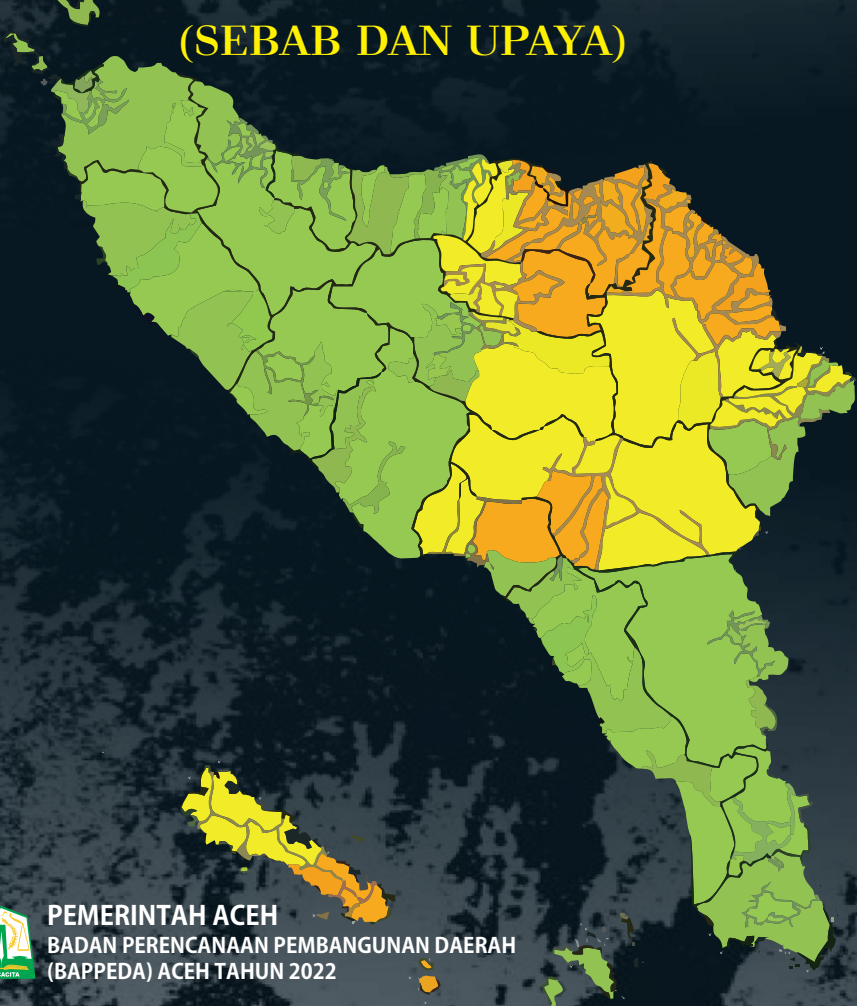


TEUKU AHMAD DADEK, SH, MH DKK

OTONOMI KHUSUS
ACEH DAN
KEMISKINAN
(SEBAB DAN UPAYA)



PEMERINTAH ACEH
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH
(BAPPEDA) ACEH TAHUN 2022

OTONOMI KHUSUS ACEH, DAN KEMISKINAN (SEBAB DAN UPAYA)

Ukuran Buku : 14,8 x 21 Cm

Halaman xxviii + 253

ISBN :

PENULIS:

Teuku Ahmad Dadek, SH, MH

Dr Hasriati

Reza Pahlevi, STTP

Dr. Hefrizal Handra, M.Soc.Sc

Prof. Dr. Eddy Suratman, SE. MA

Dr. Machfud Sidik, MS

Dr. Indra, S.Si, M.Si

Dr. Tengku Munawar Chalil, S.T., M.PP

Nurkholis, MSE

KONTRIBUTOR DAN PENYUNTING:

Devi Suryani A.

Dicky Ariesandi

Ellisabeth Noya

Heracles Lang

Maria Aruan

Marwan Idris

Nurman Siagian

Lilis Suryani

TIM PENYUSUN:

Kepala Bidang Program dan Pendanaan Bappeda Aceh

Kepala Bidang Perencanaan Bappeda Aceh

Kepala Bidang Pengendalian dan Evaluasi Bappeda Aceh

Prof. Dr. Husni Jalil, S.H, M.Hum
Dr. Mahdi Syahbandir, SH, M.Hum
Dr. Chenny Seftaria, SE, M.Si
Muhammad Ya'kub Aiyub Kadir, S.Ag, LLM, Ph.D
Dr. Ir. Hairul Basri, M.Sc
Ibnu Mundzir, MA
Dr. Irham Iskandar, SE, M.Si
Sub Koordinator Data dan Informasi Bappeda Aceh
Sub Koordinator Pengendalian dan Evaluasi APBA Bappeda Aceh
Sub Koordinator Pengendalian dan Evaluasi Non-APBA Bappeda Aceh
Sub Koordinator Bappeda Aceh
Indri Karina, S.Si
M. Risyad, SE
Zaiyadi, SE
Khairul Amar, SH
Rahmad Kurniawan, SE
Nanda Maulina, S.Si

PENGARAH:

Achmad Marzuki
Bustami, SE, M.Si

KETUA:

HT Ahmad Dadek, SH, MH (Kepala Bappeda Aceh)

EDITOR:

Yarmen Dinamika

LAYOUT:

Mulyadi

DESAIN COVER:

Mulyadi

RINGKASAN EKSEKUTIF

Peranan Dana Otonomi Khusus terhadap Pembangunan Aceh

Dana Otonomi Khusus (Otsus) untuk Aceh dimulai tahun anggaran 2008 sebagai tidak lanjut dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-Undang 11/2006 mengamanatkan Dana Otsus digunakan untuk membiayai pembangunan di Aceh, terutama (i) pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, (ii) pemberdayaan ekonomi rakyat, (iii) pengentasan kemiskinan, serta pendanaan (iv) pendidikan, (v) sosial, dan (vi) kesehatan (Pasal 183, ayat 1). Dalam periode 2008-2021, Jumlah Dana Otsus yang telah diterima Pemerintah Aceh telah mencapai sekitar Rp 88,7 Triliun. Menurut UU 11/2006, Aceh masih akan menerima Dana Otsus hingga tahun 2027. Namun jumlah yang akan diterima menurun menjadi 1 persen Dana Alokasi Umum (DAU) mulai tahun 2023, dan akan berakhir pada tahun 2028. Kajian ini menganalisis dampak dari akan menurunnya dan berakhirnya Dana Otsus terhadap (a) kondisi sosial ekonomi di Aceh, (b) tingkat layanan dasar/publik, (c) pelaksanaan kekhususan/keistimewaan Aceh, dan (d) kondisi fiskal/keuangan daerah di Aceh.

A. Kesimpulan

Hasil analisis menunjukkan kesimpulan utama berikut:

1. **Bidang Keistimewaan Aceh.** Provinsi Aceh sesungguhnya telah ditetapkan sebagai Daerah Otonomi Khusus sejak Indonesia Merdeka. Namun dinamika sentralisasi dan desentralisasi dengan berbagai Undang-Undang sejak Merdeka di Indonesia menyebabkan perlakuan terhadap otonomi daerah juga mengalami pasang naik dan turun. Otonomi khusus dengan UU No. 18/2001 sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tidak mampu meredam ketidakpuasan akibat sentralisasi di

era sebelumnya, yang ditandai dengan Gerakan Aceh Merdeka dan operasi militer di Aceh yang sangat mengganggu keutuhan NKRI. Hanya kejadian luar biasa Tsunami yang kemudian mendorong diakhirinya konflik dengan ditanda tangani MOU antara Pemerintah dan GAM tanggal 15 Agustus 2005, diikuti dengan dihasilkannya UU No 11 Tahun 2006 (UU 11/2006) tentang Pemerintahan Aceh. Evaluasi pelaksanaan kekhususan/keistimewaan Aceh menghasilkan kesimpulan bahwa kinerja pelaksanaan dan dukungan dana dengan target utama berlakunya Syariat Islam dalam kehidupan masyarakat Aceh, melalui keberadaan dan keberlanjutan sepuluh kelembagaan asimetris, belum memadai. Berkurangnya dukungan pendanaan pada tahun 2023 dan habis pada tahun 2028 akan berdampak kepada kelanjutan pelaksanaan kekhususan/keistimewaan Aceh.

2. Bidang Sosial Ekonomi. Meskipun sudah mendapat dukungan dana Otsus selama periode tahun 2008-2021, perekonomian Aceh masih tumbuh relatif rendah, yaitu rata-rata hanya sebesar 1,51 persen dan menjadi provinsi dengan pertumbuhan ekonomi terendah di wilayah Sumatera. Dana Otsus ternyata belum cukup kuat menjadi pengungkit pertumbuhan, karena belum didukung dengan peningkatan peranan dunia usaha/swasta. Pertumbuhan ekonomi yang rendah mengakibatkan PDRB per Kapita Aceh menjadi yang terendah di wilayah Sumatera hingga saat ini, dan juga berdampak kepada lambatnya perbaikan kondisi sosial. Meskipun terjadi penurunan angka kemiskinan, angka pengangguran, dan ketimpangan, namun penurunannya relatif lambat. Jika Dana Otsus menurun dan berakhir, maka upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi dan penurunan tingkat kemiskinan akan terhambat, karena belum munculnya alternatif bagi perekonomian Aceh yang sudah terlanjur tergantung cukup besar kepada belanja Pemerintah

(Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota), yaitu di level rata-rata 32 persen PDRB.

3. **Bidang Layanan Pendidikan.** Sejak mendapat dukungan dana Otsus, Aceh mengalami percepatan pembangunan pendidikan yang signifikan dibandingkan dengan kondisi Aceh sebelum adanya Dana Otsus. Dengan Dana Otsus, kinerja pembangunan pendidikan di Aceh relatif **lebih** baik dibandingkan jika dibandingkan dengan Provinsi Sumatera Utara dan Sumatera Barat. Pencapaian RLS, HLS, APS Provinsi Aceh umumnya berada diatas provinsi pembandingnya dan nasional, pada periode 2014-2021. Penurunan Dana Otsus dipastikan akan menurunkan belanja pendidikan provinsi dan kabupaten/kota secara signifikan. Hasil estimasi menunjukkan penurunan belanja provinsi akibat tidak adanya Dana Otsus adalah 59 persen dari baseline, dan 23 persen penurunan untuk belanja pendidikan Kabupaten/Kota. Tanpa Dana Otsus menyebabkan program strategis Otsus bidang pendidikan tidak bisa berjalan.
4. **Bidang Layanan Kesehatan.** Sejak bergulirnya Dana Otsus, kinerja pembangunan kesehatan menunjukkan peningkatan yang sangat berarti. Salah satu indikator outcome utama bidang Kesehatan yaitu Umur Harapan Hidup (UHH) di Aceh terus mengalami peningkatan yang berarti, bahkan lebih baik dibandingkan dengan Sumatera Utara dan Sumatera Barat. Dari sisi indikator proses, seperti rasio Puskesmas per penduduk juga ditemui bahwa Aceh relatif lebih baik dibandingkan Sumatera Utara dan Sumatera Barat. Namun, dari rasio jumlah Rumah Sakit di Aceh per penduduk masih relatif lebih rendah dibandingkan dengan Sumatera Utara dan Sumatera Barat. Dalam beberapa indikator outcome pembangunan Bidang Kesehatan lainnya, Aceh masih belum sebaik Sumatera Utara dan Sumatera Barat. Salah satunya,

angka Prevalensi Stunting di Aceh secara umum relatif lebih tinggi dibandingkan dengan Sumatera Utara, Sumatera Barat, dan Nasional. Dengan penurunan Dana Otsus menjadi 1% DAU pada 2023-2027, diperkirakan Belanja Fungsi Kesehatan menurun rata-rata sebesar 10,42% per tahun dari baseline. Selanjutnya jika Dana Otsus berakhir pada 2027, sepanjang 2028-2040 diperkirakan Belanja Fungsi Kesehatan menurun rata-rata sebesar 18,98% per tahun dari baseline. Bidang Kesehatan yang mendapatkan alokasi sekitar 14,13 % dari total realisasi Dana Otsus, berpotensi mengalami pelemahan intensitas dan kualitas. Program strategis Bidang Kesehatan yang sebelumnya mendapat dukungan besar dari Dana Otsus, seperti JKA dan pembangunan 5 (lima) RS Regional di Aceh akan terdampak.

5. **Bidang Layanan infrastruktur.** Merupakan bidang yang mendapatkan alokasi terbanyak dari Dana Otsus Aceh. Secara rata-rata, realisasi anggaran infrastruktur selama periode tahun 2008-2021 adalah sebesar 44,30 persen, dan terdapat 16 jenis infrastruktur yang dibangun, dengan alokasi terbesar untuk pembangunan dan pemeliharaan jalan dan **jembatan**, diikuti oleh pembangunan irigasi. Dampak dari alokasi yang besar tersebut terlihat dari data kondisi infrastruktur yang cukup baik di Aceh, antara lain (i) jalan provinsi dalam kondisi mantap pada tahun 2021 nilai Aceh lebih baik dibanding Sumatera Utara dan Sumatera Barat, (ii) pembangunan sektor air minum di Aceh yang meningkat ditandai dengan akses masyarakat sebesar 88,79 persen pada tahun 2021, lebih tinggi dibanding Provinsi Sumatera Barat, (iii) persentase kepemilikan rumah sendiri di Aceh sepanjang tahun 2003-2021 hampir sama dengan nasional dan di atas kondisi di Provinsi Sumatera Barat dan Sumatera Utara. Jika Dana Otsus mengalami penurunan di tahun 2023,

maka diperkirakan anggaran bidang infrastruktur juga akan menurun tajam dari kondisi baseline. Kondisi kemantapan jalan provinsi di Aceh diperkirakan mengalami penurunan secara rata-rata sekitar 0,2 persen dari kondisi baseline pada tahun 2023-2027 dan pada tahun 2028 dan setelahnya diperkirakan turun sebesar 0,44 persen dari kondisi baseline. Selain itu, yang tidak kalah hebatnya adalah terganggunya anggaran untuk pengendalian banjir, sebagai sumber bencana utama di Aceh.

6. **Bidang Keuangan/Fiskal.** Dana Otsus menempatkan ruang fiskal Pemerintah Provinsi (Pemprov) Aceh diposisi yang sangat baik. Ruang fiskal Pemprov Aceh adalah 49,4 persen, lebih dua kali ruang fiskal Pemprov Sumut dan Sumbar. Dengan ruang fiskal sebesar itu, sekitar setengah dari anggaran adalah diskresi dari Pemprov Aceh untuk mengalokasikan sesuai dengan prioritas Provinsi. Jika dana Otsus mengalami penurunan ataupun habis, maka ruang fiskal Pemerintah Provinsi Aceh dan juga Kabupaten/Kota mengalami penurunan, bahkan lebih rendah dari Sumatera Utara dan Sumatera Barat. Penurunan Dana Otsus juga akan menimbulkan berbagai persoalan bagi Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota di Aceh. Salah satu yang paling terdampak adalah anggaran Dinas/Badan Provinsi Aceh yang selama ini sangat tergantung kepada Dana Otsus dan melaksanakan fungsi yang berdampak kepada layanan dasar, kesejahteraan masyarakat dan perekonomian daerah. Pada tingkat Kabupaten/Kota, dipastikan bahwa anggaran belanja modal bidang tertentu (terutama infrastruktur) akan terdampak. Proyeksi memperlihatkan bahwa akan terjadinya penurunan Pendapatan Provinsi di tahun 2023 dan di tahun 2028. Penurunan/berakhirnya Dana Otsus belum terkompensasi oleh peningkatan PAD, peningkatan DAU dan dana transfer lainnya.

7.

B. Rekomendasi

Penurunan Dana Otsus di tahun 2023 ke level 1 persen DAU dan habis di tahun 2028 akan berdampak bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, pertumbuhan ekonomi, layanan dasar dan pelaksanaan keistimewaan Aceh. Untuk itu direkomendasikan kepada Pemerintah sebagai berikut:

1. Melakukan revisi/amandemen terhadap UU 11/2006 untuk mempertahankan jumlah Dana Otsus dalam rangka stabilitas belanja berbagai program di Aceh, dengan penekanan kepada proses perencanaan yang lebih baik, prioritas yang lebih tepat sasaran (menurunkan kemiskinan, peningkatan iklim investasi/berusaha, peningkatan layanan dasar, efektifitas pelaksanaan keistimewaan Aceh), efisiensi penggunaan dana dalam berbagai aspek. Periode mempertahankan kestabilan jumlah Dana Otsus, direkomendasikan paling tidak hingga 20 puluh tahun ke depan, namun perlu dikaitkan dengan upaya Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Aceh dalam perbaikan tatakelola dan optimalisasi sumber pendanaan dari PAD, ZIS, dll.
2. Jika belum memungkinkan untuk melakukan revisi/amandemen terhadap UU 11/2006 karena keterbatasan waktu, perlu disediakan alternatif kebijakan untuk kompensasi penurunan Dana Otsus di tahun 2023 melalui mekanisme Undang-Undang APBN 2023. Alternatif dukungan kestabilan pendanaan bagi Aceh, antara lain melalui Affirmative Specific Grant (DAK Afirmasi), ataupun melalui peningkatan belanja Kementrian/Lembaga (K/L) yang dapat difokuskan untuk mendukung pembangunan infrastruktur pelayanan publik, untuk pemberdayaan perekonomian rakyat melalui penyediaan kredit usaha rakyat (bersubsidi) dan pendampingan bagi UMKM. Kepada Pemerintah Provinsi Aceh direkomendasikan untuk

memperkuat program di bidang ekonomi dengan strategi antara lain:

- 1) Peningkatan/pertumbuhan peran dunia usaha/swasta, yang akan sangat bergantung kepada iklim investasi/berusaha di Aceh. Untuk itu perlu ada berbagai insentif kemudahan berusaha dan iklim investasi. Tidak kalah pentingnya adalah mendorong tumbuh kembangnya UMKM di Aceh melalui program pemberdayaan yang masif dan terpadu serta penyediaan skema pembiayaan melalui lembaga keuangan syariah (tidak dengan label dana pemerintah).
- 2) Mendorong peningkatan nilai tambah sektor primer, melalui peningkatan peran sektor industri pengolahan yang berbasis pada keunggulan komparatif Aceh. Investasi skala besar di Aceh kalah menarik dengan di Sumatera Utara, karena pertimbangan skala ekonomi, Upah Minimum Provinsi/Regional (UMR) dan ekosistem/infrastruktur pendukung usaha, dan lokasi yang lebih dekat ke Pelabuhan Ekspor. Untuk itu, perlu didorong pertumbuhan industri pengolahan skala kecil dan menengah dengan dukungan teknologi, sebagai bagian dari strategi substitusi barang impor dari luar daerah di Aceh.
- 3) Perlu terobosan untuk mendorong tumbuhnya sektor jasa di Aceh, karena potensinya belum tergarap secara optimal.

Selanjutnya kepada Pemerintah Provinsi Aceh dalam rangka mengantisipasi penurunan (dan berakhirnya) Dana Otsus direkomendasikan sebagai berikut:

- Mengidentifikasi kemungkinan sumber-sumber pendanaan baru bagi program-program Bidang Pendidikan dan Kesehatan yang selama ini dibiayai oleh Dana Otsus.
- Pemerintah Aceh perlu menyusun rencana transisi, untuk memastikan program-program Bidang Pendidikan dan Kesehatan yang selama ini mendapat pembiayaan Dana

Otsus tetap dapat dirasakan manfaatnya oleh rakyat Aceh.

Pemerintah Aceh juga perlu menyusun strategi komunikasi yang tepat ke masyarakat terkait dengan penurunan Dana Otsus yang dapat berdampak pada berkurangnya intensitas program-program pelayanan masyarakat.