

BAB II

PEMBAHASAN

A. Kajian Relevan

Sebelum penulis menyusun dan melakukan suatu penelitian terkait *“Implementasi Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Parkir Prespektif Hukum Islam (Studi Pengelolaan Parkir di MTQ Kota Kendari)”*, terdapat beberapa penelitian yang membahas objek yang berkaitan dengan penelitian ini, antara lain :

1. Skripsi Frenky Furyawanto yang berjudul *“Pengaruh Penerimaan Pajak Parkir dan Retribusi Parkir Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Pekanbaru ditinjau dari Hukum Islam”*. Berdasarkan hasil penelitian yang dikemukakan oleh penulis bahwa pajak parkir dan retribusi parkir mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan hasil pendapatan asli daerah Kota Pekanbaru. Maka dalam hal ini Dispenda dan Dishub harus lebih mengoptimalkan pemungutan Pajak Parkir dan Retribusi Parkir.
2. Skripsi Suhartin yang berjudul *“Analisa pemungutan Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum Oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Kuanta Singingi”*. Berdasarkan hasil penelitian yang dikemukakan oleh penulis bahwa pemungutan retribusi parkir di tepi jalan-jalan umum di Kabupaten Kuantan Singingi dalam pelaksanaannya menjalani kerja sama pihak ketiga. Sarana dan prasarana belum memadai, besarnya tarif yang sudah dipungut sudah sesuai dengan PERDA No 6 tahun 2012. Target realisasi dari tahun 2009

sampai dengan 2012 tidak pernah tercapai yang dikatakan oleh sistem pengawasan yang dilakukan juga belum maksimal.

Berdasarkan penelitian yang relevan terhadap persamaan dan perbedaan yang dilakukan peneliti, persamaan dalam penelitian ini adalah memfokuskan penelitian kepada hukum islam yang berisi tentang aturan perparkiran. Adapun perbedaan pada penelitian ini yaitu tempat, waktu penelitian, dan situasi penelitian.

B. Kajian Teori

1. Tinjauan Umum Parkir

a. Pengertian Parkir

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia definisi Parkir ialah menghentikan atau menaruh (kendaraan bermotor) untuk beberapa saat ditempat yang sudah disediakan. Menurut Pasal 1 angka 27 Peraturan Daerah Kota Kendari No. 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Parkir, definisi parkir ialah kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalkan pengemudinya.¹

Setiap kendaraan pastilah akan berhenti bergerak, tidak mungkin melakukan pergerakan terus menerus, adakalanya kendaraan itu akan berhenti. Di Kota-Kota besar pengelolaan parkian sangatlah diperlukan agar tidak terjadinya parkir disembarang tempat yang dapat mengakibatkan kemacetan lalu lintas.

¹ Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan

Sedangkan menurut Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 66 Tahun 1993 tentang Fasilitas Parkir di Tempat Umum.

Pasal 1

- 1) Parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara.
- 2) Fasilitas parkir di luar badan jalan adalah fasilitas parkir kendaraan yang di buat khusus yang dapat berupa taman parkir dan/atau gedung parkir.
- 3) Fasilitas parkir untuk umum adalah fasilitas parkir di luar badan jalan berupa gedung parkir atau taman parkir yang diusahakan sebagai kegiatan usaha yang berdiri sendiri dengan menyediakan jasa pelayanan parkir untuk umum.²

Penyelenggaraan parkir berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Umum.

Pasal 11

- 1) Untuk menunjang keselamatan, keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan dapat diadakan fasilitas parkir umum.
- 2) Fasilitas parkir untuk umum sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dapat diselenggarakan oleh pemerintah, badan hukum Indonesia, atau warga Negara Indonesia.³

Beberapa definisi parkir dari beberapa sumber diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Menurut Peorwadarmita, parkir adalah tempat pemberhentian kendaraan beberapa saat.
- 2) Pignatora dan sukanto menjelaskan bahwa parkir adalah memberhentikan dan menyimpan kendaraan (mobil, sepeda motor, sepeda, dan sebagainya) untuk sementara waktu pada suatu ruangan tertentu. Ruangan tersebut dapat berupa tepi jalan, garis atau pelataran yang telah disediakan untuk menampung kendaraan tersebut.
- 3) Menurut Warpani adalah tempat menempatkan atau memakal dengan memberhentikan kendaraan angkutan atau barang (bermotor maupun tidak bermotor) pada suatu tempat pada waktu tertentu.⁴

² Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: KM66 Tahun 1993 Tentang Fasilitas Parkir untuk Umum.

³ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Lalu lintas dan angkutan jalan harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan kenyamanan, keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran berlalu lintas dalam rangka mendukung ekonomi dan pembangunan daerah. Namun, dengan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk kemajuan pembangunan di Kota Kendari menuntut penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan yang sesuai dengan perkembangannya. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang lebih jelas, tegas dan memiliki kekuatan Hukum terhadap penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

b. Konsep Pengelolaan Parkir

Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam Ilmu Manajemen yang secara epistemologi berasal dari kata “kelola” yang biasanya mengarah kepada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan.

Balderton mengemukakan bahwa istilah pengelolaan sama dengan manajemen yaitu menggerakkan, mengorganisasikan, dan mengarahkan usaha manusia untuk mencapai suatu tujuan.⁵

Sedangkan menurut Hamalik mengemukakan bahwa istilah pengelolaan identik dengan istilah manajemen, dimana manajemen itu sendiri merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan.⁶

⁴ Chatamarrasjid. *Menyikap Tabir Perseroan (Piercing the Corporate Veil) Kapita Selekta Hukum Perusahaan*. (Bandung: Citra Aditya Bakti. 2000). H.12

⁵ Dwi Ismail Saputra. *Analisis Pengelolaan Retribusi Parkir di Kota Makassar*. (Makassar: Univesitas Hasanuddin, 2013) h.14

⁶ Oemar Hamalik, *Media Pendidikan Cetakan ke Vi*, (Bandung: Citra Aditya, 1993). H.18

Berdasarkan dari pengertian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengelolaan bukan hanya suatu kegiatan tetapi pengelolaan adalah serangkaian kegiatan yang berkaitan erat dengan manajemen terkhusus pada fungsi-fungsi manajemen itu sendiri seperti kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk tercapainya tujuan yang efektif dan efisien.

c. Dasar Hukum Pengelolaan Parkir

Jalan dikelompokkan dalam beberapa kelas berdasarkan fungsi dan intensitas lalu lintas serta daya dukung untuk menerima muatan sumbu terberat dan dimensi kendaraan bermotor. Penetapan kelas jalan dilakukan oleh pemerintah daerah dan dinyatakan dengan rambu lalu lintas. Bagi jalan yang dibangun oleh badan hukum tertentu baik pemerintah maupun swasta yang merupakan jalan konsesi, jalan kawasan, jalan lingkungan tertentu dinyatakan terbuka untuk lalu lintas umum setelah pengelola jalan menyerahkan kewenangan pengaturannya kepada pemerintah daerah untuk ditetapkan sebagai jalan umum.

Jalan yang dioperasikan harus memenuhi persyaratan baik fungsi jalan secara teknis dan administratif. Penyelenggara jalan wajib melaksanakan uji kelayakan fungsi jalan sebelum pengoperasian, serta pada jalan yang sudah beroperasi secara berkala dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun atau sesuai dengan kebutuhan.

- 1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Umum.

- 2) Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 66 tahun 1993 tentang fasilitas parkir di tempat umum.
- 3) Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan lalu Lintas dan Angkutan Umum.
- 4) Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum.

Parkir di Tepi Jalan Umum adalah jenis parkir yang penempatannya disepanjang tepi badan jalan dengan ataupun tidak melebarkan badan jalan itu sendiri bagi fasilitas parkir. Parkir jenis ini sangat menguntungkan bagi pengunjung yang menginginkan parkir dekat dengan tempat tujuan. Tempat parkir seperti ini dapat ditemui di kawasan pemukiman berkepadatan cukup tinggi serta pada kawasan pusat perdagangan dan perkantoran yang umumnya tidak siap untuk menampung pertambahan dan perkembangan jumlah kendaraan yang parkir. Kerugian parkir jenis ini dapat mengurangi kapasitas jalur lalu lintas yaitu badan jalan yang di gunakan sebagai tempat parkir.

2. Analisis Retribusi PERDA

a. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Pemerintah dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 PAD dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu :

- 1) Pajak Daerah.
- 2) Retribusi Daerah.

- 3) Hasil Perusahaan Milik Daerah.
- 4) Hasil pengelolaan Daerah yang dipisahkan, dan.
- 5) Pendapatan Asli Daerah yang Sah.⁷

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Bohari yaitu pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸

“Menurut Samsubar Saleh, pendapatan asli daerah merupakan suatu komponen yang sangat menentukan berhasil tidaknya kemandirian pemerintah kabupaten/kota dalam rangka otonomi saat ini. Salah satu komponen yang sangat diperhatikan dalam menentukan tingkat kemandirian daerah dalam rangka otonomi daerah adalah sektor pendapatan asli daerah.”⁹

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendapatan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

⁷ Pemerintah dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD)

⁸ Fauzi dan Iskandar. *Pendapatan Daerah dalam Ekonomi*, Univesitas Brawijaya (Malang:Press) 1989. h. 44

⁹ Samsubar Saleh, *Kemampuan Pinjam Daerah Kabupaten dan Kota di Idonesia*, (Semarang : Media Ekonomi dan Bisnis, 2 Desember 2003), Vol. XIV No.

b. Retribusi

Pada dasarnya Retribusi lebih beragam dan bervariasi antara daerah kabupaten/kota satu dengan kabupaten/kota lainnya. Semakin berkembangnya suatu daerah maka semakin banyak banyak fasilitas atau jasa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah setempat untuk mengembangkan kegiatan perekonomian masyarakat, sehingga semakin banyak retribusi yang dapat dipungut daerah tersebut. Retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa perkerjaan, maupun usaha milik daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah Retribusi daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran tersebut atas jasa atau pemberian izin tertentu yang disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan”.¹⁰

Retribusi adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan mendapatkan jasa timbal (kontak prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan oleh pemerintah. Adapun ciri-ciri pokok Retribusi Daerah antara lain yaitu :

1. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan Undang-undang dan peraturan daerah yang berkenan ;
2. Hasil pemerintahan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah ;
3. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukan ;
4. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan ;

¹⁰ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

5. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.¹¹

Menurut Arifin Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Selain Richard Burton, ada beberapa pengertian Retribusi lainnya menurut beberapa sumber antara lain, menurut Marihot Retribusi adalah pembayaran pajak dari penduduk kepada Negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh Negara bagi penduduk secara perorangan.¹²

Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang atau pribadi atau badan.¹³ Subjek Retribusi Daerah antara lain yaitu :

- 1) Retribusi Jasa Umum, adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
- 2) Retribusi Jasa Usaha, adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.
- 3) Retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah.¹⁴

¹¹ Zulkifli, Sunarto, *Panduan Praktis Perbangkan Syaria*. (Jakarta : Zikrul Hakim. 2003). h. 8

¹² B. Ilyas, dkk, *Hukum Pajak*, (Jakarta : Salemba Empat, 2007). h.6

¹³ Sunarto, *Pajak dan Retribusi Daerah*. (Yogyakarta : AMUS dan Corta Pustaka, 2005). h. 432

¹⁴ *Ibid.* h.433

c. Retribusi Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 2 Tahun 2012

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum, BAB VII Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Bahwa Retribusi Parkir adalah pembayaran atas pemanfaatan jasa pengaturan dan penggunaan tempat parkir.

Dapat di simpulkan yang dimaksud dengan Retribusi Parkir adalah penyediaan tempat parkir dan jasa pengaturan oleh Pemerintah Daerah dan pengguna jasa wajib retribusi membayar jasa yang telah didapatkan sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku.

1) Objek Retribusi Parkir.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum, BAB VII Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Objek Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

2) Subjek dan wajib Retribusi.

- a) Subjek Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati Pelayanan parkir di tepi jalan umum.
- b) Wajib Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum adalah orang pribadi atau Badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan

pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum.

3) Struktur dan Besaran Tarif Retribusi¹⁵

No	Jenis Kendaraan	Besaran Tarif
1.	Mobil (Empat Roda)	Rp. 2.000,-/ sekali Parkir
2.	Mobil AKAP/AKDP (Enam Roda)	Rp. 5.000,-/ sekali parkir
3.	Mobil Ekspedisi (diatas enam roda)	Rp. 15.000,-/ sekali parkir
4.	Motor	Rp. 1.000,-/ sekali parkir

**Lampiran V : Peraturan Daerah Kota kendari tentang Retribusi Jasa usaha Nomor 3 Tahun 2012*

C. Deskripsi Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

1. Penjelasan atas Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Bahwa dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, maka lalu lintas dan angkutan jalan sebagai bagian dari sistem transportasi daerah harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran berlalu lintas dan angkutan jalan dalam rangka mendukung ekonomi dan pembangunan daerah, atas dasar tersebut maka penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan diperlukan pengaturan melalui peraturan daerah agar lebih jelas, tegas dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat.¹⁶

¹⁵ Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa umum.

¹⁶ Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

2. Isi Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Fasilitas Parkir dan Penyelenggaraan Perparkiran

Pasal 31

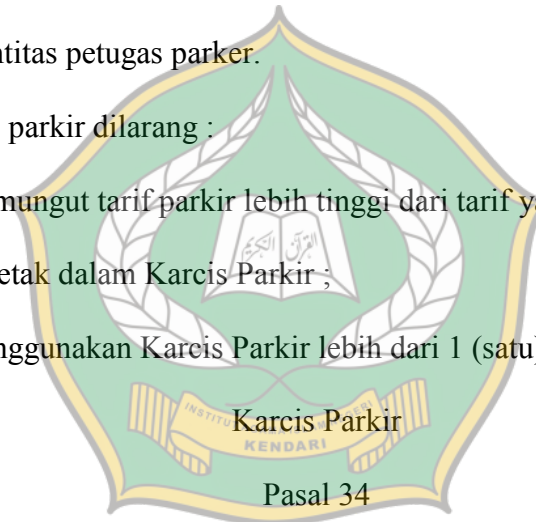
- 1) Penyediaan fasilitas Parkir untuk Umum diselenggarakan di luar Ruang Milik Jalan.
- 2) Fasilitas Parkir di dalam Ruang Milik Jalan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan hanya dapat diselenggarakan di tempat tertentu yang harus dinyatakan dengan Rambu Lalu Lintas, dan atau Marka Jalan.
- 3) Penyelenggaraan fasilitas Parkir diluar Ruang Milik Jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan perhitungan kebutuhan tempat parkir yang direkomendasikan hasil analisis dampak Lalu Lintas, yang dapat diselenggarakan Pemerintah Daerah dan Badan.
- 4) Pemerintah Daerah dapat melakukan manajemen pada Kawasan atau Ruang Milik Jalan tertentu dengan batasan lokasi (Ruang Parkir) maksimal, waktu parkir dan atau tarif parkir.
- 5) Pelanggaran fasilitas Parkir diluar Ruang Milik Jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :
 - a) Usaha khusus perparkiran ; atau
 - b) Penunjang usaha pokok.
- 6) Penggunaan fasilitas Parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dikenakan Retribusi.

Petugas Parkir

Pasal 33

- 1) Petugas Parkir Wajib :
 - a) Memberikan pelayanan waktu masuk dan keluar Kendaraan di tempat Parkir yang menjadi tanggung jawabnya.
 - b) Menyerahkan Karcis Parkir dan menerima pembayaran Retribusi Parkir ;
 - c) Menggunakan seragam dan tanda pengenal yang menunjukkan identitas petugas parker.

- 2) Petugas parkir dilarang :
 - a) Memungut tarif parkir lebih tinggi dari tarif yang telah ditetapkan dan tercetak dalam Karcis Parkir ;
 - b) Menggunakan Karcis Parkir lebih dari 1 (satu) kali.



- 1) Karcis parkir pada tempat parkir yang diselenggarakan Pemerintah Daerah disediakan oleh Dinas Pendapatan Daerah.
- 2) Karcis Parkir pada tempat Parkir yang diselenggarakan Badan disediakan oleh Badan.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Karcis Parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Walikota.

Pasal 37

- 1) Penyelenggara fasilitas Parkir di Luar Ruang Milik Jalan sebagaimana dimaksud dalam pasal (32) wajib :
 - a) Mempunyai ITPP dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk ;
 - b) Bertanggung jawab menjaga keamanan dan ketertiban, serta kelancaran Lalu Lintas dalam kawasan tempat Parkir.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Tata Cara dan syarat pengajuan permohonan ITPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota.

Tanggung Jawab Penyelenggara Parkir.

Pasal 40

- 1) Setiap Penyelenggara Parkir wajib bertanggung jawab atas kendaraan yang Parkir di satuan Ruang Parkir yang wajib ditanggung penyelenggara parkir dan atau juru parkir.
- 2) Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi hilangnya kendaraan dan kerusakan kendaraan yang bukan disebabkan kelalaian pengemudi kendaraan.¹⁷

3. Tujuan Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Maksud dan tujuan diterbitkannya Peraturan Perda Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalanterciptanya keselamatan, keamanan dan ketertiban masyarakat dalam

¹⁷ *Ibid.* Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016

Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sekaligus dalam rangka menyujudkan system Transportasi Jalan yang terpadu, selamat, tertib, lancar, aman dan nyaman dengan biaya yang terjangkau dengan daya beli masyarakat.¹⁸

4. Ketentuan Pidana Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Pasal 137

- 1) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 37 (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000.00 (Lima Puluh Juta Rupiah)
- 2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

D. Eksistensi Hukum Islam dalam Hukum Nasional

Dalam pertumbuhan Hukum Nasional terlihat dengan jelas bahwa hukum Islam mempunyai andil yang besar dalam mewujudkan hukum nasional. Teori Eksistensi merumuskan keadaan Hukum Nasional Indonesia masa lalu, kini dan masa mendatang, bahwa hukum Islam ada dalam hukum Nasional, dalam hukum tertulis dan tidak tertulis dalam berbagai lapangan kehidupan dan praktek hukum.¹⁹

Jadi, secara eksistensial kedudukan Hukum Islam dalam Hukum Nasional merupakan sub sistem dari sistem hukum nasional. Oleh karena itu, maka hukum Islam juga mempunyai peluang untuk memberikan sumbangan dalam rangka

¹⁸ *Ibid.* Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 4 Tahun 2016

¹⁹ Andi Rasdiyanah, *Problematika dan Kendala yang dihadapi Hukum Islam dalam Upaya Transformasi ke dalam Hukum Nasional*. Malakah Seminar IKA Fakultas Syariah IAIN Alauddin, Makassar 1-2 Maret 1996, h. 1

pembentukan dan pembaruan hukum nasional, meskipun harus diakui problema dan kendalanya belum pernah usai.

Hukum Agama sebagai unsur dan sistem Hukum Pancasila dapat bersama-sama dengan hukum adat dan hukum barat. Hukum adat dan Barat dapat diserap selama tidak bertentangan dengan Pancasila khususnya sila Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai hukum dasar dan hukum agama sebagai hukum normatif. Pancasila adalah sumber hukum dari sumber hukum nasional dalam kehidupan bermasyarakat.

Ketentuan pasal 29 ayat (1) dinyatakan bahwa, negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, pada dasarnya mengandung tiga makna yaitu : pertama, Negara tidak boleh membuat Perundang-undangan yang bertentangan dengan Dasar Keimanan kepada Tuhan yang Maha Esa, kedua, Negara berkewajiban membuat Perundang-undangan bagi pelaksanaan wujud rasa keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Ketiga, berkewajiban membuat Perundang-undangan melarang siapapun yang melakukan pelecehan terhadap Agama.²⁰

Menurut Bagir Manan seperti yang dikutip Syamsuhadi Irsyad, mengemukakan bahwa jalur kontribusi hukum Islam, ditinjau dalam perpektif pembinaan Hukum Nasional dapat lewat peraturan Perundang-undangan atau melalui Yurisprudensi, hukum kebiasaan dan Putusan-putusan lain yang bukan Peraturan Perundang-undangan.²¹

1. Kontribusi melalui Peraturan Perundang-undangan. Karena peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam, maka kontribusi hukum Islam

²⁰ Hartono Marjono, *Menegakkan Syariat dalam Konteks Keindonesiaan* (Cet. I; Bandung: Mizan, 1997), h. 28

²¹ Syamsuhadi Irsyad, *Politik Hukum Nasional dan Jalur-Jalur Kontribusi Hukum Islam, dalam Mimbar Hukum Aktualisasi Hukum Islam* No. 29 (Jakarta: Yayasan Al-Hikmah, 1996), h. 27

dapat terjadi setiap macam peraturan perundang undangan mulai dari Undang undang Dasar sampai pada peraturan tingkat daerah.

2. Kontribusi melalui Yurisprudensi. Yurisprudensi merupakan Instrumen lain dalam pembentukan hukum. Peraturan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman, mewajibkan hakim untuk menemukan hukum yang tepat dalam menetapkan putusan. Hal ini diperlukan agar hakim dapat memberikan keadilan sebagaimana mestinya.
3. kontribusi melalui pengembangan Hukum Kebiasaan. Hal ini merupakan tantangan tersendiri bagi Umat Islam untuk menjadikan setiap hukum Islam sebagai “way of life-nya”. Apabila hukum Islam telah menjadi satu kenyataan yang berakar dalam kehidupan masyarakat, maka hukum tersebut akan berlaku dan dijalankan tanpa harus menunggu pengukuhan oleh peraturan perundang-undangan.

E. Masalah Mursalah

Maslahah mursalah menurut bahasa berarti Masalahah sama dengan manfaat, baik dari segi lafal maupun makna. Masalahah juga berarti manfaat atau suatu pekerjaan yang mengandung manfaat. Sedangkan secara istilah, terdapat beberapa definisi Masalahah yang di kemukakan oleh ulama ushul Fiqh, tetapi seluruh definisi tersebut mengandung esesnsi yang sama. Imam Ghozali mengemukakan bahwa pada prinsipnya Masalahah adalah mengambil manfaat dan menolak kemdharatan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan syara’. Ada juga yang berpendapat Masalahah mursalah adalah kebaikan (kemaslahatan yang tidak disinggung singgung syara’ secara jelas untuk mengerjakan atau

meninggalkannya, sedangkan apabila dikerjakan akan membawa manfaat atau menghindari kerusakan atau keburukan, seperti seseorang menghukum sesuatu yang belum ada ketentuannya oleh agama. Jadi masalah mursalah adalah sesuatu kejadian yang syara' atau ijma tidak menetapkan hukumnya dan tidak pula nyata ada illat yang menjadi dasar syara menetapkan satu hukum, tetapi ada pula sesuatu yang munasabah untuk kemaslahatan dan kebaikan umum.²²

1. Syarat-syarat Berpegang Kepada Masalah Mursalah.

Para ahli ushul yang menggunakan masalah mursalah tidak sewenang-wenang menetapkan kemaslahatan untuk dijadikan dasar keputusan, tetapi mereka berhati-hati untuk menjaga agar tidak dipengaruhi oleh hawa nafsu, maka mereka memberikan syarat-syarat untuk berpegang kepada masalah mursalah, syarat-syarat itu adalah :

- a) Kemaslahatan yang dicapai dengan masalah mursalah harus kemaslahatan yang hakiki, bukan kemaslahatan yang berdasarkan akal yaitu yang biasa menghasilkan kemanfaatan dan menjauhkan kemudharatan.
- b) Kemaslahatan yang dicapai dengan masalah mursalah itu harus kemaslahatan untuk umum, bukan untuk perorangan atau golongan.
- c) Kemaslahatan itu tidak bertentangan dengan syara' atau ijma'.

Diantara ulama yang banyak menggunakan masalah mursalah ialah Imam Malik dengan alasan bahwa Tuhan mengutus Rasulnya untuk kemaslahatan

²² <https://www.bacaanmadani.com/2017/02/pengertian-masalah-mursalahkedudukan.html>

manusia, maka kemaslahatan ini jelas dikehendaki syara', sebagaimana Allah berfirman :²³

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Terjemahannya :

“Tidaklah semata-mata aku mengutusmu (muhammad) kecuali untuk kebaikan seluruh alam”. (QS. Al-Anbiya 107).

Sedangkan menurut imam ahmad, bahwa masalah mursalah adalah suatu jalan menetapkan hukum yang tidak ada nash dan ijma'. Disamping orang yang menerima kehujjahan masalah mursalah ada juga ulama yang menolak untuk dijadikan dasar hukum, seperti imam syafi'i, dengan alasan bahwa masalah mursalah disamakan dengan istihsan, selain itu alasannya ialah :

1. Syari'at islam mempunyai tujuan menjaga kemaslahatan manusia dalam keadaan terlantar tanpa petunjuk, petunjuk itu harus berdasarkan kepada ibarat nash, kalau kemaslahatan yang tidak berpedoman kepada i'tibar nash bukanlah kemaslahatan yang hakiki.
2. Kalau menetapkan hukum berdasarkan kepada masalah mursalah yang terlepas dari syara' tentu akan dipengaruhi oleh hawa nafsu, sedangkan hawa nafsu tak akan mampu memandang kemaslahatan yang hakiki. Pembinaan hukum yang didasarkan kepada masalah mursalah berarti membuka pintu bagi keinginan dan hawa nafsu yang mungkin tidak akan dapat terkendali.

²³ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an & Terjemahan di lengkapi Tajwid* (Jakarta : Dharma Art, 2015), h. 59

Jumhur fuqaha' sepakat bahwa maslahat dapat diterima dalam fiqih islam. Dan setiap masalah wajib di ambil sebagai sumber hukum selama bukan di latarbelakangi oleh dorongn syahwat dan hawa nafsu yang tidak bertentangan dengan nash serta maqasid as-syari'. Hanya saja golongan syafi'iyah dan hanafiyah sangat memperketat ketentuan maslahat. Maslahat harus mengacu pada illat yang jelas batasannya. Golongan Maliki dan Hanbali berpendapat bahwa sifat munasib yang merupakan alasan adanya maslahat, meskipun tidak jelas batasannya, patut menjadi 'illat bagi qiyas. Oleh karena itu ia dapat diterima sebagai sumber hukum sebagaimana halnya diterimanya qiyas berdasarkan sifat munasib, yaitu hikmah, tanpa memandang apakah 'illat itu mundhiobittah atau tidak. Karena begitu dekatnya pengertian sifat munasib dan maslahat mursalah sehingga sebagian ulama mazhab Maliki menganggap bahwa sesungguhnya semuanya ulama ahli fiqih memakai dalil maslahat, meskipun mereka menanamkannya sifat munasib, atau memasukkannya kedalam qiyas.

1. Azas-Azas Hukum Islam

Ada beberapa azas yang ada dalam hukum Islam, atau kebenaran yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat, sebagai berikut :

- a. Azas Keadilan, keadilan sangatlah penting sampai-sampai dalam Al-Qur'an terdapat 100 kali kata keadilan, terbanyak disebut setelah Allah Swt dan ilmu pengetahuan. Bahwa keadilan adalah asas, titik tolak, proses dan sasaran Hukum Islam.
- b. Azas kepastian Hukum, suatu jaminan bahwa suatu hukum harus dijalankan dengan cara yang baik atau tepat. Kepastian pada intinya

merupakan tujuan utama dari hukum. Jika hukum tidak ada kepastian maka hukum akan kehilangan jati diri maka hukum tidak lagi digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang.

- c. Azas kemanfaatan, asas kemanfaatan adalah asas yang mengiringi asas keadilan dan kepastian hukum yang mempertimbangkan hukuman untuk terdakwa yang bermanfaat untuk mensyaratkan. Asas ini ditarik dari Al-Qr'an Surat Al- Baqarah (2) ayat 178.²⁴

2. Sumber dan Dalil Hukum Islam

Dalam dalil Hukum Islam terdapat 7 penjelasan yaitu : Istihsan, Maslahah Mursalah, Istishab, Urf, mazhab shahabi, syar'u Man Qablana (Syariat sebelum kita), Syaddu al-Zari'ah.

a. Istihsan

Suatu perbuatan yang lebih baik tetapi dalam pengertian istilahnya (yang biasa berlaku) para ulama berbeda pendapat di sebabkan oleh perbedaan dalam memahami dan mendefinisikan *istihsan* itu. Ulama yang menggunakan *istihsan* untuk berijtihad mendefinisikan *istihsan* dengan pengertian yang berlainan dengan definisi dari orang yang menolak cara *istihsan*. Sebaliknya ulama yang menolak *istihsan* mendefinisikan "*istihsan*" dengan pengertian yang didefinisikan pihak yang menggunakannya. Ada beberapa definisi *istihsan* ulama Ushul. Diantara defenisi itu ada yang berbeda akibat adanya perbedaan titik

²⁴ Mardani, *Pengantar Ilmu Hukum Islam Di Indonesia*,(Dimaswids. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.2015), h. 38.

pandang. Ada juga yang di sepakati semua pihak, namun di antaranya ada yang di perselisihkan dalam pengamalannya.

Namun, karena dalam keadaan tertentu mujahid tersebut melihat adanya kemaslahatan yang bersifat khusus, maka iya dalam menetapkan hukum tidak berpedoman kepada dalil umum yang ada, tetapi menggunakan kemaslahatan atau kepentingan yang bersifat khusus itu. Dikalangan ulama Hanabilah terdapat tiga defenisi sebagai mana di kemukakan Ibn Qudamah :

- 1) Beralihnya mujahid dalam menetapkan hukum terhadap suatu masalah dari yang sebanding dengan itu karena adanya dalil khusus dalam Al-Qur'an atau sunah.
- 2) Istihsan itu ialah apa-apa yang di anggap lebih baik oleh seorang mujahid berdasarkan pemikiran akalinya.
- 3) Dalil yang muncul dalam diri mujahid yang ia tidak mampu menjelaskannya.²⁵

b. Masrsalah Mursalah

Mashlahah bersala dari kata *shalaha* dengan penambahana “alif” di awalnya yang secara arti kata berarti “baik” lawan dari kata “buruk” atau “rusak”. Ia adalah mashdar dengan arti kata *shalah* yaitu “manfaat” atau “terlepas dari padanya kerusakan”. Pengertian mashlahah dalam bahasa Arab berarti “perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia. “dalam artinya yang umum adalah setiap segala sesuatu yang

²⁵ Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh 2*, (Kencana. Jakarta : Prenadamedia Group, 2008). h 346.

bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan ke ununtungan atau kesenangan, atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menghindarkan kemudharatan atau kerusakan.

Dalam pengertian *mashlahah* secara defenitif terdapat perbedaan rumusan di kalangan ulama yang kalau di analisis ternyata hakikinya adalah sama.

- 1) Al-Ghazali menjelaskan bahwa menurut asalnya *mashlahah* itu berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat (keuntungan) dan menjaukan mudarat (kerusakan), namun kaikat dari *mashlahah* adalah : memelihara tujuan *syara'* (dalam menetapkan hukum). Sedangkan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum itu ada lima yaitu : memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.
- 2) Al-Khawarizma memberikan definisi yang hampir sama dengan definisi algazali di atas, yaitu : Memelihara tujuan *syara'* (dalam menetapkan hukum) dengan cara menghindarkan kerusakan dari manusia. Definisi ini memiliki kesamaan dengan definisi al-Gazali dari segi arti dan tujuannya, karena menolak kerusakan itu mengandung arti menarik kemanfaatan, dan menolak kemaslahatan berarti menarik kerusakan.²⁶

²⁶ Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh 2*, (Kencana. Jakarta : Prenadamedia Group, 2008). h 410.

3. Tujuan Hukum Islam

Tujuan Hukum Islam adalah untuk mencapai kehidupan yang berbahagia dan sejahtera. Jika di rumuskan secara umum, adalah tercapainya keridaan Allah dalam kehidupan manusia di dunua dan di akhirat kelak. Berikut ini penjelasan kelima pokok kemaslahatan dengan peringkatnya masing-masing dari kelima pokok itu akan di lihat berdasarkan kepentingan dan kebutuhannya.

- a. Memelihara agama dalam peringkat *daruriyyat*, yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang masuk peringkat primer, seperti melaksanakan sholat lima waktu. Jika sholat itu di abaikan, maka akan terancam eksistensi agama., dengan maksud menghindari kesulitan seperti sholat *jamak* dan sholat *qashar* bagi orang yang sedang berpergian. Jika ketentuan ini tidak di laksanakan maka tidak mengancam eksistensi agama, melainkan hanya akan mempersulit bagi orang yang melakukannya untuk melengkapi pelaksanaan kewajiban terhadap tuhan, misalnya menutup aurat, baik dalam maupun di luar sholat, membersihkan badan, pakaian, dan tempat.
- b. Memelihara jiwa dalam *daruriyyat*, seperti memenuhi kebutuhan pokok seperti berupa makanan untuk pertahankan hidup. Jika kebutuhan pokok ini di abaikan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi jiwa manusia. Seperti di perbolehkan berburu binatang unutm menikmati makanan yang lezat dan halal. Jiaka kegiatan ini di abaikan maka tidak akan mengancam eksistensi manusia melainkan hanya mempersulit hidupnya.

- c. Memelihara akal dalam *daruriyyat*, seperti di haramkan dalam minuman keras. Jika ketentuan ini tidak di indahkan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi akal. Seperti yang di anjurkan menuntut ilmu pengetahuan, sekiranya hal itu yang di lakukan maka tidak akan merusak akal, tetapi akan mempersulit diri seseorang dalam kaitannya dengan pengembangan ilmu pengetahuan dan seperti menghindarkan diri dari menghayal atau mendengarkan sesuatu yang tidak berfaedah, hal ini erat kaitannya dengan etika tidak akan mengancam eksistensi akal secara langsung.
- d. Memelihara keturunan dalam *daruriyyat*, seperti di syari'atkan menikah dan di larang berzina. Jika kegiatan ini diabaikan maka eksistensi keturunan akan terancam. Seperti di tetapkannya ketentuan menyebutkan mahar bagi suami pada waktu akad nikah dan diberikan hak talaq padanya. Jika mahar itu di sebutkan pada waktu akad, maka suami akan mengalami kesulitan karena ia harus membayar *mahar*. Sedangkan dalam kasus talak, suami akan mengalami kesulitan jika iya tidak menggunakan hak talaknya, padahal situasi rumah tangganya tidak harmonis.
- e. Memelihara harta dalam *daruriyyat*, seperti syariat tentang tata cara pemilikan harta dan larangan mengambil harta orang lain dengan cara yang tidak sah. Apabila aturan itu di langgar, maka berakibat terancamnya eksistensi harta. Seperti syariat tentang jual beli dengan cara *salam*. Apabila cara tidak di pakai, maka tidak akan mengancam

eksistensi harta, melainkan akan mempersulit orang yang memerlukan modal.²⁷



²⁷ Mardani, *Pengantar Ilmu Hukum Islam Di Indonesia*, (Dimaswids. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.2015), h. 21.