

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pajak daerah merupakan instrumen utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhan rumah tangganya sendiri. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mempunyai hak dan kewajiban untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.¹ Semangat desentralisasi fiskal kemudian mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Sri Mulyani Indrawati menegaskan bahwa perubahan dari Undang-Undang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah menjadi Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah adalah upaya untuk memperkuat desentralisasi fiskal.² UU ini memperkenalkan kebijakan *Local Taxing Power* untuk mendorong kemandirian fiskal daerah, sekaligus menyederhanakan struktur pajak lewat penggabungan beberapa jenis pajak tertentu.

UU HKPD memperkenalkan mekanisme opsen pajak, yakni tambahan pungutan atas pokok pajak daerah tertentu berdasarkan persentase tertentu

¹ Hutagalung, E. M. (2020). *Pajak Daerah Dan Restribusi Daerah (Andalan Pendapatan Asli Daerah)*. Bandung: Alqaprint Jatinangor, hal. 1.

² Indrawati, S. M. (2021). "Pendapat Akhir Pemerintah Terhadap Rancangan Undang-Undang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah" Jakarta, <https://berkas.dpr.go.id/setjen/dokumen/persipar-PandanganPendapatKeteranganSambutan-Pendapat-Akhir-Pemerintah-terhadap-RUU-Hubungan-Kuangan-antara-Pemerintah-Pusat-dan-Pemerintahan-Daerah-1638873962.pdf>(diakses pada tanggal 22 maret 2026 jam 15.07 WIB).

sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 61 UU HKPD. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) termasuk objek yang dikenakan opsen yang kepemilikannya didasarkan pada nama, nomor induk kependudukan, dan/atau alamat pemilik kendaraan bermotor di wilayah kabupaten/kota.³ Pasal 83 ayat (1) UU HKPD memberi kabupaten/kota kewenangan memungut opsen atas PKB yang dipungut provinsi, dengan tarif opsen paling tinggi 66 persen dari nilai PKB yang terutang. Sebelumnya, pendapatan daerah bergantung pada mekanisme Bagi Hasil Pajak (DBH), di mana Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah memungut pajak lalu mendistribusikannya ke daerah bawahan.⁴ Secara konseptual, opsen mengadopsi logika *piggyback tax* yang lazim dipraktikkan di negara federal seperti Kanada dan Swiss, di mana pemerintah subnasional menetapkan tarif tambahan atas pajak yang dipungut oleh tingkat pemerintahan di atasnya.⁵ Skema ini diharapkan dapat mempercepat distribusi pendapatan ke kas daerah Kabupaten/Kota tanpa harus melalui birokrasi bagi hasil yang panjang di tingkat Provinsi. UU HKPD mulai berlaku efektif sejak 5 Januari 2025 setelah tiga tahun masa transisi.

UU HKPD disusun untuk mendorong efisiensi alokasi sumber daya nasional melalui tata hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang transparan, akuntabel, serta berkeadilan, dengan penekanan pada penguatan kemandirian fiskal daerah melalui PAD. Pendapatan asli daerah

³ Anggoro, D. D., dkk. (2023). *Pajak Daerah Dan Restribusi Daerah Dalam Kebijakan Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah*. Malang: UB Press. hal.111.

⁴ Hutagalung, E. M. **Op.cit.** hal. 116

⁵ Kimal. (2025). Opsen Pajak: Strategi Piggyback Tax Untuk Meningkatkan PAD Tanpa Beban Tambahan. Citra Global Consulting. <https://citraglobalconsulting.com/opsen-pajak/>(diakses pada tanggal 4 maret 2026 jam 15.32 WIB).

diperoleh secara langsung melalui mekanisme pajak, retribusi, atau pungutan resmi lainnya yang dibebankan kepada masyarakat,⁶ sehingga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mendanai pelayanan publik. UU HKPD berdiri berlandaskan pada 4 pilar, yaitu: mengembangkan sistem pajak daerah yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien; mengembangkan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal melalui Transfer ke Daerah (TKD) dan pembiayaan utang daerah; serta harmonisasi kebijakan fiskal untuk layanan publik yang optimal dan kesinambungan fiskal jangka panjang.⁷

UU HKPD menggeser paradigma dari Dana Bagi Hasil (DBH) menuju otoritas pemungutan daerah dan skema opsen yang lebih terukur. UU HKPD memberikan nuansa reformatif, khususnya terhadap pola hubungan keuangan antara pusat dan daerah, di mana muatan materinya memadukan pengaturan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dengan penguatan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.⁸ Perubahan ini bukan sekedar perubahan teknis administratif semata karena mengubah cara daerah menghitung dan memproyeksikan pendapatan dari sektor kendaraan bermotor, sehingga berdampak langsung pada struktur APBD provinsi maupun kabupaten/kota.

⁶ Yasin, B. & Mangar, I. (2026). Evaluasi Penegakan Hukum Terhadap Penyalahgunaan Keuangan Daerah. *JURNAL HUKUM SASANA* 12, no. 1: 34–42. <https://doi.org/10.31599/sasana.v12i1.4704>.

⁷ Anggoro, D. D., dkk. (2023). *Op.Cit.* hal. 13.

⁸ Meinarsari, A. A., & Nursadi, H. (2022). Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah: Sentralisasi Atau Desentralisasi. *Jurnal Syntax Literate* 7. <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i8.9120>.

Namun, dalam tataran implementasi di Provinsi Jawa Tengah, transisi menuju sistem Opsen ini menimbulkan dinamika hukum yang cukup kompleks. Implementasi mekanisme opsen PKB tersebut tidak dapat dilepaskan dari kompleksitas tatanan normatif yang berlapis, mulai dari UU HKPD sebagai norma tertinggi, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Restribusi Daerah sebagai norma pelaksana, hingga Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai instrumen hukum operasional di tingkat daerah. Keberadaan ketiga norma tersebut secara teoritis membentuk satu sistem normatif yang terpadu sesuai asas hierarki peraturan perundang-undangan (*lex superior derogat legi inferiori*). Namun, dalam praktiknya, tegangan normatif muncul berupa definisi operasional yang tidak seragam, prosedur pemungutan yang berbeda, pembagian kewenangan administratif yang kabur, serta potensi konflik antara norma *lex generalis* dan *lex specialis* yang apabila tidak diselesaikan secara sistematis akan menciptakan ketidakpastian hukum bagi wajib pajak maupun aparat pemungut pajak. Kondisi ini bertentangan dengan asas kepastian pajak Adam Smith, bahwa pajak yang baik harus pasti dan tidak sewenang-wenang, di mana waktu pembayaran, cara pembayaran, dan jumlah yang harus dibayar semuanya harus jelas dan terang bagi wajib pajak maupun aparat pemungut.⁹

⁹ Saptono, P. B., dkk. (2021). General Tax Provisions and Procedures Issues on the Omnibus Law in Indonesia. *International Journal of Scientific and Research Publications (IJSRP)*. <https://doi.org/10.29322/ijsrp.11.09.2021.p11744>.

Teori jenjang norma Hans Kelsen menetapkan bahwa norma hukum yang lebih rendah harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan norma di atasnya. Validitas suatu norma selalu berakar pada norma yang lebih tinggi dalam suatu tatanan hukum yang berjenjang.¹⁰ Karena itu, PP No. 35 Tahun 2023 dan Perda Jateng No. 12 Tahun 2023 seharusnya secara konsisten mencerminkan dan mengoperasionalkan amanat UU HKPD tanpa menciptakan kekosongan hukum maupun pertentangan norma. Harmonisasi ketiga lapisan norma dalam tata cara pemungutan opsen PKB menjadi persoalan yang relevan, baik untuk pengembangan hukum pajak daerah maupun hukum perundang-undangan.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, jumlah kendaraan bermotor terdaftar di provinsi ini melampaui 17,8 juta unit, menempatkannya sebagai salah satu basis pajak kendaraan terbesar secara nasional.¹¹ Dengan tarif opsen PKB pada batas maksimal 66 persen, potensi penerimaan tambahan bagi 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah mencapai triliunan rupiah per tahun yang merupakan sebuah nilai strategis yang menjadikan implementasi opsen PKB sebagai salah satu variabel penentu kemandirian fiskal daerah di kawasan ini. Namun demikian, potensi fiskal yang besar ini tidak otomatis terealisasi tanpa landasan normatif yang kohesif dan mekanisme kelembagaan yang siap.

¹⁰ Nabillah, T., dkk. (2025). Hakikat Keilmuan Hukum Sistem Civil Law Dalam Perspektif Teori Hukum Murni. *Legalita*. <https://doi.org/10.47637/legalita.v7i2.2003>.

¹¹ Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah. (2023). Provinsi Jawa Tengah Dalam Angka 2023. <https://jateng.bps.go.id/publication/2023/02/28/jawa-tengah-dalam-angka-2023.html> (diakses pada tanggal 4 maret 2026 jam 16.02 WIB).

Permasalahan muncul ketika opsen berlaku secara penuh pada 2026. Kenaikan nominal PKB akibat penerapan Opsen 66% memicu polemik mengenai keadilan beban fiskal di tengah pemulihan ekonomi yang belum stabil. Ketegangan hukum semakin terlihat ketika Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mencoba melakukan mitigasi dampak ekonomi melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 973.1/42 tahun 2024 tentang Pemberian Pengurangan Atas Pokok Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor. Pada tahun 2025, melalui Keputusan Gubernur, diluncurkan berbagai program keringanan seperti "Program Jateng Merah Putih" yang memberikan diskon pokok pajak. Namun, ketika program relaksasi tersebut berakhir atau dicabut pada tahun 2026, nilai pajak melonjak tajam. Fenomena ini menunjukkan bahwa pemenuhan rasa keadilan masyarakat bertumpu pada diskon administratif yang temporer, bukan pada norma permanen di dalam Perda.

Dampaknya terlihat pada angka kepatuhan pajak. Sebelum opsen diterapkan, lebih dari 80 persen kendaraan terdaftar membayar PKB tepat waktu. Angka itu turun ke sekitar 77 persen pada 2024, lalu sekitar 70 persen setelah opsen berlaku pada 2025. Dari sekitar 16 juta kendaraan terdaftar di Jawa Tengah, sekitar 4,7 juta unit tercatat menunggak.¹² DDTC News

¹² Badan Pengelola Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah. (2024). https://website.bapenda.jatengprov.go.id/p/2798/target_dan_realisasi_pendapatan_daerah_tahun_anggaran_2024%0A (diakses pada tanggal 4 maret 2026 jam 16.23 WIB).

melaporkan bahwa banyak wajib pajak memilih menahan pembayaran dan menunggu program pemutihan berikutnya.¹³

Kondisi tersebut menimbulkan persoalan serius terhadap Asas Kepastian Hukum. Peraturan yang baik harus bisa diprediksi dan tidak menciptakan standar ganda. Ketika program relaksasi berulang digunakan untuk menutupi tingginya tarif dalam Perda, wajib pajak tidak pernah tahu berapa beban pajak rill jangka panjang mereka. Selain itu, aspek Harmonisasi Peraturan Daerah juga dipertanyakan; apakah sinkronisasi antara UU HKPD, PP Nomor 35 Tahun 2023, dan Perda Jawa Tengah No. 12 Tahun 2023 sudah berjalan selaras secara vertikal, ataukah terdapat celah norma yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat maupun daerah itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, diperlukan sebuah kajian mendalam mengenai bagaimana implementasi sinkronisasi aturan tersebut dilakukan dan apakah kebijakan pemungutan Opsen di Jawa Tengah menjamin kepastian hukum. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Analisis Yuridis Skema *Piggyback Tax* Dalam Opsen Pajak Kendaraan Bermotor: Harmonisasi Norma Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Kepastian Hukum Bagi Wajib Pajak di Provinsi Jawa Tengah”**.

¹³ Asmarani, N. G. C. (2020). Banyak Keluhan Soal Respon PKB, Begini Respon Bapenda Jateng, DDTC News. <https://news.ddtc.co.id/berita/daerah/1817334/banyak-keluhan-soal-kenaikan-pkb-begini-respons-bapenda-jateng> (diakses pada tanggal 4 maret 2026 jam 19.17 WIB).

B. Rumusan Masalah

Berkenaan dengan latar belakang yang sudah dipaparkan di atas maka dapat ditemukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana harmonisasi norma antara UU HKPD, PP No. 35 Tahun 2023, dan Perda Jawa Tengah No. 12 Tahun 2023 dalam mengatur tata cara pemungutan Opsen PKB untuk menjamin asas kepastian hukum?
2. Apakah kebijakan relaksasi pajak melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 973.1/42 tahun 2024 berimplikasi pada ketidakpastian hukum wajib pajak pasca berlakunya skema Opsen PKB secara penuh?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diharapkan dapat dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui harmonisasi norma antara UU HKPD, PP No. 35 Tahun 2023, dan Perda Jawa Tengah No. 12 Tahun 2023 dalam mengatur tata cara pemungutan Opsen PKB untuk menjamin asas kepastian hukum.
2. Untuk mengetahui kebijakan relaksasi pajak melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 973.1/42 tahun 2024 berimplikasi pada ketidakpastian hukum wajib pajak pasca berlakunya skema Opsen PKB secara penuh.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, diantaranya sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah keilmuan mengenai Hukum Pajak mengenai implementasi opsen sebagai bentuk *local taxing power* dan penerapan Asas Kepastian Hukum dalam kebijakan fiskal daerah yang dinamis, terutama saat terjadi transisi regulasi.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi acuan bagi pembentuk peraturan dalam menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda No. 12 Tahun 2023 agar pemungutan Opsen PKB tetap berorientasi pada keadilan masyarakat. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan evaluasi dalam merumuskan kebijakan teknis agar tetap memiliki landasan hukum yang kuat dan tidak mencederai prinsip kepastian hukum bagi wajib pajak. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan edukasi dan pemahaman hukum bagi masyarakat mengenai struktur baru PKB pasca UU HKPD, sehingga dapat memahami hak kewajibannya secara jelas.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif. Penelitian yang pokok kajiannya mengenai norma atau kaidah

dalam masyarakat yang dijadikan sebagai acuan perilaku setiap orang.¹⁴

Peter Mahmud Marzuki, berpendapat bahwa penelitian hukum normatif merupakan sebuah proses guna menemukan suatu prinsip-prinsip, aturan, ataupun doktrin hukum untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang sedang dihadapi.¹⁵

2. Metode Pendekatan

- 1) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mempelajari semua undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan masalah hukum, sehingga dapat ditemukan dasar-dasar dan prinsip hakikat keberadaan,¹⁶ landasan filosofis, serta tujuan pembuatan undang-undang tersebut. terkait dengan masalah hukum yang sedang diteliti. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antar Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.¹⁷
- 2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum untuk mengoperasionalisasikan

¹⁴ Balqish Az-Zahra S. (2024). Pahami Perbedaan Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris. *Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*. <https://uptjurnal.umsu.ac.id/pahami-perbedaan-penelitian-hukum-normatif-dan-empiris/>.

¹⁵ Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Jakarta: Kencana Prenada.

¹⁶ Miharja, M. (2023). *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. CV Cendekis Press.

¹⁷ **Ibid.** hal. 93

konsep kepastian hukum, harmonisasi norma, dan otonomi fiskal sebagai parameter analisis.¹⁸

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat.¹⁹

Bahan hukum primer yang berhubungan dengan isu yang diteliti, diantaranya:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD)
- c. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Restribusi Daerah
- d. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah
- e. Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 973.1/42 tahun 2024 tentang Pemberian Pengurangan Atas Pokok Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

2) Bahan Hukum Sekunder

¹⁸ Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*.

¹⁹ Soekanto, Soerjono. (2020). *Pengantar Penelitian Hukum* (Cetakan ke-3). Jakarta: Universitas Indonesia Press. hal. 52.

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.²⁰ Meliputi buku, kamus hukum, jurnal hukum, dan artikel sebelumnya yang membahas topik serupa dengan penelitian yang sedang dilaksanakan.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti KBBI.

4. Proses Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu pengumpulan data yang dilakukan menggunakan bahan-bahan tertulis seperti undang-undang, buku, jurnal, dan bahan tertulis lainnya sebagai alat untuk melakukan penelitian. Setelah itu, data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif untuk memahami hubungan antara peraturan hukum, konsep hukum, serta relevansinya terhadap isu Opsen PKB dan kepastian hukum.

5. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan analisis bahan hukum penalaran deduktif dan interpretasi hukum. Penalaran deduktif adalah proses logis yang dimulai dengan premis umum yang diterima sebagai kebenaran, yang darinya ditarik kesimpulan khusus.²¹ Peneliti menganalisis aturan dan prinsip hukum yang

²⁰ **Ibid.** hal. 52.

²¹ Sriyanti, Rini. dkk. (2024). Penalaran Deduktif, Induktif Dan Bahasa Dalam Penulisan Ilmiah. *Review Pendidikan Dan Pengajaran* 7. no. 4: 16818–24.

bersifat umum terkait asas kepastian hukum dan aturan mengenai tata cara pemungutan pajak. Setelah itu, menarik kesimpulan yang bersifat khusus tentang pentingnya kepastian hukum dan harmonisasi peraturan pemungutan pajak opsen. Peneliti juga menggunakan interpretasi hukum yang mencakup empat varian: gramatikal (memahami makna teks norma), sistematis (menguji konsistensi norma dalam sistem perundang-undangan secara keseluruhan), historis (mengkaji *travaux preparatoires* dan naskah akademik UU HKPD), dan teleologis (menafsirkan norma berdasarkan tujuan yang hendak dicapai pembentuk undang-undang). Pendekatan ini menghubungkan dasar hukum dan konsep secara logis, sehingga memperoleh pemahaman yang jelas dan terstruktur mengenai landasan hukum serta problematika dalam sistem penarikan opsen PKB di Jawa Tengah.

F. Sistematika Penulisan

Secara umum, penelitian ini terdiri dari empat (4) bab, dengan penjelasan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bagian pertama terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bagian kedua menjelaskan tentang landasan teori dan konseptual yang digunakan sebagai kerangka analisis, meliputi konsep

piggyback tax, teori harmonisasi norma, dan teori kepastian hukum.

BAB III : PEMBAHASAN

Bagian penjelasan menjawab dari rumusan masalah yang diteliti yaitu: harmonisasi norma antara UU HKPD, PP No. 35 Tahun 2023, dan Perda Jawa Tengah No. 12 Tahun 2023 dalam mengatur tata cara pemungutan opsen PKB untuk menjamin asas kepastian hukum dan kebijakan relaksasi pajak melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah berimplikasi pada ketidakpastian hukum wajib pajak pasca berlakunya skema opsen PKB secara penuh.

BAB IV : PENUTUP

Bagian keempat merupakan penutup yang memuat kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.