

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Permasalahan kemiskinan masih menjadi masalah global yang dapat menghambat kemajuan dan juga kesejahteraan manusia. Hampir seluruh negara di dunia menghadapi masalah kemiskinan, yang merupakan salah satu masalah pembangunan yang kompleks dan berbagai aspek. Stabilitas sosial, pertumbuhan ekonomi, dan kualitas sumber daya manusia adalah semua aspek yang dipengaruhi oleh kemiskinan. Sekitar 838 juta orang di dunia sekarang masih hidup dalam kemiskinan yang ekstrim dengan 1% orang terkaya menguasai sebagian besar kekayaan dunia. Berdasarkan laporan Bank Dunia 2024, menyebutkan bahwa sebanyak 171,8 juta masyarakat di Indonesia masih hidup dalam kemiskinan. Kemiskinan memang masih menjadi isu sentral setiap negara di dunia, apalagi bagi negara Indonesia yang merupakan negara berkembang. Indonesia masih menghadapi banyak tantangan dalam upaya pengentasan kemiskinan, disparitas tingkat kemiskinan antar wilayah masih menjadi perhatian utama pemerintah, meskipun mengalami penurunan yang signifikan dalam dua puluh tahun terakhir, namun kemiskinan masih menjadi permasalahan mendasar, dan global karena berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan yang paling mendasar, dan permasalahan ini merupakan masalah yang dihadapi oleh banyak negara (Yacoub, 2012).

Permasalahan kemiskinan juga menjadi tujuan pertama di dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs), yang disepakati Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) periode tahun 2015 sampai 2030. Indonesia juga menjadi salah satu negara di PBB yang menempatkan pengentasan kemiskinan menjadi tujuan utama pembangunan nasional, dimana tujuan tersebut tercantum di dalam UUD 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum, ini merupakan salah satu tujuan kehidupan bernegara. Pencapaian tujuan tersebut dapat diukur dengan beberapa indikator kesejahteraan, salah satunya adalah tingkat kemiskinan. Di dalam RPJMN 2020-2024, terdapat beberapa target pemerintah untuk tingkat kemiskinan mencapai 6% sampai 7%. Untuk mencapai target tersebut sangat diperlukan usaha ekstra dari pemerintah.

Salah satu kebijakan yang dilakukan Indonesia untuk mengatasi permasalahan kemiskinan adalah mempercepat pertumbuhan ekonominya. Dalam upaya tersebut UU No. 23 tahun 2014 mengatur pemerintah memberikan perhatian kewenangan kepada pemerintah daerah. Berdasarkan UU tersebut pemerintah pusat memberikan wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur urusan pelayanan, dan pelaksanaan pembangunan. Untuk mendukung otonomi daerah, pemerintah pusat memberikan dana kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan membiayai kebutuhan mereka sendiri, kebijakan ini disebut kebijakan fiskal dari pemerintah pusat ke daerah dalam bentuk transfer fiskal.

Kebijakan fiskal melalui transfer fiskal ini sudah dilaksanakan selama 20 tahun, dan diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004, namun kebijakan ini belum maksimal dalam mengatasi permasalahan kemiskinan di Indonesia. Oleh karena itu UU No 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD) dibuat sebagai pengganti UU No 33 Tahun 2004. Tujuan UU HKPD adalah untuk meningkatkan desentralisasi fiskal dan juga meningkatkan kesejahteraan rakyat di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan adanya UU ini diharapkan desentralisasi fiskal melalui sistem transfer ke daerah dapat membantu menurunkan kemiskinan di daerah tersebut.

Gambaran kemiskinan di Indonesia menunjukkan fluktuasi, meskipun mengalami pertumbuhan ekonomi yang stabil, tingkat kemiskinan masih menjadi isu yang signifikan. Tingkat kerentanan terhadap kemiskinan di Indonesia cukup tinggi, dimana sekitar 60,3% penduduknya miskin atau rentan miskin (Bank Dunia, 2024). Oleh karena itu, upaya untuk mengurangi kemiskinan menjadi bagian dari program pembangunan nasional, yang bertujuan untuk membenahi, meningkatkan taraf hidup masyarakat, menekan angka pengangguran, serta dapat meningkatkan pendapatan masyarakat (Riyanto & Kovalenko, 2023).

Menurut data BPS, pada tahun 2024, sekitar 8,57% dari total populasi Indonesia hidup dibawah garis kemiskinan, dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 24,06 juta orang. Untuk melihat lebih lanjut bagaimana gambaran kemiskinan di Indonesia, berikut ditampilkan data yang menggambarkan kondisi kemiskinan di Indonesia tahun 2017-2024.



Gambar 1.1 Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2017-2024

Sumber : BPS DIY, diolah (2025)

Berdasarkan gambar 1.1, dapat dilihat bagaimana persentase penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2017-2024. Pada tahun 2017 menuju tahun 2019 tingkat kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan yang cukup signifikan, dan menunjukkan tren perbaikan ekonomi, yaitu mulai pada angka 10,64 persen pada tahun 2017, sampai dengan 9,41 persen pada tahun 2019. Selanjutnya pada tahun 2020, dan 2021 persentase penduduk miskin kembali mengalami peningkatan yang disebabkan karena adanya wabah Covid 19, menyebabkan peningkatan mencapai 9,78 persen, dan 10,14 persen. Kemudian angka kemiskinan kembali menurun secara bertahap mulai dari tahun 2022 sampai dengan tahun 2024, seiring dengan pemulihan ekonomi, sampai dengan 9,03 persen pada tahun 2024.



Gambar 1.2 Persentase Kemiskinan Provinsi di Indonesia Tahun 2024

Sumber : BPS DIY, diolah (2025)

Jika dilihat dari persentase kemiskinan, gambar 1.2, memperlihatkan provinsi-provinsi yang masih memiliki persentase kemiskinan diatas persentase tingkat kemiskinan nasional yaitu 9,03%. Dimana Provinsi DIY juga menjadi salah satu provinsi dengan persentase kemiskinan melebihi persentase kemiskinan nasional yaitu mencapai 10,83%. Provinsi DIY menjadi provinsi dengan persentase kemiskinan tertinggi di Pulau Jawa, meskipun dikenal sebagai pusat pendidikan dan budaya, Provinsi DIY menghadapi tantangan ekonomi yang berkontribusi tingginya tingkat kemiskinan, bahkan lebih tinggi dibandingkan dengan provinsi di pulau jawa lainnya seperti, Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan lainnya.

Faktor penyebab tingginya kemiskinan di Provinsi DIY salah satunya karena adanya faktor budaya terutama di daerah pedesaan, seperti di Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo, dimana disana terdapat budaya *nrimo* atau pasrah dengan kondisi. Karena adanya pola pikir ini membuat sebagian dari masyarakat kurang terdorong untuk keluar dari kemiskinan seperti tidak mau mengambil resiko merantau atau usaha baru, dan menyebabkan melambatnya mobilitas sosial ekonomi. Jika dilihat dari sudut pandang ekonomi, budaya *nrimo* ini mempunyai dua sisi, disatu sisi budaya ini dianggap positif karena membuat masyarakat lebih tahan terhadap adanya tekanan ekonomi, dan tetap bahagia meskipun dalam keadaan yang terbatas. Namun disisi lain, dari perspektif pembangunan ekonomi, budaya ini menjadi hambatan karena membuat masyarakat kurang terdorong untuk keluar dari kemiskinan. Namun pada penelitian ini faktor budaya tersebut tidak menjadi variabel yang diteliti secara langsung.

Provinsi DIY merupakan daerah yang menerima transfer dana tambahan atau dana keistimewaan dari pemerintah pusat sejak tahun 2013. Hal ini dikarenakan Yogyakarta dianggap memiliki keistimewaan yang unik dibandingkan dengan provinsi lain. Provinsi DIY diberi keistimewaan ini karena peran, dan kontribusinya yang besar dalam menjaga, menyempurnakan, dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain itu, dengan mempertimbangkan keadaan di Yogyakarta, mereka memiliki kemampuan untuk berintegrasi ke dalam masyarakat Indonesia yang beragam, yang mana terdiri dari adat istiadat, agama, dan Bahasa, menjunjung dan mempertahankan keberagaman yang tertuang dalam Pancasila.

Berdasarkan Undang-Undang Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I Yogyakarta, negara mengakui dan menghormati pemerintahan daerah istimewa, UU tersebut dalam Pasal 1 Nomor 1 menyatakan bahwa DIY merupakan provinsi yang mempunyai hak keistimewaan untuk mengurus urusan pemerintahan sebagai bagian dari NKRI, kemudian dalam Pasal 2 Nomor 2 menyatakan, keistimewaan ini merupakan kedudukan hukum yang memberikan keistimewaan kepada provinsi sebagaimana diatur dalam UU Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, pengalokasian Dana Keistimewaan (DAIS) merupakan bagian dari transfer ke daerah yang dialokasikan untuk mendukung urusan keistimewaan DIY. Ini merupakan bentuk pengakuan negara terhadap keistimewaan DIY yang lain.

Salah satu tujuan dari Dana Keistimewaan yang dijelaskan dalam UU Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 5 adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan dapat diukur dengan pengurangan terhadap kemiskinan, semakin rendah tingkat kemiskinan maka semakin tinggi kesejahteraan penduduk (Aryanto, 2019). Dana Keistimewaan ini disebut juga dengan Bantuan Keuangan Khusus (BKK) Dana Keistimewaan, dana ini secara tidak langsung digunakan untuk mensejahterakan masyarakat, dan mengurangi kemiskinan. BKK Dana Keistimewaan DIY bertujuan untuk mendukung pembangunan, dan kesejahteraan masyarakat DIY, dalam beberapa program seperti pengembangan pendidikan, pembangunan infrastruktur, peningkatan pelayanan kesehatan, pemeliharaan budaya, dan tradisi, serta pengembangan ekonomi lokal. Penelitian oleh Pangestu (2022) menemukan bahwa Dana Keistimewaan berpengaruh negatif, dan signifikan terhadap kemiskinan, dimana ketika Dana Keistimewaan yang diberikan meningkat maka kemiskinan akan menurun. Penelitian ini sejalan dengan temuan Badrudin & Pronosokodewo (2019), yang juga menemukan bahwa Dana Keistimewaan berpengaruh signifikan dan berhubungan negatif terhadap kemiskinan di Provinsi DIY.

Namun hasil penelitian ini bertentangan dengan penelitian Aini & Suharto (2024), mereka menemukan bahwa Dana Keistimewaan (DAIS) tidak menunjukkan hubungan yang signifikan dengan kemiskinan di Provinsi DIY. Hasil ini sejalan dengan penelitian Hasanah, dkk (2025) yang juga menemukan bahwa Dana Keistimewaan tidak signifikan terhadap kemiskinan di Provinsi DIY

selama tahun berjalan yang diteliti. Hasil ini juga didukung oleh penelitian Faosi, dkk (2022), menemukan bahwa Dana Keistimewaan tidak berdampak terhadap kemiskinan di Provinsi Yogyakarta. Dari beberapa penelitian tersebut ditemukan adanya *research gap* berhubungan dengan pengaruh Dana Keistimewaan dengan kemiskinan.

Faktor lain yang berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan di suatu daerah adalah pengeluaran yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur, serta upaya pemberdayaan masyarakat. Pengeluaran ini dapat disebut dengan Dana Alokasi Khusus (DAK), dana ini digunakan untuk mendukung operasional layanan publik, dan membiayai program, kegiatan, atau kebijakan yang menjadi prioritas. Di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020 sampai 2024, mengurangi tingkat kemiskinan di daerah adalah salah satu tujuan kebijakan DAK.

Penggunaan Dana Alokasi Khusus dalam penelitian ini dikarenakan sangat relevan dengan tujuan penelitian, yaitu memiliki dampak terhadap kemiskinan. DAK ini terbagi menjadi dua kategori, yaitu DAK Fisik, dan Nonfisik. Menurut Peraturan Presiden No. 7 tahun 2022 mengenai petunjuk teknis, DAK Fisik adalah bagian dana dari APBN yang dialokasikan untuk daerah tertentu, dimana memiliki tujuan mendukung pendanaan kegiatan fisik khusus yang menjadi urusan daerah, dan sejalan dengan prioritas nasional (Republik Indonesia, 2022a). DAK Fisik juga terbagi menjadi beberapa jenis, yaitu ada yang reguler, dan juga penugasan. DAK Fisik reguler digunakan untuk jalan, air,minum, perumahan, Pendidikan, kesehatan, atau dapat dibilang sebagian besar merupakan proyek infrastruktur, dan akan berdampak terhadap kemiskinan. Sementara itu DAK Fisik Penugasan memiliki berbagai macam bidang yang bersifat lintas sektor, dan terdiri dari beberapa tema pembangunan, seperti penguatan destinasi pariwisata, pengembangan *food estate*, kemudian menguatkan produksi sektor pertanian, peternakan, dan perikanan.

Sehingga dapat dibilang bahwa DAK Fisik merupakan dana yang digunakan untuk infrastruktur dan juga proyek pembangunan, yang mana ini tentu akan berdampak terhadap kemiskinan. Medeiros dkk. (2021) melakukan penelitian kemudian ditemukan bahwa investasi infrastruktur, seperti transportasi, internet, dan listrik secara signifikan dapat menurunkan tingkat kemiskinan rumah

tangga di Brasil, dan dampaknya akan lebih kuat apabila infrastruktur yang dibangun berkualitas tinggi dan mudah diakses. Penelitian ini juga sejalan dengan temuan Alamanda (2020) ditemukan bahwa pengeluaran untuk infrastruktur secara signifikan berhubungan negatif dengan tingkat kemiskinan, terutama di wilayah perdesaan (Indonesia). Hasil ini juga didukung oleh penelitian Pranata (2020) yang menemukan bahwa DAK Fisik infrastruktur jalan dan irigasi berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan di Sumatera Selatan, yang berarti ketika DAK Fisik yang dialokasikan meningkat maka akan dapat menurunkan kemiskinan. Penggunaan DAK Fisik, seperti untuk pembangunan infrastruktur dan lainnya, dapat memunculkan efek ganda (multiplier effect), misalnya dapat menambah lapangan kerja, dan mendukung pertumbuhan ekonomi lokal, dan akhirnya dapat mengurangi kemiskinan.

Namun pada penelitian lain ditemukan bahwa DAK Fisik (Pengeluaran untuk Infrastruktur) tidak signifikan dalam menurunkan tingkat kemiskinan (Barika, 2020). Hasil ini didukung oleh penelitian Abdullah (2022) yang menemukan bahwa dana untuk pembangunan infrastruktur atau DAK Fisik, tidak terdapat pengaruh yang signifikan terhadap tingkat kemiskinan, hal ini menunjukkan DAK Fisik yang sudah dialokasikan belum mampu secara langsung mengurangi tingkat kemiskinan. Temuan ini sesuai juga dengan temuan Banurea (2023) dan Ngatini (2022) yang menemukan bahwa DAK Fisik berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap kemiskinan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119 Tahun 2021, dijelaskan bahwa DAK Nonfisik merupakan dana APBN yang kemudian diberikan kepada daerah untuk mendukung pendanaan kegiatan non-fisik, dan ini adalah tanggung jawab daerah (Kementerian Keuangan RI, 2021a). Dana ini biasanya berupa, dana BOS, tunjangan profesi untuk guru ASN daerah, BOK, Fasilitas Penanaman Modal, dana untuk meningkatkan daya tampung koperasi UKM, dana Penguatan Kapasitas Kelembagaan Sentra IKM, dan lainnya. Jadi dapat dipahami bahwasanya Dana Alokasi Khusus Nonfisik lebih bersifat dukungan operasional dan pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan penelitian sebelumnya ditemukan DAK Nonfisik (Pengeluaran untuk pemberdayaan masyarakat) berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemiskinan dan berhubungan negatif, dimana ketika DAK Nonfisik mengalami peningkatan, maka

tingkat kemiskinan akan menurun (Abdullah, 2022). Hasil ini didukung oleh penelitian Banurea (2023) yang menemukan bahwa DAK Nonfisik (dana untuk pemberdayaan masyarakat) berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan. Hasil ini juga sesuai dengan penelitian Gumelar & Khairina (2021), dan Putra dkk (2023) yang juga menemukan bahwa DAK (termasuk DAK Nonfisik) berdampak pada menurunnya tingkat kemiskinan.

Namun pada penelitian lain oleh Imawan & Purwanto (2020), ditemukan bahwa meskipun terdapat peningkatan dalam fasilitas desa, dan program pemberdayaan masyarakat, tetapi DAK Nonfisik tidak memiliki korelasi yang signifikan dengan penurunan kemiskinan, itu menandakan bahwa dana untuk pemberdayaan masyarakat tidak efektif dalam mengurangi kemiskinan secara tidak langsung. Hasil ini didukung oleh penelitian Pardede & Budiasih (2023) yang menemukan bahwa DAK Nonfisik belum mampu mengatasi kedalaman kemiskinan di Provinsi Papua, dan Papua Barat, dikarenakan memiliki tingkat efisiensi alokasi dana yang rendah dalam menurunkan kemiskinan.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita, juga termasuk faktor yang dapat mempengaruhi tingkat kemiskinan, PDRB per kapita menunjukkan bagaimana tingkat pendapatan masyarakat dalam suatu negara. PDRB per kapita ini mengindikasikan bagaimana rata-rata pendapatan setiap orang pada tahun tertentu, kemudian tingkat kesejahteraan masyarakat pada daerah tersebut, dan juga dapat melihat kemungkinan bagaimana dimasa mendatang tingkat pendapatan masyarakat di daerah tersebut (Sarosa, 2017). Jika semakin tinggi nilai PDRB per kapita, maka angka kemiskinan juga akan semakin menurun dan begitu sebaliknya. Teori ini sesuai dengan penelitian (Takasaping dkk., 2023) yang mengatakan bahwa PDRB per kapita memiliki hubungan negatif dan signifikan dengan kemiskinan. Hasil penelitian tersebut didukung oleh penelitian Manalu dkk (2023) yang juga menemukan bahwa PDRB per kapita berpengaruh terhadap kemiskinan, ketika PDRB per kapita meningkat maka dapat menurunkan tingkat kemiskinan. Temuan ini juga sejalan dengan penelitian Imantria (2024) yang menemukan bahwa *Per capita income* (PDRB per kapita) berdampak negatif dan signifikan terhadap kemiskinan.

Namun, studi lain menemukan bahwa PDRB per kapita tidak mempengaruhi kemiskinan secara signifikan (Puteri & Suasih, 2023). Hasil ini

sesuai dengan penelitian Thamrin (2023) yang menemukan tidak adanya pengaruh PDRB per kapita terhadap kemiskinan, dan hasil ini juga didukung oleh temuan Putra dkk (2021) yang juga menemukan bahwa PDRB per kapita berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap kemiskinan. Kondisi ini terjadi karena PDRB per kapita mencerminkan rata-rata pendapatan daerah, pertumbuhan PDRB yang tinggi mungkin tidak merata dan tidak sampai kepada kelompok miskin

Urgensi penelitian ini sejalan dengan SDGs (*Sustainable Development Goals*) tujuan yang ke-1 dimana bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan dalam segala bentuk, dan dimanapun. Selain itu, diharapkan bahwa penelitian ini akan memberikan wawasan tentang bagaimana hubungan antara Dana Keistimewaan, dan variabel kontrol seperti DAK fisik, dan DAK Nonfisik, dan PDRB per kapita terhadap kemiskinan, serta memberikan rekomendasi kebijakan yang dapat mengatasi kemiskinan di Provinsi DIY.

Meskipun sudah terdapat penelitian yang membahas mengenai kemiskinan di berbagai daerah maupun negara lain, tetapi belum banyak yang mengaitkan variabel kemiskinan dengan Dana Keistimewaan, DAK Fisik, DAK Nonfisik, dan PDRB per kapita terhadap kemiskinan, kemudian terdapat perbedaan hasil dari penelitian sebelumnya, dan membuat harus adanya identifikasi lebih lanjut untuk menganalisis aspek yang mempengaruhi perbedaan hasil penelitian tersebut.

Berdasarkan fenomena dan data yang telah dijelaskan sebelumnya, dan terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menjelaskan bagaimana tingkat kemiskinan dan Dana Keistimewaan dengan beragam temuan hasil yang sudah diteliti, dan mendorong penulis untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Dana Keistimewaan Terhadap Kemiskinan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017-2024”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan dan fenomena yang telah diuraikan maka dapat dirumuskan permasalahan utama yang akan diteliti adalah bagaimana pengaruh Dana Keistimewaan dengan variabel kontrol yaitu, Dana Alokasi Khusus Fisik, Dana Alokasi Khusus Nonfisik, dan PDRB per kapita terhadap kemiskinan di Provinsi DIY tahun 2017-2024 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berlandaskan rumusan masalah diatas adapun tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana variabel Dana Keistimewaan dengan variabel kontrol yaitu, Dana Alokasi Khusus Fisik, Dana Alokasi Khusus Nonfisik, dan PDRB per kapita dapat mempengaruhi kemiskinan di Provinsi DIY tahun 2017-2024.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Menambah pengetahuan dan informasi bagi penulis yang diharapkan, dan dapat mengasah pemikiran dalam upaya mengaplikasikan ilmu yang dipelajari.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi dan pengetahuan bagi pembaca dan menjadi acuan pembelajaran.
3. Membantu penulis agar dapat menganalisis pengaruh Dana Keistimewaan terhadap kemiskinan di Provinsi DIY tahun 2017-2024 menggunakan variabel Dana Keistimewaan dengan variabel kontrol yaitu DAK Fisik, DAK Nonfisik, dan PDRB per kapita di Provinsi DIY.
4. Informasi ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi peneliti selanjutnya sebagai penyempurna penelitian-penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya.

