

Implikasi Hukum Pemberlakuan UU HKPD terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Prima Andi Nugroho¹, Aturkian Laia²

Ilmu Hukum, Hukum, Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Jakarta Timur, Indonesia¹

Ilmu Hukum, Hukum, Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Jakarta Timur, Indonesia²

*Email Korespodensi: primaandinugroho@gmail.com

Sejarah Artikel:

Diterima 07-07-2026
Disetujui 14-07-2026
Diterbitkan 16-07-2026

ABSTRACT

The enactment of Law Number 1 of 2022 on HKPD marks a new chapter in fiscal decentralization to strengthen regional fiscal independence. This article analyzes the central-regional financial arrangements, their legal implications for Local Genuine Revenue (PAD), and the challenges and opportunities of their implementation. Using a normative juridical method, the study shows that the HKPD Law brings structural changes through the simplification of tax types into the Certain Goods and Services Tax (PBJT) and the introduction of tax option instruments. Juridically, this regulation expands yet limits regional taxing powers and mandates the unification of local regulations. Its implementation opens opportunities for PAD optimization through automated option distribution, but object simplification potentially reduces the revenue base and demands institutional and administrative readiness. This article recommends strengthening legal oversight of derivative regulations and restructuring PAD strategies aligned with the HKPD Law.

Keywords: HKPD Law; Local Genuine Revenue; fiscal decentralization; local tax; regional fiscal independence.

ABSTRAK

Pemberlakuan UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD menandai babak baru desentralisasi fiskal guna memperkuat kemandirian fiskal daerah. Artikel ini menganalisis pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah, implikasi hukumnya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta tantangan dan peluang penerapannya. Menggunakan metode yuridis normatif, kajian menunjukkan UU HKPD membawa perubahan struktural melalui simplifikasi jenis pajak menjadi Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) serta pengenalan instrumen opsi pajak. Secara yuridis, regulasi ini memperluas sekaligus membatasi kewenangan pemungutan daerah dan mewajibkan unifikasi peraturan daerah. Penerapannya membuka peluang optimalisasi PAD melalui otomatisasi penyaluran opsi, namun penyederhanaan objek pajak berpotensi menurunkan basis penerimaan serta menuntut kesiapan kelembagaan dan administrasi daerah. Artikel ini merekomendasikan penguatan pengawasan hukum regulasi turunan dan penataan ulang strategi PAD yang selaras dengan UU HKPD.

Katakunci: UU HKPD; Pendapatan Asli Daerah; desentralisasi fiskal; pajak daerah; kemandirian fiskal daerah.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia merupakan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu indikator penting keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah adalah terwujudnya kemandirian fiskal yang tercermin dari kemampuan daerah dalam menggali dan mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Keberadaan PAD memiliki peran strategis sebagai sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik di daerah. Oleh karena itu, sistem pengaturan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi aspek yang sangat menentukan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang efektif, efisien, dan berkelanjutan.

Selama lebih dari satu dekade, pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah mengacu pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Meskipun undang-undang tersebut memberikan dasar hukum bagi daerah untuk memungut pajak dan retribusi, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai permasalahan, seperti keterbatasan kewenangan pemungutan (*closed list*), rendahnya local taxing power, tumpang tindih objek pajak dan retribusi, kesenjangan kapasitas fiskal antardaerah, serta belum optimalnya sinkronisasi kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Christia & Ispriyarso, 2019). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa rezim hukum sebelumnya belum sepenuhnya mampu mendukung terciptanya kemandirian fiskal daerah sebagaimana diharapkan dalam kerangka desentralisasi.

Sebagai respons terhadap berbagai persoalan tersebut, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Undang-undang ini mencabut sekaligus mengonsolidasikan pengaturan yang sebelumnya tersebar dalam 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. Kehadiran UU HKPD dimaksudkan untuk membangun sistem hubungan keuangan pusat dan daerah yang lebih terintegrasi, transparan, dan akuntabel melalui penguatan local taxing power, peningkatan kualitas belanja daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal nasional dan daerah (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2023).

UU HKPD membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem pengelolaan PAD. Beberapa perubahan tersebut meliputi penyederhanaan jenis pajak daerah melalui pembentukan rezim Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), pengenalan instrumen opsen pajak sebagai bentuk *piggyback tax* yang menggantikan mekanisme bagi hasil pajak provinsi, penguatan kebijakan *earmarking* untuk mendukung pelayanan publik tertentu, serta pengaturan mengenai sinergi belanja daerah dan pengendalian defisit serta pembiayaan utang daerah. Reformasi tersebut diharapkan mampu memperkuat kepastian hukum sekaligus meningkatkan efektivitas pemungutan pajak daerah sehingga berkontribusi terhadap peningkatan PAD.

Meskipun demikian, perubahan rezim hukum tersebut juga menimbulkan berbagai implikasi yuridis dan fiskal. Di satu sisi, mekanisme opsen memberikan kepastian penerimaan bagi pemerintah daerah karena hasil pemungutannya langsung tercatat sebagai PAD tanpa melalui mekanisme bagi hasil dari pemerintah provinsi. Di sisi lain, penyederhanaan objek pajak dan perubahan dasar pengenaan pajak pada beberapa sektor berpotensi memengaruhi kapasitas penerimaan daerah, terutama bagi daerah yang selama ini bergantung pada objek pajak tertentu (Suryani Suyanto & Associates, 2023). Dengan demikian, perubahan yang diperkenalkan UU HKPD tidak hanya berdampak pada aspek administratif pemungutan pajak, tetapi juga memunculkan persoalan mengenai kepastian hukum, pembagian kewenangan fiskal, serta efektivitas

hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berbagai penelitian terdahulu telah membahas hubungan antara UU HKPD dan Pendapatan Asli Daerah. Nasir (2019) menunjukkan bahwa sebelum lahirnya UU HKPD, ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer pusat masih relatif tinggi sehingga diperlukan reformasi kebijakan fiskal daerah. Christia dan Ispriyarso (2019) juga menegaskan bahwa rezim Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memiliki keterbatasan struktural yang menghambat optimalisasi desentralisasi fiskal. Setelah berlakunya UU HKPD, sejumlah penelitian empiris, seperti Kurniawan, Adegustara, dan Gusminarti (2023), Lestari, Wadi, dan Manan (2024), Yuvanda, Rachmad, dan Jakfar (2024), serta Kalangi, Pangerapan, dan Suwetja (2025), lebih banyak berfokus pada implementasi kebijakan di daerah tertentu, efektivitas pemungutan pajak daerah, maupun kontribusi pajak terhadap PAD. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi UU HKPD masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain harmonisasi peraturan daerah, keterlambatan penerbitan regulasi pelaksana, serta belum optimalnya peningkatan penerimaan daerah.

Meskipun telah banyak penelitian mengenai implementasi UU HKPD, sebagian besar menggunakan pendekatan akuntansi, ekonomi, atau administrasi publik dengan fokus pada aspek empiris dan kuantitatif. Penelitian yang mengkaji implikasi hukum UU HKPD terhadap Pendapatan Asli Daerah melalui pendekatan yuridis normatif masih relatif terbatas. Padahal, perubahan sistem hubungan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam UU HKPD menimbulkan konsekuensi hukum yang berkaitan dengan kedudukan PAD dalam sistem hukum keuangan negara, konsistensi norma, kepastian hukum, serta keselarasan antara undang-undang dan regulasi pelaksana di tingkat daerah. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan kebaruan melalui analisis yuridis normatif terhadap konstruksi hukum hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, implikasi hukum pemberlakuan UU HKPD terhadap pengelolaan dan pemungutan Pendapatan Asli Daerah, serta tantangan dan peluang penerapannya dalam mewujudkan kemandirian fiskal daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengkaji tiga permasalahan utama, yaitu: (1) bagaimana pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam UU HKPD; (2) bagaimana implikasi hukum pemberlakuan UU HKPD terhadap Pendapatan Asli Daerah; dan (3) bagaimana tantangan serta peluang penerapan UU HKPD dalam meningkatkan kemandirian fiskal daerah melalui Pendapatan Asli Daerah. Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi hukum hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam UU HKPD, mengkaji implikasi hukumnya terhadap pengelolaan dan optimalisasi PAD, serta mengidentifikasi tantangan dan peluang penerapan UU HKPD dalam memperkuat kemandirian fiskal daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*) yang menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang, dengan menelaah bahan-bahan hukum kepustakaan sebagai data utamanya (Marzuki, 2021). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hubungan keuangan pusat dan daerah serta pajak dan retribusi daerah, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang beranjak dari doktrin dan pandangan para sarjana

untuk membangun konsep hukum mengenai kemandirian fiskal daerah dan kedudukan PAD dalam sistem keuangan negara.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga jenis. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (sepanjang relevan sebagai pembanding rezim lama), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta peraturan pelaksana UU HKPD, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum, jurnal ilmiah hukum dan keuangan daerah, hasil penelitian terdahulu, serta dokumen resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia yang relevan digunakan sebagai penunjang pemahaman istilah teknis.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menginventarisasi, mengklasifikasi, dan mensistematisasi bahan hukum sesuai isu hukum yang dikaji. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan sifat preskriptif, yaitu diarahkan untuk memberikan preskripsi atau argumentasi mengenai apa yang seharusnya menurut hukum (*das sollen*) terhadap fenomena implikasi pemberlakuan UU HKPD terhadap PAD, bukan sekadar mendeskripsikan isi peraturan (Soekanto & Mamudji, 2015). Analisis dilakukan dengan teknik interpretasi hukum, meliputi interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis, guna menemukan makna dan tujuan norma dalam UU HKPD, yang kemudian dikonstruksikan menjadi argumentasi hukum untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam UU HKPD

UU HKPD hadir sebagai kodifikasi dan konsolidasi pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah yang sebelumnya tersebar dalam dua undang-undang terpisah, yaitu UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan dan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD. Secara filosofis, UU HKPD dibangun di atas lima pilar kebijakan utama, yaitu: (1) pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah; (2) penataan belanja daerah melalui mekanisme sinergi pendanaan urusan pemerintahan konkuren; (3) penguatan mekanisme transfer ke daerah dan dana desa yang berbasis kinerja; (4) sinergi kebijakan fiskal nasional, termasuk pengendalian defisit dan pembiayaan utang daerah; dan (5) penguatan sistem informasi keuangan daerah yang terintegrasi (Republik Indonesia, 2022; Pajak.com, 2023). Kelima pilar tersebut menunjukkan bahwa UU HKPD tidak semata-mata mengatur soal pajak dan retribusi daerah sebagaimana rezim sebelumnya, melainkan membangun kerangka hukum yang lebih holistik atas keseluruhan siklus keuangan daerah, mulai dari sisi penerimaan hingga sisi belanja dan pembiayaan.

Dari perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara, pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah dalam UU HKPD dapat dipahami sebagai penjabaran lebih lanjut atas prinsip otonomi daerah yang bertanggung jawab sebagaimana diamanatkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI 1945, yang menghendaki agar pemerintahan daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya termasuk aspek keuangan, namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan. Konstruksi ini tercermin dalam kewenangan pemungutan pajak dan retribusi daerah yang tetap dianut dengan sistem

closed list, yaitu daerah hanya berwenang memungut jenis pajak dan retribusi yang secara eksplisit ditetapkan dalam undang-undang, namun dengan penyederhanaan nomenklatur dan penggabungan objek pajak yang secara substansi memiliki karakteristik serupa.

Salah satu terobosan hukum yang paling signifikan dalam UU HKPD adalah pengenalan instrumen opsen pajak daerah. Berdasarkan Pasal 1 angka 61 UU HKPD, opsen didefinisikan sebagai pungutan tambahan pajak menurut persentase tertentu, yang secara konseptual merupakan bentuk *piggyback tax*, yakni kewenangan pajak tambahan yang diberikan kepada pemerintah daerah di atas pajak yang telah dipungut oleh tingkatan pemerintahan lainnya (Taliercio, 2004, sebagaimana dikutip dalam Ortax, 2023). Opsen diterapkan atas tiga jenis pajak, yaitu Opsen Pajak Kendaraan Bermotor (Opsen PKB) dan Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (Opsen BBNKB) yang dipungut kabupaten/kota atas pokok pajak provinsi, serta Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (Opsen MBLB) yang dipungut provinsi atas pokok pajak kabupaten/kota (Pasal 81–83 UU HKPD). Secara yuridis, mekanisme opsen ini menggantikan skema bagi hasil pajak provinsi yang selama ini diatur dalam UU PDRD 2009, sehingga penerimaan yang sebelumnya berstatus sebagai pendapatan transfer (dana bagi hasil) kini beralih status hukum menjadi Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota yang dipungut dan diterima secara langsung (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2024). Perubahan status hukum ini bukan sekadar persoalan administratif, melainkan memiliki konsekuensi yuridis mendasar terhadap kualifikasi jenis pendapatan daerah dalam struktur APBD sebagaimana diatur dalam ketentuan mengenai pengelolaan keuangan daerah.

Selain opsen, UU HKPD juga mengatur pembagian kewenangan pemungutan pajak yang lebih tegas antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, dengan penurunan sejumlah tarif maksimal pajak (misalnya tarif PKB kepemilikan pertama diturunkan dari maksimal 2% menjadi maksimal 1,2%) yang diimbangi dengan penambahan opsen, sehingga secara agregat beban pajak yang ditanggung wajib pajak relatif tidak bertambah, namun struktur penerimaannya terdistribusi lebih proporsional antara provinsi dan kabupaten/kota (DDTCNews, 2023). Ketentuan ini mencerminkan upaya pembentuk undang-undang untuk mewujudkan keadilan fiskal vertikal antartingkatan pemerintahan tanpa menambah beban baru bagi masyarakat sebagai wajib pajak, sekaligus memperkuat prinsip kepastian hukum dalam penerimaan daerah karena penyalurannya tidak lagi bergantung pada mekanisme dan jadwal bagi hasil yang selama ini kerap mengalami keterlambatan.

B. Kedudukan Pendapatan Asli Daerah dalam Sistem Keuangan Daerah

Pendapatan Asli Daerah menempati kedudukan strategis dalam sistem hukum keuangan daerah karena merupakan indikator utama kemandirian fiskal daerah (*local fiscal autonomy*) yang membedakan derajat otonomi riil suatu daerah dari sekadar otonomi formal. Secara normatif, PAD dalam UU HKPD tetap dimaknai sebagai pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Kedudukan PAD sebagai komponen pendapatan daerah tidak berdiri sendiri, melainkan berada dalam satu kesatuan struktur pendapatan daerah bersama-sama dengan pendapatan transfer (Transfer ke Daerah) dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, sebagaimana diatur secara komprehensif dalam UU HKPD.

Signifikansi yuridis PAD terletak pada fungsinya sebagai parameter pelaksanaan asas desentralisasi secara substantif. Prinsip yang dianut dalam hukum keuangan negara Indonesia adalah *money follows function*, di mana penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah harus diikuti oleh pendanaan yang memadai (Pasal 279 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), namun ketergantungan

berlebihan pada dana transfer justru dapat mereduksi esensi otonomi menjadi sekadar delegasi administratif tanpa kemandirian fiskal riil (Nasir, 2019). Oleh karena itu, penguatan basis hukum pemungutan PAD melalui UU HKPD dapat dimaknai sebagai upaya pembentuk undang-undang untuk mengembalikan esensi otonomi daerah pada kemampuan daerah membiayai diri sendiri (*local self-financing capacity*), tanpa mengesampingkan fungsi transfer sebagai instrumen pemerataan fiskal antardaerah (*fiscal equalization*) mengingat kapasitas ekonomi antardaerah di Indonesia yang tidak merata.

Dalam kerangka hukum administrasi keuangan daerah, PAD juga memiliki kedudukan sebagai objek yang tunduk pada asas legalitas pemungutan (*no taxation without representation*), di mana setiap jenis pajak dan retribusi daerah harus memiliki dasar hukum yang jelas, baik pada tataran undang-undang maupun peraturan daerah sebagai peraturan pelaksanaannya. UU HKPD mempertegas asas ini dengan mewajibkan penyesuaian seluruh Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah paling lambat dua tahun sejak UU HKPD diundangkan (ketentuan peralihan Pasal 191 UU HKPD), yang berarti setiap Perda PDRD yang tidak disesuaikan kehilangan keabsahannya sebagai dasar pemungutan. Ketentuan transisi ini menjadikan kedudukan PAD tidak hanya sebagai persoalan kebijakan fiskal semata, tetapi juga sebagai isu validitas hukum pemungutan yang harus ditaati secara ketat oleh pemerintah daerah, sebab pemungutan pajak dan retribusi tanpa dasar hukum yang sah berpotensi menimbulkan cacat yuridis dan gugatan hukum dari wajib pajak/wajib retribusi.

C. Implikasi Hukum Pemberlakuan UU HKPD terhadap Pengelolaan, Pemungutan, dan Optimalisasi PAD

Implikasi hukum pertama yang paling mendasar dari pemberlakuan UU HKPD adalah kewajiban penyesuaian menyeluruh atas seluruh regulasi turunan di tingkat daerah. Sebagaimana lazim terjadi dalam peralihan rezim hukum, UU HKPD memuat ketentuan peralihan yang menyatakan bahwa peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang telah ada sebelum berlakunya UU HKPD dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU HKPD, dengan batas waktu penyesuaian paling lama dua tahun. Implikasinya, seluruh Pemerintah Daerah di Indonesia dihadapkan pada kewajiban hukum untuk melakukan *legislative review* dan menyusun Peraturan Daerah yang baru mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Perda PDRD) yang selaras dengan nomenklatur dan batasan tarif dalam UU HKPD. Temuan penelitian Kurniawan, Adegustara, dan Gusminarti (2023) di Kota Padang menunjukkan bahwa proses harmonisasi Perda dengan UU HKPD di berbagai daerah tidak berjalan seragam, sebagian daerah mengalami keterlambatan penerbitan Perda baru sehingga menimbulkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) sementara pada masa transisi, yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi wajib pajak maupun aparat pemungut pajak daerah.

Implikasi hukum kedua berkaitan dengan perubahan basis kewenangan pemungutan akibat simplifikasi jenis pajak daerah. Sebelumnya, di bawah rezim UU PDRD 2009, terdapat lima jenis pajak kabupaten/kota yang bersifat parsial, yakni Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Parkir, dan Pajak Penerangan Jalan, yang kini disatukan menjadi satu rezim pajak baru bernama Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) dengan tarif maksimal seragam sebesar 10%, kecuali untuk jasa kesenian dan hiburan tertentu yang dapat dikenakan tarif lebih tinggi (Suryani Suyanto & Associates, 2023). Penggabungan ini secara yuridis mengubah struktur objek pajak yang sebelumnya diatur terpisah dalam Perda-Perda tersendiri menjadi satu kesatuan objek pajak dalam satu Perda PBJT, yang berimplikasi pada perlunya restrukturisasi hukum atas seluruh Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD) dan sistem administrasi pemungutan di daerah. Kalangi, Pangerapan, dan Suwetja (2025) menemukan bahwa di Kota Manado, PBJT tetap menjadi

kontributor dominan terhadap PAD pascatransisi UU HKPD, namun proses transisi tersebut menyisakan persoalan yuridis berupa belum diterbitkannya peraturan wali kota sebagai pedoman teknis pemungutan pada periode awal berlakunya undang-undang, sehingga terjadi kekosongan norma pelaksana meskipun norma undang-undang telah berlaku secara formal.

Implikasi hukum ketiga adalah perubahan status hukum penerimaan opsen yang berdampak langsung pada optimalisasi PAD. Sebagaimana telah diuraikan, opsen PKB dan opsen BBNKB menggantikan mekanisme bagi hasil pajak provinsi yang sebelumnya dicatat sebagai Pendapatan Transfer, sehingga secara akuntansi keuangan daerah maupun secara hukum, penerimaan tersebut kini beralih kualifikasi menjadi PAD kabupaten/kota (Modul PDRD Opsen Pajak Daerah, DJPK, 2024). Perubahan kualifikasi hukum ini memiliki implikasi ganda: pertama, secara formal meningkatkan rasio kemandirian fiskal daerah karena proporsi PAD dalam struktur APBD akan meningkat tanpa daerah perlu melakukan ekstensifikasi objek pajak baru; kedua, namun peningkatan tersebut bersifat administratif-akuntansi (reklasifikasi), bukan pertumbuhan riil basis pajak, sehingga optimalisasi PAD yang sesungguhnya tetap bergantung pada efektivitas pemungutan, kepatuhan wajib pajak, dan kapasitas pengawasan aparatur daerah. Ketentuan sinergi pemungutan yang diwajibkan Pasal 191 UU HKPD dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, mewajibkan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk bersinergi dalam pendanaan biaya pemungutan opsen, yang secara hukum menciptakan hubungan kontraktual-administratif baru antartingkatan pemerintahan yang sebelumnya tidak dikenal dalam rezim bagi hasil (Pajak.com, 2023).

Implikasi hukum keempat berkenaan dengan penguatan mekanisme *earmarking* sebagian penerimaan pajak daerah untuk pendanaan urusan pemerintahan tertentu, seperti kewajiban alokasi sebagian penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Opsen PKB untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda transportasi umum, dan alokasi sebagian penerimaan pajak rokok/hasil tembakau untuk pendanaan jaminan kesehatan. *Earmarking* semacam ini merupakan pembatasan hukum atas kebebasan (*fiscal discretion*) daerah dalam mengalokasikan penerimaan PAD, yang meskipun ditujukan untuk kepentingan pelayanan publik yang lebih terarah, juga berimplikasi pada berkurangnya keleluasaan hukum daerah untuk mengalokasikan pendapatannya sesuai prioritas pembangunan lokal masing-masing. Ketentuan *earmarking* ini menampilkan ketegangan yuridis antara prinsip otonomi fiskal daerah dan kepentingan nasional untuk memastikan penggunaan PAD secara terarah pada sektor-sektor strategis, yang dalam perspektif hukum administrasi negara dapat dibenarkan sepanjang proporsional dan tidak menghilangkan esensi kewenangan pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan.

D. Perubahan Pengaturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pascaberlakunya UU HKPD

Perubahan paling signifikan dalam arsitektur hukum pajak daerah pascaUU HKPD dapat dipetakan ke dalam tiga aspek utama. Pertama, aspek simplifikasi jenis dan nomenklatur pajak daerah, sebagaimana telah diuraikan melalui penggabungan lima pajak menjadi PBJT untuk kabupaten/kota, serta penataan ulang jenis pajak provinsi yang meliputi Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Alat Berat (yang merupakan jenis pajak baru hasil pemisahan dari objek Pajak Kendaraan Bermotor sebelumnya), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok. Kedua, aspek perluasan sekaligus pembatasan objek pajak, di mana UU HKPD di satu sisi memperkenalkan objek pajak baru seperti Pajak Alat Berat dan opsen atas tiga jenis pajak, namun di sisi lain menghapus atau mempersempit sejumlah objek pajak lama, misalnya pengecualian rumah kos dengan jumlah kamar tertentu

dari objek PBJT jasa perhotelan, yang oleh sebagian kalangan diperkirakan akan menurunkan penerimaan pajak daerah di kota-kota dengan basis ekonomi kos-kosan yang besar, seperti kota-kota berbasis kampus dan kawasan industri (Suryani Suyanto & Associates, 2023).

Ketiga, aspek retribusi daerah juga mengalami penataan signifikan melalui pembatasan jenis retribusi menjadi tiga kategori, yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu, dengan penghapusan sejumlah retribusi perizinan yang selama ini menjadi sumber PAD, sejalan dengan kebijakan penyederhanaan perizinan berusaha melalui rezim perizinan berbasis risiko. Perubahan ini secara yuridis merupakan konsekuensi dari keterkaitan antara rezim hukum pajak dan retribusi daerah dengan kebijakan penyederhanaan regulasi perizinan berusaha yang lebih luas, yang menempatkan UU HKPD tidak berdiri sendiri melainkan berkelindan dengan kebijakan hukum ekonomi nasional lainnya.

Instrumen opsen sebagaimana diuraikan sebelumnya merupakan pengaturan yang benar-benar baru dan tidak dikenal dalam rezim UU PDRD 2009. Berdasarkan ketentuan peralihan Pasal 191 ayat (1) UU HKPD, opsen pajak daerah baru mulai berlaku efektif tiga tahun sejak UU HKPD diundangkan, yaitu terhitung sejak 5 Januari 2025 (DJPK, 2024), sehingga terdapat masa transisi hukum yang cukup panjang bagi pemerintah daerah untuk mempersiapkan seluruh infrastruktur regulasi dan sistem administrasi pemungutan opsen sebelum benar-benar diterapkan secara nasional. Desain hukum pemberlakuan bertahap semacam ini mencerminkan prinsip kehati-hatian pembentuk undang-undang (*prudential legislation*) mengingat kompleksitas teknis dan fiskal yang ditimbulkan oleh perubahan skema bagi hasil menjadi skema opsen, khususnya dalam hal rekonsiliasi data wajib pajak lintas wilayah kabupaten/kota berdasarkan domisili sesuai Nomor Induk Kependudukan (NIK) sebagaimana diatur dalam Pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023.

Perubahan lain yang tidak kalah penting adalah penguatan kewenangan pengawasan pemerintah pusat atas kebijakan pajak dan retribusi daerah melalui mekanisme evaluasi rancangan Perda oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan sebelum ditetapkan, yang dalam rezim sebelumnya juga telah ada namun dipertegas cakupan dan konsekuensi hukumnya dalam UU HKPD. Ketentuan ini menegaskan bahwa meskipun daerah diberikan kewenangan yang lebih luas dalam hal instrumen fiskal seperti opsen, kewenangan tersebut tetap dijalankan dalam bingkai supervisi pemerintah pusat guna menjaga konsistensi kebijakan fiskal nasional, mencegah *race to the bottom* antardaerah dalam penetapan tarif, dan mencegah tumpang tindih pemungutan yang membebani dunia usaha dan masyarakat secara berlebihan.

E. Peluang, Tantangan, dan Dampak Yuridis UU HKPD terhadap Kemandirian Fiskal Daerah

Dari perspektif peluang, UU HKPD secara normatif membuka ruang yang lebih luas bagi daerah untuk mengoptimalkan PAD melalui setidaknya tiga jalur hukum. Pertama, kepastian hukum penerimaan opsen yang tersalur langsung ke kas daerah tanpa melalui mekanisme bagi hasil yang selama ini rentan keterlambatan administratif, sehingga secara agregat dapat memperbaiki postur APBD kabupaten/kota dan meningkatkan rasio kemandirian fiskal secara nominal (Modul PDRD Opsen Pajak Daerah, DJPK, 2024). Kedua, penyederhanaan basis pajak melalui skema PBJT memberikan basis hukum yang lebih fleksibel bagi daerah untuk memperluas cakupan pemungutan pada sektor jasa yang berkembang, tanpa harus menunggu revisi Perda untuk setiap jenis pajak secara terpisah sebagaimana rezim sebelumnya. Ketiga, penguatan sistem informasi keuangan daerah yang terintegrasi sebagaimana diamanatkan UU HKPD berpotensi meningkatkan basis data wajib pajak dan efektivitas pengawasan, yang pada gilirannya mendukung penegakan hukum pajak daerah secara lebih akurat.

Namun demikian, terdapat sejumlah tantangan yuridis yang patut dicermati. Tantangan pertama

adalah risiko disharmoni regulasi pada masa transisi, sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai penelitian empiris yang mengungkap keterlambatan penyesuaian Perda dan peraturan pelaksana teknis di tingkat daerah (Kurniawan et al., 2023; Kalangi et al., 2025). Disharmoni ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, bahkan berpotensi menimbulkan sengketa hukum apabila pemungutan pajak/retribusi dilakukan berdasarkan Perda yang belum disesuaikan dengan norma baru dalam UU HKPD, mengingat asas hukum yang menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*). Tantangan kedua adalah potensi penurunan basis penerimaan pada daerah tertentu akibat simplifikasi dan penghapusan sejumlah objek pajak, yang secara yuridis merupakan konsekuensi pembatasan kewenangan pemungutan oleh undang-undang, sehingga daerah tidak memiliki ruang hukum untuk mempertahankan objek pajak yang telah dihapus meskipun objek tersebut sebelumnya menjadi kontributor signifikan bagi PAD setempat (Suryani Suyanto & Associates, 2023).

Tantangan ketiga berkaitan dengan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah dalam mengimplementasikan sistem opsen yang menuntut mekanisme rekonsiliasi data lintas wilayah dan sinergi administratif antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, sebagaimana disyaratkan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023. Sejumlah daerah, khususnya yang memiliki keterbatasan infrastruktur digital dan sumber daya aparatur, berpotensi mengalami kendala teknis-yuridis dalam menjalankan kewajiban sinergi pemungutan tersebut, yang pada akhirnya dapat menghambat optimalisasi penerimaan dari instrumen opsen itu sendiri (Maharani, 2025). Tantangan keempat adalah risiko ketimpangan fiskal horizontal antardaerah yang belum sepenuhnya teratasi oleh UU HKPD, sebagaimana ditemukan dalam kajian atas pola PDRD dan belanja daerah di wilayah Jawa Tengah, yang menunjukkan lonjakan penerimaan pajak dan retribusi daerah pascaUU HKPD, namun disertai indeks ketimpangan fiskal yang masih relatif tinggi antarkabupaten/kota serta potensi *moral hazard* dalam pola belanja daerah apabila peningkatan PAD tidak diimbangi tata kelola dan pengawasan anggaran yang memadai (Kajian SENATIB, 2025).

Dampak yuridis jangka panjang dari UU HKPD terhadap kemandirian fiskal daerah pada dasarnya bersifat ambivalen: undang-undang ini memperkuat basis hukum dan kepastian penerimaan PAD di satu sisi, namun juga memperketat pembatasan dan pengawasan pusat terhadap kebijakan fiskal daerah di sisi lain, sebagai konsekuensi dari upaya menjaga keseimbangan fiskal nasional secara agregat. Pola relasi hukum semacam ini sesungguhnya konsisten dengan konsep desentralisasi fiskal yang dianut banyak negara kesatuan, di mana kemandirian daerah tidak dimaknai sebagai kedaulatan fiskal absolut, melainkan otonomi terbatas (*bounded autonomy*) yang tetap tunduk pada kerangka hukum dan kebijakan fiskal nasional demi menjaga kesatuan sistem keuangan negara. Optimalisasi kemandirian fiskal daerah melalui PAD pascaUU HKPD karenanya sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam merespons secara cepat dan tepat setiap perubahan norma hukum melalui penyesuaian regulasi turunan, penguatan kapasitas kelembagaan pemungutan, serta pengawasan hukum yang konsisten atas pelaksanaan kewenangan fiskal yang telah diberikan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, UU HKPD mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah secara lebih holistik dan terkonsolidasi dibandingkan rezim sebelumnya, melalui lima pilar kebijakan yang meliputi pajak dan

retribusi daerah, belanja daerah, transfer ke daerah dan dana desa, sinergi kebijakan fiskal nasional, serta sistem informasi keuangan daerah, dengan terobosan hukum utama berupa pengenalan instrumen opsen pajak sebagai *piggyback tax* yang menggantikan skema bagi hasil pajak provinsi.

Kedua, pemberlakuan UU HKPD menimbulkan implikasi hukum yang multidimensi terhadap Pendapatan Asli Daerah, meliputi kewajiban penyesuaian menyeluruh regulasi turunan di tingkat daerah dalam tenggat waktu tertentu, perubahan basis kewenangan pemungutan akibat simplifikasi nomenklatur pajak menjadi PBJT, perubahan kualifikasi hukum penerimaan opsen dari pendapatan transfer menjadi PAD, serta penguatan mekanisme *earmarking* yang membatasi keleluasaan hukum daerah dalam mengalokasikan penerimaannya. Implikasi tersebut secara keseluruhan memperkuat basis hukum dan kepastian penerimaan PAD, namun sekaligus memperketat batasan dan pengawasan pemerintah pusat atas kebijakan fiskal daerah.

Ketiga, penerapan UU HKPD dalam meningkatkan kemandirian fiskal daerah melalui PAD menghadirkan peluang berupa kepastian hukum penerimaan opsen, fleksibilitas basis pajak melalui skema PBJT, dan penguatan sistem informasi keuangan daerah, namun juga dihadapkan pada tantangan berupa risiko disharmoni regulasi pada masa transisi, potensi penurunan basis penerimaan akibat simplifikasi objek pajak, keterbatasan kapasitas kelembagaan daerah dalam menjalankan sinergi pemungutan opsen, serta risiko ketimpangan fiskal horizontal antardaerah yang belum sepenuhnya teratasi. Kemandirian fiskal daerah pasca UU HKPD pada akhirnya tidak semata-mata ditentukan oleh desain normatif undang-undang, melainkan sangat bergantung pada kecepatan dan ketepatan pemerintah daerah dalam mengharmonisasikan regulasi turunan serta membangun kapasitas kelembagaan pemungutan yang memadai.

Sehubungan dengan hal tersebut, penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah pusat memperkuat pendampingan hukum dan asistensi teknis kepada pemerintah daerah dalam proses harmonisasi Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah, serta membangun mekanisme pengawasan hukum yang lebih responsif terhadap potensi kekosongan norma pada masa transisi. Pemerintah daerah, di sisi lain, perlu segera menata ulang strategi intensifikasi dan ekstensifikasi PAD yang selaras dengan koridor hukum UU HKPD, termasuk mempersiapkan infrastruktur administrasi dan sumber daya manusia untuk mengoptimalkan pelaksanaan skema opsen pajak daerah yang telah berlaku efektif sejak Januari 2025.

DAFTAR PUSTAKA

- Christia, A. M., & Ispriyarso, B. (2019). Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Pemerintahan Khatulistiwa (JIPSK)*, 7(2), 133–144.
- DDTCNews. (2023, 1 Maret). *Bagaimana ketentuan skema opsen PKB dalam UU HKPD? Simak penjelasannya*. <https://news.ddtc.co.id/>
- Direktorat Jenderal Pajak. (2024). *Pemberlakuan opsen: Menakar prospek piggyback tax untuk mengerek PAD*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. <https://www.pajak.go.id/>
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2023). *Laporan kinerja DJPK tahun 2023*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2024). *Modul pajak daerah dan retribusi daerah: Opsen pajak daerah*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. <https://djpk.kemenkeu.go.id/>
- Kajian SENATIB. (2025). Ketimpangan fiskal pasca UU HKPD: Analisis PDRD, pola belanja, dan kemandirian fiskal kabupaten/kota di Jawa Tengah. *Prosiding Seminar Nasional Teknologi*

- Informasi dan Bisnis (SENATIB)*, 1559–1567.
- Kalangi, K. N., Pangerapan, S., & Suwetja, I. G. (2025). Analisis penerapan UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD dalam tata cara pemungutan pajak barang dan jasa tertentu serta kontribusinya pada Pendapatan Asli Daerah. *Riset Akuntansi dan Portofolio Investasi*, 3(2), 466–475. <https://doi.org/10.58784/rapi.369>
- Kurniawan, F., Adegustara, F., & Gusminarti. (2023). Quo vadis: Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 terhadap keberadaan pajak daerah Kota Padang. *Lareh Law Review*, 1(2), 102–116. <https://doi.org/10.25077/llr.1.2.102-116.2023>
- Lestari, A. P., Wadi, I., & Manan, A. (2024). Implementasi UU HKPD No. 1 Tahun 2022 tentang pajak restoran dan kontribusinya terhadap pendapatan asli daerah pada Bapenda Lombok Tengah. *Jurnal Aplikasi Perpajakan*, 5(1), 33–42. <https://doi.org/10.29303/jap.v5i1.67>
- Maharani, D. (2025). *Implementasi UU HKPD No. 1 Tahun 2022 dalam optimalisasi Pendapatan Asli Daerah di Bapenda Provinsi Banten* (Tugas Akhir D3). Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana Prenada Media Group.
- Nasir, M. S. (2019). Analisis sumber-sumber pendapatan asli daerah setelah satu dekade otonomi daerah. *Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan*, 2(1), 30–45. <https://doi.org/10.14710/jdep.2.1.30-45>
- Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 11.
- Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 105.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.
- Yuvanda, S., Rachmad, M., & Jakfar, M. (2024). Dampak berlakunya kebijakan UU No. 1 Tahun 2022 tentang HKPD terhadap penerimaan pajak dan retribusi daerah dan upaya peningkatannya di Kabupaten Bungo. *Jurnal Manajemen Terapan dan Keuangan*, 13(4), 1347–1354. <https://doi.org/10.22437/jmk.v13i04.38446>