi di China. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh signifincant terhadap pertumbuhan ekonomi, dimana semakian bertambahnya anggaran fiskal maka pertumbuhan ekonomi semakin meningkat meskipun hubungan tersebur tidak linear. Kebijakan desentralisasi fiskal di China secara significant meningkatkan *inequality* dalam distribusi sumber anggaran fiskal antar regional. hubungan yang positif terjadi antara *inequality* dalam distribusi sumber fiskal dan pertumbuhan ekonomi dalam kedua persamaan tersebut. Hasil pengujian menjawab bahwa pertumbuhan dan pemerataan pembangunan regional di China selama lebih dari dua dekade (1985-1998) dipengaruhi oleh distribusi sumber keuangan fiskal. China dihadapkan pada *trade trede off*  ketika rata-rata pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat selama dua dekade berdampak pada munculnya disparitas dalam distribusi keuangan fiskal dalam *local government*.

MODUL 3

ANALISA DISPARITAS PEREKONOMIAN ACEH

1. **Kondisi Dispritas Provinsi Aceh**

Telaah kesenjangan sebagaimana dijelaskan dalam bab III Metodologi Penelitian, menggunakan 2 indeks pengukuran; yaitu indeks Williamson dan Indeks Entrophy Theil. Kedua pengukan ini dilakukan dengan tujuan untuk memperkuat analisa kesenjangan wilayah di provinsi Aceh. berdasarkan pengukuran yang dilakukan kecenderungan yang terjadi adalah, indeks kesenjangan cenderung mengalami penurunan dalam periode waktu 2000-2016. Namun penurunan tersebut masih menempatkan Aceh pada posisi dengan indeks kesenjangan yang moderat. Berikut ini grafik pengukuran dari Indeks kesenjangan dengan metode pengukuran Williamson dan theil.

**Gambar 2 Trend Kesenjangan Provinsi Aceh Berdasarkan Ukuran Indeks *Entrophy Theil*  dan Williamson Tahun 2000-2016**

*Periode Alokasi dana oTSUS*

*Sumber: Data PDRB Kabupaten/kota Provinsi Aceh, 2000-2016 (diolah)*

Kesenjangan yang terjadi di Provinsi Aceh menunjukkan adanya *trend* penurunan indeks disparitas dari periode sebelum OTSUS dan sesudah OTSUS. Kesenjangan yang tinggi terjadi dalam periode tahun 2002-2004, yang diindikasikan akibat bencana Tsunami dan periode konflik Aceh. Kesenjangan mengalami penurunan sebagai dampak dari pembangunan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh pasca Gempa dan Tsunami. Tidak tertutu kemungkinan, penurunan kesenjangan terjadi karena pertumbuhan ekonomi pada mayoritas daerah mengalami perlambatan.

Adapun kekhawatiran yang terjadi dari hasil deskripsi kesenjangan Aceh, terlihat mengalami kenaikan pada periode tahun 2014-2016. Meskipun dana OTSUS sudah dialokasikan sejak tahun 2008, tingkat kesenjangan masih tinggi dengan nilai sebesar 0,36 (*theil index*) dan 0,41 (*Williamson index*). Besar kemungkinan indeks kesenjangan yang terjadi, diserap oleh daerah yang belum mampu mengelola anggaran dengan *prudent* dan tingginya belanja rutin. Justifikasi lain kesenjangan yang terjadi, diperkirakan akibat banyaknya industri migas yang mengalami penurunan dan terus menipis.

Pada bagian lain, untuk melihat serapan dan dekomposisi dari kesenjangan di Provinsi Aceh, dilakukan tahapan berikutnya dengan menghitung kesenjangan berdasarkan antar (*between*) dan intra (*within)* wilayah. Pendekatan ini membagi daerah berdasarkan wilayah dan letak geografis, yaitu:

1. Wilayah Barat Selatan: Aceh Barat, Aceh Selatan, Nagan Raya, Aceh Jaya, Aceh Barat Daya, Singkil, dan Subulussalam
2. Wilayah Timur Utara: Sabang, Banda Aceh, Aceh Besar, Pidie, Pidie Jaya, Bireuen, Lhokseumawe, Aceh Utara, Aceh Timur, Langsa, Aceh Tamiang
3. Wilayah Tengah Tenggara: Aceh Tengah, Aceh Tenggara, Bener Meriah, Gayo Lues.

Indeks Entropi Theil merupakan salah satu alat analisis yang digunakan untuk mengetahui adanya ketimpangan ekonomi dalam suatu wilayah. Menurut Kuncoro (2004) bahwa konsep Entropi Theil dari distribusi pada dasarnya merupakan aplikasi konsep teori informasi dalam mengukur ketimpangan ekonomi dan konsentrasi industri. Pada analisis ini, kesenjangan/ ketimpangan Aceh dibagi dalam kelompok wilayah dan sub wilayah dalam suatu kawasan. Berikut ini grafik yang menggambarkan kondisi kesenjangan Aceh selaam periode 2000-2016

**Gambar 3 Kesenjangan Antar (*Between*) dan Intra *(within*) Wilayah di Provinsi Aceh Tahun 2000-2016**

*Periode Alokasi dana oTSUS*

*Sumber: Data PDRB Kabupaten/kota Provinsi Aceh, 2000-2016 (diolah)*

*Catatan: Pembagian Wilayah dilakukan berdasarkan letak geografi yang terbagi dalam wlayah Barat Selatan, Timur Utara, dan Tengah Tenggara*

Kesenjangan antar dan intra wilayah Provinis Aceh tergolong tinggi dengan nilai kesenjangan di atas 0,5. Kesenjangan mengalami gejala yang fluktuatif, yang ditandai oleh penurunan pada perode awal di tahun 2000-2004, yang masing-masing nilai rata-ratanya 0,5 (antar wilayah) dan 0,45 (intra wilayah). Kondisi kesenjangan yang tinggi ini terjadi karena masa konflik Aceh yang menghambat kinerja perekonomian. Jika ditelusuri lebih lanjut, pada periode sebelum OTSUS kesenjangan antar wilayah lebih tinggi daripada kesenjangan intra wilayah. Justifikasinya adalah, terdapat sejumlah daerah di wilayah Barat Selatan, Tengah Tenggara, dan Timur Utara yang mengalami kinerja pertumbuhan pendapatan perkapita yang melambat akibat konflik dan bencana Gempa Bumi-Tsunami.

Kesenjangan mengalami titik pergeseran pada periode OTSUS, di mana kesenjangan yang terjadi pada intra wilayah meningkat signifikan pata tahun 2010. Perubahan ini mengindikasikan bahwa periode OTSUS mengakibatkan kesejangan bergeser pada intra wilayah karena alokasi dana yang berbeda-beda. Indeks theil meskipun berada dalam katagori moderat (0,3-0,5) masih menigkat di thun 2012. Artinya pemerintah Aceh dihadapkan pada kondisi kesenjangan wilayah yang terus meningkat akibat alokasi Dana OTSUS.

Indeks Theil juga memiliki kemampuan untuk mendekomposisi serapan kesenjangan yang terjadi antar dan intra wilayah. Penyerarapan menggambarkan besaran *share* kesenjangan yang terjadi antar dan intra wilayah dalam periode 2000-2016. Berikut ini grafik penyerapan indeks theil intra dan intra wilayah selama tahun 2000-2016

**Gambar 4. Persentase Penyerapan Kesenjangan Antar (*Between)* dan Intra (*Within*) Wilayah Provinsi Aceh Tahun 2000-2016**

*Sumber: Data PDRB Kabupaten/kota Provinsi Aceh, 2000-2016 (diolah)*

Berdasarkan grafik 5.3 terlihat penyerapan kesenjangan mendekati keberimbangan, terutama pada perioe tahun 200-2002. Pada periode 2003-2005, kesenjangan pada level intra wilayah mengalami peningkatan sebagai dampak dari bencana gemba bumi-Tsunami. Indikasinya adalah adanya kerusakan daerah yang terjadi pada wilayah pesisir laut timur dan barat-selatan yang mengakibatkan kabupaten/kota dalam wilayah tersebut mengalami kenaikan kesenjangan.

Periode perbaikan ekonomi Aceh yang ditandai dengan rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh, memperkecil ruang kesenjangan intra wilayah. Jika ditelurusi lebih lanjut pada periode dana OTSUS Aceh pada tahun 2008, kesenjangan kembali berimbang sampai tahun 2011. Namun kesenjangan intra wilayah kembali meningkat hungga mencapai 62,81 persen selama peridoe 2012-2015. Perubahan kesenjangan yang terjadi ini menggambarkan bahwa, kesenjangan yang terjadi di Provinis Aceh bukanlah bersumber dari perbedaan pembangunan ekonomi antar wilayah Barat Selatan, Tengah Tenggara, dan Timur Utara. Sumber kesenjangan lebih dominan terjadi didalam wilayah-wilayah itu sendiri.

Maulana (2016) dalam telaah disparitas Aceh selama periode 1992 sampai 2012 menghasilkan temuan yang serupa, di mana disparitas wilayah yang terjadi di Provinsi Aceh tidak bersumber dari lingkup antar wilayah Barat Selatan, Tengah Tenggra, dan Timur Utara. Kesejangan yang tinggi ini terjadi pada lingkup didalam wilayah-wilayah itu sendiri. Maka dari itu, adanya keinginan pemisahan wilayah Aceh Barat Selatan (ABAS) dan Aceh Leuser Antara (ALA) dalam membetuk Provinsi baru yang diargumentasikan sebagai akibat dari kesenjangan wilayah, tidak memiliki argumentasi ekonomi yang kuat.

Model kesenjangan wilayah perlu dielaborasi lebih lanjut dalam permodelan ekonometrika, untuk melihat dampak dari alokasi dana OTSUS Aceh terhadap indeks kesenjangan wilayah. Pada bagian berikutnya model ekonometrika akan dilakukan dengan estimasi data time series dan panel pada kabupaten/kota Provinsi Aceh.

MODUL 4

OTSUS ACEH

1. **Regulasi Pengelolaan Dana OTSUS Aceh**

Sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Dana Perimbangan dibagi dalam tiga kelompok yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dalam perkembangannya, dana perimbangan Pusat-Daerah menetapkan pula wilayah-wilayah Otonomi Khusus (Otsus) yang memperoleh tambahan alokasi dana Otsus.

Provinsi Aceh ditetapkan sebagai salah satu provinsi (bersama Papua) penerima alokasi dana Otsus. Aceh memiliki dua atribut otonomi khusus. Pertama melalui UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi NAD, dan yang Kedua melalui UU No, 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam perkembangannya Qanun OTSUS Aceh terus mengalami perubahan dan perbaikan tata kelola hingga dikeluarkannya pengelolaan dana Otsus Aceh Qanun No. 2 tahun 2008 dan Keputusan Gubernur No. 48 tahun 2009.

Pada periode tahun 2013 terjadi perubahan tata kelola OTSUS Aceh dengan diterbitkannya aturan Qanun No. 2 tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Perubahan terakhir terjadi pada tahun 2016 yang ditandai dengan disahkannya Qanun No. 10 tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Berikut ini gambaran perubahan-perubahan Qanun Aceh yang berkaitan dengan Pengelolaan dana OTSUS.

**Gambar 4.4 Regulasi Pengelolaan Dana OTSUS Aceh**

1. Qanun 2/2008
2. Qanun 2/2013
3. Qanun 10/2016
4. Pergub 9/2017

APBA/APBKBK

Dana Otsus

Keterangan:

1. Periode awal: Lahir Qanun 2/2008, sejak tahun 2010 penyusunan program selain mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang provinsi dan masing-masing kabupaten/kota juga mengacu pada rencana kerja provinsi dan masing-masing kabupaten/kota dengan alokasi pendanaan 40 persen provinsi dan 60 persen kabupaten/kota. Bappeda dan PPKD (2015) melakukan kajian pelaksanaan OTSUS Aceh terdapat 2 hal yang terlanjur dilakukan, yaitu; (1) Bagian pendapatan Kabupaten/kota sebesar 60 persen diberikan dalam bentuk PAGU, bukan uang tunai dalam bentuk transfer ke kas daerah kabupaten/ kota (Pasal 11 ayat 6), (2) Usulan program dari pemerintah Kabupaten/kota sesuai jumlah PAGU yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Aceh, dibahas kembali dalam mekanisme pengesahan APBA oleh Pemerintah Aceh bersama-sama dengan DPRA
2. Periode kedua: Pada tahun 2013 searah dengan disahkannya Qanun No. 2/2013, melalui Qanun ini penyusunan program berpedoman pada pada rencana pembangunan jangka panjang provinsi dan masing-masing kabupaten/kota serta mengacu pada rencana pembangunan jangka menengah provinsi dan masing-masing kabupaten/kota dimana alokasi pendanaannya 60 persen provinsi dan 40 persen kabupaten/kota dengan menggunakan mekanisme transfer langsung ke Kabupaten/Kota.
3. Periode ketiga: Qanun No. 10 tahun 2016 mengatur kembali tentang pengelolaan dana OTSUS Aceh yang kemudian disingkat dengan isitlah DOKA (Dana Otonomi Khusus Aceh). Perubahanan monumental dalam Qanun ini adalah alokasi program DOKA kabupaten/kota sebesar 40 persen dilakukan dengan mekanisme usulan kegiatan dan program kabupaten/kota pada APBA.
4. Periode Keempat: Lahirnya Qanun No 10 tahun 2016 ini disusul juga dengan Peraturan Gubernur No 9 tahun 2017 yang mengatur Petunjuk Teknis Pengolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Migas dan OTSUS. Pergub yang dikeluar ini secara dominan memberikan kewenangan bagi Pemerintah Aceh dalam mengatur tata kelola program pembangunan yang diusulkan oleh kabupaten/kota. Regulasi ini juga memangkas peran kabupaten/kota dalam mengelola dana OTSUS secara mandiri, karena mekanisme pengusulan yang harus mengacu pada program pembangunan Pemerintah Provinsi Aceh.
5. **Kesenjangan periode sebelum dan Sesudah Otsus**

Periode OTSUS Aceh diawali pada tahun 2008, yang memberikan ruang otoritas bagi kabupaten/kota dalam mengelola anggaran OTSUS. Adanya perubahan-perubahan yang terjadi dalam pengelolaan dana OTSUS Aceh dianggap mempengaruhi tingkat kesenjangan pembangunan. Berdasarkan hasil estimasi yang dilakukan, kesenjangan pada periode OTSUS mengalami penurunan, dengan selisih perbedaan 35 persen. Atau dengan kata lain, selama OTSUS sejak tahun 2008 Kesenjangan Aceh menurun sebesar 65 persen.

Apabila melihat data pada grafik indeks kesenjangan wilayah dengan Indeks Willamson dan Indeks Theil, kesenjangan mengalami peningkatan pada tahun 2015-2016. Pada periode ini terjadi perubahan mendasar pada kebijakan pengalokasian dana OTSUS Aceh dengan adanya Qanun No. 2 tahun 2013 dan Qanun N0. 10 tahun 2016, yang memangkas kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan dana OTSUS sebesar 40 persen. Adanya dugaan yang menguat bahwa program pembangunan yang diusulkan kabupaten/kota mengalami hambatan karena mekanisme pengusulan yang terpusat pada Pemerintah Provinsi Aceh.

Hasil kajian yang dilakukan oleh Bappeda Provinsi Aceh dan PPKD menemukan bahwa penyerapan anggara OTSUS oleh provinsi sedikit lebih baik daripada kabupaten kota.Pada tahun 2014 tingkat penyerapan di kabupaten/kota terhitung sebesar 89 persen, sedikit lebih tinggi dari provinsi yang terhitung sebesar 93 persen. Salah satu kendala relatif rendahnya penyerapan kabupaten/kota adalah ketiadaan kriteria yang jelas pada saat perencanaan di tahap awal, sehingga terdapat beberapa program/kegiatan yang tidak disetujui oleh provinsi, sedangkan waktu untuk perubahan usulan program juga relatif terbatas. Kesenjangan pembangunan yang disebabkan oleh OTSUS Aceh relatif menurun, meskipun terjadi perubahan pada tata kelola alokasi dana antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Variabel IPM dalam analisis kesenjangan antar waktu menunjukkan pengaruh yang signifikan dalam menurunkan angka kesenjangan wilayah. IPM merupakan salah satu indikator pengukuran alokasi dana OTSUS. Kabupaten/Kota dengan IPM yang rendah memperoleh dana OTSUS yang lebih besar. Kenaikan IPM sebesar 1 persen akan mampu menurunkan kesenjangan wilayah sebesar 9 persen. IPM mengacu pada 3 indikator utama, yaitu pendidikan, kesehatan, dan daya beli.

Variabel Pertumbuhan Ekonomi juga menjadi variabel yang signifikan dalam menurunkan angka kesenjangan wilayah di Provinsi Aceh. Jika Pertumbuhan Ekonomi meningkat 1 persen, maka kesenjangan dapat diturunkan sebesar 3 persen. Qiaou, et All (2002) menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh signifincant terhadap pertumbuhan ekonomi, dimana semakian bertambahnya anggaran fiskal maka pertumbuhan ekonomi semakin meningkat meskipun hubungan tersebut tidak linear.

1. **Dampak Dana Otsus terhadap Kesenjangan**

Hasil estimasi yang dilakukan dengan permodelan indeks Theil dilakukan dengan menganalisis pengaruh variabel dana OTSUS terhadap kesenjangan antar (*between)* dan intra (*within*) wilayah.Alokasi dana OTSUS selama tahun 2009-2017 terus mengalami peningkatan, sebagaimana dijelaskan dalam grafik berikut.

**Gambar 5. Grafik Alokasi dana OTSUS Provinsi Aceh Selama Tahun 2009-2017**

*Sumber: Diolah dari data Badan Pengelolaan Keuangan Aceh (BPKA), 2017*

Total dana OTSUS Aceh terus mengalami peningkatan dengan rata-rata peningkatan sebesar 10,42 persen. Untuk distribusi alokasi dana Otsus mengalami perubahan porsis, di mana pada periode awal tahun 2009-2014 kabupaten/kota mendapat porsis 60 persen, dan Provinsi 40 persen. Hal ini terjadi karena perubahan Qanun tata kelola OTSUS Aceh pada pada tahun 2013, yang mengakibat pengurang porsi kabupaten/kota menjadi lebih kecil. Selama tahun 2015-2017, Provinsi mendapat alokasi 52-58 persen.

Pada tahun 2014 kabupaten/kota mengalami penurunan pertumbuhan alokasi dana OTSUS sebesar 9 persen, yang mana mekanisme tata kelola dialihkan pada Provinsi Aceh sejak diterbitkannya Qanun No. 2 tahun 2013. Jumlah ini terbilang turun drastis, dan diduga mengakibatkan belanja fungsi kabupaten/kota mengalami penurunan. Tabel berikut ini akan menjelaskan realisasi dana OTSUS Aceh selama tahun 2008-2017 berdasarkan bidang-bidang.

**Tabel 1 Distribusi pencapaian Realisasi Dana OTSUS Aceh Berdasarkan Bidang pada tahun 2008-2017**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **NO.** | **BIDANG** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **(%)** | **(%)** | **(%)** | **(%)** | **(%)** | **(%)** | **(%)** | **(%)** | **(%)** |
| **I** | **INFRASTRUKTUR** | **67.15** | **81.59** | **85.48** | **93.48** | **94.34** | **33.31** | **88.29** | **93.34** | **91.83** |
| **II** | **PEMBERDAYAAN EKONOMI** | **67.07** | **71.13** | **90.84** | **93.81** | **88.56** | **46.62** | **94.47** | **90.34** | **86.76** |
| **III** | **PENGENTASAN KEMISKINAN** | **80.00** | **77.70** | **94.14** | **97.30** | **92.86** | **83.61** | **91.88** | **96.92** | **95.37** |
| **IV** | **PENDIDIKAN** | **68.96** | **71.90** | **77.97** | **95.10** | **95.82** | **38.02** | **85.63** | **93.24** | **84.76** |
| **V** | **SOSIAL** | **90.51** | **76.23** | **94.70** | **97.46** | **93.43** | **46.95** | **94.16** | **90.64** | **91.38** |
| **VI** | **KESEHATAN** | **34.11** | **59.45** | **94.81** | **99.98** | **92.57** | **66.81** | **90.26** | **93.26** | **94.44** |
| **VII** | **KEISTIMEWAAN Aceh** | **89.13** | **80.23** | **87.95** | **97.14** | **89.82** | **39.30** | **93.11** | **92.20** | **90.21** |

*Sumber: Diolah dari data Badan Pengelolaan Keuangan Aceh (BPKA), 2017*

Realisasi penggunanan dana OTSUS yang paling tinggi penyerapan anggarannya adalah bidang kemiskinan, dengan rata-rata pencapaian sebesar 89,98 persen. Bidang yang realisasinya paling kecil adalah Pendidikan, yaitu sebesar rata-rata 79,1 persen. Mengacu pada hasil estimasi yang dilakukan, belanja pendidikan menjadi salah satu determinan faktor yang mampu menurunkan kesenjangan antar wilayah. Namun, data menunjukkan realisasi bidang pendidikan sangat kecil, terutama pada tahun 2013.

Secara umum, terlihat adanya penurunan realisasi yang sangat drastis ada periode 2013, dimana sebagian bidang mengalami penurunan realisasi penggunanaan dana OTSUS. Penurunan drastis terjadi pada sektor infrastruktur, pendidikan, pemberdayaan ekonomi, sosial, dan keistimewaan Aceh. hal ini terjadi sebagai dampak dari perubahan tata kelola OTSUS Aceh pada tahun 2013, yang mengakibatkan turunnya penyerapan anggaran tiap bidang.

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan, kesenjangan ekonomi pada intra wilayah dapat meningkat mankal alokasi dana OTSUS dinaikkan. Pemerintah Aceh perlu hati-hati dalam menerapkan alokasi dana OTSUS, karena tingginya ketergantungan terhadap dana OTSUS Aceh. Kenaikan alokasi dana OTSUS sebesar Rp. 1 Milliar dapat meningkatkan indeks kesenjangan intra wilayah sebesar 3,25 point indeks. Hasil penelitian menjustifikakan bahwa pengelolaan dana OTSUS pada lingkup kabupaten/kota masih lemah dan rentan akan penyelewengan.

Dari segi belanja berdasarkan fungsi, prioritas belanja yang mampu menjadi determinan penurunan kesenjangan wilayah direspon secara berbeda-beda pada 2 model estimasi. Secara spesifik, respon yang terjadi antara lain:

1. Kesenjangan antar wilayah (*Between Theil Index*). Belanja pendidikan mampu menjadi determinan yang menurunkan kesenjangan antar wilayah. Hal ini dapat dilihat dari hasil estimasi pada tabel 4.2 model kesenjangan wilayah dengan indeks theil. Penambahan belanja pendidikan dan ekonomi sebesar Rp. 1 Milliar akan mampu menurunkan kesenjangan antar wilayah sebesar 8,09 point indeks.
2. Kesenjangan intra wilayah (*Within Theil Index*). Belanja kesehatan menjadi determinan yang mampu menurunkan kesenjangan intra wilayah di Provinsi Aceh. penambahan belanja keseatan sebesar Rp. 1 Milliar akan mampu menurunkan kesejangan intra wilayah sebesar 2,98 point indeks.

Berdasarkan dari arah dan kecenderungan koefisien pada model kesenjangan wilayah indeks theil, dapat dijustifikasikan bahwa alokasi Dana OTSUS Aceh dapat meningkatkan kesejangan wilayah. Hal ini terjadi dengan arah pengaruh positif pada model kesenjangan intra wilayah. Pengelolaan dana OTSUS tanpa perencanaan yang matang dapat mengakibatkan kesenjangan pembangunan kabupaten/kota. Maka pengelolaan yang terpusat pada Provinsi dipandang sudah tepat sasaran, karena basis perencaan dan realisasi dana OTSUS kabupaten/kota belum maksimal.

Pada sisi belanja per bidang, sektor utama yang harus ditingkatkan adalah pelayanan dasar (*basic needs)*, yaitu pendidikan dan kesehatan. Irisan dari hasil estimasi menyimpulkan bahwa peningkatan alokasi belanja pada sektor pendidikan dan kesehatan mampu menunrunkan kesenjangan wilayah di Provinsi Aceh. Hasil penelitian menemukan bahwa permasalahan kesenjangan di Provinsi Aceh yang harus diselesaikan adalah pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) Maka dari itu, hal utama yang harus diperhatikan dalam perencanaan tata kelola dana OTSUS adalah prioritas program berdasarkan sektoral. Sektor yang dianggap paling kuat dalam menurunkan kesenjangan adalah sektor pendidikan (antar wilayah) dan belanja kesehatan (intra wilayah).

**DAFTAR PUSTAKA**

Akai, Nabuo dan Sakata, Masayo. 2002. *Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence From State-Level Cross-Section Data for the United States*. [*Journal of Urban Economics*](http://www.ingentaconnect.com/content/ap/ue;jsessionid=e0om8ure16mx.alice)*, 52 (1), 93 - 108.*

Barrios, Salvadore dan Strobl, Eric. 2009. *The Dynamics of Regional Inequalities*. Regional Science and Urban Economics Vol. 39 (2009), hal. 575–591

Bonet, J.A. 2005. *Decentralization, Structural Change and Regional Disparities in Colombia*. United States, University of Illinois at Urbana-Champaign.

Dartanto dan Brodjinegoro 2003. *Dampak Desentralisasi Fiskal di Indonesia terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Disparitas Antar Daerah: Analisa Model Makro Ekonometrik Simultan*. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia, Vol 4 No.1 Tahun 2003, hal 17-38.

Lessmann, Christian. 2008. *Fiscal Decentralization and regional Disparity: Evidence from Cross Section and Panel Data.* Dresden Discussion Paper Series. Germany, Departement of Business and Economics Technische Universitat Dresden

Liang, Zhicheng. 2007. *Financial Reform, Growth and Regional Disparity in Post-Reform China*. France, CERDI University of Auvergne.

Martinez-Vasquez, Jorge dan McNab, Robert M. 2003. *Fiscal Decentralization and Economic Growth*.*Journal* [*World Development*](http://ideas.repec.org/s/eee/wdevel.html)*, 31 (9), 1597 - 1616.*

Media Center DPRA. *Qanun Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus*. Lembaran Daerah Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2008 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2008 Nomor 12.

Mualim, Mus. 2010. *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Peran Kelembagaa Dana Otonomi Khusus Papua Di Provinsi Papua Barat*. Publikasi Ilmiah, Program Pascasarjana FE Universitas Brawijaya.

Oates, Wllace E. 1999. *Essay on Fiscal Federals*. Journal of Economic Literature Vol. 37 No.1 1999.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun* 2006 Tentang Pemerintahan *Aceh.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Riyanto dan Siregar. 2004. Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Perekonomian Daerah dan Pemerataan Antar Wilayah. Jurnal Kebijakan Ekonomi Universitas Indonesia, Vol  1  No. 1 Agustus 2005.

Simanjuntak, Robert. 2002. *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah.* Jakarta, Penerbit Buku Kompas.

Thie Ben, Ulrict, 2003. *Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries*, Fiscal Studies Vol. 24 No. 3.

Tim Pengkajian Otsus Aceh. 2011. *Kajian Pengelolaan dan Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh*. Jakarta, *Decentralization Support Facility* (DSF).

Tim Pengkajian Otsus Aceh. 2015. *Kajian Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Aceh*. Aceh, Pusat Pengembangan Keuangan Daerah

Yani, Ahmad. 2009. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat da Daerah di Indonesia*. Jakarta, Rajawali Pers.