

Optimalisasi *Local Taxing Power* Berbasis Analisis *Tax Effort Subnational*: Studi pada Pemda di Provinsi Sulawesi Tenggara

Havidz Ibrahim^{1*}, Dedi Purba¹, Furqan¹

¹Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan, Jakarta

*Alamat Korespondensi: ibrahim.pajak@gmail.com



Jurnal Manajemen
Perbendaharaan
<https://jmp.kemenkeu.go.id/>

46

JEL Classification: H2

How to Cite: Ibrahim, H. Purba, D., & Furqon. (2026). Optimalisasi local taxing power berbasis analisis tax effort subnational: Studi pada pemda di Provinsi Sulawesi Tenggara. *Jurnal Manajemen Perbendaharaan*, 7(1), 46-59.

Abstract

One critical aspect of fiscal decentralization is the level of fiscal autonomy in each region, which refers to a region's ability to independently meet its financial needs. Most regencies and municipalities in Southeast Sulawesi Province are classified as having a very low level of fiscal autonomy. To date, evaluations of subnational tax performance have been heavily dominated by the tax ratio approach, which lacks accuracy in capturing actual regional capacity. Therefore, this study aims to provide strategy recommendations for enhancing local taxing power in the regencies and municipalities of Southeast Sulawesi based on their positions in the subnational tax effort quadrant to address these fiscal autonomy challenges. The research employs a mixed-methods approach using panel data from 17 regencies and municipalities spanning the 2019–2023 period. The quantitative analysis utilizes panel data regression to estimate tax capacity, while the qualitative analysis is grounded in the TADAT framework and triangulated interviews with local experts and regional stakeholders. The subnational tax effort quadrant is constructed based on the average tax ratio and tax effort of each regency and municipality across both mainland and island regions in Southeast Sulawesi Province. Tax effort is calculated as the ratio between realized local tax revenue and tax capacity, with tax capacity determined through a panel data regression model that incorporates variables such as per capita GRDP, workforce size, number of hotels, sectoral GRDP proportions, and capital expenditure, all of which are analyzed in relation to realized local tax revenue in each regency/municipality. These variables have been proven to significantly influence the realization of regional tax revenue. The results indicate that most regencies and municipalities in Southeast Sulawesi Province fall into Quadrant I, where both tax effort and tax ratio remain below average. It is recommended to enhance local taxing power through digitalization and tax administration reforms, risk-based supervision, compliance cost reduction, and tax awareness campaigns. The implication is that local governments must immediately shift from manual collection to an integrated digital platform and review the efficiency of fiscal incentives for National Strategic Projects to expand the local revenue base sustainably.

Keywords: Subnational Tax Effort; Tax Ratio; Local Taxing Power; Sulawesi Tenggara.

Abstrak

Tingkat kemandirian fiskal merupakan satu dari beberapa hal yang menjadi aspek penting dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal pada masing-masing daerah, yang mengacu pada kemampuan daerah untuk memenuhi kebutuhan keuangannya secara mandiri. Sebagian besar kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara berada pada tingkat kemandirian fiskal dengan kategori sangat kurang akibat lemahnya tata kelola administrasi dan belum optimalnya penggalan potensi pajak lokal. Selama ini, evaluasi kinerja perpajakan daerah subnasional masih didominasi oleh pendekatan *tax ratio* yang kurang akurat dalam memotret kapasitas riil daerah. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan memberikan rekomendasi strategi peningkatan *local taxing power* pada kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara berdasarkan posisinya dalam kuadran *subnational tax effort* untuk menjawab permasalahan kemandirian fiskal tersebut. Metode penelitian menggunakan pendekatan campuran kuantitatif dan kualitatif dengan data panel 17 kabupaten/kota periode 2019–2023. Analisis kuantitatif menggunakan regresi data panel untuk mengestimasi *tax capacity*, sedangkan analisis kualitatif didasarkan

Jurnal Manajemen Perbendaharaan
Vol. 7 No. 1, 2026
pp. 46-59

e-ISSN: 2775-5010
p-ISSN: 2776-7256
DOI: [10.33105/jmp.v7i1.552](https://doi.org/10.33105/jmp.v7i1.552)

pada kerangka kerja TADAT dan wawancara triangulasi dengan *local expert* serta *stakeholder* daerah. Kuadran *subnational tax effort* dibentuk dengan besaran rata-rata *tax ratio* dan *tax effort* masing-masing kabupaten/kota di wilayah daratan dan kepulauan di Provinsi Sulawesi Tenggara. *Tax effort* dihitung dengan perbandingan antara realisasi pajak daerah dengan *tax capacity*. *Tax capacity* dihitung dengan pemodelan yang dihasilkan dari regresi data panel atas variabel PDRB per Kapita, Jumlah Tenaga Kerja, Jumlah Hotel, Proporsi PDRB Sektoral, dan belanja modal terhadap realisasi pajak daerah pada masing-masing kabupaten/kota, dimana atas variabel-variabel tersebut terbukti secara signifikan berpengaruh terhadap realisasi pajak daerah. Hasil penelitian menunjukkan sebagian besar kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara berada pada kuadran I, di mana baik *tax effort* maupun *tax ratio* masih di bawah rata-rata. Disarankan upaya peningkatan *local taxing power* dengan digitalisasi dan reformasi administrasi perpajakan, pengawasan berbasis risiko, upaya penurunan biaya kepatuhan, dan peningkatan kesadaran pajak. Implikasinya, pemerintah daerah harus segera menggeser pemungutan manual ke basis digital terintegrasi serta meninjau ulang efisiensi insentif fiskal pada proyek strategis nasional guna memperluas basis PAD secara berkelanjutan.

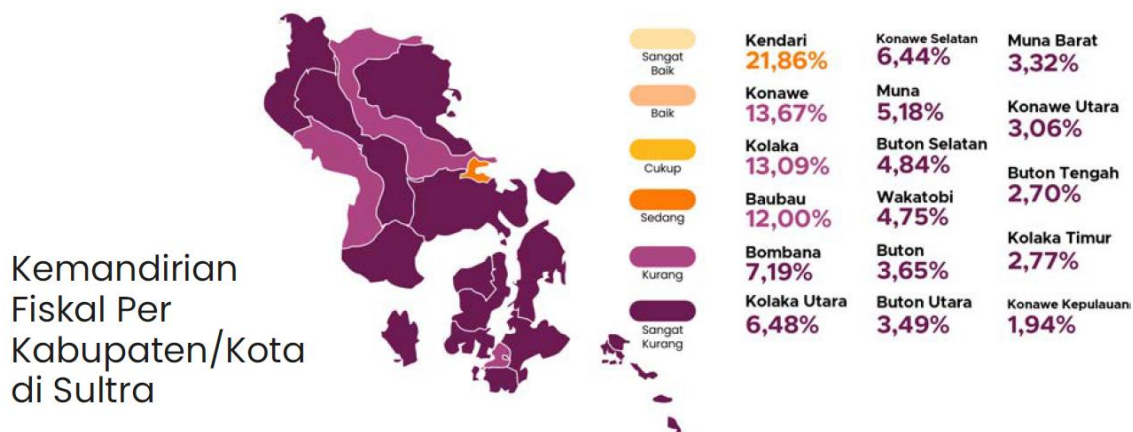
Kata Kunci: Kemampuan Pajak Daerah; Upaya Pemajakan Daerah; Sulawesi Tenggara

PENDAHULUAN

Di Indonesia, kebijakan otonomi daerah mencapai titik balik pada tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-undang tersebut menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pasca reformasi. Enceng & Zaenuddin (2016) mendefinisikan desentralisasi sebagai pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah memiliki peluang untuk menciptakan terobosan-terobosan baru dalam melaksanakan amanat pembangunan dan upaya penyediaan pelayanan publik yang baik dengan cara yang selaras dengan kekhasan dan potensi yang dimiliki oleh setiap daerah (Haris, 2015).

Satu dari beberapa aspek penting dalam desentralisasi fiskal adalah tingkat kemandirian fiskal yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Kemandirian fiskal mengacu pada kemampuan suatu daerah untuk memenuhi kebutuhan keuangannya sendiri dengan mengandalkan pada pendapatan asli daerah (PAD) yang dihasilkan dari sumber-sumber daerah tersebut. Semakin besar proporsi PAD dalam total pendapatan suatu daerah maka semakin tinggi tingkat kemandirian fiskal daerah tersebut (Sulistiyowati, 2011). Merujuk pada hasil Kajian Fiskal Regional (KFR) Provinsi Sulawesi Tenggara Triwulan II Tahun 2023 yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan, Kota Kendari menjadi satu-satunya kabupaten/kota yang memiliki tingkat kemandirian fiskal dengan kategori “sedang” dari 17 kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara, kemudian sebanyak 18% atau tiga kabupaten/kota berada pada kategori “kurang”, dan selebihnya sebanyak 76% atau 13 kabupaten/kota berada pada kategori “sangat kurang” (Gambar 1).

Gambar 1 Tingkat Kemandirian Fiskal Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara Tahun 2023

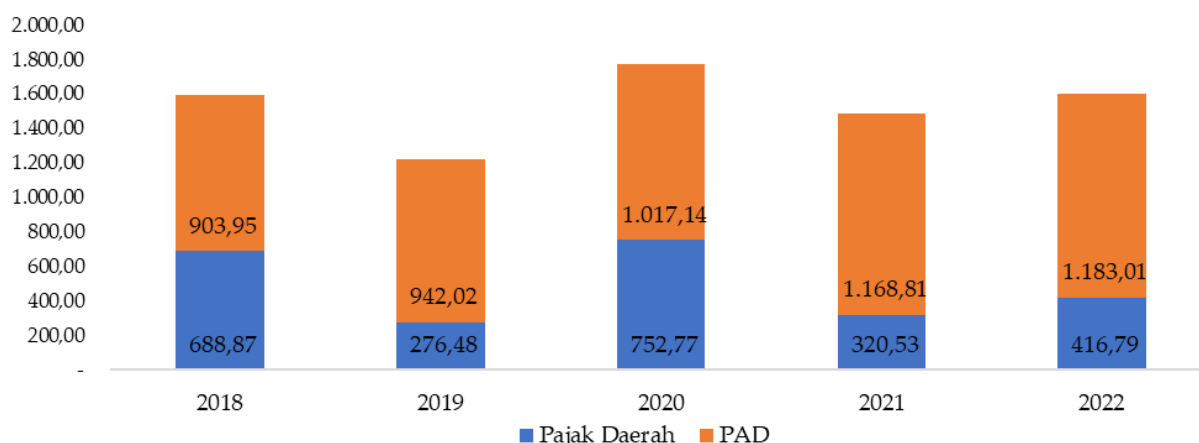


Sumber: Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan (2023)

Haryanto (2015) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa terdapat beberapa faktor yang menjadi penyebab rendahnya tingkat kemandirian fiskal diantaranya meliputi lemahnya kapasitas administrasi perpajakan daerah, belum optimalnya penggalian potensi pajak dan retribusi daerah, serta tingginya ketergantungan pada dana transfer dari pemerintah pusat. Pajak daerah menjadi elemen kunci dalam PAD yang berkontribusi terhadap peningkatan kemandirian fiskal daerah. Ketika proporsi pajak daerah dalam

PAD meningkat, hal ini menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu untuk memenuhi kebutuhan keuangannya secara mandiri (Lutfi, 2013). Gambar 2 menunjukkan proporsi tingkat penerimaan pajak daerah terhadap seluruh PAD di semua kabupaten/kota pada Provinsi Sulawesi Tenggara periode 2019-2023. Dari gambar dapat dilihat bahwa pajak daerah masih menjadi sumber penerimaan yang tidak dominan mendukung PAD. Berdasarkan data tahun 2019-2023 tersebut diketahui capaian tertinggi proporsi pajak daerah terhadap PAD terjadi pada tahun 2022 dengan persentase 42%. Padahal seharusnya pajak daerah menjadi sumber utama penerimaan daerah untuk mendukung tingkat kemandirian fiskal daerah tersebut (Adiya, 2023).

Gambar 2 Proporsi Pajak Daerah terhadap PAD seluruh Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara Periode 2019-2023

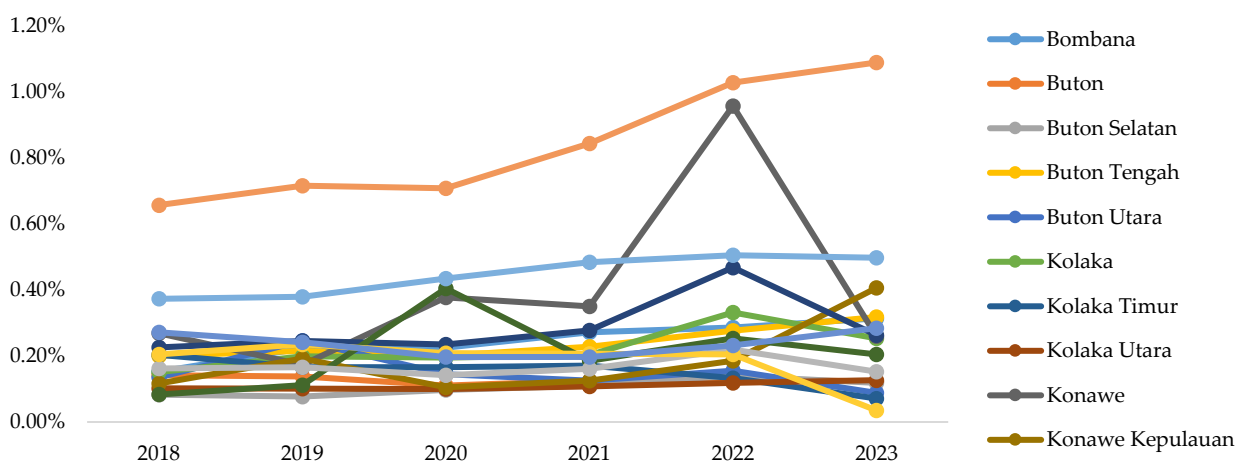


Sumber: Kementerian Keuangan (2023)

Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 mulai 1 Januari 2022 dapat membuka peluang bagi pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara untuk meningkatkan kemandirian fiskalnya. *Beleid* tersebut memperluas kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengelola pajak daerah dan retribusi daerah, sehingga pemerintah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara diharapkan dapat lebih optimal dalam menggali potensi pajak yang ada di daerahnya untuk meningkatkan *local taxing power*.

Menurut Sari (2018), rendahnya kinerja perpajakan daerah di Sulawesi Tenggara antara lain disebabkan oleh lemahnya sistem administrasi perpajakan daerah, rendahnya kepatuhan wajib pajak, dan terbatasnya basis pajak daerah. Terdapat beberapa indikator yang secara umum digunakan dalam mengukur kinerja penerimaan pajak yakni *tax ratio*, *tax gap*, dan *tax effort* (Kristiaji et al., 2021). Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Tenggara, rata-rata *tax ratio* kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara pada tahun 2020 hanya sebesar 1,42%, angka rata-rata tersebut lebih rendah daripada rata-rata nasional yang mencapai 1,87% (BPS Provinsi Sulawesi Tenggara, 2021; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan, 2023).

Gambar 3 Local Tax Ratio Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara 2018-2023



Sumber: Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan (2023)

Gambar 3 menunjukkan *local tax ratio* pada masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara yang masih berada dibawah rata-rata *tax ratio* nasional, sehingga mengindikasikan kurang tergalinya potensi pajak di Sulawesi Tenggara secara optimal. Terdapat dua strategi yang dapat ditempuh dalam upaya peningkatan kinerja perpajakan yaitu melalui intensifikasi dan ekstensifikasi (Suhendra, 2010). Intensifikasi merupakan upaya penggalian penerimaan pajak dari wajib pajak yang sebelumnya telah dilakukan pencatatan dalam sistem administrasi otoritas pajak, sedangkan ekstensifikasi merupakan upaya optimalisasi penggalian penerimaan pajak melalui penambahan jumlah wajib pajak tercatat. Masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara memiliki tingkat kemandirian fiskal yang berbeda (Gambar 1) dan juga memiliki karakteristik perekonomian yang berbeda pula. Untuk itu penentuan strategi yang tepat untuk dilakukan oleh masing-masing kabupaten/kota harus diawali dengan melakukan analisis guna memahami besaran potensi pajak di masing-masing daerah, kinerja penerimaan perpajakan daerah saat ini dan karakteristik perekonomian di daerah tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan campuran (kuantitatif dan kualitatif) untuk memberikan rekomendasi strategi peningkatan *local taxing power* yang tepat sesuai dengan karakteristik masing-masing kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara berdasarkan posisinya dalam kuadran *subnational tax effort*.

TINJAUAN LITERATUR

Zárate-Marco & Vallés-Giménez (2019) mendefinisikan *tax capacity* melalui dua sudut pandang yakni *legal tax capacity* dan *economic tax capacity*. *Legal tax capacity* dimaknai sebagai kapasitas perpajakan yang dapat diperoleh suatu yurisdiksi dengan menggunakan kekuatan regulasi yang dimiliki secara optimal. Sementara *economic tax capacity* mendefinisikan *tax capacity* dengan pendekatan ekonomi sebagai pendapatan pajak yang dapat diperoleh suatu yurisdiksi berdasarkan karakteristik ekonomi, sosial, institusional, dan demografis masing-masing yurisdiksi. Berdasarkan pengertian tersebut, terdapat beberapa penelitian untuk memprediksi *tax capacity* pada suatu yurisdiksi dengan pendekatan ekonomi.

Cyan et al. (2013) menyatakan hipotesis yang senada dengan Zárate-Marco & Vallés-Giménez (2019) menyebutkan bahwa kapasitas pendapatan suatu negara bergantung kepada faktor ekonomi, demografi dan institusional. Berdasarkan pengertian tersebut, *tax capacity* dapat diestimasi menggunakan model ekonometri yang didapat dari hasil regresi linear berganda atas variabel-variabel ekonomi, institusional, dan demografis terhadap realisasi pendapatan pajak daerah di kabupaten/kota pada periode waktu yang telah ditentukan, hal ini sesuai dengan penelitian Alcade & Martinez-Vazquez (2001) dan Cortés (2011).

Zárate-Marco & Vallés-Giménez (2019) menyatakan bahwa konsep *tax effort* bersifat subjektif dan sulit dievaluasi, karena tidak dapat diobservasi secara langsung. *Tax effort* dapat didefinisikan sebagai perbandingan antara pendapatan pajak yang diperoleh suatu yurisdiksi dengan *tax capacity* yurisdiksi dimaksud.

Dalam melakukan analisis *tax effort* pada suatu daerah tertentu, pemahaman tentang konsep dasar seperti otonomi daerah, desentralisasi fiskal, dan pajak daerah menjadi sangat penting untuk dilakukan (Kristiaji et al., 2021). Pada penelitian ini, *tax effort* digunakan untuk menilai kinerja pemerintah kota/kabupaten di Provinsi Sulawesi Tenggara dalam upaya pengelolaan dan optimalisasi pajak daerah. Selaras dengan Zárate-Marco & Vallés-Giménez (2019), *tax effort* diartikan sebagai perbandingan antara penerimaan pajak aktual dengan prakiraan penerimaan pajak yang semestinya dapat dicapai (*taxable capacity*).

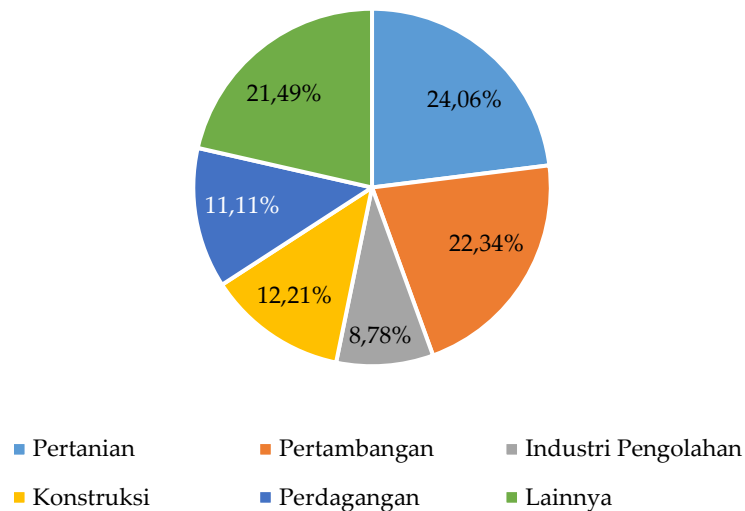
Kristiaji et al. (2021) berpendapat bahwa, mempertimbangkan karakteristik pajak daerah yang berada di Indonesia, maka *tax effort* merupakan indikator yang paling tepat digunakan dalam mengukur kinerja penerimaan pajak dibandingkan dengan *tax ratio*. Pendapat ini didasarkan pada dua hal yaitu evaluasi sejauh mana upaya tiap daerah untuk merealisasikan potensi pajak melalui pemungutan pajak dan memberikan jawaban mengenai urgensi perluasan kewenangan pemungutan pajak di tingkat daerah.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah indikator ekonomi yang penting dan secara kuantitatif dapat digunakan sebagai acuan kinerja pembangunan ekonomi pada suatu provinsi/kota/kabupaten. Penelitian oleh Bahl et al. (2008) mengungkapkan bahwa pendapatan per kapita dapat mencerminkan sejauh mana kemajuan ekonomi suatu negara dalam memperluas *tax base* dan *tax capacity*. PDB per kapita juga dijadikan sebagai proxy untuk mengukur tingkat perkembangan suatu negara oleh (Bird et al., 2014). Dalam penelitian ini dinyatakan bahwa semakin baik pengembangan yang dilakukan oleh suatu negara maka *tax capacity* akan semakin meningkat yang pada akhirnya menjadikan penerimaan pajak akan lebih tinggi.

Berdasarkan Gambar 4, proporsi PDRB pada Provinsi Sulawesi Tenggara berdasarkan lapangan usaha menunjukkan pada Triwulan I 2023 sektor Pertanian 24.06% diikuti dengan sektor Pertambangan sebesar

22.34%. Selain itu, sektor konstruksi juga memiliki kontribusi yang besar terhadap PDRB yaitu sebesar 11.11%. Keterkaitan antara PDRB menurut Lapangan Usaha (sektoral) dan PAD terletak pada barang dan jasa yang diproduksi pada sektor-sektor usaha. Peningkatan nilai tambah dari produksi di tiap sektor akan berdampak pada kenaikan penerimaan pajak yang diperoleh pemerintah kota atau kabupaten yang akan berujung pada peningkatan PAD.

Gambar 4 Distribusi PDRB menurut Lapangan Usaha



Sumber: Badan Pusat Statistik (2023)

Pemilihan PDRB sektor pengadaan listrik sebagai variabel input dilakukan untuk memproyeksikan basis Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), serta Pajak Penerangan Jalan (PPJ). Bachtiar (2022) menyatakan bahwa pajak daerah pada daerah yang memiliki karakter perkotaan serta daerah pariwisata cenderung berpotensi dikarenakan basis pajak daerah seperti PBB, BPHTB dan konsumsi listrik (PPJ) akan semakin besar ketika aktivitas perekonomian daerah setempat semakin meningkat.

PDRB sektor konstruksi juga dianggap akan berdampak positif terhadap PAD. Berk & Biçen, (2017) menyatakan perekonomian nasional dapat terdampak secara positif oleh industri konstruksi. Sektor ini berkontribusi pada perekonomian melalui penggunaan dan produksi input, sehingga dipandang sebagai salah satu pendorong utama dalam aktivitas ekonomi. pernyataan tersebut senada dengan hasil penelitian Anaman & Osei-Amponsah (2007) yang menyebutkan bahwa sektor konstruksi memiliki kemampuan untuk mendorong penggunaan material dan tenaga kerja lokal di suatu daerah, yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut.

Selain sektor konstruksi dan listrik, sektor transportasi juga berpotensi memengaruhi PAD pada arah yang sama dengan sektor konstruksi dan listrik. Penelitian yang dilakukan oleh Palilu (2018) dan Sembiring et al. (2021) menyatakan bahwa sektor transportasi berpengaruh terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Sehingga bisa disimpulkan peningkatan sektor transportasi akan meningkatkan kegiatan masyarakat yang akan meningkatkan perekonomian masyarakat setempat. Peningkatan perekonomian ini diharapkan dapat meningkatkan PAD melalui pajak daerah yang dipungut.

Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang dimaksud dengan Tenaga Kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Tenaga kerja merupakan salah satu variabel aspek demografi yang dapat dijadikan proxy dalam melihat pengaruh terhadap penerimaan pajak. Kristiaji et al. (2021) menyatakan bahwa tingkat tenaga kerja yang semakin tinggi akan mempeluas *tax base* yang pada gilirannya akan meningkatkan realisasi penerimaan pajak. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Pramanda et al. (2023) yang menyatakan bahwa jumlah tenaga kerja dapat digunakan sebagai prediktor kapasitas pajak daerah mengingat penambahan tenaga kerja akan berdampak pada penambahan konsumsi yang menjadi basis pajak daerah.

Jaya & Dwirandra (2014) menyatakan bahwa Belanja Modal merupakan pembelanjaan yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendapatkan aset dengan masa manfaat lebih dari satu tahun atau aset tetap. Aset tetap ini dapat berupa pengadaan sarana serta infrastruktur yang digunakan untuk kepentingan publik sehingga dapat meningkatkan PAD. Pada akhirnya peningkatan PAD diharapkan dapat membantu dalam peningkatan anggaran belanja modal yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik. Penelitian Jaya & Dwirandra (2014) menyebutkan bahwa belanja modal memiliki arah pengaruh positif terhadap PAD. Penelitian yang dilakukan Kurniawan et al. (2020) membuktikan bahwa penerimaan pajak dapat dipengaruhi oleh belanja pemerintah. Dalam penelitian ini, realisasi belanja modal diprediksi akan lebih berdampak pada pajak daerah sehingga digunakan sebagai variabel independen.

Selain faktor ekonomi, demografi dan institusional, dalam penelitian ini juga digunakan komponen *local tax base*. Dalam penelitian ini, jumlah hotel digunakan sebagai variabel dependen untuk mengukur komponen aspek *local tax base* sebagaimana penelitian Bachtiar (2022). Jumlah hotel di suatu daerah dapat menggambarkan tingkat konsumsi yang berimplikasi pada peningkatan basis pajak daerah.

Berdasarkan Data Dinas Pariwisata Provinsi Sulawesi Tenggara yang dikutip dari laman Badan Pusat Statistik (2020), Sulawesi Tenggara memiliki Jumlah Destinasi Wisata sebanyak 2.067 objek yang tersebar pada 17 kota/kabupaten dimana Kabupaten Wakatobi memiliki destinasi wisata paling banyak yaitu 642 destinasi. Jumlah wisatawan lokal dan mancanegara pada tahun 2023 mencapai angka 11.173.548 orang.

Besarnya jumlah wisatawan yang datang ke Sulawesi Tenggara mengakibatkan besarnya industri perhotelan dalam rangka memfasilitasi kegiatan pariwisata. Hal ini terlihat dari jumlah hotel yang beroperasi di Sulawesi Tenggara pada tahun 2023 mencapai 440 hotel. Sesuai UU nomor 1 Tahun 2022, banyaknya jumlah hotel akan berkontribusi pada pajak daerah sebagai salah satu objek pajak daerah kabupaten/kota. Penelitian yang dilakukan Prawiranegara & Prisma (2021) mengonfirmasi bahwa jumlah hotel memengaruhi penerimaan pajak daerah pada arah yang positif dan dengan signifikansi yang tinggi. Perkotaan yang memiliki daerah pariwisata memiliki kecenderungan lebih berpotensi dari sisi pajak daerah dibanding daerah lain (Bachtiar, 2022).

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh rendahnya kemandirian fiskal mayoritas kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara, sehingga bertujuan merumuskan strategi optimalisasi *local taxing power* yang kontekstual melalui pemetaan kuadran *subnational tax effort*. Meskipun kajian sejenis telah dilakukan, penelitian terdahulu memiliki keterbatasan; (Sari, 2018) hanya berfokus pada faktor makro *tax ratio* daerah, (Kristiaji et al., 2021) mengkaji *tax effort* pada tingkat agregat nasional, dan (Pramanda et al., 2023) meneliti kuadran *tax effort* pada wilayah daratan yang homogen di Jawa Barat. Orisinalitas (*research gap*) sekaligus *novelty* utama yang membedakan penelitian ini dari literatur sebelumnya terletak pada tiga kontribusi baru: (1) penyusunan dua kuadran *subnational tax effort* yang dipisah secara spesifik antara wilayah daratan dan wilayah kepulauan untuk mengakomodasi disparitas geografis; (2) pengelaborasi analisis kuantitatif dengan pendekatan kualitatif berbasis kerangka kerja internasional *Tax Administration Diagnostic Assessment Tools* (TADAT); serta (3) analisis kritis mengenai dampak disinsentif dari insentif fiskal Proyek Strategis Nasional (PSN) sektor konstruksi terhadap penurunan kapasitas pajak daerah. Melalui integrasi ini, penelitian ini berhasil mengisi celah teoretis evaluasi fiskal daerah kepulauan sekaligus memberikan rekomendasi kebijakan yang *actionable*.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan dengan mengelaborasi penggunaan pendekatan kuantitatif serta kualitatif. Penelitian ditujukan untuk menentukan arah kebijakan peningkatan *local taxing power* berdasarkan kuadran *subnational tax effort* sebagaimana penelitian sebelumnya oleh Grigorian & Davoodi (2007); Kristiaji et al. (2021) dan Pramanda et al. (2023), khususnya di Provinsi Sulawesi Tenggara. Kuadran *subnational tax effort* dibentuk dengan membandingkan *tax effort* dan *tax ratio* pada masing-masing kabupaten. Sebagaimana penelitian sebelumnya oleh Kristiaji et al. (2021), *tax effort* diukur dengan membandingkan realisasi pajak daerah terhadap *tax capacity* pada kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Sebelumnya, *tax capacity* diprediksi menggunakan pendekatan ekonomi dengan menentukan kapasitas pendapatan pajak yang dapat diperoleh suatu yurisdiksi berdasarkan karakteristik ekonomi, sosial, institusional, dan demografis masing-masing yurisdiksi (*economic tax capacity*) sebagaimana dinyatakan oleh Zárate-Marco & Vallés-Giménez (2019). *Tax capacity* diestimasi menggunakan model ekonometri yang didapat dari hasil regresi linear berganda atas variabel-variabel ekonomi, institusional, dan demografis terhadap realisasi pendapatan pajak daerah di kabupaten/kota pada periode tertentu, sesuai dengan penelitian Alcade & Martinez-Vazquez (2001) dan Cortés (2011). Pendekatan ini memungkinkan hasil perhitungan *tax effort*

melebihi 100% karena nilai *error* yang dihasilkan pada estimasi regresi linear dapat berupa positif atau negatif (Zárate-Marco & Vallés-Giménez, 2019). Dalam menyusun model ekonometri untuk memprediksi *tax capacity*, nilai logaritma natural atas pendapatan digunakan sebagai variabel dependen, hal ini selaras dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Cyan et al. (2013); Kristiaji et al. (2021); Pramanda et al. (2023); dan Zárate-Marco & Vallés-Giménez (2019).

Untuk mengakomodir faktor ekonomi, demografi, dan institusional yang mendukung kapasitas pajak suatu daerah, dalam penelitian ini digunakan proksi variabel PDRB per Kapita (Bahl et al., 2008; Bird et al., 2014; Kristiaji et al., 2021; Pramanda et al., 2023) dan PDRB Sektoral sebagaimana penelitian Pramanda et al. (2023) dan Grigorian & Davoodi (2007). Dalam penelitian ini digunakan PDRB sektor transportasi dan pergudangan, PDRB sektor pengadaan listrik, serta PDRB sektor konstruksi sebagai variabel untuk memprediksi pendapatan pajak daerah. Untuk mengakomodir faktor demografi yang mendukung kapasitas pajak suatu daerah, dalam penelitian ini digunakan proksi variabel tenaga kerja sebagaimana Pramanda et al. (2023). Untuk mengakomodir faktor institusional, dalam penelitian ini digunakan proksi variabel belanja modal sebagaimana Kurniawan et al. (2020).

Selain faktor ekonomi, demografi dan institusional, dalam penelitian ini juga digunakan komponen *local tax base* selaras dengan penelitian Zárate-Marco & Vallés-Giménez (2019). Jumlah hotel digunakan sebagai variabel dependen untuk mengukur komponen aspek *local tax base* sebagaimana penelitian Bachtiar (2022). Jumlah hotel di suatu daerah dapat menggambarkan tingkat konsumsi yang berimplikasi pada peningkatan basis pajak daerah.

Data yang digunakan adalah data panel dengan 17 *crosssection* berupa kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara dengan lima *time series* yang meliputi lima tahun periode penelitian mulai 2019 sampai dengan 2023. Persamaan regresi yang digunakan untuk memprediksi *tax capacity* pada kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \ln_{TaxRev_{i,t}} = & \beta_0 + \beta_1. \ln_{PDRBK_{i,t}} + \beta_2. \ln_{NAKER_{i,t}} + \beta_3. \ln_{Hotel_{i,t}} + \beta_4. \ln_{Belanja_{Modal}_{i,t}} \\ & + \beta_5. Prop_{Transportasi}_{i,t} + \beta_6. Prop_{Listriki}_{i,t} + \beta_7. Prop_{konstruksi}_{i,t} + \varepsilon \quad \dots (1) \end{aligned}$$

Secara operasional, variabel yang digunakan dalam persamaan regresi tersebut memiliki definisi yang saling berkaitan. Variabel terikat dalam model ini adalah \ln_{TaxRev} , yang merupakan logaritma natural dari realisasi penerimaan pajak daerah di kabupaten/kota. Sementara itu, variabel bebasnya mencakup karakteristik ekonomi dan sektoral daerah, yang diawali dengan \ln_{PDRBK} sebagai logaritma natural PDRB per kapita di kabupaten/kota, \ln_{NAKER} sebagai logaritma natural jumlah tenaga kerja di kabupaten/kota, serta \ln_{Hotel} yang memotret logaritma natural jumlah hotel di kabupaten/kota. Selain itu, aspek keuangan daerah diwakili oleh $\ln_{Belanja_{Modal}}$ yang merupakan logaritma natural dari realisasi belanja modal di kabupaten/kota. Terakhir, model ini juga memasukkan variabel proporsi sektoral terhadap total PDRB di kabupaten/kota, yang meliputi $Prop_{Transportasi}$ untuk proporsi PDRB dari sektor transportasi dan pergudangan, $Prop_{Listrik}$ untuk proporsi PDRB dari sektor pengadaan listrik dan gas, serta $Prop_{Konstruksi}$ untuk proporsi PDRB dari sektor konstruksi.

Untuk menentukan besaran masing-masing koefisien variabel guna memprediksi *tax capacity*, dilakukan analisis regresi data panel atas persamaan (1). Pemilihan model regresi data panel dilakukan dengan 3 (tiga) pengujian yang meliputi uji Chow, uji Hausman, dan uji Lagrange Multiplier (LM) untuk menentukan model regresi terbaik antara *common*, *fixed*, atau *random effect*.

Selanjutnya dilakukan uji asumsi klasik yang meliputi multikolinieritas, autokorelasi dan normalitas. Nachrowi & Usman (2006) menyatakan bahwa dalam regresi dengan jenis data panel tidak diperlukan pemenuhan atas asumsi bebas autokorelasi, namun demikian hasil statistik *Durbin-Watson* (DW) sebesar 1,5828 menunjukkan tidak terdapat gejala autokorelasi. Selanjutnya, dilakukan uji normalitas dengan pendekatan *Jarque Bera* yang menunjukkan hasil tidak signifikan dengan nilai prob sebesar 0,4149 sehingga disimpulkan bahwa tidak ditemukan keberadaan permasalahan normalitas. Terakhir, dilakukan uji Heteroskedastisitas dengan regresi nilai pengaruh variabel independen yang digunakan terhadap *absolute residual*. Hasil regresi tersebut menunjukkan tidak terdapat variabel independen yang berpengaruh dengan signifikansi yang signifikan terhadap *absolute residual* sehingga disimpulkan bahwa tidak ditemukan gejala heteroskedastisitas.

Setelah melakukan regresi data panel, dilakukan pengujian terhadap hipotesis dengan uji-F (signifikansi simultan), uji-t (signifikansi parsial), dan uji R² (koefisien determinasi). Pengujian tersebut dilakukan untuk melihat besarnya pengaruh baik masing-masing variabel independen maupun seluruh variabel independen

secara simultan terhadap variabel dependen. Dalam penelitian ini, perlu dipastikan bahwa seluruh variabel independen yang digunakan lolos uji-F dan uji-t karena nilai koefisien beta yang dihasilkan akan digunakan untuk memprediksi besaran *tax capacity* pada masing-masing kabupaten/kota selama periode penelitian (Kristiaji et al., 2021).

Setelah prediksi *tax capacity* diperoleh, *tax effort* untuk masing-masing Kabupaten/Kota di provinsi Sulawesi Tenggara dihitung dengan persamaan sebagai berikut:

$$Tax\ Effort = \frac{Realisasi\ Penerimaan\ Pajak\ Daerah}{Tax\ Capacity} \dots (2)$$

Selanjutnya, nilai *tax ratio* masing-masing Kabupaten/Kota di provinsi Sulawesi Tenggara dihitung dengan persamaan sebagai berikut:

$$Local\ Tax\ Ratio = \frac{Realisasi\ Penerimaan\ Pajak\ Daerah}{PDRB} \dots (3)$$

Index *tax effort* dan *local tax ratio* masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara digunakan sebagai dasar *plotting* posisi daerah ke dalam empat kuadran *subnational tax effort*. Secara spesifik, Kuadran I diperuntukkan bagi daerah yang memiliki *tax effort* dan *tax ratio* di bawah rata-rata, sedangkan Kuadran II mengelompokkan daerah dengan *tax effort* lebih rendah namun memiliki *tax ratio* yang lebih tinggi dari rata-rata. Sebaliknya, daerah yang menunjukkan *tax effort* lebih tinggi tetapi dengan *tax ratio* yang lebih rendah dari rata-rata akan masuk ke dalam Kuadran III, dan terakhir, Kuadran IV menjadi tempat bagi daerah-daerah yang berhasil mencatatkan nilai *tax effort* sekaligus *tax ratio* di atas rata-rata.

Berdasarkan keterangan dari *local expert*, terdapat perbedaan karakteristik wilayah daratan dan kepulauan di Provinsi Sulawesi Tenggara, sehingga dalam penelitian ini dilakukan penyusunan 2 (dua) kuadran *subnational tax effort* untuk wilayah daratan dan kepulauan. Selanjutnya, dirumuskan kebijakan berdasarkan posisi masing-masing kabupaten/kota dalam kuadran *subnational tax effort* dimaksud. Perumusan kebijakan dilakukan berdasarkan hasil studi literatur dan wawancara dengan narasumber yang meliputi *local expert* dan *stakeholder* terkait di lingkungan pemerintah daerah. Studi literatur dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi *best practice* sebagaimana dimuat dalam *Performance Outcome Area (POA)* pada *Tax Administration Diagnostic Assessment Tools (TADAT)*. TADAT merupakan kerangka kerja yang dapat digunakan untuk menilai administrasi perpajakan secara objektif dan terstandarisasi (TADAT Sekretariat, 2019). Untuk memenuhi kaidah triangulasi sumber, wawancara dilakukan dengan narasumber yang mewakili sudut pandang berbeda-beda.

Narasumber wawancara dalam penelitian ini meliputi *local expert* yang merupakan ekonom dan dosen pengajar pada Universitas Halu Oleo Kendari, serta perwakilan dari Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Tenggara, Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Provinsi Sulawesi Tenggara, dan BAPENDA pada salah satu kabupaten yang berada pada kuadran 1. Pemilihan salah satu kabupaten pada kuadran 1 sebagai narasumber wawancara dilakukan dengan pertimbangan untuk mendapatkan gambaran secara lebih menyeluruh mengenai kendala dalam pelaksanaan administrasi perpajakan pada daerah dengan *tax effort* serta *tax ratio* yang masih rendah.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Sebagaimana penelitian sebelumnya oleh Kristiaji et al. (2021); Pramanda et al. (2023); dan Zárte-Marco & Vallés-Giménez (2019), penelitian ini juga mendefinisikan *tax capacity* sebagai nilai yang dihitung berdasarkan besaran koefisien masing-masing variabel independen kinerja penerimaan pajak, dengan mempertimbangkan faktor ekonomi, demografi, dan institusional pada masing-masing wilayah (Alcade & Martinez-Vazquez, 2001).

Hasil uji Chow menunjukkan hasil signifikan dengan probabilitas 0,0000 namun hasil uji Hausman menunjukkan probabilitas 0,0920 di atas *alpha*, sehingga perlu dilanjutkan pengujian LM. Pengujian LM menunjukkan hasil signifikan sehingga ditentukan model terbaik adalah *random effect*. Berdasarkan hasil estimasi *random effect model* yang telah dilakukan, didapatkan persamaan regresi data panel untuk persamaan (1).

Tabel 1 menunjukkan perbandingan hasil regresi dengan model *fixed effect*, *common effect*, dan *random effect*. Hasil regresi dengan model *random effect* menunjukkan bahwa seluruh variabel independen berpengaruh signifikan, baik secara simultan maupun parsial terhadap variabel dependen realisasi pendapatan pajak daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel independen yang digunakan dapat menjelaskan kinerja penerimaan pajak daerah pada 17 kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara. Selain

itu, sebagian besar koefisien variabel independen yang menjadi dasar estimasi *tax capacity* juga menunjukkan keselarasan dengan mayoritas literatur empiris sebelumnya. Selaras dengan penelitian Pramanda et al. (2023), nilai logaritma natural atas jumlah tenaga kerja terbukti berdampak positif terhadap nilai logaritma natural atas kapasitas pajak daerah dengan koefisien 0,77. Artinya, setiap 1% kenaikan jumlah tenaga kerja akan meningkatkan kapasitas pajak daerah sebesar 0,77%.

Tabel 1 Perbandingan Hasil Regresi pada Fixed Effect, Common Effect, dan Random Effect

Variabel	Fixed Effect		Common Effect		Random Effect	
	Coeff.	Prob.	Coeff.	Prob.	Coeff.	Prob.
NAKER	-0,1669	0,689	0,9104*	0,000	0,7719*	0,0001
Ln_Hotel	0,4471	0,137	0,1578*	0,034	0,2646*	0,0218
LnPDRBK	0,4964	0,445	0,5863*	0,004	0,5902**	0,0619
Ln_Belanja_Modal	0,5084*	0,001	0,8945*	0,000	0,5759*	0,0001
Prop_Listrik	18,4907*	0,010	22,514*	0,003	15,9838*	0,0041
Prop_Konstruksi	-14,091*	0,043	-19,014*	0,041	-14,8142*	0,0287
Prop_Transport	-11,567**	0,096	-14,349*	0,023	-10,982**	0,0718
C	-7,441	0,549	-21,585*	0,000	-18,8835*	0,0007
R2		0,945519		0,846200		0,619513
Adjusted R2		0,927731		0,832218		0,584923
Durbin-Watson Statistic		1,985058		0,859811		1,582858
F-Statistic		47,88332		60,52140		17,91033

*signifikansi pada tingkat 5%

**signifikansi pada tingkat 10%

Sumber: Diolah peneliti

Selaras dengan penelitian penelitian Kurniawan et al. (2020), nilai logaritma natural atas jumlah belanja modal pemerintah terbukti berpengaruh positif signifikan dengan besaran koefisien 0,58 dan dapat digunakan sebagai prediktor kapasitas pajak daerah. Artinya, setiap 1% kenaikan jumlah belanja modal pemerintah akan berdampak pada peningkatan kapasitas pajak daerah sebesar 0,58%.

Lebih lanjut, penggunaan komponen *local tax base* seperti jumlah hotel juga terbukti berpengaruh positif signifikan terhadap pajak daerah selaras dengan penelitian Zárate-Marco & Vallés-Giménez (2019). Nilai logaritma natural jumlah hotel berpengaruh positif signifikan dengan koefisien sebesar 0,26 terhadap nilai logaritma natural kapasitas pajak daerah.

Proporsi PDRB sektoral dari aktivitas pengadaan listrik dan gas terhadap total PDRB di Kabupaten/Kota terbukti berpengaruh positif signifikan terhadap kapasitas pajak daerah sebagaimana penelitian Grigorian & Davoodi (2007) serta Pramanda et al. (2023). Artinya, penambahan 1 poin pada proporsi PDRB sektoral dari aktivitas pengadaan listrik dan gas akan berdampak pada peningkatan kapasitas pajak daerah sebesar 15,9 poin. Hal ini dapat dipahami mengingat porsi penerimaan pajak daerah terbesar pada masing-masing Kabupaten/Kota di provinsi Sulawesi Tenggara adalah Pajak Penerangan Jalan. Penambahan proporsi PDRB dari sektor pengadaan listrik akan menambah kapasitas pajak daerah khususnya Pajak Penerangan Jalan.

Hasil regresi data panel pada penelitian ini menunjukkan koefisien negatif pada dua variabel proporsi PDRB Sektoral, yaitu pada sektor konstruksi serta transportasi dan pergudangan. Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber BPS sebagai berikut:

"kalau transportasi dihitungnya dari jumlah penumpang transportasi laut, udara, dan darat"

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kenaikan jumlah penumpang transportasi menunjukkan kenaikan perpindahan orang dari dalam dan ke luar daerah yang diikuti dengan perpindahan lokasi konsumsi masyarakat yang merupakan basis pajak daerah. Sehingga penambahan proporsi PDRB dari sektor transportasi justru menggerus basis pajak daerah.

Sementara pada sektor konstruksi, narasumber BPS menjelaskan sebagai berikut:

"PDRB konstruksi dibentuk dari aktivitas konstruksi yang dilaksanakan di wilayah Sulawesi Tenggara"

Namun terdapat keterangan tambahan dari *local expert* sebagai berikut:

“kegiatan konstruksi di sini sebagian besar PSN”

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 stdd. Peraturan Pemerintah 35 Tahun 2023 (PP 10/2021), terdapat fasilitas insentif pajak daerah dalam bentuk penyesuaian tarif, pengurangan hingga pembebasan pokok dan sanksi pajak daerah atas Proyek Strategis Nasional. Sehingga, dapat dipahami jika penambahan porsi PDRB dari sektor konstruksi yang sebagian besar merupakan proyek strategis nasional tersebut justru mengurangi kapasitas pajak daerah.

Tabel 2 Rata-rata *Predicted Tax Capacity* per tahun dari Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara Tahun 2019 s.d. 2023

Kab/Kota	Kepulauan		Kab/Kota	Daratan	
	Rata-rata Tax Capacity	Rata-rata Tax Ratio		Rata-rata Tax Capacity	Rata-rata Tax Ratio
Buton	916,546,244	0.12528526	Bombana	15,525,177,326	0.263716901
Buton Selatan	58,881,356	0.108437052	Kolaka	42,569,488,833	0.236175936
Buton Tengah	213,670,894	0.247294339	Kolaka Timur	7,126,694,127	0.141314102
Buton Utara	345,820,736	0.15157898	Kolaka Utara	16,104,104,694	0.110869531
Konawe Kepulauan	139,562,995	0.202576379	Konawe	21,296,054,012	0.423133794
Kota Baubau	1,120,834,907	0.459552489	Konawe Selatan	19,867,057,506	0.297526146
Muna	885,517,897	0.167780491	Konawe Utara	8,606,835,385	0.231685748
Muna Barat	144,686,194	0.178020657	Kota Kendari	70,597,121,406	0.875619171
Wakatobi	684,088,760	0.230157389			

Sumber: Diolah peneliti

Berdasarkan hasil regresi tersebut, didapat persamaan untuk menghitung *tax capacity* pada masing-masing kabupaten/kota di provinsi Sulawesi Tenggara selama periode penelitian sebagai berikut:

$LnTaxCapacity =$

$$18.88347 + 0.771870 * Naker + 0.264558 * Ln_Hotel + 0.575879 * Ln_Belanja_Modal - 10.98145 * Prop_Transport + 15.98382 * Prop_Listrik + 14.81422 * Prop_konstruksi + 0.590172 * Ln_PDRBK + \epsilon$$

Diketahui rata-rata *tax capacity* untuk masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara selama periode penelitian sebagaimana tersaji pada Tabel 2. Berdasarkan data pada Tabel 2, dapat disimpulkan bahwa wilayah daratan memiliki *tax capacity* yang lebih tinggi daripada wilayah kepulauan di Provinsi Sulawesi Tenggara. Hal ini selaras dengan hasil wawancara dengan local expert sebagai berikut:

“wilayah kepulauan itu tidak terlalu besar sumbangsinya, pernah bikin penelitian mungkin cuma sekitar 27%”

Kota Kendari dan Kolaka memiliki kapasitas pajak di tertinggi baik di wilayah daratan maupun di provinsi Sulawesi Tenggara secara keseluruhan. Hal ini mengonfirmasi teori aglomerasi ekonomi dan *spillover effect* dimana daerah yang dekat dengan kutub pertumbuhan aktivitas ekonomi akan memperoleh manfaat (Kristiaji et al., 2021).

Benchmarking tax effort dan *tax ratio* daerah dilakukan secara terpisah untuk wilayah kepulauan dan daratan. Hal ini selaras dengan keterangan *local expert* yang menyatakan terdapat perbedaan karakteristik wilayah daratan dan kepulauan di Provinsi Sulawesi Tenggara. Perhitungan *tax effort* dilakukan dengan persamaan (2). Sementara perhitungan *local tax ratio* dilakukan dengan persamaan (3). Hasil perhitungan *tax effort* dan *tax ratio* untuk masing-masing kabupaten/kota adalah sebagaimana pada Tabel 3.

Index *tax effort* dan *local tax ratio* masing-masing kabupaten/kota di provinsi Sulawesi Tenggara digunakan sebagai dasar plotting posisi masing-masing kabupaten/kota dalam kuadran subnational *tax effort*. Berdasarkan hasil perhitungan *tax effort* dan *tax ratio* dimaksud pada tabel 4, kemudian dibuat kuadran *subnational tax effort* untuk wilayah daratan dan kepulauan pada provinsi Sulawesi Tenggara. Kuadran *subnational tax effort* merupakan diagram kartesius dengan nilai rata-rata *tax effort* dan *tax ratio* sebagai garis tengah pada masing-masing wilayah daratan dan kepulauan. Kuadran *subnational tax effort* untuk wilayah daratan dan kepulauan adalah sebagaimana Tabel 2 dan 3. Posisi Kabupaten/Kota pada kuadran sebagaimana

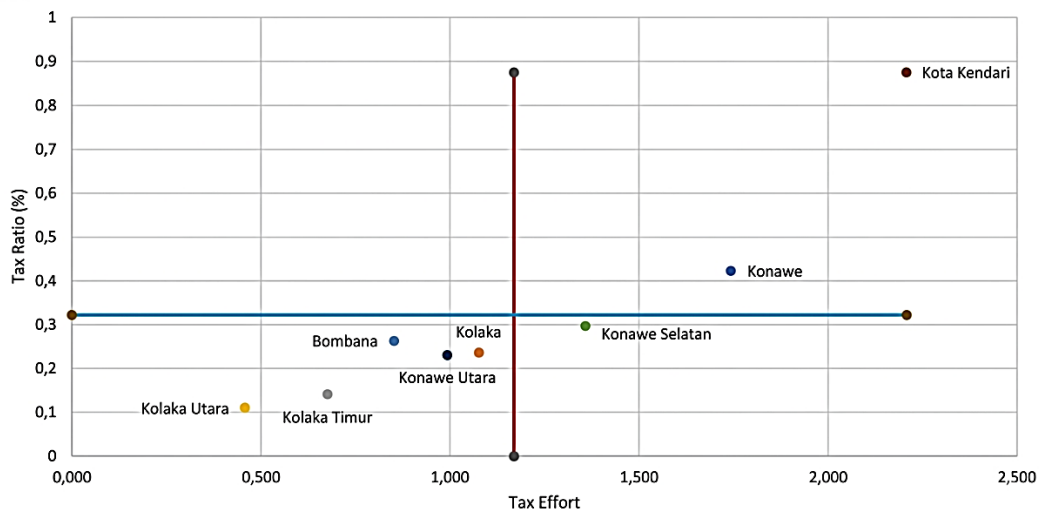
pada Gambar 5 dan 6 kemudian menjadi dasar perumusan pilihan kebijakan untuk meningkatkan *local taxing power*.

Tabel 3 Rata-rata Tax Effort dan Tax Ratio Kabupaten/Kota selama Periode Penelitian

Kepulauan			Daratan		
Kota/Kab.	Tax Effort	Tax Ratio	Kota/Kab.	Tax effort	Tax Ratio
Buton	10,64	0.1253	Bombana	0,854	0.2637
Buton Selatan	39,96	0.1084	Kolaka	1,077	0.2362
Buton Tengah	20,98	0.2473	Kolaka Timur	0,676	0.1413
Buton Utara	10,17	0.1516	Kolaka Utara	0,458	0.1109
Konawe Kepulauan	15,81	0.2026	Konawe	1,743	0.4231
Kota Baubau	28,75	0.4596	Konawe Selatan	1,359	0.2975
Muna	9,81	0.1678	Konawe Utara	0,994	0.2317
Muna Barat	22,36	0.1780	Kota Kendari	2,206	0.8756
Wakatobi	11,25	0.2302			
Rata-Rata Kepulauan	18,86	0,2078	Rata-Rata Daratan	1,171	0,3225

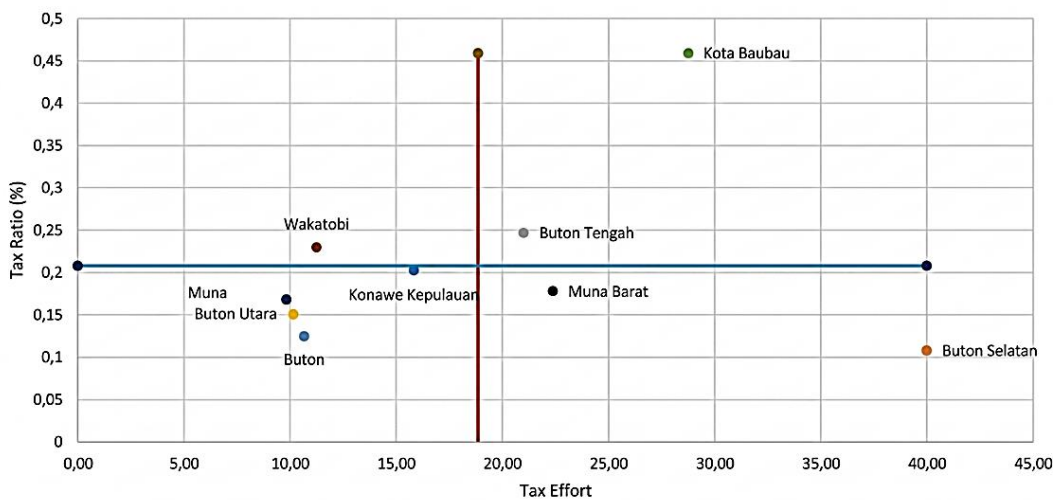
Sumber: Diolah peneliti

Gambar 5 Kuadran Subnational tax effort (Wilayah Daratan)



Sumber: Diolah peneliti

Gambar 6 Kuadran Subnational tax effort (wilayah kepulauan)



Sumber: Diolah peneliti

Untuk Wilayah Daratan, pembagian kuadran ditentukan berdasarkan nilai *tax effort* dengan *threshold* 1,171 (nilai rata-rata *tax effort*) dimana $< 1,171$ diartikan sebagai daerah dengan *tax effort* rendah dan $\geq 1,171$ sebagai daerah dengan *tax effort* yang tinggi. Sedangkan, dari sisi *tax ratio* dipergunakan angka 0,323 (nilai

rata-rata *tax ratio*) dimana $< 0,323$ diartikan sebagai daerah dengan *tax ratio* rendah. Apabila *tax ratio* $\geq 0,323$ maka daerah tersebut dinyatakan sebagai daerah dengan *tax ratio* yang tinggi. Setelah dikelompokkan dapat diidentifikasi bahwa mayoritas daerah pada Wilayah Daratan di provinsi Sulawesi Tenggara berada pada kuadran I (*tax effort* $< 1,171$ dan *tax ratio* $< 0,323$) yaitu sebanyak 5 daerah (Bombana, Kolaka, Kolaka Utara, Kolaka Timur, dan Konawe Utara).

Daerah yang berada pada kuadran I dapat diartikan bahwa baik *tax effort* maupun *tax ratio* pada daerah tersebut masih cenderung dibawah rata-rata dan belum optimal. Dengan banyaknya kabupaten/kota yang berada dalam kuadran I, dapat disimpulkan bahwa pembenahan (reformasi) pajak sudah sepatutnya menjadi agenda bagi sebagian besar kepala daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara. Berbeda dengan kabupaten Konawe Selatan yang berada pada kuadran III, diartikan bahwa daerah ini memiliki *mismatch* antara kinerja *tax effort* dengan *tax ratio*. Pada kuadran ini, *tax effort* relatif tinggi namun *tax ratio* masih rendah (*tax effort* $\geq 1,171$, *tax ratio* $< 0,323$). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peningkatan *tax ratio* masih dapat dilakukan karena selama ini belum dilakukan upaya pemungutan pajak daerah secara optimal. Pada kuadran IV terdapat 2 kabupaten/kota yang memiliki *tax effort* dan *tax ratio* tinggi (*tax effort* $\geq 1,171$, *tax ratio* $\geq 0,323$) yaitu Kota Kendari dan Konawe. Hal ini berarti bahwa kinerja pajak daerah relatif baik.

Tidak jauh berbeda dengan daerah-daerah yang berada pada Wilayah Daratan, mayoritas daerah pada Wilayah Kepulauan berada pada kuadran I (*tax effort* $< 18,86$ dan *tax ratio* $< 0,208$) yaitu sebanyak 4 (empat) daerah yaitu Buton, Buton Utara, Muna dan Konawe Kepulauan. Dengan demikian pada daerah ini dapat diartikan bahwa *tax effort* dan *tax ratio* masih rendah sehingga perlu dilakukan banyak langkah-langkah dalam mengoptimalkan penerimaan pajak daerah.

Pada kuadran II dan III yang memiliki *mismatch* antara kinerja *tax effort* dengan *tax ratio* terdapat kabupaten Wakatobi pada kuadran II dan Muna Barat serta Buton Selatan yang berada pada kuadran III. Kabupaten Wakatobi yang berada pada kuadran II berarti bahwa daerah ini memiliki *tax effort* rendah (*tax effort* $< 18,86$) namun memiliki *tax ratio* relatif tinggi (*tax ratio* $\geq 0,208$), sebaliknya Kabupaten Muna Barat dan Buton Selatan yang berada di kuadran III memiliki *tax effort* relatif tinggi tetapi *tax ratio* yang rendah (*tax effort* $\geq 18,86$ dan *tax ratio* $< 0,208$). Daerah-daerah yang berada pada kuadran II masih dapat dilakukan optimalisasi pajak daerah dikarenakan *tax effort* yang masih rendah. Pada kuadran IV terdapat 2 kabupaten/kota yang memiliki *tax effort* dan *tax ratio* tinggi (*tax effort* $\geq 18,86$ dan *tax ratio* $\geq 0,208$) yaitu Kota Baubau dan Buton Tengah yang artinya daerah-daerah ini menunjukkan kinerja pajak daerah yang relatif baik.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis kuantitatif dan kualitatif, penelitian ini menyimpulkan bahwa konsentrasi kabupaten/kota terbanyak di Provinsi Sulawesi Tenggara berada pada Kuadran I, di mana nilai *tax effort* dan *tax ratio* berada di bawah rata-rata akibat permasalahan mendasar seperti ketidakterersediaan basis data, rendahnya kualitas dan integritas data, pengawasan manual, biaya kepatuhan yang tinggi, keterbatasan sumber daya manusia, hingga rendahnya kesadaran pajak. Sementara itu, daerah di Kuadran II dan III mengalami *mismatch* kinerja, dan hanya Kota Kendari serta Kota Baubau yang menempati Kuadran IV karena diuntungkan oleh faktor aglomerasi ekonomi dan efek limpahan (*spillover effect*). Implikasi akademis dari temuan ini menegaskan bahwa evaluasi kinerja fiskal subnasional tidak dapat digeneralisasi menggunakan indikator *tax ratio* tunggal, melainkan wajib mempertimbangkan klusterisasi geografis antara wilayah daratan dan kepulauan serta memperhitungkan dampak disinsentif dari kebijakan makro pusat.

Secara praktis, strategi peningkatan *local taxing power* yang terukur dan *actionable* direkomendasikan melalui pembagian peran para *stakeholder* terkait secara konkret. Bagi Kepala Daerah dan Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) kabupaten/kota yang berada di Kuadran I, reformasi perpajakan wajib diawali dengan menerbitkan SK Tim Pendataan dan Pemutakhiran Basis Data yang melibatkan pemerintah desa, BPN, serta dinas penerbit izin terkait, yang kemudian ditindaklanjuti dengan kegiatan pendataan, pemutakhiran, digitalisasi basis data pajak, hingga perluasan kerja sama dengan vendor swasta untuk pengelolaan pajak daerah selain PBB dan BPHTB secara lebih efisien. Selain itu, Bapenda di wilayah ini harus menerapkan sistem pengawasan berbasis risiko melalui pengembangan model risiko berbasis data untuk identifikasi wajib pajak berisiko tinggi dengan mengumpulkan data perizinan, data historis pembayaran, dan pelaporan pajak, disertai pelaksanaan pelatihan pegawai dalam penggunaan modul *compliance risk management*. Langkah tersebut harus dibarengi dengan digitalisasi administrasi perpajakan untuk efisiensi biaya kepatuhan melalui pengembangan sistem pelaporan pajak online berbiaya rendah bagi usaha kecil dan *remote area*, penggunaan *prepopulated data* untuk mempermudah pelaporan wajib pajak, peningkatan kesadaran pajak lewat kampanye

edukasi bersama tokoh masyarakat lokal, serta pemberian insentif bagi usaha kecil yang patuh. Sementara itu, bagi daerah di Kuadran II, Bapenda disarankan memfokuskan strategi optimalisasinya pada serangkaian kegiatan peningkatan integritas basis data, efektivitas pengawasan berbasis risiko, serta penambahan kuantitas dan kualitas SDM administrasi perpajakan secara berkelanjutan.

Rekomendasi yang berbeda ditujukan bagi Kepala Daerah dan Bapenda kabupaten/kota di Kuadran III, khususnya yang memiliki karakteristik wilayah sektor pertambangan, di mana mereka wajib melakukan ekstensifikasi dan penambahan basis pajak melalui kajian atas potensi pajak dari sektor pertambangan berdasarkan data AMDAL dan IUP, seperti Pajak MBLB dan Pajak Air Tanah. Secara teknis, Bapenda harus segera berkoordinasi dengan pihak penerbit izin dan surveyor resmi untuk penggalan potensi tersebut, menyusun kebijakan dan regulasi pendukung terkait tata cara pemotongan, pemungutan, pembayaran, dan pemeriksaan khusus, serta diakhiri dengan sosialisasi penerapan regulasi secara masif kepada pelaku usaha. Selanjutnya, bagi Pemerintah Pusat, khususnya Kementerian Keuangan dan kementerian terkait, direkomendasikan untuk melakukan peninjauan kembali serta evaluasi berkala atas efektivitas pemberian insentif pembebasan atau pengurangan pajak daerah pada Proyek Strategis Nasional (PSN) sektor konstruksi. Evaluasi ini penting agar insentif hanya diberikan kepada kegiatan yang terbukti memberikan kontribusi nyata terhadap pengembangan ekonomi lokal, demi menjaga efektivitas, keberlanjutan potensi pajak, serta kemandirian fiskal pemerintah daerah yurisdiksi setempat.

Terakhir, bagi otoritas perpajakan di wilayah Kuadran IV seperti Kota Kendari dan Kota Baubau, perbaikan administrasi perpajakan cukup dilakukan secara *incremental* atau bertahap dengan memanfaatkan perkembangan teknologi di kawasan perkotaan untuk digitalisasi penerapan sistem pengawasan berbasis risiko serta efisiensi administrasi guna mencapai kepatuhan wajib pajak yang berkelanjutan.

IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian ini memiliki keterbatasan terkait proses wawancara yang tidak dilakukan terhadap seluruh perwakilan pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Sulawesi Tenggara. Penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan studi khusus mengenai penerapan kebijakan insentif pajak daerah. Hal ini termasuk meninjau efektivitas insentif pajak daerah yang diberikan, khususnya kepada proyek strategis nasional, serta mengevaluasi kontribusi proyek-proyek tersebut terhadap pengembangan ekonomi lokal. Selain itu, disarankan juga untuk mengembangkan studi lebih dalam terkait perbedaan karakteristik wilayah daratan dan kepulauan di Sulawesi Tenggara, untuk memahami strategi pengelolaan fiskal yang lebih efektif dan terarah.

REFERENSI

- Adiya, A. (2023). *Intervensi pemerintah pusat dalam meningkatkan kemandirian fiskal daerah melalui UU HKPD*. <https://djp.kemenkeu.go.id/kppn/watampon/id/data-publikasi/artikel/3619-intervensi-pemerintah-pusat-dalam-meningkatkan-kemandirian-fiskal-daerah-melalu-uu-hkpd.html>
- Alcade, A. H., & Martinez-Vazquez, J. (2001). *La nivelación en el marco de la financiación de las comunidades autónomas* (*).
- Anaman, K. A., & Osei-Amponsah, C. (2007). Analysis of the causality links between the growth of the construction industry and the growth of the macro-economy in Ghana. *Construction Management and Economics*, 25(9), 951–961. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01446190701411208>
- Bachtiar, A. (2022). Analisis perhitungan potensi pajak daerah kabupaten/kota dengan metoda stochastic frontier analysis (SFA). *Jurnal Anggaran Dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)*, 4(2), 128–142. <https://doi.org/10.33827/akurasi2022.vol4.iss2.art173>
- Bahl, R., Wallace, S., & Cyan, M. (2008). Pakistan: Provincial government taxation. *ISP Working Paper (Atlanta: International Studies Program, Georgia State University)*.
- Berk, N., & Biçen, S. (2017). Causality between the construction sector and GDP growth in emerging countries: The case of Turkey. *Athens Journal of Mediterranean Studies*, 4(1), 19–36. <https://doi.org/10.30958/ajms.4-1-2>
- Bird, R. M., Martinez-Vazquez, J., & Torgler, B. (2014). Societal institutions and tax effort in developing countries. *Analysis of Economics and Finance*, 15(1), 185. <https://doi.org/10.2139/ssrn.662081>
- BPS Provinsi Sulawesi Tenggara. (2021). *Statistik keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara 2020*.

- Cortés, M. C. T. (2011). Imposición local sobre la propiedad: Experiencia internacional y lecciones para España. *Investigaciones Regionales*, (20), 117–138.
- Cyan, M., Martínez-Vázquez, J., & Vulovic, V. (2013). Measuring tax effort: Does the estimation approach matter and should effort be linked to expenditure goals? *International Center for Public Policy*. 1–44.
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan. (2023). *Kajian fiskal regional Provinsi Sulawesi Tenggara triwulan II tahun 2023*.
- Grigorian, D. A., & Davoodi, H. R. (2007). Tax potential vs. tax effort: A cross-country analysis of armenia's stubbornly low tax collection. *IMF Working Papers*, 07(106), 1. <https://doi.org/10.5089/9781451866704.001>
- Haryanto, J. T. (2015). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian fiskal daerah di Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 16(2), 177–190. <https://doi.org/https://doi.org/10.23917/jep.v16i2.1453>
- Jaya, I. P. N. P. K., & Dwirandra, A. A. N. B. (2014). Pengaruh pendapatan asli daerah pada belanja modal dengan pertumbuhan ekonomi sebagai variabel pemoderasi. *E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, 7(1), 79–92.
- Kristiaji, B. B., Vissaro, D., & Ayumi, L. (2021). Mempertimbangkan reformasi pajak daerah berdasarkan analisis subnational tax effort. *DDTC Working Paper*, 2421(September), 1–25.
- Kurniawan, T. S., Sari, D. W., & Irmawati, D. R. (2020). Analisis pengaruh realisasi belanja pemerintah terhadap penerimaan pajak di Indonesia. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, 5(3), 171–181. <https://doi.org/10.33105/itrev.v5i3.212>
- Lutfi, A. (2013). Peran pajak daerah dalam meningkatkan kemandirian fiskal daerah di Provinsi Jawa Timur. *Jurnal Ekonomi Dan Bisnis*, 23(2), 175–188. <https://doi.org/https://doi.org/10.24914/jeb.v23i2.255>
- Nachrowi, N., & Usman, H. (2006). *Pendekatan populer dan praktis ekonometrika untuk analisis ekonomi dan keuangan*. LPFE Universitas Indonesia.
- Palilu, A. (2018). Analisis pengaruh pembangunan infrastruktur transportasi terhadap produk domestic regional bruto Kota Ambon. *Buletin Studi Ekonomi*, 23(1), 227–240. <https://doi.org/10.29100/jupeko.v3i2.855>
- Pramanda, A. A., Sukmadilaga, C., & Yudianto, I. (2023). Menakar local taxing power menggunakan analisis subnational tax effort: Studi pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Akuntansi*, 18(1), 20–36. <https://doi.org/10.37058/jak.v18i1.6930>
- Prawiranegara, M. M. A. F., & Prisma, I. G. L. P. E. (2021). Rancang bangun aplikasi equity crowdfunding syariah untuk usaha mikro kecil menengah berbasis website menggunakan payment gateway midtrans dengan framework Laravel. *Journal of Emerging Information Systems and Business Intelligence*, 2(3), 101–110. <https://doi.org/10.26740/jeisbi.v2i3.42015>
- Sari, D. (2018). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi tax ratio daerah di Indonesia. *Jurnal Akuntansi Dan Keuangan Daerah*, 13(1), 1–12. <https://doi.org/https://doi.org/10.52062/jakd.v13i1.1234>
- Sembiring, A. W. B., Gumolung, S. R., Hamidah, R. N., Yeny, W., & Owen, M. (2021). Pengaruh sektor transportasi dan pergudangan terhadap PDRB di Kota Padang periode 2018 – 2020. *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi*, 2(6), 907–915. <https://doi.org/10.36418/jist.v2i6.165>
- Suhendra, E. S. (2010). Pengaruh tingkat kepatuhan wajib pajak badan terhadap peningkatan penerimaan pajak penghasilan badan. *Jurnal Ekonomi Bisnis*, 15(1), 58–65.
- Sulistyowati, N. (2011). Pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap alokasi belanja modal. *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, 18(2), 89–95.
- TADAT Secretariat. (2019). Tadat field guide. In *TADAT Secretariat* (Number April). TADAT Secretariat. <https://doi.org/10.2307/jj.6338487.33>
- Zárate-Marco, A., & Vallés-Giménez, J. (2019). Regional tax effort in Spain. *Economics*, 13, 1–32. <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-31>