

# **SKRIPSI**

## **ANALISIS PENGARUH DANA PERIMBANGAN TERHADAP KEMISKINAN DI SULAWESI SELATAN PERIODE 2001-2010**

**A S D A R**



**JURUSAN ILMU EKONOMI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2012**

**SKRIPSI**  
**ANALISIS PENGARUH DANA PERIMBANGAN TERHADAP**  
**KEMISKINAN DI SULAWESI SELATAN PERIODE 2001-2010**

Sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh  
gelar Sarjana Ekonomi

Di susun dan diajukan oleh

**A S D A R**

**A11106052**



Kepada

**JURUSAN ILMU EKONOMI**  
**FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2012**

# SKRIPSI

## ANALISIS PENGARUH DANA PERIMBANGAN TERHADAP KEMISKINAN DI SULAWESI SELATAN PERIODE 2001-2010

Disusun dan diajukan oleh

**A S D A R**

**A 111 06 052**

Telah dipertahankan dalam sidang ujian skripsi  
pada tanggal 4 Desember 2012 dan  
dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetahui,

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Agussalim, SE.,M.si

NIP: 19670817 199103 1 006

Muh. Agung Ady Mangilep, SE.,M.si

NIP: 19740315 200312 1 002

Ketua Jurusan Ilmu Ekonomi  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Rahmatia, SE.,MA  
NIP 19630625 198703 2 001

# SKRIPSI

## ANALISIS PENGARUH DANA PERIMBANGAN TERHADAP KEMISKINAN DI SULAWESI SELATAN PERIODE 2001-2010

Disusun dan diajukan oleh

**A S D A R**

**A 111 06 052**

Telah dipertahankan dalam sidang ujian skripsi  
pada tanggal 4 Desember 2012 dan  
dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetahui,

Panitia Penguji dan Pembimbing

| No | Nama Penguji                      | Jabatan       | Tanda Tangan |
|----|-----------------------------------|---------------|--------------|
| 1. | Dr. Agussalim, SE.,M.si           | Pembimbing I  | 1.....       |
| 2. | Muh. Agung Ady Mangilep, SE.,M.si | Pembimbing II | 2.....       |
| 3. | Prof. Rahmatia, SE.,MA            | Penguji       | 3.....       |
| 4. | Dr. Nursini, SE.,MA               | Penguji       | 4.....       |
| 5. | Dr. Abd. Rahman Razak, MS.        | Penguji       | 5.....       |

Ketua Jurusan Ilmu Ekonomi  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Rahmatia, SE.,MA  
NIP 19630625 198703 2 001

## ABSTRAK

### **Analisis Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Kemiskinan di Sulawesi Selatan Periode 2001-2010**

### **Effect Analysis of Fund Balance to Poverty in South Sulawesi period 2001-2010**

A s d a r

Penelitian ini berjudul “ Analisis Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Kemiskinan di Sulawesi Selatan Periode 2001-2010. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis besaran dana perimbangan yang mempengaruhi jumlah penduduk miskin di Sulawesi Selatan melalui belanja daerah.

Penelitian ini menggunakan data time series yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) yaitu tahun 2001 – 2010. Metode penelitian yang digunakan dalam analisis ini adalah Ordinary Least Square (OLS), dengan menggunakan metode regresi linear berganda dan alat yang dipakai untuk mengelola data yaitu menggunakan eviews.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Koefisien determinasi ( $R^2$ ) sebesar **0.988684** yang berarti bahwa variabel- variabel bebas yaitu Dana Perimbangan secara bersama-sama berpengaruh nyata terhadap Belanja Daerah sebesar 98,86 persen sedangkan sisanya sebesar 1,14 persen dijelaskan oleh variabel lain yang tidak dimasukkan dalam model estimasi. Dan Koefisien determinasi ( $R^2$ ) Dana Perimbangan dan Belanja Daerah terhadap Kemiskinan adalah 0.476809 yang berarti bahwa variabel- variabel bebas yaitu Dana Perimbangan dan Variabel antara Belanja Daerah secara bersama-sama berpengaruh nyata terhadap Kemiskinan sebesar 47,68 persen sedangkan

sisanya sebesar 52,23 persen dijelaskan oleh variabel lain yang tidak dimasukkan dalam model estimasi.

**Kata Kunci: dana perimbangan, belanja daerah, tingkat kemiskinan.**

This study entitled "Effect Analysis of Fund Balance to Poverty in South Sulawesi period 2001-2010. This study aims to analyze the amount of fund balance that affects the number of poor people in South Sulawesi through the shopping area.

This study uses time series data obtained from the Central Statistics Agency (BPS), namely the year 2001 to 2010. The research method used in this analysis is the Ordinary Least Square (OLS), using multiple linear regression methods and tools used to manage the data that is using eviews.

The results of this study indicate that the coefficient of determination ( $R^2$ ) of 0.988684, which means that the independent variables, namely Balance Fund is jointly significantly influenced by regional expenditure while the remaining 98.86 percent of 1.14 percent is explained by other variables that are not included in the model estimation. And the coefficient of determination ( $R^2$ ) Fund Balance and Expenditures on Poverty is 0.476809, which means that the independent variables and the variables between the Fund Balance Expenditure together have real impact on poverty by 47.68 percent while the rest of 52.23 percent explained by other variables not included in the model estimation.

**Key words: fund balance, expenditures, poverty.**

## KATA PENGANTAR



Segala puji bagi Allah SWT , hanya karena rahmat taufiq dan hidayah-Nya, penyusunan Skripsi ini akhirnya selesai. Skripsi dengan Judul **Analisis Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Kemiskinan Di Sulawesi Selatan Periode 2001-2010**, disusun sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi guna memperoleh gelar Sarjana Ekonomi di Universitas Hasanuddin, Makassar.

Dalam proses penulisan skripsi ini, penulis banyak mendapat dukungan, bantuan, dan masukan dari berbagai pihak baik langsung maupun tidak langsung. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Orang Tuaku, Ibunda tercinta Hj. Nursiah (alm.) atas segala doa, dorongan dan kasih sayangnya kepada penulis selama ini.
2. Kelima saudaraku, Muh. Ibrahim, Fitriani, Asrul, Safwan dan si bungsu Muh. Zaki Al Qifari atas segala doa dan bantuannya selama ini. Senang lahir di Rahim yang sama.
3. Ibu Dr. Ria Mardiana Yusuf, M.si selaku Wakil Dekan III, terimakasih telah menjadi sosok ibu di Fakultas ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.
4. Ibu Prof. Dr. Hj. Rahmatia, SE., MA selaku Ketua Jurusan Ilmu Ekonomi.
5. Bapak Dr. Agussalim, SE.,M.si selaku Dosen Pembimbing I dan Bapak Muh. Agung Ady Mangilep, SE.,M.si selaku Dosen Pembimbing II yang

telah mengajarkan penulis dengan sangat sabar dan telaten, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

6. Bapak Dr. Sanusi Fattah, SE.,M.si selaku Penasehat Akademik yang banyak mengarahkan penulis selama masa menempuh studi di Jurusan Ilmu Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.
7. Para dosen yang telah memberikan ilmunya selama penulis menempuh pendidikan di Jurusan Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.
8. Seluruh staf dan karyawan Fakultas Ekonomi dan Bisnis atas dukungan, kerjasama, dan pengertiannya yang diberikan selama ini.
9. Special thanks for kawan-kawan Vier Spriritum 06 seperjuang.
10. Kawan-kawan yang tergabung dalam fakultas ekonomi Solid 03, Masketir 04, Siquumcrus 05, Exselsior 07, Iconic 08, Spartan 09, Spultura 10, SP 11, kawan-kawan IMMAJ dan Kawan-kawan IMA terima kasih telah berproses bersama kalian serta para pengurus lembaga yang samapi hari ini tidak berhenti berjuang.
11. Dia.....yang memberi motifasi dan harapan, semoga menuju kesempurnaan hidup, amin.
12. Teman-teman di Masyarakat Seni salima kab. Maros yang telah memberi inspirasi.
13. Dan buat pihak-pihak lain yang mendukung saya dalam mengerjakan skripsi ini yang tidak sempat saya sebutkan satu per satu dalam skripsi ini,terima kasih.

Penulis menyadari begitu banyak kekurangan dan keterbatasan dalam skripsi ini. Oleh karena itu, saran dan kritik dari berbagai pihak yang sifatnya membangun sangat diharapkan demi penyempurnaan karya tulis ini. Akhir kata,



semoga skripsi ini bermanfaat bagi para pembaca pada umumnya dan penulis sendiri pada khususnya.

Makassar, Desember 2012

Penulis

A s d a r

## DAFTAR ISI

|  |      |
|--|------|
| HALAMAN JUDUL.....   | i    |
| LEMBAR PENGESAHAN .....  | ii   |
| ABSTRAK .....  | iii  |
| KATA PENGANTAR .....   | v    |
| DAFTAR ISI .....   | viii |
| DAFTAR TABEL .....   | x    |
| DAFTAR GAMBAR .....  | xi   |
| BAB I. PENDAHULUAN .....   | 1    |
| 1.1. Latar Belakang Masalah .....  | 1    |
| 1.2. Rumusan Masalah Penelitian .....  | 13   |
| 1.3. Tujuan Penelitian .....   | 15   |
| 1.4. Manfaat Penelitian .....  | 15   |
| BAB II. TINJAUAN PUSTAKA .....   | 16   |
| 2.1. Landasan Teori .....  | 16   |
| 2.1.1. Dana Perimbangan .....  | 16   |
| 2.1.1.1 Dana Bagi Hasil .....  | 22   |
| 2.1.1.2. Dana Alokasi Umum .....   | 24   |
| 2.1.1.3. Dana Alokasi Khusus .....   | 26   |
| 2.1.2. Belanja Daerah .....  | 28   |
| 2.1.3. Kemiskinan .....  | 29   |
| 2.2. Pengaruh Dana Terhadap Belanja Daerah Dalam<br>Pengentasan Kemiskinan ..... | 30   |
| 2.3. Studi Empiris .....   | 35   |
| 2.4. Kerangka Pikir .....  | 36   |
| 2.5. Hipotesis Penelitian .....  | 38   |

|  |    |
|--|----|
| BAB III. METODE PENELITIAN .....   | 39 |
| 3.1. Lokasi Penelitian dan Sampel .....  | 39 |
| 3.2. Jenis dan Sumber Data .....   | 39 |
| 3.3. Variabel Penelitian .....   | 40 |
| 3.4. Metode Analisis Data .....  | 40 |
| 3.5. Defenisi Operasional Variabel .....   | 42 |
| BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN .....   | 45 |
| 4.1. Gambaran Umum Dalam Penelitian .....  | 45 |
| 4.2. Realisasi Dana Perimbangan Kab/kota Di Sulawesi Selatan<br>Periode 2001-2010.....   | 46 |
| 4.3. Belanja Daerah Kab/kota di Sulawesi Selatan<br>Periode 2001-2010 .....  | 53 |
| 4.4. Kemiskinan Kab/kota di Sulawesi Selatan<br>Periode 2001-2010.....   | 55 |
| 4.5. Hasil Estimasi Pengaruh Dana Perimbangan (DAU, DAK, DBH)<br>Terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kab/Kota di provinsi<br>Sulawesi Selatan Tahun 2001-2010.....            | 59 |
| 4.6. Hasil Estimasi Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap<br>Tingkat Kemiskinan Melalui Belanja Pemerintah Daerah<br>Kab/Kota di provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2001-2010..... | 61 |
| 4.7. Analisis Hasil Regresi .....  | 63 |
| BAB V. PENUTUP .....   | 68 |
| 5.1. Kesimpulan .....  | 68 |
| 5.2. Saran .....   | 70 |
| DAFTAR PUSTAKA .....   | 71 |
| LAMPIRAN .....   | 74 |

## DAFTAR TABEL

|   |    |
|---|----|
| Tabel 1.1 Jumlah Dana Alokasi Umum Kab./Kota Provinsi Sul-Sel<br>2007-2009.....                   | 10 |
| Tabel 1.2 Pertumbuhan Ekonomi Sektoral Sulawesi Selatan.....                                      | 11 |
| Tabel 4.1 Perkembangan Dana Perimbangan Kota Makassar 2001-2010.....                              | 47 |
| Tabel 4.2 Perkembangan Dana Perimbangan Kab. Bone 2001-2010.....                                  | 48 |
| Tabel 4.3 Perkembangan Dana Perimbangan Kab. Maros 2001-2010.....                                 | 48 |
| Tabel 4.4 Perkembangan Dana Perimbangan Kab. Bantaeng 2001-2010.....                              | 49 |
| Tabel 4.5 Perkembangan Dana Perimbangan Kota Palopo 2001-2010.....                                | 50 |
| Tabel 4.6 Perkembangan Dana Perimbangan Kab/Kota<br>Sulawesi Selatan 2001-2010.....               | 51 |
| Tabel 4.7 Perkembangan Total Belanja Pemerintah Kab/Kota<br>Sulawesi Selatan 2001-2010.....       | 54 |
| Tabel 4.8 Kemiskinan Provinsi Sulawesi Selatan 2001-2010.....                                     | 56 |
| Tabel 4.9 Kemiskinan Kab/Kota Sulawesi Selatan 2001-2010.....                                     | 57 |
| Tabel 4.10 Persamaan Linier Kemiskinan, Dana Perimbangan<br>Kemiskinan .....                      | 62 |
| Tabel 4.11 Hasil Analisis Dana Perimbangan Terhadap Belanja<br>Pemerintah .....                   | 63 |
| Tabel 4.12 Hasil Analisis Dana Perimbangan Terhadap Kemiskina<br>Melalui Belanja Pemerintah ..... | 66 |

## DAFTAR GAMBAR

|   |    |
|---|----|
| Gambar 2.1 Kerangka Pikir .....   | 38 |
| Gambar 4.1 Perkembangan Dana Perimbangan, Belanja Pemerintah dan<br>Kemiskinan Kab/Kota Sulawesi Selatan 2001-2010..... | 46 |
| Gambar 4.2. Gambar 4.2 Perkembangan Dana Perimbangan Kab/Kota<br>Sulawesi Selatan 2001-2010.....                        | 52 |
| Gambar 4.3 Belanja Pemerintah Kab/Kota Sulawesi Selatan 2001-2010.....  | 55 |
| Gambar 4.4 Kemiskinan Kab/Kota Sulawesi Selatan 2001-2010.....  | 58 |

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Dana Perimbangan adalah konskuensi dari diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dalam UU RI No. 5 tahun 1975 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, namun dalam prakteknya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal selama pemerintahan orde baru belum dapat mengurangi ketimpangan vertikal dan horisontal, yang ditunjukkan dengan tingginya derajat sentralisasi fiskal dan besarnya ketimpangan antardaerah dan wilayah

Desentralisasi fiskal resmi dijalankan pada 1 Januari 2001 berdasarkan UU RI No. 25 tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU RI No. 33 tahun 2000 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Prinsip dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia ialah "*Money Follows Functions*", yaitu fungsi pokok pelayanan publik di daerahkan, dengan dukungan pembiayaan pusat melalui penyerahan sumber-sumber penerimaan kepada daerah.

Salah satu alasan utama betapa pentingnya peran dana transfer dari Pusat untuk Pemerintah Daerah adalah untuk menjaga / menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri. Peran pemerintah Pusat untuk mengurangi kesenjangan antar Daerah. Dalam hal ini diperlukan karena kondisi keuangan dan ekonomi daerah-daerah di banyak Negara cenderung tidak merata.

Sistem transfer yang dipakai di Indonesia merupakan hasil evolusi dalam kurun waktu lebih dari 50 (lima puluh) tahun sejak tahun 1945. Sistem transfer ini

mempunyai arti yang sangat penting, karena pengeluaran Pemerintah Daerah sebagian besar, sekitar dua pertiganya dibiayai dari transfer yang diberikan oleh Pemerintah Pusat (Mahi Raksaka,2002).

Secara umum, terdapat tiga jenis transfer di Indonesia, yaitu Subsidi (bertujuan untuk mencukupi kebutuhan rutin terutama gaji); Bantuan (bertujuan untuk memberikan bantuan pembangunan, baik yang bersifat umum maupun khusus); dan DIP (Daftar Isian Proyek). Kedua jenis pertama dapat dikategorikan sebagai bantuan antar tingkat pemerintahan (*intergovernmental grants*) sebab menjadi bagian dari anggaran pemerintah daerah. Sementara DIP diklasifikasikan sebagai "*in-kind allocation*", artinya merupakan dana sebagai perwujudan mekanisme pelaksanaan azas dekonsetrasi. Dana ini termasuk dalam pengeluaran sektoral yang dialokasikan dari pusat (APBN) untuk membiayai proyek-proyek / pengeluaran pembangunan di daerah-daerah. Walaupun dana mengalir ke Daerah, namun tidak termasuk ke dalam anggaran Pemerintah Daerah.

Sebelum terbentuknya Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sistem subsidi yang dipakai adalah system "*sluit post*", yakni suatu bentuk subsidi yang memberikan tunjangan sebesar selisih antara besarnya rencana pengeluaran dan rencana penerimaan yang diajukan oleh Daerah kepada Pemerintah Pusat. Sistem seperti inilah yang dinamakan sistem "*sluit post*" murni. Artinya Daerah diberi subsidi sebesar selisih antara besarnya rencana pengeluaran dan rencana penerimaan yang diajukan oleh Daerah kepada Pusat. Namun dalam prakteknya sejak awal kemerdekaan (1945) hingga tahun 1956, sebetulnya yang dilaksanakan bukanlah system "*sluit post*" murni. Pemberian subsidi kepada Daerah sangat tergantung kepada kebijaksanaan se pihak yaitu Pemerintah

Pusat. Hal yang demikian cukup menyulitkan Daerah dalam menyusun APBD, karena Daerah tidak dapat mengetahui kepastian mengenai besarnya subsidi yang akan diberikan Pusat kepada Daerah.

Pada tahun 1956 keluarlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah, terjadilah perubahan pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Terdapat 3 (tiga) hal utama yang secara konseptual berkaitan adanya pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu Penyerahan sumber Pendapatan Negara kepada Daerah, Pemberian bagian tertentu dari penerimaan berbagai pajak Negara kepada Daerah, Memberikan ganjaran, subsidi dan tunjangan kepada Daerah.

Sejak tahun 1965, seiring dengan perubahan dalam dunia politik di Indonesia, terdapat perubahan pola pembagian pajak negara kepada Daerah. Kebijakan pemberian subsidi kepada Daerah (melalui Menteri Dalam Negeri) disebut sebagai Subsidi Perimbangan Keuangan yang dikenal juga sebagai Subsidi Daerah Otonom (SDO). Subsidi kepada Daerah ini mendasarkan kepada perhitungan besarnya jumlah pengeluaran untuk gaji pegawai Daerah otonom.

Pada tahun 1999, disahkan undang-undang yang menghapuskan transfer utama dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang selama ini dilakukan melalui SDO yaitu UU Nomor 25 Tahun 1999. Jenis transfer yang secara teoritis merupakan bantuan yang bersifat khusus tersebut digantikan oleh jenis transfer yang bersifat umum yakni Dana Alokasi Umum (DAU). Untuk DAU jumlahnya ditetapkan sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Selanjutnya, 10% (sepuluh persen) dari dana tersebut akan diberikan kepada pemerintah provinsi dan sisanya 90%



(sembilan puluh persen) dan dana perimbangan lainnya akan diberikan kepada pemerintah kabupaten dan kota.

Dana Perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU Nomor 33 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 19). Dana Perimbangan terdiri atas, Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Menurut Bastian (2006: 338), Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu system pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, serta kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Sidik *et.al* (2004: 77) mengatakan, perimbangan keuangan pusat dan daerah mencakup pengertian yang sangat luas yaitu, bahwa pelaksanaan otonomi daerah diwujudkan dalam suatu bentuk keadilan horizontal maupun vertikal, serta berusaha mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintahan (dari sisi keuangan) yang lebih baik menuju terwujudnya clean government dan good governance. Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan alat utama dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah. Sidik *et.al* (2004: 152) mengatakan, transfer dana dari pemerintah pusat kepada daerah (*intergovernmental fiscal transfer*) merupakan satu dari beberapa pilar pokok desentralisasi fiskal. Dalam konteks Indonesia dewasa ini, transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah tersebut

adalah dalam wujud DAU dan DAK. DAU merupakan transfer dana yang bersifat umum (*block grant*), sementara DAK merupakan transfer dana yang bersifat spesifik, yaitu tujuan-tujuan tertentu yang sudah digariskan (*specipic grant*). Mardiasmo (2004: 157) juga mengatakan, pada dasarnya terdapat dua jenis *grant* yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yaitu: *block grant* (Dana Alokasi Umum), dan *specipic grant* (Dana Alokasi Khusus).

Tujuan pengalokasian DAU ini selain dalam kerangka otonomi pemerintahan di tingkat daerah, juga terdapat tujuan lain yakni dalam kerangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan public di antara pemerintah daerah di Indonesia. Selain itu DAU juga dimaksudkan untuk memperbaiki pemerataan perimbangan keuangan yang ditimbulkan oleh bagi hasil sumber daya alam tersebut, dimana DAU dialokasikan kepada daerah berdasarkan potensi ekonomi dan kebutuhan belanja daerah masing-masing. Jadi daerah yang potensinya besar namun kebutuhannya relatif kecil akan memperoleh alokasi yang sedikit. Sebaliknya, daerah yang potensinya kecil, namun kebutuhannya besar akan memperoleh alokasi DAU besar. Secara implisit, pernyataan tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal. Dengan kata lain, daerah-daerah yang mempunyai kapasitas fiskal cukup besar sewajarnya menerima DAU yang relatif lebih sedikit dibandingkan daerah-daerah yang kapasitasnya terbatas, apabila kebutuhan daerah-daerah tersebut tidak terlalu berbeda satu sama lain.

Adanya DAU berarti memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan yang menjadi tanggungjawabnya. Kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan dengan menggunakan konsep *fiscal gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah

ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*).

Dana Alokasi Umum ini merupakan seluruh alokasi umum untuk Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Adanya kenaikan DAU akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan pemerintah dan pengalihan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Daerah dalam rangka Desentralisasi. Dalam hal terjadi perubahan kewenangan di antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, persentase DAU untuk Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota disesuaikan dengan perubahan tersebut, yang ditetapkan dalam APBN. Adapun hasil perhitungan DAU untuk masing-masing Daerah ditetapkan dengan Keputusan Presiden (Keppres) berdasarkan usulan DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah). Dimana usulan DPOD dilakukan setelah mempertimbangkan factor penyeimbang. Faktor penyeimbang adalah suatu mekanisme untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan Daerah dalam pembiayaan beban pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab Daerah.

Keragaman potensi dan kondisi masing-masing daerah melahirkan adanya variasi di dalam kebijakan desentralisasi fiskal tidak cukup hanya sistem transfer fiskal. Desentralisasi fiskal juga dapat diterapkan melalui penyusunan formula untuk menilai bobot dan kebutuhan suatu daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu bentuk dari kebijakan desentralisasi fiskal dengan memakai formula.

Tujuan dari penggunaan formula adalah untuk memberikan gambaran yang jelas dan benar tentang keadaan riil suatu daerah, sehingga akan dapat diketahui apa saja kebutuhan masyarakat di suatu daerah dan berapa jumlah dana yang memadai guna memenuhi keperluan masyarakat. Jangan sampai

terjadi dana yang ditransfer ternyata tidak bermanfaat bagi masyarakat padahal daerah lain sangat membutuhkan dana tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu, tujuan DAU selain untuk mendukung sumber penerimaan daerah, juga sebagai pemerataan kemampuan keuangan pemula.

Esensi dari kebijakan desentralisasi fiskal adalah tercapainya suatu keseimbangan (perimbangan) keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bentuk dana perimbangan. Dalam pelaksanaan desentralisasi, pemerintah daerah tentu tidak hanya bergantung kepada transfer dana dari pusat melalui dana perimbangan. Di era otonomi, daerah mempunyai kesempatan atau keleluasaan (*discretionary*) untuk menggali sumber-sumber pendapatan sendiri.

Jadi ketika otonomi mulai digulirkan muncul sebuah harapan yaitu daerah menjadi semakin mandiri di dalam pelaksanaan pemerintahan maupun perimbangan daerahnya masing-masing. Hal ini dikarenakan daerah diberi kebebasan untuk mengelola/mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Sendiri itu sesuai azas *Money follow function* daerah juga diberi sumber-sumber pembiayaan dimana kewenangan tersebut sebelumnya berada dipusat pada era ORBA. Salah satu untuk mengukur tingkat kemandirian daerah dimanifestasikan melalui PAD yang besar dan kuat. Sementara DAU dan berbagai bentuk transfer dari Pemerintah Pusat sebaiknya hanya bersifat suplemen bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Namun tujuan tersebut tampaknya belum menunjukkan tanda-tanda arah itu. Bahkan yang terjadi dewasa ini justru sebaliknya yaitu daerah makin bergantung terhadap alokasi transfer dari Pemerintah Pusat terutama DAU.

Idealnya semua pengeluaran pemerintah daerah dapat dicukupi dengan menggunakan PAD-nya, sehingga daerah menjadi benar-benar otonom. Selama

tahun 2001 – 2003 peranan PAD terhadap pengeluaran rutin dan total pengeluaran APBD semakin menurun. Menurunnya peranan PAD terhadap pengeluaran rutin dan pengeluaran total dalam APBD mengindikasikan bahwa terjadi peningkatan peranan mekanisme transfer dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan (Mahi, 2005). Tujuan utama pemberian dana perimbangan dalam kerangka otonomi daerah untuk pemerataan kemampuan fiskal pada tiap daerah (*equalizing transfer*) (Ehtisham, 2002). Secara umum dana PKPD terdiri dari bantuan umum (*block grant*) dan bantuan khusus (*specific grant*) (Davey, 1998). Penggunaan DAU, DBHP dan DBH SDA (*block grants*) diserahkan pada kebijakan masing-masing daerah. Pada awal penerapannya DAU banyak dimanfaatkan untuk membiayai pengeluaran rutin terutama untuk belanja pegawai sebagai dampak pengalihan status pegawai pusat menjadi pegawai pemda (Isdijoso, dan Wibowo, 2002). Sedangkan penggunaan DAK (*specific grants*) telah ditentukan oleh pemerintah pusat dengan kewajiban daerah penerima harus menyediakan 10% dana pendamping.

Di samping itu tujuan pemberian dana transfer (DAU, DAK, dan DBH) adalah untuk mengurangi *inter-jurisdictional spillovers*, meningkatkan penyediaan barang publik di daerah, peningkatan pertumbuhan ekonomi dalam pengentasan kemiskinan, memperkuat kondisi fiskal daerah dan mengurangi ketimpangan antar daerah. Dalam perspektif peningkatan pemerataan pendapatan maka peranan DAK sangat penting untuk mempercepat konvergensi antar daerah, karena dana diberikan sesuai dengan prioritas nasional, misalnya DAK untuk bantuan keluarga miskin. Dalam jangka panjang dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan yang merupakan bagian dari anggaran kementerian negara/lembaga yang digunakan untuk melaksanakan urusan yang menurut

peraturan perundang-undangan menjadi urusan daerah akan dialihkan menjadi DAK (Pasal 107 UU No. 33 tahun 2000).

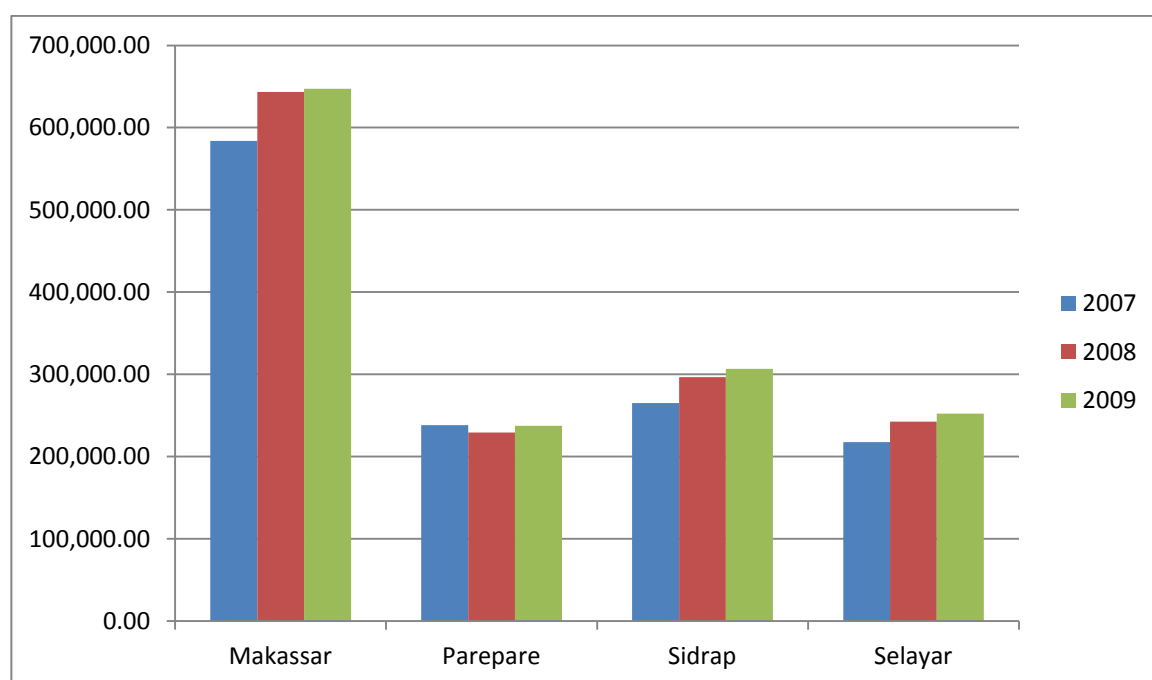
Berdasarkan pasal 5 UU No. 33 tahun 2000 sumber-sumber penerimaan daerah adalah pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan. Dana Perimbangan keuangan Pusat-Daerah (PKPD) merupakan mekanisme transfer pemerintah pusat-daerah terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Daya Alam (DBHP dan SDA), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana pembiayaan daerah berasal dari Sisa Lebih Anggaran daerah (SAL), pinjaman daerah, dana cadangan daerah dan privatisasi kekayaan daerah yang dipisahkan. PAD menggambarkan kemampuan suatu daerah dalam memaksimal potensi-potensi daerah yang dimiliki. Besarnya PAD dan pembiayaan daerah dapat diklasifikasikan sebagai dana non PKPD, karena berasal dari pengelolaan fiskal daerah.

Menurunnya peranan PAD terhadap pengeluaran rutin dan pengeluaran total dalam APBD mengindikasikan bahwa terjadi peningkatan peranan mekanisme transfer dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan (Mahi, 2005). Tujuan utama pemberian dana perimbangan dalam kerangka otonomi daerah untuk pemerataan kemampuan fiskal pada tiap daerah (*equalizing transfer*) (Ehtisham, 2002). Secara umum dana PKPD terdiri dari bantuan umum (*block grant*) dan bantuan khusus (*specific grant*) (Davey, 1998).

Kebijakan Dana Alokasi Umum (DAU) mempunyai tujuan utama untuk memperkuat kondisi fiskal daerah dan mengurangi ketimpangan antar daerah (*horizontal imbalance*). Melalui kebijakan bagi hasil SDA diharapkan masyarakat daerah dapat merasakan hasil dari sumber daya alam yang dimilikinya. Hal ini karena selama pemerintahan orde baru hasil SDA lebih banyak dinikmati oleh

pemerintah pusat (Devas, 1989). Mekanisme bagi hasil SDA dan pajak bertujuan untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) pusat-daerah. Walaupun Indonesia terkenal sebagai daerah yang kaya akan SDA tetapi persebarannya tidak merata di seluruh daerah. Untuk daerah Kabupaten/Kota Propensi Sulawesi Selatan pemberian DAU juga memenuhi syarat-syarat di atas. Untuk lebih jelasnya perhatikan table 1.1

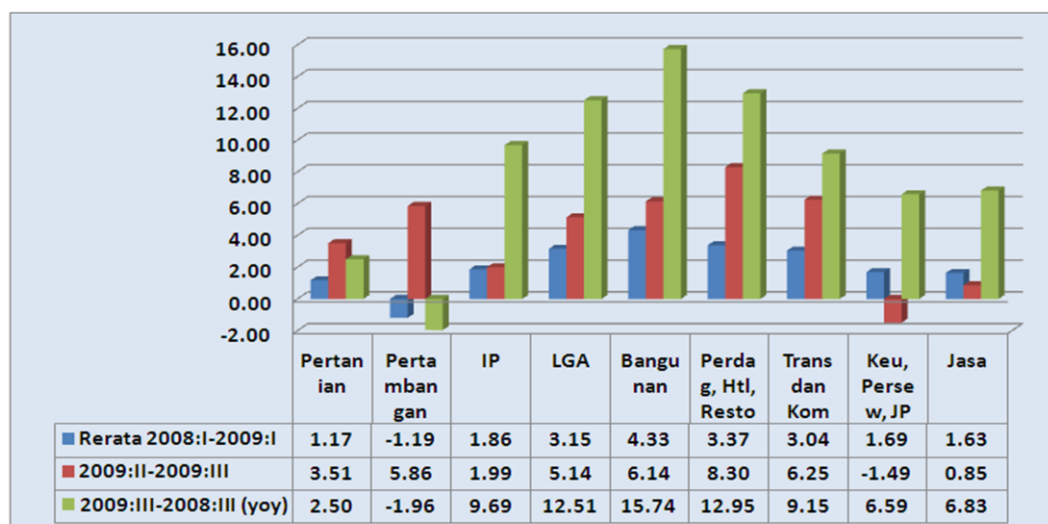
Table 1.1 Jumlah Dana Alokasi Umum Kab./Kota Provinsi Sul-Sel 2007-2009



Pada table di atas Makassar merupakan daerah dengan DAU terbesar di Sulawesi Selatan, tercatat pada tahun 2007 DAU Makassar sebesar 590.000,00, meningkat pada tahun 2008 sebesar 640.000,00 dan terus meningkat pada tahun 2009 dengan menembus angka 650.000,00. Hal ini menunjukkan besar DAU yang terima Kab/kota Makassar cukup tinggi untuk kawasan Sulawesi Selatan sedangkan DAU pada kota Pare-pare pada tahun 2007 tercatat

240.000,00, mengalami penurunan pada tahun 2008 sebesar 230.000,00 dan kembali meningkat pada 240.000,00 pada tahun 2009. Untuk kabupaten Sidrap tercatat DAU pada tahun 2007 sebesar 270.000,00, meningkat sebesar 295.000,00 pada tahun 2008 dan pada tahun 2009 mengalami peningkatan sebesar 305.000,00. Dan untuk kabupaten Selayar terjadi peningkatan DAU dari tahun ke tahun, dimana pada tahun 2007 tercatat sebesar 210.000,00, tahun 2008 meningkat menjadi 240.000,00 dan pada tahun 2009 kembali meningkat sebesar 250.000,00. Hal ini menunjukkan dana transfer untuk kab/kota di Sulawesi Selatan adanya tren peningkatan dari tahun ke tahun kecuali untuk Kota Pare-pare pada 2008 mengalami penurunan DAU. Besaran dana transfer yang diterima pada masing-masing daerah berpengaruh pada kondisi fiskal dan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Untuk melihat pertumbuhan ekonomi Sulawesi Selatan dapat dilihat pada table 1.2 di bawah ini :

### Pertumbuhan Ekonomi Sektoral Sulawesi Selatan



Sumber : Diolah dari BI, 2009

Tingkat pertumbuhan ekonomi terlihat fluktuasi dalam dua tahun, ini dapat dilihat pada pertumbuhan sektoral tertinggi selama 2009 kuartal III berada



pada sektor bangunan dan perdagangan, hotel dan restoran masing-masing 15,74% (yoy) dan 12,95% (yoy). Sementara dengan pertumbuhan ekonomi yang mencapai 15,74% dan 12,95% tidak berdampak besar terhadap angka penurunan kemiskinan dan secara kuantitas jumlah penduduk miskin cukup besar.

Upaya pemerintah dalam mengurangi kemiskinan dan ketimpangan pendapatan telah dilakukan sejak Pelita III dan menjadi agenda utama dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) tahun 2005-2009 melalui '*triple track strategy*' program pembangunan *pro growth*, *pro job* dan *pro poor*. Hingga tahun 2009, kemiskinan cenderung menurun hingga 14,15 persen, walaupun masih di bawah target RPJM 2005-2009 sebesar 8,2 persen dan target Deklarasi Milenium PBB sekitar 7 persen. Sedangkan indeks gini sebagai ukuran ketimpangan pendapatan, hingga tahun 2009 menunjukkan kecenderungan meningkat menjadi 0,37 yang sebelumnya sebesar 0,36 tahun 2005. Pertumbuhan ekonomi seharusnya lebih memberikan manfaat kepada penduduk miskin dan memberikan kesempatan untuk memperbaiki keadaan ekonominya, atau pertumbuhan ekonomi yang bersifat *pro poor growth*. *Pro poor growth* dengan titik berat pada penduduk miskin, akan memperbaiki kesejahteraan dan distribusi pendapatan akan lebih merata (*equity aspects*), dimana aspek ini akan memperkuat dampak pertumbuhan terhadap pengentasan kemiskinan (Kakwani dan Pernia, 2000 dan Grimm, *et al.*, 2007).

Beranjak dari konsep dan implementasinya dalam desentralisasi fiskal di Indonesia, besarnya transfer dana di daerah dan kemungkinan peningkatan PAD seharusnya memiliki korelasi yang positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tercermin melalui pertumbuhan ekonomi sehingga dapat menciptakan lapangan kerja dan mengurangi penduduk miskin.

Sehingga fenomena dampak mengenai kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan di Indonesia khususnya Propinsi Sulawesi Selatan dalam perspektif pengaruh dana perimbangan terhadap pengentasan kemiskinan menarik untuk di teliti.

Di Indonesia, Sulawesi Selatan sebagai salah satu provinsi yang mendapatkan dana perimbangan setiap tahunnya. Dana perimbangan ini kemudian dialokasikan ke kabupaten/kota se-Sulawesi Selatan yang jumlahnya berbeda satu sama lain. Perbedaan alokasi dana perimbangan ini menyebabkan terjadinya ketimpangan pertumbuhan ekonomi antara masing – masing kabupaten/kota.

Untuk melihat pengaruh Dana Perimbangan terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan di Sulawesi selatan sesuai dengan gambaran diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang “**Analisis Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Kemiskinan di Sulawesi Selatan Periode 2001-2010**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Implikasi langsung fungsi yang diserahkan kepada Daerah sesuai dengan UU No. 22/1999 adalah kebutuhan dana yang besar, untuk membiayai tugas yang menjadi tanggungjawabnya tersebut. Maka kepada daerah diberikan sumber-sumber pembiayaan baik melalui pemberian kewenangan dalam pemungutan pajak/retribusi, sistem transfer, dan pemberian kewenangan untuk melakukan pinjaman. Sistem pembiayaan tersebut merupakan langkah maju bila dibandingkan dengan pengaturan-pengaturan yang selama ini berlaku. Dengan adanya kebijakan tersebut sistem pembiayaan Daerah menjadi sangat jelas.

Meningkatnya penerimaan keuangan pemerintah daerah yang disebabkan oleh kebijakan fiskal pemerintah di era otonomi daerah seharusnya memiliki dampak terhadap perekonomian daerah yang bersangkutan. Semakin besarnya penerimaan anggaran yang diiringi semakin besarnya kewenangan pemerintah daerah diharapkan diikuti dengan peningkatan pelayanan publik yang bermuara pada peningkatan kinerja peningkatan perekonomian daerah yang juga berimbas terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat (pengentasan kemiskinan).

Sementara itu, implementasi kebijakan perimbangan keuangan Pusat ke Daerah melalui Dana Perimbangan ditujukan untuk mengurangi ketidakmampuan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah yang sangat bervariasi dan pemerataan pertumbuhan ekonomi. Dana bagi hasil tersebut diakui akan menyebabkan variasi antar Daerah karena didasarkan atas daerah penghasil sehingga hanya menguntungkan daerah-daerah tertentu dan besaran dana perimbangan yang dialokasikan ke daerah mempengaruhi besaran alokasi pengeluaran daerah atau belanja daerah. Hal ini pula yang terjadi di daerah kabupaten/kota yang ada di Sulawesi Selatan seperti Makassar, Bone, Maros, Bantaeng dan Palopo.

Berdasarkan latar belakang masalah, dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut: Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap pengentasan kemiskinan melalui belanja daerah di kota Makassar, kabupaten Bone, kabupaten Maros, kabupaten Bantaeng dan kota Palopo.

### **1.3 Tujuan**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas maka penelitian ini bertujuan, untuk melihat pengaruh Dana Perimbangan (DAU, DAK dan DBH) Terhadap tingkat Kemiskinan melalui belanja daerah antara Kab/Kota di Propensi Sulawesi Selatan, khususnya kab/kota Makassar, Bone, Maros, Bantaeng dan Palopo.

### **1.4 Manfaat**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, yaitu:

1. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten / Kota yang ada di Sulawesi Selatan Khususnya untuk kab/kota Makassar, Bone, Maros, Bantaeng dan Palopo dalam menyusun dan mengestimasi besaran dana transfer.
2. Dapat memberikan sumbangan informasi dan gambaran bagi para peneliti yang berminat terhadap permasalahan ketimpangan fiskal vertikal, belanja daerah dan pengentasan kemiskinan kemiskinan.
3. Memperluas khasanah pengkajian desentralisasi fiskal khususnya untuk daerah propensi Sulawesi Selatan

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Landasan Teori

##### 2.1.1. Dana Perimbangan

Dalam UU No. 25/1999 ditegaskan, bentuk transfer yang paling penting adalah DAU dan DAK, selain bagi hasil (*revenue sharing*). Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya kemampuan keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu, tujuan transfer adalah mengurangi kesenjangan keuangan horizontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilisasi aktifitas perekonomian di daerah.

Transfer atau *grants* dari Pempus secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yakni *matching grant* dan *non-matching grant*. Kedua *grants* tersebut digunakan oleh Pemda untuk memenuhi belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin adalah belanja yang sifatnya terus menerus untuk setiap tahun fiskal dan umumnya tidak menghasilkan wujud fisik (contoh: belanja gaji dan honorarium pegawai), sementara belanja pembangunan umumnya menghasilkan wujud fisik, seperti jalan, jalan bebas hambatan (*highway*), jembatan, gedung, pengadaan jaringan listrik dan air minum, dan sebagainya. Belanja pembangunan non-fisik diantaranya mencakup pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pemeliharaan keamanan masyarakat.

Analisis Zou (1994) berhasil mengidentifikasi beberapa konsekuensi dari perubahan *grants*. *Pertama*, kenaikan permanen dalam *matching grants* akan mempercepat investasi publik, memperbesar kapital jangka panjang, dan memperbesar belanja rutin jangka panjang, *Kedua*, kenaikan permanen dalam

*matching grants* untuk investasi dan belanja rutin mungkin mempercepat atau memperlambat investasi, *Ketiga*, kenaikan temporer atas *grants* sekarang (apapun bentuk *grants*) akan mendorong investasi publik, *Keempat*, kenaikan temporer *non-matching grants* pada masa yang akan datang akan mengurangi investasi sekarang dan meningkatkan belanja rutin sekarang, *Kelima*, kenaikan temporer *matching grants* pada masa yang akan datang untuk belanja rutin akan mengurangi investasi publik sekarang dan memperbesar belanja rutin sekarang, *keenam*, kenaikan sementara dalam *matching grants* pada masa yang akan datang untuk investasi mempunyai dampak ambigu terhadap investasi publik. Esensi dari temuan-temuan tersebut adalah adanya perubahan dalam total belanja daerah (rutin dan pembangunan) sebagai akibat perubahan dalam *grants* atau transfer dari Pemerintah pusat.

Menurut Robin Boadway ( Boadway, W.Robin and Wikdasin, e, David, 1984) adanya bantuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah (Dana Perimbangan) merupakan fakta di dalam pemerintahan dengan sistem multi tingkat mempunyai beberapa tujuan antara lain mengatasi masalah eksternalitas antar daerah, mengatasi perbedaan dalam kemampuan menarik pajak atau ketidak-seimbangan fiskal/ketimpangan fiskal, mencapai redistribusi pendapatan yang lebih merata antar daerah dan mengatasi inefisiensi sebagai akibat mobilitas tenaga kerja antar daerah.

Keuangan daerah, sebagai alat fiskal pemerintah daerah merupakan bagian integral dari keuangan negara dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, pemeratakan hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi selain stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah makin penting, selain karena keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan bantuan, tetapi juga karena makin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah

dan pemecahannya membutuhkan partisipasi aktif masyarakat daerah. Selain itu, peranan keuangan daerah yang makin meningkat akan mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggungjawab (Elia Radianto, 1997).

Dalam UU No.33 tahun 2004 dijelaskan bahwa Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan bagian pengaturan yang tidak terpisahkan dari sistem Keuangan Negara dan dimaksudkan untuk mengatur sistem pendanaan atas kewenangan pemerintahan yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan kepada Daerah.

Otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pengertian otonomi fiskal daerah, menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak, retribusi dan lain-lain. Namun demikian, dari hasil penelitian IKR (Indeks Kemampuan Rutin) daerah-daerah Tingkat II masih sangat rendah (Elia Radianto, 1997). Artinya bahwa PAD Dati II seluruh Indonesia Belum mampu membiayai pengeluaran rutin. Oleh karena itu otonomi daerah dan juga pemerintah dan pembangunan daerah dapat diwujudkan hanya apabila disertai otonomi keuangan yang efektif. Berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD, seperti pajak, retribusi dan sebagainya (Elia Radianto, 1996).

Sementara di lain pihak, ada dua pandangan yang bertentangan mengenai masalah otonomi daerah. Ada yang berpendapat bahwa kemampuan pemerintah daerah untuk menjalankan fungsinya tergantung pada kemampuannya dalam menggali sumber-sumber penerimaan yang independen, misalnya, pajak dan retribusi. Alokasi dana dari pemerintah pusat kepada daerah

akan disertai kontrol yang ketat terhadap pengeluaran daerah. Pemerintah daerah yang mempunyai pendapatan besar dan independent akan mempunyai posisi yang lebih baik dari pada pusat.

Sedangkan pandangan lain mengatakan bahwa hubungan antara ketergantungan daerah atas dana pusat dan keleluasaan daerah akan pengeluaran-pengeluarannya adalah tidak langsung. Berdasarkan pandangan ini, yang penting bagi otonomi daerah adalah daerah mempunyai sumber pendapatan yang elastis, tidak tergantung pada asal dana tersebut, dan mempunyai keleluasaan terutama dalam menggunakan dana bagi kepentingan masyarakat daerah di dalam batas-batas yang ditentukan perundang undangan ( Kenneth Davey, 1988).

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU Nomor 33 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 19). Dana Perimbangan terdiri atas, 1) Dana Bagi Hasil (DBH); 2) Dana Alokasi Umum (DAU); dan 3) Dana Alokasi Khusus (DAK). Menurut Bastian (2006: 338), Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu system pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, serta kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang – kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Pendapatan dalam



negeri neto adalah penerimaan Negara berasal dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi dengan penerimaan Negara yang dibagikan kepada daerah.

Jumlah DAU 26% ini merupakan jumlah DAU untuk seluruh provinsi dan kabupaten/kota. Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hal penentuan proporsi ini belum dapat dihitung secara kuantitatif. Proporsi DAU antara DAU provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan imbang 10% dan 90%. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan dalam APBN setiap tahun dan bersifat final.

Sidik *et.al* (2004: 77) mengatakan, perimbangan keuangan pusat dan daerah mencakup pengertian yang sangat luas yaitu, bahwa pelaksanaan otonomi daerah diwujudkan dalam suatu bentuk keadilan horizontal maupun vertikal, serta berusaha mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintahan (dari sisi keuangan) yang lebih baik menuju terwujudnya *clean government* dan *good governance*. Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan alat utama dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah. Sidik *et.al* (2004: 152) mengatakan, transfer dana dari pemerintah pusat kepada daerah (*intergovernmental fiscal transfer*) merupakan satu dari beberapa pilar pokok desentralisasi fiskal. Dalam konteks Indonesia dewasa ini, transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah tersebut adalah dalam wujud DAU dan DAK. DAU merupakan transfer dana yang bersifat umum (*block grant*), sementara DAK merupakan transfer dana yang bersifat spesifik, yaitu tujuan-tujuan tertentu yang sudah digariskan (*specipic grant*). Menurut Bird dan Vaillancourth (2000: 171), sistem transfer antarpemerintah di

Indonesia terdiri dari 2 (dua) bentuk, yaitu: *block grant*, yang digunakan untuk tujuan umum dengan penggunaan yang sesuai pedoman pusat; dan bantuan khusus (*specipic grant*) yang digunakan untuk pengeluaran yang telah ditentukan dan dikontrol secara detail oleh pusat. Mardiasmo (2004: 157) juga mengatakan, pada dasarnya terdapat dua jenis *grant* yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yaitu: *block grant* (Dana Alokasi Umum), dan *specipic grant* (Dana Alokasi Khusus).

Penerimaan merupakan salah satu refleksi seberapa besar daerah dipercaya dan mempunyai kemampuan mengelola sumber-sumber pendapatan sendiri untuk membiayai pengeluarannya. Jika untuk satu atau beberapa alasan sumber-sumber fiskal yang penting dikonsolidasikan dan dikelola di tingkat pusat, maka peran transfer akan menjadi dominan. Tetapi jika beberapa sumber fiskal yang penting dikelola oleh daerah, maka transfer seharusnya kurang dominan. Menurut Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (2008: 12), masalah strategis pada desentralisasi fiskal di Indonesia adalah pada sistem transfer antar tingkat pemerintahan.

Transfer dari pemerintah pusat pada prakteknya masih merupakan sumber pembiayaan dominan pada sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia. Sampai saat ini, penerapan sistem transfer di Indonesia dicirikan dengan sering adanya perubahan formula untuk *block grants* (DAU) dan *conditional grants* (DAK), peningkatan cakupan sektor dari *revenue sharing* (DBH) dan penerapan *earmarket* pengeluaran dari alokasi DBH yang diterima oleh daerah, perubahan total alokasi *block grants* DAU dan *conditional grants* DAK, serta belum adanya hubungan antara transfer dan *expenditure assignments* atau dalam hal ini target pencapaian SPM (standar pelayanan minimum).

Mardiasmo (2004: 155) juga mengatakan, sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk DAU, dan DAK, dan DBH.

#### **2.1.1.1 Dana Bagi Hasil**

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU Nomor 33 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 20). Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengandung pengertian bahwa pengalokasian Dana Bagi Hasil pada APBN merupakan pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah berupa pajak dan sumber daya alam. Menurut Bird dan Vaillancourt (2000: 42), banyak Negara menggunakan sistem bagi hasil pajak dengan mendistribusikan suatu persentase tetap pajak-pajak nasional tertentu, misalnya pajak pendapatan atau pajak pertambahan nilai ke pemerintah daerah. Sidik *et.al* (2004: 95) mengatakan, untuk menambah pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya dilakukan dengan pola bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak (SDA) antara pusat dan daerah. Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (2008: 44) menjelaskan, Dana Bagi Hasil merupakan dana perimbangan yang strategis bagi daerah-daerah yang memiliki sumber-sumber penerimaan pusat di daerahnya, meliputi penerimaan pajak pusat dan penerimaan dari sumber daya alam. Bagian daerah dari pajak maupun sumber daya alam tersebut telah ditetapkan besarnya berdasarkan suatu persentase tertentu. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak, terdiri dari Pajak Bumi dan

Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi dalam negeri, dan PPh Pasal 21.

Sedangkan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam, berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi.

Dana Bagi Hasil (*revenue sharing*) belum menyentuh seluruh sumber-sumber daya potensial yang diperoleh dari daerah kabupaten/kota baik berupa pajak, antara lain: PPN, PPh Pasal 25/29 Badan, dan jenis pajak lainnya, maupun dari sumber daya alam, yang secara umum masih tetap dikuasi oleh pemerintah pusat sebagai penerimaan dalam negeri pada APBN.

Dalam hal yang sama, Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (2008: 44) menegaskan, salah satu jenis pajak yang penting adalah Pajak Pertambahan Nilai (PPN), yang sampai saat ini secara formal dimiliki sepenuhnya oleh pusat. Dalam jangka panjang, diharapkan ada pembagian jenis PPN yang dimiliki pusat dan yang dimiliki daerah. Pembagian wewenang ini tentunya mempertimbangkan jenis komoditas/jasa yang dipungut PPNnya, pada tingkat pemerintahan mana pengelolaan ini akan optimal dan bagaimana mekanisme bagi hasilnya jika ada.

Penghitungan alokasi DAK dilakukan dua tahapan, yaitu Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK dan penentuan besaran alokasi DAK masing – masing daerah

Penentuan daerah tertentu harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Besaran alokasi DAK masing – masing daerah ditentukan dengan penghitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan

keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja pegawai negeri sipil daerah. Kriteria khusus ini ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional pada tahun anggaran bersangkutan. Sedangkan kriteria teknis disusun berdasarkan indicator – indicator kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK. Criteria teknis dirumuskan melalui indeks teknis oleh menteri teknis terkait. Selanjutnya menteri teknis menyampaikan criteria teknis kepada Menteri Keuangan.

#### **2.1.1.2 Dana Alokasi Umum**

Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU Nomor 33 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 21). Jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Menurut Kuncoro (2004: 30), DAU merupakan *block grant* yang diberikan kepada semua kabupaten/kota untuk tujuan mengisi kesenjangan antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskalnya, dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Dengan kata lain, tujuan penting alokasi DAU adalah dalam kerangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik antarpemerintah daerah di Indonesia.

Secara definisi DAU diartikan sebagai berikut (Sidik, *dalam* Kuncoro, 2004:30): Salah satu komponen dari Dana Perimbangan pada APBN, yang pengalokasiannya didasarkan atas konsep Kesenjangan Fiskal atau Celah Fiskal (*Fiscal Gap*), yaitu selisih antara Kebutuhan Fiskal dengan Kapasitas Fiskal,

Instrumen untuk mengatasi *horizontal imbalance*, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah di mana penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah dan *Equalization grant*, yaitu berfungsi untuk menetralisasi ketimpangan kemampuan keuangan dengan adanya PAD, Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Sumber Daya Alam yang diperoleh daerah.

Henley, *et.al* (dalam Mardiasmo, 2004: 157) mengidentifikasi beberapa tujuan pemerintah pusat memberikan dana bantuan dalam bentuk *grant* kepadapemerintah daerah, yaitu: a) Untuk mendorong terciptanya keadilan antar wilayah (*geo-graphical equity*); b) Untuk meningkatkan akuntabilitas (*promote accountability*); c) Untuk meningkatkan sistem pajak yang lebih progresif; dan d) Untuk meningkatkan keberterimaan (*acceptability*) pajak daerah. Ketentuan dan perhitungan penerimaan DAU suatu Daerah Kabupaten/Kota dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 27 dan 28.

Konsep kesenjangan fiskal untuk mengalokasikan DAU sudah tepat untuk diadopsi di Indonesia, karena memperhitungkan dua aspek sekaligus, yaitu kebutuhan dan juga kemampuan fiskal pemerintah daerah, dengan kondisi yang diharapkan, antara lain: 1) DAU harus mampu mengatasi ketimpangan horizontal yang sampai saat ini masih cukup tinggi, sebagai akibat adanya kebijakan-kebijakan yang justru mendistorsi formulasi DAU untuk mencapai tujuan tertentu, seperti *holdharmless policy* dan penggunaan belanja pegawai sebagai variabel; 2) Penilaian kebutuhan fiskal dalam formulasi DAU tidak lagi menggunakan proxy, namun telah menggunakan alat ukur yang lebih mencerminkan kebutuhan riil tiap-tiap daerah; 3) Perhitungan DAU dilakukan oleh lembaga yang independen yang terlepas dari berbagai macam kepentingan politik.

Pembagian DAU bukan dari kepentingan politik tetapi kepentingan daerah dalam pengertian yang sebenarnya yaitu kepentingan pemenuhan

kebutuhan pelayanan minimum. Dalam hal yang sama Bird dan Vaillancourt (2000: 171) menyatakan, ada beberapa bagian yang positif dari sistem bantuan antarpemerintahan di Indonesia, yaitu distribusi bantuan dilakukan dengan transparan, ditentukan dengan formula melalui pemanfaatan kriteria yang objektif; struktur dari bantuan sederhana, sebab hanya sedikit bentuk bantuan dan kriteria yang digunakan untuk pendistribusian; dan bantuan dapat menciptakan efek pemerataan secara keseluruhan atas ketersediaan penerimaan di daerah-daerah. Transparansi dan simplikasi dari sistem bantuan di Indonesia menyebabkan sistem tersebut lebih bagus di banding sistem-sistem lain yang pada umumnya dilakukan negara berkembang.

### **2.1.1.3 Dana Alokasi Khusus**

Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 23). Pemerintah menetapkan DAK untuk suatu daerah dengan memperhatikan kriteria tertentu, meliputi: a) Kriteria umum, ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); b) Kriteria khusus, ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah; dan c) Kriteria teknis, ditetapkan oleh kementerian negara/departemen teknis.

Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (2008: 39) menjelaskan, DAK merupakan suatu bentuk transfer pusat guna mendanai kewenangan yang telah disentralisasikan, yang juga sekaligus mengemban tugas untuk mendukung prioritas nasional. Sebagaimana terdapat di banyak

negara lain, maka bentuk transfer yang bersifat *specipic grant* akan mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjaga keselarasan arah pembangunan nasional. Di samping itu, DAK di Indonesia juga mempunyai fungsi untuk menjembatani pencapaian standar pelayanan minimum secara nasional, yang berarti bahwa DAK selayaknya dialokasikan kepada daerah tertentu yang belum bisa mencapai kualitas standar nasional pelayanan publik sebagaimana yang diharapkan. DAK tidak dialokasikan kepada semua daerah, namun hanya kepada daerah tertentu yang mempunyai kondisi khusus.

Kuncoro (2004: 34) mengatakan, DAK ditujukan untuk daerah khusus yang terpilih untuk tujuan khusus. Karena itu, alokasi yang didistribusikan oleh pemerintah pusat sepenuhnya merupakan wewenang pusat untuk tujuan nasional khusus. Kebutuhan khusus dalam DAK meliputi: kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah lain, kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah yang menampung transmigrasi, kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir/kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai.

Menurut Sidik, *et.al* (2004: 97), yang dimaksud dengan kebutuhan/kondisi khusus adalah: kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dalam pengertian kebutuhan yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya: kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis sarana/prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer, dan saluran *drainase primer*, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.



### **2.1.2 Belanja Daerah**

Belanja daerah adalah belanja yang tertuang dalam APBD yang diarahkan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. Secara umum belanja daerah dapat dikategorikan ke dalam belanja aparatur dan belanja publik. Belanja publik merupakan belanja yang penggunaannya diarahkan dan dinikmati langsung oleh masyarakat. Meskipun demikian, seiring perubahan peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pengelolaan keuangan daerah sejak pemberlakuan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2003 yang selanjutnya diganti dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006, kategorisasi belanja daerah selalu mengalami perubahan nama.

Berdasarkan teori keyness, APBD merupakan salah satu mesin pendorong pertumbuhan ekonomi. Peranan APBD sebagai pendorong dan salah satu penentu tercapainya target dan sasaran makro ekonomi daerah diarahkan untuk mengatasi berbagai kendala dan permasalahan pokok yang merupakan tantangan dalam mewujudkan agenda masyarakat yang sejahtera dan mandiri. Kebijakan pengelolaan APBD difokuskan pada optimalisasi fungsi dan manfaat pendapatan, belanja dan pembiayaan bagi tercapainya sasaran atas agenda-agenda pembangunan tahunan. Di bidang pengelolaan pendapatan daerah, akan terus diarahkan pada peningkatan PAD. Untuk merealisasikan hal tersebut akan dilakukan upaya intensifikasi dan ekstensifikasi dengan mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan yang telah ada maupun menggali sumber-sumber baru.

### **2.1.3 Kemiskinan**

Masalah kemiskinan yang identik dengan jumlah pendapatan masyarakat yang tidak memadai, harus selalu menjadi prioritas dalam pembangunan suatu negara. Meskipun masalah kemiskinan akan selalu muncul karena sifat dasar dari kemiskinan adalah relatif, namun ketika dari sebuah negara mengalami peningkatan taraf hidup, maka standar hidup akan berubah. Agenda mengatasi kemiskinan bagi suatu negara berkaitan dengan banyaknya faktor yang berhubungan dengan apa yang diakibatkan oleh kemiskinan itu sendiri, karena dampak dari kemiskinan itu akan berhubungan dengan kondisi fundamental yang menjadi syarat berlangsungnya pembangunan suatu negara yang berkelanjutan.

Menurut Novianto Dwi Wibowo (2003), esensi utama dari masalah kemiskinan adalah masalah aksesibilitas. Aksesibilitas dalam hal ini berarti kemampuan seseorang atau sekelompok orang dalam masyarakat untuk dapat mencapai atau mendapatkan sesuatu yang sebenarnya merupakan kebutuhan dasarnya dan seharusnya menjadi haknya sebagai manusia dan sebagai warga negara. Seseorang atau sekelompok orang yang miskin, akan mempunyai aksesibilitas yang rendah dan terbatas terhadap berbagai kebutuhan dan layanan dibandingkan mereka yang termasuk golongan menengah maupun golongan kaya.

Permasalahan aksesibilitas ini menjadi penting karena kemiskinan akan menjadi lingkaran setan karenanya, di mana golongan miskin tidak akan terangkat atau terlepas dari kemiskinan ketika mereka tidak dapat meningkatkan intelektualitas dan sumber daya mereka. Namun karena adanya masalah aksesibilitas tersebut, peningkatan ini akan menjadi suatu yang tidak mungkin

dilakukan. Pada akhirnya, sebagai akumulasi dari beban fisik dan psikologis akan menimbulkan berbagai eksese negatif seperti keresahan sosial.

Peranan pemerintah dari sisi fiskal disini adalah sebagai penyedia kewajiban publik di bidang pendidikan dan kesehatan yang tidak disentuh oleh pasar karena adanya kegagalan pasar dan dalam kaitannya dengan peranan pemerintah sebagai peranan alokasi, peranan distribusi, dan peranan stabilisasi melalui alokasi dana perimbangan serta belanja pemerintah.

## **2.2. Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah Dalam Pengentasan Kemiskinan**

Menurut Oates (1993) desentralisasi fiskal akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, karena pemerintah sub nasional/pemerintah daerah akan lebih efisien dalam produksi dan penyediaan barang-barang publik. Pengambilan keputusan pada level pemerintah lokal akan lebih didengarkan untuk menganekaragamkan pilihan lokal dan lebih berguna bagi efisiensi alokasi. Oates juga menyatakan bahwa desentralisasi fiskal meningkatkan efisiensi ekonomi yang kemudian berkaitan dengan dinamika pertumbuhan ekonomi. Perbelanjaan infrastruktur dan sektor sosial oleh pemerintah daerah lebih memacu pertumbuhan ekonomi daripada kebijakan pemerintah pusat. Menurutnya daerah memiliki kelebihan dalam membuat anggaran pembelanjaan sehingga lebih efisien dengan memuaskan kebutuhan masyarakat karena lebih mengetahui keadaannya.

Desentralisasi fiskal memang tidak secara jelas dinyatakan dalam UU Nomor 33 Tahun 2004. Namun, komponen dana perimbangan merupakan sumber penerimaan daerah yang sangat penting dalam pelaksanaan

desentralisasi. Dalam kebijakan fiskal, dana perimbangan merupakan inti dari desentralisasi fiskal.

Pembangunan merupakan suatu proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap masyarakat, dan institusi-institusi nasional, di samping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan. Pembangunan harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan, tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok-kelompok sosial yang ada di dalamnya untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang serba lebih baik, secara material maupun spiritual (Todaro, 2003:21)

Menurut pandangan ekonom klasik, Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus dan John Straurt Mill, maupun ekonom neo klasik, Robert Solow dan Trevor Swan, mengemukakan bahwa pada dasarnya ada empat faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yaitu (1) jumlah penduduk, (2) jumlah stok barang modal, (3) luas tanah dan kekayaan alam, dan (4) tingkat teknologi yang digunakan (Sukirno, 1985: 275). Suatu perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan atau berkembang apabila tingkat kegiatan ekonomi lebih tinggi dari pada apa yang dicapai pada masa sebelumnya, perkembangan realisasi dana perimbangan tiap tahunnya semakin meningkat yang mengindikasikan kebutuhan belanja daerah yang semakin besar tiap tahunnya yang berefek pada pertumbuhan ekonomi dalam pengentasan kemiskinan.

Sejalan dengan teori pengeluaran pemerintah yaitu dengan meningkatnya pendapatan pemerintah maka secara relative pengeluaran pemerintahpun meningkat. Menurut wagner (hukum wagner) bahwa dalam

suatu perekonomian apabila pendapatan meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Dengan meningkatnya pengeluaran pemerintah akan meningkatkan pula kegiatan ekonomi, ini menjadi syarat yang mengarah pada pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan ekonomi yang para ahli menyebut dengan istilah pembangunan ekonomi adalah usaha-usaha untuk meningkatkan taraf hidup suatu bangsa yang sering diukur dengan tinggi rendahnya pendapatan perkapita, tetapi biasanya istilah pertumbuhan ekonomi digunakan untuk menyatakan perkembangan ekonomi di negara-negara maju dan istilah pembangunan ekonomi untuk menyatakan perkembangan ekonomi di negara-negara berkembang. Perekonomian dapat dinyatakan dalam keadaan berkembang jika pendapatan perkapita menunjukkan kecenderungan meningkat dalam jangka panjang. Tetapi tidak berarti kenaikannya secara terus menerus. Suatu perekonomian akan dapat mengalami penurunan dalam tingkat kegiatan ekonominya apabila terjadi resesi ekonomi, kekacauan politik dan penurunan ekspor. Tetapi jika keadaan demikian hanya bersifat sementara, kegiatan ekonomi meningkat secara rata-rata dari tahun ke tahun, maka masyarakat tersebut dapatlah dikatakan mengalami pembangunan ekonomi dan bersefak pada pengentasan kemiskinan.

Kuznets (1955) yang telah berjasa besar dalam memelopori analisis pola-pola pertumbuhan historis di negara-negara maju mengemukakan pada tahap-tahap pertumbuhan awal, distribusi pendapatan cenderung memburuk, namun pada tahap-tahap berikutnya hal itu akan membaik. Observasi inilah yang kemudian dikenal secara luas sebagai konsep kurva Kuznets U terbalik (Todaro, 2000:207). pada tahap awal pertumbuhan ekonomi terdapat *trade-off* antara pertumbuhan dan pemerataan. Pola ini disebabkan karena pertumbuhan pada tahap awal pembangunan cenderung dipusatkan pada sektor modern

perekonomian yang pada saat itu kecil dalam penyerapan tenaga kerja. Ketimpangan membesar karena kesenjangan antar sektor modern dan tradisional meningkat. Peningkatan tersebut terjadi karena perkembangan disektor modern lebih cepat dibandingkan dengan sektor tradisional. Akan tetapi dalam jangka panjang, pada saat kondisi ekonomi mencapai tingkat kedewasaan (*maturity*) dan dengan asumsi mekanisme pasar bebas serta mobilitas semua faktor-faktor produksi antar negara atau daerah tanpa sedikitpun rintangan atau distorsi, maka perbedaan dalam laju pertumbuhan *output* antar negara akan cenderung mengecil bersamaan dengan tingkat pendapatan perkapita dan laju pertumbuhan rata-ratanya yang semakin tinggi di setiap negara, yang akhirnya menghilangkan kesenjangan.

Kesenjangan ekonomi atau ketimpangan dalam distribusi pendapatan antar kelompok masyarakat berpendapatan tinggi dan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah serta tingkat kemiskinan atau jumlah orang yang berada dibawah garis kemiskinan ( *poverty line* ) merupakan dua masalah besar di banyak negara berkembang, tidak terkecuali Indonesia.

Dengan tercapainya distribusi pendapatan yang lebih adil melalui upaya-upaya pengurangan kemiskinan masyarakat, maka akan segera tercipta banyak insentif atau rangsangan-rangsangan materiil dan psikologis yang pada gilirannya akan menjadi penghambat kemajuan ekonomi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa upaya-upaya pengentasan kemiskinan serta penanggulangan ketimpangan pendapatan dalam suatu negara atau pun daerah dapat dilihat seberapa besar penerimaan (dana perimbangan) yang diperoleh dalam suatu daerah dan seberapa besar efek alokasi belanja daerah yang dikeluarkan pemerintah dalam hal pengentasan kemiskinan.

Pengalokasian dana perimbangan kepada daerah – daerah di Indonesia dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Hal ini bertujuan untuk mengurangi ketimpangan keuangan antardaerah. Pengalokasian dana perimbangan akan mendorong pertumbuhan ekonomi di setiap daerah. Pertumbuhan ekonomi akan berdampak pada distribusi pendapatan yang berefek pada pengentasan kemiskinan.

Dana perimbangan merupakan salah satu penerimaan daerah ataupun input pemerintah yang mempengaruhi output pengeluaran dalam pencapaian pembangunan dan pengentasan kemiskinan. Hal ini dapat dilihat dalam model yang dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, presentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas. Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas social seperti halnya, program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

### 2.3 Studi Empiris

Beberapa hasil penelitian dan studi empiris sebelumnya mengenai pengaruh dana perimbangan terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan antara lain:

Joko Waluyo (2007) dalam penelitiannya tentang *Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Ketimpangan Pendapatan Antardaerah Di Indonesia*. Menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal berdampak meningkatkan pertumbuhan ekonomi relatif lebih tinggi di daerah pusat bisnis dan daerah yang kaya sumber daya alam daripada daerah bukan pusat bisnis dan miskin sumber daya alam. Sedangkan daerah-daerah yang miskin SDA dan bukan pusat bisnis dan industri mengandalkan penerimaan daerahnya dari DAU, dan DAK. Di samping itu desentralisasi fiskal akan berdampak mengurangi ketimpangan pendapatan antardaerah.

Ismi Rizky Fitriyanti dan Suryo Pratolo (2009) dalam penelitiannya tentang *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Pembangunan Terhadap Rasio Kemandirian dan Pertumbuhan Ekonomi (Studi pada Kota, Kabupaten dan Provinsi di DIY)*. Menyimpulkan adanya pengaruh yang signifikan antara PAD terhadap Rasio Kemandirian, terdapat pengaruh yang signifikan antara Belanja Pembangunan terhadap Rasio Kemandirian, tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara PAD terhadap Pertumbuhan Ekonomi, tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara Rasio Kemandirian terhadap Pertumbuhan Ekonomi, tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara Belanja Pembangunan terhadap Pertumbuhan Ekonomi, tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara PAD terhadap Pertumbuhan Ekonomi melalui Rasio Kemandirian, dan tidak terdapat



pengaruh yang signifikan antara Belanja Pembangunan terhadap Pertumbuhan Ekonomi melalui Rasio Kemandirian.

Ardi Hamzah (2009), dalam penelitiannya tentang pengaruh *Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Publik Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan dan Pengangguran: Pendekatan Analisis Jalur (Studi Pada 38 Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur Periode 2001-2006)*. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah PAD dan Dana Perimbangan secara langsung tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Publik, PAD dan Dana Perimbangan secara langsung dan tidak langsung melalui Belanja Publik tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Belanja Publik secara langsung tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan secara tidak langsung melalui Pertumbuhan Ekonomi tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kemiskinan dan pengangguran, dan Pertumbuhan Ekonomi secara langsung berpengaruh secara signifikan terhadap kemiskinan tetapi tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengangguran.

### **2.3 Kerangka Pikir**

Ketimpangan Fiskal antara daerah di Sulawesi Selatan Dapat dilihat pada kebutuhan fiskal maupun kapasitas fiskal. Nilai transfer yang diberikan adalah berdasarkan selisih positif dari kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskalnya, yang disebut dengan kesenjangan fiskal. Kesenjangan fiskal antara daerah dengan kondisi riil daerah, yakni dengan melihat besaran kebutuhan daerah maupun kapasitasnya. Dengan pendekatan ini adanya daerah yang menerima bantuan terlalu banyak atau sebaliknya terlalu sedikit. Transfer ke

daerah betul-betul didasarkan pada pemenuhan anggaran yang memang harus ditutup oleh Pemerintah Pusat. Adanya kebutuhan anggaran yang berbeda-beda ini akan berdampak pada alokasi dana yang diterimanya.

Peningkatan PAD melalui DBH dan sumber-sumber lainnya sebenarnya merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. Daerah yang pertumbuhan ekonominya positif mempunyai kemungkinan mendapatkan kenaikan PAD. Perspektif ini menyarankan bahwa seharusnya pemerintah daerah lebih berkonsentrasi pada pemberdayaan kekuatan ekonomi lokal untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi daripada sekedar mengeluarkan produk perundangan terkait dengan pajak dan retribusi. Pertumbuhan ekonomi merupakan meningkatnya tingkat kegiatan ekonomi pada suatu daerah yang kemudian akan berdampak pada tingkat kemakmuran dan kemandirian daerah yang mengarah pada pengentasan kemiskinan. Pertumbuhan ini akan terjadi apabila masing-masing aspek dalam suatu daerah bekerjasama dalam meningkatkan kualitas kegiatan ekonomi seperti contoh dengan meningkatkan investasi maka secara langsung juga akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dalam upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif dan layanan publik (pendidikan, kesehatan, akses jalan dll) di daerah. Terdapat pengaruh yang positif secara langsung baik antara DAU, DAK dan DBH terhadap belanja daerah. Pengalokasian dana lebih dioptimalkan dalam bentuk pelayanan publik dalam APBD untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam pengentasan kemiskinan.

Besaran dana perimbangan dan pengalokasian anggaran belanja daerah yang efektif dapat memacu pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan fiskal yang

selanjutnya akan menciptakan pembangunan ekonomi yang lebih tinggi. Belanja modal yang dilakukan digunakan untuk pembangunan sehingga masyarakat dapat menikmati pembangunan tersebut. Dengan tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas di berbagai sektor. Sehingga produktivitas masyarakat semakin tinggi dan pada akhirnya akan meningkatkan distribusi pendapatan perkapita.

**Gambar 2.1**

**Model Kerangka Pikir  
Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Pertumbuhan Ekonomi  
dan Kemiskinan Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan**



#### **2.4 Hipotesis Penelitian**

Dari rumusan masalah dan landasan teori yang diuraikan diatas maka hipotesis terhadap penelitian ini adalah di duga kebijakan pemerintah dilihat dari sisi fiskal (dana perimbangan) dan belanja daerah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat kemiskinan di Sulawesi selatan pada tahun 2001-2010.