

Analisis Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Penurunan Tingkat Kemiskinan pada Kabupaten/Kota: Studi Kasus Indonesia pada 2010 - 2018

Eko Agung Wibowo¹ dan Alfia Oktivalerina^{2*}

¹ Fungsional Perencana Pertama Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan, Kementerian PPN/Bappenas

² Fungsional Perencana Muda Direktorat Pembangunan Daerah, Kementerian PPN/Bappenas

*Korespondensi: alfia.oktivalerina@bappenas.go.id

 <https://doi.org/10.47266/bwp.v5i1.117> | halaman: 97 - 119

Dikirim: 28-02-2022 | Diterima: 30-03-2022 | Dipublikasikan: 31-03-2022

Abstrak

Makalah memberikan bukti empiris dampak dari desentralisasi fiskal dan tingkat kemiskinan pada 476 kabupaten/kota di Indonesia selama tahun 2010 hingga 2018. Tingkat kemiskinan digunakan sebagai indikator untuk mengukur kondisi sosial wilayah dengan parameter persentase jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan, sementara indikator desentralisasi fiskal menggunakan pendekatan ukuran rasio PAD terhadap total pendapatan dan belanja daerah. Hasil estimasi data panel dengan fixed effect model menunjukkan desentralisasi fiskal memiliki pengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat kemiskinan pada kabupaten/kota secara nasional, Kawasan Barat Indonesia (KBI), maupun daerah perkotaan. Direkomendasikan penyusunan kebijakan desentralisasi fiskal yang bersifat pro-poor melalui penguatan kapasitas keuangan daerah, baik optimalisasi penerimaan asli daerah (PAD), pengalokasian Dana Transfer ke Daerah yang bersifat specific grant, peningkatan kualitas belanja dan tata kelola keuangan daerah, serta mekanisme pemantauan - evaluasi yang lebih baik. Selain itu, efektivitas dan efisiensi kebijakan pemerintah daerah dalam menangani isu - isu sosial ekonomi seperti pengangguran dan pertumbuhan penduduk juga harus dipertimbangkan.

Kata kunci: desentralisasi fiskal; pembangunan social; pertumbuhan tingkat kemiskinan.

I. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi terdiri atas desentralisasi politik, desentralisasi fiskal, desentralisasi administratif, dan desentralisasi ekonomi. Desentralisasi merujuk pada pemindahan kompetensi, kemampuan, dan tanggungjawab penyelenggaraan pelayanan publik dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah yang lebih baik, termasuk pemindahan fungsi-fungsi dan sumber daya (Kharisma, 2013). Setelah krisis finansial pada 1997, krisis politik (pemisahan beberapa daerah) dan krisis fiskal melatarbelakangi desentralisasi Indonesia yang bersifat *big-bang* dan asimetris (Shah dan Chaudhry, 2004; Firman, 2008).

Semenjak pelaksanaan desentralisasi, terjadi perubahan signifikan atas keuangan pemerintah daerah. Desentralisasi diwujudkan melalui pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah untuk melakukan hal seperti pembelanjaan, menggali potensi penerimaan daerah secara mandiri, pengalokasian transfer dari Pemerintah Pusat dan lainnya (Sidik, 2002 dalam Kharisma, 2013). Pembagian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya serta penyediaan pelayanan kepada masyarakat disertai dengan penyerahan kewenangan untuk memanfaatkan dan mengalokasikan keuangan berdasarkan asas desentralisasi, antara lain untuk memungut pajak dan retribusi (tax assignment), pengalokasian bagi hasil penerimaan (revenue sharing), dan transfer keuangan (grant).

Peningkatan kewenangan daerah idealnya disertai dengan kemampuan daerah dalam mengoptimalkan penerimaan daerah. Data menunjukkan bahwa rata-rata share Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dalam total pendapatan di APBD provinsi dan kabupaten/kota pada tahun 2020 masing-masing adalah 53,79% dan 73,8%. Sementara, rata-rata persentase PAD dalam total pendapatan APBD provinsi dan kabupaten/kota di kurun waktu yang sama masing-masing adalah 44,97% dan 14,75%. Ini menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia masih belum mewujudkan kemandirian pemerintah daerah.

Pasca lebih dari dua dekade pelaksanaan desentralisasi di Indonesia terdapat urgensi mengevaluasi dampak kebijakan desentralisasi. Kinerja pembangunan di desentralisasi fiskal ditinjau dari berbagai aspek, salah satunya dimensi sosial. Data BPS menunjukkan kemiskinan pada 1999 mencapai 23,43% sedangkan di 2019 menurun hingga 9,41%. Ini mengarahkan pada kesimpulan bahwa kinerja pembangunan daerah telah lebih baik namun belum optimal dan merata. Efektivitas dan efisiensi atas mekanisme perencanaan dan penganggaran keuangan daerah menjadi faktor kunci untuk mengoptimalkan kinerja pembangunan daerah. Oleh karena itu, telaah terhadap pengaruh antara desentralisasi fiskal terhadap tingkat kemiskinan dibutuhkan untuk memahami kondisi yang terjadi sekaligus menyusun rekomendasi kebijakan.

Tujuan utama penelitian adalah menelaah secara empiris pengaruh dari desentralisasi fiskal terhadap kemiskinan di 476 kabupaten/kota di Indonesia dalam kurun waktu 2010 – 2018. Jumlah ini merupakan populasi seluruh kabupaten/kota di Indonesia (508 kabupaten/kota) dengan mempertimbangkan pengurangan daerah dalam pemekaran wilayah. Secara khusus, pertanyaan penelitian yakni: “Bagaimana pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat kemiskinan pada kabupaten/kota di Indonesia, baik secara nasional maupun di daerah Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI)?”

1.2. Tinjauan Pustaka

1.2.1. Desentralisasi

Indonesia mulai mengimplementasikan model dekonsentrasi dengan sentralisasi yang sangat kuat pada masa Orde Baru, meskipun kerangka kebijakan desentralisasi telah dibangun di dalam UU No.5 Tahun 1974 (Ahmad dan Mansoor, 2002). Setelah krisis finansial pada tahun 1997, Indonesia mengalami “...serangkaian reformasi yang sangat cepat pada awal 1999 dengan pemberian otoritas fiskal dan pengambilan keputusan legislasi serta penyediaan pelayanan dasar kepada pemerintah daerah (Brinkerhoff & Wetterberg, 2013). Krisis politik dengan gerakan pemisahan beberapa provinsi dan krisis fiskal merupakan tujuan utama atas desentralisasi

Indonesia yang bersifat big-bang dan desentralisasi asimetris (Shah dan Chaudhry, 2004; Firman, 2008). Penetapan UU No.22/1999 dan UU No.25 tahun 1999 (amandemen dengan UU No.33/2004 dan UU No.32/2004 jo UU No.23/2014) dalam pemerintahan Habibi menandakan implementasi terhadap desentralisasi politik dan fiskal di tingkat provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia (Dasgupta dan Beard, 2007). Dalam kasus Indonesia, terdapat dua faktor yang melatarbelakangi kebijakan desentralisasi di Indonesia yakni krisis fiskal dan krisis politik yang disebabkan konflik kewilayahan karena kesenjangan masyarakat di daerah-daerah penghasil sumberdaya tambang (Shah & Thompson, 2004).

Desentralisasi didefinisikan dalam UU No.23 Tahun 2014 sebagai penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas Otonomi, sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dixon dan Hakim (2009) menyebutkan desentralisasi pada 2001 menghilangkan hubungan hirarkis antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota serta transfer dana hingga 1/3 total belanja nasional. Kebijakan desentralisasi juga mendorong terjadinya pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) sehingga sejak 1999 hingga 2013 jumlah provinsi meningkat dari 26 menjadi 34 dan kabupaten/kota dari 293 menjadi 505.

Davoodi & Zou (1998, p.245) mendefinisikan desentralisasi fiskal sebagai “..sebuah fenomena rumit dengan beragam dimensi..”. Idealnya tujuan utama desentralisasi fiskal adalah meningkatkan pembangunan daerah, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan mengurangi kemiskinan (Salim, 2009 dalam Ahmed, 2013). Banyak negara berkembang memanfaatkan desentralisasi fiskal sebagai solusi atas tata kelola pemerintahan yang tidak efektif dan efisien, ketidakstabilan makroekonomi, dan lemahnya pertumbuhan ekonomi (Bird, 1993). Smoke (2001) menyebutkan justifikasi pengimplementasian kebijakan desentralisasi fiskal seperti kegagalan sistem ekonomi yang tersentralisasi, perubahan kondisi perekonomian internasional dan program restrukturisasi (structural adjustment programmes), serta perubahan iklim politik. Kondisi tersebut sesuai dengan fenomena yang terjadi di Indonesia pasca periode reformasi pada tahun 1998.

Terdapat dua isu utama dalam desentralisasi fiskal yakni mengenai pendapatan daerah dan mekanisme dana transfer ke daerah (Bird, 1993). Dalam rangka menciptakan belanja pemerintah yang efektif, keterkaitan antara penugasan kepada pemerintah daerah dengan kinerja yang dilakukan menjadi krusial (ibid.). Kapasitas pemerintah daerah dan kapasitas fiskal menjadi beberapa faktor kunci yang menentukan dampak dari desentralisasi fiskal terhadap pembangunan ekonomi (Oates, 1993). Hal yang penting untuk diperhatikan dalam mengukur keberhasilan dari desentralisasi fiskal adalah apakah kebijakan tersebut berkontribusi terhadap pencapaian target pembangunan nasional ataupun daerah (Bird & Vaillancourt, 1998). Studi dampak dari desentralisasi fiskal terhadap kemiskinan telah banyak dilakukan namun belum ada kesimpulan secara umum dalam menyimpulkan apakah korelasi bersifat positif atau negatif.

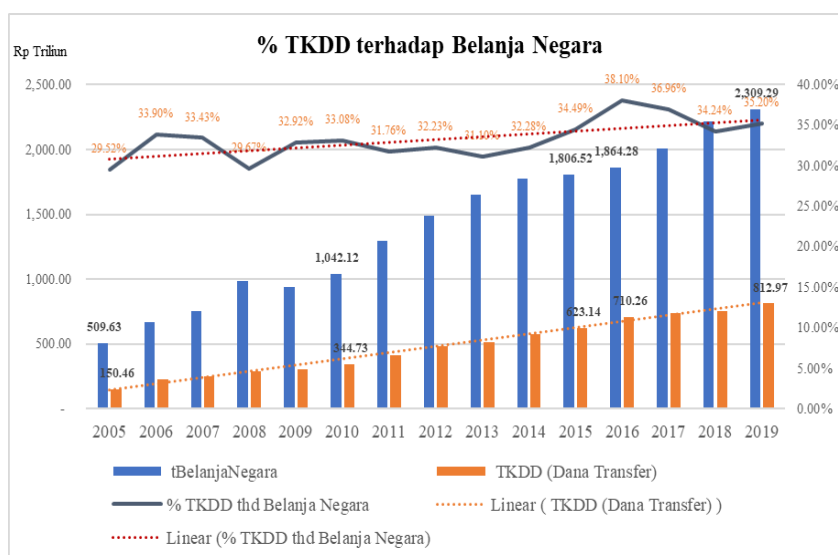
1.2.2. Perkembangan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia terutama diatur dalam UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi menjadi UU No.2 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Revisi regulasi bertujuan memperkuat desentralisasi fiskal dalam rangka mewujudkan kesejahteraan melalui penurunan ketimpangan fiskal secara vertikal dan horizontal, peningkatan kualitas belanja daerah, penguatan local taxing power, dan harmonisasi belanja pusat dan daerah. Pengaturan UU No.1 Tahun 2022 mencakup pajak daerah dan retribusi daerah (dalam UU No.28 Tahun 2009 tentang PDRD), Transfer ke Daerah, pengelolaan belanja daerah serta pembiayaan daerah dan sinergi fiskal (Kemenkeu, 2021).

Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah merupakan konsep dinamis yang menyesuaikan kepada local context atau kondisi yang dihadapi. Desentralisasi fiskal di Indonesia masih mengarah kepada sisi belanja/pengeluaran (expenditure assignment) dengan sumber pendanaan yang masih sangat bergantung kepada Dana Transfer ke daerah. Tantangan desentralisasi fiskal

di Indonesia antara lain: (1) Pemanfaatan TKDD yang belum optimal (64,8% dari DAU untuk belanja pegawai dan belanja modal bergantung pada DAK); (2) Local tax ratio yang rendah (meskipun trend penerimaan PDRD sebelumnya meningkat, namun menurun hingga 1,2% sejak pandemi Covid-19); (3) Struktur kualitas belanja yang belum optimal (program dan kegiatan belum fokus mencapai 29.623 program dan 263.135 kegiatan, belanja pegawai mencapai 32,4% APBD dan belanja infrastruktur daerah hanya 11,5%); (4) Pemanfaatan alternatif pembiayaan terbatas (KPBU belum optimal, pinjaman daerah hanya 0,049% PDB); dan (5) Sinergi fiskal pusat-daerah belum optimal (mismatch program pusat-daerah) (Kemenkeu, 2021).

Salah satu implikasi desentralisasi fiskal adalah adanya transfer dana dari Pusat kepada pemerintah daerah. Gambar 1 menunjukkan tren peningkatan nominal maupun proporsi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) provinsi/ kabupaten/ kota terhadap APBN dari tahun 2005 hingga 2019, yakni dari 29,52% di tahun 2005 menjadi 35,20% di 2019. Komponen terbesar dari TKDD tersebut yakni Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang bertujuan untuk mengatasi vertical dan horizontal imbalances. Peningkatan besar alokasi TKDD setiap tahun mengindikasikan adanya komitmen dari Pemerintah Pusat seiring dengan semakin banyaknya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah.



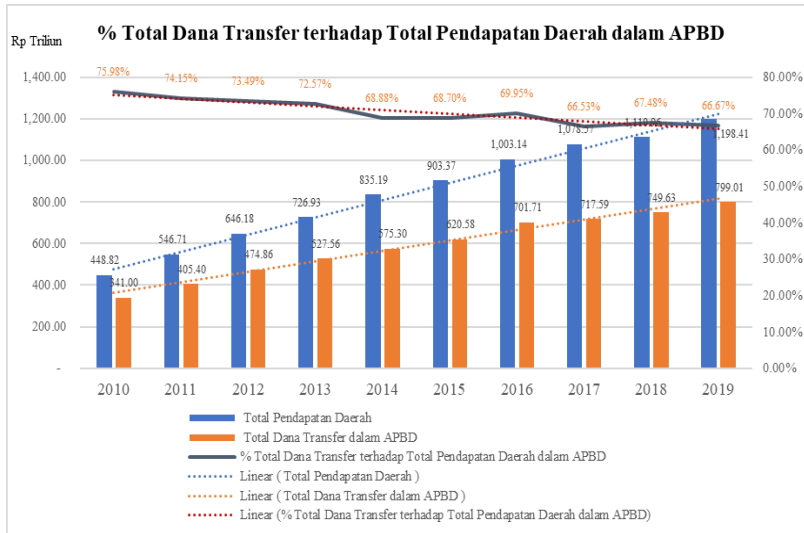
Gambar 1. Proporsi TKDD terhadap Belanja Negara Tahun 2005-2009

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah, 2022

Dari aspek kemandirian daerah, Gambar 2 menunjukkan masih tingginya proporsi dari TKDD terhadap total pendapatan APBD provinsi/ kabupaten/ kota dalam kurun waktu 2010–2019. Pada tahun 2010 TKDD berkontribusi sekitar 75,98% dari total pendapatan APBD provinsi/kabupaten/kota, yang kemudian menurun hingga menjadi 66,67% di tahun 2019. Meskipun relatif fluktuatif, namun data ini memperlihatkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap TKDD. Di sisi lain, tren penurunan proporsi dari TKDD terhadap pendapatan APBD provinsi/ kabupaten/ kota menunjukkan adanya upaya optimalisasi penerimaan daerah dalam rangka mewujudkan kemandirian fiskal daerah. Wibowo et.al., (2011) menggunakan data 440 kabupaten di Indonesia pada 2003–2007, menemukan mekanisme pengalokasian DAK pada saat itu tidak berkontribusi terhadap capaian pembangunan jangka panjang. Formula pengalokasian DAU juga diyakini tidak efektif mengurangi kemiskinan, mendorong praktik korupsi dan memperburuk kualitas pelayanan publik Indonesia (Green, 2005).

Tingginya tingkat ketergantungan daerah terhadap dana transfer mengindikasikan desentralisasi di Indonesia lebih mengarah kepada desentralisasi administrasi (Green, 2005). Ini dikarenakan tidak optimalnya pajak daerah dengan taxing power yang cukup besar di Pemerintah

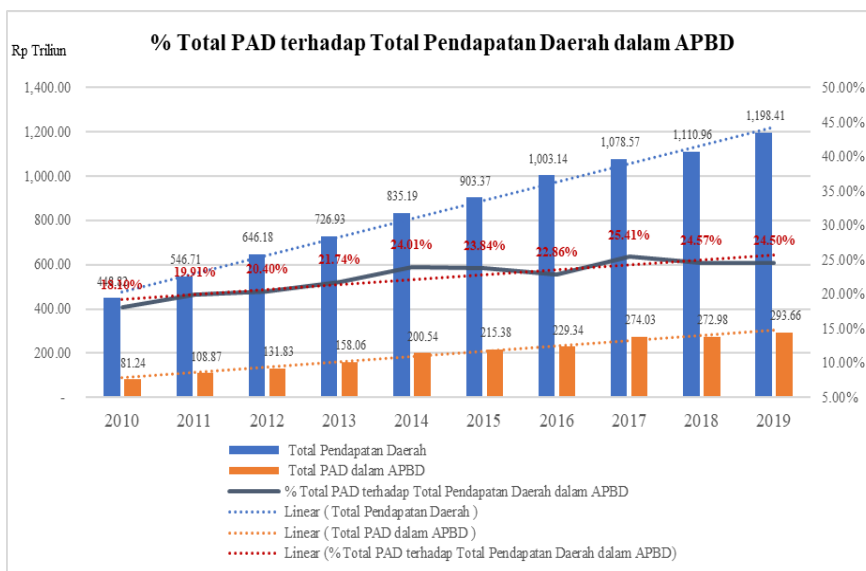
Pusat. Regulasi mengenai desentralisasi mengamanatkan adanya belanja daerah yang dibiayai oleh APBN namun tidak memberikan wewenang pemungutan pajak yang signifikan kepada pemerintah daerah (Aritenang, 2008). Sejak pelaksanaan UU No.28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, rasio penerimaan pajak (rasio dari penerimaan pajak daerah terhadap PDB) telah meningkat meskipun belum terlalu optimal. Oleh sebab itu, sistem insentif yang dapat meningkatkan kinerja pemungutan pajak oleh pemerintah daerah mutlak dibutuhkan namun dengan tetap meminimalisir eksploitasi sumber daya alam ataupun high- cost economy.



Gambar 2. Proporsi TKDD terhadap Total Pendapatan APBD Tahun 2010-2019

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah, 2022

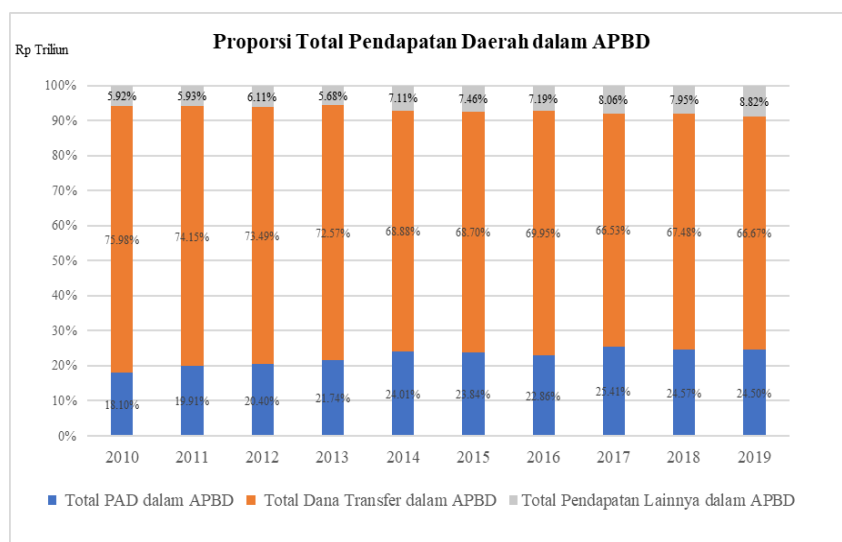
Gambar 3 menunjukkan proporsi PAD terhadap Total Pendapatan Daerah dalam APBD provinsi/ kabupaten/ kota selama tahun 2010 – 2019, yakni sebesar 18,1% di tahun 2010 dan meningkat secara fluktuatif hingga mencapai 24,5% di tahun 2019. Hal ini mendukung data sebelumnya bahwa tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap TKDD semakin menurun. Faktor penyebabnya antara lain inovasi pemungutan pajak dan retribusi yang belum optimal di daerah dan cenderung *business as usual*, masih belum tingginya *awareness* dan *compliance* wajib pajak, ataupun karena sistem perpajakan yang belum efektif dan efisien di daerah. Namun harus dipertimbangkan juga bahwa tingginya tarif pajak dan retribusi dapat menciptakan *high cost economy* dan menjadi disinsentif bagi masuknya investasi asing maupun domestik.



Gambar 3. Proporsi PAD terhadap Total Pendapatan APBD Tahun 2010-2019

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah, 2022

Gambar 4 menunjukkan komposisi total pendapatan di APBD provinsi/ kabupaten/kota. Sejak tahun 2010 – 2019 tampak bahwa secara total proporsi PAD dan pendapatan lainnya dalam APBD meningkat, namun tetap pendapatan sebagian besar daerah bersumber terutama dari Transfer ke Daerah yakni sebesar 66%-76%. Ini menunjukkan tingkat kebergantungan yang tinggi pemerintah daerah terhadap Transfer ke Daerah. Salah satu dampak dari kondisi ini adalah bahwa pemerintah daerah tersebut akan sangat terpengaruh dengan kapasitas APBN dan anggaran yang diacu pada saat dokumen perencanaan daerah disusun masih bersifat sangat proyektif (sebab penetapan APBN umumnya mendekati akhir tahun T-1 atau sekitar bulan September-Oktober dan saat itu Rencana Kerja Pemerintah Daerah/RKPD sudah ditetapkan).

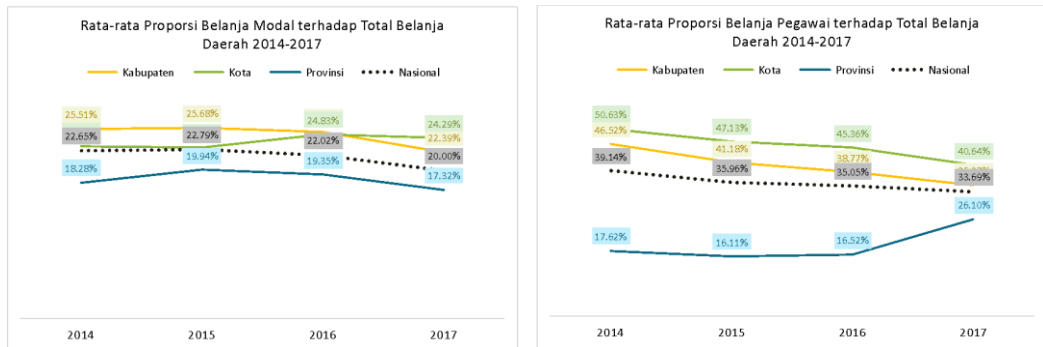


Gambar 4. Komposisi Total Pendapatan Daerah dalam APBD Tahun 2010-2019

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah, 2022

Isu lainnya dari sisi kualitas belanja. Gambar 5 menunjukkan rata-rata proporsi belanja pegawai dalam APBD (secara nasional) mencapai 39,14% di 2014 dan menurun hingga 33,69% di

2017. Rata-rata belanja pegawai dalam APBD kota mencapai 50,63% di 2014, sementara rata-rata di tingkat kabupaten adalah 46,52%. Di sisi lain, belanja rata-rata proporsi belanja modal di tingkat provinsi/kabupaten/kota cenderung rendah, yakni masing-masing 18,28%, 22,6%, dan 25,51% di tahun 2014 dan menurun menjadi 17,32%, 20% dan 24,29% di 2017. Ini mengindikasikan orientasi belanja pemerintah daerah masih fokus pada pemenuhan belanja organisasi dibandingkan pemenuhan pelayanan publik dan infrastruktur dasar. Pemerintah daerah cenderung tidak memprioritaskan alokasi anggaran untuk meningkatkan belanja modal meskipun lebih produktif dan terkait dengan pemenuhan pelayanan dasar. Fenomena ini salah satunya dianggap sebagai faktor penyebab desentralisasi fiskal tidak dapat mengurangi ketimpangan antarwilayah (Zakaria, 2013). Isu lainnya adalah penyerapan belanja daerah yang cenderung rendah pada awal periode dan meningkat di akhir periode penganggaran sehingga kurang mengoptimalkan kualitas belanja.



Gambar 5. Rata-rata Proporsi Belanja Modal dan Belanja Pegawai dalam APBD (Prov/Kab/Kota) Tahun 2014-2017

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah, 2019

Selain isu-isu seperti disebutkan sebelumnya, Kemenkeu (2021) menyampaikan temuan evaluasi pelaksanaan desentralisasi fiskal, antara lain: (1) Korelasi positif antara DAU per kapita dengan belanja pegawai per kapita yang mengindikasikan bahwa belanja pegawai sebagai alokasi dasar dalam formula DAU mendorong peningkatan jumlah pegawai Daerah; (2) Adanya korelasi positif antara DAK per kapita dengan belanja modal per kapita yang menunjukkan DAK sebagai sumber utama belanja modal (*crowding out effect*). Ini disebabkan antara lain oleh faktor seperti tata kelola belanja daerah yang belum efektif dan efisien dengan program/kegiatan yang sangat banyak (29.623 program dan 263.135 kegiatan), belanja yang cenderung kurang produktif karena tingginya proporsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD dan rendahnya belanja infrastruktur publik (32,4% belanja pegawai dan 11,5% belanja infrastruktur pelayanan publik), realisasi belanja yang cenderung lambat dan menumpuk di akhir tahun (triwulan IV), tingginya dana pemerintah daerah di perbankan (Rp 173,73 Trilyun di bulan Juli 2021) serta belum optimalnya akuntabilitas dan transparansi dalam perencanaan-penganggaran daerah (terdapat 6.217 temuan pada Semester I Tahun 2021) (Kemenkeu, 2021). Kondisi ini berkorelasi dengan kondisi seperti belum optimalnya tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah (misalnya dengan rendahnya nilai reformasi birokrasi Pemda dengan predikat CC dan C), lemahnya transparansi dan integritas pimpinan daerah yang salah satunya diindikasikan dengan banyaknya kepala daerah yang menjadi terpidana kasus korupsi (sekitar 127 kepala daerah sejak tahun 2004-2021), serta rendahnya daya saing dan kolaborasi antar daerah (ibid.).

1.2.3 Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Kemiskinan

Otonomi dalam pendapatan dan belanja di tingkat provinsi di Pakistan menunjukkan adanya dampak positif dalam pengurangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja (Faridi & Nazar, 2013; Faridi, et.al., 2012). Studi yang disusun oleh Ahmed (2013) juga menunjukkan

adanya korelasi positif antara desentralisasi fiskal di Pakistan dengan efektivitas program pengurangan kemiskinan. Kesimpulan yang serupa ditemukan di dalam penelitian oleh Yao (2007) dengan menggunakan data dari 150 negara dalam 1975–2000 yang menemukan hubungan positif antara desentralisasi fiskal dan pengurangan kemiskinan hingga titik tertentu. Dengan mempergunakan data panel yang bersifat *unbalanced* dari 34 negara berkembang, Sepulveda & Martinez-Vazquez (2010) merekomendasikan pemerintah pusat untuk menjalankan fungsi redistribusi karena desentralisasi fiskal dianggap memiliki dampak negatif terhadap program penurunan kemiskinan. Temuan yang cukup berbeda dengan kajian yang dibahas sebelumnya menunjukkan dampak desentralisasi fiskal sangat bersifat kontekstual dan bergantung pada banyak faktor.

Banwo (2012) tidak menemukan keterhubungan langsung antara desentralisasi fiskal dan penurunan kemiskinan di Nigeria karena lemahnya kinerja pemerintah daerah. Studi kasus atas 8 daerah di Afrika Selatan menyimpulkan desentralisasi fiskal secara implisit memperparah kondisi kemiskinan dikarenakan persoalan korupsi dan keterbatasan anggaran yang dihadapi pemerintah daerah (Moche, et.al., 2014). Temuan ini dapat menjadi relevan di berbagai daerah di Indonesia mengingat praktik penyalahgunaan anggaran oleh kepala daerah dan perangkatnya di Indonesia telah menjadi sesuatu yang cukup lumrah. Shahzad & Yasmin (2016) menekankan pada peran strategis dari kualitas institusi karena rendahnya kualitas institusi dan tata kelola pemerintahan yang rendah dapat menghambat dampak desentralisasi fiskal guna mengurangi kemiskinan dan kesenjangan pendapatan. Temuan di Pakistan menunjukkan desentralisasi pendapatan memiliki korelasi positif dengan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, meskipun dapat dimitigasi dengan peningkatan kualitas institusi (*ibid.*). Salah satunya disebabkan kapasitas pemerintah provinsi di Pakistan kurang efisien dalam pengumpulan pajak dan distribusi sumber daya (*ibid.*).

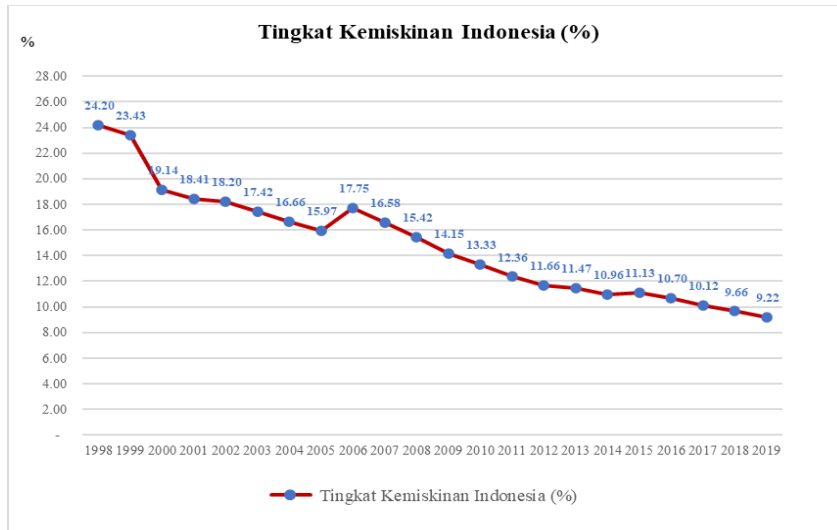
Yao (2007) mengemukakan bahwa terdapat hubungan positif antara desentralisasi fiskal dengan outcome dari program pengentasan kemiskinan hingga critical threshold tertentu yang kemudian mengubah dampaknya menjadi negatif. Analisis ini cukup komprehensif karena melihat berbagai indikator kemiskinan dan transmisi yang memungkinkan walaupun penjabaran atas interpretasi terhadap critical threshold belum cukup memadai. Di sisi lain, Steiner (2005) menyimpulkan dampak desentralisasi terhadap kemiskinan tidak signifikan karena rendahnya komitmen politik, praktik korupsi, dan keterbatasan kapasitas SDM. Terdapat dua aspek keterkaitan desentralisasi dan kemiskinan yakni politik dan ekonomi (*ibid.*). Dampak politik menekankan pada aspek partisipasi, akuntabilitas dan hak bersuara (*power/voice*), sementara aspek ekonomi mencakup kemampuan menghasilkan pendapatan serta hak menuntut penyediaan barang publik terkait akses infrastruktur sosial dan peningkatan pendapatan.

Kusumaningrum (2013), menggunakan analisa deskriptif terhadap 26 provinsi di Indonesia pada 1996–2000, belum menemukan keterkaitan kuat dan jelas antara desentralisasi fiskal dan pengurangan kemiskinan di Indonesia. Siburian (2020) dengan menggunakan data empiris Indonesia, mencoba menganalisa keterkaitan antara desentralisasi fiskal, kesenjangan daerah dan penyediaan barang publik. Hasil penelitiannya menunjukkan keterkaitan antara kesenjangan daerah dengan desentralisasi fiskal (*ibid.*). Kis-Katos & Sjahrir (2017), menggunakan data empiris Indonesia, menghasilkan temuan yang sedikit berbeda yakni bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap respon pemerintah daerah terhadap pemenuhan barang publik terutama sektor kesehatan dan infrastruktur fisik. Sementara Green (2005) berargumen bahwa formula DAU dianggap tidak efektif mengurangi kemiskinan, bahkan berpotensi meningkatkan praktik korupsi dan penyediaan pelayanan publik berkualitas rendah di Indonesia.

1.2.4 Kemiskinan di Indonesia

Sebelum Krisis Keuangan Asia tahun 1997 – 1998, Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang sangat baik dengan penurunan angka kemiskinan yang signifikan, dari 40,1% pada tahun 1975 menjadi 17,7% pada tahun 1996 (sebelum terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997) dan meningkat 3 menjadi 23,4% pada tahun 1999 (SEADI, 2013). Selama tahun 2006 - 2020, angka kemiskinan dan angka kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan yang cukup signifikan, dari 39,30 juta atau 17,75% pada tahun 2006 menjadi 27,6 juta atau 10,14% pada tahun 2020

dengan tingkat kemiskinan di perdesaan dan perkotaan masing – masing rata-rata 13,2% dan 7,88% di tahun yang sama (BPS, 2022). Strategi penanggulangan kemiskinan yang selama ini diinisiasi oleh Pemerintah Indonesia sangat beragam antara lain Asuransi Kesehatan bagi masyarakat miskin (Askeskin), alokasi beras bersubsidi (Raskin), Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Keluarga Harapan (PKH), Kartu Sembako, Bantuan Sosial (Bansos), subsidi energi dan listrik, maupun juga program *community-driven development* (CDD) seperti PNPM-Mandiri (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) dan program Kartu Prakerja.



Gambar 6. Presentase Penduduk Miskin Indonesia 1998-2019 (dalam %),

Sumber: BPS, diolah, 2022

Gambar 6 memperlihatkan persentase penduduk miskin di Indonesia yang menurun pada tahun 1998–2019, dari 24,20% di 1998 menjadi 9,22% di tahun 2019. Tingkat kemiskinan bersifat fluktuatif karena dipengaruhi oleh banyak faktor seperti krisis ekonomi Indonesia di tahun 1997–1998. Selain persentase penduduk miskin, indikator kemiskinan lainnya yang umum dipergunakan dalam analisa seperti Indeks Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan ataupun Koefisien Gini. Papua merupakan provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi, yaitu sebesar 26,8% atau 912.230 jiwa pada tahun 2020, di sisi lain Provinsi DKI Jakarta memiliki tingkat kemiskinan terendah, hanya 4,69%, namun secara angka absolut mencapai 496.840 penduduk miskin (BPS,2022). Analisis kemiskinan harus mempertimbangkan kepadatan penduduk, bukan hanya persentasenya saja. Rendahnya angka kemiskinan di Jakarta kemungkinan merupakan implikasi dari penciptaan lapangan kerja yang sangat besar dari sektor manufaktur skala besar, pengeluaran pemerintah yang besar, serta konsentrasi sektor tersier (SEADI, 2013).

II. Metodologi

Sepulveda & Martinez Vazquez (2010) mengelaborasi adanya pengaruh langsung diakibatkan perubahan strategi pemerintah ataupun pemangku kepentingan terkait yang diakibatkan oleh dinamika dalam proses desentralisasi (seperti distribusi dari anggaran pemerintah). Di sisi lain, pengaruh secara tidak langsung diasumsikan sebagai akumulasi dari proses interaksi dengan faktor-faktor sosial-ekonomi tertentu (seperti pertumbuhan ekonomi). Faktor-faktor sosial ekonomi merepresentasikan keragaman faktor yang mempengaruhi maupun dipengaruhi oleh desentralisasi fiskal, termasuk kondisi kepadudukan dan stabilitas makroekonomi (Sepulveda & Martinez –Vazquez, 2010; Ahmed, 2013). Yao (2007) menyatakan bahwa “..baik kemiskinan maupun desentralisasi fiskal merupakan hal yang kompleks dengan berbagai aspek sehingga membutuhkan serangkaian variabel independen dan pengukuran atas variabel dependen..”.

Penelitian menggunakan model data panel yang diolah dengan STATA karena dapat menangkap dinamika dari variabel dependen dan independen, dan mengatasi heterogenitas sampel yang tidak terobservasi (control the sample unobserved heterogeneity) (Yao, 2007). Merujuk sejumlah literatur (Yao, 2007; Sepulveda dan Vazquez, 2010; Ahmed, 2013 dan 2015), model ekonometrika yang dipergunakan adalah Fixed Effects Model (FEM) karena adanya potensi endogeneity problem dari regressors dan heteroskedastisitas dari errors (Yao, 2007). FEM dianggap penting mengatasi permasalahan estimator OLS seperti hasil yang tidak bias namun inefisien atau estimator OLS inkonsisten dengan hasil bias karena korelasi antara pengaruh tertentu daerah tidak teramati dengan variabel penjelas (Ahmed, 2013). Terdapat sejumlah permasalahan ekonometrika dalam penelitian, yakni endogenitas, multikolinearitas, dan heteroskedastisitas. Variabel penjelas bersifat endogen karena disturbance term of the equation, sementara heteroskedastisitas mengindikasikan adanya unequal spread or non-constant error of variance (Gujarati, 2003). Multikolinearitas menunjukkan hubungan linear antara sebagian atau seluruh variabel penjelas model regresi.

2.1. Subjek Penelitian

Studi mencakup data empiris 476 kabupaten/kota dari 34 provinsi di Indonesia. Jumlah kabupaten/kota merupakan populasi kabupaten/kota di Indonesia (508 kabupaten/kota), dengan mempertimbangkan pengurangan daerah yang terlibat dalam pemekaran wilayah selama waktu periode penelitian (32 kabupaten/kota). Daftar daerah yang tidak termasuk dalam subjek penelitian serta pengklasifikasian antara Kawasan Barat Indonesia (KTB) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI) dijelaskan dalam Tabel 1 dan 2. Analisa juga dilakukan dengan hanya menggunakan data 93 kota (di KBI maupun KTI) guna melihat konsistensi hasil regresi yakni hubungan antara desentralisasi fiskal dengan kemiskinan di perkotaan.

Tabel 1. Daftar Kabupaten/Kota yang Tidak Termasuk Subjek Penelitian

Provinsi	Wilayah baru (Kabupaten/Kota)	Wilayah asal (Kabupaten/Kota)	Tahun pemekaran
Sumatra Selatan	Kab. Penulak Abab Lematang Iilir	Kab. Muara Enim	2012
Sumatra Selatan	Kab. Musi Rawas Utara	Kab. Musi Rawas	2013
Lampung	Kab. Pesisir Barat	Kab. Lampung Barat	2012
Jawa Barat	Kab. Pangandaran	Kab. Ciamis	2012
Nusa Tenggara Timur	Kab. Malaka	Kab. Belu	2012
Kalimantan Timur	Kab. Mahakam Ulu	Kab. Kutai Barat	2012
Sulawesi Tengah	Kab. Banggai Laut	Kab. Banggai Kepulauan	2012
Sulawesi Tengah	Kab. Morowali Utara	Kab. Morowali	2013
Sulawesi Barat	Kab. Mamuju Tengah	Kab. Mamuju	2012
Sulawesi Tenggara	Kab. Kolaka Timur	Kab. Kolaka	2012
Sulawesi Tenggara	Kab. Konawe Kepulauan	Kab. Konawe	2013
Sulawesi Tenggara	Kab. Buton Selatan	Kab. Buton	2014
Sulawesi Tenggara	Kab. Buton Tengah		2014
Sulawesi Tenggara	Kab. Muna Barat	Kab. Muna	2014
Maluku Utara	Kab. Pulau Taliabu	Kab. Kepulauan Sula	2012
Papua Barat	Kab. Manokwari Selatan	Kab. Manokwari	2012
Papua Barat	Kab. Pegunungan Arfak		2012

Sumber: Penulis, diolah 2022

Tabel 2. Pengkategorian Wilayah Berdasarkan KBI dan KT

Kawasan Barat Indonesia (KBI)		Kawasan Timur Indonesia (KTI)	
1) Aceh	11) DKI Jakarta	1) Nusa Tenggara Barat	11) Sulawesi Tenggara
2) Sumatera Utara	12) Jawa Barat	2) Nusa Tenggara Timur	12) Gorontalo
3) Sumatera Barat	13) Jawa Tengah	3) Kalimantan Barat	13) Sulawesi Barat
4) Riau	14) DI Yogyakarta	4) Kalimantan Tengah	14) Maluku
5) Jambi	15) Jawa Timur	5) Kalimantan Selatan	15) Maluku Utara
6) Sumatera Selatan	16) Banten	6) Kalimantan Timur	16) Papua Barat
7) Bengkulu	17) Bali	7) Kalimantan Utara	17) Papua
8) Lampung		8) Sulawesi Utara	
9) Kep. Bangka Belitung		9) Sulawesi Tengah	
10) Kep. Riau		10) Sulawesi Selatan	

Sumber: Penulis, diolah 2022

2.2. Model Regresi

Penelitian ini menggunakan model persamaan regresi seperti tabel 3 berikut:

Tabel 3. Model Persamaan Regresi

Persamaan Regresi	
Persamaan 1:	$ln_prsnMiskin_{it} = \alpha + \beta_1.rPADtPendapatan_{i,t} + \beta_2.X2_{i,t} + \beta_3.X3_{i,t} + \beta_n.X \dots_{i,t} + \epsilon_{i,t}$
Persamaan 2:	$ln_prsnMiskin_{it} = \alpha + \beta_1.rPADtBelanja_{i,t} + \beta_2.X2_{i,t} + \beta_3.X3_{i,t} + \beta_n.X \dots_{i,t} + \epsilon_{i,t}$
	$i = 1, 2, 3, \dots, N;$ $t = 1, 2, 3, \dots, N;$
Keterangan:	
	$ln_prsnMiskin$: Tingkat kemiskinan (variabel terikat yang dijelaskan oleh variabel bebas)
	α : Intersep/ constant
	$\beta_1 ; \beta_2 ; \beta_3 ; \beta_n$: koefisien kemiringan (slope) semua unit di masing-masing variabel bebas
	$rPADtPendapatan$: Indikator 1 Desentralisasi Fiskal (variabel bebas; indikator utama) $rPADDBHtPendapatan$: Indikator 2 Desentralisasi Fiskal (variabel bebas; indikator utama)
	$X2_{it}; X3_{it}; X \dots_{it}$: variabel bebas, unit data tabel silang ke- i waktu ke- t (sebagai kontrol)
	ϵ_{it} : nilai galat (error) pada unit data tabel silang ke- i dan waktu ke- t

Sumber data: penulis, 2022

2.3. Variabel

Selain desentralisasi fiskal, terdapat banyak variabel kontrol yang mempengaruhi atau memiliki keterkaitan dengan kinerja pembangunan daerah, seperti faktor fiskal/keuangan daerah, faktor politik, dan faktor sosial-ekonomi. Variabel dalam faktor fiskal berperan sebagai mediator dalam korelasi antara desentralisasi fiskal dan pembangunan daerah. Hal ini dikarenakan kondisi fiskal daerah relatif akan mempengaruhi diskresi daerah dalam melakukan pengeluaran/belanja. Pemerintah daerah yang memiliki kemandirian fiskal cenderung akan membelanjakan dananya untuk pelayanan publik atau penyediaan sarana-prasana dasar berdampak besar yang akan

mempengaruhi kinerja pembangunan daerah dan dalam jangka panjang juga akan berpengaruh terhadap pendapatan fiskal daerah (pajak).

Dependent Variable yang dipergunakan adalah indikator tingkat kemiskinan atau rasio jumlah orang miskin terhadap total jumlah penduduk di suatu daerah (% miskin). **Independent Variable** utama yang dipergunakan adalah desentralisasi fiskal. Pengukuran terhadap desentralisasi fiskal cukup rumit karena tidak ada satu pengukuran yang terbaik atas desentralisasi (Martinez-Vazquez & McNab, 2003). Sebagian peneliti menggunakan rasio dari pendapatan dan belanja daerah terhadap total pendapatan dan belanja nasional (pusat dan daerah) dalam menentukan tingkat desentralisasi fiskal, meskipun tingginya rasio tidak sertamerta merefleksikan tingginya tingkat otonomi daerah (Thornton, 2007). Pengukuran ini juga tidak dapat mencakup keragaman kelembagaan dalam hal kompetensi instansi Pusat dan Daerah (Peralta, 2012). Dalam penelitian ini variabel independen utama adalah desentralisasi fiskal yang diukur menggunakan 2 macam indikator seperti dijabarkan di Tabel 4. Indikator ini dipergunakan karena sulit mendapatkan indikator komprehensif karena desentralisasi fiskal bersifat multidimensi dan adanya keterbatasan data.

Tabel 4. Indikator Desentralisasi Fiskal (variabel independen utama)

	Proksi	Deskripsi
Indikator 1: <i>rPADtPendapatan</i>	$= \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Pendapatan Pemerintah Daerah}}$	Proxy yang menunjukkan kemandirian suatu daerah dalam menghasilkan pendapatan (tanpa memperhitungkan dana transfer pusat ke daerah), dibandingkan dengan total pendapatan daerah tersebut.
Indikator 2: <i>rPADtBelanja</i>	$= \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Belanja Pemerintah Daerah}}$	Proxy yang menunjukkan kemandirian suatu daerah dalam menghasilkan pendapatan, dengan mempertimbangkan potensi kemampuan daerah dibandingkan dengan total belanja daerah tersebut.

Sumber data: penulis, 2022

Control Variables yang dipergunakan mengacu kepada literatur empiris mengenai variabel kontrol yang dianggap memiliki keterkaitan dengan dimensi sosial ekonomi, politik dan faktor lainnya dipergunakan dalam penelitian (Sepulveda & Martinez-Vazquez, 2010; Ahmed, 2013; dan Yao, 2007). Variabel kontrol yang dipergunakan adalah akses air minum (merekpresentasikan kondisi infrastruktur), kepadatan penduduk dan tingkat pengangguran. Tabel 5 menunjukkan definisi, rerata dan standar deviasi dari masing-masing variabel dependen, independen dan kontrol.

Tabel 5. Variabel: Definisi, nilai rerata, dan standar deviasi (periode 2010–2018)

	Variabel	Rerata (mean)	Standar Deviasi	Deskripsi
Indikator Pembangunan Daerah				
Y	prsnMiskin	13.63	8.53	Persentase Penduduk Miskin (persen); Tingkat kemiskinan.
Indikator Desentralisasi Fiskal				
X1	rPADtPendapatan	9.30	8.58	Rasio "PAD tiap daerah" terhadap "total Pendapatan Daerah tersebut" (persen)
	rPADtBelanja	9.48	8.97	Rasio "PAD tiap daerah" terhadap "total Belanja Daerah tersebut" (persen)
Variabel kontrol				
X2	rAksesAir_	59.83	21.94	Akses Rumah Tangga terhadap Air Bersih (dalam % dari total rumah tangga)
X3	kPdatPend	990.4	2,221	Kepadatan Penduduk suatu daerah (jiwa/km ²)
X4	rPenganggurAngk_	5.32	3.01	Rasio Pengangguran terhadap angkatan kerja

Sumber data: BPS, Kemenkeu, World Bank, diolah, 2022

III. Temuan dan Diskusi

3.1. Hasil Regresi

Hasil regresi terhadap model mengestimasi pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat kemiskinan di kabupaten/kota di Indonesia dijelaskan sebagaimana di Tabel 6, baik secara nasional (semua kab/kota) maupun berdasarkan klasifikasi wilayah KBI dan KTI. Sementara data di tabel 7 menjelaskan hasil regresi hanya untuk 93 kota untuk melihat konsistensi analisa di tingkat kab/kota dengan hanya di tingkat kota.

Tabel 6. Hasil Regresi pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat kemiskinan di Kab/Kota di Indonesia, berdasarkan klasifikasi wilayah

Variabel Dependen	ln_prsnMiskin (Tingkat Kemiskinan)					
	(1.1)	(1.2)	(1.3)	(2.1)	(2.2)	(2.3)
Variabel Independen	Indikator Desentralisasi Fiskal 1			Indikator Desentralisasi Fiskal 2		
	kab/kota Semua	kab/kota KBI	kab/kota KTI	kab/kota Semua	kab/kota KBI	kab/kota KTI
rPADtPendapatan	-0.00448*** (0.00103)	-0.00637*** (0.00160)	-0.000971 (0.00120)			
rPADtBelanja				-0.00335*** (0.00110)	-0.00556*** (0.00167)	-0.000696 (0.000657)
rAksesAir_	-0.00101*** (0.000302)	-0.00210*** (0.000513)	-0.000198 (0.000344)	-0.00102*** (0.000301)	-0.00211*** (0.000514)	-0.000202 (0.000344)
ln_kPdatPend	-1.058***	-0.810***	-1.243***	-1.106***	-0.874***	-1.250***

	(0.0863)	(0.142)	(0.105)	(0.0859)	(0.145)	(0.100)
rPenggurAngk_	0.00430*** (0.00117)	0.00569*** (0.00136)	0.00216 (0.00187)	0.00452*** (0.00120)	0.00564*** (0.00135)	0.00220 (0.00188)
Constant	8.057*** (0.444)	7.437*** (0.844)	7.738*** (0.430)	8.300*** (0.440)	7.819*** (0.864)	7.764*** (0.412)
Observations	4,284	2,412	1,872	4,284	2,412	1,872
R-squared	0.402	0.391	0.437	0.399	0.387	0.437
Number of id	476	268	208	476	268	208
R-squared between	0.134	0.0883	0.136	0.133	0.0869	0.136
R-squared overall	0.133	0.0881	0.135	0.132	0.0865	0.135
F-Stat	124.4	68.37	60.46	122.2	67.74	62.54
Prob > F	0	0	0	0	0	0
	Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1			Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Sumber: Hasil Regresi Penulis, 2022

Tabel 7. Hasil Regresi pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia, berdasarkan klasifikasi bentuk pemerintahan (kota)

Variabel Dependen	ln_prsnMiskin (Tingkat Kemiskinan)			
	(1.1)	(1.4)	(2.1)	(2.4)
Variabel Independen	Indikator Desentralisasi Fiskal 1		Indikator Desentralisasi Fiskal 2	
	Kab & Kota	Kota	Kab & Kota	Kota
rPADtPendapatan	-0.00448*** (0.00103)	-0.00254* (0.00150)		
rPADtBelanja			-0.00335*** (0.00110)	-0.00109* (0.000630)
rAksesAir_	-0.00101*** (0.000302)	-0.00311** (0.00133)	-0.00102*** (0.000301)	-0.00270** (0.00118)
ln_kPdatPend	-1.058*** (0.0863)	-1.102*** (0.187)	-1.106*** (0.0859)	-1.186*** (0.139)
rPenggurAngk_	0.00430*** (0.00117)	0.00806*** (0.00194)	0.00452*** (0.00120)	0.00910*** (0.00189)
Constant	8.057*** (0.444)	10.56*** (1.360)	8.300*** (0.440)	10.44*** (0.902)
Observations	4,284	837	4,284	1,125
R-squared	0.402	0.464	0.399	0.471
Number of id	476	93	476	125
R-squared between	0.134	0.0335	0.133	0.148

Variabel Dependen	ln_prsnMiskin (Tingkat Kemiskinan)			
	(1.1)	(1.4)	(2.1)	(2.4)
Variabel Independen	Indikator Desentralisasi Fiskal 1		Indikator Desentralisasi Fiskal 2	
	Kab & Kota	Kota	Kab & Kota	Kota
R-squared overall	0.133	0.0347	0.132	0.146
F-Stat	124.4	32.59	122.2	48.61
Prob > F	0	0	0	0
	Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Sumber: Hasil Regresi Penulis, 2022

3.2. Analisis Hasil Regresi

Indikator Desentralisasi Fiskal 1 (rPADtPendapatan; yakni rasio PAD terhadap pendapatan daerah) memiliki hubungan negatif (-) terhadap tingkat kemiskinan. Pengaruh negatif ini terjadi secara konsisten baik dalam regresi data seluruh daerah, maupun data KBI dan KTI. Namun, pengaruh signifikan hanya pada regresi menggunakan data seluruh daerah dan data klasifikasi KBI, sedangkan untuk KTI menunjukkan hasil pengaruh negatif namun tidak signifikan. Hasil regresi dengan data seluruh daerah kabupaten/kota menunjukkan setiap peningkatan 1 poin rasio PAD terhadap pendapatan daerah (Rp1 milyar PAD per Rp100 milyar pendapatan daerah) akan menurunkan tingkat kemiskinan 0,45% (*ceteris paribus*).

Indikator Desentralisasi Fiskal 2 (rPADtBelanja; yakni rasio PAD terhadap belanja daerah) memiliki pengaruh/hubungan negatif (-) terhadap tingkat kemiskinan. Pengaruh negatif ini terjadi secara konsisten baik dalam regresi data seluruh daerah, maupun data KBI dan KTI. Namun, pengaruh signifikan hanya terjadi pada regresi data seluruh daerah dan data klasifikasi KBI, data KTI menunjukkan pengaruh negatif yang tidak signifikan. Hasil regresi dengan data seluruh daerah kabupaten/kota menunjukkan bahwa setiap peningkatan 1 poin rasio PAD terhadap belanja daerah (peningkatan Rp1 milyar PAD per Rp100 milyar belanja daerah) akan menurunkan tingkat kemiskinan sebesar 0,33% (*ceteris paribus*).

Selanjutnya regresi menggunakan data perkotaan konsisten dengan data seluruh kab/kota, baik untuk variabel dependen utama (desentralisasi fiskal) maupun untuk variabel kontrol. Namun, terdapat perbedaan dalam tingkat signifikansi yakni jika berbasis data seluruh kab/kota memiliki *error* sekitar 1% sementara jika berbasis data perkotaan memiliki tingkat *error* 10%. Salah satu argumennya adalah data menggunakan perkotaan cenderung memiliki data yang lebih bervariasi (pola lebih tersebar) dibandingkan data kab/kota secara nasional. Ini mengindikasikan fenomena secara nasional hampir serupa dengan perkotaan (pengaruh desentralisasi fiskal terhadap kemiskinan secara nasional hampir serupa dengan kemiskinan perkotaan).

Secara umum hasil temuan yang dapat dijelaskan dari persamaan mengenai dampak desentralisasi fiskal terhadap kemiskinan di Indonesia adalah desentralisasi fiskal di tingkat kabupaten/kota di Indonesia (diukur dengan 2 indikator) memiliki pengaruh negatif terhadap pembangunan sosial, dan signifikan pada data seluruh daerah, dan di daerah Kawasan Barat Indonesia (KBI) termasuk untuk daerah perkotaan. Ini selaras dengan temuan dalam literatur bahwa dalam era desentralisasi terdapat kecenderungan penurunan tingkat kemiskinan sebesar 2,46% untuk setiap 1% peningkatan di rata-rata pengeluaran konsumsi per-kapita (Miranti, et.al., 2013). Namun, arah dan signifikansi untuk setiap indikator desentralisasi fiskal berbeda dengan hipotesis untuk wilayah KTI. Regresi dengan indikator 1 dan 2 Desentralisasi Fiskal menunjukkan hubungan desentralisasi fiskal terhadap kemiskinan di daerah KTI negatif namun tidak signifikan. Temuan ini kemungkinan besar disebabkan hubungan antara desentralisasi

fiskal dan kemiskinan sebenarnya secara umum negatif (berbanding terbalik), namun tidak berlaku di KTI karena tingkat variasi antardaerah di KTI lebih tinggi.

Hasil regresi terhadap beberapa variabel kontrol juga mengindikasikan dampak signifikan terhadap kemiskinan. Variabel kontrol dengan hubungan pengaruh negatif dan signifikan untuk kedua indikator desentralisasi fiskal adalah kepadatan penduduk. Ini dapat diinterpretasikan bahwa semakin tinggi kepadatan jumlah penduduk justru berbanding terbalik dengan tingkat kemiskinan. Hal ini cukup bertentangan dengan anggapan umum bahwa semakin besar jumlah penduduk maka akan semakin besar beban pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam hal pengentasan kemiskinan. Salah satu justifikasi yang dimungkinkan adalah bahwa jumlah penduduk menjadi bagian dari komponen pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) sehingga semakin tinggi jumlah penduduk maka semakin besar DAU dan dapat meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam membiayai program/kegiatan pengentasan kemiskinan maupun dalam membelanjakan dana untuk program yang meningkatkan daya beli masyarakat. Argumen lainnya adalah penambahan jumlah penduduk lebih banyak dibandingkan penambahan jumlah penduduk miskin (secara persentase). Hal lainnya adalah karakteristik daerah dengan kepadatan penduduk tinggi cenderung merupakan daerah berkategori 'maju' (misalnya kota – kota besar) sehingga memiliki jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan cenderung lebih sedikit meskipun secara daya beli maupun kedalaman dan keparahan kemiskinan mungkin lebih besar dibandingkan daerah perdesaan.

Variabel kontrol rasio akses rumah tangga terhadap air bersih (akses air layak) secara umum menunjukkan hasil negatif dan signifikan untuk tingkat nasional dan KBI, sementara untuk KTI arahnya negatif dan tidak signifikan. Hubungan negatif ini memiliki arti bahwa semakin tinggi rasio akses air bersih disuatu daerah maka tingkat kemiskinan di daerah tersebut akan menurun. Ini mengindikasikan bahwa infrastruktur memiliki peran yang krusial dalam mengurangi kemiskinan di daerah. Sebagai contoh, ketersediaan air bersih secara langsung dapat dipergunakan sebagai faktor produksi (misalnya sebagai bahan baku sentra pengolahan makanan) maupun menstimulasi kegiatan perekonomian sehingga secara tidak langsung meningkatkan daya beli masyarakat sekaligus menurunkan kemiskinan. Variabel kontrol lainnya adalah rasio pengangguran dan angkatan kerja yang juga menunjukkan hasil inkonsisten antara KBI dan nasional dengan KTI. Secara umum regresi menunjukkan hasil positif dan hanya signifikan untuk tingkat nasional dan KBI, sementara untuk KTI tidak signifikan. Secara teori seharusnya tingkat pengangguran berkontribusi signifikan terhadap kemiskinan.

Hasil regresi yang dalam penelitian semakin memperkuat pertanyaan apakah desentralisasi fiskal menjadi *panacea* atau *placebo* dari target program pengentasan kemiskinan di Indonesia. Von Braun & Grote (2000, p.25) berargumen bahwa analisis harus didasarkan pada “.. jenis desentralisasi, jenis dan kondisi suatu daerah, dan penyebab serta pola dari kemiskinan tersebut). Analisis harus didasarkan pada faktor – faktor yang mempengaruhi efektivitas desentralisasi fiskal dalam mengurangi kemiskinan, yakni faktor internal (kapasitas dan kinerja dari pemerintah daerah) dan faktor eksternal (faktor sosial ekonomi dan politik).

Faktor utama pertama adalah kesenjangan antarwilayah. Pepinsky dan Wihardja (2011) menyatakan bahwa “tiga patologi dari pelaksanaan desentralisasi di Indonesia yang dapat menjadi kendala capaian outcome kebijakan desentralisasi antara lain: heterogenitas dalam kepemilikan sumberdaya antar yurisdiksi, faktor-faktor yang bersifat *immobile*, dan kualitas institusi endogen”. Faktor-faktor tersebut yang dianggap menjadi faktor utama penyebab mayoritas pemerintah daerah di Indonesia belum mengoptimalkan potensi manfaat dari persaingan antardaerah serta proses demokrasi lokal (ibid.,). Heterogenitas dalam konteks ini mencakup perbedaan sumberdaya (alam dan manusia), kondisi sosial-politik-ekonomi dan kepemilikan infrastruktur (Miranti et al., 2013). Ketimpangan antarwilayah ini juga yang dianggap memiliki korelasi penting dengan kemiskinan dan kesenjangan di masyarakat (ibid.,).

Tabel 8 memperlihatkan perbandingan kemiskinan antarwilayah KBI dan KTI sesuai dengan cakupan penelitian. Tingkat kemiskinan di wilayah KBI menurun dari 13,28% di 2010 menjadi 10,21% di 2020, sementara kemiskinan di wilayah KTI juga mengalami penurunan dari 17,23% menjadi 14,18% dalam periode waktu yang sama. Rata-rata tingkat kemiskinan di KTI

masih lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat kemiskinan nasional yang pada tahun 2020 berada di angka 10,19%.

Tabel 8. Perbandingan Tingkat Kemiskinan Berdasarkan Wilayah

	INDONESIA	Rata-rata Seluruh Daerah	Rata-Rata daerah KBI	Rata-Rata daerah KTI
2010	13.33%	15.09%	13.28%	17.23%
2011	12.36%	14.15%	12.62%	15.98%
2012	11.66%	13.41%	12.02%	15.07%
2013	11.47%	13.33%	11.74%	15.22%
2014	10.96%	12.64%	11.26%	14.29%
2015	11.13%	13.49%	11.82%	15.49%
2016	10.70%	13.27%	11.42%	15.47%
2017	10.12%	13.06%	11.22%	15.24%
2018	9.66%	12.43%	10.41%	14.82%
2019	9.22%	12.06%	9.98%	14.52%
2020	10.19%	12.02%	10.21%	14.18%

Sumber: BPS, diolah, 2022

Isu lainnya adalah faktor institusional yang mencakup kapasitas pemerintah daerah dalam perencanaan, penganggaran hingga mengimplementasikan program dan kegiatan pembangunan di tingkat lokal dan nasional. Efektivitas program dan kegiatan pembangunan dalam masa desentralisasi tidak hanya membutuhkan komitmen pemerintah pusat, namun juga partisipasi aktif dari pemerintah daerah. Namun, koordinasi di antara pemangku kepentingan dalam mengimplementasikan kebijakan (termasuk program-program yang bersifat 'pro-poor') masih menjadi isu yang krusial. Sebagai contoh, cukup banyak pemerintah daerah yang tidak memprioritaskan program pengurangan kemiskinan ataupun pengembangan kapasitas SDM sebagai tujuan pembangunan. Hal ini salah satunya disebabkan sistem politik dan perencanaan – penganggaran yang berlaku. Implikasi dari proses demokrasi dengan banyaknya partai politik dan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah terciptanya kendala koordinasi akibat perbedaan visi dan kepentingan di antara presiden, gubernur dan bupati/walikota, bahkan di dalam daerah sendiri (jika terdapat perbedaan partai pengusung antara kepala daerah dan simpatisan partai oposisi). Pembentukan mekanisme efektif untuk mensinkronkan target-target pembangunan melalui pendekatan *top-down* dan *bottom-up* menjadi sangat krusial mengingat mekanisme eksisting (seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan/ Musrenbang) kerap dianggap sebagai kegiatan seremonial.

Kinerja pemerintah daerah mengoptimalkan sumberdaya perlu dipertimbangkan. Data dalam Tabel 9 menunjukkan pada tahun 2010 rata-rata kontribusi PAD terhadap pendapatan di daerah yang termasuk KBI (dalam penelitian ini) sebesar 7,62% yang kemudian meningkat hingga 14,34% di tahun 2018. Dalam periode yang sama, proporsi PAD dari pendapatan di daerah-daerah yang termasuk KTI yakni sebesar 3,94% di 2010 menjadi 7,31% di 2018. Ini mengindikasikan daerah di wilayah KTI cenderung belum mengoptimalkan penerimaan daerah dari PAD dan memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap TKDD.

Tabel 9. Perbandingan Persentase PAD terhadap Pendapatan Daerah Berdasarkan Wilayah

Tahun	Seluruh Daerah	Rata-rata Seluruh Daerah	wilayah KBI	Rata-Rata daerah KBI	wilayah KTI	Rata-Rata daerah KTI
2010	7.33%	5.98%	9.07%	7.62%	4.35%	3.94%
2011	8.72%	6.67%	10.94%	8.54%	4.87%	4.35%
2012	9.88%	7.34%	12.30%	9.35%	5.52%	4.85%
2013	10.84%	8.01%	13.52%	10.26%	5.98%	5.21%
2014	13.14%	9.88%	15.90%	12.36%	7.96%	6.88%
2015	13.29%	9.93%	16.73%	12.96%	7.15%	6.32%
2016	13.23%	9.97%	16.68%	12.99%	7.22%	6.38%
2017	16.53%	12.53%	20.29%	15.87%	9.52%	8.56%
2018	14.72%	11.09%	18.41%	14.34%	7.99%	7.21%
2019	14.81%	11.16%	18.43%	14.33%	8.21%	7.40%
2020	14.75%	11.27%	18.20%	14.56%	8.29%	7.37%

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah, 2022

Faktor lainnya adalah sosial-ekonomi seperti struktur angkatan kerja. Merujuk kepada temuan dalam penelitian ini bahwa desentralisasi fiskal tidak berdampak terhadap pengurangan kemiskinan secara signifikan untuk daerah-daerah di wilayah KTI, diketahui bahwa rata-rata tingkat kemiskinan di daerah tersebut pada tahun 2010 mencapai 17,23% dan menjadi 14,82% di 2018 (BPS). Sementara untuk daerah-daerah di wilayah KBI, rata-rata tingkat kemiskinan sebesar 13,28% di 2010 dan 2018 menjadi 10,41%. Tingginya tingkat pengangguran merupakan karakteristik pasar tenaga kerja di negara berkembang seperti Indonesia yang memiliki banyaknya pekerja tidak tetap (Sackey & Osey, 2006). Struktur pasar tenaga kerja seperti ini perlu dipertimbangkan mengingat terdapat hubungan positif antara kemiskinan dan pengangguran terselubung (ibid.). Meskipun sektor informal menyediakan solusi instan bagi permasalahan pengangguran, namun mendorong banyak pekerja mengalami kondisi rentan untuk kehilangan pekerjaan.

Selanjutnya kondisi demografis juga krusial untuk dipertimbangkan. Rasio tingkat ketergantungan (*dependency ratio* atau perbandingan antara populasi non-produktif dengan populasi produktif) secara nasional diproyeksikan akan meningkat seiring dengan potensi 'Bonus Demografi' di Indonesia. Perubahan dalam struktur demografi akan berpengaruh besar terhadap permintaan pekerjaan, di mana *excess labour supply* tidak hanya menciptakan pengangguran namun juga tenaga kerja yang berada di posisi inferior di sektor informal. Dengan keterbatasan program bantuan sosial dan intervensi pemerintah di sektor informal, kondisi tenaga kerja di sektor informal menjadi sangat rentan untuk masuk ke dalam angka kemiskinan. Fenomena migrasi (urbanisasi) dan kualitas sumberdaya manusia juga memiliki dampak yang besar terhadap capaian pembangunan karena keterbatasan kompetensi angkatan kerja menyebabkan rendahnya daya saing para calon pekerja dan semakin rentan terhadap kemiskinan.

Analisis-analisis ini menunjukkan asumsi bahwa pemerintah daerah (dalam konteks ini terutama di wilayah KTI) belum sepenuhnya mampu mengoptimalkan potensi dampak positif (manfaat) dari desentralisasi fiskal. Mereka belum mampu untuk mengatasi permasalahan ketidakmerataan kesejahteraan di dalam wilayah yang diampu. Hasil empiris yang bersifat paradoks antara dampak desentralisasi fiskal terhadap capaian pembangunan sosial (terutama di KTI) terutama disebabkan oleh faktor-faktor penentu lainnya, mulai dari dimensi sosial-ekonomi-politik hingga kapasitas institusi. Oleh karenanya, perbedaan karakteristik antardaerah (termasuk antara yang berada di wilayah KBI dan KTI) diyakini menyebabkan terdapatnya temuan hubungan yang tidak sesuai dengan hipotesis untuk KTI (tidak signifikan atau berbeda arah). Poin penting dari temuan yakni bahwa peran desentralisasi fiskal dalam mendorong kinerja pembangunan manusia, ekonomi maupun sosial sangat ditentukan oleh karakteristik lokal masing-masing daerah dan faktor kunci lainnya. Hal ini kemudian menyebabkan analisis harus dijabarkan ke dalam konteks yang lebih luas, tidak hanya mengevaluasi kinerja dari desentralisasi fiskal.

IV. Penutup

4.1. Kesimpulan dan Keterbatasan Penelitian

Dengan mempergunakan data dari 476 kabupaten/kota di Indonesia dalam kurun waktu 2010 – 2018, studi empiris dampak desentralisasi fiskal terhadap pengurangan kemiskinan menunjukkan beberapa temuan penting. Pertama, bahwa terdapat hubungan negatif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dan pengurangan tingkat kemiskinan secara nasional (seluruh kab/kota), daerah perkotaan, dan Kawasan Barat Indonesia (KBI) pada 2010 – 2018 dengan menggunakan 2 indikator berbeda. Kedua, dampak desentralisasi fiskal terhadap kemiskinan tidak signifikan bagi Kawasan Timur Indonesia (KTI) salah satunya karena kondisi daerah yang lebih bervariasi dibandingkan KBI sehingga walaupun arah hubungan sama namun tidak signifikan. Ketiga, faktor sosial-ekonomi seperti ketersediaan sarana-prasarana (infrastruktur) dasar, kepadatan penduduk, serta pengangguran memiliki peran krusial terhadap program pengurangan kemiskinan. Namun keterbatasan data menyebabkan analisa lebih mendalam tidak dapat dilakukan.

Temuan dalam penelitian dapat berubah dengan data yang lebih panjang dalam kurun waktu maupun lebih luas cakupan daerahnya (tidak hanya terbatas pada Kawasan Barat Indonesia/KBI) dan dengan penggunaan variabel kontrol lainnya. Temuan ini tidak mempertimbangkan pengaruh variabel strategis lain seperti kualitas pemerintahan (transparansi, akuntabilitas, dan aspek demokratisasi), faktor lingkungan, kontribusi sektor swasta dan kondisi internasional serta variabel kondisi lainnya karena keterbatasan akses terhadap data. Tidak dipergunakannya variabel penting berpotensi dapat menyebabkan *overestimate* hasil regresi. Hal lainnya penggunaan data yang diinterpolasi dalam beberapa variabel karena data yang tidak lengkap. Diharapkan penelitian mendatang dapat menjawab permasalahan ini mengingat “..perbedaan antara pengukuran moneter kemiskinan dan kemiskinan multidimensional menjadi signifikan di Indonesia (Sumarti dan de Silva, p.17). Telaah dampak desentralisasi fiskal di tingkat yang lebih rendah seperti perdesaan juga dapat dikembangkan dalam penelitian mendatang. Tantangan untuk menjawab klaim bahwa adanya kesenjangan dan ketidakmerataan pembangunan antardaerah (berdasarkan lokasi geografis) akan memberikan perspektif berbeda dengan keragaman karakteristik antardaerah.

4.2. Implikasi dan Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan kesimpulan tersebut, implikasinya adalah penting untuk mempertimbangkan intervensi kebijakan yang sistematis, konsisten dan komprehensif, baik mengenai desentralisasi fiskal maupun program/kegiatan secara umum. Selain itu, rekomendasi kebijakan bagi pemerintah pusat dan daerah harus berbasis kepada pendekatan yang mempertimbangkan pendapatan dan struktur penduduk (demografis).

Beberapa hasil temuan desentralisasi fiskal dalam penelitian ini memiliki potensi implikasi yang dapat mempengaruhi kebijakan pembangunan daerah di Indonesia. Pertama, penggunaan PAD (pendapatan asli daerah) sebagai salah satu komponen mengukur desentralisasi fiskal melalui 2 indikator, menunjukkan temuan signifikan dan sesuai hipotesis, terutama untuk KBI. Ini menunjukkan kebijakan desentralisasi fiskal idealnya didorong oleh Pemerintah adalah peningkatan kemandirian fiskal daerah. Optimalisasi penerimaan daerah dari pemanfaatan sumber daya menjadi krusial, tidak hanya karena mempengaruhi kapasitas belanja pemerintah daerah namun juga pola belanja. Momentum penetapan UU No.1 Tahun 2022 tentang HKPD sebagai payung hukum baru desentralisasi fiskal, termasuk pajak daerah dan retribusi daerah, harus dioptimalkan agar mendorong kemandirian fiskal daerah tanpa menjadi *bottleneck* perekonomian daerah.

Kedua, terkait dengan Dana Transfer ke Daerah, beberapa temuan dalam penelitian mengindikasikan dampak desentralisasi fiskal (dengan indikator yang menggunakan DBH sebagai salah satu komponennya) tidak memiliki capaian signifikan terhadap capaian pembangunan di daerah KTI. Ini mengindikasikan TKDD memiliki peran krusial terutama mengatasi horizontal dan vertical imbalances. Namun, tidak serta-merta peningkatan TKDD direkomendasikan, melainkan untuk jenis *specific grant* seperti Dana Alokasi Khusus (DAK) yang bersifat *closed list* dan

termasuk jenis belanja modal. Belanja pemerintah daerah dalam bentuk DAK yang bersifat belanja modal dapat menciptakan lapangan pekerjaan serta meningkatkan daya beli masyarakat. Contohnya pembangunan ruas jalan atau pembangunan sarana dan prasarana umum lainnya. Selain itu, secara tidak langsung program/kegiatan yang didukung DAK membantu meningkatkan taraf hidup masyarakat misalnya melalui penyediaan sarana pendidikan, kesehatan maupun konektivitas (akses).

Ketiga, kualitas belanja pemerintah daerah yang masih harus ditingkatkan. Data menunjukkan rata-rata proporsi belanja pegawai dalam APBD (secara nasional) mencapai 39,14% di 2014 dan menurun hingga 33,69% di 2017 (Kemenkeu, 2021). Rata-rata belanja pegawai dalam APBD di tingkat kota cenderung sangat tinggi karena mencapai 50,63% di 2014, sementara rata-rata proporsi belanja modal hanya sekitar 25,51% di 2014 dan menurun hingga 24,29% di 2017. Pola belanja di tingkat kabupaten juga menunjukkan potret yang serupa, yakni di 2014 rata-rata belanja pegawai tingkat kabupaten adalah 46,52% dari APBD sementara rata-rata proporsi belanja modal hanya 22,6%, di 2014 bahkan menurun hingga 20% di 2017. Fenomena ini mengindikasikan orientasi belanja daerah masih fokus pada pemenuhan belanja organisasi dibandingkan pemenuhan pelayanan publik dan infrastruktur dasar. Ini dianggap sebagai salah satu faktor penyebab desentralisasi fiskal tidak dapat mengurangi ketimpangan antarwilayah (Zakaria, 2013). Terkait penelitian ini, belum optimalnya dampak desentralisasi fiskal terutama di daerah KTI dapat disebabkan kualitas belanja daerah yang belum sepenuhnya berorientasi pada pemenuhan layanan dasar. Regulasi dalam pengaturan akuntabilitas, transparansi dan *law enforcement* seharusnya diterapkan secara memadai di Indonesia.

Kempat, penguatan fungsi pengendalian dan pengawasan oleh seluruh pemangku kepentingan. Penguatan fungsi pengendalian dan pengawasan menjadi poin yang juga penting dalam rangka mengevaluasi kinerja pemerintahan, terutama berkaitan kinerja pemerintah daerah di wilayah KTI dalam penelitian ini. Pemasnya evaluasi terhadap pemanfaatan APBD ataupun dana seperti Dana Otsus provinsi Papua dan Papua Barat masih menjadi isu mengemuka. Pemangku kepentingan tidak hanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah, namun juga dari masyarakat, akademisi dan pakar, serta lembaga non-pemerintah. Salah satu temuan penelitian utama adalah perbedaan dampak antara daerah KBI dan KTI. Ini menunjukkan kebijakan eksisting sudah efektif di beberapa tempat namun masih perlu dipertimbangkan penyesuaian kebijakan untuk daerah lainnya. Penerapan *assymetric decentralization* (desentralisasi asimetris) antara KBI dan KTI diperlukan, namun kebijakan seperti pengalokasian Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) Provinsi Papua dan Papua Barat belum dapat menjadi stimulus pencapaian sasaran pembangunan. Pendampingan dan pengendalian intensif kepada pemerintah daerah terutama di KTI penting dengan memperhatikan keterhubungan antardaerah dalam upaya mencapai target pembangunan regional. Implikasinya kebijakan pembangunan daerah berbasis *assymetric decentralization* untuk daerah KTI harus diatur mekanisme detailnya dengan memanfaatkan momentum penyusunan regulasi turunan UU No. 1 Tahun 2022 tentang HKPD serta UU No.2 Tahun 2021 tentang perubahan atas UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus provinsi Papua.

Kelima, urgensi kebijakan pengendalian penduduk. Berdasarkan hasil penelitian diketahui adanya dampak positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dan kepadatan penduduk. Koordinasi lintas pemerintah (Pusat-Daerah maupun antardaerah) dibutuhkan untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk baik melalui pengaturan laju migrasi maupun tingkat kelahiran. Contohnya pemerintah daerah harus menciptakan disinsentif yang efektif bagi urbanisasi, antara lain dengan penyediaan kesempatan kerja yang memadai dan distribusi pelayanan dasar yang baik. Sektor informal di Indonesia sangat terkait dengan urbanisasi musiman (misalnya pakeklik atau musim kering di desa) dan keterbatasan akses layanan dasar (Winarsih dan Lisna, 2015). Keterlibatan pimpinan daerah di tingkat terkecil (kelurahan, kecamatan dan Rukun Tetangga/RT serta Rukun Warga/RW). Kebijakan pengendalian kelahiran (program Keluarga Berencana) juga krusial mengantisipasi lonjakan angka kemiskinan. Sistem insentif bagi masyarakat untuk menjadi peserta program pengendalian tingkat kelahiran tersebut harus dapat efektif dan efisien menyasar masyarakat yang benar-benar berada di garis kemiskinan maupun warga pendatang di daerah.

Implikasi kebijakan selanjutnya adalah keterkaitan erat antara tenaga kerja dan tingkat kemiskinan, terutama untuk KBI. Harus diperhatikan kebijakan yang terkait seluruh faktor yang berkorelasi, baik dengan permintaan maupun penawaran tenaga kerja (*supply and demand*). Dari sisi penawaran (*supply*) tenaga kerja, sangat strategis bagi pemerintah daerah mendorong daya saing angkatan kerja. Target di tingkat nasional dan daerah harus ditetapkan pada pendidikan menengah dan tinggi untuk mengantisipasi permintaan terhadap tenaga kerja berpendidikan (*skilled workers*). Pemerintah juga harus meningkatkan jumlah sekolah vokasi maupun program pelatihan, magang, beasiswa, termasuk peningkatan *awareness* kebutuhan insentif untuk masyarakat menengah ke bawah dalam mengirim anak mereka ke lembaga pendidikan.

Selanjutnya dari sisi permintaan, pemerintah daerah harus terlibat secara aktif dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif dan *pro-poor*. Sektor informal tidak diasumsikan sebagai aktivitas marjinal yang harus diformalkan, namun juga dapat diintegrasikan sebagai pemegang andil yang signifikan dalam menggerakkan perekonomian (David, et.al., 2013). Sebagian besar program pengentasan kemiskinan merupakan kebijakan yang bersifat *top-down* dengan peran utama dimainkan oleh pemerintah pusat, termasuk untuk program seperti Kredit Usaha Rakyat/KUR dan Program Keluarga Harapan/PKH. Penguatan peran pemerintah daerah dalam proses penentuan target (dengan mengendalikan akurasi data target penerima bantuan), hingga pemantauan dan evaluasi dalam implementasi kebijakan harus dilakukan. Proses ini juga harus melibatkan pemanfaatan berbagai kegiatan/tradisi rutin seperti pertemuan-pertemuan kegiatan budaya atau keagamaan) sebagai wadah sosialisasi pemimpin komunitas lokal. Pemerintah daerah juga harus memastikan bahwa investasi dalam negeri maupun luar negeri (seperti *foreign direct investment*) harus menyertakan sebanyak mungkin masyarakat lokal dan memanfaatkan penggunaan sumber daya lokal.

Peran pemerintah daerah dapat dikategorikan sesuai tahap perencanaan, penganggaran, implementasi dan evaluasi. Selama proses perencanaan-penganggaran, pemerintah daerah harus mampu merancang kebijakan *pro-poor* di berbagai tingkat pemerintah. Pemerintah daerah harus mampu mengintegrasikan kebijakan terhadap sektor informal ke dalam dokumen perencanaan dan menetapkan target secara eksplisit. Pemerintah daerah juga harus menyusun sebuah sistem peringatan dini untuk memantau perubahan demografis dan struktur di pasar tenaga kerja secara periodik, termasuk memanfaatkan keberadaan elemen pemerintahan serta non-pemerintahan yang memiliki tisi terkait pengentasan kemiskinan dan forum relevan. Dalam proses penganggaran, dibutuhkan peningkatan kualitas belanja melalui semakin banyaknya investasi yang memiliki *multiplier effect* terhadap masyarakat kelas menengah ke bawah. Ini termasuk penyediaan sarana dan prasarana pelayanan dasar yang berkualitas mengingat modal manusia (SDM/*human capital* yang dipengaruhi oleh status pendidikan dan kesehatan) merupakan aset utama masyarakat menengah ke bawah di daerah perkotaan dalam mengurangi kerentanan mereka terhadap kemiskinan (Moser, 1996).

Implikasi lainnya peningkatan di aspek tata kelola. Implementasi yang lebih baik dari kebijakan desentralisasi fiskal seharusnya dapat diimbangi dengan kebijakan desentralisasi administratif dan desentralisasi politik yang lebih baik. Secara singkat dapat ditegaskan urgensi dari kebijakan desentralisasi fiskal yang inklusif dan efektif untuk mewujudkan "...desentralisasi fiskal untuk masyarakat miskin.." (Braun dan Grote, 2000, hal.5). Seperti apa yang disampaikan oleh Gardner dan Lewis (1996, hal.25) bahwa "...Kemiskinan terutama disebabkan oleh hubungan sosial, kesenjangan, marjinalisasi dan tidak adanya pemberdayaan...". Oleh karenanya, meskipun di dalam penelitian ditemukan bahwa desentralisasi fiskal berdampak negatif dan signifikan terhadap kemiskinan, banyak faktor krusial lainnya yang dapat mempengaruhi desentralisasi fiskal tersebut maupun kemiskinan baik secara positif maupun negatif.

Daftar Pustaka

- Ahmad, E., & Mansoor, A. (2002). Indonesia: managing decentralization. *IMF Working Paper*.
- Ahmed, M. (2013). *Fiscal Decentralization and Political Economy Of Poverty Reduction: Theory And Evidence From Pakistan*. Durham University.
- Ahmed, M. (2015). The political economy of decentralisation and access to pro-poor social services delivery in Pakistan. *The Pakistan Development Review*, 471-484.
- Aritenang, A. (2008). A study on Indonesia regions disparity: post decentralization. *MPRA Paper No. 25245*
- Banwo, M. A. (2012). Fiscal Decentralization Policy and poverty Reduction: Lessons from Nigeria. *IPPR Journal*. 7(1), pp 1-35.
- Bird, R. M. (1993). Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization. *National tax journal*, 207-227.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (1998). Fiscal decentralization countries: an overview. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, pp 48-73.
- Brinkerhoff, D. W., & Wetterberg, A. (2013). Performance-based public management reforms: experience and emerging lessons from service delivery improvement in Indonesia. *International Review of Administrative Sciences*. 79(3), pp 433-457.
- Dasgupta, A., & Beard, V. A. 2007. Community driven development, collective action and elite capture in Indonesia. *Development and Change*. 38(2), pp 229-249.
- Davoodi, H., & Zou, H. F. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A cross-country study. *Journal of Urban economics*, 43(2), 244-257.
- Dixon, G., & Hakim, D. 2009. Making Indonesia's Budget Decentralization Work: The Challenge of Linking Planning and Budgeting at The Local Level. The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region. *Research in Public Policy Analysis and Management*. 18, pp 207-245.
- Faridi, M. Z., Chaudhry, M. A., & Ansari, F. N. (2012). The Impact of Fiscal Decentralization, Inequality and Poverty on Employment: Evidence from Pakistan. *Pakistan Journal of Social Sciences (PJSS)*. 32(2), pp 357-369
- Faridi, M. Z., & Nazar, R. 2013. Impact of Fiscal Autonomy on Poverty in Pakistan. *Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences*. 7(1), pp 141-156.
- Firman, T. 2008. In search of a governance institution model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) under Indonesia's new decentralisation policy: old problems, new challenges. *Public Administration and Development*. 28(4), pp 280-290.
- Green, K. 2005. Decentralization and good governance: The case of Indonesia. *MPRA Paper No. 18097*.
- Jütting, J. P., Kauffmann, C., McDonnell, I., Osterrieder, H., Pinaud, N., & Wegner, L. 2004. Decentralization and poverty in developing countries: exploring the impact. *OECD Development Centre Working Paper No.236*.
- Kis-Katos, K., & Sjahrir, B. S. (2017). The impact of fiscal and political decentralization on local public investment in Indonesia. *Journal of Comparative Economics*, 45(2), 344-365.
- Kharisma, B. (2013). Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi: Sebelum dan Sesudah Era Desentralisasi Fiskal di Indonesia. *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, 14(2), 101-119.
- Kusumaningrum, R. S. D. (2013). Link Of Fiscal Decentralization to Poverty Reduction: Indonesian Context. *Jurnal Economia*, 9(2), 116-129.
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. 2003. Fiscal decentralization and economic growth. *World development*. 31(9), pp 1597-1616.

- Miranti, R., Vidyattama, Y., Hansnata, E., Cassells, R., & Duncan, A. 2013. Trends in Poverty and Inequality in Decentralising Indonesia. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 148
- Moche, T. J., Monkam, N., & Aye, G. C. 2014. Fiscal Decentralisation and Poverty in South Africa: Evidence from Panel Data Analysis. *Investment Management and Financial Innovations*. 11(2), pp 69-76.
- Nachrowi, D. N., & Usman, H. (2006). *Ekonometrika*. Jakarta: LPFEUI.
- Oates, W. E. 1993. The role of fiscal decentralization in economic growth. *National Tax Journal*. 46(2), pp 236-243. '
- Pepinsky, T. B., & Wihardja, M. M. 2011. Decentralization and economic performance in Indonesia. *Journal of East Asian Studies*. 11(3), pp 337-371.
- Peralta, S. 2012. Partial fiscal decentralization, local elections, and accountability. Unpublished paper, Nova School of Business and Economics, Lisbon.
- Satterthwaite, D. 2003. The ten and a half myths that may distort the urban policies of governments and international agencies. International Institute for Environment and Development, London.
- SEADI. 2013. Provincial Poverty Rates in Indonesia. USAID.
- Sepulveda, C. F., & Martinez-Vazquez, J. 2010. *The consequences of fiscal decentralization on poverty and income inequality*. Georgia State University.
- Shah, A., & Chaudhry, T. T. 2004. Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours, and road closures. *World Bank Policy Research Working Paper (3353)*.
- Shahzad, S., & Yasmin, B. (2016). Does fiscal decentralisation matter for poverty and income inequality in Pakistan?. *The Pakistan Development Review*, 781-802.
- Siburian, M. E. (2020). *Fiscal Decentralization, Regional Income Inequality, and the Provision of Local Public Goods: Evidence from Indonesia* (No. 2001).
- Smoke, P. J. (2001). Fiscal decentralization in developing countries: A review of current concepts and practice. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Steiner, S. 2005. Decentralisation and poverty reduction: A conceptual framework for the economic impact. *GIGA Working Paper No 3*
- Thornton, J. 2007. Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of urban economics*. 61(1), pp 64-70.
- Von Braun, J., & Grote, U. 2000. Does decentralization serve the poor?. In International Monetary Fund Conference on Fiscal Decentralization, Washington, DC, November (pp. 20- 21).
- Yao, G. A. (2007). *Fiscal decentralization and poverty reduction outcomes: Theory and evidence*.
- Zakaria, S. 2013. The impact of fiscal decentralization toward regional inequalities in eastern region of Indonesia. *Journal of Economics and Sustainable Development*. 4(10), pp 74-84