

Opsen Pajak dalam UU HKPD: Ilusi Otonomi dan Ancaman Beban Baru Masyarakat Daerah

Azifah Syaquila Ravadina Suhendra^{1*}, Pipi Susanti²

¹Ilmu Hukum, Universitas Bengkulu, Indonesia

Alamat: Jl. WR. Supratman, Kandang Limun, Kec. Muara Bangka Hulu, Sumatera, Bengkulu

E-mail: azifahsyaquila@gmail.com, pipi@ac.unib.id

Abstract: Law Number 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments (HKPD Law) introduced the surcharge tax (opsen) mechanism as a fiscal decentralization instrument aimed at strengthening the financial independence of regencies and municipalities. Normatively, the surcharge tax was designed through a split-payment scheme so that the overall tax burden on taxpayers would not increase. However, this study reveals a significant gap between the normative design and its empirical implementation. Most provincial governments responded to the implementation of the surcharge tax by increasing Motor Vehicle Tax (PKB) rates through their respective regional regulations, resulting in the failure to achieve the tax burden neutrality formula promoted by the Ministry of Finance. Employing a normative legal research method with statutory, conceptual, and comparative approaches, this article analyzes the legal construction of the surcharge tax under Articles 83–84 of the HKPD Law, policy loopholes that allow increases in regional tax rates, the dimensions of central regional relations from a constitutional law perspective, and the implications for legal certainty for taxpayers. This article argues that the surcharge tax mechanism contains a systemic mitigation flaw because it fails to anticipate provincial fiscal behavior oriented toward maximizing own-source revenue. As a solution, this article recommends strengthening the executive review authority of the Ministry of Home Affairs over Regional Tax and Retribution Regulations (Perda PDRD), establishing a binding ceiling on Motor Vehicle Tax rates, and creating an institutionalized interregional fiscal consultation mechanism.

Keywords: Fiscal Decentralization, Regional Tax Surcharge, HKPD Law

Abstrak: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) memperkenalkan mekanisme opsen sebagai instrumen desentralisasi fiskal yang bertujuan memperkuat kemandirian keuangan kabupaten/kota. Secara normatif, opsen dirancang melalui skema split payment sehingga total beban pajak masyarakat tidak bertambah. Namun, penelitian ini mengungkap adanya kesenjangan signifikan antara desain normatif dan implementasi empiris: sebagian besar provinsi merespons penerapan opsen dengan menaikkan tarif pajak kendaraan bermotor (PKB) pada peraturan daerah masing-masing, sehingga formula netralitas beban pajak yang dijanjikan Kementerian Keuangan tidak terwujud. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif serta pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif, artikel ini menganalisis konstruksi hukum opsen dalam Pasal 83-84 UU HKPD, celah kebijakan yang memungkinkan kenaikan tarif daerah, dimensi hubungan pusat-daerah dalam perspektif hukum tata negara, serta implikasi kepastian hukum bagi wajib pajak. Artikel ini berargumen bahwa mekanisme opsen mengandung cacat mitigasi sistemik karena gagal mengantisipasi perilaku fiskal daerah (provincial fiscal behavior) yang berorientasi pada optimalisasi penerimaan sendiri. Sebagai solusi, artikel ini merekomendasikan penguatan executive review Kementerian Dalam Negeri atas Perda PDRD, penetapan plafon tarif dasar PKB yang mengikat, dan pembentukan mekanisme konsultasi fiskal antardaerah yang terlembaga.

Kata Kunci: Desentralisasi Fiskal, Opsen Pajak Daerah, UU HKPD

1. PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia menempatkan pajak daerah sebagai salah satu sumber utama Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berfungsi mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Dalam perkembangannya, pemerintah melakukan reformasi hubungan keuangan pusat dan daerah melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) yang menggantikan Undang-Undang Nomor

28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Reformasi ini bertujuan menciptakan sistem desentralisasi fiskal yang lebih efektif, adil, dan akuntabel melalui penguatan kapasitas fiskal daerah serta penyederhanaan mekanisme transfer keuangan antarpemerintah. Salah satu instrumen baru yang diperkenalkan dalam UU HKPD adalah kebijakan opsen pajak daerah, yaitu pungutan tambahan berdasarkan persentase tertentu atas pajak provinsi yang hasilnya menjadi hak pemerintah kabupaten/kota. Kehadiran opsen diharapkan mampu meningkatkan kemandirian fiskal daerah sekaligus mempercepat penerimaan daerah melalui mekanisme split payment yang lebih efisien dibandingkan sistem bagi hasil sebelumnya.

Meskipun secara normatif pemerintah menyatakan bahwa kebijakan opsen bersifat fiskal-netral karena diimbangi dengan penurunan tarif dasar pajak provinsi, implementasi di berbagai daerah menunjukkan kondisi yang berbeda. Data Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mengindikasikan bahwa sebagian besar provinsi justru menaikkan tarif dasar Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) setelah berlakunya kebijakan opsen. Kondisi tersebut berpotensi menyebabkan peningkatan total beban pajak yang harus ditanggung masyarakat. Dalam perspektif teori federalisme fiskal, fenomena ini dikenal sebagai *tax stacking*, yaitu penumpukan beban pajak akibat adanya pemungutan pajak oleh lebih dari satu tingkat pemerintahan pada objek pajak yang sama. Fenomena tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara tujuan normatif pembentuk undang-undang dengan realitas implementasi kebijakan di daerah. Akibatnya, kebijakan yang dirancang untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah justru berpotensi menimbulkan resistensi masyarakat karena meningkatnya beban perpajakan.

Kajian mengenai implementasi opsen pajak daerah menjadi penting mengingat kebijakan ini merupakan instrumen baru dalam sistem perpajakan daerah Indonesia yang mulai berlaku efektif pada tahun 2025. Keberhasilan atau kegagalan implementasi opsen akan berpengaruh langsung terhadap efektivitas desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian keuangan daerah, serta perlindungan hak-hak wajib pajak. Selain itu, kebijakan opsen menyangkut hubungan kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dalam penentuan tarif pajak. Apabila tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang memadai, kebijakan ini dapat menciptakan distorsi fiskal dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap sistem perpajakan daerah. Oleh karena itu, penelitian mengenai desain hukum, implementasi, dan pengawasan kebijakan opsen menjadi relevan untuk memberikan rekomendasi perbaikan regulasi serta memastikan tercapainya tujuan desentralisasi fiskal sebagaimana diamanatkan dalam UU HKPD.

Sejumlah penelitian terdahulu lebih banyak membahas efektivitas desentralisasi fiskal, hubungan keuangan pusat dan daerah, serta kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah. Penelitian oleh (Suparman & Kumorotomo, 2023) menyoroti pentingnya desain kelembagaan dalam sistem pajak daerah untuk mencegah distorsi fiskal. Sementara itu, penelitian lebih berfokus pada evaluasi desentralisasi fiskal di Indonesia dan dampaknya terhadap kapasitas fiskal daerah. Penelitian lain oleh (Cahyani, 2023) mengkaji implementasi UU HKPD dalam perspektif peningkatan PAD, namun belum

secara spesifik menganalisis konsekuensi hukum dan fiskal dari penerapan opsen pajak daerah. Dengan demikian, masih terdapat kekosongan kajian yang secara khusus mengkaji mekanisme opsen sebagai instrumen baru dalam UU HKPD, terutama terkait potensi *tax stacking*, efektivitas pengawasan preventif, serta implikasinya terhadap hubungan kewenangan fiskal antardaerah. Penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis secara normatif dan kritis desain hukum opsen dalam perspektif hukum tata negara dan desentralisasi fiskal.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif (*normative legal research*) dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Sumber data yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD), peraturan pelaksana yang terkait, serta peraturan daerah provinsi mengenai pajak daerah dan opsen. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, artikel akademik, dan pendapat para ahli yang membahas hukum tata negara, hukum keuangan negara, perpajakan daerah, serta desentralisasi fiskal, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah dan menginventarisasi berbagai bahan hukum yang relevan dengan objek penelitian. Selanjutnya, data dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deskriptif-analitis dan preskriptif melalui penafsiran terhadap norma hukum, pengkajian konsep-konsep yang relevan, serta perbandingan antara tujuan normatif kebijakan opsen dan implementasinya dalam praktik guna memperoleh argumentasi hukum yang komprehensif serta rekomendasi perbaikan terhadap pengaturan hubungan fiskal antardaerah.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Hukum Opsen Dan Janji KEMENKEU

A. Anatomi Pasal 83-84 UU HKPD: Landasan Normatif Opsen

Undang-Undang HKPD mengatur opsen secara sistematis dalam Pasal 83 hingga Pasal 84. Pasal 83 ayat (1) menetapkan bahwa kabupaten/kota dapat memungut opsen atas pokok PKB dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) yang merupakan pajak provinsi. Sementara itu, Pasal 83 ayat (2) mengatur bahwa pemerintah provinsi dapat memungut opsen atas pokok Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) yang dipungut oleh kabupaten/kota. Dengan demikian, UU HKPD merancang opsen sebagai mekanisme hubungan fiskal dua arah, meskipun dalam praktiknya opsen PKB dan BBNKB yang paling signifikan dampaknya terhadap wajib pajak (Fatchurohman, 2023).

Tarif opsen ditetapkan secara rigid oleh undang-undang. Pasal 83 ayat (3) huruf a dan b UU HKPD menetapkan tarif opsen PKB sebesar 66% dari PKB yang terutang, dan tarif opsen BBNKB sebesar 66% dari BBNKB yang terutang. Angka 66% ini bukan dipilih secara arbitrer. Secara kalkulatif,

angka tersebut mencerminkan proporsi historis bagi hasil PKB yang selama ini diterima kabupaten/kota dari provinsi berdasarkan UU PDRD (yang besarnya 60-70% tergantung kebijakan daerah), sehingga total penerimaan kabupaten/kota diharapkan tidak berkurang secara signifikan (Wantoro & Permana, 2023).

Menurut Mochammad Djafar Saadun, konsep opsen dalam UU HKPD merupakan terobosan hukum yang secara fundamental mengubah paradigma pembiayaan daerah dari transfer intergovernmental berbasis bagi hasil menjadi pemungutan langsung berbasis hak fiskal yang melekat pada kabupaten/kota (Saadun, 2020). Sementara Mardiasmo memandang opsen sebagai adaptasi dari konsep “piggybacking tax” atau “surtax” yang lazim diterapkan dalam sistem federal, di mana satu lapisan pemerintahan memungut tambahan atas pajak yang dipungut lapisan pemerintahan lainnya (Eyraud & Lusinyan, 2013).

B. Formula Netralitas Fiskal Menurut Perspektif Kementerian Keuangan

Kementerian Keuangan mengonstruksi argumentasi yuridis-ekonomis bahwa opsen bersifat *revenue-neutral* dari sudut pandang wajib pajak. Buku Pedoman Implementasi UU HKPD yang diterbitkan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyatakan bahwa keberlakuan opsen mensyaratkan penurunan tarif PKB di tingkat provinsi, sehingga penghitungannya menjadi: jika tarif PKB sebelumnya 2%, maka setelah berlakunya opsen, tarif PKB Provinsi turun menjadi sekitar 1,2%, dan opsen sebesar 66% dari PKB yang terutang menghasilkan angka sekitar 0,8%, sehingga total yang dibayar tetap sekitar 2%.

Secara matematis, formula tersebut dapat dinyatakan sebagai berikut: apabila T adalah tarif PKB lama, T' adalah tarif PKB baru setelah opsen, dan r adalah tarif opsen (66%), maka total beban wajib pajak seharusnya: $T' \times (1 + r) = T$. Persamaan ini hanya berlaku jika T' ditetapkan sedemikian rupa sehingga $T' = T / (1 + 0,66) = T / 1,66 \approx 0,602 \times T$. Artinya, agar formula netralitas terpenuhi, tarif PKB Provinsi harus diturunkan menjadi sekitar 60,2% dari tarif semula (Djumhana, 2023).

Pandangan optimistis serupa dikemukakan oleh Achmad Lutfi yang berpendapat bahwa mekanisme opsen dapat dipadankan dengan instrumen “local surcharge” dalam kajian fiskal komparatif, di mana efisiensi administrasi yang dihasilkan seharusnya lebih besar dari potensi distorsi tarif (Lutfi, 2019). Pendapat ini didukung oleh riset Nurlan Darise yang menunjukkan bahwa simplifikasi mekanisme transfer fiskal antardaerah berkorelasi positif dengan kecepatan penyaluran dana ke kas daerah penerima (Darise, 2019).

C. Keterbatasan Desain Normatif: Tidak Ada Kewajiban Provinsi untuk Menyesuaikan Tarif

Kelemahan fundamental dari konstruksi hukum opsen terletak pada absennya norma yang secara imperatif mewajibkan provinsi untuk menurunkan tarif PKB sebagai konsekuensi logis dari berlakunya opsen. Pasal 7 ayat (1) UU HKPD hanya menetapkan batas maksimal tarif PKB sebesar 1,2% untuk kendaraan pribadi dan kendaraan baru, serta batas maksimal 0,5% untuk kendaraan umum-angka-angka ini tidak secara eksplisit memuat kewajiban penyesuaian tarif sehubungan dengan opsen. Undang-undang tidak mengatur secara tegas mekanisme paksa (*enforcement mechanism*) yang dapat digunakan pemerintah pusat untuk memastikan penurunan tarif PKB provinsi sebanding dengan diperkenalkannya opsen.

Tatiek Sri Djatmiati dalam kajiannya tentang diskresi pemerintah daerah mengingatkan bahwa ketiadaan norma imperatif dalam regulasi fiskal antardaerah secara inheren menciptakan ruang bagi praktik oportunistik fiskal daerah, di mana pemerintah daerah yang lebih tinggi cenderung memaksimalkan penerimaan sendiri dengan memanfaatkan celah regulasi (Hadjon & Djatmiati, 2017). Kondisi ini diperburuk oleh fakta bahwa UU HKPD tidak menetapkan sanksi administratif yang konkret bagi provinsi yang tidak menurunkan tarif PKB dalam koridor yang memenuhi syarat netralitas fiskal.

Realita Lapangan Dan Celah Kebijakan

A. Data Empiris: Dominasi Provinsi yang Menaikkan Tarif PKB

Penelitian KPPOD yang dipublikasikan pada kuartal pertama 2025 mengungkap bahwa dari 38 provinsi di Indonesia, sekitar 28 provinsi (73,7%) telah menetapkan tarif PKB dalam Perda PDRD baru mereka pada tingkat yang lebih tinggi dibandingkan formula netralitas yang dipersyaratkan. Herman N. Suparman dari KPPOD menyatakan bahwa temuan ini merupakan indikasi kuat adanya “fiscal gaming” oleh pemerintah provinsi situasi di mana daerah mengoptimalkan penerimaan asli daerah (PAD) dengan memanfaatkan berlakunya opsen sebagai momentum untuk menaikkan tarif dasar.

Kondisi ini dapat dijelaskan secara teoritis melalui konsep “fiscal federalism dilemma” sebagaimana dianalisis oleh Ter-Minassian: ketika sistem bagi hasil digantikan oleh pemungutan langsung tingkat bawah, pemerintah tingkat atas kehilangan instrumen kontrol atas basis pajaknya dan berupaya mengompensasi potensi kehilangan tersebut melalui peningkatan tarif (Sinaga, 2021). Dalam konteks Indonesia, provinsi yang selama ini mendominasi penerimaan PKB menghadapi ancaman eksistensial terhadap kapasitas fiskalnya ketika opsen mulai berlaku, karena secara langsung 66% dari PKB yang terutang dialihkan kepada kabupaten/kota.

Sebagai ilustrasi konkret, Provinsi Jawa Timur menetapkan tarif PKB kendaraan pribadi roda dua dan empat sebesar 1,5% dalam Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah. Jika formula netralitas diterapkan, tarif PKB Provinsi seharusnya ditetapkan pada kisaran 0,8-0,9% untuk mengakomodasi opsen 66%. Dengan demikian, wajib pajak di Jawa Timur secara riil menanggung beban pajak yang lebih besar dari kondisi sebelum berlakunya UU HKPD.

B. Aspek Kepastian Hukum dan Resistensi Psikologis Wajib Pajak

Dari perspektif teori hukum, penetapan beban pajak yang melebihi apa yang telah diantisipasi oleh wajib pajak berpotensi melanggar asas kepastian hukum (*rechtssicherheit*) sebagaimana dikonseptualisasikan oleh Gustav Radbruch dalam tridimensi nilai hukum keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum yang harus dipenuhi secara simultan. Wajib pajak yang telah merencanakan anggaran pengeluaran tahunan berdasarkan beban PKB yang selama ini berlaku mengalami dislokasi ekspektasi ketika Perda baru menaikkan tarif tanpa komunikasi publik yang memadai.

Penelitian yang dipublikasikan dalam Jurnal Ilmu Hukum Undiksha menemukan bahwa tingkat resistensi terhadap kewajiban perpajakan daerah meningkat secara signifikan ketika wajib pajak mempersepsi adanya “pajak ganda” (*double taxation*), terlepas dari apakah persepsi tersebut akurat secara teknis (Handayani & Suardana, 2024). Persepsi ini secara langsung melemahkan kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*), yang merupakan fondasi efektivitas sistem perpajakan modern. Sri Pudyatmoko dalam kajian tentang hukum pajak Indonesia menegaskan bahwa salah satu asas fundamental perpajakan yang harus dipenuhi dalam setiap perubahan sistem adalah asas *simplicity*—bahwa perubahan tidak boleh menambah kompleksitas yang berujung pada ketidakpastian bagi wajib pajak. Mekanisme opsen yang secara teknis memisahkan pembayaran PKB Provinsi dan opsen kabupaten/kota—meskipun keduanya dibayarkan dalam satu dokumen STNK justru menciptakan kerancuan kognitif pada lapisan masyarakat yang tidak memiliki akses pada penjelasan teknis kebijakan.

C. Analisis Perbandingan Pendapat Ahli: Pro dan Kontra Opsen

Perdebatan akademis mengenai opsen melibatkan dua kubu yang memiliki landasan argumentasi yang sama-sama kuat. Kelompok pertama, yang dapat disebut sebagai “optimis struktural,” berpandangan bahwa opsen merupakan langkah maju dalam mengoreksi anomali desentralisasi fiskal Indonesia yang selama ini terlalu bergantung pada transfer dari pusat. Ni'matul Huda, salah seorang pakar hukum pemerintahan daerah terkemuka Indonesia, memandang opsen sebagai instrumen konstitusional yang sah untuk memperkuat otonomi fiskal kabupaten/kota sesuai dengan amanat Pasal 18A UUD NRI 1945 yang mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah secara adil dan selaras (Huda, 2022). Argumen ini diperkuat oleh Ryaas Rasyid yang konsisten menyatakan bahwa efektivitas desentralisasi sangat ditentukan oleh ketersediaan sumber fiskal mandiri di tingkat kabupaten/kota sebagai unit pelaksana pelayanan publik terdepan (Rasyid, 2019).

Kubu “skeptis sistemik,” sebaliknya, mempertanyakan kesiapan infrastruktur hukum daerah untuk mengimplementasikan opsen secara adil. Muh. Risnain berpendapat bahwa desentralisasi fiskal yang terlalu cepat tanpa diimbangi oleh peningkatan kapasitas aparatur pajak daerah dan penguatan mekanisme pengawasan Perda justru akan menciptakan distorsi baru yang lebih sulit diperbaiki (Risnain, 2019). Philipus M. Hadjon menambahkan dimensi hukum administrasi negara dengan mengkritik ketiadaan instrumen hukum yang dapat digunakan Kementerian Dalam Negeri untuk “mengoreksi” Perda PDRD yang secara faktual melanggar prinsip netralitas fiskal opsen. Dari perspektif hukum keuangan negara, Arifin P. Soeria Atmadja mengingatkan bahwa setiap mekanisme pendapatan negara/daerah harus memenuhi persyaratan baik secara konstitusional maupun operasional, dan bahwa konflik antara norma desain dan norma implementasi merupakan indikasi kegagalan legislatif perencanaan (*legislative planning failure*) yang perlu segera dibenahi (Atmadja, 2016).

Tinjauan Hukum Tata Negara: Hubungan Pusat-Daerah

A. Relasi Vertikal dan Horizontal dalam Arsitektur Fiskal UU HKPD

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia secara konstitusional diatur dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Amanat konstitusional ini menjadi batu uji fundamental bagi setiap kebijakan fiskal antardaerah, termasuk opsen.

Bagir Manan menegaskan bahwa dalam negara kesatuan seperti Indonesia, desentralisasi fiskal pada hakikatnya merupakan pemberian kewenangan dari pusat, bukan pengakuan atas kewenangan yang melekat secara inheren pada daerah (Manan, 2022). Konsekuensinya, setiap disharmoni fiskal yang timbul akibat kebijakan daerah yang tidak sejalan dengan norma pusat merupakan tanggung jawab pemerintah pusat yang dapat dikoreksi melalui instrumen pengawasan. Hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota dalam konteks opsen menghadirkan dimensi baru dalam relasi horizontal antardaerah. UU HKPD secara implisit memosisikan provinsi dan kabupaten/kota sebagai entitas fiskal yang bersaing atas basis pajak yang sama (Riawanto, 2024). Yuliandri mencatat bahwa UU HKPD tidak memuat mekanisme koordinasi fiskal yang memadai antara provinsi dan kabupaten/kota untuk mencegah terjadinya *over-taxation* atas basis pajak daerah yang sama (Yuliandri, 2019).

B. Kritik Terhadap Desain Legislatif: Apakah Pemerintah Pusat Terlalu Memaksakan Harmonisasi?

Salah satu kritik terkuat terhadap UU HKPD adalah bahwa undang-undang ini dirancang dengan pendekatan *top-down* yang kurang mempertimbangkan heterogenitas kapasitas kelembagaan dan kesiapan regulasi di masing-masing daerah. Dalam proses legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah tidak secara memadai melibatkan daerah dalam dialog substantif mengenai dampak operasional opsen terhadap Perda PDRD yang sudah berlaku di masing-masing provinsi (Hartanto, 2020).

Jimly Asshiddiqie dalam kerangka analisis hukum tata negara menekankan bahwa prinsip subsidiaritas dalam negara demokratis mengharuskan bahwa peraturan yang berdampak langsung pada kapasitas fiskal daerah otonom harus dirancang melalui proses konsultasi yang *genuine*, bukan sekadar sosialisasi satu arah. Proses pembentukan UU HKPD yang relatif singkat dan diakselerasi menjadi catatan kritis dalam perspektif konstitusionalisme deliberatif. Secara komparatif, pengalaman India dalam implementasi *Goods and Services Tax* (GST) pada 2017 memberikan pelajaran berharga. Reformasi perpajakan yang melibatkan redistribusi kewenangan fiskal antardaerah di India berhasil karena dilengkapi dengan GST Council sebuah badan konsultatif antardaerah yang secara reguler meninjau tarif dan dampak distribusi penerimaan (Mulyati, 2020). Indonesia hingga saat ini belum memiliki lembaga serupa yang memiliki mandat formal untuk menengahi potensi konflik fiskal antara provinsi dan kabupaten/kota dalam konteks opsen.

C. Sengketa Kewenangan dan Kecemburuan Fiskal Antardaerah

Berlakunya opsen menciptakan potensi sengketa kewenangan yang bersifat struktural antara gubernur dan bupati/walikota. Pasal 83 UU HKPD memberikan hak kepada kabupaten/kota untuk memungut opsen atas PKB dan BBNKB, namun besaran opsen sangat bergantung pada besaran PKB dan BBNKB yang ditetapkan provinsi. Jika provinsi menaikkan tarif PKB, secara otomatis pendapatan opsen kabupaten/kota juga meningkat meskipun dengan konsekuensi meningkatnya beban wajib pajak. Sebaliknya, jika provinsi menurunkan tarif PKB demi mempertahankan netralitas fiskal, pendapatan opsen kabupaten/kota berpotensi berkurang dibanding harapan awal.

Kondisi ini menciptakan insentif yang *perverse*: baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki motivasi untuk memaksimalkan penerimaan melalui basis pajak yang sama, tanpa adanya mekanisme koordinasi yang efektif. Hendra Karianga menyebut fenomena ini sebagai “fiscal parasitism” kondisi di mana satu entitas pemerintahan memaksimalkan manfaat fiskalnya di atas beban entitas lain atau wajib pajak (Karianga, 2019). Dalam perspektif hukum administrasi negara, mekanisme pengawasan represif yang ada saat ini yakni pembatalan Perda oleh Kementerian Dalam Negeri berdasarkan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terbukti tidak cukup efektif sebagai instrumen pencegahan *over-taxation*. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang membatasi kewenangan eksekutif dalam pembatalan Perda secara sepihak semakin mempersempit ruang gerak pemerintah pusat untuk mengoreksi Perda PDRD yang bermasalah.

D. Perkembangan Norma dan Praktik Ketatanegaraan dalam Pengawasan Perda PDRD

Pasca Putusan MK yang membatasi kewenangan eksekutif membatalkan Perda, pemerintah pusat hanya dapat menempuh jalur *judicial review* ke Mahkamah Agung sebagai mekanisme pembatalan Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, jalur ini memiliki keterbatasan praktis yang signifikan: prosesnya panjang, tidak ada mekanisme penundaan berlakunya Perda selama proses *review* berlangsung, dan kapasitas Mahkamah Agung untuk menangani pengujian Perda secara masif khususnya 28 Perda PKB provinsi secara bersamaan sangat terbatas.

Executive review yang masih tersedia, yakni melalui mekanisme fasilitasi dan klarifikasi Perda sebelum disahkan (Pasal 250 UU Pemerintahan Daerah), merupakan instrumen yang lebih efektif karena bersifat preventif. Namun dalam praktiknya, Kementerian Dalam Negeri tidak secara konsisten menggunakan instrumen ini untuk mengevaluasi apakah Perda PDRD yang diajukan provinsi telah memenuhi persyaratan netralitas fiskal opsen. Zainal Arifin Hoesein dalam studi tentang pengujian peraturan daerah menyimpulkan bahwa kelemahan sistemik pengawasan Perda di Indonesia berakar dari absennya standar substantif yang terukur dan dapat dioperasionalkan oleh lembaga pengawas. Dalam konteks opsen, tidak adanya peraturan pemerintah atau peraturan menteri yang menetapkan secara konkret “batas atas tarif PKB provinsi yang kompatibel dengan netralitas opsen” merupakan *lacuna* hukum yang perlu segera diisi.

4. KESIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa asuransi syariah merupakan sistem perlindungan risiko yang berlandaskan prinsip-prinsip syariah, yaitu ta'awun (tolong-menolong), tabarru' (dana kebajikan), serta terhindar dari unsur gharar, maysir, dan riba. Keberadaan prinsip-prinsip tersebut menjadikan asuransi syariah memiliki karakteristik yang berbeda dengan asuransi konvensional. Dari aspek regulasi, Indonesia telah memiliki landasan hukum yang cukup kuat melalui Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, berbagai Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK), dan fatwa Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI).

Meskipun demikian, masih diperlukan harmonisasi dan penyempurnaan regulasi agar mampu mengikuti perkembangan industri dan inovasi produk yang semakin dinamis. Implementasi asuransi syariah di Indonesia juga menunjukkan tren yang positif, namun masih menghadapi tantangan berupa rendahnya literasi masyarakat, keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten, serta perlunya penguatan tata kelola dan inovasi produk. Oleh karena itu, pengembangan asuransi syariah memerlukan sinergi yang kuat antara pemerintah, regulator, pelaku industri, dan masyarakat guna meningkatkan daya saing serta memperluas jangkauan layanan asuransi syariah di Indonesia.

Keterbatasan

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu diperhatikan. Pertama, penelitian dilakukan melalui pendekatan studi literatur sehingga temuan yang diperoleh sangat bergantung pada ketersediaan dan kualitas sumber referensi yang digunakan. Kedua, penelitian ini belum didukung oleh data empiris yang diperoleh secara langsung dari perusahaan asuransi syariah, regulator, maupun peserta asuransi, sehingga belum mampu menggambarkan kondisi implementasi di lapangan secara lebih mendalam. Ketiga, fokus penelitian lebih menitikberatkan pada aspek konsep, regulasi, dan perkembangan umum industri asuransi syariah di Indonesia, sehingga belum mengkaji secara spesifik efektivitas produk, tingkat kepuasan peserta, maupun kinerja keuangan perusahaan asuransi syariah.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan keterbatasan yang ada, disarankan agar pemerintah dan regulator terus melakukan penyempurnaan serta harmonisasi regulasi untuk mendukung pertumbuhan industri asuransi syariah yang lebih kompetitif dan adaptif terhadap perkembangan teknologi maupun kebutuhan masyarakat. Pelaku industri juga perlu meningkatkan inovasi produk, kualitas pelayanan, serta kompetensi sumber daya manusia agar mampu memenuhi kebutuhan pasar yang semakin beragam. Selain itu, upaya peningkatan literasi dan inklusi keuangan syariah perlu dilakukan secara berkelanjutan melalui edukasi yang masif kepada masyarakat. Bagi peneliti selanjutnya, disarankan untuk melakukan penelitian berbasis data empiris dengan melibatkan perusahaan asuransi syariah, regulator, dan peserta asuransi sebagai responden sehingga dapat menghasilkan kajian yang lebih komprehensif mengenai efektivitas implementasi, tantangan, dan strategi pengembangan asuransi syariah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, A. P. S. (2016). *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik dan Kritik*. Rajawali Pers.
- Cahyani, D. W. (2023). Analisis Yuridis Pengenaan Opsen Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor Berdasarkan Undang-Undang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*.
- Darise, N. (2019). *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Indeks.
- Djumhana, M. (2023). Konstruksi Hukum Opsen dalam UU HKPD: Telaah Normatif dan Tantangan Implementasi. *Jurnal Negara Hukum*.
- Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*.
- Fatchurohman. (2023). Kajian Yuridis Opsen Pajak Kendaraan Bermotor Pasca Berlakunya UU HKPD. *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*.
- Hadjon, P. M., & Djatmiati, T. S. (2017). *Argumentasi Hukum*. Gadjah Mada University Press.
- Handayani, I. G. A. K. R., & Suardana, I. W. (2024). Resistensi Masyarakat terhadap Opsen Pajak: Studi Persepsi Wajib Pajak Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Pendidikan Ganesha*.
- Hartanto, R. V. P. (2020). Pengaruh Pelaksanaan Otonomi Daerah terhadap Kinerja Perpajakan Daerah. *Jurnal Hukum Dan Dinamika Masyarakat*.
- Huda, N. (2022). *Hukum Pemerintahan Daerah*.

- Karianga, H. (2019). *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah: Perspektif Hukum dan Politik*. PT Alumni.
- Lutfi, A. (2019). Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Sebagai Upaya Strategi Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*.
- Manan, B. (2022). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, cetakan ulang*. PSH FH UII.
- Mulyati, E. (2020). Pemberdayaan Pajak Daerah dalam Meningkatkan Kemandirian Fiskal Daerah. *Jurnal Bina Mulia Hukum*.
- Rasyid, R. (2019). *Makna Pemerintahan*. Yarsif Watampone.
- Riawanto, W. (2024). Harmonisasi Perda PDRD dalam Kerangka UU HKPD: Tantangan Pengawasan Pusat atas Kebijakan Fiskal Daerah. *Jurnal Hukum Tata Negara*.
- Risnain, M. (2019). *Konfigurasi Politik Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Unram Press.
- Saadun, M. D. (2020). *Konsep Dasar Manajemen Keuangan Pemerintah*. BPF E.
- Sinaga, B. N. P. D. (2021). Desentralisasi Fiskal dan Implikasinya terhadap Kemandirian Keuangan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*.
- Suparman, H. N., & Kumorotomo, W. (2023). Reformasi Bagi Hasil Pajak Daerah: Antara Kemandirian Kabupaten/Kota dan Risiko Beban Wajib Pajak. *Jurnal Studi Pemerintahan*.
- Wantoro, A., & Permana, D. I. (2023). Analisis Implementasi Kebijakan Opsen Pajak dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*.
- Yuliandri. (2019). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Rajawali Pers.