

# Menjelaskan Heterogenitas Kemiskinan Daerah: Bukti dari Indonesia pada Era Desentralisasi



Sudarno Sumarto

Marc Vothknecht

Laura Wijaya

**KERTAS KERJA SMERU**

**Menjelaskan Heterogenitas Kemiskinan Daerah:  
Bukti dari Indonesia pada Era Desentralisasi**

**Sudarno Sumarto**

The SMERU Research Institute dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan  
Kemiskinan (TNP2K)

**Marc Vothknecht**

Komisi Eropa

**Laura Wijaya**

TNP2K

**Editor**

Gunardi Handoko

**The SMERU Research Institute**

**Juni 2017**

The SMERU Research Institute Cataloging-in-Publication Data

Sudarno Sumarto.

Menjelaskan heterogenitas kemiskinan daerah: bukti dari Indonesia pada era desentralisasi.  
/ written by Sudarno Sumarto, Marc Vothknecht, Laura Wijaya.

iv, 27 p. ; 30 cm.

Includes index.

ISBN 978-602-7901-39-1

1. Poverty. I. Title



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); atau kunjungi situs web [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id).

Foto Sampul: The SMERU Research Institute

# UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis berterima kasih kepada Hal Hill atas dorongan dan dukungannya untuk penelitian ini. Asep Suryahadi, Adama Bah, Daniel Suryadarma, Indunil De Silva, dan Hector Salazar telah memberikan komentar-komentar berguna atas draf awal kertas kerja ini. Namun, segala kesalahan dan kelemahan pada kertas kerja ini berasal dari pihak kami.

Kertas kerja ini merupakan terjemahan dari kertas kerja The SMERU Research Institute berjudul “Explaining the Regional Heterogeneity of Poverty: Evidence from Decentralized Indonesia” yang diterbitkan pada 2014. Terima kasih kami sampaikan kepada penerjemah, Anom Astika, dan penyunting, Ricky Zulkifli, yang telah membantu menyiapkan naskah berbahasa Indonesia.

## Menjelaskan Heterogenitas Kemiskinan Daerah: Bukti dari Indonesia pada Era Desentralisasi<sup>i</sup>

Sudarno Sumarto<sup>ii</sup>, Marc Vothknecht<sup>iii</sup>, dan Laura Wijaya<sup>iv</sup>

Penelitian ini menyajikan bukti dari Indonesia mengenai bagaimana periode pertumbuhan ekonomi negara ini akhir-akhir ini berkontribusi pada penanggulangan kemiskinan pada tingkat daerah, dengan penekanan khusus pada peran desentralisasi. Sepanjang dekade terakhir, Indonesia telah menunjukkan kemajuan signifikan dalam penanggulangan kemiskinan, dari 23% penduduk pada 1999 menjadi kurang dari 12% pada 2013. Namun, teramati perbedaan besar pada kemiskinan di daerah. Dalam kertas kerja ini, kami membahas faktor-faktor yang menggerakkan evolusi kemiskinan di Indonesia pada era desentralisasi dan mengaitkan prestasi kabupaten dalam penanggulangan kemiskinan dengan karakteristik sosial, ekonomi, dan politik yang beraneka ragam dalam wilayah tersebut. Penelitian ini menemukan bahwa produk domestik bruto (PDB) per kapita adalah salah satu kekuatan pendorong utama di balik menurunnya tingkat kemiskinan daerah. Lebih lanjut, hasil analisis data panel yang meliputi periode 2005 hingga 2010 menunjukkan bahwa kemiskinan telah menurun, khususnya di kabupaten-kabupaten yang memiliki (i) proporsi pemimpin daerah dengan pendidikan menengah yang lebih besar; (ii) tingkat pendidikan rata-rata yang lebih tinggi; (iii) kantor lokal yang mapan untuk koordinasi upaya penanggulangan kemiskinan (TKPKD); (iv) proporsi pendapatan fiskal yang lebih tinggi; dan (v) proporsi penduduk perkotaan yang lebih tinggi. Selain itu, tampaknya ada hubungan positif antara ketidaksetaraan dan kemiskinan daerah yang mengindikasikan bahwa strategi penanggulangan kemiskinan yang sukses memerlukan pertumbuhan ekonomi sekaligus kebijakan sosial yang baik dan tepat.

Kata kunci: kemiskinan, desentralisasi, pertumbuhan ekonomi, Indonesia

---

<sup>i</sup>Kertas kerja ini dipresentasikan pada konferensi Indonesia Update di Australian National University pada September 2013. Kertas kerja ini direvisi untuk publikasi dalam buku *Regional Dynamics in a Decentralised Indonesia* (SEAS dan ANU, 2014).

<sup>ii</sup>The SMERU Research Institute dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).

<sup>iii</sup>Komisi Eropa. Pandangan yang disampaikan dalam kertas kerja ini adalah pandangan penulis dan tidak mewakili pandangan Komisi Eropa.

<sup>iv</sup>TNP2K.

# DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR LAMPIRAN	iv
I. PENDAHULUAN	1
II. HETEROGENITAS YANG TERAMATI PADA KEMISKINAN DI DAERAH	2
III. ULASAN FAKTOR PENENTU KINERJA DAERAH DALAM MENANGGULANGI KEMISKINAN	4
3.1 Kapasitas untuk Menghasilkan Pendapatan di Tingkat Daerah	4
3.2 Kemampuan Fiskal Pemerintah Daerah	5
3.3 Kinerja Pelayanan Publik	6
3.4 Aspek Tata Kelola Desentralisasi	8
3.5 Kapasitas Kelembagaan Kabupaten untuk Penanggulangan Kemiskinan	8
IV. STRATEGI DATA DAN ESTIMASI	10
4.1 Sumber Data	10
4.2 Statistik Deskriptif	10
4.3 Pendekatan Ekonometri	14
V. HASIL	14
VI. KESIMPULAN	19
DAFTAR ACUAN	21
LAMPIRAN	25

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pemekaran Kabupaten dan Penyaluran Dana dari Pemerintah Pusat kepada Kabupaten-kabupaten di Kalimantan Selatan dan Daerah Istimewa Yogyakarta	6
Tabel 2. Statistik Deskriptif Set Data Panel Tingkat Kabupaten, 2005–2010	11
Tabel 3. Ikhtisar Provinsi: Kemiskinan pada 2005 dan 2010–Angka dan Kesenjangan Kemiskinan	12
Tabel 4. Hasil Regresi: Faktor Penentu Kemiskinan di Tingkat Kabupaten	15

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Angka kemiskinan penduduk di tingkat kabupaten, 2005	3
Gambar 2. Kesenjangan kemiskinan di tingkat kabupaten, 2005	3
Gambar 3. Perubahan angka kemiskinan penduduk di tingkat kabupaten, 2005–2010	4
Gambar 4. Persebaran kantor TKPKD di kabupaten-kabupaten	9
Gambar 5. TKPKD dan penanggulangan kemiskinan	9
Gambar 6. Konvergensi tingkat kemiskinan–angka kemiskinan	13
Gambar 7. Konvergensi tingkat kemiskinan–kesenjangan kemiskinan	13

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Tabel A1. Sumber Data dan Isu Bermasalah	26
Lampiran 2. Tabel A2. Korelasi di antara Variabel-variabel Terpilih	27

# I. PENDAHULUAN

Sepanjang dekade lalu, Indonesia telah membuat kemajuan signifikan dalam penanggulangan kemiskinan. Berdasarkan statistik resmi dari Badan Pusat Statistik (BPS), tingkat kemiskinan Indonesia turun dari 23,4% pada 1999 menjadi 11,37% pada 2013. Dipandang dari semua sudut, penurunan ini adalah capaian yang sangat hebat. Namun, kisah sukses di tingkat nasional ini menutupi perbedaan-perbedaan substansial di tingkat daerah. Kertas kerja ini berfokus pada heterogenitas indikator kemiskinan daerah dan mengaitkan prestasi kabupaten dalam penanggulangan kemiskinan dengan karakteristik proses desentralisasi yang dimulai di Indonesia setelah krisis keuangan Asia tahun 1997.

Desentralisasi mencakup pengalihan tanggung jawab fiskal, politik, dan administrasi dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah dan diharapkan dapat membantu meningkatkan perkembangan ekonomi serta penanggulangan kemiskinan jika dilakukan dalam sebuah kerangka yang komprehensif (World Bank, 2013). Walaupun banyak negara di dunia, khususnya negara berkembang, telah melakukan desentralisasi, kecepatan mereka dalam melakukan proses ini bervariasi. Umumnya negara besar seperti Cina, India, dan Brazil menerapkan pendekatan yang lebih gradual dalam reformasi mereka menuju desentralisasi, sementara negara-negara yang lebih kecil lebih sering memilih pendekatan “*Big yang lebih*” radikal. Berbeda dengan kecenderungan ini, Indonesia menerapkan pendekatan kedua yang bahkan lebih radikal, mengingat besarnya wilayah geografis, jumlah penduduk, dan keragaman budaya negara ini (Hofman dan Kaiser, 2002).

Desentralisasi di Indonesia diprakarsai dengan reformasi-reformasi tata kelola yang diadvokasikan oleh Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia dalam perpaduannya dengan bantuan keuangan yang diberikan kepada negara ini setelah krisis keuangan Asia (Green, 2005). Diiringi dengan transformasi menuju demokrasi setelah jatuhnya Suharto pada 1998, proses desentralisasi di Indonesia berlangsung dengan persiapan minimal. Pada 1999, undang-undang desentralisasi administratif dan fiskal memberikan otonomi luas kepada semua daerah di negara ini pada hampir semua bidang tanggung jawab, kecuali beberapa bidang yang secara eksplisit diperuntukkan bagi Pemerintah Pusat—termasuk pertahanan, keamanan, hukum, urusan luar negeri, urusan fiskal dan moneter, dan juga urusan agama (World Bank, 2006). Undang-undang berikutnya memperluas tanggung jawab dan fungsi pemerintahan kabupaten, sementara tanggung jawab dan fungsi pemerintahan pusat dan provinsi dikurangi (Sumarto, Suryahadi, dan Arifianto, 2004). Secara khusus, desentralisasi politik melalui undang-undang tahun 2004 memperkenalkan pemilihan kepala daerah secara langsung sekaligus mengetatkan kendali pusat atas anggaran daerah dan keputusan tentang pendapatan asli daerah/PAD (World Bank, 2006).

Sebagai akibat proses desentralisasi yang cepat ini, sistem Indonesia tidak memiliki persyaratan kelembagaan utama untuk mengatur proses tersebut secara efektif, terutama tidak adanya ukuran kinerja dan kerangka yang efektif untuk mengatasi kendala, sebagaimana tercermin dalam kelemahan-kelemahan sistem kontrol Pemerintah Pusat terhadap pemerintah daerah (World Bank, 2006). Lebih lanjut, pembagian tanggung jawab di antara tingkatan yang berbeda dalam pemerintahan masih tidak jelas, mengaburkan akuntabilitas yang diperlukan untuk memperbaiki pelayanan. Tantangan lainnya muncul dari penerapan desentralisasi yang seragam yang mungkin tidak cukup untuk mengakomodasi perbedaan antardaerah. Untuk sebuah negara yang sangat beragam seperti Indonesia, hal ini dapat menjadi masalah karena setiap wilayah berbeda dalam hal kapasitas pemerintah daerah dan sumber daya yang tersedia. Kesemua faktor ini dipastikan menimbulkan dampak, tidak hanya pada penerapan strategi penanggulangan kemiskinan nasional, tetapi juga pada pengembangan inisiatif penanggulangan kemiskinan di daerah.



Tinjauan tentang pengalaman-pengalaman di 19 negara yang dilakukan oleh Jutting, Corsi, dan Stockmayer (2005) menemukan bahwa desentralisasi ternyata mampu meningkatkan penanggulangan kemiskinan hanya pada sepertiga dari kasus yang ada. Para penulis berpendapat bahwa negara berpendapatan menengah ke bawah yang memiliki tingkat melek huruf di atas 80% dan proses politiknya relatif terbuka cenderung mengalami penurunan kemiskinan setelah menerapkan tindakan desentralisasi. Secara keseluruhan, studi ini menyimpulkan bahwa proses desentralisasi cenderung membawa dampak positif pada kemiskinan jika ada komitmen yang memadai dari Pemerintah Pusat, jika para pelaku yang terlibat memiliki kapasitas keuangan dan teknis, dan jika pemeriksaan dan perimbangan diterapkan di tingkat daerah untuk mencegah perburuan rente dan korupsi.

Dalam kertas kerja ini, kami bermaksud mengungkap faktor-faktor yang berkaitan dengan perbedaan kinerja antarkabupaten dalam menanggulangi kemiskinan. Melalui analisis terhadap set data panel tingkat kabupaten dengan pengamatan tahunan untuk periode 2005 hingga 2010, kami menemukan dukungan untuk argumen bahwa heterogenitas tingkat kemiskinan di berbagai kabupaten berhubungan dengan heterogenitas sumber daya dan kapasitas pemerintah daerah. Secara lebih spesifik, kemiskinan tampaknya mengalami penurunan yang lebih besar di kabupaten yang memiliki (i) kantor lokal tetap untuk koordinasi inisiatif penanggulangan kemiskinan (TKPKD); (ii) proporsi pendapatan fiskal yang lebih besar; (iii) capaian pendidikan rata-rata yang lebih tinggi; (iv) proporsi pemimpin daerah berpendidikan menengah yang lebih besar; dan (v) proporsi penduduk perkotaan yang lebih besar.

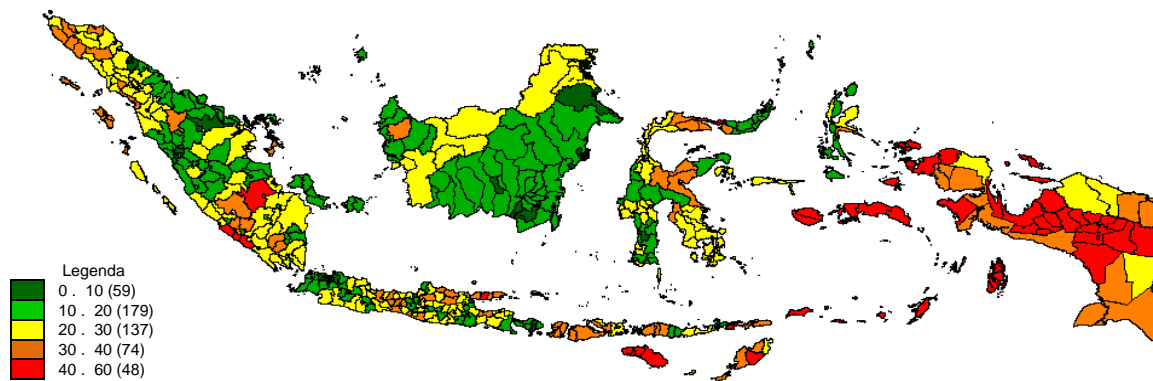
Bagian selanjutnya dalam kertas kerja ini disusun sebagai berikut. Bagian 2 menjelaskan heterogenitas kemiskinan yang teramati di seluruh wilayah Indonesia antara tahun 2005 hingga 2010; bagian 3 membahas faktor-faktor yang mungkin berhubungan dengan perbedaan tingkat penanggulangan kemiskinan di tingkat daerah. Bagian 4 dan 5 berturut-turut menyajikan data dan strategi estimasi serta hasilnya. Bagian 6 menyajikan kesimpulan.

## II. HETEROGENITAS YANG TERAMATI PADA KEMISKINAN DI DAERAH

Indonesia telah mengambil langkah signifikan dalam menanggulangi kemiskinan secara stabil sejak krisis keuangan Asia. Hasil ini dicapai melalui kombinasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan penerapan program penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah sepanjang dekade lalu. Namun, sebuah gambaran berbeda muncul ketika kita melihat tingkat pertumbuhan dan tingkat kemiskinan di seluruh provinsi dan kabupaten di Indonesia (Hill, 1996, 2002; Tadjoeidin, Suharyo, dan Mishra, 2001; ADB, 2001; Asra, 2000). Hill (2002) menemukan bahwa, alih-alih menyusut, perbedaan dalam tingkat-tingkat kemiskinan malah makin melebar. Hal ini mengkhawatirkan karena peningkatan ketimpangan di berbagai kabupaten dapat menimbulkan gejolak sosial dan politik sehingga mengurangi dampak strategi penanggulangan kemiskinan Pemerintah Pusat secara keseluruhan.

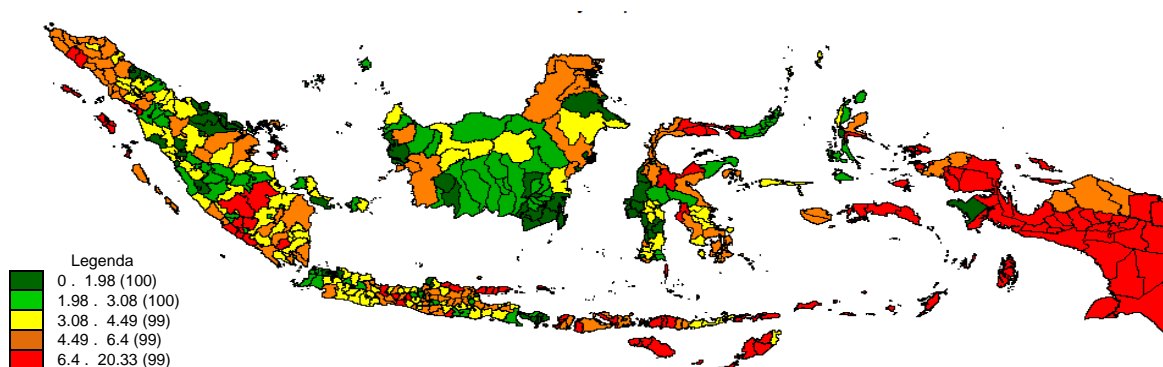
Pada tingkat provinsi, kesenjangan besar dalam rasio angka kemiskinan penduduk dapat diamati. Saat ini, provinsi padat penduduk seperti DKI Jakarta (3,7%) dan Bali (4,0%) memiliki tingkat kemiskinan yang lebih rendah bila dibandingkan dengan provinsi di bagian timur Indonesia seperti Papua (30,7%) dan Papua Barat (27,0%). Lebih jauh lagi mengurai heterogenitas kemiskinan, Gambar 1 menunjukkan angka kemiskinan di tingkat kabupaten untuk 2005, yakni tahun awal analisis empiris kertas kerja ini. Kejadian kemiskinan tertinggi teramati di belahan timur Indonesia,

khususnya di provinsi-provinsi Papua (terutama di kabupaten-kabupaten dataran tinggi) dan Papua Barat, Maluku, dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Selain itu, terdapat variasi-variasi yang besar antardaerah, dan kantong-kantong kemiskinan juga teramati di Jawa dan Sumatra yang lebih kaya. Kenyataannya, jumlah absolut penduduk miskin yang tertinggi terdapat di Jawa, mengingat kepadatan penduduknya yang tinggi.



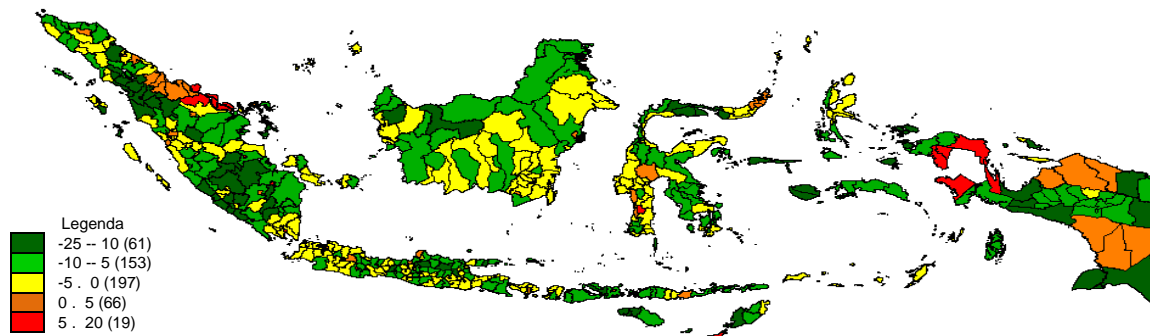
**Gambar 1. Angka kemiskinan penduduk di tingkat kabupaten, 2005**

Gambar serupa muncul bila parahnya kemiskinan dipertimbangkan, seperti yang diukur oleh kesenjangan kemiskinan (Gambar 2), dengan kesenjangan kemiskinan tertinggi terdapat di belahan timur Indonesia. Konsentrasi geografis kemiskinan ini bisa jadi disebabkan oleh perangkap kemiskinan geografis (Jalan dan Ravallion, 2002; Bloom, Canning, dan Sevilla, 2003).



**Gambar 2. Kesenjangan kemiskinan di tingkat kabupaten, 2005**

Terakhir, Gambar 3 memetakan perubahan-perubahan absolut pada rasio angka kemiskinan penduduk antara tahun 2005 dan 2010. Daerah-daerah dengan tingkat kemiskinan awal yang lebih tinggi cenderung mengalami penurunan kemiskinan yang lebih besar—hal ini mencerminkan kecenderungan ke arah konvergensi tingkat kemiskinan. Namun, heterogenitas yang besar tetap ada pada tingkat dan tren kemiskinan, baik antarwilayah maupun di dalam masing-masing wilayah.



**Gambar 3. Perubahan angka kemiskinan penduduk di tingkat kabupaten, 2005–2010**

### III. ULASAN FAKTOR PENENTU KINERJA DAERAH DALAM MENANGGULANGI KEMISKINAN

Upaya penanggulangan kemiskinan bukan hanya mensyaratkan ketersediaan pendapatan publik, tetapi juga penggunaan pendapatan ini secara memadai untuk mendanai pelayanan publik dan juga kemungkinan bagi warga untuk berpartisipasi dalam proses yang menyangkut keputusan-keputusan sosial, ekonomi, dan politik di tingkat lokal, regional, dan nasional (Sumarto, Suryahadi, dan Arifianto, 2004). Secara apriori, upaya penanggulangan kemiskinan bisa jadi terbantu atau malah terganggu oleh desentralisasi. Pada bagian ini, kami meneliti berbagai faktor yang berhubungan dengan heterogenitas tingkat kemiskinan dalam konteks desentralisasi yang telah diterapkan di Indonesia selama lebih dari satu dekade. Pertama, kami mempertimbangkan kapasitas pemerintah kabupaten untuk menghasilkan pendapatan, kemampuan fiskal mereka, juga kemampuan mereka untuk memberikan pelayanan. Kedua, kami membahas aspek-aspek tata kelola secara umum serta sebuah inovasi kelembagaan baru-baru ini yang diperkenalkan guna meningkatkan kapasitas pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan penanggulangan kemiskinan.

#### 3.1 Kapasitas untuk Menghasilkan Pendapatan di Tingkat Daerah

Di bawah undang-undang desentralisasi, pemerintah kabupaten diberi kewenangan hukum untuk memungut pajak dan retribusi (ADB, 2010) sebagai sumber pendapatan. Pendapatan asli daerah (PAD) mengacu pada pemasukan yang dihasilkan langsung oleh pemerintah daerah melalui pajak dan retribusi. Jumlah PAD yang direalisasikan bervariasi, tergantung pada kemampuan setiap kabupaten dalam menghasilkan pendapatan yang kemudian memengaruhi kemampuan pemerintah daerah untuk memberikan layanan dan inisiatif penanggulangan kemiskinan bagi penduduk. Rata-rata, PAD mewakili 7% pemasukan kabupaten, sementara sumber pemasukan utama masih berupa transfer dana dari Pemerintah Pusat, seperti yang dibahas pada bagian berikutnya dalam kertas kerja ini.

Namun, dalam praktiknya, pajak daerah saat ini tidak dirumuskan dengan insentif untuk pembangunan. Sebuah laporan dari University of Sydney menemukan bahwa pemerintah daerah

telah merugikan iklim investasi dengan regulasi yang rumit dan bermasalah yang sering bertumpang-tindih dengan regulasi nasional (Aten, 2011; Butt dan Parsons, 2012). Antara tahun 2002 dan 2009, Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan 1.887 peraturan daerah (perda). Lebih jauh lagi, pada 2010, lebih dari 3.000 perda direvisi dan ditemukan adanya 407 peraturan yang bermasalah. Angka tersebut terus bertambah; pada 2011 Kementerian Dalam Negeri merevisi 9.000 perda dan menemukan 351 peraturan yang bermasalah (Aten, 2011). Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dianggap gagal mencegah pajak kontraproduktif yang lebih cenderung diberlakukan pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan daripada mencapai tujuan kebijakan (Aten, 2011). Hal ini menghalangi investor pada saat Indonesia membutuhkan dana untuk tujuan pembangunan jangka panjang. Karena itu, kemungkinan bagi pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan mereka sendiri harus disertai mekanisme pengawasan dan kontrol yang ketat dan lebih efisien oleh Pemerintah Pusat untuk mencegah pajak daerah menciptakan distorsi yang menghambat investasi dan kegiatan ekonomi.

Terakhir, kerangka fiskal baru ini juga memungkinkan daerah untuk menyimpan proporsi pendapatan tertentu yang dihasilkan dari sumber daya alam di wilayah mereka (World Bank, 2003). Oleh karena itu, pendapatan kabupaten dipengaruhi oleh keberadaan sumber daya alam, dengan daerah yang kaya sumber daya alam mampu menghasilkan pendapatan yang lebih besar—hal ini bisa jadi meningkatkan ketimpangan antardaerah.

### 3.2 Kemampuan Fiskal Pemerintah Daerah

Anggaran pemerintah daerah—Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)—dapat dibagi menjadi dua kategori: bagian yang dihasilkan masing-masing kabupaten, yaitu PAD (seperti yang dibahas di atas), dan bagian yang berasal dari Pemerintah Pusat (lihat di bawah). Pemerintah daerah tetap sangat bergantung pada Pemerintah Pusat untuk mendanai pengeluaran mereka. Pada 2011, misalnya, Kementerian Keuangan memperkirakan bahwa Pemerintah Pusat berkontribusi terhadap 91% dari semua pendapatan yang direalisasikan dan 64% dari pengeluaran langsung kabupaten-kabupaten.

Pemerintah Pusat membagikan dana tanpa syarat (yakni dana alokasi umum atau DAU) kepada daerah-daerah dengan menggunakan formula yang memperhitungkan baik kebutuhan maupun potensi ekonomi. DAU merupakan mekanisme utama yang digunakan Pemerintah Pusat untuk menyediakan dana guna membiayai pengeluaran pemerintah provinsi dan kabupaten di Indonesia (Shah, Qibthiyah, dan Dita, 2012). Selain itu, dalam upaya mengurangi ketimpangan antardaerah, provinsi dan kabupaten yang lebih miskin berhak atas dana tambahan dari Pemerintah Pusat. Termasuk dalam dana tambahan ini adalah dana alokasi khusus (DAK); hibah Otonomi Khusus untuk Aceh, Papua, dan Papua Barat; dana kompensasi penyesuaian (dana penyesuaian atau DP) dan dana insentif daerah (DID); serta hibah (Shah, Qibthiyah, dan Dita, 2012). DAK dimaksudkan untuk memengaruhi pengeluaran pemerintah daerah pada bidang-bidang yang merupakan prioritas nasional, dan dana ini mencakup 6% dari transfer pusat ke daerah serta mendanai 5% dari pengeluaran daerah, sementara DP menyediakan bantuan *ad hoc* khusus. Menurut estimasi Kementerian Keuangan dan Bank Dunia untuk tahun 2009, DAU merupakan sumber utama pendapatan bagi pemerintah daerah dengan pangsa 49% dari jumlah total pendapatan, sementara 18% berasal dari DAK, dan hanya 17% dari PAD.

Menurut Bank Dunia (2011), sistem yang saat ini digunakan untuk penyaluran dana tidak memadai dalam mengurangi ketimpangan antardaerah karena mekanisme pengalokasiannya kurang bisa membedakan antara kebutuhan dan tantangan di daerah-daerah berbeda. Masalah DAU lainnya

adalah bahwa dalam mekanisme pengalokasiannya saat ini, kabupaten-kabupaten mendapatkan insentif untuk membelah wilayahnya menjadi daerah-daerah baru (Harjowiryo, 2011)—hal yang dikenal sebagai pemekaran. Memang, insentif yang salah diberikan oleh mekanisme pencairan dana Indonesia: “dua kabupaten baru pada dasarnya mendapatkan dana dua kali lebih besar daripada jumlah yang didapatkan kabupaten lama yang lebih besar yang merupakan asal-usul dua kabupaten tersebut” (Fitriani, Hofman, Kaiser, 2005). Tabel 1 menunjukkan bahwa antara 2001 dan 2011, jumlah kabupaten baru di Kalimantan Selatan sedikit di atas dua kali lipat, sementara jumlah DAU yang diterima telah berlipat lebih dari lima kali. Dengan demikian, tidak mengherankan bahwa sepanjang dekade lalu, jumlah provinsi di Indonesia telah meningkat dari 26 menjadi 33 dan jumlah kabupaten meningkat dari 290 menjadi 497. Hal ini sebagian besar disebabkan oleh koalisi vertikal para politisi di tingkat provinsi dan lokal (Kimura, 2007).

**Tabel 1. Pemekaran Kabupaten dan Penyaluran Dana dari Pemerintah Pusat kepada Kabupaten-kabupaten di Kalimantan Selatan dan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Provinsi	Jumlah Kabupaten/ Kota Tahun 2001	Jumlah Kabupaten/ Kota Tahun 2011	Total DAU untuk Kabupaten Tahun 2001 (Miliar Rupiah)	Total DAU untuk Kabupaten Tahun 2011 (Miliar Rupiah)	Persentase Perubahan DAU: 2001–2011
Kalimantan Selatan	6	14	0,9	5,5	528 %
D I Yogyakarta	5	5	0,9	2,7	216 %

Sumber: Harjowiryo, 2011; Shah, Qibthiyah, dan Dita, 2012.

Meningkatnya jumlah kabupaten telah menyebabkan peningkatan signifikan belanja Pemerintah Pusat untuk keperluan PNS (lihat di bawah). Selain itu, lebih sulit kiranya memantau kabupaten-kabupaten dalam jumlah yang lebih besar. Sebuah studi oleh SMERU menunjukkan bahwa akuntabilitas keuangan tampaknya menurun akibat pemekaran; tidak ada catatan yang terkonsolidasi mengenai jumlah total dana yang dibelanjakan di seluruh provinsi dan kabupaten (Isdijoso, 2012).

### 3.3 Kinerja Pelayanan Publik

Pelayanan akan meningkat dalam sistem desentralisasi jika partisipasi warga dan akuntabilitas sektor publik sejalan dengan desentralisasi pengambilan keputusan untuk pelayanan publik (Huther dan Shah, 1998). Namun, inisiatif kebijakan desentralisasi sering kali dilakukan tanpa memberi perhatian cukup pada peningkatan pelayanan (Robinson, 2007). Bank Dunia (2005) berpendapat bahwa salah satu masalah utama yang memengaruhi pelayanan publik adalah kurangnya kapasitas pemerintah daerah untuk melaksanakan tanggung jawab atas layanan-layanan yang mereka diharapkan menyediakannya. Kurangnya kapasitas ini dapat dibagi menjadi dua kategori utama: fiskal dan teknis. Kapasitas fiskal berkaitan dengan kemampuan pemerintah daerah untuk menciptakan pendapatan, sementara kapasitas teknis berkaitan dengan kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola dan mengalokasikan sumber daya mereka.

Kapasitas fiskal memengaruhi penyediaan layanan di tingkat daerah. Hal ini sebagian besar berkaitan dengan kemampuan pemerintah daerah untuk melengkapi dana yang diterima oleh Pemerintah Pusat atas layanan-layanan yang meningkat. Di sektor kesehatan, misalnya, walaupun pembelanjaan Pemerintah Pusat telah berlipat dua kali antara tahun 2007 dan 2013, cakupan asuransi kesehatan—untuk masyarakat miskin sekalipun—belum menyeluruh (universal).

Pemerintah daerah melengkapi program asuransi kesehatan nasional bagi masyarakat miskin (Jaminan Kesehatan Masyarakat atau Jamkesmas) dengan asuransi kesehatan yang didanai secara lokal (Jaminan Kesehatan Daerah atau Jamkesda) untuk rumah tangga miskin yang tidak tercakup oleh Jamkesmas. Cakupan Jamkesda bervariasi antara wilayah satu dan lainnya sesuai dengan keterbatasan anggaran. Beberapa daerah, seperti Jakarta dan Bali, sudah mendekati cakupan universal bagi masyarakat miskin, sementara daerah-daerah lain masih gagal menjangkau sebagian besar penduduk miskin. Di sektor pendidikan, Kabupaten Bandung di Jawa Barat membelanjakan hampir Rp250 juta sebagai tambahan atas dana yang disediakan Pemerintah Pusat pada 2008, sementara Kabupaten Mamuju Utara di Sulawesi Barat mengalokasikan kurang dari Rp40 juta untuk pendidikan pada tahun yang sama. Perbedaan tingkat belanja antarkabupaten ini tampaknya akan menimbulkan hasil yang berbeda bagi penduduk di daerah-daerah yang berbeda, walaupun ada ketidaksesuaian antara belanja pemerintah daerah dan hasil pelayanan (World Bank, 2011).

Selain kapasitas fiskal yang berbeda untuk belanja daerah, terdapat pula ketimpangan besar dalam hal kapasitas teknis di berbagai daerah. Akibatnya, misalnya, keputusan alokasi sektoral tidak selalu selaras dengan kebutuhan pelayanan. Karena kurangnya kapasitas mereka, pemerintah daerah sering kali tetap sangat bergantung pada Pemerintah Pusat, bukan hanya untuk pendanaan, tetapi juga untuk pelaksanaan proyek infrastruktur. Di sektor infrastruktur, pada bidang pekerjaan di luar pertanian serta layanan-layanan sosial, misalnya, yang sangat penting untuk membuka akses ke pasar, (Balisacan, Pernia, dan Asra, 2002), kurangnya kapasitas teknis pemerintah daerah dalam melaksanakan proyek berskala besar mengakibatkan lambatnya kemajuan dalam hal akses ke jalan, telekomunikasi, dan bahkan listrik. Sekitar dua pertiga desa di negara ini, khususnya di Indonesia bagian timur, masih belum memiliki akses ke jaringan telekomunikasi (Aswicahyono dan Friawan, 2008). Demikian pula, akses terhadap listrik masih rendah, dengan kesenjangan besar di antara provinsi-provinsi. Lebih dari 70 juta orang Indonesia (lebih dari 20% penduduk) masih belum memiliki akses terhadap listrik.

Selain itu, kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pelayanan publik kepada konstituen mereka juga terganggu oleh tidak adanya garis kewenangan yang transparan serta akuntabilitas yang jelas untuk pelaksanaan kebijakan. Menurut Heywood dan Harahap (2009), potensi diskresi di tingkat kabupaten dalam mengelola dana publik untuk kesehatan tidak banyak meningkat. Mereka berpendapat bahwa hal ini mungkin merupakan penyebab penting kurangnya peningkatan pelayanan kesehatan yang didanai publik. Keputusan penting mengenai jumlah dan penggunaan dana masih dibuat oleh Pemerintah Pusat dan, akibatnya, tidak ada yang bertanggung jawab atas kinerja sektor tersebut—pemerintah kabupaten menyalahkan Pemerintah Pusat, begitu pula sebaliknya, tanpa ada pihak yang bertanggung jawab kepada masyarakat. Bank Dunia (2003b) telah mengungkapkan keprihatinan bahwa pemeliharaan beberapa proyek infrastruktur yang ada mengalami penurunan akibat ketidakjelasan pembagian tanggung jawab pemerintah serta kelemahan-kelemahan dalam transfer fiskal antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah.

Terakhir, pengeluaran untuk pelayanan makin tergerus oleh jumlah pengeluaran yang sangat besar untuk aparatur pemerintah daerah. Menurut perkiraan tahun 2011 dari Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas Fitra), 298 dari 491 kabupaten membelanjakan lebih dari 50% jumlah total anggaran mereka untuk gaji pegawai. Pada 2012, jumlah ini meningkat menjadi 302 dari 491 kabupaten yang membelanjakan lebih dari 50% jumlah total anggarannya untuk gaji pegawai. Ini adalah penggunaan dana yang tidak efisien karena kurangnya dana yang dialokasikan untuk peningkatan pelayanan publik dan upaya penanggulangan kemiskinan dengan efek yang berkelanjutan dan berlipat kali.

### 3.4 Aspek Tata Kelola Desentralisasi

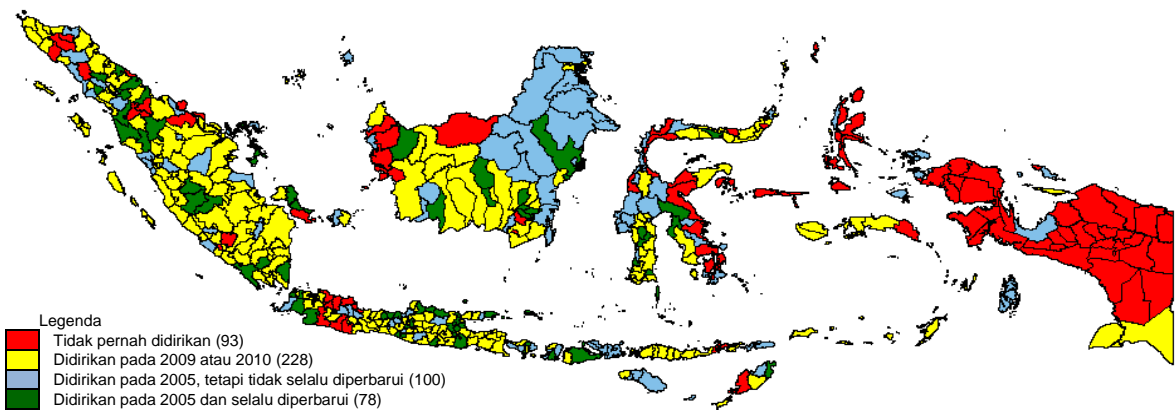
Tata kelola yang baik telah terbukti sangat penting untuk mencapai pengelolaan dan pelayanan publik yang lebih baik; meningkatkan pertumbuhan ekonomi; serta peluang ekonomi, politik, dan sosial yang makin meningkat bagi masyarakat miskin (Sumarto, Suryahadi, dan Arifianto, 2004; Blaxhall, 2000; Eid, 2000; Gupta, Davoodi, dan Tiongson, 2000). Dalam konteks desentralisasi, Crook dan Sverrisson (2001) menunjukkan bahwa desentralisasi memiliki efek positif hanya di negara-negara dengan skema partisipasi masyarakat yang mapan dan pemerintah daerah yang menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik serta ada mekanisme pengawasan dan perimbangan (*check and balance*) yang berfungsi baik oleh Pemerintah Pusat maupun masyarakat umum. Menurut Bank Dunia (2006), desentralisasi di Indonesia berlangsung tanpa kerangka kebijakan yang komprehensif. Oleh karena itu, sistem Indonesia tidak memenuhi beberapa persyaratan dalam hal tata kelola untuk manajemen proses desentralisasi yang efektif. Hal ini dapat menimbulkan konsekuensi yang tidak diinginkan, di antaranya—yang paling berbahaya bagi pemberantasan kemiskinan—adalah kekerasan dan konflik.

Desentralisasi politik dianggap sebagai cara untuk menurunkan ketegangan sosial dan politik dan menjamin otonomi budaya dan politik lokal (Bardhan, 2002). McLaughlin dan Perdana (2010) menemukan indikasi konflik elektoral skala kecil dan konflik yang berakar dari penyalahgunaan kekuasaan lokal di Indonesia dan menyimpulkan bahwa desentralisasi tidak menimbulkan peningkatan signifikan pada kekerasan karena tidak banyak lokasi di Indonesia yang mengalami konflik etnis ataupun agama dalam skala besar. Namun, ada kaitan antara desentralisasi administratif dan konflik. International Crisis Group berpendapat bahwa di beberapa wilayah, konflik adalah produk sampingan dari proses pemekaran, terutama ketika keputusan dibuat tanpa konsultasi publik (ICG, 2005). Di Sulawesi Barat, misalnya, konflik meletus akibat pembentukan kabupaten baru Mamasa karena sebagian anggota masyarakat mendukung perubahan administratif tersebut, sementara sebagian lainnya menentang keras. Laporan ini berpendapat bahwa insiden Mamasa adalah contoh dari apa yang bisa terjadi jika tidak ada prosedur yang jelas untuk menyelesaikan sengketa proses pemekaran. Karena itu, prosedur demokratis yang terbuka diperlukan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya konflik.

Lebih jauh, Murshed dan Tadjoeeddin (2008) menemukan bahwa kemungkinan terjadinya kekerasan rutin lebih tinggi di kabupaten yang memiliki pengeluaran publik daerah yang lebih rendah. Terlepas dari keseragaman implementasi desentralisasi fiskal, pengalaman di tingkat daerah bervariasi dan secara keseluruhan desentralisasi mengakibatkan peningkatan ketimpangan karena 80% dari pajak bersama dan pendapatan berbasis sumber daya alam ditambahkan kepada 20% kabupaten terkaya.

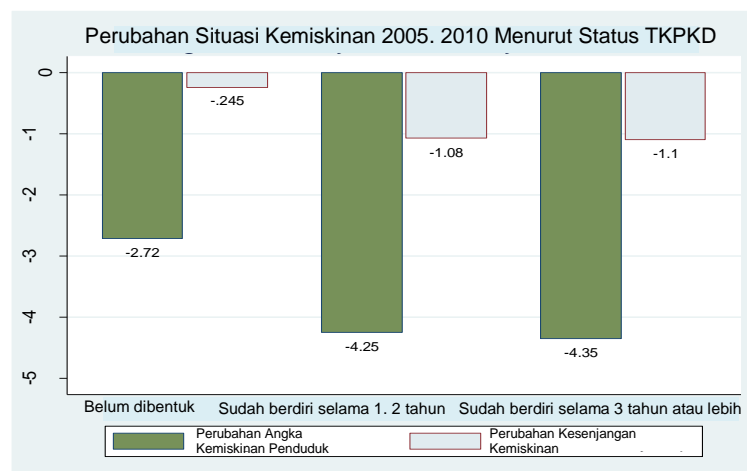
### 3.5 Kapasitas Kelembagaan Kabupaten untuk Penanggulangan Kemiskinan

Pada 2005, sebuah peraturan presiden dikeluarkan untuk mendorong pemerintah kabupaten membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) dengan tujuan mengawasi dan mengoordinasikan rancangan dan pelaksanaan strategi penanggulangan kemiskinan di daerah. Tanggung jawab utama TKPKD mencakup pengelolaan dan pengembangan indikator kemiskinan daerah, pengembangan sistem informasi kemiskinan, dan pembentukan sistem peringatan dini tentang isu kemiskinan. Dengan tanggung jawab ini, para anggota TKPKD mencakup bupati atau walikota (kepala kabupaten atau kota), bagian teknis pemerintah daerah (dinas) seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat, dan BPS kabupaten. Peta persebaran kantor TKPKD di kabupaten-kabupaten ditampilkan pada Gambar 4.



**Gambar 4. Persebaran kantor TKPKD di kabupaten-kabupaten**

Ada beberapa tantangan dalam memanfaatkan TKPKD sebagai alat untuk menanggulangi kemiskinan. Pertama, pada 2010, sekitar 20% kabupaten belum membentuk TKPKD, dan hampir separuh dari jumlah tersebut terletak di belahan timur Indonesia. Selain itu, tingkat pelembagaan TKPKD yang ada sangat bervariasi di seluruh kabupaten.



**Gambar 5. TKPKD dan penanggulangan kemiskinan**

Keberhasilan TKPKD dalam berkontribusi terhadap upaya pemberantasan kemiskinan di daerah bergantung pada sejumlah faktor yang saling bertaut. Pertama, dukungan dari elite lokal, terutama bupati atau walikota dan anggota DPRD, sangat penting dalam membina peran TKPKD. Kedua, terlepas dari kapasitas fiskal pemerintah daerah, dana untuk biaya operasional TKPKD sering terbatas. Ketiga, pemerintah-pemerintah daerah, dan dengan demikian juga TKPKD, memiliki kapasitas yang berbeda-beda untuk perencanaan program dan penganggaran, dan peraturan presiden tidak membahas bagaimana pemerintah daerah dapat meningkatkan kapasitas mereka. Antara tahun 2005 dan 2010, beberapa peraturan telah diterbitkan untuk memperbarui komposisi dan peran TKPKD. Pada 2010, dibentuklah TNP2K untuk mengoordinasikan dan mengawasi strategi penanggulangan kemiskinan nasional, serupa dengan TKPKD di kabupaten.

TNP2K juga bertugas mendukung dan mengembangkan kapasitas TKPKD dalam rangka mendorong pelembagaan mereka dan meningkatkan kemampuan mereka untuk merencanakan dan melaksanakan program serta kebijakan penanggulangan kemiskinan di daerah. Namun, terdapat tingkat pergantian staf yang tinggi pada pemerintah-pemerintah daerah sehingga menimbulkan



kesulitan dalam mempertahankan fokus sosialisasi upaya penanggulangan kemiskinan. Beberapa pemerintah daerah, seperti di Provinsi Jawa Tengah ataupun Kabupaten Indramayu, memahami pentingnya kesinambungan dan mengeluarkan peraturan untuk meminimalkan rotasi PNS di seluruh jajaran pemerintah daerah.

## IV. STRATEGI DATA DAN ESTIMASI

Dalam meneliti ketimpangan dalam penanggulangan kemiskinan di tingkat subnasional, Balisacan, Pernia, dan Asra (2002) menyoroti beberapa keuntungan dalam menggunakan Indonesia sebagai studi kasus. Pertama, Indonesia sangat beragam dalam hal geografi, atribut kelembagaan, dan kinerja ekonomi. Keragaman ini memungkinkan penilaian kritis terhadap pengaruh kebijakan ekonomi yang luas dan kondisi awal pada 2005, termasuk lembaga dan atribut geografis terkait kemiskinan. Kedua, data silang dan data runtun waktu tersedia di unit-unit subnasional (provinsi dan kabupaten) yang memungkinkan dilakukannya analisis terhadap faktor penentu pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan di tingkat kabupaten. Berbeda dengan Balisacan, Pernia, dan Asra (2002) yang meneliti Indonesia pada dekade 1990-an, tulisan ini menggunakan terutama data tingkat kabupaten yang konsisten untuk periode 2005–2009 guna mengungkap tren yang akan membantu menjelaskan heterogenitas sosial-ekonomi di seluruh Indonesia.

### 4.1 Sumber Data

Dalam rangka menilai secara empiris faktor penentu kemiskinan di Indonesia, kami menggunakan set data panel tingkat kabupaten dengan pengamatan tahunan untuk periode 2005 hingga 2010. Tabel A1 dalam lampiran memberikan gambaran umum tentang sumber data, periode waktu ketersediaan berbagai variabel, dan, manakala bisa diterapkan, aspek bermasalah dari data serta penyesuaian yang kami buat dalam menanggapi masalah ini. Tantangan umum dalam membangun pangkalan data timbul dari legislasi desentralisasi Indonesia pasca-Suharto dan, terkait hal ini, pembentukan kabupaten-kabupaten baru. Proses yang dikenal sebagai pemekaran ini menyebabkan peningkatan jumlah kabupaten dari 440 pada 2005 menjadi 497 pada 2010. Oleh karena itu, kami menyesuaikan data untuk mencocokkan perbatasan kabupaten pada 2005 guna mendapatkan set data yang seragam pada 440 kabupaten tersebut.

### 4.2 Statistik Deskriptif

Tabel 2 menyajikan statistik deskriptif. Selain nilai rerata, maksimum, dan minimum, simpangan bakunya juga diurai menjadi antarkomponen dan di dalam komponen-komponen, yaitu (i) variasi antarkabupaten dalam tahun tertentu (antar); dan (ii) variasi dalam kabupaten dari waktu ke waktu (di dalam). Beberapa karakteristik struktural kabupaten yang kami minati tidak berbeda secara substansial selama periode sampel (pendidikan, demografi, infrastruktur, kualitas kelembagaan); hal ini membatasi pilihan ekonometri kami. Sebelum beralih ke analisis regresi, kami melihat lebih dekat heterogenitas tingkat dan tren kemiskinan regional dan lokal.

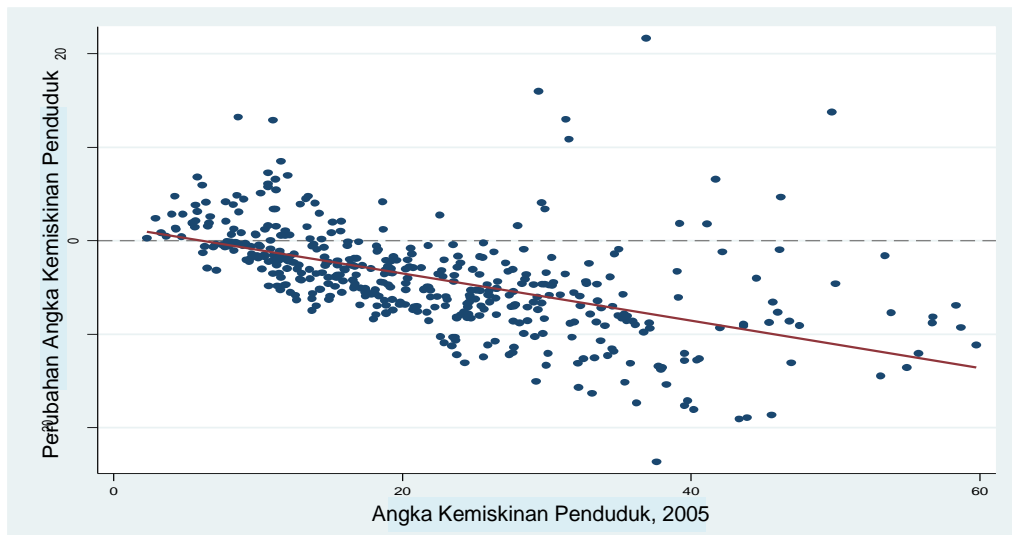
**Tabel 2. Statistik Deskriptif Set Data Panel Tingkat Kabupaten, 2005–2010**

Variabel	N	Rerata	Min	Maks	Simpangan Baku			
					<i>Seluruh</i>	<i>antar</i>	<i>di dalam</i>	
<b>Faktor Sosial</b>	Angka kemiskinan	2640	18,44	2,1	63,5	10,52	10,07	3,08
	Kesenjangan kemiskinan	2640	3,38	0,0	22,3	2,74	2,47	1,20
	Koefisien Gini (berdasarkan konsumsi rumah tangga)	2640	27,07	13,1	62,0	4,45	3,29	2,99
	Tahun pendidikan rata-rata	2640	7,64	4,5	12,9	1,08	1,03	0,34
	Pangsa populasi dengan pendidikan SD	2640	0,816	0,18	0,93	0,076	0,074	0,017
	Pangsa populasi dengan pendidikan SMP	2640	0,394	0,04	0,72	0,117	0,114	0,027
<b>Faktor Ekonomi</b>	PDB riil, per kapita	2640	0,858	0,06	20,91	1,380	1,371	0,163
	Pertanian, pangsa PDB	2640	0,323	0,00	0,85	0,188	0,187	0,023
	Pertambangan, pangsa PDB	2640	0,068	0,00	0,95	0,160	0,159	0,017
	Pangsa pekerja di pertanian	2640	0,482	0,00	1,00	0,251	0,250	0,025
	Pangsa pekerja di pertambangan	2640	0,017	0,00	0,37	0,036	0,036	0,007
	Angka pengangguran, total	1760	0,073	0,00	0,22	0,039	0,036	0,014
	Angka kekurangan pekerjaan, total	1760	0,357	0,07	0,91	0,130	0,122	0,046
	Tingkat pertumbuhan PDB per Kapita per Tahun	2640	0,062	-0,40	0,87	0,043	0,022	0,037
	Jumlah total pendapatan fiskal, per kapita	2604	0,244	0,01	3,20	0,315	0,300	0,098
	Jumlah total pendapatan fiskal, sebagai pangsa PDB	2604	0,444	0,01	5,45	0,560	0,543	0,136
<b>Faktor Demografis</b>	Populasi Total	2640	5,05	0,1	41,1	5,74	5,74	0,01
	Kepadatan populasi	2640	10,65	0,0	205,0	24,97	25,00	0,02
	Pangsa populasi perkotaan	2640	0,351	0	1	0,319	0,319	0,000
	Keragaman etnis (lebih dari 1 etnis, Pendataan Potensi Desa atau Podes)	2640	0,734	0,07	1	0,232	0,222	0,067
<b>Faktor Lainnya</b>	Pangsa desa dengan jalan utama aspal	2640	0,636	0	1	0,284	0,279	0,055
	Fasilitas layanan kesehatan utama mudah dijangkau	2640	0,944	0	1	0,107	0,095	0,051
	Kantor polisi mudah dijangkau	2640	0,848	0	1	0,188	0,178	0,061
	Pangsa kepala desa tanpa pendidikan menengah	2640	0,099	0	1	0,157	0,150	0,049
	Riwayat kekerasan berkepanjangan skala besar terbaru	2640	0,232	0	1	0,422	0,422	0,000

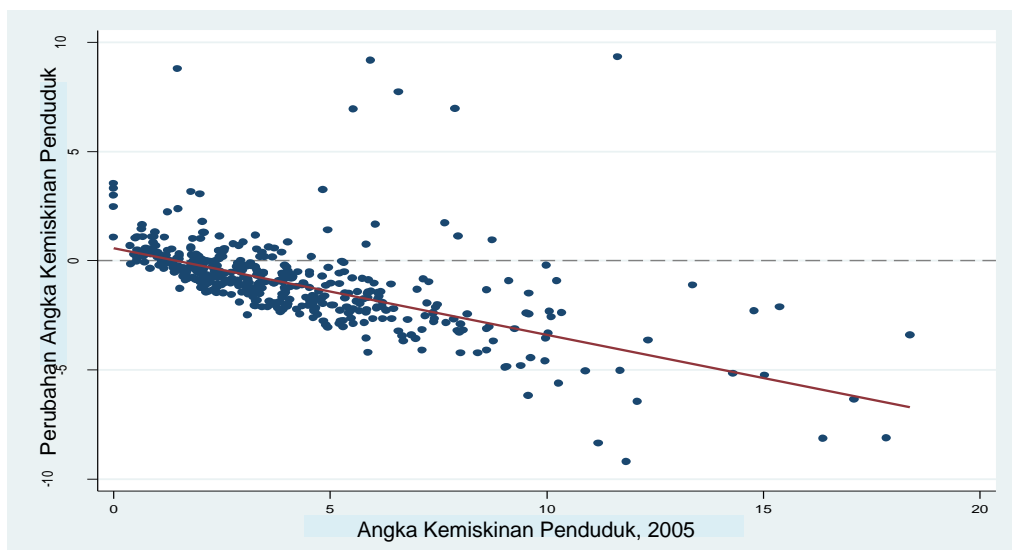
**Tabel 3. Ikhtisar Provinsi: Kemiskinan pada 2005 dan 2010—Angka dan Kesenjangan Kemiskinan**

Provinsi	Angka Kemiskinan			Kesenjangan Kemiskinan		
	2005	2010	Perubahan	2005	2010	Perubahan
Nanggroe Aceh Darussalam	28,2	23,4	-4,8	5,3	4,2	-1,1
Sumatra Utara	17,6	14,4	-3,2	3,1	2,3	-0,7
Sumatra Barat	13,7	11,6	-2,1	2,2	1,8	-0,4
Riau	15,7	13,1	-2,6	3,1	2,4	-0,7
Jambi	14,7	10,6	-4,1	2,2	1,5	-0,7
Sumatra Selatan	25,0	18,2	-6,8	4,5	3,0	-1,5
Bengkulu	26,1	20,0	-6,1	4,7	3,5	-1,2
Lampung	24,3	21,3	-3,0	4,8	3,8	-1,0
Kep. Bangka-Belitung	13,4	9,8	-3,5	2,7	1,4	-1,3
Kep. Riau	13,4	11,3	-2,1	2,9	1,9	-1,0
DKI Jakarta	4,8	5,4	0,6	0,8	0,9	0,1
Jawa Barat	16,1	14,3	-1,8	3,1	2,2	-0,9
Jawa Tengah	24,4	19,4	-4,9	4,5	3,3	-1,2
D I Yogyakarta	21,6	18,3	-3,3	4,4	2,6	-1,7
Jawa Timur	23,6	17,7	-5,9	4,5	2,9	-1,6
Banten	11,7	10,5	-1,2	2,0	1,7	-0,3
Bali	8,4	7,3	-1,2	1,2	1,1	-0,1
Nusa Tenggara Barat	30,0	25,1	-5,0	5,9	4,5	-1,5
Nusa Tenggara Timur	32,3	25,7	-6,7	7,0	4,9	-2,0
Kalimantan Barat	17,3	11,5	-5,9	3,0	1,8	-1,2
Kalimantan Tengah	14,1	10,0	-4,1	2,1	1,6	-0,6
Kalimantan Selatan	9,0	7,6	-1,4	1,5	1,1	-0,4
Kalimantan Timur	13,3	11,1	-2,2	2,8	2,1	-0,7
Sulawesi Utara	11,8	12,7	0,9	2,1	2,1	0,0
Sulawesi Tengah	25,8	21,1	-4,7	5,1	4,0	-1,1
Sulawesi Selatan	16,3	14,0	-2,3	2,8	2,3	-0,4
Sulawesi Tenggara	24,7	20,0	-4,7	4,7	3,4	-1,3
Gorontalo	34,9	19,9	-15,0	7,8	3,4	-4,4
Sulawesi Barat	20,7	17,8	-2,9	0,0	2,8	2,8
Maluku	37,6	31,8	-5,8	8,4	7,0	-1,4
Maluku Utara	17,3	12,8	-4,6	2,7	2,2	-0,5
West Papua	41,3	40,8	-0,4	8,1	11,9	3,8
Papua	46,6	38,3	-8,3	12,9	9,2	-3,6
<i>Tingkat Nasional</i>	<i>21,1</i>	<i>16,9</i>	<i>-4,2</i>	<i>4,0</i>	<i>2,8</i>	<i>-1,2</i>

Tabel 3 memberikan gambaran umum tingkat provinsi untuk angka kemiskinan dan kesenjangan kemiskinan masing-masing pada 2005 dan 2010. Rata-rata, tingkat kemiskinan telah menurun 4,2 poin persentase dari 21,1% pada 2005 menjadi 16,9% pada 2010; pada periode yang sama, kesenjangan kemiskinan berkurang dari 4,0 menjadi 2,8. Namun, di tingkat provinsi ada variasi yang substansial. Sebagai contoh, semua provinsi (dengan pengecualian Papua Barat) dengan tingkat kemiskinan di atas 30% pada 2005 mampu mengurangi kemiskinan sebanyak setidaknya lima poin persentase, dengan pengurangan kemiskinan tertinggi teramati di Provinsi Gorontalo. Pengurangan kemiskinan absolut cenderung paling rendah pada provinsi dengan kemiskinan yang rendah pada 2005. Kecenderungan yang mendasari konvergensi tingkat kemiskinan terkonfirmasi ketika dibuat ilustrasi perubahan angka kemiskinan dan kesenjangan kemiskinan secara berturut-turut terhadap semua tingkat indikator ini pada 2005 untuk 440 kabupaten dalam sampel (lihat masing-masing Gambar 6 dan 7). Walaupun terdapat korelasi negatif secara keseluruhan antara tingkat kemiskinan awal dan perubahan dari waktu ke waktu, grafik juga menggambarkan deviasi yang sangat besar dari kecenderungan umum ini dan karenanya menunjuk pada pengalaman lokal yang makin bervariasi di seluruh negara kepulauan ini.



**Gambar 6. Konvergensi tingkat kemiskinan–angka kemiskinan**



**Gambar 7. Konvergensi tingkat kemiskinan–kesenjangan kemiskinan**

Tabel A2 pada lampiran menunjukkan lebih jauh bahwa ada korelasi substansial di antara beberapa variabel kontrol sosial-ekonomi. Hal ini mengimplikasikan pilihan yang harus dibuat tentang penyertaan korelasi kemiskinan yang paling relevan untuk menghindari potensi masalah multikolinearitas. Secara khusus, kami tidak menyertakan pengukuran partisipasi pasar tenaga kerja dan infrastruktur daerah yang berkorelasi erat dengan PDB per kapita dan pangsa penduduk perkotaan.

### 4.3 Pendekatan Ekonometri

Untuk mengeksploitasi dimensi longitudinal set data, kami menjalankan model regresi panel untuk, masing-masing, kejadian dan keparahan kemiskinan. Karena sejumlah variabel kontrol kami menunjukkan variasi yang relatif rendah selama periode sampel 2005–2010<sup>5</sup>, maka sebuah model Efek Acak (EA) diterapkan terlebih dahulu. Model EA tersebut memungkinkan kami untuk memperhitungkan heterogenitas kabupaten yang tak teramati yang mungkin memengaruhi tingkat kemiskinan di luar faktor penjelas yang teramati dan, pada saat yang sama, memasukkan variabel kontrol yang menunjukkan variasi yang rendah dari waktu ke waktu atau bersifat *timeinvariant*. Fleksibilitas model EA bergantung pada asumsi ortogonalitas yang kuat antara efek acak khusus kabupaten dan variabel penjelas. Karena itu, sebagai perbandingan dan validitas, kami juga menjalankan model efek tetap (ET) dengan menggunakan rangkaian variabel kontrol variasi-waktu (*timevarying*) yang dikurangi. Penggunaan efek tetap memungkinkan penangkapan landasan nilai budaya khusus kabupaten serta faktor penentu kemiskinan yang berubah perlahan, berjangka panjang atau *timeinvariant*. Perlu dicatat bahwa kami melewatkan boneka/*dummy*waktu (tahun) untuk analisis ini. Dalam menangkap perkembangan positif secara keseluruhan di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir, boneka waktu menyerap bagian substansial dari variasi kemiskinan dalam sampel kami. Kami terutama tertarik untuk mengidentifikasi korelasi umum antara kemiskinan dan kondisi sosial-ekonomi yang setidaknya kami hapus secara parsial melalui penggunaan boneka waktu.

Terakhir, kami memperkirakan standar regresi kuadrat terkecil (OLS) pada perubahan absolut angka kemiskinan dan kesenjangan kemiskinan antara tahun 2005 dan 2010, mengontrol kondisi awal tahun 2005 serta perubahan faktor penjelas selama periode ini. Karena pengamatan dalam kabupaten sangat mungkin saling bergantung dari waktu ke waktu, kami mengelompokkan galat standar di tingkat kabupaten untuk mengompensasi korelasi di dalam kelompok tersebut.

Mengingat hubungan yang rumit dan sering timbal balik antara kemiskinan dan kondisi sosial-ekonomi lainnya, penting dicatat bahwa kami tidak menyatakan akan memberikan penjelasan kausal, melainkan berupaya menjelaskan hubungan antara lingkungan lokal dan prevalensi kemiskinan. Analisis ini bertujuan memperdalam pemahaman kita mengenai faktor yang berhubungan dengan (penanggulangan) kemiskinan daerah di Indonesia pada era desentralisasi.

## V. HASIL

Tabel 4 menyajikan hasil regresi utama di tingkat kabupaten baik untuk model efek acak maupun tetap. Kami menggunakan panel yang seimbang dari 434 kabupaten selama periode enam tahun

---

<sup>5</sup>Lihat simpangan baku intrakabupaten yang dilaporkan pada Tabel 2.

dari 2005 sampai 2010<sup>6</sup>. Dalam regresi (1) untuk angka kemiskinan, kami hanya menyertakan satu set inti variabel kontrol. Kejadian kemiskinan ditemukan lebih rendah di kabupaten (i) dengan PDB per kapita yang lebih tinggi, (ii) dengan bagian pendapatan fiskal yang lebih tinggi, (iii) dengan capaian pendidikan rata-rata yang lebih tinggi, (iv) dengan pangsa yang lebih tinggi untuk pemimpin daerah yang menyelesaikan pendidikan menengah (sebagai *proxy* kualitas tata kelola daerah), dan (v) dengan pangsa penduduk perkotaan yang lebih tinggi.

**Tabel 4. Hasil Regresi: Faktor Penentu Kemiskinan di Tingkat Kabupaten**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Angka Kemiskinan Penduduk				Kesenjangan Kemiskinan		Perubahan Angka Kemiskinan	Perubahan Kesenjangan
	RE	RE	RE	FE	RE	FE	OLS	OLS
PDB riil per kapita (tanpa pertambahan)	-0,80 (0,307)	-0,72 (0,331)	-0,77 (0,150)	-0,37 (0,696)	-0,06 (0,590)	-0,10 (0,758)	-0,05 (0,753)	0,03 (0,677)
Pendapatan fiskal, sebagai pangsa PDB	-1,99*** (0,004)	-2,63*** (0,000)	-3,54*** (0,000)	-4,99*** (0,000)	-0,97*** (0,000)	-2,01*** (0,000)	1,97*** (0,002)	0,90*** (0,000)
Pendidikan: rata-rata tahun sekolah	-2,10*** (0,000)	-2,05*** (0,000)	-2,03*** (0,000)	-1,99*** (0,000)	-0,34*** (0,000)	-0,33*** (0,003)	-0,06 (0,868)	-0,10 (0,482)
Kepala desa tanpa pendidikan menengah	11,81*** (0,000)	10,13*** (0,000)	7,77*** (0,004)	6,56** (0,027)	1,15 (0,306)	-0,49 (0,719)	5,30** (0,012)	0,62 (0,452)
Pangsa populasi kota	-8,90*** (0,000)	-4,02 (0,227)	-4,30 (0,128)		-1,29* (0,099)		3,29*** (0,010)	-0,22 (0,643)
TKPKD aktif selama 1. 2 tahun <sup>a</sup>	-1,35*** (0,000)	-1,30*** (0,000)	-1,13*** (0,000)	-1,35*** (0,000)	-0,16** (0,026)	-0,32*** (0,001)	-0,91 (0,169)	-0,18 (0,494)
TKPKD aktif selama lebih dari 3 tahun	-3,89*** (0,000)	-3,70*** (0,000)	-3,43*** (0,000)	-3,79*** (0,000)	-0,66*** (0,000)	-0,92*** (0,000)	-1,61** (0,017)	-0,41 (0,121)
Pertanian sebagai pangsa PDB		8,61 (0,156)	9,09* (0,085)	11,27 (0,205)	1,27 (0,339)	1,36 (0,745)		
Pertambangan sebagai pangsa PDB		1,97 (0,642)	4,52 (0,229)	10,91* (0,091)	0,77 (0,385)	2,95 (0,293)		
Koefisien Gini		0,05* (0,069)	0,04 (0,132)	0,03 (0,234)	0,07*** (0,000)	0,06*** (0,000)	0,05 (0,442)	0,06** (0,022)
Riwayat kekerasan berskala besar terbaru		6,24*** (0,000)	4,44*** (0,000)		1,05*** (0,000)		0,52 (0,470)	0,27 (0,333)
Wilayah: Sumatra <sup>a</sup>			-2,51*** (0,002)		-0,35* (0,055)		-0,30 (0,609)	-0,09 (0,689)
Wilayah: Kalimantan <sup>a</sup>			-10,87*** (0,000)		-2,06*** (0,000)		-2,87*** (0,001)	-1,12*** (0,001)

<sup>6</sup>Enam kabupaten di DKI Jakarta tidak termasuk karena karakteristiknya yang khusus dan kurangnya data pendapatan fiskal.

Wilayah: NTT & NTB <sup>a</sup>	2,08				0,74**		1,15	0,39
	(0,187)				(0,027)		(0,168)	(0,227)
Wilayah: Sulawesi <sup>a</sup>	-2,38**				-0,39*		0,51	-0,04
	(0,023)				(0,091)		(0,494)	(0,878)
Wilayah: Maluku <sup>a</sup>	1,89				1,50*		-0,10	0,78
	(0,569)				(0,072)		(0,944)	(0,163)
Wilayah: Papua <sup>a</sup>	14,81***				5,80***		3,64**	2,99***
	(0,000)				(0,000)		(0,011)	(0,000)
Angka kemiskinan (7)/kesenjangan (8) pada 2005							-0,36***	-0,62***
							(0,000)	(0,000)
Perubahan pangsa pendapatan fiskal 2005. 2010							0,50	-0,50
							(0,589)	(0,161)
Perubahan Koefisien Gini 2005. -2010							0,07	0,11***
							(0,208)	(0,000)
Konstanta	39,26***	31,95***	33,90***	31,70***	4,41***	5,12***	1,51	0,73
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,007)	(0,593)	(0,485)
Boneka <i>Tahun</i>	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada
Pengamatan	2.598	2.598	2.598	2.598	2.598	2.598	434	434
<i>Pseudo-R<sup>2</sup> / Adj. R<sup>2</sup></i> (7). (8)	0,286	0,300	0,309	0,314	0,128	0,145	0,468	0,516

Catatan: Nilai P dalam tanda kurung. Galat standar dikelompokkan di tingkat kabupaten.

\*signifikan pada 10%

\*\*signifikan pada 5%

\*\*\*signifikan pada 1%.

<sup>a</sup>Kategori acuan: Jawa dan Bali

Walaupun efek negatif yang diperkirakan dari pendidikan terhadap kemiskinan tidak kontroversial, ada sejumlah pandangan berbeda mengenai kemiskinan sebagai akibat urbanisasi. Pandangan terbaru dan lebih optimistis dirangkum oleh Whiting dan Unwin (2009) yang mencatat bahwa, “urbanisasi besar di negara berpenghasilan rendah merupakan komponen penting pembangunan ekonomi, dan dari perspektif ini hal tersebut tak terhindarkan dan memang diinginkan,” dan juga terlihat jelas dalam Laporan Pembangunan Dunia 2009 (World Bank, 2009).

Kabupaten dengan anggaran publik yang relatif lebih besar (dibandingkan dengan ukuran ekonomi lokal) tampaknya memiliki tingkat kemiskinan yang sedikit lebih rendah, dan efek ini tampaknya tidak bergantung pada kualitas pemerintah daerah (bila menggunakan capaian pendidikan pemimpin daerah sebagai *proxy*). Dengan asumsi semuanya tetap sama, peningkatan pada rata-rata tahun sekolah sebanyak satu tahun diperkirakan berkorelasi dengan tingkat kemiskinan 2,1 poin persentase lebih rendah. Rata-rata, tingkat kemiskinan didapati sekitar sembilan persen lebih tinggi di kabupaten perdesaan. Hal ini mencerminkan ketimpangan yang substansial antara desa dan kota.

Untuk menilai korelasi kehadiran kantor TKPKD dengan tingkat kemiskinan, kami menyertakan dua variabel boneka yang menunjukkan (i) keberadaan kantor TKPKD selama satu sampai dua tahun, dan (ii) keberadaan TKPKD selama paling tidak tiga tahun. Dibandingkan dengan kabupaten yang

belum mendirikan kantor TKPKD, kemiskinan ditemukan lebih dari 1 poin persentase lebih rendah di kabupaten dengan kantor TKPKD yang telah didirikan paling tidak satu tahun. Selain itu, korelasi dengan kejadian kemiskinan meningkat seiring lama berdirinya kantor TKPKD; kabupaten dengan kantor TKPKD yang telah didirikan setidaknya tiga tahun memiliki kejadian kemiskinan hampir 4 poin persentase lebih rendah, dibandingkan dengan kabupaten tanpa kantor TKPKD.

Kami kemudian memperpanjang daftar variabel kontrol dengan sejumlah faktor ekonomi tambahan (regresi 2). Sekali lagi, kejadian kemiskinan didapati lebih rendah di kabupaten dengan PDB per kapita yang lebih tinggi, meskipun secara statistik tidak signifikan. Pentingnya sektor pertambangan didapati tidak berkorelasi dengan kejadian kemiskinan. Demikian pula, pangsa pertanian dalam PDB kabupaten tidak berkorelasi signifikan dengan kemiskinan. Agaknya karena fakta inilah pangsa penduduk perkotaan menjelaskan adanya dominasi sektor pertanian dalam perekonomian kabupaten.

Dengan asumsi semuanya tetap sama, kejadian kemiskinan tampaknya sedikit lebih tinggi di kabupaten dengan tingkat ketimpangan lebih tinggi. Temuan ini konsisten karena efek penanggulangan kemiskinan terhadap pertumbuhan meningkat seiring keluaran (*output*) wilayah, tetapi hanya akan meningkat dengan laju yang makin menurun akibat efek ekor nonlinear dari distribusi pendapatan. Beberapa studi terbaru menekankan pentingnya ketimpangan dalam menentukan sensitivitas kemiskinan terhadap pertumbuhan keluaran (misalnya Adams, 2004; Easterly, 2000; Ravallion, 1997). Berdasarkan spesifikasi bahwa elastisitas pertumbuhan kemiskinan menurun seiring ketimpangan, Ravallion (1997) menguji secara ekonometri "argumen elastisitas pertumbuhan" bahwa meskipun ketimpangan yang rendah membantu pangsa masyarakat miskin dalam hal manfaat pertumbuhan, hal itu juga menyebabkan mereka terpapar biaya penyusutan. Pada intinya, hasil kami menunjukkan bahwa efek penanggulangan kemiskinan dari pertumbuhan keluaran dapat terjadi sebagian melalui efek pengurangan ketimpangan.

Akhirnya, riwayat kekerasan berskala besar yang baru terjadi tampaknya berkorelasi erat dan positif dengan tingkat kemiskinan. Dengan mengendalikan sekisaran luas variabel kontrol sosial-ekonomi, diestimasikan bahwa angka kemiskinan penduduk mencapai enam poin persentase lebih tinggi di provinsi yang terkena dampak kekerasan berskala besar pada tahun-tahun awal transisi politik dan ekonomi di Indonesia. Arah hubungan sebab dan akibat tidak jelas karena tidak dapat dikesampingkan bahwa wilayah dengan tingkat kemiskinan yang (terus-menerus) tinggi mungkin sangat rentan terhadap kekerasan, atau bahwa wilayah yang mengalami tingkat kekerasan tinggi berkinerja kurang baik dalam menanggulangi kemiskinan. Satu set teori menekankan bahwa represi politik, atau apa yang kadang disebut faktor "keluhan", berperan dalam mendorong terjadinya konflik di daerah. Dalam pandangan ini, kelompok etnis yang mengalami diskriminasi berpeluang paling besar untuk melakukan pemberontakan bersenjata melawan negara, dan konflik paling mungkin meletus di negara yang tidak demokratis dan di negara yang memiliki ketimpangan sosial mencolok. Set teori kedua berfokus pada kondisi ekonomi sebagai yang terpenting, bukan faktor politik. Dengan kata lain, dalam pandangan ini, meningkatnya kemiskinan dan menurunnya pendapatan adalah faktor yang paling mungkin memicu konflik sipil. Hal ini mungkin terjadi karena kemiskinan membuahkan kekerasan bersenjata yang bertujuan menjarah aset dan sumber daya alam, atau mungkin juga karena daerah miskin benar-benar memiliki kapasitas kelembagaan yang terbatas untuk menekan pemberontakan bersenjata.

Untuk memastikan bahwa hasil kami tidak didapat dari perbedaan struktural di antara wilayah-wilayah besar, kami juga menggunakan boneka regional (regresi 3) dengan pulau Jawa dan Bali sebagai kategori acuan. Hal ini juga memungkinkan kami untuk memperhitungkan karakter spesifik daerah yang konstan dari waktu ke waktu, seperti norma atau kebiasaan sosiokultural. Hasil untuk variabel kontrol lainnya tampak nyaris tidak berubah. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan yang berbeda-beda di dalam wilayah sebagian besar berhubungan dengan faktor sama



yang menjelaskan heterogenitas kemiskinan secara umum di tingkat nasional. Lebih jauh, boneka daerah memberikan bukti tren terkait ruang secara keseluruhan dalam kemiskinan. Meskipun interpretasi koefisien yang ada tidak sederhana, karena faktor yang mendorong perbedaan regional ini tidak diketahui, koefisien kuat yang teramati khususnya untuk Kalimantan (*ceteris paribus* tingkat kemiskinan 11 poin persentase lebih rendah bila dibandingkan dengan Jawa/Bali) dan Papua (*ceteris paribus* tingkat kemiskinan 14 poin persentase lebih tinggi bila dibandingkan dengan Jawa/Bali) menunjukkan bahwa faktor selain kondisi sosial-ekonomi yang kita kendalikan sangat besar memengaruhi hasil kemiskinan di wilayah-wilayah ini.

Kesesuaian model EA relatif terhadap model efek tetap (ET) yang lebih ketat dapat dinilai dengan menggunakan uji spesifikasi Hausman. Hipotesis nol perkiraan konsisten dari model EA ditolak; hal ini berarti bahwa penggunaan model ET lebih tepat. Oleh karena itu, kami menilai validitas temuan terhadap faktor penentu angka kemiskinan dengan mengestimasi model ET (regresi 4). Variabel kontrol *timeinvariant* (urbanisasi, riwayat konflik, boneka regional) dikecualikan dari model ET yang hanya berfokus pada evolusi kemiskinan di dalam kabupaten dari waktu ke waktu. Hasil estimasi EA yang menggunakan variabel kontrol *timeinvariant*, khususnya lokasi perkotaan dan riwayat konflik terbaru, memberikan pelengkap berharga bagi estimasi ET<sup>7</sup> dan sebagian besar terkonfirmasi. Secara khusus, kejadian kemiskinan masih sekitar empat poin persentase lebih rendah di kabupaten dengan kantor TKPKD yang sudah beroperasi paling tidak tiga tahun. Korelasi negatif antara pendapatan fiskal dan kejadian kemiskinan tampaknya juga lebih kuat didukung. Perbedaan utama dengan hasil EA adalah bahwa pangsa pertambangan dalam PDB menjadi signifikan, menunjukkan kejadian kemiskinan hampir sebelas poin persentase lebih tinggi seiring peningkatan kontribusi sektor pertambangan terhadap PDB kabupaten.

Regresi (5) dan (6) masing-masing melaporkan hasil EA dan ET pada faktor penentu kesenjangan kemiskinan. Walaupun variabel kontrol yang sama untuk analisis angka kemiskinan disertakan, kami memperoleh gambaran faktor penentu intensitas kemiskinan yang agak berbeda. Seperti yang telah diperkirakan, ketimpangan konsumsi yang lebih tinggi berkontribusi terhadap kesenjangan kemiskinan yang lebih tinggi. Namun, efek yang diperkirakan agak marginal, dengan perubahan pada koefisien Gini sebesar satu simpangan baku (4,45) menyebabkan peningkatan kesenjangan kemiskinan sebesar 0,11 simpangan baku.

Serupa dengan hasil untuk kejadian kemiskinan, daerah perdesaan dan provinsi dengan riwayat konflik yang belum lama berlalu umumnya menderita kemiskinan yang lebih parah. Selain itu, tingkat pendapatan fiskal yang relatif tinggi, dibandingkan dengan ukuran ekonomi, memiliki kaitan dengan tingkat kedalaman kemiskinan yang lebih rendah, dengan kenaikan (0,55) simpangan baku pangsa pendapatan fiskal menyebabkan penurunan kesenjangan kemiskinan sebesar 0,2 simpangan baku. Keberadaan kantor TKPKD juga mengurangi keparahan kemiskinan. Namun, perbedaan antara kantor yang sudah didirikan satu hingga dua tahun dan kantor yang sudah didirikan paling tidak tiga tahun lebih kecil daripada perbedaan kejadian kemiskinan. Akhirnya, keparahan kemiskinan ditemukan tidak berkorelasi dengan capaian pendidikan pemimpin daerah, sementara rata-rata tahun sekolah memiliki korelasi negatif dan signifikan dengan keparahan kemiskinan yang lebih rendah.

Terakhir, kami membahas perubahan absolut pada (angka dan kesenjangan) kemiskinan tingkat kabupaten antara tahun 2005 dan 2010 (regresi 7 dan 8) dan menilai faktor yang menjelaskan perubahan terbaru pada indikator kemiskinan. Kami mengestimasi regresi OLS standar dan menyertakan variabel kontrol inti yang digunakan dalam regresi sebelumnya, baik dalam tingkat (nilai tahun 2005) dan dalam bentuk perubahan selama periode ini bilamana cocok. Beberapa

---

<sup>7</sup>Hal yang sama berlaku untuk regresi pada kesenjangan kemiskinan; uji Hausman mengkonfirmasi kesesuaian model ET.

kecenderungan umum tampaknya tidak berubah baik dalam hal angka kemiskinan maupun kesenjangan kemiskinan. Fenomena tingkat-tingkat kemiskinan yang mengerucut terkonfirmasi secara kuat oleh koefisien negatif yang signifikan terkait tingkat-tingkat kemiskinan *baseline* tahun 2005. Makin tinggi angka kemiskinan dan kesenjangan kemiskinan pada 2005, makin besar penurunan berbagai pengukuran ini yang teramati antara tahun 2005 dan 2010. Di luar faktor sosial ekonomi yang dikontrol, kabupaten-kabupaten di Kalimantan tampaknya sangat sukses dalam mengurangi kemiskinan, sementara hal yang sebaliknya teramati di provinsi-provinsi di Papua. Pengurangan kejadian kemiskinan didapati lebih menonjol di daerah perkotaan, sementara hubungan demikian tidak teramati untuk kesenjangan kemiskinan. Demikian pula, keberadaan kantor TKPKD dikaitkan dengan penurunan besar pada angka kemiskinan (1,6 poin persentase di kabupaten dengan kantor yang beroperasi paling tidak tiga tahun), tetapi tidak pada kesenjangan kemiskinan. Pengurangan kesenjangan kemiskinan tampaknya lebih bergantung pada distribusi pendapatan dan rendahnya tingkat ketimpangan konsumsi.

Cukup mengejutkan, pangsa awal pendapatan fiskal yang lebih tinggi tampaknya terkait dengan tingkat keberhasilan penanggulangan kemiskinan yang lebih rendah. Penyelidikan lebih lanjut mengenai peran pendapatan fiskal dalam penanggulangan kemiskinan mengungkap bahwa korelasi ini bersifat nonlinier. Hingga tingkat pendapatan fiskal yang moderat, anggaran publik yang relatif lebih besar memberikan kontribusi terhadap penanggulangan kemiskinan. Namun, kabupaten-kabupaten yang memiliki pendapatan fiskal yang mewakili 50% atau lebih ukuran ekonomi lokal tampaknya kurang berhasil dalam mengurangi kemiskinan selama periode 2005–2010 (hasil tidak dilaporkan).

## VI. KESIMPULAN

Dalam kertas kerja ini, kami membahas heterogenitas evolusi kemiskinan dari waktu ke waktu di seluruh kabupaten di Indonesia dalam konteks desentralisasi cepat yang telah diterapkan sejak krisis keuangan Asia. Hasil ekonometri kami menunjukkan bahwa pengalaman-pengalaman berbeda di kabupaten-kabupaten dalam menanggulangi kemiskinan antara tahun 2005 dan 2010 berkaitan dengan PDB per kapita daerah, ketersediaan sumber daya untuk membiayai pengeluaran publik, efektivitas pelayanan, kualitas tata kelola, dan kapasitas kelembagaan untuk menerapkan kebijakan penanggulangan kemiskinan di kabupaten. Lebih jauh, heterogenitas kemiskinan daerah di seluruh Indonesia tampaknya berkaitan dengan tingkat pendidikan, keberadaan konflik, dan tingkat urbanisasi.

Kami menemukan kejadian kemiskinan lebih rendah di kabupaten dengan keluaran PDB per kapita yang lebih tinggi, tingkat pendidikan rata-rata lebih tinggi, pangsa pemimpin daerah dengan pendidikan menengah lebih tinggi, dan tingkat urbanisasi yang lebih tinggi. Keluaran per kapita daerah merupakan faktor utama di balik penurunan kemiskinan, dengan ketimpangan, bagaimanapun, memiliki efek yang signifikan secara statistik terhadap kemiskinan di seluruh kabupaten di Indonesia. Tampaknya ada hubungan positif antara ketimpangan dan kemiskinan; hal ini menunjukkan bahwa strategi penanggulangan kemiskinan yang berhasil membutuhkan pertumbuhan ekonomi maupun kebijakan redistribusi yang tepat.

Temuan kami selaras dengan studi sebelumnya yang umumnya mengungkapkan PDB per kapita sebagai sarana penting dalam penanggulangan kemiskinan. Hasil ini terutama benar ketika distribusi pendapatan relatif stabil dari waktu ke waktu, karena keluaran per kapita memiliki efek umum meningkatkan pendapatan semua anggota masyarakat, termasuk kalangan miskin. Rata-

rata, tingkat kemiskinan pada umumnya ditemukan sekitar 14 poin persentase lebih tinggi di kabupaten perdesaan; hal ini mencerminkan ketimpangan desa-kota yang sangat besar. Pangsa pendapatan fiskal pada PDB kabupaten memiliki korelasi negatif yang signifikan dengan kejadian dan keparahan kemiskinan. Kapasitas kelembagaan kabupaten dalam melaksanakan inisiatif penanggulangan kemiskinan tampaknya merupakan sarana prediksi yang kuat dan konsisten untuk evolusi kemiskinan dari waktu ke waktu. Dibandingkan dengan kabupaten yang belum memiliki kantor TKPKD, kemiskinan didapati lebih rendah secara signifikan di kabupaten-kabupaten yang memiliki kantor TKPKD aktif. Seperti yang kami perkirakan, korelasi positif dengan pengurangan kemiskinan meningkat dari waktu ke waktu, dengan angka kemiskinan empat poin persentase lebih rendah di kabupaten-kabupaten yang memiliki kantor TKPKD yang sudah aktif setidaknya tiga tahun.

Selain itu, kejadian dan keparahan kemiskinan yang jauh lebih tinggi ditemukan di kabupaten-kabupaten dengan riwayat kekerasan berskala besar yang belum lama berlalu, meskipun arah kausalitasnya masih harus ditentukan. Oleh karena itu, penanggulangan kemiskinan di Indonesia tampaknya dihadapkan pada beberapa tantangan yang berkaitan dengan proses desentralisasi. Tantangan utama adalah terbatasnya kapasitas dan sumber daya pemerintah daerah untuk mengembangkan dan menerapkan strategi penanggulangan kemiskinan serta menyediakan pelayanan publik yang baik. Kedua, desentralisasi di Indonesia berlangsung terlalu cepat dan karena itu tidak memiliki kerangka kebijakan yang komprehensif. Korelasi positif pendirian kantor TKPKD menunjukkan bahwa ada peluang untuk membalikkan tren dan mengatasi hambatan-hambatan kelembagaan bagi desentralisasi yang efektif. Dengan menggunakan model yang serupa dengan TKPKD, kerangka kebijakan yang lebih komprehensif yang berkontribusi memperjelas garis tanggung jawab serta akuntabilitas dalam pelayanan publik dapat, misalnya, dikembangkan dan dilaksanakan untuk mendukung penanggulangan kemiskinan dengan kecepatan yang sama di seluruh penjuru Indonesia.

Singkat kata, pesan utama yang muncul dari penelitian ini adalah bahwa keluaran daerah, penanggulangan kemiskinan, dan distribusi pendapatan saling terkait erat sehingga strategi pembangunan yang sukses memerlukan kombinasi kebijakan pertumbuhan dan distribusi yang efektif dan spesifik daerah. Keluaran ekonomi daerah yang cepat dan berkelanjutan dipandang sebagai kendaraan utama untuk penanggulangan kemiskinan. Proposisi fundamentalnya adalah bahwa jika kabupaten-kabupaten miskin dan tertinggal di Indonesia meningkatkan keluaran ekonominya dengan cukup cepat dan distribusi pendapatan mereka tidak luar biasa timpang terhadap kalangan miskin, maka penanggulangan kemiskinan seharusnya terjadi.

## DAFTAR ACUAN

- Adams Jr., Richard H. (2004) 'Economic growth, inequality and poverty: Estimating the growth elasticity of poverty.' *World Development* 32 (12): 1989–2014.
- Asian Development Bank (2010) 'Asian Development Bank Support for Decentralisation in Indonesia.' Laporan evaluasi.
- — —. (2000) 'Assessment of Poverty in Indonesia.' Manila, Philippines.
- Asra, Azubar (2000) 'Poverty and Inequality in Indonesia: Estimates, Decomposition and Key Issues.' *Journal of the Asia Pacific Economic Association* 5 (1/2): 91–111.
- Aswicahyono, Haryo dan D. Friawan (2008) 'Infrastructure Development in Indonesia.' In Nagesh Kumar (ed.) 'International Infrastructure Development in East Asia – Towards Balanced Regional Development and Integration.' Economic Research Institute for ASEAN and East Asia research project report. Chiba, Japan: IDE-JETRO, 131–165.
- Aten, Robert (2011) 'Decentralization in Indonesia as a Partial Solution to Indonesian Conflicts.' International Network for Economics and Conflict, United States Institute of Peace [dalam jaringan] <<http://inec.usip.org/blog/2011/nov/07/decentralisation-indonesia-partial-solution-indonesian-conflicts>> [7 November 2011].
- Balisacan, Arsenio M., Ernesto M. Pernia, dan Abuzar Asra (2002) 'Revisiting growth and poverty reduction in Indonesia: what do subnational data show?' Economics and Research Department Working Paper Series No. 25, Asian Development Bank.
- Bardhan, Pranab (2002) 'Decentralization of governance and development.' *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185–205.
- Blaxall, John (2000) 'Governance and Poverty.' Makalah yang dipresentasikan pada acara Joint Workshop on Poverty Reduction Strategies di Mongolia, The World Bank, Ulan Bator, Mongolia, 4–6 Oktober 2000 [dalam jaringan] <<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/events/Mongolia/gov.pdf>> [22 Maret 2013].
- Bloom, David E., David Canning, dan Jaypee Sevilla (2003) 'Geography and Poverty Traps.' *Journal of Economic Growth* 8 (4): 355–378.
- Butt, Simon dan Nicholas Parsons (2012) 'Reining in Regional Governments? Local Taxes and Investment in Decentralised Indonesia.' *Sydney Law Review* 34 (1): 91–106.
- Crook, Richard C. dan Alan Sturla Sverrisson (2001) 'Decentralisation and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, Is West Bengal Unique?' IDS Working Paper 130, Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Easterly, William (2000) 'The Effect of IMF and World Bank Programs on Poverty.' Washington DC: World Bank, Mimeo.

Eid, U. (2000) 'Good Governance for Poverty Reduction.' Makalah yang dipresentasikan pada acara Asian Development Bank Seminar on the New Social and Poverty Agenda for Asia and the Pacific, Chiang Mai, Thailand, 5 Mei 2000 [dalam jaringan] <<http://www.uschi-eid.de/docs/000505-poverty.htm>> [1 April 2013].

Fitriani, Fitra, Bert Hofman, dan Kai Kaiser (2005) 'Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in Decentralising Indonesia.' *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 41(1): 57–79.

Green, Keith (2005) 'Decentralization and good governance: The case of Indonesia.' MPRA Paper No. 18097 [dalam jaringan] <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/18097/>> [19 Mei 2013].

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, dan Erwin Tiongson (2000) 'Corruption and the provision of health care and education services.' IMF Working Paper No. 00/116, Juni. Washington DC: International Monetary Fund.

Harjowiryo, Marwanto, (2011) 'Lessons Learned From Indonesia's Fiscal Decentralization.' Makalah yang dipresentasikan pada acara International Conference on Fiscal Decentralization in Indonesia a Decade after the Big Bang, Kementerian Keuangan, Jakarta.

Heywood, Peter dan Nida P. Harahap (2009) 'Public Funding of Health at the District Level in Indonesia after Decentralization – Sources, Flows and Contradictions.' *Health Research Policy and Systems* 7(1) [dalam jaringan] <[www.health-policy-systems.com/content/7/1/5](http://www.health-policy-systems.com/content/7/1/5)> [20 Juli 2013].

Hill, Hal (2002) 'Spatial Disparities in Developing East Asia: A Survey.' *Asian Pacific Economic Literature* 16 (1): 10–35.

———. (1996) *The Indonesian Economy since 1966*. Cambridge: Southeast Asia Program, Cambridge University Press.

Hofman, Bert dan Kai Kaiser (2002) 'The Making of the Big Bang and its aftermath: A Political Economy Perspective.' Makalah yang dipresentasikan pada konferensi bertajuk 'Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?' 1–3 Mei 2002, Atlanta, Georgia. World Bank. [dalam jaringan] <<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/Hofman2.pdf>> [5 Mei 2013].

Huther, Jeff dan Anwar Shah (1998) 'Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate in Fiscal Decentralization.' Policy Research Working Paper No. 1894, Maret 1998. Washington DC: World Bank.

International Crisis Group (ICG) (2005) 'Decentralisation and Conflict in Indonesia: The Mamasa Case.' Asia Briefing Number 37, Mei 2005.

Isdijoso, Widjajanti (2012) 'Assessing the performance of Indonesian decentralization (and democratization): What is to be assessed and how?' Makalah The SMERU Research Institute yang dipresentasikan pada konferensi bertajuk 'The Performance of Indonesian Decentralisation during its First Decade: Policy and Priorities for the Second.'

Jalan, Jyostna dan Martin Ravallion (2002) 'Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in Rural China.' *Journal of Applied Econometrics* 17(4): 329–346.

- Jütting, Johannes, Elena Corsi, dan Albrecht Stockmayer (2005) 'Decentralization and Poverty Reduction.' OECD Policy Development Insights No. 5 [dalam jaringan] <<http://www.oecd.org/dev/34425321.pdf>> [5 Juli 2013].
- Jütting, Johannes, Céline Kauffmann, Ida Mc Donnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud and Lucia Wegner (2004) 'Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact', OECD Development Centre Working Paper No. 236. Paris: OECD.
- Kimura, Ehito (2007) 'Provincial Proliferation: Territorial Politics in Post-authoritarian Indonesia.' Ph.D. dissertation, University of Wisconsin-Madison.
- McLaughlin, Karrie dan Ari Perdana (2010) 'Conflict and Dispute Resolution in Indonesia.' Indonesia Social Development Paper 16. World Bank.
- Murshed, Syed Mansoob dan Mohammad Zufan Tadjoeeddin (2008) 'Is Fiscal Decentralisation Conflict Abating? Routine Violence and District Level Government in Java, Indonesia.' MICROCON Research Working Paper 7, 7 Juli 2008.
- Ravallion, Martin (1997) 'Can high-inequality developing countries escape absolute poverty?' *Economic Letters* 56(1): 51–57.
- Ravallion, Martin dan Shaohua Chen (2007) 'China's (Uneven) Progress against Poverty.' *Journal of Development Economics* 82(1): 1–42.
- Robinson, Mark (2007) 'Introduction: Decentralising Service Delivery? Evidence and Policy Implications.' Institute of Development Studies Bulletin 38 (1): 1–6.
- Shah, Anwar, Riatu Qibthiyah, dan Astrid Dita (2012) 'General purpose central-provincial local transfers (DAU) in Indonesia: from gap-filling to ensuring fair access to essential public services for all.' International Conference on Alternative Visions for Decentralization in Indonesia, Maret 2012, Jakarta.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, and Alex Arifianto (2004) 'Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia.' Kertas Kerja. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Tadjoeeddin, Mohammad Zufan, Widjajanti I. Suharyo, dan Satish Mishra (2001) 'Regional Disparity and Vertical Conflict in Indonesia.' *Journal of the Asia Pacific Economic Cooperation* 6(3): 283–304.
- Whiting, David dan Nigel Unwin (2009) 'Cities, urbanization and health.' *International Journal of Epidemiology* 38 (6): 1737–1738.
- World Bank (2013) 'Decentralization Toolkit.' [dalam jaringan] <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/toolkit9.pdf>> [17 Juni 2013].
- . (2011) 'Indonesia Economic Quarterly: Turbulent Times.' Working Paper 64797. Washington DC: World Bank.
- . (2009) 'World development report 2009: shaping economic geography.' Washington DC: World Bank.

- . (2006) 'East Asia Decentralises: Making Local Government Work.' [dalam jaringan] <[http://site resources.worldbank.org/INTEAPDECEN/Resources/dc-full-report.pdf](http://site%20resources.worldbank.org/INTEAPDECEN/Resources/dc-full-report.pdf)> [8 Mei 2013].
- . (2005) 'Decentralization and Service Delivery.' World Bank Research Policy Working Paper 3603, Mei 2005 [dalam jaringan] <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-3603> [8 Juni 2013].
- . (2003a) 'Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review.' [dalam jaringan] <<http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/286304-1253196170082/toolkit9.pdf>> [8 Juni 2013].
- . (2003b) 'Indonesia: Selected Fiscal Issues in a New Era.' Report 25437-IND. Washington DC: World Bank.

# LAMPIRAN



## LAMPIRAN 1.

Tabel A1. Sumber Data dan Isu Bermasalah

Variabel	Sumber	Tahun Tersedia	Komentar / Aspek Bermasalah
PDB daerah ( <i>data PDB tingkat kabupaten</i> )	BPS	2005. 2010	---
Pengangguran/kondisi kekurangan pekerjaan, Pekerja per sektor	Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) (Juli)	2007. 2010	Mewakili tingkat <i>kabupaten</i> dari 2007 dan seterusnya; pemilahan menurut kelamin dan/atau usia tidak memungkinkan
Pekerja per sektor	Sakernas (Juli)	2005. 2010	Pemilahan menurut sektor mungkin tidak mewakili kabupaten kecil.
Pendapatan fiskal	Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD), Kementerian Keuangan	2005. 2010	Data sama sekali tidak tersedia untuk Jakarta karena hanya ada satu anggaran untuk DKI (tidak ada anggaran kabupaten).
Pengeluaran rumah tangga, tingkat kemiskinan, ketimpangan, rata-rata tahun pendidikan, tingkat pendaftaran ke sekolah	Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)	2005. 2010	Data untuk Papua dan Aceh tidak tersedia untuk tahun 2005 (sebagai gantinya, digunakan rata-rata 2004. 2006). Data 2008 tidak sesuai untuk analisis panel (sebagai gantinya, digunakan rata-rata 2007. 2009).
Angka populasi	Susenas	2005. 2010	Jeda struktural pada 2008; sebagai gantinya, digunakan angka dasar tahun 2006. Pemilahan menurut usia (misalnya, pangsa penduduk berusia muda) bermasalah.
Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD)	TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan)	2005. 2011	---
Infrastruktur lokal (jalan, layanan publik) dan lembaga (tingkat pendidikan kepala desa, kantor polisi dan pos keamanan), keragaman etnis	Pendataan Potensi Desa (Podes) BPS	2005, 2008	---

## LAMPIRAN 2

**Tabel A2. Korelasi di antara Variabel-variabel Terpilih**

	Angka Kemiskinan Penduduk	Kesenjangan Kemiskinan	PDB per kapita	TKPKD	Pertanian	Pertambangan	Fiskal per kapita	% Fiskal	Pengangguran	Kondisi Kekurangan Pekerjaan	Gini	Tahun Pendidikan	Perkotaan	Keragaman Etnis	Aspal
Kesenjangan kemiskinan	0,89	1,00													
PDB per kapita	-0,17	-0,08	1,00												
TKPKD, tahun sejak didirikan	-0,20	-0,19	0,07	1,00											
Pertanian, pangsa PDB	0,47	0,33	-0,38	-0,08	1,00										
Pertambangan, pangsa PDB	-0,02	0,02	0,39	0,00	-0,22	1,00									
Pendapatan fiskal per kapita	0,28	0,34	0,22	0,01	0,07	0,22	1,00								
Pendapatan fiskal sebagai % PDB	0,51	0,48	-0,16	-0,12	0,36	-0,11	0,63	1,00							
Tingkat pengangguran, total	-0,31	-0,24	0,24	-0,02	-0,59	0,01	-0,10	-0,24	1,00						
Tingkat kondisi kekurangan pekerjaan, total	0,37	0,28	-0,29	-0,06	0,65	0,08	0,08	0,27	-0,54	1,00					
Koefisien Gini	-0,10	0,05	0,19	0,03	-0,32	-0,05	0,04	-0,02	0,20	-0,24	1,00				
Rata-rata tahun pendidikan	-0,47	-0,33	0,24	0,13	-0,65	-0,12	-0,06	-0,26	0,52	-0,59	0,31	1,00			
Pangsa populasi kota	-0,50	-0,37	0,27	0,09	-0,79	-0,13	-0,17	-0,32	0,62	-0,74	0,35	0,78	1,00		
Keragaman etnis	-0,48	-0,40	0,21	0,11	-0,31	0,09	-0,04	-0,22	0,29	-0,32	0,16	0,34	0,38	1,00	
Jalan utama beraspal	-0,47	-0,42	0,06	0,12	-0,56	-0,22	-0,36	-0,42	0,39	-0,47	0,15	0,56	0,67	0,22	1,00
Pemimpin tanpa pendidikan menengah	0,50	0,54	0,03	-0,14	0,27	0,17	0,55	0,59	-0,19	0,17	0,01	-0,33	-0,33	-0,26	-0,56

## The SMERU Research Institute

Telepon : +62 21 3193 6336

Faksimili : +62 21 3193 0850

Surel : [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id)

Situs web : [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

Facebook : The SMERU Research Institute

Twitter : @SMERUInstitute

YouTube : SMERU Research Institute

Scan Here

