

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah di Indonesia sering kali menghadapi banyak masalah, salah satunya adalah kemandirian keuangan daerah yang masih rendah. Hal ini terjadi karena daerah belum mampu meningkatkan pendapatan asli mereka, terutama pajak dan retribusi daerah. Berdasarkan Kementerian Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia, PMK No. 65 Tahun 2024 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah Tahun 2024, yang menunjukkan bahwa hanya 5 provinsi dengan kapasitas fiskal daerah tergolong tinggi, 3 provinsi dengan kapasitas fiskal daerah tergolong sangat tinggi dan 12 provinsi dengan kapasitas fiskal tergolong sedang. Hal ini menunjukkan bahwa setengah dari daerah di Indonesia memiliki kapasitas fiskal yang rendah atau sangat rendah yaitu 16 provinsi dengan kapasitas fiskal tergolong rendah dan 2 provinsi dengan kapasitas fiskal tergolong sangat rendah. Rendahnya kontribusi Pajak Daerah dan retribusi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi salah satu faktor yang menyebabkan tingkat kemandirian keuangan daerah serta kapasitas fiskal pemerintah daerah masih relatif rendah. Hal ini sejalan oleh penelitian Ardi & Zuripal, (2023) yang menunjukkan bahwa kinerja penerimaan keuangan pemerintah daerah masih lebih banyak didominasi oleh penerimaan dari sektor nonpajak serta dana transfer dari pemerintah pusat.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator penting dalam desentralisasi fiskal di Indonesia, yang memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengelola pendapatan daerahnya serta membiayai pembangunan

dan pelayanan publik secara mandiri tanpa terlalu bergantung pada transfer pusat (Halim, 2021). Sejak diberlakukannya otonomi daerah, kontribusi PAD dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi salah satu ukuran kapasitas daerah dalam mengelola potensi ekonominya (Mardiasmo, 2023). Namun, realisasi PAD antar daerah di Indonesia masih menunjukkan disparitas yang signifikan. Beberapa provinsi dengan basis ekonomi kuat mampu menghasilkan PAD relatif tinggi, sementara daerah lain masih sangat bergantung pada Dana Transfer dari Pemerintah Pusat (Wardhana et al., 2013). Kondisi ini mendorong pemerintah untuk melakukan reformasi kebijakan fiskal, salah satunya melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Regulasi ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas fiskal daerah, memperkuat tax assignment, dan optimalisasi pajak lokal sebagai sumber PAD (Kalangi et al., 2025).

Hadirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 menghadirkan nuansa baru dalam desain hubungan fiskal pusat dan daerah, khususnya terkait optimalisasi sumber penerimaan daerah. Salah satu poin penting dalam regulasi ini adalah pengaturan ulang kewenangan pemungutan pajak dan retribusi daerah yang sebelumnya diatur melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah. Dengan adanya penyederhanaan jenis pajak dan retribusi, pemerintah berharap dapat menciptakan sistem perpajakan daerah yang lebih efisien, adil, dan berdaya guna bagi peningkatan kemandirian fiskal daerah (Fadhilah et al., 2024).

Untuk memahami perubahan struktur Pajak Daerah yang terjadi akibat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD), perlu dilakukan identifikasi terhadap jenis-jenis pajak yang mengalami perubahan sektor pajak antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Berikut ini adalah gambar perbandingan sektor pajak yang dipungut pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota sebelum dan sesudah penerapan Undang-Undang No. 1 Tahun 2022.

Table 1. 1 Perbandingan Sektor Pajak Provinsi dan Kabupaten/Kota Pasca UU No.1 2022

No	Sebelum		Sesudah	
	Pajak Provinsi	Pajak Kabupaten/Kota	Pajak Provinsi	Pajak Kabupaten/Kota
1	Pajak Kendaraan Bermotor	Pajak Hotel	Pajak Kendaraan Bermotor	Pajak PBB-P2
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	Pajak Restoran	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	Pajak BPHTB
3	Pajak Rokok	Pajak Hiburan	Pajak Alat Berat	PBJT
4	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	Pajak Reklame	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	Pajak Reklame
5	Pajak Permukaan Air	Pajak MBLB	Pajak Permukaan Air	Pajak Air Tanah
6		Pajak Penerangan Jalan	Pajak Rokok	Pajak MBLB
7		Pajak Parkir	Opsen MBLB	Pajak Sarang Burung Walet
8		Pajak Air Tanah		Opsen PKB
9		Pajak Sarang Burung Walet		Opsen BBNKB

10		Pajak PBB-P2		
11		Pajak BPHTB		

Dengan adanya penyederhanaan jenis pajak dan retribusi serta penambahan objek pajak baru bagi pemerintah kabupaten/kota, pemerintah berharap bahwa upaya tersebut dapat mewujudkan sistem perpajakan daerah yang efektif, efisien, adil, dan kontributif bagi pemerintah daerah guna memperkuat kemandirian fiskal daerahnya.

Perubahan struktural dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dapat dipahami melalui kerangka Fiscal Decentralization Theory yang menekankan pentingnya keselarasan antara kewenangan pemungutan pajak (*tax assignment*) dengan kapasitas fiskal daerah. Menurut Wallace E. Oates dalam bukunya yang berjudul "Fiscal Federalism" menyatakan bahwa desentralisasi fiskal yang efektif mensyaratkan adanya kejelasan kewenangan pajak, basis pajak yang memadai, dan minimnya tumpang tindih kewenangan antar tingkat pemerintahan (Oates, 2005). Dalam konteks Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, penyederhanaan jenis pajak dari yang awalnya 11 jenis pajak Kabupaten/Kota menjadi 9 jenis pajak, serta penambahan objek pajak baru seperti Pajak Alat Berat dan mekanisme Opsen Pajak (PKB dan BBNKB), secara teoritis diharapkan Mampu mengurangi kompleksitas administrasi perpajakan (*administrative efficiency*), memperluas basis Pajak Daerah (*tax base expansion*), dan meningkatkan akuntabilitas fiskal (*fiscal accountability*)

Selain itu, *Public Choice Theory* menyatakan bahwa pemerintah daerah cenderung lebih responsif dalam mengelola sumber pendapatan yang berada di bawah kewenangannya langsung daripada dana yang ditransfer dari pusat

(*flypaper effect*) (Hines & Thaler, 1995). Hadirnya Undang- Undang No 1 Tahun 2022 yang memperluas otoritas Pajak Daerah, pemerintah Kabupaten/Kota diharapkan memiliki insentif yang lebih besar untuk mengoptimalkan potensi pajak lokal mereka. Namun, keberhasilan pelaksanaan ini sangat bergantung pada kapasitas institusional daerah, kepatuhan wajib pajak, dan kinerja sistem administrasi perpajakan (Smoke, 2015). Oleh karena itu, analisis empiris terhadap peningkatan, efektivitas, dan kontribusi Pajak Daerah pasca implementasi Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 sangat penting untuk menentukan apakah perubahan kebijakan tersebut telah memenuhi prediksi teoritis tentang peningkatankinerja fiskal daerah yang ada di Indonesia.

Provinsi Jawa Timur menjadi salah satu provinsi yang strategis untuk dianalisis karena memiliki kontribusi ekonomi yang cukup besar daripada provinsi lain yang ada di Indonesia. Jawa Timur menjadi salah satu provinsi tertinggi ketiga dalam hal penerimaan PAD setelah Jawa Barat dan DKI Jakarta, dengan nominal PAD sebesar Rp 18,53 triliun serta rasio PAD sebesar 66,1% (BPS, 2024). Hal ini mengingat Jawa Timur memiliki basis ekonomi yang relatif beragam, mulai dari sektor industri, perdagangan, jasa, hingga pertanian, yang dapat menjadi sumber penerimaan daerah apabila dikelola secara efektif (BPS Jatim, 2024). Namun, tantangan muncul pada aspek kesiapan kelembagaan, kapasitas administrasi pajak, serta kepatuhan wajib pajak yang menjadi faktor penentu dalam keberhasilan implementasi kebijakan fiskal ini (Kalangi et al., 2025).

Selain itu, struktur APBD daerah mengalami perubahan seiring dengan penyesuaian mekanisme penyaluran hasil dan transfer fiskal dari pemerintah pusat, yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan pemerataan kapasitas fiskal antar daerah. Dengan lahirnya Undang-Undang No. 1 tahun 2022 (HKPD),

pemerintah daerah diharapkan lebih proaktif dan produktif dalam menggunakan PAD sebagai alat utama pendanaan pembangunan daripada sebelumnya, di mana di tahun tahun sebelumnya pemerintah daerah sangat bergantung pada transfer DAU dan DAK dari pemerintah pusat (Widajantie, 2021). Oleh karena itu, seberapa efektif UU HKPD diterapkan di Jawa Timur akan sangat menentukan kemandirian fiskal daerah dan kesetaraan pembangunan dan pelayanan publik di tingkat daerah.

Sejumlah penelitian sebelumnya (Damayanti et al., 2020; Fitriano & Ferina, 2021; Herjanti & Teg, 2020; Ramadhani & Prabowo, 2021; Saputro et al., 2020) mengkaji PAD dalam konteks desentralisasi fiskal menekankan bahwa peran PAD sebagai indikator kapasitas daerah sangat penting. (Alvaro, 2022; Chrisnadwiheryanti et al., 2019) lebih lanjut menguraikan peran otonomi daerah dalam memperluas ruang gerak fiskal daerah. Namun, sebagian besar penelitian tersebut dilakukan sebelum diberlakukannya UU Nomor 1 Tahun 2022. Penelitian terbaru oleh (Kalangi et al., 2025) menyoroti potensi reformasi Pajak Daerah melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 2022, namun belum banyak membahas dampaknya secara empiris pada level provinsi tertentu, khususnya provinsi Jawa Timur. Dengan demikian, terdapat gap penelitian yang relevan untuk mengkaji implementasi Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 terhadap PAD dan Pajak Daerah di Jawa Timur pasca penerapan Undang-Undang No. 1 Tahun 2022.

Melihat dinamika penerapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, analisis terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya Pajak Daerah menjadi penting dilakukan, khususnya pada daerah dengan kontribusi ekonomi yang besar seperti Provinsi Jawa Timur. Kebijakan fiskal baru ini

menghadirkan perubahan dalam pembagian kewenangan pajak, struktur pendapatan, dan mekanisme transfer fiskal yang berpotensi mempengaruhi tingkat kemandirian dan efektivitas keuangan daerah. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya memberikan gambaran empiris mengenai perkembangan Pajak Daerah dan PAD Kabupaten/Kota di Jawa Timur pasca penerapan Undang-Undang No. 1 Tahun 2022, dengan meninjau aspek pertumbuhan, efektivitas, serta kontribusi Pajak Daerah terhadap PAD. Hasil analisis ini diharapkan dapat menjadi dasar dalam menilai sejauh mana kebijakan fiskal baru tersebut mendukung peningkatan kapasitas fiskal dan kemandirian daerah, serta memberikan masukan strategis bagi pemerintah daerah dalam mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana tren perkembangan pertumbuhan Pajak Daerah 38 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada periode 2022–2024 pasca penerapan UU No. 1 Tahun 2022?
2. Apakah penerimaan Pajak Daerah 38 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada periode 2022-2024 sudah menunjukkan efektivitas yang sesuai dengan yang ditetapkan pemerintah daerah setelah diberlakukannya UU No. 1 Tahun 2022?
3. Apakah penerimaan Pajak Daerah 38 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada periode 2022–2024 sudah menunjukkan kontribusi yang

signifikan terhadap pembentukan PAD setelah diberlakukannya UU No. 1 Tahun 2022?

4. Sejauh mana penerapan UU No. 1 Tahun 2022 mempengaruhi struktur dan pertumbuhan PAD 38 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada periode 2022–2024 serta bagaimana pengelompokan kinerjanya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk menganalisis tren perkembangan pertumbuhan Pajak Daerah 38 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur pada periode 2022–2024 setelah diberlakukannya UU No. 1 Tahun 2022.
2. Untuk menganalisis tingkat efektivitas penerimaan Pajak Daerah pada 38 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2022–2024 setelah diberlakukannya UU No. 1 Tahun 2022.
3. Untuk menganalisis kontribusi Pajak Daerah dalam membentuk PAD pada 38 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur setelah diberlakukannya UU No. 1 Tahun 2022.
4. Untuk mengidentifikasi perubahan struktur serta pertumbuhan PAD 38 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pasca penerapan UU No. 1 Tahun 2022 serta mengidentifikasi pengelompokan (*cluster*) berdasarkan karakteristik kinerja.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat antara lain:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik, khususnya mengenai analisis tren penerimaan Pajak Daerah. Hasil penelitian ini juga dapat menambah referensi empiris terkait dampak penerapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD) terhadap penerimaan PAD khususnya Pajak Daerah di tingkat provinsi, serta menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya yang berfokus pada efektivitas kebijakan fiskal daerah dan regulasi baru dalam pengelolaan keuangan daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur Penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan dalam menyusun strategi peningkatan Pajak Daerah dan PAD pasca penerapan Undang-Undang No. 1 Tahun 2022. Bagi Pemerintah Pusat, hasil penelitian dapat memberikan gambaran tentang efektivitas kebijakan desentralisasi fiskal yang diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 serta dampaknya terhadap kemandirian daerah. Bagi akademisi dan mahasiswa, penelitian ini dapat dijadikan referensi tambahan dalam mengkaji isu-isu terkait pengelolaan keuangan daerah, Pajak Daerah, PAD, maupun implementasi kebijakan fiskal.

1.4.3 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara akademis dengan menambah referensi terkait implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta kaitannya dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pajak Daerah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya yang ingin mengkaji lebih lanjut variabel yang sama maupun menambahkan variabel lain yang relevan.