

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Siyasah Dusturiyah

Secara etimologi (bahasa) fiqh adalah pemahaman. Sedangkan fiqh secara terminologi (istilah) adalah pengetahuan tentang hukum syar'i mengenai amal perbuatan (praktis) yang diperoleh dari dalil tafshili (terinci), yakni hukum-hukum khusus yang diambil dari al-Qur'an dan as-Sunnah. Jadi fiqh adalah pengetahuan mengenai hukum islam yang bersumber dari al-Qur'an dan as-sunnah yang disusun oleh mujtahid melalui jalan penalaran dan ijtihad.

Kata siyasah berasal dari kata sasa. Kata ini dalam kamus Lisan al-Arab berarti mengatur, mengurus dan memerintah. Jadi siyasah menurut bahasa mengandung beberapa arti, yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Secara terminologis dalam kitab Lisan al-Arab, yang dimaksud dengan kata siyasah adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa fiqh siyasah ialah ilmu yang mempelajari hal-ihwal urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

Secara sederhana fiqh siyasah diartikan sebagai ketentuan kebijaksanaan pengurusan masalah kenegaraan yang berdasarkan syari'at. Abdul Wahhab Khalaf mengemukakan sebagaimana dikutip dalam buku Muhammad Iqbal, siyasah syar'iyah adalah pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintahan Islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudharatan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan prinsip-prinsip umumnya, meskipun tidak sejalan dengan pendapat ulama mujtahid.¹⁶

Menurut Ahmad Fathi, siyasah syar'iyah adalah Pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan ketentuan syara. Sedangkan Menurut Ibnu' Aqil, mengutip pendapat Ibnu al-Qoyyim, bahwa fiqh siyasah adalah Perbuatan yang membawa manusia lebih dekat pada kemaslahatan (kesejahteraan) dan lebih jauh menghindari mafsadah (keburukan kemerosotan), meskipun Rasul tidak menetapkannya dan wahyu tidak membimbingnya.¹⁷

Dari definisi siyasah yang dikemukakan Ibnu' Aqil di atas mengandung beberapa pengertian. Pertama, bahwa tindakan atau kebijakan siyasah itu untuk kepentingan orang

¹⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 5.

¹⁷Syarial Dedi, dkk, *Fiqh Siyasah*, (LP2 IAIN Curup: Curup Rejang Lebong, 2019), h, 9.

banyak. Ini menunjukkan bahwa siyasah itu dilakukan dalam konteks masyarakat dan pembuat kebijakannya pastilah orang yang punya otoritas dalam mengarahkan publik. Kedua, kebijakan yang diambil dan diikuti oleh publik itu bersifat alternatif dari beberapa pilihan yang pertimbangannya adalah mencari yang lebih dekat kepada kemaslahatan bersama dan mencegah adanya keburukan. Hal seperti itu memang salah satu sifat khas dari siyasah yang penuh cabang dan pilihan. Ketiga, siyasah itu dalam wilayah ijtihadi, Yaitu dalam urusan-urusan publik yang tidak ada dalil qath'i dari al-Qur'an dan Sunnah melainkan dalam wilayah kewenangan imam kaum muslimin. Sebagai wilayah ijtihadi maka dalam siyasah yang sering digunakan adalah pendekatan qiyas dan maslahat mursalah. Oleh sebab itu, dasar utama dari adanya siyasah Syar'iyah adalah keyakinan bahwa syariat Islam diturunkan untuk kemaslahatan umat manusia di dunia dan akhirat dengan menegakkan hukum yang seadil-adilnya meskipun cara yang ditempuhnya tidak terdapat dalam al-Qur'an dan Sunnah secara eksplisit.¹⁸

Menurut Ibnu 'Abidin yang dikutip oleh Ahmad Fathi adalah Kesejahteraan manusia dengan cara menunjukkan jalan yang benar (selamat) baik di dalam urusan dunia maupun akhirat. Dasar-dasar siyasah berasal dari Muhammad saw,

¹⁸Syarial Dedi, dkk, *Fiqh Siyasah...*, h, 9.

baik tampil secara khusus maupun secara umum, datang secara lahir maupun batin.¹⁹

Fiqh siyasah adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fikih. Bahasan ilmu fikih mencakup individu, masyarakat, dan negara; meliputi bidang-bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan, warisan, criminal, peradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hukum-hukum internasional, seperti perang, damai dan traktat. Fiqh siyasah mengkhususkan diri pada bidang-bidang mu`amalah dengan spesialisasi segala hal ikhwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan.²⁰

Menurut Abdul Wahab Khalaf berpendapat fiqh siyasah adalah membuat peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mengurus Negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama. Realisasinya untuk tujuan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Abdul Wahhab khali'af membagi fiqh siyasah dalam 3 bidang kajian saja, yaitu:

1. Qadhaiyyah
2. Siyasah Dauliyyah
3. Siyasah Maliyah Sementara

¹⁹Syarial, *Fiqh Siyasah...*, h, 9.

²⁰ Agustina Nurhayati, *Konsep Kekuasaan Kepala Negara Dalam Fiqh Siyasah*, (Bandar Lampung: Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M IAIN Lampung, 2014), h.38.

Imam Ibn Taimiyyah dalam kitabnya yang berjudul *alsiyasah-shar'iyyah*, ruang lingkup fiqh siyasah adalah sebagai berikut:

1. Siyasah Qadhaiyyah
2. Siyasah Idariyyah
3. Siyasah Maliyyah
4. Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah.²¹

Menurut Imam al-Mawardi, seperti yang dituangkan di dalam karangan fiqh siyasah-nya yaitu *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, maka dapat diambil kesimpulan ruang lingkup fiqh siyasah adalah sebagai berikut:

1. Siyasah Dusturiyyah
2. Siyasah Maliyyah
3. Siyasah Qadla'iyyah
4. Siyasah Harbiyyah
5. Siyasah 'Idariyyah

Siyasah Dusturiyyah yaitu yang berhubungan dengan undang-undang dasar yang menjelaskan bentuk pemerintahan, membatasi kekuasaan penguasa dan penyelenggara negara lainnya dan meletakkan cara yang ditempuh dalam menerapkannya serta menetapkan hak-hak perorangan dan lembaga.

Siyasah dusturiyyah merupakan bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam

²¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi..*, h.14

bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.²²

Al-Qur'an merupakan pedoman utama umat Islam dalam segala urusannya. Al-Qur'an tidak hanya sebagai penunjuk jalan bagi seorang muslim guna merengkuh kebahagiaan di dunia dan akhirat, namun juga sebagai obat yang mampu menyembuhkan berbagai macam penyakit. Di dalamnya terkandung banyak hukum yang sengaja didesain oleh Tuhan demi kemaslahatan umatnya. Mulai dari akhlak, hukum, sosial budaya, tata negara hingga masalah politik. Secara implisit di dalam al-Qur'an memang tidak terdapat kata politik, namun hal-hal yang terkait dengannya terdapat banyak ayat yang mengupasnya, terutama yang terkait dengan Khilafah, Imamah, Wilayah dan lain sebagainya. Hal itu tak lain dimaksudkan demi terciptanya keadilan dan tegaknya undang-undang yang mengarah kepada kemaslahatan sesuai dengan kehendak Allah swt.²³

²² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi.*, h. 177

²³ Wahyu Abdul Jafar, *Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur'an Dan Al-Hadist*, *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, 18 Vol. 3, No. 1, 2018, h.5.

Di antara sekian ayat yang menyinggung permasalahan siyasah di antaranya, surah Yunus: 14, yaitu:

ثُمَّ جَعَلْنَاكُمْ خَلَائِفَ فِي الْأَرْضِ مِنْ بَعْدِهِمْ لِنَنْظُرَ كَيْفَ تَعْمَلُونَ

Artinya: "Kemudian Kami jadikan kamu pengganti-pengganti (mereka) di muka bumi sesudah mereka, supaya Kami memperhatikan bagaimana kamu berbuat.

Dalam ayat ini, Allah SWT. Menjelaskan bahwa manusia memang dijadikan sebagai seorang kholifah dimuka bumi ini. Dimana seorang kholifah pasti membutuhkan skill khusus untuk menopang tugas yang di embanya ini. Skill ini lah yang kemudian kita kenal dengan istilah siyasah. Namun dalam ayat ini Allah SWT. Belum menjelaskan nilai-nilai terkait siyasah yang seharusnya diterapkan oleh seorang kholifah. Nilai nilai ini diterangkan pada Ayat lain, yakni pada surat an-Nisa ayat 59.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Dalam ayat ini Allah SWT. Menjelaskan kepada kita semua bahwa seluruh kebijakan yang dibuat oleh manusia dimuka bumi ini sebagai seorang kholifah harus berorientasi kepada nilai-nilai ketaatan dan kepatuhan kepada Allah dan Rosulnya. Jika terdapat suatu aturan yang sesuai dengan aturan Allah dan Rosulnya maka wajib ditaati dan dipatuhi namun sebaliknya jika aturan atau kebijakn tersebut tidak sesuai dengan Allah dan rosulnya maka tidak perlu ditaati dan dipatuhi. Bahkan dalam ayat ini juga Allah memberikan ketegasan kepada kaum muslimin jika benar benar mengaku beriman maka apabila ada perdebatan terhadap persoalan tertentu maka penyelesaiannya harus dikembalikan kepada Allah dan Rosulnya. Hal ini penting sekali dilakukan, karena setiap kebijakan yang berorientasi pada nilai nilai ketaatan dan ketakwaan kepada Allah akan menjadikan kebijakan tersebut membawa kebaikan dan keberkahan kepada masyarakat secara luas, hal ini sebagaimana yang telah dijanjikan oleh Allah dalam firmanNya surat al A'rof ayat 96:

وَلَوْ أَنَّ أَهْلَ الْقُرَىٰ ءَامَنُوا وَاتَّقَوْا لَفَتَحْنَا عَلَيْهِم بَرَكَاتٍ مِّنَ السَّمَاءِ
وَالْأَرْضِ وَلَكِن كَذَّبُوا فَأَخَذْنَاهُم بِمَا كَانُوا يَكْسِبُونَ

Artinya: Jikalau Sekiranya penduduk negeri-negeri beriman dan bertakwa, pastilah Kami akan melimpahkan kepada mereka berkah dari langit dan bumi, tetapi mereka mendustakan (ayat-ayat Kami) itu, Maka Kami siksa mereka disebabkan perbuatannya.

Dalam ayat ini Allah SWT. memberikan janji kemakmuran dan keberkahan bagi penduduk suatu negeri asal penduduk tersebut beriman dan bertakwa kepada Allah SWT. Oleh karena itu, sudah seharusnya setiap kebijakan dan aturan yang dibuat harus berorientasi pada nilai-nilai keimanan dan ketakwaan, agar janji yang telah diberikan oleh Allah bisa terealisasi. Nilai-nilai selanjutnya yang harus ada dalam fiqh siyasah adalah nilai amanah dan keadilan. Setiap kebijakan atau aturan yang dibuat harus bernafaskan dengan nilai-nilai keadilan dan dilaksanakan dengan penuh amanah. Hal ini sebagaimana firman Allah SWT. dalam surat an-Nisa ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

Dalam ayat ini, Allah menjelaskan kepada kita bahwa fiqh siyasah yang harus diterapkan oleh seorang kholifah Allah dimuka bumi ini adalah sistem siyasah yang dibangun dengan nilai-nilai amanah dan keadilan. Seorang pemimpin atau

kholifah harus menjadikan nilai amanah dan keadilan dalam setiap kebijakan yang dibuat oleh nya. Setiap tugas yang dibebankan kepadanya harus diselesaikan dengan penuh rasa tanggung jawab tanpa membeda bedakan orang atau golongan tertentu yang berkaitan dengan kebijakan yang ia buat. Kebijakan yang dibangun tanpa dilandasi dengan keadilan dan *responsibility* (amanah) akan sia sia tidak akan bisa membawa kemakmuran dan kesuksesan sebegus apapun kebijakan tersebut dibuat.²⁴

Berikut ini beberapa hadits yang menyinggung permasalahan siyasah, antara lain:

"Telah menceritakan kepada kami Bisyr bin Muhammad Al Marwazi berkata, telah mengabarkan kepada kami 'Abdullah berkata, telah mengabarkan kepada kami Yunus dari Az Zuhri berkata, telah mengabarkan kepada kami Salim bin 'Abdullah dari Ibnu 'Umar radliallahu 'anhuma, bahwa Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Setiap kalian adalah pemimpin." Al Laits menambahkan; Yunus berkata; Ruzaiq bin Hukaim menulis surat kepada Ibnu Syihab, dan pada saat itu aku bersamanya di Wadi Qura (pinggiran kota), "Apa pendapatmu jika aku mengumpulkan orang untuk shalat Jum'at?" -Saat itu Ruzaiq bertugas di suatu tempat dimana banyak jama'ah dari negeri Sudan dan yang lainnya, yaitu di negeri Ailah- . Maka Ibnu Syihab membalasnya dan aku mendengar dia memerintahkan (Ruzaiq) untuk mendirikan shalat Jum'at. Lalu mengabarkan bahwa Salim telah menceritakan

kepadanya, bahwa 'Abdullah bin 'Umar berkata, "Aku mendengar Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggung jawaban atas yang dipimpinnya. Imam adalah pemimpin yang akan diminta pertanggung jawaban atas rakyatnya. Seorang suami adalah pemimpin dan akan diminta pertanggung jawaban atas keluarganya. Seorang isteri adalah pemimpin di dalam urusan rumah tangga suaminya, dan akan diminta pertanggung jawaban atas urusan rumah tangga tersebut". Seorang pembantu adalah pemimpin dalam urusan harta tuannya, dan akan diminta pertanggung jawaban atas urusan tanggung jawabnya tersebut." Aku menduga Ibnu 'Umar menyebutkan: "Dan seorang laki-laki adalah pemimpin atas harta bapaknya, dan akan diminta pertanggung jawaban atasnya. Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggung jawaban atas yang dipimpinnya.."

Dalam hadist ini, Rosulloh menjelaskan kepada kita bahwa pada hakikatnya setiap insan manusia adalah seorang pemimpin dalam setiap kapasitasnya masing masing. Nilai siyasah yang ditekankan oleh Rosulloh SAW. dalam hadis ini adalah nilai *responsibility* (tanggung jawab). Kepemimpinan dalam bentuk apapun baik dalam sekala yang tinggi maupun dalam sekala yang rendah akan dimintai pertanggung jawabannya. Sehingga amanah yang dibebankan harus dilakukan dengan sangat hati hati dan penuh tanggung jawab.

Nilai nilai selanjutnya yang harus ada dalam fiqh siyasah adalah nilai nilai kejujuran. Seorang pemimpin harus berlaku jujur dan tidak boleh menipu rakyat atau orang yang

dipimpinya. Hal ini sebagaimana hadis yang diriwayatkan oleh Imam Muslim:

حَدَّثَنَا شَيْبَانُ بْنُ فَرُّوخَ حَدَّثَنَا أَبُو الْأَشْهَبِ عَنِ الْحَسَنِ قَالَ قَالَ عَادَ عُبَيْدُ اللَّهِ بْنُ زِيَادٍ مَعْقِلَ بْنَ يَسَارِ الْمُزَنِيِّ فِي مَرَضِهِ الَّذِي مَاتَ فِيهِ قَالَ مَعْقِلُ إِنِّي مُحَمَّدُكَ حَدِيثًا سَمِعْتُهُ مِنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَوْ عَلِمْتُ أَنَّ لِي حَيَاةً مَا حَدَّثْتُكَ إِنِّي سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ مَا مِنْ عَبْدٍ يَسْتَرْعِيهِ اللَّهُ رَعِيَّةً يَمُوتُ يَوْمَ يَمُوتُ وَهُوَ غَاشٌّ لِرَعِيَّتِهِ إِلَّا حَرَّمَ اللَّهُ عَلَيْهِ الْجَنَّةَ

Artinya: Telah menceritakan kepada kami Syaiban bin Farrukh telah menceritakan kepada kami Abu al-Asyhab dari al-Hasan dia berkata, "Ubaidullah bin Ziyad mengunjungi Ma'qil bin Yasar al-Muzani yang sedang sakit dan menyebabkan kematiannya. Ma'qil lalu berkata, 'Sungguh, aku ingin menceritakan kepadamu sebuah hadits yang aku pernah mendengarnya dari Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam, sekiranya aku mengetahui bahwa aku (masih) memiliki kehidupan, niscaya aku tidak akan menceritakannya. Sesungguhnya aku mendengar Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: 'Barangsiapa diberi beban oleh Allah untuk memimpin rakyatnya lalu mati dalam keadaan menipu rakyat, niscaya Allah mengharamkan Surga atasnya.

Dalam hadis ini, Rosulloh SAW. Menjelaskan kepada kita bahwa seorang pemimpin harus berlaku jujur dalam menjalankan setiap kebijakan dan aturan yang telah dibuat. Perbuatan tidak jujur, menipu dan lain sebagainya akan

dipertanggung jawabkan kelak di akhirat, bahkan secara tegas Rosulloh SAW., mengancam syurga haram bagi seorang pemimpin yang menipu rakyatnya. Nilai-nilai fiqh siyasah yang selanjutnya adalah keadilan. Seorang pemimpin harus bisa berlaku adil dalam kepemimpinannya. Kebijakan atau aturan yang dibuat harus bisa mengcover seluruh kepentingan dari rakyat yang dipimpinnya walaupun tetap mengacu pada secara prioritas mana yang lebih masalah. Rosulloh SAW., sendiri memberikan jaminan kepada pemimpin yang bisa berlaku adil dalam kepemimpinannya, ia akan mendapatkan naungan langsung dari Allah SWT., pada hari kiamat kelak.

Dalam tata bahasa, siyasah dusturriyah terdiri dari dua suku kata yaitu kata siyasah dan kata dusturiyah. Siyasah artinya pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, dan pengawasan. Sedangkan dusturiyah adalah undang-undang atau peraturan. Secara umum pengertian siyasah dusturiyah adalah siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan yang hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.²⁵

²⁵ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 1994), h 40.

Maka dari itu, siyasah dusturiyah merupakan kajian yang penting dalam suatu negara, karena melibatkan hal-hal dasar dari suatu negara yaitu keharmonisan hubungan antara warga negara dengan kepala negara dalam memenuhi kebutuhannya.

1. Kepala Negara

Bernard Lewis, menyebutkan delapan gelar yang sering digunakan kaum muslimin untuk menunjuk pemegang kedaulatan, yaitu, khalifah, imam, amir al-mu'minin, sulthan, malik (raja), khan/khaqan, rais, dan razim. Taqi al-Din al-Nabhani mengemukakan enam gelar bagi kepala negara Islam, yaitu, khalifah, imam, amir al-mu'minin, hakim al-mu'minin, rais al-mu'minin, dan sulthan al-mu'minin²⁶.

Mengangkat kepala negara yang akan mengelola negara, memimpinya, dan mengurus segala permasalahan rakyatnya, menurut Ibn Abi Rabi', sangat urgent dilakukan adalah tidak mungkin, suatu negara berdiri tanpa penguasa yang akan melindungi warga-warganya dari gangguan dan bahaya, baik yang timbul diantara mereka sendiri ataupun yang datang dari luar. Ibn Taimiyah juga berpendapat bahwa keberadaan kepala negara itu diperlukan tidak hanya sekedar menjamin keselamatan jiwa dan hak milik rakyat serta terpenuhinya kebutuhan materi mereka saja, tetapi lebih dari

²⁶ Mujaar Ibnu Syarif, Khamami Zada, *Fiqh Siyasah....*, h. 254.226-227.

itu juga untuk menjamin berlakunya segala perintah dan hukum Allah.²⁷

Menurut Ibn Khaldun, kehadiran seorang raja atau kepala negara sebagai penengah, pemisah, sekaligus hakim merupakan suatu keharusan bagi kehidupan bersama manusia dalam suatu masyarakat atau negara.²⁸

Khalifah sebagai kepala negara adalah kepala negara “pengganti” Nabi dalam memelihara agama dan mengatur keduniawian. Kepala negara yang pandai menjaga amanah adalah kepala negara yang bertanggung jawab dan selalu berusaha dengan segenap kemampuannya yang dimilikinya untuk menunaikan dengan baik semua tugas dan kewajiban yang diemban kepadanya.

Ada sepuluh tugas yang harus dilakukan seorang imam (khalifah);

1. Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya yang establish, dan ijma generasi salaf. jika muncul pembuat bid'ah, atau orang sesat yang membuat syubhat tentang agama, ia menjelaskan hujjah kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya, dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang berlaku, agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan dan ummat terlindungi dari usaha penyesatan.

²⁷ Mujar Ibnu Syarif, Khamami Zada, *Fiqh Siyasaah...*, h. 97.

²⁸ Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1993) hal 101

2. Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan menghentikan perseteruan diantara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tidak sewenang-wenang, dan orang teraniayah tidan merasa lemah.
3. Melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci, agar manusia dapat leluasa bekerja, dan bepergian ketempat manapun dengan aman dari gangguan terhadap jiwa dan harta.
4. Menegakkan supremasi hukum (*hudud*) untuk melindungi larangan-larangan Allah Ta'ala dari upaya pelanggaran terhadapnya, dan melindungi hak-hak hamba-hamba-Nya dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya.
5. Melindungi daerah-daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh, dan kekuatan yang tangguh hingga musuh tidak mampu mendapatkan celah untuk menerobos masuk guna merusak kehormatan, atau menumpahkan darah orang Muslim, atau orang yang berdamai dengan orang Muslim (*mu'ahid*).
6. Memerangi orang yang menentang Islam setelah sebelumnya ia didakwahi hingga ia masuk Islam, atau masuk dalam perlindungan kaum Muslimin (*ahlu dzimmah*) , agar hak Allah Ta'ala terealisasi yaitu kemenangan-Nya atas seluruh agama.

7. Mengambil *fai* (harta yang didapat kaum Muslimin tanpa pertempuran) dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan Syari'at secara tekstual atau ijtihad tanpa rasa takut dan paksa.
8. Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam *Baitul Mal* (kas negara) tanpa berlebih-lebihan, kemudian mengeluarkannya tepat pada waktunya; tidak mempercepat atau menunda mengeluarkannya.
9. Mengangkat orang-orang terlatih untuk menjalankan tugas-tugas, dan orang-orang yang jujur untuk mengurus masalah keuangan, agar tugas-tugas ini dikerjakan oleh orang-orang yang jujur.
10. Terjun langsung menangani segala persoalan, dan menginspeksi keadaan, agar ia sendiri yang memimpin ummat dan melindungi agama²⁹.

Rasulullah Shallallahu Alaihi wa Sallam bersabda,
 “Setiap dari kalian adalah pemimpin dan setiap dari kalian akan dimintai pertanggung jawaban tentang kepemimpinannya.” (HR Al-Bukhari, At-Tirmizi, dan Ahmad).

Prinsip-prinsip kenegaraan yang terdapat dalam Al-quran antara lain bahwa³⁰:

²⁹Imam Al-mawardi, *Al-Ahkam AS-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, (Bekasi: PT Darul Falah, 2013) cetakan kelima, h 23.

³⁰ Yusdani, *Fiqh Politik Muslim*, Yogyakarta: Amara Books, 2011, h. 63.

1. Kekuasaan sebagai amanah
2. Musyawarah sebagai dasar pengambilan keputusan
3. Keadilan harus ditegakkan
4. Pengakuan terhadap Hak asasi manusia
5. Perdamaian
6. Kesejahteraan
7. Ketaatan
8. Pengadilan bebas

Yusuf Musa menambahkan kewajiban lain, yaitu: "menyebarkan ilmu dan pengetahuan, karena kemajuan umat sangat tergantung kepada ilmu-ilmu agama dan ilmu-ilmu keduniawian".³¹ Yang penting ulil amri harus menjaga dan melindungi hak-hak rakyat dan mewujudkan hak asasi manusia, seperti hak milik, hak hidup, hak mengemukakan pendapat dengan baik dan benar, hak mendapatkan penghasilan yang layak melalui *kasb al-halal*, hak beragama, dan lain-lain.

Menurut Al-Baqillani tugas dan tujuan pemerintahan adalah untuk menegakkan hukum yang telah ditetapkan, membela umat dari gangguan musuh, melenyapkan penindasan dan menghilangkan keresahan masyarakat, pemeratakan penghasilan negara bagi rakyat dan mengatur perjalanan haji yang baik, dan melaksanakan syari'at yang

³¹ Yusuf Musa, *Nidham al-Hukmi fi al-islami*, (Al-qahirah: Darul Kitabil Arabi, 1963) h. 12

dibebankan kepadanya. Singkatnya segala sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan umum harus sesuai dengan syari'at.³²

2. Al-sulthah al-tasyri'iyah

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga *al-sulṭah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam tidak seorangpun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Dalam wacana fiqh siyasah istilah *al-sulṭah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjuk salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-sulṭah al-tanfiziyyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulṭah al-qada'iyah*). Dalam konteks ini, Kekuasaan legislasi berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah swt dalam syariat Islam. Dengan kata lain dalam *al-sulṭah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyah* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan ajaran Islam.

³² J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah, dan pemikiran*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), h. 260

Menurut Rahman dalam buku karangan Muhammad Iqbal, Sebagai lembaga legislatif, ijtihad yang dihasilkannya menjadi undang-undang yang mengikat, tapi tidak terlepas dari kemungkinan benar atau salah. Namun sejauh undang-undang tersebut mencerminkan kehendak umat, ia tetap merupakan konsensus (*ijma*) yang bersifat Islami dan demokratis serta mengikat umat Islam dalam suatu negara. Walaupun demikian, konsensus ini selalu diubah sesuai dengan perkembangan masa dan tempat.³³

Di sinilah perlunya *al-sulṭah al-tasyri'iyah* itu diisi oleh para mujtahid dan para ahli fatwa sebagaimana dijelaskan diatas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan qiyas (analogi). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau terjadi perubahan dalam masyarakat dan undang-undang lama tidak bisa lagi

³³Fazlur Rahman, *Islam*, (Chicago: Chicago University Press, 1979) h.

menyahuti perkembangan tersebut, maka badan legislatif berwenang meninjaunya kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat.

Salah satu peristiwa monumental yang dialami Mu'az ibn Jabal dalam kehidupan beragama adalah peristiwa penunjukannya sebagai hakim yang diutus Rasulullah s.a.w. ke kawasan Yaman. Penunjukannya ini tentu saja bukan tanpa alasan dan dasar yang kuat. Sehingga Mu'az menjadi kepercayaan Rasulullah s.a.w. untuk menyelesaikan peristiwa keagamaan yang terjadi di daerah yang jauh dari Madinah sebagai pusat kekuasaan Islam³⁴.

Rasulullah s.a.w. bertanya kepada Mu'az ibn Jabal, bagaimana dia menyelesaikan setiap persoalan yang dihadapkan kepadanya. Mu'az menjawab harus mencari dasar-dasar penyelesaian sebagaimana yang terdapat dalam al-Qur`an sebagai sumber pokok ajaran Islam. Lantas Rasulullah s.a.w. bertanya lagi, bagaimana jika tidak ditemukan dalam al-qur`an, maka Mu'az pun menjawab dia akan mencari penyelesaiannya dalam Sunnah Nabi s.a.w, untuk kemudian diselesaikan berdasarkan ketetapan Sunnah itu. Selanjutnya Rasulullah s.a.w. bertanya lagi, bagaimana jika

³⁴Nofialdi, "Pengaruh Faktor-Faktor Sosial Terhadap Ijtihad Sahabat Mu'az Ibn Jabal", *Istibath*, Vol. 15 . Jurnal Of Islamic Law, Juni, 2016, h. 114

Sunnah Nabi s.a.w. tidak ditemukan, maka Mu'az menjawab dia akan *berijtihad* dengan menggunakan pemikirannya³⁵.

Meneurut penulis, hadits mengenai Mu'az tersebut diatas menegaskan bahwa dalam konteks pembuatan hukum diwajibkan melakukan *ijtihad*, jika terdapat persoalan yang tidak terdapat dalam Al-quran ataupun hadits Rasulullah mewajibkan Mu'az untuk melakukan *ijtihad*, begitupun menurut penulis dalam konteks keadaan yang darurat, yang aturannya tidak ada atau belum ada maka diwajibkan seorang pemimpin baik itu kepala negara ataupun badan legislatif untuk melakukan *ijtihad* dengan sebaik-baiknya, tidak dibenarkan jika seorang pemimpin atau pembuat undang-undnag membuat aturan yang tidak jelas dan membuat kegaduhan dikemudian hari jika tetap diberlakukan. Hal ini bertolak dari UU Nomor 2 Tahun 2020 terutama yang terdapat pada Pasal 27 yang menurut penulis telah memberikan hak imunitas kepada pejabat negara dan membuka celah indikasi bagi korupsi.

Kewenangan lain dari lembaga legislatif adalah dalam bidang keuangan negara. Dalam masalah ini, lembaga legislatif berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan perbendaharaan negara, sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan negara, kepala Negara selaku pelaksana pemerintahan. Dalam hal ini,

³⁵H.R Abu Dawud

lembaga legislatif berhak melakukan control atas lembaga eksekutif, bertanya dan meminta penjelasan kepada eksekutif tentang suatu hal, mengemukakan pandangan untuk di diskusikan dan memeriksa birokrasi³⁶.

B. Kewenangan, Tugas Dan Tanggungjawab Pemerintah Daerah

1 Pengertian Pemerintah Daerah

Setiap negara menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah negara dan Undang-Undang dasar yang dimilikinya. Indonesia memiliki falsafah negara, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dalam pasal 18 UUD 1945 diatur tentang Pemerintahan Daerah, yaitu mengenai pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerahdaerah yang bersifat istimewa. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah³⁷. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan

³⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 161-162

³⁷ Pasal 1 huruf c PP Nomor 39 tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas Desentralisasi³⁸.

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia³⁹.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah

³⁸ Pasal 1 huruf b PP Nomor 39 tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

³⁹Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Sinar Grafika: Malang, 2017), h.1.

provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat⁴⁰.

Menurut W.S Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁴¹

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah : wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota;

⁴⁰ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah...*, h.1.

⁴¹Inu Kencana Syafii, *Pengantar ilmu pemerintahan*, (Jakarta: Refika Aditama, 2010), h. 11.

tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.⁴²

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁴³

Daerah Otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu dan memiliki hak, wewenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus mah tanggungnya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁴⁴.

2 Kewenangan Pemerintah Daerah

Seiring berubahnya susunan pemerintahan daerah, kewenangan pemerintah daerah pun mengalami beberapa perubahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintahan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut:

⁴²G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Surabaya, h.145.

⁴³Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Nusamedia: Bandung, 2012), h. 28.

⁴⁴Juanda Nawawi, *Desentralisasi dan Kinerja Pelayanan Publik*, (Makassar : Menara Intan, 2012), h. 36

- a. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasarkan atas asas tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota, dibiayai oleh APBN.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah⁴⁵.

⁴⁵ Pasal 1 ayat (2), (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

3 Tugas dan Tanggungjawab Pemerintah Daerah

Tugas pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Tugas pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah:

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya⁴⁶.

Sementara itu tanggungjawab pemerintah daerah pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- b. Memilih pemimpin daerah
- c. Mengelola aparatur daerah.
- d. Mengelola kekayaan daerah.

⁴⁶ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah dan h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan⁴⁷.

Disamping hak-hak tersebut di atas, daerah juga diberi beberapa kewajiban, yaitu :

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
- k. Mengelola administrasi kependudukan
- l. Melestarikan nilai sosial budaya

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

m. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan dilakukan secara efisien, efisien, transparan, bertanggungjawab, tertib, adil, patuh, dan taat pada peraturan perundang-undangan⁴⁸.

Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu dengan membentuk Peraturan Daerah.

Pengertian Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Peraturan Daerah ada dua macam yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan

⁴⁸Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2007) h. 27-30

Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur⁴⁹.

Berdasarkan Pasal 1 ayat 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Adalah Peraturan Perundang-Undangn Yang Dibentuk Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Ada berbagai jenis Peraturan daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Dalam pasal 15 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menetapkan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana dapat dimuat dalam Undang-undang; Peraturan daerah provinsi; atau Peraturan daerah kabupaten/kota. Dalam pasal 15 ayat (1) ini menjelaskan bahwa peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten dan

⁴⁹ Suko Prayitno, 'Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Berdasarkan Asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori', *Jurnal Surya Kencana Satu : Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 8.2 (2017), h. 109-20.

kota dapat memuat materi mengenai ketentuan hukum pidana.⁵⁰

Dalam pasal 15 ayat (3) menetapkan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupate/ Kota antara lain: Pajak Daerah; Retribusi Daerah; Tata Ruang Wilayah Daerah; APBD Rencana Program Jangka Menengah Daerah; Perangkat Daerah; Pemerintah Desa dan Pengaturan umum lainnya. Perda dibentuk karena ada kewenangan yang dimiliki daerah otonom dan perintah dari peraturan-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah,

⁵⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

C. Pengelolaan Retribusi

1. Pengertian Pengelolaan

Nugroho mendefinisikan bahwa pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen. Secara etimologi istilah pengelolaan berasal dari kata kelola (to manage) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu.⁵¹

Menurut Sulaiman pengelolaan berasal dari kata kelola yang berarti sama dengan mengurus. Jadi pengelolaan diartikan sebagai pengurusan yaitu merubah nilai-nilai yang lebih tinggi, dengan demikian pengelolaan juga mengandung makna sebagai pembaharuan, yaitu melakukan usaha-usaha untuk membuat sesuatu lebih sesuai atau cocok dengan kebutuhan menjadi lebih baik dan lebih bermanfaat.⁵²

M. Manulang dalam bukunya dasar-dasar manajemen istilah pengelolaan (manajemen) mengandung tiga pengertian, yaitu : pertama, manajemen sebagai suatu proses, ke dua, manajemen sebagai kolektifitas orang-orang yang melakukan aktifitas manajemen dan yang ketiga,

⁵¹ Nugroho, 2003, *Good Governance*, Bandung, Mandar Maju, Hal 119

⁵² Sulaiman, Anwar. 2000, *Pengantar Keuangan Negara dan Daerah*. Jakarta, STIA-LAN Press, hlm. 8

manajemen sebagai suatu seni (suatu art) dan sebagai suatu ilmu.⁵³

Marry Parker Follet (1997) mendefinisikan pengelolaan adalah seni atau proses dalam menyelesaikan sesuatu yang terkait dengan pencapaian tujuan. Dalam penyelesaian akan sesuatu tersebut, terdapat tiga faktor yang terlibat: a. Adanya penggunaan sumber daya organisasi, baik sumber daya manusia maupun faktor-faktor produksi lainnya. b. Proses yang bertahap mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengimplementasian, hingga pengendalian dan pengawasan. c. Adanya seni dalam penyelesaian pekerjaan.⁵⁴

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengelolaan adalah suatu proses atau rangkaian kerja yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengawasan dan evaluasi untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang telah ditentukan, agar berjalan efektif dan efisien.

2. Pengertian Retribusi

Menurut Boediono dalam bukunya Perpajakan Indonesia memberikan pengertian bahwa retribusi adalah pembayaran yang dilakukan oleh mereka yang menikmati

⁵³ M. Manulang, 1990. Dasar-dasar Manajemen, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm.15- 17

⁵⁴ Erni Tisnawati Sule, 2009, Pengantar Manajemen, Jakarta, Kencana Perdana Media

jasa negara secara langsung.⁵⁵ Menurut Juli Panglima Saragih retribusi Daerah merupakan salah satu jenis penerimaan daerah yang dipungut sebagai pembayaran atau imbalan langsung atas pelayanan diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat.⁵⁶ Menurut Marihot P. Siahaan retribusi daerah adalah 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.⁵⁷ Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya, dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan, dengan demikian bila seseorang ingin menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, ia harus membayar retribusi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Secara spesifik, Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton mengemukakan 4 unsur yang melekat pada pengertian retribusi adalah:

- a. Pungutan retribusi harus berdasarkan undang-undang.
- b. Sifat pungutannya dapat dipaksakan.

⁵⁵ Boediono, 2001, Perpajakan Indonesia, Jakarta, Diadit Media, hlm: 14.

⁵⁶ Juli Panglima Saragih, 2002, Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi, Jakarta, Penerbit Ghalia, hlm. 65.

⁵⁷ Marihot Pahala Siahaan, 2010, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 4.

- c. Pungutannya dilakukan oleh negara.
- d. Digunakan untuk pengeluaran bagi masyarakat umum; dan kontra prestasi (imbalan langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi).⁵⁸

Dari beberapa pengertian tentang retribusi daerah yang diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa retribusi daerah adalah pungutan yang dikenakan secara langsung kepada pengguna jasa yang menerima manfaat langsung.

3. Jenis-jenis Retribusi

Dalam pelaksanaan pungutan Retribusi Daerah tidak semua jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya, namun hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai objek retribusi jasa tertentu tersebut dikelompokkan dalam tiga golongan yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu. Hal ini sesuai dengan ketentuan pada Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dijelaskan bahwa Retribusi Daerah dibagi menjadi 3 jenis yaitu:⁵⁹

⁵⁸ Burton, Richard, 2001, Menuju Wajib Pajak Patuh. Jurnal Perpajakan Indonesia. Vol.5 No. 1, hlm. 4-7.

⁵⁹ Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Retribusi Jasa Umum menurut Pasal 1 angka 66 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dijelaskan bahwa retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis Retribusi Jasa Umum tersebut terdiri atas:

1) Retribusi Pelayanan Kesehatan

Retribusi Kesehatan adalah pelayanan kesehatan di puskesmas, Balai Pengobatan dan Rumah Sakit Umum Daerah. Retribusi Pelayanan Kesehatan ini tidak mencakup pelayanan pendaftaran.

2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan

Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan meliputi pengambilan, pengangkutan, dan pembuangan serta penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan sampah rumah tangga, industri, dan perdagangan, tidak termasuk pelayanan kebersihan jalan umum, taman dan ruang/tempat umum.

3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil

Kartu penduduk diterbitkan untuk jangka waktu 5 tahun. Akta catatan sipil meliputi akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengesahan dan

pengakuan anak, akta ganti nama bagi warga negara asing dan akta kematian.

4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat

Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat meliputi pelayanan penguburan/pemakaman/pembakaran/pengabuan mayat dan sewa tempat pemakaman atau pembakaran/pengabuan mayat yang dimiliki atau dikelola Pemerintah Daerah.

5) Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum

Pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah.

6) Retribusi Pasar

Pelayanan Pasar adalah fasilitas pasar tradisional/sederhana yang berupa pelataran/los yang dikelola oleh Pemerintah Daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola oleh Pemerintah Daerah.

7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor

Pelayanan pengujian kendaraan bermotor adalah pelayanan pengujian bermotor sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

8) Retribusi Pemeriksaan

Alat Pemadam Kebakaran Pelayanan pemeriksaan alat pemadam kebakaran adalah pelayanan pemeriksaan

dan atau pengujian oleh Pemerintah Daerah terhadap alat-alat pemadam yang dimiliki dan atau digunakan masyarakat.

9) Retribusi Pengganti Alat Cetak Peta

Peta adalah peta yang dibuat oleh Pemerintah Daerah.

10) Retribusi Penyediaan dan/ atau Penyedotan Kakus

Pelayanan penyediaan dan/ atau penyedotan kakus adalah pelayanan yang dimiliki dan/ atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

11) Retribusi Pengolahan Limbah Cair
Pelayanan pengolahan limbah

cair adalah pelayanan pengolahan limbah cair yang disediakan, dimiliki, dan/ atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta serta pembuangan limbah cair secara langsung ke sungai, drainase, dan/ atau sarana pembuangan yang lainnya.

12) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang

Pelayanan pengujian alat-alat ukur, takar, timbang, dan perlengkapannya serta pengujian barang dalam keadaan terbungkus yang diwajibkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

13) Retribusi

Pelayanan Pendidikan Pelayanan atas penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis oleh Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

14) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

Pelayanan atas pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan, dan kepentingan umum

D. Pengertian Pasar

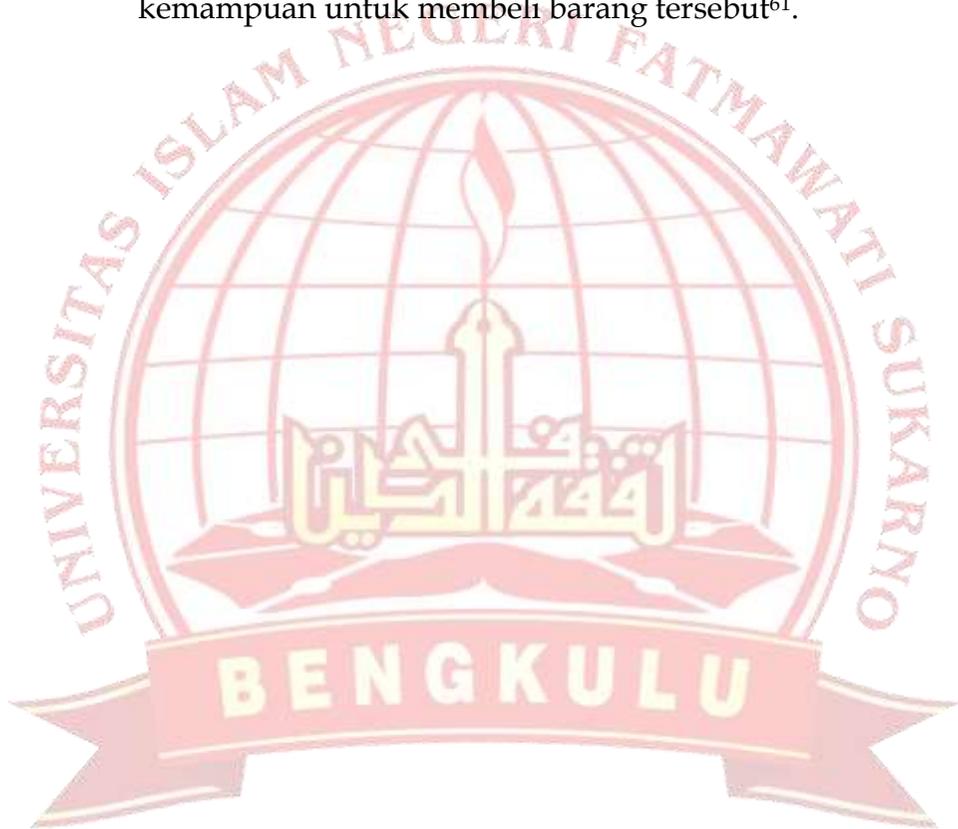
Pasar sebagai area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plaza, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya.⁵ Pengertian pasar dapat dititik beratkan dalam arti ekonomi yaitu untuk transaksi jual dan beli. Pada prinsipnya, aktivitas perekonomian yang terjadi di pasar didasarkan dengan adanya kebebasan dalam bersaing, baik itu untuk pembeli maupun penjual. Penjual mempunyai kebebasan untuk memutuskan barang atau jasa apa yang seharusnya untuk diproduksi serta yang akan di distribusikan. Sedangkan bagi pembeli atau konsumen mempunyai kebebasan untuk membeli dan memilih barang atau jasa yang sesuai dengan tingkat daya belinya⁶⁰.

⁶⁰ Peraturan Presiden Republik Indonesia no. 112 th. 2007

Beberapa pengertian pasar menurut beberapa para ahli:

1. William J. Stanton William J. Stanton berpendapat bahwa pengertian pasar adalah sekumpulan orang yang memiliki keinginan untuk puas, uang yang digunakan untuk berbelanja, serta memiliki kemauan untuk membelanjakan uang tersebut.
2. Kotler dan Amstrong Kotler dan Amstrong berpendapat bahwa pengertian pasar merupakan seperangkat pembeli aktual dan juga potensial dari suatu produk atau jasa. Ukuran dari pasar itu sendiri tergantung dengan jumlah orang yang menunjukkan tentang kebutuhan, mempunyai kemampuan dalam bertransaksi. Banyak pemasar yang memandang bahwa penjual dan pembeli sebagai sebuah pasar, dimana penjual tersebut akan mengirimkan produk serta jasa yang mereka produksi dan juga guna menyampaikan atau mengkomunikasikan kepada pasar. Sebagai gantinya, mereka akan mendapatkan uang dan informasi dari pasar tersebut.
3. Handri Ma'aruf Kata "pasar" mempunyai 3 pengertian, antara lain : 1) Pasar dalam arti "tempat", merupakan sebuah tempat untuk bertemunya para penjual dengan pembeli. 2) Pasar dalam arti "penawaran serta permintaan", merupakan pasar sebagai tempat terjadinya kegiatan transaksi jual beli. 3) Pasar dalam arti

“sekumpulan anggota masyarakat yang mempunyai kebutuhan serta daya beli”, yaitu daya beli dan kebutuhan. Pasar merupakan sekumpulan orang yang berusaha untuk mendapatkan jasa atau barang serta mempunyai kemampuan untuk membeli barang tersebut⁶¹.



⁶¹ Pengertian Pasar,
<https://ejournal.uajy.ac.id/11423/3/TA142382.pdf>, (diakses pada 1 November 2023).