

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Kemandirian daerah merupakan salah satu tujuan dari desentralisasi. Namun nampaknya kemandirian daerah tersebut tidak tercapai karena daerah semakin tergantung terhadap transfer dana dari pusat yaitu Dana Alokasi Umum (DAU)¹. Ketergantungan daerah ini diakibatkan karena daerah gagal dalam meningkatkan kapasitas fiskalnya melalui peningkatan Pendapatan Asli daerah – nya (PAD).

Salah satu unsur penyumbang PAD adalah pajak daerah². Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa ketergantungan daerah terhadap DAU merupakan implikasi dari rendahnya kemampuan daerah dalam menggali pajak daerah. Jika dibandingkan dengan keadaan sebelum desentralisasi, kemampuan daerah dalam menggali pajak yang ditunjukkan oleh rasio PAD terhadap total penerimaan justru lebih baik dibandingkan setelah desentralisasi.³

Oleh karena itu berhubungan dengan ketergantungan daerah tersebut adalah perlu bagi pemerintah pusat untuk melakukan suatu kebijakan agar masalah tersebut dapat teratasi. Kebijakan ini sangat penting karena jika tidak, maka bukan tidak mungkin anggaran pemerintah pusat akan berpotensi untuk mengalami defisit karena dana yang dianggarkan untuk daerah semakin membengkak tiap tahunnya.

¹ Ketergantungan pemerintah daerah kabupaten / kota lebih besar dibandingkan dengan pemerintah daerah provinsi. Rasio DAU terhadap total penerimaan pemerintah daerah kabupaten / kota adalah lebih dari 80 % sedangkan pada pemerintah daerah provinsi mencapai 60 % atau kurang (Maman, 2006, analisis dari tahun 1999 - 2004).

² Hanya terdapat beberapa provinsi saja yang tidak mengandalkan pajak daerah di dalam PAD- nya seperti pada Daerah Tasikmalaya, Boyoyali, Mojokerto dan Pasuruan. Rasio pajak pada daerah – daerah ini terhadap total PAD-nya dibawah 30 % (Joko, Kajian Departemen Keuangan).

³ Hanya terdapat beberapa daerah saja yang mengalami peningkatan rasio PAD terhadap total penerimaan seperti pada Provinsi Riau, Jambi dan Denpasar (Joko: kajian Departemen Keuangan).

Disamping itu rendahnya PAD akan membawa konsekuensi rendahnya pengeluaran pembangunan di daerah yang akan berpotensi untuk menurunkan tingkat investasi di daerah. Hal ini karena anggaran daerah untuk membangun atau memperbaiki sarana dan prasarana infrastruktur mengalami penurunan. Jika hal ini terjadi maka adalah sangat disayangkan sebab kecukupan *supply* infrastruktur merupakan faktor utama yang mendorong keinginan investor untuk melakukan investasi. Apalagi investasi merupakan salah satu penyumbang peningkatan pertumbuhan ekonomi di daerah yang cukup signifikan.

Namun selama ini usaha – usaha untuk meningkatkan PAD daerah adalah masih berfokus pada penerbitan pajak - pajak dan pungutan – pungutan baru yang akan berpotensi menghambat investasi (Simanjuntak, 2006). Pajak – pajak dan pungutan – pungutan ini akan membuat *high economy cost* di daerah. Oleh karena itu adalah penting bagi pemerintah pusat untuk melakukan suatu kebijakan lain untuk meningkatkan PAD daerah.

Tabel I.1 Faktor – Faktor Penentu Keputusan Investasi (%)

No	Keterangan	Persentase
1	<i>Inadequate supply of infrastructure</i>	20.5
2	<i>Inefficient government bureaucracy</i>	16.1
3	<i>Acces to financing</i>	10.8
4	<i>Policy instability</i>	10.7
5	<i>Restrictive labor regulation</i>	8.5
6	<i>Tax regulation</i>	8
7	<i>Inadequate educated workforce</i>	5.6
8	<i>Inflation</i>	5.5
9	<i>Corruption</i>	4.2
10	<i>Foreign currency regulation</i>	3.7
11	<i>Government instability</i>	2.2
12	<i>Tax rates</i>	2
13	<i>Poor work ethic labor force</i>	1.8
14	<i>Crime and theft</i>	0.5
	Jumlah	100%

Sumber: Bank Indonesia, 2007

Dengan demikian berhubungan dalam hal peningkatan PAD ini, maka terdapat sebuah alternatif solusi untuk menghilangkan ketergantungan daerah terhadap transfer dana dari pemerintah pusat tersebut. Alternatif tersebut adalah dengan cara memberikan kepada daerah

insentif untuk meningkatkan penerimaannya, yaitu dengan cara membagihasilkan pajak – pajak yang potensial yang selama ini belum dibagihasilkan kepada daerah, seperti misalnya PPN (Pajak Pertambahan Nilai), PPh badan (Pajak Penghasilan Badan), pajak ekspor dan cukai rokok⁴.

Dalam skripsi ini, penulis hanya membatasi pada bagi hasil PPN saja karena selain nilainya cukup besar, bagi hasil pajak ini juga sejalan dengan tujuan pemberian insentif kepada daerah untuk meningkatkan penerimaannya. Hal ini karena penerimaan PPN berkorelasi erat dengan pertumbuhan ekonomi daerah. Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi daerah yang ditandai dengan semakin tinggi tingkat penerimaan daerah, maka semakin besar penerimaan PPN daerah sehingga semakin besar pula porsi dana bagi hasil PPN yang akan diterima daerah. Oleh karena itu jenis bagi hasil ini selain dapat meningkatkan PAD daerah juga diharapkan akan dapat meningkatkan insentif daerah untuk meningkatkan penerimaannya.

Selanjutnya lebih khusus lagi penulis juga akan mengkaji apakah bagi hasil PPN tersebut selain dapat meningkatkan penerimaan daerah, juga dapat meningkatkan penerimaan pusat. Dengan kata lain apakah jenis bagi hasil tersebut dapat menghasilkan *win - win solution*⁵ antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga dalam simulasi bagi hasil PPN ini masalah *vertical imbalances* juga dipertimbangkan.

Terakhir penulis juga akan mengkaji bagaimana pengaruh simulasi bagi hasil pajak yang baru ini terhadap *horizontal imbalances* antar daerah. Dengan demikian judul skripsi ini adalah analisa dampak simulasi bagi hasil PPN terhadap *vertical* dan *horizontal imbalances*.

⁴ Faisal Basri, "Beberapa Pajak Pusat yang Tidak Dibagihasilkan ke Daerah", Bahan Kuliah Ekonomi Politik, disampaikan dalam Ruang PGN Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2008.

⁵ Solusi yang menguntungkan kedua belah pihak dalam hal ini adalah pemerintah pusat dan daerah (Robert, 2006).

1.2. Masalah Penelitian

Masalah utama yang diangkat dalam skripsi ini meliputi:

1. Bagaimanakah dampak simulasi dana bagi hasil Pajak Pertambahan Nilai terhadap *vertical imbalances*? Yaitu terhadap perubahan total penerimaan pusat dan total penerimaan daerah?
2. Bagaimanakah dampak simulasi dana bagi hasil PPN tersebut terhadap *horizontal imbalances*? Yaitu terhadap ketimpangan distribusi penerimaan antar daerah?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian dalam skripsi ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui dampak simulasi bagi hasil PPN terhadap *vertical imbalances* yaitu dampak simulasi bagi hasil PPN terhadap perubahan ketimpangan penerimaan antara pemerintah pusat dan daerah.
2. Mengetahui dampak simulasi bagi hasil PPN terhadap *horizontal imbalances* yaitu dampak simulasi bagi hasil PPN terhadap ketimpangan penerimaan antar pemerintah daerah.

Selain itu manfaat dari penelitian ini adalah sebagai alternatif kebijakan bagi pemerintah pusat untuk meningkatkan kemandirian daerah dengan meningkatkan kapasitas fiskal daerah melalui bagi hasil PPN.

1.4. Ruang Lingkup

Ruang lingkup studi ini adalah simulasi bagi hasil PPN pada pemerintah provinsi saja, tidak sampai pada kabupaten / kota. Hal ini karena data penerimaan PPN masing – masing daerah tersedia pada kantor wilayah provinsi yang bersangkutan.

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam studi ini adalah metode deskriptif kuantitatif yang mana metode ini digunakan untuk melihat dampak simulasi bagi hasil PPN terhadap perubahan penerimaan antara pemerintah pusat dan daerah .

Selain itu metode ini juga bermanfaat untuk melihat dampak dari bagi hasil PPN terhadap *horizontal imbalances* yaitu terhadap perubahan ketimpangan penerimaan antar daerah.

1.6. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini akan dibagi menjadi lima Bab. Bab I berisi tentang latar belakang penulis menulis skripsi ini. Kemudian Bab II berisi tinjauan literatur yang mendukung penulisan skripsi ini. Setelah itu Bab III berisi tentang gambaran metode kuantitatif deskriptif yang digunakan dalam skripsi ini. Selanjutnya Bab IV membahas analisa utama yaitu simulasi bagi hasil PPN beserta dampaknya terhadap *vertical* dan *horizontal imbalances* dan terakhir Bab V berisi tentang kesimpulan dan saran.