

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32/2004 dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23/2014 tentang pemerintahan daerah, juga Undang-Undang Nomor 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pemerintah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota telah diberi wewenang untuk mengatur pembangunan daerahnya sendiri. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat kemandirian daerah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi yang luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah maka otonomi dititikberatkan pada daerah kabupaten/kota karena dapat berhubungan langsung dengan masyarakat.

Pendelegasian kewenangan tentunya disertai dengan penyerahan dan pengalihan tanggungjawab pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dalam kerangka desentralisasi fiskal. Pendanaan kewenangan yang diserahkan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah. Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Sedangkan pelaksanaan perimbangan keuangan

dilakukan melalui Dana Perimbangan yaitu Dana Bagi Hasil yang terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangannya pemerintah daerah diharapkan mampu mencari sumber-sumber penerimaan keuangannya sendiri khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan dan pembangunan dengan bertumbuh kepada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya (Abdullah dan Febriansyah, 2015).

Upaya pemerintah dalam menggali kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur menggunakan rasio keuangan daerah. Menurut Mardiasmo dalam Saputra (2014) analisis rasio keuangan dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari suatu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat juga dilakukan dengan membandingkan dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana potensi keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah lain.

Salah satu cara mengukur kemandirian daerah adalah dengan menganalisis rasio pajak (*tax ratio*) suatu daerah. Menurut Rachim (2015) rasio pajak (*tax ratio*) merupakan rasio yang menggambarkan perbandingan jumlah penerimaan pajak dengan Produk Domestik Bruto (PDB) suatu negara dalam satu tahun. Di tingkat daerah, rasio pajak merupakan perbandingan antara jumlah penerimaan pajak daerah dengan PDRB. Rasio pajak dapat digunakan untuk mengukur tingkat kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak, mengukur kinerja perpajakan, dan melihat potensi pajak yang dimiliki. PDRB sangat erat kaitannya dengan pajak daerah karena PDRB menggambarkan jumlah pendapatan potensial yang dapat dikenai pajak dan menggambarkan kegiatan ekonomi masyarakat yang jika berkembang dengan baik merupakan potensi yang baik bagi pengenaan pajak di wilayah

tersebut. Semakin tinggi *tax ratio* suatu daerah menggambarkan semakin tinggi kapasitas fiskal atau kemandirian suatu daerah. Semakin mandiri suatu daerah berarti semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak yang merupakan komponen utama PAD.

Salah satu tolak ukur untuk menilai pemerataan/ketimpangan keuangan suatu daerah menurut Putong (2010) adalah dengan menggunakan *Indeks Williamson*. Pada umumnya *Indeks Williamson* digunakan dalam ilmu ekonomi untuk menilai perbedaan tingkat pendapatan per kapita masing-masing daerah. Karena penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauhmana ketimpangan dalam pemerataan penerimaan pajak daerah maka pendapatan per kapita diganti dengan rasio pajak (*tax ratio*) per kapita suatu daerah. Dengan demikian semakin tinggi nilai *Indeks Williamson* maka tingkat ketimpangan keuangan daerah dalam pemerataan pajak daerahnya semakin besar, begitu juga sebaliknya.

Fenomena yang terjadi yaitu tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah di Indonesia terhadap dana perimbangan dari pusat, dimana lebih dari 90% pemerintah daerah menggantungkan 50% lebih pembiayaannya dari dana perimbangan yang membuat pemerintah pusat mengalami *Financial Distress* (tekanan berat keuangan) karena kesulitan dalam menanggung beban keuangan yang mana salah satu penyebabnya adalah ketidakmampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD terutama penerimaan pajak daerah.

Dibandingkan dengan negara-negara di dunia, *tax ratio* Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir masih dalam kisaran 11-12 %. Di beberapa negara Asia Tenggara, data Bank Dunia menunjukkan bahwa *tax ratio* Indonesia dibawah rata-rata, dimana rata-rata pada tahun 2011 adalah sebesar 12,24%. Sedangkan di tahun yang sama posisi Indonesia berada pada 11,77%. Rasio tertinggi dimiliki oleh Thailand sebesar 17,55% dan terendah adalah Myanmar sebesar 3,27%. Apabila dibandingkan dengan sebagian negara G-20 *tax ratio* Indonesia juga terlihat dibawah rata-rata. Rata-ratanya saat itu sebesar 15,56%, yang tertinggi

adalah UK/Inggris sebesar 27,40% dan terendah adalah Spanyol sebesar 9,45%. Bukan hanya dengan Asia Tenggara dan negara G-20, bahkan jika dibandingkan dengan negara-negara Sub Sahara Afrika, *tax ratio* Indonesia masih dibawah rata-rata saat itu yang sebesar 16,55%. Posisi Indonesia sebesar 11,77% dimana yang terendah adalah Liberia sebesar 0,24% dan tertinggi Seychelles 31,68%. Untuk setaraf dengan negara maju dan melampaui negara-negara berkembang lainnya, Indonesia harus meningkatkan *tax ratio* yang idealnya 15% keatas. Berdasarkan data Internasional Monetary Fund (IMF), Indonesia bahkan seharusnya mampu memiliki *tax ratio* sebesar 21,5%. ([www.bppk.kemenkeu.go.id](http://www.bppk.kemenkeu.go.id)).

Kajian yang dilakukan oleh Hermawan (2007), dalam penelitiannya menunjukkan bahwa pengalokasian DAU belum sepenuhnya menunjukkan peranan DAU sebagai mediasi pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Adapun peranan DAU di wilayah Banten selama tahun 2001-2005 adalah (a) meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah tercermin pada nilai *Indeks Williamson* dari 0,45 tahun 2000 (pra desentralisasi fiskal) menjadi berkisar 0,23 – 0,33 pada tahun 2001-2005 (masa desentralisasi fiskal), (b) berdasarkan hasil estimasi panel data, DAU belum mampu mendukung perkembangan perekonomian daerah dan memperburuk distribusi pendapatan.

Hartina (2012) dalam penelitiannya juga ditunjukkan bahwa ketimpangan Produk Domestik Bruto (PDRB) perkapita dan Dana Bagi Hasil (DBH) dari provinsi ke kabupaten/kota di Sumatera Barat semakin kecil. Ketimpangan PAD dan DBH kabupaten/kota di Sumatera Barat semakin besar. Untuk mengurangi ketimpangan Pendapatan Daerah (PAD plus DBH) diperlukan Dana Alokasi Umum (DAU). Sehingga didapatkan nilai *Indeks Williamson* PAD+DAU+DBH perkapita kabupaten/kota mengalami penurunan selama periode 2001-2010. Sehingga dapat disimpulkan bahwa DAU dapat menunjukkan peranannya dalam pemerataan kemampuan keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat.

Penelitian oleh Yoda (2016) juga menunjukkan pemerataan kemampuan penerimaan pajak (*tax ratio*) kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat, dengan menggunakan *Indeks Williamson* pada periode 2010-2014, dimana diperoleh hasil penelitian pemerataan kemampuan penerimaan pajak antar kabupaten/kota di Sumatera Barat masih berkategori timpang dan sangat timpang.

Penulis tertarik untuk meneliti hal yang sama tapi diperluas lagi dengan menambah dua provinsi tetangga Sumatera Barat yaitu Provinsi Riau dan Jambi, dimana tiga provinsi ini dahulu merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Tengah yang dibentuk pada tanggal 15 April 1948. Selain itu, Provinsi Riau dan Jambi mempunyai karakteristik yang berbeda dengan Provinsi Sumatera Barat karena dua provinsi tadi kaya dengan Sumber Daya Alam (SDA) pertambangan khususnya minyak bumi dan gas bumi. Berdasar hal-hal diatas, maka tesis ini mengambil judul “ **Analisis Pemerataan Kemampuan Penerimaan Pajak Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi** “.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang disebutkan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Bagaimana pemerataan kemampuan penerimaan pajak kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi dengan menggunakan *Indeks Williamson* pada periode 2010-2014 ?
- Apa penyebab perbedaan pemerataan kemampuan penerimaan pajak antara Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi ?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

- Menganalisis pemerataan kemampuan penerimaan pajak kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi dengan menggunakan *Indeks Williamson* pada periode 2010-2014.
- Menganalisis penyebab perbedaan pemerataan kemampuan penerimaan pajak antara Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil melalui penelitian ini adalah :

- a. Bagi pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan untuk mengoptimalkan penggalan dan pengembangan potensi daerah dan penerimaan pajak di Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi.

- b. Bagi akademisi.

Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dalam hal menganalisis pemerataan kemampuan penerimaan pajak daerah dalam meningkatkan kinerja keuangan kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi.

- c. Bagi peneliti yang relevan.

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan referensi, acuan dan perbandingan bagi peneliti selanjutnya.

### 1.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun ke dalam 5 (lima) bab yang masing-masing bab dirinci kedalam beberapa sub bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I adalah pendahuluan, dalam bab ini mencakup uraian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II adalah tinjauan pustaka, dalam bab ini meliputi uraian tentang landasan teori, otonomi daerah dan keuangan daerah, sumber pendapatan daerah, kinerja keuangan daerah, pemerataan kemampuan keuangan daerah, penelitian terdahulu, dan diakhiri dengan uraian tentang kerangka pemikiran.

Bab III adalah metodologi penelitian, dalam bab ini mencakup desain penelitian, pemilihan sampel, variabel penelitian, teknik pengumpulan data, metode analisis data, dan teknik analisis data.

Bab IV adalah hasil penelitian dan pembahasan, dalam bab ini meliputi gambaran umum, hasil penelitian dan pembahasan.

Bab V adalah penutup, dalam bab V ini mencakup kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian, dan saran yang dapat dipergunakan sebagai masukan.

