

# **Implikasi Yuridis Kebijakan Pembebasan Pajak Daerah pada Usaha Kos terhadap Hukum Perpajakan di Indonesia**

**Benediktus Rangga Tegar Mahesa, Dani Muhtada**

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

Corresponding Author: tegarmahesaa@students.unnes.ac.id

ISSN 2964-3848

QRCBN 62-6861-0144-710

## **ABSTRAK**

Pemerintah menetapkan kebijakan bebas pajak daerah kepada usaha kos sejak 5 Januari 2024 sebagai bagian dari reformasi fiskal daerah yang diatur dalam UU HKPD. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar hukum kebijakan pembebasan pajak daerah terhadap usaha kos-kosan; dan implikasinya terhadap hukum perpajakan di Indonesia dalam perspektif keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan conceptual approach, dan statute approach. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar hukum kebijakan bebas pajak terhadap usaha kos adalah UU HKPD. Kebijakan bebas pajak atas usaha kos tersebut membawa implikasi yuridis yang kompleks, khususnya dalam perspektif keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum. Penghapusan rumah kos dari objek pajak jasa perhotelan menimbulkan ketidakjelasan hukum dan tantangan penegakan tanpa aturan teknis yang jelas, sehingga mengurangi kepastian hukum. Dari sisi keadilan, kebijakan ini berpotensi menciptakan ketimpangan perlakuan antara usaha kos dan akomodasi komersial lain, mengganggu prinsip distribusi pajak yang adil. Sedangkan dari aspek kemanfaatan, meskipun mendukung hunian terjangkau,

kebijakan ini dapat disalahgunakan dan merugikan pendapatan daerah jika pengawasan lemah. Oleh karena itu, perlu pengaturan teknis dan pengawasan yang ketat untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan sosial dan keberlanjutan fiskal daerah

**Kata kunci:** hukum perpajakan; implikasi yuridis; kebijakan; pajak kos.

## PENDAHULUAN

Pajak terhadap usaha kos-kosan memiliki potensi yang signifikan untuk meningkatkan pendapatan daerah seperti bagi Pemerintah Kota Semarang yang memiliki banyak universitas ternama dan kawasan industri sehingga usaha kos- kosan tersebar di seluruh wilayah Kota Semarang seperti Tembalang, Ngaliyan, Gunungpati, Kaligawe, Sampangan, Semarang Tengah, dan Semarang Selatan. Akan tetapi potensi penerimaan pajak atas usaha kos di Kota Semarang ini tertutup karena kos tidak lagi menjadi salah satu objek pajak hotel.

Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UUHKPD) sebagai landasan baru dalam pengelolaan keuangan negara yang lebih terintegrasi <sup>1</sup>. Salah satu ketentuan penting dalam undang-undang ini adalah perubahan status usaha kos-kosan yang sebelumnya dikenai pajak daerah, kini dikecualikan dari pengenaan pajak. <sup>2</sup> Peraturan tersebut secara eksplisit menyatakan bahwa rumah kos tidak lagi termasuk dalam pengertian hotel, sehingga tidak lagi menjadi objek pajak daerah atas barang dan jasa tertentu (PBJT), sebagaimana sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya di sebut UU PDRD).

Penetapan kebijakan melalui UU 1/2022 ini, secara langsung berdampak terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam menarik pajak dari usaha kos- kosan, yang selama ini menjadi

salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), khususnya di wilayah dengan aktivitas kependudukan padat seperti daerah pendidikan atau kawasan industri. Di satu sisi, kebijakan ini dapat dipandang sebagai bentuk keberpihakan terhadap masyarakat berpenghasilan rendah yang bergantung pada hunian sewa seperti rumah kos. Namun, di sisi lain, kebijakan tersebut menimbulkan persoalan yuridis terkait kepastian hukum, asas keadilan pajak, dan kewenangan daerah dalam mengatur pajak lokal.

Perubahan ini juga menimbulkan tantangan dalam praktik hukum perpajakan, terutama dalam penyesuaian terhadap norma-norma hukum sebelumnya serta potensi tumpang tindih antara kewenangan pusat dan daerah dalam mengatur objek pajak. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian mendalam mengenai implikasi yuridis dari kebijakan penghapusan pajak kos ini terhadap sistem hukum perpajakan di Indonesia, termasuk bagaimana sinkronisasi regulasi dilakukan untuk menjaga prinsip legalitas dan efektivitas pemungutan pajak di tingkat daerah.

Penelitian sebelumnya menemukan bahwa pengaturan pajak hotel sebagai instrument pemungutan pajak rumah kos di Kota Makassar belum mencerminkan asas keadilan karena perhitungan pajak sesuai UU PDRD berdasarkan jumlah kamar kos dengan mengasumsikan rumah kos yang tidak memiliki jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh) tidak mempunyai kemampuan untuk dijadikan Wajib Pajak Hotel.<sup>3</sup> Kemudian terdapat penelitian pemungutan pajak hotel berdasarkan UU HKPD Nomor 1 Tahun 2022 melalui prosedur pendataan, penerbitan, penetapan dan penyetoran pajak hotel di Badan Pendapatan Daerah.<sup>4</sup>

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, studi penelitian ini berfokus pada implikasi yuridis dari kebijakan pembebasan pajak kos-kosan berdasarkan UU HKPD, yang telah mengeluarkan rumah kos dari kategori objek pajak hotel secara eksplisit. Penelitian ini tidak hanya menelaah ketentuan hukum positif yang berlaku, tetapi juga menganalisis konsekuensi

hukum terhadap sistem perpajakan nasional, terutama dari perspektif keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum, serta menawarkan pendekatan komparatif dengan sistem perpajakan di negara lain. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini yaitu (1) mengetahui dasar hukum kebijakan bebas pajak daerah terhadap usaha kos-kosan di Indonesia; dan (2) menganalisis implikasi yuridis kebijakan pembebasan pajak daerah pada usaha kos terhadap hukum perpajakan dalam perspektif keadilan, kepastian dan kemanfaatan.

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Pajak merupakan kewajiban setiap warga negara untuk menyerahkan sebagian dari kekayaannya kepada negara, yang timbul akibat keadaan, kejadian, atau perbuatan tertentu yang menimbulkan kewajiban pajak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewajiban ini bersifat memaksa, namun tidak memberikan imbalan langsung dari negara kepada wajib pajak, melainkan digunakan untuk memelihara kesejahteraan umum. Mardiasmo mengemukakan bahwa pajak memiliki dua fungsi utama. Pertama, fungsi

anggaran (*budgetair*), yaitu sebagai sumber utama penerimaan negara yang digunakan untuk membiayai pengeluaran dan penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, fungsi mengatur (*regulerend*), yaitu sebagai alat kebijakan pemerintah dalam mengatur kehidupan sosial dan ekonomi, seperti memberikan insentif atau disinsentif melalui instrumen perpajakan guna mencapai tujuan tertentu, seperti pemerataan pendapatan atau perlindungan sektor usaha kecil.<sup>5</sup> Kedua fungsi ini menjadikan pajak sebagai instrumen yang strategis dalam mewujudkan pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Pajak daerah merupakan jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan yang ditetapkan oleh daerah itu sendiri, dan berfungsi sebagai sumber pembiayaan utama untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan daerah. Dalam konteks desentralisasi fiskal, mengemukakan bahwa terdapat empat karakteristik utama dari pajak daerah yang

membedakannya dari pajak pusat. Pertama, pajak daerah harus dinilai atau ditetapkan oleh pemerintah daerah (*assessed by a local government*). Kedua, tarif pajak tersebut ditentukan oleh otoritas pemerintah daerah (*at rates dedicated by that government*). Ketiga, pemungutan pajaknya dilakukan langsung oleh pemerintah daerah (*collected by that government*). Keempat, seluruh hasil penerimaannya masuk ke kas pemerintah daerah dan dimanfaatkan untuk kepentingan lokal (*whose proceeds accrue to that government*).<sup>6</sup> Keempat ciri ini menegaskan bahwa pajak daerah merupakan instrumen penting dalam mendukung otonomi fiskal dan kemandirian keuangan daerah.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang difokuskan pada pengkajian norma-norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan dan literatur hukum.<sup>7</sup> Pendekatan dalam studi ini menggunakan: (1) pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue*

*approach*), dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan, terutama undang-undang perpajakan; dan (2) pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan untuk memahami dan menggali konsep "pajak daerah" serta batasan prosedural dalam sistem hukum perpajakan di Indonesia. Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan studi dokumen<sup>8</sup>. Data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan mengelompokkan dan menafsirkan data berdasarkan isi dan relevansinya terhadap permasalahan penelitian.

## **PEMBAHASAN**

### **Dasar Hukum Kebijakan Bebas Pajak Terhadap Usaha Kos-kosan di Indonesia**

Kebijakan pembebasan pajak daerah terhadap usaha kos-kosan memiliki landasan hukum yang kuat dalam peraturan

perundang-undangan nasional, khususnya dalam bidang perpajakan dan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Adapun dasar hukum tersebut antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD)

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk mengenakan berbagai jenis pajak daerah, salah satunya adalah pajak hotel sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a. Ketentuan ini menegaskan desentralisasi fiskal di Indonesia, di mana daerah memiliki sumber pendapatan asli daerah (PAD) melalui pemungutan pajak atas sektor jasa penginapan. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki ruang fiskal untuk membiayai kebutuhan pembangunan dan pelayanan publik di wilayahnya masing-masing.<sup>9</sup>

Lebih lanjut, Pasal 1 UU PDRD mendefinisikan hotel secara luas, tidak hanya terbatas pada bangunan komersial seperti hotel berbintang, tetapi juga mencakup bentuk penginapan lain seperti motel, losmen,

wisma, dan rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh). Pendefinisian yang luas ini menunjukkan adanya pendekatan inklusif terhadap objek pajak agar tidak ada celah bagi pelaku usaha penginapan untuk menghindari kewajiban pajaknya dengan menggunakan istilah berbeda. Hal ini juga mencerminkan upaya pemerintah dalam menangkap potensi pajak secara menyeluruh.

Pengenaan pajak hotel oleh daerah tidak hanya memiliki aspek fiskal, tetapi juga aspek pengawasan dan regulasi. Dengan adanya ketentuan ini, pemerintah daerah dapat lebih mengontrol pertumbuhan dan aktivitas sektor jasa akomodasi di wilayahnya, termasuk aspek legalitas, standar pelayanan, serta dampak terhadap lingkungan dan masyarakat setempat. Ketentuan ini juga dapat mendorong pelaku usaha untuk beroperasi secara legal dan profesional karena mereka menjadi bagian dari sistem perpajakan daerah.

Namun, penerapan pajak hotel juga memunculkan tantangan dalam implementasinya. Salah satu tantangan yang sering dihadapi adalah kurangnya data dan pengawasan terhadap rumah kos atau penginapan informal yang memenuhi kriteria sebagai hotel menurut undang-undang tetapi belum terdaftar sebagai objek pajak. Selain itu, tidak semua pemerintah daerah memiliki kapasitas administratif dan sumber daya yang memadai untuk melakukan pendataan dan penarikan pajak secara optimal, yang pada akhirnya berpotensi menimbulkan kebocoran pajak.

Secara keseluruhan, ketentuan mengenai pajak hotel (termasuk pajak usaha kos) dalam UU PDRD merupakan instrumen penting dalam memperkuat keuangan daerah melalui pemanfaatan sektor jasa penginapan. Ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari aktivitas ekonomi lokal, khususnya di sektor akomodasi. Namun, UU PDRD dinyatakan tidak berlaku lagi sejak tahun 2022 seiring dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD).

b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 atau UU HKPD menggantikan UU PDRD sebagai kerangka hukum baru yang lebih komprehensif dalam mengatur hubungan fiskal antara pusat dan daerah, termasuk di dalamnya pengaturan mengenai pajak daerah seperti pajak hotel. Tujuan dari penggantian ini adalah untuk menciptakan sistem keuangan daerah yang lebih adil, efisien, dan mampu mendorong kemandirian fiskal pemerintah daerah dalam jangka panjang<sup>10</sup>.

Salah satu perubahan penting akibat berlakunya UU HKPD adalah penghapusan pajak kos sebagai bagian dari pajak hotel. Dalam kerangka hukum sebelumnya, yaitu UU PDRD, rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh) dikategorikan

sebagai hotel, sehingga dikenakan pajak hotel. Namun, dalam Pasal 4 ayat (2) UU HKPD, jenis pajak kabupaten/kota disederhanakan dan tidak secara eksplisit mencantumkan pajak hotel sebagai jenis pajak terpisah, melainkan meleburkannya ke dalam Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT)<sup>11</sup>.

Pasal 50 huruf c UU HKPD menyebutkan bahwa objek PBJT meliputi jasa perhotelan, yang didefinisikan sebagai jasa penyediaan akomodasi dan fasilitas penunjangnya, termasuk penyewaan ruang pertemuan. Meskipun daftar contoh penyedia jasa perhotelan cukup luas, termasuk hotel, vila, losmen, guesthouse, hingga glamping, rumah kos tidak lagi disebut secara eksplisit sebagai bagian dari jasa perhotelan. Hal ini secara substansial dapat diartikan bahwa usaha kos-kosan tidak lagi termasuk dalam objek PBJT atas jasa perhotelan, kecuali apabila difungsikan secara komersial seperti hotel atau sejenisnya.

Penghapusan rumah kos dari kategori objek pajak jasa perhotelan ini dapat dipandang sebagai upaya membedakan secara tegas antara kegiatan

usaha akomodasi komersial dan kegiatan penyewaan kamar hunian bersifat jangka panjang atau nonkomersial. Rumah kos pada umumnya lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan tempat tinggal mahasiswa, pekerja, atau masyarakat berpenghasilan rendah, bukan sebagai layanan akomodasi sementara dengan fasilitas hotel. Dengan demikian, penghapusan pajak kos mencerminkan prinsip keadilan sosial dalam kebijakan fiskal daerah, agar masyarakat tidak terbebani pajak atas kebutuhan dasar seperti tempat tinggal.

Kebijakan penghapusan atau pembebasan pajak pada usaha kos ini memiliki konsekuensi terhadap potensi kehilangan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), terutama di wilayah perkotaan atau pusat pendidikan yang memiliki jumlah rumah kos sangat banyak dan sebelumnya menjadi sumber pajak hotel. Pemerintah daerah perlu mengompensasi potensi kehilangan tersebut melalui optimalisasi pemungutan PBJT



atas jasa perhotelan yang memang murni komersial dan bersifat sementara, seperti penginapan digital berbasis aplikasi, serta peningkatan efisiensi pemungutan jenis pajak lainnya.

Dengan berlakunya UU HKPD, maka fokus pajak daerah beralih dari pendekatan luas dan campur antara fungsi komersial dan nonkomersial menjadi lebih spesifik dan adil, menyesuaikan dengan karakteristik objek pajaknya. Kos-kosan yang murni berfungsi sebagai tempat tinggal jangka panjang tidak lagi dikenai pajak hotel, dan ini diharapkan dapat mengurangi beban masyarakat sekaligus mendorong pengelolaan rumah kos yang lebih sesuai dengan tujuan sosial, tanpa mengabaikan peluang fiskal dari sektor komersial lainnya yang relevan.

Berikut ini adalah rangkuman perbandingan pengaturan pajak daerah (pajak usaha kos) dari UU PDRD dan UU HKPD.

**Tabel 3.**Perbandingan Pengaturan Sebelum dan Setelah Kebijakan Bebas Pajak Kos

| Aspek                       | UU PDRD<br>(UU No. 28 Tahun 2009)                                | UU HKPD<br>(UU No. 1 Tahun 2022)                            |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Status Rumah Kos            | Dapat dikategorikan sebagai hotel jika memiliki >10 kamar        | Tidak dikategorikan sebagai hotel, tanpa batas jumlah kamar |
| Objek Pajak                 | Rumah kos >10 kamar termasuk dalam objek Pajak Hotel             | Rumah kos dikecualikan dari objek Pajak Jasa Perhotelan     |
| Dasar Hukum Pengenaan Pajak | Pasal 1 angka 30 dan Pasal 33 UU PDRD                            | Pasal 55 ayat (2) huruf a UU HKPD                           |
| Subjek Pajak                | Pemilik/pengelola rumah kos dianggap sebagai penyedia jasa hotel | Tidak dianggap sebagai penyedia jasa hotel                  |

|                           |                                                           |                                                                     |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Implikasi Fiskal Daerah   | Memberikan potensi penerimaan pajak dari sektor rumah kos | Menghilangkan potensi penerimaan pajak dari usaha kos-kosan         |
| Kebijakan Perlakuan Usaha | Perlakuan setara dengan usaha perhotelan skala kecil      | Perlakuan berbeda, dianggap bukan bagian dari usaha perhotelan      |
| Tujuan Regulasi           | Meningkatkan PAD melalui perluasan objek pajak            | Mendorong perlindungan sosial dan kepastian hukum bagi penghuni kos |

### **Implikasi Yuridis Kebijakan Bebas Pajak Pada Usaha Kos Terhadap Hukum Perpajakan di Indonesia dalam Perspektif Keadilan, Kepastian Dan Kemanfaatan Hukum**

UU HKPD merupakan tonggak penting dalam reformasi sistem keuangan daerah di Indonesia, yang bertujuan untuk menciptakan tata kelola fiskal yang lebih adil, transparan, dan efisien. Salah satu perubahan fundamental yang diusung oleh UU ini adalah kebijakan bebas pajak pada usaha kos dari daftar objek pajak jasa perhotelan, yang sebelumnya dikenai pajak hotel berdasarkan ketentuan UU PDRD.<sup>12</sup> Perubahan kebijakan ini membawa konsekuensi yuridis yang signifikan, sehingga penting untuk dianalisis secara mendalam guna memahami dampaknya terhadap kewenangan pajak daerah, perlindungan hukum bagi pelaku usaha rumah kos, serta implikasinya terhadap penerimaan daerah<sup>13</sup>.

#### **a. Pergeseran Paradigma dalam Pengenaan Pajak atas Usaha Akomodasi**

UU HKPD tidak lagi menyebutkan rumah kos sebagai bagian dari objek jasa perhotelan dalam Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT). Hal ini perbedaan cara pandang terhadap rumah kos yang sebelumnya dikategorikan sebagai aktivitas komersial setara hotel, menjadi bagian dari sektor hunian

nonkomersial yang bersifat sosial. Perubahan ini sejalan dengan upaya pemerintah untuk menyederhanakan sistem perpajakan dan menyesuaikannya dengan kondisi sosial masyarakat.

**b. Konsekuensi yuridis terhadap objek dan subjek pajak**

Kebijakan pembebasan pajak atas usaha kos memiliki implikasi yuridis yang signifikan, khususnya terhadap penentuan objek dan subjek pajak dalam hukum perpajakan daerah. Ketika usaha kos dikeluarkan dari objek pajak PBJT, maka pemilik kos-kosan tidak lagi memiliki kewajiban hukum untuk menyetor pajak daerah atas usahanya, selama tidak bertransformasi menjadi penginapan komersial jangka pendek. Hal ini menimbulkan diferensiasi yuridis yang tegas antara pemilik hotel dan pemilik rumah kos. Di sisi lain, hal ini juga berpotensi menimbulkan perdebatan apabila suatu rumah kos memiliki layanan yang menyerupai penginapan, tetapi tetap mengklaim bebas pajak.

**Tantangan dalam penegakan hukum dan pengawasan perpajakan daerah yang semakin kompleks**

Perubahan ini menciptakan tantangan yuridis dalam aspek penegakan hukum dan pengawasan perpajakan daerah, karena batas antara rumah kos dan usaha penginapan informal bisa menjadi kabur. Misalnya, rumah kos yang menerima sewa harian atau mingguan bisa dianggap menyamar sebagai kos-kosan tetapi sebenarnya menjalankan fungsi akomodasi komersial. Tanpa kejelasan batasan hukum dan mekanisme klasifikasi yang kuat, kebijakan ini rentan disalahgunakan oleh wajib pajak yang ingin menghindari pajak jasa perhotelan. Oleh karena itu, diperlukan peraturan turunan atau pedoman teknis yang lebih spesifik untuk membedakan secara objektif antara rumah kos dan penginapan komersial.

**Konsekuensi yuridis terhadap desentralisasi fiskal daerah**

Pajak daerah merupakan salah satu sumber utama Penerimaan Asli Daerah (PAD) yang berperan penting dalam mendukung kemandirian fiskal

dan pembiayaan pembangunan di tingkat lokal<sup>14</sup>. Oleh karena itu, kebijakan pembebasan pajak terhadap usaha rumah kos sebagaimana diatur dalam UU HKPD memiliki implikasi langsung terhadap kapasitas fiskal pemerintah daerah. Hilangnya potensi penerimaan dari segmen properti kos-kosan, yang sebelumnya dikategorikan sebagai objek pajak hotel berdasarkan jumlah kamar, terutama di kota-kota besar dan wilayah pendidikan yang padat rumah kos, berpotensi mengurangi kontribusi PAD secara signifikan. Hal ini menuntut evaluasi kebijakan yang cermat agar keseimbangan antara kepastian hukum, perlindungan pelaku usaha, dan keberlanjutan fiskal daerah tetap terjaga.

Dalam kerangka desentralisasi fiskal, setiap pengurangan jenis objek pajak harus dikompensasi dengan perluasan basis pajak lainnya atau peningkatan efisiensi pemungutan pajak yang masih berlaku.<sup>15</sup> Untuk mengatasi potensi kehilangan pendapatan tersebut, pemerintah daerah harus mengoptimalkan potensi pajak dari objek-objek lain dalam PBJT serta memperkuat sistem administrasi pajaknya<sup>16</sup>. Dalam jangka panjang, perlu dilakukan evaluasi berkala terhadap efektivitas dan dampak kebijakan ini terhadap struktur keuangan daerah.

Berdasarkan uraian implikasi yuridis di atas, maka dapat dianalisis bahwa penerapan kebijakan bebas pajak bagi usaha kos dalam kerangka UU HKPD perlu dianalisis melalui teori Gustav Radbruch yang merupakan salah satu tokoh paling berpengaruh di bidang hukum pada abad ke 20 karena karya-karyanya yang salah satunya adalah teori tiga nilai dasar hukum yang meliputi keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum<sup>17</sup>. Menurut Radbruch, ketiga elemen ini merupakan fondasi utama yang saling melengkapi dalam sistem hukum yang ideal.

Pertama, dari sudut pandang kepastian hukum mengharuskan adanya norma yang jelas, tidak multitafsir, dan dapat diterapkan secara konsisten. Penghapusan rumah kos dari kategori jasa perhotelan dalam PBJT menciptakan ambiguitas baru dalam penegakan hukum pajak daerah, khususnya dalam membedakan rumah kos yang benar-benar berfungsi sebagai hunian jangka panjang dengan usaha penginapan terselubung. Tanpa adanya peraturan turunan yang rinci, kebijakan ini justru melemahkan kepastian hukum karena membuka ruang interpretasi yang luas di tingkat implementasi, yang berisiko menyebabkan ketidakadilan antar wajib pajak dan mempersulit otoritas pajak daerah dalam menjalankan fungsinya.

Kedua, dari sudut pandang keadilan hukum, kebijakan ini patut dikaji ulang karena berpotensi menciptakan perlakuan yang tidak setara antara pelaku usaha rumah kos dan pelaku usaha akomodasi komersial lainnya. Ketika pelaku usaha kos yang menyediakan fasilitas setara hotel terbebas dari pajak, sementara hotel dan penginapan formal tetap diwajibkan membayar pajak, maka terjadi ketimpangan perlakuan yang merusak prinsip keadilan distributif. Keadilan menuntut agar beban perpajakan dibagi secara proporsional dan seimbang berdasarkan kemampuan ekonomi dan manfaat yang diterima dari negara. Jika pelaku usaha rumah kos menikmati keuntungan ekonomi namun tidak memberikan kontribusi fiskal, maka terjadi ketimpangan tanggung jawab dalam mendukung pembiayaan pelayanan publik daerah.

Ketiga, dalam kerangka kemanfaatan hukum, kebijakan ini harus dievaluasi berdasarkan sejauh mana ia menciptakan manfaat nyata bagi masyarakat dan negara. Memang, pembebasan pajak rumah kos dapat dilihat sebagai langkah untuk mendukung penyediaan hunian yang terjangkau, terutama bagi mahasiswa dan pekerja urban. Namun jika dalam praktiknya kebijakan ini dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk menghindari kewajiban pajak, maka nilai kemanfaatannya justru berbalik menjadi beban fiskal bagi daerah. Manfaat sosial yang

diharapkan bisa tertutupi oleh kerugian fiskal dan terganggunya pelayanan publik akibat berkurangnya pendapatan daerah. Oleh karena itu, agar kebijakan ini benar-benar membawa manfaat hukum, perlu ada keseimbangan antara perlindungan terhadap hunian rakyat dan penguatan fiskal daerah melalui sistem klasifikasi dan pengawasan yang akurat serta akuntabel.

## **SIMPULAN**

Berdasarkan uraian pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Dasar hukum kebijakan bebas pajak terhadap usaha kos yaitu Undang- Undang Harmonisasi Kawasan Perpajakan Daerah (UU HKPD), yang menghapuskan rumah kos dari objek pajak jasa perhotelan dalam Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), dengan tujuan menyederhanakan sistem perpajakan daerah serta menyesuaikan pengenaan pajak dengan karakter sosial usaha kos sebagai hunian nonkomersial.
2. Kebijakan bebas pajak terhadap usaha kos membawa implikasi yang kompleks dalam perspektif keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum menurut teori Gustav Radbruch. Dari sisi kepastian hukum, penghapusan rumah kos dari objek pajak jasa perhotelan menimbulkan ambiguitas dan tantangan dalam penegakan hukum akibat kurangnya peraturan teknis yang jelas, sehingga berpotensi melemahkan konsistensi penerapan pajak daerah. Dalam perspektif keadilan, kebijakan ini dapat menimbulkan ketimpangan perlakuan antara pelaku usaha kos dan akomodasi komersial lain, yang mengancam prinsip distribusi beban pajak yang proporsional sesuai kemampuan ekonomi dan manfaat yang diterima. Sementara itu, dari aspek kemanfaatan hukum, meskipun pembebasan pajak dimaksudkan untuk mendorong penyediaan hunian terjangkau, tanpa pengawasan yang ketat kebijakan ini berisiko disalahgunakan sehingga merugikan fiskal daerah dan mengganggu pelayanan publik. Oleh karena itu,

diperlukan keseimbangan yang cermat antara perlindungan sosial dan penguatan kapasitas fiskal pemerintah daerah melalui pengaturan teknis yang rinci dan pengawasan yang efektif.

## DAFTAR PUSTAKA

Ariangga, Damal, Tri Hesti Utaminingtyas, and Petrolis Nusa Perdana. "Analisis Pertumbuhan Penerimaan Pajak Hotel Di Kota Tangerang Selatan." *Jurnal Akuntansi, Perpajakan Dan Auditing* 5, no. 2 (2024): 244–55. <https://doi.org/10.21009/japa.0502.01>.

Astrina, Shafira Della, Achmad Ruslan, and Zulkifli Aspan. "Asas Keadilan Dalam Ketentuan Hukum Pajak Hotel Terhadap Rumah Kos." *Supremasi: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum, & Pengajarannya* 16, no. 2 (2021): 220–32. <https://ojs.unm.ac.id/supremasi>.

Eriza, Winda Meylen, and Hernadi Affandi. "Implikasi UU No 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Antara Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Terhadap Simplifikasi Pajak Dan Retribusi Di Daerah." *Rio Law Jurnal* 5, no. 1 (2024): 1–17. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.36355/v1i2>.

Isharyanto, and Aryoko Abdurrachman. *Penafsiran Hukum Hakim Konstitusi*.

Jakarta: Halaman Moeka Publishing, 2016.

Lestari, Alaeda Putri, Ikhwan Wadi, and Abdul Manan. "Implementasi UU HKPD No.1 Tahun 2022 Tentang Pajak Restoran Dan Kontribusinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pada Bapenda Lombok Tengah." *Jurnal Aplikasi Perpajakan* 5, no. 1 (2024): 33–42.

Manggiasih, Rahajeng Ayuningtyas. "Diskresi Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Tarif Pajak Hiburan Pasca Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah." *UNES Law Review* 6, no. 3 (2024): 9662–

74. <https://doi.org/https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3>

Received:

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2019.

Muja'hidah. "Politik Hukum Pajak Daerah Di Era Otonomi Setelah Berlaku Sistem Desentralisasi." *Kajian Hukum Dan Keadilan: IUS* 1, no. 1 (2023): 346–55.

Nauli, Halberry Tania, Marthinus Ismail, and Mila Susanti. "Pengaruh Penerimaan Pajak Reklame Dan Pajak Restoran Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi." *Performance: Jurnal Bisnis & Akuntansi* 14, no. 1 (2024): 305–16. <https://doi.org/10.59188/jcs.v2i1.195>.

Pebriana, Erica. "Pemungutan Pajak Hotel Berdasarkan UU HKPD Nomor 1 Tahun 2022 Di Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kabupaten Lombok Tengah." *Jurnal Aplikasi Perpajakan* 5, no. 1 (2024): 12–21. <https://doi.org/10.29303/jap.v5i1.59>.

Pradana, Genies Wisnu. "Kos-Kosan Bebas Pajak Daerah Mulai 5 Januari 2024, Bagaimana Legalitasnya - Prolegal," 2024. <https://prolegal.id/kos-kosan-bebas-pajak-daerah-mulai-5-januari-2024-bagaimana-legalitasnya/>.

Sekretariat DPRD Jawa Tengah. "Laporan Kajian Tentang Analisis Dampak Undang-Undang No 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Terhadap Regulasi Di Jawa Tengah," 2024. [https://jdih.dprd.jatengprov.go.id/content/Kajian\\_PERDA\\_2024/LAPDUL](https://jdih.dprd.jatengprov.go.id/content/Kajian_PERDA_2024/LAPDUL)

Kajian\_Dampak\_UU\_HKPD\_terhadap\_Regulasi\_lain\_di\_jateng [1].pdf.

Sumantri, Edi. "Kebijakan Dan Administrasi Pajak Daerah Pasca Undang- Undang Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Konteks Maslahatul Ummat." *ABHATS: Jurnal Islam Ulil Albab* 5, no. 2 (2024): 59–74.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015.



Yuvanda, Sesraria, Muhammad Rachmad, and Muhammad Jakfar. "Dampak Berlakunya Kebijakan UU No 1 Tahun 2022 Tentang HKPD Terhadap Penerimaan Pajak Dan Di Kabupaten Bungo." *Jurnal Manajemen Terapan Dan Keuangan (Mankeu)* 13, no. 04 (2024): 1347–54.