

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam beberapa tahun ini, pembangunan infrastruktur Indonesia sangat digenjot baik di oleh pemerintah daerah, pemerintah pusat maupun swasta. Selain untuk menjaga pertumbuhan ekonomi, pembangunan infrastruktur juga merupakan syarat utama agar negara kita dapat menjadi negara maju, sejahtera dan makmur sesuai dengan amanat para pendiri bangsa. Pembangunan sumber daya manusia termasuk sektor pendidikan, sektor kesehatan dan sektor lainnya juga tidak kalah digalakkan. Pembangunan fisik maupun non-fisik ini membutuhkan biaya yang tidak sedikit dan waktu yang tidak sebentar, terlebih kuantitas dan kualitas infrastruktur kita sekarang jauh dibawah negara-negara di kawasan sekitar.

Sumber utama dana yang digunakan pemerintah untuk belanja publik termasuk untuk membangun infrastruktur diterima melalui instrumen pajak, baik pajak daerah maupun pajak pusat. Melihat kondisi di atas, penerimaan dari pajak memiliki peran sangat penting di dalam struktur Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Dalam APBN 2017, pendapatan dari pajak menyumbang lebih delapan puluh persen (80%) dari porsi pendapatan APBN. Dalam delapan tahun terakhir (2008 - 2015), target dan realisasi penerimaan pajak yang dikelola dan diterima oleh Pemerintah Pusat (Direktorat Jenderal Pajak) disajikan dalam tabel berikut ini.

**Tabel 1. 1**  
**Target Penerimaan Pajak dan Realisasi Penerimaan Pajak yang**  
**Dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2008-2015**

<b>Tahun</b>	<b>Target (triliun Rp)</b>	<b>Realisasi (triliun Rp)</b>	<b>Prosentase (%)</b>
<b>2008</b>	534,53	571,10	106,84
<b>2009</b>	577,38	544,53	94,31
<b>2010</b>	661,50	627,89	94,92
<b>2011</b>	763,67	742,74	97,26
<b>2012</b>	885,03	835,83	94,44
<b>2013</b>	995,21	921,39	92,58
<b>2014</b>	1.072,38	985,13	91,86
<b>2015</b>	1.294,25	1.060,86	81,97

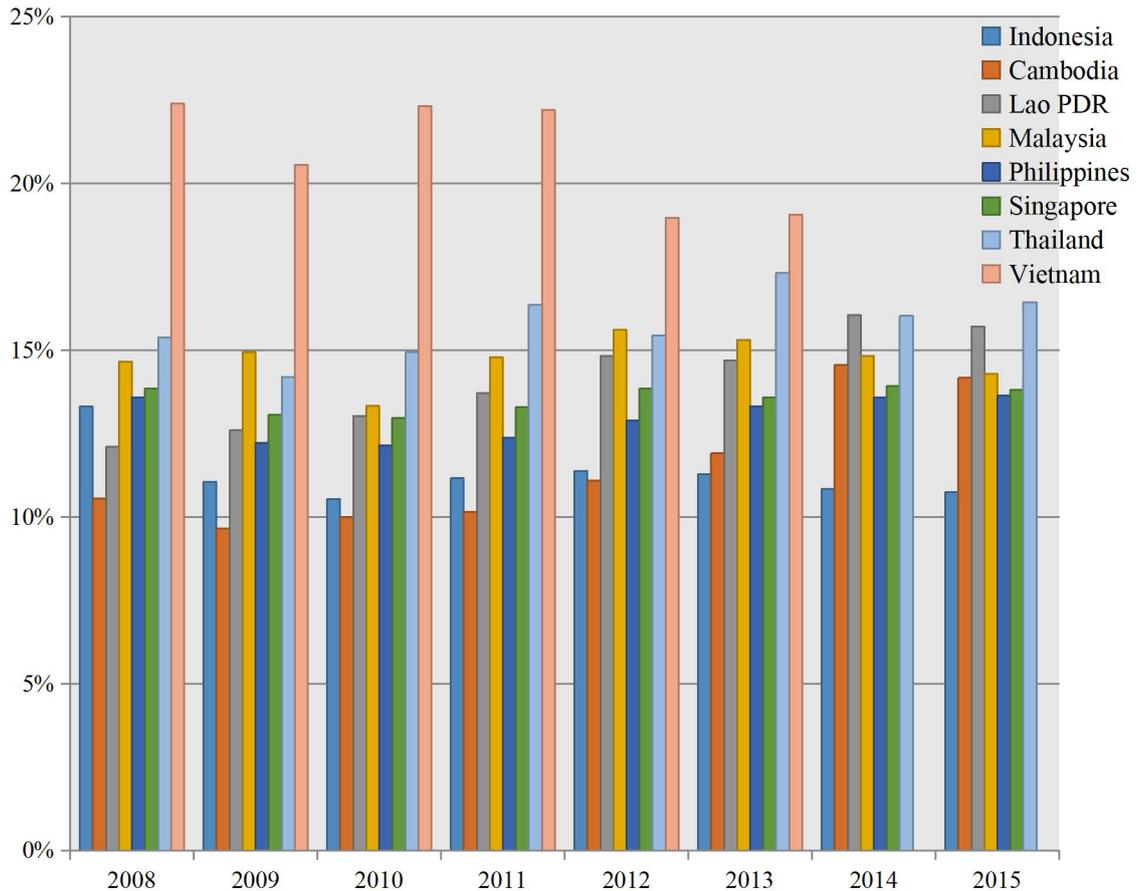
*Sumber: Laporan Tahunan DJP 2008 s.d. 2015*

Data empiris dari tahun ke tahun sebagaimana ditunjukkan tabel di atas menunjukkan bahwa target penerimaan pajak yang dikelola Direktorat Jenderal Pajak mengalami kenaikan yang signifikan dari tahun ke tahun. Ini sejalan dengan makin besarnya pengeluaran publik yang ditanggung negara. Dari segi pencapaian target, sesuai dengan data di atas, terakhir kali Direktorat Jenderal Pajak dapat memenuhi targetnya pada tahun 2008. Tahun-tahun berikutnya realisasi penerimaan selalu dibawah target, bahkan ditahun 2015 realisasi penerimaan hanya 81,97 persen.

Menurut Alfirman (2003), *tax ratio* (rasio pajak) secara sederhana didefinisikan sebagai rasio antara pajak (pendapatan) dan output. Rasio pajak tidak hanya dihitung untuk seluruh pajak yang dipungut oleh negara namun bisa juga untuk menghitung jenis-jenis pajak yang dipungut oleh masing-masing pemerintah daerah. Rasio pajak pada banyak kesempatan sering digunakan sebagai indikator untuk mengukur kinerja pemerintah dalam mengelola

administrasi perpajakan. Dalam gambar berikut disajikan rasio pajak (penerimaan pajak/GDP) Indonesia dan negara-negara sekitar.

**Gambar 1.1**  
**Grafik *Tax Revenue* (% of GDP) Beberapa Negara di ASEAN**  
**Tahun 2008-2015**



*Sumber: World Bank*

Dari data gambar 1.1 dapat dilihat bahwa *tax ratio* Indonesia mengalami fluktuasi. Di tahun 2008 sampai tahun 2010 mengalami penurunan, dua tahun berikutnya mengalami peningkatan dan empat tahun terakhir mengalami penurunan. *Tax ratio* Indonesia juga lebih rendah jika kita bandingkan dengan negara-negara tetangga sekitar. Bahkan untuk tahun 2013 sampai dengan 2015 *tax ratio* negara kita dibawah negara Kamboja dan Laos.

Rendahnya realisasi penerimaan pajak dan rendahnya *tax ratio* jika dibandingkan dengan negara sekitar, perlu kita cermati secara seksama. Rendahnya realisasi penerimaan pajak terutama di tahun 2015 perlu kita kritisi, di tengah perlambatan ekonomi global yang tentu saja berdampak dengan menurunnya ekonomi Indonesia, target penerimaan pajak yang dibebankan terhadap Direktorat Jenderal Pajak meningkat tajam dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Penggunaan *tax ratio* untuk mengukur kinerja pemerintah dalam mengelola administrasi perpajakan juga dirasa kurang tepat. Sistem perpajakan masing-masing negara berbeda, sebagai contoh struktur dan tarif pajak yang berbeda-beda tentu saja berpengaruh terhadap pengukuran *tax ratio*. Ditambah lagi indikator pengukuran *tax ratio* di Indonesia berbeda, tanpa memasukkan penerimaan pajak-pajak daerah dan dana pensiun.

Beberapa penelitian telah dilakukan untuk mencari alternatif solusi hal-hal di atas. Salah satunya penelitian yang dilakukan oleh Pessino dan Fenochetto (2010) dengan judul “*Determining Countries Tax Effort*”. Penelitian ini menggunakan fungsi *stochastic tax frontier* untuk mengukur *tax effort* beberapa negara. Dalam penelitian ini, *tax capacity* didefinisikan sebagai nilai maksimum penerimaan pajak yang dapat dihimpun suatu negara berdasarkan karakteristik ekonomi, sosial, institusi dan demografi negara tersebut. Sedangkan *tax effort* adalah rasio antara realisasi penerimaan pajak dengan *tax capacity*. Tujuan penelitian yang dilakukan oleh Pessino dan Fenochetto ini adalah menentukan negara mana saja yang telah mendekati atau masih jauh dari kapasitas pajaknya. Dalam penelitian tersebut, posisi Indonesia masih jauh dari kapasitas pajaknya.

Lebih lanjut, Ayu (2015) melakukan penelitian untuk mengestimasi besaran *tax capacity* dan *tax effort* Indonesia untuk tahun 2009 sampai dengan 2013 dengan menggunakan pendekatan *stochastic frontier*. Dalam penelitian ini, data pajak yang digunakan adalah data pajak yang dikelola oleh DJP (pajak pusat) dan dirinci per Provinsi dan dua kantor wilayah DJP untuk menghitung besaran kapasitas pajak dan upaya pajak untuk masing-masing Provinsi dan juga besaran kapasitas pajak dan upaya pajak secara Nasional. Hasil penelitian ini didapat bahwa besaran *tax capacity* untuk pajak pusat secara nasional berkisar antara 15 hingga 16 persen dari produk domestik bruto dan nilai *tax effort* sekitar 0,74.

Dengan latar belakang yang telah dijabarkan di atas dan melengkapi penelitian yang telah dilakukan oleh Ayu (2015), maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Estimasi *Tax Capacity* dan *Tax Effort* Provinsi-provinsi di Indonesia Tahun 2012 - 2016 dengan Metode *Stochastic Frontier Analysis*”.**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian masalah latar belakang diatas, dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini, yaitu;

- a. Berapa besar *tax capacity* yang dimiliki masing-masing Provinsi di Indonesia untuk tahun 2012-2016?
- b. Apakah *tax effort* untuk berbagai Provinsi tersebut sudah mendekati kapasitas yang ada?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui besaran kapasitas pajak daerah (*local tax capacity*) masing-masing Provinsi di Indonesia untuk tahun 2012-2016.
- b. Untuk mengetahui apakah tingkat pengelolaan pajak daerah (*local tax effort*) secara regional untuk tahun 2012 hingga tahun 2016 sudah mendekati kapasitas yang ada.

### 1.4 Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoritis

Diharapkan bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan yaitu:

1. Bagi peneliti diharapkan dapat meningkatkan kemampuan penulisan ilmiah dan mengembangkan wawasan khususnya mengenai perpajakan.
2. Bagi akademisi hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, menjadi referensi dan memberikan masukan untuk penelitian berikutnya.
3. Memberikan informasi tambahan bagi pembaca lain yang ingin mengetahui lebih banyak tentang *tax capacity* dan *tax effort*.

- b. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dari penulisan ini yaitu dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat diharapkan memberikan

informasi sebagai bahan evaluasi dan dasar pertimbangan untuk kebijakan selanjutnya.

### **1.5 Ruang Lingkup/Batasan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan untuk mengestimasi besar kapasitas pajak daerah (*local tax capacity*) dan tingkat pengelolaan pajak daerah (*local tax effort*) secara regional untuk tahun 2012 hingga tahun 2016. Variabel dependen yang digunakan adalah rasio penerimaan pajak daerah terhadap Produk Domestik Regional Bruto. Sedangkan, variabel independen yang digunakan yaitu PDRB per kapita, koefisien Gini, Angka Partisipasi Kasar SMA/SMK/MA/Paket C, persentase jumlah ekspor dan impor terhadap PDRB dan persentase angkatan kerja terhadap penduduk usia kerja.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada Bab ini menjelaskan hal yang mendasari munculnya masalah dalam penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini membahas mengenai teori-teori yang melandasi penelitian dan menjadi dasar acuan teori untuk menganalisis dalam penelitian serta menjelaskan penelitian terdahulu yang terkait, menggambarkan kerangka teori.

### BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi tentang desain atau rancangan penelitian, jenis dan sumber data yang digunakan, metode pengumpulan data serta metode analisis yang akan digunakan.

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada Bab ini berisi tentang pembahasan dan hasil mengenai permasalahan yang diteliti dari penelitian ini.

### BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan Bab terakhir yang merupakan penutup dari penulisan penelitian ini. Di dalam Bab ini diungkapkan kesimpulan dari penelitian dan saran yang diberikan untuk penelitian selanjutnya.

