

REKONSTRUKSI KEMANDIRIAN FISKAL DAERAH PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH

Mutiara Indryanti¹, Andoly Rafhael Sitorus², Aditya³, Edra Satmaidi⁴

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

mutiaraindryanti108@gmail.com¹, sitorusrafhael27@gmail.com²,
adittbkl@gmail.com³, edra@unib.ac.id⁴

ABSTRACT; *The enactment of Law Number 1 of 2022 on Financial Relations between the Central Government and Regional Governments (HKPD Law) marks a significant reform in the system of fiscal decentralization in Indonesia. The HKPD Law replaces Law Number 33 of 2004 on Central-Regional Fiscal Balance and Law Number 28 of 2009 on Regional Taxes and Levies, bringing fundamental changes to the structure of regional fiscal autonomy. The central issue concerns whether these normative changes strengthen or, conversely, constrain the discretionary fiscal authority of regional governments in the context of regional autonomy. Using a normative legal research method with statutory and conceptual approaches, this study analyzes the normative implications of the HKPD Law on regional fiscal independence. The findings indicate that the HKPD Law introduces a nationally standardized fiscal framework through tax type restructuring, tariff cap mechanisms, and the introduction of the opsen (surcharge) scheme as a replacement for the profit-sharing mechanism. While these measures aim to strengthen governance and fiscal certainty, they simultaneously reduce the flexibility of regional governments to independently optimize their own-source revenue (Pendapatan Asli Daerah/PAD). The article concludes that a policy reconstruction is necessary to balance central supervisory authority with the principle of regional fiscal independence.*

Keywords: *Fiscal Independence, Regional Autonomy, Fiscal Decentralization, Regional Taxes, HKPD Law.*

ABSTRAK; Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) menandai reformasi signifikan dalam sistem desentralisasi fiskal di Indonesia. UU HKPD menggantikan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan membawa perubahan mendasar pada struktur otonomi fiskal daerah. Permasalahan utama yang dikaji adalah apakah perubahan normatif tersebut memperkuat atau justru membatasi diskresi fiskal pemerintah daerah dalam konteks otonomi daerah. Dengan

menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, penelitian ini menganalisis implikasi normatif UU HKPD terhadap kemandirian fiskal daerah. Hasil kajian menunjukkan bahwa UU HKPD memperkenalkan kerangka fiskal yang terstandarisasi secara nasional melalui restrukturisasi jenis pajak, mekanisme batas tarif, dan pengenalan skema opsen sebagai pengganti mekanisme bagi hasil. Meskipun langkah-langkah tersebut bertujuan memperkuat tata kelola dan kepastian hukum fiskal, di sisi lain hal itu mengurangi fleksibilitas pemerintah daerah dalam mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah secara mandiri. Artikel ini menyimpulkan bahwa diperlukan rekonstruksi kebijakan untuk menyeimbangkan kewenangan pengawasan pusat dengan prinsip kemandirian fiskal daerah.

Kata Kunci: Kemandirian Fiskal, Otonomi Daerah, Desentralisasi Fiskal, Pajak Daerah, HKPD.

PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menganut prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Konstitusi, melalui Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), memberikan jaminan normatif bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹

Otonomi daerah bukan sekadar delegasi administratif, melainkan merupakan hak konstitusional yang melekat pada entitas pemerintahan daerah. Dalam konteks hukum pemerintahan, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²

Kemandirian fiskal merupakan salah satu pilar utama pelaksanaan otonomi daerah yang bermakna. Tanpa kemandirian fiskal yang memadai, otonomi daerah hanya akan berjalan di tataran formalitas tanpa kemampuan nyata untuk merespons kebutuhan

¹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (2).

²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), Pasal 1 angka 6.

masyarakat lokal secara efektif. Desentralisasi fiskal, sebagai instrumen kemandirian daerah, pada hakikatnya merupakan penyerahan kewenangan di bidang keuangan kepada daerah otonom agar dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publiknya dari sumber-sumber pendapatan yang dikelolanya sendiri.³

Perjalanan desentralisasi fiskal di Indonesia dimulai secara masif sejak reformasi, yakni dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Paralel dengan itu, pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD). Namun setelah dua dekade implementasi, berbagai evaluasi menunjukkan masih tingginya ketergantungan fiskal daerah terhadap Transfer ke Daerah (TKD) dari pemerintah pusat. Rasio pajak daerah secara rata-rata nasional hanya mencapai 1,2 persen pada tahun 2020, angka yang jauh di bawah potensi fiskal yang seharusnya dapat dioptimalkan.⁴

Dalam konteks itulah lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) yang diundangkan pada 5 Januari 2022. UU HKPD sekaligus menggantikan dua undang-undang sebelumnya, yakni UU Nomor 33 Tahun 2004 dan UU Nomor 28 Tahun 2009. Reformasi legislasi ini membawa perubahan signifikan, mencakup restrukturisasi jenis pajak daerah termasuk pembentukan nomenklatur baru Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), penyederhanaan retribusi daerah dari 32 menjadi 18 jenis, pengenalan mekanisme opsen pajak sebagai pengganti bagi hasil, serta penguatan kewenangan pemerintah pusat untuk menyesuaikan tarif pajak dan retribusi secara nasional dalam rangka mendukung iklim investasi.⁵

³Christia dan Ispriyarso, "Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia," *Law Reform* 15, no. 1 (2019): 24, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article/view/23360>.

⁴Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, "Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah," Kementerian Keuangan, 2022, hlm. 5, <https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2022/03/Bahan-Sosialisasi-HKPD.pdf>.

⁵Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757), Penjelasan Umum.

Perubahan-perubahan tersebut menimbulkan perdebatan normatif yang fundamental. Di satu sisi, UU HKPD diklaim sebagai instrumen penguatan kapasitas fiskal daerah melalui penertiban dan standardisasi. Di sisi lain, ketentuan tentang penetapan tarif nasional, batas tarif tertinggi yang ditetapkan secara terpusat, dan mekanisme pengawasan Perda pajak oleh pemerintah pusat mengindikasikan adanya penguatan kontrol pusat yang berpotensi berbenturan dengan prinsip otonomi fiskal daerah. Ketegangan antara sentralisasi norma pajak dan kemandirian fiskal daerah inilah yang menjadi problematika sentral artikel ini.⁶

Dari perspektif hukum pemerintahan daerah, kajian terhadap UU HKPD menjadi sangat urgen mengingat bahwa undang-undang ini secara langsung memengaruhi arsitektur keuangan daerah yang berimplikasi pada kemampuan daerah memenuhi mandatnya dalam memberikan pelayanan publik. Selain itu, belum banyak kajian yuridis mendalam yang secara spesifik membahas apakah UU HKPD secara normatif memperkuat atau justru mereduksi otonomi fiskal daerah sebagaimana dikehendaki oleh UUD NRI 1945.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini memfokuskan kajian pada dua rumusan masalah: Pertama, bagaimana pengaturan kemandirian fiskal daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah? Kedua, apakah implementasi UU HKPD memperkuat atau justru membatasi otonomi fiskal daerah dalam sistem pemerintahan daerah?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, yakni penelitian yang menggunakan bahan hukum tertulis sebagai data utama dengan cara menginventarisasi dan menganalisis norma hukum yang berlaku.⁷ Dua pendekatan digunakan secara bersamaan: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang menelaah seluruh regulasi yang relevan dengan masalah hukum yang dikaji, dan pendekatan konseptual

⁶Sugianto et al., "Analisis Yuridis terhadap Sinkronisasi Pengaturan Pajak dan Retribusi Daerah Pasca UU Nomor 1 Tahun 2022," *PRAJA: Jurnal Ilmiah Pemerintahan* (2026), <https://jurnal.umsrappang.ac.id/praja/article/view/2414>.

⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Tinjauan Singkat*, cet. ke-17 (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 13-14.

(*conceptual approach*) yang merujuk pada doktrin dan pandangan para ahli hukum.⁸ Bahan hukum primer yang digunakan meliputi UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD beserta peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum sekunder mencakup buku, jurnal ilmiah, artikel, dan naskah akademik yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, yaitu mendeskripsikan norma hukum yang ada dan menganalisisnya secara kritis untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Kemandirian Fiskal Daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022

Desentralisasi fiskal dalam teori pemerintahan daerah dipahami sebagai salah satu dimensi terpenting dari desentralisasi secara umum. Bahl dan Linn mendefinisikan desentralisasi fiskal sebagai proses pembagian tanggung jawab fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah subnasional yang mencakup aspek pendapatan, pengeluaran, dan utang.⁹ Dalam konteks Indonesia, konsep ini berkaitan langsung dengan sejauh mana pemerintah daerah memiliki sumber-sumber pendapatan yang mencukupi dan mandiri untuk membiayai belanja daerahnya tanpa bergantung berlebihan pada dana transfer dari pemerintah pusat.

Teori *fiscal federalism* yang dikembangkan oleh Oates menekankan bahwa efisiensi alokasi sumber daya publik akan lebih optimal apabila keputusan mengenai penyediaan barang dan jasa publik diserahkan kepada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat yang menerimanya.¹⁰ Teori ini sejalan dengan semangat otonomi daerah yang dianut UUD NRI 1945, di mana pemerintah daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2019), hlm. 133.

⁹Roy Bahl dan Johannes Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries* (New York: Oxford University Press, 1992), hlm. 385.

¹⁰Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), hlm. 35.

Dalam konteks hukum Indonesia, kemandirian fiskal daerah diukur dari seberapa besar proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan dalam APBD. Namun fakta menunjukkan bahwa Indonesia menerapkan desentralisasi fiskal dari segi belanja, bukan penerimaan, sehingga daerah memiliki otonomi yang lebih besar dalam membelanjakan anggaran dibanding dalam menghimpun pendapatannya sendiri.¹¹

UU HKPD membawa perubahan struktural yang signifikan dalam pengaturan pajak daerah. Pasal 4 UU HKPD menetapkan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah adalah untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien melalui hubungan keuangan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan, guna mewujudkan pemerataan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹² Untuk mencapai tujuan tersebut, UU HKPD berlandaskan pada empat pilar utama: pengembangan sistem pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien; pengurangan ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal melalui kebijakan TKD; peningkatan kualitas belanja daerah; serta harmonisasi kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah.¹³

Restrukturisasi jenis pajak daerah merupakan salah satu perubahan paling signifikan dalam UU HKPD. Lima jenis pajak daerah yang bersifat konsumsi, yakni pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak parkir, dan pajak penerangan jalan, yang sebelumnya diatur secara terpisah dalam UU PDRD, kini diintegrasikan menjadi satu jenis pajak baru bernama Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) berdasarkan Pasal 1 angka 42 UU HKPD.¹⁴ Penggabungan ini bertujuan menyederhanakan administrasi perpajakan dan mengurangi beban kepatuhan bagi wajib pajak yang semula diwajibkan menyampaikan lima jenis Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD) secara terpisah.¹⁵

Selain PBJT, UU HKPD juga memperkenalkan Pajak Alat Berat sebagai jenis pajak baru yang sebelumnya tidak ada dalam UU PDRD, sebagai respons terhadap kebutuhan optimalisasi pajak atas alat berat yang tidak dikategorikan sebagai kendaraan bermotor

¹¹Rista Aprillia Nanda Zuhri et al., "Analisis Kemandirian Keuangan Daerah dan Potensi Pertumbuhan Ekonomi," *Jurnal JMKP* 7, no. 1 (2022): 3, <https://jurnal.pknstan.ac.id/index.php/JMKP/article/download/2118/1123/10737>.

¹²Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 4.

¹³Ibid., Penjelasan Umum, Butir I.

¹⁴Ibid., Pasal 1 angka 42.

¹⁵DDTC News, "Apa Itu Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT)?," diakses 1 Maret 2026, <https://news.ddtc.co.id/apa-itu-pajak-barang-dan-jasa-tertentu-pbjt-36054>.

pascaputusan Mahkamah Konstitusi. Di sisi retribusi, UU HKPD melakukan rasionalisasi dari 32 jenis menjadi 18 jenis pelayanan saja, dengan klasifikasi tetap mengikuti tiga kategori: Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu.¹⁶

Salah satu ketentuan paling krusial dalam UU HKPD yang berimplikasi langsung pada kemandirian fiskal daerah adalah pengaturan tarif pajak secara terpusat. UU HKPD menetapkan batas tarif tertinggi untuk setiap jenis pajak daerah. Tarif PBJT ditetapkan paling tinggi sebesar 10 persen berdasarkan Pasal 58 UU HKPD, sementara khusus untuk jasa hiburan pada diskotek, karaoke, klub malam, bar, dan mandi uap/spa ditetapkan paling rendah 40 persen dan paling tinggi 75 persen.¹⁷

Lebih lanjut, UU HKPD memberi kewenangan kepada pemerintah pusat untuk menyesuaikan tarif pajak dan retribusi yang ditetapkan pemerintah daerah dalam rangka mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi. Hal ini berarti pemerintah pusat dapat menurunkan tarif pajak yang telah ditetapkan Perda daerah apabila dianggap menghambat iklim investasi.¹⁸ Ketentuan ini secara normatif menempatkan pemerintah daerah tidak sepenuhnya otonom dalam menentukan kebijakan tarif pajaknya sendiri, karena sewaktu-waktu dapat diintervensi oleh pemerintah pusat atas nama kepentingan nasional.

Dalam perspektif hukum pajak, kebijakan daerah sejatinya mencakup hak untuk menentukan basis pajak, tarif, dan mekanisme pemungutan secara mandiri. Pembatasan tarif yang ditetapkan secara terpusat, meskipun dalam batas tertentu wajar dalam kerangka NKRI, perlu dikaji secara kritis apakah tidak melampaui batas yang proporsional. Kajian KPPOD menegaskan bahwa pembatasan tarif dan objek pajak yang ditetapkan secara terpusat tidak akan secara fundamental mengubah ketergantungan daerah pada TKD.¹⁹

Inovasi terpenting dalam UU HKPD dari sisi pendapatan daerah adalah pengenalan mekanisme opsen pajak. Berdasarkan Pasal 1 angka 61 UU HKPD, opsen didefinisikan

¹⁶Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Penjelasan Umum Butir II.

¹⁷Ibid., Pasal 58 ayat (1) dan ayat (2).

¹⁸Ibid., Pasal 101.

¹⁹Arman Suparman (Direktur Eksekutif KPPOD), sebagaimana dikutip dalam "Jokowi Terbitkan PP Terkait Ketentuan Umum Pajak Daerah, Ini Kata KPPOD," KPPOD, 20 Juni 2023, <https://www.kppod.org/berita/view?id=1214>.

sebagai pungutan tambahan pajak menurut persentase tertentu.²⁰ Konsep ini setara dengan apa yang dikenal dalam literatur fiskal internasional sebagai *piggyback tax system*, yakni mekanisme di mana pemerintah subnasional memungut pajak tambahan di atas pajak induk yang dipungut oleh pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi.²¹

Terdapat tiga jenis opsen yang diatur dalam UU HKPD: (1) Opsen Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), yang dikenakan oleh kabupaten/kota sebesar 66 persen dari pokok PKB; (2) Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), yang dikenakan oleh kabupaten/kota sebesar 66 persen dari pokok BBNKB; dan (3) Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB), yang dikenakan oleh provinsi sebesar 25 persen dari pokok Pajak MBLB.²² Mekanisme ini mulai berlaku efektif sejak 5 Januari 2025 sesuai Pasal 191 UU HKPD.²³

Secara teknis, opsen PKB dan opsen BBNKB dipungut bersamaan dengan pajak induknya melalui mekanisme *split payment*, di mana bagian opsen langsung masuk ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) kabupaten/kota yang bersangkutan.²⁴ Skema ini menggantikan mekanisme bagi hasil pajak provinsi yang berlaku sebelumnya di bawah UU PDRD, di mana kabupaten/kota harus menunggu penyaluran bagi hasil dari kas provinsi yang seringkali melampaui tahun anggaran berjalan.²⁵

Dari sudut pandang kemandirian fiskal, opsen memiliki keunggulan karena penerimaan opsen langsung dicatat sebagai PAD kabupaten/kota, bukan sebagai dana transfer, sehingga memberikan kepastian dan percepatan penerimaan fiskal. Namun perlu dicatat bahwa tarif opsen PKB dan BBNKB tidak ditetapkan sendiri oleh kabupaten/kota melainkan telah ditetapkan secara baku dalam UU HKPD (66 persen), sehingga daerah tidak memiliki diskresi dalam menetapkan besarnya. Hal ini menunjukkan paradoks

²⁰Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 61.

²¹Direktorat Jenderal Pajak, "Pemberlakuan Opsen: Menakar Prospek Piggyback Tax untuk Mengerek PAD," *pajak.go.id*, diakses 1 Maret 2026, <https://www.pajak.go.id/en/node/113659>.

²²Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 83.

²³Ibid., Pasal 191 ayat (1).

²⁴DDTC News, "Opsen Pajak Resmi Berlaku! Peluang Tambahan Penerimaan Pemkab/Pemkot," *DDTCNews*, 6 Januari 2025, <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1808028/opsen-pajak-resmi-berlaku-peluang-tambahan-penerimaan-pemkabpemkot>.

²⁵Direktorat Jenderal Pajak, "Pemberlakuan Opsen: Menakar Prospek Piggyback Tax untuk Mengerek PAD," <https://www.pajak.go.id/en/node/113659>.

dalam konstruksi opsen: di satu sisi dirancang sebagai instrumen penguatan otonomi fiskal, di sisi lain jumlahnya ditentukan secara terpusat.

Berdasarkan UU HKPD, komponen PAD mencakup: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Restrukturisasi jenis pajak dan mekanisme opsen secara teoretis seharusnya meningkatkan kontribusi pajak dan retribusi dalam PAD. Penggabungan PBJT, misalnya, diharapkan meningkatkan efisiensi pemungutan dan perluasan basis pajak karena daerah dapat memperluas objek PBJT melalui Perda.²⁶

Namun demikian, evaluasi KPPOD dan para ahli fiskal daerah menunjukkan bahwa reformasi struktural dalam UU HKPD tidak cukup untuk secara fundamental mengubah ketergantungan daerah pada TKD, terutama bagi daerah-daerah yang belum memiliki basis ekonomi yang kuat di sektor jasa dan perdagangan. Bagi daerah perkotaan dengan aktivitas ekonomi tinggi, mekanisme PBJT dan opsen memang berpotensi meningkatkan PAD secara signifikan. Sebaliknya, bagi daerah-daerah yang belum berkembang secara ekonomi, ketentuan baru ini tidak memberikan dampak yang berarti.²⁷

Analisis normatif terhadap konstruksi regulasi UU HKPD menunjukkan bahwa undang-undang ini memperkenalkan apa yang dapat disebut sebagai model "otonomi fiskal terbatas" (*bounded fiscal autonomy*). Di satu sisi, daerah tetap diberikan kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi, bahkan dengan beberapa jenis yang baru dan mekanisme yang lebih modern. Di sisi lain, parameter fiskal yang paling fundamental, yakni jenis pajak yang dapat dipungut, tarif maksimal, dan kemungkinan penyesuaian tarif dari pusat, sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat.

Dalam doktrin hukum pemerintahan daerah, otonomi fiskal yang substansial mensyaratkan adanya *tax autonomy*, yaitu kewenangan pemerintah subnasional untuk menentukan basis pajak, tarif, dan mekanisme pemungutan secara mandiri. Standar ini tidak sepenuhnya terpenuhi dalam konstruksi UU HKPD mengingat adanya mekanisme intervensi pusat terhadap tarif pajak daerah. Meski demikian, pembatasan tersebut dapat

²⁶Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 50.

²⁷KPPOD, "Jokowi Terbitkan PP Terkait Ketentuan Umum Pajak Daerah, Ini Kata KPPOD," <https://www.kppod.org/berita/view?id=1214>.

dibenarkan secara konstitusional sepanjang ditujukan untuk menjaga keseimbangan fiskal nasional dan tidak bertentangan dengan jiwa Pasal 18 UUD NRI 1945.²⁸

2. Implikasi Implementasi UU HKPD terhadap Otonomi Fiskal Daerah

Diskresi fiskal daerah merujuk pada kebebasan dan kewenangan pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan fiskalnya, mencakup penentuan jenis pajak, penetapan tarif, penetapan dasar pengenaan, dan penggunaan hasil penerimaan. Dalam rezim UU HKPD, diskresi fiskal daerah mengalami penyempitan di beberapa aspek sekaligus perluasan di aspek lainnya.

Di sisi pengurangan diskresi, UU HKPD secara tegas menentukan daftar tertutup (*closed list*) jenis pajak daerah. Artinya, pemerintah daerah tidak dapat menciptakan jenis pajak baru di luar yang telah ditetapkan UU HKPD.²⁹ Pembatasan *closed list* ini, meskipun mencegah distorsi proliferasi pajak, sekaligus membatasi fleksibilitas daerah dalam merespons potensi fiskal yang unik di masing-masing wilayahnya.

Di sisi perluasan diskresi, UU HKPD memberi ruang bagi daerah untuk memperluas objek PBJT selama tidak melampaui batasan yang ditetapkan undang-undang, serta memberikan kewenangan untuk menetapkan tarif pajak sampai batas maksimal yang telah ditentukan. Pemerintah daerah juga diberikan kewenangan untuk memberikan insentif fiskal dan kemudahan perpajakan kepada wajib pajak dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi lokal.³⁰

Persoalan yang lebih kompleks terjadi ketika pemerintah pusat menggunakan kewenangan intervensi tarif berdasarkan Pasal 101 UU HKPD untuk menyesuaikan tarif pajak daerah. Instruksi Menteri Dalam Negeri yang mengarahkan pemerintah daerah untuk memberikan keringanan dasar pengenaan opsen PKB dan BBNKB merupakan contoh nyata bagaimana intervensi normatif dari pusat dapat melemahkan penerimaan PAD yang secara normatif telah ditetapkan melalui Perda.³¹

²⁸Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 142.

²⁹Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Penjelasan Umum, yang menyatakan pajak daerah menganut sistem *closed list*.

³⁰Ibid., Pasal 99 dan Pasal 100.

³¹DDTC News, "Opsen Pajak Resmi Berlaku!," *DDTCNews*, 6 Januari 2025, <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1808028/opsen-pajak-resmi-berlaku-peluang-tambahan-penerimaan-pemkabpemkot>.

Dari sisi peningkatan PAD, reformasi dalam UU HKPD memiliki beberapa potensi positif yang perlu dicermati. Pertama, mekanisme opsen yang menggantikan bagi hasil pajak provinsi memberikan kepastian dan percepatan penerimaan bagi kabupaten/kota, karena penerimaan opsen langsung masuk ke RKUD tanpa melalui proses bagi hasil yang berbelarut-larut.³² Kedua, dengan adanya Pajak Alat Berat sebagai jenis pajak baru, terbuka potensi penerimaan dari sektor pertambangan dan perkebunan yang sebelumnya tidak terjangkau Perda pajak daerah.

Ketiga, integrasi PBJT secara teoritis memungkinkan perluasan basis pajak dan efisiensi pemungutan yang pada akhirnya dapat meningkatkan *tax compliance* dan penerimaan pajak secara agregat. Hal ini sejalan dengan temuan bahwa *tax ratio* daerah yang masih sangat rendah bukan semata karena keterbatasan jenis pajak, melainkan karena inefisiensi administrasi pemungutan dan rendahnya kepatuhan wajib pajak.³³

Namun di sisi lain, terdapat kekhawatiran yang beralasan bahwa reformasi UU HKPD tidak cukup untuk mendongkrak kemandirian fiskal daerah secara substantif. Penurunan tarif maksimal PKB dari 2 persen menjadi 1,2 persen dalam UU HKPD, yang dilakukan sebagai kompensasi atas penerapan opsen, berarti total beban perpajakan tidak bertambah secara neto dari perspektif wajib pajak. Dari perspektif daerah, meski ada perubahan mekanisme dari bagi hasil ke opsen langsung, besaran penerimaan secara total relatif sama kecuali terdapat peningkatan dari ekstensifikasi.³⁴

Pertanyaan penting secara normatif adalah sejauh mana pengaturan UU HKPD harmonis dengan prinsip otonomi daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pasal 279 UU Pemda menegaskan bahwa pemerintah daerah berhak mendapatkan sumber keuangan yang cukup dan proporsional untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.³⁵

Secara konstitusional, perlu dipastikan bahwa regulasi yang diterbitkan pemerintah pusat dalam kerangka hubungan keuangan pusat dan daerah tidak melanggar prinsip

³²Direktorat Jenderal Pajak, "Pemberlakuan Opsen: Menakar Prospek Piggyback Tax untuk Mengerek PAD," <https://www.pajak.go.id/en/node/113659>.

³³Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Bahan Sosialisasi HKPD, hlm. 7.

³⁴Direktorat Jenderal Pajak, "Pemberlakuan Opsen: Menakar Prospek Piggyback Tax untuk Mengerek PAD," <https://www.pajak.go.id/en/node/113659>.

³⁵Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 279.

proporsionalitas dalam pembagian kewenangan. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya telah menegaskan bahwa otonomi daerah dalam NKRI bukan berarti daerah berdiri sendiri terlepas dari sistem nasional, melainkan otonomi yang dijalankan dalam bingkai kesatuan.³⁶ Dengan demikian, pembatasan tarif pajak daerah oleh pemerintah pusat pada prinsipnya tidak inkonstitusional, selama dilakukan secara proporsional dan tidak mematikan sumber-sumber PAD daerah.

Namun, perlu diwaspadai potensi konflik norma antara UU HKPD dan UU Pemda. Jika UU Pemda menjamin hak daerah atas sumber keuangan yang "cukup," sementara UU HKPD membatasi diskresi daerah dalam menentukan tarif dan jenis pajak, maka dapat timbul konflik normatif yang perlu diselesaikan berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generali*, di mana UU HKPD sebagai *lex specialis* di bidang keuangan daerah berlaku lebih utama.³⁷

Implementasi UU HKPD di lapangan menunjukkan beberapa indikasi potensi konflik norma. Pertama, kewenangan pemerintah pusat untuk menyesuaikan tarif pajak daerah secara nasional berdasarkan Pasal 101 UU HKPD berpotensi bertentangan dengan asas kepastian hukum bagi pemerintah daerah yang telah menetapkan tarif melalui Perda berdasarkan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila pemerintah pusat dapat sewaktu-waktu mengubah tarif yang telah diatur Perda, maka nilai hukum Perda tersebut menjadi terdegradasi.³⁸

Kedua, pengalaman implementasi menunjukkan bahwa keterlambatan penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai aturan pelaksana UU HKPD sempat menyebabkan ketidakpastian hukum bagi pemerintah daerah dalam penyusunan Perda pajak dan retribusi yang baru.³⁹ Pasal 187 UU HKPD menetapkan bahwa Perda pajak dan retribusi yang disusun berdasarkan UU 28/2009 masih berlaku selama dua tahun (hingga 5 Januari

³⁶Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, hlm. 35.

³⁷W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: Grasindo, 2014), hlm. 221.

³⁸Sugianto et al., "Analisis Yuridis terhadap Sinkronisasi Pengaturan Pajak dan Retribusi Daerah Pasca UU Nomor 1 Tahun 2022," *PRAJA: Jurnal Ilmiah Pemerintahan* (2026).

³⁹"Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah," Bapenda Indragiri Hilir, diakses 1 Maret 2026, <https://bapenda.inhilkab.go.id/berita/detail/implementasi-undang-undang-nomor-1-tahun-2022-tentang-hubungan-keuangan-antara-pemerintah-pusat-dan-pemerintahan-daerah>.

2024), namun karena PP 35/2023 baru terbit menjelang akhir masa transisi, banyak daerah yang belum dapat menyelesaikan Perda baru tepat waktu, sehingga terdapat kekosongan hukum transisional.

Kajian kritis terhadap UU HKPD mengungkap adanya ketegangan inheren antara dua imperatif kebijakan yang berbeda, yaitu antara harmonisasi fiskal nasional di satu sisi dan penguatan kemandirian daerah di sisi lain. UU HKPD secara eksplisit menyatakan bertujuan memperkuat kemandirian fiskal daerah, namun instrumentasi normatifnya cenderung memperbesar peran pemerintah pusat dalam menentukan parameter fiskal daerah.

Dari perspektif tata kelola, terdapat argumen yang mendukung penguatan kontrol pusat dalam konteks fiskal daerah. Standarisasi nasional tarif pajak daerah diperlukan untuk mencegah kompetisi pajak yang tidak sehat antar daerah yang dapat mendistorsi keputusan investasi.⁴⁰ Pengawasan Perda pajak oleh pemerintah pusat juga diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan pajak daerah tidak bertentangan dengan kebijakan ekonomi nasional dan tidak menciptakan beban yang tidak proporsional bagi dunia usaha.

Namun dari perspektif otonomi daerah, penguatan kontrol pusat yang berlebihan dalam arena fiskal daerah berpotensi menciptakan kondisi *heteronomi fiskal*, yaitu kondisi di mana daerah secara formal memiliki kewenangan fiskal, namun secara substansial tidak memiliki kebebasan yang bermakna untuk menentukan kebijakan fiskalnya sendiri. Kondisi ini pada akhirnya justru dapat menurunkan akuntabilitas fiskal daerah, karena daerah dapat berargumen bahwa penerimaan pajaknya yang rendah bukan merupakan akibat dari kelemahan kebijakan lokal, melainkan akibat dari pembatasan yang dikenakan regulasi nasional.⁴¹

Kesimpulan dari analisis kritis ini adalah bahwa UU HKPD lebih mencerminkan semangat sentralisasi norma fiskal yang tertutupi oleh retorika penguatan otonomi. Kemandirian fiskal yang diidealkan oleh UU HKPD lebih bersifat perbaikan tata kelola daripada perluasan diskresi fiskal yang sesungguhnya. Dalam jangka panjang, apabila tidak disertai dengan kebijakan pengembangan kapasitas fiskal daerah yang memadai

⁴⁰Bahl dan Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, hlm. 399.

⁴¹"Implikasi UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah," *Rio Law Journal* 1, no. 1 (2023), <https://ojs.umb-bungo.ac.id/index.php/RIO/article/viewFile/1208/pdf>.

serta kerangka insentif yang tepat, reformasi UU HKPD berisiko hanya menjadi penyempurnaan administratif tanpa mampu mendorong kemandirian fiskal yang substansial

KESIMPULAN DAN SARAN

Pertama, pengaturan kemandirian fiskal daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mencerminkan model "otonomi fiskal terbatas" yang berlandaskan pada standardisasi dan harmonisasi fiskal nasional. UU HKPD memperkenalkan sejumlah instrumen baru yang berpotensi memperkuat kapasitas fiskal daerah, antara lain mekanisme opsen yang memberikan kepastian dan percepatan penerimaan PAD dari PKB dan BBNKB, pengenalan PBJT sebagai simplifikasi lima jenis pajak konsumsi, serta pembukaan potensi pajak baru melalui Pajak Alat Berat dan rasionalisasi retribusi. Namun di balik inovasi tersebut, UU HKPD juga memuat ketentuan yang membatasi diskresi fiskal daerah secara signifikan, yakni melalui sistem *closed list* jenis pajak, penetapan batas tarif maksimal secara nasional, dan kewenangan pemerintah pusat untuk menyesuaikan tarif pajak daerah dalam rangka kepentingan investasi nasional. Dengan demikian, secara normatif UU HKPD lebih merepresentasikan upaya tertib administrasi fiskal daripada perluasan otonomi fiskal yang substansial, sebuah kondisi yang menimbulkan ketegangan antara semangat desentralisasi yang diamanatkan UUD NRI 1945 dan realitas regulasi yang masih cenderung sentralistik dalam pengaturan parameter fiskal daerah.

Kedua, implementasi UU HKPD berpotensi memperkuat tata kelola dan kepastian hukum fiskal daerah sekaligus menimbulkan pembatasan fleksibilitas yang berdampak berbeda-beda bagi setiap daerah. Bagi daerah dengan basis ekonomi yang kuat dan sektor jasa yang berkembang, mekanisme PBJT dan opsen memberikan peluang nyata untuk meningkatkan PAD. Sebaliknya, bagi daerah yang belum berkembang secara ekonomi, reformasi ini tidak memberikan dampak signifikan terhadap kemandirian fiskal dan ketergantungan terhadap TKD tetap berlanjut. Dari perspektif harmonisasi dengan prinsip otonomi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan intervensi tarif oleh pemerintah pusat memunculkan potensi konflik norma yang perlu diselesaikan melalui pembacaan asas *lex specialis*. Keterlambatan penerbitan

peraturan pelaksana dan kekosongan hukum transisional yang dialami daerah dalam pembentukan Perda pajak baru juga mengindikasikan bahwa tantangan implementasi UU HKPD tidak semata normatif, melainkan juga bersifat kapasitas kelembagaan. Dalam jangka panjang, diperlukan rekonstruksi kebijakan yang menyeimbangkan antara kewenangan pengawasan fiskal pusat dan prinsip kemandirian fiskal daerah, antara lain melalui peninjauan ulang mekanisme penetapan tarif nasional agar memberikan ruang diskresi yang lebih luas kepada daerah, peningkatan kapasitas fiskal daerah melalui bantuan teknis dan pengembangan SDM perpajakan, serta penyempurnaan insentif yang mendorong daerah untuk secara aktif mengoptimalkan potensi PAD-nya secara mandiri.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757.
<https://peraturan.bpk.go.id/Details/195696/uu-no-1-tahun-2022>.

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015.

Bahl, Roy, dan Johannes Linn. *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press, 1992.

Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2010.

- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2019.
- Oates, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Tinjauan Singkat*. Cetakan ke-17. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo, 2014.
- Christia dan Ispriyarso. "Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia." *Law Reform* 15, no. 1 (2019): 24-38. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article/view/23360>.
- "Implikasi UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah." *Rio Law Journal* 1, no. 1 (2023). <https://ojs.umb-bungo.ac.id/index.php/RIO/article/viewFile/1208/pdf>.
- Sugianto, Sugianto, Alfian Rivai, Jamruddin Jamruddin, Ruslan Ruslan, dan Muhammad Nur. "Analisis Yuridis terhadap Sinkronisasi Pengaturan Pajak dan Retribusi Daerah Pasca UU Nomor 1 Tahun 2022." *PRAJA: Jurnal Ilmiah Pemerintahan* (2026). <https://jurnal.umrappang.ac.id/praja/article/view/2414>.
- Zuhri, Rista Aprillia Nanda, et al. "Analisis Kemandirian Keuangan Daerah dan Potensi Pertumbuhan Ekonomi." *Jurnal JMKP* 7, no. 1 (2022). <https://jurnal.pknstan.ac.id/index.php/JMKP/article/download/2118/1123/10737>.
- Bapenda Indragiri Hilir. "Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah." Diakses 1 Maret 2026. <https://bapenda.inhilkab.go.id/berita/detail/implementasi-undang-undang-nomor-1-tahun-2022-tentang-hubungan-keuangan-antara-pemerintah-pusat-dan-pemerintahan-daerah>.
- DDTC News. "Apa Itu Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT)?" Diakses 1 Maret 2026. <https://news.ddtc.co.id/apa-itu-pajak-barang-dan-jasa-tertentu-pbjt-36054>.
- DDTC News. "Opsen Pajak Resmi Berlaku! Peluang Tambahan Penerimaan Pemkab/Pemkot." 6 Januari 2025. <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1808028/opsen-pajak-resmi-berlaku-peluang-tambahan-penerimaan-pemkabpemkot>.

Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia. "Pemberlakuan Opsen: Menakar Prospek Piggyback Tax untuk Mengerek PAD." Diakses 1 Maret 2026.

<https://www.pajak.go.id/en/node/113659>.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan. *Bahan Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kemenkeu, 2022.

<https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2022/03/Bahan-Sosialisasi-HKPD.pdf>.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan. *Modul PDRD: Opsen Pajak Daerah*. Jakarta: DJPK Kemenkeu, 2024.

https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2024/11/Modul_PDRD_Opsen_Pajak_Daerah_TTE_final.pdf.

KPPOD. "Jokowi Terbitkan PP Terkait Ketentuan Umum Pajak Daerah, Ini Kata KPPOD." 20 Juni 2023. <https://www.kppod.org/berita/view?id=1214>.

Ortax. "Mengenal Skema Opsen Pajak Daerah." 15 November 2023. <https://ortax.org/mengenal-skema-opsen-pajak-daerah>.