

HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF OTONOMI FISKAL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH

Dzaky Rafif Nugraha¹, Rike Villda Olivia², Revaldi Fransisko³, Edra Satmaidi⁴

^{1,2,3,4}Universitas Bengkulu

dzakynugraha25@gmail.com¹, rikevilldaolivia03@gmail.com²,
sisman6463@gmail.com³, edra@unib.ac.id⁴

ABSTRACT; *The reform of fiscal relations between the central government and regional governments is an urgent need to achieve quality fiscal decentralization in Indonesia. Law Number 1 of 2022 on Financial Relations between the Central Government and Regional Governments (HKPD Law) serves as a new legal instrument replacing Law Number 33 of 2004 and Law Number 28 of 2009, with the objective of strengthening regional fiscal capacity while maintaining the coherence of national fiscal policy. This article examines two main issues: the regulation of central-regional fiscal relations from the perspective of fiscal autonomy under the HKPD Law, and its normative implications for strengthening regional fiscal independence. Employing a normative legal research method with statutory and conceptual approaches, this study finds that the HKPD Law substantially reinforces fiscal decentralization through four main pillars: strengthening local taxing power, reducing vertical and horizontal fiscal imbalances, improving the quality of regional expenditure, and harmonizing national fiscal policy. Nevertheless, there are normative implications that require careful consideration, particularly regarding the central government's power to annul regional tax regulations and the risk of covert recentralization. The success of the HKPD Law as an instrument of fiscal autonomy depends on a balanced interplay between enhanced regional authority, proportionate central oversight, and consistent accountability in regional financial management.*

Keywords: *Fiscal Decentralization, Central-Regional Fiscal Relations, Fiscal Autonomy, HKPD Law, Transfer To Regions.*

ABSTRAK; Reformasi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah merupakan kebutuhan mendesak dalam mewujudkan desentralisasi fiskal yang berkualitas di Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) hadir sebagai instrumen hukum baru yang menggantikan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, dengan tujuan memperkuat kapasitas fiskal daerah sekaligus menjaga kesatuan kebijakan fiskal nasional. Artikel ini mengkaji dua permasalahan utama, yakni pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah dalam perspektif otonomi fiskal berdasarkan UU HKPD, serta

implikasi normatifnya terhadap penguatan kemandirian fiskal daerah. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual, penelitian ini menemukan bahwa UU HKPD secara substansial memperkuat desentralisasi fiskal melalui empat pilar utama, yaitu penguatan *local taxing power*, pengurangan ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal, peningkatan kualitas belanja daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal nasional. Meskipun demikian, terdapat implikasi normatif yang perlu dicermati, khususnya terkait mekanisme pembatalan perda pajak oleh pemerintah pusat dan risiko sentralisasi terselubung. Keberhasilan UU HKPD sebagai instrumen otonomi fiskal bergantung pada keseimbangan antara penguatan kewenangan daerah, pengawasan pusat yang proporsional, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah secara konsisten.

Kata Kunci: Desentralisasi Fiskal, Hubungan Keuangan Pusat-Daerah, Otonomi Fiskal, UU HKPD, Transfer Ke Daerah.

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, prinsip negara kesatuan tidak dengan sendirinya berarti pemerintahan yang tersentralisasi penuh. Konstitusi justru mengamanatkan pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, serta pemberian hak otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah.¹ Pasal 18 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.²

Dalam kerangka negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi salah satu elemen paling fundamental. Desentralisasi tanpa dukungan fiskal yang memadai hanya akan melahirkan otonomi semu, di mana daerah memiliki kewenangan secara formal tetapi tidak memiliki kemampuan finansial untuk mengeksekusinya. Inilah yang oleh para pakar disebut

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 52. Lihat pula Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), 3.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18A. Teks lengkap tersedia di: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1&menu=2>

sebagai ketidaksesuaian antara *spending authority* dan *revenue authority* yang menjadi sumber utama ketimpangan fiskal.³

Selama dua dekade pelaksanaan desentralisasi fiskal pasca reformasi 1999, berbagai capaian positif memang telah diraih, seperti meningkatnya alokasi belanja daerah dan bertambahnya jumlah desa mandiri. Akan tetapi, sejumlah permasalahan struktural juga tetap membayangi. Ketergantungan daerah terhadap transfer dari pusat masih sangat tinggi. Kapasitas fiskal daerah sangat beragam, dengan gap yang sangat lebar antara daerah kaya sumber daya alam dan daerah miskin. Rasio pajak daerah terhadap PDB juga masih rendah, sementara kualitas belanja daerah kerap tidak berorientasi pada layanan publik yang optimal.⁴

Dinamika regulasi hubungan keuangan pusat-daerah sendiri telah berlangsung cukup panjang. Era awal reformasi ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.⁵ Kedua undang-undang tersebut kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.⁶ Pada tahun 2009, lahir pula Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD).⁷ Namun, setelah lebih dari satu dekade, implementasi regulasi-regulasi tersebut dinilai belum mampu menjawab tantangan ketimpangan fiskal yang semakin kompleks.

Urgensi harmonisasi dan penguatan kapasitas fiskal daerah mendorong pemerintah untuk mengintegrasikan pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah ke dalam satu undang-undang yang lebih komprehensif. Konsiderans UU HKPD sendiri secara eksplisit

³ Adissya M. Christia dan Budi Ispriyarso, "Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia," *Law Reform* 15, no. 1 (2019): 149, <https://doi.org/10.14710/lr.v15i1.23360>.

⁴ Kementerian Keuangan RI, *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia* (Jakarta: Badan Kebijakan Fiskal, 2021), 12, https://fiskal.kemenkeu.go.id/files/buku/file/1661139200_buku_dua_dekade_desentralisasi_fiskal.pdf.

⁵ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60); Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 72).

⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125); Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 126), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/40768/uu-no-33-tahun-2004>.

⁷ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 130), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-28-tahun-2009>.

menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 perlu disempurnakan sesuai dengan perkembangan keadaan dan pelaksanaan desentralisasi fiskal, sehingga perlu diganti.⁸ Maka pada tanggal 5 Januari 2022, Presiden Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang didesain sebagai pilar baru desentralisasi fiskal Indonesia.⁹

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini merumuskan dua permasalahan utama yang akan dikaji secara mendalam. Pertama, bagaimana pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah dalam perspektif otonomi fiskal berdasarkan UU HKPD? Kedua, bagaimana implikasi normatif UU HKPD terhadap penguatan kemandirian fiskal daerah?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis-dogmatis), yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁰ Pendekatan yang digunakan mencakup dua metode, yakni *statute approach* (pendekatan perundang-undangan) dan *conceptual approach* (pendekatan konseptual). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan, terutama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 23, serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 beserta regulasi pelaksanaannya.¹¹ Pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis konsep-konsep hukum tata negara, hukum keuangan negara, dan hukum pemerintahan daerah yang relevan, khususnya konsep otonomi fiskal, desentralisasi

⁸Konsiderans Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6757), huruf f dan huruf g, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/195696/uu-no-1-tahun-2022>.

⁹Kementerian Keuangan RI, "Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah," 2022, 8, <https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2022/03/Bahan-Sosialisasi-HKPD.pdf>.

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 35.

¹¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-8 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 13-14.

fiskal, dan perimbangan keuangan.¹² Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, UU HKPD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta peraturan perundang-undangan terkait. Bahan hukum sekunder terdiri atas literatur hukum keuangan negara, hukum pemerintahan daerah, jurnal ilmiah, dan publikasi resmi Kementerian Keuangan RI. Analisis dilakukan secara deskriptif-analitis dengan menggunakan penafsiran sistematis dan teleologis untuk memahami hubungan antarketentuan normatif serta tujuan yang hendak dicapai oleh pembentuk undang-undang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Perspektif Otonomi Fiskal

Otonomi fiskal merupakan kemampuan suatu unit pemerintahan untuk secara mandiri menggali, mengelola, dan mengalokasikan sumber-sumber keuangannya guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Dalam konteks negara kesatuan seperti Indonesia, otonomi fiskal tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan derivasi dari prinsip desentralisasi yang diatur secara konstitusional. Bagir Manan menegaskan bahwa otonomi daerah di Indonesia bukan sekadar pembagian kewenangan administratif, melainkan juga mencakup penyerahan urusan yang disertai dengan sumber-sumber finansial yang memadai.¹³ Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 secara tegas menyatakan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang, sehingga memberikan landasan konstitusional yang kuat bagi desentralisasi fiskal.¹⁴

Dalam perspektif teoritis, desentralisasi fiskal diarahkan untuk mencapai setidaknya dua tujuan utama: pemerataan fiskal secara vertikal dan horizontal. Pemerataan fiskal secara vertikal berkaitan dengan keseimbangan antara pemerintah pusat dan daerah, sedangkan pemerataan fiskal secara horizontal merujuk pada

¹²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 133.

¹³Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), 25-28.

¹⁴Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (2), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2). Lihat pula penjelasan resmi di: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1&menu=2>.

pemerataan antardaerah otonom. Ketidakeimbangan fiskal terjadi karena adanya perbedaan antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal masing-masing daerah.¹⁵ Semakin rendah derajat ketimpangan tersebut, semakin efektif pula desentralisasi fiskal dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan.¹⁶

Pengalaman dua dekade implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia menunjukkan gambaran yang paradoksal. Di satu sisi, daerah telah memiliki kapasitas yang lebih besar dalam mengelola keuangannya, terlihat dari meningkatnya jumlah daerah mandiri dan tumbuhnya PAD di sejumlah daerah.¹⁷ Di sisi lain, ketergantungan terhadap transfer dari pusat masih sangat dominan, sementara kualitas belanja daerah kerap tidak mencerminkan prioritas pelayanan dasar. Inilah konteks fundamental yang melahirkan kebutuhan akan reformasi melalui UU HKPD.¹⁸

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 mendefinisikan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai suatu sistem penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara adil, transparan, akuntabel, dan berimbang.¹⁹ Definisi ini mencerminkan pergeseran paradigma dari sekadar "perimbangan" ke arah "hubungan" yang bersifat timbal balik dan dinamis. Negara kesatuan tidak lagi diposisikan sebagai entitas tunggal yang mendominasi, melainkan sebagai sistem yang terdiri dari berbagai lapisan pemerintahan dengan hak dan kewajiban yang terstruktur secara proporsional.²⁰

Secara normatif, UU HKPD mendasarkan diri pada asas keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas.²¹ Asas-asas ini bukan sekadar retorika, melainkan

¹⁵Mukhlis, "Desentralisasi Fiskal dan Implikasinya terhadap Kinerja Otonomi Daerah Pasca Pemekaran," *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 5, no. 2 (2019): 167, <https://jurnal.unpad.ac.id/cosmogov/article/view/22803>.

¹⁶Kementerian Keuangan RI, *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*, 18-21. Pemerataan fiskal secara vertikal adalah pemerataan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, sedangkan pemerataan fiskal secara horizontal adalah pemerataan fiskal antardaerah otonom.

¹⁷Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, "Implementasi UU HKPD Perkuat Pengelolaan Keuangan Daerah," 10 Oktober 2023, <https://djp.kemenkeu.go.id/?p=42811>.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 1 angka 1: Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara adil, transparan, akuntabel, dan berimbang.

²⁰Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 63-64. Lihat pula Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 2006), 12.

²¹Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 3 ayat (1): "Hubungan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah didasarkan pada asas keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas."

memiliki implikasi konkret dalam pengaturan setiap instrumen fiskal. Asas keadilan menuntut agar alokasi sumber daya dilakukan secara proporsional dengan memperhatikan perbedaan kapasitas dan kebutuhan antardaerah. Asas efisiensi menghendaki bahwa setiap rupiah pendapatan daerah harus menghasilkan manfaat optimal bagi masyarakat. Asas transparansi dan akuntabilitas mensyaratkan keterbukaan informasi serta pertanggungjawaban yang dapat diverifikasi oleh publik. Ruang lingkup UU HKPD jauh lebih komprehensif dibandingkan dengan regulasi sebelumnya. Pasal 4 UU HKPD menetapkan bahwa lingkup HKPD meliputi lima hal utama: pemberian sumber penerimaan berupa pajak dan retribusi daerah; pengelolaan Transfer ke Daerah (TKD); pengelolaan belanja daerah; pemberian kewenangan untuk melakukan pembiayaan daerah; dan pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional.²²

Dalam hal perpajakan daerah, UU HKPD menggunakan pendekatan *closed-list*, yaitu daerah hanya dapat memungut pajak sesuai jenis yang telah ditetapkan dalam undang-undang.²³ Pendekatan ini berbeda dengan sistem *open-list* yang memberikan ruang lebih luas bagi daerah untuk menciptakan jenis pajak sendiri. Meskipun *closed-list* membatasi kreativitas fiskal daerah, pendekatan ini memberikan kepastian hukum dan mencegah pemberlakuan pajak ganda serta hambatan investasi. Salah satu inovasi penting dalam UU HKPD adalah skema *opsen*, yaitu tambahan pungutan pajak oleh satu tingkat pemerintahan atas dasar pajak yang dipungut oleh tingkat pemerintahan lainnya. Skema ini menggantikan mekanisme bagi hasil yang sebelumnya dinilai lambat dan tidak responsif.²⁴

Dalam hal Transfer ke Daerah, UU HKPD melakukan restrukturisasi dengan mengintegrasikan berbagai instrumen transfer ke dalam satu kerangka yang lebih tertib. Transfer ke Daerah meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana

²²Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 4 ayat (1), ruang lingkup HKPD mencakup: pemberian sumber penerimaan berupa pajak dan retribusi; pengelolaan Transfer ke Daerah; pengelolaan belanja daerah; pemberian kewenangan pembiayaan daerah; dan pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional.

²³Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Penjelasan Umum alinea ke-4: Pengaturan pajak daerah dilakukan dengan pendekatan *closed-list*, sehingga daerah tidak dapat memungut jenis pajak di luar yang telah ditetapkan dalam UU HKPD.

²⁴Kementerian Keuangan RI, *Sosialisasi UU HKPD*, 15. Opsen diterapkan untuk PKB dan BBNKB (oleh kabupaten/kota atas pajak provinsi) serta MBLB (oleh provinsi atas pajak kabupaten/kota), menggantikan skema bagi hasil yang dinilai kurang responsif.

Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa.²⁵ DAU didesain berbasis klaster dengan mempertimbangkan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) layanan dasar, sehingga lebih terarah dibandingkan skema lama yang kerap mendistorsi belanja ke arah birokrasi dan gaji pegawai.²⁶

Salah satu terobosan signifikan dalam UU HKPD adalah pengaturan sinergi kebijakan fiskal nasional. Kebijakan fiskal yang mencakup fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi tidak dapat berjalan optimal apabila antara pusat dan daerah bergerak sendiri-sendiri. UU HKPD mengatur mekanisme penyalarsan kebijakan fiskal, termasuk batas maksimal defisit APBD, pengendalian dalam kondisi darurat, serta integrasi sistem informasi keuangan pusat-daerah.²⁷ Hal ini sejalan dengan pendapat bahwa DAU seharusnya lebih mendorong belanja infrastruktur publik daripada belanja birokrasi.²⁸

Analisis terhadap asas keadilan dalam UU HKPD dapat ditelaah melalui mekanisme penyeimbangan transfer. Dengan menetapkan bahwa DAU wajib dialokasikan untuk pemenuhan SPM layanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, UU HKPD memastikan bahwa daerah dengan kapasitas fiskal rendah tetap mampu menyediakan layanan publik standar. Asas efisiensi tercermin dalam pengetatan mekanisme pengelolaan belanja daerah, termasuk pengaturan bahwa besaran belanja pegawai tidak boleh melebihi proporsi tertentu dari total belanja, yang merupakan respon langsung terhadap kenyataan ketimpangan struktural belanja daerah. Asas akuntabilitas diwujudkan melalui sistem pemantauan dan evaluasi yang terintegrasi antara pusat dan daerah, termasuk kewajiban konsolidasi laporan keuangan secara nasional.²⁹

²⁵Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 94 hingga Pasal 108 tentang Transfer ke Daerah yang terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa.

²⁶Wahyu Ningtyas dkk., "Analisis Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal pada Wilayah Indonesia Timur," *Bappenas Working Papers* 5, no. 1 (2022): 7, <https://workingpapers.bappenas.go.id/index.php/bwp/article/download/117/80/>.

²⁷Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 135: DAU dihitung berdasarkan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang diperhitungkan berdasarkan karakteristik daerah, sehingga mendorong pemenuhan Standar Pelayanan Minimal.

²⁸Direktorat Jenderal Perbendaharaan, "Implementasi Desentralisasi Fiskal Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022," artikel, <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/sijunjung/id/data-publikasi/artikel/3126-implementasi-desentralisasi-fiskal-berdasarkan-uu-no-1-tahun-2022.html>.

²⁹Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 3 ayat (2): pemerataan antardaerah diwujudkan melalui pengurangan ketimpangan fiskal vertikal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, serta ketimpangan fiskal horizontal antardaerah.

Implikasi Normatif UU HKPD terhadap Kemandirian dan Stabilitas Fiskal Daerah

Penguatan *local taxing power* merupakan salah satu pilar terpenting dalam UU HKPD yang memiliki implikasi normatif paling langsung terhadap kemandirian fiskal daerah. Secara kualitatif, UU HKPD memperluas basis pajak daerah dengan memberikan sumber-sumber perpajakan baru, termasuk pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang kini sepenuhnya menjadi kewenangan daerah.³⁰ Selain itu, restrukturisasi jenis pajak mengurangi tumpang tindih antara pajak pusat dan pajak daerah, sehingga menciptakan sistem perpajakan yang lebih koheren dan adil.³¹

Dalam hal retribusi daerah, UU HKPD melakukan rasionalisasi dengan menyederhanakan jumlah jenis retribusi dari 32 jenis menjadi 18 jenis yang diklasifikasikan dalam tiga kategori, yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu.³² Penyederhanaan ini bertujuan meningkatkan efisiensi pemungutan dan mengurangi beban administrasi, sekaligus menghapus jenis retribusi yang selama ini lebih berfungsi sebagai penghambat investasi daripada sumber pendapatan yang bermakna.

Meskipun demikian, kehadiran Pasal 97 UU HKPD yang memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi yang tidak sesuai dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi titik kritis dari perspektif otonomi fiskal.³³ Ketentuan ini secara normatif menggeser mekanisme pengujian perda dari *judicial review* oleh Mahkamah

³⁰Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 5: jenis pajak daerah yang dapat dipungut kabupaten/kota ditetapkan secara *closed-list* sebanyak 9 jenis, termasuk PBB-P2, BPHTB, pajak MBLB, dan pajak hiburan.

³¹Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, "Implementasi UU HKPD," <https://djpk.kemenkeu.go.id/?p=42811>. Lihat pula Robby Dwiputra, "Reformasi Regulasi Pajak dan Retribusi Daerah," JDIH BPK RI, 2022, <https://jdih.bpk.go.id/Info/Details/250470a1-a3e4-4097-930a-a8b165c51c68>.

³²Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 99: retribusi diklasifikasikan menjadi tiga jenis, yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu, dengan total 18 objek dibandingkan 32 jenis dalam UU No. 28 Tahun 2009.

³³Muhammad Noor Habibi dkk., "Implikasi Pasal 97 Undang-Undang No 1 Tahun 2022 tentang HKPD terhadap Desentralisasi Fiskal," *Constitution Journal* (2025): 4-6, <https://constitution.uinkhas.ac.id/index.php/cj/article/view/140>.

Agung ke *executive review* oleh pemerintah pusat.³⁴ Pergeseran ini memiliki potensi melemahkan posisi tawar daerah dalam menetapkan kebijakan pajaknya, bahkan berpotensi menjadi instrumen intervensi politik pusat terhadap daerah yang tidak selaras dengan agenda nasional.³⁵

Implikasi normatif UU HKPD terhadap stabilitas fiskal daerah juga tercermin dari reformasi mekanisme Transfer ke Daerah. UU HKPD merancang DAU berbasis kebutuhan dan kinerja, bukan sekadar distribusi proporsional berdasarkan formula lama. Pendekatan klaster yang memperhitungkan karakteristik geografis, demografis, dan kapasitas fiskal daerah diharapkan dapat meminimalkan ketimpangan vertikal antara pusat dan daerah. Dalam konteks pengurangan ketimpangan horizontal, DAU dirancang agar daerah dengan kapasitas fiskal rendah mendapatkan alokasi yang lebih besar relatif terhadap kebutuhannya.

Penelitian menunjukkan bahwa ketimpangan fiskal antardaerah di Indonesia masih sangat signifikan dan memiliki korelasi dengan tingkat kemiskinan serta indeks pembangunan manusia.³⁶ UU HKPD berupaya mengoreksi kenyataan ini melalui penguatan DAK yang lebih terstruktur dan berbasis kinerja. DAK Fisik dan DAK Nonfisik dirancang lebih fleksibel agar dapat menyesuaikan dengan kebutuhan riil daerah dalam pemenuhan SPM, bukan sekadar kegiatan rutin yang idealnya sudah tercakup dalam DAU.³⁷

Inovasi DBH dalam UU HKPD juga layak mendapat perhatian. Mekanisme *desain ulang* DBH mencakup pemberian porsi bagi hasil yang lebih adil bagi daerah penghasil sumber daya alam, termasuk daerah yang terdampak eksternalitas negatif dari eksplorasi sumber daya alam di wilayah sekitarnya. Kepastian alokasi DBH juga ditingkatkan untuk

³⁴Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 97 ayat (1): Pemerintah dapat membatalkan Perda pajak dan retribusi yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

³⁵Habibi dkk., "Implikasi Pasal 97," 7. Pergeseran dari *judicial review* (Mahkamah Agung) ke *executive review* (Pemerintah Pusat) ini berpotensi memperlemah posisi daerah dalam mempertahankan kebijakan pajaknya yang sah secara konstitusional.

³⁶Muhammad Amir Arham, "Kebijakan Desentralisasi Fiskal, Pergeseran Sektoral, dan Ketimpangan Antarkabupaten/Kota di Sulawesi Tengah," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia* 14, no. 2 (2014): 4, <https://doi.org/10.21002/jepi.v14i2.03>.

³⁷Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 279: DAU disesuaikan berdasarkan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan negara, serta memperhitungkan pemerataan layanan publik antardaerah.

mengurangi deviasi antara alokasi dan realisasi yang selama ini menimbulkan masalah kekurangan bayar dan kelebihan bayar, serta akumulasi SiLPA yang tidak terencana.

Salah satu kritik paling mendasar terhadap pelaksanaan desentralisasi fiskal sebelum UU HKPD adalah rendahnya kualitas belanja daerah. Struktur belanja yang didominasi oleh belanja pegawai dan belanja rutin, dengan porsi belanja infrastruktur publik yang sangat kecil, mencerminkan bahwa desentralisasi fiskal lebih banyak dinikmati oleh aparatur birokrasi daripada masyarakat.³⁸ Data menunjukkan rata-rata belanja pegawai daerah mencapai 32,4% APBD, sementara belanja infrastruktur publik hanya 11,5%.³⁹

UU HKPD merespons kondisi ini dengan mengatur secara lebih tegas kewajiban penganggaran belanja daerah sesuai dengan SPM layanan dasar. Pasal 160 dan 161 UU HKPD mewajibkan daerah untuk memprioritaskan alokasi belanja pada pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, dengan mekanisme pengawasan yang lebih terstruktur dari pemerintah pusat. Pengetatan ini secara normatif merupakan bentuk intervensi terbatas yang dapat dibenarkan dalam kerangka negara kesatuan, di mana pemenuhan hak dasar warga negara merupakan tanggung jawab bersama seluruh lapisan pemerintahan.

Meskipun UU HKPD membawa pembaruan yang signifikan, implementasinya tidak luput dari tantangan normatif. Pertama, terdapat potensi tumpang tindih regulasi antara UU HKPD dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam hal pengawasan APBD dan batas kewenangan daerah.⁴⁰ Kedua, sinergi kebijakan fiskal yang diatur dalam UU HKPD memerlukan koordinasi kelembagaan yang intensif antara Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan pemerintah daerah, yang dalam praktiknya sering terhambat oleh ego sektoral dan keterbatasan kapasitas sumber daya manusia di daerah.

³⁸Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 160 jo. Pasal 161: pengelolaan belanja daerah wajib memperhatikan efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan keadilan. Penganggaran belanja wajib sesuai SPM layanan dasar.

³⁹Kementerian Keuangan RI, *Sosialisasi UU HKPD*, 22: rata-rata belanja pegawai daerah 32,4% APBD berbanding belanja infrastruktur publik 11,5%, sebuah ketidakseimbangan struktural yang hendak dikoreksi oleh UU HKPD.

⁴⁰Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 243-248: sinergi kebijakan fiskal nasional dilaksanakan antara lain melalui penyalarsan kebijakan fiskal pusat dan daerah, penetapan batas maksimal defisit APBD dan pembiayaan utang daerah, pengendalian dalam kondisi darurat, serta sinergi Bagan Akun Standar.

Penelitian juga mengidentifikasi bahwa heterogenitas yang sangat tinggi antardaerah di Indonesia menjadi faktor pembatas utama efektivitas desentralisasi fiskal.⁴¹ Daerah-daerah di kawasan Indonesia Timur yang memiliki keterbatasan sumber daya alam, infrastruktur, dan sumber daya manusia tidak akan serta-merta mampu mengoptimalkan manfaat dari UU HKPD hanya dengan reformasi regulasi. Diperlukan pendampingan teknis dan kapasitas yang intensif agar instrumen-instrumen fiskal baru dalam UU HKPD dapat dioperasionalkan secara efektif.

UU HKPD harus dibaca secara sistematis dengan sejumlah regulasi sektoral lainnya, termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur hubungan kelembagaan dan kewenangan urusan pemerintahan.⁴² Tanpa harmonisasi peraturan yang cermat, potensi konflik normatif dapat menjadi hambatan serius dalam implementasi. Pengalaman sebelumnya menunjukkan bahwa inkonsistensi antara undang-undang sektoral seringkali menyebabkan ketidakpastian hukum yang merugikan daerah dalam perencanaan dan pengelolaan keuangannya.

Evaluasi terhadap efektivitas otonomi fiskal dalam kerangka UU HKPD memerlukan tinjauan yang jernih terhadap hubungan antara kewenangan dan akuntabilitas. UU HKPD memperkuat kewenangan daerah dalam menggali PAD dan mengelola belanja, tetapi juga memperketat mekanisme pengawasan dan akuntabilitas.⁴³ Penguatan ini, bila dijalankan secara konsisten, akan menciptakan lingkaran virtus: daerah yang lebih mandiri secara fiskal akan lebih bertanggung jawab dalam pengelolaan keuangannya, karena sumber daya yang dikelola berasal langsung dari konstituennya.⁴⁴

Namun demikian, otonomi fiskal yang efektif juga mensyaratkan bahwa mekanisme pengawasan pusat tidak berlebihan sehingga menghambat inisiatif fiskal daerah yang sah. Pasal 97 UU HKPD yang memberikan kewenangan pembatalan perda

⁴¹Wahyu Ningtyas dkk., "Analisis Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal," 14-15. Heterogenitas dalam konteks ini mencakup perbedaan sumber daya alam dan manusia, kondisi sosial-politik-ekonomi, serta kepemilikan infrastruktur antardaerah.

⁴²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244), Pasal 280-282 tentang kewajiban daerah dan pengelolaan APBD, yang harus dibaca secara sistematis dengan UU HKPD.

⁴³Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 251 ayat (1): Pemerintah melakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan HKPD secara berkelanjutan sebagai bagian dari akuntabilitas keuangan negara.

⁴⁴Purnomo Sari, "Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal pada Daerah Tertinggal di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik* 5, no. 2 (2014): 168, <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/146>.

menjadi ujian kritis bagi keseimbangan tersebut. Dalam jangka panjang, pengukuran efektivitas otonomi fiskal akan bergantung pada seberapa jauh daerah mampu meningkatkan PAD-nya secara mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap transfer, dan meningkatkan kualitas layanan publik yang terukur.⁴⁵

Dari perspektif hukum, efektivitas UU HKPD sebagai instrumen otonomi fiskal dalam kerangka NKRI juga bergantung pada sejauh mana norma-norma dalam undang-undang ini dapat ditegakkan secara konsisten. Kewajiban pengalokasian belanja sesuai SPM, larangan pemberlakuan jenis pajak di luar *closed-list*, dan mekanisme sanksi bagi daerah yang tidak mematuhi aturan pengelolaan fiskal harus memiliki instrumen penegakan yang jelas. Tanpa penegakan hukum yang efektif, norma-norma tersebut hanya akan menjadi aspirasi tanpa dampak nyata terhadap kapasitas fiskal daerah.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, dapat ditegaskan jawaban atas kedua rumusan masalah dalam penelitian ini. Pertama, pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah dalam perspektif otonomi fiskal berdasarkan UU HKPD dibangun di atas empat pilar normatif yang saling berkaitan: penguatan *local taxing power* melalui perluasan basis pajak dan mekanisme opsen; redesign Transfer ke Daerah yang berorientasi pada kinerja dan pemenuhan SPM; peningkatan kualitas belanja daerah melalui pengaturan yang lebih ketat tentang prioritas penganggaran; serta harmonisasi kebijakan fiskal nasional yang memungkinkan sinergi antara kebijakan fiskal pusat dan daerah. UU HKPD secara tegas merupakan instrumen hukum penguatan desentralisasi fiskal dalam bingkai konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia, berlandaskan Pasal 18A dan Pasal 23 UUD NRI 1945 yang mengamanatkan penyelenggaraan hubungan keuangan yang adil dan selaras.

Kedua, implikasi normatif UU HKPD terhadap penguatan kemandirian fiskal daerah bersifat dua dimensi. Pada dimensi konstruktif, UU HKPD membuka peluang nyata bagi daerah untuk meningkatkan kapasitas fiskalnya, memperbaiki kualitas belanja, dan mengurangi ketimpangan fiskal baik secara vertikal maupun horizontal. Pada

⁴⁵Direktorat Jenderal Perbendaharaan, "UU HKPD Tahun 2022," KPPN Lubuk Sikaping, <https://djp.kemenkeu.go.id/kppn/lubuksikaping/id/data-publikasi/artikel/3185-undang-undang-hkpd-tahun-2022.html>. Lihat pula Kementerian Keuangan, *Sosialisasi UU HKPD*, 30: KPPN menjalankan fungsi *Financial Advisor* terkait pengelolaan Transfer ke Daerah.

dimensi kritis, mekanisme pembatalan perda pajak oleh pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 97 UU HKPD berpotensi menciptakan ketergantungan struktural baru dan menggerus esensi otonomi fiskal itu sendiri. Oleh karena itu, keberhasilan UU HKPD sebagai instrumen desentralisasi fiskal tidak bergantung semata pada kelengkapan normatif yang dikandungnya, melainkan pada keseimbangan dinamis antara tiga elemen fundamental: penguatan kewenangan daerah yang nyata, pengawasan pusat yang proporsional dan terukur, serta akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang konsisten kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1&menu=2>.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 72.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 126. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/40768/uu-no-33-tahun-2004>.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 130.
<https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-28-tahun-2009>.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6757.
<https://peraturan.bpk.go.id/Details/195696/uu-no-1-tahun-2022>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 2006.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-8. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Arham, Muhammad Amir. "Kebijakan Desentralisasi Fiskal, Pergeseran Sektoral, dan Ketimpangan Antarkabupaten/Kota di Sulawesi Tengah." *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia* 14, no. 2 (2014): 1-26. <https://doi.org/10.21002/jepi.v14i2.03>.
- Christia, Adissya M., dan Budi Ispriyarso. "Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia." *Law Reform* 15, no. 1 (2019): 149-163. <https://doi.org/10.14710/lr.v15i1.23360>.
- Habibi, Muhammad Noor, dkk. "Implikasi Pasal 97 Undang-Undang No 1 Tahun 2022 tentang HKPD terhadap Desentralisasi Fiskal." *Constitution Journal*, 2025. <https://constitution.uinkhas.ac.id/index.php/cj/article/view/140>.
- Mukhlis. "Desentralisasi Fiskal dan Implikasinya terhadap Kinerja Otonomi Daerah Pasca Pemekaran." *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 5, no. 2 (2019): 153-175. <https://jurnal.unpad.ac.id/cosmogov/article/view/22803>.
- Purnomo Sari. "Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal pada Daerah Tertinggal di Indonesia." *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik* 5, no. 2 (2014): 161-180. <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/146>.
- Wahyu Ningtyas, dkk. "Analisis Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal pada Wilayah Indonesia Timur." *Bappenas Working Papers* 5, no. 1 (2022): 1-24. <https://workingpapers.bappenas.go.id/index.php/bwp/article/download/117/80/>.
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan. "Implementasi Desentralisasi Fiskal Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022." KPPN Sijunjung. Diakses 2024. <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/sijunjung/id/data-publikasi/artikel/3126-implementasi-desentralisasi-fiskal-berdasarkan-uu-no-1-tahun-2022.html>.

- Direktorat Jenderal Perbendaharaan. "Undang-Undang HKPD Tahun 2022." KPPN Lubuk Sikaping. Diakses 2024.
<https://djb.kemenkeu.go.id/kppn/lubuksikaping/id/data-publikasi/artikel/3185-undang-undang-hkpd-tahun-2022.html>.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. "Implementasi UU HKPD Perkuat Pengelolaan Keuangan Daerah." 10 Oktober 2023.
<https://djpk.kemenkeu.go.id/?p=42811>.
- Kementerian Keuangan RI. *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*. Jakarta: Badan Kebijakan Fiskal, 2021.
https://fiskal.kemenkeu.go.id/files/buku/file/1661139200_buku_dua_dekade_desentralisasi_fiskal.pdf.
- Kementerian Keuangan RI. *Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2022.
<https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2022/03/Bahan-Sosialisasi-HKPD.pdf>.
- Robby Dwiputra. "Reformasi Regulasi Pajak dan Retribusi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD." JDIH BPK RI, 2022.
<https://jdih.bpk.go.id/Info/Details/250470a1-a3e4-4097-930a-a8b165c51c68>.