

**KONTRIBUSI DANA BAGI HASIL MINYAK DAN GAS BUMI
TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA KABUPATEN
(APBK) ACEH UTARA KAITANNYA DENGAN KEMISKINAN**

Oleh:

Cut Asmaul Husna TR, SH, M.Kn.

Jl. Imam Gg Handah No. 29 Tumpok Teungoh, Lhokseumawe.

Abstrak

Disahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pengaturan tentang Dana Bagi Hasil minyak dan gas bumi yang merupakan bagian dari penerimaan Pemerintah Aceh dari pertambangan gas bumi sebesar 30% (tiga puluh persen). Selain itu, Pemerintah Aceh mendapat tambahan Dana Bagi Hasil dari pertambangan minyak sebesar 55% (lima puluh persen), dan dari pertambangan gas bumi sebesar 40% (empat puluh persen). Penelitian ini beranjak dari pemahaman awal bahwa Negara Indonesia belum optimal dan konsisten dalam merealisasikan dana bagi hasil pertambangan minyak dan gas bumi terhadap Aceh. Penelitian ini bermaksud untuk mendapatkan gambaran tentang kontribusi pelaksanaan kontrak Pertambangan minyak dan gas bumi, peran Pemerintah Aceh dalam merealisasi dana bagi hasil pada masyarakat dan implementasi dana bagi hasil

Abstract

Enacted Law No. 11 Year 2006 on the Governing of Aceh, revenue-sharing arrangement on the oil and gas that are part of government revenue from the mining Aceh gas by 30% (thirty percent). In addition, the Government of Aceh received additional mining revenue sharing of oil by 55% (fifty percent), and mining of natural gas by 40% (forty percent). "This research moved from the initial understanding that Indonesia is not yet optimal and consistent in realizing the revenue-sharing oil and gas mining to Aceh. This study intends to gain an overview of the contribution of the implementation of the contract mining of oil and gas, the role of the Government of Aceh in realizing hasi on public funding for and implementation of revenue-sharing for the future of Aceh. This study is a qualitative research, socio-economic approach. Data was collected by observation of participants, in-depth interview. Contribution of the study is expected to be given in practice to the Aceh Government and related institutions as well as theoretical

untuk masa depan Aceh. Kajian ini merupakan penelitian *qualitative*, pendekatan sosio ekonomi. Data penelitian ini dikumpulkan dengan *Observasi participants, indepth interview*. Kontribusi dari penelitian diharapkan dapat diberikan secara praktis kepada Pemerintah Aceh dan institusi terkait maupun secara teoritis dalam mengisi kekurangan penelitian pada Nanggroe Aceh Darussalam.

research in filling shortages in Nanggroe Aceh Darussalam.

Keywords: Dana Bagi Hasil Migas, Pendapatan Daerah, Kemiskinan Lokal.

A. Pendahuluan

Minyak dan gas bumi (Migas) merupakan salah satu sumberdaya alam vital yang menopang perekonomian nasional. Migas sebagai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara, demikian amanah konstitusi. Tujuan penguasaan oleh negara adalah untuk dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan meningkatkan kualitas hidup dan kehidupan rakyat secara berkelanjutan antar generasi (inter-temporal).

Suatu rahmat Allah SWT yang tiada tara, bahwasanya kekayaan alam Indonesia sangat luas dan terbentang di sepanjang benteng wilayah Indonesia dari Sabang sampai Merauke. Untuk terciptanya suatu kesatuan dalam memberdayakan sumberdaya alam ini, maka wewenang negara untuk menguasai kekayaan alam merupakan hak penguasaan yang merupakan

implementasi dari ketentuan Pasal 33 ayat (2)¹ dan (3)² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Perubahannya (UUD 1945). Sekalipun dalam Pasal 33 UUD 1945 ditegaskan bahwa yang hendak dicapai dalam pengelolaan dan pengusahaan Migas yang ada di perut bumi adalah sebesar-besar kemakmuran rakyat, namun pada hakikatnya dimaksudkan tidak lain adalah kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Makna kesejahteraan inklusif di dalamnya kemakmuran.

Ideologi³ penguasaan sumberdaya alam dirumuskan secara sempurna di dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Norma tersebut, menjadi dasar bagi eksplorasi dan eksploitasi sumberdaya alam yang ada di Indonesia. Tafsiran secara otentik atas ketentuan pasal 33 ayat (3) dirumuskan melalui penjelasan UUD 1945 bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di sisi lain, norma tersebut menjadi landasan konstitusional dalam penjabaran usaha perekonomian nasional.

Karakter ideologi tersebut dipilih berdasarkan pengalaman sejarah pada masa kolonial. Ideologi murni lahir dari khazanah sejarah masa lampau, sedangkan ideologi praktis dapat diamati sepanjang perjalanan sejarahnya, latar belakang budaya dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia telah menjadi

¹ “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”.

² Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

³ Dalam ilmu sosial dikenal dua pengertian mengenai ideologi yaitu ideologi secara fungsional dan ideologi secara struktural. Ideologi secara fungsional diartikan seperangkat gagasan tentang kebaikan bersama, atau tentang masyarakat dan negara yang dianggap paling baik, sedangkan ideologi secara struktural diartikan sebagai sistem pembenaran, seperti gagasan dan formula politik atas setiap kebijakan dan tindakan yang diambil oleh penguasa. Bandingkan, W.J.S. Poerwadarmita, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1982), h. 369, yang merumuskan, secara leksikal, ideologi diartikan sama dengan asas pendapat atau keyakinan yang dipakai dan dicita-citakan sebagai dasar pemerintahan negara. Dengan demikian, ideologi dapat diartikan sebagai dasar, fondasi, cita-it, dan pemberi arah ke mana negara akan dibawa oleh penguasa (pemerintah).

dasar penyusunan sila-sila Pancasila. Pengalaman sejarah masa revolusi kemerdekaan, periode percobaan dengan demokrasi terpimpin, periode pembangunan pada masa Orde Baru, dan era reformasi sekarang ini menjadi dasar bagi penyusunan ideologi praktis untuk menuju transformasi sosial.

Konteks Aceh, kekayaan sumberdaya alam Migas telah merusak Aceh selama lebih dari 3 (tiga) dekade akibat konflik bersenjata yang mengakibatkan terhambatnya pertumbuhan ekonomi, pemerintahan yang lemah, rendahnya tingkat pelayanan umum, serta salah satu tingkat kemiskinan yang tinggi di Indonesia. Sungguh tidak dapat dinafikan, di sisi lain, konflik memberikan peluang bagi Aceh di dalam membangun masa depan yang lebih baik, dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) setelah “Kesepakatan Damai” *Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki* dan “Tsunami” menerjang dan memporak-porandakan Aceh pada akhir Desember 2004.

Paska UUPA, kontribusi migas terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Aceh (APBA) sangat besar.⁴ Kontribusi dana bagi hasil Migas terhadap APBA pada tahun 2007 Rp. 2,2 triliun mencapai 40,04%. Besaran dana perimbangan (termasuk dari migas) yang diterima Aceh tahun tahun 2006 Rp 2,4 triliun dan tahun 2005 Rp 1,0 triliun. Pada tahun 2011 kontribusi dana bagi hasil migas mencapai 1,7 juta barel. *Lifting* migas tersebut sebagian besar dihasilkan dari eksplorasi migas di beberapa lokasi di Aceh yang dilakukan sejumlah perusahaan, termasuk ExxonMobil Oil.

Penerbitan UUPA menjadi masa transisi untuk melakukan refleksi terhadap perlakuan negara yang mewakili anutan paradigma hukum represif di Aceh, semula diyakini sebagai pencerahan rakyat Aceh. Dalam implementasinya, justru melegitimasi kebijakan aktor-aktor provinsi.

⁴ Pemerintah pusat menambah alokasi dana tambahan untuk minyak bumi 55 persen. Sehingga alokasi dana bagi hasilnya meningkat dari 15 persen menjadi 70 persen. Sedangkan untuk gas bumi penambahannya sebesar 40 persen, sehingga alokasi dana bagi hasilnya meningkat dari 30 persen menjadi 70 persen.

Besarnya kucuran dana bagi hasil Migas, tidak menunjukkan adanya penurunan angka kemiskinan, yang terlihat secara empiris adanya kesenjangan sosial dan ekonomi yang begitu terasa. Pelaksanaan kapasitas pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan keuangan daerah dinilai rendah, seiring dengan semakin meningkatnya penerimaan daerah.

Berdasarkan data dari BPS 2011, bahwa masyarakat miskin Aceh Utara berjumlah 124.662 jiwa atau 22,89 persen. Sementara jumlah warga Aceh Utara dari 27 kecamatan tersebar di 852 gampong mencapai 587.440 jiwa. Sebanyak 90.329 masyarakat yang tergolong miskin dari 27 Kecamatan di Kabupaten Aceh Utara. Masyarakat yang tidak mempunyai pekerjaanpun masih banyak terutama di daerah pedesaan mencapai 27.417 jiwa atau 12,78 persen.⁵

B. Rumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang sebagaimana tersebut di atas, maka muncul beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:

1. Bagaimanakah kontribusi dana bagi hasil Migas terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Kabupaten Aceh Utara?
2. Sejauhmanakah kontribusi dana bagi hasil Migas dalam upaya pengentasan kemiskinan lokal?

C. Tinjauan Pustaka

1. Otoritas Negara versus Hak Konstitusional Rakyat

Negara dan individu adalah dua hal yang berbeda dalam hubungannya penguasaan sumberdaya alam. Hubungan individu dengan sumberdaya alam melahirkan hak dan kewajiban, sedangkan hubungan negara dengan sumberdaya alam melahirkan kewenangan dan tanggung jawab. Dalam hukum privat, negara dan individu adalah subjek hak. Individu merupakan subjek hak yang bersifat alamiah (*natuurlijkpersoon*) dan negara merupakan subjek hak buatan (*rechtspersoon*). Pertautan individu dengan sumberdaya

⁵ "19,5% Rakyat Aceh Miskin, Sumut 10,7%", *Waspada Online*, 12 Juli 2012.

alam menunjukkan hubungan memiliki disebut dengan hak, sedangkan negara dan sumberdaya alam menunjukkan hubungan penguasaan disebut dengan otoritas.

Otoritas dan hak tidak dapat disamakan. Kedua *term* tersebut hanya dapat dibandingkan, sebab berbeda lingkup hukum yang mengaturnya. Hak-hak individu berada dalam ruang lingkup hukum privat, sedangkan otoritas negara berada dalam ruang lingkup hukum publik. Otoritas berkaitan dengan dengan kewenangan, wewenang berkaitan dengan kekuasaan (*power*) dan kekuatan (*force*). Wewenang yang demikian adalah sah jika dijalankan menurut hukum. Wewenang itu secara istimewa dimiliki oleh negara, sehingga berhak menuntut kepatuhan (wewenang *deontis*).⁶

Pada umumnya hak adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi tindak-tanduk orang lain, tidak dengan cara mempergunakan kekuatannya sendiri, tetapi berdasarkan pendapat umum atau kekuatan umum. Holland menyatakan “*one man’s capacity of influence the acts of an other, by means, not of his own strength, but of the opinion ore the dorce society*”. Menurut Ernest Barker, pendapat atau kekuatan ini disebabkan oleh karena *iura* atau hak-hak merupakan bagian dari pada *ius*:

*My rights in general are my part and portions of a whole system of right, as expressed and embodied in my particular person, and they are part and portion.*⁷

Secara ideal, menurut Ernest Barker, suatu hak harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Bahwa hak itu merupakan syarat (*condition*) bagi perkembangan kepribadian manusia, jadi bahwa hak itu merupakan kebutuhan;

⁶ Franz Magnes Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), h.53.

⁷ Sunaryati Hartono, *Kapita Selektta Perbandingan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991), h.36.

2. Bahwa hak itu bersumber pada negara dan hukumnya, sehingga hak tersebut dilindungi dan dijamin oleh hukum itu.⁸

Bahkan, menurut Sunaryati Hartono, ada satu syarat lagi yang tidak kurang pentingnya, yaitu adanya pengakuan masyarakat bahwa kaedah-kaedah itu diperlukan (jadi merupakan kebutuhan masyarakat, merupakan *the outcome of social necessity*, sejalan dengan pendapat Vinogradoff dalam "*Common Sense in Law*" bahwa *the aim of law is to regulate the attribution and exercise of power over persons and things in social intercourse*".⁹

Dalam hal kekuasaan, negara dapat menguasai orang (individual), di samping sumberdaya alam dan kekayaan (*things*). Kedua objek kekuasaan negara tersebut, oleh Montesquie (1681-1755) dibedakan dengan memisahkan secara tegas antara konsep *imperium* dan *dominium*.¹⁰ *Imperium* adalah konsep mengenai *the rule over all individual by the price*, sedangkan *dominium* adalah konsep mengenai *the rule over things by the individual*.

Kedua konsep tersebut, merupakan cikal bakal pembedaan kekuasaan politik dan ekonomi atau pembedaan kedaulatan politik dan ekonomi. Dalam ilmu hukum pembedaan semacam itu, telah dilembagakan melalui pembedaan antara rezim hukum publik (*political law*) dan hukum privat (*civil law*). Terlepas akan konsep Montesquie baik mengenai orang maupun benda, secara teoritik dapat menjadi objek kekuasaan secara bersamaan.

Dalam membedakan hak penguasaan negara sebagai pemegang hak, harus dilihat dari hak dan kewajiban negara dalam melaksanakan fungsi-fungsi umum pemerintahan yang *publiekrechtelijk* dan *privaatrechtelijk*. Menurut Bagir Manan, fungsi pemerintahan yang bersifat publik merupakan

⁸ Ernest Barker, *Principle of Social and Political Theory*, 1963 dalam Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, h.38-39.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994), h. 12

asal muasal dari keberadaan wewenang setiap pemerintahan yang pada awalnya dalam praktik memandang pemerintah semata-mata penjaga keamanan dan ketertiban (*nachtwakersstaat*) dan makin longgar sejak *verzorgingsstaat*, yaitu negara memikul kewajiban mewujudkan kesejahteraan umum.¹¹

Wewenang (*bevoeheid*) menurut Bagir Manan adalah kekuasaan yang diberikan atau berdasarkan hukum yang ekuivalen dengan *authority*. Dengan kata lain, konsep wewenang berbeda dengan konsep kekuasaan (*macht*) yang bisa didapatkan atas dasar hukum atau tidak berdasarkan hukum.¹² *Authority* dalam *Concise Law Dictionary*, artinya “*power or admitted right to command or to act whether original or delegated*”. Dapat pula berarti “*a right, an official or judicial command, also a legal power to do an act given by one man to another.*”¹³ *Authority* tersebut memang mempersyaratkan kekuasaan hukum.

Jauh sebelum itu, sejarah dalam Islam, istilah daulat dipergunakan untuk pengertian dinasti, rezim politik, ataupun kurun waktu kekuasaan. Frasa-frasa seperti Daulat Bani Umayyah, Daulat Bani Abbasiyah, Daulat Bani Fatimiyah, dan lain-lain biasa dipakai untuk menunjuk kepada pengertian dinasti atau rezim politik.¹⁴ Ibnu Khaldun (1332-1406) dalam *Mukadimah*, muncul dan tenggelamnya negara-negara (kerajaan) di masa lalu “*al-daulah*” merupakan tuntutan alamiah yang rasional. Dan pemikiran Ibnu Khaldun telah menginspirasi Nicolo Machiavelli (1461-1527) ketika menulis karya monumentalnya *I'Prince*. Hal ini menunjukkan bahwa gagasan kedaulatan

¹¹ Bagir Manan, “Bentuk-bentuk Perbuatan Keperdataan Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah”, *Makalah*, Disampaikan Pada Lokakarya dan Rapat Kerja Penyertaan Modal Daerah Pada Pihak Ketiga, Jakarta: DEPdagri, 24 Maret 1997, h.1

¹² Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia, dalam UU No. 4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: FH UII, 2007), h. 168.

¹³ P. Ramanatha Aiyar, *Concise Law Dictionary*, (New Delhi: Wadhwa Nagpur, 2007), h. 100-101.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 116.

yang berkembang di Timur sebelumnya pernah turut terbawa serta ke Eropa bersamaan dengan pengaruh pemikiran-pemikiran kaum Muslimin ke Eropa pada abad pertengahan, sebelum munculnya gerakan *renaissance*.¹⁵

2. Konsep Penguasaan Negara

Segenap kekuasaan dalam negara diturunkan dari kuasa kedaulatan rakyat, *on behalf of the people*. Di sini hakikat keberadaan negara rakyat yang berdaulat, atau *democratic people*. Kekuasaan di bidang ekonomi dapat dibedakan satu sama lain, tetapi sesungguhnya mempunyai hubungan fungsional yang erat satu sama lain.

Konsep mengenai kedaulatan Raja, pada masa lalu, ditemukan kenyataan bahwa kedua-duanya sama-sama menjadi objek kekuasaan yang sama di bawah kendali pemegang kekuasaan tertinggi. Jika yang berdaulat adalah Raja, maka yang didaulat dari segi politik tentunya adalah rakyatnya (*rule over individuals by the prince*), sedangkan dari segi ekonomi adalah kekayaan atau harta benda (*rule over things by individuals*) seperti dalam konsep perdata, termasuk kekayaan atas tanah dan air sebagai sumber penghidupan. Karena itu, memang relevan untuk membedakan antara *sovereignty* dan *property* seperti terjadi dalam sejarah. *Sovereignty* adalah konsep mengenai kekuasaan Raja terhadap orang seperti dalam *imperium* yang merupakan wilayah politik yang dikuasai oleh Raja, sedangkan *property* adalah konsep mengenai kekuasaan Raja terhadap benda seperti *dominium* dalam sejarah Romawi.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, h.116-117. *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani kuno, yang berupa gelombang-gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai di Italia pada abad ke-14 dan mencapai puncaknya pada abad ke-15 dan 16. Masa *renaissance* adalah masa di mana orang mematahkan semua ikatan yang ada dan mengantikan dengan kebebasan bertindak yang seluas-luasnya sepanjang sesuai dengan yang difikirkan, karena dasar dari ide ini adalah kebebasan berpikir dan bertindak bagi manusia tanpa boleh ada orang lain yang menguasai atau membatasi dengan ikatan-ikatan.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Op.Cit.*, h. 148.

Pembedaan kedua konsep ini selama harus dipahami semata-mata karena produk sejarah yang timpang atau menurut Bung Hatta, tidak senonoh.¹⁷ Montesquieu menyatakan dengan hukum publik (*political will*), kita memperoleh kebebasan (*liberty*), sedangkan dengan hukum perdata (*civil*), kita memperoleh hak milik (*property*). Keduanya menurut Montesquieu, tidak boleh dicampuradukkan dan di kacaukan satu sama lain.”.....*we must not apply the principles of one to the other*”, katanya.¹⁸

Relevansi hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut:

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.¹⁹

Ketiga kewajiban di atas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumberdaya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan *eigensdaad*.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Mohammad Pan Faiz, “Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi”, <http://www.jurnalhukum.blogspot.com>

Sementara munculnya negara modern memberikan tantangan baru bagi eksistensi hak konstitusional rakyat atas sumberdaya alam masyarakat. Dalam konteks kekuasaan penyelenggara negara, konstitusi pada hakekatnya merupakan suatu kontrak untuk mendefinisikan batas kewenangan politik penyelenggara negara dan hak-hak kebebasan warga masyarakat sipil.²⁰ Konstitusi memiliki fungsi sebagai arahan di dalam menjalankan roda pemerintahan untuk mencapai cita-cita negara. Arahan tersebut telah menjadikan konstitusi sebagai dasar bagi pemerintah untuk menjalankan kebijaksanaan-kebijaksanaannya, atau seperti diungkapkan oleh Oliver Cromwell sebagai *instruments of governments*. Fungsi yang demikian kemudian melahirkan konstitusionalisme, yakni paham mengenai pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.²¹

Pada abad ke-19 di Negeri Jerman dikemukakan dua teori tentang hak, yang sangat penting, juga pada waktu sekarang, dan yang pada waktu yang telah silam bahkan berpengaruh besar. Dua teori itu adalah teori yang menganggap hak sebagai kepentingan yang terlindung, teori kepentingan (*belangentheorie*) dan sebagai teori yang menentang, yaitu teori yang menganggap hak sebagai kehendak yang diperlengkapi dengan kekuatan, teori kekuatan (*wilsmachtstheorie, wilsheerschappijtheorie*).

Hak mempunyai tugas melindungi kepentingan dari yang berhak, tetapi orang tidak boleh mengacaukan hak dan kepentingan. Lagi pula sering hukum itu melindungi kepentingan tanpa memberi hak kepada yang bersangkutan. Praktik sehari-hari, apa yang diatur secara konstitusi (formal) itu tidak selalu diikuti secara seksama. Bahkan kadang-kadang tampak bahwa

²⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, "Konstitusi dan Konstitusionalisme," dalam Benny K. Harman & Hendarji (ed), *Konstitusionalisme, Peran DPR, dan Judicial Review*, (Jakarta: Yayasan LBH Indonesia & Jarim, 1991), h.6.

²¹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), h. 6.

praktik-praktik politik yang berlaku seenaknya menginjak-injak konstitusi yang ada. Pemakaian kekuasaan politik yang sewenang-wenang, biasanya cenderung untuk memperkosa hukum yang mengatur di bidang lain seperti perekonomian.²²

Pengertian hak milik di Eropa secara umum dihubungkan dengan hak-hak asasi manusia. Hak milik itu merupakan sesuatu hak asasi yang harus dilindungi dan dijamin negara. Sementara, kekayaan sumberdaya alam Indonesia dipahami pemerintah hanya sebagai modal penting dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Karena itu, atas nama pembangunan yang diabdikan pada pengejaran target pertumbuhan ekonomi (*economic growth development*), demi peningkatan pendapatan dan devisa negara (*state revenue*), maka pemanfaatan sumberdaya alam dilakukan tanpa memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia, demokratis, dan keberlanjutan fungsi sumberdaya alam serta prinsip-prinsip keadilan.²³

3. Keadilan Hukum

Keadilan hukum yang baik sebagai salah satu unsur utama menentukan kualitas hukum dijadikan sebagai titik tolak guna mengikuti perkembangan pemikiran-pemikiran hukum dari sejak zaman Yunani sampai abad ke-20 ini. Pemahaman hukum yang sangat menarik adalah potensi hukum guna memastikan ruang lingkup kekuasaan pemerintah digunakan dalam batas-batas hukum dan mampu memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar warga negara baik secara individual maupun kolektif. Bukan sebaliknya, dengan kemampuan menawarkan otoritas melalui penjelasan konsep-konsep tertentu untuk kepentingan rezim yang berkuasa, justeru menjauhkan hukum dari hakikat hukum seperti yang disebut *natural*

²² Bintang R. Saragih, *Politik Hukum*, (Jakarta: Pusat Studi HTN Universitas Trisakti, 2003), h.15.

²³ I Nyoman Nurjaya, I Nyoman Nurjaya, "Pengelolaan Sumberdaya Alam Dalam Perspektif Otonomi: Tinjauan Hukum dan Kebijakan", *Jurnal Suloh*, Vol.V, No.1 April 2007, Fakultas Hukum Unimal, Lhokseumawe, h.2.

justie as fairness atau apa yang disebut dengan nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab menurut Pancasila.

Filsuf Amerika, Jhon Rawls mempertahankan suatu proposisi pendirian yang bukan menganut paham klasik, liberalistis maupun komunistis. Di dalam teorinya "*Natural Justice As Fairness Theory*" mengemukakan dasar pokok hubungan negara dan masyarakat yang adil, sebagai berikut:

- a. Setiap orang harus mempunyai hak sama atas kebebasan yang seluas mungkin, sejauh hal ini dapat disatukan dengan kebebasan yang sama bagi yang lain,
- b. Kesenjangan-kesenjangan sosial dan ekonomi harus ditata sedemikian rupa sehingga
 - 1) secara layak dapat diharapkan akan memberi keuntungan bagi mereka yang sangat kekurangan ekonomi dan;
 - 2) semua ini dikaitkan pada kedudukan-kedudukan dan jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang.²⁴

Menurut John Rawls bahwa keadilan harus di mengerti sebagai *fairness*. Menurut kamus, *just* berarti adil dan *fair* juga. Tetapi ada perbedaan dimana *just* berarti adil menurut isinya, sedangkan *fair* adil menurut prosedurnya. Dengan demikian *fairness* dapat diartikan juga sebagai keadilan yang di dasarkan atas prosedur yang wajar (tidak direayasa atau dimanipulasi).

Dari beberapa pembagian keadilan, terutama ditemukan dalam kalangan Thomisme, aliran filsafat yang mengikuti jejak filsuf dan teolog besar yaitu Thomas Aquinas (1225-1274) dimana yang bersangkutan mendasarkan pandangan filosofisnya atas pemikiran Aristoteles (384-322SM) dan dalam hal masalah keadilan juga demikian.

²⁴ Jhon Rawls, *A Theory of Justice*, (Cambridge: Belknap Press, 1973), h.11

Dalam konteks ini, negara dapat ditegaskan sebagai petugas dan pemangku kewajiban (*duty-bearer*) untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fullfil*), sedangkan individu-individu yang berdiam dalam wilayah yurisdiksinya adalah sebagai pemangku hak (*rights holder*) dari pada kewajiban dan tanggung jawab negara.²⁵

Secara generatif, hak-hak yang berdimensi sipil dan politik menghendaki pemberian hak kebebasan (*liberte*), sedangkan hak-hak berdimensi ekonomi, sosial dan budaya menghendaki pemenuhan hak-hak persamaan (*egalite*). Keduanya merupakan hak yang tidak dapat dibagi (*indivisibility*), saling bergantung dan berkaitan (*interdependence and interrelation*) antara satu dengan pemenuhan lainnya.

D. Metode Penelitian

Sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian, maka sifat-sifat penelitian yang sesuai adalah deskriptif analitis. Sifat penelitian deskriptif²⁶ adalah bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.

Jenis penelitian yang diterapkan adalah memakai pendekatan sosiologis ekonomis yang didukung data primer dan sekunder. Penelitian ini merupakan pendekatan kualitatif.²⁷ Sesuai dengan judul penelitian di atas, maka penelitian ini dilakukan di Nanggroe Aceh Darussalam dengan

²⁵ Ifdhal Kasim (Ed), *Hak Sipil dan Politik: Esai-esai Pilihan*, (Jakarta: Elsam, 2001), h.xiv-xv.

²⁶ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia. Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Penerbit Alumni 1994), h. 1.

²⁷ Menurut Bogdan dan Taylor penelitian kualitatif didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati. Pendekatan kualitatif sebagai suatu konsep keseluruhan oleh keutuhan (*holistik*) digunakan untuk memahami isu-isu sensitif seperti kontribusi kontrak pertambangan minyak dan gas bumi : implementasinya terhadap masa depan Aceh. Lihat Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandun: Remaja Rosdakarya, 2002), h.13.

penentuan hanya Kabupaten yang menghasilkan migas yang dijadikan penelitian, yaitu Kabupaten Aceh Utara, Aceh Timur dan Aceh Tamiang

Untuk memperoleh hasil yang objektif dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah, maka dalam penelitian ini dipergunakan metode pengumpulan data berupa penelitian kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan cara menghimpun data yang berasal dari kepustakaan, berupa buku-buku atau literatur, jurnal ilmiah, majalah-majalah, peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti serta tulisan-tulisan yang terkait dengan kontribusi kontrak pertambangan minyak dan gas bumi.

Penelitian lapangan (*field research*) ini dimaksudkan untuk memperoleh data primer yang berkaitan dengan materi penelitian. Data-data yang diperoleh akan dianalisa secara *circling* dan *ongoing process* sejak pengumpulan data dimulai. Untuk mendukung keakuratan data dipergunakan beberapa alat pendukung analisis data dan pengumpulan data. Misalnya dalam mengumpulkan data dilakukan pencatatan di note, memakai instrument kamera digital, photo dan rekaman, sedang instrumen analisa data (*software*) *qualitative* dan analisis *qualitative* kontribusi masing-masing kabupaten.

E. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kontribusi Dana Bagi Hasil Migas Terhadap Pendapatan Daerah

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Dalam beberapa waktu terakhir, pembicaraan seputar pengaturan sektor usaha Migas menjadi kembali hangat. Berbagai pihak terlibat di dalamnya, terutama Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan pelaku bisnis di sektor Migas. Dari segi topik, yang paling banyak diangkat adalah soal keadilan dana bagi hasil sumberdaya

Migas, transparansi penghitungan hasil produksi dan jumlah dana bagian daerah, dan bentuk pengaturan daerah atas sektor tersebut.²⁸

Terdapat perbedaan yang cukup mendasar antara sektor pertambangan Migas dan sektor lainnya. Penerimaan sektor pertambangan Migas cukup rumit, baik perhitungan, pengumpulan, maupun pembagiannya. Dalam perhitungan awalnya, pendapatan sektor ini harus dikurangi biaya operasional yang cukup besar. Biaya operasional ini dihitung dari *real operational expenses* yang dikalkulasi perusahaan/kontraktor bersangkutan dan di-*approve* oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral melalui Pertamina. Pendapatan yang sudah dikurangi biaya operasional tersebut harus lebih dulu dikurangi dengan komponen pajak dan pungutan lainnya. Inilah yang menjadi masalah.

Dana bagi hasil sumberdaya alam Migas di Provinsi Aceh tercatat mengalami kenaikan. Data Kementerian Keuangan (Kemenkeu) menyatakan alokasi dana bagi hasil sumberdaya alam Migas untuk provinsi Aceh mengalami kenaikan melampaui target yang ditetapkan, semula, yakni dari Rp726,135 miliar menjadi Rp854,59 miliar. Kenaikkan ini sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 220/PMK.07/2011 tentang Alokasi Tambahan Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam Pertambangan Migas untuk Provinsi Aceh Tahun Anggaran 2011, yang merupakan perubahan dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 69/PMK.07/2011 tentang Perkiraan Alokasi Tambahan Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam Pertambangan Migas untuk Provinsi Aceh TA 2011.

Ikhtisar realisasi dana perimbangan terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Kabupaten Aceh Utara pasca Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dapat dilihat pada Tabel.2 berikut ini :

²⁸ Khoirunurrofik, "Perhitungan Bagi Hasil Sumberdaya Alam", *Jurnal KPPOD Newsletter LPD LPEM-FEUI*, Edisi Agustus 2003, h.4

Tabel. 1
Perkembangan (Target Dan Realisasi) Bagian Dana Bagi Hasil
Migas Terhadap APBK Aceh Utara

Tahun	Target ((Rp)	Realisasi (Rp)	Kontribusi %
1999/2000	-	-	0.00
2000	-	-	0.00
2001	63,284,000,000	47,435,775,411	75.00
2002	44,017,960,000	44,017,960,000	100.00
2003	26,078,000,000	33,162,568,789	127.17
2004	24,313,670,000	39,694,385,854	163.26
2005	51,994,608,000	72,033,757,733	138.54

Sumber data diolah : Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah
 Aceh Utara, 2009

Berdasarkan table di atas dapat diambil disimpulkan bahwa realisasi bagian dana perimbangan Migas di Kabupaten Aceh Utara telah meningkat tajam sejak Tahun 2001 dan diprediksikan akan terus meningkat di Tahun 2008 meskipun ada penurunan pada Tahun 2003 dan Tahun 2004. Realisasi yang cukup tinggi terjadi pada Tahun 2005.

Tabel.2
Perkembangan (Target Dan Realisasi) Bagian Dana Bagi Hasil
Migas Terhadap APBK Aceh Utara

Tahun	Target ((Rp)	Realisasi (Rp)	Kontribusi %
-------	--------------	----------------	-----------------

2006	48,118,136,000	52,020,153,618	108.11
2007	51,444,947,000	53,031,696,248	103.08
2008	88,678,119,480	62,115,174,863	70.05

Sumber data diolah : Dinas Pendapatan Kabupaten Aceh Utara, Tahun 2009.

Setelah disahkan UUPA Tahun 2006 dengan tambahan dana otsus 2% dari alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) nasional tentunya akan memberi dampak yang signifikan untuk kemajuan pembangunan. Dan tahun 2012, Aceh Utara mendapat kucuran dana bagi hasil Migas sebesar Rp.62 Milyar ditambah dana bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB) Migas tahun 2003 sampai 2010 sebesar Rp 435 Milyar. Akan tetapi Kabupaten Aceh Utara belum membuat kemajuan yang berarti dalam pengentasan kemiskinan. Hal ini terbukti dengan angka kemiskinan yang cukup tinggi jika dibandingkan daerah lain, juga dapat dilihat dari kualitas pendidikan dan pelayanan kesehatan yang rendah.

Peranan sektor primer terhadap pembentukan perekonomian Kabupaten Aceh Utara apabila ditinjau dengan Migas, selalu menempati urutan pertama dengan kisaran kontribusi antara 65 (enam puluh lima)– 84 (delapan puluh empat) persen. Pada tahun 2008, peranan sektor primer mencapai 80,34 (delapan puluh koma tiga puluh empat) persen, 77,77 (tujuh puluh tujuh) persen pada tahun 2009 dan menjadi 65,23 (enam puluh lima koma dua puluh tiga) persen pada tahun 2010. Peranan sektor ini terus menurun menjadi 55,00 dan 45,00 persen pada tahun 2011 dan 2012 disebabkan menurunnya produksi Migas.

Menelisik rumusan Pasal 182 UUPA, menyatakan sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Aceh berwenang mengelola tambahan Dana Bagi Hasil minyak dan gas bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (3).
- (2) Dana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pendapatan dalam APBA.
- (3) Paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dialokasikan untuk membiayai pendidikan di Aceh.
- (4) Paling banyak 70% (tujuh puluh persen) dari pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dialokasikan untuk membiayai program pembangunan yang disepakati bersama antara Pemerintah Aceh dengan pemerintah kabupaten/kota.
- (5) Program pembangunan yang sudah disepakati bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur dalam Qanun Aceh.
- (7) Pemerintah Aceh menyampaikan laporan secara periodik mengenai pelaksanaan pengalokasian dan penggunaan tambahan Dana Bagi Hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Gubernur Aceh Nomor 48 tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh menyebutkan bahwa :

Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus adalah dana yang dikelola dan dilaksanakan oleh Pemerintah

Aceh melalui masing-masing Satuan Kerja Perangkat Aceh (SKPA) diarahkan untuk program dan kegiatan yang dibiayai oleh :

(1) Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi

- a. Paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari pendapatan bagian penerimaan pertambangan minyak sebesar 55% (lima puluh persen) dan bagian dari penerimaan pertambangan gas bumi sebesar 40% (empat puluh persen) dialokasikan untuk membiayai program dan kegiatan Pembangunan Pendidikan di Aceh, yang disepakati bersama antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Kabupaten/Kota dan dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh;
- b. Paling banyak 70% (tujuh puluh persen) dari pendapatan bagian penerimaan pertambangan minyak sebesar 55 % (lima puluh lima persen) dan bagian dari penerimaan pertambangan gas bumi sebesar 40% (empat puluh persen) dialokasikan untuk membiayai program dan kegiatan pembangunan yang strategis, mempunyai daya dorong kuat dan berpengaruh signifikan terhadap pencapaian kesejahteraan masyarakat Aceh, baik nyata dan adil, yang disepakati bersama antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Kabupaten/Kota dan dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh;
- c. Pengalokasian Anggaran 70% (tujuh puluh persen) dari pendapatan bagian penerimaan pertambangan minyak sebesar 55 % (lima puluh lima persen) dan bagian dari penerimaan pertambangan gas bumi sebesar 40% (empat puluh persen) dialokasikan untuk membiayai program dan kegiatan pembangunan yang strategis, dilakukan dengan perimbangan 25% (dua puluh lima persen) dialokasikan untuk Kabupaten/Kota Penghasil 35% (tiga puluh lima persen)

dialokasikan untuk Kabupaten/Kota non penghasil dengan rincian sebesar 50% (lima puluh persen) dialokasikan dengan porsi yang sama besar dan sebesar 50 % (lima puluh persen) lainnya dibagi dengan mempertimbangkan beberapa indikator seperti jumlah penduduk, luas wilayah, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Indek Pembangunan Manusia (IPM) dan Indikator lainnya yang relevan;

- d. Pengalokasian anggaran tersebut di atas tidak diberikan dalam bentuk dana tunai, akan tetapi diberikan dalam bentuk pagu untuk membiayai program dan kegiatan yang telah disepakati bersama antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Kabupaten/Kota dan dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh;
- e. 40% (empat puluh persen) dialokasikan untuk program dan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh.

(2) Dana Otonomi Khusus

Dana Otonomi Khusus bersumber dari APBN, merupakan penerimaan Pemerintah Aceh berlaku untuk 20 (dua puluh) tahun, besaran penerimaan dimaksud yaitu :

- a. untuk Tahun 2008 s/d Tahun 2022 setara dengan 2% (dua persen) Pagu Dana Alokasi Umum Nasional dan;
- b. untuk Tahun 2023 s/d Tahun 2028 setara dengan 1% (satu persen) Pagu Dana Alokasi Umum Nasional;
- c. dana Otonomi Khusus setiap tahunnya ditransfer ke dalam rekening Kas Umum Aceh. Pengelolaannya diadministrasikan pada Pemerintahan Aceh, ditujukan untuk membiayai program dan kegiatan pembangunan, pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan serta pendanaan pendidikan, social dan kesehatan dan program pembangunan pelaksanaan keistimewaan Aceh;

- d. pengalokasian Dana Otonomi Khusus dilakukan dengan perimbangan paling banyak 40% (empat puluh persen) dialokasikan untuk program dan kegiatan pembangunan Aceh dan paling sedikit 60% (enam puluh persen) dialokasikan untuk program dan kegiatan pembangunan dibagi antar Kabupaten/Kota setiap tahun dengan menggunakan formula beberapa indikator seperti Jumlah Penduduk, luas wilayah, Indek Pembangunan Manusia (IPM), Indek Kemahalan Konstruksi (IKK) dan Indikator lainnya yang relevan;
- e. dan seterusnya.

2. Kontribusi Dana Bagi Hasil Migas Dalam Upaya Pengentasaan Kemiskinan

Besarnya kucuran dana bagi hasil Migas dan otonomi khusus untuk Aceh tidak dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penurunan tingkat kemiskinan. Tahun 2009, Aceh Utara memperoleh tambahan dana bagi hasil dan otonomi khusus sebesar Rp 1, 89 triliun, tahun 2007 lebih kecil sebesar Rp 400 miliar lebih. Tingkat kemiskinan di Kabupaten Aceh Utara masih tinggi, jumlah penduduk miskin pada tahun 2010 mengalami penurunan dari tahun 2009, jumlahnya masih tinggi yaitu 113.366 jiwa atau 21,40 persen sedangkan tingkat Provinsi Aceh sebesar 20,98 persen. Disamping itu, dilihat dari penyebarannya penduduk miskin di Kabupaten Aceh Utara lebih dominan berada di pedesaan dibandingkan dengan diperkotaan. Hal ini menunjukkan terjadinya disparitas pembangunan antara daerah perkotaan dan pedesaan. Pendapatan per kapita masyarakat Samara pada tahun 2009 sebesar 19,41 juta rupiah (dengan Migas) dan 9,14 juta rupiah (tanpa Migas) atas harga berlaku.

Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) oleh Badan Pusat Statistik (BPS) persentase penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan) di Aceh pada bulan September 2012 sebesar 18,58 persen. Angka kemiskinan ini sedikit menurun dibandingkan dengan Maret 2012 persentase penduduk miskin di Aceh sebesar 19,46 persen. Selama periode Maret 2012-September 2012, persentase penduduk miskin di daerah perkotaan menurun 0,60 persen (dari 13,07 persen menjadi 12,47 persen), sementara di daerah perdesaan menurun 1,00 persen (dari 21,97 persen menjadi 20,97 persen).²⁹

Diperbandingkan jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2012 mencapai 29,13 juta orang (11,96 persen). Per Maret 2012, jumlah penduduk miskin di Jawa tercatat 16,1 juta orang, Sumatera 6,3 juta orang, Sulawesi 2,09 juta orang, Bali dan Nusa Tenggara 2,03 juta orang, dan Kalimantan 954,57 ribu orang. Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada Maret 2011 sebesar 9,23 persen, menurun menjadi 8,78 persen pada Maret 2012. Begitu juga dengan penduduk miskin di daerah perdesaan, yaitu dari 15,72 persen pada Maret 2011 menjadi 15,12 persen pada Maret 2012.³⁰

Dari data di atas, diperoleh asumsi bahwa tingkat kemiskinan di Aceh pada Maret 2012 lebih tinggi (19,46%) dibandingkan dari seluruh penduduk miskin di Indonesia (11,96%). Masih tingginya tingkat kemiskinan di Aceh akibat naiknya garis kemiskinan. Selama periode Maret 2011-Maret 2012 garis kemiskinan di Provinsi Aceh naik 5,37 persen yaitu dari Rp. 303.692 per kapita per Maret 2011 menjadi Rp. 320.013 per kapita per Maret 2012. Untuk daerah perkotaan, garis kemiskinan naik 5,07% (persen) dari Rp. 333.355 per kapita per Maret 2011 menjadi Rp. 350.260 per kapita hingga Maret 2012. Di

²⁹ Berita Resmi Statistik Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Aceh, "Tingkat Kemiskinan Di Provinsi Aceh September 2012", No. 4/01/13/Th.VII, 2 Januari 2013, h.1

³⁰ Berita Resmi Statistik Badan Pusat Statistik (BPS) Pusat.

pedesaan naik 5,50% (persen) yaitu dari Rp292.085 per kapita menjadi Rp. 308.162 per kapita pada Maret 2012.

Kontradiksi dengan kondisi kemiskinan rakyat Aceh, di pihak lain penghasilan bulanan Gubernur Aceh berada pada posisi 15 dari 33 gubernur se-Indonesia. Meski berada di peringkat 15, akan tetapi Gubernur Aceh menerima penghasilan Rp 110 juta per bulan atau Rp 1,3 miliar per tahun. Sedangkan penghasilan Wakil Gubernur Aceh Rp 99 juta atau Rp 1,1 miliar per tahun. Sementara penghasilan Bupati Aceh Utara Rp. 57 Juta dan wakilnya Rp. 53 juta.³¹

Besarnya anggaran yang diberikan Pemerintah Pusat ke Aceh, melalui dana bagi hasil Migas dan dana otonomi khusus perlu dicatat sebagai tingginya komitmen Pemerintah Pusat terhadap pembangunan kesejahteraan Aceh. Ironisnya, besarnya dana yang dikucurkan Pusat dari dana bagi hasil Migas dan dana otonomi khusus, telah membawa keterpurukan masyarakat dalam jurang kemiskinan. Dan angka kemiskinan semakin tinggi, seiring dengan tingginya kucuran dana bagi hasil Migas dan dana otonomi khusus bagi Aceh.

Menyoroti perekonomian Provinsi Aceh berkaitan dengan Migas, berdasarkan fakta di atas, jelas sektor Migas ternyata tidak banyak memberikan kontribusi besar, jika tidak ingin dikatakan nol besar terhadap peningkatan perekonomian rakyat dan pengurangan angka kemiskinan, sebaliknya besarnya kucuran dana bagi hasil Migas dan tonomi khusus telah memberi kontribusi yang sangat signifikan terhadap penghasilan eksekutif.

Mencermati fenomena ekonomi politik Aceh kekinian, bahwa dana untuk membangun Aceh begitu besar, akan tetapi dana melimpah untuk membangun Aceh ternyata tidak bisa digunakan atau tidak mau mempergunakan (bukan kepada kemampuan tapi kemauan) secara maksimal. Dana bagi hasil Migas dan otonomi khusus hanya bisa

³¹ "Gaji Gubernur Aceh Rp.110 Juta", *Serambi Indonesia*, 28 Desember 2012.

dialokasikan pada tiga bidang, yaitu bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Berdasarkan Peraturan teknis Pemerintah Pusat, dana itu tidak dapat digunakan pada bidang lainnya. Dana ini dikelola oleh dinas di provinsi, misalnya bidang pendidikan dikelola oleh Dinas Pendidikan Provinsi Aceh, bidang infrastruktur dikelola oleh Dinas Bina Marga dan Cipta Karya. Bidang kesehatan dikelola oleh Dinas Kesehatan Provinsi Aceh. Empat dinas itu memiliki otoritas penuh untuk melanjutkan pembangunan yang menggunakan dana Migas dan dana otonomi khusus. Untuk tiga bidang ini saja, di Kabupaten Aceh Utara ternyata tidak terealisasi. Total anggaran tahun 2009 mencapai Rp 32 miliar.

Benarlah postulat yang menyatakan korupsi mengikuti watak kekuasaan. Jika kekuasaan berwatak sentralistik, korupsi pun mengikutinya berwatak sentralistik. Semakin tersentralisasi kekuasaan, semakin hebat pula korupsi di pusat kekuasaan itu. Jenis ini ditemukan pada masa Orde Baru. Sebaliknya, jika yang terjadi adalah otonomi, seperti otonomi daerah, maka korupsi pun mengikutinya sejajar dengan otonomi tersebut. Karena kekuasaan berpindah dari satu pusat kekuasaan ke banyak pusat kekuasaan yang otonom, korupsi pun mengikutinya berpindah dari satu pusat kekuasaan kepada banyak pusat kekuasaan. Jenis ini dialami sekarang ini, di zaman pasca Orde Baru.³²

Gambaran buram tentang kekuasaan dikarenakan kita sering merujuk pada praktik kekuasaan yang digenggam oleh politisi busuk. Lemahnya *law enforcement* juga ikut andil buruknya tampilan hukum di tengah masyarakat. Dipahami bersama bahwasanya yang dapat memaksakan ditegakkan hukum adalah penguasa. Penguasa dapat memberi dan memaksakan sanksi terhadap pelanggaran hukum, karena penegakan hukum dalam hal pelanggaran adalah

³² M. Arsyad Sanusi, "Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 2, Juli 2009, h. 83.

monopoli penguasa. Di tangan penguasa suatu kehendak dapat dipaksakan. Hukum tercipta karena ada kekuasaan yang sah.

F. Penutup

Keberadaan satu produk hukum tidak akan pernah sepi dari berbagai kepentingan, utamanya varian kepentingan politik dan ekonomi serta kepentingan pemerintah yang mempunyai otoritas membuat beberapa kebijakan sosial dan ekonomi. Politik hukum merupakan arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi oleh negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Konsekuensi logisnya, dana untuk membangun Aceh yang begitu besar dikucur oleh Pemerintah Pusat yang bersumber dari dana bagi hasil migas, ternyata tidak bisa digunakan secara maksimal untuk pengentasan kemiskinan lokal..

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku - buku

Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995).

-----, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia, dalam UU No. 4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: FH UII, 2007).

Benny K. Harman & Hendardi (ed), *Konstitusionalisme, Peran DPR, dan Judicial Review*, (Jakarta: Yayasan LBH Indonesia & Jarim, 1991).

Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, (Jakarta: Pusat Studi HTN Universitas Trisakti, 2003).

Franz Magnes Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001).

Ifdhal Kasim (Ed), *Hak Sipil dan Politik: Esai-esai Pilihan*, (Jakarta: Elsam, 2001).

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994).

-----, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

Jhon Rawls, *A Theory of Justice*, (Cambridge: Belknap Press, 1973).

Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandun: Remaja Rosdakarya, 2002).

P. Ramanatha Aiyar, *Concise Law Dictionary*, (New Delhi: Wadhwa Nagpur, 2007).

Sunaryati Hartono, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991).

-----, *Penelitian Hukum Di Indonesia. Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Penerbit Alumni 1994).

W.J.S. Poerwadarmita, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1982).

B. Kumpulan Makalah, Jurnal, Tesis, Disertasi, Koran dan Internet

Bagir Manan, "Bentuk-bentuk Perbuatan Keperdataan Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah", *Makalah* ,Disampaikan Pada Lokakarya dan Rapat Kerja Penyertaan Modal Daerah Pada Pihak Ketiga, Jakarta: DEPDAGRI, 24 Maret 1997.

Khoirunurrofik, "Perhitungan Bagi Hasil Sumberdaya Alam", *Jurnal KPPOD Newsletter LPD LPEM-FEUI*, Edisi Agustus 2003.

Mohammad Pan Faiz, "Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi", <http://www.jurnalhukum.blogspot.com>.

M. Arsyad Sanusi, "Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 2, Juli 2009.

I Nyoman Nurjaya, "Pengelolaan Sumberdaya Alam Dalam Perspektif Otonomi: Tinjauan Hukum dan Kebijakan", *Jurnal Suloh*, Vol.V, No.1 April 2007, Fakultas Hukum Unimal, Lhokseumawe.

19,5% Rakyat Aceh Miskin, Sumut 10,7%", *Waspada Online*, 12 Juli 2012.

Berita Resmi Statistik Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Aceh, "Tingkat Kemiskinan Di Provinsi Aceh September 2012", No. 4/01/13/Th.VII, 2 Januari 2013.

Berita Resmi Statistik Badan Pusat Statistik (BPS) Pusat.

Gaji Gubernur Aceh Rp.110 Juta", *Serambi Indonesia*, 28 Desember 2012.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Qanun Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi

Peraturan Gubernur Aceh Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh