

Peraturan Daerah Horison dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 (Tinjauan Yuridis Dana Kompensasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing)

Wisnu Indaryanto^a & Anita Marthasari^b

Perancang Peraturan Perundang-undangan

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta

Email: ^awisnu_ind@yahoo.com, ^bmarthasari.anita@gmail.com

Naskah diterima: 23/3/2022, direvisi: 21/8/2022, disetujui: 24/8/2022

Abstract

The impact of Law No. 1 of 2022 on Financial Relations between the Central Government and Regional Governments seems to be quite perplexing for Regional Governments. This is due to changes in the nomenclature of several user fees that are a source of revenue for the region. The levy on the use of foreign workers is one of them. A quo law also includes orders for an omnibus law regional regulation in terms of regional taxes and levies, as well as a horizon regional regulation. A horizon regulation is a regional regulation whose validity period is limited or whose validity period is known at the time it is formed. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach. The conclusion of this paper is the formation of a Perda Horizon by the Regional Government as a consequence of Law No. 1 of 2022.

Keywords: horizon regional regulations, taxes and levies, foreign workers.

Abstrak

Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dampak yang cukup dilematis bagi Pemerintah Daerah. Hal tersebut mengingat adanya perubahan nomenklatur terhadap beberapa retribusi yang merupakan sumber pendapatan daerah. Salah satunya adalah retribusi penggunaan tenaga kerja asing. Undang-Undang *a quo* juga mengandung perintah Perda *omnibus law* dalam hal pajak daerah dan retribusi daerah serta menyelipkan adanya Perda horison. Perda horison merupakan perda yang masa berlakunya terbatas atau waktu berlakunya telah dapat diketahui saat dibentuk. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sedangkan kesimpulan dari tulisan ini adalah pembentukan Perda horison oleh Pemerintah Daerah sebagai dampak dari Undang-Undang No. 1 Tahun 2022.

Kata Kunci: perda horison, pajak dan retribusi, tenaga kerja asing.

A. Pendahuluan

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (selanjutnya ditulis UU No. 1 Tahun 2022), tentu membawa perubahan paradigma mengenai hubungan keuangan antara kedua tingkat pemerintahan tersebut. Secara jelas, UU No. 1 Tahun 2022 mencabut setidaknya 2 (dua) “Undang-Undang Besar” yang ada dalam sistem hukum di Indonesia.¹ Salah satu Undang-Undang yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku tersebut adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya ditulis UU No. 28 Tahun 2009).

UU No. 28 Tahun 2009 merupakan “*guidance*” utama dalam pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam Undang-Undang ini, Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, diberi definisi pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.² Definisi tersebut masih sama (tidak mengalami perubahan) dengan UU No. 1 Tahun 2022.³

Selanjutnya, mengenai jenis retribusi berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022, terdiri atas: (1) Retribusi Jasa Umum; (2) Retribusi Jasa Usaha; dan (3) Retribusi Perizinan Tertentu. Sedangkan mengenai jenis pelayanan pemberian izin yang merupakan objek Retribusi Perizinan Tertentu meliputi:

- a. persetujuan bangunan gedung;
- b. penggunaan tenaga kerja asing; dan
- c. pengelolaan pertambangan rakyat.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia (dalam hal ini di daerah), dapat dipungut retribusi oleh daerah dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Sedangkan instrumen hukum yang digunakan sebagai dasar menetapkan dan memungut retribusi (penggunaan tenaga kerja asing) di daerah adalah Peraturan Daerah (selanjutnya ditulis Perda).

Perda yang mengatur mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing tersebut perlu diharmonisasikan, baik secara vertikal maupun horizontal. Hal ini tentu menjadi sebuah keniscayaan, mengingat pengaturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing mulai dari tingkat Undang-Undang sampai pada tingkat Perda ditambah dengan berbagai peraturan teknis, seperti Peraturan Menteri.

Selain harmonisasi peraturan perundang-undangan, urgensi dari pengaturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing di daerah, tentu perlu melihat kondisi empiris yang ada di masing-masing daerah. Hal ini berkaitan dengan potensi Pendapatan Asli Daerah yang cukup besar dalam pemungutan retribusi penggunaan tenaga kerja asing.

Hal yang menarik dalam UU No. 1 Tahun 2022 setidaknya terdapat dalam 2 (dua) hal. **Pertama**, ketentuan Pasal 94 yang pada intinya menyatakan bahwa pengaturan seluruh jenis Pajak dan Retribusi ditetapkan dalam 1 (satu) Perda dan menjadi dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka seluruh daerah di Indonesia diharapkan membentuk semacam *omnibus law* dalam hal pajak daerah dan retribusi daerah. Semangat metode *omnibus law* ini memang sedang melanda Indonesia, terutama pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya ditulis UU No. 11 Tahun 2020).

Akan tetapi, Pasal 94 tersebut juga menyisakan permasalahan tersendiri, terutama dalam hal pembentukan Perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Permasalahannya terletak pada kemampuan daerah dalam membentuk Perda itu sendiri, mengingat jumlah atas jenis objek retribusi meskipun disederhanakan dari 32 (tiga puluh dua) jenis menjadi 18 (delapan belas) jenis pelayanan, namun jumlah tersebut tentu juga tidak sedikit apabila disatukan pengaturannya ke dalam satu Perda.

1. Secara lengkap dapat dilihat dalam Pasal 189 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

2. Lihat Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

3. Untuk itu, lihat Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kedua, ketentuan Pasal 187 huruf b yang menyatakan Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang disusun berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 masih tetap berlaku paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal diundangkannya UU No. 1 Tahun 2022. Pasal 187 huruf b merupakan salah satu bunyi Ketentuan Peralihan UU No. 1 Tahun 2022. Artinya, daerah dalam masa transisi ini masih diberi “kelonggaran” menggunakan Perda-Perda mereka yang masih mendasarkan pada UU No. 28 Tahun 2009.

Akan tetapi, apabila dikaitkan dengan retribusi penggunaan tenaga kerja asing, maka ketentuan Pasal 187 huruf b tidak dapat diberlakukan. Hal ini mengingat bahwa penggunaan tenaga kerja asing (bersama dengan persetujuan bangunan gedung) merupakan 2 (dua) jenis Retribusi Perizinan Tertentu yang mengalami perubahan nomenklatur dan pengaturannya berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022. Artinya, apabila Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing tidak segera dibentuk, maka retribusinya tidak dapat dipungut oleh pemerintah daerah, sehingga pada akhirnya akan terjadi *potential loss* di daerah.

Kedua permasalahan di atas tentu membingungkan bagi daerah. Pada satu sisi daerah diperintahkan untuk membentuk *omnibus law* Perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Akan tetapi, di sisi lain khusus penggunaan tenaga kerja asing (dan persetujuan bangunan gedung), perlu pembentukan Perda secepatnya agar tidak terjadi *potential loss*.

Jadi, apabila Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing harus dibentuk segera, maka usia Perda tersebut tentu hanya singkat, yaitu hanya sampai dengan daerah membentuk Perda sesuai Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022. Perda yang waktu berlakunya telah dapat diketahui atau dalam bahasa lain batas waktunya terbatas, menurut penulis disebut sebagai Perda horison.⁴

Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan memilih bahan pustaka atau data sekunder.⁵ Sebagai penelitian normatif, data yang dicari dalam penelitian ini berupa data sekunder. Bahan hukum untuk memperoleh data sekunder terdiri dari: bahan hukum primer (yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat); bahan hukum sekunder (yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer); dan bahan hukum tertier (yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder).⁶

Pencarian data sekunder dilakukan dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka. Hasil pencarian data melalui studi dokumen atau bahan pustaka selanjutnya dikumpulkan dengan cara mencermati, menelaah, dan memahami informasi-informasi terkait yang kemudian diambil terbatas pada hal-hal relevan dan sesuai dengan topik yang sedang diteliti.

Penulis menggunakan beberapa pendekatan sebagai penuntun arah sehingga dapat mempermudah dalam pengumpulan data. Cara pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian normatif akan memungkinkan peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.⁷

Beberapa pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah; pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁸

4. Istilah Perda horison ini penulis modifikasi dengan istilah Peraturan Perundang-undangan horison yang terdapat dalam dalam I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan) terjemahan, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005), 156.

5. Maria S.W. Sumardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014), 17.

7. Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2011), 300.

8. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana, 2013), 133.

B. Pembahasan

B.1. Pembagian Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Kewenangan Daerah dalam Membentuk Perda

Kekuasaan pemerintahan di Indonesia melahirkan apa yang disebut urusan pemerintahan. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.⁹ Urusan pemerintahan tersebut terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Berbeda dengan urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan konkuren yang diserahkan kepada Daerah inilah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.¹⁰ Hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan.¹¹ Mengenai otonomi daerah (teritorial), Ni'Matul Huda menyatakan:

“Satuan otonomi teritorial merupakan satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya.”¹²

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah.¹³ Otonomi daerah bukanlah tujuan, tetapi instrumen untuk mencapai tujuan.¹⁴ Mengenai kewenangan daerah otonom, H.A.W Widjaja menyatakan pendapatnya bahwa:

“Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.”¹⁵

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

9. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

10. Lihat Ibid, Pasal 9.

11. Ni'Matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2010), 23.

12. Ibid.

13. H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 2.

14. James W Fesler, *Approaches to the Understanding of Decentralization*, (1965) dilihat dalam J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah; Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 14.

15. H.A.W. Widjaja, *Op.Cit.*, 7-8.

Dalam konteks pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, lebih spesifik lagi dalam hal hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, salah satunya adalah pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah.¹⁶ Dengan ketentuan tersebut, daerah berwenang untuk memungut retribusi sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Untuk hal ini, lebih jelas tertulis dalam Pasal 285 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan:

Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli Daerah meliputi:
 1. pajak daerah;
 2. retribusi daerah;
 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Kemudian, mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang tenaga kerja (terkait tenaga kerja asing), dapat dilihat dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 yang secara tegas membagi sebagai berikut:

- a. pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing (RPTKA) baru, pengesahan RPTKA perubahan seperti jabatan, lokasi, jumlah tenaga kerja asing, dan kewarganegaraan serta RPTKA perpanjangan lebih dari 1 (satu) daerah provinsi. Kemudian penerbitan izin mempekerjakan tenaga kerja asing (IMTA) baru dan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) daerah provinsi. Keduanya merupakan kewenangan pemerintah pusat;
- b. Penerbitan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi; dan
- c. Penerbitan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota merupakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Secara teoretis, tahap pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan tahap perumusan kebijakan yang menjadi kompetensi pembentuk. Pada tahap ini sering juga disebut sebagai tahap formulasi hukum. Maria Farida Indrati mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi,¹⁷ sementara Crabbe menyatakan bahwa aspek terpenting dari Peraturan Perundang-undangan bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself*).¹⁸

16. Lihat Pasal 279 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, Pasal 279 ini telah dicabut dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kemudian, pencabutan tersebut diganti dengan norma Pasal baru dalam Undang-Undang ini, yaitu Pasal 2 huruf a yang menyatakan Ruang lingkup Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah meliputi:

- a. pemberian sumber Penerimaan Daerah berupa Pajak dan Retribusi;
- b. pengelolaan TKD;
- c. pengelolaan Belanja Daerah;
- d. pemberian kewenangan untuk melakukan Pembiayaan Daerah; dan
- e. pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional.

17. Maria F Indrati Soepranto, *Harmosisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, (Malang: Nasa Media, 2010), 109.

18. VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994), hlm.4 dilihat dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, versi Desember 2017, 24.

Selanjutnya, Maria Farida Indrati menyatakan bahwa asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.¹⁹ Sedangkan Soerjono Soekanto menyatakan beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan supaya pembentuk Peraturan Perundang-undangan tidak sewenang-wenang adalah:

“Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat Peraturan Perundang-undangan tidak sewenang-wenang atau supaya Peraturan Perundang-undangan tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain: keterbukaan di dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan; dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu.”²⁰

Selanjutnya, dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.²¹ Di dalam yurisprudensi (Belanda), asas-asas ini dikembangkan lebih lanjut dan lebih dipertegas bentuknya. Istilah “asas” dalam frasa “asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik” mempunyai pengertian yang lain dari pengertian yang biasa. Ini adalah asas-asas yang harus ditaati pemerintah dalam melakukan tindakan-tindakannya, lebih dari itu pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh hukum.²²

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan, ada beberapa prinsip utama yang perlu dipahami oleh pembentuk atau perancang peraturan yakni prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*). Dalam hal peraturan yang lebih tinggi tingkatannya bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatannya (*lex superior derogat inferior*). Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat lex generalis*).

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia tercantum dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang terdiri atas:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah, sebagai jenis peraturan perundang-undangan, merupakan aturan hukum yang dikeluarkan oleh organ-organ desentralisasi teritorial. Daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki wewenang otonom untuk membuat aturan demi kepentingan rumah tangga provinsi, kabupaten, dan kota.²³

19. Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 252.

20. Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, cetakan 10, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 13.

21. Lihat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bandingkan dengan diksi “asas-asas pembuatan peraturan yang baik” oleh I.C. van der Vlies.

22. Lihat I.C. van der Vlies, Op.Cit., 25.

23. Febrian, Hirarki Aturan Hukum di Indonesia, Disertasi (Surabaya: Universitas Airlangga, 2004), 284 dilihat dalam Andi Pangerang Moenta, Syafa'at Anugrah Pradana, Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018), 125.

Layaknya fungsi setiap instrumen hukum, Peraturan Daerah juga memiliki fungsi, yakni: pertama, sebagai instrumen hukum dalam menjalankan otonomi daerah. Kedua, sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang. Ketiga, sebagai pengaturan dan penampung kekhususan daerah. Keempat, sebagai instrumen pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.²⁴

Kemudian, dari jenis dan hierarki diatas berkaitan erat dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁵

Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan yang baik, setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni: a) dasar yuridis (*juridische gelding*); b) dasar sosiologis (*sociologische gelding*); dan c) dasar filosofis.²⁶ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menata kembali proses pembentukan peraturan perundang-undangan salah satunya dengan menitikberatkan Naskah Akademik pada proses perencanaan.²⁷ Lebih lanjut, tidak hanya rancangan peraturan perundang-undangan yang dapat diakses oleh masyarakat, akan tetapi Naskah Akademik juga mendapatkan perhatian yang sama.²⁸ Naskah Akademik tidak hanya sekedar dokumen pelengkap rancangan peraturan perundang-undangan tetapi juga merupakan wujud hasil dari pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang yang digunakan sebagai usul dalam penyusunan Prolegnas.²⁹

Secara teknik, penyusunan Naskah Akademik mengharuskan pembentuk peraturan untuk menganalisis dampak dari suatu norma dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah untuk memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh dari penerapan suatu Undang-Undang atau Peraturan Daerah (kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru). Kajian tersebut didukung dengan analisis yang metode tertentu, antara lain metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and Ideology* (ROCCIPI).³⁰ Frasa antara lain yang digunakan berarti tidak menutup penggunaan metode lain dalam melakukan analisis, misalnya *Cost and Benefit Analysis* yaitu metode untuk meninjau atau menilai (*assessment*) suatu kebijakan dengan mengukur segala dampaknya berdasarkan satuan moneter (uang).³¹

24. Supriyadi, Andi Intan Purnamasari, Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Volume 15 Nomor 2 Juli 2021 (257-269), 266.

25. Lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Bandingkan dengan Pasal 236 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

26. Rahmat Trijono, Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-Undang, Jurnal RechtsVinding Volume 1 No. 3 Desember 2012 (361-374), hlm. 362.

27. Lihat Paragraf Kedua Penjelasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

28. Lihat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

29. Pasal 95A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Penjelasan Pasal 95A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

30. Lihat Lampiran I Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

31. Anthony E. Boardman et al., *Cost-Benefit Analysis: Concept and Practice* 5th ed., (Cambridge University Press 2018), 2 dalam Choky Risda Ramadhan, Analisis Manfaat-Biaya Dalam Pembentukan Regulasi: Praktik, Kritik, dan Instrumen Demokratik, Jurnal RechtsVinding Volume 10 No. 2 Agustus 2021 (229-247), 232.

Sementara Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang DPR RI mendefinisikan: a) ROCCIPI adalah cara untuk menjelaskan permasalahan yang berulang untuk memahami permasalahan tersebut; b) *Regulatory Impact Analysis* (RIA) adalah suatu metode untuk menganalisis dampak dari suatu regulasi; c) *Cost and Benefit Analysis* adalah suatu pendekatan sistematis untuk mempertimbangkan kelemahan (biaya) dan kekuatan (manfaat) terhadap pilihan yang ada.³²

B.2. Mengenai Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing

Seperti telah disampaikan pada bagian sebelumnya, retribusi penggunaan tenaga kerja asing merupakan bagian dari jenis pelayanan Retribusi Perizinan Tertentu. Untuk itu, perlu dibahas mengenai masing-masing unsur dari frasa Retribusi Perizinan Tertentu.

Pertama, mengenai Retribusi. Retribusi merupakan salah satu jenis pungutan yang dikenakan pemerintah daerah kepada masyarakat di samping pajak. Retribusi bersama-sama dengan pajak digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, pajak dan retribusi adalah harga yang dibayar oleh masyarakat atas pelayanan atau barang/jasa yang disediakan oleh pemerintah.

Pajak merupakan harga atas barang/jasa yang dikenakan kepada masyarakat tanpa mengkaitkan langsung dengan pelayanan yang diterima masyarakat, namun hasil pajak tersebut digunakan oleh pemerintah untuk menyediakan pelayanan yang dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat. Berbeda dengan pajak, retribusi merupakan harga yang dibayarkan oleh masyarakat atas pelayanan atau konsumsi barang/jasa yang secara khusus disediakan bagi masyarakat tersebut. Perbedaan pengertian pajak dan retribusi tersebut dapat dilihat dari pendapat Ronald C. Fisher yang menyatakan bahwa:

*“User charges, prices charged by governments for specific services or privileges and used to pay for all or part of the cost of providing those services, have always been important but have become increasingly so in the past decade. They are to be distinguished from financing services through general taxes, with no direct relationship between tax payment and service received.”*³³

Sejalan dengan prinsip dasar retribusi yang merupakan pungutan/pembayaran atas suatu layanan khusus yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan, maka kewenangan pemungutan retribusi akan sangat bergantung pada jenis layanan yang dapat disediakan oleh Pemerintah Daerah. Sesuai dengan prinsip desentralisasi, terdapat pembagian kewenangan antar level pemerintahan termasuk dalam penyediaan layanan umum dan perizinan. Namun, pemungutan retribusi atas layanan umum/perizinan harus dilakukan secara sangat selektif sehingga tidak kontraproduktif pada akses dan jangkauan masyarakat kepada layanan dasar publik yang sebenarnya merupakan tugas mendasar dari Pemerintah Daerah. Di sisi lain, masih terdapat berbagai layanan komersial yang tidak diatur dalam pembagian kewenangan, sehingga Pemerintah Daerah dapat memungut retribusi atas berbagai jenis layanan komersial sepanjang dapat disediakan oleh Pemerintah Daerah. Namun demikian, keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penyediaan layanan komersial harus dilakukan secara hati-hati (*prudent*) dan selektif, sehingga tidak berdampak negatif pada perekonomian di daerah.³⁴

Selanjutnya, konsep retribusi harus ditentukan dalam salah satu dari tiga kategori berikut, yang masing-masing dihubungkan dengan tujuan tarif:

- a. layanan umum, untuk masing-masing jenis retribusi daerah harus ditetapkan kebijakan tarifnya secara jelas dalam peraturan daerah yang bersangkutan. Kebijakan tersebut harus memperhatikan setiap petunjuk dari pemerintah pusat untuk sektor yang bersangkutan, biaya yang dikeluarkan Pemerintah Daerah dalam pemberian layanan, dan pertimbangan kemampuan masyarakat;

32. Lampiran Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2017, iv-xiv.

33. Fisher, Ronald C, *State and Local Public Finance: Institutions, Theory, and Policy*. 2nd Edition Burr Ridge, (Illinois: Richard D. Irwin Incorporated, 1996), 174-175. Dilihat dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, 2021, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 55-56.

34. *Ibid.*, 57.

- b. layanan komersial, tarif harus ditetapkan sesuai dengan prinsip-prinsip komersial untuk mendapatkan keuntungan yang layak; dan
- c. biaya perizinan, terbatas pada perizinan dengan kepentingan umum yang jelas, yang tarifnya harus berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah dalam mengatur kegiatan yang diberikan izinnya, serta perkiraan biaya eksternal (biaya dampak pemberian izin).³⁵

Kedua, mengenai Perizinan Tertentu. Kata dasar pertama dalam frasa “Perizinan Tertentu” adalah kata “izin”. **Utrecht** sebagaimana dikutip oleh Andrian Sutedi mengartikan Izin (*vergunning*) apabila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankan asal diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret. Dengan perkataan lain adalah keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).³⁶

Sedangkan **Spelt** dan **ten Berge**, dalam hal ini menyatakan bahwa, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan (izin dalam arti sempit). Berdasarkan hal tersebut, dalam pengertian izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali memperoleh izin. Artinya, kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemberi izin (dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah). Dengan demikian pemberi izin mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.³⁷

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.³⁸ Berdasarkan beberapa pengertian izin dari para ahli tersebut, dapat dituliskan pengertian izin dalam arti luas dan dalam arti sempit.

Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang. Pada hal yang menyangkut kepentingan umum yaitu suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu yang dibenturkan kepada ketentuan-ketentuan menyimpang dari larangan. Sedangkan izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Lebih dari itu, dalam perspektif di daerah, izin dapat dimaksudkan sebagai hal yang bisa memberikan kontribusi positif terhadap aktivitas ekonomi terutama dalam upaya menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan mendorong laju investasi.³⁹ Izin diberikan pemerintah dengan maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukannya. Namun, di sisi lain, izin juga mempunyai tujuan bagi pemerintah yang berkaitan dengan PAD. Hal ini sangat wajar mengingat pendapatan merupakan hal yang penting dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Jadi, tanpa pendapatan yang memadai mustahil otonomi daerah itu bisa terwujud.⁴⁰

Selanjutnya, apabila menggunakan *statute approach*, Perizinan Tertentu diberikan definisi oleh Pasal 1 angka 68 UU No. 1 Tahun 2022 sebagai kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

35. Ibid., 58.

36. E. Utrecht, Pengantar dalam Hukum Indonesia, (Jakarta: Ichtiar, 1957), hlm. 187. Dilihat dalam Andrian Sutedi, Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 167.

37. Sri Pudyatmoko, Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan, (Jakarta: Grasindo, 2009), 7.

38. Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perizinan, (Surabaya: Yuridika, 1993), 2.

39. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, (Bandung: Penerbit Nusa, 2010), 91.

40. Lihat Ibid.

Akan tetapi, apabila dikaitkan dengan penggunaan tenaga kerja asing, maka Perizinan Tertentu hanya dapat diberikan kepada Badan, dan dilarang untuk orang pribadi (atau dalam bahasa Peraturan Pemerintah disebut sebagai orang perseorangan).

Berdasarkan ketentuan Pasal 88 ayat (4) UU No. 1 Tahun 2022, jenis pelayanan pemberian izin yang merupakan objek Retribusi Perzinan Tertentu meliputi: persetujuan bangunan gedung; penggunaan tenaga kerja asing; dan pengelolaan pertambangan rakyat. Sedangkan retribusi penggunaan tenaga kerja asing merupakan dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing atas pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing perpanjangan sesuai wilayah kerja tenaga kerja asing. Artinya, terdapat perubahan nomenklatur antara UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 1 Tahun 2022. Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PTKA) menggantikan nama Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) agar selaras dengan perubahan UU Ketenagakerjaan dalam UU Cipta Kerja.

Akhirnya, konsep retribusi penggunaan tenaga kerja asing apabila dibaca secara utuh dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 88 ayat (6) UU No. 1 Tahun 2022 diartikan sebagai dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing atas pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing perpanjangan sesuai wilayah kerja tenaga kerja asing. Lebih jauh, pengaturan mengenai dana kompensasi tersebut secara jelas terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing (selanjutnya ditulis PP No. 34 Tahun 2021). Dalam PP No. 34 Tahun 2021, Dana Kompensasi Penggunaan TKA yang selanjutnya disingkat DKPTKA adalah kompensasi yang harus dibayar oleh Pemberi Kerja TKA atas setiap TKA yang dipekerjakan sebagai penerimaan negara bukan pajak atau pendapatan daerah.⁴¹

Frasa kunci definisi tersebut adalah “sebagai penerimaan negara bukan pajak atau pendapatan daerah”. Frasa tersebut menggunakan kata sambung “atau”, artinya dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, maka kata sambung tersebut merupakan alternatif antara dua unsur yang dipisahkan kata sambung “atau” tadi.⁴² Mengenai alternatif pilihannya, dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 24 PP No. 34 Tahun 2021 yang secara lengkap berbunyi:

- (1) Pembayaran DKPTKA oleh Pemberi Kerja TKA merupakan penerimaan negara bukan pajak atau pendapatan daerah berupa retribusi daerah.
- (2) DKPTKA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi:
 - a. penerimaan negara bukan pajak untuk Pengesahan RPTKA baru, Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA yang bekerja di lokasi lebih dari 1 (satu) provinsi, dan Pengesahan RPTKA KEK;
 - b. pendapatan daerah provinsi untuk Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA yang bekerja di lokasi lebih dari 1 (satu) kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi; dan
 - c. pendapatan daerah kabupaten/kota untuk Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA yang bekerja di lokasi dalam 1 (satu) kabupaten/kota.
- (3) Pembayaran DKPTKA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk penerimaan negara bukan pajak dibayarkan melalui bank persepsi yang ditunjuk oleh Menteri dan untuk pendapatan daerah dibayarkan melalui bank yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah.

Jadi, retribusi penggunaan tenaga kerja asing yang akan diatur dalam Perda, baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, merupakan pendapatan daerah untuk Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA sesuai kewenangan masing-masing tingkat pemerintahannya. Dalam hal ini, analisis yang disusun telah sesuai dengan konsep Pembagian Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Kewenangan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah yang telah dibahas pada bagian sebelumnya.

41. Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

42. Lihat lampiran II angka 263 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B.3. Peraturan Daerah Horison

Rousseau menyatakan bahwa undang-undang harus ditujukan kepada semua orang dan harus memuat isi yang menyangkut kepentingan umum. Unsur “semua orang” menurut pendapatnya tentu tidak dimaksudkan bahwa undang-undang ditujukan pada semua orang di dunia, akan tetapi hanya mereka yang berada di dalam wilayah hukum suatu wilayah/negara. Undang-undang hanya benar-benar umum apabila bersifat umum berdasarkan: tempat; waktu; perbuatan hukum; dan subjek hukum.⁴³

Mengenai keempat kriteria keumuman di atas, yang menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian adalah keumuman menurut waktu. **Locke** berpendapat bahwa peraturan hukum berlaku abadi dan harus ditetapkan kapan saja. Kemudian, beliau melanjutkan pernyataan tersebut bahwa tugas pembuat undang-undang yaitu membuat aturan yang langgeng. Aturan yang langgeng ini harus memuat hukum seperti yang secara alami sudah berabad-abad ada.⁴⁴

Kenyataan bahwa pendapat manusia berubah sejalan dengan berjalannya waktu, sehingga peraturan hukum pun juga berubah. Hal ini sesuai dengan ungkapan dalam Bahasa Belanda yang menyatakan “*Het recht hinkt achter de feiten aan*” yang berarti hukum itu selalu tertinggal dari peristiwanya.⁴⁵ Peraturan hukum yang ditujukan pada perubahan dalam masyarakat, yaitu peraturan perundang-undangan dalam bidang sosial-ekonomi, tidak dimaksudkan untuk tetap dalam bentuk ketika peraturan tersebut dikeluarkan. Apabila suatu peraturan hukum hanya berlaku untuk waktu yang terbatas, maka peraturan itu tidak lantas kehilangan sifatnya sebagai peraturan hukum.

Beberapa (jika tidak mau dibilang banyak) penetapan suatu undang-undang maupun Perda yang secara tegas dimaksudkan untuk diberlakukan hanya untuk waktu yang terbatas. Dalam konteks daerah, penulis dapat mencontohkan Perda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (Perda RTRW). Dalam nama Perda RTRW, tentu tertulis masa berlaku Perda tersebut, semisal Rencana Tata Ruang Wilayah ... Tahun ... sampai dengan Apabila jangka waktu yang ditetapkan berakhir, maka Perda tersebut juga mati, meskipun dalam praktek sebelum berakhirnya jangka waktu dibentuk dengan Perda baru. Perda seperti ini penulis menyebutnya sebagai Perda Horison.

Perda RTRW sebagai contoh di atas secara jelas memuat masa berlakunya dalam nama Perda tersebut. Akan tetapi, apabila melihat pengaturan mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing dalam UU No. 1 Tahun 2022 sebagai materi yang dijadikan penelitian dalam tulisan ini, maka masa berlaku Perda yang mengatur retribusi penggunaan tenaga kerja asing tidak secara jelas muncul. Masa berlaku dalam sebuah peraturan perundang-undangan (Perda) biasanya dapat muncul dalam bab atau bagian Ketentuan Peralihan. Secara teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.⁴⁶

43. I.C. van der Vlies, Op.Cit., 155.

44. Lihat Ibid., 156

45. Eddy O.S Hiariej, Asas Legalitas dan Penemuan Hukum dalam Hukum Pidana, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2009), 1.

46. Lampiran II angka 127 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam UU No. 1 Tahun 2022, Ketentuan Peralihan yang terkait dengan tulisan ini terdapat dalam Pasal 187 huruf b sebagai berikut:

“Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang disusun berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah **masih tetap berlaku paling lama 2 (dua) tahun** terhitung sejak tanggal diundangkannya Undang-Undang ini;”

Berdasarkan ketentuan di atas, maka secara umum semua Perda mengenai Pajak dan Retribusi di daerah masih berlaku setidaknya hingga 2 (dua) tahun sejak 5 Januari 2022. Akan tetapi, untuk penggunaan tenaga kerja asing, secara khusus tidak dapat menggunakan ketentuan Pasal 187 huruf b. Apabila dikaitkan dengan uraian pada bagian sebelumnya, maka terdapat perubahan nomenklatur antara UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 1 Tahun 2022. Sama halnya dengan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (diubah menjadi Persetujuan Bangunan Gedung), nomenklatur Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) berubah menjadi Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PTKA).⁴⁷ Artinya, berdasarkan perubahan (nomenklatur) tersebut tentu membawa konsekuensi pada “nama retribusi” yang akan dipungut.

Mengenai “nama retribusi” yang akan dibentuk, dalam Perda tentang Retribusi terdapat ketentuan paling sedikit mengatur mengenai, yang salah satunya adalah “nama, objek, dan subjek Retribusi”. Dalam hal ini, penulis dapat memberikan contoh Perda Kabupaten Sleman Nomor 16 Tahun 2013 tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing, yang dalam Pasal 2 menyatakan:

Pasal 2

Dengan nama retribusi perpanjangan izin mempekerjakan tenaga kerja asing dipungut retribusi sebagai pembayaran atas pemberian perpanjangan izin mempekerjakan tenaga kerja asing.

Selanjutnya, tanpa bermaksud mengulang pembahasan pada bagian sebelumnya, setidaknya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 88 ayat (4) UU No. 1 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa jenis pelayanan pemberian izin yang merupakan objek Retribusi Perzinan Tertentu meliputi:

- a. persetujuan bangunan gedung;
- b. penggunaan tenaga kerja asing; dan
- c. pengelolaan pertambangan rakyat.

Kemudian, ketentuan tersebut dijabarkan kembali pada ayat (6) yang menyatakan bahwa retribusi penggunaan tenaga kerja asing merupakan dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing atas pengesahan RPTKA perpanjangan sesuai wilayah kerja tenaga kerja asing.

Jadi, apabila dikaitkan dengan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 23 Tahun 2014 (lihat lampiran), maka pemerintah daerah berwenang mengatur pendapatan daerah untuk Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA yang bekerja di daerah masing-masing. Kemudian, mengenai pembayaran DKPTKA dibayarkan melalui bank yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah.⁴⁸

Selain itu, hal menarik yang menjadi bahan pertimbangan dalam Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing adalah ketentuan Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022 yang secara lengkap berbunyi:

“Jenis Pajak dan Retribusi, Subjek Pajak dan Wajib Pajak, Subjek Retribusi dan Wajib Retribusi, objek Pajak dan Retribusi, dasar pengenaan Pajak, tingkat penggunaan jasa Retribusi, saat terutang Pajak, wilayah pemungutan Pajak, serta tarif Pajak dan Retribusi, untuk seluruh jenis Pajak dan Retribusi ditetapkan dalam 1 (satu) Perda dan menjadi dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 94 di atas, maka seluruh daerah di Indonesia “diperintahkan” untuk membentuk dan menetapkan pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dalam 1 (satu) Perda saja. Hal ini menarik dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila dikaitkan dengan Penjelasan Umum UU No. 1 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa sistem pajak dan retribusi yang

47. Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, 2021, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 231.

48. Lihat Pasal 24 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

baru ini dibentuk dalam rangka mengalokasikan sumber daya nasional secara lebih efisien, Pemerintah memberikan kewenangan kepada Daerah untuk memungut Pajak dan Retribusi dengan penguatan melalui restrukturisasi jenis Pajak, pemberian sumber-sumber perpajakan Daerah yang baru, penyederhanaan jenis Retribusi, dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Apabila dikaitkan dengan UU No. 11 Tahun 2020, maka maksud dari pemerintah pusat memerintahkan daerah membentuk 1 (satu) Perda saja, menurut penulis berkaitan dengan apa yang sering disebut sebagai *omnibus law*. Istilah *omnibus law* juga sering disebut dengan *omnibus bill*, **Bryan A. Garner** dalam *Black's Law Dictionary* menulis:

- “1. A single bill containing various distinct matters, usu. drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provision.
2. A bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an “omnibus judgeship bill” covering all proposals for new judgeships or an “omnibus crime bill” dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control.”⁴⁹

Menurut **Audrey O'Brien**, *omnibus law* adalah suatu rancangan Undang-Undang (*bill*) yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabung menjadi satu undang-undang. Sementara bagi **Barbara Sinclair**, *omnibus bill* merupakan proses pembuatan peraturan yang bersifat kompleks dan penyelesaiannya memakan waktu lama karena mengandung banyak materi meskipun subjek, isu dan programnya tidak selalu terkait.⁵⁰

Memang tidak ada keseragaman istilah dan praktik penggunaan *omnibus law*. Tetapi paling sederhana, *Omnibus Law* adalah “A draft law before a legislature which contains more than one substantive matter or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience” (*Duhaime Legal Dictionary*).⁵¹ Dengan kata lain, daerah didorong membentuk *omnibus law* dalam mengatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pertanyaan selanjutnya, apakah pemerintah daerah juga harus membentuk Perda seperti dimaksud dalam Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022? Jika pertanyaan tersebut diajukan untuk proyeksi ke depan, maka tentu jawabannya adalah “iya”. Akan tetapi, tentu muncul pertanyaan selanjutnya terkait retribusi penggunaan tenaga kerja asing yang menjadi tema utama dalam tulisan ini. Pertanyaan yang belakangan ini tentu harus dipandang sebagai hal yang lebih khusus dan spesifik. Artinya, tidak mungkin retribusi penggunaan tenaga kerja asing berdiri “sendirian” tanpa melihat praktik penyelenggaraan yang ada di masing-masing daerah.

Mengenai praktik penyelenggaraan, telah disinggung mengenai *potential loss* apabila retribusi penggunaan tenaga kerja asing tidak dapat dipungut. *Potential Loss* dapat didefinisikan sebagai selisih antara potensi retribusi dengan realisasi penerimaan retribusi, dimana hal ini dapat disebabkan karena:

- a. ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan/retribusi yang berlaku;
- b. kerugian karena tindakan aparat; dan/atau
- c. kerugian karena tindakan wajib retribusi.⁵²

Oleh sebab itu, perlu dicari formulasi yang dapat mengatasi permasalahan *potential loss* di atas. Untuk itu, UU No. 1 Tahun 2022 juga memberikan “kelonggaran” yang dimuat dalam Ketentuan Peralihan Undang-Undang seperti disebutkan di atas. Akan tetapi, perlu diingat bahwa khusus Retribusi Perizinan Tertentu (persetujuan bangunan gedung dan penggunaan tenaga kerja asing), terdapat perubahan mengenai nomenklatur serta pengaturan di dalamnya.

49. Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (8th ed. 2004), 492.

50. Glen S. Krutz, *Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress*, *American Journal of Political Science* (2001) dalam Supriyadi, Andi Intan Purnamasari, *Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Volume 15 Nomor 2 Juli 2021 (257-269), 260-261.

51. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, 88. pada bagian pendapat ahli yang diajukan pemohon, yaitu Dr. Zainal Arifin Mochtar, SH., LL.M.

52. Lihat Seno Sudarmono Hadi, *Analisis Pengaruh Potential Loss terhadap BPHTB pada UPPRD Tambora Jakarta Barat*, *Jurnal Akrab Juara* Volume 4 Nomor 3 Edisi Agustus 2019 (129-143), 130.

Terhadap hal tersebut diperlukan sebuah diskresi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang berupa kebebasan bertindak melalui peraturan kebijaksanaan sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dalam penerapan asas legalitas.⁵³ Artinya, secara singkat dapat dikatakan bahwa kedua pengaturan Retribusi Perizinan Tertentu ini sebaiknya tetap dibentuk oleh pemerintah daerah sambil menunggu pembentukan *omnibus law* seperti yang dimaksud dalam Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022.

Meskipun dalam konteks berbeda, Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan juga mengatur mengenai apa yang disebut sebagai diskresi.⁵⁴ Dalam hal ini Pemerintah Daerah berwenang membentuk Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja, meskipun Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022 mengamanatkan pengaturan yang menjadi dasar pungutan pajak dan retribusi di daerah dibentuk dengan 1 (satu) Perda.

Adapun tujuan penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bersinergi dengan tujuan ketentuan peralihan, yaitu:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.⁵⁵

Meskipun Pejabat Pemerintahan diberikan kewenangan Diskresi, penggunaannya tidak berarti bebas berbuat, mengingat dalam penggunaannya dibatasi dengan syarat berikut:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. sesuai AUPB;
- c. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- d. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- e. dilakukan dengan itikad baik.⁵⁶

Pembentukan Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing ini tentu perlu mendapat prioritas untuk mengejar *potential loss*. Artinya, secara waktu perlu dibentuk dengan lebih cepat meskipun pada akhirnya tentu akan digabungkan dengan 1 (satu) Perda yang menjadi dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah.

Akan tetapi, kembali pada masa berlaku Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing yang akan dibentuk, maka Perda tersebut tentu tidak akan lama. Perda tersebut akan mati saat “Perda *“omnibus law”* berdasarkan Pasal 94 dibentuk di daerah. Menurut penulis, Perda ini akan sangat mahal apabila dilihat dalam perspektif masa berlakunya yang sangat singkat. Akan tetapi, apabila dilihat dari perspektif *potential loss*, maka Perda ini sangat bermanfaat sebagai payung hukum bagi daerah memungut dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing (DKPTKA).

Sebagai pelengkap, penulis mencoba menyajikan data mengenai *potential loss* di salah satu Daerah di Indonesia. Berdasarkan data Wajib Laport (WL) di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman (selanjutnya ditulis Disnaker) diperoleh data perusahaan yang ada di wilayah Kabupaten Sleman sebanyak 2.299 perusahaan dengan jumlah tenaga kerja 75.628 orang. Jumlah tersebut terdiri dari 42.823 wanita dan 35.456 laki-laki. Kemudian, dari 2.299 perusahaan yang ada di wilayah Kabupaten Sleman terdapat 39 perusahaan pengguna Tenaga Kerja Asing (TKA) dengan data sebagai berikut:

53. HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), 171.

54. Lihat Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 angka 9 menyebutkan bahwa Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undnagan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

55. *Ibid.*, Pasal 22 ayat (2).

56. Lihat Pasal 175 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Tabel 1.
Jumlah tenaga kerja asing di kabupaten Sleman

| No. | Tahun | Jumlah (orang) |
|-----|-------|----------------|
| 1 | 2018 | 26 |
| 2 | 2019 | 25 |
| 3 | 2020 | 34 |
| 4 | 2021 | 27 |

Berdasarkan data dalam Tabel 1 di atas, maka dapat disampaikan pula jumlah Retribusi Tenaga Kerja Asing di Kabupaten Sleman Tahun 2018 sampai dengan Tahun 2021 seperti tercantum pada Tabel 2.

Tabel 2.
Jumlah Retribusi Tenaga Kerja Asing di kabupaten Sleman

| No. | Tahun | Retribusi (Rp) |
|-----|-------|----------------|
| 1 | 2018 | 495,157,800.00 |
| 2 | 2019 | 455,941,500.00 |
| 3 | 2020 | 599,270,400.00 |
| 4 | 2021 | 430,727,500.00 |

Adapun persentase penggunaan hasil Retribusi Pembayaran DKPTKA adalah pada Tabel 3.

Tabel 3.
Persentase penggunaan Retribusi Tenaga Kerja Asing di kabupaten Sleman

| No. | Jenis Kegiatan | Persentase |
|-----|---|------------|
| 1 | Pengawasan Lapangan dan Penegakan Hukum | 30 % |
| 2 | Pengembangan Keahlian, Keterampilan serta Kompetensi Tenaga Kerja Lokal | 50 % |
| 3 | Kas Daerah / PAD | 20 % |
| | Jumlah | 100 % |

Berdasarkan berbagai data yang ada di atas, maka retribusi penggunaan tenaga kerja asing di Kabupaten Sleman cukup besar. Setidaknya dalam 4 (empat) tahun terakhir jumlahnya hampir mencapai setengah miliar rupiah pada masing-masing tahun. Bahkan pada tahun 2020 melebihi setengah miliar rupiah, yaitu Rp. 599.270.400,00 (lima ratus sembilan puluh sembilan juta dua ratus tujuh puluh empat ratus rupiah). Artinya, dalam 4 (empat) tahun terakhir rata-rata retribusi penggunaan tenaga kerja asing adalah Rp. 495.274.300,00 (empat ratus sembilan puluh lima juta dua ratus tujuh puluh empat ribu tiga ratus rupiah). Jumlah tersebut, dalam perspektif sumber pendapatan daerah, terutama di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan jumlah yang besar.

Terlepas dari pertentangan antara mahal dan manfaat pembentukan Perda tersebut, maka Perda tentang retribusi penggunaan tenaga kerja asing ini, menurut penulis merupakan contoh Perda Horison yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 2022.

C. Penutup

UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membawa perubahan yang cukup signifikan terkait dengan pajak dan retribusi daerah. Salah satunya adalah penetapan seluruh jenis pajak dan retribusi dalam 1 (satu) peraturan daerah. Dengan kata lain, mendorong daerah untuk membentuk *omnibus law* dalam mengatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Akan tetapi, dengan adanya perubahan nomenklatur yang semula Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) menjadi Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PTKA) menimbulkan *potential loss* yang mejadikannya urgensi bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan diskresi dengan melakukan penyesuaian terkait dengan perubahan nomenklatur dimaksud sembari menunggu pembentukan *omnibus law* Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Urgensi dimaksud menjadikan Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja perlu dibentuk dengan lebih cepat untuk meminimalisir *potential loss*. Kata urgensi diejawantahkan dalam naskah akademik berupa kajian untuk memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh dari penerapannya dengan menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) , metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and Ideology* (ROCCIPI) maupun metode lainnya. Pembentukan Perda Retribusi Penggunaan Tenaga Asing menjadikannya sebagai sebagai Perda Horison, yaitu Perda yang masa keberlakuannya terbatas atau waktu berlakunya telah dapat diketahui.

Daftar Pustaka

- A. Garner, Bryan. 2004. *Black's Law Dictionary (8th ed. 2004)*.
- Crabbe, VCRAC. 1994. *Legislative Drafting*, London: Cavendish Publishing Limited.
- Fisher, Ronald C. 1996. *State and Local Public Finance: Institutions, Theory, and Policy. 2nd Edition Burr Ridge*, Illinois: Richard D. Irwin Incorporated.
- Hiariej, Eddy O.S. 2009. *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Huda, Ni'Matul. 2010. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: FH UII PRESS.
- Ibrahim, Johnny. 2011. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Indrati, Maria Farida. 2010. *Harmosisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang: Nasa Media.
- Kaloh, J. 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah; Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- M. Hadjon, Philipus .1993. *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2013. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, 2021, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, versi Desember 2017.
- Pangerang Moenta, Andi dan Syafa'at Anugrah Pradana. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Raja Grafindo Persada.

- Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 16 Tahun 2013 tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.
- Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.
- Pudyatmoko, Sri. 2009. *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta: Grasindo.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020.
- Ramadhan, Choky Risda, 2021. Analisis Manfaat Biaya Dalam Pembentukan Regulasi: Praktik, Kritik, dan Instrumen Demokratik, *Jurnal RechtsVinding* Volume 10 Nomor 2 Agustus 2021.
- Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. 2010. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Penerbit Nusa.
- S.W. Sumardjono, Maria. 2014. *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Soekanto, Soerjono. 2011. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, cetakan 10*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Sudarmono Hadi, Seno. 2019. Analisis Pengaruh Potential Loss terhadap BPHTB pada UPPRD Tambora Jakarta Barat, *Jurnal Akrab Juara* Volume 4 Nomor 3 Edisi Agustus 2019.
- Supriyadi, Andi Intan Purnamasari. 2021. Gagasan Penggunaan Metode Omnibuslaw Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Volume 15 Nomor 2 Juli 2021.
- Sutedi, Andrian. 2010. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Trijono, Rahmat, 2012. Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal RechtsVinding* Volume 1 No. 3 Desember 2012.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Vlies, I.C. van der. 2005. *Handboek Wetgeving (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan) terjemahan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- Widjaja, H.A.W. 2014 *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Rajawali Pers.