Jurnal Hukum
SAMUDRA KEADILAN
Editorial Office : Jl. Prof. Syarief Thayeb, Meurandeh, Kota Langsa – Aceh
Email : samudrakeadilan.fhus@gmail.com
Website : https://ejurnalunsam.id/index.php/jhsk
P-ISSN: 2615-3416
E-ISSN: 2615-7845

DINAMIKA PEMBENTUKAN DAN ADVOKASI REVISI PERDA PAJAK DAERAH KOTA CIREBON

DYNAMICS OF THE FORMULATION AND ADVOCACY FOR THE REVISION OF THE REGIONAL TAX REGULATION OF CIREBON CITY

Andre Arya Pratama[a)], Nisrinaa Putri[b)], Sudi Harti [c)], Gaddy Nabiha[d)], Ratu Beimaira Suat Pasai[e)]

[a), b), c), d), e)] Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Kompleks, Jl. Sosio Yustisia Bulaksumur No.1, Karang Malang, Caturtunggal, Kec. Depok, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281
[a)]andrearyapratama@mail.ugm.ac.id, [b)]nisrinaaputri@mail.ugm.ac.id, [c)]sudiharti@mail.ugm.ac.id, [d)]gaddynabiha@mail.ugm.ac.id, [e)]ratubeimairasuatpasa@mail.ugm.ac.id

Article Info

Corresponding Author:
Andre Arya Pratama
✉ andrearyapratama@mail.ugm.ac.id

Keyword:
Public Paticipation; Resistensi; Tax

Kata Kunci:
Pajak; Partisipasi Publik; Resistensi

Copyright © 2026 by **Jurnal Hukum Samudra Keadilan**

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Jurnal Hukum Samudra Keadilan

Abstract

This study analyzes the dynamics of the formulation and advocacy for the revision of Cirebon City Regional Regulation (Perda) Number 1 of 2024 concerning Regional Taxes and Levies, which triggered public resistance due to increases in Land and Building Tax for Non-Agricultural Lands (PBB-P2) of up to 1,000%. Using a doctrinal legal research method with statutory and case approaches, this study evaluates the compliance of the legislative process with the principle of meaningful public participation. The results indicate that the formulation phase of the regulation failed to meet the principle of transparency and tended to be elitist. The process lacked official documentation accessible to the public, such as academic manuscripts and meeting minutes, and was dominated by the interests of executive and legislative actors pursuing fiscal targets. The lack of transparency in the calculation of the Sales Value of Tax Objects (NJOP) and the rushed process caused this regulation to lose sociological legitimacy, despite being formally valid. Following its enactment, advocacy movements emerged through mass actions, hearings, and judicial reviews initiated by Paguyuban Pelangi Cirebon. Although hindered by procedural rigidity, consistent public pressure eventually forced the local government to commit to revising the regulation in 2025. This study concludes that transparent public participation is an absolute prerequisite in regulation-making to prevent social rejection and ensure economic justice for the community.

Abstrak

Penelitian ini menganalisis dinamika pembentukan dan advokasi revisi Peraturan Daerah (Perda) Kota Cirebon Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang memicu resistensi masyarakat akibat kenaikan PBB-P2 hingga 1.000%. Menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan dan kasus, studi ini mengevaluasi kesesuaian proses legislasi dengan prinsip partisipasi publik yang bermakna (meaningful participation). Hasil penelitian menunjukkan bahwa fase pembentukan Perda tidak memenuhi prinsip transparansi dan cenderung elitis. Proses tersebut minim dokumentasi resmi seperti naskah akademik dan risalah sidang yang dapat diakses publik, serta didominasi oleh kepentingan aktor eksekutif dan legislatif dalam mengejar target fiskal. Ketidakterbukaan dalam perhitungan NJOP dan proses yang tergesa-gesa menyebabkan regulasi ini kehilangan legitimasi sosiologis, meskipun sah secara formal. Pasca-pengesahan, terjadi gerakan advokasi melalui aksi massa, audiensi, hingga judicial review oleh Paguyuban Pelangi Cirebon. Meskipun terhambat rigiditas prosedur, konsistensi tekanan publik akhirnya memaksa pemerintah daerah berkomitmen melakukan revisi Perda pada tahun 2025. Penelitian ini menyimpulkan bahwa partisipasi publik yang transparan merupakan prasyarat mutlak dalam pembentukan regulasi untuk menghindari penolakan sosial dan menjamin keadilan ekonomi masyarakat.

PENDAHULUAN

Pajak merupakan kewajiban yang harus dibayarkan oleh masyarakat kepada negara berdasarkan ketentuan undang-undang.[1] Fungsi pajak tidak hanya sebagai sarana penghimpunan pendapatan negara, tetapi juga memberikan pengaruh besar terhadap dinamika perekonomian.[2] Melalui pemungutan pajak, pemerintah memperoleh sumber pendapatan yang digunakan untuk membiayai berbagai program pembangunan dan pelayanan publik.[3] Pendapatan yang diperoleh dari pajak pusat dan daerah menjadi sumber utama bagi pemerintah untuk melakukan investasi dalam infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan sektor-sektor vital lainnya. Pajak juga berperan dalam mengatur alokasi sumber daya di masyarakat. Dengan adanya tarif pajak yang berbeda untuk berbagai jenis barang dan jasa, pemerintah dapat mengendalikan permintaan dan penawaran dalam ekonomi. Selain itu, pajak juga dapat digunakan sebagai alat untuk mengurangi

[1] Salsabila Aufadhia Ilanoputri, "Pelayanan Yang Diterima Oleh Masyarakat Sebagai Pembayar Pajak Berdasarkan Penerapan Beban Pajak Daerah Yang Diatur Dalam Undang-Undang Pajak Dan Retribusi Daerah," *Cepalo* 4, no. 2 (2020): 143–56, https://doi.org/10.25041/cepalo.v4no2.2067.

[2] José Alves, "A DSGE Model to Evaluate the Macroeconomic Impacts of Taxation," *SSRN Electronic Journal*, 2018, https://doi.org/https://doi.org/10.2139/ssrn.3293899. https://doi.org/10.2139/ssrn.3293899.

[3] Christine S.T. Kansil dan Muhammad Fadloli, "The Role of Tax Law in Encouraging National Economic Development to Realize State Goals," *Jurnal Multidisiplin Indonesia* 3, no. 2 (2024): 1658, https://doi.org/https://doi.org/10.57235/qistina.v3i2.4247.

kesenjangan ekonomi dengan menerapkan kebijakan redistribusi pendapatan melalui sistem perpajakan yang progresif.[4]

Sebagai komponen vital dalam mengelola keuangan negara, pajak dibedakan menjadi dua entitas pajak utama yaitu pajak pusat dan pajak daerah.[5] Pajak pusat ini dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) di bawah Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Adapun untuk pajak daerah dikelola oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam konteks Pajak daerah, dimana pajak menjadi salah satu sumber pendapatan daerah yang dapat mendukung penerimaan pendapatan asli daerah dan membantu membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah.[6] Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (UUKN) secara jelas menentukan bahwa Pemerintah Daerah (Pemda) memiliki hak atas penerimaan daerah, yang dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu kewenangan Pemda dalam pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.[7] Penyelenggaraan otonomi daerah ditandai dengan pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah (pemda) untuk menjalankan tugas pemerintahan dalam bentuk kerjasama keuangan antara pemda dan pemerintah pusat.[8]

PDRD (Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) adalah bentuk kebijakan desentralisasi fiskal pemerintah pusat yang memiliki tujuan meningkatkan kemampuan keuangan daerah dan kapasitas fiskal daerah untuk mengoperasikan setiap urusan yang diserahkan kepada daerah. Dengan meningkatnya kemampuan keuangan daerah, daerah mempunyai kewenangan lebih dominan dalam menetapkan tarif pajak dan retribusi berdasarkan karakteristik dan potensi ekonomi yang dimiliki daerah setempat.[9] PDRD merupakan instrumen penting dalam menciptakan kemandirian keuangan daerah dan memperkuat hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.[10]

---

[4] Septiniat Zai and Ani Susanti Sabailaket, "Analisis Peran Kebijakan Fisikal Dalam Mengatasi Ketimpangan Ekonomi Di Negara Berkembang," *Jurnal Ilmu Ekonomi Dan Bisnis* 1, no. 1 (2024): 8–14, https://doi.org/10.70134/jukoni.v1i1.20.

[5] Kansil, "The Role of Tax Law in Encouraging National Economic Development to Realize State Goals,"

[6] Made Aldy Wijaya, "Strategi Peningkatan Penerimaan Pajak Daerah Melalui Pembentukan Satuan Tugas Pajak Daerah Oleh Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Takalar," *Jurnal Pallangga Praja* 5, no. 2 (2023): 117–32, https://doi.org/https://doi.org/10.61076/jpp.v5i2.3876.

[7] Yasrizal. et al, "Sosialisasi Uu No. 1 Tahun 2022 Dan Pp No. 35 Tahun 2023 Penyusunan Qanun Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Nagan Raya," *Jurnal Pengabdian Agro and Marine* 4, no. 1 (2024): 28, https://doi.org/, https://doi.org/10.35308/jpami.v4i1.9574.

[8] Fredrico Markus Rotua Sinaga dan Ratih Damayanti, "Implementation of Regional Autonomy Law in Line with Local Culture," *Jurnal Hukum Indonesia* 4, no. 2 (2025): 95–102, https://doi.org/https://doi.org/10.58344/jhi.v4i2.1685.

[9] Regina Trinasari dan Suci Nasehati Sunaningsih, "Analisis Kontribusi Pajak Dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapat Asli Daerah," *Gorontalo Accounting Journal* 5, no. 1 (2022): 18–28, https://doi.org/doi: 10.32662/gaj.v5i1.1744.

[10] Lusia Lestina Halawa. et al, "Pengaruh Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Di Indonesia Dalam Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Terkait Keuangan Negara," *Studi Administrasi Publik Dan Ilmu Komunikasi* 2, no. 1 (2025): 43–53, https://doi.org/https://doi.org/10.62383/studi.v2i1.102.

Sesuai dengan UU HKPD yang dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, telah memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah kota untuk mengatur pajak dan retribusi berdasarkan kewenangan yang telah diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.[11] Kewenangan tersebut berupa penyelenggaraan pemungutan terhadap 8 (delapan) jenis pajak daerah, yaitu: PBB-P2, BPHTB, PBJT, Pajak Reklame, PAT dan pajak sarang burung walet, serta pemberian sumber perpajakan yang baru yaitu opsen PKB dan opsen BBNKB.[12]

Dalam konteks Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang merupakan pajak yang dikenakan pada bumi dan/atau bangunan yang dimiliki oleh badan atau perseorangan, kecuali daerah yang difungsikan untuk pertanian, perhutanan serta penambangan.[13]Pajak ini diatur secara khusus lewat peraturan pemerintah dan pendapatan dari PBB-P2 yang digunakan untuk mendukung pengembangan daerah, seperti meningkatkan infrastruktur, layanan publik, dan program sosial ekonomi lainnya.[14] Terkait desentralisasi fiskal di Indonesia, peran PBB-P2 semakin meningkat dikarenakan daerah diharuskan untuk lebih mandiri dalam pengelolaan sumber keuangannya untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan,[15] namun banyak dari daerah-daerah itu menetapkan tarif bertingkat dalam bentuk layer persentase dalam penerapannya.[16]

Tak terkecuali dengan Kota Cirebon, implikasi ditetapkannya peningkatan pajak PBB yang dilakukan oleh pemerintah Kota Cirebon membuat perbincangan dan gejolak di tataran masyarakatnya. Regulasi yang menjadi permasalahan dalam Perda ini terdapat dalam Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah saat ini mengatur tarif PBB/P2 mulai dari 0,1 persen untuk NJOP di bawah Rp 500 juta hingga 0,5 persen untuk NJOP di atas Rp 3 miliar yang dinilai memberatkan masyarakat Cirebon.[17]

Bagi masyarakat menilai bahwa tidak ada larangan untuk menaikan PBB-P2 bagi suatu daerah, namun tetap memperhatikan bagaimana kondisi perekonomian dan kemampuan daya beli

---

[11] Aliyya Winnie Apsari. et al, "Analisis Kenaikan Tarif Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan Ditinjau Dari Aspek Keadilan," *Journal of Management Accounting, Tax and Production* 3, no. 1 (2025): 91–96, https://doi.org/https://doi.org/10.57235/mantap.v3i1.5073.

[12] Tiar Lina Situngkir. et al, "Pengaruh PBB Dan BPHTB Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dengan Metode Systematic Literature Review (SLR)," *Economic Reviews Journal* 3, no. 3 (2024): 61, https://doi.org/https://doi.org/10.56709/mrj.v3i3.291.

[13] Edisah Putra Nainggolan, "Pajak Bumi Dan Bangunan Dalam Perspektif Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Medan," *Balance : Jurnal Akuntansi Dan Manajemen* 1, no. 1 (2022): 1–6, https://doi.org/https://doi.org/10.59086/jam.v1i1.1.

[14] Devi Fujianti. et al, "Analisis Efektivitas Dan Kontribusi Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (Pbb-P2) Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kab. Bandung," *Jurnal E-Bis (Ekonomi-Bisnis)* 5, no. 2 (2021): 72, https://doi.org/https://doi.org/10.37339/e-bis.v5i2.747.

[15] Maharani Putri Damayanti dan D. Tialurra Della Nabila, "Mengungkap Faktor-Faktor Penentu Optimalisasi PBB-P2 Di Kabupaten Sumbawa: Pendekatan Kualitatif Dan Kebijakan Fiskal," *Jurnal Ilmiah Global Education*, n.d., 651.

[16] Fikri Akhmad Adhitiya, "Problematika Sistem Tarif Pajak Bumi Dan Bangunan Sekoter Perdesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) Di Indonesia: Studi Di Kota Malang," *Jurnal Acitya Ardana* 5, no. 1 (n.d.): 56.

[17] Eki Yulianto, "Ini Bunyi Pasal 9 Yang Bakal Direvisi DPRD Kota Cirebon Buntut Protes Kenaikan PBB 1.000 Persen," Tribun Jabar, 2025, https://jabar.tribunnews.com/cirebon/1142945/ini-bunyi-pasal-9-yang-bakal-direvisi-dprd-kota-cirebon-buntut-protes-kenaikan-pbb-1000-persen.

masyarakat setempat, disamping itu perlu ada komunikasi dan sosialisasi terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum peraturan tersebut diterapkan. Sebagaimana dalam proses penyusunan peraturan yang baik, peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah, perlu adanya *meaningful participation* (Partisipasi yang bermakna). Sebagaimana dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 (hal.393) dijelaskan bahwa *meaningfull participation* sebagai hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya, hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan.[18]

Melalui partisipasi, publik dapat mencegah lahirnya produk hukum yang elitis, tertutup, dan berpotensi menyimpang dari prinsip keadilan sosial.[19] Mengabaikan partisipasi publik dalam proses legislasi ini menimbulkan dampak serius terhadap legitimasi hukum dan politik dari produk undang-undang yang akan berakibat pada perlawan publik, contoh nyata dari perlawanan publik terhadap Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang minim partisipasi adalah adanya gelombang unjuk rasa, hingga mengajukan *judicial review ke* Mahkamah Agung. Pengabaian terhadap partisipasi publik justru yang dilakukan dalam proses legislasi terhadap undang-undang akan memberikan dampak langsung terhadap kehidupan sosial, ekonomi, dan politik masyarakat.

Meninjau fenomena tentang pemberlakuan Perda tentang Pajak ini, penulis mencoba melihat dari Penelitian-penelitian terdahulu mengenai Peraturan Daerah (Perda) Pajak dan Restribusi Daerah yang cukup banyak dilakukan. Namun terdapat celah penelitian yang belum dibahas secara mendalam, khususnya terkait sinkronisasi antara proses pembentukan dengan gerakan advokasi revisi pasca-implementasi. Pertama, Penelitian oleh Octaleny (2023) di Kota Palembang berfokus pada dinamika perumusan kebijakan yang sangat dipengaruhi oleh kekuatan politik. Namun, penelitian tersebut lebih menitikberatkan pada tahap awal (identifikasi masalah hingga pengesahan).[20] Legal gap yang muncul adalah kurangnya pembahasan mengenai bagaimana jika sebuah kebijakan yang sudah disahkan kemudian mendapatkan resistensi hukum dari masyarakat dan bagaimana mekanisme advokasi revisi dilakukan secara formal maupun non-formal untuk mengubah produk hukum yang dianggap cacat secara sosiologis.

Kedua, Penelitian Wisnu Aji (2025) yang telah memaparkan implikasi sosiologis dan ekonomis dari Perda Kota Cirebon No. 1 Tahun 2024, yang mencatat potensi beban ekonomi bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan UMKM. Meskipun penelitian ini memberikan tinjauan *Fiqh Siyasah* mengenai prinsip keadilan dan kemaslahatan, fokusnya tetap pada analisis dampak

[18] Fitriani Ahlan Sjarif, "Arti Meaningful Participation Dalam Penyusunan Peraturan," *Hukum Online,* 2025.
[19] Eko Rinaldo Damanik, Thea Farina, and Satriya Nugraha, "Krisis Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia:Problematika Hak Konstitusional Dan Pengabaian Aspirasi Rakyat," *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 5 (2025): 2518–40.
[20] Ellyza Octaleny, "Dinamika Perumusan Peraturan Daerah Di Kota Palembang," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik (JISIP)* 12, no. 2 (2023): 119–33, https://doi.org/10.33366/jisip.v12i2.2623.

(implikasi), bukan pada proses advokasi hukum yang dilakukan untuk merevisi aturan tersebut.[21] Penelitian penulis mengisi celah ini dengan mengeksplorasi langkah-langkah konkret advokasi yang dilakukan untuk menjembatani kesenjangan antara aturan normatif dengan kenyataan beban ekonomi di lapangan.

Ketiga, Penelitian yang dilakukan oleh Najla Hanifah Dkk di DKI Jakarta (2025) yang menggunakan pendekatan kuantitatif untuk melihat kontribusi pajak terhadap PAD, dengan hasil yang menunjukkan pengaruh positif signifikan. Namun, studi ini sama sekali tidak menyentuh aspek dinamika hukum atau keadilan dalam proses pemungutan. Legal gap di sini adalah bahwa keberhasilan secara angka (PAD meningkat) seringkali mengabaikan dinamika pembentukan yang tidak partisipatif.[22] Penulis masuk pada wilayah krusial ini: mempertanyakan apakah proses pembentukan Perda tersebut sudah memenuhi hak partisipasi masyarakat, dan bagaimana advokasi revisi menjadi instrumen hukum untuk mengoreksi kebijakan yang hanya berorientasi pada target fiskal semata.

Dengan demikian menjadi penting untuk penelitian ini dilakukan dengan fokus pada bagaimana Proses pembentukan Perda Cirebon No. 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah termasuk aktor-aktor di dalamnya dan problematika dari diterapkannya kebijakan tersebut di masyarakat Tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis dengan komprehensif terhadap *law making process* Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dengan berfokuskan pada dinamika peran dari setiap aktor serta melihat tantangan dan pembelajaran yang didapatkan dari proses Advokasi revisi Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Cirebon.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum doctrinal dengan menelaah kesesuaian antara proses pembentukan Perda Kota Cirebon Nomor 1 Tahun 2024 dengan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik khususnya aspek partisipasi publik yang bermakna *(meaningful participation).* Pendekatan yang digunakan peraturan perundang-undangan dan pendekatan Kasus dengan menelaah fenomena penolakan masyarak dan proses Advokasi revisi yang terjadi di Kota Cirebon.

Penelitian ini menggunakan kerangka teori Partisipasi Publik sebagaimana dikemukakan oleh Karen Syma Czapanskiy dan Rashida Manjoo dan Teori Representasi Hannah Pitkin dalam *The Concept of Representaion* (1967). Teori partisipasi publik sebagaimana dikemukakan oleh Karen Syma Czapanskiy dan Rashida Manjoo menekankan bahwa proses pembentukan hukum dalam negara demokratis tidak cukup dijalankan hanya melalui mekanisme perwakilan formal, tetapi harus dilengkapi dengan *mandatory public participation*. Dalam pandangan mereka, hak untuk

[21] Wisnu Aji, "IMPLIKASI PERATURAN DAERAH KOTA CIREBON NOMOR 1 TAHUN 2024 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH TERHADAP SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT KOTA CIREBON" (UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) SIBER SYEKH NURJATI CIREBON, 2025).
[22] Najla Hanifah, Ade Setiawan, and Susy Hambani, "Pengaruh Kontribusi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Di Provinsi DKI Jakarta Periode 2019 - 2023," *Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi Dan Keuangan* 6, no. 3 (2025): 16, https://doi.org/10.53697/emak.v6i3.2820.

terlibat dalam proses legislasi merupakan bagian dari *fundamental political rights* yang melekat pada setiap warga negara. Berdasarkan putusan *Doctors for Life* dari Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan yang menjadi pijakan utama dalam paper tersebut legislator memiliki kewajiban konstitusional untuk memfasilitasi partisipasi publik, bukan sekadar membuka peluang partisipasi secara pasif. Terdapat dua kewajiban utama: (1) menyediakan *meaningful opportunities* bagi publik untuk terlibat, dan (2) memastikan publik memiliki kapasitas dan akses untuk memanfaatkan kesempatan tersebut.[23] Dan Teori partisipasi publik sebagaimana dikemukakan oleh Karen Syma Czapanskiy dan Rashida Manjoo menekankan bahwa proses pembentukan hukum dalam negara demokratis tidak cukup dijalankan hanya melalui mekanisme perwakilan formal, tetapi harus dilengkapi dengan *mandatory public participation*.

Dalam pandangan mereka, hak untuk terlibat dalam proses legislasi merupakan bagian dari *fundamental political rights* yang melekat pada setiap warga negara. Berdasarkan putusan *Doctors for Life* dari Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan yang menjadi pijakan utama dalam paper tersebut legislator memiliki kewajiban konstitusional untuk memfasilitasi partisipasi publik, bukan sekadar membuka peluang partisipasi secara pasif. Terdapat dua kewajiban utama: (1) menyediakan *meaningful opportunities* bagi publik untuk terlibat, dan (2) memastikan publik memiliki kapasitas dan akses untuk memanfaatkan kesempatan tersebut.[24]

PEMBAHASAN

Fase pembentukan Perda *(Law Making Process)*

a. Aktor Utama dan Isu yang diangkat dalam Pembentukan Perda Kota Cirebon tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Gagasan untuk membentuk aturan Pajak daerah dan Retribusi daerah Kota Cirebon ini pertama kali muncul pada tahun 2022 sebagai respon adanya amanat dari UU Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan Daerah, yang diinisiasi oleh Walikota Cirebon dan diusulkan kepada DPRD pada tahun 2023. Disamping itu Perda ditindaklanjuti dengan PP Nomor 35/2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, aturan ini merupakan pedoman bagi pemda untuk menyusun peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah mengenai pajak serta retribusi. Sehingga menurut anggota DPR

[23] Karen Syma and Rashida Manjoo, "The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right," *Duke Journal of Comparative & International Law* 19, no. 1 (2008): 1–40.
[24] Syma and Manjoo.

Berdasarkan ketentuan Pasal 137 dalam aturan tersebut, Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus diundangkan paling lama sampai tanggal 4 Januari 2024.[25]

Bagi Pemerintah Kota Cirebon, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) diposisikan sebagai instrumen utama peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)**.** Argumen utama pemerintah adalah bahwa penyesuaian tarif pajak, khususnya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), merupakan amanat dari regulasi nasional (UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah) serta kebutuhan fiskal daerah untuk mendukung pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Dengan kata lain, logika fiskal mendominasi pertimbangan eksekutif dalam merancang Raperda ini. Sejalan dengan eksekutif, DPRD Kota Cirebon menegaskan bahwa PAD dari sektor pajak dan retribusi belum optimal**.** Pernyataan anggota DPRD, Ruri Tri Lesmana**,** mencerminkan sikap legislatif yang menekankan pentingnya implementasi Perda No. 1 Tahun 2024 sebagai upaya memperbaiki kinerja fiskal daerah. Bagi DPRD, Perda ini bukan hanya sebatas legalitas pemungutan pajak, tetapi juga simbol komitmen politik dalam memperkuat basis keuangan daerah.

Dalam proses pembentukan Perda Kota Cirebon Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, peran Pemerintah Kota Cirebon menjadi sangat sentral. Pada tahap awal, Drs. H. Nashrudin Azis, S.H.**,** selaku Wali Kota Cirebon saat itu, bertindak sebagai aktor utama sekaligus pengusul Raperda. Kedudukan pemerintah daerah sebagai *initiating actor* sesuai dengan fungsi eksekutif dalam *law making process*, yaitu merancang regulasi yang dianggap perlu untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).[26] Namun, dinamika terjadi ketika masa jabatan Wali Kota Nashrudin Azis berakhir sebelum Raperda tersebut ditetapkan menjadi perda. Posisi kepala daerah kemudian dijabat oleh Pejabat (Pj.) Wali Kota, Drs. H. Agus Mulyadi, M.Si.**,** yang secara formal melanjutkan proses hingga penetapan Perda.

Pada tahap usulan perda ini, seluruh fraksi DPRD Kota Cirebon menyetujui usulan yang diajukan oleh Walikota, Adapun fraksi tersebut terdiri dari Fraksi Partai gerindra, Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Nasdem, Fraksi Partai Golkar, Fraksi Amanat Nasional, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (P3), Fraksi Kebangkitan Bangsa dan Partai Hanura.[27] Dalam pembahasannya, DPRD kemudian membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang diketuai oleh Agung Supirno, S.H. dari Partai Golkar dan dr. Doddy Aryanto, M.M**.** sebagai wakil ketua dari Partai Persatuan Pembangunan. Pansus inilah yang diberi mandat untuk melakukan pendalaman substansi Raperda bersama Pemerintah Daerah, terutama terkait besaran tarif pajak dan implikasinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).[28]

---

[25] "DPRD Terima Tiga Raperda Soal Pajak Daerah Hingga Hari Jadi Cirebon," DPRD KOTA CIREBON, 2023, https://dprd.cirebonkota.go.id/2023/08/23/dprd-terima-tiga-raperda-soal-pajak-daerah-hingga-hari-jadi-cirebon/.

[26] Aan Eko Widiarto, "The Authority Relationship of Central and Local Governments in Forming Laws and Regulations: Between Indonesia and Malaysia," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 1 (2025): 67.

[27] DPRD KOTA CIREBON, "Fraksi-Fraksi," n.d.

[28] "Fraksi-Fraksi DPRD Setujui Tiga Raperda Usulan Walikota Dibahas Di Tingkat Pansus," DPRD KOTA CIREBON, 2023, https://dprd.cirebonkota.go.id/2023/09/06/fraksi-fraksi-dprd-setujui-tiga-raperda-usulan-walikota-dibahas-di-tingkat-pansus/.

Namun, berdasarkan hasil penelitian penulis**,** tidak ditemukan adanya draft risalah persidangan maupun notulensi resmi yang memuat dinamika pembahasan Pansus bersama eksekutif. Hal ini menimbulkan persoalan metodologis dalam menelusuri lebih jauh bagaimana argumentasi dan perdebatan berlangsung di internal DPRD. Ketiadaan dokumen tersebut menunjukkan bahwa proses legislasi cenderung bersifat formalitas prosedural tanpa transparansi penuh, serta memperlihatkan lemahnya dokumentasi yang seharusnya menjadi bagian dari asas *openness* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (sebagaimana diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022).

Merujuk pada teori partisipasi publik yang dikemukakan oleh Karen Syma Czapanskiy dan Rashida Manjoo menekankan bahwa keterlibatan publik dalam proses legislasi tidak memiliki bentuk tunggal atau definisi yang sempit. Partisipasi tidak hanya berarti masyarakat mengajukan komentar, masukan tertulis, atau hadir dalam rapat dengar pendapat. Itu hanya salah satu bentuknya. Keterlibatan publik memiliki cakupan yang lebih luas. Publik dianggap terlibat ketika mereka memahami dan mendapat akses informasi mengenai apa yang dilakukan oleh lembaga legislatif (misalnya Majelis Nasional). Dalam model ini, keterlibatan terjadi karena adanya keterbukaan informasi**,** publik tahu apa yang dibahas, apa isunya, dan bagaimana prosesnya.[29]

Teori tersebut menegaskan pentingnya keterlibatan publik, salah satunya melalui transparansi informasi yang wajib difasilitasi oleh parlemen dalam konteks ini DPRD Kota Cirebon. Apabila informasi dasar mengenai proses pembahasan tidak dibuka kepada masyarakat, maka mekanisme keterlibatan publik tidak mungkin terwujud. Kondisi ini memperlihatkan minimnya ruang deliberasi publik serta lemahnya akuntabilitas dokumentasi yang seharusnya menjadi rujukan bagi masyarakat maupun peneliti dalam menilai kualitas proses legislasi di tingkat daerah.

b. Strategi Pembentukan Perda Pajak Daerah Kota Cirebon

Strategi Pembentukan Perda Pajak Daerah Kota Cirebon yaitu dengan Proses penyusunan naskah akademik sebagai dasar argumentatif dan ilmiah yang menjelaskan latar belakang, urgensi, serta dampak dari kebijakan.[30] Naskah akademik berfungsi untuk memastikan bahwa regulasi dibangun berdasarkan kajian rasional, bukan semata kepentingan politik atau fiskal.[31] Namun Problematika yang terjadi Berdasarkan penelusuran penulis, naskah akademik Perda Pajak Daerah Kota Cirebon tidak tersedia di laman resmi pemerintah daerah maupun DPRD**.**[32] Ketiadaan dokumen ini menimbulkan keraguan terhadap transparansi dan kualitas kajian akademis dalam proses legislasi. Disamping itu Raperda

[29] Syma and Manjoo, "The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right,."
[30] Andriyansyah A. et al, "Implementasi Kebijakan Intensifikasi Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor Tidak Melakukan Daftar Ulang Wilayah Cirebon I Sumber," *Action Research Literate* 9, no. 2 (2025): 449–62, https://doi.org/https://doi.org/10.46799/arl.v9i2.2810.
[31] Deus Levolt Sihombing. et al, "Peran Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2023): 11–20, https://doi.org/https://doi.org/10.56128/jkih.v3i1.38.
[32] Meninjau JDIH Kota Cirebon https://jdih.cirebonkota.go.id/naskah.html diakses pada 24 Desember 2025

kemudian dibahas di DPRD melalui mekanisme panitia khusus (Pansus) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pajak dan retribusi.[33]

Problematikanya Persetujuan yang relatif cepat dan tanpa perdebatan mendalam menimbulkan kesan bahwa proses legislasi lebih menekankan aspek prosedural formalitas, dibandingkan dengan penggalian substansi kebijakan atau keterlibatan publik secara luas.[34] Keterbatasan-keterbatasan ini berimplikasi pada lemah rapat-rapat bersama pemerintah daerah. Proses ini secara normatif bertujuan untuk memperdebatkan substansi, menimbang aspirasi masyarakat, serta menyelaraskan regulasi dengan kondisi daerah. Akan tetapi pembahasan terkesan tertutup dan elitis, karena minim dokumentasi resmi berupa risalah sidang atau notulensi yang dapat diakses publik. Hal ini memperlihatkan lemahnya prinsip *openness* dalam pembentukan peraturan sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah melalui pembahasan, Raperda kemudian disetujui oleh seluruh fraksi DPRD dan ditetapkan menjadi Perda No. 1 Tahun 2024. Tahapan ini secara formal menunjukkan kesepakatan politik antara eksekutif dan legislatif untuk mendorong peningkatannya legitimasi sosial dari Perda No. 1 Tahun 2024.[35] Secara hukum, perda sah dan berlaku; tetapi secara sosiologis, ia tidak mendapat penerimaan masyarakat. Inilah yang menjelaskan mengapa pasca penerapan, resistensi publik muncul begitu kuat, bahkan sampai memunculkan tuntutan revisi perda.

Sebagaimana Karen Czapanskiy berpendapat bahwa partisipasi publik menjadikan para pembentuk undang-undang tidak hanya mengumpulkan informasi yang akan menghasilkan undang-undang yang lebih baik, tetapi juga merupakan cerminan dari rasa hormat terhadap komunitas itu sendiri dan sebagai imbalannya, komunitas akan lebih terlibat dan lebih peduli terhadap masalah yang berkaitan dengan komunitas.[36] Partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah terutama dalam proses pembentukannya harus bersifat aspiratif berasal dari keinginan atau harapan masyarakat. Akses terbuka masyarakat ini menjadi upaya untuk menghasilkan produk peraturan daerah yang partisipatif artinya responsif terhadap masalah yang nyata dan kebutuhan utama masyarakat atau setidaknya mencerminkan kepentingan publik.[37]

Fase Pasca-Pengesahan: Advokasi Revisi

a. Aktor, Isu dan Strategi oleh Advokasi Revisi

Kenaikan PBB-P2 yang tertuang dalam Pasal 9 Perda Cirebon No. 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Perda Cirebon) dinilai sangat memberatkan warga karena

[33] Muh Farhan Arfandy, "Peran DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis," *Recht Studiosum Law Review* 3, no. 1 (2024): 37–49, https://doi.org/https://doi.org/10.32734/rslr.v3i1.15913.
[34] John F. Hoadley, "Easy Riders: Gramm-Rudman-Hollings and the Legislative Fast Track," *PS: Political Science & Politics* 19, no. 1 (1986): 30–36, https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S104909650001711X.
[35] Diva Sharni Munali. et al, "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja: Menyoal Proses Legislasi Dalam Pembentukannya," *Amsir Law Journal* 5, no. 1 (2023): 1–12, https://doi.org/https://doi.org/10.36746/alj.v5i1.223.
[36] Syma and Manjoo, "The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right,."
[37] Solihin Natama Hasibuan, EKA NAM Sihombing, and Afnila, "Meaningful Participation in The Process of Formation Local Regulation," *Sibatik Journal* 4, no. 7 (2025): 1677–92.

kenaikannya hingga 1.000%. Darma Suryapranata, salah satu warga yang terdampak kenaikan PBB-kP2. Ia mengaku kaget saat menerima lembar tagihan pajak 2024 karena kewajibannya untuk membayar senilai Rp 65 juta dari nilai pada tahun sebelumnya hanya Rp 6,2 juta.[38] Kenaikan PBB-P2 ini dinilai tidak wajar dan dilakukan disaat yang tidak tepat karena kondisi ekonomi warga sedang lesu. Selain itu, Perda Cirebon No. 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dinilai cacat hukum karena tidak melalui kajian yang matang.[39]

Oleh karena itu, sejak januari 2024, puluhan warga Cirebon yang tergabung dalam Paguyuban Pelangi Cirebon melakukan berbagai upaya agar kenaikan PBB-P2 hingga 1.000% tersebut dibatalkan. Pada 7 Mei 2024, mereka melakukan hearing ke DPRD. Pada Juni 2024, warga melakukan aksi turun ke jalan. Pada 2 Agustus 2024, mereka melakukan judicial review ke Mahkamah Agung namun pada Desember 2024 judicial review tersebut ditolak.[40] Bahkan, mereka sudah melaporkan ke presiden, Kementerian Dalam Negeri, dan Badan Pemeriksa Keuangan namun tidak mendapatkan respons. Paguyuban Pelangi Cirebon membawa 4 (empat) tuntutan utama, antara lain: *pertama*, membatalkan kenaikan PBB-P2. *Kedua*, mengembalikan tarif ke tahun 2023. *Ketiga*, menurunkan pejabat yang bertanggung jawab. Dan *keempat*, memberikan batas waktu 1 (satu) bulan untuk wali kota Cirebon bertindak serta menghimbau agar pajak tidak dijadikan sebagai sumber utama pendapatan asli daerah.[41] Berbagai gerakan yang dilakukan oleh warga Cirebon terinspirasi dari gerakan yang dilakukan oleh warga Pati, Jawa Tengah dalam upaya membatalkan kenaikan tarif PBB-P2. Oleh karena itu, warga berharap kenaikan PBB/P2 tersebut dapat dibatalkan seperti yang terjadi di Pati, Jawa Tengah.

Herry Saputra Gani, wakil ketua I DPRD Kota Cirebon memastikan perubahan Perda Cirebon akan berfokus pada Pasal 9 yang mengatur terkait tarif PBB/P2.[42] Ia menambahkan bahwa DPRD dan Pemkot Cirebon berkomitmen untuk langsung melakukan revisi sebagai bentuk keberpihakan terhadap masyarakat. Namun, revisi terhadap Perda Cirebon mengalami hambatan karena pada tahun 2024 terdapat fase pergantian periodisasi DPRD dan setelah pergantian langsung dilakukan revisi. Akan tetapi, revisi mengalami hambatan lagi diakibatkan karena masyarakat melakukan gugatan dan DPRD tidak dapat melanjutkan revisi sebelum gugatan selesai.

Tambahnya, j*udicial review* yang dilakukan oleh masyarakat memang ditolak akan tetapi DPRD dan Pemkot Cirebon tetap melakukan revisi dan dimasukan dalam daftar Prolegda 2025 dan akan disahkan pada September 2025. Berdasarkan kesepakatan bersama, DPRD, Pemkot, masyarakat yang diwakili oleh Paguyuban Pelangi Cirebon maka tarif maksimum yaitu 0,3%. Selain

[38] Muhammad Syahri Romdhon, "Cerita Lansia Rumahnya Terdampak Kenaikan PBB 1.000 Persen: Saya Bisa Bayar Pajak, Tetapi Tidak Makan," *Kompas.Com*, 2025.
[39] Listiyani N, "Kajian Materi Muatan Kewenangan Daerah Dalam Perda Pajak Daerah Dan Retibusi Daerah Provinsi Kalimantan Selatan," *Al-Adl* 17, no. 2 (2025): 163, https://doi.org/https://doi.org/10.31602/al-adl.v17i2.16964.
[40] Kompastv, "Pajak Naik Sampai 1.000 Persen, Warga Cirebon Protes," 2025.
[41] Tribunjabar video, "Janggal Di Cirebon! Tarif PBB Paling Tinggi Harusnya 0,5% Ini Malah 1000%, Mau Jadi Pati Jilid 2?," 2025.
[42] Apsari, *loc.cit.,* hlm. 91-96.

itu, DPRD mengakui bahwa terdapat kesalahan dalam Perda Cirebon tersebut karena keterburu-buruan dan ketidak hati-hatian.[43] Ungkapannya, ia tidak menyangka satu Pasal tersebut begitu berdampak kepada masyarakat meski tidak semua masyarakat hanya beberapa masyarakat terdampak dan DPRD bersama Pemkot Cirebon juga proaktif dengan langsung memberikan diskon 50%-70%.[44]

Dilihat dari teori representasi menurut Hannah Pitkin, *pertama,* representasi formalistik telah ada karena Perda Cirebon dibuat melalui prosedural formal meskipun kualitas representasi formalistiknya lemah karena proses pembentukan Perda Cirebon dilakukan dengan keterburu-buruan, tidak adanya Naskah Akademik dan risalah persidangan yang seharusnya hal tersebut dapat diakses oleh masyarakat sebagai bentuk partisipasi publik. *Kedua,* representasi deskriptif, dimana wakil rakyat daerah harus bisa memiliki kesamaan identitas masyarakat yang diwakili terutama dalam hal latar belakang, pengalaman atau kelas sosial. Representasi ini menegaskan bagaimana wakil rakyat harus memiliki pemahaman yang sama akan kondisi masyarakatnya, namun dalam konteks kebijakan perda Cirebon tentang pajak ini, seakan wakil rakyat tidak melihat bagaimana kondisi masyarakat yang diwakili tersebut sebagaimana kenaikan PBB-P2 hingga 1.000% yang membuat berbagai penolakan di masyarakat. *Ketiga*, yang mana adanya keberpihakan DPRD Cirebon dan Pemkot Cirebon merupakan upaya untuk mengembalikan representasi simbolik yang telah runtuh. *Dan keempat*, kenaikan pajak hingga 1.000% yang terdapat dalam Pasal 9 Perda Cirebon tidak menggambarkan DPRD Cirebon dan Pemkot Cirebon benar-benar memperjuangkan kepentingan rakyat dan melalui kebijakan dan tindakan. Akan tetapi, dengan adanya komitmen dari DPRD Cirebon dan Pemkot untuk merevisi Perda Cirebon terutama Pasal 9 menunjukkan representasi substantif telah mulai dijalankan.

b. Tantangan dan pembelajaran oleh para aktor

Masyarakat baik dari paguyuban cirebon dan gerakan rakyat cirebon sudah melakukan strategi perlawanan untuk dilakukannya perubahan terhadap Pasal 9 Perda Cirebon nomor 1 Tahun 2024 sesuai yang sudah dijelaskan pada bagian strategi diatas. Namun, pelaksanaan strategi ini tentunya mengalami tantangan bagi paguyuban cirebon dan gerakan rakyat cirebon. Tantangan pertama yang dihadapi oleh masyarakat adalah penolakan judicial review. Jalur judicial review memang bukan hal mudah, beberapa gugatan masyarakat kerap ditolak pengadilan karena alasan formal. Penolakan uji materiil sering kali terjadi akibat dari regulasi ketat mengenai kerugian konstitusional. Hukum indonesia tidak mengakomodasi kepentingan konstitusional sebagai bagian dari kedudukan hukum uji materiil.[45]

---

[43] Siska Karina, "Optimizing the Legislative Function of the Cirebon Regency DPRD," *Jurnal Abdisci* 3, no. 1 (2025): 31–41, https://doi.org/https://doi.org/10.62885/abdisci.v3i1.720.
[44] Tribun Cirebon, "Buntut Protes Kenaikan PBB 1.000 %, DPRD Kota Cirebon Bakal Revisi Perda 1 2024 Pasal 9," 2025.
[45] Andriansyah dan Muthi'ah Maizaroh, "Strengthening Independence: Constitutional Interests As A Paradigm For Judicial Review In Indonesia," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 13, no. 1 (2024): 35, https://doi.org/https://doi.org/10.25216/jhp.13.1.2024.33-62.

Hetta[46] juga mengatakan gugatan judicial review yang pernah diajukan pihaknya memang kandas. Bukan karena salah pada substansi penghitungan PBB, melainkan lantaran gugatan itu menyasar pada proses pembentukan Perda.[47] Hal ini tertuang dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 45/P/HUM/2024 yang menyatakan bahwa perda ini tidak bertentangan dengan aturan diatasnya. Berdasarkan teori Pitkin, jalur *judicial review* yang ditempuh masyarakat menunjukkan bahwa legitimasi hukum menjadi arena utama perjuangan. Namun, penolakan gugatan karena alasan formal memperlihatkan bahwa prosedur hukum sering kali membatasi akses masyarakat untuk menguji kebijakan, sehingga keterwakilan secara formal tidak otomatis menjamin kepentingan rakyat terakomodasi.[48]

Selain itu, perlawanan yang dilakukan dengan berbagai aksi seperti demonstrasi dan penyampaian aspirasi ke pemerintah pusat memang terkesan kuat secara politik, namun nyatanya politik individu atau tindakan administrasi tunggal sering kali kurang terlihat secara politik dibandingkan dengan proses legislatif yang melibatkan pemangku kepentingan karena dianggap kurang menimbulkan konflik.[49] Hal ini tercermin dari pemerintah kota cirebon yang baru merespon penolakan kenaikan pajak ini setelah berbulan-bulan masyarakat menjalankan perjuangan protesnya.[50] Sehingga dapat kita simpulkan masih lemahnya penerimaan simbolik dari masyarakat terhadap pemerintah. Pitkin menjelaskan bahwa simbol ketergantungan itu bergantung pada apakah masyarakat merasa terwakili, bukan sekadar pada tindakan formal.[51]

Selain itu, selama 7 bulan perjuangan protes ini dilakukan, tidak ada perkembangan terkait aktor yang melakukan perlawanan seperti mahasiswa. Tidak ada informasi mengenai keikutsertaan mahasiswa terhadap protes kenaikan PBB di Kota Cirebon. Selain itu, selama 7 bulan perjuangan protes ini dilakukan, tidak ada perkembangan terkait aktor yang melakukan perlawanan seperti mahasiswa. Tidak ada informasi mengenai keikutsertaan mahasiswa terhadap protes kenaikan PBB di Kota Cirebon. Minimnya partisipasi aktor lain seperti mahasiswa ini membuat gerakan masyarakat kurang mencerminkan keberagaman identitas politik. hal ini menunjukkan lemahnya representasi deksriptif, sedangkan Pitkin menekankan bahwa kesamaan identitas antara wakil dan yang diwakili dapat memperkuat legitimasi representasi, tetapi di Cirebon hal ini tidak tampak.[52]

Tantangan lain adalah terkait keberatan masyarakat terhadap kenaikan pajak hingga 1000%, namun pemerintah berargumen bahwa kenaikan pajak ini terjadi karena nilai jual objek pajak

[46] Juru bicara masyarakat paguyuban Pelangi Kota Cirebon.
[47] Fanny Crisna Matahari, "Masyarakat Terdampak PBB Sambut Positif Perubahan Perda, Tapi Dengan Catatan," *Kabar Cirebon*, 2025.
[48] Pitkin, *The Concept of Representation.*, *op.cit,* hlm.38-39.
[49] Christian von Haldenwang, *The Devolution Of The Land And Building Tax In Indonesia* (Bonn: Germany Development Institute, 2015). hlm. 5
[50] Kris, "Paguyuban Pelangi Akhirnya Bertemu Wali Kota Cirebon, Sepakat Kawal Evaluasi Kenaikan PBB," *Koran Progresif*, 2025.
[51] Pitkin, *The Concept of Representation.*, *op.cit,* hlm.95-96.
[52] Pitkin. *The Concept of Representation., op.cit,* hlm. 60-61.

(NJOP) kota cirebon yang tidak di appraisal selama hampir belasan tahun.[53] Masyarakat sulit membuktikan bahwa kenaikan tersebut tidak wajar karena tidak adanya transparansi dalam penghitungan pajak. Berdasarkan keadaan ini, dapat disimpulkan bahkan representasi substantif pemerintah Cirebon tidak terpenuhi. Dari penjelasan Pitkin terkait representasi substantif, ia menekankan bahwa representasi sejati adalah ketika benar-benar bertindak demi kepentingan yang diwakili, bukan hanya hadir atau sah secara prosedural.[54] Tidak transparannya perhitungan pajak dan keterlibatan masyarakat benar-benar tidak mencerminkan kepentingan publik. sehingga dalam perubahan kali ini, masyarakat menghimbau untuk diikutsertakan dalam proses perubahan sehingga menciptakan transparansi. Karena, masyarakat juga harus tau bagaimana cara penghitungan pajak yang benar, agar masyarakat paham alasan terjadinya kenaikan pajak.[55]

Studi Asian Development Bank menyatakan bahwa pemerintah daerah di Indonesia masih memiliki manajemen data yang lemah, pelaku bisnis juga memandang rezim pajak terlaku kontradiktif dan tidak konsisten sehingga berpotensi menyebabkan konflik dan ketidakpastian[56]. Upaya melibatkan lembaga pengawas seperti Kemendagri dan BPK pun tidak memberikan jawaban. Keseluruhan tantangan ini memperlihatkan bahwa perjuangan masyarakat bukan hanya melawan tarif pajak yang melambung drastis, namun juga terkait keterbatasan jalur hukum, minimnya transparansi perhitungan pajak oleh pemerintah, serta kurangnya peran pengawasan pusat.

Pelaksanaan implementasi pertama kali suatu kebijakan memang sering kali mengalami benturan antara aturan dan keadaan masyarakat. Seperti yang dikatakan Rose dalam Mazur bahwa menetapkan tujuan dari kebijakan tidak dapat menjadikan tujuan tersebut dapat terwujudkan secara langsung dalam praktik[57] Pelaksanaan kebijakan idealnya bersifat inklusif sehingga dapat menampung dan mencerminkan beragam tuntutan dari berbagai kelompok dan aktor yang terlibat[58]. Dalam kasus ini, pemerintah mulai memberikan respon nyata setelah dilakukannya perjuangan penolakan selama 7 (tujuh) bulan. Akhirnya pemerintah kota Cirebon sepakat untuk melakukan peninjauan ulang terhadap kebijakan ini, keputusan ini dilakukan setelah terlaksananya diskusi antara warga dan wali kota Cirebon yang memberikan penjelasan mengenai arah kebijakan fiskal daerah[59].

Dengan adanya keputusan ini, pemerintah kota Cirebon sudah dapat menyadari bahwa partisipasi masyarakat bukan sekedar terbukanya akses terhadap aturan yang disahkan, tetapi partisipasi masyarakat dapat digunakan oleh para pembuat aturan sebagai landasan untuk

---

[53] Ony Syahroni, "Warga Cirebon Kaget PBB Naik 1000% Dari Rp 6,2 Juta Jadi Rp 65 Juta," *DetikJabar*, 2025.
[54] Pitkin, *The Concept of Representation.*, *op.cit,* hlm. 209-210.
[55] Yulianto, *loc.cit.*
[56] Asian Development Bank, *Modernizing Local Government Taxation in Indonesia* (Filipina: Asian Development Bank, 2022), https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22617/TCS220138-2.
[57] Engeli I & Mazur, "Taking Implementation Seriously in Assessing Success: The Politics of Gender Equality Policy," *European Journal of Politics and Gender* 1, no. 1–2 (2018): 10, https://doi.org/https://doi.org/10.1332/251510818X15282097548558.
[58] *Ibid.*
[59] Hakim Baihaqi, "Demo Tarif PBB-P2 1.000% Batal, Pemkot Cirebon Lempar Janji Manis Pajak," *Bisnis.Com*, 2025.

menciptakan peraturan yang lebih baik dan berlandaskan pada kebutuhan masyarakat[60] sehingga kebijakan yang akan disahkan nantinya dapat menjamin perlindungan hukum bagi masyarakat.[61]

PENUTUP

Dalam pembentukan Perda Cirebon ini meninggalkan jejak problematis dalam pemberlakuannya, sebagaimana sebelum adanya Gerakan revisi perda ini, terdapat catatan penting diantaranya ketiadaan naskah akademik, tidak adanya risalah pembahasan, serta forum pembahasan yang berlangsung tertutup. catatan ini menunjukkan dominasi kepentingan eksekutif-legislatif dan absennya transparansi serta partisipasi publik yang semestinya dijamin sebagaimana teori Czapanskiy–Manjoo dan prinsip keterbukaan dalam UU 12/2011. Akibatnya, meski Perda sah secara formal, ia rapuh secara sosiologis karena tidak berakar pada legitimasi masyarakat. Secara teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi pada pada pengembangan teori *Meaningful Participation* dengan menegaskan bahwa partisipasi bukan sekadar formalitas kehadiran, melainkan harus mencakup aspek transparansi dokumen (Naskah Akademik dan Risalah) sebagai prasyarat akuntabilitas publik. Selain itu, kasus ini memvalidasi Teori Representasi Pitkin dalam konteks desentralisasi fiskal, di mana kegagalan representasi substantif oleh negara akan secara otomatis memicu mekanisme kontrol sosial melalui jalur advokasi non-formal sebagai instrumen koreksi hukum.

Secara praktis, hasil penelitian ini menjadi rekomendasi krusial bagi Pemerintah Kota Cirebon dan DPRD agar dalam proses revisi Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah wajib menyediakan akses publik terhadap Naskah Akademik dan Risalah Pembahasan sesuai amanat UU 12/2011. Bagi para praktisi dan aktivis hukum, penelitian ini menunjukkan bahwa dokumentasi proses legislasi yang buruk merupakan celah hukum yang efektif untuk mengajukan keberatan hukum maupun *judicial review*. Khususnya Bagi Pemerintah Daerah, perlunya kajian secara komprehensif dalam mengkaji penetapan target Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui instrumen pajak dengan tidak boleh mengabaikan variabel kemampuan ekonomi riil masyarakat untuk menghindari risiko ketidakpatuhan hukum masal (*mass law disobedience*).

DAFTAR PUSTAKA

Aan Eko Widiarto. "The Authority Relationship of Central and Local Governments in Forming Laws and Regulations: Between Indonesia and Malaysia." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 1 (2025): 67.

Aliyya Winnie Apsari. et al. "Analisis Kenaikan Tarif Pajak Bumi Dan Bangungan Pedesaan Dan Perkotaan Ditinjau Dari Aspek Keadilan." *Journal of Management Accounting, Tax and*

[60] Tomy M. Saragih, "Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan," *Jurnal Sasi* 17, no. 3 (2011): 15, https://doi.org/doi: 10.47268/sasi.v17i3.361.
[61] Sri Wiyanti Eddyono. et al, *Gerakan Advokasi Legislasi Untuk Perlindungan Pekerja Migran Indonesia* (Jakarta: Migrant Care, 2020). hlm. 26.

Production 3, no. 1 (2025): 91–96. https://doi.org/https://doi.org/10.57235/mantap.v3i1.5073.

Andriansyah dan Muthi'ah Maizaroh. "Strengthening Independence: Constitutional Interests As A Paradigm For Judicial Review In Indonesia." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 13, no. 1 (2024): 35. https://doi.org/https://doi.org/10.25216/jhp.13.1.2024.33-62.

Andriyansyah A. et al. "Implementasi Kebijakan Intensifikasi Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor Tidak Melakukan Daftar Ulang Wilayah Cirebon I Sumber." *Action Research Literate* 9, no. 2 (2025): 449–62. https://doi.org/https://doi.org/10.46799/arl.v9i2.2810.

Asian Development Bank. *Modernizing Local Government Taxation in Indonesia*. Filipina: Asian Development Bank, 2022. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22617/TCS220138-2.

Christian von Haldenwang. *The Devolution Of The Land And Building Tax In Indonesia*. Bonn: Germany Development Institute, 2015.

Christine S.T. Kansil dan Muhammad Fadloli. "The Role of Tax Law in Encouraging National Economic Development to Realize State Goals." *Jurnal Multidisiplin Indonesia* 3, no. 2 (2024): 1658. https://doi.org/https://doi.org/10.57235/qistina.v3i2.4247.

Deus Levolt Sihombing. et al. "Peran Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2023): 11–20. https://doi.org/https://doi.org/10.56128/jkih.v3i1.38.

Devi Fujianti. et al. "Analisis Efektivitas Dan Kontribusi Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (Pbb-P2) Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kab. Bandung." *Jurnal E-Bis (Ekonomi-Bisnis)* 5, no. 2 (2021): 72. https://doi.org/https://doi.org/10.37339/e-bis.v5i2.747.

Diva Sharni Munali. et al. "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja: Menyoal Proses Legislasi Dalam Pembentukannya." *Amsir Law Journal* 5, no. 1 (2023): 1–12. https://doi.org/https://doi.org/10.36746/alj.v5i1.223.

DPRD KOTA CIREBON. "DPRD Terima Tiga Raperda Soal Pajak Daerah Hingga Hari Jadi Cirebon," 2023. https://dprd.cirebonkota.go.id/2023/08/23/dprd-terima-tiga-raperda-soal-pajak-daerah-hingga-hari-jadi-cirebon/.

DPRD KOTA CIREBON. "Fraksi-Fraksi," n.d.

DPRD KOTA CIREBON. "Fraksi-Fraksi DPRD Setujui Tiga Raperda Usulan Walikota Dibahas Di Tingkat Pansus," 2023. https://dprd.cirebonkota.go.id/2023/09/06/fraksi-fraksi-dprd-setujui-tiga-raperda-usulan-walikota-dibahas-di-tingkat-pansus/.

Edisah Putra Nainggolan. "Pajak Bumi Dan Bangunan Dalam Perspektif Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Medan." *Balance : Jurnal Akuntansi Dan Manajemen* 1, no. 1 (2022): 1–6. https://doi.org/https://doi.org/10.59086/jam.v1i1.1.

Eki Yulianto. "Ini Bunyi Pasal 9 Yang Bakal Direvisi DPRD Kota Cirebon Buntut Protes Kenaikan PBB 1.000 Persen." Tribun Jabar, 2025. https://jabar.tribunnews.com/cirebon/1142945/ini-

bunyi-pasal-9-yang-bakal-direvisi-dprd-kota-cirebon-buntut-protes-kenaikan-pbb-1000-persen.

Eko Rinaldo Damanik, Thea Farina, and Satriya Nugraha. "Krisis Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia:Problematika Hak Konstitusional Dan Pengabaian Aspirasi Rakyat." *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 5 (2025): 2518–40.

Engeli I & Mazur. "Taking Implementation Seriously in Assessing Success: The Politics of Gender Equality Policy." *European Journal of Politics and Gender* 1, no. 1–2 (2018): 10. https://doi.org/https://doi.org/10.1332/251510818X15282097548558.

Fanny Crisna Matahari. "Masyarakat Terdampak PBB Sambut Positif Perubahan Perda, Tapi Dengan Catatan." *Kabar Cirebon*, 2025.

Fikri Akhmad Adhitiya. "Problematika Sistem Tarif Pajak Bumi Dan Bangunan Sekoter Perdesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) Di Indonesia: Studi Di Kota Malang." *Jurnal Acitya Ardana* 5, no. 1 (n.d.): 56.

Fitriani Ahlan Sjarif. "Arti Meaningful Participation Dalam Penyusunan Peraturan." *Hukum Online,* 2025.

Fredrico Markus Rotua Sinaga dan Ratih Damayanti. "Implementation of Regional Autonomy Law in Line with Local Culture." *Jurnal Hukum Indonesia* 4, no. 2 (2025): 95–102. https://doi.org/https://doi.org/10.58344/jhi.v4i2.1685.

Hakim Baihaqi. "Demo Tarif PBB-P2 1.000% Batal, Pemkot Cirebon Lempar Janji Manis Pajak." *Bisnis.Com*, 2025.

Hanifah, Najla, Ade Setiawan, and Susy Hambani. "Pengaruh Kontribusi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Di Provinsi DKI Jakarta Periode 2019 - 2023." *Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi Dan Keuangan* 6, no. 3 (2025): 16. https://doi.org/10.53697/emak.v6i3.2820.

Hasibuan, Solihin Natama, EKA NAM Sihombing, and Afnila. "Meaningful Participation in The Process of Formation Local Regulation." *Sibatik Journal* 4, no. 7 (2025): 1677–92.

Ilanoputri, Salsabila Aufadhia. "Pelayanan Yang Diterima Oleh Masyarakat Sebagai Pembayar Pajak Berdasarkan Penerapan Beban Pajak Daerah Yang Diatur Dalam Undang-Undang Pajak Dan Retribusi Daerah." *Cepalo* 4, no. 2 (2020): 143–56. https://doi.org/10.25041/cepalo.v4no2.2067.

John F. Hoadley. "Easy Riders: Gramm-Rudman-Hollings and the Legislative Fast Track." *PS: Political Science & Politics* 19, no. 1 (1986): 30–36. https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S104909650001711X.

José Alves. “A DSGE Model to Evaluate the Macroeconomic Impacts of Taxation.” *SSRN Electronic Journal*, 2018. https://doi.org/https://doi.org/10.2139/ssrn.3293899.

Kompastv. “Pajak Naik Sampai 1.000 Persen, Warga Cirebon Protes,” 2025.

Kris. “Paguyuban Pelangi Akhirnya Bertemu Wali Kota Cirebon, Sepakat Kawal Evaluasi Kenaikan PBB.” *Koran Progresif*, 2025.

Listiyani N. “Kajian Materi Muatan Kewenangan Daerah Dalam Perda Pajak Daerah Dan Retibusi Daerah Provinsi Kalimantan Selatan.” *Al-Adl* 17, no. 2 (2025): 163. https://doi.org/https://doi.org/10.31602/al-adl.v17i2.16964.

Lusia Lestina Halawa. et al. “Pengaruh Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Di Indonesia Dalam Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Terkait Keuangan Negara.” *Studi Administrasi Publik Dan Ilmu Komunikasi* 2, no. 1 (2025): 43–53. https://doi.org/https://doi.org/10.62383/studi.v2i1.102.

Made Aldy Wijaya. “Strategi Peningkatan Penerimaan Pajak Daerah Melalui Pembentukan Satuan Tugas Pajak Daerah Oleh Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Takalar.” *Jurnal Pallangga Praja* 5, no. 2 (2023): 117–32. https://doi.org/https://doi.org/10.61076/jpp.v5i2.3876.

Maharani Putri Damayanti dan D. Tialurra Della Nabila. “Mengungkap Faktor-Faktor Penentu Optimalisasi PBB-P2 Di Kabupaten Sumbawa: Pendekatan Kualitatif Dan Kebijakan Fiskal.” *Jurnal Ilmiah Global Education*, n.d., 651.

Muh Farhan Arfandy. “Peran DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis.” *Recht Studiosum Law Review* 3, no. 1 (2024): 37–49. https://doi.org/https://doi.org/10.32734/rslr.v3i1.15913.

Muhammad Syahri Romdhon. “Cerita Lansia Rumahnya Terdampak Kenaikan PBB 1.000 Persen: Saya Bisa Bayar Pajak, Tetapi Tidak Makan.” *Kompas.Com*, 2025.

Octaleny, Ellyza. “Dinamika Perumusan Peraturan Daerah Di Kota Palembang.” *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik (JISIP)* 12, no. 2 (2023): 119–33. https://doi.org/10.33366/jisip.v12i2.2623.

Ony Syahroni. “Warga Cirebon Kaget PBB Naik 1000% Dari Rp 6,2 Juta Jadi Rp 65 Juta.” *DetikJabar*, 2025.

Pitkin, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. *The Concept of Representation*, 2023. https://doi.org/10.1525/9780520340503.

Pusparani I. G. Kartono K. Hermawan K. T. & Wibowo T. A. “Stakeholders’ Participation in the Creative Economic Development of Cirebon City.” *Celt: A Journal of Culture, English Language Teaching and Literature* 24, no. 1 (2024): 1–16. https://doi.org/https://doi.org/10.24167/celt.v24i1.10238.

Siska Karina. “Optimizing the Legislative Function of the Cirebon Regency DPRD.” *Jurnal Abdisci* 3, no. 1 (2025): 31–41. https://doi.org/https://doi.org/10.62885/abdisci.v3i1.720.

Slaven Ravlić. "Pluralizam i Participacija: Demokratska Teorija RA Dahla." *Politička Misao* 37, no. 1 (2000): 84–95.

Sri Wiyanti Eddyono. et al. *Gerakan Advokasi Legislasi Untuk Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*. Jakarta: Migrant Care, 2020.

Sunaningsih, Regina Trinasari dan Suci Nasehati. "Analisis Kontribusi Pajak Dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapat Asli Daerah." *Gorontalo Accounting Journal* 5, no. 1 (2022): 18–28. https://doi.org/doi: 10.32662/gaj.v5i1.1744.

Syma, Karen, and Rashida Manjoo. "The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right,." *Duke Journal of Comparative & International Law* 19, no. 1 (2008): 1–40.

Tiar Lina Situngkir. et al. "Pengaruh PBB Dan BPHTB Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dengan Metode Systematic Literature Review (SLR)." *Economic Reviews Journal* 3, no. 3 (2024): 61. https://doi.org/https://doi.org/10.56709/mrj.v3i3.291.

Tomy M. Saragih. "Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan." *Jurnal Sasi* 17, no. 3 (2011): 15. https://doi.org/doi: 10.47268/sasi.v17i3.361.

Tribun Cirebon. "Buntut Protes Kenaikan PBB 1.000 %, DPRD Kota Cirebon Bakal Revisi Perda 1 2024 Pasal 9," 2025.

Tribunjabar video. "Janggal Di Cirebon! Tarif PBB Paling Tinggi Harusnya 0,5% Ini Malah 1000%, Mau Jadi Pati Jilid 2?," 2025.

Wisnu Aji. "IMPLIKASI PERATURAN DAERAH KOTA CIREBON NOMOR 1 TAHUN 2024 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH TERHADAP SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT KOTA CIREBON." UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) SIBER SYEKH NURJATI CIREBON, 2025.

Yasrizal. et al. "Sosialisasi Uu No. 1 Tahun 2022 Dan Pp No. 35 Tahun 2023 Penyusunan Qanun Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Nagan Raya." *Jurnal Pengabdian Agro and Marine* 4, no. 1 (2024): 28. https://doi.org/, https://doi.org/10.35308/jpami.v4i1.9574.

Yusri Ali. "Collaborative Governance Dalam Penerapan Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Di Kota Pekanbaru Tahun 2021." *Journal Publicuho* 5, no. 3 (2022): 802–14.

Zai, Septiniat, and Ani Susanti Sabailaket. "Analisis Peran Kebijakan Fisikal Dalam Mengatasi Ketimpangan Ekonomi Di Negara Berkembang." *Jurnal Ilmu Ekonomi Dan Bisnis* 1, no. 1 (2024): 8–14. https://doi.org/10.70134/jukoni.v1i1.20.