

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Ketimpangan atau kesenjangan ekonomi merupakan keadaan yang tidak seimbang di masyarakat yang mengakibatkan perbedaan, terutama yang berkaitan dengan perbedaan penghasilan yang sangat tinggi antara masyarakat kelas atas dengan masyarakat kelas bawah. Ketimpangan inilah yang mengakibatkan timbulnya perbedaan batas kemampuan finansial dan status sosial diantara masyarakat yang hidup di sebuah lingkungan atau wilayah tertentu.

Salah satu tujuan pembangunan ekonomi adalah untuk mengurangi ketimpangan (*disparity*). Peningkatan pendapatan perkapita memang menunjukkan peningkatan kemajuan perekonomian suatu daerah. Namun meningkatnya pendapatan perkapita tidak selamanya menunjukkan bahwa distribusi pendapatan lebih merata. Seringkali di negara-negara berkembang dalam perekonomiannya lebih menekankan penggunaan modal dari pada tenaga kerja sehingga keuntungan dari perekonomian tersebut hanya dinikmati sebagian masyarakat saja. Apa bila pendapatan nasional tidak di nikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa telah terjadi ketimpangan (Mutia, 2018).

Pada hakekatnya, kesenjangan ekonomi atau ketimpangan dalam distribusi pendapatan antara kelompok masyarakat berpendapatan tinggi dan kelompok berpendapatan rendah serta tingkat kemiskinan atau jumlah orang yang berada di bawah garis kemiskinan (*poverty line*) merupakan dua masalah besar di banyak

negara-negara sedang berkembang, tidak terkecuali di Indonesia (Tambunan 2003:82). Karenanya, tidaklah mengherankan ketimpangan itu pastinya selalu ada, baik itu di negara miskin, negara sedang berkembang, bahkan negara maju sekalipun. Hanya saja yang membedakan dari semua itu adalah seberapa besar tingkat ketimpangan yang terjadi pada masing-masing negara tersebut (Simonsen 2011).

Kesenjangan atau ketimpangan antar daerah merupakan konsekuensi logis dari proses pembangunan yang merupakan suatu tahap perubahan dalam pembangunan itu sendiri. Perbedaan tingkat kemajuan antar daerah yang berlebihan akan menyebabkan pengaruh yang merugikan dan mendominasi pengaruh yang menguntungkan terhadap pertumbuhan daerah. Selain pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan ekonomi, proses pembangunan juga bertujuan untuk menghapus dan mengurangi tingkat kemiskinan, ketimpangan pendapatan dan pengangguran (Sahputri, 2016). Oleh sebab itu ketimpangan merupakan masalah klasik ekonomi, tetapi membutuhkan keseriusan untuk mengatasinya, kondisi itu dapat diubah melalui proses pembangunan dan kebijakan. Sebab jika dibiarkan begitu saja maka akan menimbulkan dampak sosial.

Negara Indonesia adalah negara yang kaya akan sumber daya alamnya. Indonesia merupakan negara dengan ribuan pulau serta perbedaan karakteristik yang menyertainya, namun hal tersebut tidaklah berpengaruh terhadap kemiskinan dan kesenjangan yang terjadi di Indonesia. Ketimpangan dapat terjadi dalam kehidupan masyarakat dikarenakan rendahnya kualitas sumber daya manusia serta

adanya ketidak seimbangan dalam kehidupan bermasyarakat dan ditambah dengan masuknya budaya luar yang masuk kedalam suatu negara membuat ketimpangan semakin bertambah.

Di Indonesia ketimpangan antar kawasan dan distribusi pendapatan sering kali menjadi pemicu pertentangan antara kelompok masyarakat. Indonesia sendiri di yakini bahwa faktor utama pendorong tingginya ketimpangan antara kawasan dan distribusi pendapatan kaarena sepuluh tahun arah kebijakan pembangunan ekonomi terlalu menekankan efisiensi sehingga kegiatan ekonomi hanya terfokus didua kawasan (pulau) Sumatera dan Jawa. Akibatnya pembangunan masih terfokus pada wilayah yang memiliki efisiensi secara ekonomi (Arham & Hasan, 2016). Di kawasan (pulau) Sulawesi sendiri memiliki salah satu kawasan yang dapat dikembangkan potensinya yaitu Teluk Tomini, di sekitar perairan Teluk Tomini terdapat tiga kawasan Provinsi, yaitu: Provinsi Sulawesi Tengah, Provinsi Gorontalo dan Provinsi Sulawesi Utara. Tentu saja dengan adanya berbagai keragaman potensi di daerah yang dimiliki dapat dikembangkan sesuai dengan potensi-potensi yang berada di daerah tersebut.

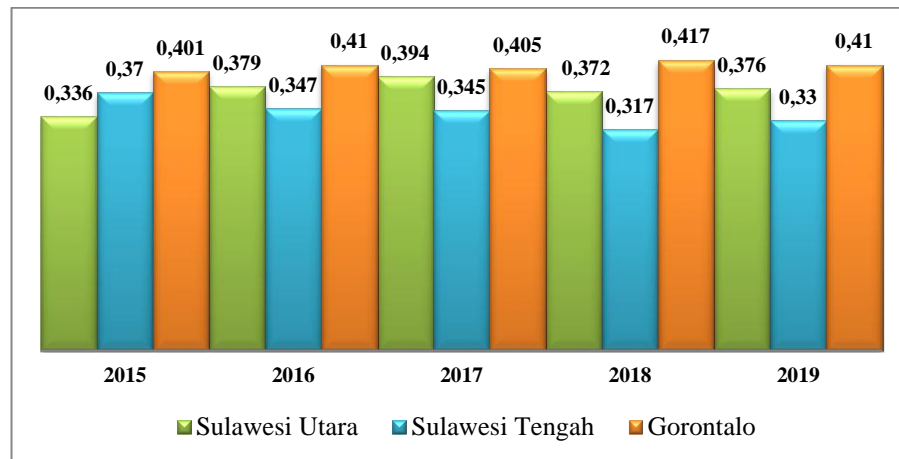
Teluk Tomini merupakan salah satu teluk terbesar di Indonesia dengan luas perairan sebesar  $\pm 137.700$  km<sup>2</sup>. Kawasan Teluk Tomini termasuk kawasan *coral triangle initiative* atau segitiga terumbu karang dunia. Sebagai wilayah yang dilintasi garis khatulistiwa memiliki potensi sumber daya perikanan, keanekaragaman hayati biota laut dan darat. Kondisi pantai di pesisir Teluk Tomini memiliki potensi budidaya pantai (tambak), tersebar di hampir seluruh Kabupaten baik yang ada di Sulawesi Utara, Gorontalo dan Sulawesi Tengah,

sehingga peluang dikembangkannya budidaya perikanan sangat potensial. Namun selamat ini potensi tersebut belum dimanfaatkan secara optimal. Teluk Tomini memiliki potensi ekonomi dan modal sosial yang cukup besar ternyata kontras dengan kehidupan masyarakatnya, ini ditunjukkan oleh angka kemiskinan yang lumayan tinggi. Dari tiga Provinsi yang berada dalam lingkup Teluk Tomini, masing-masing daerah (kabupaten) angka kemiskinan tinggi justru berada di kawasan ini. Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan di tahun 2019 angka kemiskinan mencapai 13.27% tertinggi dari 15 Kabupaten/Kota di Sulawesi Utara, Kabupaten Boalemo 18.87% tertinggi diantara 6 Kabupaten/Kota di Gorontalo dan Kabupaten Tojo Una-Una angka kemiskinannya sebesar 17.16% atau berada pada posisi kedua angka kemiskinan tertinggi di Sulawesi Tengah.

Sementara itu kualitas sumber daya manusia yang diukur dari tingkat IPM menunjukkan daerah-daerah yang ada di Kawasan Teluk Tomini cukup memprihatinkan karena angka IPM terendah dialami oleh Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan (Sulawesi Utara) yakni (65.28), di Provinsi Sulawesi Tengah adalah Kabupaten Tojo Una-Una (64.52) dan Kabupaten Pohuwato yakni (65.27) yang berada pada posisi kedua angka IPM terendah di Provinsi Gorontalo berada pada posisi kedua angka IPM terendah di Provinsi Gorontalo.

Ketimpangan antar kawasan berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat, sehingga semakin rendah ketimpangan maka akan semakin tinggi angka kesejahteraan masyarakat. Dengan mengukur angka ketimpangan maka dapat dilihat pula angka kesejahteraan dan kemandirian daerah tersebut. Salah satu indeks yang dapat menjelaskan bagaimana ketimpangan terjadi adalah dengan

indeks rasio gini (Bagaswati, 2017). Berikut adalah data indeks rasio gini pada tiga Provinsi yang berada di kawasan Teluk Tomini :



Sumber data (Badan Pusat statistik RI)

**Gambar 1.1 Ketimpangan pendapatan (Gini Ratio) Kawasan Teluk Tomini 2015-2019**

Berdasarkan data diatas diketahui indikator untuk mengukur ketimpangan pendapatan pada ketiga Provinsi yang berada di Kawasan Teluk Tomini dari tahun 2015-2019 mengalami fluktuasi (naik turun). Dapat dilihat bahwa ketimpangan yang berada di Provinsi Sulawesi Tengah memiliki angka paling rendah jika dibandingkan dengan kedua Provinsi yang berada di Kawasan Teluk Tomini. Sedangkan angka ketimpangan tertinggi berada di Provinsi Gorontalo. Sementara itu, pengukuran lain yang dapat menjelaskan tingginya ketimpangan adalah indeks Qiao yang dapat diperbandingkan dengan variabel-variabel desentralisasi fiskal, untuk mengukur angka ketimpangan antar daerah yang terjadi di Kawasan Teluk Tomini.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan merupakan kondisi utama atau suatu keharusan bagi kelangsungan pembangunan ekonomi dan

peningkatan kesejahteraan. Karena jumlah penduduk bertambah setiap tahun dengan sendirinya maka kebutuhan konsumsi sehari-hari juga bertambah setiap tahun, sehingga dibutuhkan penambahan pendapatan setiap tahunnya. Provinsi-provinsi yang berada di Kawasan Teluk Tomini mengalami perkembangan ekonomi yang digambarkan melalui peningkatan pendapatan perkapita yang cukup signifikan. Pertumbuhan ekonomi di Kawasan Teluk Tomini terus meningkat, berikut data PDRB sebagai gambar pertumbuhan ekonomi :

**Tabel 1.1**

**Produk Domestik Regional Bruto atas dasar Harga Konstan 2010 menurut Provinsi Kawasan Teluk Tomini Tahun 2015-2019 (Miliar Rupiah)**

Provinsi	2015	2016	2017	2018	2019	Rata-rata
<b>Sulawesi Utara</b>	70.425	74.764	79.484	84.250	89.009	79.586
<b>Sulawesi Tengah</b>	82.787	91.014	97.474	117.556	127.935	103.353
<b>Gorontalo</b>	22.068	23.507	25.090	26.719	28.428	25.162

Sumber data: Badan Pusat Statistik (BPS)

Bedasarkan data diatas dapat dilihat bahwa ketiga Provinsi tersebut jumlah PDRB nya terus mengalami peningkatan setiap tahunnya, namun memiliki jumlah PDRB yang berbeda-beda. Terlihat Provinsi Sulawesi Tengah memiliki angka PDRB tertinggi dibandingkan dengan Provinsi lain dengan rata-rata sekitar 79.586 miliar rupiah per tahun, sedangkan pada Provinsi Gorontalo memiliki angka terendah dibandingkan dengan Provinsi lain dengan rata-rata 25.162 miliar.

Meskipun pertumbuhan ekonomi menunjukkan peningkatan yang cukup baik, terdapat kendala yang selalu menyertai proses pembangunan yang sedang berlangsung diantaranya adalah ketimpangan. Angka PDRB setiap daerah meunjukkan seberapa besar ketimpangan yang terjadi pada suatu daerah atau wilayah tersebut.

Ketimpangan yang terjadi berdasarkan beberapa faktor, tidak semata karena potensi yang kurang tergali saja, rendahnya nilai pajak yang ada di daerah tersebut, sampai faktor sumber daya manusianya sendiri yang bisa dilihat dari angka IPM juga merupakan faktor ketimpangan. Selain itu angka kemiskinan juga merupakan bukti konkret dari aspek kesejahteraan yang diharapkan dari adanya desentralisasi fiskal itu sendiri, semakin rendah angka kemiskinan yang dimiliki daerah tersebut maka akan semakin tinggi kesejahteraan di daerah tersebut (Bagaswati, 2017).

Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah telah diterapkan di Indonesia selama hampir dua dasawarsa. Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dimulai sejak adanya UU No. 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang pemerintah daerah serta hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Perubahan sistem pemerintahan, dari sistem sentralistis menjadi desentralisasi, mengandung arti adanya pengalihan sebagian besar wewenang pemerintahan yang semula dari pemerintahan pusat beralih ke pemerintahan daerah. Desentralisasi fiskal di Indonesia mulai berlaku sejak 1 Januari 2001. Dengan prinsip dasar pelaksanaannya adalah "*Money Follows Function*", artinya fungsi pokok pelayanan publik beralih ke daerah, dengan dukungan pembiayaan dari pemerintah pusat melalui sumber-sumber penerimaan kepada daerah (Bagaswati, 2017).

Sumber penerimaan daerah yang digunakan untuk pendanaan pemerintah daerah menurut UU No. 33 Tahun 2004 dalam pelaksanaan desentralisasi meliputi Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain

Pendapatan Yang Sah. Sementara pembiayaan daerah adalah anggaran khusus yang mengatur tentang belanja pemerintah dalam satu periode waktu, belanja daerah terbagi menjadi dua yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal pada dasarnya bertujuan agar daerah otonom (kabupaten/kota) makin mandiri dalam pembiayaan pelayanan publik dan pembangunan. Atau setidaknya proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan masing-masing daerah makin meningkat setiap tahunnya dan proporsi transfer daerah makin menurun (Arham, 2014).

Sejak diterapkannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal setelah berakhirnya era Orde Baru, terdapat dua tingkatan anggaran pendapatan dan belanja negara yang berbeda, yakni APBN (anggaran pendapatan belanja negara) untuk pemerintah pusat dan APBD (anggaran pendapatan belanja daerah) untuk pemerintah daerah. Sehubungan dengan hal tersebut maka pemerintah menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Provinsi sebagai bentuk perencanaan pembangunan daerah (BPS, 2020). Sumber APBD lebih terfokus pada pendapatan asli daerah (PAD) dan juga dana transfer dari pemerintah pusat. Berikut rincian data realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah di kawasan Teluk Tomini sesuai yang diatur dalam kebijakan otonomi daerah pada Tahun 2016-2020 berikut ini:



**TABEL 1.2**  
**Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah pada provinsi yang berada**  
**di Kawasan Tomini Tahun 2015-2019 (triliun rupiah)**

	<b>Pendapatan Daerah</b>				
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Sulawesi Utara</b>	2.527	15.828	16.996	16.801	17.227
<b>Sulawesi Tengah</b>	2.901	17.428	18.231	18.706	22.002
<b>Gorontalo</b>	1.389	6.987	7.243	7.625	8.028
	<b>Belanja Daerah</b>				
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Sulawesi Utara</b>	2.693	16.118	16.593	16.790	17.503
<b>Sulawesi Tengah</b>	2.953	17.410	17.962	18.253	20.051
<b>Gorontalo</b>	1.407	6.829	7.218	7.638	8.090

Sumber data (DJPk Kementerian Keuangan RI)

Tabel diatas menunjukkan bahwa realisasi total pendapatan pemerintah Provinsi pada Kawasan Teluk Tomini dari tahun 2015-2019 terus mengalami peningkatan. Angka pendapatan mengalami kenaikan, peningkatan ini banyak sedikit disebabkan oleh naiknya penerimaan yang berasal dari pendapatan asli daerah yang berupa pajak daerah, retribusi daerah, dana perimbangan yang berupa bagi hasil pajak dan adanya upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah provinsi terhadap perkembangan dasar penerimaan daerah yang ada. Jika dilihat secara struktur realiasi belanja daerah dari tahun ke tahun pada Kawasan Teluk Tomini mengalami peningkatan, komponen belanja terbesar terdapat pada belanja pegawai yang memiliki posisi sebagai belanja tidak langsung sekaligus belanja langsung. Dilihat dari realisasi pendapatan dan belanja daerah, pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 daerah mengalami defisit.

Reformulasi UU PDRB tentang Pajak Dearah dan Retribusi Daerah No. 28 Tahun 2009 diperlukan sebagai konskuensi dari penerapan desentralisai fiskal.

Hakekatnya, pemerintah menginginkan basis penerimaan daerah lebih diperluas untuk mendorong peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), dengan membuka ruang memperkecil ketergantungan transfer dari pusat (Arham, 2013:3).

Pajak daerah pada dasarnya merupakan sumber penerimaan daerah yang paling utama dalam membiayai semua keperluan pelaksanaan tugas, fungsi, Dan kewajiban pelayanan pemerintahan daerah kepada rakyat. Berikut pajak daerah kabupaten/kota yang berada di Kawasan Teluk Tomini :

**Tabel 1.3**  
**Realisasi Pajak Daerah kabupaten/Kota di Kawasan Teluk Tomini**  
**Tahun 2015-2019 (miliaran Rupiah)**

Kawasan Teluk Tomini	Pajak Daerah				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Boalemo</b>	5.762	5.873	6.194	8.517	20.124
<b>Pohuwato</b>	7.330	25.780	8.273	8.880	9.649
<b>Gorontalo</b>	15.083	17.383	22.180	27.456	31.296
<b>Bone Bolango</b>	5.740	6.943	9.472	10.916	11.312
<b>Kota Gorontalo</b>	34.577	45.677	60.657	61.771	67.475
<b>Banggai</b>	30.577	33.499	45.234	43.424	55.576
<b>Poso</b>	9.640	12.327	14.823	19.203	19.641
<b>Parigi Moutong</b>	9.639	13.983	15.740	15.479	17.065
<b>Tojo Una-Una</b>	8.291	8.731	10.131	11.368	13.162
<b>Bolaang Mongondow Selatan</b>	7.688	8.432	4.669	4.623	5.542

Sumber data (DJPk Kementerian Keuangan RI)

Tabel diatas menunjukkan bahwa realisasi pajak daerah pada Kawasan Teluk Tomini pada tahun 2015-2019 mengalami peningkatan. Terutama pada Kota Gorontalo Pajak Daerah dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yg

cukup tinggi dengan angka 67.475 miliar rupiah pada tahun 2019. Sedangkan daerah yang memiliki pajak terendah berada di kabupaten Bolaang Mongondow Selatan dengan angka 5.542 miliar rupiah, mengalami penurunan dimana pada tahun 2016 angka pajak daerahnya cukup tinggi yaitu 8.432 miliar rupiah, di bandingkan pada tahun 2019.

Dikaitkan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal di kawasan Teluk Tomini, hasil empiris memperlihatkan kondisi yang sangat kontras, meskipun kekayaan SDA(Perikanan dan pariwisata) menyebar di beberapa kabupaten kawasan Teluk Tomini, daerah-daerah yang potensial tersebut kondisinya belum mengalami kemajuan yang signifikan, hal itu terlihat dari industri pengelolaan yang belum berkembang (Arham, 2014). Padahal tujuan utama dari desentralisasi fiskal adalah mendekatkan dan meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya, desentralisasi fiskal hanya mampu meningkatkan pertumbuhan daerah tanpa disertai dengan pemerataan pendapatan antar wilayah. Dengan kata lain, pelaksanaan desentralisasi fiskal disamping memacu pertumbuhan juga disertai dengan kesenjangan pendapatan antar wilayah (Sianturi, 2011).

Melalui hasil pajak daerah ini diharapkan pemerintah dapat mengelolah hasil pajak untuk mengembangkan potensi-potensi yang masih butuh peningkatan pembangunan baik itu dari potensi pariwisata ataupun perikanan untuk mengurangi ketimpangan.

Ketimpangan memiliki ruang lingkup yang luas sedangkan desentralisasi fiskal memiliki lingkup pada perencanaan anggaran dan realisasi anggaran yang

dilakukan oleh pemerintah daerah dan peran pemerintah pusat dalam mengupayakan pemerataan daerah. Untuk mengukur desentralisasi fiskal di suatu daerah terdapat dua variabel umum yang sering digunakan, yaitu penerimaan dan pengeluaran. Dengan faktor-faktor diantaranya, desentralisasi dari sisi penerimaan yaitu derajat desentralisasi fiskal yang diketahui melalui perbandingan antara PAD dan total penerimaan daerah, dan pajak daerah sebagai sumber penerimaan daerah. Sedangkan dari sisi pengeluaran yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Ketimpangan wilayah diketahui melalui indeks Qiao yaitu dengan menggunakan PDRB perkapita Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik dengan bagaimana dampak desentralisasi fiskal yang diwujudkan dalam bentuk derajat desentralisasi fiskal dan pajak daerah dari sisi penerimaan, belanja langsung dan belanja tidak langsung dari sisi pengeluaran memiliki kondisi perekonomian yang diwujudkan dalam PDRB yang tinggi namun masih memiliki angka ketimpangan. Maka penulis, mengangkat penelitian berjudul **“Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Ketimpangan Kabupaten/Kota di Kawasan Teluk Tomini”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada permasalahan yang telah diuraikan pada latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh Derajat Desentralisasi Fiskal terhadap ketimpangan kab/kota yang berada di Kawasan Teluk Tomini tahun 2015-2019?

2. Seberapa besar pengaruh Pajak Daerah terhadap Ketimpangan kab/kota yang berada di Kawasan Teluk Tomini tahun 2015-2019?
3. Seberapa besar pengaruh Belanja Langsung terhadap Ketimpangan kab/kota yang berada di Kawasan Teluk Tomini tahun 2015-2019?
4. Seberapa besar pengaruh Belanja Tidak Langsung terhadap Ketimpangan kab/kota yang berada di Kawasan Teluk Tomini tahun 2015-2019?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui pengaruh Derajat Desentralisasi Fiskal terhadap Ketimpangan kab/kota yang berada di Kawasan Teluk Tomini tahun 2015-2019.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pajak Daerah terhadap Ketimpangan kab/kota yang berada di Kawasan Teluk Tomini tahun 2015-2019.
3. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Langsung terhadap ketimpangan kab/kota yang berada di Kawasan Teluk Tomini tahun 2015-2019.
4. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Tidak Langsung terhadap Ketimpangan kab/kota yang berada di Kawasan Teluk Tomini tahun 2015-2019.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

##### **1. Manfaat Praktis**

- a. Bagi pemerintah masing-masing Provinsi, dapat dijadikan gambaran dalam rangka mengambil kebijaksanaan dalam melakukan pemerataan antar daerah dengan menggunakan instrumen kebijakan fiskal.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh para mahasiswa untuk pengembangan pada penelitian selanjutnya.

##### **2. Manfaat Teoritis**

Sebagai bahan pemabanding anantara teori yang didapatkan dibangku kuliah dengan fakta di lapangan. Tugas akhir ini dapat digunakan sebagai bahan acuan di bidang penelitian yang sejenis dan sebagai pemngembangan.