
PARTISIPASI PUBLIK DALAM LEGISLASI PERATURAN DAERAH PAJAK DAN RETRIBUSI: STUDI KASUS KOTA SALATIGA 2024

Rafael Aryo Sadewo¹, Jadmiko Anom Husodo²

^{1,2}Universitas Sebelas Maret

sadeworafael@student.uns.ac.id¹, jadmikoanom@staff.uns.ac.id²

ABSTRACT; *This study examines public participation in the legislative process of Salatiga City Regional Regulation (Perda) No 1 of 2024 concerning Regional Taxes and Retributions as a case study of regional autonomy. Using an empirical descriptive legal approach through interviews with BPKPD and DPRD officials and document analysis (Law No. 13/2022 and Minister of Home Affairs Regulation No. 80/2015) it was found that participation occurred through public hearings, academic texts, and Special Committee Hearing Meetings, but remained formal-symbolic in nature. Major obstacles include ambiguities in Article 96 of the Law on Legislative Formation and low public legal awareness. The study concludes the need for substantive participation mechanisms through digital JDIH platforms and community-based socialization to enhance regional fiscal legitimacy and local democracy.*

Keywords: *Public Participation, Perda Legislation, Regional Taxes, Regional Retributions, Salatiga City.*

ABSTRAK; Penelitian ini mengkaji partisipasi publik dalam proses legislasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai studi kasus otonomi daerah. Dengan pendekatan hukum empiris deskriptif melalui wawancara pejabat BPKPD dan DPRD serta analisis dokumen (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015) ditemukan partisipasi terwujud dalam *public hearing*, naskah akademik, dan Rapat Dengar Pendapat Pansus, namun bersifat formal-simbolis. Hambatan utama mencakup adanya ambiguitas Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Perundang-Undangan, rendahnya kesadaran masyarakat terhadap hukum. Studi menyimpulkan perlunya mekanisme partisipasi substantif melalui platform JDIH digital dan sosialisasi berbasis komunitas untuk meningkatkan legitimasi fiskal daerah dan demokrasi lokal.

Kata Kunci: Partisipasi Publik, Legislasi Perda, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Kota Salatiga.

PENDAHULUAN

Peraturan Daerah (Perda) sebagai produk legislasi otonomi daerah yang diakui secara konstitusional dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 serta diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (sebagaimana mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), memegang posisi strategis dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional tepat setelah Peraturan Presiden, sehingga berfungsi ganda sebagai instrumen penjabaran otonomi daerah sekaligus pengecualian kekhususan lokal yang tidak diatur dalam peraturan tingkat nasional dengan konsekuensi hukum bahwa setiap Perda wajib selaras dengan nilai Pancasila, UUD 1945, serta kepentingan umum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam kerangka negara hukum demokratis, pembentukan Perda tidak lagi bersifat eksklusif elit politik melainkan wajib mengadopsi prinsip partisipasi publik sebagaimana diamanatkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang mewajibkan keterbukaan informasi, akomodasi aspirasi masyarakat, dan mekanisme dialog substantif melalui *public hearing*, Rapat Dengar Pendapat (RDP), serta konsultasi publik, di mana partisipasi bermakna menurut (Dondokambey, 2023, hal. 1) mencakup tiga hal fundamental yaitu *right to be heard* (hak didengar), *right to be considered* (hak dipertimbangkan), dan *right to be explained* (hak dijelaskan), sehingga transformasi dari demokrasi prosedural menuju demokrasi substantif menjadi indikator maturitas otonomi daerah.

Perda Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang disahkan oleh DPRD Kota Salatiga sebagai respons terhadap amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (UU HKPD) untuk optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) justru memicu gelombang protes masyarakat pasca-pengesahan terkait ketentuan retribusi persampahan dan opsen yang dianggap tidak proporsional dengan kemampuan ekonomi warga, minim transparansi metodologi perhitungan tarif, serta dugaan kurangnya akomodasi masukan substansial selama proses legislasi meskipun DPRD mengklaim telah melaksanakan *public hearing* dengan melibatkan PHRI, PLN, dan pemangku kepentingan seperti RT/RW.

Kontroversi tersebut mengungkap adanya jarak struktural antara formalitas prosedural legislasi yang tampak terpenuhi melalui tahapan Propemperda, penyusunan naskah akademik yang bekerjasama dengan Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW), *public hearing*, RDP Pansus DPRD sebanyak dua kali, hingga harmonisasi oleh Bagian Hukum, dengan legitimasi substantif di kalangan wajib pajak, di mana ketidakjelasan arsip pada masukan publik dan minimnya sosialisasi pra-implementasi menciptakan persepsi bahwa Perda tersebut lahir dari proses *top-down* elitistik bukan *bottom-up* partisipatif.

Penelitian terdahulu seperti (Aji, 2020, hal. 70) menegaskan bahwa sebagai negara yang menjunjung tinggi prinsip demokrasi, keterlibatan publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah memiliki perang yang sangat penting dan krusial, sementara (Huzaeni, 2022, hal. 53) mengkritik orientasi DPRD yang mengutamakan kuantitas Perda ketimbang mutu substansial, dan (Isroji, 2024, hal. 52) menegaskan bahwa Perda wajib mematuhi kepentingan umum tanpa boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga studi kasus Salatiga menjadi laboratorium empiris untuk menguji efektivitas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Produk Hukum Daerah dalam praktik legislasi fiskal.

Ambiguitas Pasal 96 UU Nomor 13 Tahun 2022 yang hanya menyebut “keterlibatan masyarakat” tanpa indikator verifikasi konkret, ditambah interpretasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, menciptakan disparitas tafsir antara ekspektasi akademis tentang partisipasi bermakna dengan realitas administratif yang terikat tenggat dua tahun UU HKPD serta prioritas penyelesaian mandat legislasi, sehingga menghambat transformasi dan partisipasi formal menjadi dialog deliberatif yang menghasilkan akomodasi substansial.

Meskipun literatur *existing* kaya menganalisis regulasi partisipasi secara normatif, terdapat celah empiris signifikan dalam pengkajian implementasi partisipasi publik pada legislasi fiskal daerah dengan dampak langsung pada kesejahteraan warga, di mana penelitian ini berkontribusi orisinal melalui triangulasi data primer (wawancara mendalam pejabat BPKPD dan Sekretariat DPRD Kota Salatiga) dan sekunder (analisis dokumen Perda, naskah akademik, risalah RDP) untuk membedah dinamika partisipasi dari tahap inisiasi hingga pengesahan.

Berdasarkan *gap* tersebut, penelitian ini merumuskan dua isu pokok: pertama, sejauh mana mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2024 melalui propemperda, *public hearing*, naskah akademik UKSW, RDP Pansus DPRD, dan harmonisasi Bagian Hukum telah memenuhi standar keterbukaan dan akomodasi substansial sebagaimana diamanatkan Pasal 96 UU Nomor 13 Tahun 2022 beserta Permendagri Nomor 80 Tahun 2015; kedua, faktor struktural dan kultural, termasuk ambiguitas regulasi, rendahnya literasi hukum masyarakat terhadap kompleksitas Perda, keterbatasan waktu mandat UU HKPD, serta tafsir aparatur yang sempit yang secara sistemik menghambat efektivitas partisipasi publik dalam legislasi tersebut.

Secara teoritis, penelitian ini bertujuan memperkaya khazanah ilmu hukum tata negara tentang dinamika demokrasi partisipatif di tingkat lokal serta menguji efektivitas regulasi partisipasi dalam hierarki perundang-undangan secara praktis, penelitian menghasilkan rekomendasi reformasi legislasi berupa platform JDIH digital terintegrasi untuk arsipasi masukan publik secara *real-time*, pengembangan indikator verifikasi akomodasi aspirasi warga, dan model sosialisasi berbasis komunitas guna meningkatkan legitimasi fiskal Perda serat optimalisasi PAD daerah secara berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengadopsi pendekatan hukum empiris deskriptif dengan lokasi di Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) serta Sekretariat DPRD Kota Salatiga, periode analisis mencakup siklus legislasi lengkap Perda Nomor 1 Tahun 2024 (2023-2024), menggunakan teknik triangulasi data primer dari wawancara mendalam dan observasi partisipatif dengan data sekunder berupa bahan hukum primer (Perda terkait, UU No 13/2022, Permendagri 80/2015, Perda Salatiga Nomor 13/2018) serta bahan hukum sekunder (jurnal, buku, risalah RDP) dengan analisis kualitatif induktif untuk mengonstruksi pola partisipasi dan menghasilkan solusi rekonstruktif bagi praktik legislasi daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Perda Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2024 Ditinjau dari Standar Pasal 96 UU No. 13/2022 dan Permendagri No. 80/2015

Tahap program Perda (Propemperda) yang diinisiasi oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga sebagai respons terhadap amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, dilanjutkan dengan penyusunan naskah akademik melalui kolaborasi dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) yang menganalisis kelayakan fiskal pajak dan retribusi daerah, secara formal memenuhi standar keterbukaan informasi sebagaimana diamanatkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui validasi internal dengan Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD), namun gagal mencapai akomodasi substansial karena tidak ada mekanisme partisipasi masyarakat langsung pada tahap inisiasi ini sebagaimana direkomendasikan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Produk Hukum Daerah yang menekankan keterlibatan publik sejak awal perencanaan, sejalan dengan teori legislasi Mousmouti (Mousmouti, 2014) bahwa “kualitas legislasi menjadi faktor utama yang menentukan keberhasilan atau kegagalan formulasi kebijakan” di mana tahap awal tanpa dialog publik menghambat legitimasi substantif.

Public hearing yang dilaksanakan di Gedung DPRD Kota Salatiga dengan Kehadiran pemangku kepentingan seperti Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI), PLN, dan Ketua RT/RW sekota Salatiga, berhasil memenuhi standar keterbukaan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 melalui penerimaan masukan lisan dan tertulis mengenai penurunan tarif retribusi sampah, subsidi opsen, serta transparansi formula tarif dengan risalah lengkap yang diarsipkan di Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) sesuai dengan ketentuan Permendagri No. 80/2015, tetapi akomodasi substansial rendah karena mayoritas masukan krusial ditolak dengan alasan teknis-fiskal tanpa penjelasan memadai kepada penyampaian sehingga hanya mencapai kepatuhan formal bukan dialog bermakna.

Rapat Dengar Pendapat (RDP) Panitia Khusus (Pansus) DPRD tahap pertama yang menganalisis risalah *public hearing* secara sistematis dengan kategorisasi masukan menjadi substansial diterima, ditolak teknis, diperbaiki, atau diluar ranah, memenuhi prosedur keterbukaan Permendagri No. 80/2015 Pasal 5 melalui dokumentasi lengkap dan arsip JDIH, namun gagal memenuhi standar akomodasi substansial Pasal 96 UU No. 13/2022 karena tingkat penerimaan awal rendah dengan prioritas kompatibilitas target

Pendapatan Asli Daerah (PAD) daripada representasi aspirasi publik, mencerminkan interpretasi sempit “keterlibatan masyarakat” sebagai formalitas administratif.

RDP Pansus tahap kedua yang difokuskan pada harmonisasi dengan BPKPD menghasilkan kompromi tarif retribusi sampah dan penerimaan penuh masukan pajak hotel dari PHRI, sehingga secara formal mematuhi mekanisme partisipasi ganda sebagaimana diamanatkan Permendagri No. 80/2015, tetapi secara substansial mengecewakan karena penolakan total aspirasi subsidi sosial lansia dan tidak mampu dengan alasan ketiadaan payung UU HKPD meskipun fleksibilitas lokal dijamin regulasi tersebut, menunjukkan disparitas antara kepatuhan prosedural Pasal 96 UU No. 13/2022 dan akomodasi bermakna.

Secara keseluruhan, kelima mekanisme partisipasi (Propemperda, *public hearing*, naskah akademik, RDP Pansus DPRD, harmonisasi) *legitimate-formal* 100 persen memenuhi Pasal 96 UU No. 13/2022 tentang keterbukaan dan Pasal 5 Permendagri No. 80/2015 tentang prosedur, dengan dokumentasi masukan lengan dan arsip JDIH, tetapi *legitimate-material* lemah akibat ambiguitas regulasi tanpa indikator verifikasi akomodasi substansial sehingga memicu resistensi pasca-pengesahan meskipun kepatuhan administratif sempurna.

Faktor Penghambat Efektivitas Partisipasi Publik dalam Legislasi Perda Salatiga No. 1/2024.

Ambiguitas frasa “keterlibatan masyarakat” dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dirumuskan secara longgar tanpa indikator verifikasi konkret atau kriteria pengukuran akomodasi substansial telah menjadi akar struktural utama yang menghambat efektivitas partisipasi publik dalam legislasi daerah, di mana interpretasi antarlembaga cenderung beragam sehingga unsur teknis pemerintahan daerah memandangnya sebagai formalitas prosedural berupa dokumentasi masukan dan arsipasi digital, DPRD sebagai kewajiban administratif untuk memenuhi tenggat legislasi mandatori, sedangkan instansi pengelola keuangan daerah memaknainya sebagai prasyarat pencapaian target, kondisi yang bertentangan dengan semangat putusan Mahkamah Konstitusi yang menuntut partisipasi bermakna melalui hak didengar, dipertimbangkan, dan dijelaskan secara transparan.

Tenggat waktu dua tahun yang ketat sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD) untuk

penyelesaian Perda fiskal secara sistemik mengorbankan fase partisipasi publik yang seharusnya ekstensif, di mana tekanan administratif ini memaksa durasi *public hearing* terbatas. Tahap harmonisasi akhir oleh Bagian Hukum yang mengutamakan kepatuhan tenggat waktu daripada akomodasi aspirasi substansial seperti penurunan tarif retribusi sampah atau subsidi opsen lansia sehingga menciptakan *trade-off* destruktif antara efisiensi birokrasi dan kualitas demokrasi partisipatif yang pada akhirnya merugikan legitimasi material Perda.

Rendahnya literasi hukum masyarakat terhadap kompleksitas dokumen Perda yang sarat dengan formula tarif bervariasi menjadi penghambat kultural krusial yang membuat partisipasi publik tidak efektif, di mana warga cenderung menyampaikan masukan normatif umum seperti “tarif terlalu mahal” tanpa argumentasi teknis yang dapat direspons secara substansial oleh pembuat kebijakan, ditambah dengan minimnya akses informasi pra-legislasi dan penetrasi internet rendah di kalangan komunitas terdampak seperti pedagang asongan dan pemulung sehingga menciptakan kesenjangan informasi struktural yang memperkuat persepsi eksklusif proses legislasi dan mengurangi kualitas aspirasi publik yang diserap, sebagaimana (Napitupulu, 2024) menggarisbawahi bahwa partisipasi masyarakat sangat vital terutama dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah namun sering gagal akibat kesadaran publik yang rendah.

Tarif aparatur penyelenggara negara yang sempit dan berorientasi birokrasi vertikal terhadap konsep partisipasi masyarakat menghasilkan implementasi yang tokenistik, di mana Bagian Hukum fokus eksklusif pada *compliance formal* berupa *checklist* dokumentasi masukan dan unggahan JDIH, DPRD memprioritaskan pemenuhan mandat fiskal UU HKPD daripada legitimasi sosial Perda, serta BPKPD terikat target PAD tanpa ruang fiskal untuk mengakomodasi aspirasi redistribusi sosial, hal ini sesuai dengan teori politik birokrasi (Otto, 2012) bahwa proses legislasi sebagai hasil dari kompetisi dan konflik antar biro dalam pemerintahan di mana kepentingan administratif mengalahkan aspirasi publik.

Interaksi kumulatif antara faktor struktural seperti ambiguitas Pasal 96 UU No. 13/2022 dan tenggat UU HKPD dengan faktor kultural seperti literasi hukum rendah serta tafsir aparatur sempit telah menciptakan siklus partisipasi simbolis yang sistemik di mana masyarakat merasakan proses legislasi sebagai ritual formal belaka tanpa pengaruh nyata terhadap *output* kebijakan, aparatur terjebak dalam paradigma kepatuhan administratif,

dan legitimasi material Perda menjadi lemah yang terbukti melalui gelombang protes pasca-pengesahan terkait retribusi persampahan yang dianggap memberatkan, tingkat kepatuhan pajak yang rendah, serta *opportunity cost* fiskal akibat resistensi sosial yang menghambat optimalisasi Pendapatan Asli Daerah sebagaimana ditargetkan UU HKPD, sebagaimana ditegaskan oleh (Mozin, 2025) bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah hanya sebatas konstitusi formal yang bersifat simbolis tanpa adanya kepastian bahwa aspirasi masyarakat akan diakomodasi dalam keputusan akhir.

KESIMPULAN

Proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah secara *formal legitimate* terpenuhi melalui lima mekanisme utama (Propemperda, naskah akademik, *public hearing*, DPRD, RDP Pansus RDP, dan harmonisasi Bagian Hukum) yang memenuhi standar keterbukaan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 serta prosedural Pasal 5 Permendagri No. 80 Tahun 2015 dengan dokumentasi masukan lengkap dari PHRI, PLN, dan RT/RW yang diarsipkan dalam JDIH, namun secara substansial gagal mencapai akomodasi bermakna karena rendahnya penerimaan aspirasi krusial seperti retribusi sampah dan subsidi sosial yang ditolak demi prioritas fiskal UU HKPD, menciptakan disparitas yang signifikan antara kepatuhan administratif dan legitimasi material.

Faktor penghambat sistemik yang teridentifikasi meliputi ambiguitas regulasi pada Pasal 96 UU No. 13/2022 yang memicu interpretasi berbeda antarlembaga sehingga Bagian Hukum, DPRD, dan BPKPD mengutamakan formalitas prosedural atas dialog substantif dengan tenggat dua tahun UU HKPD yang mengorbankan durasi partisipasi ekstensif, literasi hukum masyarakat rendah terhadap kompleksitas Peraturan Daerah, serta tafsir aparatur sempit yang berorientasi birokrasi vertikal, menghasilkan partisipasi simbolis sebagaimana dikritik oleh teori legislasi Maria Mousmouti (Mousmouti, 2014) bahwa kualitas proses menentukan efektivitas kebijakan dengan dampak nyata berupa protes pasca-pengesahan dan rendahnya kepatuhan pajak.

Reformasi partisipasi publik legislasi daerah direkomendasikan melalui pengembangan platform JDIH digital *real-time* untuk arsipasi masukan transparan dan serta sosialisasi berbasis komunitas pra-legislasi guna meningkatkan literasi hukum yang

secara kolektif akan mentransformasikan partisipasi dari tokenistik menuju bermakna sebagaimana diamanatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi sehingga memperkuat demokrasi lokal, legitimasi fiskal Perda, dan optimalisasi PAD berkelanjutan Kota Salatiga.

DAFTAR PUSTAKA

- Aji, A. B. (2020). Analisis Yuridis Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. *J-LEE*, 57-72.
- Dondokambey, S. M. (2023). PENERAPAN PRINSIP PARTISIPASI. *LEX PRIVATUM*, 1-10.
- Huzaeni, M. R. (2022). Inefisiensi Peraturan Daerah di Indonesia. *Rechtenstudent Journal*, 42-55.
- Isroji, K. A. (2024). Peraturan Daerah Dalam Hirarki Perundang-undangan Indonesia. *ASAS WA TANDHIM*, 45-56.
- Mousmouti, M. (2014). The “effectiveness test” as a tool for law reform. *IALS Student Law Review*, 4-8.
- Mozin, S. Y. (2025). DEMOKRASI PARTISIPATIF DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK: TANTANGAN DAN PELUANG DI INDONESIA. . *Journal of Publicness Studies (JPS)*, 139-146.
- Napitupulu, B. B. (2024). PERAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENGUATAN DEMOKRASI DAN PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA. *JAID: Journal of Administration and International Development*, 81-89.
- Otto, J. S. (2012). *Penggunaan teori pembentukan legislasi dalam rangka perbaikan kualitas hukum dan proyek-proyek pembangunan [The Use of Lawmaking Theory for Improving Legal Quality in Development Projects]*. Jakarta: Pustaka Larasan.