

## Implikasi Pasal 97 Undang-Undang No 1 Tahun 2022 Tentang HKPD terhadap Desentralisasi Fiskal

*Implications of Article 97 of Law No. 1 of 2022 concerning HKPD on Fiscal Decentralization*

Andi Saputa,<sup>1</sup> Iwan Rachmad Soetijono,<sup>2</sup> Ratih Listyana Chandra,<sup>3</sup>

### Article Information

#### Article History

Submitted : 03/06/2025

Revised : 06/06/2025

Accepted : 04/12/2025

**Keywords:** *Decentralization, Fiscal, Autonomy.*

**Kata Kunci :** *Desentralisasi, Fiskal, Otonomi.*



10.35719/constitution.v4i2.140



#### Corresponding Author

Email:

[andisaputra1961@gmail.com](mailto:andisaputra1961@gmail.com)

Pages : 145-160

This is an open access article under the CC BY-SA license.



### Abstract

*Law Number 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments has shifted the direction of Indonesia's fiscal decentralization toward a more centralized approach. Although formal regional autonomy remains in effect, regional fiscal dependence on the central government remains high. This centralization is further clarified through Article 97 of the Regional Government Regulation (HKPD), which authorizes the central government to revoke regional regulations regarding tax and levy rates if deemed inconsistent with national strategic programs. This approach has generated dynamics and resistance, including from the Prosperous Justice Party (PKS) faction, which believes the HKPD Law does not reflect fiscal justice, minimizes public participation, and has the potential to increase the tax burden. Furthermore, the implementation of a closed list system for types of taxes and levies further limits regional fiscal space and contradicts the principles of regional autonomy.*

### Abstrak

*Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengubah arah desentralisasi fiskal Indonesia menjadi lebih sentralistik. Meskipun otonomi daerah secara formal masih berlaku, ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat tetap tinggi. Sentralisasi makin nyata melalui Pasal 97 UU HKPD, yang memberi kewenangan kepada pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah terkait tarif pajak dan retribusi apabila dianggap tidak sejalan dengan program strategis nasional. Pendekatan ini memunculkan dinamika dan resistensi, termasuk dari Fraksi PKS yang menilai UU HKPD tidak mencerminkan keadilan fiskal, minim partisipasi publik, serta berpotensi menambah beban pajak. Selain itu, penerapan sistem closed list atas jenis pajak dan*

<sup>1</sup>[andisaputra1961@gmail.com](mailto:andisaputra1961@gmail.com), Fakultas Hukum, Universitas Jember, Indonesia.

<sup>2</sup>[iwan.fh@unej.ac.id](mailto:iwan.fh@unej.ac.id), Fakultas Hukum, Universitas Jember, Indonesia.

<sup>3</sup>[erelce@yahoo.com](mailto:erelce@yahoo.com), Fakultas Hukum, Universitas Jember, Indonesia.

---

*retribusi semakin membatasi ruang fiskal daerah dan bertentangan dengan prinsip otonomi daerah*

---

## Pendahuluan

Menurut Hamid S. Attamimi,<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang telah disepakati sebagai konstitusi dimaksudkan untuk memberikan panduan bagaimana kekuasaan negara dikelola dan dilaksanakan. UUD NRI tahun 1945 sebagai konstitusi memiliki makna inti perihal pembatasan kekuasaan.<sup>2</sup> Salah satu inti UUD NRI tahun 1945 adalah dasar pembagian kekuasaan baik secara horizontal maupun vertikal, dalam hal pembagian kekuasaan secara vertikal adalah perihal pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Pembagian kekuasaan dengan memberikan sebagian kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut dikenal dengan istilah Otonomi Daerah. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata *autos* yang bermakna sendiri dan *nomos* yang memiliki makna aturan, kemudian para ahli memberikan makna yang lebih spesifik dan mendalam dengan istilah *zetwetgeving* yang hal tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan memerintah secara mandiri namun bertanggungjawab.<sup>3</sup>

Otonomi daerah memang sudah berjalan di tiap kabupaten dan kota di Indonesia. Namun, realitas menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum dapat sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat di dalam mengatur rumah tangga daerah.<sup>4</sup> Sebagai hasil dari pemberian otonomi kepada daerah, terjadi pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan tugas.<sup>5</sup> Porsi Otonomi Daerah yang menganut asas tersebut harus diwujudkan dalam bentuk yang seluas-luasnya.<sup>6</sup> Tujuan utama

---

<sup>1</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), 215.

<sup>2</sup> Dikenal pula dengan paham “konstitualisme” atau teori “konstitusi” yang memiliki arti “pembatasan terhadap kekuasaan penguasa oleh aturan hukum agar pemerintah tidak sewenang-wenang” I Dewa Gede Atmadja, Suko Wiyono, and Sudarsono, *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2015), 1.

<sup>3</sup> Victor M Situmorang and Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah* (Bandung: Sinar Grafika, 1994), 15.

<sup>4</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 108.

<sup>5</sup> Dewi Puspita et al., *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal Di Indonesia* (Jakarta: Kementerian Keuangan RI, 2021), 163.

<sup>6</sup> Laica Marzuki and Koentjoro, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum* (Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2006), 8.

diberikannya otonomi kepada daerah adalah untuk mewujudkan demokratisasi. Selain aspek demokratisasi, inti dari Otonomi Daerah adalah menerapkan prinsip desentralisasi.

Desentralisasi sendiri didefinisikan sebagai bentuk penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi, serta dianggap sebagai suatu langkah kebijakan dan solusi untuk mengatasi masalah dalam bidang politik dan ekonomi termasuk fiskal. Pada prinsipnya desentralisasi fiskal merupakan salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah dalam mengelola pembangunan untuk mendorong perekonomian daerah maupun nasional.<sup>7</sup> Secara historis, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia saat era Reformasi secara resmi dimulai sejak 1 Januari 2001. Proses tersebut diawali dengan pengesahan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPD). Kedua regulasi tersebut kemudian mengalami beberapa kali revisi hingga yang terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hingga tahun 2022, desentralisasi fiskal di Indonesia menempuh perjalanan panjang yang kemudian Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengatur secara khusus hubungan keuangan daerah ini melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (selanjutnya dalam tesis ini disebut dengan UU HKPD) yang diterbitkan pada tahun 2022.

Lahirnya UU HKPD telah mencabut regulasi yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pasal 97 ayat (1) dan ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pertama, Pasal 97 ayat (1) UU HKPD menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional dan untuk mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi serta untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi serta memberikan perlindungan dan pengaturan yang berkeadilan, Pemerintah sesuai dengan program prioritas nasional dapat melakukan penyesuaian terhadap kebijakan Pajak dan

---

<sup>7</sup> Afifulloh, Tunggal Anshari SN, and Shinta Hadiyantina, "Politik Hukum Pengaturan Pajak Dan Retribusi Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah," *Klausula (Jurnal Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi, Pidana Dan Perdata)*, 2023, 37.

Retribusi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Selanjutnya, Pasal 97 ayat (2) huruf a UU HKPD menguraikan bahwa kebijakan fiskal nasional yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dapat mengubah tarif pajak dan tarif retribusi dengan penetapan tarif pajak dan tarif retribusi yang berlaku secara nasional. Salah satu perubahan mendasar yang terjadi setelah UU Cipta Kerja adalah adanya ruang bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan intervensi penetapan tarif pajak dan retribusi di daerah.

Akibat dari pengaturan tersebut adalah pola hubungan keuangan daerah yang mulai bergeser. Kewenangan penetapan tarif pajak daerah dan retribusi daerah dari yang semula desentralisasi secara penuh kini kewenangan tersebut menjadi berkurang. Hal tersebut dapat terlihat di mana kekuasaan terkait pengaturan penetapan tarif pajak daerah dan retribusi daerah menjadi ranah Pemerintah Pusat. Ruang gerak yang semula dimiliki oleh Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan untuk mengatur daerahnya menjadi terbatas. Sejatinya, perubahan kewenangan terkait pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah, yang kini menjadi kewenangan Pusat dapat mengganggu efektifitas dari segi pembiayaan daerah, yang meliputi penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan masing – masing daerah, tidak hanya pembiayaan daerah, dalam penyusunan APBD masing – masing daerah juga terganggu, sebab penyusunan APBD disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.<sup>8</sup>

Secara teori dilaksanakannya otonomi daerah untuk membuat daerah mandiri dan tidak lagi bergantung pada pemerintah pusat, pada faktanya di Indonesia pada tahun 2024 menunjukkan bahwa rata-rata ketergantungan fiskal daerah terhadap dana transfer mencapai 79,4%. Ketergantungan ini menciptakan sebuah pola di mana pemerintah daerah cenderung mengandalkan sumber pendanaan eksternal untuk membiayai belanja publik, yang pada gilirannya dapat menghambat upaya untuk mencapai kemandirian fiskal.<sup>9</sup>

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) yang menyatakan bahwa pemerintah daerah, provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

---

<sup>8</sup> Muh Iman, Andini Alifiya, and Inez Nurhidayah Amanda S, "Kebijakan Pengelolaan Keuangan Pajak Daerah Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja Di Kabupaten Jember," *National Multidisciplinary Sciences* Vol. 2, No. 4 (2024), 245–358.

<sup>9</sup> Tomi Satria Maggara et al., "Analisis Ketergantungan Pemerintah Daerah Terhadap Dana Transfer Pusat Dan Dampaknya Pada Kemandirian Fiskal," *Jurnal Manajemen Dinamis* 6, no. 4 (2024): 37.

pembantuan, dalam ayat (5) diatur mengenai pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Sedangkan dalam Pasal 97 UU HKPD dengan kewenangannya pemerintah pusat dapat membatalkan peraturan daerah tentang penetapan tarif pajak dan retribusi apabila tidak sejalan dengan program strategis nasional. Pada akhirnya UU HKPD menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah daerah utamanya dalam urusan pajak dan retribusi, maka penyematan otonomi daerah seluas-luasnya bersifat setengah hati, karena tidak diimbangi dengan kebijakan-kebijakan yang mendorong pelaksanaan otonomi.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah yang merupakan pelaksana UU HKPD tidak merincikan secara jelas terkait dengan besaran tarif retribusi yang ditentukan oleh pemerintahan pusat. Di dalam Pasal 118 ayat (3) yang mengatur mengenai penyesuaian tarif Pajak dan/atau retribusi akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden, namun sampai hari ini kebijakan terkait dengan besaran tarif tersebut tidak kunjung mendapat keputusan yang ingkrah oleh presiden, hal ini kemudian mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hukum lantaran besaran tarif yang ditentukan oleh pemerintah pusat tidak segera diputuskan.

Ketidakpastian tentang besaran tarif pajak ini kemudian menjadi sebuah persoalan karena akan berkaitan terhadap pendapatan asli daerah. Pemerintah Daerah tidak dapat menentukan secara pasti target PAD dari hasil pajak dan retribusi daerah ketika pemerintah dengan kewenangannya mengintervensi pajak dan retribusi, hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah yang mana daerah dapat menentukan besaran pajak dan retribusinya dengan Perda, dengan catatan tidak melebihi batas maksimum yang telah ditentukan.

Kemudian yang menjadi persoalan ialah apakah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam merubah besaran pajak tarif dan retribusi yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. karena sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang berwenang membatalkan peraturan daerah adalah Mahkamah Agung.



## Metode

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif<sup>10</sup> yang berfokus pada analisis pergeseran pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dengan mengkaji implikasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap desentralisasi fiskal di Indonesia. Penelitian ini diharapkan mampu mengkaji dan menganalisis norma-norma yang ada dalam hukum positif, serta melihat bagaimana pergeseran ini memengaruhi prinsip otonomi daerah. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan konseptual untuk memahami teori-teori dasar yang mendasari otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, serta pendekatan perundang-undangan untuk menelaah ketentuan-ketentuan dalam UU HKPD dan regulasi terkait lainnya.

## Hasil dan Pembahasan

### Intervensi Pemerintah Pusat Terhadap Penetapan Pajak dan Retribusi

Kewenangan fiskal yang dilimpahkan kepada daerah seharusnya mampu meningkatkan kemampuan daerah dalam meningkatkan kekuatan fiskalnya. Apalagi pelimpahan wewenang tersebut sudah terlebih dahulu diatur dalam berbagai produk hukum. Namun pada kenyataannya, mayoritas pemerintah daerah belum mampu meningkatkan kemampuan fiskalnya yang ditunjukkan dengan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat.

Wihana Kirana<sup>11</sup> dalam bukunya menyatakan ketidakmampuan daerah tersebut tidak mutlak disebabkan oleh kurangnya kapasitas pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan fiskalnya, tetapi juga dipicu oleh ketimpangan sumber fiskal yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, baginya pemerintah pusat masih memonopoli pendapatan-pendapatan pajak yang besar seperti pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, dan cukai. Dengan kata lain, kebijakan desentralisasi dan Otonomi daerah belum dapat mengurangi ketidakseimbangan fiskal secara vertikal. Selain itu sistem otonomi dan desentralisasi yang seragam atau simetris juga menyebabkan ketidakseimbangan

---

<sup>10</sup> Dyah Octhorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 23.

<sup>11</sup> Wihana Kirana Jaya, *Ekonomi Kelembagaan Dan Desentralisasi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2023), 82.

fiskal secara horisontal, terutama Indonesia bagian barat dengan timur, Jawa dengan luar Jawa, dan kota dan desa.

Pada UU HKPD monopoli pemerintah pusat masih dapat dirasakan meskipun UU HKPD dirancang untuk memperkuat otonomi fiskal daerah, kenyataannya masih terdapat dominasi kuat dari pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan. Banyak regulasi yang mengikat kewenangan fiskal daerah, membuat ruang gerak pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan keuangan menjadi sempit. Hal ini menunjukkan bahwa semangat desentralisasi yang seharusnya memberikan keleluasaan dan kemandirian bagi daerah, belum sepenuhnya dijalankan. Desentralisasi fiskal yang seharusnya menjadi tulang punggung penguatan otonomi daerah justru terjebak dalam pola desentralisasi setengah hati, di mana pusat masih memegang kontrol besar terhadap alokasi, distribusi, hingga tarif pajak dan retribusi. Akibatnya, tujuan utama dari otonomi daerah yakni mempercepat pembangunan yang berbasis pada potensi dan kebutuhan lokal belum dapat tercapai secara optimal.<sup>12</sup> Ini menjadi tantangan serius dalam menciptakan hubungan keuangan yang adil, transparan, dan berbasis pada prinsip keadilan antarwilayah.

Pasal 97 UU HKPD memberikan corak baru dalam praktik desentralisasi fiskal di Indonesia. Dalam Pasal ini, pemerintah pusat diberikan kewenangan untuk menentukan tarif pajak dan retribusi yang dipungut oleh pemerintah daerah. Artinya, meskipun daerah secara hukum memiliki hak untuk mengelola sumber-sumber penerimaan asli daerah, kewenangan tersebut menjadi terbatas karena adanya intervensi langsung dari pemerintah pusat terhadap besaran tarif yang seharusnya ditetapkan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal.

Kebijakan ini pada dasarnya menandai kemunduran dari semangat otonomi daerah, karena bertentangan dengan prinsip dasar desentralisasi, yaitu memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk dalam hal keuangan.<sup>13</sup> Dengan pembatasan tersebut, daerah tidak lagi memiliki keleluasaan penuh dalam menggali potensi fiskalnya, sehingga ruang inovasi fiskal menjadi sempit dan ketergantungan kepada transfer pusat tetap tinggi. Hal ini memperkuat pandangan bahwa desentralisasi fiskal di

---

<sup>12</sup> Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, "Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia," *Law Reform* 15, no. 1 (2019): 5.

<sup>13</sup> Catur Wibowo, *Desentralisasi, Otonomi Daerah Dan Politik Lokal Di Indonesia* (Jakarta Selatan: Indocamp, 2018), 56–57.

Indonesia belum dijalankan secara utuh, bahkan cenderung menunjukkan arah re-sentralisasi yang halus namun sistematis.

#### Pasal 97

- (1) Dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional dan untuk mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi serta untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi serta memberikan perlindungan dan pengaturan yang berkeadilan, Pemerintah sesuai dengan program prioritas nasional dapat melakukan penyesuaian terhadap kebijakan Pajak dan Retribusi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Kebijakan fiskal nasional yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a. dapat mengubah tarif Pajak dan tarif Retribusi dengan penetapan tarif Pajak dan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional; dan
  - b. pengawasan dan evaluasi terhadap Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha.

Pasal ini menunjukkan bahwa apabila suatu daerah terdampak oleh program prioritas nasional, dan tarif pajak serta retribusi yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah dianggap menghambat kemudahan berinvestasi, maka pemerintah pusat, berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Pasal ini, dapat melakukan perubahan terhadap besaran tarif pajak dan retribusi yang telah ditetapkan oleh daerah.<sup>14</sup> hal ini yang membuat pemerintah daerah kini tidak lagi bersifat otonom.

Ketentuan dalam Pasal 97 ayat (3) dan (4) UU HKPD memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah pusat untuk melakukan penyesuaian terhadap besaran tarif pajak dan retribusi yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Namun, cakupan kewenangan yang diberikan Pasal ini berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan hubungan keuangan antara pusat dan daerah, karena membuka ruang intervensi pusat terhadap ranah fiskal daerah yang selama ini menjadi bagian dari kewenangan otonomi daerah.

- (3) Penetapan tarif Pajak yang berlaku secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a mencakup tarif atas jenis Pajak provinsi dan jenis Pajak kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.
- (4) Penetapan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a mencakup objek Retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87.

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 118 Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.



Pendapat Asli Daerah sangat bergantung pada pengelolaan pajak dan retribusi karena kedua merupakan sumber pendapatan yang oleh undang-undang telah ditentukan. Kedua sumber tersebut menganut prinsip *close list* yang mana semua jenis pajak dan retribusi sudah ditentukan oleh pemerintah pusat, walaupun ada klausul dalam Pasal 88 yang masih berpotensi menambah jenis retribusi baru. Walaupun sudah ditentukan secara *close list* oleh Undang-Undang dan kewenangan menentukan besaran tarif pajak dan retribusi diberikan kepada pemerintah daerah<sup>15</sup> nyatanya pemberian tersebut masih bersifat setengah hati, karena dapat dirubah dengan peraturan presiden apabila tidak sesuai dengan program prioritas nasional.

Baik dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, tidak ditemukan ketentuan yang secara tegas mengatur apakah penyesuaian terhadap tarif pajak dan retribusi daerah harus selaras atau linier dengan program prioritas nasional yang menjadi dasar intervensi tersebut. Ketiadaan pengaturan ini menimbulkan kekosongan norma yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik pelaksanaan penyesuaian tarif di daerah, sekaligus membuka ruang tafsir yang terlalu luas bagi pemerintah pusat dalam menentukan kebijakan fiskal daerah tanpa keharusan keterkaitan langsung dengan program prioritas nasional yang dimaksud.

Hal tersebut sejalan dengan pandangan Gustav Radbruch bahwa kepastian hukum adalah salah satu tujuan hukum yang sekaligus menjadi sarana untuk mewujudkan keadilan baginya kepastian hukum ialah setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu.<sup>16</sup> Pada persoalan diatas terdapat kekosongan hukum yang kemudian tidak dapat memperkirakan dampak yang akan terjadi.

Jika Peraturan Presiden tidak dibatasi secara ketat dalam menyesuaikan tarif pajak dan retribusi dalam kerangka Program Strategis Nasional, maka hal ini berpotensi menimbulkan perluasan kewenangan Presiden yang melampaui batas otonomi daerah. Akibatnya, Presiden dapat secara sepihak mengubah tarif yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah, sehingga melemahkan fungsi legislasi dan kemandirian fiskal pemerintah daerah.

---

<sup>15</sup> Lihat Pasal 95, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

<sup>16</sup> Kadek Adi Putra, "Kepastian Hukum Dalam Kegiatan Investasi Di Indonesia Ditinjau Dari Undang-Undang No 25 Tahun 2007" (Denpasar, niversitas Mahasaraswati, 2023), 20.

Kewenangan daerah dalam kerangka otonomi justru mengalami reduksi yang cukup signifikan dan cenderung tidak lagi sepenuhnya otonom. Sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU Pemda 2014 kewenangan daerah telah dibagi ke dalam kewenangan konkuren yang pada dasarnya membatasi ruang gerak daerah dalam mengatur urusan pemerintahan. Lebih lanjut, dalam bidang pengelolaan pajak dan retribusi, pemerintah pusat melalui Undang-Undang HKPD telah menetapkan sistem *close list* terhadap jenis-jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut daerah, sehingga tidak memberi ruang kreasi fiskal bagi pemerintah daerah. Bahkan, dalam hal besaran tarif pajak dan retribusi, pemerintah pusat masih memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan melalui ketentuan Pasal 97 UU HKPD. Kondisi ini pada akhirnya menjauhkan semangat otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam prinsip desentralisasi, karena daerah tidak lagi memiliki keleluasaan yang cukup dalam mengatur dan mengelola keuangannya sendiri.

Selain itu, Pasal 97 UU HKPD juga tidak sejalan dengan misi awal pembentukan UU HKPD yang berfokus pada kemudahan investasi. Hal ini justru berbanding terbalik, mengingat investasi sangat membutuhkan kepastian hukum sebagai jaminan bagi pelaku usaha dalam merencanakan dan menjalankan kegiatan bisnisnya.<sup>17</sup> Jika ketentuan tarif pajak dan retribusi daerah masih dapat diubah sewaktu-waktu melalui keputusan presiden tanpa batasan parameter yang jelas, hal ini akan menciptakan ketidakpastian hukum. Alih-alih mendorong investasi, kondisi tersebut justru dapat menimbulkan keraguan bagi investor karena adanya risiko perubahan kebijakan fiskal yang tidak dapat diprediksi. Akhirnya, ketidakpastian ini dapat menjadi hambatan bagi iklim investasi di daerah.

Dalam UU HKPD, tidak terdapat ukuran atau parameter yang jelas terkait arah intervensi pemerintah pusat terhadap tarif pajak dan retribusi daerah, apakah intervensi tersebut akan menaikkan atau justru menurunkan tarif yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Memang benar bahwa batas maksimal tarif pajak dan retribusi telah ditentukan oleh pemerintah pusat, namun tanpa adanya ketentuan yang mengatur kriteria intervensi tersebut, situasi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam pengelolaan fiskal daerah. Hal ini juga dapat berdampak pada perencanaan keuangan daerah dan dunia usaha yang membutuhkan kepastian atas beban biaya yang harus ditanggung.

---

<sup>17</sup> Hernawati, R. A. S dan Joko Trio Suroso, "Kepastian Hukum Dalam Hukum Investasi Di Indonesia Melalui Omnibus Law," *Jurnal Ilmiah Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi (MEA)* 4, no. 1 (2020): 394.

### Bertentangan Dengan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam hal kewenangan, presiden (pemerintah pusat) oleh peraturan pemerintah yang merupakan delegasi dari UU HKPD sebagaimana dalam Pasal 118 ayat (3) dan (4) diberikan keleluasaan dalam menentukan besaran tarif pajak dan retribusi

- (3) Penyesuaian tarif Pajak dan/atau Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Presiden.
- (4) Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling sedikit mengatur:
  - a. proyek strategis nasional yang mendapat fasilitas penyesuaian tarif;
  - b. jenis Pajak dan/atau Retribusi yang akan disesuaikan;
  - c. besaran penyesuaian tarif;
  - d. mulai berlakunya penyesuaian tarif;
  - e. jangka waktu penyesuaian tarif; dan
  - f. Daerah yang melakukan penyesuaian tarif.

Penyesuaian tarif pajak dan retribusi daerah melalui peraturan presiden menyalahi teknik dan mekanisme dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini karena mekanisme tersebut tidak sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (yang selanjutnya disingkat UUP3), yang menekankan pentingnya hierarki, kejelasan norma, dan kesesuaian materi muatan peraturan. Dalam sistem perundang-undangan Indonesia, peraturan presiden bukanlah instrumen yang lazim digunakan untuk mengubah atau menyesuaikan materi hukum yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, seperti tarif pajak dan retribusi yang telah diatur dalam peraturan daerah. Dengan demikian, penggunaan peraturan presiden dalam hal ini dapat dianggap menyimpang dari prinsip-prinsip teknis dan sistematika perundang-undangan yang berlaku.

Sejak tahun 2024 sudah seharusnya seluruh peraturan daerah di Indonesia berkaitan dengan pajak dan retribusi telah di undangkan menjadi peraturan daerah hal ini merupakan amanat dari UU HKPD Pasal 192, yang dalam sisinya *Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang HKPD ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun*. Sedangkan berkenaan dengan peraturan presiden mengenai penyesuaian tarif pajak dan retribusi sampai hari ini penulis masih belum menemukannya. Artinya secara hukum peraturan presiden dengan kewenangan dalam Pasal 97 UU HKPD dapat membatalkan peraturan daerah. mekanisme yang seperti ini dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dikenal, bahwa peraturan presiden tidak

dapat merubah isi dari peraturan daerah karena sebelum menjadi peraturan daerah sudah mengalami tahap harmonisasi, sedangkan pengujiannya melalui mahkamah agung,<sup>18</sup> tidak ada satupun Pasal dalam UUP3 yang menjelaskan bahwa peraturan presiden dapat membatalkan peraturan daerah.

Memang benar bahwa terdapat asas yang berbunyi *lex superior derogat legi inferiori* bahwa undang-undang yang rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Secara hierarki dalam Pasal 7 UUP3 peraturan presiden lebih tinggi dari pada peraturan daerah, namun pada persoalan diatas bukan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan presiden, justru pada persoalan ini peraturan presiden dapat mengubah isi materi muatan dalam peraturan daerah, yang mana dalam UUP3 mekanisme seperti ini tidak dikenal.

Belum lagi jika melihat dari kewenangannya, ada semacam tumpang-tindih/konflik norma dimana dalam UU HKPD secara tegas mendelegasikan tarif pajak dan retribusi kepada pemerintah daerah yang kemudian di susun dalam peraturan daerah, kemudian pada Pasal 97 juga memberikan kewenangan sama kepada presiden dengan menyesuaikan besaran tarif pajak dan retribusi dalam peraturan presiden yang mendapat delegasi peraturan (peraturan pemerintah – UU HKPD), namun dengan catatan apabila daerah tersebut terdampak proyek strategis Nasional.

Perlu dipahami bahwa secara teknis, mekanisme pembentukan peraturan daerah dan peraturan presiden tidaklah sama. Dalam pembentukan peraturan daerah, ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara tegas mewajibkan penyusunan naskah akademik, sebagaimana diatur dalam Pasal 56 dan Pasal 63, tak terkecuali pada peraturan daerah yang berkaitan dengan pajak dan retribusi. Hal ini bertujuan agar penyusunan peraturan daerah memiliki dasar akademik, argumentasi yang rasional, dan mempertimbangkan berbagai aspek sosial, ekonomi, serta hukum dalam penetapan tarif pajak dan retribusi.

Di sisi lain, peraturan presiden merupakan kewenangan mutlak yang diberikan undang-undang kepada presiden tanpa keharusan menyusun naskah akademik.<sup>19</sup> Perbedaan ini menjadikan pembentukan peraturan presiden tidak melalui proses akademik dan partisipatif yang sama seperti peraturan daerah,

---

<sup>18</sup> Lihat Pasal 9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>19</sup> Pasal 55 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

sehingga nuansa politik dalam penyusunan kebijakan lebih kuat di tingkat pemerintah pusat. Dengan demikian, ketika penyesuaian tarif pajak dan retribusi daerah dilakukan melalui peraturan presiden, terdapat potensi dominasi kepentingan politik pemerintah pusat yang tidak sepenuhnya mempertimbangkan kondisi dan kepentingan daerah. Hal ini tentu menggeser semangat otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang seharusnya menjadi landasan hubungan pusat-daerah.

Kemudian dalam hal pembatalan Perda kewenangan tersebut hanya ada pada mahkamah agung sebagaimana dalam Pasal 9 ayat (2) UUP3 *Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung* ketentuan ini diperkuat dengan putusan mahkamah Konstitusi setelah terjadinya dualisme pembatalan Perda yang dilakukan oleh mendagri dan gubernur dalam Pasal 251 Undang-Undang 23 Tahun 2014. Putusan tersebut ialah Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang mencabut wewenang menteri dalam negeri dalam mencabut Peraturan Daerah dan memberikan wewenang pencabutan Peraturan Daerah ke Mahkamah Agung.

Maka putusan ini menegaskan kembali bahwa peraturan presiden tidak dapat merubah besaran tarif pajak dan retribusi yang telah berlaku dalam peraturan daerah karena selain memang bertentangan dengan mekanisme pembentukan undang-undang ini juga tidak sejalan dengan pendapat Lon fuller yang dalam karyanya berjudul *the Morality of Law* berkaitan dengan kepastian hukum. ia memaparkan 8 asas yang harus terpenuhi dalam membentuk sebuah hukum, apabila kedelapan asas tersebut tidak dapat terpenuhi, maka hukum telah gagal dan tidak bisa disebut sebagai hukum. Delapan asas tersebut diantaranya: <sup>20</sup>

- a. Harus ada aturan dan bukan kebijakan ad hoc;
- b. Aturan tidak berlaku surut;
- c. Peraturan harus dipublikasikan;
- d. Aturan harus dapat dipahami;
- e. Aturan tidak boleh bertentangan;
- f. Sesuai dengan peraturan harus mungkin;
- g. Aturan tidak boleh terus berubah;

---

<sup>20</sup> Zulfahmi Nur, "Keadilan Dan Kepastian Hukum (Refleksi Kajian Filsafat Hukum Dalam Pemikiran Hukum Imam Syâtibî)," *Misykat Al-Anwar Jurnal Kajian Islam Dan Masyarakat* Vol. 6, No. 2 (2023), 257.



- h. Harus ada kesesuaian antara aturan yang dinyatakan dengan penegakan aturan.

Sedangkan dalam pembentukan peraturan daerah rezim yang ada hari ini ialah dimana hanya soal harmonisasi evaluasi, dan fasilitasi terhadap rancangan peraturan daerah agar sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan nasional. Jika dalam pelaksanaannya ditemukan peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan ketentuan hukum atau kepentingan umum. Maka pemerintah pusat yang diwakili oleh mendagri dapat menyampaikan rekomendasi atau meminta pemerintah daerah melakukan perbaikan. Apabila pemerintah daerah tetap mempertahankan peraturan tersebut, satu-satunya mekanisme pembatalan yang dapat ditempuh adalah melalui uji materi di Mahkamah Agung.

## Simpulan

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah mengubah arah kebijakan fiskal dari semangat desentralisasi menuju pola yang lebih sentralisasi. Meskipun secara formil Indonesia menganut prinsip negara kesatuan dengan desentralisasi sebagai instrumen pemerintahan daerah, substansi dari UU HKPD justru memperkuat dominasi pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini tampak jelas melalui penerapan sistem *closed list* dalam penentuan jenis pajak dan retribusi daerah, yang membatasi ruang inovasi dan kemandirian fiskal daerah. Selain itu, ketentuan dalam Pasal 97 UU HKPD yang memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk menyesuaikan tarif pajak dan retribusi daerah atas dasar kepentingan program strategis nasional merupakan bentuk intervensi langsung yang bertentangan dengan prinsip otonomi dan ilmu perundang-undangan.

## Referensi

### Buku

- Atmadja, I Dewa Gede, Suko Wiyono, Dan Sudarsono. *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum*. Malang: Setara Press, 2015.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.
- Catur Wibowo. *Desentralisasi, Otonomi Daerah Dan Politik Lokal Di Indonesia*. Jakarta Selatan: Indocamp, 2018.

- Jaya, Wihana Kirana. *Ekonomi Kelembagaan Dan Desentralisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2023.
- Kadek Adi Putra. "Kepastian Hukum Dalam Kegiatan Investasi Di Indonesia Ditinjau Dari Undang-Undang No 25 Tahun 2007." Universitas Mahasaraswati, 2023.
- Kaho, Josef Riwu. *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Marzuki, Laica, Dan Koentjoro. *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Puspita, Dewi, Merita Pahlevi, Yoga Madya Raharja, Sukma Hadi, Azhariant Latief Baroto, Winarso Tri Rahayu, Dan Aditya Widya Permana. *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal Di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Keuangan RI, 2021.
- Situmorang, Victor M, Dan Cormentya Sitanggang. *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*. Bandung: Sinar Grafika, 1994.
- Susanti, Dyah Othorina, Dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

#### **Jurnal**

- Afifulloh, Tunggul Anshari Sn, Dan Shinta Hadiyantina. "Politik Hukum Pengaturan Pajak Dan Retribusi Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah." *Klausula (Jurnal Hukum Tata Negara, Hukum Adminitrasi, Pidana Dan Perdata)*, 2023.
- Christia, Adissya Mega, Dan Budi Ispriyarso. "Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia." *Law Reform* 15, No. 1 (2019).
- Hernawati, R. A. S Dan Joko Trio Suroso. "Kepastian Hukum Dalam Hukum Investasi Di Indonesia Melalui Omnibus Law." *Jurnal Ilmiah Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi (Mea)* 4, No. 1 (2020).
- Iman, Muh, Andini Alifiya, Dan Inez Nurhidayah Amanda S. "Kebijakan Pengelolaan Keuangan Pajak Daerah Pasca Berklakunya UU Cipta Kerja Di Kabupaten Jember." *National Multidisciplinary Sciences* 2, No. 4 (2024).
- Tomi Satria Maggara, Bella Kharisma Putri, Aldri Frinaldi, Dan Asnil. "Analisis Ketergantungan Pemerintah Daerah Terhadap Dana Transfer Pusat Dan Dampaknya Pada Kemandirian Fiskal." *Jurnal Manajemen Dinamis* 6, No. 4 (2024).

Zulfahmi Nur. "Keadilan Dan Kepastian Hukum (Refleksi Kajian Filsafat Hukum Dalam Pemikiran Hukum Imam Syâtibi)." *Misykat Al-Anwar Jurnal Kajian Islam Dan Masyarakat* 6, No. 2 (2023).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembar Negara No. 82, Tahun 2011 , Tambahan Lembar Negara No. 5234.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembar Negara No. 244, Tahun 2014, Tambahan Lembar Negara No. 5587.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Lembar Negara No. 4, Tahun 2022, Tambahan Lembar Negara No. 6757.

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Lembar Negara No. 85, Tahun 2023, Tambahan Lembar Negara No. 6881.