

Kekosongan Norma Penyelesaian Sengketa Fiskal dalam Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah: Analisis Kepastian Hukum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022

Muslim¹, Kms. Novyar Satriawan Fikri², Bambang Sasmita Adi Putra³

^{1,2,3} Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indragiri

muslimtembilahan79@gmail.com¹, novyarsatriawan3@gmail.com², bambangsasmitaadiputra@gmail.com³

Published: July, 2026

ABSTRACT

Law Number 1 of 2022 on Financial Relations between the Central and Regional Governments was enacted as a reform of national fiscal governance, yet it does not explicitly regulate fiscal dispute resolution between central and regional governments. This study analyzes the form and location of the norm vacuum in this regulation, its juridical implications for legal certainty, and formulates an ideal regulatory framework within the concept of the rule of law. The study employs a normative legal method using statute and conceptual approaches, analyzed qualitatively through deductive reasoning applied to primary, secondary, and tertiary legal materials. Findings reveal that the norm vacuum spans three dimensions absence of provisions defining dispute forms, absence of a competent adjudicating institution, and absence of binding procedures resulting in weakened protection of regional fiscal rights, vertical norm conflicts, and accountability complexity from layered authority structures. The study recommends establishing an adjudicative, final fiscal dispute forum, reinforcing norm hierarchy, providing non-litigation alternatives, and restructuring fiscal authority across government levels to ensure legal certainty.

Keywords: *Central-Regional Financial Relations; Fiscal Dispute; Legal Certainty; Norm Vacuum*

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum menganut prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memberikan wewenang kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri melalui otonomi daerah dan tugas pembantuan (Huda, 2021). Pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sebab kemandirian fiskal daerah menjadi penopang utama efektivitas pemerintahan, pemerataan pembangunan, dan pelayanan publik. Guna memperkuat kerangka hubungan keuangan tersebut, pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) sebagai wujud reformasi tata kelola fiskal nasional yang menyatukan pengaturan pajak daerah, retribusi daerah, transfer ke daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah dalam satu regulasi yang lebih terpadu (*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah*, 2022). Kelahiran UU HKPD dimaksudkan untuk menekan ketimpangan fiskal antardaerah, memperbaiki kualitas belanja daerah, serta menyelaraskan kebijakan fiskal nasional dan daerah secara menyeluruh.

Kendati demikian, praktik penerapan UU HKPD masih menyisakan persoalan hukum yang signifikan, terutama terkait ketiadaan mekanisme baku dalam menyelesaikan sengketa fiskal yang timbul antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sengketa semacam ini dapat lahir dari perbedaan tafsir maupun praktik pelaksanaan kewenangan keuangan daerah, misalnya dalam hal transfer ke daerah, pembagian dana bagi hasil, maupun pengawasan kebijakan pajak daerah. Sayangnya, UU HKPD belum merumuskan secara tegas bentuk sengketa, lembaga yang berwenang mengadili, prosedur, maupun upaya hukum yang tersedia bagi para pihak yang bersengketa. Ketidadaan

pengaturan yang jelas ini merepresentasikan apa yang dalam ilmu perundang-undangan disebut sebagai kekosongan norma atau *norm vacuum*, yakni suatu keadaan ketika regulasi belum mengatur persoalan hukum yang semestinya diatur demi menjamin kepastian hukum (Indrati, 2020). Kekosongan semacam ini berpotensi membuka ruang ketidakjelasan mengenai pihak yang berwenang menyelesaikan sengketa serta akibat hukum yang timbul darinya, dan pada gilirannya dapat memicu disharmonisasi hubungan pusat-daerah serta dominasi kewenangan pemerintah pusat dalam pengambilan kebijakan fiskal.

Kajian akademik mengenai hubungan keuangan pusat dan daerah sesungguhnya terus berkembang seiring dinamika desentralisasi fiskal di Indonesia. Meinarsari dan Nursadi misalnya menemukan bahwa UU HKPD memperlihatkan kecenderungan penguatan peran pemerintah pusat dalam mengawasi kebijakan fiskal daerah demi menjaga stabilitas fiskal nasional, tanpa disertai penguatan mekanisme penyelesaian konflik antarlembagaan (Mertokusumo, 2005). Senada dengan itu, Sukhoya menegaskan bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah dalam UU HKPD masih menitikberatkan pada aspek administratif dan pengelolaan fiskal daerah, sementara mekanisme penyelesaian sengketa belum diatur secara komprehensif (Sukhoya, 2023). Kajian lain oleh Fadli menyoroti potensi disharmonisasi kewenangan fiskal akibat belum jelasnya batas kewenangan dan mekanisme penyelesaian konflik antara pusat dan daerah pascapemberlakuan UU HKPD (Fadli, 2023). Ragam kajian tersebut menunjukkan bahwa penelitian terdahulu umumnya masih terpusat pada isu desentralisasi fiskal, efektivitas pengelolaan keuangan daerah, dan penguatan pengawasan pemerintah pusat, sedangkan kajian khusus mengenai kekosongan norma penyelesaian sengketa fiskal dalam UU HKPD serta implikasinya terhadap kepastian hukum masih sangat terbatas. Kesenjangan penelitian atau *research gap* inilah yang menjadi titik pijak artikel ini, sekaligus menjadi landasan kebaruan atau *novelty* yang ditawarkan, yakni analisis normatif yang secara spesifik membedah bentuk kekosongan norma, implikasi yuridisnya terhadap kepastian hukum, dan formulasi pengaturan ideal bagi penyelesaian sengketa fiskal pusat-daerah.

Dalam perspektif teori kepastian hukum, regulasi seharusnya memuat aturan yang jelas, tegas, dan konsisten agar tercipta ketertiban serta perlindungan hukum bagi setiap pihak yang terlibat, termasuk lembaga negara. Ketidaktegasan UU HKPD dalam mengatur penyelesaian sengketa fiskal justru bertentangan dengan prinsip tersebut, karena membuka peluang multitafsir dan konflik kewenangan dalam praktik pelaksanaan kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari sudut pandang hukum administrasi negara, setiap kewenangan pemerintahan idealnya memiliki dasar yang jelas dalam peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan penyalahgunaan maupun konflik kewenangan antarlembaga. Atas dasar itu, urgensi mengkaji secara mendalam kekosongan norma penyelesaian sengketa fiskal dalam UU HKPD menjadi semakin nyata, mengingat persoalan ini berkaitan langsung dengan keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini disusun untuk menjawab tiga permasalahan pokok, yaitu bagaimana bentuk dan letak kekosongan norma dalam pengaturan penyelesaian sengketa fiskal dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; bagaimana implikasi yuridis dari kekosongan norma tersebut terhadap kepastian hukum dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; serta bagaimana formulasi pengaturan yang ideal dalam penyelesaian sengketa fiskal untuk menjamin kepastian hukum dalam kerangka negara hukum. Merujuk pada rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk dan letak kekosongan norma dalam pengaturan penyelesaian sengketa fiskal dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; menganalisis implikasi yuridis dari kekosongan norma tersebut terhadap kepastian hukum dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; serta merumuskan formulasi pengaturan yang ideal dalam penyelesaian sengketa fiskal guna menjamin kepastian hukum dalam kerangka negara hukum. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan memperkaya kajian ilmu hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan hukum keuangan negara, khususnya terkait konsep kekosongan norma dan kepastian hukum dalam hubungan fiskal pusat-daerah; sedangkan secara praktis, hasil penelitian diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah pusat dan daerah dalam menyempurnakan regulasi, sekaligus menjadi rujukan bagi

akademisi, mahasiswa, dan masyarakat luas dalam memahami pentingnya kepastian hukum bagi tata kelola fiskal yang adil, transparan, dan akuntabel.

PENELITIAN TERDAHULU YANG RELEVAN

Kajian mengenai hubungan keuangan pusat dan daerah bukanlah topik baru dalam ranah hukum tata negara dan hukum administrasi negara, sehingga penelusuran terhadap studi-studi terdahulu menjadi penting untuk memetakan posisi serta kebaruan penelitian ini. Meinarsari dan Nursadi dalam kajiannya bertajuk arah baru hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menyimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 justru memperkuat peran pemerintah pusat dalam mengawasi kebijakan fiskal daerah melalui harmonisasi pengaturan pajak dan retribusi daerah, namun penelitian tersebut tidak menyinggung sama sekali mekanisme penyelesaian sengketa yang mungkin timbul dari relasi kewenangan fiskal tersebut. Temuan ini memperlihatkan bahwa penguatan kewenangan pusat yang tidak diimbangi kejelasan forum penyelesaian konflik berpotensi menciptakan ketidakseimbangan hubungan kelembagaan antara pusat dan daerah.

Sejalan dengan hal tersebut, Sukhoya melalui studinya mengenai aspek hukum hubungan keuangan pusat dan daerah dalam peraturan perundang-undangan menegaskan bahwa UU HKPD masih condong mengatur dimensi administratif dan teknis pengelolaan fiskal daerah, sementara persoalan penyelesaian sengketa fiskal antarlembaga pemerintahan belum diatur secara komprehensif dan sistematis. Penelitian ini mengonfirmasi adanya persoalan normatif dalam regulasi hubungan keuangan pusat-daerah, tetapi belum menguraikan secara spesifik bentuk kekosongan norma maupun implikasinya terhadap prinsip kepastian hukum, sehingga ruang kajian tersebut tetap terbuka untuk didalami lebih jauh.

Kajian lanjutan yang dilakukan Nursadi mengenai politik hukum hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah pascaberlakunya UU HKPD menjelaskan bahwa pembentukan regulasi tersebut pada dasarnya diarahkan untuk memperkuat sinkronisasi kebijakan fiskal nasional dan daerah, meski dalam praktiknya masih menyisakan potensi ketidakseimbangan kewenangan karena absennya pengaturan yang tegas mengenai penyelesaian sengketa fiskal (Nursadi, 2023). Argumentasi ini memperkuat premis bahwa persoalan sinkronisasi kebijakan fiskal tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan mekanisme hukum yang jelas ketika terjadi perselisihan kewenangan.

Di sisi lain, kajian dalam ranah hukum keuangan negara oleh Tjandra menekankan bahwa setiap pengaturan mengenai keuangan negara semestinya menjamin kepastian hukum, termasuk dalam hal penyelesaian konflik kewenangan antarlembaga pemerintahan, namun kajian tersebut masih bersifat umum dan belum menyoroti secara spesifik konteks sengketa fiskal dalam kerangka UU HKPD (Tjandra, 2021). Pandangan ini memberikan landasan konseptual penting mengenai keterkaitan antara tata kelola keuangan negara dan kepastian hukum, meskipun belum diaplikasikan pada objek penelitian yang lebih sempit dan kontekstual.

Kajian Fadli mengenai politik hukum pengelolaan hubungan keuangan pusat dan daerah pascaberlakunya UU HKPD turut menyoroti bahwa pembentukan regulasi tersebut diarahkan untuk mewujudkan sinkronisasi kebijakan fiskal nasional dan daerah, tetapi implementasinya masih dibayangi potensi disharmonisasi kewenangan akibat belum jelasnya batas kewenangan serta mekanisme penyelesaian konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Terakhir, penelitian Setiawan mengenai kepastian hukum dalam sistem desentralisasi di Indonesia menegaskan bahwa ketidakjelasan norma dalam pengaturan kewenangan antarlembaga pemerintahan berpotensi menimbulkan multitafsir serta konflik kewenangan yang berkepanjangan (Setiawan, 2021).

Berdasarkan pemetaan atas keenam penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kajian-kajian sebelumnya secara umum masih berfokus pada isu desentralisasi fiskal, penguatan pengawasan pemerintah pusat terhadap kebijakan fiskal daerah, dan sinkronisasi kebijakan fiskal nasional-daerah, tanpa secara spesifik mengurai kekosongan norma penyelesaian sengketa fiskal dalam UU HKPD beserta implikasi yuridisnya terhadap kepastian hukum. Kondisi inilah yang menegaskan *novelty* dari penelitian ini, yakni analisis normatif yang berfokus pada bentuk kekosongan norma, dampak yuridisnya terhadap kepastian hukum, serta formulasi pengaturan ideal bagi penyelesaian sengketa fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif (*legal research*), yaitu suatu penelitian yang menitikberatkan kajiannya pada norma-norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta literatur hukum lainnya, dengan tujuan menemukan asas hukum, konsep hukum, dan menganalisis ada tidaknya kesenjangan atau kekosongan norma dalam suatu sistem hukum yang berlaku (Marzuki, 2021). Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis, yakni memaparkan secara sistematis ketentuan hukum yang mengatur hubungan keuangan pusat dan daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, kemudian menganalisisnya guna menemukan bentuk kekosongan norma dalam mekanisme penyelesaian sengketa fiskal serta implikasinya terhadap kepastian hukum.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas dua jenis, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji seluruh regulasi yang berkaitan dengan hubungan keuangan pusat dan daerah, terutama UU HKPD, guna melihat sejauh mana pengaturan penyelesaian sengketa fiskal telah maupun belum diatur secara tegas. Sementara itu, pendekatan konseptual dipakai untuk memahami konsep-konsep hukum yang relevan, seperti kepastian hukum, kewenangan pemerintahan, dan kekosongan norma, yang menjadi landasan analisis dalam penelitian ini (Susanti, 2022).

Bahan hukum yang digunakan meliputi tiga jenis, yaitu bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, serta regulasi lain yang relevan; bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat para pakar hukum; serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum sebagai penunjang pemahaman bahan primer dan sekunder. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelusuri, membaca, dan mengkaji berbagai literatur hukum yang relevan dengan objek penelitian. Adapun analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif normatif, dengan cara menginterpretasikan norma hukum yang ada, mengidentifikasi letak kekosongan norma, dan menarik kesimpulan melalui penalaran hukum deduktif dari aturan yang bersifat umum menuju permasalahan yang bersifat khusus.

Bentuk dan Letak Kekosongan Norma dalam Pengaturan Penyelesaian Sengketa Fiskal dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pada dasarnya lahir sebagai konsolidasi dari berbagai pengaturan yang sebelumnya tersebar dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Regulasi ini secara substantif mengatur pemberian sumber penerimaan daerah melalui pajak dan retribusi, pengelolaan Transfer ke Daerah, pengelolaan belanja daerah, pembiayaan daerah, serta sinergi kebijakan fiskal nasional, sebagaimana tergambar dari ruang lingkup pengaturannya yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dana Desa. Kajian normatif atas UU HKPD menunjukkan bahwa regulasi ini telah memberikan pedoman teknis yang cukup rinci bagi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya, termasuk memberikan dasar hukum bagi pemerintah pusat untuk mentransfer dana kepada pemerintah daerah, meskipun masih terdapat persoalan sinergis dalam peraturan perundang-undangan, khususnya berkaitan dengan persentase yang bersifat rigid dalam penghitungan transfer dana kepada daerah dengan status otonomi khusus (Wijayanti et al., 2026).

Temuan tersebut menjadi pijakan awal yang penting untuk memahami bahwa UU HKPD, meskipun komprehensif dalam mengatur aspek teknis-administratif keuangan daerah, tetap memiliki area-area yang belum diatur secara memadai, dan salah satu area tersebut adalah mekanisme penyelesaian sengketa fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekosongan norma dalam konteks ini dapat ditelaah lebih jauh melalui perbandingan dengan pengaturan retribusi perizinan tertentu dalam UU HKPD, yang menunjukkan bahwa perubahan kebijakan fiskal dalam

undang-undang ini tidak berdiri sendiri, melainkan berkaitan erat dengan regulasi lain seperti Undang-Undang Cipta Kerja. Kajian mengenai politik hukum pengaturan retribusi perizinan menemukan bahwa UU HKPD mencabut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sekaligus mengatur retribusi baru seperti Persetujuan Bangunan Gedung, Penggunaan Tenaga Kerja Asing, dan Pengelolaan Pertambangan, yang pada praktiknya menyebabkan reduksi kewenangan otonomi daerah karena sejumlah izin yang menjadi basis pungutan retribusi daerah ditarik ke tingkat pemerintah pusat (Winata & Tome, 2025).

Perubahan kewenangan semacam ini secara langsung berpotensi memunculkan sengketa fiskal, sebab daerah yang kehilangan basis pungutan retribusinya dapat mempersoalkan keabsahan penarikan kewenangan tersebut, sedangkan UU HKPD sendiri tidak menyediakan forum atau prosedur baku untuk menyelesaikan perselisihan semacam itu. Dengan demikian, letak kekosongan norma tidak hanya terdapat pada ranah normatif UU HKPD secara internal, tetapi juga pada titik pertemuan antara UU HKPD dengan regulasi sektoral lain yang saling berkaitan namun belum terintegrasi dalam satu mekanisme penyelesaian sengketa yang jelas. Persoalan kekosongan norma ini menjadi semakin nyata apabila dibandingkan dengan pengaturan penyelesaian sengketa pada sektor fiskal lain yang justru telah memiliki forum litigasi yang jelas, seperti Pengadilan Pajak.

Kajian terhadap norma penyelesaian sengketa di Pengadilan Pajak menemukan bahwa pada tahap pra-persidangan gugatan, pengaturan norma mengenai jangka waktu sudah dilakukan secara jelas sesuai Pasal 81 Undang-Undang Pengadilan Pajak, namun pada tahap pemeriksaan persidangan sampai dengan pengucapan putusan, pengaturan jangka waktu yang jelas belum sepenuhnya terwujud, sehingga sejumlah putusan pada praktiknya melampaui jangka waktu yang telah ditentukan (Subagyo & Sufiarina, 2025). Perbandingan ini penting untuk menunjukkan bahwa bahkan pada sektor fiskal yang telah memiliki forum penyelesaian sengketa formal sekalipun, kepastian hukum belum dapat diwujudkan secara utuh apabila norma pengaturannya tidak lengkap dan konsisten pada setiap tahapannya. Jika forum yang sudah eksis seperti Pengadilan Pajak masih menyisakan kekosongan norma pada aspek jangka waktu, maka sengketa fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka UU HKPD yang bahkan belum memiliki forum penyelesaian sengketa sama sekali berada dalam kondisi kekosongan norma yang jauh lebih fundamental, yakni pada tingkat ketiadaan kelembagaan (*institutional vacuum*), bukan sekadar ketiadaan pengaturan teknis semata.

Bentuk kekosongan norma tersebut juga tampak jelas ketika sengketa fiskal muncul dari relasi pembiayaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di luar mekanisme transfer reguler, misalnya dalam pelaksanaan program pinjaman dana Pemulihan Ekonomi Nasional. Kajian mengenai model penyelesaian sengketa pinjaman dana Pemulihan Ekonomi Nasional oleh pemerintah daerah menemukan bahwa meskipun pelaksanaan pinjaman tersebut berlandaskan pada berbagai regulasi seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020, tetap muncul berbagai sengketa akibat wanprestasi, lemahnya pengawasan, hingga perbedaan interpretasi kontrak, yang penyelesaiannya harus ditempuh melalui jalur litigasi maupun non-litigasi termasuk Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan.

Fenomena ini memperlihatkan bahwa persoalan kekosongan norma penyelesaian sengketa fiskal bukan hanya menyangkut hubungan keuangan reguler antara pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam UU HKPD, melainkan juga meluas ke berbagai instrumen pembiayaan daerah lainnya, di mana forum penyelesaian sengketa yang tersedia bersifat parsial, tersebar pada berbagai regulasi sektoral, dan tidak terintegrasi dalam satu kerangka hukum yang komprehensif khusus untuk sengketa fiskal pusat-daerah. Kekosongan norma dalam UU HKPD juga perlu dilihat dalam konteks yang lebih luas, yakni dinamika hubungan pusat dan daerah yang senantiasa berubah sesuai konfigurasi kelembagaan yang berlaku. Kajian mengenai dinamika sentralisasi dan desentralisasi di Indonesia pasca penguatan status provinsi sebagai daerah otonom menemukan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengonfigurasi ulang hubungan pusat-daerah menjadi model *recentralization through rescaling*, yang dicirikan oleh struktur kelembagaan hibrid di mana provinsi berperan ganda sebagai daerah otonom sekaligus wakil pemerintah pusat, serta mekanisme *soft recentralization* melalui Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria, Dana Alokasi Khusus, dan

sistem informasi terpusat yang pada praktiknya membatasi ruang kebijakan kabupaten/kota (Sukhoyya, 2023).

Konfigurasi kelembagaan yang bersifat hibrid dan berlapis semacam ini semakin memperumit persoalan sengketa fiskal, sebab ketidakjelasan mengenai lembaga mana yang berwenang menyelesaikan sengketa antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota menjadi bertambah kompleks ketika struktur kewenangan itu sendiri tidak sepenuhnya tunggal dan hierarkis, melainkan bersifat multilevel governance yang saling tumpang tindih. Kompleksitas kelembagaan tersebut diperparah oleh persoalan disharmoni kebijakan sektoral yang kerap terjadi pasca-desentralisasi. Kajian mengenai dinamika hubungan pusat dan daerah dalam sinkronisasi kebijakan sektoral menemukan bahwa disharmoni kebijakan sektoral timbul akibat tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang penyelesaiannya selama ini lebih banyak ditempuh melalui mekanisme koordinasi administratif dan penyesuaian peraturan, bukan melalui forum hukum formal yang mengikat.

Pendekatan koordinatif semacam ini, meskipun dapat meredakan konflik dalam jangka pendek, tidak memberikan kepastian hukum jangka panjang karena tidak menghasilkan norma hukum yang mengikat dan dapat dijadikan rujukan baku ketika sengketa serupa terulang di masa mendatang. Dengan demikian, bentuk kekosongan norma dalam UU HKPD dapat dipetakan pada tiga dimensi utama, yaitu ketiadaan pengaturan mengenai bentuk atau kategorisasi sengketa fiskal itu sendiri, ketiadaan lembaga yang secara eksplisit diberi kewenangan mengadili sengketa fiskal pusat-daerah, dan ketiadaan prosedur formal yang mengikat sebagai pengganti mekanisme koordinasi administratif yang selama ini digunakan secara ad hoc. Persoalan kekosongan norma semacam ini bukan hanya fenomena khas Indonesia, melainkan juga dijumpai pada level hukum internasional ketika suatu instrumen hukum bersifat fleksibel dan tidak menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa yang tegas.

Kajian mengenai potensi dan mekanisme penyelesaian sengketa dalam implementasi Paris Agreement terhadap energi terbarukan di Indonesia menemukan bahwa karakter fleksibel dari Paris Agreement membuka ruang perbedaan penafsiran yang dapat memicu sengketa, baik antarnegara, sengketa investor-negara, maupun dalam kerangka Organisasi Perdagangan Dunia, sementara mekanisme penyelesaian sengketa sendiri bersifat fasilitatif dan non-adjudikatif. Analogi ini relevan untuk memahami persoalan sengketa fiskal pusat-daerah, sebab UU HKPD sebagai instrumen hukum domestik juga memiliki karakter fleksibel dalam banyak pasalnya, sehingga tanpa mekanisme penyelesaian sengketa yang tegas dan bersifat adjudikatif, potensi konflik penafsiran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan terus terbuka dan hanya dapat diselesaikan melalui pendekatan fasilitatif yang tidak memberikan kepastian hukum yang memadai.

Kekosongan norma tersebut juga dapat ditelaah dari sisi *ratio legis* pembentukan UU HKPD itu sendiri, yang pada dasarnya lebih diarahkan untuk menata ulang sumber-sumber penerimaan dan mekanisme transfer keuangan daerah, bukan untuk mengantisipasi timbulnya perselisihan kewenangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kondisi ini tampak jelas dari persoalan persentase yang bersifat kaku dalam penghitungan transfer dana kepada daerah dengan status otonomi khusus, yang pada praktiknya menimbulkan persoalan sinergis dengan peraturan perundang-undangan lain tanpa disertai forum untuk memperdebatkan kewajaran persentase tersebut secara hukum (Sukhoyya, 2023). Absennya forum semacam itu menegaskan bahwa pembentuk undang-undang cenderung memandang persoalan transfer dana sebagai persoalan teknis-administratif belaka, padahal dalam praktiknya persoalan tersebut berpotensi menjelma menjadi sengketa kewenangan yang membutuhkan penyelesaian yuridis, bukan sekadar penyesuaian administratif oleh kementerian teknis.

Pola pikir legislator yang demikian juga tercermin dari cara UU HKPD menata retribusi perizinan tertentu, di mana penarikan kewenangan pemungutan retribusi ke tingkat pusat dilakukan tanpa disertai klausul transisi yang mengatur bagaimana keberatan daerah atas kebijakan tersebut dapat diselesaikan secara formal. Dengan demikian, kekosongan norma penyelesaian sengketa fiskal bukan sekadar kelalaian teknis dalam perumusan pasal, melainkan mencerminkan orientasi pembentukan UU HKPD yang lebih menitikberatkan pada efisiensi fiskal nasional ketimbang pada perlindungan hukum bagi daerah, sehingga wajar apabila persoalan ini baru terasa signifikan ketika UU HKPD

diimplementasikan secara luas dan menyentuh berbagai kepentingan fiskal yang saling bersinggungan antara pusat dan daerah.

Implikasi Yuridis Kekosongan Norma terhadap Kepastian Hukum dalam Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Kekosongan norma penyelesaian sengketa fiskal dalam UU HKPD membawa implikasi yuridis yang serius terhadap prinsip kepastian hukum dalam hubungan keuangan pusat dan daerah. Implikasi pertama yang paling nyata adalah timbulnya ketidakpastian mengenai lembaga yang berwenang mengadili sengketa fiskal, yang pada gilirannya membuka ruang bagi penyelesaian yang bersifat administratif dan sepihak dari pemerintah pusat. Fenomena ini sejalan dengan temuan bahwa penarikan kewenangan retribusi perizinan tertentu oleh pemerintah pusat melalui UU HKPD menimbulkan reduksi kewenangan otonomi daerah dan menjadikan kewenangan pengenaan retribusi perizinan bersifat sentralistik, yang berakibat pada pengurangan potensi Pendapatan Asli Daerah tanpa disertai forum bagi daerah untuk mempersoalkan kebijakan tersebut secara hukum (Muhammad & Kalo, 2023). Ketidaktersediaan forum hukum yang jelas menyebabkan daerah berada dalam posisi yang lemah secara struktural, karena satu-satunya jalur yang tersedia bagi daerah untuk menyuarakan keberatannya adalah jalur politik dan administratif yang keputusannya tetap berada di tangan pemerintah pusat, bukan melalui mekanisme hukum yang independen dan mengikat.

Implikasi kedua berkaitan dengan lemahnya jaminan penegakan hak keuangan daerah, sebagaimana tercermin dari pengalaman sengketa dalam pelaksanaan pinjaman dana Pemulihan Ekonomi Nasional. Kajian tersebut menemukan bahwa sengketa yang timbul akibat wanprestasi dan lemahnya pengawasan pada praktiknya membutuhkan penguatan regulasi kontraktual dan kelembagaan agar pengelolaan pinjaman publik oleh pemerintah daerah menjadi lebih akuntabel dan potensi sengketa dapat diminimalkan secara sistematis. Kebutuhan akan penguatan regulasi kontraktual ini menegaskan bahwa tanpa kepastian hukum mengenai forum dan prosedur penyelesaian sengketa, hubungan keuangan pusat-daerah baik dalam bentuk transfer reguler maupun pembiayaan non-reguler seperti pinjaman akan terus berpotensi menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak tanpa adanya mekanisme pemulihan hak yang jelas. Implikasi ini semakin krusial mengingat keuangan daerah menjadi tulang punggung pelaksanaan pelayanan publik, sehingga ketidakpastian hukum dalam penyelesaian sengketa fiskal secara tidak langsung dapat mengganggu kelangsungan pelayanan publik di daerah.

Implikasi ketiga adalah terbukanya ruang konflik norma antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang pada dasarnya merupakan konsekuensi lanjutan dari ketidakjelasan mekanisme penyelesaian sengketa fiskal pada level pusat. Kajian mengenai konflik norma antara peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam perspektif asas *lex superior derogat legi inferiori* menemukan bahwa diskrepansi norma materiil mayoritas terjadi justru pada sektor fiskal dan manajemen aset daerah, dan meskipun mekanisme pembatalan telah bertransisi dari executive review menuju judicial review pascaputusan Mahkamah Konstitusi, ketidaksinkronan vertikal tetap terjadi akibat lemahnya pengawasan preventif dan miskonsepsi mengenai kewenangan atributif daerah. Temuan ini memperlihatkan bahwa kekosongan norma pada level undang-undang, dalam hal ini UU HKPD, dapat merembes menjadi konflik norma pada level peraturan daerah, karena pemerintah daerah yang tidak memiliki kepastian mengenai batas dan mekanisme penyelesaian sengketa fiskal pada akhirnya menerbitkan peraturan daerah yang berpotensi bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, sehingga kekosongan norma pada satu level regulasi menciptakan efek domino berupa disharmoni norma pada level regulasi yang lain.

Implikasi keempat adalah lemahnya kepastian hukum dalam aspek prosedural, yang dapat dianalogikan dengan persoalan jangka waktu pada penyelesaian sengketa di Pengadilan Pajak. Sebagaimana telah diuraikan, meskipun Pengadilan Pajak telah memiliki dasar hukum berupa Pasal 81 Undang-Undang Pengadilan Pajak, pengaturan mengenai jangka waktu pengucapan putusan pada tahap pemeriksaan persidangan tidak diikuti secara konsisten pada tataran praktik, sehingga sejumlah putusan melampaui jangka waktu yang ditentukan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak semata-mata bergantung pada keberadaan norma tertulis, tetapi juga pada konsistensi implementasinya. Dalam konteks sengketa fiskal pusat-daerah yang bahkan belum memiliki norma tertulis mengenai forum dan prosedurnya, risiko ketidakpastian hukum menjadi berlipat ganda, sebab

tidak hanya implementasinya yang berpotensi tidak konsisten, tetapi norma dasarnya sendiri memang belum tersedia.

Implikasi kelima berkaitan dengan lemahnya akuntabilitas publik akibat kompleksitas struktur kewenangan yang berlapis dalam hubungan pusat-daerah. Kajian mengenai dinamika sentralisasi dan desentralisasi menemukan adanya paradoks tata kelola berupa penguatan koordinasi vertikal pada satu sisi, namun pelemahan inovasi lokal akibat penyeragaman program daerah dan kompleksitas akuntabilitas pada sisi lain (Nuradhawati & Rahmandika, 2026). Paradoks ini relevan dengan persoalan sengketa fiskal, karena kompleksitas akuntabilitas yang dimaksud pada dasarnya juga mencakup ketidakjelasan mengenai pihak mana pusat, provinsi, atau kabupaten/kota yang harus bertanggung jawab dan dapat digugat ketika terjadi persoalan fiskal, sehingga kekosongan norma penyelesaian sengketa turut memperburuk persoalan akuntabilitas struktural yang sudah ada sebelumnya.

Implikasi keenam adalah risiko disharmoni kebijakan sektoral yang berkepanjangan tanpa penyelesaian hukum yang tuntas. Kajian mengenai sinkronisasi kebijakan sektoral menegaskan bahwa upaya harmonisasi yang selama ini dilakukan melalui mekanisme koordinasi dan penyalarsan peraturan belum mampu menghasilkan penyelesaian yang bersifat final dan mengikat secara hukum. Tanpa forum penyelesaian sengketa fiskal yang formal, disharmoni kebijakan sektoral yang bersinggungan dengan aspek keuangan daerah akan terus berulang dari satu periode kebijakan ke periode kebijakan berikutnya, karena akar persoalannya yakni ketiadaan norma hukum yang mengikat untuk mengadili perbedaan penafsiran kewenangan fiskal tidak pernah benar-benar diselesaikan secara tuntas melalui jalur hukum.

Implikasi ketujuh dapat ditarik dari perbandingan dengan penyelesaian sengketa pada level hukum internasional, khususnya dalam konteks implementasi kesepakatan iklim global. Karakter fleksibel dari suatu instrumen hukum, sebagaimana ditemukan pada Paris Agreement yang mekanisme penyelesaiannya bersifat fasilitatif dan non-adjudikatif sehingga membuka ruang perbedaan penafsiran yang dapat memicu sengketa berkepanjangan (Nuradhawati & Rahmandika, 2026), menunjukkan bahwa ketiadaan mekanisme adjudikatif yang tegas cenderung menghasilkan penyelesaian sengketa yang bersifat sementara dan tidak final. Analogi ini menegaskan bahwa selama UU HKPD tidak menyediakan forum adjudikatif yang tegas bagi sengketa fiskal pusat-daerah, penyelesaian yang terjadi di lapangan akan senantiasa bersifat fasilitatif, informal, dan rentan diulang kembali pada kasus-kasus berikutnya, sehingga kepastian hukum sebagai tujuan utama hukum tidak dapat terwujud secara optimal dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Implikasi lain yang tidak kalah penting adalah munculnya ketimpangan posisi tawar antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam proses penyelesaian sengketa yang bersifat informal. Ketika satu-satunya jalur penyelesaian yang tersedia adalah koordinasi administratif dan penyalarsan kebijakan sektoral, pemerintah daerah pada praktiknya berada dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan pemerintah pusat, sebab keputusan akhir tetap berada pada otoritas yang sama yang menjadi salah satu pihak dalam sengketa tersebut. Ketimpangan posisi tawar semacam ini berdampak pada rendahnya kepercayaan daerah terhadap keadilan proses penyelesaian sengketa fiskal, yang pada gilirannya dapat menurunkan tingkat kepatuhan daerah terhadap kebijakan fiskal nasional secara keseluruhan.

Implikasi yuridis lainnya juga dapat dilihat dari perspektif kepastian waktu penyelesaian sengketa, sebab tanpa norma yang mengatur tenggat waktu penyelesaian secara tegas sebagaimana problematika yang masih dijumpai pada Pengadilan Pajak sekalipun, sengketa fiskal pusat-daerah berisiko berlarut-larut tanpa kejelasan kapan hak keuangan daerah yang disengketakan dapat dipulihkan (Akmaliah et al., 2026). Ketidakpastian waktu ini secara langsung berdampak pada perencanaan keuangan daerah, karena anggaran daerah yang bergantung pada dana yang masih dalam status sengketa akan mengalami ketidakpastian alokasi, yang pada akhirnya dapat mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di tingkat daerah, sehingga implikasi kekosongan norma ini tidak hanya bersifat yuridis-normatif, tetapi juga berdampak nyata pada aspek fiskal-praktis penyelenggaraan otonomi daerah.

Formulasi Pengaturan yang Ideal dalam Penyelesaian Sengketa Fiskal untuk Menjamin Kepastian Hukum dalam Kerangka Negara Hukum

Berdasarkan pemetaan bentuk kekosongan norma dan implikasi yuridisnya, formulasi pengaturan yang ideal bagi penyelesaian sengketa fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu dibangun melalui pendekatan yang bertingkat, dimulai dari penguatan norma hierarki perundang-undangan, penegasan forum penyelesaian sengketa, hingga penguatan kapasitas kelembagaan daerah. Langkah pertama yang mendesak adalah mengintegrasikan asas hierarki peraturan perundang-undangan dengan doktrin *lex specialis* dan *lex posterior* secara lebih tegas dalam UU HKPD, sebagaimana disarankan dalam kajian mengenai konflik norma antara peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang menyimpulkan bahwa supremasi hukum nasional memerlukan digitalisasi legislasi, penguatan kapasitas intelektual pembentuk hukum di daerah, serta integrasi asas hierarki dengan prinsip *lex specialis* dan *lex posterior* guna memitigasi fragmentasi hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, 1945).

Formulasi ideal bagi UU HKPD semestinya mengadopsi rekomendasi tersebut dengan menyisipkan klausul khusus yang menegaskan bahwa setiap perbedaan penafsiran kewenangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah harus diselesaikan dengan merujuk pada prinsip supremasi hukum nasional yang diikuti mekanisme *judicial review* yang telah tersedia melalui Mahkamah Konstitusi, alih-alih dibiarkan terselesaikan melalui pendekatan administratif semata yang rawan bias kepentingan pusat. Langkah kedua adalah pembentukan forum penyelesaian sengketa fiskal yang bersifat khusus, permanen, dan adjudikatif, dengan meniru keberhasilan sekaligus mengoreksi kelemahan forum penyelesaian sengketa fiskal yang telah ada, yaitu Pengadilan Pajak. Sebagaimana ditemukan bahwa norma pengaturan pada tahap pra-persidangan Pengadilan Pajak sudah cukup jelas, sementara norma pada tahap pemeriksaan persidangan sampai pengucapan putusan masih lemah dalam kepastian jangka waktunya, maka formulasi ideal bagi forum penyelesaian sengketa fiskal pusat-daerah harus memastikan kejelasan norma pada seluruh tahapan proses, mulai dari pengajuan sengketa, pemeriksaan, hingga jangka waktu pengucapan putusan, agar tidak mengulang kelemahan yang sama.

Forum ini idealnya dapat berbentuk lembaga *ad hoc* di bawah koordinasi Mahkamah Agung atau diperluas fungsinya dari lembaga yang telah ada, dengan kewenangan yang secara eksplisit mencakup sengketa transfer ke daerah, dana bagi hasil, retribusi perizinan, dan pembiayaan daerah, termasuk sengketa yang timbul dari instrumen pembiayaan non-reguler seperti pinjaman daerah. Langkah ketiga adalah penguatan mekanisme penyelesaian sengketa non-litigasi sebagai pelengkap forum litigasi, dengan merujuk pada pengalaman penyelesaian sengketa pinjaman dana Pemulihan Ekonomi Nasional yang menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui jalur litigasi maupun non-litigasi, termasuk melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan, dan bahwa penguatan regulasi kontraktual serta kelembagaan menjadi kunci agar potensi sengketa dapat diminimalkan secara sistematis dan efektif (Medina, 2025). Formulasi ideal bagi UU HKPD semestinya menyediakan opsi penyelesaian sengketa alternatif berupa mediasi atau arbitrase administratif yang melibatkan pihak ketiga independen, sehingga pemerintah daerah memiliki pilihan penyelesaian yang lebih cepat dan tidak selalu harus menempuh jalur litigasi formal, tanpa mengurangi hak untuk membawa sengketa ke forum litigasi apabila penyelesaian non-litigasi tidak membawa hasil yang memuaskan.

Langkah keempat adalah penataan ulang struktur kewenangan dalam hubungan pusat-daerah agar tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang menjadi akar dari banyak sengketa fiskal. Dengan mempertimbangkan temuan bahwa konfigurasi hubungan pusat-daerah pasca penguatan status provinsi sebagai daerah otonom menghasilkan struktur kelembagaan hibrid yang menimbulkan kompleksitas akuntabilitas, formulasi ideal bagi UU HKPD perlu menegaskan secara rinci pembagian kewenangan fiskal antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, termasuk menetapkan secara eksplisit lembaga yang bertanggung jawab pada setiap jenjang pemerintahan apabila terjadi sengketa fiskal yang melibatkan lebih dari satu tingkatan pemerintahan. Penataan kewenangan yang jelas ini akan mengurangi ambiguitas yang selama ini menjadi sumber utama konflik kewenangan fiskal antarlevel pemerintahan.

Langkah kelima adalah penguatan mekanisme harmonisasi regulasi sektoral secara formal dan mengikat, bukan sekadar koordinasi administratif belaka. Sejalan dengan temuan bahwa upaya harmonisasi kebijakan sektoral pasca-desentralisasi selama ini masih mengandalkan mekanisme koordinasi, penyalarsan peraturan, dan penguatan peran pemerintah daerah tanpa hasil yang final dan mengikat, formulasi ideal bagi penyelesaian sengketa fiskal semestinya menetapkan bahwa hasil harmonisasi regulasi sektoral yang bersinggungan dengan keuangan daerah harus dituangkan dalam bentuk norma hukum yang mengikat, bukan sekadar kesepakatan administratif yang dapat berubah sewaktu-waktu tanpa proses hukum yang jelas.

Langkah keenam, sebagai pelengkap sekaligus pembanding, adalah mempertimbangkan karakter adjudikatif yang lebih tegas dibandingkan pendekatan fasilitatif semata, dengan belajar dari kelemahan mekanisme penyelesaian sengketa pada instrumen hukum internasional yang bersifat fleksibel. Sebagaimana ditemukan bahwa karakter fleksibel Paris Agreement membuka ruang perbedaan penafsiran yang memicu sengketa sementara mekanismenya tetap bersifat fasilitatif dan non-adjudikatif (Medina, 2025), formulasi ideal bagi UU HKPD justru harus mengambil arah yang berbeda, yaitu memastikan bahwa forum penyelesaian sengketa fiskal domestik bersifat adjudikatif dan menghasilkan putusan yang final serta mengikat para pihak, agar tidak mengulang pola penyelesaian yang berlarut-larut sebagaimana terjadi pada level hukum internasional yang karakternya memang berbeda dengan sistem hukum nasional yang menghendaki kepastian dan keterikatan putusan.

Langkah ketujuh adalah penguatan basis regulasi teknis pengelolaan keuangan daerah itu sendiri sebagai fondasi bagi berfungsinya forum penyelesaian sengketa yang akan dibentuk. Dengan mempertimbangkan bahwa UU HKPD telah memberikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah, namun masih menyisakan persoalan sinergis terkait persentase rigid penghitungan transfer dana kepada daerah dengan status otonomi khusus, formulasi ideal juga perlu menyertakan penyempurnaan norma teknis penghitungan transfer dana tersebut secara paralel dengan pembentukan forum penyelesaian sengketa, sebab forum penyelesaian sengketa yang baik tidak akan optimal apabila norma substantif yang menjadi objek sengketa itu sendiri masih mengandung ketidakjelasan atau kekakuan yang berpotensi memunculkan sengketa baru secara terus-menerus.

Secara keseluruhan, formulasi pengaturan ideal bagi penyelesaian sengketa fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka negara hukum harus dibangun secara komprehensif dan berlapis, meliputi penegasan hierarki norma dan asas penyelesaian konflik norma, pembentukan forum litigasi khusus yang memiliki kejelasan norma pada seluruh tahapan prosesnya, penyediaan opsi penyelesaian non-litigasi sebagai pelengkap, penataan ulang struktur kewenangan antarlevel pemerintahan, penguatan harmonisasi regulasi sektoral yang bersifat mengikat secara hukum, penegasan karakter adjudikatif forum penyelesaian sengketa, serta penyempurnaan norma teknis substantif yang menjadi objek potensial sengketa fiskal. Pendekatan berlapis ini diharapkan dapat mengisi kekosongan norma yang selama ini terjadi, sekaligus memastikan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat terselenggara di atas landasan kepastian hukum yang kokoh, sejalan dengan cita negara hukum yang menghendaki setiap tindakan pemerintahan, termasuk dalam ranah fiskal, senantiasa tunduk pada aturan hukum yang jelas, adil, dan dapat ditegakkan.

Formulasi ideal tersebut juga perlu memperhatikan dimensi keberlanjutan kebijakan, mengingat hubungan pusat-daerah bersifat dinamis dan terus berubah mengikuti konfigurasi kelembagaan yang berlaku dari satu periode ke periode berikutnya. Pembentuk undang-undang perlu merancang forum penyelesaian sengketa fiskal yang cukup adaptif untuk mengakomodasi perubahan struktur kewenangan, termasuk kemungkinan penguatan kembali peran provinsi sebagai penghubung antara pemerintah pusat dan kabupaten/kota, sebagaimana pola *recentralization through rescaling* yang pernah terjadi pascapenguatan status provinsi sebagai daerah otonom. Selain itu, formulasi ideal juga semestinya mengadopsi prinsip kehati-hatian dalam merumuskan klausul fleksibilitas, dengan tidak meniru sepenuhnya karakter fasilitatif dan non-adjudikatif yang justru menjadi kelemahan mekanisme penyelesaian sengketa pada instrumen hukum internasional yang bersifat luwes seperti Paris Agreement.

Sebaliknya, forum penyelesaian sengketa fiskal domestik harus tetap mempertahankan karakter mengikat dan final agar keputusan yang dihasilkan benar-benar dapat mengakhiri sengketa, bukan sekadar meredakannya untuk sementara waktu. Di samping itu, penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam memahami dan mempertahankan hak fiskalnya juga menjadi prasyarat penting, sebagaimana ditunjukkan oleh kebutuhan penguatan regulasi kontraktual dan kelembagaan pada pengelolaan pinjaman dana Pemulihan Ekonomi Nasional oleh pemerintah daerah (Wijayanti et al., 2026). Dengan memadukan aspek adaptabilitas kelembagaan, karakter adjudikatif yang tegas, dan penguatan kapasitas daerah, formulasi pengaturan penyelesaian sengketa fiskal akan lebih mampu menjawab kebutuhan kepastian hukum secara berkelanjutan, tidak hanya untuk kondisi hubungan pusat-daerah saat ini, tetapi juga bagi dinamika kelembagaan yang mungkin timbul di masa mendatang.

Formulasi ideal tersebut juga perlu disertai dengan penyusunan pedoman teknis yang rinci mengenai tata cara peralihan kewenangan fiskal, khususnya pada kasus penarikan kewenangan pemungutan retribusi dari daerah ke pemerintah pusat, agar setiap perubahan kewenangan disertai klausul transisi yang memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengajukan keberatan secara formal sebelum kebijakan tersebut berlaku efektif. Pedoman transisi semacam ini penting untuk mencegah terulangnya persoalan reduksi kewenangan otonomi daerah yang selama ini berlangsung tanpa mekanisme hukum yang memadai bagi daerah untuk menyuarakan kepentingannya. Selain itu, formulasi ideal juga harus memastikan bahwa setiap norma prosedural yang dibentuk memuat batas waktu yang terukur pada setiap tahapan penyelesaian sengketa, dengan belajar dari kelemahan pengaturan jangka waktu pengucapan putusan yang masih dijumpai pada Pengadilan Pajak meskipun forum tersebut telah memiliki dasar hukum yang relatif jelas. Penetapan batas waktu yang tegas pada setiap tahapan akan memberikan kepastian bagi pemerintah daerah mengenai kapan hak fiskalnya dapat dipulihkan, sekaligus mendorong konsistensi implementasi norma yang selama ini menjadi kelemahan utama dalam praktik penegakan hukum fiskal, sehingga formulasi pengaturan yang dibangun tidak berhenti pada tataran norma tertulis semata, tetapi juga menjangkau aspek kepastian dalam pelaksanaannya, sejalan dengan kebutuhan integrasi asas hierarki dan doktrin hukum yang telah diuraikan sebelumnya.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah masih menyisakan kekosongan norma yang nyata dalam mengatur penyelesaian sengketa fiskal, baik pada aspek bentuk sengketa, lembaga yang berwenang mengadili, maupun prosedur dan upaya hukumnya, sehingga hubungan keuangan pusat dan daerah rentan terhadap penyelesaian yang bersifat administratif, sepihak, dan tidak final. Kekosongan norma tersebut membawa implikasi yuridis yang luas, mulai dari lemahnya jaminan hak keuangan daerah, terbukanya konflik norma antara peraturan daerah dan peraturan yang lebih tinggi, hingga kompleksitas akuntabilitas akibat struktur kewenangan fiskal yang berlapis antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, yang pada akhirnya melemahkan prinsip kepastian hukum sebagai salah satu tujuan utama pembentukan hukum. Atas dasar temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan agar pembentuk undang-undang segera melakukan revisi terbatas atau penerbitan peraturan pelaksana UU HKPD yang secara eksplisit mengatur forum penyelesaian sengketa fiskal bersifat adjudikatif dan final, disertai penegasan hierarki norma, penyediaan opsi penyelesaian non-litigasi, serta penataan ulang kewenangan antarlevel pemerintahan. Pemerintah pusat disarankan untuk tidak menjadikan kekosongan norma ini sebagai ruang dominasi kewenangan sepihak, sementara pemerintah daerah perlu didorong memperkuat kapasitas hukumnya dalam mempertahankan hak fiskalnya. Penelitian selanjutnya disarankan mengkaji secara empiris efektivitas forum penyelesaian sengketa fiskal yang telah ada guna memperkaya formulasi kelembagaan yang diusulkan.

REFERENSI

Akmaliah, S., Effendi, P., & Noer, Z. (2026). *Konflik Norma antara Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Tinggi dalam Perspektif Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori*. 5791–

5798.

- Fadli, M. (2023). *Politik hukum pengelolaan hubungan keuangan pusat dan daerah pasca UU Nomor 1 Tahun 2022*.
- Indrati. (2020). Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, dan materi muatan. Yogyakarta: Kanisius.
- Marzuki, P. M. (2021). Penelitian hukum (Edisi revisi, cetakan ke-15). In Kencana Prenada Media Group.
- Medina, D. (2025). *Analisis Potensi Dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dalam Implementasi Paris Agreement Terhadap Energi Terbarukan Di Indonesia*. 11, 52–62.
- Mertokusumo, S. (2005). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar, liberty*. Yogyakarta.
- Muhammad, A., & Kalo, R. (2023). *Politik Hukum Pengaturan Retribusi Perizinan dalam Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*. 4(2), 138–154. <https://doi.org/10.19184/idj.v4i2.44144>
- Nuradhwati, R., & Rahmandika, M. A. (2026). *Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia Konfigurasi Baru Hubungan Pusat Daerah Pasca Penguatan Status Provinsi Sebagai Daerah Otonom*. 12(23), 667–678.
- Nursadi, H. (2023). *Politik hukum hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022*.
- Setiawan, A. (2021). Kepastian hukum dalam sistem desentralisasi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*,.
- Subagyo, S., & Sufiarina, M. D. J. (2025). *Norma dan Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Pajak Berdasarkan Azas Kepastian Hukum : Kasus Sengketa Gugatan Norms and Dispute Resolution at the Tax Court Based on the Principle of Legal Certainty : A Case of Lawsuit Dispute* Magister Hukum Universitas Tama Jagakarsa Jakarta , Email: Magister Hukum Universitas Tama Jagakarsa Jakarta , Email: Magister Hukum Universitas Tama Jagakarsa Jakarta , Email: 10(1), 1–20.
- Sukhoyya, A. W. (2023). Keuangan Pusat dan Daerah: Aspek Hukum Hubungan Dalam Peraturan Perundangan. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, XVII(2), 144–160.
- Susanti, D. O. (2022). Penelitian hukum (Legal research). In Jakarta: Sinar Grafika.
- Tjandra, R. (2021). Analisis hukum keuangan negara dan hubungan pusat-daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*,.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. (1945). 105(3), 129–133.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah. (2022). 104172.
- Wijayanti, A. S., Nurlita, R., Lorensa, L., & Windasari, K. (2026). *Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah dalam Sinkronisasi Kebijakan Sektoral: Analisis Tumpang Tindih Kewenangan dan Upaya Harmonisasi Regulasi Pasca- Desentralisasi*. 4(1), 56–65.
- Winata, I. K. A., & Tome, A. H. (2025). *Kajian Yuridis Model Penyelesaian Sengketa Pinjaman Dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) oleh Pemerintah Daerah I Kadek Ari Winata 1 , Abdul Hamid Tome 2 1,2. 3(17)*, 441–458. <https://doi.org/10.70308/adagium.v3i2.236>