



Ensuring a Balanced Tax System

14 September 2021

DDTC Working Paper 2421

Mempertimbangkan Reformasi Pajak Daerah berdasarkan Analisis Subnational Tax Effort

B. Bawono Kristiaji, Denny Vissaro & Lenida Ayumi

DAFTAR ISI

A.	Pendahuluan	1
B.	Tinjauan Literatur	4
C.	Metodologi Penelitian	7
D.	Temuan Empiris	10
	D.1. Analisis Penentu Potensi Penerimaan Pajak	10
	D.2. Tren dan <i>Benchmarking Tax Effort</i> Daerah	12
	D.3. Pola <i>Tax Effort</i> dan Pilihan Kebijakan	15
E.	Penutup	20
	LAMPIRAN	25

Mempertimbangkan Reformasi Pajak Daerah berdasarkan Analisis *Subnational Tax Effort*

B. Bawono Kristiaji¹, Denny Vissaro², dan Lenida Ayumi³

A. Pendahuluan

Pada 1963, ekonom terkemuka Amerika Serikat, Nicholas Kaldor menyatakan sebagian besar pemerintah di negara berkembang perlu belajar untuk mengenakan pajak. Melalui pengenaan pajak, ia percaya bahwa pemerintah dapat memperluas penyediaan berbagai layanan publik dan dengan demikian dapat mempercepat akselerasi pembangunan dan pertumbuhan ekonomi.⁴ Selain untuk mencapai *ultimate goals* tersebut, pajak juga menjadi instrumen yang tepat untuk meningkatkan pembentukan modal yang berasal dari sumber daya lokal (*domestic resources*).

Beberapa abad kemudian, pernyataan Kaldor tersebut nampaknya telah menjelma menjadi praktik lumrah yang dilakukan di berbagai belahan dunia. Kini negara-negara berkembang terus melakukan optimalisasi kinerja pajak bahkan turut mewarnai gemerlap kompetisi pajak pada tingkat global. Namun demikian, praktik pemajakan di negara berkembang juga tak serta merta terlepas dari berbagai persoalan pada berbagai dimensi.

Salah satu persoalan dalam sistem pajak yang masih dirasakan oleh mayoritas negara berkembang ialah adanya *gap* yang cukup besar antara kinerja pajak pada tingkat nasional dengan subnasional.⁵ Di sebagian besar negara berkembang, kontribusi pajak subnasional/daerah hanya berada pada kisaran 10% dari total penerimaan pajak, angka tersebut tidak berubah signifikan dalam 30 tahun terakhir.⁶ Kondisi ini tentunya dapat mengganggu perjalanan negara berkembang dalam menggapai *ultimate goals* akselerasi pembangunan dan pertumbuhan ekonomi.

Pada konteks Indonesia, dua dekade telah berlalu sejak dimulainya babak baru otonomi daerah yang diikuti dengan desentralisasi fiskal, sebagai fondasi utama sistem pajak daerah. Selain untuk meningkatkan efisiensi layanan publik, desentralisasi fiskal juga ditujukan untuk meningkatkan kemandirian daerah.⁷ Di samping merupakan salah satu wujud nyata dari tingkat kemandirian daerah dalam melaksanakan otonominya, desentralisasi fiskal yang baik juga berkaitan dengan tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi sumber-sumber dana untuk melaksanakan pembangunan daerah (*capital investment*).⁸

¹ Partner of Tax Research & Training Services DDTC

² Manager of DDTC Fiscal Research

³ Researcher at Tax Research & Training Services DDTC

⁴ Nicholas Kaldor, "Will Underdeveloped Countries Learn to Tax?" *Foreign Affairs*, Vol. 41, Issue 2, (1963): 410-419.

⁵ Richard M. Bird, "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment," *IMF Working Paper*, No. 99, Vol. 165, (Des, 1999): 3.

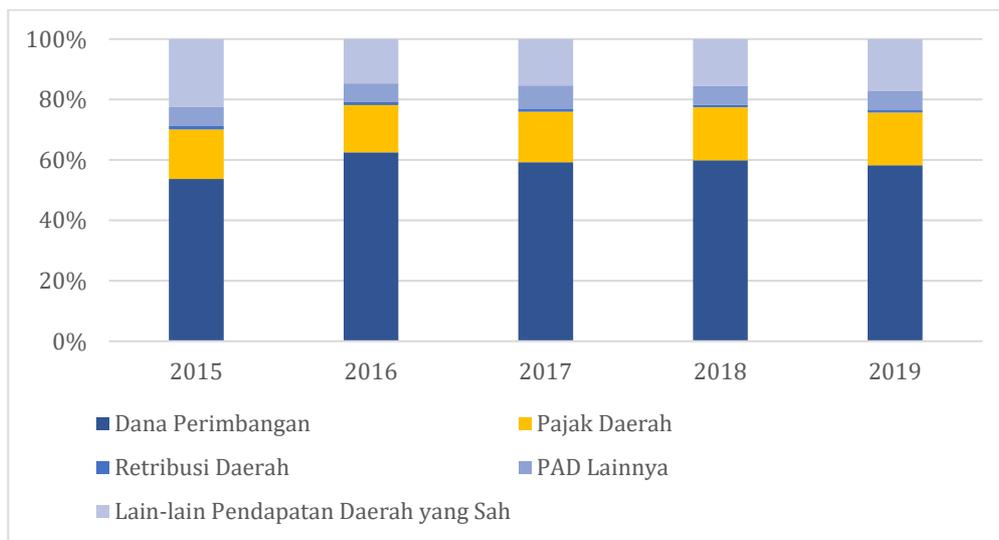
⁶ Roy Bahl dan Sally Wallace, "Public Financing in Developing and Transition Countries," *Public Budgeting and Finance*, Silver Anniversary Issue, (2005): 83-98.

⁷ Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, (1999): 1132.

⁸ Hansjorg Blochliger dan Oliver Petzold, "Taxes or Grants: On the Revenue Mix of Sub-Central Governments", *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Governments* No. 7 (2009): 8.

Rendahnya kapasitas fiskal daerah menjadi salah satu persoalan krusial mengingat kondisi kemandirian daerah yang masih jauh panggang dari api. Persoalannya saat ini, peran pajak daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) terbesar nyatanya belum optimal. Daerah masih memiliki ketergantungan yang besar kepada pemerintah pusat dalam menggerakkan roda pembangunan. Pada periode 2015-2019, kontribusi dana perimbangan masih mendominasi total pendapatan daerah dengan rata-rata sebesar 58%. Pada periode yang sama, secara agregat terdapat pula tren peningkatan realisasi dana perimbangan setiap tahunnya dengan rata-rata pertumbuhan mencapai 6,9% per tahun.⁹

Gambar 1 Struktur Pendapatan Daerah, 2015-2019



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, diolah

Salah satu upaya dalam meningkatkan kualitas desentralisasi fiskal ialah lewat reformasi struktural, dengan melakukan revisi terhadap Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (RUU HKPD). RUU ini didesain untuk mendorong upaya pengalokasian sumber daya nasional yang efektif dan efisien melalui hubungan keuangan pusat dan daerah yang transparan, akuntabel dan berkeadilan,¹⁰ Selain melakukan penyesuaian dan reformulasi hubungan fiskal antarpemerintah, RUU HKPD juga berfokus untuk memperkuat sistem pajak daerah. Beberapa reformasi pajak daerah yang termaktub pada RUU HKPD meliputi simplifikasi struktur pajak daerah serta memperkenalkan skema opsen pajak (*piggybacking*).

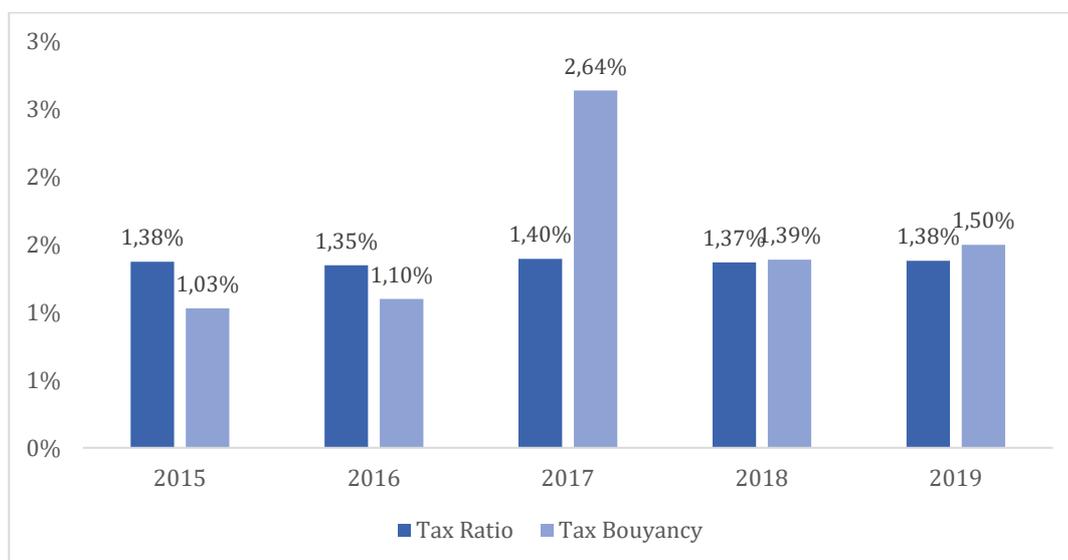
Dalam mendukung upaya reformasi struktural tersebut, urgensi atas pelaksanaan evaluasi kinerja pajak daerah nampaknya menjadi semakin krusial untuk dilakukan. Secara konseptual, evaluasi kinerja pajak sebagai suatu kebijakan publik penting dilakukan untuk mengukur tingkat efisiensi, keluaran, dan dampak dari kebijakan tersebut. Lebih lanjut, hasil evaluasi tersebut menjadi patokan (*benchmark*) untuk menetapkan sistem pajak yang akan datang agar dapat mencapai tujuan yang dikehendaki.¹¹

⁹ Kementerian Keuangan, "Nota Keuangan Beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020," Internet, dapat diakses melalui: <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/uu-apbn-dan-nota-keuangan/uu-apbn-dan-nota-keuangan-2020/>.

¹⁰ Kementerian Keuangan, "RUU HKPD untuk Pemerataan Kesejahteraan Masyarakat di Seluruh Pelosok Indonesia," Internet, dapat diakses melalui: <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ruu-hkpd-untuk-pemerataan-kesejahteraan-masyarakat-di-seluruh-pelosok-indonesia/>.

¹¹ William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction (second edition)*, New York: Prentice Hall Inc, 2003, 13.

Gambar 2 Tren Tax Ratio dan Tax Buoyancy Daerah, 2015-2019



Sumber: DJPK Kementerian Keuangan dan BPS, diolah

Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab dalam melakukan evaluasi ialah bagaimana upaya dari daerah dalam memobilisasi penerimaan pajaknya? Apa saja faktor determinan yang memengaruhi dan menentukan tingkat kinerja pajak di masing-masing daerah? Sejauh mana upaya memobilisasi penerimaan pajak daerah tersebut dapat diperbaiki dan apa opsi kebijakan yang tersedia? *Working paper* ini kemudian ditujukan untuk menelusuri jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Secara umum, terdapat beberapa indikator yang sering digunakan dalam mengukur kinerja penerimaan pajak yakni *tax ratio*, *tax gap*, dan *tax effort*.¹² Kajian ini menggunakan indikator *tax effort* untuk melakukan evaluasi kinerja pajak pemerintah daerah yang didasari oleh dua keunggulan. *Pertama*, *tax effort* turut mempertimbangkan faktor-faktor yang dianggap memengaruhi besaran penerimaan pajak seperti halnya kapasitas otoritas pajak, kondisi ekonomi, dan struktur demografi.¹³ *Kedua*, indikator ini lebih lanjut dapat digunakan untuk melakukan analisis *benchmarking* kinerja pajak dengan membandingkan nilai indeks *tax effort* antardaerah. Melalui hasil *benchmarking* indeks *tax effort*, harapannya dapat menjadi referensi dan pemetaan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan pajak daerah ke depan.

Dalam mengukur *tax effort* daerah, *working paper* ini akan melakukan observasi melalui metode *sampling* pada 113 kabupaten/kota yang terletak di Pulau Jawa (di luar Provinsi DKI Jakarta).¹⁴ Daerah observasi ini dipilih karena dianggap dapat merepresentasikan berbagai variasi tingkat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan pada sebagian besar daerah di Indonesia.

¹² Adapun, *tax gap* didefinisikan sebagai selisih antara penerimaan pajak yang diperoleh dengan penerimaan pajak yang seharusnya dapat diperoleh. Sementara *tax effort* didefinisikan rasio antara penerimaan pajak yang diperoleh terhadap estimasi penerimaan pajak yang seharusnya dapat diperoleh atau potensi penerimaan pajak (*taxable capacity*).

¹³ Jane Gale Stotsky dan Aseggedech WoldeMariam, "Tax Effort in Sub Saharan Africa," *IMF Working Papers*, No. 97/107, (1997): 4.

¹⁴ Provinsi DKI Jakarta dikecualikan karena memiliki kewenangan pemungutan (*tax assignment*) seluruh jenis pajak yang diserahkan di tingkat provinsi (5 jenis pajak) dan kabupaten/kota (11 jenis pajak).

B. Tinjauan Literatur

Dalam melakukan analisis *tax effort* tingkat daerah, tentunya tidak dapat dilepaskan dari konsep-konsep dasar mengenai otonomi daerah, desentralisasi fiskal, serta pajak daerah (*local tax*) itu sendiri. Berdasarkan literatur yang berkembang, salah satu instrumen utama dari desentralisasi fiskal ialah pemberian wewenang bagi daerah untuk menggali sumber penerimaan yang ada sesuai dengan potensi daerah, salah satunya melalui pemungutan pajak.¹⁵ Di sisi lain, desentralisasi fiskal juga erat kaitannya dengan hubungan fiskal antarpemerintah, melalui dana transfer (*intergovernmental transfer*) sebagai instrumen utamanya.¹⁶

Secara ideal, salah satu karakteristik utama daerah mampu melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah menumpu pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya secara mandiri. Artinya, tingkat proporsi ketergantungan kepada pemerintah pusat yang semakin mengecil dan diharapkan bahwa pendapatan asli daerah harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah.

Namun demikian, saat ini implementasi desentralisasi fiskal dan pelaksanaan pajak daerah masih banyak menemukan aral permasalahan. Di Indonesia, pemerintah daerah memiliki PAD yang tidak mencukupi dibandingkan dengan penerimaan yang didapatkan dari dana transfer. Fenomena ini tidak hanya terjadi di Indonesia, namun juga di berbagai negara lainnya seperti India, Kamboja, dan Vietnam yang kontribusi pajak daerahnya kurang dari 5% terhadap total PAD.¹⁷

Selain itu, basis pajak di negara berkembang juga masih lebih terbatas dibandingkan dengan negara maju. Teori tradisional desentralisasi fiskal memang menetapkan basis pajak yang sangat terbatas bagi pemerintah daerah.¹⁸ Berdasarkan teori tersebut, pajak daerah seharusnya hanyalah yang memiliki tiga karakteristik utama yakni mudah dikelola secara lokal, dibebankan kepada penduduk daerah tersebut, serta tidak menimbulkan disharmoni atau persaingan antarpemerintah daerah atau antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.¹⁹ Salah satu justifikasi rendahnya diskresi dari pemerintah daerah dalam pengenaan pajak adalah kekawatiran dari pemerintah pusat untuk kehilangan kendali ekonomi makro.

Melalui sistem pajak daerah yang kuat, akuntabilitas fiskal pemerintah daerah dalam rangka penyediaan layanan publik akan lebih besar ketimbang jika sebagian besar dibiayai oleh dana transfer.²⁰ Selain itu, ketergantungan terhadap pajak daerah juga memiliki keunggulan untuk menerapkan disiplin fiskal pada pemerintah daerah. Porsi pembiayaan yang lebih besar dari

¹⁵ Jorge Martinez Vazquez dan Robert M. McNab, "Fiscal Decentralization and Economic Growth," *Georgia State Andrew Young School of Policy Working Paper*, No. 01-01, (2001): 11.

¹⁶ Robin Broadway dan Anwar Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principle and Practice*, Washington D.C.: The World Bank, 2007.

¹⁷ Robert Taliércio, "Subnational Own-Source Revenue: Getting Policy and Administration Right," dalam *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, Washington DC: The World Bank, 2005, 107-128.

¹⁸ Richard A. Musgrave, "Who Should Tax, Where and What?" in *Tax Assignment*, dalam *Federal Countries* ed. Charles McLure, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983: 2-19.

¹⁹ Menurut Bird (2001), terdapat kriteria lain seperti basis pajak seharusnya bersifat *immobile*, penerimaannya bisa mencukupi kebutuhan anggaran daerah, serta stabil dan bisa diprediksi. Lihat Richard Bird, "Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance," dalam *The Challenges of Urban Governments: Policy and Practices*, Eds M. Freire dan R. Stren, Washington, DC: World Bank Institute, 2001.

²⁰ Roy Bahl dan Richard Bird, "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward," *Public Budgeting and Finance*, Vol. 28, Issue 4, (Nov 2008): 4.

pajak daerah akan meningkatkan ruang fiskal pemerintah daerah dalam melakukan belanja dan pembiayaan sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan.²¹

Terlepas dari potensi masalah tersebut, argumen kuat yang kerap timbul-tenggelam mengarah pada penguatan pajak daerah salah satunya melalui perluasan basis pajak. Dengan kata lain, adanya *tax assignment* yang lebih besar di mana terdapat adanya jenis pungutan pajak baru ataupun skenario opsen. Walau demikian, terdapat dugaan bahwa dengan berbagai jenis pungutan yang ada saat inipun, banyak pemerintah daerah belum mampu memungut secara optimal atau di bawah *taxable capacity*.²²

Dalam mengatasi berbagai fenomena tersebut, reformasi perpajakan tidak hanya dapat difokuskan pada pembenahan kebijakan dan regulasi, tetapi mesti menyasar kepada tataran administrasi pajak. Hal tersebut menggeser bandul permasalahan ke arah tata kelola pajak daerah. Tata kelola pajak yang baik (*good tax governance*) merupakan faktor kunci dari keberhasilan kinerja pajak. Melalui *good tax governance*, pemerintah dapat memobilisasi basis pajak domestik sebagai mekanisme kunci bagi daerah untuk ketergantungan terhadap sumber daya pendanaan tunggal. Selain itu, pengelolaan pajak yang baik juga dapat memperkuat legitimasi pemerintah melalui peningkatan akuntabilitas pemerintah kepada masyarakat administrasi negara yang efektif, dan pengelolaan keuangan publik yang baik.²³

Untuk menilai kinerja tata kelola pajak, indikator *tax effort* menjadi salah satu ukuran yang sering digunakan. *Tax effort* didefinisikan sebagai rasio antara penerimaan pajak yang diperoleh terhadap estimasi penerimaan pajak yang seharusnya dapat diperoleh atau potensi penerimaan pajak (*taxable capacity*).²⁴ Khusus dalam konteks pajak daerah Indonesia, perhitungan *tax effort* jelas akan lebih memberikan manfaat dibandingkan pengukuran *tax ratio*. *Pertama*, sebagai evaluasi sejauh mana upaya yang dilakukan tiap daerah dalam memungut potensi pajak. *Kedua*, dapat memberikan jawaban mengenai perlu atau tidaknya perluasan kewenangan pemungutan pajak di tingkat daerah.

Dalam perkembangan literatur, estimasi *tax effort* banyak dilakukan melalui model ekonometrika. Metode ini merupakan suatu metode tidak langsung (*indirect method*) yang digunakan untuk memperkirakan potensi penerimaan pajak berdasarkan analisis regresi yang diamati melalui berbagai indikator dan variabel sebagai *proxy* dari basis pajak.²⁵ Beberapa indikator dan variabel yang banyak digunakan meliputi faktor ekonomi, sosial, demografi, dan lain sebagainya. Sebagai informasi, analisis *tax effort* relatif banyak ditemukan di tingkat negara (nasional) dan terbatas di tingkat daerah (subnasional).

Studi pionir *tax effort* yang dilakukan oleh Bahl (1971) dan Chelliah et. al. (1975)²⁶ menunjukkan bahwa perbedaan potensi penerimaan pajak (*taxable capacity*) di berbagai negara sangat dipengaruhi oleh berbagai kombinasi variabel determinan di masing-masing negara tersebut. Menurut Bahl, *taxable capacity* merupakan fungsi dari tahapan pembangunan dan keterbukaan

²¹ *Ibid*, 5

²² Pertanyaan ini seyogianya menjadi pekerjaan rumah dari setiap kepala daerah. Upaya pembangunan dan janji-janji kampanye politik akan lebih realistis jika diimbangi dengan strategi untuk mengoptimalkan atau memobilisasi penerimaan di daerahnya.

²³ Joseph Aye, et. al., "Good Tax Governance in Africa," CHR. Michelsen Institute Commissioned Report, No.8, (2010): 3

²⁴ Jane Gale Stotsky dan Aseggedech WoldeMariam, "Tax Effort in Sub Saharan Africa," IMF Working Papers, No. 97/107, (Sept, 1997): 4.

²⁵ Anabel Zarate Marxo dan Jaime Valles Gimenez, "Regional Tax Effort in Spain," *Economics*, Vol. 13, No. 31, (2019): 4.

²⁶ Raja J. Chelliah, Hessel J. Baas, dan Margaret R. Kelly, "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries," *IMF Staff Papers* Vol. 2, No, 1 (1975).

ekonomi.²⁷ Beberapa variabel yang digunakan meliputi tingkat pendapatan per kapita, kontribusi sektoral terhadap PDB, ukuran demografi, dan tingkat keterbukaan ekonomi.

Sementara itu, penelitian terkini mengenai *tax effort* telah banyak melakukan penyesuaian dari studi-studi sebelumnya dengan memperkenalkan indikator kualitas institusi. Selain variabel tradisional yang telah banyak digunakan pada literatur terdahulu, Gupta (2007) menambahkan variabel yang tidak terkait dengan basis pajak seperti halnya indeks korupsi. Hal serupa juga dilakukan pada studi Le et al (2012) yang turut menggunakan ukuran korupsi serta birokrasi dalam mengestimasi potensi penerimaan pajak. Selain itu, studi ini juga menambahkan variabel pertumbuhan populasi serta ukuran ekonomi nonformal (*shadow economy*) dalam estimasinya.

Penelitian yang dilakukan oleh Dioda (2012) berisi lebih banyak lagi institusional dan variabel lainnya termasuk indeks kebebasan sipil dan hak politik, stabilitas politik, urbanisasi, tingkat pendidikan, serta ukuran *shadow economy*. Meskipun secara umum variabel institusional memiliki hasil yang signifikan terhadap kinerja pajak, perlu dicatat bahwa posisinya merupakan variabel penjelas (*explanatory variables*) mengenai perbedaan penerimaan pajak antarwilayah, bukan upaya perpajakan yang terkait dengan dasar penerimaan pajak secara langsung.²⁸

Berbeda dengan mayoritas studi yang menganalisis *tax effort* di tingkat nasional atau antarnegara, Marco dan Gimenez (2019) mengkaji secara mendalam faktor determinan *tax effort* tingkat daerah di Spanyol. Selain menggunakan berbagai variabel ekonomi, sosial, dan demografi, menariknya studi ini juga menggunakan variabel fiskal yaitu realisasi dana transfer pemerintah pusat terhadap total pendapatan daerah. Melalui analisis data panel dengan metode *stochastic frontier analysis* (SFA), studi ini menunjukkan bahwa desain dana transfer berpotensi untuk mengurangi *tax effort* dari daerah.

Tabel 1 Tinjauan Literatur dalam Mengestimasi Taxable Capacity dan Tax Effort

Penulis	Cakupan Penelitian	Variabel Dependen	Periode Penelitian	Variabel yang Signifikan
Bahl (1971)	Data panel, 49 negara berkembang	Rasio pajak	1966 - 1968	PDB per kapita, penerimaan sektor pertanian terhadap PDB, penerimaan sektor pertambangan terhadap PDB, penerimaan ekspor terhadap PDB
Gupta (2007)	Data panel, 125 negara secara global	Rasio pajak	1980 - 2005	PDB per Kapita, penerimaan sektor pertanian terhadap PDB, impor terhadap PDB, tingkat korupsi,
Le et al (2012)	Data panel, 110 negara secara global	Rasio pajak	1994- 2009	PDB per Kapita, penerimaan sektor ekspor dan impor terhadap PDB, penerimaan sektor pertanian terhadap PDB, <i>age dependency ratio</i> , indeks korupsi
Dioda (2012)	Data panel, 32 negara Amerika	Rasio Pajak	1990 - 2009	PDB per Kapita, penerimaan sektor pertanian terhadap PDB, penerimaan sektor ekspor dan impor terhadap PDB, defisit fiskal terhadap PDB, indeks

²⁷ Roy W. Bahl, "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis," IMF Staff Papers, Vol. 18, No. 3, (Januari, 1971): 573.

²⁸ Marcelo Piancastelli dan A.P. Thirlwall, "The Determinants of Tax Revenue and Tax Effort in Developed and Developing Countries: Theory and New Evidence 1996-2015," *Nova Economia*, Vol. 3, No.3, (2020): 881.

	Latin dan Karibia			kebebasan sipil, tingkat pendidikan, ukuran <i>shadow economy</i>
Kristiaji (2013)	Data panel, 115 negara secara global	Rasio Pajak	1996-2011	PDB per kapita, nilai tambah sektor pertanian, <i>age dependency ratio</i> , <i>shadow economy</i> , dan efektivitas pemerintahan
Marco dan Gimenez (2019)	Data panel, 15 daerah di Spanyol	Realisasi penerimaan pajak	2002-2012	PDRB per kapita, modal swasta, dana transfer, belanja pemerintah daerah, pertumbuhan populasi, kepadatan penduduk

Sumber: Berbagai sumber, diolah

C. Metodologi Penelitian

Secara umum, terdapat empat pendekatan yang digunakan dalam literatur untuk *menentukan tax effort* yakni *standard regression*, *stochastic frontier*, *budget balance*, dan *welfare maximization*. Masing-masing pendekatan memiliki perbedaan mendasar pada mekanisme perhitungan variabel kunci dari potensi penerimaan pajak.²⁹

Tabel 2 Pendekatan Kuantitatif dalam Penelitian *Tax Effort*

No.	Pendekatan	Penjelasan
1.	<i>Standard regression</i>	Indeks <i>tax effort</i> diukur sebagai rasio antara penerimaan pajak aktual terhadap potensi penerimaan pajak (<i>taxable capacity</i>). Potensi penerimaan pajak, dihasilkan dari nilai yang diprediksi berdasarkan analisis regresi.
2.	<i>Stochastic frontier</i>	Pendekatan ini merupakan perpanjangan dari model regresi standar yang didasari oleh premis bahwa batas kemungkinan produksi penerimaan pajak maksimum dapat dicapai dengan mempertimbangkan serangkaian faktor determinan. Oleh karenanya hasil estimasi antara pendekatan regresi standar dengan analisis <i>stochastic frontier</i> akan sangat berkorelasi dan memiliki hubungan substitusi. Perbedaan antara <i>stochastic frontier</i> dengan regresi standar hanya terletak pada interpretasi <i>taxable capacity</i> yang lebih objektif terlepas dari kendala kelembagaan tertentu.
3.	<i>Budget balance</i>	Pendekatan ini merupakan pendekatan yang cukup sederhana karena tidak menggunakan regresi atau teknik ekonometrika lainnya. Dalam pendekatan ini, <i>tax effort</i> diukur sebagai rasio kinerja perpajakan yang seimbang dengan target belanja pemerintah yang ditetapkan.
4.	<i>Welfare maximization</i>	Indeks <i>tax effort</i> dihitung sebagai akumulasi dari rasio penerimaan pajak aktual ditambah dengan rasio target pajak yang telah diprediksi.

Sumber: Basil Dalagamas, Panagiotis Palaios, dan Stefanos Tantos, "A New Approach to Measuring Tax Effort," *Economies*, Vol. 7, No. 77, 2019.

²⁹ Basil Dalagamas, Panagiotis Palaios, dan Stefanos Tantos, "A New Approach to Measuring Tax Effort," *Economies*, Vol. 7, No. 77, (2019): 143.

Berdasarkan tinjauan pada Tabel 2, kajian ini memilih pendekatan *standard regression* dalam mengestimasi potensi penerimaan pajak (*taxable capacity*). Terdapat beberapa alasan yang mendasari kami untuk menggunakan pendekatan *standard regression*.

Pertama, *standard regression* dapat dikatakan sebagai pendekatan utama dalam melakukan estimasi *tax effort*. Pendekatan ini digunakan oleh sebagian besar studi acuan *tax effort* seperti halnya yang diterbitkan oleh IMF (Fenochitto dan Pessino, 2013), World Bank (Le et al, 2012), serta beberapa ekonom terkemuka lainnya.³⁰

Kedua, pendekatan *standard regression* mempertimbangkan seluruh variabel yang berpotensi memengaruhi kinerja penerimaan pajak secara seimbang, Hal ini tentunya krusial dalam melakukan evaluasi komprehensif, mengingat terdapat berbagai karakteristik non-pajak seperti aspek sosial, ekonomi, dan demografi yang turut memengaruhi kinerja penerimaan pajak daerah.³¹ *Ketiga*, indeks *tax effort* pada *standard regression* diukur sebagai rasio antara penerimaan pajak aktual terhadap potensi penerimaan pajak (*taxable capacity*), sesuai dengan definisi dan konsep *tax effort* yang digunakan secara luas.

Variabel dependen dalam penelitian ini akan menggunakan data penerimaan pajak daerah.³² Lebih lanjut lagi, variabel independen yang diduga berpengaruh bagi penerimaan pajak akan terdiri atas beberapa elemen.

Dari perspektif kapasitas dan aktivitas ekonomi, dipilih variabel PDRB per kapita serta proporsi konsumsi terhadap PDRB. Secara khusus, komposisi sektor konsumsi dipertimbangkan karena mengingat jenis pajak daerah yang berbasis konsumsi, seperti halnya pajak restoran, pajak hiburan, dan sebagainya. Sedangkan, variabel populasi dan lama tingkat sekolah merepresentasikan aspek demografi di suatu daerah.

Penelitian ini juga menggunakan indikator yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah. *Pertama*, dari sisi proses penganggaran dan indikasi ketergantungan transfer dari pemerintah pusat melalui variabel DAU pada tahun sebelumnya. *Kedua*, variabel opini audit BPK yang mencerminkan tata kelola keuangan daerah.

Metode regresi yang kemudian digunakan ialah analisis data panel dengan model *fixed effect*. Seluruh rangkaian uji asumsi klasik dan uji spesifikasi model telah dilakukan untuk memberikan kepastian bahwa persamaan regresi yang didapatkan memiliki ketepatan dalam estimasi serta tidak bias dan konsisten.

Persamaan ekonometrika dengan metode data panel pada kajian ini adalah sebagai berikut:

$$\ln \text{TAXREV}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln \text{PDRBK}_{it} + \beta_2 \text{DAU}_{it-1} + \beta_3 \ln \text{POP}_{it} + \beta_4 \text{SCHOOL}_{it} + \beta_5 \text{BPK}_{it} + \beta_6 \text{CONS}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Di mana:

$$\beta_0 = \text{Constant Term}$$

³⁰ Beberapa studi pionir *tax effort* lainnya yang juga menggunakan pendekatan *standard regression* meliputi Bahl (1971); Lotz dan Mors (1970); Leuthold (1991); Tanzi (1992); Stotsky dan WoldeMariam (1997); Piancastelli (2001), dan Gupta (2007).

³¹ Karakteristik *standard regression* yang mempertimbangkan seluruh variabel secara seimbang di sisi lain juga menuai kritik dari para ekonom karena dikhawatirkan data yang terkait indikator non-pajak (aspek sosial, ekonomi, demografi, dan lain sebagainya) masih memiliki tingkat validitasnya masih rendah.

³² Adapun indikator ini lebih diutamakan dibandingkan dengan indikator *tax ratio* daerah. Alasannya, *tax ratio* menggunakan PDRB sebagai penyebut yang secara tidak langsung juga merepresentasikan variabel kapasitas ekonomi dari suatu daerah padahal variabel tersebut dianggap memiliki hubungan kausalitas dengan penerimaan pajak.

β_{1-6}	= Koefisien pengaruh setiap variabel
TAXREV	= Total penerimaan pajak daerah di kabupaten/kota (juta rupiah)
PDRBK	= PDRB per kapita kabupaten/kota (juta rupiah)
DAU	= Realisasi DAU terhadap total penerimaan kabupaten/kota (persen)
POP	= Jumlah penduduk di kabupaten/kota (ribu orang)
SCHOOL	= Rata-rata lama sekolah (<i>mean years of schooling</i>) di kabupaten/kota (tahun)
BPK	= Status Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (skala)
CONS	= Rasio PDRB pengeluaran rumah tangga terhadap total PDRB (persen)
i	= Individu (kabupaten/kota)
t	= Waktu (tahun)
ε	= <i>Error term</i>

Seluruh variabel independen tersebut diprediksi memiliki kausalitas positif terhadap penerimaan pajak daerah. Pengecualian hanya atas komposisi DAU di tahun sebelumnya serta status audit. DAU tahun sebelumnya diperkirakan akan berpengaruh bagi penetapan target dalam siklus anggaran serta perilaku 'kerja keras' tiap daerah dalam mengoptimalkan penerimaan pajak. Sedangkan, skala opini audit BPK mencerminkan tata kelola keuangan daerah yang mencakup wajar tanpa pengecualian (skala 1), wajar dengan pengecualian (skala 2), dan tidak wajar (skala 3). Artinya, kian tinggi skala akan berdampak negatif bagi penerimaan pajak daerah.

Kajian ini mengambil sampel seluruh kabupaten dan kota yang terletak di Pulau Jawa dengan jumlah 113 kabupaten/kota (kecuali kotamadya dan kabupaten di Provinsi DKI Jakarta) pada periode 2015-2019. Data diambil dari beberapa sumber yaitu Kementerian Keuangan, Badan Pusat Statistik (BPS), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Tabel 3 Statistik Deskriptif Data Penelitian

Variabel	Obs.	Mean	Std. Dev.	Min	Max
lnTAXREV	565	11.689	1.157	9.069	15.206
lnPDRBK	565	3.235	.589	2.401	5.747
DAU	565	.43	.079	.033	.601
lnPOP	565	6.86	.756	4.794	8.714
SCHOOL	565	7.871	1.574	3.65	11.8
BPK	565	1.124	.335	1	3
CONS	565	.668	.182	.027	.966

Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

Berdasarkan hasil pengujian awal, tidak terdapat nilai *partial correlation* antarvariabel yang lebih besar daripada 0,75 sehingga model tidak memiliki masalah multikolinearitas. Selain itu, untuk melihat sejauh mana metode *fixed effect* (FE) telah secara baik mengestimasi faktor-faktor yang memengaruhi penerimaan pajak -terlebih jika akan dibandingkan dengan opsi penggunaan *random effect* (RE)- maka, dibutuhkan *hausman test*.³³

³³ *Hausman test* dipergunakan untuk menguji efisiensi hasil regresi FE dengan RE. Dari hasil pengujian hausman menunjukkan bahwa nilai Prob>chi2 sebesar 0,0000, lebih kecil dari nilai α (0,05). Artinya H0: REM ditolak dan H1: FEM diterima. Sehingga kesimpulan akhir yang dapat diambil adalah menggunakan *model fixed effect*.

D. Temuan Empiris

D.1 Analisis Penentu Potensi Penerimaan Pajak

Serupa dengan berbagai literatur empiris sebelumnya, penelitian ini mendefinisikan potensi penerimaan pajak (*taxable capacity*) sebagai nilai yang dihitung melalui estimasi koefisien dari masing-masing variabel determinan kinerja penerimaan pajak, dengan mempertimbangkan karakteristik khusus dari masing-masing wilayah.³⁴ Berdasarkan persamaan di bagian sebelumnya, dilakukan analisis data panel menggunakan metode *fixed effect* dengan hasil estimasi sebagaimana ditampilkan pada Tabel 4.

Hasil regresi menunjukkan bahwa seluruh variabel independen secara statistik signifikan dalam menjelaskan kinerja penerimaan pajak daerah pada 113 kabupaten/kota di Pulau Jawa periode 2015-2019.³⁵ Selain itu, koefisien yang diestimasi juga memiliki nilai/tanda yang selaras dengan hipotesis dan mayoritas literatur empiris sebelumnya.

Tabel 4 Hasil Estimasi Regresi Panel Model *Fixed Effect* (2015-2019)

lnTAXREV	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf Interval]	Sig
lnPDRBK	2.016	.176	11.43	0	1.669 2.363	***
DAU	-.489	.267	-1.83	.067	-1.014 .035	*
lnPOP	2.322	.46	5.05	0	1.418 3.227	***
SCHOOL	.166	.06	2.74	.006	.047 .285	***
BPK	-.068	.028	-2.45	.015	-.123 -.014	**
CONS	.893	.509	1.76	.08	-.107 1.892	*
Constant	-12.365	3.285	-3.76	0	-18.821 -5.908	***

Mean dependent var	11.702	SD dependent var	1.161
R-squared	0.626	Number of obs	565
F-test	124.294	Prob > F	0.000
Akaike crit. (AIC)	-538.249	Bayesian crit. (BIC)	-507.891

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

Kemiripan arah hubungan ini seperti yang ada dalam penelitian Bahl (1971), Chelilah et. al, (1975), dan Gupta (2017), yang menunjukkan produk domestik regional bruto (PDRB) per kapita berpengaruh signifikan dan berkorelasi positif dengan realisasi penerimaan pajak. Hal ini juga selaras dengan karakteristik pajak daerah di Indonesia yang cenderung elastis (*buoyant*) dan *pro-cyclical* terhadap pertumbuhan ekonomi (lihat Gambar 2). Artinya, tata kelola pajak yang mendukung aktivitas perekonomian dan pembentukan investasi juga berpotensi untuk meningkatkan kinerja penerimaan pajak daerah. Fokus pemerintah daerah untuk menciptakan

³⁴ Tuan Minh Le, Blanca Moreno-Dodson, dan Nihal Bayraktar., *Op. Cit.*, 11

³⁵ Berdasarkan pengujian heteroskedastisitas menggunakan uji Breusch-Pagan-Godfrey, pada tingkat signifikansi (α) = 5%, nilai probabilitas (P-value) < α maka model masih memiliki masalah heteroskedastisitas. Namun demikian, hasil estimasi telah bebas dari masalah heteroskedastisitas karena telah dikoreksi menggunakan metode *White's heteroscedasticity-corrected standard errors* atau sering disebut sebagai *robust standard errors*.

lingkungan usaha (*business environment*) yang ramah bagi kegiatan ekonomi pada akhirnya akan berdampak positif bagi penerimaan pajak.³⁶

Hal serupa juga ditemukan pada variabel ekonomi lainnya yaitu tingkat konsumsi masyarakat. Berdasarkan hasil regresi ditemukan bahwa daerah yang memiliki tingkat konsumsi tinggi cenderung mengumpulkan penerimaan pajak yang lebih besar. Hal ini utamanya dikarenakan mayoritas pajak daerah tingkat kabupaten/kota berbasis konsumsi, seperti halnya pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, dan lain sebagainya. Pada berbagai literatur pajak, sebagian besar pajak atas konsumsi juga dinilai menjadi pos penerimaan yang stabil dan cenderung tahan akan guncangan krisis ekonomi.³⁷

Temuan ini juga bisa diletakkan dalam konteks hubungan antara pertumbuhan dan optimalisasi penerimaan pajak. Seperti diketahui, pajak berbasis kekayaan dan konsumsi relatif memberikan distorsi yang relatif lebih rendah terhadap pertumbuhan ekonomi jika dibandingkan pajak yang berbasis penghasilan.³⁸ Menariknya, seluruh jenis *tax assignment* di tingkat kabupaten/kota adalah berbasis kekayaan -misalkan pajak bumi dan bangunan pedesaan dan perkotaan (PBB P2)-serta berbasis konsumsi. Dengan demikian, seharusnya tidak ada 'kekhawatiran' bagi pemerintah daerah akan adanya distorsi pertumbuhan akibat upaya optimalisasi penerimaan pajak. Strategi pertumbuhan ekonomi -yang akan memperluas basis pajak- bisa dilaksanakan secara beriringan dengan strategi optimalisasi penerimaan pajak.

Variabel jumlah populasi juga memiliki koefisien positif yang artinya bergerak lurus terhadap realisasi penerimaan pajak. Semakin besar populasi di suatu daerah, maka akan meningkatkan basis pajak dan pada gilirannya dapat meningkatkan realisasi penerimaan pajak. Sementara itu, variabel rata-rata lama sekolah juga menunjukkan hasil yang positif dan signifikan terhadap penerimaan pajak. Artinya, semakin lama masyarakat di suatu daerah mendapatkan pendidikan formal, maka berpotensi untuk meningkatkan kesadaran dalam melakukan kewajiban pajak sehingga penerimaan pajak turut meningkat.

Survei yang dilakukan oleh OECD (2012) juga menunjukkan bahwa tingkat pendidikan merupakan salah satu faktor sosioekonomi determinan dalam memengaruhi tingkat *tax morale* dari masyarakat.³⁹ Dalam konteks ini, pendidikan memiliki sifat *double dividend* yakni melalui manfaat intrinsiknya serta dampak akuntabilitas yang muncul dari kepuasan masyarakat terhadap penyediaannya.

Hasil sebaliknya ditemukan pada variabel rasio DAU terhadap total penerimaan daerah serta hasil audit BPK terhadap LKPD yang memiliki nilai koefisien negatif. Berdasarkan hasil regresi tersebut, daerah yang penerimaan daerahnya banyak berasal dari DAU memiliki kecenderungan akan mengumpulkan penerimaan pajak yang lebih rendah pada tahun berikutnya. Temuan tersebut memperkuat berbagai literatur teoritis dan empiris sebelumnya yang menunjukkan ketergantungan dana transfer dari pemerintah pusat dapat berimplikasi negatif terhadap kinerja pajak daerah. Laporan World Bank yang dirilis pada 2020 juga menemukan bahwa formula

³⁶ Hal ini sejalan dengan agenda pemerintah melalui UU Cipta Kerja yang turut mencakup adanya keselarasan kebijakan fiskal pusat dan daerah.

³⁷ Hannah Simon dan Michelle Harding, "What Drives Consumption Tax Revenues? Disentangling Policy and Macroeconomics Driver," *OECD Taxation Working Papers*, No. 47, (2020): 6.

³⁸ Lihat Christopher Heady, et.al, "Tax Policy for Economic Recovery and Growth," *School of Economics Discussion Papers*, No. 09,25. University of Kent, School of Economics (2009) atau R. Kneller, Bleaney, dan Gemmell, "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries," *Journal of Public Economics*, 74 (1999): 171-190.

³⁹ Christian Daudei, Hamlet Gutiérrez dan Ángel Melguizo, "What Drives Tax Morale," *OECD Development Centre Working Papers*, No. 315, (Nov, 2012): 5.

pembagian dana transfer, khususnya yang bersifat *block grant* seperti DAU berpotensi untuk memperkecil insentif pemerintah daerah untuk mengerahkan *tax effort* yang lebih besar.⁴⁰

Selain desain kebijakan fiskal, akuntabilitas pemerintah daerah juga terbukti secara signifikan berpengaruh terhadap kinerja penerimaan pajak. Hasil regresi menunjukkan bahwa hasil audit laporan keuangan yang lebih baik terasosiasi terhadap realisasi penerimaan pajak yang lebih tinggi. Sejalan dengan tinjauan teoretis dan empiris, efisiensi dan efektivitas tata kelola pemerintahan menjadi salah satu faktor kunci dalam peningkatan kinerja pajak.⁴¹

D.2. Tren dan *Benchmarking Tax Effort* Daerah

Setelah mendapatkan nilai estimasi *taxable capacity* yang dihitung melalui koefisien masing-masing variabel pada tabel 2, selanjutnya kita dapat melakukan perhitungan *tax effort*. Berdasarkan definisinya, *tax effort* dapat digunakan untuk menganalisis posisi fiskal suatu daerah yaitu dengan membandingkan penerimaan pajak terhadap kapasitas pajak. Suatu wilayah dianggap memiliki *tax effort* yang tinggi jika nilai rasionya lebih besar dari 1. Hal ini menyiratkan wilayah tersebut dapat memanfaatkan atau menggali seluruh basis pajaknya untuk meningkatkan penerimaan. Di sisi lain, nilai rasio *tax effort* yang kurang dari 1 mengindikasikan masih terdapat potensi untuk digali sebagai penerimaan pajak di wilayah tersebut.⁴² Secara matematis, *tax effort* dapat ditunjukkan dengan persamaan berikut:

$$\text{Indeks Tax Effort} = \left(\frac{\text{Realisasi Pendapatan Pajak}}{\text{Potensi Penerimaan Pajak}} \right)$$

Secara agregat, hasil perhitungan indeks *tax effort* disajikan pada Tabel 5.⁴³ Hasil perhitungan tersebut menunjukkan bahwa secara periode 2015-2019, rata-rata *tax effort* di 113 kabupaten/kota Pulau Jawa sebesar 0,45. Dengan kata lain, secara umum pemungutan pajak masih belum maksimal dan mencapai *taxable capacity*. Lebih lanjut, terdapat tren peningkatan *tax effort* di seluruh daerah antarwaktu. Pada awal observasi, rata-rata *tax effort* di kabupaten/kota Pulau Jawa diperkirakan memiliki nilai 0,34. Nilai tersebut meningkat cukup signifikan pada akhir periode observasi dengan nilai rata-rata *tax effort* hampir mencapai 1 yakni 0,57.

Selain dipengaruhi oleh kian meningkatnya perhatian kepala daerah terhadap kemandirian fiskal, tren yang meningkat agaknya berkaitan dengan berbagai kebijakan pemerintah pusat guna 'memaksa' kinerja penerimaan pajak daerah. Sebagai contoh, penerbitan PP No. 55 Tahun 2016 yang memberikan acuan tata laksana administrasi pemungutan pajak bagi pemerintah daerah dalam rangka mendukung peningkatan penerimaan pajak daerah. Selain itu, pemerintah pusat

⁴⁰ World Bank, "Reforming the Intergovernmental Fiscal Transfer System for Better Services," dalam *Indonesia – Public Expenditure Review: Spending for Better Results*, Washington D.C.: World Bank Group, 2020, 119.

⁴¹ Robert D. Ebel dan Robert Taliencio, "Subnational Tax Policy and Administration in Developing Economies," *Tax Notes International* (7 Maret, 2005): 919-936.

⁴² Tuan Minh Le, Blanca Moreno-Dodson, dan Nihal Bayraktar, "Tax Capacity and Tax Effort Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009," *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6252, (Oktober, 2012): 3.

⁴³ Sebagai informasi, terdapat dua keterbatasan dalam perhitungan estimasi indeks *tax effort* daerah sehingga sebarannya menjadi sangat timpang. *Pertama*, kajian ini tidak memperhitungkan penerimaan pajak yang bersifat nonrutin seperti denda/sanksi dan kurang bayar. *Kedua*, terdapat basis pajak yang menjadi bagian dari PDRB (sebagai salah satu variabel independen) yakni PBB P2 karena pembayaran pajak didasari oleh kepemilikan (bukan pembelian/produksi) sehingga selalu dilakukan di setiap tahunnya. Oleh karena itu, hasil estimasi *tax effort* kemudian dilakukan *censored regression quartile* dengan maksud membuat sebarannya menjadi lebih sempit (*narrowed*) berdasarkan kuartil 1 dan kuartil 3 sebagai batas nilai indeks.

juga telah memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk menggunakan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) dalam rangka mempercepat digitalisasi transaksi keuangan, termasuk pajak daerah.⁴⁴ Melalui SPBE, pemerintah daerah diharapkan dapat mengoptimalkan pemungutan pajak daerah secara efektif dan efisien melalui fitur integrasi data wajib pajak, pencatatan transaksi pajak, pembayaran pajak elektronik, dan lain sebagainya.

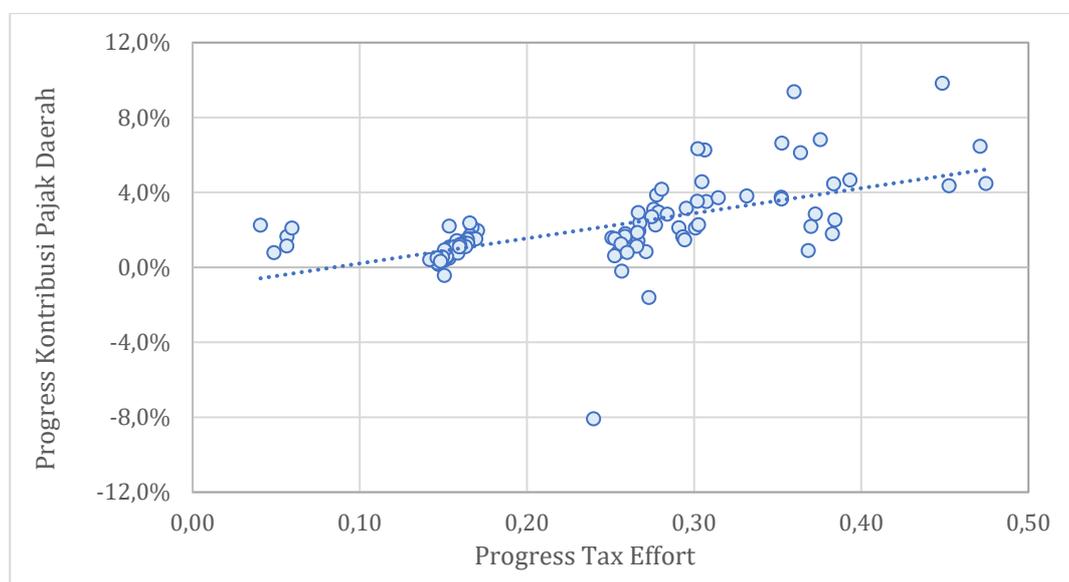
Pemerintah pusat juga memacu optimalisasi PAD melalui penilaian indeks kapasitas fiskal daerah (KFD). Secara ringkas, semakin tinggi PAD suatu daerah, maka indeks KFD daerah tersebut juga akan ikut meningkat.⁴⁵ Hasil indeks KFD tersebut digunakan pemerintah sebagai pertimbangan dalam penetapan daerah penerima hibah, penetapan batas maksimal defisit APBD, serta penetapan pinjaman daerah.

Tabel 5 Tax Effort di 113 Kabupaten/Kota di Pulau Jawa, 2015-2019

Indikator	2015	2016	2017	2018	2019	Rata-rata 2015-2019
Q1 (Rendah)	0,22	0,24	0,30	0,33	0,38	0,30
Median (Menengah)	0,24	0,26	0,32	0,36	0,41	0,40
Mean	0,34	0,37	0,46	0,52	0,57	0,45
Q3 (Tinggi)	0,41	0,45	0,57	0,65	0,69	0,55

Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

Gambar 3 Progress Tax Effort dan Kontribusi Pajak terhadap Pendapatan Daerah, 2015-2019



Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

⁴⁴ Mandat terkait Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) tentang Pedoman Penyusunan APBD yang dikeluarkan setiap tahun.

⁴⁵ Indeks Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) dirilis melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) di setiap tahunnya. Indeks KFD merupakan hasil pengurangan antara pendapatan daerah dengan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan serta belanja tertentu.

Selain itu, jika melihat selisih antara titik akhir observasi (2019) dengan titik awal (2015), sebagian besar daerah memiliki *progress tax effort* yang positif, Artinya, secara umum kabupaten/kota di Pulau Jawa mengalami peningkatan *tax effort* setiap tahunnya (rata-rata sebesar 17%). Selisih *tax effort* antartahun yang positif (adanya *progress*) juga berbanding lurus dengan tren kontribusi pajak daerah terhadap total pendapatan daerah. Hal ini seperti ditunjukkan pada Gambar 3 yang memiliki pola *upward sloping*. Pada gilirannya, *tax effort* yang optimal juga berpotensi untuk dan mengurangi ketergantungan terhadap dana perimbangan sehingga meningkatkan efisiensi fiskal dari pemerintah pusat.

Indeks *tax effort* juga dapat digunakan untuk melakukan analisis *benchmarking* kinerja pajak antarwilayah, baik pada tingkat nasional maupun subnasional. Konsep *benchmarking* sendiri dapat dianggap sebagai proses sistematis untuk mengidentifikasi dan mengukur 'kesenjangan kinerja' antara suatu hal dengan hal yang lainnya.⁴⁶ Atau, dalam beberapa kasus, kesenjangan atau *gap* yang dinilai dilakukan pada kinerja aktual dan kinerja atau kondisi yang dianggap 'ideal'.

Dalam konteks pajak daerah, studi *benchmarking* dapat menjadi instrumen yang tepat untuk membandingkan kinerja pajak antara satu daerah dengan daerah yang lainnya. Salah satu tujuan umum dari *benchmarking* tata kelola pajak ialah untuk meningkatkan kinerja pajak yang lebih efektif dan efisien.⁴⁷ Pemerintah pusat juga bisa menggunakan analisis *benchmarking tax effort* sebagai bahan pertimbangan kebijakan desentralisasi fiskal di masa mendatang seperti alokasi dana perimbangan, penambahan *tax assignment*, dan sebagainya. Oleh karenanya, *working paper* ini juga turut melakukan pemeringkatan indeks *tax effort* pada 113 kabupaten/kota yang menjadi obyek penelitian (lihat lampiran).

Berdasarkan pemeringkatan tersebut didapatkan beberapa daerah yang memiliki indeks *tax effort* terbesar pada periode 2015-2019 yaitu Kota Surabaya (1,11), Kota Yogyakarta (0,92), Kota Cilegon (0,89), Kota Tangerang Selatan (0,89), dan Kota Bandung (0,88). Sedangkan, lima daerah yang memiliki *tax effort* terendah di periode yang sama ialah Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Tasikmalaya (masing-masing 0,28), serta Kabupaten Sumenep dan Kabupaten Sampang (masing-masing 0,27).

Hasil yang kontras dan terentang jauh tersebut mengindikasikan *gap* yang besar antardaerah di Pulau Jawa. Merujuk kepada faktor penentu kinerja penerimaan sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, *gap* yang besar tersebut juga diakibatkan adanya distribusi ekonomi, basis pajak, tingkat edukasi, dan populasi yang tidak merata antardaerah. Temuan ini juga mengindikasikan bahwa analisis *tax effort* yang dilakukan secara nasional -dengan mempertimbangkan ketimpangan dan distribusi ekonomi yang kian kontras- akan memberikan *gap* yang kian lebar antara daerah dengan *tax effort* tertinggi dan terendah.⁴⁸

⁴⁶ Jaime Vázquez-Caro and Richard M. Bird, "Benchmarking Tax Administrations in Developing Countries: A Systemic Approach," *International Studies Program Working Paper* 11-04 (Maret, 2011): 2.

⁴⁷ *Ibid*, 5.

⁴⁸ Dari aspek kuantitatif, analisis regresi untuk penelitian selanjutnya bisa dilakukan dengan pengelompokan dengan karakteristik yang lebih serupa semisal dibagi berdasarkan kabupaten atau kota, berdasarkan PDRB per kapita, dan sebagainya.

Tabel 6 Lima Daerah Teratas Berdasarkan Kinerja Penerimaan Pajak Daerah, 2015-2019

Kabupaten/Kota	Tax Effort 2015-2019	Tax Ratio 2015-2019	Peringkat Tax Effort	Peringkat Tax Ratio
Surabaya, Kota	1,112	0,93%	1	19
Yogyakarta, Kota	0,921	1,54%	2	7
Cilegon, Kota	0,888	0,65%	3	33
Tangerang Selatan, Kota	0,887	2,46%	4	1
Bandung, Kota	0,880	1,12%	5	10

Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

Tabel 7 Lima Daerah Terbawah Berdasarkan Kinerja Penerimaan Pajak Daerah, 2015-2019

Kabupaten/Kota	Tax Effort 2015-2019	Tax Ratio 2015-2019	Peringkat Tax Effort	Peringkat Tax Ratio
Pamekasan, Kab.	0,283	0,32%	109	88
Bondowoso, Kab.	0,283	0,24%	110	104
Tasikmalaya, Kab.	0,281	0,27%	111	97
Sumenep, Kab.	0,274	0,11%	112	113
Sampang, Kab.	0,272	0,15%	113	110

Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

D.3. Pola Tax Effort dan Pilihan Kebijakan

Terdapat temuan menarik dari Tabel 6 dan 7 sebelumnya, yaitu daerah-daerah dengan *tax effort* tinggi (rendah) tidak serta merta diikuti dengan peringkat *tax ratio* yang tinggi (rendah) pula. Hal ini seperti terjadi di Kota Surabaya, Kota Cilegon, Kabupaten Pamekasan, dan Kabupaten Tasikmalaya. Dalam upaya menganalisis secara lebih komprehensif pola hubungan antara *tax effort* dan *tax ratio*, kajian ini juga mengelompokkan daerah berdasarkan kuadran (Gambar 4).

Sebagai informasi, pembagian kuadran ditentukan berdasarkan nilai *tax effort* dengan *threshold* 0,45 (nilai rata-rata *tax effort*) di mana $< 0,45$ diartikan sebagai daerah dengan *tax effort* rendah dan $\geq 0,45$ sebagai daerah dengan *tax effort* tinggi. Sedangkan, dari sisi *tax ratio* dipergunakan angka 0,61% sebagai *threshold* (nilai rata-rata *tax ratio*). Daerah dengan nilai *tax ratio* $< 0,61\%$ dikategorikan sebagai daerah dengan *tax ratio* rendah, sedangkan di atas itu dikategorikan tinggi.

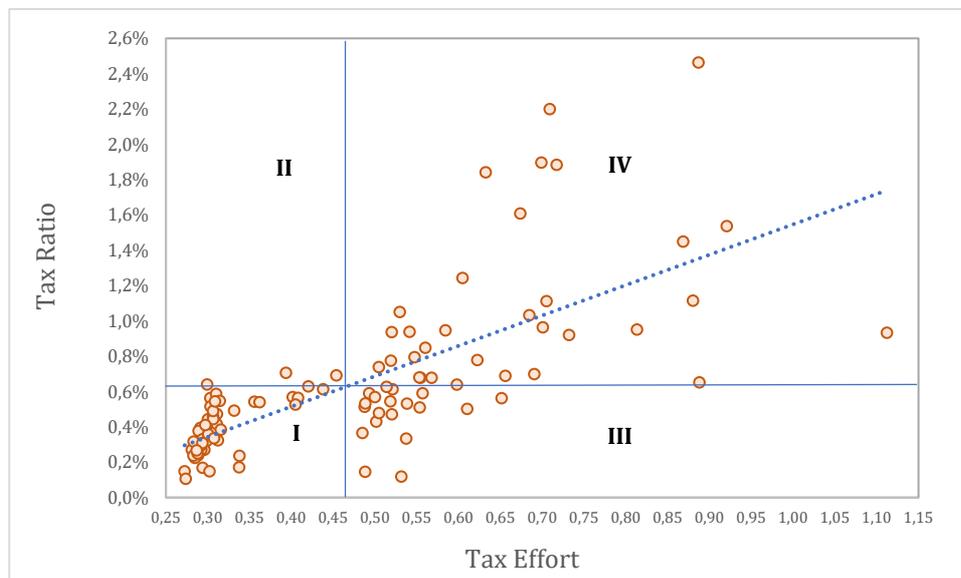
Setelah dikelompokkan, dapat diidentifikasi bahwa mayoritas daerah observasi masih terkonsentrasi pada kuadran I (*tax effort* $< 0,45$ dan *tax ratio* $< 0,61\%$) yaitu sebanyak 57 daerah. Artinya, baik *tax effort* maupun *tax ratio* di daerah-daerah ini masih cenderung rendah dan belum optimal. Dari 57 daerah tersebut, satu di antaranya merupakan perkotaan yaitu Kota Banjar. Dengan banyaknya kabupaten/kota yang berada dalam kuadran I, bisa disimpulkan bahwa pembenahan (reformasi) pajak sudah sepatutnya menjadi agenda bagi setiap kepala daerah di Pulau Jawa.

Sebaliknya, terdapat pula beberapa daerah yang memiliki indikator kinerja pajak relatif baik dengan *tax effort* tinggi ($\geq 0,45$) dan *tax ratio* tinggi ($\geq 0,61\%$) sebagaimana dikelompokkan dalam kuadran IV Gambar 3. Secara total terdapat 35 daerah di mana mayoritas merupakan daerah kota. Menariknya, terdapat 13 kabupaten yang termasuk dalam kuadran IV, yaitu Kabupaten Bogor, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sleman, Kabupaten Sleman, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto, dan sebagainya. Pencapaian 13

kabupaten tersebut agaknya mengkonfirmasi teori aglomerasi ekonomi dan efek limpahan (*spillover*) di mana daerah yang dekat dengan kutub pertumbuhan aktivitas ekonomi akan memperoleh manfaat.⁴⁹

Selain itu terdapat sebagian kecil daerah yang berada pada kuadran II dan III, dimana memiliki *mismatch* antara kinerja *tax effort* dengan *tax ratio*. Daerah-daerah tersebut memiliki *tax effort* yang relatif tinggi (rendah) namun masih memiliki *tax ratio* yang rendah (tinggi). Pada kuadran II ($tax\ effort < 0,45, tax\ ratio \geq 0,61\%$), terdapat 4 kabupaten yang tersebar di empat provinsi (selain Provinsi Banten) di Pulau Jawa, yaitu Kabupaten Subang, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Demak, dan Kabupaten Jember. Bagi daerah di kuadran II, peningkatan *tax ratio* masih dimungkinkan karena belum optimalnya upaya pemungutan pajak di daerah-daerah tersebut.

Gambar 4 Pola Hubungan Tax Effort dan Tax Ratio Kabupaten/Kota di Pulau Jawa



Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

Sedangkan, pada kuadran III (*tax effort* tinggi, *tax ratio* rendah) terdapat 17 daerah, misalkan Kabupaten Karawang, Kota Salatiga, Kota Serang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Gresik, dan sebagainya. Dapat disimpulkan bahwa upaya peningkatan *tax ratio* di daerah kuadran III sudah mendekati *limit*, mengingat tingginya *tax effort*. Daerah-daerah tersebut umumnya merupakan sebagai daerah industri atau daerah yang lokasinya berdekatan dengan pusat pertumbuhan ekonomi. Karakteristiknya, memiliki administrasi pajak dan tata kelola pemerintahan yang lebih modern, literasi pajak yang relatif baik, tapi tidak memiliki kapasitas ekonomi yang cukup besar.

Pada daerah-daerah yang telah memiliki *tax effort* tinggi (kuadran I dan III), pilihan kebijakan seperti halnya ekstensifikasi basis pajak dapat dipertimbangkan oleh pemerintah. Artinya, jika terbuka opsi adanya *tax (revenue) assignment* yang lebih luas bagi daerah, sepatutnya diprioritaskan bagi daerah-daerah tersebut. Alasannya, *tax effort* yang dilakukan sudah optimal dan cenderung 'jenuh'. Sedangkan, bagi daerah dengan *tax effort* (kuadran II dan IV), perluasan

⁴⁹ Lihat John M. Quigley, "Urbanization, Agglomeration, and Economic Development," dalam Michael Spence, Patricia Clarke Annez, dan Robert M. Buckley (ed.), *Urbanization and Growth*, (Washington DC: World Bank, 2009): 115-132.

basis pajak harusnya bukan menjadi opsi utama, melainkan upaya pembenahan pajak daerah khususnya dari sisi administrasi.⁵⁰

Selain perbandingan antardaerah, analisis *benchmarking tax effort* juga dapat dilakukan pada tingkat provinsi. Jika kita mengelompokkan indeks *tax effort* berdasarkan 5 (lima) provinsi di Pulau Jawa pada periode 2015-2019, maka diperoleh hasil yang disajikan oleh Tabel 8.

Melihat hasil perhitungan tersebut, dapat dilihat bahwa rata-rata *tax effort* terbesar dalam kurun waktu lima tahun didapatkan oleh kabupaten/kota yang berada di Provinsi Banten (0,62) dan Povinsi D.I. Yogyakarta (0,57). Sementara itu, daerah yang terdapat di tiga provinsi lainnya yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur secara rata-rata masih memiliki nilai *tax effort* di bawah 0,5. Hal ini mengindikasikan bahwa kinerja pajak cenderung lebih tinggi pada wilayah sentra pertumbuhan serta memiliki basis pajak yang besar, semisal daerah-daerah industri yang terdapat di Provinsi Banten. Selain itu, kedua provinsi tersebut juga cenderung memiliki jumlah kabupaten/kota yang lebih sedikit dibandingkan dengan provinsi lainnya,

Tabel 8 Kinerja Tax Effort dan Tax Ratio di Pulau Jawa 2015-2019 Berdasarkan Provinsi

Daerah	Tax Effort 2015-2019	Tax Ratio 2015-2019
Banten	0,62	1,04%
Kabupaten	0,46	0,81%
Kota	0,79	1,28%
Jawa Barat	0,48	0,77%
Kabupaten	0,42	0,57%
Kota	0,61	1,16%
Jawa Tengah	0,40	0,47%
Kabupaten	0,36	0,41%
Kota	0,62	0,77%
D.I. Yogyakarta	0,57	1,01%
Kabupaten	0,58	0,88%
Kota	0,92	1,54%
Jawa Timur	0,43	0,47%
Kabupaten	0,36	0,38%
Kota	0,65	0,75%

Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

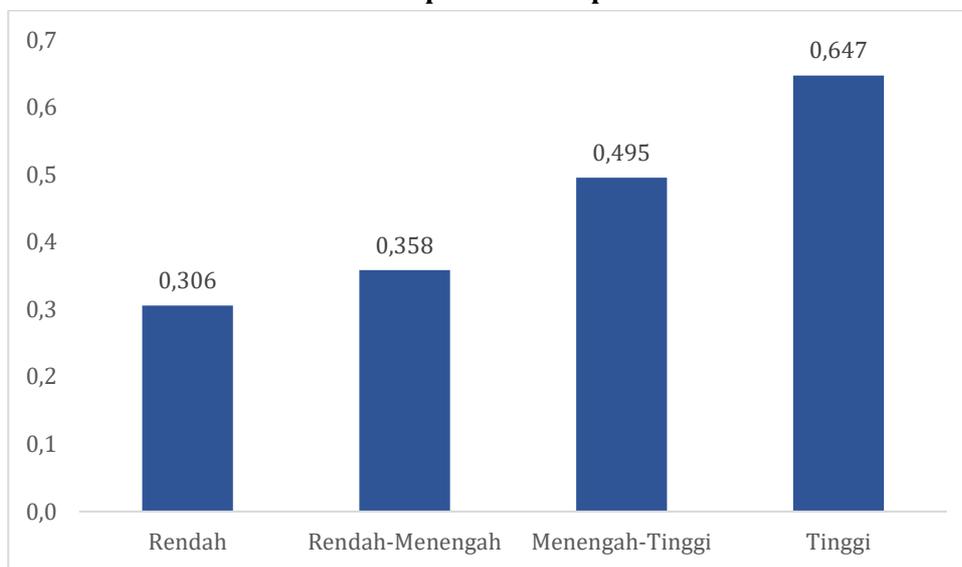
Jika dielaborasi lebih mendalam, kita juga dapat melihat adanya tipologi *tax effort* yang lebih tinggi pada daerah kota dibandingkan dengan kabupaten. Pada periode yang sama, rata-rata indeks *tax effort* perkotaan di Pulau Jawa -terkecuali Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur- telah mencapai lebih dari 1. Sebaliknya, *tax effort* di daerah kabupaten masih berkisar antara 0,36 – 0,58. Kondisi ini menyiratkan bahwa tata kelola dan administrasi pajak di wilayah perkotaan terlaksana lebih optimal. Selain itu, sebagian besar wilayah perkotaan juga merupakan episentrum kegiatan perekonomian, pendidikan, serta kemajuan teknologi.

⁵⁰ Hal tersebut mencakup pendaftaran wajib pajak daerah, valuasi, tata cara pemungutan, penagihan, kapasitas lembaga dinas pendapatan daerah, penggunaan teknologi informasi, dan sebagainya. Lihat Maria Emilia Freire dan Hernando Garzon, "Managing Local Revenues," dalam Catherine Farvacque-Vitkovic dan Mihaly Kopanyi (ed.), *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, (Washington, DC: World Bank, 2014), 147-214.

Secara khusus, kinerja daerah kota yang lebih baik dipengaruhi salah satunya oleh basis pajak dan tata kelola yang lebih baik dari pos pajak bumi dan bangunan pedesaan-perkotaan (PBB P2) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB). Perkembangan aktivitas ekonomi menyebabkan kenaikan harga tanah/properti serta transaksi pengalihan yang lebih intens, sedangkan dokumentasi pertanahan di daerah perkotaan relatif lebih baik. Pola kinerja sektor pajak properti yang serupa umumnya juga ditemukan di berbagai negara dengan tingkat urbanisasi dan daerah kota yang lebih banyak.⁵¹

Lebih lanjut, untuk mengetahui hubungan antara *tax effort* dengan kondisi ekonomi daerah, *working paper* ini juga mengelompokkan indeks *tax effort* berdasarkan tingkat pendapatan per kapita di masing-masing daerah. Sebelumnya, daerah dibagi menjadi empat kelompok.⁵²

Gambar 5 Pola *Tax Effort* di Kabupaten/Kota di Pulau Jawa Berdasarkan Pendapatan Per Kapita



Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

Hasil perbandingan *tax effort* pada tingkat pendapatan per kapita di daerah menunjukkan keselarasan terhadap temuan-temuan sebelumnya. Gambar 5 menunjukkan bahwa pada daerah-daerah yang memiliki pendapatan per kapita lebih tinggi, relatif memiliki *tax effort* yang lebih tinggi.

Pola yang kontras dan ketimpangan antara kinerja penerimaan pajak daerah kota dengan kabupaten juga membuka ruang diskusi lanjutan. Apakah keseragaman jenis pajak daerah yang didelegasikan kepada pemerintah kabupaten dan kota sudah tepat?⁵³ Perlukah adanya revisi

⁵¹ Pembahasan kinerja dan reformasi kebijakan PBB dapat dilihat pada ADB, *Mapping Property Tax Reform in Southeast Asia*, (Manila: ADB, 2020) atau Adri Poesoro, "Fiscal Decentralization and Subnational Taxes: Specific Case of Indonesia," *DDTC Working Paper* 1015 (2015).

⁵² Klasifikasi disusun berdasarkan data PDRB per kapita di 2019 dengan membagi berdasarkan kuartil 1, 2, dan 3. Daerah berpenghasilan rendah memiliki PDRB per kapita kurang dari Rp18,3 juta (28 daerah); daerah berpenghasilan rendah-menengah memiliki PDRB per kapita antara Rp18,3 juta hingga kurang dari Rp22,3 juta (28 daerah); daerah berpenghasilan menengah-tinggi memiliki PDRB per kapita antara Rp22,3 juta hingga Rp36,0 juta (28 daerah); sedangkan daerah berpenghasilan tinggi memiliki PDRB per kapita di atas Rp36,0 juta (29 daerah).

⁵³ Sebagai informasi, pilihan 11 jenis pajak daerah yang dapat dikelola kabupaten/kota pada dasarnya telah mempertimbangkan karakteristik yang seimbang antara kota dan kabupaten. Sebagai contoh, pajak reklame yang lebih condong ke daerah kota, atau pajak mineral bukan logam dan batuan yang ada di daerah nonperkotaan.

kebijakan tarif bagi jenis pajak yang lebih condong kepada karakteristik nonperkotaan seperti halnya pajak mineral bukan logam dan batuan? Apakah solusinya bisa dilakukan melalui skema opsen dan pengambilalihan jenis pajak tertentu di tingkat provinsi?

Jika melihat substansi dari RUU HKPD, pemerintah menaruh fokus peningkatan penerimaan pajak melalui sinergi dan kolaborasi antar tingkat pemerintahan, contohnya saja melalui mekanisme opsen antara provinsi dan kabupaten/kota. Opsi ini wajar dipilih jika tujuannya adalah meminimalkan ketimpangan fiskal vertikal. Namun demikian, *gap* kinerja pajak yang besar antara kabupaten dan kota juga nampaknya tidak dapat dihiraukan. Ada baiknya hasil temuan kajian ini juga dapat membawa kepada analisis yang bermanfaat bagi agenda pemerintah dalam optimalisasi pengelolaan keuangan dan pajak daerah.

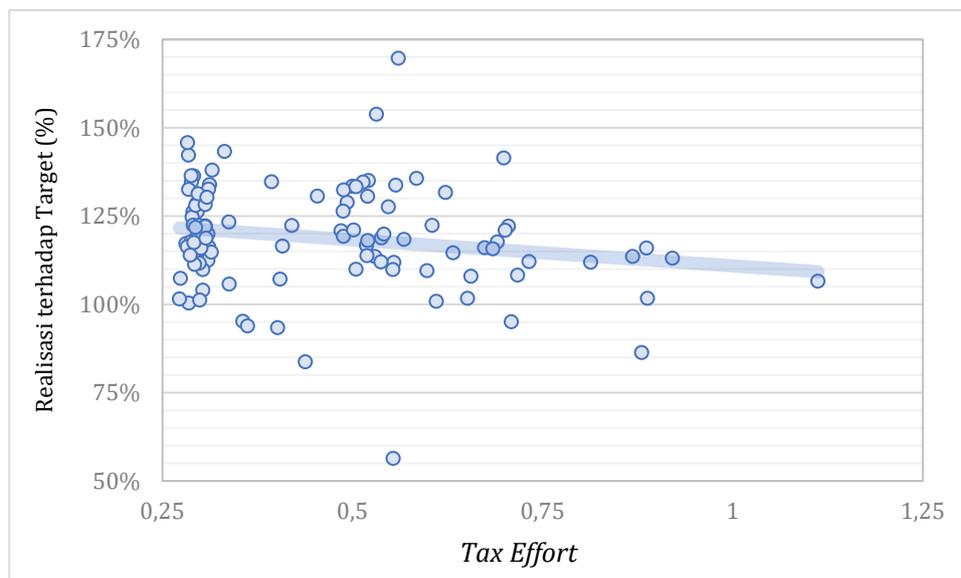
Apabila dicermati lebih lanjut, indeks *tax effort* juga dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk melihat efektivitas pemerintah daerah dalam menetapkan target penerimaan pajak. Target realisasi pajak yang termaktub dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di setiap tahunnya tentu menjadi patokan utama bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan dan tata kelola pajak.

Dalam hal ini kita perlu memperhatikan pola realisasi target penerimaan pajak daerah di 113 kabupaten/kota di Pulau Jawa yang cenderung 'sangat memuaskan'. Secara rata-rata tahunan, seluruh daerah tersebut berhasil melebihi target yang ditetapkan melalui APBD. Realisasinya berkisar antara terendah di rata-rata 113% (2019) hingga tertinggi sebesar 127% (2017). Pola ini jelas berbeda dengan pola penerimaan perpajakan di tingkat nasional -khususnya pos penerimaan yang dikelola Ditjen Pajak- yang sejak 2008 tidak pernah mencapai target.

Walau menggembirakan, tentu terdapat argumentasi yang timbul. Semisal, besar kemungkinan hal ini disebabkan basis pajak daerah yang dipungut atas konsumsi dan kekayaan (aset) sehingga lebih bersifat stabil dan relatif mudah diprediksi. Namun demikian, ada dugaan bahwa proses penetapan target pajak daerah di kabupaten/kota di Pulau Jawa tidak disusun berdasarkan analisis potensi, tapi lebih kepada proyeksi pertumbuhan berbasis data historis.⁵⁴ Proyeksi dan proses penetapan target tersebut tentu tidak salah, tapi akan berdampak bagi keberhasilan kemandirian fiskal yang membutuhkan waktu lebih lama.

⁵⁴ Pembahasan mengenai penggunaan data historis dalam proyeksi penerimaan pajak dapat dilihat pada Danu Febrantara, Dea Yustisia, dan Denny Vissaro, "Metode dan Teknik Proyeksi Penerimaan Pajak: Panduan dan Aplikasi," *DDTC Working Paper* 2119 (2019).

Gambar 6 Hubungan antara *Tax Effort* dan Penetapan Target Penerimaan Pajak Daerah



Sumber: dikalkulasi oleh tim penulis

Gambar 6 di atas menunjukkan hubungan yang kontradiktif antara nilai *tax effort* dengan persentase realisasi pajak terhadap target APBD, yang ditandai dengan pola *downward sloping*. Artinya, daerah-daerah yang memiliki *tax effort* cenderung rendah, realisasi pajaknya masih dapat mencapai target APBD. Selain itu, persentase realisasi pajak terhadap target juga tidak memperlihatkan perbedaan yang signifikan antara daerah yang memiliki *tax effort* rendah dengan daerah yang memiliki *tax effort* lebih besar dari 1. Kondisi tersebut dapat menyiratkan bahwa pemerintah daerah masih belum tepat untuk menentukan target pajak daerah.

Idealnya, penetapan target pajak daerah perlu didasari oleh pengukuran potensi pajak daerah di masing-masing kabupaten/kota serta memperhatikan perkiraan pertumbuhan ekonomi pada tahun tersebut.⁵⁵ Namun dalam praktiknya, penetapan target pajak seringkali dilakukan dengan estimasi sederhana yaitu berdasarkan pada patokan realisasi tahun sebelumnya dengan menambah persentase tertentu pada tahun-tahun berikutnya (*incremental approach*).⁵⁶ Penetapan target pajak yang lebih kecil dibandingkan potensi sebenarnya (*underestimated*) dapat berimbas kepada perilaku pemerintah daerah untuk tidak memaksimalkan upaya pemungutan pajak. Singkatnya, target yang relatif *achievable* dan tidak diukur berbasis potensi, akan mengurangi daya pacu daerah dalam kinerja *tax effort*.⁵⁷

E. Penutup

Dua dekade otonomi daerah perlu dimaknai sebagai momentum untuk melakukan evaluasi dan penyempurnaan terhadap seluruh ekosistem desentralisasi yang telah dijalankan sejauh ini. Salah satu dimensi desentralisasi yang krusial untuk dilakukan evaluasi tentunya ialah desentralisasi

⁵⁵ Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 64 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021.

⁵⁶ Annette Kyobe dan Stephan Danninger, "Revenue Forecasting – How is it Done? Results from a Survey of Low Income Countries", *IMF Working Paper*, Vol. 05, No. 24, 2005: 5.

⁵⁷ Di sisi lain, target yang terlalu 'ambisius' yaitu hanya disusun berdasarkan potensi tanpa mempertimbangkan kapasitas administrasi juga bisa berdampak bagi risiko fiskal daerah.

fiskal. Dapat dikatakan, dimensi ini merupakan ‘jantung’ dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang bermuara pada penyediaan layanan publik serta pembiayaan pembangunan daerah.

Restrukturisasi pengelolaan keuangan daerah melalui RUU HKPD tentunya diharapkan menjadi solusi atas permasalahan fiskal yang selama ini mewarnai pemerintahan daerah. Salah satu pilar penting yang ingin dicapai dalam RUU HKPD ialah peningkatan kapasitas pajak daerah. Tujuan tersebut hendak dicapai melalui beberapa instrumen kebijakan seperti halnya penyederhanaan jenis pajak serta mekanisme opsen.

Dalam ranah kebijakan publik, sebelum menentukan alternatif opsi kebijakan, idealnya perlu dilakukan riset secara mendalam, mengingat kebijakan yang baik ialah yang berbasis bukti (*evidence-based policy*).

Sejalan dengan agenda pemerintah, *working paper* ini menyajikan analisis komprehensif mengenai evaluasi kinerja pajak daerah melalui analisis *tax effort*. Selain mengevaluasi sejauh mana upaya yang dilakukan tiap daerah dalam memungut potensi pajak, analisis *tax effort* juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi variasi persoalan serta respons kebijakan yang tepat berdasarkan kondisi aktual daerah.

Secara umum, terdapat lima temuan penting dari kajian ini. *Pertama*, potensi penerimaan pajak daerah merupakan fungsi dari berbagai faktor ekonomi, demografi, serta kelembagaan di masing-masing daerah. Artinya, apabila ingin melakukan reformasi pajak daerah yang optimal, kebijakan yang terkait dengan kondisi ekonomi dan pembangunan daerah (seperti halnya tingkat pendapatan, tingkat konsumsi, tingkat edukasi, serta akuntabilitas pemerintah) juga perlu diperhatikan.

Kedua, ketergantungan terhadap dana perimbangan berimplikasi terhadap *tax effort* daerah yang lebih rendah. Pola hubungan fiskal antarpemerintah yang menitikberatkan pada skema dana perimbangan juga dapat menciptakan *moral hazard* dalam pelaksanaan otonomi daerah.⁵⁸ Sejalan dengan temuan ini, RUU HKPD juga telah mengakomodir ketentuan mengenai pengaturan ulang dana perimbangan yang harapannya dapat meningkatkan kemandirian daerah sekaligus alokasi sumber daya nasional yang lebih efisien.

Ketiga, indeks *tax effort* di daerah secara agregat masih tergolong rendah dilihat dari sebagian besar daerah yang masih memiliki indeks *tax effort* lebih kecil dari 1 (satu). Hal ini mengindikasikan potensi pajak belum berhasil dikumpulkan secara optimal oleh daerah. Berdasarkan temuan tersebut, sudah sepatutnya reformasi pajak menjadi salah satu kebijakan prioritas bagi pemerintah daerah. Selain itu, studi ini menunjukkan terdapat *gap* indeks *tax effort* yang besar antardaerah di Pulau Jawa. Sebagian besar daerah yang mendapatkan indeks *tax effort* tinggi merupakan wilayah perkotaan dan daerah yang memiliki pendapatan per kapita yang cenderung tinggi.

Fenomena ini lebih lanjut juga memperkuat justifikasi bahwa perbedaan kinerja pajak juga diakibatkan oleh distribusi ekonomi, basis pajak, tingkat edukasi, dan populasi yang tidak merata antardaerah. Pola yang kontras dan ketimpangan antara kinerja penerimaan pajak daerah juga dapat menjadi catatan dalam perumusan kebijakan di level pemerintah pusat seperti halnya gagasan mengenai adanya variasi jenis dan tarif pajak sesuai dengan karakteristik tertentu.

⁵⁸ Antonio Estache, Gregoire Garsous, dan Ronaldo Seroa da Motta, “Shared Mandates, Moral Hazard, and Political (Mis)alignment in a Decentralized Economy,” *IDB Working Paper Series*, No. 593, (Maret, 2015): 15.

Keempat, pemetaan *tax effort* memiliki peran strategis dalam pemilihan kebijakan yang tepat berdasarkan kebutuhan dan kondisi daerah. Adanya variasi *tax effort* dan *tax ratio* di Pulau Jawa menunjukkan bahwa *treatment* pemerintah pusat kepada daerah perlu didasari berdasarkan kebutuhan nyata, potensi, dan akar permasalahan yang terdapat di masing-masing daerah (desentralisasi asimetris).

Kelima, secara umum, penetapan target penerimaan pajak daerah masih bersifat *underestimated*, atau lebih kecil dibandingkan potensi sebenarnya. Jika dibiarkan, kondisi ini berpotensi berimbas pada *tax effort* daerah yang semakin rendah. Oleh karenanya, ketentuan mengenai penetapan target penerimaan pajak daerah seyogianya turut menjadi bagian integral dari agenda reformasi struktural pemerintah.

Sebagai penutup, tak berlebihan rasanya jika analisis *tax effort* dikatakan sebagai 'pisau serbaguna' yang dapat dimanfaatkan pada agenda reformasi kinerja pajak daerah. Melalui analisis *tax effort*, kita tidak hanya bisa menemukan faktor determinan yang memengaruhi kinerja penerimaan pajak, namun lebih jauh dapat berguna untuk memetakan kebutuhan intervensi yang berbeda pada masing-masing daerah sesuai dengan karakteristiknya. Oleh karenanya, berbagai temuan dalam *working paper* ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penguatan peta jalan pengelolaan keuangan dan pajak daerah di masa mendatang.

Daftar Pustaka

- Asia Development Bank, *Mapping Property Tax Reform in Southeast Asia*. Manila: ADB, 2020.
- Ayee, Joseph et. al., "Good Tax Governance in Africa," CHR. *Michelsen Institute Commissioned Report*, No.8, (2010).
- Bahl, Roy dan Richard Bird. "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward," *Public Budgeting and Finance*, Vol. 28, Issue 4, (Nov 2008).
- Bahl, Roy dan Sally Wallace. "Public Financing in Developing and Transition Countries." *Public Budgeting and Finance*, Silver Anniversary Issue, (2005).
- Bahl, Roy W. "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis," *IMF Staff Papers*, Vol. 18, No. 3, (Januari, 1971).
- Bahl, Roy, Sally Wallace, dan Musharraf Cyan, "Pakistan: Provincial Government Taxation," *ISP Working Paper* (Atlanta: International Studies Program, Georgia State University, 2008)
- Bird, Richard M. "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment." *IMF Working Paper*, No. 99, Vol. 165, (Des, 1999).
- Bird, Richard M. "Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance," dalam M. Freire dan R. Stren (ed.). *The Challenges of Urban Governments: Policy and Practices*. Washington DC: World Bank Institute. 2001.
- Blochliker, Hansjorg dan Oliver Petzold, "Taxes or Grants: On the Revenue Mix of Sub-Central Governments", *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Governments*, No. 7 (2009).
- Broadway, Robin dan Anwar Shah. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principle and Practice*. Washington D.C.: The World Bank, 2007.
- Chelliah, Raja J, Hessel J. Baas, dan Margaret R. Kelly. "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries." *IMF Staff Papers* Vol. 2, No, 1, (1975).
- Dalagamas, Basil, Panagiotis Palaios, dan Stefanos Tantos, "A New Approach to Measuring Tax Effort," *Economies*, Vol. 7, No. 77, (2019).
- Daudei, Christian, Hamlet Gutiérrez dan Ángel Melguizo. "What Drives Tax Morale." *OECD Development Centre Working Papers*, No. 315, (Nov, 2012).
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction (second edition)*. New York: Prentice Hall Inc, 2003.
- Emilia Freire, Maria dan Hernando Garzon. "Managing Local Revenues," dalam Catherine Farvacque-Vitkovic dan Mihaly Kopanyi (ed.). *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. Washington, DC: World Bank, 2014.
- Febrantara, Danu, Dea Yustisia, dan Denny Vissaro. "Metode dan Teknik Proyeksi Penerimaan Pajak: Panduan dan Aplikasi." *DDTC Working Paper* 2119, (2019).
- Gupta, Abhijit Sen. "Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries." *IMF Working Paper*, No. 184, (Juli, 2007).
- Heady, Christopher, et. al. "Tax Policy for Economic Recovery and Growth." *School of Economics Discussion Papers*, No. 09, 25. University of Kent, School of Economics, (2009).
- John M, Quigley. "Urbanization, Agglomeration, and Economic Development," dalam Michael Spence, Patricia Clarke Annez, dan Robert M. Buckley (ed.). *Urbanization and Growth*. Washington DC: World Bank, 2009.
- Kaldor, Nicholas "Will Underdeveloped Countries Learn to Tax?." *Foreign Affairs*, Vol. 41, Issue 2, (1963).
- Kneller, R, Bleaney, dan Gemmell. "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries." *Journal of Public Economics*, 74, (1999).

- Kementerian Keuangan, "Nota Keuangan Beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020." Internet. Dapat diakses melalui: <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/uu-apbn-dan-nota-keuangan/uu-apbn-dan-nota-keuangan-2020/>.
- Kyobe, Anette dan Stephan Danninger. "Revenue Forecasting – How is it Done? Results from a Survey of Low-Income Countries." *IMF Working Paper*, Vol. 05, No. 24, (2005). Estache, Antonio, Gregoire Garsous, dan Ronaldo Seroa da Motta, "Shared Mandates, Moral Hazard, and Political (Mis)alignment in a Decentralized Economy." IDB Working Paper Series, No. 593, (Maret, 2015).
- Marco, Anabel Zarate dan Jaime Valles Gimenez. "Regional Tax Effort in Spain." *Economics*, Vol. 13, No. 31, (2019).
- Minh Le, Tuan, Blanca Moreno-Dodson, dan Nihal Bayraktar, "Tax Capacity and Tax Effort Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009." *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6252, (Oktober, 2012).
- Oates, Wallace E. "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, (1999).
- Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 64 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021.
- Piancastelli, Marcelo dan A.P. Thirlwall. "The Determinants of Tax Revenue and Tax Effort in Developed and Developing Countries: Theory and New Evidence 1996-2015." *Nova Economia*, Vol. 3, No.3, (2020).
- Poesoro, Adri. "Fiscal Decentralization and Subnational Taxes: Specific Case of Indonesia." *DDTC Working Paper* 1015, (2015).
- Simon, Hannah dan Michelle Harding. "What Drives Consumption Tax Revenues? Disentangling Policy and Macroeconomics Driver." *OECD Taxation Working Papers*, No. 47, (2020).
- Stotsky, Jane Gale dan Asegedech WoldeMariam. "Tax Effort in Sub Saharan Africa." *IMF Working Papers*, No. 97/107, (Sept, 1997).
- Taliercio, Robert. "Subnational Own-Source Revenue: Getting Policy and Administration Right" dalam *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*. Washington DC: The World Bank, 2005.
- Vazquez, Jorge Martinez dan Robert M. McNab. "Fiscal Decentralization and Economic Growth." *Georgia State Andrew Young School of Policy Working Paper*, No. 01-01, (2001).
- Vázquez-Caro, Jaime dan Richard M. Bird, "Benchmarking Tax Administrations in Developing Countries: A Systemic Approach." *International Studies Program Working Paper* 11-04 (Maret, 2011).
- World Bank. *Indonesia – Public Expenditure Review: Spending for Better Results*. Washington D.C: World Bank Group, 2020.

LAMPIRAN

Pemeringkatan Indeks Tax Effort dan Tax Ratio Kabupaten/Kota di Pulau Jawa
(2015-2019)

Kabupaten/Kota	Tax Effort 2015-2019	Tax Ratio 2015-2019	Ranking Tax Effort	Ranking Tax Ratio
Surabaya, Kota	1,112	0,93%	1	19
Yogyakarta, Kota	0,921	1,54%	2	7
Cilegon, Kota	0,888	0,65%	3	33
Tangerang Selatan, Kota	0,887	2,46%	4	1
Bandung, Kota	0,880	1,12%	5	10
Tangerang, Kota	0,868	1,45%	6	8
Semarang, Kota	0,813	0,95%	7	15
Surakarta, Kota	0,732	0,92%	8	20
Bogor, Kota	0,717	1,88%	9	4
Bekasi, Kota	0,709	2,20%	10	2
Batu, Kota	0,705	1,11%	11	11
Malang, Kota	0,701	0,96%	12	14
Tangerang, Kab.	0,699	1,90%	13	3
Bekasi, Kab.	0,691	0,70%	14	27
Cirebon, Kota	0,685	1,03%	15	13
Sleman, Kab.	0,674	1,61%	16	6
Sidoarjo, Kab.	0,656	0,69%	17	29
Gresik, Kab.	0,651	0,56%	18	47
Depok, Kota	0,632	1,84%	19	5
Madiun, Kota	0,622	0,78%	20	23
Karawang, Kab.	0,610	0,50%	21	59
Bogor, Kab.	0,605	1,24%	22	9
Mojokerto, Kab.	0,598	0,64%	23	35
Mojokerto, Kota	0,584	0,95%	24	16
Tegal, Kota	0,568	0,68%	25	32
Sukoharjo, Kab.	0,560	0,85%	26	21
Salatiga, Kota	0,557	0,59%	27	41
Serang, Kab.	0,554	0,68%	28	31
Purwakarta, Kab.	0,553	0,51%	29	58
Cimahi, Kota	0,553	0,68%	30	30
Blitar, Kota	0,547	0,80%	31	22
Pekalongan, Kota	0,541	0,94%	32	17
Magelang, Kota	0,538	0,53%	33	54
Pasuruan, Kab.	0,537	0,33%	34	84
Kediri, Kota	0,531	0,12%	35	112
Bandung Barat, Kab.	0,530	1,05%	36	12

Karanganyar, Kab.	0,521	0,61%	37	38
Tuban, Kab.	0,520	0,47%	38	64
Bantul, Kab.	0,520	0,94%	39	18
Tasikmalaya, Kota	0,519	0,78%	40	24
Serang, Kota	0,518	0,54%	41	49
Pasuruan, Kota	0,514	0,63%	42	37
Probolinggo, Kota	0,505	0,48%	43	62
Sumedang, Kab.	0,505	0,74%	44	25
Semarang, Kab.	0,501	0,43%	45	68
Sukabumi, Kota	0,500	0,57%	46	43
Bandung, Kab.	0,493	0,59%	47	40
Boyolali, Kab.	0,488	0,69%	48	28
Kudus, Kab.	0,488	0,53%	49	53
Banyumas, Kab.	0,488	0,15%	50	111
Kendal, Kab.	0,485	0,51%	51	57
Kediri, Kab.	0,454	0,53%	52	55
Kulon Progo, Kab.	0,438	0,56%	53	45
Subang, Kab.	0,420	0,63%	54	36
Rembang, Kab.	0,408	0,37%	55	78
Lamongan, Kab.	0,405	0,61%	56	39
Pangandaran, Kab.	0,402	0,71%	57	26
Demak, Kab.	0,393	0,57%	58	44
Sukabumi, Kab.	0,362	0,24%	59	105
Majalengka, Kab.	0,356	0,17%	60	107
Banyuwangi, Kab.	0,338	0,38%	61	75
Cilacap, Kab.	0,337	0,54%	62	52
Jepara, Kab.	0,332	0,55%	63	48
Malang, Kab.	0,315	0,32%	64	86
Magelang, Kab.	0,314	0,54%	65	51
Sragen, Kab.	0,312	0,47%	66	63
Batang, Kab.	0,311	0,42%	67	69
Jombang, Kab.	0,311	0,59%	68	42
Cirebon, Kab.	0,310	0,39%	69	74
Klaten, Kab.	0,310	0,54%	70	50
Ponorogo, Kab.	0,309	0,34%	71	83
Tulungagung, Kab.	0,307	0,44%	72	66
Madiun, Kab.	0,306	0,49%	73	61
Nganjuk, Kab.	0,306	0,49%	74	60
Purworejo, Kab.	0,306	0,46%	75	65
Kuningan, Kab.	0,303	0,52%	76	56
Cianjur, Kab.	0,303	0,56%	77	46
Bojonegoro, Kab.	0,302	0,15%	78	109

Magetan, Kab.	0,301	0,36%	79	81
Kebumen, Kab.	0,300	0,44%	80	67
Jember, Kab.	0,299	0,64%	81	34
Blitar, Kab.	0,299	0,32%	82	87
Tegal, Kab.	0,298	0,41%	83	71
Ngawi, Kab.	0,297	0,41%	84	70
Gunung Kidul, Kab.	0,297	0,36%	85	79
Pekalongan, Kab.	0,296	0,36%	86	80
Pati, Kab.	0,296	0,27%	87	99
Lebak, Kab.	0,295	0,40%	88	72
Purbalingga, Kab.	0,294	0,17%	89	108
Indramayu, Kab.	0,294	0,33%	90	85
Situbondo, Kab.	0,294	0,31%	91	89
Banjar, Kota	0,293	0,37%	92	77
Blora, Kab.	0,293	0,29%	93	94
Lumajang, Kab.	0,292	0,27%	94	98
Banjarnegara, Kab.	0,292	0,36%	95	82
Pacitan, Kab.	0,291	0,29%	96	92
Grobogan, Kab.	0,291	0,39%	97	73
Temanggung, Kab.	0,291	0,28%	98	95
Ciamis, Kab.	0,290	0,30%	99	90
Pemalang, Kab.	0,289	0,38%	100	76
Wonogiri, Kab.	0,288	0,24%	101	103
Brebes, Kab.	0,288	0,28%	102	96
Probolinggo, Kab.	0,288	0,25%	103	102
Wonosobo, Kab.	0,288	0,29%	104	93
Trenggalek, Kab.	0,287	0,27%	105	101
Garut, Kab.	0,285	0,30%	106	91
Bangkalan, Kab.	0,285	0,23%	107	106
Pandeglang, Kab.	0,284	0,27%	108	100
Pamekasan, Kab.	0,283	0,32%	109	88
Bondowoso, Kab.	0,283	0,24%	110	104
Tasikmalaya, Kab.	0,281	0,27%	111	97
Sumenep, Kab.	0,274	0,11%	112	113
Sampang, Kab.	0,272	0,15%	113	110



Ensuring a Balanced Tax System

Menara DDTC
Jl. Raya Boulevard Barat Blok XC 5-6 No. B, Kelapa Gading
Jakarta Utara 14240 Indonesia
Phone: +62 21 2938 2700
Fax: +62 21 2938 2699
ddtc.co.id