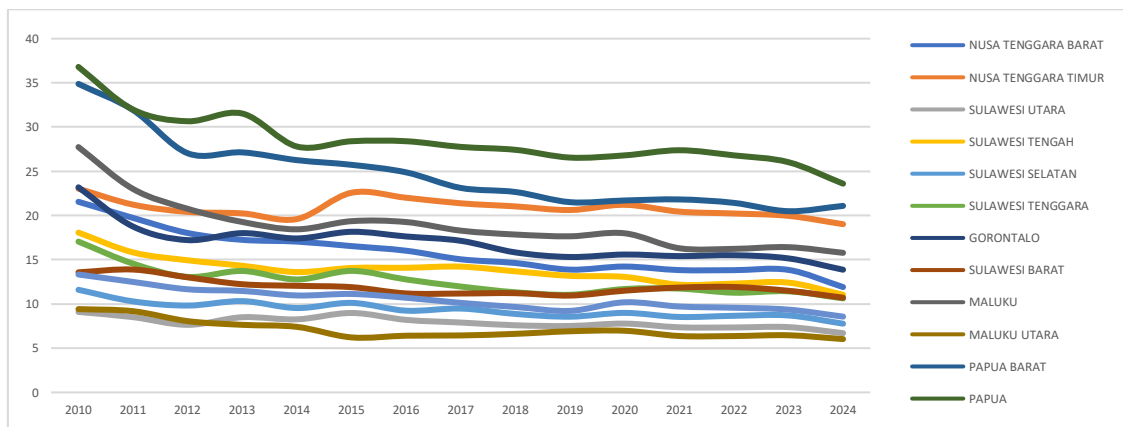


BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan hingga saat ini masih menjadi isu sentral yang dihadapi oleh berbagai daerah di Kawasan Timur Indonesia. Masalah ini kemudian diperparah dengan adanya pandemi yang menyebabkan banyaknya kelompok masyarakat rentan yang jatuh miskin. Kehadiran pandemi Covid-19 telah menyebabkan banyaknya wilayah yang terpaksa harus membatasi pergerakan masyarakatnya untuk mengurangi resiko penyebaran virus. Namun, upaya-upaya preventif tersebut nyatanya berimplikasi pada lumpuh dan terganggunya aktivitas ekonomi sehingga menyebabkan tujuan pembangunan untuk mengatasi berbagai permasalahan makro ekonomi utamanya kemiskinan menjadi lebih sulit tercapai. Bahkan setelah pandemi berakhir, angka kemiskinan masih berada jauh di atas level yang ditargetkan dalam tujuan pembangunan berkelanjutan.



Sumber: Badan Pusat Statistik (2025)

Gambar 1. 1

Perkembangan Persentase Penduduk Miskin Per Provinsi di Kawasan Timur Indonesia Tahun 2010-2024



arkan data dari badan pusat statistik (BPS), sebagian besar wilayah di r Indonesia masih mengalami tingkat kemiskinan yang tergolong tinggi.

Pada tahun 2024, sejumlah wilayah masih mencatatkan tingkat kemiskinan di angka dua digit. Secara keseluruhan, meskipun jumlah maupun persentase penduduk miskin cenderung menunjukkan trend penurunan dalam 15 tahun terakhir, persentase penurunannya masih sangat lambat.



Sumber: Badan Pusat Statistik (2025)

Gambar 1. 2
Tingkat Kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia Tahun 2024

Angka kemiskinan di beberapa daerah di Kawasan Timur Indonesia bahkan lebih tinggi dari level nasional. Dari total dua belas provinsi yang ada di Kawasan ini, hanya tiga yang memiliki persentase di bawah level nasional, yaitu Maluku Utara, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Selatan. Sementara sembilan provinsi lainnya memiliki tingkat kemiskinan yang jauh diatas level nasional. Bahkan untuk Provinsi Papua dan Papua Barat, persentase penduduk miskinnya masih di atas 20 persen. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa upaya pengentasan kemiskinan belum mencapai hasil yang diharapkan. Di periode yang sama, kemiskinan baik yang ditinjau dari segi persentase, indeks kedalaman, maupun indeks keparahan kemiskinan juga menunjukkan kondisi serupa. Lambatnya penurunan angka kemiskinan ini tentunya akan mempengaruhi



hiteraan masyarakat. Dengan demikian, kemiskinan masih menjadi ar yang harus menjadi prioritas daerah.

Salah satu komponen penting yang dapat membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat ialah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi diharapkan dapat mendorong percepatan penurunan kemiskinan karena mampu menciptakan lapangan pekerjaan, meningkatkan pendapatan masyarakat, serta memperbaiki akses masyarakat terhadap layanan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan. Namun, pertumbuhan ini harus diiringi dengan kebijakan inklusif agar manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat, terutama yang berada dalam kondisi rentan atau miskin.

Marinho *et al.* (2017) dan Iqbal *et al.* (2021) menemukan bahwa peningkatan dalam pertumbuhan ekonomi secara signifikan dapat menurunkan tingkat kemiskinan di Brazil dan negara-negara Asia yang ditelitinya. Lebih lanjut, Rezk *et al.* (2022) menemukan bahwa peningkatan dalam pertumbuhan ekonomi juga mampu menurunkan tingkat kemiskinan di Egypt. Namun, menurunkan tingkat kemiskinan akan sulit dilakukan jika pertumbuhan ekonomi tidak dibarengi dengan intervensi khusus dalam mendukung penduduk miskin. Tri (2020) menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi menurunkan tingkat kemiskinan di vietnam namun belum berjalan secara berkelanjutan.

Agar tingkat kemiskinan dapat diturunkan secara signifikan dan berkelanjutan, kenaikan level output yang dihasilkan dalam suatu wilayah seharusnya tidak hanya berasal dari sektor-sektor industri atau jasa tetapi perlu pula dipastikan berasal dari sektor-sektor dimana mayoritas penduduk miskin bekerja, seperti sektor pertanian maupun sektor-sektor yang bersifat padat karya. Peningkatan produktivitas dalam sektor pertanian memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap penurunan angka kemiskinan

dengan sektor industri dan jasa (Ivanic dan Martin, 2018). Oleh karena itu, ekonomi seharusnya dapat bersifat inklusif dalam arti bahwa pertumbuhan



tersebut tidak hanya meningkatkan level produksi tetapi juga dibarengi dengan penurunan kemiskinan dan berbagai permasalahan makro lainnya.

Sejauh ini, pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia, khususnya di Kawasan Timur yang cenderung masih tertinggal dibandingkan dengan kawasan lainnya. Salah satu pendekatan utama yang diterapkan adalah kebijakan fiskal yang berfokus pada peningkatan alokasi anggaran untuk pembangunan daerah. Dalam pelaksanaan kebijakan fiskal, pemerintah melakukan kebijakan terkait perubahan penerimaan dan pengeluaran daerahnya. Pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggarannya pada program yang mampu mengatasi berbagai permasalahan ekonomi daerah, termasuk kemiskinan.

Instrumen kebijakan fiskal yang umumnya digunakan yakni terkait penerimaan maupun belanja daerah. Penerimaan daerah diharapkan mampu meningkatkan kemampuan daerah dalam mendanai pengeluaran-pengeluaran daerah. Beberapa komponen penerimaan daerah meliputi pendapatan asli daerah (PAD) dan dana transfer pemerintah pusat ke daerah. Sedangkan belanja daerah umumnya digunakan untuk membiayai pembangunan-pembangunan daerah yang pada akhirnya diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sejatinya, yang lebih berperan langsung terhadap penurunan kemiskinan adalah belanja, karena penerimaan daerah belum tentu sepenuhnya diarahkan untuk kepentingan pengentasan kemiskinan. Namun, jika penerimaan daerah digunakan untuk mendanai belanja-belanja yang berkaitan dengan penduduk miskin, seperti belanja kesehatan dan pendidikan, maka penerimaan tersebut dapat berkontribusi pada pengentasan kemiskinan. Oleh karena itu, efektivitas kebijakan fiskal sangat bergantung pada seberapa besar anggaran penerimaan daerah yang



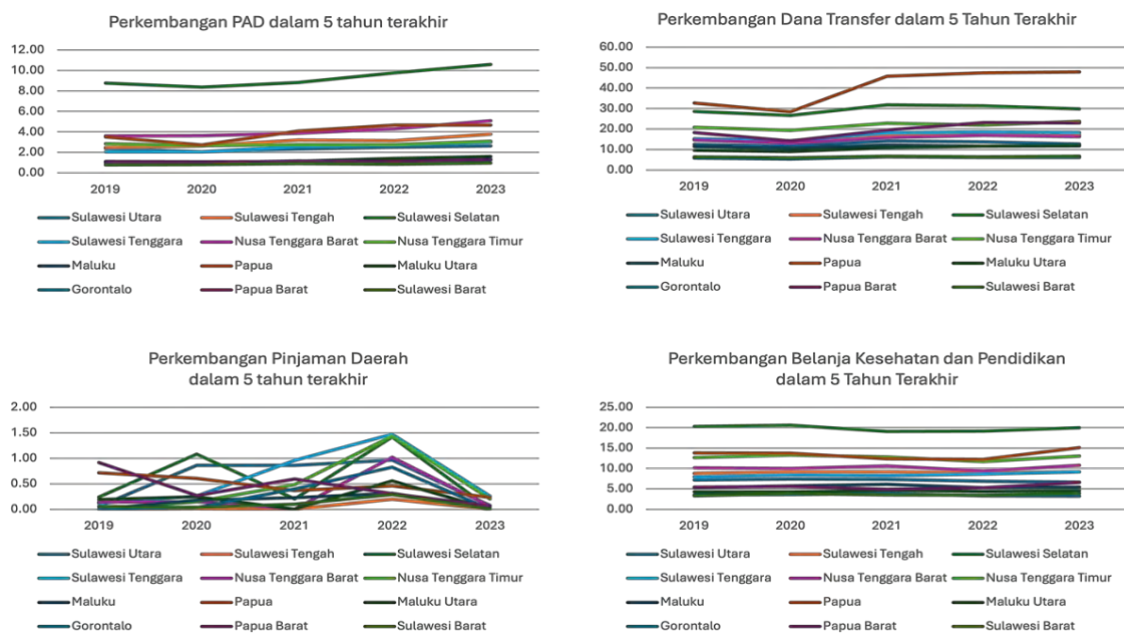
untuk mendanai belanja-belanja sektor produktif mampu memenuhi masyarakat miskin.

Secara lebih spesifik, beberapa komponen belanja pemerintah daerah yang dapat menyentuh langsung masyarakat miskin antara lain belanja kesehatan dan pendidikan. Hal ini karena kemiskinan seringkali disebabkan oleh terbatasnya akses masyarakat terhadap berbagai layanan dasar tersebut, yang sangat berpengaruh terhadap kualitas hidup mereka. Oleh karena itu, belanja pada sektor ini menjadi penting karena dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, yang pada gilirannya mampu mendorong produktivitas yang lebih tinggi dan meningkatkan pendapatan masyarakat rentan dan miskin.

Di sisi lain, pinjaman daerah juga merupakan salah satu instrumen fiskal yang penting dalam pembiayaan daerah. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan pinjaman sebagai salah satu alternatif pembiayaan dalam menutup defisit APBD dan mengatasi keterbatasan kemampuan keuangan daerah. Secara teori, pengeluaran pemerintah pada umumnya didanai dari penerimaan pemerintah, sehingga ketika pengeluaran pemerintah ditingkatkan, maka perlu dibarengi dengan peningkatan jumlah penerimaan agar dapat mendanai berbagai pengeluaran tersebut. Namun, secara empirik, pemerintah tidak bisa sekaligus menyeimbangkan keduanya secara bersamaan apalagi dalam kondisi pandemi dan pasca pandemi sehingga menyebabkan pengeluaran didanai oleh sumber lain seperti pinjaman guna menutupi defisit tersebut. Selama tahun 2020, pemerintah daerah bahkan menggunakan pinjaman dalam jumlah besar dari dana pemulihan ekonomi nasional (PEN) untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritasnya dalam rangka mempercepat penanganan dampak pandemi di daerahnya masing-masing. Diharapkan dengan dioptimalkannya penggunaan pinjaman ini, maka pemerintah daerah dapat lebih cepat memulihkan ekonomi daerahnya sehingga aktivitas ekonomi bisa kembali berjalan normal dan persoalan kemiskinan dapat diatasi. Berikut

a perkembangan instrumen kebijakan fiskal dalam lima tahun terakhir:





Sumber: Badan Pusat Statistik (2024)

Gambar 1.3.

Perkembangan PAD, Dana Transfer, Pinjaman Daerah, dan Belanja Kesehatan dan Pendidikan Tahun 2019 – 2023

Data diatas memperlihatkan bahwa terdapat kecenderungan peningkatan realisasi pendapatan asli daerah dan dana transfer di Kawasan Timur Indonesia selama lima tahun terakhir, sedangkan komponen proporsi belanja kesehatan dan pendidikan terhadap total belanja daerah cenderung mengalami sedikit penurunan di sejumlah provinsi di KTI. Di sisi lain, perkembangan realisasi pinjaman daerah mengalami fluktuasi yang disebabkan oleh beberapa provinsi tidak melakukan pinjaman di tahun 2019 dan 2023, namun lonjakan pinjaman terjadi di tahun 2020 ketika terjadi pandemi. Di awal pandemi tersebut, sebagian besar daerah mengalami kesulitan dalam menghimpun sumber-sumber pendapatan daerah sehingga mereka harus melakukan pinjaman demi



ngeluaran besar-besaran yang ditujukan untuk mencegah penyebaran ersebut. Perlu dipertimbangkan pula bahwa meskipun kebijakan ini mpu untuk mengatasi dampak pandemi dalam jangka pendek, tetapi

respon kebijakan ini mungkin memiliki konsekuensi jangka panjang bagi kesinambungan fiskal.

Beberapa studi empiris terkait pengaruh instrumen kebijakan fiskal terhadap kemiskinan menghasilkan temuan yang beragam. Dzigbede dan Pathak (2020) menemukan bahwa kebijakan fiskal dalam bentuk peningkatan belanja kesehatan dan pendidikan berhasil menurunkan tingkat kemiskinan di Ghana dan meningkatkan pendapatan kelompok berpendapatan terbawah, namun hasil berbeda ditemukan oleh Omodero (2019) dan Maisarah dan Sari (2020) di Nigeria dan Aceh. Sementara itu, Abdillah dan Mursinto (2016), Astuti et.al (2019), dan Wibisono, Abidin, dan Ekowati (2024) menemukan bahwa PAD dapat berkontribusi terhadap penurunan kemiskinan di sejumlah daerah di Indonesia, sementara Voto dan Ngepah (2023) menemukan hasilnya tidak signifikan di 37 negara berkembang yang ditelitinya. Putra (2017) menemukan bahwa dana transfer memiliki pengaruh signifikan terhadap penurunan angka kemiskinan di Indonesia baik itu persentase maupun indeks ketimpangan kemiskinannya. Namun, Silas *et al.* (2018) menemukan hal sebaliknya dimana peningkatan dalam dana transfer pemerintah justru meningkatkan tingkat kemiskinan di Kenya. Phan dan Vo (2022) menemukan bahwa pinjaman daerah berpengaruh negatif terhadap kemiskinan di Vietnam, namun hasil berbeda di temukan oleh Dwitya (2024) dan Oktaviani (2018) di Bangladesh, India, Pakistan, dan Sri Lanka.

Saat ini, studi empiris mengenai pengaruh instrumen kebijakan fiskal terhadap kemiskinan memang sudah cukup banyak di lingkup internasional, nasional, maupun daerah tetapi hasilnya masih *inconclusive* dan masih langka yang melihat dari sudut kasus kelompok wilayah seperti Kawasan Timur Indonesia. Wahyuni *et al.* (2012)



bahwa salah satu hal yang menyebabkan masih tingginya angka kemiskinan di Indonesia ialah karena masing-masing wilayah memiliki karakteristik kemiskinan yang berbeda-beda sedangkan kebijakan yang umumnya diambil

oleh pemerintah cenderung bersifat homogen untuk seluruh daerah. Hal tersebut menyebabkan program yang dijalankan sering kali tidak mencapai hasil yang diinginkan karena kurang relevan dengan prioritas kebutuhan masyarakat miskin setempat. Hal inilah yang mendasari penelitian ini dilakukan untuk mendalami bagaimana peran kebijakan fiskal dalam kasus di Kawasan Timur Indonesia.

Urgensi kedua adalah karena studi empirik yang melihat pengaruh secara tidak langsung tersebut masih relatif terbatas khususnya di Kawasan Timur Indonesia. Padahal kebijakan fiskal juga sebenarnya dapat efektif mempengaruhi kemiskinan tetapi secara tidak langsung melalui pertumbuhan ekonomi, seperti yang ditemukan oleh Romer (1986), Barro (2000) dan Barro Robert J. dan Sala-i-Martin (2004), Sepulveda dan Martinez-Vazquez (2011).

Atas dasar hal tersebut, maka perlu dilakukan suatu penelitian terkait efektivitas pelaksanaan kebijakan fiskal dalam mengatasi masalah kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia. Dengan demikian, maka dapat diketahui bagaimana peran dari masing-masing instrumen kebijakan fiskal yakni pendapatan asli daerah, dana transfer, pinjaman daerah dalam mempengaruhi kemiskinan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui alokasinya ke belanja kesehatan dan pendidikan serta dampaknya pada pertumbuhan ekonomi, mengetahui jenis instrumen fiskal apa yang lebih efektif diterapkan di kawasan tersebut dalam membantu masyarakat miskin keluar dari garis kemiskinan, strategi dan program apa yang tepat diterapkan dalam perencanaan pembangunan daerah kedepannya, serta mengetahui formulasi kebijakan pengalokasian anggaran yang lebih efisien dalam perencanaan penganggaran daerah di masa mendatang utamanya dalam rangka menurunkan angka kemiskinan.



1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dari penelitian ini antara lain:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung melalui belanja kesehatan dan pendidikan serta pertumbuhan ekonomi?
2. Apakah dana transfer berpengaruh terhadap kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung melalui belanja kesehatan dan pendidikan serta pertumbuhan ekonomi?
3. Apakah pinjaman daerah berpengaruh terhadap kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung melalui belanja kesehatan dan pendidikan serta pertumbuhan ekonomi?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka berikut merupakan tujuan dari penelitian ini:

1. Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung melalui belanja kesehatan dan pendidikan serta pertumbuhan ekonomi.
2. Menganalisis pengaruh dana transfer terhadap kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung melalui belanja kesehatan dan pendidikan serta pertumbuhan ekonomi.
3. Menganalisis pengaruh pinjaman daerah terhadap kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung melalui belanja kesehatan dan pendidikan serta pertumbuhan ekonomi.



1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak berikut:

1. Pemerintah sebagai pengambil kebijakan, dapat menjadikan penelitian ini sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan dalam menyusun perencanaan dan penganggaran daerah di Kawasan Timur Indonesia.
2. Kalangan akademisi dapat menjadikan penelitian ini sebagai bahan referensi untuk penulisan yang akan datang yang berkaitan dengan topik yang diangkat.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Konsep Kemiskinan

Salah satu pendekatan modern dalam memahami kemiskinan dikemukakan oleh David Brady yang mengembangkan teori-teori mengenai penyebab kemiskinan. Brady (2019) berpendapat bahwa sebagian besar teori kemiskinan dapat dikelompokkan dalam tiga kategori utama, yaitu *Behavioral Theory*, *Structural Theory*, dan *Political Theory*. Masing-masing kategori ini memberikan perspektif yang berbeda mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kemiskinan. *Behavioral theory* menyoroti bagaimana individu mengambil keputusan berdasarkan insentif dan budaya. Menurut teori ini, orang menjadi miskin karena mereka terlibat dalam perilaku yang tidak produktif, seperti menjadi ibu rumah tangga atau pengangguran.

Sedangkan *structural theory* lebih menekankan pada bagaimana faktor demografis dan kondisi ekonomi dapat mempengaruhi perilaku dan membatasi peluang individu sehingga menyebabkan kemiskinan. Dalam pandangan teori ini, kondisi sosial dan ekonomi dapat menyebabkan individu melakukan perilaku yang tidak produktif atau bahkan merugikan, yang pada akhirnya menyebabkan mereka menjadi miskin. Contohnya, kesulitan ekonomi dapat mendorong individu untuk terjebak dalam perilaku seperti menganggur atau menikah di usia dini dengan pasangan yang tidak stabil secara ekonomi. Perilaku inilah yang pada gilirannya memperburuk kondisi individu tersebut dan menyebabkan kemiskinan. Selain itu, struktur sosial dan ekonomi juga dapat



kemiskinan secara langsung. Jika suatu wilayah memiliki tingkat yang tinggi, maka banyak individu akan kesulitan memperoleh pekerjaan karena kurangnya lapangan pekerjaan dan ketidaksetaraan akses terhadap

sumberdaya yang ada. Selanjutnya, interaksi antara struktur sosial dan ekonomi dengan perilaku individu juga dapat memperbaiki ataupun memperburuk dampak dari perilaku tersebut. Dalam hal ini, individu tidak selalu dapat mengubah situasi mereka dengan hanya mengubah perilaku karena adanya struktur sosial dan ekonomi yang dapat mempengaruhi kondisi di lingkungan mereka.

Di sisi lain, *political theory* memiliki pandangan bahwa kekuasaan dan struktur institusi berperan dalam pembentukan kebijakan, yang pada gilirannya berdampak pada kemiskinan, serta mempengaruhi hubungan antara perilaku dan kemiskinan. Dalam kata lain, teori ini menganggap bahwa kemiskinan bukan hanya masalah individu, tetapi juga merupakan hasil dari dinamika politik dan kebijakan yang mengatur bagaimana sumber daya didistribusikan dalam suatu wilayah.

Teori lain yang juga berbicara terkait kemiskinan adalah teori *Capability Approach* dari Amartya Sen. Teori Sen ini dijelaskan dalam Scheiweiger (2021) dimana kemiskinan dipandang bukan hanya dari kurangnya pendapatan, tetapi juga sebagai keterbatasan dalam akses terhadap sumber daya dasar yang diperlukan untuk hidup layak, seperti akses terhadap pendidikan, layanan kesehatan, atau berpartisipasi dalam kehidupan sosial dan politik. Orang miskin bukan korban pasif, tetapi mereka memiliki potensi untuk bertindak dan mengubah hidup mereka. Oleh karena itu, kemiskinan harus diatasi dengan cara meningkatkan kapabilitas masyarakat miskin melalui peningkatan kesempatan untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, dan partisipasi dalam masyarakat.

Secara umum, kemiskinan merupakan isu global dan menjadi salah satu tujuan penting dalam SDGs. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), kemiskinan adalah suatu kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan n yang diukur dari sisi pengeluaran. Terdapat beberapa jenis pendekatan ur kemiskinan. Pertama, garis kemiskinan yang ditetapkan oleh Bank



Dunia. Garis kemiskinan global telah mengalami perubahan beberapa kali, mulai dari \$1,25 di tahun 2005, kemudian meningkat menjadi \$1,90 di tahun 2015, dan terakhir *global poverty line* yang ditetapkan oleh World Bank adalah sebesar \$2,15 per hari (World Bank, 2022). Dengan demikian, rumah tangga yang memiliki pendapatan per kapita/hari kurang dari ketentuan tersebut maka termasuk ke dalam kategori penduduk miskin.

Kedua, indeks FGT yang terdiri atas *Headcount Index*, *Poverty Gap Index* dan *Poverty Severity Index*. *Head count index* atau yang sering disimbolkan dengan P_0 merupakan ukuran persentase penduduk yang memiliki pendapatan dibawah garis kemiskinan. *Poverty gap index* atau indeks kedalaman kemiskinan yang sering disimbolkan dengan P_1 merupakan ukuran rata-rata pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, maka semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk miskin dari garis kemiskinan. Sedangkan *poverty severity index* atau indeks keparahan kemiskinan merupakan ukuran yang menggambarkan penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin. Tinggi rendahnya nilai P_2 menunjukkan tingkat ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin tersebut.

Ketiga, Badan Pusat Statistik (BPS) juga memiliki pengukuran tersendiri dalam mengamati fenomena kemiskinan. Secara definisi, kemiskinan dianggap sebagai suatu kondisi ketidakmampuan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran.

Selain itu, pengukuran kemiskinan juga dikategorikan menjadi dua, yaitu *income poverty* dan *non income poverty* (Klasen, 2008). *Income poverty* merujuk pada an seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasar, yang diukur dari tingkat sedangkan *non income poverty* merujuk pada kemiskinan yang tidak aspek pendapatan, tetapi dari faktor-faktor lain seperti akses terhadap



pendidikan, kesehatan, dan berbagai sumber daya dasar lainnya yang dapat mempengaruhi kualitas hidup masyarakat. Konsep *non income poverty* ini berkembang sebagai respon atas keterbatasan pengukuran kemiskinan pendapatan yang dianggap terlalu sempit sehingga tidak mampu menggambarkan kompleksitas kemiskinan yang sebenarnya.

2.1.2. Konsep Pertumbuhan Ekonomi

Secara historis, teori pertumbuhan ekonomi telah berkembang dari waktu ke waktu, yang mencerminkan perspektif yang semakin luas tentang sumber-sumber pertumbuhan. Pertama, ada teori dari Adam Smith yang menekankan pentingnya spesialisasi dan pembagian kerja dalam meningkatkan produktivitas dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Selanjutnya, Teori Harrod Domar yang dijelaskan dalam Todaro dan Smith (2015) menyatakan bahwa sumber pertumbuhan berasal dari besaran porsi pendapatan domestik bruto (PDB) yang ditabung, sebagai capital stock untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara. Harrod-Domar mengemukakan pentingnya pembentukan modal atau investasi sebagai syarat mencapai pertumbuhan ekonomi yang kokoh (*steady growth*). Bila pembentukan modal telah dilakukan, perekonomian diprediksi dapat memproduksi barang-barang dalam jumlah yang lebih besar.

Teori pertumbuhan ekonomi selanjutnya adalah teori yang dikembangkan oleh Robert Solow dan Swan yang menyatakan bahwa dalam jangka panjang, tingkat tabungan dapat menentukan akumulasi modal dalam proses produksi. Semakin tinggi tingkat tabungan, maka semakin tinggi pula modal dan pengeluaran yang dihasilkan.



Swan mempertimbangkan pentingnya akumulasi modal sebagai sumber pertumbuhan. Akumulasi modal yang dimaksud adalah gabungan antara modal fisik berupa ilmu pengetahuan dan teknologi. Teknologi diyakini akan

memacu inovasi, meningkatkan produktivitas, serta mendorong terciptanya pertumbuhan ekonomi.

Terakhir, teori pertumbuhan dari Lucas dan Romer, yang lebih dikenal dengan istilah *Endogenous Growth Theory*. Teori ini menekankan pentingnya peran modal manusia dan teknologi sebagai input dalam pertumbuhan ekonomi. Tingkat modal manusia yang tinggi dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja. Melalui modal manusia ini, tenaga kerja dapat dibekali dengan keterampilan yang diperlukan untuk berinovasi dan meningkatkan output. Romer (1986) juga berpendapat bahwa hanya memiliki populasi yang besar saja tidak cukup untuk mendorong pertumbuhan ekonomi kecuali jika populasi tersebut dibekali dengan modal manusia yang berkualitas tinggi. Tidak seperti modal fisik, yang cenderung menghasilkan output yang semakin berkurang, modal manusia merupakan input yang menunjukkan peningkatan produktivitas secara terus menerus. Oleh karena itu, signifikansi teori ini terletak pada implikasi kebijakannya, yang menekankan pentingnya mengadopsi kebijakan yang berfokus pada perluasan akumulasi dan penyebaran pengetahuan, serta meningkatkan investasi dalam penelitian dan pengembangan.

2.1.3. Konsep Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal didefinisikan sebagai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai otoritas fiskal untuk menstabilkan perekonomian melalui perubahan penerimaan dan pengeluaran pemerintah (Krugman dan Wells, 2015). Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa presiden memberikan kuasa pengelolaan keuangan dan kekayaan negara kepada Menteri

aku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam pemilikan kekayaan dipisahkan. Dalam konteks daerah, instrumen kebijakan fiskal adalah



penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang tertuang dalam APBD sebagai suatu rencana operasi keuangan pemerintah daerah.

Kebijakan fiskal sebagian besar didasarkan pada gagasan John Maynard Keynes (1936), yang berpendapat bahwa resesi ekonomi disebabkan oleh kekurangan dalam pengeluaran konsumen dan komponen investasi bisnis dari permintaan agregat. Keynes percaya bahwa pemerintah dapat menstabilkan siklus bisnis dan mengatur output ekonomi dengan menyesuaikan kebijakan pengeluaran dan pajak untuk menutupi kekurangan sektor swasta. Penggunaan pendapatan dan belanja untuk mempengaruhi variable makro ekonomi pada awalnya dikembangkan sebagai respon terhadap depresi hebat, yang kemudian menentang asumsi ekonomi klasik bahwa mekanisme pasar dapat menyesuaikan diri secara otomatis kembali ke titik keseimbangan. Gagasan Keynes sangat berpengaruh dan menyebabkan terjadinya pengeluaran besar-besaran untuk proyek pekerjaan umum dan program kesejahteraan sosial di Amerika Serikat saat itu.

Dalam ekonomi Keynesian, permintaan atau pengeluaran agregat merupakan indikator yang dapat mendorong kinerja dan pertumbuhan ekonomi. Samuelson dan Nordhaus (2010) menyebutkan bahwa Kebijakan fiskal terutama digunakan untuk mempengaruhi pertumbuhan ekonomi jangka panjang melalui dampaknya terhadap tabungan dan investasi nasional. Selain itu, kebijakan ini juga digunakan untuk merangsang pengeluaran negara ketika terjadi resesi atau depresi. Secara teori, Keynes mengemukakan bahwa mekanisme pasar sendiri tidak dapat melakukan semua fungsi ekonomi. Dengan demikian perlu adanya kebijakan publik yang akan mengarahkan, mengoreksi, dan menstabilkan perekonomian dalam waktu-waktu tertentu.



ada dua jenis kebijakan fiskal yaitu kebijakan fiskal ekspansif dan kebijakan fiskal kontraktif (Krugman dan Wells, 2015). Kebijakan fiskal ekspansif merupakan kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan permintaan agregat. Kebijakan ini

umumnya diterapkan melalui peningkatan pembelian barang dan jasa pemerintah, pemotongan pajak, maupun peningkatan transfer pemerintah. Sedangkan kebijakan fiskal yang bertujuan untuk mengurangi permintaan agregat disebut Kebijakan fiskal kontraktif. Kebijakan ini umumnya diimplementasikan dalam beberapa cara seperti pengurangan pembelian barang dan jasa pemerintah, peningkatan pajak, maupun pengurangan transfer pemerintah.

2.1.4. Keterkaitan Pertumbuhan Ekonomi dengan Kemiskinan

Siregar (2006) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan *necessary condition* (syarat keharusan) bagi pengentasan kemiskinan. Adapun syarat kecukupannya (*sufficient condition*) ialah pertumbuhan tersebut hendaklah menyebar di setiap golongan pendapatan, termasuk di golongan penduduk miskin. Secara langsung, hal ini mengindikasikan bahwa pertumbuhan ekonomi perlu dipastikan terjadi di sektor-sektor dimana penduduk miskin bekerja baik itu di sektor pertanian maupun sektor-sektor padat karya yang pada umumnya banyak digeluti oleh masyarakat berpendapatan menengah kebawah. Adapun secara tidak langsung, peran pemerintah diperlukan dalam meredistribusi manfaat pertumbuhan yang diperoleh dari sektor modern seperti jasa dan manufaktur. Pertumbuhan ekonomi yang terjadi terus menerus dapat mendorong peningkatan output, sehingga pada akhirnya dapat mengurangi tingkat kemiskinan.

2.1.5. Keterkaitan Kebijakan Fiskal dengan Investasi, Pertumbuhan Ekonomi, dan Kemiskinan

Keterkaitan antara kebijakan fiskal dengan pertumbuhan ekonomi dapat dilihat *aggregate demand* yang dipelopori oleh Keynes. Kebijakan fiskal dalam *eluaran* pemerintah akan memberikan pengaruh positif terhadap ekonomi. Dalam teori permintaan *aggregate*, apabila pengeluaran



pemerintah (G) meningkat, maka aggregate demand akan meningkat yang selanjutnya juga akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Keynes, 1936). Selanjutnya jika dilihat dari model IS-LM yang dikembangkan oleh Robert Mundell dan Marcus Fleming, kebijakan fiskal dalam bentuk peningkatan pengeluaran pemerintah dapat menggeser kurva IS ke sebelah kanan sehingga mendorong terciptanya keseimbangan baru dengan output yang lebih tinggi dari sebelumnya.

Todaro dan Smith (2015) mengemukakan bahwa pengeluaran pemerintah dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah atau belanja dapat mendorong perbaikan infrastruktur daerah dan peningkatan pelayanan publik bagi masyarakat sehingga aktivitas ekonomi menjadi lebih berkembang hingga pada akhirnya mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Namun, dalam kaitannya dengan kemiskinan, pertumbuhan ekonomi perlu dipastikan terjadi di sektor-sektor dimana penduduk miskin bekerja baik itu di sektor pertanian maupun sektor-sektor padat karya yang pada umumnya banyak digeluti oleh masyarakat berpendapatan menengah kebawah sehingga manfaat dari pertumbuhan tersebut dapat dirasakan oleh seluruh golongan masyarakat termasuk penduduk miskin.

Musgrave (1991) juga menjelaskan bahwa kebijakan fiskal melalui pendapatan daerah memiliki peranan penting dalam pengentasan berbagai permasalahan pembangunan daerah. Pajak memiliki fungsi pengaturan dalam pembangunan ekonomi. Fungsi ini menekankan bahwa pajak merupakan instrument pemerintah yang digunakan untuk mengatur variabel-variabel ekonomi makro untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang diharapkan, memperbaiki distribusi pendapatan, dan menjaga stabilitas ekonomi melalui pengaturan konsumsi dan investasi masyarakat. Teori ini sejalan



ran Nursini dan Tawakkal (2019) yang menyatakan bahwa penerimaan pajak dapat menurunkan ketimpangan distribusi pendapatan apabila pajak bersifat tegas dan adil serta tidak terlalu membebankan penduduk

miskin. Hal ini mengindikasikan bahwa penduduk yang memiliki golongan pendapatan menengah ke atas harus berkontribusi lebih besar terhadap pendapatan daerah dimana nantinya hasil dari pajak tersebut diantaranya dapat digunakan untuk membiayai belanja yang mengarah pada penduduk miskin seperti belanja subsidi dan belanja bantuan sosial. Hal tersebut tentunya akan berdampak pada peningkatan pendapatan masyarakat miskin yang pada akhirnya dapat menurunkan kemiskinan di daerah tersebut.

Transfer dana antar pemerintah juga mempunyai hubungan dengan masalah kemiskinan. Menurut Bird dan Vaillancourt (1998), transfer pemerintah pusat ke daerah dapat membantu mengurangi masalah kemiskinan karena pemerintahan daerah memiliki ketersediaan dana yang lebih besar untuk menjalankan program-program yang dapat mengatasi permasalahan daerahnya dengan cara yang paling efisien. Transfer dana antar pemerintah memungkinkan pemerintah daerah untuk dapat membuat lebih banyak kebijakan yang bersifat *pro poor* sehingga pemerintah daerah dapat meningkatkan pelayanan publik untuk meningkatkan kesejahteraan semua masyarakatnya terutama bagi penduduk miskin.

2.2. Tinjauan Empiris

Penelitian yang dilakukan oleh Abdillah dan Mursinto (2016) menemukan bahwa kebijakan fiskal dalam bentuk pendapatan asli daerah mampu menurunkan tingkat kemiskinan di Indonesia. Hal ini dikarenakan peningkatan PAD dapat meningkatkan kemandirian fiskal daerah sehingga pemerintah dapat mengalokasikan sumber daya yang lebih besar pada program-program pengentasan kemiskinan. Hasil ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Laurens dan Putra (2020) yang menemukan



atan asli daerah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan di Jawa Tengah. Hal ini disebabkan karena peningkatan PAD dapat meningkatkan kemampuan daerah untuk memperbaiki akses terhadap pelayanan dasar

seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan sanitasi yang sangat penting dalam meningkatkan kualitas hidup dan peluang ekonomi masyarakat miskin.

Lebih lanjut, penelitian ini sejalan dengan temuan di Sulawesi Tenggara dimana Astuti *et.al.* (2019) menemukan bahwa PAD yang tinggi dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk membiayai program kegiatan pembangunan yang berdampak pada peningkatan pendapatan masyarakat, yang kemudian dapat mereka gunakan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dan meningkatkan standar hidupnya. Temuan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Wibisono, Abidin, dan Ekowati (2024) dimana PAD dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya dapat mengurangi kemiskinan. Wahyuningsih dan Husnah (2018) juga menemukan bahwa PAD yang tinggi dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk mengimplementasikan program pemberdayaan masyarakat. Melalui program tersebut, kapasitas dan keterampilan masyarakat miskin dapat ditingkatkan, yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan mereka, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan pada akhirnya mengeluarkan mereka dari garis kemiskinan.

Dengan menggunakan metode *Pool Mean Group* (PMG), Adelowokan *et al.* (2020) menemukan bahwa kebijakan fiskal dalam bentuk dana transfer berpengaruh signifikan dan negatif terhadap kemiskinan di beberapa negara Sub-Saharan Africa. Temuan ini sejalan dengan Nany dan Suryarini (2022) yang menemukan bahwa dana transfer berpengaruh negatif terhadap kemiskinan di Jawa Tengah. Kondisi ini disebabkan karena peningkatan dana transfer mampu memperbesar asset tetap pemerintah daerah untuk meningkatkan layanan pendidikan. Selain itu, penelitian terbaru dari Ninu (2024) menemukan bahwa dana transfer, khususnya dana alokasi

ra alokasi khusus mampu menurunkan kemiskinan di Nusa Tenggara akan mampu memenuhi kebutuhan dasar khususnya pendidikan,



kesehatan, dan sosial sehingga secara langsung mempengaruhi kualitas hidup masyarakat miskin

Di sisi lain, Asaju *et al.* (2014) menemukan bahwa implementasi kebijakan fiskal tidak efektif dalam mengurangi kemiskinan di Nigeria. Berdasarkan hasil penelitiannya, porsi anggaran yang dialokasikan untuk belanja daerah terlalu besar namun tidak berdampak signifikan pada penurunan kemiskinan. Hal ini dikarenakan oleh kurangnya disiplin anggaran. Selain itu, pelaksanaan anggaran tersebut tidak efisien dan dibarengi dengan laju inflasi yang terus meningkat sehingga akhirnya hanya menyebabkan defisit anggaran semakin tinggi.

Sementara itu, Anderson *et al.*, (2018) tidak menemukan bukti yang kuat bahwa pengeluaran pemerintah berpengaruh terhadap pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang. Dengan menggunakan analisis *meta-regression* (MRA) terhadap 19 negara, ditemukan bahwa meskipun pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap kemiskinan secara parsial adalah signifikan dan negatif di beberapa negara, namun efek secara keseluruhannya tidak signifikan. Secara spesifik, pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap pengentasan kemiskinan kurang efektif di negara-negara Sub Saharan, dan cenderung hanya efektif di negara-negara Eropa Timur dan Asia Tengah.

Nursini dan Tawakkal (2019) menyatakan dalam penelitiannya bahwa dampak kebijakan fiskal terhadap penurunan kemiskinan tergantung kepada sejauhmana realisasi pemerintah daerah mengalokasikan anggaran pada program dan kegiatan yang secara langsung menyentuh kepada kebutuhan penduduk miskin. Semakin banyak program yang mengarah ke penduduk miskin, maka semakin besar pula peluang penduduk miskin untuk memperoleh pendapatan yang pada akhirnya dapat menurunkan



ian. Lebih lanjut, Mustaqimah (2022) merekomendasikan bahwa belanja arahkan pada pembangunan-pembangunan infrastruktur pendidikan, i proyek yang banyak melibatkan pemberdayaan masyarakat miskin.

Hasil yang berbeda ditemukan oleh Sepulveda dan Martinez-Vazquez (2010) yang menganalisis pengaruh kebijakan fiskal terhadap kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan di sejumlah negara dengan menggunakan panel data. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kebijakan fiskal cenderung meningkatkan tingkat kemiskinan tetapi di sisi lain mampu mengurangi tingkat ketimpangan distribusi pendapatan baik secara langsung maupun secara tidak langsung melalui pertumbuhan ekonomi.

Dalam aspek pinjaman daerah, Akram (2016) menemukan bahwa pinjaman tidak efektif dalam mengurangi kemiskinan secara langsung di beberapa negara berkembang di Asia Selatan, yaitu Bangladesh, India, Pakistan, dan Sri Lanka. Hasil ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Dwitya (2024) dan Oktaviani (2018) dimana pinjaman daerah belum mampu berkontribusi banyak terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan di Indonesia dan Jawa Tengah karena nilainya yang fluktuatif yang menghambat investasi infrastruktur daerah, serta pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang belum optimal.

Muhammad dan Saputra (2019) menemukan bahwa belanja kesehatan dan pendidikan mampu menurunkan kemiskinan di Indonesia. Hal ini karena belanja kesehatan dan pendidikan mampu meningkatkan kesehatan dan keterampilan masyarakat, sehingga mereka bisa secara produktif bekerja dan meningkatkan pendapatannya. Liu *et al.* (2020) juga menemukan bahwa belanja kesehatan mampu mengurangi tingkat kemiskinan di China. Hal ini disebabkan karena peningkatan belanja kesehatan dapat mengurangi beban pengeluaran kesehatan pribadi orang miskin, memperpanjang usia harapan hidup, dan meningkatkan produktivitas tenaga kerja hingga mampu mengurangi tingkat kemiskinan. Lebih lanjut, Celikay dan menemukan bahwa belanja pendidikan mampu mengurangi kemiskinan ini disebabkan karena peningkatan belanja pendidikan akan mendorong



peningkatan akumulasi modal manusia, yang pada gilirannya meningkatkan daya saing masyarakat miskin di pasar kerja.

Di sisi lain, Omari dan Muturi (2016) menemukan bahwa belanja kesehatan berpengaruh signifikan dan positif terhadap tingkat kemiskinan di Kenya dikarenakan belanja kesehatan menjadi substitusi dari alokasi belanja lainnya. Sementara itu, Omodero (2019) dan Maisarah dan Sari (2020) menemukan bahwa belanja kesehatan tidak memiliki pengaruh terhadap tingkat kemiskinan di Nigeria dan Aceh. Sementara Penelitian yang dilakukan oleh Sirag dan Nor (2021) menemukan bahwa belanja kesehatan tidak berpengaruh terhadap kemiskinan di negara-negara berpendapatan rendah dan menengah, khususnya di negara-negara Asia Tenggara. Hal ini disebabkan oleh alokasi anggaran yang seringkali tidak tepat sasaran di negara-negara tersebut. Terakhir, penelitian terbaru dari Rambe *et al.* (2022) menyatakan bahwa belanja kesehatan tidak signifikan mengurangi kemiskinan karena terdapat pengalihan anggaran dari sektor-sektor esensial ke sektor kesehatan selama pandemi Covid-19 yang berdampak pada berkurangnya efisiensi belanja dalam program pengentasan kemiskinan.

Penelitian yang dilakukan oleh Edeh dan Obi (2018) menemukan bahwa belanja pendidikan tidak berpengaruh terhadap kemiskinan di Nigeria. Hal ini dikarenakan rendahnya proporsi anggaran yang dialokasikan pada belanja di sektor tersebut dibandingkan dengan belanja operasional pemerintah. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah sebagai pemangku kebijakan untuk tidak hanya berfokus pada peningkatan realisasi anggaran untuk belanja kesehatan dan pendidikan, tetapi juga perlu mempertimbangkan aspek distribusi dan peningkatan kualitas layanan kesehatan

yang dapat dirasakan oleh seluruh golongan masyarakat, termasuk skin (Mokoena dan Mazenda, 2023).

