

BAB 1

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Permasalahan

Pada tahun 1999, pemerintahan presiden Habibie memperkenalkan dua perundang undangan baru yang disusun untuk membuat Indonesia menjadi semakin demokratis dan untuk meningkatkan otonomi dari daerah yakni provinsi, kota dan kabupaten. Kedua perundang undangan baru tersebut lebih dikenal dengan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun, baru pada tahun 2001 Indonesia memasuki era baru dalam bentuk pemerintahannya, yaitu era otonomi daerah dengan mulai diberlakukannya kedua perundang undangan tersebut. Sesuai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan seluruh fungsi pemerintahan, kecuali kewenangan pemerintahan dalam bidang pertahanan keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, peradilan, agama, dan administrasi pemerintahan yang bersifat strategis. Dengan pembagian kewenangan/fungsi tersebut, pelaksanaan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dibawah program desentralisasi yang dimulai pada Januari 2001, pemerintah daerah mendapatkan kewenangan lebih untuk menciptakan pajak dan retribusi baru. Pemerintah provinsi diberikan kewenangan untuk menciptakan retribusi baru, sedangkan pemerintah kabupaten dan kota diberikan kewenangan untuk menciptakan pajak dan retribusi baru selama memenuhi kondisi-kondisi tertentu. Secara hukum, pemerintah daerah harus meyakinkan masyarakat dan parlemennya bahwa pajak dan retribusi baru yang akan diterapkan benar-benar diperlukan sebelum secara resmi diratifikasi. Pemerintah daerah juga harus meyakinkan pemerintah pusat bahwa instrumen penerimaan yang baru memenuhi kriteria pajak yang baik. Di sisi lain, pemerintah pusat memiliki hak untuk

membatalkan instrumen penerimaan yang baru apabila dianggap tidak memenuhi kriteria.

Salah satu pandangan umum yang ada di Indonesia adalah bahwa pemerintah daerah terlalu agresif dalam menciptakan instrumen pajak dan retribusi baru (Deuster 2002). Banyak peneliti berargumen bahwa sebagian besar dari instrumen penerimaan yang baru ini tidak sesuai dan memiliki efek berbahaya antara satu dengan yang lainnya. Pemerintah daerah telah menerima banyak kritikan akibat berlebihannya perpajakan daerah pasca desentralisasi. Pemerintah pusat dituduh terlalu lemah dalam meninjau perundang undangan dan telah dikritik karena membiarkan terlalu banyak pajak dan retribusi daerah yang diciptakan.

Sebagai respon atas kritik yang dilontarkan, pemerintah daerah berargumen bahwa mereka menciptakan instrumen penerimaan yang baru untuk membantu pemenuhan kebutuhan dana akibat desentralisasi. Banyak pejabat daerah mengeluhkan pendapatan asli daerah serta dana perimbangan yang tidak mencukupi seiring dengan meningkatnya tanggung jawab atas pelayanan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah menyerukan bahwa motivasi mereka menciptakan pajak dan retribusi baru adalah pemenuhan kebutuhan fiskal.

Tabel 1.1 Perbandingan Penerimaan Pajak Pemerintah Kabupaten/Kota, Provinsi, dan Pusat Tahun 1999 – 2004

Pemerintah	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kabupaten/Kota						
Nilai (Trilyun)	1,39	1,74	2,29	2,8	2,9	3,7
Persentase terhadap penerimaan	4,89	5,68	2,84	2,77	2,58	3,23
Provinsi						
Nilai (Trilyun)	3,66	5,15	11,79	11,79	12,47	15,74
Persentase terhadap penerimaan	27,6	32,8	30,04	30,04	30,61	38,63
Pusat						

Nilai (Trilyun)	125,95	115,31	175,97	202,37	241,6	279,21
Persentase terhadap penerimaan	62,8	56,5	58,45	66,38	70,81	69,15

Dari tabel 1.1 dapat dilihat bahwa penerimaan pajak pemerintah kabupaten dari pajak daerah cenderung meningkat dari tahun ke tahun, tetapi proporsi pendapatan dari pajak daerah terhadap penerimaan kabupaten secara keseluruhan semakin menurun.

Hal yang berbeda terjadi pada pemerintah provinsi. Kenaikan pendapatan daerah dari pajak daerah diikuti oleh kenaikan proporsi penerimaan dari pajak daerah terhadap keseluruhan pendapatan daerah provinsi.

Tabel 1.2 Perbandingan Penerimaan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi Tahun 1999 – 2004

Pemerintah	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kabupaten/Kota						
Nilai (Trilyun)	0,95	0,93	0,91	1,81	2,29	3,06
Persentase terhadap penerimaan	3,34	3,03	1,13	1,79	2,03	2,67
Provinsi						
Nilai (Trilyun)	0,27	0,32	0,48	0,69	0,79	1,08
Persentase terhadap penerimaan	2,0	2,07	1,62	1,62	1,95	2,64

Dari tabel 1.2 dapat dilihat bahwa pendapatan dari retribusi pemerintah kabupaten / kota dan pemerintah provinsi semakin meningkat. Namun bila dilihat dari proporsinya terhadap keseluruhan penerimaan daerah adalah relative kecil.

Tabel 1.3 Struktur Penerimaan Pemerintah Provinsi Tahun 1999-2004

Struktur Penerimaan** (%)	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pendapatan Asli Daerah	32,9	38,4	34,2	36,2	36,4	45,3
Dana Perimbangan:	54,3	49,0	48,0	45,4	47,5	50,5
Dana Alokasi Umum	38,9*	34,5*	21,8	18,7	20,4	21,1

Dana Alokasi Khusus	-	-	0,9	5,3	5,6	4,1
Bagi Hasil Pajak	9,6	8,8	14,5	13,0	13,6	15,5
Bagi Hasil Bukan Pajak	6,8	5,7	10,8	8,4	7,9	9,8
Lain-lain	12,8	12,6	17,8	18,4	16,1	4,2
Penerimaan Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nilai Penerimaan (Trilyun)	13,26	15,72	29,67	39,25	40,72	40,76

Sumber : Nurkholis (2006)

Dari tabel 1.3 dan 1.4 kita dapat membuat suatu perbandingan yakni bahwa pemerintah kabupaten memiliki ketergantungan lebih tinggi terhadap dana perimbangan dari pusat dibandingkan dengan pemerintah provinsi. Pendapatan asli daerah yang dikumpulkan pemerintah provinsi mencapai 30% dari total penerimaannya secara keseluruhan sedangkan pemerintah kabupaten/kota hanya memiliki proporsi pendapatan asli daerah terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan sebesar 8%.

Tabel 1.4 Struktur Penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota Tahun 1999-2004

Struktur Penerimaan** (%)	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pendapatan Asli Daerah	9,8	9,0	6,6	7,3	6,9	8,0
Dana Perimbangan:	54,3	49,0	48,0	45,4	47,5	50,5
Dana Alokasi Umum	38,9*	34,5*	21,8	18,7	20,4	21,1
Dana Alokasi Khusus	-	-	0,9	5,3	5,6	4,1
Bagi Hasil Pajak	9,6	8,8	14,5	13,0	13,6	15,5
Bagi Hasil Bukan Pajak	6,8	5,7	10,8	8,4	7,9	9,8
Lain-lain	12,8	12,6	17,8	18,4	16,1	4,2
Penerimaan Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nilai Penerimaan (Trilyun)	13,26	15,72	29,67	39,25	40,72	40,76

Sumber : Nurkholis (2006)

*Subsidi Daerah Otonom (SDO)

****Tidak termasuk penerimaan dari pinjaman**

Secara kuantitas, Pendapatan Asli Daerah (PAD) bukanlah hal yang penting dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada tahun 2003, pajak asli daerah dan retribusi daerah hanya memberi kontribusi kurang dari 8% terhadap total pendapatan daerah. Pada kondisi demikian, penelitian mengenai efisiensi administrasi pajak daerah mungkin bukanlah hal yang penting. Akan tetapi, signifikansi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) mungkin berubah apabila pemerintah pusat memutuskan untuk memberikan wewenang lebih bagi pemerintah daerah dalam bidang perpajakan.

Terlepas dari kemungkinan terjadinya perubahan dalam kendali atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), menurut Blane Lewis setidaknya terdapat 4 hal yang penting mengapa perlu dilakukan analisa terhadap efisiensi administrasi pajak pemerintah daerah.

Alasan yang pertama adalah pemerintah daerah telah diberikan kewenangan untuk menciptakan pajak dan retribusinya sendiri setelah diberlakukannya desentralisasi sejak tahun 2001. Sejak saat itu, pemerintah daerah cenderung telah menciptakan instrumen-instrumen pendapatan yang baru dengan lebih agresif dari sebelumnya. Dalam studi yang dilakukan Blane D Lewis (2003), diperkirakan ada sekitar 1000 pajak daerah baru yang diciptakan oleh pemerintah daerah hanya dalam periode 1 tahun setelah diberlakukannya desentralisasi fiskal. Berdasarkan studi yang dilakukan LPEM-FEUI (2005), hingga saat ini telah tercipta lebih dari 6000 pajak daerah baru selama periode 2000-2005.

Alasan kedua adalah pemerintah daerah sepertinya telah menciptakan instrumen-instrumen pendapatan yang baru dengan cara yang 'extra-legal'. Lewis (2003) memperkirakan bahwa hanya sekitar 40% dari pajak dan retribusi daerah yang baru yang disampaikan kepada pemerintah pusat untuk ditinjau dan dievaluasi seperti yang diwajibkan dalam undang-undang. Selebihnya disahkan begitu saja melalui peraturan daerah tanpa persetujuan pemerintah pusat dan oleh karenanya sering bertentangan dengan undang-undang yang diterapkan.

Universitas Indonesia

Alasan yang ketiga adalah hasil penelitian di Indonesia yang menyatakan bahwa sebagian besar instrumen baru pendapatan daerah terbukti secara ekonomi berbahaya (Barnes et al. 2005). Survey yang dilakukan oleh KPPOD ada tahun 2003 menemukan fakta bahwa bisnis swasta merasa rezim pajak daerah menghambat investasi dan berbagai kegiatan wirausaha lainnya. Dan telah terbukti bahwa perdagangan antar daerah sering terhambat akibat banyaknya pajak dan retribusi daerah yang diberlakukan (Ray 2001).

Alasan keempat adalah korupsi yang terkait dengan perpajakan daerah telah menjadi lebih nyata dibawah periode desentralisasi. Periode desentralisasi telah meningkatkan pembentukan retribusi-retribusi daerah yang tidak resmi dan ilegal, dimana pembayaran retribusi-retribusi tersebut sama sekali tidak masuk ke dalam pendapatan daerah (Von Luebke 2005). Permasalahan lain adalah berkaitan dengan penyuaipan pejabat daerah yang terjadi dalam hubungan dengan perpajakan yang sah.

Tindakan pemerintah pusat yang tidak memberikan sanksi kepada pemerintah daerah yang menciptakan pajak dan retribusi daerah secara sembarangan, dinilai telah memberikan dampak negatif bagi perekonomian daerah.

Sebagai akibat dari fenomena pajak dan retribusi daerah tersebut dan berbagai hasil negatif dari desentralisasi, maka evaluasi terkait kinerja pemerintah daerah semakin ditingkatkan. Salah satu contohnya adalah perintah presiden keada Bappenas untuk mengkoordinasikan sistem pengawasan dan mengevaluasi kinerja pemerintah daerah terhadap berbagai indikator. Salah satu aspek kinerja yang mendapat perhatian khusus dari pemerintah adalah efisiensi administrasi pendapatan asli daerah.

2. Perumusan Masalah Penelitian

Penelitian ini akan berfokus pada penghitungan efisiensi biaya administrasi pajak oleh pemerintah daerah kabupaten/kota pasca desentralisasi fiskal.

Dalam pidato pengukuhan Susijati B Hirawan sebagai guru besar tetap FEUI, beliau menyebutkan *desentralisasi fiskal*, menyangkut kewenangan menggali sumber sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintahan yang lebih tinggi, dan menentukan belanja rutin maupun investasi. Diharapkan melalui desentralisasi fiskal, suatu daerah mampu membuat perencanaan, dan merealisasikan anggaran yang paling sesuai untuk mendorong pertumbuhannya.

Selain mendapatkan kewenangan lebih atas keuangan daerahnya, Pemerintah Daerah di sisi lain mendapat tanggung jawab tambahan untuk memenuhi kebutuhan anggarannya. Salah satu alternatif yang paling mudah adalah dengan menciptakan pajak dan retribusi daerah yang baru untuk menggenjot penerimaan daerah.

Tapi tindakan pemerintah daerah tidak selamanya sejalan dengan tujuan meningkatkan kinerja perekonomian. Penciptaan instrumen penerimaan melalui pajak dan retribusi daerah menjadi kontra produktif dengan aktivitas perekonomian. Banyaknya pungutan pajak dan retribusi daerah menyebabkan terjadinya *high cost economy* yang pada akhirnya menyebabkan kegiatan perekonomian terganggu.

Di dalam skripsi ini akan dibahas mengenai komponen dari biaya administratif pemerintah daerah dalam mengumpulkan pendapatannya serta komponen yang menyebabkan apakah biaya administratif suatu daerah efisien atau tidak.

3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang dilakukan dalam skripsi ini adalah untuk melihat efisiensi biaya administratif pemerintah daerah dalam mengumpulkan pendapatannya.

Pada penelitian ini, efisiensi dari biaya administratif pajak akan dilihat dari pasca diberlakukannya desentralisasi di Indonesia, dengan menggunakan sampel kabupaten dan kota di Sumatra pada tahun fiskal 2005. Penelitian ini akan

berfokus terhadap kabupaten/kota di pulau Sumatra karena berdasarkan hasil studi terdahulu ditemukan bahwa provinsi Sumatra paling banyak memberlakukan pajak dan retribusi daerah yang baru dibanding provinsi di pulau lainnya di Indonesia.

4. Hipotesa Penelitian

Melalui penelitian pada skripsi ini diharapkan pernyataan seputar efisiensi administrasi perpajakan daerah dapat terjawab. Beberapa pernyataan terkait adalah :

- a. Jumlah output yang dihasilkan pemerintah daerah (PAD) dan harga input yang dibayarkan pemerintah daerah (GAJI) memiliki hubungan positif dengan kenaikan biaya administratif pemerintah daerah
- b. Ukuran basis perekonomian yang semakin besar (jumlah penduduk dan PDRB) dari suatu daerah memiliki hubungan positif dengan kenaikan biaya administratif pemerintah daerah
- c. Transfer biaya dari pusat kepada daerah memiliki hubungan positif dengan kenaikan inefisiensi biaya administrasi perpajakan daerah
- d. Kabupaten/kota yang merupakan hasil pemekaran cenderung lebih inefisien dalam mengelola biaya administratifnya

5. Metodologi Penelitian

Skripsi ini akan membahas tentang inefisiensi dari biaya administrasi perpajakan oleh kabupaten dan kota. Penelitian menggunakan dua pendekatan untuk menghitung biaya efisiensi administrasi pajak. Pendekatan pertama didasarkan pada indikator langsung yaitu the cost to yield ratio (biaya administrasi pajak dibagi dengan pendaatan dari pajak). Pendekatan ini banyak

digunakan pertama karena kesederhanaannya dan ketersediaan data yang relevan (McMaster pada tahun 1991).

Pendekatan yang kedua adalah dengan menurunkan dari model regresi biaya stokastik. Metode ini kurang fleksibel, tetapi memungkinkan peneliti untuk melakukan tes secara simultan terhadap beberapa hipotesa mengenai determinan dari inefisiensi administratif.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Blane D Lewis mengenai pajak dan retribusi yang diciptakan pemerintah daerah pasca desentralisasi, ditemukan hasil bahwa pemerintah daerah wilayah Sumatera lebih agresif dibandingkan wilayah lain dalam menciptakan instrumen pendapatan yang baru. Sehingga bisa disimpulkan bahwa pemerintah daerah di Sumatera memberlakukan kombinasi pajak daerah yang berbeda dengan kabupaten/kota di daerah lain (Lewis 2003b). Hal inilah yang menjadi salah satu alasan dalam penggunaan kabupaten/kota di Sumatera sebagai sampel penelitian.

Model yang akan dipakai adalah *model stochastic cost frontier* (dipakai oleh Blane D Lewis 2006). Model ini digunakan untuk mengembangkan suatu pengukuran terhadap inefisiensi biaya administratif pajak dan untuk menjelaskan inefisiensi antara pemerintah daerah.

Model ini didasarkan pada asumsi bahwa objektif dari pemerintah daerah adalah untuk meminimalkan biaya administrasi terkait dengan produksi output pada level tertentu.

Model stochastic cost frontier secara umum adalah :

$$C_i = \beta' X_i + v_i + u_i'$$

C adalah total dari biaya administratif penciptaan output daerah, x adalah vektor dari variabel penjelas, β adalah vektor dari parameter yang akan diestimasi dalam fungsi biaya, v dan u adalah disturbance term.

Tabel 1.5 Variabel Yang Digunakan Dan Definisinya Dalam Model Cost Frontier¹

Notasi	Arti	Definisi variabel (Bentuk)
COST2	Biaya Administratif Pemerintah Daerah	Biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Pendapatan Daerah
WAGE2	Gaji Rata-Rata Pegawai Negeri Sipil	Total belanja untuk gaji pegawai dalam APBD dibagi dengan jumlah pegawai negeri sipil di kabupaten / kota
LOGPAD	Log dari Pendapatan Asli Daerah	Total pendapatan Dispenda yang didapat dari jumlah penerimaan pajak dan retribusi daerah
LOGPDRB	Log dari Produk Domestik Regional Bruto	Total PDRB dari kabupaten / kota tertentu
LOGPEND	Log dari Populasi	Total penduduk di suatu kabupaten / kota
DAUKAP	Log dari Transfer dana dari pusat per kapita	Total DAU dibagi dengan jumlah penduduk
DPEM1	Variabel boneka	Bernilai =1 apabila kabupaten / kota merupakan hasil pemekaran ; =0 lainnya

6. Sistematika Penulisan

Skripsi ini akan disusun dengan urutan sebagai berikut :

i. Bab 1 PENDAHULUAN

¹ Lewis, Blane (2006) 'Local Government Taxation : an analysis of administrative cost inefficiency', Buletin of Indonesia Economic Studies. 2006

Dalam bab ini akan membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

ii. Bab 2 TINJAUAN LITERATUR

Bab ini berisi teori-teori yang digunakan untuk mendeteksi permasalahan yang akan diteliti. Sehingga diharapkan penelitian ini tidak keluar dari jalur akademis. Selain itu, bab ini juga berisi pendokumentasian dan pengkajian hasil penelitian-penelitian yang pernah dilakukan pada area yang sama sebagai bahan perbandingan dan pertimbangan bagi peneliti.

iii. Bab 3 METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang metode analisis yang di gunakan dalam penelitian dan data-data yang di gunakan beserta sumber data.

iv. Bab 4 ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Berisi analisis data yang disajikan untuk selanjutnya digunakan untuk menguji dan meneliti ketepatan model, dan penjelasan-penjelasan dari hasil perhitungan yang telah dilakukan.

v. Bab 5 KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan bagian terakhir dari penelitian ini, dengan penarikan kesimpulan dari hasil perhitungan serta saran-saran sesuai dengan hasil analisis penelitian.