

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara berbentuk kesatuan dengan sistem pemerintahan republik yang terdiri atas ribuan pulau, baik pulau besar maupun pulau kecil. Tentunya sebagai negara yang menganut sistem republik, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan yang terkonsentrasi pada Pemerintah Pusat. Namun, luasnya wilayah Indonesia serta banyaknya daerah yang harus dikelola menjadikan penerapan sistem pemerintahan yang tersentralisasi kurang efektif, karena berpotensi menimbulkan berbagai ketimpangan. Sejak dimulainya Era Reformasi, pemerintahan Indonesia yang awalnya terpusat (sentralisasi) akhirnya mulai melakukan kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dengan ditandainya penerbitan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sehingga pemerintahan menjadi terbagi (desentralisasi) kepada daerah-daerah (Suriadi dkk., 2023). Walaupun pemerintahan menjadi desentralisasi kepada Daerah, Pemerintah Daerah tidak serta-merta memiliki segala kewenangan dengan bebas seperti pada sistem pemerintahan federal (Saragih, 2003).

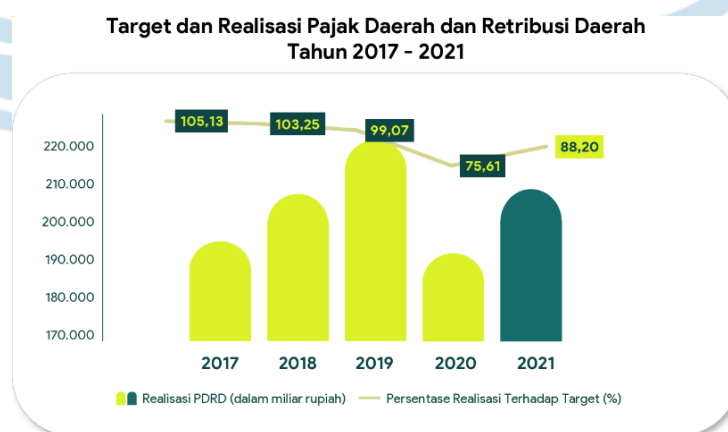
Kewenangan Pemerintah Pusat yang diberikan kepada Pemerintah Daerah adalah terkait otonomi daerah dan desentralisasi fiskal (Khairi, 2021). Kewenangan terkait otonomi daerah mencakup pengelolaan sektor pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan pelayanan publik, mengatur dan mengurus daerah berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat, dan mengatur urusan rumah tangganya

sendiri. Desentralisasi fiskal adalah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah mencakup tanggung jawab dan wewenang untuk mengatur keuangannya sendiri berdasarkan kebutuhan masing-masing daerah (Huda, 2014). Kewenangan terkait desentralisasi fiskal sendiri diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Selain terkait desentralisasi fiskal, Pemerintah Daerah juga memiliki kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi sebagai pendapatan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Selama masa reformasi, sistem keuangan Pemerintah Daerah diatur melalui dua undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang mengatur mengenai Transfer ke Daerah dari Pemerintah Pusat sebagai bentuk dari fungsi desentralisasi dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang mengatur mengenai penerimaan daerah yang dapat diterima yaitu dari pemungutan pajak dan retribusi daerah (Fithrina dkk., 2024). Kondisi tersebut berlangsung hingga tahun 2022, ketika Pemerintah Pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD) yang statusnya mencabut kedua undang-undang tersebut dengan tujuan untuk menyederhanakan sistem keuangan Pemerintah Daerah dan mengharmonisasikan kedua undang-undang tersebut menjadi satu. Sebagai bentuk dari implementasi UU HKPD, maka pemerintah juga menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak dan Retribusi

Daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Penerbitan UU HKPD ini sebenarnya merupakan hasil dari evaluasi pemerintah pusat terhadap kurang optimalnya pelaksanaan desentralisasi fiskal selama ini yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan Laporan Perkembangan Ekonomi dan Fiskal Daerah (LPEFD) yang dikeluarkan oleh Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan dapat dilihat bahwa persentase realisasi APBD pada target dari sisi Pajak dan Retribusi Daerah mengalami penurunan, bahkan sebelum terjadinya masa pandemi. Pada Gambar 1.1., mulai dari tahun 2019-2021 realisasi bahkan tidak mencapai 100% yang mana menjadi indikasi kurang optimalnya penerimaan dari Pajak dan Retribusi Daerah. Kondisi ini menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah pusat dalam merumuskan kebijakan baru guna mereformasi struktur keuangan daerah.



**Gambar 1. 1. Target dan Realisasi Pajak dan Retribusi Daerah
Tahun 2017-2021**

Sumber : (Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Kementrian Keuangan
Republik Indonesia, 2022)

Menurut Menteri Keuangan, Sri Mulyani, terjadi peningkatan anggaran transfer ke daerah selama dua dekade terakhir namun tidak sepenuhnya dimanfaatkan dengan baik oleh Pemerintah Daerah sehingga baik dari sisi penerimaan maupun pembelanjaan daerah menjadi kurang optimal (Faqir, 2021). Dari sisi penerimaan, *tax ratio* daerah sendiri pada tahun 2020 turun menjadi 1,2% yang sebelumnya sebesar 1,42% dan dari sisi pembelanjaan pun masih belum fokus dan tidak efisien (Wildan, 2022). Oleh karena itu, Sri Mulyani menilai hubungan keuangan antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu diperkuat dengan memiliki payung hukum sehingga bisa menjaga kesinambungan dari hasil kebijakan APBN dan APBD karena selama ini terjadi capaian *output* dan *outcome* tidak merata (Faqir, 2021). Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka diterbitkan UU HKPD yang tidak hanya menjadi bagian dari kepentingan fiskal namun juga menjadi bagian dari reformasi kebijakan secara menyeluruh.

Reformasi kebijakan dalam UU HKPD pada pokoknya mengatur mengenai restrukturisasi pajak daerah dan redesain fiskal (Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2024). Pada restrukturisasi pajak, terdapat tiga poin utama yaitu restrukturisasi pajak yang bersifat konsumsi menjadi Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), penghapusan dan penyederhanaan retribusi daerah, dan penambahan serta perluasan objek pajak. UU HKPD juga memberikan kebebasan bagi Pemerintah Daerah untuk dapat tidak memungut pajak yang dinilai kurang optimal bagi Daerah. Pada sisi redesain fiskal, hal yang diubah yaitu terkait dengan Transfer Ke Daerah (TKD) terutama pada transfer yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Akibat dari redesain dan restrukturisasi ini akan sangat berdampak pada pendapatan daerah terutama pada Penerimaan Asli Daerah (PAD) melalui sisi perpajakan dan retribusi daerah serta Transfer Ke Daerah (TKD).

Sebelumnya telah ada beberapa penelitian terdahulu terkait dengan penerapan UU HKPD. Pada penelitian yang dilakukan oleh (Hamdani & Zaenudin, 2023) membahas mengenai implementasi dari UU HKPD pada seluruh Kabupaten/Kota Sumatra Barat dari sisi pengendalian belanja pegawai yang mana pada UU HKPD terdapat pembatasan belanja pegawai sebagai bentuk pengendalian terhadap APBD. Hasil dari penelitian ini adalah hanya Pemerintah Kota Bukittinggi yang mampu mengimplementasi UU HKPD dengan tepat sehingga dapat mengendalikan belanja pegawainya sesuai dengan amanat UU HKPD. Pada kajian yang dilakukan oleh (Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2024) tentang dampak penerapan UU HKPD pada pemerintah Provinsi Jawa Tengah dari sisi regulasi mendapatkan hasil bahwa pada provinsi Jawa Tengah terdapat 5 Peraturan Daerah (Perda) baru yang merupakan bentuk implementasi dari UU HKPD. Kelima Perda tersebut meregulasi mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, transfer ke daerah, pembiayaan daerah, kebijakan fiskal, dan sistem informasi. Regulasi baru yang ditetapkan tersebut membuat berbagai perbedaan signifikan dan dalam pengimplementasiannya hal yang perlu menjadi perhatian adalah administrasi perpajakan dan pemungutan retribusi daerah perlu dilakukan modernisasi.

Pada penelitian yang dilakukan oleh (Fithrina dkk., 2024) pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatra Barat terkait implikasi UU HKPD

mendapatkan hasil bahwa pada dasarnya tanggapan pemerintah Daerah terhadap implikasi UU HKPD adalah positif hanya saja pada penerapannya masih belum optimal dikarenakan terdapat anggapan bahwa adanya opsen pajak, yang merupakan pajak yang baru dalam UU HKPD, akan membuat Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi lebih kecil karena sudah berbagi dalam opsen pajak. Temuan lainnya dalam penelitian ini adalah kendala yang dihadapi oleh pemerintah setempat yaitu mengenai pendataan alat berat guna kepentingan memenuhi Pajak Alat Berat (PAB) yang merupakan pajak provinsi yang telah dipisahkan dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB). Pada penelitian lainnya, (Yusriwati dkk., 2023) meninjau secara teknis potensi Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Kuantan Singingi pada wilayah pertambangan rakyat berdasarkan UU HKPD. Hasilnya adalah berdasarkan UU HKPD, terdapat potensi penerimaan baru pada Kabupaten Kuantan Singingi yang sebelumnya tidak ada pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) yaitu dari retribusi pertambangan rakyat. Walaupun retribusi ini merupakan jenis pungutan daerah Provinsi namun bagi daerah Kabupaten/Kota tempat pemungutan terjadi dapat diberikan skema pembagian hasil yang adil.

Setelah melihat dari aspek pengendalian belanja APBD, regulasi yang terjadi di Daerah dalam mengimplementasi, implikasi penerapan, dan potensi yang dihasilkan oleh UU HKPD, terdapat juga penelitian yang mengevaluasi UU HKPD dari sisi pengawasan dan evaluasi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terkait tarif yang ditetapkan daerah yang dilakukan oleh (Ambarwati dkk., 2023). Hasil penelitian yang dilakukan adalah pada UU HKPD pengawasan dan evaluasi

Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terbagi menjadi dua jenis yaitu represif dan preventif. Pengawasan dan evaluasi tersebut jika dibandingkan dengan UU PDRD sebenarnya tidak begitu banyak perbedaan bahkan pada UU HKPD pengawasan dan evaluasi yang diberikan dapat dikatakan tidak seketat pada UU PDRD. Akan tetapi, wewenang pengawasan dan evaluasi yang diberikan pada Pemerintah Pusat sering kali menyebabkan intervensi pada pembentukan kebijakan yang optimal sesuai dengan kondisi daerah sehingga diperlukan ketentuan yang tegas dan spesifik.

Melihat dari hasil penelitian-penelitian terdahulu, implementasi dari suatu Undang-Undang dapat menjadi hal yang kompleks terutama Undang-Undang yang mengatur mengenai kebijakan yang terjadi di Daerah. UU HKPD menjadi salah satu Undang-Undang yang implementasinya dapat berbeda-beda tergantung dari daerahnya. Selain dari daerah-daerah pada umumnya di Indonesia, terdapat 4 daerah yang memiliki otonomi khusus yang berbeda dari daerah lainnya yaitu, Daerah Khusus Jakarta (DKJ), Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Provinsi Aceh, dan Provinsi Papua. Pada tahun yang sama dengan diterbitkannya UU HKPD, Provinsi Papua dipecah menjadi 4 provinsi semuanya berstatus daerah otonomi khusus. Provinsi Papua Selatan sebagai salah satu daerah hasil pemekaran dengan status daerah otonomi khusus, tentunya akan memiliki implementasi dari UU HKPD akan cukup berbeda dengan daerah lainnya mengingat sebagai sebuah Provinsi daerahnya masih sangat baru.

Pada Provinsi Papua Selatan, terdapat 4 Kabupaten, salah satunya adalah Kabupaten Mappi. Kabupaten Mappi merupakan kabupaten yang dimekarkan dari

Kabupaten Merauke pada tahun 2002. Sebagai sebuah Kabupaten yang dapat dikatakan masih muda, Kabupaten Mappi masih merupakan daerah berkembang hingga saat ini sehingga masih memiliki banyak potensi dalam pengembangan daerah. Potensi pengembangan daerah tersebut tentunya menghadirkan banyak potensi dalam pembangunan yang nantinya akan mengarah pada potensi pendapatan daerah. Melihat dari kombinasi antara potensi daerah, adanya pemekaran pada tingkat Provinsi, dan daerah yang termasuk dalam kawasan Otonomi Khusus menjadikan Kabupaten Mappi menjadi *case* yang unik sehingga menjadi alasan peneliti untuk memilihnya dalam melakukan penelitian terkait implementasi UU HKPD dari sisi penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Mappi?
2. Bagaimana Pengaruh implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap penerimaan daerah Kabupaten Mappi?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari latar belakang dan juga penelitian-penelitian sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk meninjau implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD) dari perspektif Pemerintah Daerah Kabupaten Mappi dan bagaimana implikasi dari implementasi tersebut terhadap keuangan

Pemerintah Daerah Kabupaten Mappi. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten Mappi menyikapi perubahan peraturan yang berlaku dan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam mengimplementasikan UU HKPD. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan perspektif dari Pemerintah Daerah yang tergabung dalam Otonomi Khusus Papua terhadap implementasi regulasi yang telah mengatur mengenai kebijakan keuangan daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan melakukan penelitian ini, diharapkan akan memberikan manfaat yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini akan dapat digunakan sebagai acuan bagi penelitian-penelitian berikutnya terutama ketika adanya penelitian terkait dengan implementasi kebijakan atau peraturan terbaru pada bidang perpajakan daerah. Selain itu, hasil dari penelitian ini juga akan menjadi bukti empiris terkait perspektif daerah dalam melakukan implementasi UU HKPD di daerah dan bagaimana implementasi tersebut dapat berpengaruh terhadap kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah penelitian ini dapat digunakan sebagai evaluasi atas pengimplementasian Undang-Undang yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terkait dengan Perpajakan dan Retribusi Daerah. Selain itu, manfaat praktis dari penelitian ini adalah dapat digunakan sebagai

penyelesaian persoalan pada daerah lain yang memiliki kondisi serupa dalam melakukan implementasi terhadap UU HKPD.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah pemilihan suatu metodologi yang akan digunakan dalam suatu riset kualitatif (*qualitative research*) (Creswell, 2016). Penelitian ini akan menggunakan pendekatan berupa kualitatif deskriptif dengan metode *case study* yaitu metodologi penelitian yang menggunakan bukti empiris untuk membuktikan apakah suatu teori dapat diimplementasikan pada suatu kondisi atau tidak (Sarosa, 2017). Metode penelitian ini dipilih dikarenakan penelitian ini untuk menyelidiki suatu fenomena kontemporer secara mendalam pada suatu unit analisis.

1.5.2. Subjek Penelitian

Subjek Penelitian adalah sesuatu yang dalam dirinya melekat masalah yang ingin diteliti dan menjadi tempat diperolehnya data dalam penelitian (Rahmadi, 2011). Pada penelitian dengan pendekatan *case study*, yang menjadi subjek penelitian adalah suatu kasus atau *case* yang dapat berupa satu individu, satu organisasi, satu peristiwa, satu keputusan, satu periode, atau sistem yang dapat dipelajari secara menyeluruh dan holistik (Sarosa, 2017). *Case* yang dipilih pada penelitian ini adalah penerapan Undang-Undang HKPD pada Kabupaten Mappi.

1.5.3. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Menurut Sarosa (2021), teknik pengumpulan data yang dapat digunakan dalam mengumpulkan data penelitian dapat berupa pengumpulan data numerik, pengumpulan dokumen, ataupun pengumpulan data dari partisipan. Penelitian ini akan berfokus pada pengumpulan data dari partisipan dengan metode wawancara. Metode wawancara adalah diskusi antara dua orang dengan tujuan tertentu (Sarosa, 2021). Teknik ini dipilih agar data yang diperoleh dari partisipan akan lebih berfokus untuk membahas mengenai hal yang terjadi pada kasus yang ada dan juga agar partisipan dapat memberikan gambaran yang lebih jelas maka sifat dari wawancara yang dilakukan menjadi wawancara semi terstruktur sehingga jawaban yang diberikan dapat bersifat terbuka (*open ended question*) tapi juga terarah dengan memiliki panduan pertanyaan.