BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kemiskinan tetap menjadi salah satu tantangan global yang paling kompleks dan persisten di abad ke-21, memengaruhi jutaan masyarakat di negara-negara berkembang di seluruh dunia. Organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (UN) telah menetapkan pengentasan kemiskinan sebagai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Pertama (Sustainable Development Goal 1), mengakui bahwa pengurangan kemiskinan merupakan fondasi untuk mencapai pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan (Todaro & Smith, 2020). Meskipun terdapat perkembangan positif dalam pengurangan kemiskinan absolut dalam beberapa dekade terakhir, disparitas kemiskinan antar wilayah dan negara masih sangat signifikan (World Bank, 2026; Hamidi et al., 2021).

Kemiskinan bukan hanya sekadar persoalan rendahnya pendapatan, tetapi merupakan fenomena multidimensi yang mencakup keterbatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan, air bersih, infrastruktur dasar, dan peluang pekerjaan yang layak (National Human Development Report, 2024; Purnawan et al., 2025). Penelitian oleh (Mansuri & Rao, 2013) menekankan bahwa kemiskinan juga berkaitan dengan keterbatasan dalam partisipasi sosial, ketidakamanan, dan kerentanan terhadap guncangan ekonomi. Negara-negara berpendapatan menengah ke bawah, termasuk Indonesia, masih menghadapi beban kemiskinan yang substansial dengan tingkat ketimpangan yang tinggi dalam distribusi pendapatan dan akses terhadap layanan publik (BPS, 2024). Pemahaman mengenai determinan

kemiskinan pada tingkat regional menjadi semakin penting karena heterogenitas geografis, ekonomi, dan sosial yang ada di berbagai wilayah. Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa faktor-faktor seperti pertumbuhan ekonomi regional, investasi infrastruktur, sumber daya manusia, dan kebijakan fiskal daerah memiliki peran krusial dalam menentukan tingkat kemiskinan di suatu wilayah (d'Agostino et al., 2016; Syaifudin et al., 2024). Di konteks negara federalis atau negara yang menerapkan sistem desentralisasi, peran pemerintah daerah dalam mengalokasikan sumber daya untuk pengentasan kemiskinan menjadi semakin vital (Mardiasmo, 2021; Dinarjito & Dharmazi, 2020).

Indonesia, sebagai negara dengan populasi lebih dari 275 juta jiwa dan merupakan ekonomi terbesar di Asia Tenggara, masih menghadapi tantangan kemiskinan yang substansial meskipun telah mencapai pertumbuhan ekonomi yang relatif stabil. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) terbaru per September 2024, persentase penduduk miskin di Indonesia sebesar 8,57 persen, dengan jumlah absolut mencapai 24,06 juta orang (BPS, 2024b). Data historis menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan Indonesia pada Maret 2024 mencapai 9,03 persen, menurun menjadi 8,57 persen pada September 2024, dengan rata-rata penurunan sebesar 0,46 persen poin per semester (BPS, 2024). Penurunan ini dinilai masih relatif lambat untuk mencapai target pengurangan kemiskinan yang lebih ambisius dalam kerangka Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 (BPS, 2025b).

Garis kemiskinan nasional Indonesia menunjukkan tren peningkatan yang mengkhawatirkan, meningkat dari Rp550.458,00 per kapita per bulan pada Maret 2023 menjadi Rp582.932,00 per kapita per bulan pada Maret 2024, yaitu peningkatan sebesar 5,90 persen (BPS, 2024). Fenomena ini mencerminkan tekanan inflasi dan meningkatnya biaya hidup masyarakat, terutama dalam kebutuhan pangan dan non-pangan. Perbedaan antara garis kemiskinan perkotaan dan perdesaan juga signifikan, dengan garis kemiskinan perkotaan meningkat sebesar 5,72 persen sementara perdesaan meningkat sebesar 6,06 persen, mengindikasikan bahwa masyarakat perdesaan menghadapi tekanan ekonomi yang lebih berat (BPS, 2025a).



Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2025)

Gambar 1.1
Tren Tingkat Kemiskinan Indonesia Tahun 2017-2024

Grafik diatas menunjukkan tren tingkat kemiskinan nasional di Indonesia dari tahun 2017 hingga 2024. Secara umum, tren nasional memperlihatkan pola penurunan yang konsisten, di mana tingkat kemiskinan mencapai puncaknya pada tahun 2017 (11,32%) dan secara bertahap terus menyusut hingga mencapai 9,57% pada tahun 2024. Meskipun secara agregat menunjukkan keberhasilan makroekonomi, angka nasional ini pada dasarnya masih menyembunyikan dinamika dan kesenjangan pembangunan antar wilayah di Indonesia (BPS, 2025c; Marihot Nasution, 2020).

Secara teoritis, kemiskinan merupakan fenomena kompleks yang tidak lagi dipandang semata-mata sebagai persoalan rendahnya pendapatan (*income poverty*), melainkan sebagai kondisi multidimensi yang mencakup keterbatasan akses terhadap kapabilitas dasar manusia (Sen, 2013; Todaro & Smith, 2020). Pandangan ini menekankan bahwa pengentasan kemiskinan memerlukan pemahaman mendalam terhadap berbagai faktor struktural dan institusional (Alkire & Foster, 2011). Oleh karena itu, memahami determinan kemiskinan dari perspektif teoritis menjadi langkah fundamental sebelum melakukan analisis empiris.

Terdapat beberapa faktor penentu utama tingkat kemiskinan dalam literatur ekonomi pembangunan. Pertama, pertumbuhan ekonomi yang inklusif (*pro-poor growth*) dapat mengurangi kemiskinan secara signifikan, meskipun efektivitasnya sangat bergantung pada tingkat ketimpangan distribusi pendapatan di masyarakat (Dollar & Kraay, 2002; François Bourguignon, 2003; Ravallion, 2016). Kedua, modal manusia (*human capital*) memegang peranan krusial, di mana akses terhadap pendidikan dan layanan kesehatan merupakan prasyarat fundamental agar individu dapat berpartisipasi dalam perekonomian dan keluar dari jebakan kemiskinan antargenerasi (Sen, 2013; Suryahadi et al., 2020; World Bank, 2026).

Ketiga, ketersediaan infrastruktur dasar (transportasi, kelistrikan, sanitasi) sangat menentukan akses masyarakat miskin terhadap pasar dan peluang ekonomi, terutama di negara kepulauan seperti Indonesia (Todaro & Smith, 2020; World Bank, 2026). Keempat, kualitas tata kelola kelembagaan (*good governance*) turut menentukan karena inefisiensi dan tata kelola yang buruk dapat menciptakan hambatan struktural bagi efektivitas program pengentasan kemiskinan (Dollar &

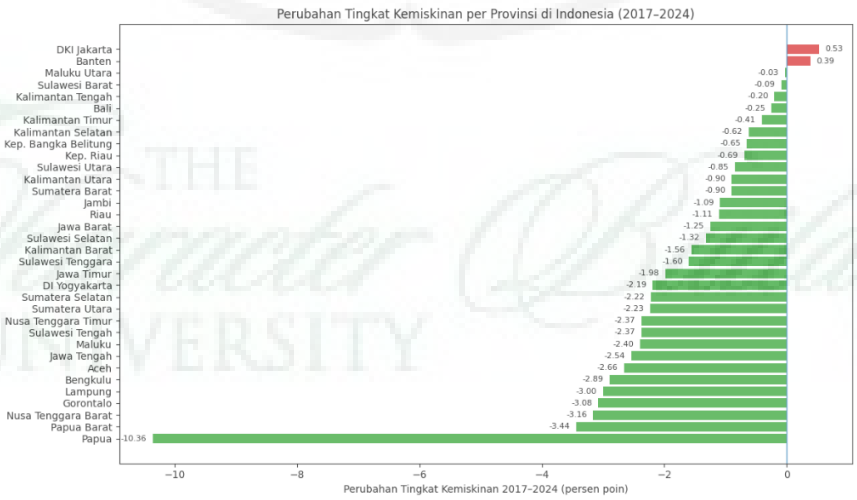
Kraay, 2002; Ravallion, 2016). Kelima, faktor demografis seperti laju pertumbuhan dan struktur penduduk, serta karakteristik wilayah perdesaan dan perkotaan, berkontribusi terhadap variasi kemiskinan akibat perbedaan kapasitas serapan tenaga kerja dan akses layanan publik (BPS, 2025b; Todaro & Smith, 2020).

Keenam, dan yang paling dapat diintervensi secara langsung, adalah kebijakan fiskal pemerintah. Kebijakan fiskal memiliki peran redistributif penting melalui perpajakan progresif dan belanja publik (*pro-poor expenditure*) yang difokuskan pada pemenuhan layanan dasar (Haughton & Khandker, 2009). Dalam kerangka desentralisasi fiskal di Indonesia, efektivitas pengentasan kemiskinan sangat bergantung pada kapasitas pemerintah daerah dalam menghimpun pendapatan dan mengelola transfer dari pusat untuk mendanai prioritas pembangunan lokal (Mardiasmo, 2021).

Berdasarkan tinjauan teoritis tersebut, peran kapasitas fiskal daerah menjadi sangat relevan untuk dikaji. Kemampuan fiskal daerah yang direpresentasikan melalui kemandirian Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta instrumen transfer fiskal dari pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Desa merupakan variabel utama yang memiliki jalur transmisi langsung terhadap pelaksanaan program pengentasan kemiskinan di daerah (Haughton & Khandker, 2009; Mardiasmo, 2021). Untuk itu, penelitian ini memfokuskan perhatian pada keempat variabel fiskal tersebut sebagai determinan utama yang akan diuji pengaruhnya terhadap tingkat kemiskinan di seluruh provinsi Indonesia selama periode 2017–2024.

Meskipun tren kemiskinan nasional secara agregat terus menurun, tantangan terbesar Indonesia saat ini adalah mengatasi disparitas kemiskinan regional yang berkaitan erat dengan ketimpangan pembangunan berkelanjutan. Penurunan kemiskinan multidimensi di Indonesia memang menunjukkan progres positif, namun pencapaian tersebut belum merata ke seluruh penjuru wilayah (Prasetya et al., 2023; Wu et al., 2024). Ketimpangan struktural, baik dalam kontribusi ekonomi makro maupun akses terhadap infrastruktur dan layanan dasar, menciptakan siklus masalah yang menghambat akselerasi pengentasan kemiskinan secara serentak (Marihot Nasution, 2020; Rosmeli & Nurhayani, 2014; Sukwika, 2018). Kondisi inilah yang memperkuat urgensi penelitian untuk melihat sejauh mana instrumen desentralisasi fiskal (PAD, DAU, DAK, dan Dana Desa) mampu menjadi katalisator dalam menekan angka kemiskinan di seluruh provinsi di Indonesia.

Data 34 provinsi di Indonesia selama periode 2017-2024 memberikan gambaran yang komprehensif mengenai dinamika kemiskinan dan alokasi dana transfer di tingkat provinsi.



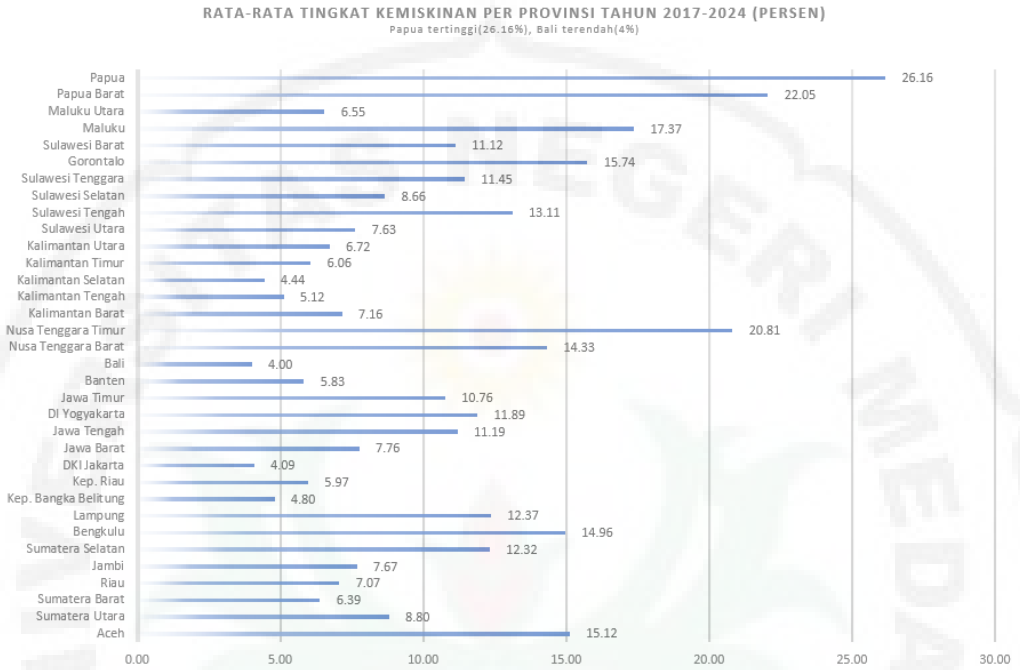
Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2025)

Gambar 1.2
Perubahan Tingkat Kemiskinan per Provinsi 2017-2024

Grafik diatas menunjukkan perubahan tingkat kemiskinan per provinsi selama periode 2017-2024 dengan pola yang sangat bervariasi antar wilayah, mencerminkan heterogenitas dalam efektivitas kebijakan pengentasan kemiskinan di tingkat regional. Secara keseluruhan, data menunjukkan bahwa sebagian besar provinsi mengalami penurunan tingkat kemiskinan, namun magnitude penurunan sangat berbeda-beda. Provinsi-provinsi dengan ekonomi yang lebih maju dan basis PAD yang kuat, seperti Jawa Timur, Jawa Barat, Sumatera Utara, dan Lampung, menunjukkan penurunan kemiskinan yang signifikan melebihi 2 poin persentase. Sebaliknya, beberapa provinsi di kawasan Timur Indonesia dan daerah tertinggal menunjukkan peningkatan atau stagnasi tingkat kemiskinan, yang mengindikasikan bahwa tantangan struktural dalam pengentasan kemiskinan belum sepenuhnya teratasi melalui instrumen kebijakan fiskal yang ada. Data resmi Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa

"*sebagian provinsi masih menghadapi tantangan dalam menurunkan tingkat kemiskinan, sementara beberapa provinsi lainnya berhasil mencatat penurunan signifikan selama periode yang diamati*" (BPS, 2024a).

Fenomena ini menekankan pentingnya pendekatan analisis yang dapat mengakomodasi heterogenitas regional dalam pengaruh kebijakan fiskal daerah terhadap pengurangan kemiskinan, serta menunjukkan bahwa efektivitas transfer dana sangat bergantung pada konteks lokal, kapasitas kelembagaan, dan struktur ekonomi masing-masing provinsi.



Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2025)

Gambar 1.3
Rata-rata Tingkat Kemiskinan per Provinsi 2017-2024

Grafik diatas memberikan visualisasi yang jelas mengenai disparitas kemiskinan antar wilayah berdasarkan rata-rata tingkat kemiskinan per provinsi selama periode 2017-2024. Provinsi-provinsi di kawasan Timur seperti Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Maluku menunjukkan rata-rata tingkat kemiskinan yang sangat tinggi, berkisar antara 17-27 persen. Sebaliknya, provinsi-provinsi di kawasan Barat seperti Kepulauan Riau, Bali, dan DKI Jakarta memiliki rata-rata tingkat kemiskinan yang jauh lebih rendah, berkisar antara 4-6 persen. Perbedaan ini lebih dari lima kali lipat, yang mengindikasikan kesenjangan pembangunan yang ekstrem dan memerlukan intervensi kebijakan yang sangat differentiated dan targeted (Marihot Nasution, 2020; BPS, 2024).

Disparitas ekstrem ini menjadi konteks penting dalam penelitian tentang bagaimana instrumen kebijakan fiskal daerah, khususnya Pendapatan Asli Daerah

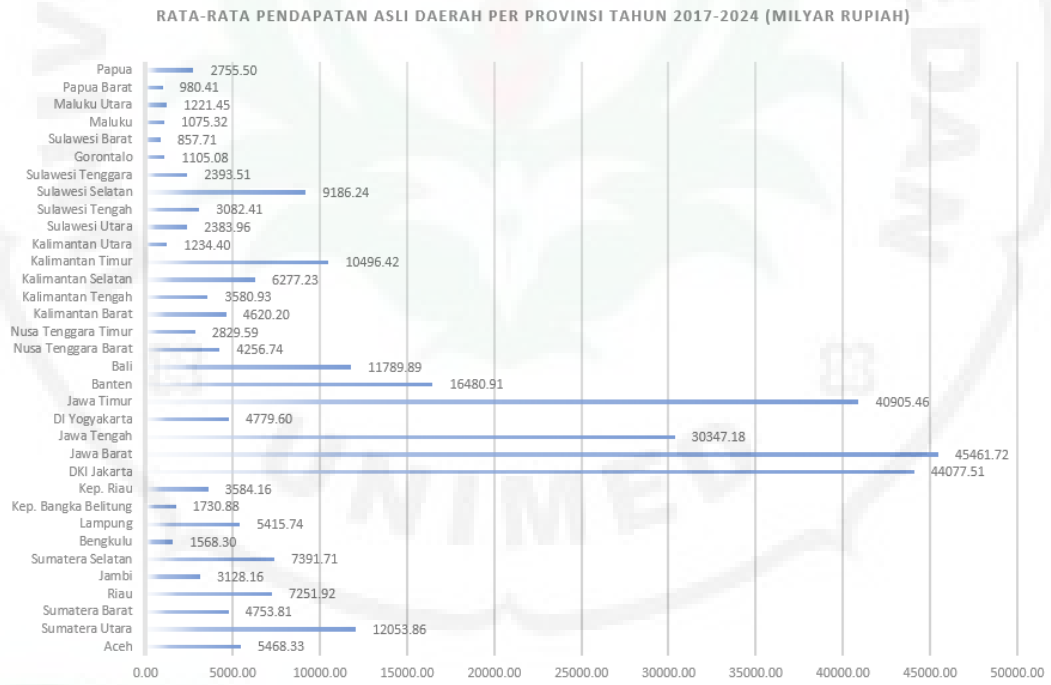
(PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Desa dapat berkontribusi pada pengurangan kemiskinan dengan efektif dan efisien di berbagai provinsi dengan karakteristik yang sangat berbeda.

Setelah memahami *landscape* kemiskinan di Indonesia, analisis selanjutnya fokus pada bagaimana instrumen-instrumen kebijakan fiskal terutama Pendapatan Asli Daerah (PAD) berperan dalam mengatasi kemiskinan ini. Berikut adalah visualisasi hubungan antara PAD dan tingkat kemiskinan.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Indonesia telah mengadopsi sistem desentralisasi fiskal yang bertujuan untuk memberdayakan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya publik dan mengatasi masalah-masalah lokal termasuk kemiskinan (Peraturan Perundang-undangan, 2004; Potale et al., 2024). Kebijakan desentralisasi fiskal ini diimplementasikan melalui beberapa mekanisme transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yang secara garis besar terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan sejak tahun 2015, Dana Desa (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2024).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan komponen pendapatan daerah yang bersumber dari usaha dan kekayaan daerah itu sendiri, mencakup pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (UU No. 33/2004). Meskipun PAD dipandang sebagai ukuran kemandirian fiskal daerah, studi menunjukkan bahwa mayoritas

daerah di Indonesia masih sangat bergantung pada transfer dari pemerintah pusat, di mana kontribusi transfer pusat (DAU, DAK, Dana Desa) mencapai 60-90 persen dari total pendapatan APBD pada banyak kabupaten/kota, khususnya di daerah-daerah tertinggal (Pikiran Rakyat, 2025; Pal & Wahhaj, 2017; Kusuma & Anwar, 2024). Penelitian oleh (Nurlaili, 2022) menemukan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi regional di Kabupaten/Kota Jawa Timur, yang kemudian berdampak pada pengurangan kemiskinan.



Sumber: Portal Kemenkeu;Badan Pusat Statistik, Diolah (2025)

Gambar 1 4
Rata-rata Pendapatan Asli Daerah (PAD) Per Provinsi

Grafik diatas memberikan visualisasi yang jelas mengenai besaran dan disparitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) antar provinsi di Indonesia selama periode 2017-2024. Data tersebut secara gamblang memperlihatkan adanya ketimpangan kapasitas dan kemandirian fiskal yang sangat ekstrem, terutama jika dikomparasikan antara provinsi-provinsi di Kawasan Barat Indonesia dan Kawasan

Timur Indonesia. Provinsi-provinsi dengan pusat bisnis dan aglomerasi industri yang sudah matang seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Timur mendominasi perolehan PAD secara absolut nasional. Kapasitas fiskal internal yang masif ini memberi wilayah tersebut keleluasaan atau *fiscal space* yang jauh lebih luas untuk mendanai program-program strategis lokal, termasuk intervensi pengentasan kemiskinan, tanpa harus bergantung penuh pada suntikan transfer dana dari pusat.

Di sisi lain, sebagian besar provinsi di luar Jawa dan wilayah timur masih mencatatkan penerimaan PAD yang sangat terbatas. Kondisi ini mengonfirmasi bahwa desentralisasi belum sepenuhnya menciptakan kemandirian ekonomi yang merata. Rendahnya basis pajak dan retribusi di wilayah-wilayah ini membuat roda pemerintahan serta program jaring pengaman sosial sangat rentan terhadap fluktuasi alokasi dana transfer pusat (seperti DAU dan DAK). Ketimpangan kemampuan finansial dan kemandirian struktural inilah yang menciptakan pijakan awal (*baseline*) yang berbeda bagi tiap provinsi, dan diduga kuat menjadi salah satu determinan mendasar mengapa laju penurunan angka kemiskinan di Indonesia berlangsung dengan kecepatan yang sangat asimetris.

Jika ditelaah lebih jauh, tren Pendapatan Asli Daerah (PAD) antar provinsi selama 2017–2024 menunjukkan dinamika naik-turun yang dipengaruhi oleh berbagai faktor ekonomi, kebijakan, dan guncangan eksternal. Provinsi-provinsi dengan basis ekonomi matang seperti DKI Jakarta dan Jawa Barat mencatat pertumbuhan PAD yang relatif stabil, didorong oleh ekspansi sektor jasa, perdagangan, dan manufaktur yang terus menghasilkan penerimaan pajak daerah dan retribusi. Namun, pada tahun 2020–2021, hampir seluruh provinsi mengalami

kontraksi PAD yang signifikan akibat pandemi COVID-19 yang menekan aktivitas ekonomi, menutup usaha, dan mengurangi basis pajak secara drastis. BPS mencatat penurunan realisasi PAD nasional sekitar 10–15 persen pada tahun 2020 dibandingkan 2019, dan beberapa provinsi pariwisata seperti Bali bahkan mencatat penurunan lebih dari 30 persen akibat lumpuhnya sektor perhotelan, restoran, dan transportasi (BPS, 2024b).

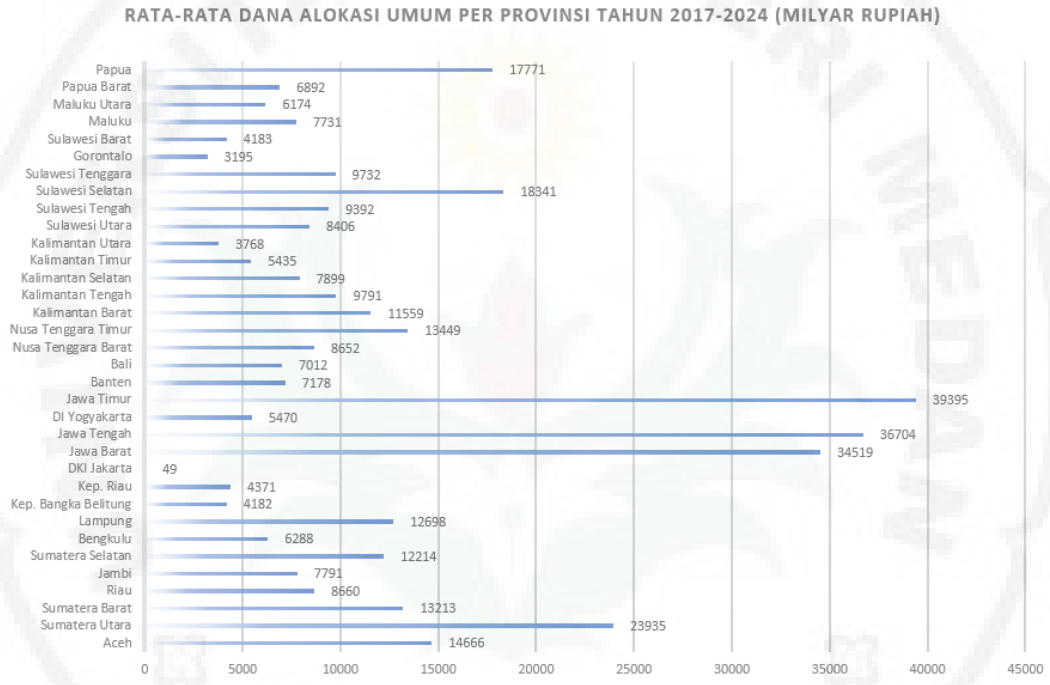
Disparitas PAD yang paling mencolok terlihat pada perbandingan antara DKI Jakarta dan Papua. DKI Jakarta secara konsisten mencatatkan PAD jauh di atas rata-rata nasional, didukung oleh konsentrasi kegiatan ekonomi, populasi berpenghasilan tinggi, dan basis pajak kendaraan bermotor serta pajak hotel-restoran yang besar. Sementara itu, Papua dan beberapa provinsi di Kawasan Timur Indonesia terus bergulat dengan PAD yang sangat rendah akibat keterbatasan infrastruktur, rendahnya aktivitas ekonomi formal, serta keterbatasan kapasitas administrasi perpajakan daerah. Ironisnya, meski mendapatkan transfer dana yang cukup besar dari pusat (terutama DAU dan Dana Otonomi Khusus), kapasitas pajak mandiri Papua tetap jauh tertinggal. Kondisi ini mencerminkan bahwa transfer pusat belum mampu sepenuhnya membangun kemandirian fiskal daerah tertinggal, dan justru dapat menciptakan "dependensi transfer" yang menghambat insentif untuk meningkatkan penerimaan pajak lokal (Dinarjito & Dharmazi, 2020; Mardiasmo, 2021).

Fenomena disparitas PAD ini secara langsung berimplikasi pada kapasitas masing-masing daerah dalam mendanai program pengentasan kemiskinan. Daerah dengan PAD tinggi memiliki fleksibilitas fiskal (fiscal space) untuk

mengalokasikan anggaran pada sektor-sektor pro-poor seperti jaminan sosial, subsidi pendidikan, dan pembangunan infrastruktur lokal. Sebaliknya, daerah dengan PAD rendah terpaksa mengandalkan transfer pusat yang sering kali tidak cukup fleksibel untuk menjawab kebutuhan lokal yang spesifik. Kondisi inilah yang melandasi pentingnya mengkaji secara empiris bagaimana PAD bersama variabel-variabel fiskal lainnya secara nyata mempengaruhi tingkat kemiskinan di seluruh provinsi Indonesia.

Namun, bukti empiris mengenai hubungan antara PAD dan kemiskinan di Indonesia tidak selalu menunjukkan arah yang konsisten. Di satu sisi, penelitian Nurrizqi tahun 2023 menggunakan pendekatan fixed effects panel data untuk 38 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur periode 2016–2021 menemukan bahwa PAD berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan, artinya setiap peningkatan PAD secara statistik berkaitan dengan penurunan tingkat kemiskinan yang berarti. Temuan ini mengindikasikan bahwa kemandirian fiskal daerah yang lebih kuat memungkinkan alokasi belanja yang lebih efektif untuk layanan publik dan program sosial yang pada akhirnya mengurangi kemiskinan (Nurrizqi et al., 2023). Di sisi lain, studi Dinarjito & Dharmazi tahun 2020 dengan pendekatan path analysis di Kalimantan Timur justru menemukan bahwa pengaruh PAD terhadap pengurangan kemiskinan bersifat tidak langsung dan tidak selalu signifikan secara statistik, karena efektivitasnya sangat bergantung pada kualitas tata kelola dan komposisi belanja daerah. Inkonsistensi temuan inilah yang menjadi salah satu celah penelitian (research gap) yang penting bahwa hubungan PAD terhadap kemiskinan bersifat kondisional dan heterogen antar wilayah, sehingga diperlukan

analisis dengan cakupan data yang lebih luas dan metode yang lebih robust untuk menghasilkan kesimpulan yang lebih definitif (Dinarjito & Dharmazi, 2020; Nurrizqi et al., 2023).



Sumber: Portal Kemenkeu;Badan Pusat Statistik, Diolah (2025)

Gambar 1.5
Rata-rata Dana Alokasi Umum (DAU) Per Provinsi

Dana Alokasi Umum (DAU) dirancang sebagai instrumen pemerataan fiskal untuk memastikan bahwa setiap daerah memiliki kapasitas fiskal minimum untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi dasar pemerintahan dan layanan publik. Besarnya DAU yang diterima oleh setiap provinsi dan kabupaten/kota didasarkan pada formula yang mempertimbangkan faktor-faktor seperti populasi, luas wilayah, tingkat kemiskinan, dan indikator fiskal lainnya (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2024; Pal & Wahhaj, 2017). Penelitian oleh (Ulfiah Syukri et al., 2025) menganalisis kebijakan fiskal dan transfer dana daerah di Indonesia menemukan bahwa efisiensi alokasi transfer dana dan kualitas implementasi kebijakan

berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengentasan kemiskinan, meskipun dengan hasil yang kompleks tergantung konteks lokal. Studi (Paulus et al., 2019) menggunakan pendekatan kualitatif di Indonesia menemukan bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan, tetapi pengaruhnya tergantung pada cara penggunaan dana dan kapasitas kelembagaan daerah dalam pengelolaan anggaran.

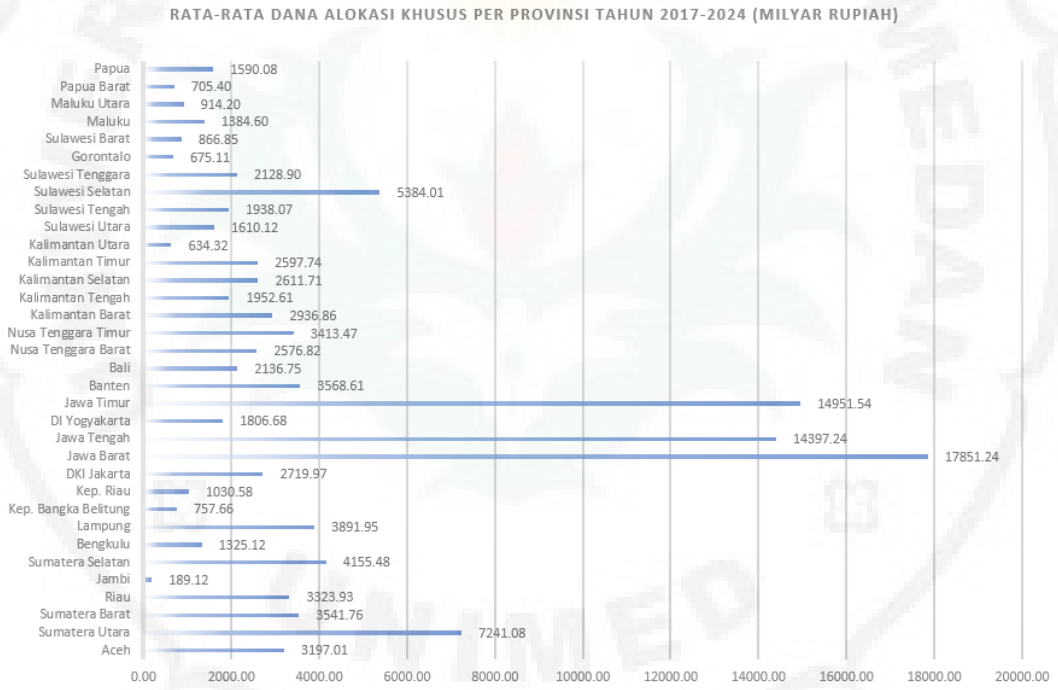
Mencermati distribusi Dana Alokasi Umum (DAU) antar provinsi pada gambar diatas terlihat jelas bahwa DAU terbesar diterima oleh provinsi-provinsi yang memiliki jumlah penduduk besar dan fiskal gap yang lebar. Provinsi-provinsi seperti Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat secara konsisten menduduki posisi penerima DAU tertinggi, didorong oleh populasi yang masif yang memperbesar kebutuhan fiskal dasar. Sementara itu, DKI Jakarta justru menerima DAU yang relatif rendah karena kapasitas fiskalnya yang tinggi melalui PAD sehingga fiskal gap-nya kecil. Di sisi lain, provinsi-provinsi di Kawasan Timur Indonesia seperti Papua dan Papua Barat menerima DAU yang cukup besar, meskipun tetap tidak proporsional dengan kebutuhan pembangunan mereka yang sangat tinggi. Hal ini mencerminkan keterbatasan formula DAU yang lebih berbasis kebutuhan fiskal minimum daripada kebutuhan pembangunan aktual yang diperlukan untuk pengentasan kemiskinan secara signifikan (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2024).

Dari perspektif temporal, DAU mengalami dinamika naik-turun yang dipengaruhi oleh kebijakan pusat dan kondisi ekonomi makro. Pada tahun 2020, pemerintah pusat sempat memangkas anggaran DAU sebesar kurang lebih Rp 94,2

triliun sebagai respons fiskal darurat terhadap pandemi COVID-19, guna merelokasi anggaran ke program pemulihan ekonomi nasional dan bantuan sosial. Pemotongan ini memberikan tekanan berat pada pemerintah daerah yang sangat bergantung pada DAU, terutama daerah-daerah dengan PAD rendah yang tidak memiliki cushion fiskal yang cukup. Pasca 2021, alokasi DAU kembali meningkat seiring pemulihan ekonomi dan kebijakan reformasi DAU yang memperkuat formula kebutuhan daerah berbasis indikator kemiskinan, luas wilayah, dan indeks pembangunan manusia (Kemenkeu, 2024). DAU merupakan komponen transfer yang paling signifikan dalam total dana transfer ke daerah, mencerminkan peran sentral instrumen ini dalam upaya pemerataan kapasitas fiskal antar daerah (Pal & Wahhaj, 2017).

Namun demikian, bukti empiris mengenai efektivitas DAU dalam mengurangi kemiskinan menunjukkan inkonsistensi. Di satu sisi, penelitian (Paulus et al., 2019)menemukan bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan; daerah yang menerima DAU lebih besar cenderung mampu menyediakan layanan publik dasar yang lebih baik sehingga mendorong penurunan kemiskinan secara gradual, terutama ketika DAU dialokasikan pada sektor pendidikan dan kesehatan yang secara langsung meningkatkan kapabilitas masyarakat miskin. Di sisi lain, studi (Ulfiah Syukri et al., 2025)menganalisis kebijakan fiskal dan transfer dana daerah di Indonesia secara lebih komprehensif dan menemukan bahwa efektivitas DAU sangat bergantung pada kualitas tata kelola pemerintahan daerah, di banyak daerah, DAU lebih banyak terserap untuk belanja aparatur daripada belanja pro-poor sehingga dampaknya terhadap penurunan kemiskinan tidak signifikan secara

statistik. Inkonsistensi temuan empiris ini membentuk research gap penting, apakah DAU dalam konteks panel data dinamis benar-benar berkontribusi pada pengurangan kemiskinan di seluruh provinsi Indonesia, dan bagaimana interaksinya dengan instrumen fiskal lain seperti PAD, DAK, dan Dana Desa (Paulus et al., 2019; Ulfiah Syukri et al., 2025).



Sumber: Portal Kemenkeu;Badan Pusat Statistik, Diolah (2025)

Gambar 1.6
Rata-rata Dana Alokasi Khusus (DAK) Per Provinsi

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan bagian dari Dana Transfer Khusus yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, terutama dalam penyediaan sarana dan prasarana pelayanan publik dasar. Berbeda dengan Dana Alokasi Umum (DAU) yang bersifat *block grant* dan dapat digunakan secara diskresi oleh pemerintah daerah untuk menutup celah fiskal (*fiscal gap*),

DAK memiliki karakteristik sebagai *specific grant* yang penggunaannya bersifat mengikat pada sektor-sektor yang telah ditentukan, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar (Dimas Ariyawan Santoso et al., 2025; Lio Satria Putra Perkasa; George M. V. Kawung; Steeva Y. L. Tumangkeng, 2021). Hal ini sejalan dengan upaya pemerintah untuk memastikan bahwa belanja daerah terdistribusi pada sektor-sektor yang berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pengentasan kemiskinan. Penelitian oleh (Paulus et al., 2019)menunjukkan bahwa DAK berpengaruh signifikan negatif terhadap tingkat kemiskinan, yang berarti peningkatan DAK akan menurunkan tingkat kemiskinan. Efektivitas DAK dalam pengentasan kemiskinan sangat bergantung pada kesesuaian antara alokasi DAK dengan kebutuhan prioritas daerah dan kapasitas daerah dalam implementasi program-program yang didukung oleh DAK (Ullah et al., 2018).

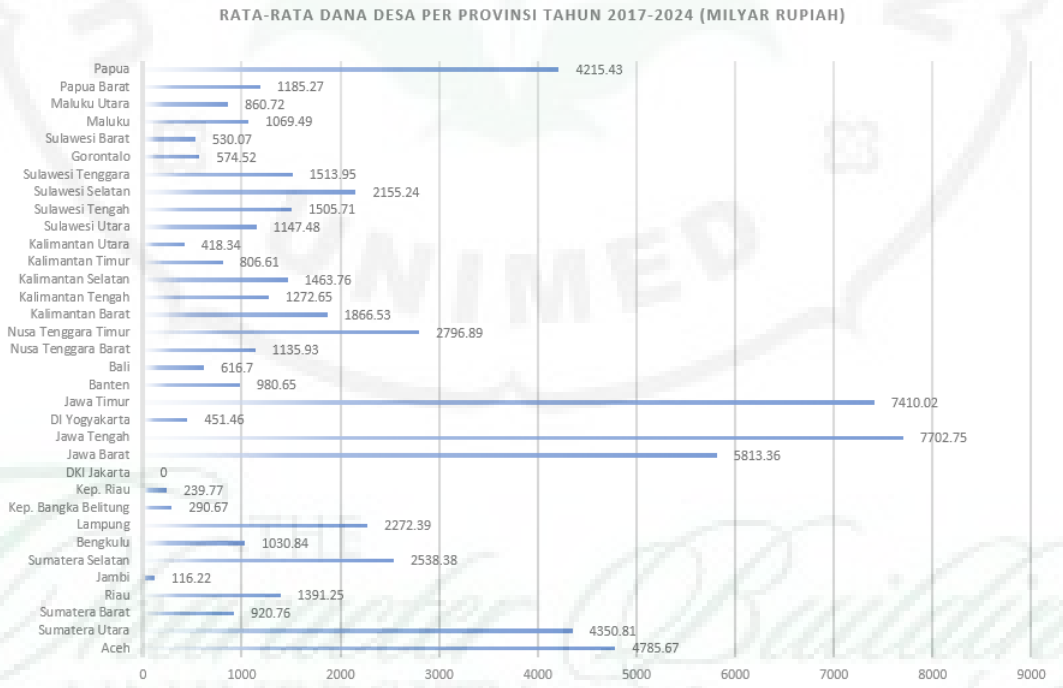
Distribusi Dana Alokasi Khusus (DAK) antar provinsi pada Gambar 1.6 menunjukkan pola yang berbeda dari DAU maupun PAD. DAK merupakan komponen transfer terbesar kedua dari pusat, dan dialokasikan berdasarkan prioritas nasional serta kondisi relatif daerah. Provinsi-provinsi tertinggal di Kawasan Timur Indonesia seperti Papua, Papua Barat, dan Nusa Tenggara Timur cenderung mendapatkan alokasi DAK yang proporsional lebih besar karena menjadi target utama program-program prioritas nasional di sektor pendidikan dasar, kesehatan, infrastruktur jalan dan jembatan, serta air bersih dan sanitasi. Sebaliknya, provinsi-provinsi dengan infrastruktur yang sudah relatif maju seperti DKI Jakarta menerima DAK yang lebih kecil karena dinilai sudah memiliki

kapasitas fiskal sendiri. Berbeda dengan DAU yang penggunaannya fleksibel, DAK lebih terikat pada sektor-sektor spesifik yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, sehingga efektivitasnya sangat bergantung pada kesesuaian alokasi dengan kebutuhan riil daerah (Dimas Ariyawan Santoso et al., 2025; Ullah et al., 2018).

Dari sisi temporal, alokasi DAK mengalami peningkatan yang cukup signifikan selama periode 2017–2024, terutama dipicu oleh ekspansi program DAK Fisik untuk percepatan pembangunan infrastruktur di daerah tertinggal dan DAK Non-Fisik untuk mendukung operasional layanan pendidikan dan kesehatan. Pada tahun 2020–2021, sebagian alokasi DAK Fisik ditunda atau di-refocusing untuk penanganan pandemi COVID-19, sehingga terjadi penurunan sementara dalam realisasi DAK di banyak provinsi. Namun pada tahun 2022–2024, DAK kembali meningkat pesat sejalan dengan agenda pemulihan nasional dan pemerataan pembangunan. Kondisi ini menciptakan fluktuasi anggaran yang menyulitkan perencanaan program pembangunan jangka menengah di daerah, terutama bagi provinsi yang sangat mengandalkan DAK untuk mendanai layanan publik dasar (Kemenkeu, 2024).

Secara empiris, hubungan antara DAK dan kemiskinan juga menunjukkan hasil yang tidak seragam. Penelitian (Paulus et al., 2019) yang menganalisis data provinsi di Indonesia menemukan bahwa DAK berpengaruh signifikan negatif terhadap tingkat kemiskinan, peningkatan alokasi DAK secara konsisten berkaitan dengan penurunan kemiskinan, terutama untuk DAK yang dialokasikan pada sektor pendidikan dan kesehatan yang secara langsung meningkatkan kapabilitas sumber daya manusia masyarakat miskin dan memutus rantai kemiskinan antargenerasi. Di

sisi lain, studi (Ullah et al., 2018) menggunakan pendekatan panel data di negara berkembang menekankan bahwa efektivitas transfer fiskal bertujuan khusus seperti DAK sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan daerah dalam mengimplementasikan program daerah dengan kapasitas birokrasi rendah seringkali tidak mampu menyerap DAK secara optimal sehingga dampaknya terhadap kemiskinan menjadi minimal bahkan tidak signifikan. Research gap yang muncul dari inkonsistensi temuan ini adalah seberapa besar dan dalam kondisi apa DAK benar-benar efektif mengurangi kemiskinan di seluruh provinsi Indonesia secara simultan, khususnya dalam kerangka model dinamis yang mengakomodasi lag effects dan endogenitas (Paulus et al., 2019; Ullah et al., 2018).



Sumber: Portal Kemenkeu;Badan Pusat Statistik, Diolah (2025)

Gambar 1.7
Rata-rata Dana Desa Per Provinsi

Dana Desa merupakan skema transfer dana yang relatif baru, dicanangkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Program Dana Desa bertujuan untuk memberdayakan desa dalam mengentaskan kemiskinan, meningkatkan kualitas hidup masyarakat, dan mendorong pembangunan ekonomi lokal. Dana Desa dialokasikan langsung kepada setiap desa (bukan melalui kabupaten/kota) dengan jumlah yang sama untuk semua desa, kemudian disesuaikan dengan hasil-hasil lokal di setiap desa (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2024). Penelitian oleh (Kalpika Sunu & Suyana Utama, 2019) menganalisis pengaruh Dana Desa terhadap tingkat kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Bali menemukan bahwa Dana Desa berpengaruh positif dan signifikan dalam menurunkan tingkat kemiskinan dan meningkatkan status kesejahteraan masyarakat perdesaan. Studi (Sari & Irama, 2018) menunjukkan bahwa Dana Desa memiliki pengaruh signifikan terhadap penurunan kemiskinan, terutama di wilayah perdesaan. Penelitian oleh (Herlina, 2025) menemukan bahwa Dana Desa dan Alokasi Dana Desa berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemiskinan di Kecamatan Sitinjau Laut Kabupaten Kerinci, menunjukkan efektivitas program transfer dana dalam pengentasan kemiskinan di tingkat lokal.

Distribusi Dana Desa antar provinsi pada gambar diatas memperlihatkan pola yang unik dibanding tiga instrumen fiskal lainnya. Karena Dana Desa dialokasikan berdasarkan jumlah desa dan formula afirmasi bagi desa tertinggal dan sangat tertinggal, provinsi-provinsi yang memiliki jumlah desa sangat banyak cenderung mendapatkan total alokasi terbesar. Provinsi Jawa Timur dan Jawa

Tengah mendapatkan total Dana Desa terbesar secara absolut karena memiliki lebih dari 7.000 desa, sementara Papua dan daerah terpencil mendapatkan alokasi yang relatif lebih besar secara per kapita karena formula afirmasi desa tertinggal. Sebaliknya, DKI Jakarta yang hampir tidak memiliki desa administrasi menerima alokasi Dana Desa yang sangat minimal. Pola distribusi ini menjadikan Dana Desa sebagai instrumen fiskal yang paling pro-rural dan berpotensi menjangkau kantong-kantong kemiskinan di daerah perdesaan yang selama ini kurang terlayani oleh mekanisme transfer lainnya (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2024).

Secara temporal, Dana Desa menunjukkan tren peningkatan yang konsisten sejak diluncurkan pada 2015 hingga 2024, mencerminkan komitmen pemerintah yang terus menguat terhadap pemberdayaan desa. Anggaran Dana Desa meningkat dari Rp 20,7 triliun pada 2015 menjadi sekitar Rp 71 triliun pada 2024. Pada tahun 2020–2021, terjadi perubahan kebijakan signifikan di mana sebagian Dana Desa di-refocusing untuk program Bantuan Langsung Tunai Desa (BLT-Desa) guna merespons dampak pandemi COVID-19 yang menghantam masyarakat perdesaan. Kebijakan ini membuktikan fleksibilitas Dana Desa sebagai instrumen perlindungan sosial darurat, namun di sisi lain mengurangi porsi yang dapat digunakan untuk pembangunan infrastruktur desa dan pemberdayaan ekonomi produktif yang berdampak jangka panjang. Tren peningkatan keseluruhan transfer fiskal (DAU, DAK, Dana Desa) selama 2017–2024 mengindikasikan bahwa pemerintah pusat terus memperkuat komitmen pemberdayaan daerah, namun peningkatan kuantitas ini perlu diiringi peningkatan efektivitas penggunaan untuk memastikan dampak optimal terhadap pengentasan kemiskinan (Kemenkeu, 2024).

Bukti empiris mengenai dampak Dana Desa terhadap kemiskinan juga menunjukkan variasi hasil yang menarik. Di satu sisi, penelitian (Herlina, 2025) menemukan bahwa Dana Desa berpengaruh signifikan positif dalam menurunkan tingkat kemiskinan melalui peningkatan infrastruktur perdesaan, pemberdayaan usaha mikro, dan akses layanan sosial dasar yang langsung menyentuh kebutuhan rumah tangga miskin. (Kalpika Sunu & Suyana Utama, 2019) juga mengkonfirmasi bahwa Dana Desa berpengaruh positif signifikan dalam menurunkan kemiskinan perdesaan melalui penguatan aset komunitas dan akses modal usaha. Di sisi lain, studi (Sari & Irama, 2018) menemukan bahwa efektivitas Dana Desa dalam mengurangi kemiskinan tidak seragam antar desa, desa-desa yang memiliki kapasitas tata kelola BUMDes dan aparatur desa yang lemah justru menunjukkan dampak yang tidak signifikan, mengindikasikan bahwa dana yang tersedia tidak selalu bertransformasi menjadi program yang tepat sasaran bagi masyarakat miskin. Research gap yang terbentuk dari inkonsistensi temuan ini adalah, apakah Dana Desa secara agregat di seluruh provinsi Indonesia memiliki pengaruh yang signifikan dan konsisten terhadap penurunan kemiskinan dalam kerangka analisis dinamis yang lebih robust, dan bagaimana interaksi dinamisnya dengan PAD, DAU, dan DAK dalam model panel data komprehensif(Herlina, 2025; Sari & Irama, 2018).

Meskipun berbagai instrumen kebijakan fiskal telah dikembangkan untuk pengentasan kemiskinan, fenomena yang diamati di lapangan menunjukkan beberapa paradoks yang menarik untuk dikaji:

Pertama, paradoks kemandirian fiskal dan transfer dependence. Data menunjukkan bahwa meskipun transfer dana dari pusat meningkat dari tahun ke tahun, tingkat kemiskinan tidak selalu menurun secara proporsional (Pikiran Rakyat, 2025). Penelitian *cross-provincial* menunjukkan bahwa peningkatan transfer dana seperti DAU tidak selalu berkaitan langsung dengan penurunan tingkat kemiskinan dalam beberapa periode (Pikiran Rakyat, 2025), mengindikasikan bahwa masalah bukan pada kuantitas transfer dana tetapi pada efektivitas penggunaannya dan kapasitas kelembagaan daerah dalam implementasi program pengentasan kemiskinan. Fenomena ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara alokasi dana dan kebutuhan nyata masyarakat, serta kemungkinan adanya inefisiensi atau kebocoran dalam alokasi dana (Dinarjito & Dharmazi, 2020; Nurlaili, 2022).

Kedua, heterogenitas dampak antar provinsi. Penelitian *cross-sectional* dan panel data menunjukkan bahwa pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap kemiskinan berbeda-beda antar provinsi, bergantung pada tingkat kapasitas kelembagaan, kualitas tata kelola pemerintahan, struktur ekonomi lokal, dan tingkat pembangunan infrastruktur (Ullah et al., 2018). Provinsi-provinsi dengan PAD lebih tinggi dan kapasitas kelembagaan yang kuat cenderung lebih efektif dalam menggunakan transfer dana untuk pengentasan kemiskinan, sementara provinsi dengan kapasitas lebih rendah belum optimal memanfaatkan dana transfer tersebut (Nurrizqi et al., 2023; Syaifudin et al., 2024).

Ketiga, dinamika temporal dan *lag effects*. Kebanyakan kebijakan fiskal memiliki efek yang tidak instan terhadap pengentasan kemiskinan, tetapi

memerlukan waktu untuk proses implementasi, penyerapan, dan dampak nyata terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat (Tinambunan et al., 2020; Sukwika, 2018). Misalnya, peningkatan belanja modal untuk infrastruktur jalan atau irigasi akan berdampak pada peningkatan produktivitas pertanian atau aksesibilitas pasar dalam beberapa tahun berikutnya. Dengan demikian, pendekatan model yang mengabaikan *lag effects* dari variabel independen berpotensi menghasilkan estimasi yang bias dan tidak komprehensif dalam menangkap mekanisme transmisi kebijakan.

Keempat, isu endogenitas dan *reverse causality*. Hubungan antara transfer dana dan kemiskinan mungkin bersifat dua arah (*bidirectional*). Di satu sisi, daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi akan menerima transfer dana lebih besar (khususnya DAU yang berfokus pada pemerataan), tetapi di sisi lain, daerah yang menerima transfer dana lebih besar seharusnya mampu menurunkan kemiskinan (Ullah et al., 2018; (Arellano & Bond, 1991). Pertanyaan kausalitas ini sulit untuk dijawab menggunakan pendekatan estimasi standar seperti *Ordinary Least Squares* (OLS) atau *Fixed Effects*, yang mungkin menghasilkan parameter yang bias. Pendekatan *dynamic panel data dengan System Generalized Method of Moments* (GMM) dirancang khusus untuk mengatasi masalah ini.

Kelima, kompleksitas efektivitas belanja pemerintah. Penelitian oleh (Potale et al., 2024) menganalisis struktur belanja pemerintah daerah terhadap kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia dan menemukan hasil yang *mixed*, tidak semua jenis belanja pemerintah memiliki dampak positif langsung terhadap pengurangan kemiskinan, dengan komposisi belanja yang berbeda-beda

menghasilkan pengaruh yang berbeda terhadap tingkat kemiskinan regional. Hasil yang kompleks ini mengindikasikan bahwa tidak semua jenis belanja pemerintah memiliki dampak langsung yang positif terhadap pengurangan kemiskinan, dan perlu analisis yang lebih mendalam mengenai mekanisme transmisi dan konteks lokal.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, masalah-masalah utama yang dapat diidentifikasi dalam penelitian ini adalah:

1. Efektivitas Kebijakan Fiskal yang Belum Optimal. Peningkatan alokasi transfer dana (DAU, DAK, Dana Desa) dan upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum secara konsisten dan proporsional berdampak pada penurunan tingkat kemiskinan di semua provinsi.
2. Eksistensi Persistensi Kemiskinan (Poverty Trap) Antar Waktu. Tingkat kemiskinan di berbagai provinsi cenderung persisten dari tahun ke tahun, di mana kondisi kemiskinan periode berjalan sangat mungkin dipengaruhi oleh kemiskinan pada periode sebelumnya akibat jebakan struktural yang sulit diputus hanya dengan intervensi jangka pendek.
3. Ketidakjelasan Pengaruh Dinamis dan Kausalitas. Hubungan antara variabel fiskal (PAD, DAU, DAK, Dana Desa) dengan kemiskinan diduga bersifat dinamis (melibatkan efek waktu/jeda) dan dua arah (endogen), yang memerlukan metode estimasi khusus yang belum banyak diterapkan dalam penelitian sejenis di Indonesia.

4. Terbatasnya Cakupan Variabel dan Periode Penelitian. Penelitian terdahulu umumnya belum mengintegrasikan keempat instrumen kebijakan fiskal daerah (PAD, DAU, DAK, dan Dana Desa) secara bersamaan dalam satu model, serta belum mencakup periode pasca pandemi (hingga 2024) yang penting untuk melihat pemulihan ekonomi.
5. Keterbatasan Metodologi Penelitian Terdahulu. Mayoritas penelitian sebelumnya menggunakan pendekatan *cross-sectional* atau *static panel data* yang kurang mampu menangkap persistensi kemiskinan, *lag effects* kebijakan, dan masalah endogenitas.

1.3 Pembatasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada:

1. Analisis 34 provinsi di Indonesia (seluruh provinsi di Indonesia).
2. Periode penelitian tahun 2017-2024 (8 tahun observasi).
3. Variabel dependen terbatas pada tingkat kemiskinan persentase per provinsi.
4. Variabel independen mencakup empat instrumen transfer dana publik, yaitu PAD, DAU, DAK, dan Dana Desa.
5. Metodologi yang digunakan adalah *dynamic panel data* dengan *System GMM.*

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah dan batasan masalah di atas, rumusan masalah penelitian ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia?
2. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia?
3. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia?
4. Apakah terdapat pengaruh Dana Desa terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia?
5. Apakah terdapat pengaruh tingkat kemiskinan periode sebelumnya terhadap tingkat kemiskinan periode sekarang?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan, penelitian ini memiliki tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Desa terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.
5. Untuk mengetahui pengaruh tingkat kemiskinan periode sebelumnya terhadap tingkat kemiskinan periode sekarang.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat pada berbagai level:

1.6.1 Manfaat Teoritis

- Memperkaya literatur ekonomi regional mengenai efektivitas instrumen fiskal daerah dalam pengentasan kemiskinan.
- Memberikan bukti empiris mengenai persistensi kemiskinan (*poverty persistence*) melalui analisis pengaruh lag kemiskinan dalam konteks Indonesia.
- Mengembangkan kerangka teoritis mengenai mekanisme transmisi kebijakan fiskal daerah (PAD, DAU, DAK, Dana Desa) terhadap pengurangan kemiskinan.

1.6.2 Manfaat Praktis untuk Policymakers

- Memberikan bukti empiris kepada pemerintah pusat mengenai efektivitas masing-masing instrumen transfer fiskal (DAU, DAK, Dana Desa) dalam mengurangi kemiskinan, sebagai dasar evaluasi dan penyempurnaan formula alokasi.
- Memberikan informasi kepada pemerintah daerah mengenai pentingnya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai fondasi kemandirian fiskal yang berimplikasi pada pengurangan kemiskinan.
- Menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan anggaran dan penyesuaian kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya terkait penargetan program pengentasan kemiskinan.

1.6.3 Manfaat Metodologi

- Mendemonstrasikan penerapan *System GMM* yang proper untuk data panel dengan small T dan large N.
- Memberikan contoh implementasi *dynamic panel data analysis* menggunakan software Eviews yang dapat direplikasi oleh peneliti lain.
- Menunjukkan pentingnya melakukan uji diagnostik (*Arellano-Bond test, Hansen test, Instrument Proliferation Check, dan Stability Condition Check*).