

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Kajian Konseptual Fiqh Siyasah

##### 1. Tinjauan Umum Retribusi

Adapun siyasah berasal dari kata yang berarti mengatur, mengendalikan, mengatur, atau membuat keputusan. Secara terminologis, sebagaimana dikemukakan Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan-perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Definisi lain ialah ibn manzhur mendefinisikan siyasah adalah mengatur atau memimpin sesuatu yang mengantarkan manusia kepada kemaslahtan.<sup>28</sup>

Objek kajian fiqh siyasah, baik dalam pengertian etimologi maupun terminologi, dapat diketehuai bahwa objek kajian fiqh siyasah meliputi aspek pengaturann hubungan antara warga Negara dengan Negara, hubungan antara warga Negara dengan lembaga Negara dan hubungan antara lembaga Negara dengan lembaga Negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu Negara maupun hubungan yang besifat ekstern antara Negara, dalam berbagai bidang kehidupan.<sup>29</sup>

Menurut T.M. Hasbi Ash Shiddieqy kajian fiqh siyasah adalah pekerjaan-perkejaan mukallaf dan urusanurusan mereka jurusan pentad

---

<sup>28</sup> J A R Muhammad Marina, "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pelaksanaan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (Studi Di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur)" (Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2022). h. 20

<sup>29</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Kencana, 2016). h. 167

birannya, dengan mengingatkan persesuaian itu dengan jiwa syari'ah yang kita peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu nash dari nash-nash yang merupakan syari'ah amah yang tetap. Berkenaan dengan luasnya objek kajian fiqh siyasah, maka dalam tahap perkembangan fiqh siyasah. Hasbi Ash Shiddieqy sebagai contoh, membaginya ke dalam delapan bagian, yaitu:

- a. Siyasah Dusturriyah Syari'iyah (politik pembuatan perundang-undangan).
- b. Siyasah Tasyri'iyah Syari'iyah (politik Hukum islam)
- c. Siyasah Qadha'iyah Syar'iyah (politik Peradilan)
- d. Siyasah Maliyah Syari'iyah (politik ekonomi dan Moneter)
- e. Siyasah Idariyah Syari'iyah (politik administrasi Negara)
- f. Siyasah Khariyyah Syari'iyah/Siyasah Dauliyyah (politik Hubungan Internasional)
- g. Siyasah Tanfaiziyyah Syari'iyah (Politik Pelaksanaan Perundang-Undangan)
- h. Siyasah Harbiyyah Syar'iyah (Politik Perperangan)

Sedangkan menurut Muhammad iqbal ruang lingkup fiqh siyasah dibagi menjadi 3 bagian :

- a. Fiqh siyasah dustruriyah yaitu, keputusan kepala Negara dalam mengambil keputusan atau undang-undang bagi kemaslahatan.
- b. Fiqh siyasah Ma'liyah yaitu, hak dan kewajiban kepala Negara untuk mengatur dan mengurus keuangan nagara guna kepentingan warga Negeranya serta kemaslahatan umat.

- c. Fiqih siyasah Dauliyah yaitu, pengaturan masalah kenegaraan yang bersifat luar negeri, serta kedaulatan Negara. Hal ini sangat penting guna kedaulatan Negara untuk pengakuan dari Negara lain.

Fiqih merupakan akar kata dari tahu, paham, dan mengerti. Secara etimologi fikih adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan. Secara terminologi fikih menurut pandangan ulama syarak adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syarak mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang terperinci, atau dengan kata lain fikih adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Yang dimaksud dengan dalil terperinci bukanlah dalil yang mubayyan atau dalil yang dijelaskan rinciannya secara detail akan tetapi dimaksudkan adalah satu persatu dalil yaitu setiap hukum perbuatan mukallaf yang dibahas dalam ilmu fikih ada dalilnya meskipun dalilnya tidak bersifat rinci atau bahkan bersifat mujmal yang masih memerlukan penjelasan lebih lanjut.<sup>30</sup> Al-qur'an menggunakan kata fikih dalam pengertian yang umum yaitu memahami masalah agama, memperlihatkan bahwa pada masa hidup Nabi saw, istilah fikih belum digunakan untuk pengertian hukum secara khusus tetapi mempunyai pengertian luas yang mencakup semua dimensi agama. Fiqih dipahami sebagai ilmu tentang agama yang mengantarkan manusia pada kebaikan dan kemuliaan.

---

<sup>30</sup> Ali Imron, "Telaah Pemikiran Pendidikan Dan Etika Sosial Ahmad Qodri Abdillah Aziziy," *Jurnal Pendidikan Nusantara* 1, no. 1 (2020): 47–66.

Abdul Wahhab Khallaf dalam Cik Hasan Basri mengatakan bahwa apabila fikih diidentifikasi sebagai ilmu, maka dinyatakan secara deskriptif. Ia merupakan wacana intelektual tentang penataan kehidupan masyarakat dengan menggunakan cara berpikir tertentu. Apabila diidentifikasi sebagai kumpulan hukum, maka dinyatakan sebagai preskriptif. Ia merupakan kumpulan hukum atau salah satu dimensi hukum Islam, yakni produk pemikiran Fukaha yang dijadikan salah satu patokan dalam penataan kehidupan manusia.<sup>31</sup>

Adapun kata *siyasah* merupakan akar kata dari mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, misalnya mengatur kaum, memerintah dan memimpinya. Abdul Wahhab Khallaf mengartikan *siyasah* sebagai pemerintahan, politik, atau pembuat kebijaksanaan. Dengan demikian, *siyasah* berarti mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas suatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan.<sup>32</sup>

Secara terminologi *siyasah* berarti mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Dalam kamus al-Munjid dijelaskan bahwa *siyasah* adalah membuat kemaslahatan dengan membimbing mereka kejalan yang menyelamatkan atau ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemsyarakatan, yaitu mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan *istiqomah*. Abdul Wahhab Khallaf mengartikan

---

<sup>31</sup> M Ainul Yaqin, "Analisis Yuridis Tentang Implementasi Peraturan Bupati No. 9 Tahun 2019 Tentang Keterbukaan Informasi Publik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Nganjuk Perspektif Fikih *Siyasah* (Studi Kasus Di Desa Kuncir Kecamatan Ngetos Kabupaten Nganjuk)" (2019). h. 6

<sup>32</sup> Ragil Reza Restu Wardana, "Tinjauan Fiqh *Siyasah* Terhadap Pelaksanaan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 05 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN): Studi Kasus Di Kabupaten Ponorogo" (UIN Sunan Ampel Surabaya, 2021). h. 17

undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Siyasah juga berarti mengurus atau memelihara ketertiban dan kemaslahatan manusia berdasarkan syariah Islam.

Ajaran Islam untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijalaninya. Fikih siyasah menempatkan hasil temuan manusia dalam bidang hukum pada kedudukan yang tinggi dan sangat bernilai. Setiap peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan ajaran agama wajib dipenuhi sepenuh hati. Hal ini sejalan dengan Firman Allah swt dalam Surah an-Nisa' ayat 59, yaitu :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا □  
٥٩

Artinya : “Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur’an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat).” (Q.S An-Nisa’:59).<sup>33</sup>

Jika ditinjau dari sumber pembentukannya, maka dikenal dua jenis siyasah yaitu siyasah syar’iyah dan siyasah wadh’iyyah. Siyasah syar’iyah yaitu siyasah dalam proses penyusunannya memperlihatkan norma dan etika agama, sedang siyasah wadh’iyyah yaitu siyasah yang dihasilkan oleh produk pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak

<sup>33</sup> Indonesia, *Al-Qur’an Terjemah Tafsir Bil Hadis*.

memperhatikan norma dan etika agama. Sumber siyasah say'iyah ada dua macam yaitu sumber dari atas adalah wahyu dan sumber dari bawah adalah manusia sendiri serta lingkungannya. Sedang siyasah wadh'iyyah hanya memiliki sumber dari bawah saja yaitu manusia sendiri dan lingkungannya.

Fikih siyasah dipandang sebagai proses yang tidak pernah selesai karena senantiasa terlibat dengan pergumulan sosial dan budaya dan pemecahan atas berbagai persoalan lebih bersifat kontekstual, sehingga gejala fikih siyasah menampakkan diri dalam sosok yang beragam sesuai dengan perbedaan waktu dan tempat. Namun demikian, fikih siyasah tidak serta merta menjadi nisbi (relatif) karena memiliki kemutlakkan. Paling tidak, terkait kemestian untuk selalu mewujudkan keadilan, rahmat, kemaslahatan, dan hikmah.<sup>34</sup>

Dalam perspektif sejarah, fikih siyasah telah dilaksanakan oleh Rasulullah saw setelah melakukan hijrah dari Makkah ke Madinah dalam rangka mengatur dan mengarahkan umatnya menuju tatanan sosial budaya. Kedudukannya sebagai kepala pemerintahan, semua kebijakan Rasulullah saw merupakan pelaksanaan fikih siyasah. Perwujudan fikih siyasah dapat dilihat dalam kebijakan Rasulullah saw mempersaudarakan intern kaum muslimin, yaitu antara kelompok Muhajirin dan kelompok Anshar. Kebijakan ini perwujudan dari dalil kulliy, yaitu al-ukhwah al-Islamiyah. Contoh lain adalah perjanjian ekstern antara komunitas muslim dengan komunitas non muslim, walaupun pemerintahan dipegang oleh Rasulullah SAW., sebagai representasi komunitas kaum muslimin. Namun demikian, janji yang dibuat

---

<sup>34</sup> Muhammad Iqbal and Fiqh Siyasah, "Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam," *I, Cet-I Jakarta: Kencana* (2014). h. 137

oleh Rasulullah SAW., tidak mengganggu keyakinan komunitas kaum non muslimin. Kebijakan ini dibuat Rasulullah saw atas dasar prinsip al-ukhuwah al-insaniyah yang diwujudkan dalam piagam Madinah. Kedua prinsip tersebut, merupakan pola intaksi anatara penduduk negara dan kota Madinah, baik hubungan antara muslim dengan muslim atau muslim dengan non muslim.<sup>35</sup>

### **1. Tinjauan Fiqih Siyasah Mengenai Retribusi Dan Perizinan**

*Siyasah dusturiyah* merupakan bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Dalam bagian ini dibahas lain konsep-konsep kontribusi (Undang-Undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perudangan- undangan tersebut. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia permasalahan di dalam fiqh siyasah dustruriyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembaga-kelembaga yang ada di dalam masyarakatnya.<sup>36</sup>

Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh ihwal kenegaraan dari persesuaian dang prinsip-prinsip agama dan merupakan

---

<sup>35</sup> Juli Sapitri Dasopang, “Perspektif Fiqh Siyasah Terhadap UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pilkada 2018 Di Kota Padangsidimpuan” (IAIN Padangsidimpuan, 2019). h. 19

<sup>36</sup> M Ainul Yaqin, “Analisis Yuridis Tentang Implementasi Peraturan Bupati No. 9 Tahun 2019 Tentang Keterbukaan Informasi Publik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Nganjuk Perspektif Fikih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Kuncir Kecamatan Ngetos Kabupaten Nganjuk)” (2019). h. 8



realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya. Abul A'la al-Maududi mendefesikan dustur dengan:

“suatu dokemen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu Negara”. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata dustu sama dengan constitution dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas”.

Bila dipahami penggunaan istilah fiqh dusturi, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu Negara, sebagai dustur dalam satu Negara sudah tentu perundang-undangan dan aturanaturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.

Dalam fiqh siyasah, konsitusi disebutkan juga dengan “dustri” Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”. Dalam perkembangan selanjutnya. Kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pembuka agama) Zoroaster (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab. Kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara, baik yang dalam sebuah Negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserapkan ke



dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu Negara. Menurut Abdul Wahhab Khalaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.

Pada penelitian ini kajian fiqh siyasah yang digunakan adalah dusturiyah. Fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di suatu pihak dan rakyatnya dari pihak lain serta kelembagaan-lembagaan yang didalam masyarakat ini. Sudah tentu ruang lingkup pembahasan sangat luas. Oleh karena itu, didalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya pembahasan pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi kesesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>37</sup>

Prinsip dalam Siyasah Dusturiyah yang berorientasi kepada sebesar-besarnya kemaslahatan umat, sesuai dengan prinsip kebijaksanaan Imam sangat tergantung kepada kemaslahatan rakyat. Islam menetapkan tujuan dan tugas utama pemimpin adalah untuk melaksanakan ketaatan kepada Allah dan Rasul-Nya serta melaksanakan perintah-perintah-Nya. Ibnu Taimiyah mengungkapkan bahwa kewajiban seorang pemimpin yang telah ditunjuk dipandang dari segi agama dan dari segi ibadah adalah untuk mendekatkan diri kepada Allah.

---

<sup>37</sup> Iqbal and Siyasah, "Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam." h. 60

Pendekatam diri kepada Allah adalah dengan menaati peraturan-peraturan-Nya dan Rasul-Nya.

Pada dasarnya, hadits diatas berbicara tentang etika kepemimpinan dalam islam. Dalam hadits ini dijelaskan bahwa etika paling pokok dalam kepemimpinan adalah tanggung jawab. Semua orang yang hidup dimuka bumi ini disebut sebagai pemimpin. Karenanya, sebagai pemimpin mereka semua memikul tanggung jawab sekurang-kurangnya terhadap dirinya sendiri. Seorang suami bertanggung jawab atas isterinya, seorang bapak bertanggung jawab kepada anaknya, seorang majikan bertanggung jawab kepada pekerjanya, dan seorang presiden, bupati, gubernur, bertanggung jawab kepada rakyat yang dipimpinnya.

Akan tetapi, tanggung jawab disini bukan semata-mata bermakna melaksanakan tugas lalu setelah itu selesai dan tidak menyisakan dampak bagi yang dipimpin. Melainkan lebih dari itu, yang dimaksud tanggung jawab disini adalah lebih berarti upaya seorang pemimpin untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pihak yang dipimpin. Pada intinya setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah, pemangku kekuasaan baik itu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus berdasarkan untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat yang bersifat umum serta menghilangkan kemudharatan dari mereka (iqamah al-mashaith wa al-mafasadih) berkenaan dengan pola hubungan antara manusia yang menuntut pengaturan siyasah, maka fiqih siyasah dusturiyah adalah mengatur hubungan antara warga Negara dengan lembaga Negara yang satu

dengan warga Negara dan lembaga Negara yang lain dalam batas-batas administrasi suatu Negara.<sup>38</sup>

Dalam siyasah dusturiyah dibicarakan tentang pengaturan yang diorientasikan untuk kemaslahatan rakyat. Permasalahan yang ada di dalamnya adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada didalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>39</sup>

Mengarah pada izin mendirikan bangunan di Kecamatan Batang Serangan secara serasi, selaras, berdaya guna, berhasil guna, berbudaya serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya pemerintah adalah pelayan masyarakat. Maka secara global tugas pokok pemerintah ialah menjamin diterapkannya perlakuan adil pada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidangbidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah.

Administrasi berasal dari bahasa Latin "*administrare*" yang berarti to manage, yang derivasinya antara lain menjadi "*administratio*", yang bestuuring atau pemerintahan. Administrasi adalah dunia keputusan dan tindakan, bersifat

---

<sup>38</sup> Wahyu Abdul Jafar, "Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur'an Dan Al-Hadist," *Al Ijarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 3, no. 1 (2018): 18–28.

<sup>39</sup> Ibid. h. 26

konkrit dan harus mewujudkan apa yang diinginkan (*get the job done*), sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai: (1) usaha atau kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; (2) usaha atau kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; (3) kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; (4) kegiatan kantor dan tata usaha. Namun secara sederhananya, bahwa administrasi dapat dipahami sebagai tata kelola institusi, yang di dalamnya dapat mencakup berbagai kegiatan mulai dari kegiatan catat-mencatat hingga implementasi atau praktik, mulai dari pengambilan keputusan hingga implementasi dari keputusan.<sup>40</sup>

Pemahaman mengenai administrasi dapat dikaji dalam dua perspektif, yaitu: Pertama, secara etimologis bahwa administrasi berarti kegiatan tulis menulis, catat-mencatat, surat menyurat, ketik-mengketik serta penyimpanan dan pengurusan masalah-masalah yang hanya bersifat teknis ketatausahaan belaka, pengertian ini sepadan dengan tata usaha. Kedua, dalam arti luas bahwa administrasi bermakna “*to serve*” atau melayani, pemahaman ini berkaitan dengan penentu kebijakan public atau *policy*, dalam arti tata kelola institusi yang mengarah pada pelayanan masyarakat.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Ade Idra Suhara and Tunziah Tunziah, “Status Kewarganegaraan Warga Negara Indonesia (WNI) Eks Isis Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia,” *PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 7, no. 1 (2021): 92–102.

<sup>41</sup> Achmad Sayuti, Bahrul Ulum, and Dedek Kusnadi, “Netralisasi Komisi Pemilihan Umum (Kpu) Dalam Penyelenggaraan Pemilu Menurut Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017” (UIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2018). h. 57

Hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik, yaitu hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah-warga negara atau hubungan antarorgan pemerintahan. Hukum administrasi Negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara organ pemerintahan melaksanakan tugasnya. Jadi, hukum negara berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintahan. Hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan tujuannya dari hukum tata negara memuat peraturan-peraturan hukum yang menentukan (tugas-tugas yang dipercayakan) kepada organorgan pemerintahan itu, menentukan tempatnya dalam negara, menentukan kedudukan terhadap warga negara, dan peraturan-peraturan hukum yang mengatur tindakan-tindakan organ pemerintahan itu. Secara global, hukum administrasi negara merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk secara aktif terlibat dalam kehidupan masyarakat, dan pada sisi lain HAN merupakan hukum yang dapat digunakan oleh anggota masyarakat untuk memperoleh perlindungan dari pemerintah. Jadi, HAN memuat peraturan mengenai aktivitas pemerintahan. Hukum administrasi meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Oleh karena itu, HAN disebut juga hukum tata pemerintahan.

Pada umumnya hukum administrasi negara dapat dipahami sebagai keseluruhan hukum administrasi negara hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara secara individual). Hukum administrasi negara juga memiliki fungsi jaminan (waarborg) dan fungsi perlindungan hukum (rec

htsbescherming), yang langsung berkaitan dengan warga negara. Di samping itu, hukum administrasi negara juga mengakomodasi partisipasi warga negara, terutama dalam rangka keterbukaan pemerintah hukum administrasi negara. Pendapat dari Bagir Manan bahwa secara keilmuan hukum yang mengatur tingkah laku negara (alat perlengkapan negara) dimasukkan dalam kelompok hukum tata negara, sedangkan hukum yang mengatur tingkah laku pemerintah (dalam arti administrasi negara) masuk dalam kelompok hukum administrasi negara.

Retribusi merupakan suatu kata yang sudah sering didengar dalam menjalankan suatu aktifitas kehidupan sehari-hari. Retribusi sering dilihat di tempat-tempat umum seperti dipasar, terminal, tempat rekreasi atau tempat-tempat tertentu yang digunakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Secara awam retribusi merupakan suatu pungutan atas pemakaian dan pemanfaatan suatu fasilitas tertentu. Namun apakah semua pungutan-pungutan atas fasilitas tertentu merupakan suatu retribusi atau tidak semua pungutan atas beragam fasilitas yang digunakan merupakan retribusi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia arti kata Retribusi adalah pengembalian, penggantian kerugian, pemungutan uang oleh pemerintah sebagai balas jasa.<sup>42</sup>

Retribusi menurut undang-undang Nomor 28 tahun 2009 Tentang pajak Daerah dan Retribusi daerah pengertian retribusi adalah sebagai berikut: Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau

---

<sup>42</sup> Djanggih and Ahmad, "Implementasi Penarikan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan Terhadap Realisasi Pendapatan Asli Daerah."

pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.<sup>43</sup>

Sedangkan wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungutan atau pemotong retribusi tertentu. Masa retribusi adalah suatu jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi wajib Retribusi untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari Pemerintahan Daerah yang bersangkutan.

Rohmat Sumitro mengatakan bahwa retribusi daerah adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan, atau jasa yang diberikan daerah baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, setiap pemungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keleluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Jadi retribusi sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah daerah kepada yang membutuhkan.<sup>44</sup>

Retribusi jasa usaha adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah (pemda) untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

---

<sup>43</sup> Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 Tentang pajak

<sup>44</sup> Agus Novita Sari, "Pengaruh Pelayanan Fiskus Terhadap Penghindaran Pajak Dan Kepatuhan Wajib Pajak PBB Pada Badan Pengelola Pajak Dan Retribusi Daerah Kota Simpang Empat" (Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, 2018). h. 21



Mengutip Pasal 1 angka 67 UU PDRD, jasa usaha adalah jasa yang disediakan pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Lebih lanjut, Pasal 126 menjabarkan dua prinsip komersial yang dianut retribusi jasa usaha, yaitu pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan optimal, atau pelayanan pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh swasta. Berdasarkan Pasal 127 retribusi jasa usaha terbagi menjadi 11 jenis retribusi. Perincian ketentuan mengenai jenis-jenis retribusi jasa usaha tersebut diatur dalam Pasal 128 sampai dengan Pasal 138 UU PDRD.

1. Retribusi pemakaian kekayaan daerah

Retribusi jenis ini adalah pungutan atas pemakaian kekayaan daerah. Pemakaian kekayaan daerah tersebut antara lain penyewaan tanah dan bangunan, laboratorium, ruangan, dan kendaraan bermotor namun, penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut dikecualikan dari objek retribusi ini. Misalnya pemancangan tiang listrik/telepon, atau penanaman/pembentangan kabel listrik/telepon di tepi jalan umum.

2. Retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan.

Retribusi jenis ini merupakan pungutan atas penyediaan fasilitas pasar grosir berbagai jenis barang dan fasilitas pasar atau pertokoan yang dikontrakkan, yang disediakan atau/ diselenggarakan oleh pemda.

### 3. Retribusi tempat pelelangan.

Retribusi ini adalah pungutan atas pemakaian tempat pelelangan yang secara khusus disediakan pemda untuk melakukan pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan, termasuk jasa pelelangan serta fasilitas lain yang disediakan di tempat pelelangan. Adapun tempat yang dikontrak pemda dari pihak lain untuk dijadikan sebagai tempat pelelangan juga termasuk objek retribusi ini. Namun, tempat pelelangan yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta dikecualikan dari objek retribusi tempat pelelangan.

### 4. Retribusi terminal.

Retribusi jenis ini adalah pungutan atas pemakaian tempat pelayanan penyediaan parkir untuk kendaraan penumpang dan bus umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemda.

### 5. Retribusi tempat khusus parkir.

Retribusi jenis ini adalah pungutan atas pemakaian tempat parkir yang khusus disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemda.

### 6. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa.

Retribusi jenis ini adalah pungutan atas pelayanan tempat penginapan/pesanggrahan/villa yang dimiliki dan/atau dikelola oleh pemda.

### 7. Retribusi rumah potong hewan.

Retribusi jenis ini adalah pungutan atas pelayanan penyediaan fasilitas pemotongan hewan ternak termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong, yang dimiliki dan/atau dikelola oleh pemda.

8. **Retribusi pelayanan kepelabuhan**

Retribusi jenis ini adalah pungutan atas pelayanan jasa kepelabuhan, termasuk fasilitas lainnya di lingkungan pelabuhan yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemda.

9. **Retribusi tempat rekreasi dan olahraga.**

Retribusi jenis ini adalah pungutan atas pemakaian tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang dimiliki dan dikelola daerah.

10. **Retribusi penyeberangan di air.**

Retribusi jenis ini adalah pungutan atas pelayanan penyeberangan orang/barang dengan menggunakan kendaraan di air yang dimiliki dan/atau dikelola oleh pemda.

11. **Retribusi penjualan produksi usaha daerah.** Retribusi jenis ini adalah penjualan hasil produksi usaha pemerintah daerah. Adapun yang dimaksud dengan hasil produksi usaha pemda antara lain bibit atau benih tanaman, bibit ternak, dan bibit atau benih ikan.

## **B. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)**

### **1. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)**

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis

untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin juga diartikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau aturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan perundangan.<sup>45</sup>

Disamping itu juga dapat diartikan, apabila pembuat peraturan, secara umum tidak melarang sesuatu perbuatan, asal saja dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Dengan demikian maka perbuatan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut, bersifat suatu izin. Dengan mengikat tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuatan undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan, yaitu:

- a. Keinginan mengarahkan pengendalian aktivitas-aktivitas tertentu.
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan.
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu.
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit.
- e. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas yang dilakukan.

Pengertian izin yang dimuat dalam peraturan yang berlaku, misalnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan di Daerah. Pasal 1 angka 8 izin diberikan pengertian sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang

---

<sup>45</sup> Peraturan Daerah (Perda) Nomor. 03 Tahun 2012 Tentang retribusi perizinan tertentu

atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Pemberian pengertian izin tersebut menunjukkan adanya penekanan pada izin yang tertulis, yakni berbentuk dokumen, sehingga yang disebut sebagai izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional juga mengatur mengenai pengertian perizinan, yaitu perizinan adalah segala bentuk persetujuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Pedoman dan Tata Cara Perizinan dan Nonperizinan Penanaman Modal dalam Pasal 1 angka 10 didefinisikan perizinan adalah segala bentuk persetujuan untuk melakukan Penanaman Modal yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus, yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>46</sup>

Izin juga merupakan suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari pada suatu larangan undang-undang. Pada umumnya pasal yang undang-undang bersangkutan berbunyi “dilarang tanpa izin”, melakukan seterusnya. Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian dari syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur dan juklak

---

<sup>46</sup> Djanggih and Ahmad, “Implementasi Penarikan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan Terhadap Realisasi Pendapatan Asli Daerah.” h. 76

(persetujuan pelaksanaan) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.<sup>47</sup>

Pada umumnya sistem perizinan terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar pengecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin. Larangan dan wewenang suatu organ pemerintahan untuk menyimpang dari larangan itu dengan memberikan izin, harus menetapkan dalam suatu peraturan undang-undang, hanya memiliki wewenang-wewenang yang dengan tegas diberikan kepadanya dalam undang-undang, ialah keharusan untuk memperoleh jaminan-jaminan tertentu terhadap penguasa. Oleh karena itu tindakan-tindakan penguasa diikat pada peraturan peraturan yang jelas.

## **2. Tujuan Izin Mendirikan Bangunan**

Tujuannya adalah agar bangunan yang didirikan oleh masyarakat dapat tertata dengan baik dan memenuhi persyaratan, layak digunakan, dan tidak merusak lingkungan. Upaya mewujudkan program pembangunan atau pengembangan kota serta manfaat ruang kota secara optimal, seimbang dan serasi agar tercipta kondisi daerah yang tertib dan teratur sesuai dengan perda yang berlaku tentang IMB. Selain itu tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi yaitu :<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Syahputra, "Implementasi Kebijakan Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan Rumah Tempat Tinggal Di Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Deli Serdang." h. 12

a. Dari sisi pemerintah

Dari sisi pemerintah tujuan pemberian Izin Mendirikan Bangunan itu adalah:

- 1) Untuk melaksanakan peraturan apakah ketentuan-ketentuan yang memuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam prakteknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.
- 2) Sebagai sumber pendapatan daerah. Dengan adanya permintaan permohonan izin maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan dibidang retribusi tujuan akhirnya yaitu untuk membiayai pembangunan.

b. Dari sisi masyarakat

Dari Sisi Masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah:

- 1) Untuk adanya kepastian hukum
- 2) Untuk adanya kepastian hak
- 3) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas

Bila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas. Ketentuan- ketentuan yang dikeluarkan oleh pemerintah mempunyai fungsi masing-masing.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Nisya, "Kinerja Seksi Ketentraman Dan Ketertiban Dalam Pelaksanaan Pengawasan Izin Mendirikan Bangunan Di Kecamatan Medan Timur." h. 31



## C. Kedudukan Perda (Peraturan Daerah)

### 1. Hubungan Perda dengan Peraturan Perundang-Undangan Lain

Kedudukan Peraturan Daerah adalah posisi dan peran Peraturan Daerah dalam sistem pemerintahan daerah dan dalam sistem peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah memiliki kedudukan sebagai peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan mengatasi masalah-masalah khusus di daerah. Kedudukan Peraturan Daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2012 tentang Kedudukan Peraturan Daerah. Adapun hubungan antara Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan lain adalah sebagai berikut:

- a. Hierarki: Peraturan Daerah harus selalu sesuai dan berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu UUD, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah.
- b. Harmonisasi: Peraturan Daerah harus selalu harmonis dengan peraturan perundang-undangan lain dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki.
- c. Supremasi: Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi memiliki supremasi atas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, sehingga Peraturan Daerah harus selalu sesuai dan patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2012 tentang Kedudukan Peraturan Daerah memuat pengaturan mengenai hubungan antara Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan lain.

## 2. Penetapan Peraturan Daerah

Penetapan peraturan daerah (Perda) adalah proses pembuatan dan pengesahan peraturan daerah oleh legislatif daerah (DPRD) sebagai bentuk pemerintahan daerah. Penetapan peraturan daerah dilakukan dengan beberapa tahapan, antara lain:

- a. Perencanaan: Tahap ini melibatkan identifikasi masalah dan isu yang ada di daerah dan memutuskan untuk membuat peraturan daerah untuk mengatasi masalah tersebut.
- b. Penyusunan: Tahap ini melibatkan penyusunan rancangan peraturan daerah yang memuat tujuan, isi, dan bagaimana peraturan daerah tersebut akan diterapkan.
- c. Musyawarah: Tahap ini melibatkan diskusi dan musyawarah antara pemerintah daerah, legislatif daerah, masyarakat, dan pihak-pihak terkait lainnya untuk memperbaiki dan memperkaya rancangan peraturan daerah.
- d. Persetujuan: Tahap ini melibatkan persetujuan dari legislatif daerah (DPRD) terhadap rancangan peraturan daerah yang disusun.
- e. Pengesahan: Tahap ini melibatkan pengesahan oleh Gubernur/Bupati/Walikota sebagai bentuk pengakuan dan penetapan peraturan daerah.

- f. Pelaksanaan: Tahap ini melibatkan pelaksanaan peraturan daerah oleh pemerintah daerah dan pihak-pihak terkait lainnya serta pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan daerah.

