

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi oleh semua negara di dunia. Negara miskin, di lain pihak, menghadapi masalah “klasik”: pertumbuhan versus distribusi pendapatan. Isu mendasarnya adalah tidak hanya bagaimana meningkatkan pertumbuhan GNP namun juga siapa yang membuat “Kue nasional” itu tumbuh, segelintir orang ataukah banyak orang (Kuncoro, 2004). Bila pertumbuhan terutama disumbangkan oleh golongan yang kaya, maka merekalah yang paling mendapat manfaat dari pertumbuhan itu, sementara kemiskinan dan distribusi pendapatan semakin memburuk. Namun, bila pertumbuhan disumbangkan oleh banyak orang, maka buah dari pertumbuhan ekonomi akan dirasakan secara lebih merata.

#### **2.1 Garis Kemiskinan BPS**

Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan batas miskin dari besarnya rupiah yang dibelanjakan per kapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makan dan bukan makan (BPS, 194). Untuk kebutuhan makanan digunakan patokan 2.100 kalori per hari. Sedang pengeluaran kebutuhan minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, sandang, serta aneka barang dan jasa.

BPS menggunakan dua macam pendekatan, yaitu: pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) dan pendekatan *Head Count Index*. Pendekatan yang pertama merupakan pendekatan yang sering digunakan. Dalam metode BPS, kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi

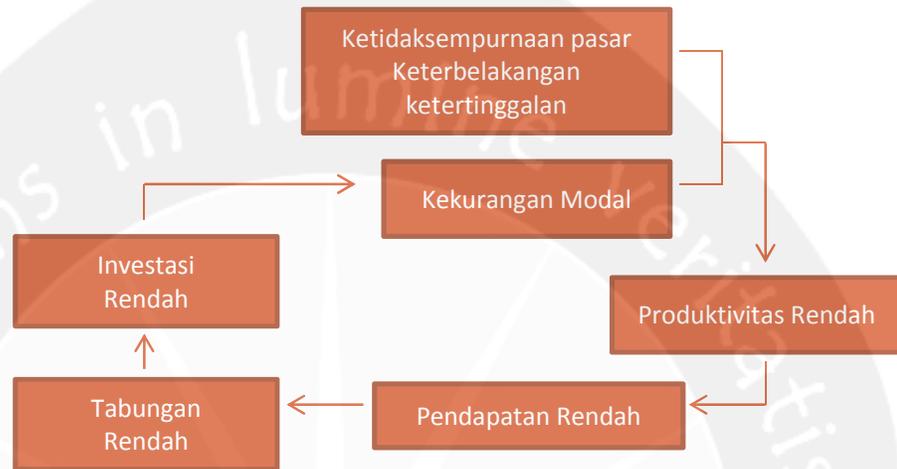
kebutuhan dasar. Sedangkan *Head Count Index* merupakan ukuran yang menggunakan kemiskinan absolut.

Penggunaan pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) mempunyai tiga kelemahan utama (Kuncoro, 2007). Kelemahan pertama berkaitan dengan konsep, dimana kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar dan diukur hanya dari sisi pengeluaran per kapita. Kelemahan kedua, dari segi metodologi pengukuran standar kebutuhan minimum. Metode BPS dikritik karena kurang memperhatikan garis kemiskinan antar daerah perkotaan dan perdesaan yang digunakan dalam metode BPS kurang merepresentasikan perbedaan biaya hidup riil antar daerah perkotaan dan perdesaan. Permasalahan yang ketiga, masih adanya perdebatan tentang pengukuran nilai standar minimum. Apakah pengukurannya harus didasarkan pada harga-harga yang sebenarnya dibayar oleh penduduk miskin ataukah harga-harga yang sebenarnya dibayar oleh penduduk yang hidup sedikit

### **2.1.1 Penyebab Kemiskinan**

Sharp, *et.al* (1996: 173-191) mencoba mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi. Pertama, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. Kedua, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumber daya manusia ini

karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan. Ketiga, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.



**Gambar 2.1**

**Lingkaran Setan Kemiskinan Versi Nurkse**

Sumber: Mudrajat Kuncoro Edisi ke Empat (2006).

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada tabungan dan investasi. Apabila tabungan dan investasi rendah maka negara tidak memiliki atau kekurangan modal, sehingga pembangunan tidak akan memadai dan menyebabkan kemiskinan tidak berkurang dan kemungkinan kemiskinan akan bertambah.

Biasanya faktor-faktor yang menjadi penyebab kemiskinan meliputi faktor ekonomi, faktor sosial, faktor struktural (politik), dll. Kemiskinan identik dengan

negara yang sedang berkembang, di mana permasalahan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yang mengakibatkan negara sedang berkembang sulit untuk maju. Menurut Todaro dan Smith (2006), kemiskinan yang terjadi di negara-negara berkembang diakibatkan karena interaksi antara 6 karakteristik berikut yaitu:

- 1) Tingkat pendapatan nasional di negara berkembang terbilang rendah dan laju pertumbuhan ekonominya tergolong lambat.
- 2) Pendapatan per kapita di negara berkembang juga masih rendah dan pertumbuhannya amat sangat lambat, bahkan ada beberapa yang mengalami stagnasi.
- 3) Distribusi pendapatan amat sangat timpang atau sangat tidak merata.
- 4) Mayoritas penduduk di negara berkembang harus hidup dibawah tekanan kemiskinan absolut.
- 5) Fasilitas dan pelayanan kesehatan buruk dan sangat terbatas, kekurangan gizi dan banyaknya wabah penyakit sehingga tingkat kematian bayi di negara-negara berkembang sepuluh kali lebih tinggi dibandingkan dengan yang ada di negara maju.
- 6) Fasilitas pendidikan di kebanyakan negara-negara berkembang maupun isi kurikulumnya relatif masih kurang relevan dan kurang memadai untuk pelajar di Indonesia.

### 2.1.2 Menangani Kemiskinan pada Era Otda (Otonomi Daerah)

**Tabel 2.1**  
Ciri-ciri Program Penanggulangan Kemiskinan

Kelemahan Program	Upaya Penanggulangan Kemiskinan	Prinsip Penanggulangan Kemiskinan
Perencanaan, penentuan sasaran, dan kriteria miskin serta pengaturan teknis pelaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah/instansi pusat ( <i>top-down</i> ) sering kali tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau daerah tertentu.	Mendidik masyarakat miskin untuk terus menerus menemukan potensi yang dimiliki baik individu, keluarga maupun lingkungan sebagai modal dasar untuk meningkatkan kesejahteraan hidup.	Program penanggulangan kemiskinan harus mengarah pada pendekatan yang menyeluruh (multi sektor).
Program-program yang dilaksanakan secara sectoral sering kali mengakibatkan adanya semangat ego-sektoral dan saling tumpang tindih.	Mendorong tumbuhnya rasa percaya diri akan kemampuannya untuk lepas dari belenggu kemiskinan.	Perencanaan dan penentuan sasaran dilakukan oleh masyarakat bersama aparat dilapangan sehingga sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
Banyak program penanggulangan kemiskinan yang menempatkan masyarakat sebagai obyek, sehingga masyarakat kurang berpartisipasi secara aktif.	Menyadarkan bahwa tidak aka nada seseorang/lingkungan yang dapat keluar dari genggaman kemiskinan, selain atas usaha orang/keluarga/lingkungan itu sendiri.	Masyarakat ditempatkan sebagai “pelaku utama dalam perang melawan kemiskinan” agar masyarakat berpartisipasi secara aktif.
Sulitnya menjaga kontinuitas program mengakibatkan banyak program penanggulangan kemiskinan tidak berkesinambungan.	Memberikan pemahaman bahwa masalah penanggulangan kemiskinan merupakan tugas dan tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat.	Pertanggungjawaban kepada pemerintah dan masyarakat untuk membangun keterbukaan dan akuntabilitas.
Pertanggungjawaban hanya bersifat administratif kepada pemerintah, sehingga tidak terbangun keterbukaan dan akuntabilitas publik akibat pendekatan proyek, maka keberhasilan program hanya diukur dengan	Menciptakan lapangan kerja dan peluang usaha untuk menguatkan ekonomi masyarakat setempat. Penguatan organisasi/kelompok masyarakat yang ada; memberikan bantuan fasilitas untuk mendayagunakan	Merupakan program yang berkesinambungan. Ukuran keberhasilan ditentukan oleh berdayanya masyarakat untuk keluar dari belenggu kemiskinan dan menguatnya kemampuan ekonomi masyarakat

persentase bantuan yang berhasil disalurkan dan jumlah sasaran penerima.	potensi yang dimiliki.	melalui terciptanya akses kepada faktor produksi dan pasar.
--	------------------------	---

Sumber: Mudrajat Kuncoro Edisi ke Empat (2006).

## 2.2 PDRB

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan nilai tambah bruto seluruh barang dan jasa yang tercipta atau dihasilkan di wilayah domestik suatu negara yang timbul akibat berbagai aktivitas ekonomi dalam suatu periode tertentu tanpa memperhatikan apakah faktor produksi yang dimiliki residen atau non-residen. Dalam ekonomika makro, pengertian PDB terbagi menjadi dua (Mankiw, 2007), yaitu: seluruh pengeluaran untuk barang jadi dan jasa yang diproduksi dalam negeri; atau seluruh pendapatan yang dihasilkan oleh seluruh pemilik faktor produksi dalam negeri.

Menurut Mahyudi (2004), pertumbuhan ekonomi adalah terjadinya pertambahan/perubahan pendapatan nasional (produksi nasional/GDP/GNP) dalam satu tahun tertentu, tanpa memperhatikan pertumbuhan penduduk dan aspek lainnya. Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses kerja antara pemerintah daerah dan masyarakatnya dalam mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut (Arsyad, 1999; Blakely, 1989). Tolok ukur keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, dan semakin kecilnya

ketimpangan pendapatan antar penduduk, antardaerah dan antarsektor (Kuncoro, 2004).

Kuznets berpendapat bahwa, pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan kapasitas dalam jangka panjang dari negara yang bersangkutan untuk menyediakan berbagai barang ekonomi kepada penduduknya, kenaikan kapasitas itu sendiri ditentukan atau dimungkinkan oleh adanya kemajuan atau penyesuaian-penyesuaian teknologi, institusional (kelembagaan), dan ideologis terhadap berbagai tuntutan keadaan yang ada.

### **2.2.1 Pertumbuhan dan Kemiskinan**

Pendapat yang mengatakan bahwa konsentrasi penuh untuk mengurangi kemiskinan akan memperlambat tingkat pertumbuhan sebanding dengan argument yang menyatakan bahwa derajat ketimpangan yang rendah akan mengalami tingkat pertumbuhan yang lambat juga. Terdapat lima alasan mengapa kebijakan yang ditunjukkan untuk mengurangi kemiskinan tidak harus memperlambat laju pertumbuhan.

Pertama, kemiskinan yang meluas menciptakan kondisi yang membuat kaum miskin tidak mempunyai akses terhadap pinjaman kredit, tidak mampu membiayai pendidikan anaknya, dan dengan ketiadaan peluang investasi fisik maupun moneter, mempunyai banyak anak sebagai sumber keamanan keuangan di masa tuanya nanti. Faktor-faktor ini secara bersama-sama menyebabkan pertumbuhan perkapita lebih kecil daripada jika distribusi pendapatan lebih merata.

Kedua, akal sehat, yang didukung dengan banyaknya data empiris terbaru, menyaksikan fakta bahwa, tidak seperti sejarah yang pernah dialami oleh negara-negara yang sekarang sudah maju, kaum kaya di negara-negara miskin sekarang tidak dikenal karena hematnya atau hasrat mereka untuk menabung dan menginvestasikan bagian yang besar dari pendapatan mereka di dalam perekonomian negara mereka sendiri.

Ketiga, pendapatan yang rendah dan standar hidup yang buruk yang dialami oleh golongan miskin, yang tercermin dari kesehatan, gizi, dan pendidikan yang rendah, dapat menurunkan produktivitas ekonomi mereka dan akibatnya secara langsung maupun tidak langsung menyebabkan perekonomian tumbuh lambat. Strategi yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan dan standar hidup golongan miskin tidak saja akan memperbaiki kesejahteraan mereka, akan tetapi juga akan meningkatkan produktivitas dan pendapatan seluruh perekonomian.

Keempat, peningkatan tingkat pendapatan golongan miskin akan mendorong kenaikan permintaan produk kebutuhan rumah tangga buatan lokal, seperti makanan dan pakaian, secara menyeluruh, sementara golongan kaya cenderung membelanjakan sebagian besar pendapatannya untuk barang-barang mewah impor. Meningkatkan permintaan untuk barang-barang buatan lokal memberikan rangsangan yang lebih besar kepada produksi lokal, memperbesar kesempatan kerja lokal, dan menumbuhkan investasi lokal. Permintaan seperti ini akan menciptakan kondisi bagi pertumbuhan ekonomi yang cepat dan partisipasi rakyat banyak di dalam pertumbuhan itu.

Kelima, penurunan kemiskinan secara massal dapat menstimulasi ekspansi ekonomi yang lebih sehat karena merupakan insentif materi dan psikologis yang kuat bagi meluasnya partisipasi publik di dalam proses pembangunan. Sebaliknya, lebarnya kesenjangan pendapatan dan besarnya kemiskinan absolut dapat menjadi pendorong negatif materi dan psikologis yang sama kuatnya terhadap kemajuan ekonomi.

Oleh karena itu, kita dapat menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang cepat dan penanggulangan kemiskinan bukan tujuan yang saling bertentangan.

## **2.2.2 Tiga Faktor atau Komponen Utama Pertumbuhan Ekonomi**

### **2.2.2.1 Akumulasi Modal**

Akumulasi modal terjadi apabila sebagian dari pendapatan ditabung dan diinvestasikan kembali dengan tujuan memperbesar output atau pendapatan dikemudian hari. Pengadaan pabrik baru, mesin-mesin, peralatan dan bahan baku meningkatkan stok modal fisik suatu negara (yakni, total nilai riil “neto” atas seluruh barang modal produktif secara fisik) dan hal itu jelas memungkinkan terjadinya peningkatan output di masa-masa mendatang.

Disamping investasi yang bersifat langsung, ada acara yang bersifat tidak langsung untuk menginvestasikan dana dalam berbagai jenis sumber daya. Pembangunan sistem irigasi akan dapat memperbaiki kualitas tanah pertanian serta meningkatkan produktivitas lahan per hektar.

Investasi dalam pembinaan sumberdaya manusia dapat meningkatkan kualitas modal manusia, sehingga pada akhirnya akan membawa dampak positif

yang sama terhadap angka produksi, bahkan akan lebih besar lagi mengingat terus bertambahnya jumlah manusia.

Kegiatan yang dijelaskan di atas merupakan bentuk-bentuk investasi yang menjurus ke akumulasi modal, jadi pada intinya adalah untuk mencapai investasi tersebut dituntut selalu adanya pertukaran antara konsumsi sekarang dan konsumsi mendatang. Artinya, pihak investor harus berani mengorbankan konsumsi mereka pada saat sekarang demi memperoleh konsumsi yang lebih baik dikemudian hari.

#### **2.2.2.2 Pertumbuhan Penduduk dan Angkatan Kerja**

Pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan angkatan kerja secara tradisional dianggap sebagai salah faktor positif yang memacu pertumbuhan ekonomi. Jumlah tenaga kerja yang lebih besar berarti akan menambah jumlah tenaga produktif, sedangkan pertumbuhan penduduk yang lebih besar berarti meningkatkan ukuran pasar domestiknya. Pertambahan penduduk bagi upaya pembangunan ekonomi sepenuhnya tergantung pada kemampuan sistem perekonomian yang bersangkutan untuk menyerap dan secara produktif memanfaatkan tambahan tenaga kerja tersebut. Adapun kemampuan itu sendiri lebih lanjut di pengaruhi oleh tingkat dan jenis akumulasi modal dan tersedianya input atau faktor-faktor penunjang, seperti kecakapan manajerial dan administrasi.

#### **2.2.2.3 Kemajuan Teknologi**

Kemajuan teknologi terjadi ditemukannya cara baru atau perbaikan atas cara-cara lama dalam menangani pekerjaan-pekerjaan tradisional seperti kegiatan

menanam jagung, membuat pakaian, atau membangun rumah. Tiga klasifikasi kemajuan teknologi yaitu :

1. Kemajuan teknologi yang bersifat netral (*neutral technological progress*).

Kemajuan teknologi yang netral (*neutral technological progress*) terjadi apabila teknologi tersebut memungkinkan kita mencapai tingkat produksi yang lebih tinggi dengan menggunakan jumlah dan kombinasi faktor input yang sama. Inovasi yang sederhana seperti pembagian tenaga kerja (semacam spesialisasi) yang dapat mendorong peningkatan output dan kenaikan konsumsi masyarakat

2. Kemajuan teknologi yang hemat tenaga kerja (*labor-saving technological progress*). Kemajuan teknologi dapat berlangsung sedemikian rupa sehingga dapat menghemat pemakaian modal atau tenaga kerja (artinya, penggunaan teknologi tersebut memungkinkan kita memperoleh output yang lebih tinggi dari jumlah input tenaga kerja atau modal yang sama).

3. Kemajuan teknologi yang hemat modal (*capital-saving technological progress*). Kemajuan teknologi hemat modal merupakan fenomena yang relative langka. Hal ini dikarenakan hampir semua penelitian dalam dunia ilmu pengetahuan dan teknologi dilakukan di negara-negara maju dengan tujuan utama menghemat pekerja, dan bukan untuk menghemat modal.

### **2.3 Desentralisasi Fiskal**

Menurut undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat

setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan kemedekaan atau kebebasan menentukan aturan sendiri berdasarkan perundang-undangan, dalam memenuhi kebutuhan daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan daerah.

Desentralisasi fiskal merupakan suatu pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah akan fungsi-fungsi publik atau yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Oates (1993) yang dikutip oleh Sasana (2009) desentralisasi fiskal akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, karena pemerintah subnasional/pemerintah daerah akan lebih efisien dalam produksi dan penyediaan barang-barang publik.

Menurut Saragih (2003), UU Otonomi Daerah telah ditegaskan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Wewenang daerah kabupaten dan kota sebagai daerah otonom sudah diatur secara tegas, disebutkan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi dan tenaga kerja.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah disatu pihak dalam rangka mendukung kebijakan makro nasional yang bersifat setrategis dan dilain

pihak dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Selain itu otonomi daerah bertujuan untuk :

1. Mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah.
2. Mempercepat pembangunan pedesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pembangunan sistem agribisnis, industri kecil dan kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi dan pemanfaatan sumber daya alam.
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah sesuai dengan potensi dan kepentingan daerah melalui penyediaan anggaran pendidikan yang memadai.
4. Meningkatkan pembangunan diseluruh daerah berlandaskan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah.

### **2.3.1 Manfaat dan Kerugian Desentralisasi Fiskal**

Menurut Prud'Homme (1994) dalam Yuliati (2002), pentingnya desentralisasi fiskal menjadi wacana dua kelompok yang berbeda argumentasi. Pertama, desentralisasi fiskal itu penting karena dapat meningkatkan efisiensi ekonomi, efisiensi biaya, perbaikan akuntabilitas, dan peningkatan mobilisasi dana. Kelompok kedua, tidak satupun dari manfaat tersebut yang akan berhasil tercapai oleh negara yang preferensi penduduknya hampir tidak mungkin diakomodir dalam anggaran pemerintah dan kapasitas kelembagaan pemerintah mendekati

nihil. Dari perspektif ini, desentralisasi fiskal nampaknya cenderung meningkatkan biaya, mengurangi efisiensi pelayanan pemerintah dan mungkin bisa menyebabkan kesenjangan yang lebih parah serta ketidak stabilan makro ekonomi.

Beberapa dampak langsung terhadap pemerintah daerah seperti yang ditulis oleh Sinaga (2005) adalah :

1. Bagi hasil dari pemerintah pusat makin besar seperti : Bagi Hasil Sumber Daya Alam (BHSDA), Bagi Hasil Pajak (BHPT), DAU dan DAK.
2. Kewenangan menarik pajak dan retribusi.
3. Kebebasan menggunakan anggaran dasar dalam arti tanpa menunggu petunjuk dari pusat.
4. Kewenangan menerbitkan peraturan daerah (perda) dalam kepentingan pembangunan daerah.
5. Kewenangan melakukan pinjaman.

Sedangkan menurut Kaho (2003) yang dikutip Hermani (2007), ada beberapa kerugian yang bisa ditimbulkan akibat desentralisasi fiskal yaitu :

1. Karena besarnya organ-organ pemerintah maka struktur pemerintahan menjadi kompleks sehingga mempersulit koordinasi.
2. Keseimbangan dan keserasian antar kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. Khusus mengenai desentralisasi territorial, dapat menimbulkan apa yang disebut daerahisme.

4. Keputusan yang diambil dapat memakan waktu yang cukup lama.
5. Dalam melakukan desentralisasi dapat memakan biaya yang lebih banyak.

### **2.3.3 Desentralisasi Fiskal dan Kemiskinan**

Umumnya salah satu program prioritas pemerintah daerah adalah mengurangi kemiskinan, oleh karena itu tujuan desentralisasi adalah pemerintah dapat merespon lebih cepat terutama kebutuhan dasar penduduk miskin. Sepulveda dan Vazques (2010) menemukan penurunan kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan merupakan dampak langsung dan tidak langsung dari adanya kebijakan desentralisasi fiskal dimana pemerintah daerah memiliki peranan penting melalui kebijakan yang terbuka dan langsung.

### **2.3.4 Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Angka Kemiskinan**

Konsep desentralisasi memuat tiga misi utama, yaitu menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan (Barzelay, 1991). Dijelaskan lebih jauh oleh Simanjuntak (2010) bahwa alasan pokok dari pelaksanaan desentralisasi tersebut adalah untuk memenuhi tujuan demokratisasi dan demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Artinya, kebijakan desentralisasi ini dimaksudkan untuk menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang demokratis dan memberikan pelayanan masyarakat yang jauh lebih baik, dengan *goal's* kesejahteraan rakyat.

Argumen yang mendukung desentralisasi antara lain dikemukakan oleh Tiebout (1956), Oates (1972), Tresch (1981), Breton (1996), Weingast (1995), dan sebagaimana dikutip oleh Litvack (1998) yang mengatakan bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis yang paling minimum karena pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya, keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat, persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya. Inilah menjadi dasar mengapa simpul desentralisasi fiskal ini berada pada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat secara geografis. Kedekatan secara geografis tersebut memberikan potensi yang besar bagi daerah untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakatnya.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Von Braun dan Groote dapat dijadikan dasar pentingnya desentralisasi. Studi dengan melakukan analisis multivariate dengan variabel election tiers untuk proksi desentralisasi politik, kemudian size of population untuk desentralisasi administratif dan share of subnational expenditure untuk desentralisasi fiskal. Hasil tersebut menunjukkan semua variabel tersebut dapat menurunkan kemiskinan, meskipun menurut mereka desentralisasi politik dan administrasi harus mendahului desentralisasi fiskal karena pada awal-awal masa desentralisasi pengeluaran pemerintah tidak dapat langsung memihak kepada kaum miskin. Untuk itu Rao et al (1998)

menekankan perlunya reorientasi terhadap pengaturan fiscal antar tingkat pemerintahan daerah sehingga meningkatkan pelayanan public dan meningkatkan konsumsi mereka.

Namun yang perlu diperhatikan adalah Kebijakan desentralisasi (fiskal) tidak otomatis pro-growth, pro-poor dan pro-job perlu dukungan infrastruktur untuk aksesibilitas dan konektivitas (Paddu, 2010). Artinya ada beberapa syarat untuk membuat desentralisasi fiskal ini memberikan efek bagi pengentasan kemiskinan di daerah yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah. Minimal alokasi dana transfer yang jumlahnya besar tersebut diarahkan untuk membuat program pemberdayaan masyarakat atau diarahkan untuk investasi disektor yang pro job dan pro poor. Begitupun yang dikemukakan oleh Sidik (2002) dimana keberhasilan pelaksanaan desentralisasi akan sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat secara keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.

#### **2.4 Pengeluaran Pemerintah**

Menurut Mahmudi (2007), pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini yang dimaksud dengan penyelenggara

pelayanan publik adalah instansi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, belanja pemerintah terbagi menjadi dua bagian yaitu belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik. Belanja pelayanan publik adalah bagian belanja yang berupa belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal atau pembangunan yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik). Namun sejak tahun 2007, berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, komposisi belanja berubah menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, sedangkan belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Dengan demikian belanja yang terkait langsung dengan pelayanan publik adalah belanja langsung.

#### **2.4.1 Pengeluaran Pemerintah dan kemiskinan**

Salah satu komponen utama dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi adalah investasi pada sektor publik yang dilakukan oleh pemerintah. Investasi tersebut dapat berupa belanja publik yang diarahkan pada sektor-sektor yang memenuhi kepentingan publik. Menurut Iradian (2005) dalam Susiati (2012:24)

besarnya belanja publik pada sektor sosial (pendidikan, kesehatan, dan perumahan) dan infrastruktur adalah penting untuk menurunkan tingkat kemiskinan dan meningkatkan pembangunan sumber daya manusia. Hubungan antara belanja pada sektor sosial dan distribusi pendapatan adalah hal yang utama, dan investasi publik pada modal sumber daya manusia akan dapat mengefisienkan upaya untuk menurunkan ketimpangan pendapatan pada jangka panjang. Investasi publik pada infrastruktur dapat juga menjadi perhatian dalam usaha menurunkan tingkat kemiskinan.

Menurut World Bank (1993:21), belanja publik memberikan kontribusi terhadap pengentasan kemiskinan dengan mencakup tiga bidang anggaran pemerintah :(1) infrastruktur ekonomi dan layanan dukungan yang dirancang untuk meningkatkan peluang pendapatan orang miskin;(2) pelayanan sosial yang penting yang ditujukan untuk investasi sumber daya manusia untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin;(3) transfer sosial atau jaringan pengaman yang bertujuan untuk menambah konsumsi masyarakat miskin. Dalam rangka untuk mencapai masyarakat miskin secara efektif, maka pengeluaran publik di daerah-daerah perlu ditargetkan pada jasa atau barang yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat miskin. Akan tetapi penargetan secara efisien juga mensyaratkan bahwa masyarakat miskin menggunakan sebagian besar dari layanan bersubsidi sehingga dapat meminimalkan kebocoran kepada masyarakat non-miskin.

## 2.5 Studi Terkait

Penelitian yang dilakukan oleh Barika (2013) yang berjudul pengaruh pertumbuhan ekonomi, pengeluaran pemerintah, pengangguran dan inflasi terhadap tingkat kemiskinan di provinsi se Sumatera. Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk mengetahui bagaimanakah laju pertumbuhan ekonomi, pengeluaran pemerintah, pengangguran dan inflasi terhadap tingkat kemiskinan di provinsi se Sumatera. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah analisis data panel. Hasil yang diperoleh dari penelitian tersebut adalah bahwa variabel laju pertumbuhan ekonomi dan inflasi tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap tingkat kemiskinan provinsi di Sumatera. Pengeluaran pemerintah dan tingkat pengangguran terbukti mempunyai pengaruh secara signifikan terhadap tingkat kemiskinan provinsi di Sumatera.

Dewanto, Rujiman, Suradi (2014) melakukan penelitian tentang analisis pengaruh pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan terhadap pengentasan kemiskinan di kawasan Mebidangro. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari BPS. Data yang digunakan antara lain jumlah penduduk, PDRB kabupaten/kota se Sumatera Utara, hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS), Indeks *Gini*, dan angka kemiskinan. Metode yang digunakan adalah analisis deskriptif, analisis regresi data panel, *pro poor growth indeks* (PPGI). Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini bahwa pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan di kawasan Mebidangro berpengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi di kawasan Mebidangro selama tahun 2004-2011 bersifat

tidak pro kemiskinan yang ditandai dengan angka indeks *pro poor growth* sebesar -7,824.

Sudewi (2013) melakukan penelitian yang berjudul pengaruh desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan Provinsi Bali. Penelitian ini dilakukan di provinsi Bali dengan melibatkan masing-masing kabupaten/kota yang ada, antara lain: Buleleng, Jembrana, Badung, Denpasar, Gianyar, Bangli, Klungkung, dan Karangasem. Objek penelitian yang digunakan, yaitu persentase jumlah penduduk miskin, pertumbuhan ekonomi, dan derajat desentralisasi fiskal. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi linear berganda. Berdasarkan analisis yang dilakukan diperoleh hasil bahwa, desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi secara simultan berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan. Secara parsial variabel desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan Propinsi Bali periode tahun 2003-2011.

Rusdarti dan Sebayang (2013) melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan di provinsi Jawa Tengah. Data yang digunakan adalah data sekunder periode 2007. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah jumlah penduduk miskin, nilai PDRB harga konstan, tingkat pengangguran, belanja publik. Metode penelitian yang digunakan melalui pendekatan model regresi dan model regresi berganda dengan metode *Ordinary Least Square (OLS)*. Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini bahwa PDRB berpengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan di provinsi Jawa Tengah, sedangkan pengangguran tidak signifikan secara statistik terhadap tingkat

kemiskinan di provinsi Jawa Tengah. Sementara itu belanja berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemiskinan di provinsi Jawa Tengah.

Sasana (2009), melakukan penelitian tentang peran desentralisasi fiskal terhadap kinerja ekonomi di kabupaten/kota provinsi Jawa Tengah. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis jalur (*path analysis*), uji normalitas, dan multikolinearitas. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa, desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap laju pertumbuhan ekonomi di daerah kabupaten/kota di Jawa Tengah. Pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap tenaga kerja terserap di kabupaten/kota di Jawa Tengah. Pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang negatif terhadap jumlah penduduk miskin di kabupaten/kota di Jawa Tengah. Pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap kesejahteraan masyarakat di kabupaten/kota di Jawa Tengah. Tenaga kerja terserap berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap kesejahteraan masyarakat di kabupaten/kota di Jawa Tengah. Jumlah penduduk miskin berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang negatif terhadap kesejahteraan masyarakat di kabupaten/kota di Jawa Tengah.