

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan merupakan permasalahan multidimensional yang tidak hanya berkaitan dengan rendahnya pendapatan, tetapi juga mencakup keterbatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan, perumahan yang layak, dan kesempatan kerja (Sen dalam Darmawan & Ichsan, 2025). Kemiskinan telah berkembang menjadi permasalahan global hingga lokal, bahkan menjadi tujuan pertama dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang harus diprioritaskan oleh setiap negara (Bappenas, 2018). sehingga penanganannya memerlukan intervensi kebijakan yang menyeluruh, termasuk kebijakan fiskal daerah yang tepat sasaran.

Nurkse (1958) menjelaskan bahwa kemiskinan bersifat berkelanjutan dan sulit diputus melalui mekanisme yang dikenal sebagai lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*), di mana rendahnya pendapatan menyebabkan rendahnya tabungan, investasi, dan produktivitas yang pada akhirnya kembali menghasilkan kemiskinan. Konsep ini relevan untuk memahami mengapa kemiskinan di berbagai wilayah Indonesia masih sulit diatasi meskipun berbagai kebijakan telah ditempuh.

Indonesia sebagai negara berkembang masih menghadapi tantangan serius dalam upaya pengentasan kemiskinan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Indonesia (2024), jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2024 mencapai 24,06 juta jiwa atau 8,57 persen dari total populasi. Meskipun angka ini menunjukkan tren penurunan dari tahun-tahun sebelumnya, disparitas kemiskinan

antarwilayah masih menjadi persoalan yang belum terselesaikan. Permasalahan kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi seperti rendahnya pendapatan dan konsumsi, tetapi juga mencakup keterbatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar yang memadai (Indriyanti *et al.*, 2025).

Kondisi ini semakin kompleks ketika dilihat dari perspektif regional, dimana perbedaan karakteristik geografis, struktur ekonomi, dan kapasitas fiskal menyebabkan setiap daerah memiliki tantangan spesifik dalam upaya pengentasan kemiskinan. Dalam konteks pembangunan nasional, pengentasan kemiskinan menjadi prioritas strategis yang tertuang dalam berbagai kebijakan pemerintah, termasuk melalui instrumen kebijakan fiskal yang bertujuan untuk redistribusi pendapatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (Kemenkeu, 2024).

Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan dua indikator utama dalam mengukur kemiskinan, yaitu jumlah penduduk miskin dan persentase tingkat kemiskinan (*Headcount Index/P0*), yang didasarkan garis kemiskinan berupa pengeluaran minimum untuk memenuhi kebutuhan pokok makanan sebesar 2.100 kilokalori per hari, ditambah kebutuhan non-makanan seperti perumahan, pakaian, pendidikan, dan kesehatan (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2024).

Berdasarkan dua indikator tersebut, analisis menunjukkan adanya kesenjangan kemiskinan yang signifikan antarwilayah. Provinsi Aceh secara konsisten tercatat sebagai salah satu provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Pulau Sumatera dan dalam sebagian besar periode sejak tahun 2002 menempati posisi pertama dibandingkan provinsi-provinsi lainnya di wilayah tersebut. Data

BPS Aceh (2024) menunjukkan bahwa meskipun terjadi tren penurunan, pada Maret 2024 persentase penduduk miskin di Aceh masih mencapai 14,23 persen. Angka ini tidak hanya tertinggi di Sumatera (melebihi Bengkulu, Sumatera Selatan, Lampung, dan Sumatera Utara), tetapi juga jauh di atas rata-rata nasional sebesar 9,03 persen. Kondisi yang sudah berlangsung selama lebih dari dua dekade ini menjadikan Aceh sebagai wilayah yang relevan untuk diteliti.

Tingginya tingkat kemiskinan di Aceh tidak dapat dilepaskan dari konteks historis konflik bersenjata GAM-RI yang merusak ekonomi dan kesejahteraan masyarakat secara struktural (Sitorus & Utami, 2023). Selama konflik, Aceh mengalami kerugian ekonomi masif, 900 sekolah hancur, dan sektor pendidikan mengalami kemunduran signifikan dibanding provinsi lain, terutama di wilayah pusat konflik (Nazhruna, 2023). Kondisi ini kemudian diperparah oleh bencana gempa bumi dan tsunami pada 26 Desember 2004. Selain merenggut ratusan ribu korban jiwa, bencana tersebut turut menghancurkan fasilitas pendidikan dengan 1.488 sekolah rusak sehingga sekitar 150.000 siswa terganggu proses pendidikannya, serta meluluhlantakkan sektor perikanan dan pertanian yang menjadi mata pencaharian utama sebagian besar masyarakat pesisir Aceh (Bappenas Aceh, 2005; BMKG, 2024). Akibat dari dua peristiwa besar tersebut, pemulihan ekonomi Aceh membutuhkan waktu jauh lebih lama dibandingkan provinsi lain di Sumatera.

Dari sisi ekonomi, meskipun Aceh telah menerima Dana Otonomi Khusus (DOKA) dari pemerintah pusat sebesar Rp99,96 triliun selama kurun waktu 15 tahun, dana tersebut tidak berpengaruh signifikan terhadap pengentasan kemiskinan

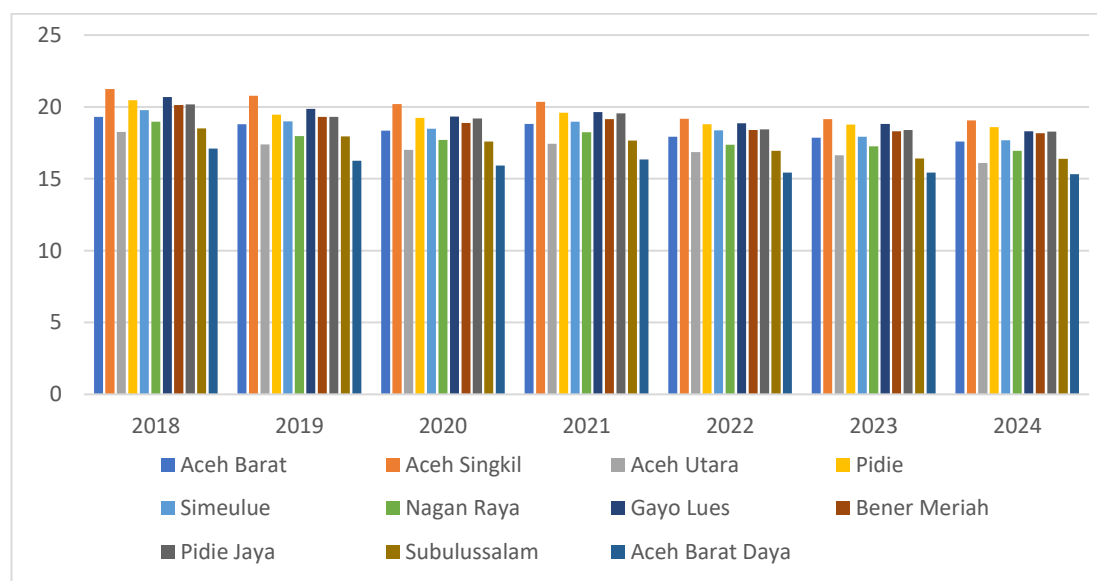
(Maulana, 2024). Pengelolaan Dana Otsus Aceh belum optimal menekan kemiskinan karena alokasi belanja masih dominan infrastruktur, bukan layanan sosial yang tepat sasaran (Ramadhan & Khoirunurrofik, 2023). Kondisi ini mencerminkan bahwa kemiskinan di Aceh bukan sekadar persoalan kekurangan anggaran, melainkan persoalan struktural yang memerlukan pendekatan kebijakan fiskal yang lebih tepat sasaran dan terukur.

Selain itu, tingkat kemiskinan di Provinsi Aceh juga menunjukkan perbedaan yang signifikan antar kabupaten/kota. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh (2025) selama periode 2018-2024, terdapat sejumlah kabupaten yang secara berturut-turut memiliki tingkat kemiskinan di atas rata-rata provinsi. Kabupaten-kabupaten tersebut adalah Kabupaten Aceh Singkil, Kabupaten Gayo Lues, Kabupaten Pidie, Kabupaten Pidie Jaya, Kabupaten Bener Meriah, Kabupaten Simeulue, Kabupaten Aceh Barat, Kabupaten Nagan Raya, Kabupaten Subulussalam, Kabupaten Aceh Utara, dan Kabupaten Aceh Barat Daya. Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan di daerah-daerah tersebut relatif lebih serius dibandingkan kabupaten-kabupaten/kota-kota lainnya di Provinsi Aceh.

Penelitian ini memfokuskan analisis pada 11 kabupaten tersebut yang selama periode 2018-2024 secara berturut-turut tingkat kemiskinannya berada di atas rata-rata tingkat kemiskinan Provinsi Aceh (dapat dilihat pada Lampiran 3). Pemilihan wilayah ini bertujuan untuk melihat sejauh mana efektivitas pendapatan daerah dalam menurunkan angka kemiskinan, khususnya di wilayah-wilayah yang tingkat kemiskinannya paling tinggi di Aceh.

Syahputra (2023) menemukan bahwa meskipun persentase penduduk miskin secara keseluruhan menunjukkan tren penurunan, tingkat kesulitan penduduk miskin dalam memenuhi kebutuhan dasar justru berfluktuasi pada tahun-tahun tertentu, menunjukkan bahwa sebagian penduduk miskin di kabupaten-kabupaten pinggiran masih sangat rentan terhadap guncangan ekonomi. Kondisi inilah yang menjelaskan mengapa 11 kabupaten ini hingga saat ini masih tercatat di atas rata-rata tingkat kemiskinan Provinsi Aceh.

Untuk memberikan gambaran mengenai kondisi kemiskinan pada wilayah-wilayah tersebut, berikut disajikan perkembangan tingkat kemiskinan pada 11 kabupaten di Provinsi Aceh selama periode 2018-2024.



Gambar 1. 1 Tingkat Kemiskinan pada 11 Kabupaten di Provinsi Aceh Tahun 2018-2024 (Persen)

Sumber: BPS Provinsi Aceh, 2025

Berdasarkan Gambar 1.1 tingkat kemiskinan pada 11 kabupaten di Provinsi Aceh tahun 2018-2024 secara umum menunjukkan tren penurunan, meskipun seluruh kabupaten masih konsisten berada di atas rata-rata Provinsi Aceh.

Kabupaten Aceh Singkil mencatat tingkat kemiskinan tertinggi sepanjang periode yakni 21,25 persen pada 2018, diikuti Gayo Lues sebesar 20,70 persen dan Pidie Jaya sebesar 20,17 persen. Tingginya tingkat kemiskinan di kabupaten-kabupaten ini berkaitan dengan keterbatasan aksesibilitas wilayah, rendahnya diversifikasi ekonomi, serta lemahnya kapasitas fiskal daerah (Bappeda Aceh, 2022).

Sementara itu, sebagian besar kabupaten lainnya mencatat tingkat kemiskinan berkisar antara 18-20 persen pada awal periode dan secara bertahap menurun pada akhir periode pengamatan. Kabupaten Aceh Barat dan Nagan Raya yang berada di wilayah pesisir barat masih menghadapi dampak jangka panjang pasca-tsunami 2004 yang memperlambat pemulihan ekonomi, ditambah ketergantungan pada sektor pertanian dan perkebunan yang rentan terhadap fluktuasi harga komoditas (Sitorus & Utami, 2023; Bappeda Aceh, 2022). Sementara itu, Bener Meriah dan Pidie Jaya yang merupakan daerah pegunungan mencatatkan tingkat kemiskinan masing-masing 20,13 persen dan 20,17 persen pada 2018, menurun menjadi 18,18 persen dan 18,28 persen pada 2024, di mana keterbatasan infrastruktur dan aksesibilitas antarwilayah menjadi faktor penghambat utama pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan (Bappeda Aceh, 2022).

Kabupaten Aceh Utara dan Subulussalam mencatat tingkat kemiskinan yang relatif lebih rendah dibandingkan kabupaten lainnya, masing-masing sebesar 18,27 persen dan 18,51 persen pada 2018 dan menurun menjadi 16,11 persen dan 16,38 persen pada 2024. Adapun Kabupaten Aceh Barat Daya mencatat tingkat kemiskinan terendah di antara 11 kabupaten, yakni 17,10 persen pada 2018 dan menurun menjadi 15,32 persen pada 2024. Meskipun mencatat angka terendah,

ketiga kabupaten ini tetap menghadapi tantangan yang tidak ringan, Aceh Utara dengan dominasi sektor pertanian produktivitas rendah, Subulussalam sebagai daerah otonom baru dengan kapasitas fiskal sangat terbatas, dan Aceh Barat Daya dengan tantangan keterisolasian wilayah sehingga upaya pengentasan kemiskinan di ketiga wilayah ini tetap memerlukan pendekatan yang lebih khusus (Tamba *et al.*, 2025; Bappeda Aceh, 2022).

Secara keseluruhan, hampir semua kabupaten mengalami kenaikan tingkat kemiskinan pada tahun 2021 yang kemungkinan besar dipengaruhi oleh dampak pandemi Covid-19, sebelum kembali menurun pada tahun-tahun berikutnya. Kondisi ini mencerminkan bahwa tingkat kemiskinan di 11 kabupaten tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonomi, tetapi juga oleh ketimpangan pembangunan dan keterbatasan akses infrastruktur antarwilayah (Todaro & Smith, 2015), sehingga diperlukan kebijakan fiskal daerah yang lebih terarah sebagai fondasi pengentasan kemiskinan yang berkelanjutan (Bappenas, 2024).

Kebijakan fiskal merupakan salah satu instrumen utama yang digunakan pemerintah dalam mengelola perekonomian, baik untuk menjaga stabilitas maupun mendorong pertumbuhan yang berkeadilan bagi seluruh lapisan masyarakat (Blanchard, 2022). Berbeda dengan kebijakan moneter yang bekerja melalui pengendalian suku bunga dan jumlah uang beredar, kebijakan fiskal beroperasi secara langsung melalui pengaturan penerimaan dan pengeluaran negara untuk mendukung penyelenggaraan pembangunan dan penyediaan layanan publik yang berkualitas.

Dalam konteks desentralisasi, Nanga & Hudang (2023) mengemukakan bahwa pelimpahan kewenangan fiskal kepada pemerintah daerah membuka ruang bagi daerah untuk menyesuaikan pengelolaan keuangan dengan karakteristik dan prioritas pembangunan masing-masing wilayah, yang pada gilirannya dapat menggerakkan potensi ekonomi lokal secara lebih optimal. Oleh karena itu, kemampuan daerah dalam memaksimalkan sumber-sumber pendapatannya menjadi kunci dalam menciptakan ruang fiskal yang memadai, memperkuat kualitas pelayanan publik, dan mempercepat upaya penanggulangan kemiskinan di tingkat daerah.

Dalam teori desentralisasi fiskal oleh Oates (dalam Alfaridzy, 2026), pemerintah daerah yang memiliki sumber pendapatan yang kuat dan beragam akan lebih mampu merespons kebutuhan lokal secara tepat sasaran, termasuk dalam penyediaan layanan dasar dan pembangunan ekonomi perdesaan. Dengan demikian, struktur pendapatan daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pembiayaan, tetapi juga sebagai fondasi strategis dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah yang inklusif dan berkelanjutan.

Dalam perspektif teori fiskal publik, Musgrave dan Musgrave (dalam Putra *et al.*, 2025) menyatakan bahwa pendapatan pemerintah merupakan sumber utama pembiayaan fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi distribusi inilah yang secara langsung terhubung dengan upaya pengentasan kemiskinan, karena melalui penerimaan yang memadai, pemerintah daerah dapat membiayai program-program yang berpihak kepada masyarakat kurang mampu.

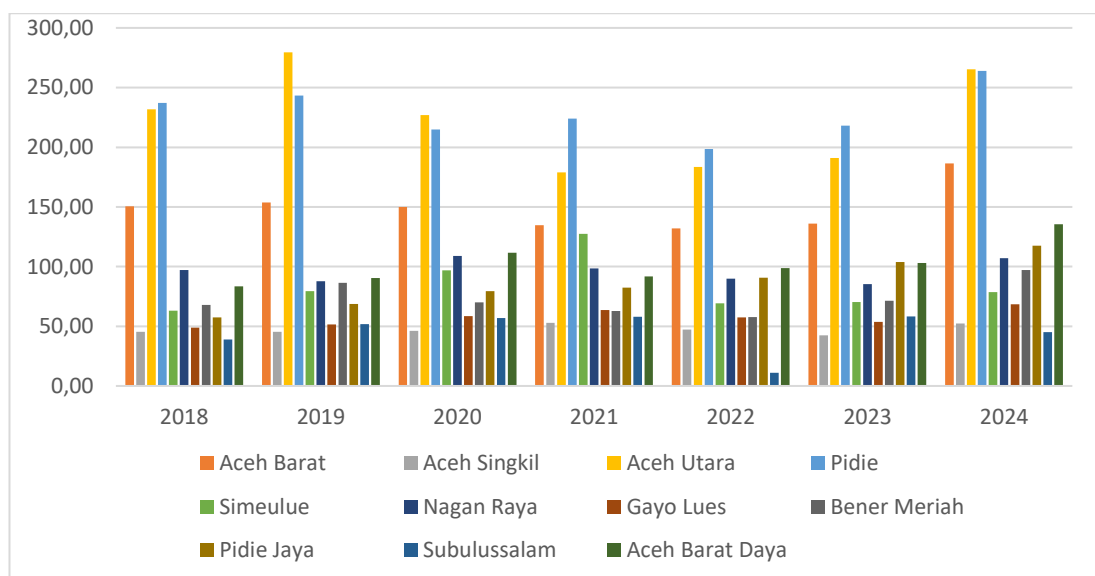
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah (HKPD) menetapkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana transfer dari pemerintah pusat, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dana transfer mencakup Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Dana Desa, di mana masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda. PAD mencerminkan kemandirian fiskal daerah, DBH merepresentasikan keadilan atas pemanfaatan potensi wilayah, DAK diarahkan untuk membiayai prioritas nasional yang bersifat sektoral, dan Dana Desa difokuskan pada penguatan pembangunan perdesaan. Secara bersama-sama, keempat sumber pendapatan tersebut membentuk kapasitas fiskal daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pengentasan kemiskinan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang (HKPD) menegaskan bahwa PAD menjadi indikator utama kemandirian fiskal daerah, di mana semakin tinggi PAD suatu daerah, semakin besar fleksibilitas pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran sesuai prioritas pembangunan tanpa bergantung sepenuhnya pada transfer pemerintah pusat.

Dalam dua dekade terakhir, perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada sebelas kabupaten termiskin di Provinsi Aceh, secara umum masih berada pada tingkat yang sangat rendah akibat dampak bencana tsunami tahun 2004 yang menghancurkan basis ekonomi dan infrastruktur di sebagian besar wilayah Aceh,

sehingga pemulihan kapasitas fiskal daerah memerlukan waktu yang cukup panjang (BPS Provinsi Aceh, 2018), sehingga ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat masih sangat tinggi, mencapai kisaran 80 hingga 98 persen dari total APBD (Machfud *et al.*, 2020).

Untuk melihat kondisi terkini, berikut disajikan perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada 11 kabupaten di Provinsi Aceh selama periode 2018-2024.



Gambar 1. 2 Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada 11 Kabupaten di Provinsi Aceh 2018-2024 (Miliar Rupiah)

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), 2025

Gambar 1.2 menyajikan perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada 11 kabupaten di Provinsi Aceh tahun 2018-2024 yang menunjukkan ketimpangan kapasitas fiskal cukup mencolok antarkabupaten. Kabupaten Pidie dan Aceh Utara secara konsisten mencatat PAD tertinggi selama periode pengamatan. PAD Aceh Utara sempat mencapai puncaknya sebesar Rp279,6 miliar pada 2019, namun kemudian turun signifikan hingga Rp178,9 miliar pada 2021 sebelum kembali meningkat menjadi Rp265,3 miliar pada 2024. Demikian pula Kabupaten Pidie

yang mencatat PAD tertinggi Rp243,2 miliar pada 2019 dan sempat turun menjadi Rp198,6 miliar pada 2022 sebelum pulih menjadi Rp263,9 miliar pada 2024. Fluktuasi pada periode 2020-2022 di kedua kabupaten ini diduga berkaitan erat dengan dampak pandemi Covid-19 yang menekan berbagai sumber penerimaan daerah (DJPK, 2025). Tingginya PAD kedua kabupaten ini tidak terlepas dari besarnya jumlah penduduk dan aktivitas ekonomi yang lebih beragam dibandingkan kabupaten lainnya.

Pada kelompok menengah, Kabupaten Aceh Barat mencatat PAD relatif stabil di kisaran Rp130-154 miliar pada 2018-2023, namun melonjak cukup signifikan menjadi Rp186,6 miliar pada 2024. Kabupaten Aceh Barat Daya menunjukkan tren pertumbuhan yang positif, dari Rp83,5 miliar pada 2018 menjadi Rp135,6 miliar pada 2024, didorong oleh peningkatan aktivitas ekonomi di wilayah pesisir barat. Pertumbuhan paling konsisten justru dicatat oleh Kabupaten Pidie Jaya yang setiap tahunnya terus meningkat dari Rp57,4 miliar pada 2018 menjadi Rp117,4 miliar pada 2024, menjadikannya satu-satunya kabupaten yang tidak pernah mengalami penurunan PAD selama periode pengamatan. Kabupaten Nagan Raya dan Bener Meriah juga menunjukkan tren positif meskipun berfluktuasi, sementara Simeulue mencatat lonjakan PAD yang cukup signifikan hingga Rp127,5 miliar pada 2021 sebelum turun drastis menjadi Rp69,3 miliar pada 2022, yang kemungkinan berkaitan dengan perubahan pos penerimaan daerah pada tahun tersebut (DJPK, 2025).

Di sisi lain, Kabupaten Gayo Lues dan Aceh Singkil mencatat PAD terendah dengan pertumbuhan yang sangat lambat, masing-masing hanya berkisar Rp48-68

miliar dan Rp42-53 miliar selama periode pengamatan, mencerminkan terbatasnya potensi ekonomi lokal di wilayah pedalaman dan kepulauan yang terisolasi. Kondisi paling mengkhawatirkan terjadi pada Kabupaten Subulussalam yang mengalami penurunan ekstrem dari Rp57,9 miliar pada 2021 menjadi hanya Rp10,9 miliar pada 2022, sebelum kembali naik menjadi Rp45,1 miliar pada 2024. Sebagai daerah otonom baru dengan basis ekonomi yang masih lemah, Subulussalam menghadapi tantangan serius dalam membangun kemandirian fiskal (Bappeda Aceh, 2022). Secara keseluruhan, rendahnya PAD di sejumlah kabupaten mencerminkan keterbatasan kemandirian fiskal yang berdampak pada terbatasnya ruang gerak anggaran dalam membiayai program penanggulangan kemiskinan secara mandiri (Rahmawati *et al.*, 2024).

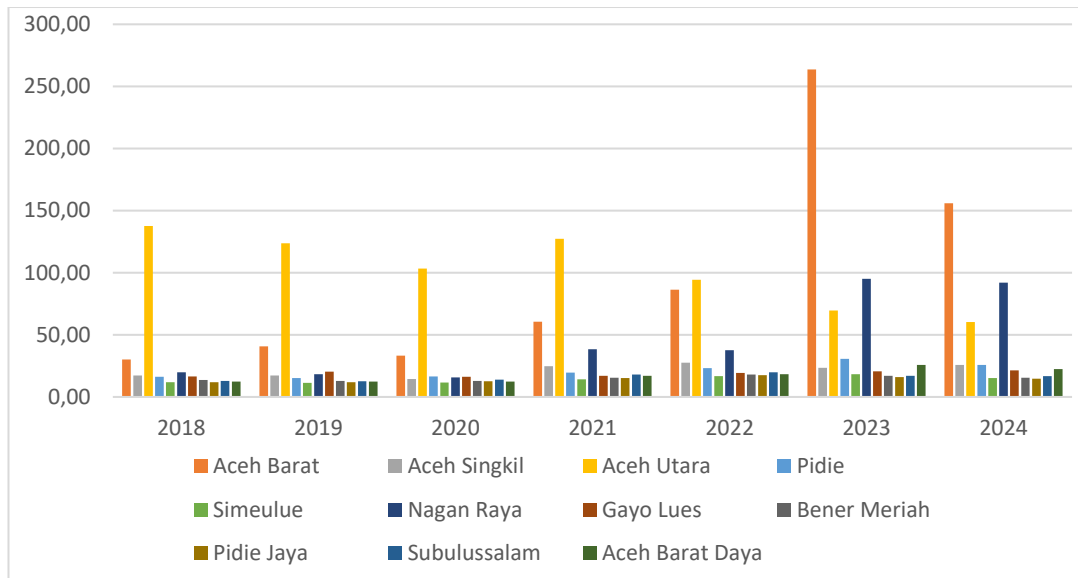
Apabila dikaitkan dengan kondisi tingkat kemiskinan yang telah diuraikan sebelumnya, terdapat fenomena menarik di mana Kabupaten Aceh Utara dan Pidie yang secara konsisten mencatat PAD tertinggi tidak serta-merta mencatatkan penurunan tingkat kemiskinan yang lebih besar dibandingkan kabupaten dengan PAD lebih rendah. Aceh Utara dengan PAD mencapai Rp265,3 miliar pada 2024 hanya mampu menekan tingkat kemiskinan dari 18,27 persen pada 2018 menjadi 16,11 persen pada 2024, Bahkan Subulussalam yang PAD-nya jauh lebih rendah justru mencatat laju penurunan tingkat kemiskinan yang relatif sebanding dengan Aceh Utara selama periode pengamatan. Hal ini mengindikasikan bahwa besarnya PAD belum cukup menjamin efektivitas pengentasan kemiskinan apabila tidak diikuti oleh ketepatan alokasi belanja daerah dan penguatan struktur ekonomi lokal (Rahmawati *et al.*, 2024). Sebaliknya, Kabupaten Pidie Jaya yang mencatat

pertumbuhan PAD paling konsisten setiap tahunnya berhasil menekan tingkat kemiskinannya secara lebih stabil dari 20,17 persen pada 2018 menjadi 18,28 persen pada 2024, mengindikasikan bahwa konsistensi pertumbuhan PAD mungkin lebih relevan dibandingkan nilai absolutnya dalam mendorong penurunan tingkat kemiskinan.

Selain PAD, Dana Bagi Hasil (DBH) turut memengaruhi kemampuan fiskal kabupaten. DBH merupakan dana transfer dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan persentase tertentu atas penerimaan pajak maupun sumber daya alam dari wilayah yang bersangkutan. Meskipun DBH diharapkan dapat memperkuat kapasitas fiskal daerah, alokasinya yang lebih mempertimbangkan kontribusi sumber daya alam dibandingkan kondisi sosial menyebabkan ketimpangan antara besarnya dana yang diterima dan kebutuhan pengentasan kemiskinan (Kurniawati *et al.*, 2025). Dana bagi hasil pajak terbukti dapat menurunkan kemiskinan, namun efektivitasnya sangat bergantung pada kualitas pengelolaan dan prioritas alokasi belanja daerah (Hardinandar, 2020).

Dalam dua dekade terakhir, kondisi DBH pada 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh mencerminkan kesenjangan fiskal yang cukup tajam antarkabupaten. Kabupaten dengan potensi sumber daya alam yang lebih besar seperti Aceh Utara dan Aceh Barat cenderung memperoleh DBH yang lebih signifikan dibandingkan kabupaten lain yang miskin sumber daya alam. Rata-rata pemerintah kabupaten di Provinsi Aceh mengalami ketergantungan yang sangat besar terhadap dana perimbangan, mengindikasikan kemampuan keuangan daerah masih sangat terbatas dan rentan terhadap sumber pendanaan di luar kendali daerah (Suwardi, 2016).

Kondisi historis ini menjadi penting untuk memahami dinamika perkembangan DBH di sebelas kabupaten termiskin tersebut pada periode penelitian 2018-2024, sebagaimana tercermin dalam data grafik berikut.



Gambar 1. 3 Dana Bagi Hasil (DBH) pada 11 Kabupaten di Provinsi Aceh Tahun 2018-2024 (Miliar Rupiah)

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), 2025

Berdasarkan Gambar 1.3 perkembangan DBH pada 11 kabupaten di Provinsi Aceh tahun 2018-2024 menunjukkan distribusi yang sangat tidak merata dan erat kaitannya dengan perbedaan potensi sumber daya alam antarkabupaten. Kabupaten Aceh Utara mencatat DBH tertinggi pada awal periode yakni Rp137,5 miliar pada 2018, namun terus mengalami penurunan hingga Rp60,4 miliar pada 2024, seiring dengan semakin merosotnya produksi migas yang selama ini menjadi basis utama penerimaan DBH wilayah tersebut (DJPK, 2025). Ironisnya, tingginya DBH migas di masa lalu tidak serta merta menurunkan tingkat kemiskinan di Aceh Utara secara signifikan, mengindikasikan lemahnya kapasitas pengelolaan keuangan daerah

dalam mengalokasikan dana tersebut untuk program pengentasan kemiskinan yang tepat sasaran (Kurniawati *et al.*, 2025).

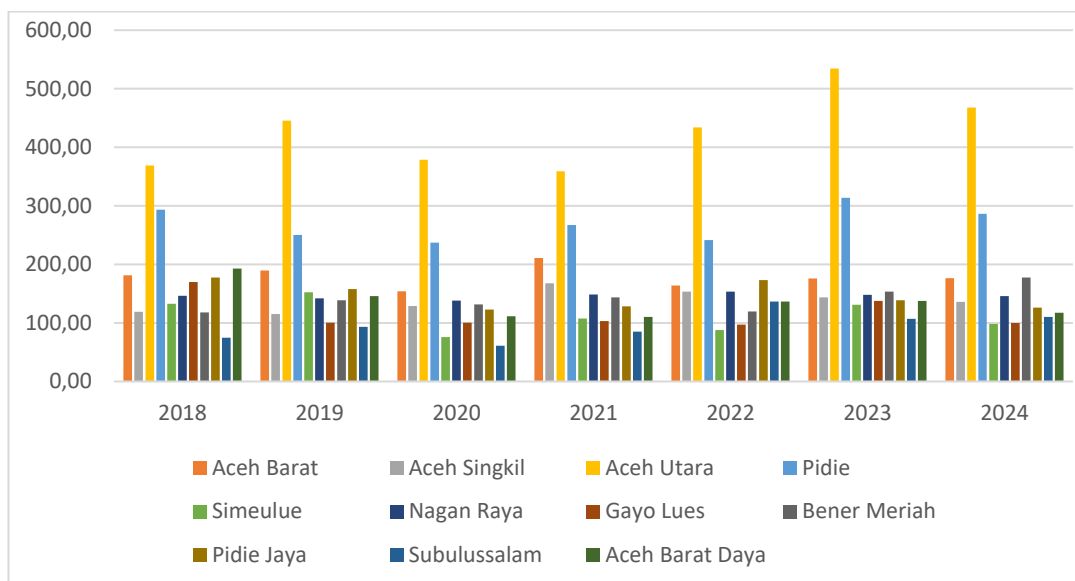
Fenomena paling mencolok terjadi pada Kabupaten Aceh Barat yang mengalami lonjakan DBH dari Rp30,1 miliar pada 2018 menjadi Rp263,7 miliar pada 2023, sebelum terkoreksi menjadi Rp156,0 miliar pada 2024. Lonjakan ini didorong oleh meningkatnya royalti dari aktivitas pertambangan batu bara di wilayah tersebut, khususnya dari operasional PT Mifa Bersaudara sebagai produsen batu bara terbesar di Aceh Barat. Namun karena penerimaan DBH minerba sangat bergantung pada fluktuasi harga komoditas dan volume produksi, lonjakan ini bersifat tidak berulang sehingga tidak dapat dijadikan andalan sebagai sumber pendapatan yang stabil dan berkelanjutan. Kabupaten Nagan Raya juga mencatat pertumbuhan DBH yang cukup konsisten dari Rp19,7 miliar pada 2018 menjadi Rp92,0 miliar pada 2024, seiring meningkatnya kontribusi sektor perkebunan dan sumber daya alam di wilayah tersebut (DJPK, 2025). Sementara itu, delapan kabupaten lainnya yakni Pidie, Aceh Singkil, Gayo Lues, Bener Meriah, Pidie Jaya, Subulussalam, Simeulue, dan Aceh Barat Daya mencatat DBH yang relatif kecil dan stabil di bawah Rp30 miliar, mencerminkan terbatasnya potensi sumber daya alam di wilayah pegunungan, kepulauan, maupun daerah otonom baru tersebut (Bappeda Aceh, 2022).

Secara keseluruhan, ketidakstabilan dan ketimpangan DBH antarkabupaten berimplikasi pada sulitnya perencanaan anggaran jangka menengah yang berorientasi pada program penanggulangan kemiskinan yang berkesinambungan,

khususnya bagi kabupaten yang sangat bergantung pada sumber transfer ini (Kurniawati *et al.*, 2025).

Kondisi tersebut mendorong pentingnya sumber pendapatan transfer lain yang lebih terstruktur, salah satunya Dana Alokasi Khusus (DAK), yaitu dana transfer dari APBN yang dialokasikan untuk mendanai kegiatan prioritas nasional seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar (UU No. 1 Tahun 2022 tentang HKPD). Secara teoritis, DAK dirancang untuk mengoreksi ketimpangan layanan antardaerah dan mendorong pemerataan pelayanan publik di daerah dengan kapasitas fiskal terbatas. Iskandar & Bawono (2023) menemukan bahwa DAK yang diarahkan pada sektor pendidikan dan perlindungan sosial berpengaruh signifikan terhadap penurunan tingkat kemiskinan, mengindikasikan bahwa DAK memiliki potensi besar sebagai instrumen fiskal pengurangan kemiskinan apabila dikelola secara tepat sasaran.

Dalam dua dekade terakhir, alokasi DAK pada sebelas kabupaten termiskin di Provinsi Aceh menunjukkan tren peningkatan yang konsisten namun tidak merata, dimana kabupaten berpenduduk besar seperti Aceh Utara dan Pidie menerima alokasi nominal lebih tinggi dibanding kabupaten kecil seperti Simeulue dan Gayo Lues yang tingkat kemiskinannya justru masih tinggi (Latif & Marna, 2026). Kondisi ini menjadi fondasi penting untuk memahami dinamika DAK pada periode penelitian 2018-2024 sebagaimana disajikan pada gambar berikut.



Gambar 1. 4 Dana Alokasi Khusus (DAK) pada 11 Kabupaten di Provinsi Aceh 2018-2024 (Miliar Rupiah)

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), 2025

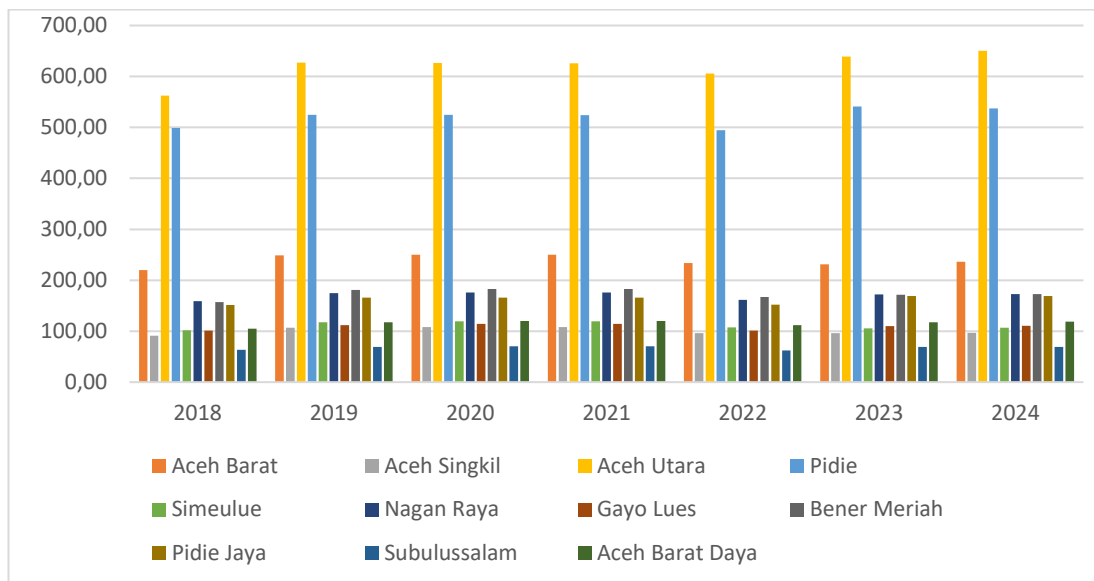
Berdasarkan Gambar 1.4 perkembangan DAK pada 11 kabupaten di Provinsi Aceh tahun 2018-2024 menunjukkan distribusi yang lebih merata dibandingkan PAD maupun DBH, namun kesenjangan antara kabupaten dengan alokasi tertinggi dan terendah masih cukup signifikan. Kabupaten Aceh Utara secara konsisten mencatat DAK tertinggi, meningkat dari Rp369,0 miliar pada 2018 hingga mencapai puncaknya Rp534,8 miliar pada 2023 sebelum terkoreksi menjadi Rp467,7 miliar pada 2024. Tingginya DAK di Aceh Utara mencerminkan besarnya kebutuhan pembangunan infrastruktur dan layanan dasar yang sebanding dengan jumlah penduduknya yang besar. Kabupaten Pidie menempati posisi kedua dengan alokasi berkisar Rp237,0-313,6 miliar, dengan fluktuasi yang dipengaruhi oleh penyesuaian formula perhitungan DAK dari pemerintah pusat yang mempertimbangkan indeks kemiskinan, jumlah penduduk, dan luas wilayah (DJPK, 2025).

Pada kelompok menengah, Kabupaten Nagan Raya menunjukkan penerimaan DAK yang relatif stabil berkisar Rp138,4-153,2 miliar, mencerminkan konsistensi kebutuhan sektoral terutama di bidang pertanian dan infrastruktur irigasi yang menjadi prioritas di wilayah tersebut (Bappeda Aceh, 2022). Kabupaten Bener Meriah menunjukkan tren paling positif dengan DAK meningkat konsisten dari Rp117,8 miliar pada 2018 menjadi Rp177,6 miliar pada 2024, mencerminkan meningkatnya kebutuhan pembangunan di wilayah pegunungan (Bappeda Aceh, 2022). Sebaliknya, Kabupaten Aceh Barat Daya dan Gayo Lues mencatat tren penurunan, masing-masing dari Rp192,7 miliar dan Rp170,0 miliar pada 2018 menjadi Rp117,4 miliar dan Rp99,9 miliar pada 2024. Penurunan ini tidak hanya disebabkan oleh pergeseran prioritas alokasi pemerintah pusat, tetapi juga berkaitan dengan rendahnya kapasitas penyerapan anggaran akibat keterbatasan SDM aparatur daerah. Kabupaten Subulussalam menunjukkan peningkatan bertahap dari Rp74,6 miliar pada 2018 hingga Rp110,1 miliar pada 2024, sementara Simeulue mengalami fluktuasi tajam dengan nilai terendah Rp75,7 miliar pada 2020, mencerminkan tantangan aksesibilitas wilayah kepulauan dalam penyerapan anggaran (Latif & Marna, 2026).

Secara keseluruhan, besarnya alokasi DAK tidak serta-merta diikuti oleh penurunan tingkat kemiskinan yang proporsional. Kabupaten Aceh Utara sebagai penerima DAK tertinggi justru masih mencatat tingkat kemiskinan yang relatif tinggi, mengindikasikan bahwa efektivitas pemanfaatan DAK dalam mendukung program pengentasan kemiskinan masih perlu dievaluasi lebih mendalam (Fadhillah *et al.*, 2025).

Kondisi ini memperkuat argumen bahwa diperlukan sinergi antarberbagai sumber pendapatan daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan (Bappenas, 2020), salah satunya melalui Dana Desa sebagai instrumen fiskal yang secara langsung menyentuh tingkat masyarakat paling bawah. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari APBN, ditransfer melalui APBD kabupaten/kota, dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, tujuan Dana Desa mencakup perlindungan, pemberdayaan, dan pembangunan desa yang adil, makmur, serta sejahtera berbasis kearifan lokal, dengan formula pengalokasian yang mempertimbangkan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa.

Secara historis, sejak implementasi Dana Desa dari APBN pada 2015, alokasi nasional meningkat signifikan dan pada 2018 dilakukan reformulasi dengan memperbesar bobot kemiskinan dan kesulitan geografis agar daerah terpencil seperti Simeulue dan Gayo Lues memperoleh alokasi yang lebih proporsional (DJPK, 2018). Di tingkat Provinsi Aceh, Dana Desa terus menunjukkan tren peningkatan hingga realisasi sebesar Rp4,57 triliun pada 2024, meskipun efektivitasnya dalam menurunkan kemiskinan masih sangat bergantung pada kualitas pengelolaan di tingkat desa (Latif & Marna, 2026). Kondisi ini menjadi konteks penting untuk memahami dinamika Dana Desa pada 11 kabupaten selama periode penelitian sebagaimana disajikan pada gambar berikut.



**Gambar 1. 5 Dana Desa pada 11 Kabupaten di Provinsi Aceh 2018-2024
(Miliar Rupiah)**

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), 2025

Berdasarkan Gambar 1.5 perkembangan Dana Desa pada 11 kabupaten di Provinsi Aceh tahun 2018-2024 menunjukkan pola yang lebih merata dibandingkan sumber pendapatan lainnya, karena formula alokasinya mempertimbangkan jumlah desa, penduduk, angka kemiskinan, dan kesulitan geografis. Kabupaten Aceh Utara mencatat Dana Desa tertinggi, meningkat dari Rp562,2 miliar pada 2018 menjadi Rp650,2 miliar pada 2024, sejalan dengan besarnya jumlah gampong yang dimiliki. Kabupaten Pidie menempati posisi kedua dengan Dana Desa berkisar Rp494-541 miliar, juga mencerminkan banyaknya jumlah desa di wilayah tersebut. Namun besarnya alokasi di kedua kabupaten ini belum diikuti penurunan kemiskinan yang signifikan, mengindikasikan masih lemahnya efektivitas pengelolaan Dana Desa dalam mendorong pengentasan kemiskinan (Latif & Marna, 2026).

Pada kelompok menengah, Kabupaten Bener Meriah, Nagan Raya, dan Pidie Jaya menunjukkan tren Dana Desa yang stabil dan sedikit meningkat,

mencerminkan konsistensi jumlah desa dan kebutuhan pembangunan perdesaan di wilayah pegunungan dan pedalaman. Sebaliknya, Kabupaten Subulussalam mencatat Dana Desa terendah yakni hanya berkisar Rp63-70 miliar sepanjang periode, berkaitan dengan sedikitnya jumlah desa sebagai daerah otonom baru dengan cakupan wilayah terbatas. Kabupaten Aceh Singkil pun mencatat Dana Desa yang relatif rendah dan stagnan berkisar Rp91-97 miliar, mencerminkan keterbatasan jumlah desa di wilayah yang secara geografis terfragmentasi (DJPk, 2025).

Secara keseluruhan, seluruh kabupaten mengalami penurunan Dana Desa pada 2022 yang berkaitan dengan kebijakan refocusing penggunaan Dana Desa untuk penanganan Covid-19 selama 2020-2022 yang berdampak pada penyesuaian alokasi, sebelum kembali meningkat pada 2023-2024 seiring pemulihan ekonomi nasional (Kemenkeu RI, 2024). Kondisi ini, apabila dikaitkan dengan pola serupa yang ditemukan pada variabel PAD, DBH, dan DAK, memperkuat temuan bahwa besarnya alokasi fiskal secara nominal tidak serta-merta berbanding lurus dengan efektivitasnya dalam mendorong penurunan kemiskinan (Latif & Marna, 2026).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh kebijakan fiskal terhadap penanggulangan kemiskinan di Provinsi Aceh, khususnya pada 11 kabupaten termiskin yang selama 2018-2024 memiliki tingkat kemiskinan diatas rata-rata tingkat kemiskinan provinsi. Adapun kebijakan fiskal dalam penelitian ini difokuskan pada sisi pendapatan daerah, karena pendapatan merupakan faktor utama yang menentukan kapasitas fiskal pemerintah daerah dalam membiayai program pembangunan dan penanggulangan kemiskinan. Dalam konsep

desentralisasi fiskal, kemampuan daerah dalam mengelola sumber pendapatan menjadi faktor penting dalam menciptakan ruang fiskal untuk menyediakan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Oates dalam Alfaridzy, 2026). Berbeda dengan pengeluaran daerah yang lebih mencerminkan keputusan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran yang tersedia, efektivitas pengeluaran sangat bergantung pada kualitas perencanaan, tata kelola, dan ketepatan sasaran program (Musgrave & Musgrave dalam Putra *et al.*, 2025).

Pendapatan daerah yang dianalisis dalam penelitian ini meliputi PAD, DBH, DAK, dan Dana Desa, karena keempatnya sama-sama merupakan sumber pendapatan daerah yang penggunaannya diarahkan untuk membiayai program pembangunan dan pelayanan dasar yang bersentuhan langsung dengan masyarakat miskin, sehingga secara teoritis memiliki keterkaitan yang lebih erat dengan upaya penanggulangan kemiskinan dibandingkan sumber pendapatan daerah lainnya yang sifatnya lebih bersifat umum dan tidak secara khusus diarahkan pada program penanggulangan kemiskinan. PAD mencerminkan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan melalui sumber penerimaan sendiri, DBH merupakan bentuk transfer yang diberikan berdasarkan pembagian penerimaan pajak dan sumber daya tertentu, DAK diarahkan untuk mendukung program prioritas nasional seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, sedangkan Dana Desa digunakan untuk mendukung pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah; Kementerian Keuangan RI, 2024).

Berbagai penelitian telah mengkaji hubungan antara kebijakan fiskal dan kemiskinan. Adapun penelitian internasionalnya yaitu di 53 negara berkembang, Nigeria, serta Filipina menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal dan transfer antarpemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terbukti efektif menurunkan tingkat kemiskinan, baik kemiskinan konvensional maupun kemiskinan multidimensi, melalui jalur peningkatan belanja daerah pada sektor kesehatan, pendidikan, dan standar hidup masyarakat, terutama pada negara dengan kualitas institusi yang baik (Ajefu & Ogebe, 2023; Digdowiseiso, 2022; Tang et al., 2024). Meskipun demikian, penelitian lain yang dilakukan di beberapa negara Amerika Latin, seperti Republik Dominika, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nikaragua, dan Peru, justru menemukan bahwa kebijakan fiskal yang diterapkan memiliki dampak yang beragam terhadap kemiskinan, bahkan pada negara-negara tersebut kebijakan fiskal justru meningkatkan tingkat kemiskinan (Lustig *et al.*, 2023). Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan fiskal dalam menanggulangi kemiskinan sangat bergantung pada kualitas institusi dan tata kelola pemerintahan di masing-masing negara, di mana pada negara dengan tata kelola fiskal yang kurang baik, kebijakan fiskal berisiko tidak tepat sasaran sehingga tidak mampu menekan, bahkan berpotensi memperburuk kondisi kemiskinan.

Sementara itu, beberapa penelitian di dalam negeri, misalnya penelitian di Kota Manado dan Jawa Tengah menunjukkan bahwa PAD berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan (Nany *et al.*, 2022; Rasu *et al.*, 2019), sejalan dengan penelitian di Kota Bitung yang juga menemukan hubungan negatif antara PAD dengan kemiskinan melalui jalur belanja daerah (Dewi *et al.*, 2016). Berbeda

dengan itu, penelitian di Provinsi Aceh justru menemukan bahwa PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan (Kadafi & Murtala, 2020).

Penelitian di Jawa Tengah menunjukkan bahwa DBH berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan (Nany *et al.*, 2022). Berbeda dengan itu, penelitian di Kota Manado menemukan bahwa DBH berpengaruh negatif tetapi tidak signifikan terhadap kemiskinan (Rasu *et al.*, 2019), sejalan dengan penelitian di DI Yogyakarta yang juga menemukan bahwa DBH tidak berdampak terhadap kemiskinan (Widyatama *et al.*, 2024).

Penelitian di Kota Bitung dan DI Yogyakarta menunjukkan bahwa DAK berpengaruh negatif terhadap kemiskinan (Dewi *et al.*, 2016; Widyatama *et al.*, 2024). Berbeda dengan itu, penelitian di Kota Manado dan Jawa Tengah justru menemukan bahwa DAK berpengaruh positif terhadap kemiskinan (Nany *et al.*, 2022; Rasu *et al.*, 2019), sedangkan penelitian di Kabupaten Aceh Utara menemukan bahwa DAK tidak berpengaruh terhadap kemiskinan (Zikrul, 2023).

Penelitian di Nusa Tenggara Barat dan Gorontalo menunjukkan bahwa Dana Desa berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan (Abdullah, 2022; Savitri & Fatimah, 2020). Berbeda dengan itu, penelitian di Kecamatan Peureulak, Kabupaten Aceh Timur, justru menemukan bahwa Dana Desa berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemiskinan (Rahmawati, 2024).

Secara umum, dari beberapa penelitian terdahulu yang telah diuraikan di atas, penelitian internasional yang mengkaji hubungan kebijakan fiskal dan kemiskinan umumnya dilakukan pada tingkat negara maupun lintas negara dengan cakupan wilayah yang luas, mulai dari negara-negara berkembang di Afrika, Amerika Latin,

hingga Asia Tenggara, dengan menggunakan pendekatan yang beragam mulai dari regresi data panel, analisis komparatif lintas negara, hingga metode instrumental variable (IV). Sementara itu, penelitian dalam negeri lebih banyak dilakukan pada lingkup kabupaten/kota dan provinsi dengan metode analisis regresi data panel menggunakan pendekatan Fixed Effect Model (FEM), Random Effect Model (REM), dan regresi linear berganda, serta menggunakan variabel fiskal yang meliputi PAD, DAU, DAK, DBH, Dana Desa, dan Dana Otonomi Khusus.

Berdasarkan uraian penelitian terdahulu, terlihat bahwa masih terdapat perbedaan hasil penelitian terkait pengaruh kebijakan fiskal daerah terhadap tingkat kemiskinan. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan daerah dan transfer fiskal mampu menurunkan kemiskinan, namun terdapat pula hasil yang menemukan bahwa peningkatan tersebut tidak selalu diikuti penurunan kemiskinan yang signifikan. Selain itu, penelitian yang mengkaji secara simultan keempat variabel pendapatan daerah yaitu PAD, DBH, DAK, dan Dana Desa dalam satu kerangka analisis yang komprehensif masih sangat terbatas, khususnya pada wilayah dengan karakteristik kemiskinan tinggi dan persisten seperti kabupaten-kabupaten termiskin di Provinsi Aceh.

Kesenjangan tersebut semakin relevan mengingat fakta bahwa Aceh telah menerima transfer fiskal yang sangat besar dari berbagai sumber pendapatan daerah, namun tingkat kemiskinan di 11 kabupaten yang menjadi fokus penelitian ini secara konsisten masih berada di atas rata-rata provinsi selama periode 2018-2024. Kondisi ini mengindikasikan bahwa besarnya alokasi fiskal belum secara otomatis berbanding lurus dengan efektivitasnya dalam menurunkan kemiskinan. Oleh

karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh PAD, DBH, DAK, dan Dana Desa secara simultan terhadap tingkat kemiskinan pada kabupaten di Provinsi Aceh menggunakan metode regresi data panel periode 2018-2024. Dengan mengintegrasikan keempat variabel fiskal tersebut secara bersamaan dan menggunakan data terbaru, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai efektivitas kebijakan fiskal daerah dalam penanggulangan kemiskinan, sekaligus menjadi dasar empiris bagi pemerintah daerah kabupaten di Aceh dalam merumuskan kebijakan fiskal yang lebih tepat sasaran dan berorientasi pada pengentasan kemiskinan secara berkelanjutan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh?
2. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh?
4. Bagaimana pengaruh Dana Desa (DD) terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh?
5. Bagaimana pengaruh PAD, DBH, DAK, dan DD secara simultan terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh.
2. Mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh.
3. Mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh.
4. Mengetahui pengaruh Dana Desa (DD) terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh.
5. Mengetahui pengaruh PAD, DBH, DAK, dan DD secara simultan terhadap kemiskinan di 11 kabupaten termiskin di Provinsi Aceh.

1.4 Manfaat Penelitian

Suatu penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis bagi berbagai pihak yang berkepentingan. Adapun manfaat dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Memberikan kontribusi dalam pengembangan literatur ekonomi pembangunan dan keuangan daerah, khususnya mengenai pengaruh

kebijakan fiskal yaitu pendapatan daerah dengan penanggulangan kemiskinan di daerah pada era desentralisasi.

2. Dapat menjadi referensi dan dasar bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan kebijakan fiskal daerah dan penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan dalam merumuskan kebijakan fiskal yang lebih efektif untuk mempercepat penurunan kemiskinan melalui optimalisasi alokasi dan pemanfaatan PAD, DBH, DAK, dan DD.
2. Bagi masyarakat, penelitian ini dapat menjadi informasi penting dan pengetahuan, khususnya yang terkait dengan permasalahan kebijakan fiskal dengan penanggulangan kemiskinan.