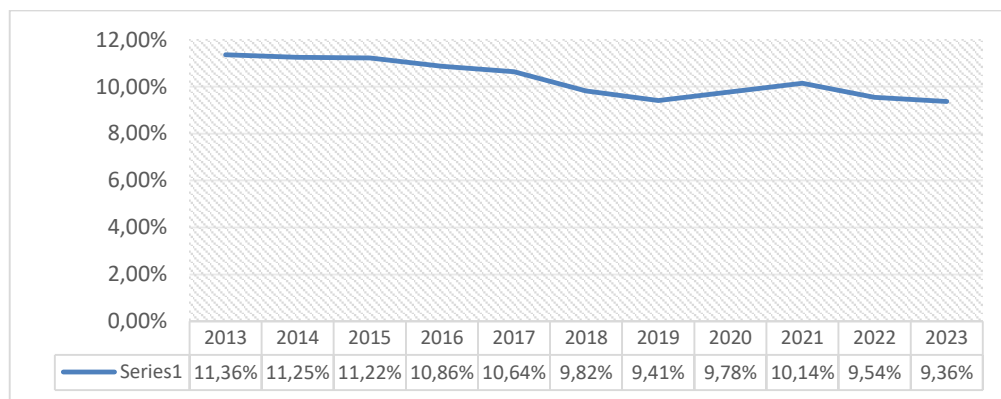


BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kesejahteraan masih menjadi barang mahal di Indonesia. Kemiskinan masih menjadi masalah besar bagi banyak negara berkembang, termasuk Indonesia (Wanto & Hardinata, 2020). Kemiskinan muncul karena ketidakmampuan sebagian masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup sampai batas tertentu yang menyebabkan penurunan kualitas sumber daya manusia, sehingga produktivitas dan pendapatan yang diperolehnya menjadi rendah. Kondisi kemiskinan di Indonesia masih tergolong tinggi, dari data BPS tahun 2023 tercatat sebesar 9.36 persen dari total penduduk. Meskipun *Trend* nya fluktuasi cenderung menurun selama tahun 2013 sampai dengan 2023 namun, angka tersebut masih relatif tinggi dan jauh dari target SDGs yang ingin dicapai oleh Indonesia. Kondisi kemiskinan nasional tersaji pada gambar 1.1.



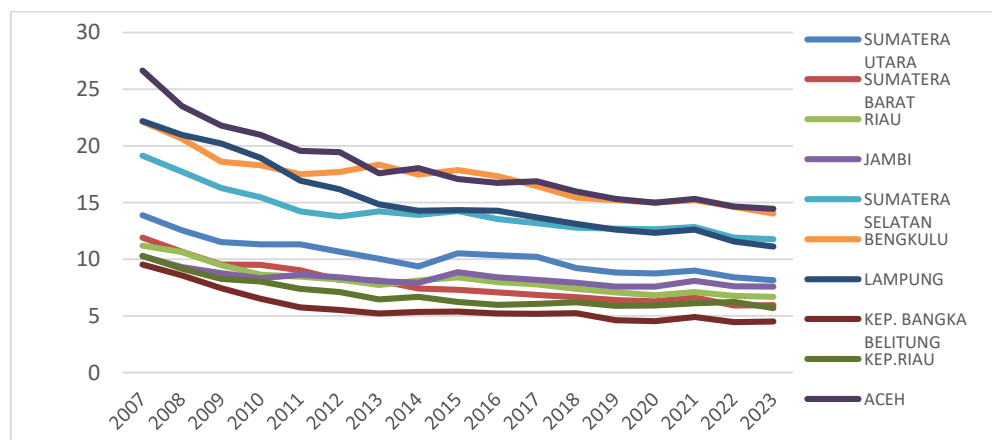
Gambar 1. 1 Kemiskinan Indonesia (%)

Sumber: BPS Indonesia, 2024

Pengentasan kemiskinan merupakan salah satu tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*). Hal ini dikarenakan pengentasan kemiskinan dapat mendukung tujuan global lainnya, seperti

pemberantasan kelaparan (Adeyeye et al., 2023), peningkatan kualitas pendidikan (Gedro, 2021), dan pencapaian kondisi masyarakat yang lebih baik (Muhammad Abubakar Siddique et al., 2022). Oleh karena itu, pemerintah Indonesia perlu memperhatikan kondisi kemiskinan untuk mendorong tercapainya tujuan global tersebut.

Salah satu indikator yang digunakan dalam menggambarkan kondisi kemiskinan di Indonesia adalah tingkat kemiskinan. Indikator ini menunjukkan presentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional yang dihitung oleh Badan Pusat Statistik. Semakin tinggi angka kemiskinan, maka semakin besar pula presentase tingkat kemiskinan di suatu daerah. Berdasarkan SDGs, Indonesia menargetkan tingkat kemiskinan di tahun 2030 sebesar 4,33 persen.



Gambar 1. 2 Kemiskinan Provinsi Pulau Sumatera (%)

Sumber: BPS Indonesia, 2024

Gambar 1.2, terlihat ketimpangan pembangunan ekonomi antar provinsi. Status Aceh sebagai provinsi termiskin dengan provinsi-provinsi lain di Pulau Sumatera telah berlangsung selama lebih dari 20 tahun sejak tahun 2002, membandingkan kondisi tingkat kemiskinan sepuluh provinsi di Pulau Sumatera. Pada tahun 2007, tingkat kemiskinan Provinsi Aceh mencapai 26,7 persen, tertinggi

dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Pulau Sumatera. Meskipun angka kemiskinan berangsur-angsur mengalami penurunan, namun hal tersebut tidak mengubah status Aceh sebagai provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Pulau Sumatera hingga tahun 2023.

Dalam menetapkan Aceh sebagai provinsi termiskin di Sumatera, BPS menggunakan pendekatan dengan melihat kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasar (*Basic Needs Approach*). Melalui pendekatan ini, kemiskinan dinilai sejauh mana kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar makanan dan non- makanan dari sisi ekonomi yang dilihat dari sisi output. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan dan pengalokasian dana otonomi khusus untuk Aceh belum membawa dampak yang signifikan terhadap permasalahan ekonomi dan pengentasan kemiskinan (Fadhila et al., 2023).

Kondisi kemiskinan yang sudah berlangsung lama di Provinsi Aceh tentu membutuhkan perhatian khusus dari pemerintah. Kondisi kemiskinan yang berlarut-larut dikhawatirkan akan menjadi kemiskinan yang diwariskan kepada generasi berikutnya (Wagmiller Jr. & Adelman, 2009). Pewarisan kemiskinan antar generasi dapat menimbulkan kelompok masyarakat yang selalu miskin, yaitu kondisi seseorang yang mengalami status kemiskinan sejak kecil hingga dewasa (Kabbaro et al., 2016). Kondisi kemiskinan kronis dapat memunculkan berbagai masalah dalam kehidupan sosial, seperti konflik, tingkat kriminalitas yang tinggi, pengangguran, kondisi kesehatan yang buruk, rendahnya tingkat pendidikan, dan tidak mampu memenuhi kebutuhan gizi (Goodhand, 2012; Gore, 2012).

Kemiskinan di Aceh juga diperparah dengan masuknya pencari suaka yang bermukim disana. Pencari suaka dalam konteks ini adalah pengungsi dari Rohingya. Menurut *United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR)* pada 2015 ada sekitar 319 orang pengungsi rohingya yang berada di Aceh, dan terus bertambah setiap tahun. Para pengungsi tersebut ditampung di tiga lokasi yang berbeda, yakni Lhokseumawe, Pidie, dan Aceh Besar (Ladong). Penekanannya, Provinsi Aceh selama ini merupakan daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi ditambah lagi dengan kedatangan para pencari suaka ini hanya akan menambah beban yang harus ditanggung Pemerintah Aceh.

Hal ini juga dapat menghambat capaian tujuan kesejahteraan masyarakat yang telah terencana karena berkaitan erat dengan perhitungan tingkat kesejahteraan yang dihitung melalui PDRB dibagi dengan jumlah populasi yang ada di suatu wilayah. Semakin banyak beban yang di tanggung pemerintah dan tidak memberikan kontribusi pada pendapatan daerah maka semakin kecil perhitungan tingkat kesejahteraan penduduk daerah tersebut. Dengan kata lain, adanya para pengungsi yang terus bertambah setiap tahun bisa menjadi ancaman bagi pemerintah Aceh jika tidak segera di regulasi dengan ketat.

Momentum reformasi memberikan kesempatan bagi lahirnya pemikiran dan kesadaran baru dalam menangani berbagai permasalahan signifikan dalam proses pembangunan yang lebih baik di Indonesia. Sejalan dengan itu, pada tahun 1999 dan 2000, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengesahkan pentingnya pemberian status otonomi khusus. Langkah ini dianggap sebagai inisiasi yang konstruktif dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, sekaligus menjadi strategi esensial untuk membentuk kerangka kerja yang kokoh

untuk mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi di provinsi yang masih mengalami ketertinggalan pembangunan.

Desentralisasi fiskal merupakan strategi yang diterapkan oleh pemerintah untuk mengatasi disparitas pembangunan antara berbagai wilayah, termasuk perbedaan antar wilayah dalam Pulau Jawa dan wilayah di luar Pulau Jawa, serta antara wilayah bagian Indonesia Barat dan Timur. Kesenjangan tersebut muncul karena terdapat ketidakmerataan dalam alokasi investasi di antara wilayah-wilayah, yang secara signifikan mempengaruhi dan memperkuat ketidakseimbangan dalam pertumbuhan ekonomi di antar wilayah (Waluyo, 2007). Desentralisasi fiskal adalah proses di mana tanggung jawab kebijakan terkait pengeluaran dan pendapatan anggaran dialihkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Samuelson, 1954).

Untuk mendukung efisiensi desentralisasi fiskal dan mengurangi kekurangannya, diperlukan dengan sangat penting sistem hukum yang efektif. (Setianingrum, 2014). Meskipun memiliki beberapa kekurangan, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sangat penting untuk mewujudkan pembangunan nasional yang adil sesuai prinsip-prinsip yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, desentralisasi, atau yang lebih dikenal sebagai otonomi daerah, harus dijalankan sebagai wujud nyata komitmen pemerintah dan lembaga legislatif terhadap UUD NRI 1945. Sebagai hasilnya, pemberlakuan otonomi daerah khusus diterapkan di Provinsi Aceh, Papua, dan Papua Barat.

Undang-undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh atau disingkat UUPA menjelaskan bahwa Aceh mendapatkan tambahan dana yaitu dana otonomi khusus. Adanya dana otonomi khusus Provinsi Aceh memiliki nilai lebih dalam alokasi dana transfer pemerintah pusat berupa peningkatan jumlah pendapatan yang diterima oleh daerah yang bisa digunakan. Tambahan kemampuan ini pada akhirnya akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (Hartati et al., 2016). Peningkatan pendapatan daerah maka akan meningkatkan kemampuan daerah tersebut untuk mengalokasikan dana untuk membiayai segala pengeluaran serta kegiatan yang akan dilakukan pemerintah daerah.

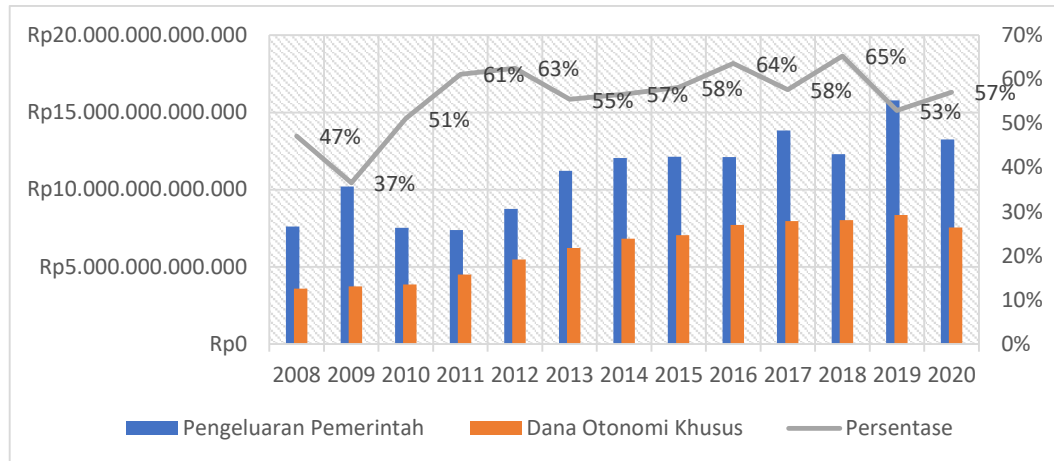
Menurut Sadono Sukirno (1997) pengeluaran pemerintah memberikan pemahaman yang penting tentang peran penting pemerintah dalam mengatur perekonomian melalui alokasi anggaran dalam APBN atau APBD. Menurut teori Keynesian, pengeluaran pemerintah memiliki peran yang krusial dalam mengendalikan siklus ekonomi dan merespons ketidakseimbangan dalam perekonomian. Keynes berpendapat bahwa ketika sektor swasta mengalami penurunan dalam belanja konsumsi atau investasi, pemerintah dapat mengambil peran dengan meningkatkan pengeluaran publik untuk meningkatkan permintaan agregat dan menghidupkan kembali pertumbuhan ekonomi.

Dalam konteks pengalokasian dana otonomi khusus, pemerintah dapat menerapkan prinsip Keynesian dengan mengalokasikan dana tersebut untuk proyek-proyek infrastruktur dan program-program pembangunan yang memacu pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah yang membutuhkan. Melalui peningkatan pengeluaran dalam sektor-sektor ini, pemerintah dapat menciptakan peluang kerja

baru, meningkatkan daya beli masyarakat, serta mendorong pertumbuhan sektor-sektor lainnya melalui efek berganda.

Lebih lanjut, pemberian dana otonomi khusus dapat memainkan peran penting dalam mewujudkan pembangunan yang merata dan berkelanjutan, sesuai dengan visi ekonomi Keynesian yang menekankan pentingnya distribusi pendapatan yang adil dan pemerataan kemakmuran. Dengan mengalokasikan dana tersebut untuk proyek-proyek yang memperbaiki akses infrastruktur, layanan kesehatan, dan pendidikan di daerah-daerah terpencil atau terpinggirkan, pemerintah dapat membantu mengurangi kesenjangan ekonomi antar wilayah dan meningkatkan kesejahteraan secara menyeluruh.

Dengan demikian, pengeluaran pemerintah, termasuk alokasi dana otonomi khusus, dapat dipandang sebagai instrumen yang efektif dalam mengendalikan siklus ekonomi regional, merangsang pertumbuhan ekonomi yang inklusif, dan mewujudkan pembangunan yang merata sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi Keynesian. Melalui kebijakan yang bijaksana dan berorientasi pada tujuan pembangunan jangka panjang, pemerintah dapat memainkan peran yang penting dalam menciptakan lingkungan ekonomi yang stabil dan berkelanjutan bagi seluruh masyarakat. Lebih lanjut, menurut Asghar et al, (2012), melalui penetapan bantuan sosial dan fasilitas infrastruktur yang diperlukan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi yang cepat, pengeluaran pemerintah dapat memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Pemberian otonomi khusus dapat mengatasi masalah disintegrasi, namun otonomi khusus belum dapat menjawab masalah substansial yaitu penanganan kemiskinan secara mutlak (Gonschorek, 2021).



Gambar 1. 3 Perbandingan Dana Otonomi Khusus dan Pengeluaran Pemerintah

Sumber: DJPA Kementerian Keuangan, 2024

Gambar 1.3, mengilustrasikan perbandingan Dana Otonomi Khusus (DOK) dan total pengeluaran pemerintah Aceh. Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa Dana Otonomi Khusus (DOK) memiliki proporsi yang besar terhadap pengeluaran pemerintah dengan presentase lebih dari setengah. Dengan kata lain, pemerintah Aceh memiliki ketergantungan yang sangat besar terhadap Dana Otonomi Khusus (DOK) untuk menjalankan program-programnya.

Setelah penerapan otonomi khusus di Aceh, ditemukan fakta bahwa dengan diberlakukannya otonomi khusus di Aceh, ternyata pengeluaran pemerintah yang meningkat drastis sejak 2009 tidak diikuti dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, meskipun angka pengangguran telah menurun (Barter dan Wangge, 2022). Hal ini menunjukkan bahwa pengaruh otonomi khusus terhadap inisiatif pengurangan kemiskinan dan angka kesejahteraan di Aceh masih sangat kecil (Setiawan et al., 2020).

Beberapa studi mengenai dampak alokasi dana otonomi khusus terhadap kemiskinan yang mendapatkan beberapa hasil yang berbeda-beda. Seperti

Sugiharjo dalam penelitiannya menyebutkan bahwa terdapat peran signifikan dana otonomi khusus dalam memoderasi pengaruh pendidikan dan kesehatan terhadap tingkat kemiskinan (Sugiharjo et al., 2022). Selanjutnya ada penelitian dari Perdana, (2022) yang menggunakan data panel menghasilkan temuan bahwa dana otonomi khusus Aceh berpengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat kemiskinan. Sedangkan penelitian Fadhila et al (2023) menunjukkan bahwa alokasi dana otonomi khusus Aceh belum efektif untuk pembangunan di Aceh, terutama di sektor kemiskinan, peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan. Hal ini disebabkan karena pengelolaan alokasi dana otsus yang belum optimal dilaksanakan sejak perencanaan hingga pengawasan. Hal ini berdampak pada alokasi dana otsus Aceh yang tidak tepat sasaran dalam mencapai tujuan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Program pengentasan kemiskinan yang dirancang belum efektif dan efisien karena hanya memberikan porsi yang kecil untuk pengentasan kemiskinan dan Pemerintah Aceh tidak melakukan upaya peningkatan sumber daya manusia yang mengelola dana otsus, sehingga program yang dirancang tidak lagi efektif (Ikhsan et al., 2023).

Pemerintah seharusnya menyadari fakta ini dan mencari cara mendapatkan dana dari sumber lain dan juga masih bisa untuk melakukan perencanaan yang matang dalam pengalokasikan pengeluaran agar bisa mendorong pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Adanya dana yang tidak abadi dan hanya berjangka 20 tahun dan berhenti pada tahun 2027, seharusnya pemerintah Provinsi Aceh bisa memanfaatkan dana tersebut agar bisa menjadi daerah yang lebih mandiri dan tidak terlalu bergantung pada ketersediaan dana otonomi khusus,

karena jika dana tersebut sudah berhenti dikeluarkan maka bisa terjadi perubahan yang signifikan pada pengeluaran daerah Provinsi Aceh.

Disimpulkan, banyak faktor penting yang berperan dan berpengaruh serta menentukan keberhasilan pembangunan, maka jelas dapat dikatakan bahwa modal bukanlah merupakan faktor terpenting. Dalam kasus dana otonomi khusus Provinsi Aceh, sebaiknya pemerintah lebih memperhitungkan faktor-faktor lain agar pembangunan Provinsi Aceh dapat berjalan lebih maksimal, seperti adopsi teknologi, menciptakan iklim investasi yang baik, dan memenuhi kebutuhan tenaga yang ahli di setiap bidang.

Penjelasan diatas, terlihat bahwa masalah utama dari pengelolaan dan pengalokasian dana Otsus adalah masalah regulasi, fungsi legislasi, penganggaran dan evaluasi. Hal ini berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Pertama, minimnya panduan regulasi (*Master Plan*) yang berdampak pada ketidaktepatan sasaran dari program-program yang dijalankan. Selanjutnya, dari sisi regulasi, aturan terkait alokasi dana otsus Aceh mengalami beberapa kali perubahan. Hal ini terlihat dari tidak konsistennya aturan mengenai alokasi dana Otsus.

Sama halnya dengan Aceh, seluruh provinsi yang ada di Indonesia masih menjadikan kemiskinan sebagai masalah besar yang menunggu penyelesaian. Berbagai upaya telah dilakukan untuk mengatasi masalah kemiskinan, namun tingkat kemiskinan masih tinggi (Wahed & Wardaya, 2022). Menurut Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK, 2003), beberapa kelemahan dari upaya penanggulangan kemiskinan sejauh ini adalah: 1) program penanggulangan kemiskinan belum terintegrasi; 2) tidak tersedianya instrumen khusus sesuai dengan

masalah kemiskinan di setiap daerah; 3) berbagai kebijakan yang diterapkan menimbulkan masalah baru; dan 4) birokrasi pemerintah yang lemah, peran kecil dari masyarakat, LSM, tidak sejalan dengan kebijakan pusat dan daerah, komunikasi pembuat program dengan pemangku kepentingan terhambat, sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap program penanggulangan kemiskinan agar program dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Maka, penelitian ini bertujuan untuk menyajikan fakta tentang alokasi dana otonomi khusus Aceh yang selama ini telah diberikan kepada pemerintah Aceh dengan melihat dampak yang dihasilkan terhadap pengentasan kemiskinan di Provinsi Aceh pada tahun 2008-2020 dan mencari tahu bagaimana kondisi kemiskinan Aceh jika Dana Otonomi Khusus Aceh tidak diberikan.

Penelitian ini menggunakan desain eksperimental dengan memperlakukan Provinsi Aceh sebagai unit yang menerima perlakuan (treated unit) dan menganggap provinsi lain di Indonesia sebagai unit kontrol (control units). Pilihan desain eksperimental didasarkan pada kemampuannya untuk secara efektif mengevaluasi dampak suatu program atau kebijakan, terutama dengan ketersediaan data makroekonomi pada tingkat regional (provinsi) dan rentang waktu yang luas sebelum dan setelah intervensi.

Tantangan utama dalam penelitian ini adalah menemukan kontrafaktual dari Provinsi Aceh, yaitu kondisi yang mungkin terjadi jika dana otonomi khusus tidak dialokasikan. Namun, peneliti hanya memiliki data ekonomi Provinsi Aceh setelah alokasi dana otonomi khusus dilakukan. Untuk mengatasi keterbatasan ini, peneliti mengadopsi metode synthetic control, sebagaimana diusulkan oleh Abadie et al. (2010). Dalam prosesnya metode synthetic control terdiri dari dua tahap. Pertama,

penentuan *synthetic unit* (unit kontrol sintetis) dilakukan dengan membandingkan karakteristik perekonomian Provinsi Aceh dengan provinsi-provinsi lain sebelum alokasi dana otonomi khusus. Provinsi yang memiliki karakteristik yang mirip dengan Provinsi Aceh dipilih sebagai *synthetic unit*. Kedua, dilakukan perbandingan kinerja perekonomian pasca intervensi antara *synthetic unit* dan Provinsi Aceh. Perbedaan kinerja ini dianggap sebagai efek kausal dari alokasi dana otonomi khusus. Keuntungan utama dari penggunaan metode *synthetic control* adalah kemampuannya untuk menyesuaikan perbedaan karakteristik antar provinsi yang berubah seiring waktu (karakteristik yang bervariasi sepanjang waktu), yang dapat mengurangi potensi bias dalam model yang sedang diestimasi. Metode ini memberikan solusi untuk keterbatasan data yang tidak lengkap, membantu menciptakan suatu kelompok kontrol yang dapat dianggap sebagai representasi yang layak dari apa yang mungkin terjadi tanpa intervensi.

1.2. Rumusan Masalah

Banyak faktor penting yang berperan dan berpengaruh serta menentukan keberhasilan pembangunan, maka jelas dapat dikatakan bahwa modal bukanlah merupakan faktor terpenting. Masalah utama dari pengelolaan dan pengalokasian dana otsus adalah masalah regulasi, fungsi legislasi, penganggaran dan evaluasi yang berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Sehingga format permasalahan yang akan ditetapkan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah dana otonomi khusus Aceh berdampak terhadap kemiskinan di Provinsi Aceh?

1.3. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan format masalah yang telah disampaikan dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dampak dana otonomi khusus Aceh terhadap kemiskinan di Provinsi Aceh.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dan kontribusi sebagai berikut:

1. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk pemerintah dalam merumuskan kebijakan ekonomi terkait dengan alokasi APBN terutama pada alokasi dana otonomi khusus dan penggunaan APBD Provinsi Aceh dalam hal pengentasan kemiskinan,
2. Hasil dari penelitian ini dapat digunakan untuk melihat dampak pengadaan dan tanpa pengadaan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) terhadap upaya pengurangi presentase kemiskinan,
3. Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa menjadi wawasan baru bagi peneliti yang memiliki keinginan untuk mengevaluasi dampak dari suatu program atau kebijakan menggunakan metodologi yang digunakan oleh penulis yaitu Synthetic Control Method (SCM).