

RETRIBUSI RUMAH POTONG HEWAN KABUPATEN LAMONGAN

BERDASARKAN PASAL 8 PERDA NO 8 TAHUN 2015 TINJAUAN

MASLAHAH MURSALAH

(Studi di Rumah Potong Hewan Lamongan)

Skripsi

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Strata Satu

Sarjana Hukum (S.H)

Oleh

Muhammad Wildan Firdiansyah

NIM 16230052



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG

2021

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah SWT,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

**RETRIBUSI RUMAH POTONG HEWAN KABUPATEN LAMONGAN
BERDASARKAN PASAL 8 PERDA NO 8 TAHUN 2015 TINJAUAN
*MASLAHAH MURSALAH***

(Studi di Rumah Potong Hewan Lamongan)

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan referensinya baik di catatan kaki ataupun daftar pustaka secara benar. Jika di kemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi, atau memindah data orang lain baik secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang saya peroleh kerennanya, batal demi hukum.

Malang, 14 September 2021

Penulis



M. Wildan Firdiansyah

NIM. 16230052

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan memferivikasi skripsi saudara Muhammad Wildan Firdiansyah NIM 16230062 Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, yang berjudul:

RETRIBUSI RUMAH POTONG HEWAN KABUPATEN LAMONGAN

BERDASARKAN PASAL 8 PERDA NO 8 TAHUN 2015 TINJAUAN

MASLAHAH MURSALAH

(Studi di Rumah Potong Hewan Lamongan)

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi ini telah memenuhi persyaratan ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh dewan penguji skripsi.

Malang, 14 September 2021

Mengetahui
Ketua Jurusan
Hukum Tata Negara (Siyasah)



Musleh Harry, S.H., M.Hum.

NIP. 196807101999031002

Dosen Pembimbing



Abdul Kadir, S.HI., M.H.

NIP. 19820711201802011164

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara Muhammad Wildan Firdiansyah, Nim 16230052 Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul

RETRIBUSI RUMAH POTONG HEWAN KABUPATEN LAMONGAN

BERDASARKAN PASAL 8 PERDA NO 8 TAHUN 2015 TINJAUAN

MASLAHAH MURSALAH

(Studi di Rumah Potong Hewan Lamongan)

Telah dinyatakan lulus dengan nilai

Dewan Penguji

1. Teguh Setyo Budi, S.HI., M.H.

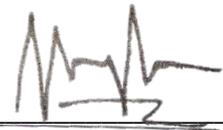
NIP.19790313201608011033



Ketua

2. Abdul Kadir, S.HI., M.H.

NIP.19820711201802011164



Sekretaris

3. Musleh Harry, S.H., M.Hum.

NIP. 196807101999031002



Penguji Utama

Malang, 8 Desember 2021

Dekan

Dr. Sudirman, M.A.

NIP.197708222005011003

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara/i Muhammad Wildan Firdiansyah, NIM 1783121307, mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan Judul:

RETRIBUSI RUMAH POTONG HEWAN KABUPATEN LAMONGAN BERDASARKAN PASAL 8 PERDA NO 8 TAHUN 2015 TINJAUAN MASLAHAH MURSALAH (Studi di Rumah Potong Hewan Lamongan)

Telah dinyatakan lulus dengan nilai: B+

Malang, 20 April 2022

Scan Untuk Verifikasi



Dekan,

Dr. Sudirman, M.A.
NIP. 197708222005011003



MOTTO

“A law is valuable not because it is law, but because there is right in it.”

(Hukum bernilai bukan karena itu adalah hukum, melainkan karena ada kebaikan di dalamnya.)

- Henry Ward Beecher -

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT. Atas limpahan Rahmat, Taufiq serta Hidayah-Nya sehingga diberi kemudahan dalam penyusunan skripsi yang berjudul “Retribusi Rumah Potong Hewan Kabupaten Lamongan Berdasarkan Pasal 8 Perda No 8 Tahun 2015 Tinjauan *Maslahah Mursalah* (Studi Di Rumah Potong Hewan Lamongan)” yang dapat diselesaikan dengan segala ridha-nya. Shalawat serta salam senantiasa kita haturkan kepada baginda Nabi Besar Muhammad SAW, seorang tauladan bagi seluruh umatnya yang menjadi panutan dalam berperilaku baik dalam *habluminannas* maupun dalam *habluminallah*. Semoga kita bisa mengikuti apa yang telah beliau sampaikan dan contohkan. *Aamiin*

Dengan segala daya dan upaya serta bantuan, bimbingan maupun pengarahan dan hasil diskusi dari berbagai pihak dalam proses penyusunan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada batas kepada:

1. Prof. Dr. H. Zainuddin, Ma., Selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Sudirman, M.A., Selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Musleh Herry, S.H., M.Hum., Selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

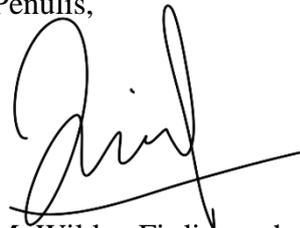
4. Abdul Kadir, S.HI., M.H., Selaku Dosen Pembimbing Penulis. *Syukron Katsir* Penulis Haturkan Atas Waktu Dan Kesempatan Yang Telah Beliau Limpahkan Untuk Bimbingan, Arahan, Serta Motivasi Dalam Menyelesaikan Penyusunan Skripsi Ini.
5. Dra. Jundiani, S.H., M.Hum., Selaku Dosen Wali Penulis Selama Menempuh Kuliah Di Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terima Kasih Penulis Haturkan Kepada Beliau Yang Telah Memberikan Bimbingan, Saran, Arahan Serta Motivasi Selama Menempuh Perkuliahan.
6. Segenap Dewan Penguji Skripsi, Musleh Harry, S.H., M.Hum. selaku Penguji Utama, Teguh Setyabudi, S.HI., M.H. selaku Ketua. Dan Abdul Kadir, S.HI., M.H. selaku sekretaris yang telah mengoreksi, memberi saran dan arahan dalam proses ujian skripsi ini.
7. Segenap Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah memberikan pembelajaran kepada kami semua. Dengan niat yang ikhlas, semoga amal mereka semua menjadi bagian dari ibadah untuk mendapatkan ridha Allah SWT.
8. Staf Serta Karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Penulis Ucapkan Terima Kasih Atas Pelayanannya Selama Masa Perkuliahan Dan Partisipasinya Dalam Menuntaskan Skripsi Ini.

9. Terkhusus untuk kedua orang tua tercinta Ayahanda Muhammad Roni Firdaus Dan Ibunda Sumiati penulis haturkan terima kasih atas kesabaran dan kasih sayang serta doa yang Ayahanda dan Ibunda panjatkan sehingga Allah SWT memberi kemudahan penyusunan skripsi ini.
10. Serta semua pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu yang telah berkontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung atas penyusunan skripsi ini.

Semoga apa yang telah penulis peroleh selama masa perkuliahan di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang ini bisa bermanfaat di kemudian hari. Di sini penulis sebagai manusia biasa yang tidak luput dari salah dan dosa, menyadari bahwasannya skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu penulis sangat mengharapkan kritik, saran, dan masukan dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini.

Malang, 14 September 2021

Penulis,



M. Wildan Firdiansyah

NIM. 16230052

Pedoman transliterasi

A. Umum

Transliterasi ialah pemindahalihan tulisan arab ke dalam tulisan indonesia (latin), bukan terjemahan bahasa arab ke dalam bahasa indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama arab dari bangsa arab, sedangkan nama arab dari bangsa selain arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam footnote maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang berstandar internasional, nasional maupun ketentuan yang khusus digunakan penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan eyd plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas surat keputusan bersama (SKB) Menteri Agama Dan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia, Tanggal 22 Januari 1998, No. 158/1987 dan 0543. B/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku pedoman transliterasi bahasa arab (a guide arabic transliteration), inis fellow 1992.

B. Konsonan

ا	= tidak dilambangkan	ض	= dl
ب	= b	ط	= th
ت	= t	ظ	= dh

ث	= ts	ع	= ‘ (koma menghadap ke atas)
ج	= j	غ	= gh
ح	= h	ف	= f
خ	= kh	ق	= q
د	= d	ك	= k
ذ	= dz	ل	= l
ر	= r	م	= m
ز	= z	ن	= n
س	= s	و	= w
ش	= sy	ه	= h
ص	= sh	ي	= y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (ˆ), berbalik dengan koma (ˆ) untuk pengganti lambang “ع.”

C. Vokal, panjang dan diftong

Setiap penulisan bahasa arab dalam bentuk tulisan latin vokal fathah ditulis dengan “a”, kasrah dengan “i”, dlommah dengan “u,” sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = â misalnya قال menjadi qâla

Vokal (i) panjang = î misalnya قيل menjadi qîla

Vokal (u) panjang = û misalnya دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya’ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya’ nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya’ setelah fathah ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قول menjadi qawlun

Diftong (ay) = ي misalnya خير menjadi khayrun

D. Ta’ marbûthah (ة)

ta’ marbûthah ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila ta’ marbûthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan - menggunakan “h” misalnya للمدرسة الرسالة menjadi al risalat li al-mudarrisah, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan mudlaf dan mudlaf ilayh, maka ditransliterasikan dengan menggunakan t yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya فى رحمةهلا menjadi fi rahmatillâh.

E. Kata sandang dan lafdh al-jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh jalâlah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (idhafah) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

1. Al-Imâm Al-Bukhâriy mengatakan ...
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan ...
3. Masyâ' allâh kâna wa mâ lam yasya' lam yakun.
4. Billâh ‘azza wa jalla.

F. Nama Dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama arab dari orang indonesia atau bahasa arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut

: “...Abdurrahman Wahid, mantan Presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun ...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid,” “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari

bahasa arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “‘Abd Al-Rahmân Wahîd,” “‘Amîn Raîs,” dan bukan ditulis dengan “shalât”.

ABSTRAK

Muhammad Wildan Firdiansyah, 16230052, 2016. Retribusi Rumah Potong Hewan Kabupaten Lamongan Berdasarkan Pasal 8 Perda No 8 Tahun 2015 Tinjauan *Maslahah Mursalah* (Studi Di Rumah Potong Hewan Lamongan). Skripsi, Program Studi Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing: Abdul Kadir, S.HI., M.H.

Kata Kunci : Retribusi, Peraturan Daerah, Rumah Potong Hewan, Masalah Mursalah

Dalam hal mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya, Kabupaten Lamongan sebagai daerah otonom dapat menarik pajak dan retribusi kepada masyarakatnya sebagaimana telah diatur pada UU PDRD. Rumah potong hewan termasuk satu dari sekian objek yang dapat dikenakan retribusi. Pemkab Lamongan sendiri menetapkan Perda No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Perda No. 22 Tahun 2010 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan sebagai dasar hukum pengenaan retribusi atas layanan RPH. Selain untuk menambah pemasukan daerah, pengenaan retribusi atas layanan RPH ini juga dimaksudkan untuk menjamin tersedianya komoditas pangan yang sehat terutama yang berasal dari hewan ternak.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa efektif pelaksanaan dari perda tersebut terutama pasal 8 mengenai tarif retribusi dan mencari faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan retribusi rumah hewan milik serta ditinjau dengan *maslahah mursalah* sebagai perbandingan dalam hukum Islam. Penelitian ini dilaksanakan di beberapa tempat di Kabupaten Lamongan. Jenis penelitian ini menggunakan empiris yakni terjun langsung ke lapangan dengan pendekatan yuridis sosiologis. Data primer yang digunakan yaitu hasil wawancara dengan Kepala UPT RPH, Kasi Kesmavet dan Obat Hewan Disnakkeswan, petugas RPH dan jagal serta beberapa peternak sapi yang ada di Kabupaten Lamongan, dan data sekunder yang berupa kata-kata, sumber data tertulis, maupun foto.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Perda No. 8 Tahun 2015 tidak terlaksana maksimal. Tarif mahal yang dikenakan untuk setiap layanan yang ada di rumah potong hewan ternyata berdampak pada tidak maksimalnya pendapatan retribusi yang dihasilkan. Hal tersebut juga membuat adanya potensi pelanggaran atas peraturan perundang-undangan lain seperti larangan untuk menyembelih ternak di luar RPH, larangan menyembelih ternak betina produktif, hingga kewajiban pemerintah untuk menjamin produk hewan. Tarif retribusi RPH yang mahal ini dalam tinjauan islam, maka tidak dapat dikategorikan sebagai *maslahah mursalah* karena tidak memenuhi syarat yaitu kemaslahatan bersifat hakiki dan kemaslahatan bersifat umum.

ABSTRACT

Muhammad Wildan Firdiansyah, Lamongan Regency Slaughterhouse Retribution Based on Article 8 of Regional Regulation No. 8 of 2015 Overview of Masalah Mursalah (Study at Lamongan Slaughterhouse). Thesis, Study Program Of Constitutional Law, Maulana Malik Ibrahim Islamic State University of Malang. Supervisor: Abdul Kadir, S.HI., M.H.

Keywords : Retribution, Regional Regulation, Slaughthouses, Masalah Mursalah

In terms of managing the government and the interests of its people, Lamongan Regency as an autonomous region can collect taxes and retribution to its people as regulated in the Law on Regional Taxes and Retribution. Slaughterhouse is one of the objects that can be subject to retribution. The Lamongan Government itself stipulates Regional Regulation No. 8 of 2015 concerning Amendments to Regional Regulation No. 22 of 2010 concerning Slaughterhouse Retribution as the legal basis for imposing ret on Slaughterhouse services. In addition to increasing regional income, the imposition of retribution on Slaughterhouse services is also intended to ensure the availability of healthy food commodities, especially those from livestock.

This study aims to find out how effective the implementation of the regulation, especially Article 8 regarding retribution rates, is to find out the factors that influence the implementation of the levy policy for animal-owned houses and are reviewed with masalah mursalah as a comparison in Islamic law. This research was conducted in several places in Lamongan Regency. This type of research uses empirical, namely going directly to the field with a sociological juridical approach. The primary data used are the results of interviews with the Head of the Slaughterhouse Technical Implementation Unit, the Head of Veterinary Health and Veterinary Medicine of the Animal Husbandry and Animal Health Service, Slaughterhouse and slaughterhouse officers and several cattle breeders in Lamongan, and secondary data which says: words, written data sources, and photos.

The results of this study indicate that Regional Regulation No. 8 of 2015 was not implemented optimally. The high charged for each service at the abattoir turned out to have an impact on the resulting retribution income not being maximized. This also creates the potential for violations of other laws and regulations, such as the prohibition on slaughtering livestock outside the Slaughterhouse, the prohibition on slaughtering productive female livestock, and the government's obligation to guarantee animal products. This expensive slaughterhouse levy rate, in an Islamic perspective, cannot be categorized as masalah mursalah because it does not meet the requirements, namely the benefit is essential and the benefit is general.

مستخلص البحث

محمد ولدان فيردياناشاه, 16230052, 2016. رسوم مسلخ لامونجان ريجنسي بناءً على المادة 8 من اللائحة الإقليمية رقم 8 لعام 2015 نظرة عامة على المصلحة المرسله (الدراسة في مسلخ لامونجان). رسالة جامعية. قسم دراسة القانون الدستوري, جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج. المشرف: عبد الكادر, الماجستير.

الكلمات الرئيسية: رسوم, اللائحة الإقليمية, المسلخ, المصلحة المرسله.

لإدارة الحكومة والحفاظ على مصالح شعبها ، يمكن لامونجان ريجنسي كمنطقة مستقلة تحصيل الضرائب والرسوم على شعبها كما ينظمه قانون ضرائب الجزاء الإقليمية. المسلخ من الأشياء التي يمكن أن تكون عرضة للرسوم. أصدرت حكومة لامونجان ريجنسي لائحة إقليمية لا. 8 عام 2015 التي تتعلق بالتعديلات على اللائحة المحلية رقم 22 لسنة 2010 بشأن جزاء المسالخ كأساس قانوني لفرض الرسوم على خدمات المسلخ. بالإضافة إلى زيادة الدخل الإقليمي ، فإن فرض الرسوم على خدمات المسالخ يهدف أيضاً إلى ضمان توافر السلع الغذائية الصحية ، وخاصة للتي تأتي من الماشية.

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد مدى فاعلية تنفيذ اللوائح الإقليمية ، وخاصة المادة 8 المتعلقة بمعدلات الضرائب ، ومعرفة العوامل التي تؤثر على تنفيذ سياسة فرض رسوم بيت الحيوانات من حيث المصلحة المرسله كمقارنة في الشريعة الإسلامية. تم إجراء هذا البحث في عدة أماكن في منطقة لامونجان. يستخدم هذا البحث التجريبي ، أي الذهاب مباشرة إلى الميدان بمنهج قانوني اجتماعي. البيانات الأولية المستخدمة هي نتائج المقابلات مع رئيس وحدة التنفيذ الفني في المسالخ ، ورئيس الصحة البيطرية العامة والطب البيطري في إدارة تربية الحيوان وصحة الحيوان ، والمسالخ والمجازر بالإضافة إلى العديد من مربي الماشية في منطقة لامونجان. والبيانات الثانوية التي تظهر الكلمات ومصادر البيانات المكتوبة والصور.

نتائج هذه الدراسة تشير إلى أن اللائحة الإقليمية لا. رقم 8 لعام 2015 لم يتم تنفيذه بالشكل الأمثل. إن التعريفات المرتفعة المفروضة على كل خدمة مقدمة في المسلخ تعني أنه يتم توليد دخل جزائي صغير فقط. ويؤدي ذلك أيضاً إلى احتمال انتهاك القوانين واللوائح الأخرى مثل حظر ذبح المواشي خارج المسلخ ، وحظر ذبح المواشي المنتجة ، والتزام الحكومة بضممان المنتجات الحيوانية.

لا يمكن تصنيف معدل الجراء لهذا المسلخ العالي في المصطلحات الإسلامية على أنه مصلحة مرسله لأنه لا يفي بالمتطلبات ، أي أن المنفعة ضرورية والمنفعة عامة.

DAFTAR ISI

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)	I
HALAMAN PERSETUJUAN.....	III
PENGESAHAN SKRIPSI.....	IV
MOTTO	VI
KATA PENGANTAR.....	VII
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	X
ABSTRAK	XV
DAFTAR ISI.....	XIX
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. BATASAN MASALAH.....	8
C. RUMUSAN MASALAH	8
D. TUJUAN PENELITIAN	9
E. MANFAAT PENELITIAN	9
F. DEFINISI OPERASIONAL	10
G. SISTEMATIKA PENULISAN.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. PENELITIAN TERDAHULU.....	14
B. RETRIBUSI DAERAH DAN RUMAH POTONG HEWAN	18
C. MASLAHAH MURSALAH	26
BAB III METODE PENELITIAN	37
A. JENIS PENELITIAN	37
B. PENDEKATAN PENELITIAN	38
C. LOKASI PENELITIAN.....	38
D. SUMBER DATA.....	39
E. TEKNIK PENGUMPULAN DATA	40
F. METODE PENGOLAHAN DATA.....	41
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	44
A. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	44
B. PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 8 TAHUN 2015.....	50
C. TINJAUAN MASLAHAH MURSALAH.....	69
BAB V PENUTUP.....	80
A. KESIMPULAN.....	80

B. SARAN	81
DAFTAR PUSTAKA	83

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Daerah otonomi memiliki wewenang untuk mengatur pemerintahannya sendiri termasuk dengan membentuk peraturan daerah. Dalam perumusan peraturan daerah harus sesuai dengan keadaan, aspirasi masyarakat dan kearifan lokal yang ada di daerah itu sendiri. Dalam hal ini asas desentralisasi memberi ruang besar bagi pemerintahan daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerahnya masing-masing. Desentralisasi sendiri memiliki arti pembagian kekuasaan dalam pemerintahan negara, di mana pemerintahan pusat memberikan keleluasaan kepada daerah-daerah untuk mengatur urusan daerahnya masing-masing.¹

Salah satu bentuk penerapan asas desentralisasi ini, tercermin dalam urusan fiskal. Desentralisasi fiskal sendiri berarti penentuan sumber-sumber pemasukan bagi daerah yang dapat digali dan dimanfaatkan sendiri dengan sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing.² Kewenangan daerah itu kemudian akan diwujudkan melalui kebijakan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

¹ C.S.T. Kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta: Jala Permata, 2010), 264.

² Machfud Sidik, *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, Seminar. Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*, UGM, Yogyakarta, 13 Maret 2002.

Pada ketentuan umum Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak diartikan sebagai kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi maupun badan. Dalam Pasal 109 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, objek retribusi jasa umum diartikan sebagai pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Pendapatan daerah dari sektor pajak dan retribusi, jelas dibutuhkan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah dalam menunjang kegiatan pembangunan. Pengelolaan pendapatan daerah tersebut, didasarkan pada prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas, dengan memperhatikan potensi daerah.

Kabupaten Lamongan sebagai daerah otonomi juga menerapkan penarikan retribusi, salah satu yang menjadi objek retribusi adalah rumah potong hewan. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan. Perda tersebut mengatur secara detail penarikan retribusi rumah potong hewan. Kabupaten Lamongan sendiri tercatat memiliki 3 rumah potong hewan, diantaranya RPH Lamongan, RPH Pucuk, dan RPH Babat.

Keberadaan rumah potong hewan yang disediakan baik oleh pemerintah daerah maupun oleh swasta dimaksudkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam penyediaan pangan asal hewan yang ASUH (aman, sehat, utuh, dan halal). Hal tersebut sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Dalam hal pendanaan operasional dari rumah potong hewan, pemerintah daerah dapat mengenakan retribusi terhadap pengguna layanan rumah potong hewan. Layanan rumah potong hewan sendiri merupakan salahsatu layanan yang diberikan oleh pemerintah yang dapat dikenakan biaya retribusi.

Dalam Dalam pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan disebutkan bahwa obyek retribusi adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak termasuk layanan pemeriksaan kesehatan hewan baik sebelum maupun sesudah dipotong, yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Kemudian pada pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa subyek retribusi adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong, yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah.

Penerapan perda tersebut dimaksudkan untuk memberi kontribusi terhadap PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kabupaten Lamongan. Dalam perkembangan selanjutnya, ternyata penarikan retribusi terhadap rumah potong hewan ini tidak

berdampak signifikan terhadap peningkatan PAD. Berdasarkan Data Rekapitulasi Pemasukan Retribusi Rumah Potong Hewan tahun 2015-2019, realisasi dari pendapatan retribusi RPH ini tidak pernah memenuhi target yang ditetapkan

Data Rekapitulasi Pemasukan Retribusi Rumah Potong Hewan

NO	Tahun	Target	Realisasi	Presentase
1	2015	87.909.000	55.145.500	62,73%
2	2016	84.042.500	87.909.000	95,6%
3	2017	119.175.000	109.025.000	91,48%
4	2018	119.175.000	104.975.000	88,08%
5	2019	119.175.000	116.495.000	97,75%

Hal itupun diakui langsung oleh Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan, Sukriyah. Beliau membenarkan bahwa salah satu rumah potong hewan yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Lamongan yakni RPH Lamongan hanya menyembelih satu ekor sapi perharinya, padahal RPH tersebut berada tidak jauh di pusat kota dan diklaim memiliki fasilitas penunjang yang cukup baik untuk menunjang kegiatan pemotongan hewan.³

Kenyataan tersebut sangat disayangkan mengingat biaya yang dikeluarkan untuk membangun sekaligus biaya untuk operasional RPH yang dianggarkan selalu

³ Eko Sujarwo, "Rumah Pemotongan Hewan Pemkab Lamongan Sepi Peminat, Kenapa?," *Detik News*, 22 Mei 2018, diakses pada 20 Maret 2020, <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4032814/rumah-pemotongan-hewan-pemkab-lamongan-sepi-peminat-kenapa>

naik setiap tahunnya. Disnakkeswan beralasan kebanyakan peternak atau mereka yang hendak menyembelih hewan ternaknya memilih untuk menyembelih sendiri atau membawanya ke tukang potong hewan/jagal yang ada disekitar tempat tinggal mereka daripada menyembelih ke RPH.

Berdasarkan uraian-uraian fakta diatas maka tampak jelas bahwa tujuan dari diterapkannya Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Daerah 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan ini jauh dari target. Meski tujuan dari diterapkannya perda tersebut belum tercapai, belum ada wacana dari instansi terkait untuk melakukan penyesuaian terhadap isi perda tersebut. Besaran tarif yang dikenakan bagi setiap subyek retribusi juga menjadi polemik. Dengan biaya sebesar Rp. 50.000/ekor untuk sapi/lembu/kerbau jantan, Rp. 60.000/ekor untuk sapi/lembu/kerbau betina, Rp. 10.000 untuk kambing dan Rp. 100/ekor untuk unggas.⁴ Tarif tersebut relatif lebih tinggi dibandingkan dengan tarif retribusi yang sama di daerah lain di Jawa Timur.

Keberadaan rumah potong hewan merupakan wujud dari hadirnya pemerintah daerah dalam rangka mengupayakan tersedianya daging konsumsi yang berasal dari hewan ternak yang aman, sehat, utuh, dan halal (ASUH) untuk masyarakat. Tentunya disertai dengan urun peran dari masyarakat yakni dengan dikenakannya retribusi dalam pelayanan yang disediakan oleh rumah potong hewan. Tentunya pengenaan biaya retribusi kepada masyarakat yang menggunakan layanan retribusi rumah potong hewan ini harus disertai dengan ketentuan tidak memberatkan

⁴ Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.

masyarakat walau dengan tujuan memperoleh keuntungan yang layak dan berorientasi dengan harga pasar. Dengan demikian keberadaan dari rumah potong hewan ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat Kabupaten Lamongan, artinya kebijakan tersebut memberikan kemaslahatan bagi umat.

Sesuatu yang berkaitan dengan manfaat, kebaikan, dan kebenaran disebut dengan istilah *masalahah*. *Maslahah* diartikan sebagai segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti mendatangkan manfaat maupun menghindarkan kemudharatan atau kerusakan. Terdapat beberapa macam *masalahah*, salahsatunya jika dilihat berdasarkan segi keberadaan *masalahah*, menurut syara' terbagi menjadi 3, diantaranya:⁵

- a. *Maslahah mu'tabaroh*, yaitu kemaslahatan yang didukung oleh syara'. Yang berarti terdapat dalil khusus yang menjadikan dasar bentuk dan jenis dari kemaslahatan tersebut.
- b. *Maslahah mulghah*, yaitu kemaslahatan yang ditolak oleh syara'. Yang berarti terdapat suatu dalil yang bertentangan dengan dasar bentuk dan jenis kemaslahatan tersebut.
- c. *Maslahah mursalah*, yaitu kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung syara', dan tidak terdapat pula suatu dalil khusus yang menentang/menolak kemaslahatan tersebut.

Sebagai *masalahah* yang berada di posisi tengah, *masalahah mursalah* merupakan suatu kemaslahatan yang secara hukum tidak ada dalil syara' yang

⁵ Muksana Pasaribu, "Maslahat Dan Perkembangannya Sebagai Dasar Penetapan Hukum Islam", *Jurnal Justitia*, Vol. I, no. 04, 2016, hlm. 356.

membenarkan atau membatalkannya. *Maslahah* ini disebut kemaslahatan mutlak karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang membatalkannya. Kemaslahatan ini ditempatkan sebagai sumber hukum sekunder, membuat penetapan suatu hukum menjadi lebih luwes dan fleksibel, sehingga dapat diimplementasikan kapanpun dan dimanapun. Yang menjadi parameter dari sumber hukum ini adalah dengan melihat kemungkinan mendatangkan manfaat dan kerusakan yang akan ditimbulkan lalu ditarik kesimpulan hukum.

Dari penjelasan tersebut, retribusi rumah potong hewan jika dilaksanakan semaksimal mungkin maka akan mendatangkan kemaslahatan. Seperti yang terdapat pada konsideran dari Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 yang menyebutkan bahwa retribusi rumah potong hewan ini dimaksudkan sebagai salah satu sumber pendapatan Kabupaten Lamongan guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Selain itu keberadaan rumah potong hewan jika dimaksimalkan akan memberi kemaslahatan kepada masyarakat dengan semakin banyaknya daging konsumsi yang aman, sehat, utuh, dan halal (ASUH) yang berasal dari hewan ternak yang disembelih di rumah potong hewan.

Penyediaan layanan rumah potong hewan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan merupakan salah satu implementasi dari sebuah peraturan. Implementasi sebuah peraturan bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu peraturan jika tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan matang maka dalam pelaksanaannya akan sulit tercapai tujuan dari peraturan tersebut. Oleh karena itu agar tujuan dari suatu peraturan dapat terwujud maka tahap pelaksanaan dan tahap perumusan sebuah peraturan harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik.

Sehingga implementasinya mendatangkan manfaat kepada umat manusia dan menghindarkan kemudharatan dalam kehidupan manusia sesuai dengan prinsip *masalah mursalah*.

Sehubungan dengan paparan permasalahan di atas, peneliti menganggap perlu untuk diadakan penelitian terhadap penerapan Perda Retribusi Rumah Potong Hewan. Peneliti juga menggunakan *Maslahah mursalah* sebagai tambahan untuk meninjau pelaksanaan Perda ini dari kacamata Agama Islam. Penelitian ini menitikberatkan dampak dari perda untuk mengetahui sejauh mana pihak pemerintah daerah melaksanakan perda tersebut.

B. Batasan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang penelitian tersebut, maka yang akan dibahas penulis dalam penelitian ini hanyalah mengenai Perda Retribusi RPH di Kabupaten Lamongan terutama pada pasal yang membahas mengenai tarif retribusi dan bagaimana *masalah mursalah* meninjaunya. Hal ini bertujuan agar dalam pembahasan penelitian ini tidak jauh melebar dari substansi yang ada.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan dengan batasan masalah diatas, maka penulis selanjutnya merumuskan dua rumusan masalah penelitian, yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan?

2. Bagaimana tinjauan *Maslahah mursalah* terkait pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan dari dilakukannya penelitian ini yaitu:

1. Mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.
2. Mengetahui tinjauan *Maslahah mursalah* terkait Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberi manfaat baik dalam tataran teoritis maupun praktis seperti berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman kepada mahasiswa pada khususnya dan masyarakat luas pada umumnya, terkait pelaksanaan Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8

Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan dalam tinjauan *Maslahah mursalah*.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sekaligus gambaran kepada pihak terkait dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk dijadikan pertimbangan dalam mengambil kebijakan terkait retribusi rumah potong hewan termasuk didalamnya penentuan tarif dan pelaksanaannya di lapangan.

F. Definisi Operasional

1. Peraturan Daerah

Peraturan daerah atau perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten atau kota dengan persetujuan bersama bupati atau walikota. Peraturan daerah pada dasarnya juga disebut undang-undang daerah (dalam arti luas), dibentuk untuk dan berlaku dalam wilayah daerah otonomi yang bersangkutan.⁶

2. Retribusi

Retribusi 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.

⁶ Soenobo Wirjosoegito, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), 6.

3. Rumah Potong Hewan

Rumah Potong Hewan atau RPH adalah tempat berupa suatu bangunan atau kompleks bangunan dengan syarat-syarat tertentu yang dapat digunakan sebagai tempat untuk melakukan pemotongan hewan potong selain unggas bagi konsumsi masyarakat dan digunakan sebagai unit/sarana pelayanan kepada masyarakat dalam rangka penyediaan daging yang Aman, Sehat, Utuh, dan Halal.

4. *Maslahah mursalah*

Maslahah mursalah adalah sebagai suatu kemaslahatan yang secara hukum tidak ada dalil syara' yang menerangkan atau membatalkannya. *Maslahah* ini disebut mutlak, karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang membatalkannya. Bahwa pembentukan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia.⁷

G. Sistematika Penulisan

Agar penulisan penelitian ini terstruktur dengan baik dan pembaca dapat memahami dengan mudah isinya, maka dalam penulisannya mengacu pada sistematika yang telah ada dalam buku Panduan Penulisan Skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang Tahun 2019. Nantinya akan terdiri dari lima (5) bab yang masing-masing babnya terdiri dari beberapa sub bab. Adapun bentuknya sebagai berikut:

⁷ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih* terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib (Semarang: Dina Utama Semarang, 2014), hlm. 139.

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang, batasan masalah, definisi operasional, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika pembahasan. Pada bagian ini dimaksudkan sebagai tahap awal pengenalan dan deskripsi permasalahan. Pada bab ini peneliti memberikan gambaran secara umum mengenai penelitian untuk memberikan pola yang memudahkan untuk memahami apa maksud dari penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi sub bab kerangka teori atau landasan teori yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Terdiri dari teori-teori yang relevan dengan permasalahan penelitian serta peraturan perundang-undangan sebagai landasan teoritis untuk menganalisa permasalahan penelitian. Adapun kerangka dan landasan teori yang digunakan pada penelitian ini adalah Konsep Retribusi dan Rumah Potong Hewan, dan *Maslahah mursalah*.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini menjelaskan mengenai metode yang digunakan dalam penelitian terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, dan metode pengolahan data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Isi dari bab ini berupa hasil dari penelitian dan pembahasan berbentuk pemaparan data mengenai Perda Retribusi RPH di Kabupaten Lamongan terkait dan tinjauan *masalah mursalah*.

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir dimana isinya berupa kesimpulan yang dipaparkan oleh peneliti berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya. Peneliti juga akan memberikan saran yang sebaik-baiknya terkait apa yang telah menjadi temuan dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan salahsatu bagian penting dalam proposal penelitan termasuk skripsi yang berisi informasi tentang substansi ataupun metode-metode dalam penelitian, memiliki kesamaan baik dalam metode maupun permasalahan yang diangkat untuk menjaga keaslian karya termasuk sebagai upaya untuk menghindari plagiasi, duplikasi, dan repetisi tulisan. Selanjutnya peneliti memilih beberapa penelitian terdahulu untuk dijadikan sebagai salahsatu referensi dalam melakukan penelitian, diantaranya yaitu:

Pertama, pada skripsi karya Dian Eko Prakoso mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar dengan judul *Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makasar*. Peneliti mengkaji tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum terhadap pelanggaran aturan parkir dan untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pemerintah dalam mengatasi pelanggaran aturan parkir di Kota Makassar. Hasil yang didapat dari penelitian ini menjelaskan bahwa efektivitas Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum terhadap pelanggaran aturan parkir di kota Makassar tidak efektif. Hal tersebut terjadi karena sebagian besar masyarakat pengguna layanan parkir juga juru parkir tidak menaati perda tentang parkir yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Adapun perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Dian Eko Prakoso dengan penelitian ini, Dian mengacu pada Perda Kota Makasar No. 17 Tahun 2006. Sedangkan pada penelitian yang saya lakukan mengacu pada Perda Kab. Lamongan No. 8 Tahun 2015 dan tinjauan hukum Islam *Maslahah mursalah*. Sedangkan persamannya adalah meneliti mengenai efektif tidaknya suatu perundang-undangan dalam hal ini adalah Perda Kota Makasar No. 17 Tahun 2006 dan Perda Kab. Lamongan Tahun No. 8 Tahun 2015. Sehingga penelitian ini dapat dijadikan sebagai penelitian terdahulu pada penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti.

Kedua, pada skripsi milik Arief Try Dhana Jaya dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar dengan judul *Tinjauan Yuridis Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Retribusi Jasa Umum Terkait Pelayanan Persampahan/Kebersihan Di Kabupaten Muna*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi retribusi pelayanan persampahan/kebersihan di Kabupaten Muna, serta apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Retribusi pelayanan persampahan /kebersihan di Kabupaten Muna. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi retribusi pelayanan persampahan/kebersihan di Kabupaten Muna belum efektif.

Adapun perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Arief Try Dhana Jaya dengan penelitian ini, Arief Try Dhana Jaya mengacu pada Perda Kab. Muna No. 6 Tahun 2013. Sedangkan dalam penelitian yang peneliti lakukan mengacu pada Perda Kab. Lamongan No. 8 Tahun 2015 dan tinjauan hukum Islam *Maslahah mursalah*. Persamaan yang ada pada penelitian ini adalah substansi perda yang dibahas sama-sama berisi tentang retribusi daerah yakni retribusi jasa umum Kab.

Muna dan retribusi rumah potong hewan Kab. Lamongan. Sehingga penelitian ini dapat dijadikan sebagai penelitian terdahulu pada penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti.

Ketiga, pada skripsi milik Rully Noor Oktaviana mahasiswa Fakultas Ilmu Pendidikan dan Pengetahuan Universitas Indraprasta Jakarta dengan judul *Analisis Pendapatan Asli Daerah (Dari Sektor Retribusi) pada Dinas Perhubungan di Kabupaten Ciamis*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa Pendapatan Asli Daerah dari sektor retribusi pada Dinas Perhubungan Kabupaten Ciamis sudah berjalan sesuai aturan (Perda) yang berlaku atau belum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa retribusi pada Dinas Perhubungan Kabupaten Ciamis memiliki masalah yang signifikan terbukti dari hasil data yang diperoleh.

Adapun perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Rully Noor Oktaviana dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan lebih menitikberatkan pada pendapatan asli daerah sedangkan yang penulis lakukan lebih fokus pada dasar hukum pemberlakuan retribusi ditambah dengan tinjauan hukum Islam *Maslahah mursalah*. Persamaan yang ada pada penelitian ini adalah substansi perda yang dibahas sama-sama berisi tentang retribusi daerah yakni retribusi pada Dinas Perhubungan Kab. Ciamus dan retribusi pada Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kab. Lamongan. Sehingga penelitian ini dapat dijadikan sebagai penelitian terdahulu pada penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti.

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan

1.	Dian Eko Prakoso	Efektifitas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makasar	Meneliti mengenai efektifitas peraturan daerah	Teknik pengambilan data dan sumber data
2.	Arief Try Dhana Jaya	Tinjauan Yuridis Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Retribusi Jasa Umum Terkait Pelayanan Persampahan/Kebersihan di Kabupaten Muna	Mengkaji tentang kebijakan retribusi	Penggunaan tinjauan <i>masalah</i> <i>mursalah</i>
3.	Rully Noor Oktaviana	Analisis Pendapatan Asli Daerah (Dari Sektor Retribusi) pada Dinas Perhubungan di Kabupaten Ciamis	Mengkaji kebijakan retribusi dan analisisnya terhadap pendapatan asli daerah	Penggunaan tinjauan masalah <i>murshalah</i>

B. Retribusi Daerah dan Rumah Potong Hewan

1. Konsep Retribusi

Retribusi merupakan pembayaran wajib dari penduduk negara karena adanya jasa/layanan yang diberikan oleh negara kepada penduduknya. Dengan demikian hanya yang menikmati langsung jasa/layanan tersebutlah yang diwajibkan membayar retribusi. Pengertian Retribusi secara umum adalah pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara.⁸ Dalam regulasi yang berlaku sekarang, hanya pemerintah daerah yang dapat memungut retribusi. Jadi setiap retribusi yang dipungut di Indonesia dewasa ini adalah retribusi daerah.

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian layanan atau izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Penarikan retribusi ini didasarkan pada peraturan yang berlaku, yakni dalam peraturan daerah dan untuk pelaksanaannya dapat dipaksa. Maksudnya barang siapa yang ingin menggunakan/mendapat jasa atau izin tertentu dari pemerintah maka ia wajib melakukan pembayaran, pembayaran inilah yang nantinya disebut sebagai retribusi.

Di lingkungan pemerintah daerah retribusi merupakan salahsatu instrumen dalam pemasukan PAD (pendapatan asli daerah) yang nantinya juga

⁸ Rochmat Soemitro, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, (Jakarta: Eresco, 1979), 17.

digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pasal 1 angka 64 Undang-undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyatakan bahwa 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 pribadi/badan.⁹

Objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang diberikan oleh pemerintah. Berdasarkan pasal 109 Undang-undang No. 28 Tahun 2009 objek retribusi didefinisikan sebagai pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan tertentu.¹⁰ Tidak semua layanan atau jasa yang disediakan oleh pemerintah dapat dipungut retribusinya, hanya beberapa jenis retribusi yang menurut pertimbangan sosial ekonomi yang dapat untuk dijadikan sebagai objek retribusi.

Penggolongan jenis retribusi ini bertujuan untuk memudahkan pembuat kebijakan dalam menetapkan biaya/tarif retribusi yang ditentukan. Penetapan jenis retribusi menjadi tiga golongan ini juga dimaksudkan untuk terciptanya ketertiban dalam pelaksanaannya, sehingga memberikan kepastian kepada masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Adapun tiga golongan objek retribusi tersebut terdiri dari:

⁹ Pasal 1 angka 64 Undang-undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

¹⁰ Pasal 109, *ibid.*

- a. Objek Retribusi Jasa Umum, yaitu pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan. Diantaranya yaitu pelayanan kesehatan, kebersihan, administrasi kependudukan, pendidikan dll.
- b. Objek Retribusi Jasa Usaha, merupakan pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi: pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Diantaranya yaitu retribusi terminal, retribusi tempat rekreasi dan olahraga, retribusi rumah potong hewan, dll.
- c. Objek Retribusi Jasa, merupakan pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Diantaranya yaitu retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin trayek, retribusi izin gangguan, dll.

Golongan atau jenis-jenis retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perizinan tertentu ditetapkan dengan peraturan pemerintah berdasarkan kriteria tertentu. Sesuai dengan Pasal 150 huruf a UU PDRD, retribusi jasa umum ditentukan berdasarkan kriteria berikut:

- a. Retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu;
- b. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
- c. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;
- d. Jasa tersebut hanya diberikan kepada orang pribadi atau badan yang membayar retribusi dengan memberikan keringanan bagi masyarakat yang tidak mampu;
- e. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;
- f. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial; dan
- g. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

Retribusi yang saat ini dipungut di Indonesia memiliki beberapa ciri yang melekat sebagai berikut:

- a. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah.
- b. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.

- c. Pihak yang membayar retribusi mendapat kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukan.
- d. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
- e. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.¹¹

Dalam pasal 127 pada undang-undang yang sama, menyebut bahwa yang termasuk jenis retribusi jasa usaha adalah:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c. Retribusi Tempat Pelelangan;
- d. Retribusi Terminal;
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;

¹¹ Marihot P. Siahaan. *Pajak Daerah & Retribusi Daerah*. (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2008), 7.

- j. Retribusi Penyeberangan di Air; dan
- k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.¹²

2. Rumah Potong Hewan

Kementerian Pertanian dalam SK MENTERI PERTANIAN NO.555/KPts/TN.240/9/1986 mendefinisikan rumah potong hewan sebagai tempat berupa suatu bangunan atau kompleks bangunan dengan syarat tertentu yang dapat digunakan sebagai tempat untuk melakukan pemotongan hewan potong selain unggas bagi konsumsi masyarakat umum dan digunakan sebagai unit/sarana pelayanan kepada masyarakat dalam penyediaan daging sehat RPH merupakan tempat yang ditunjuk dan diakui oleh pemerintah daerah untuk memantau dan memastikan proses pemotongan hewan/ternak telah sesuai dengan prosedur dan memenuhi ASUH (Aman, Sehat, Utuh, dan Halal) dengan memperhatikan kesejahteraan hewan. Hal tersebut harus dilakukan oleh RPH sebelum daging digunakan untuk konsumsi masyarakat.

RPH harus memenuhi syarat-syarat yang telah dijelaskan oleh pemerintah melalui Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 13/Permentan/Ot.140/1/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan Unit Penanganan Daging, hal itu secara rinci dijelaskan dalam pasal 5, 6, 7, 8, dan 9.

Pasal 5

¹² Pasal 127 Undang-undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

- (1) Untuk mendirikan rumah potong wajib memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis.
- (2) Persyaratan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan peraturan perundangan.
- (3) Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Lokasi;
 - b. Sarana pendukung;
 - c. Konstruksi dasar dan disain bangunan;
 - d. Peralatan.

Pasal 6

- (1) Lokasi Rumah Pemotongan Hewan harus sesuai dengan dengan Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) dan Rencana Detil Tata Ruang Daerah (RDTRD) atau daerah yang diperuntukkan sebagai area agribisnis.
- (2) Lokasi Rumah Pemotongan Hewan harus memenuhi persyaratan paling kurang sebagai berikut:
 - a. Tidak berada di daerah rawan banjir, tercemar asap, bau, debu dan kontaminan lainnya;
 - b. Tidak menimbulkan gangguan dan pencemaran lingkungan;
 - c. Letaknya lebih rendah dari pemukiman;
 - d. Mempunyai akses air bersih yang cukup untuk pelaksanaan pemotongan hewan dan kegiatan pembersihan serta desinfeksi;
 - e. Tidak berada dekat industri logam dan kimia;
 - f. Mempunyai lahan yang cukup untuk pengembangan rumah ph;
 - g. Terpisah secara fisik dari lokasi kompleks rph babi atau dibatasi dengan pagar tembok dengan tinggi minimal 3 (tiga) meter untuk mencegah lalu lintas orang, alat dan produk antar rumah potong.

Pasal 7

RPH harus dilengkapi dengan sarana/prasarana pendukung paling kurang meliputi:

- a. Akses jalan yang baik menuju Rumah Potong Hewan yang dapat dilalui kendaraan pengangkut hewan potong dan kendaraan daging;
- b. Sumber air yang memenuhi persyaratan baku mutu air bersih dalam jumlah cukup, paling kurang 1.000 liter/ekor/hari;
- c. Sumber tenaga listrik yang cukup dan tersedia terus menerus;
- d. Fasilitas penanganan limbah padat dan cair. Persyaratan Tata Letak, Disain, dan Konstruksi

Pasal 8

- (1) Kompleks Rumah Pemotongan Hewan harus dipagar, dan harus memiliki pintu yang terpisah untuk masuknya hewan potong dengan keluarnya karkas, dan daging

- (2) *Bangunan dan tata letak dalam kompleks Rumah Pemotongan Hewan paling kurang meliputi:*
 - a. *Bangunan utama;*
 - b. *Area penurunan hewan (unloading) sapi dan kandang penampungan/kandang istirahat hewan;*
 - c. *Kandang penampungan khusus ternak ruminansia betina produktif;*
 - d. *Kandang isolasi;*
 - e. *Ruang pelayuan berpendingin (chilling room);*
 - f. *Area pemuatan (loading) karkas/daging;*
 - g. *Kantor administrasi dan kantor dokter hewan;*
 - h. *Kantin dan mushola;*
 - i. *Ruang istirahat karyawan dan tempat penyimpanan barang pribadi (locker)/ruang ganti pakaian;*
 - j. *Kamar mandi dan wc;*
 - k. *Fasilitas pemusnahan bangkai dan/atau produk yang tidak dapat dimanfaatkan;*
 - l. *Sarana penanganan limbah;*
 - m. *Rumah jaga.*
- (3) *Dalam kompleks Rumah Potong Hewan yang menghasilkan produk akhir daging segar dingin (chilled) atau beku (frozen) harus dilengkapi dengan:*
 - a. *Ruang pelepasan daging (deboning room) dan pemotongan daging (cutting room);*
 - b. *Ruang pengemasan daging (wrapping and packing);*
 - c. *Fasilitas chiller;*
 - d. *Fasilitas freezer dan blast freezer;*
 - e. *Gudang dingin (cold storage).*
- (4) *Rumah Pemotongan Hewan berorientasi ekspor dilengkapi dengan laboratorium sederhana.*

Pasal 9

- (1) *Bangunan utama Rumah Pemotongan Hewan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a harus memiliki daerah kotor yang terpisah secara fisik dari daerah bersih.*
- (2) *Daerah kotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
 - a. *Area pemingsanan atau perebahan hewan, area pemotongan dan area pengeluaran darah;*
 - b. *Area penyelesaian proses penyembelihan (pemisahan kepala, keempat kaki sampai metatarsus dan metakarpus, pengulitan, pengeluaran isi dada dan isi perut);*
 - c. *Ruang untuk kepala dan kaki;*
 - d. *Ruang untuk kulit; dan*
 - e. *Pengeluaran (loading) jeroan.*
- (3) *Daerah bersih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi area untuk:*
 - a. *Pemeriksaan post-mortem;*

- b. *Penimbangan karkas;*
- c. *Pengeluaran (loading) karkas/daging.*

C. Masalah mursalah

Kata *masalah mursalah* merupakan bentuk dari *masalah*. Yang berasal dari kata *shalaha* dengan penambahan “*alif*” di awal yang berarti baik lawan kata dari buruk atau rusak. Mashdar dengan arti kata *shalah*, yaitu manfaat atau terlepas daripadanya kerusakan.¹³ *Maslahah mursalah* atau yang juga biasa disebut *istishlah*, yaitu apa yang dipandang baik oleh akal dan tidak ada dalil syara’ yang menolaknya.¹⁴

Al Maslahah al Mursalah artinya mutlak (umum), menurut istilah ulama ushul adalah kemaslahatan yang oleh syar’i tidak terdapat hukum untuk mewujudkannya, tidak ada dalil syara’ yang menunjukkan dianggap atau tidaknya kemaslahatan tersebut. Disebut mutlak (umum) karena tidak dibatasi oleh bukti dianggap atau bukti disia-siakan.¹⁵ Kemaslahatan yang diharuskan karena kondisi dan hal-hal baru setelah tidak ada wahyu sedangkan syar’i tidak menerapkan dalam suatu hukum dan tidak ada dalil syari’ tentang dianggap atau tidaknya kemaslahatan itu, maka itulah yang disebut sebagai sifat yang universal atau dalam istilah lain disebut *al Maslahah al Mursalah*. Seperti halnya kemaslahatan yang menuntut perjanjian jual-beli yang tidak tertulis tidak mampu memindahkan hak kepemilikan. Itu merupakan contoh kemaslahatan yang oleh syar’i belum ditetapkan hukumnya dan tidak ada pula dalil tentang dianggap atau tidaknya kemaslahatan itu.

¹³ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*. (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), 345.

¹⁴ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, 354.

¹⁵ Abdul Wahab Khallaf. *Ilmu Ushul Fiqh*. (Jakarta: Pustaka Amani, 2013), 110.

Berdasarkan pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa *masalah mursalah* adalah suatu tindakan yang memberikan manfaat yang dimana tidak ada *nash* (dalil) yang mendukungnya maupun menolaknya. Adapun landasan hukum *masalah mursalah* terdapat pada Al-Qur'an diantaranya surah al-Baqarah ayat 185, surah Yunus ayat 57, surah Yunus ayat 58, surah al-Anbiya' ayat 107.¹⁶

... . يُرِيدُ اللَّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلَا يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ

“... Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu.”¹⁷

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَ تَكْوِينُ مَوْعِظَةٍ مِنْ رَبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِمَا فِي الصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحْمَةٌ لِلِّ

“Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepada kalian pelajaran dari Tuhan kalian dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman.”¹⁸

قُلْ بِفَضْلِ اللَّهِ وَبِرَحْمَتِهِ فَبَدَلِكْ فَلْيَفْرَحُوا هُوَ خَيْرٌ مِمَّا يَجْمَعُونَ

”Katakanlah, Dengan karunia Allah dan rahmatnya, hendaklah dengan itu mereka bergembira. Karunia Allah dan rahmat-Nya itu adalah lebih baik dari apa yang mereka kumpulkan.”¹⁹

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

“Dan Kami tidak mengutus engkau (Muhammad) melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi seluruh alam.”²⁰

¹⁶ Amin Farid, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*. (Semarang: Walisongo Press, 2008), 20.

¹⁷ Tim Penerjemah, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang: CV. Toha Putra, 1989), 41.

¹⁸ Tim Penerjemah, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, 307.

¹⁹ Tim Penerjemah, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, 308.

²⁰ Tim Penerjemah, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, 531

Dilihat dari segi kualitas sebagai *hujjah* atau kekuatannya dalam menetapkan hukum, menurut Abu Ishak al-Syathibi *masalahah* dibagi menjadi tiga macam:

1. *Maslahah dharuriyah*, merupakan kemaslahatan yang sangat dibutuhkan oleh kehidupan manusia, yakni memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Kelima kemaslahatan ini disebut dengan *masalahah al-khamsah*. *Maslahah* tersebut merupakan yang paling bagi kehidupan manusia sehingga wajib ada karena menyangkut aspek agama dan akidah demi ketentraman kehidupan dunia dan akhirat.
2. *Maslahah al-hajiyah*, kemaslahatan yang dibutuhkan untuk memaksimalkan kemaslahatan pokok (*masalahah al-khamsah*) yaitu berupa keringanan untuk mempertahankan kebutuhan dasar manusia (*masalahah al-khamsah*). Apabila kemaslahatan ini dihilangkan akan menimbulkan kesulitan bagi kehidupan manusia namun tidak sampai menimbulkan kepunahan kehidupan manusia.
3. *Maslahah al-tahsiniyyah*, kemaslahatan yang sifatnya sebagai pelengkap berupa keleluasaan dan kebebasan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya (*masalahah al-hajiyah*). Jika masalahah ini dihilangkan akan mengurangi keindahan dan kenikmatan kehidupan manusia namun tidak sampai menimbulkan ke-*madharat*-an.

Tidak semua *masalahah* dapat digunakan sebagai *hujjah*, terdapat beberapa kriteria yang dapat menjadikan suatu *masalahah* dapat digunakan sebagai *hujjah*.

Berikut ini merupakan kriteria *maslahah* yang dapat dijadikan hujjah menurut beberapa ulama:

1. Al-Ghazali

- a. *Maslahah* itu sejalan dengan tindakan syara’;
- b. *Maslahah* itu tidak bertentangan dengan nash syara’;
- c. *Maslahah* itu termasuk dalam kategori *maslahah dharuriyah*, baik yang menyangkut kemaslahatan perorangan maupun banyak orang.²¹

2. Yusuf Hamid dalam kitabnya *al-Maqashid* yang dikutip oleh Amir Syarifudin

- a. Yang menjadi sandaran dari *mashlahah* itu selalu petunjuk syara’, bukan semata akal manusia, karena manusia itu tidak sempurna dan bersifat subjektif, selalu dibatasi waktu dan tempat, serta terpengaruh lingkungan dan dorongan hawa nafsu;
- b. *Mashlahah* dalam pandangan syara’ tidak terbatas untuk kepentingan dunia saja tetapi juga untuk kepentingan akhirat.
- c. *Mashlahah* dalam dalam artian hukum tidak hanya terbatas pada rasa enak dan tidak enak oleh fisik jasmani saja, tetapi juga enak dan tidak enak dalam artian mental-spiritual atau secara rohani.²²

Maslahah jika dilihat dari segi keberadaannya, menurut syara’ terbagi menjadi 3 yaitu:

²¹ Abu Hamid Al-Ghazali, *al-Musthafa min ‘Ilmi al-Ushul*. (Dar al Kutub al-‘Ilmiyah, 1980), h .139.

²² Amir Syarifuddin *Ushul Fiqh*, 326.

1. *Maslahah mu'tabarah*, yaitu kemaslahatan yang terdapat dalil syara' yang mendukungnya. Maksudnya ada dalil khusus yang menjadikan dasar jenis dan bentuk kemaslahatan tersebut.²³
2. *Maslahah mulghah*, yaitu kemaslahatan yang terdapat dalil syara' yang menolaknya karena bertentangan dengan ketentuan syara'
3. *Maslahah mursalah*, yaitu kemaslahatan yang tidak terdapat dalil syara' yang mendukungnya dan tidak pula dibatalkan/ditolak syara' melalui dalil yang rinci.

Maslahah mursalah menurut istilah terdiri dari dua kata, yaitu *maslahah* dan *mursalah*. Kata *maslahah* menurut bahasa berarti manfaat, dan kata *mursalah* berarti lepas.²⁴ *Maslahah mursalah* adalah kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung oleh syara dan tidak pula dibatalkan/ditolak syara melalui dalil yang rinci. Ulama ushul fiqh mendefinisikan *malahah mursalah* dalam rumusan yang sama tapi dalam bentuk yang berbeda-beda, namun tetap memiliki kesamaan dan kedekatan pengertiannya.²⁵

Abdul Wahhab Khallaf misalnya, mengatakan bahwa *maslahah mursalah* adalah sebagai suatu kemaslahatan yang secara hukum tidak ada dalil syara' yang menerangkan atau membatalkannya. *Maslahah* ini disebut mutlak, karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang membatalkannya. Bahwa pembentukan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia.

²³ Muksana Pasaribu, "Maslahat Dan Perkembangannya Sebagai Dasar Penetapan Hukum Islam", *Jurnal Justitia*, Vol. I, no. 04 (2014): 356

²⁴ Satria Effendi M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 148

²⁵ Asriaty, "Penerapan Mashlahah Mursalah Dalam Isu-isu Kontemporer", *Jurnal Madania*, Vol. XIX, No. 1, Juni 2015, hlm. 122

Adapun sebuah kemaslahatan ini muncul karena tuntutan lingkungan dan kenyataan-kenyataan baru yang datang setelah terhentinya wahyu, sedangkan syara' belum mensyariatkan suatu hukum, dan tidak ada dalil syara' yang mengakui atau membatalkannya, maka ini disebut dengan *munasib mursal*, dengan kata lain disebut *masalah mursalah*.²⁶ Sedangkan Asy-Syathibi mengatakan bahwa *masalah mursalah* adalah masalah itu (*masalah* yang tidak ditunjuk oleh dalil khusus yang membenarkan atau membatalkan) sejalan dengan tindakan syara'. Artinya, pada masalah tadi ada jenis yang diakui oleh syara' secara umum tanpa adanya dalil tertentu. Itulah yang disebut dengan *al-istidlal al-mursal* yang dinamakan juga *masalah mursalah*. Husein Hamid Hasan mendefinisikan *masalah mursalah* adalah *masalah* yang tercakup dalam dalil syara' yang diambil/dipahami lewat penelitian dari berbagai *nash* syara'. Said Ramadhan Al-Buthi mendefinisikan *masalah mursalah* ialah setiap manfaat yang tercakup kedalam tujuan syara' tanpa ada dalil yang membenarkan atau membatalkan.²⁷

Dari berbagai uraian yang disampaikan ulama ahli fikih diatas dapat disimpulkan bahwa *masalah mursalah* adalah suatu kemaslahatan untuk menetapkan hukum baru yang belum ada konfirmasinya di dalam sumber hukum islam, yaitu al-Quran dan Sunah, baik diterima maupun ditolak. *Masalah mursalah* adalah kemaslahatan yang tidak ada ketegasan untuk memakainya atau menolaknya. Oleh karena itu, masalah ini juga dinamakan mutlak karena tidak dibatasi dengan dalil pengakuan atau dalil pembatalan. *Masalah mursalah*

²⁶ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih* terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib (Semarang: Dina Utama Semarang, 2014), hlm. 139

²⁷ Asriaty, "Penerapan Mashlahah Mursalah", 122.

merupakan kemaslahatan yang tidak didukung oleh dalil syara atau nas yang rinci, tetapi didukung oleh sekumpulan makna *nash*.²⁸

Maslahah mursalah sebagai metode hukum yang mempertimbangkan suatu kemanfaatan yang diterima secara umum dan tidak terbatas pada kepentingan kelompok-kelompok tertentu, namun tetap terikat pada prinsip syariat yang mendasar. Syariat sendiri merupakan petunjuk bagi umat untuk memberi kemanfaatan dan mencegah kemudharatan (kerusakan).

Untuk memberi batasan-batasan agar tidak melenceng dari prinsip syariat, *maslahah mursalah* sebagai landasan hukum islam harus mempunyai dua aspek penting, yaitu aspek pertama *maslahah mursalah* harus sesuai dan tunduk dengan apa yang terkandung dalam nash (al-Qur'an dan hadits) baik secara tekstual maupun kontekstual. Aspek kedua yakni harus mempertimbangkan dengan perkembangan zaman dimana kebutuhan manusia akan selalu berubah-ubah. Kedua aspek tersebut harus menjadi pertimbangan dalam pembentukan hukum islam, karena bila dua aspek di atas tidak diberlakukan secara seimbang maka hasil istinbat hukumnya akan menjadi sangat subjektif dan terlalu mengikuti hawa nafsu mereka yang menetapkan hukum. Sehingga sangat diperlukan adanya syarat atau standar yang dapat dipakai dalam menggunakan *maslahah mursalah* baik secara metodologi maupun pengaplikasiannya.

²⁸ Inna Nur Hasanah, "Pantangan Menikah Dibulan Suro Prespektif *Maslahah mursalah* (Studi Kasus Di Desa Batur Kecamatan Getasan Kabupaten Semarang)", *Skripsi* (Salatiga: Fakultas Syaria'ah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Salatiga, 2019, 47.

Dalam beristinbat menggunakan *masalah mursalah* perlu ada standarisasi yang jelas, karena bila tidak terdapat batasan-batasan yang ketat dikhawatirkan akan tumbul usatu produk hukum yang bertentangan dengan tujuan pembentukan hukum islam itu sendiri. Kemaslahatan bagi manusia sendiri bersifat relatif dan temporal. Sesuatu yang dipandang masalah oleh seseorang atau kelompok tertentu, belum tentu juga dipandang masalah bagi orang atau kelompok lain. Begitu pula sesuatu yang dipandang masalah oleh kelompok masyarakat sekarang, belum tentu dipandang sebagai masalah oleh kelompok masyarakat yang sama di masa mendatang. Oleh sebab itu perlu kriteria-kriteria tertentu dalam memverivikasi mana yang dipandang masalah dan mana yang tidak. Hal ini dilakukan dengan penuh kecermatan dan kehati-hatian, guna menghindarkan pengaruh manusia yang hanya berdasarkan hawa nafsu dan kepentingannya dalam mempertimbangkan suatu kemaslahatan.²⁹

Abdul Wahhab Khallaf menerima *masalah mursalah* sebagai dalil hukum untuk merespon perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat serta lingkungannya. Syarat-syarat agar *masalah mursalah* dapat dijadikan hujjah dalam pembentukan suatu hukum menurut Abdul Wahhab Khallaf dirangkum sebagai berikut, yaitu:

1. Kemaslahatan itu harus hakiki dan tidak boleh didasarkan pada prediksi.

Dalam mengambil kemaslahatan tersebut harus mempertimbangkan kemudharatan yang akan ditimbuulkannya. Jika mengabaikan

²⁹ Mohammad Rusfi, "Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum", Jurnal Al-Adalah, Vol. XII, no. 1, (2014), 68

kemudharatan yang ditimbulkan berarti kemaslahatan tersebut diambil hanya atas dasar dugaan atau sebatas prediksi

2. Kemaslahatan itu harus berlaku universal atau dapat dirasakan oleh semua lapisan masyarakat dan bukan untuk perorangan atau kelompok tertentu saja. Kemaslahatan tersebut diambil untuk kepentingan mayoritas umat dan untuk menghindarkan mayoritas umat dari kesulitan atau kemudharatan.
3. Pelembagaan hukum atas dasar kemaslahatan (*maslahah mursalah*) tidak boleh bertentangan dengan tata hukum dan dasar-dasar ketetapan dalam nash (al-Quran dan Hadits) dan Ijma'.³⁰

Al-Ghazali yang merupakan tokoh pembaharu islam berpandangan bahwa *maslahah mursalah* dapat menyelesaikan persoalan hukum islam yang dihadapi masyarakat. Sebab dalam kondisi saat ini banyak bermunculan masalah-masalah baru yang perlu untuk dicarikan solusi penyelesaiannya, umat akan mengalami kesulitan apabila mengikuti pandangan yang tidak membenarkan *maslahah mursalah* sebagai dalil untuk mengambil pertimbangan dalam menetapkan hukum islam. Al-Ghazali sendiri menyebutkan bahwa *maslahah mursalah* dapat dijadikan dalil dalam istinbat hukum apabila memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu:

1. Kemaslahatan tersebut termasuk dalam tingkatan atau kategori kebutuhan pokok (dharuriyah). Artinya untuk menetapkan suatu *maslahah* tingkatannya harus diperhatikan, apakah akan menghancurkan atau

³⁰ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih* terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib (Semarang: Dina Utama Semarang, 2014), hlm. 146

merusak lima unsur pokok agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta (*qawaid al-khamsah*) atau tidak.

2. Kemaslahatan tersebut harus bersifat pasti dan tidak boleh disandarkan pada dugaan semata. Artinya kemaslahatan tersebut harus diyakini bahwa itu benar-benar mengandung manfaat.
3. Kemaslahatan tersebut harus sejalan dengan intensi legislasi hukum Islam (*maqasid al-syariah*)³¹

Ulama-ulama dari kalangan Malikiyah dan Hanabilah juga memiliki pandangan tersendiri mengenai syarat-syarat diterimanya *masalah mursalah* sebagai istinbat dalam pembentukan hukum. Menurut mereka *masalah mursalah* merupakan induksi dari logika sekumpulan *nash*, bukan yang rinci seperti yang berlaku dalam qiyas. Syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk bisa menjadikan *masalah mursalah* sebagai hujah menurut ulama-ulama kalangan Malikiyah dan Hanabilah adalah sebagai berikut

1. Kemaslahatan tersebut sejalan dengan tujuan syara' dan termasuk kemaslahatan yang didukung oleh *nash* secara umum
2. Kemaslahatan tersebut bersifat rasional dan pasti, bukan sebuah perkiraan sehingga hukum yang ditetapkan dengan *masalah mursalah* itu benar-benar memberi manfaat dan menghindarkan dari kemudharatan
3. Kemaslahatan tersebut menyangkut kepentingan umum bukan kepentingan pribadi maupun suatu golongan.

³¹ Ahmad Munif Suratmaputra, "Reorientasi Pemikiran Al-Ghazali Tentang *Maslahah mursalah* Dengan Pembaruan Hukum Islam", *Jurnal Misykat*, Vol. III, no. 02, (2018): 57

Persyaratan atau kriteria yang dikemukakan oleh para ulama tersebut membuktikan bahwa para ulama yang menerima dan menerapkan *masalah mursalah* sebagai dalil istinbat hukum sangat berhati-hati dalam mengimplementasikannya dalam tataran praktis. Sikap kehati-hatian ini dibuktikan dengan memberikan kriteria-kriteria yang ketat terhadap kemaslahatan yang dapat diterima sebagai basis dan landasan teoritisnya.³²

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa *masalah mursalah* dapat dijadikan sebagai landasan hukum serta dapat diaplikasikan dalam tindakan sehari-hari bila telah memenuhi syarat-syarat seperti yang dijelaskan diatas, diantaranya masalah tersebut merupakan kemaslahatan yang nyata, tidak berupa prediksi atau prasangka semata, kemaslahatan tersebut bersifat mendatangkan manfaat dan menolak datangnya kemudharatan, serta masalah tersebut mengandung manfaat yang dapat dirasakan secara universal oleh masyarakat dan tidak melenceng dari tujuan-tujuan yang terkandung dalam nash (al-Qur'an dan hadits).

³² Rusfi, "Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum", 68-69

BAB III

METODE PENELITIAN

Untuk mendapatkan hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah atas pertanyaan yang telah disajikan pada bab sebelumnya, maka diperlukan suatu metode penelitian yang akan digunakan. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian empiris, yaitu metode penelitian yang dilakukan guna mendapatkan data primer dan menemukan kebenaran berdasarkan apa saja yang terjadi di lapangan.³³ Hal ini dikarenakan penelitian ini lebih menekankan pada data lapangan sebagai objek yang diteliti yakni tentang efektivitas Peraturan Daerah. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian yang dilakukan dengan cara turun langsung ke lapangan untuk mengumpulkan informasi yang kiranya dibutuhkan dan menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai sumber data utama yakni Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan. Penelitian yuridis empiris digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.³⁴

³³ S. Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), 113.

³⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), 43.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian yuridis sosiologis. Yakni mengkaji permasalahan dengan aspek yuridis dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan. Sedangkan pendekatan sosiologis artinya melakukan penelitian terhadap keadaan nyata dengan menggunakan bahan data sekunder sebagai data awalnya yang selanjutnya diteruskan dengan data primer atau data lapangan.³⁵

Secara garis besar pendekatan yuridis sosiologis dilakukan dengan mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata. Tujuan dari pendekatan yuridis sosiologis ini adalah mengungkapkan fakta di lapangan.³⁶ Pendekatan ini menekankan pada tujuan untuk mendapatkan gambaran hukum empiris dengan cara meneliti langsung ke objek penelitian.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di beberapa lokasi, lokasi yang dipilih saling memiliki keterkaitan dengan data yang akan diambil oleh peneliti. Penelitian ini melibatkan beberapa instansi yang berkaitan RPH dan PAD. Kabupaten Lamongan sendiri

³⁵ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 133.

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Ilmiah* (Jakarta: UI Pres, 1986), 52.

memiliki Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan yang membawahi RPH dan Badan Pendapatan Daerah yang mengelola PAD.

Alasan pemilihan lokasi penelitian dalam hal ini RPH Lamongan karena RPH ini merupakan RPH yang memiliki kapasitas penyembelihan yang paling tinggi diantara RPH yang lain. Selain itu RPH Lamongan juga berada di pusat kota Lamongan sehingga memiliki fasilitas yang canggih. Namun keunggulan tersebut tidak berbanding lurus dengan jumlah penyembelihan yang seperti diharapkan.

D. Sumber Data

1. Data Primer

Data primer yaitu data utama yang didapatkan langsung dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti berupa catatan tulisan dari hasil wawancara serta dokumentasi. Adapun wawancara dilakukan di beberapa lokasi yakni Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan, Rumah Potong Hewan, dan beberapa peternak di Kabupaten Lamongan dengan rincian sebagai berikut:

No.	Nama	Jabatan/Status
1.	Drh. Sumarsono	Plt. Kepala UPT Rumah Potong Hewan
2.	Drh. Asnah	Kasi Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Obat Hewan
3.	Bpk. Karim	Petugas rumah potong hewan
4.	Bpk. Ari Yudhi Pratama	Jagal Sapi di Kec. Kedungpring
5.	Bpk. Adib	Peternak Sapi di Kec. Tikung
6.	Bpk. Suwito	Peternak Sapi di Kec. Brondong

6.	Bpk. Kacung	Peternak Sapi di Kec. Pucuk
----	-------------	-----------------------------

Narasumber diatas merupakan narasumber yang sesuai dengan pembahasan dalam penelitian ini, yang nantinya hasil dari wawancara dengan mereka akan digunakan sebagai data dalam penelitian ini.

2. Data Sekunder

Data ini didapat melalui proses analisis berbagai referensi peraturan perundang-undangan, teori hukum, sumber-sumber karya ilmiah, serta referensi lainnya yang berkaitan dan saling berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas yaitu efektivitas retribusi rumah potong hewan diantaranya adalah:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 Tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan
3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

E. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka dengan seseorang (pewawancara) mengajukan beberapa pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya guna memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden.³⁷ Dalam penentuan narasumber untuk wawancara, peneliti menggunakan teknik *Purposive sampling* dimana narasumber dipilih dari sampel dengan kriteria-kriteria tertentu.

2. Dokumentasi

Teknik dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang berbentuk data tertulis atau gambar. Sumber tertulis atau gambar dapat berupa dokumen resmi, arsip, buku, dokumen pribadi, dan foto terkait permasalahan penelitian.³⁸

F. Metode pengolahan data

Dalam penelitian ini, data dan informasi yang telah terkumpul selanjutnya akan dilakukan pemeriksaan data (*editing*), tahap selanjutnya adalah sesuai dengan metode yang digunakan pada penelitian ini, maka teknik analisis data yang digunakan adalah analisis klasifikasi (*classifying*), verifikasi (*verifying*), analisis (*analyzing*) dan penarikan kesimpulan (*conculding*).³⁹

1. Pemeriksaan Data (*Editing*)

³⁷ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, 82.

³⁸ Sudarto, *Metodologi Penelitian Filsafat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), 71.

³⁹ Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, *Pedoman Penulisan Skripsi 2019*, (Malang: UIN Press, 2019), 21.

Menerangkan, memilah hal-hal pokok dan fokus kepada hal-hal penting yang sesuai dengan rumusan masalah. Dalam teknik ini, peneliti akan mengecek kelengkapan serta keakuratan data yang didapatkan dari narasumber utama, yaitu Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan.

Data yang telah diperoleh pada penelitian ini diperiksa kembali, kelengkapan, kejelasan maksud, dan korelasinya dengan objek penelitian untuk mengetahui jawaban bagaimana pelaksanaan pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan dan tinjauannya menurut *masalah mursalah*.

2. Klasifikasi (Classifying)

Setelah memperoleh data dari berbagai sumber, peneliti kemudian mengklasifikasikan dan melakukan pengecekan ulang agar data yang diperoleh terbukti valid. Klasifikasi ini bertujuan untuk memilah data yang diperoleh sebelumnya. Seluruh data yang terkumpul baik dari hasil wawancara maupun data-data lain akan dibaca dan dipahami agar data yang dihasilkan sesuai dengan objek penelitian.

3. Verifikasi (*Verifying*)

Merupakan langkah lanjutan yang dilakukan oleh peneliti untuk mendapatkan data dan informasi yang ada dari lapangan. Peneliti melakukan pengecekan kembali data yang sudah terkumpul terhadap kenyataan yang ada

di lapangan guna memastikan kebenaran data. Verifikasi data dilakukan untuk mendapatkan data yang memiliki tingkat akurasi yang tepat sehingga dapat dijadikan sebagai data dalam penelitian.

4. Analisis (*Analysing*)

Adalah suatu proses untuk mengatur urutan data, mengelola ke dalam suatu pola kategori dan suatu uraian dasar. Data diurutkan secara sistematis sehingga memudahkan peneliti untuk menarik kesimpulan.

5. Kesimpulan (*Concluding*)

Adalah penarikan kesimpulan dari permasalahan-permasalahan yang ada. Proses ini merupakan tahapan akhir dari penelitian serta menjadi jawaban dari paparan data-data sebelumnya. Pada kesimpulan ini, peneliti mengerucutkan masalah dengan menguraikan data dengan bentuk kalimat yang runtun, logis, teratur, dan efektif sehingga memudahkan pembaca untuk memahami dan menginterpretasi data. Adapun isi kesimpulan ini adalah untuk mendeskripsikan pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan dan tinjauannya menurut *masalah mursalah*.

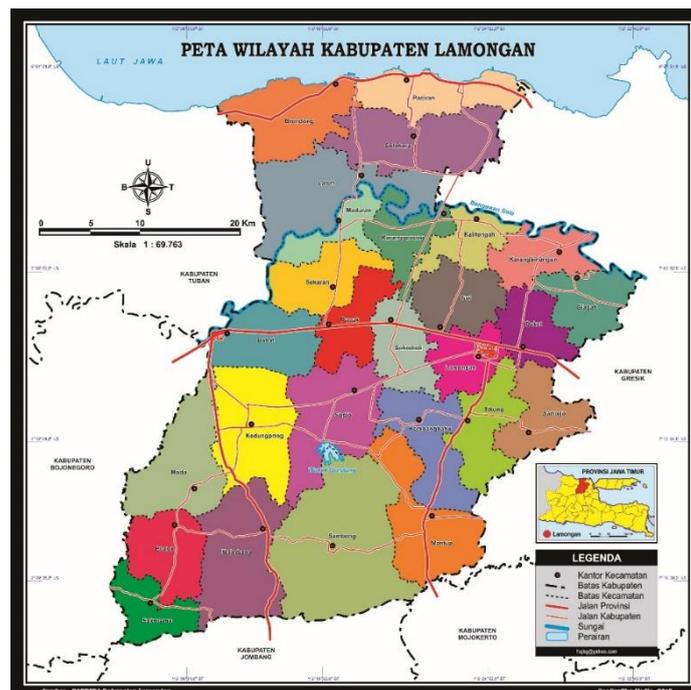
BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Kabupaten Lamongan

Kabupaten Lamongan merupakan salahsatu kabupaten yang berada di Provinsi Jawa Timur dengan ibukota Lamongan. Secara astronomis Lamongan terletak pada $6^{\circ}51'54''$ - $7^{\circ}23'06''$ lintang selatan dan $112^{\circ}33'45''$ - $112^{\circ}33'45''$ bujur timur. Lamongan berbatasan langsung dengan beberapa wilayah, di sebelah utara berbatasan dengan laut jawa, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Gresik, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Jombang, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Tuban



dan Kabupaten Bojonegoro. Adapun peta wilayah Kabupaten Lamongan bisa dilihat pada gambar sebagai berikut:

Wilayah Kabupaten Lamongan dibelah oleh Sungai Bengawan Solo, dan secara garis besar daratannya dibedakan menjadi tiga karakteristik yaitu:

- a. Bagian Tengah Selatan: merupakan dataran rendah yang relatif subur yang membentang dari Kecamatan Kedungpring, Babat, Pucuk, Sukodadi, Lamongan, Tikung, Deket, Sugio, Sarirejo dan Kembangbahu
- b. Bagian Selatan dan Utara: merupakan pegunungan kapur berbatu dengan tingkat kesuburan sedang. Kawasan ini terdiri dari kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimban, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran, dan Solokuro.
- c. Bagian Tengah Utara: Merupakan daerah Bonorowo (rawa lebak) yang merupakan daerah rawan banjir. Kawasan ini meliputi kecamatan Sekaran, Maduran, Karanggeneng, Laren, Kalitengah, Glagah, Turi, dan Karangbinangun.

2. Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan

Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan (Disnakkeswan) Kabupaten Lamongan merupakan dinas yang mempunyai tugas membantu Bupati dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang peternakan dan kesehatan hewan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada kepala daerah. Salah satunya merumuskan, melaksanakan, serta pembinaan di bidang peternakan dan kesehatan hewan. Oleh karena itu

Disnakkeswan merupakan organisasi perangkat daerah yang membentuk sekaligus mengelola RPH yang ada di Lamongan.

Dasar hukum pembentukan Disnakkeswan sebagai organisasi pemerintah daerah (OPD) adalah peraturan Bupati Lamongan Nomor 70 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan Berikut beberapa informasi mengenai Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten lamongan.

a. Lokasi Disnakkeswan Kabupaten Lamongan

Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan berlokasi di Jl. Kombes Pol Moh. Duryat No.18, Kauman, Sidoharjo, Kec. Lamongan, Kabupaten Lamongan, Jawa Timur.

b. Visi dan Misi Disnakkeswan Kabupaten Lamongan

Visi:

“Terwujudnya Lamongan Lebih Sejahtera dan Berdaya Saing”

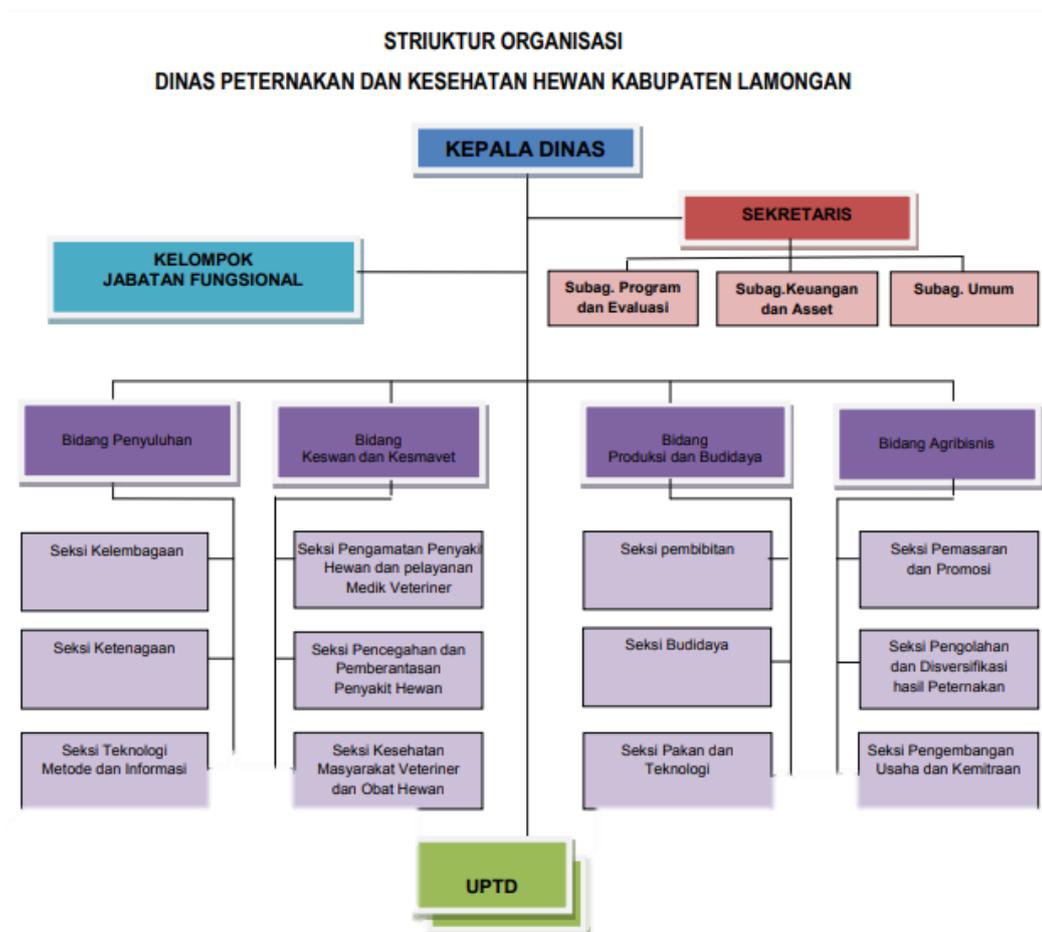
Misi:

- 1) Mewujudkan Sumber Daya Manusia berdaya saing melalui peningkatan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan
- 2) Mengembangkan perekonomian yang berdaya saing dengan mengoptimalkan potensi daerah
- 3) Memantapkan sarana dan prasarana dasar dengan menjaga kelestarian lingkungan

- 4) Mewujudkan Reformasi birokrasi bagi pemenuhan pelayanan publik
- 5) Memantapkan kehidupan masyarakat yang tenteram dan damai dengan menjunjung tinggi budaya lokal

c. Struktur Organisasi Disnakeswan Kabupaten Lamongan

Berikut bagan struktur organisasi Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan



d. Tugas dan Fungsi Disnakeswan Kabupaten Lamongan

Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan mempunyai tugas melaksanakan kewenangan urusan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Dalam melaksanakan tugas, Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan mempunyai fungsi:

- 1) Perumusan Kebijakan Teknis di bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan
- 2) Penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan Pelayanan umum di bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan
- 3) Pembinaan dan Pelaksanaan Tugas di bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan
- 4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai tugas dan fungsi.

3. Rumah Potong Hewan

Rumah potong hewan merupakan unit pelayanan teknis (UPT) dibawah naungan Disnakkeswan Kabupaten Lamongan. Berdasarkan struktur susunan organisasi perangkat daerah, tiga RPH yang dimiliki Kabupaten Lamongan langsung dikepalai oleh satu orang yang ditunjuk oleh kepala dinas. Berikut gambaran umum mengenai RPH:

a. Lokasi

Rumah Potong Hewan Milik Pemerintah Kabupaten Lamongan terdapat 3. Ketiganya tersebar di 3 lokasi yang berbeda. Pertama yakni RPH

Lamongan yang berada di Kecamatan Lamongan tepatnya di Jl. Pahlawan, Kelurahan Sukomulyo, Kecamatan Lamongan. Lokasi tersebut berada di dekat Pasar Sidoharjo yang merupakan pasar terbesar di kawasan kota Lamongan.

RPH yang kedua yakni RPH Pucuk yang berada di Kecamatan Pucuk tepatnya di Jl. Raya Surabaya-Babat Desa Kesambi, Kecamatan Pucuk. Lokasi tersebut tepat berada di jalan nasional sehingga mempermudah proses distribusi hasil peternakan yang dipotong disana. Dan yang terakhir adalah RPH Babat yang berada di Kecamatan Babat tepatnya di Jl. Petrokimia Desa Plaosan, Kecamatan Babat. RPH babat sendiri berlokasi di belakang Pasar Agrobis yang merupakan Pasar Modern Terbesar di Kabupaten Lamongan.

b. Fasilitas/Sarana dan Prasarana

Dari ketiga RPH yang dimiliki Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, terdapat berbagai fasilitas yang menunjang pelayanan di RPH, diantaranya:

- 1) Ruang Pemotongan
- 2) Ruang cuci jerohan
- 3) Ruang Pelayuan
- 4) Ruang distribusi
- 5) Mesin pemboleng
- 6) Instalasi pengolah limbah

- 7) Cold Storage
- 8) Kendaraan pengangkut daging berpendingin
- 9) Kendaraan pengangkut hewan
- 10) Musholah

c. Kapasitas Penyembelihan

Berikut potensi pemotongan ternak di RPH milik Pemkab Lamongan

No.	Nama RPH	Potensi Pemotongan
1.	RPH Lamongan	- Sapi 9 Ekor/hari - Kambing 3 Ekor/hari - Unggas 548 Ekor
2.	RPH Babat	- Sapi 7 Ekor - Kambing 6 Ekor
3.	RPH Pucuk	- Sapi 6 Ekor

B. Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015

Kabupaten Lamongan merupakan salah satu daerah penghasil sapi potong di Jawa Timur. Jawa Timur sendiri merupakan pemasok kebutuhan sapi potong terbesar nasional. Berdasarkan data yang dirilis oleh Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementrian Pertanian pada tahun 2020 jumlah populasi sapi potong yang ada di Jawa Timur adalah 4.815.330 ekor atau 27,6% dari total populasi yang ada di Indonesia. Hal tersebut menjadikan Jawa Timur sebagai

provinsi dengan jumlah Populasi Sapi Potong terbesar di Indonesia. Lamongan Hal itu membuat daerah penghasil sapi potong di Jawa Timur terus digenjot dalam upaya mempertahankan prestasi tersebut termasuk Kabupaten Lamongan. Realita tersebut dimanfaatkan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dengan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan Kabupaten Lamongan.

Berdasarkan data yang ada penyumbang PAD Kabupaten Lamongan yang terbesar berasal dari sektor pajak dan retribusi, diantaranya adalah pajak bumi dan bangunan, pajak restoran, dan pajak reklame sedangkan retribusi diantaranya retribusi pasar, retribusi parkir tepi jalan umum, retribusi pelayanan kesehatan dan retribusi rumah potong hewan. Pendapatan dari pajak dan retribusi ini juga tergolong stabil dan cenderung meningkat tiap tahunnya.

Saat ini Kabupaten Lamongan memiliki 3 unit rumah pemotongan hewan. Dalam pengamatan oleh peneliti, ketiganya memiliki fasilitas yang baik, terutama RPH Lamongan yang berada di Kecamatan Lamongan yang memiliki fasilitas yang lebih modern dibandingkan dengan RPH yang lain. Pelaksanaan Perda No 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan Kabupaten Lamongan ini memberikan pelayanan penyediaan fasilitas rumah potong hewan termasuk pelayanan pemeriksaan hewan sebelum dan sesudah dipotong yang menjadi subjek retribusinya adalah orang

pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan tempat rumah potong hewan.

Dalam pelaksanaannya perda ini kurang maksimal jika dilihat dari kontribusinya terhadap peningkatan PAD Lamongan grafiknya naik-turun tiap tahun. Hal tersebut dapat dibuktikan melalui data yang peneliti dapatkan dari Disnakkeswan yang mencatatkan dalam 5 tahun terakhir rata-rata pencapaian target retribusi rumah potong hewan sebesar 87,13%.

Data Rekapitulasi Pemasukan Retribusi Rumah Potong Hewan

NO	Tahun	Target	Realisasi	Presentase
1	2015	87.909.000	55.145.500	62,73%
2	2016	84.042.500	87.909.000	95,6%
3	2017	119.175.000	109.025.000	91,48%
4	2018	119.175.000	104.975.000	88,08%
5	2019	119.175.000	116.495.000	97,75%

Meskipun angka rata-rata pencapaian target retribusi yang tergolong tinggi terdapat beberapa catatan terkait pelaksanaan perda retribusi ini. Berdasarkan hasil penjelasan dari drh. Asnah, Kasi Kesmavet dan Obat Hewan Dinas Peternakan Dan Kesehatan Hewan bahwa seharusnya lebih tinggi dari jumlah yang didapat sekarang.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber, terdapat setidaknya dua faktor yang membuat peternak sapi enggan untuk menyembelih sapi ke RPH, diantaranya:

1. Tarif Retribusi yang Terlalu Tinggi

Pada dasarnya setiap pelayanan publik yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat harusnya tidak membebani masyarakat itu sendiri karena itu merupakan kewajiban dari pemerintah dan hak dari masyarakat. Meskipun demikian pemerintah dapat mengenakan biaya/tarif tertentu kepada masyarakat untuk beberapa sektor pelayanan publik dengan catatan tidak melanggar asas-asas penyelenggara pelayanan publik seperti yang diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, yang berbunyi:

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. Kepentingan umum;*
- b. Kepastian hukum*
- c. Kesamaan hak;*
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;*
- e. Keprofesionalan;*
- f. Parsitipatif;*
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;*
- h. Keterbukaan;*
- i. Akuntabilitas;*
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;*
- k. Ketepatan waktu; dan*
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.⁴⁰*

⁴⁰ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Rumah potong hewan sebagai salah satu wujud pelayanan publik dalam bentuk pelayanan jasa yang diselenggarakan oleh Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan juga mengenakan biaya/tarif bagi masyarakat yang menggunakan layanan tersebut. Biaya/tarif yang dikenakan kepada pengguna layanan didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak. Keuntungan yang layak yang dimaksud adalah keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan retribusi dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.⁴¹

Dalam penerapannya di lapangan banyak ditemukan pengguna layanan yang merasa keberatan dengan biaya/tarif yang dikenakan oleh Disnakkeswan terhadap pengguna layanan RPH. Hal itu tentunya berdampak kepada keengganan masyarakat untuk menggunakan layanan yang nantinya juga mempengaruhi PAD Kab. Lamongan yang berasal dari retribusi RPH.

Bapak Adib yang merupakan salahsatu peternak sapi di Kecamatan Tikung yang peneliti wawancarai menjelaskan bahwa sapi yang beliau ternak sudah lama tidak menyembelih ke RPH dengan alasan tarif yang dikenakan cukup memberatkan, berikut penuturannya:

“Saya dulu pernah nyembelih di RPH Lamongan, Mas. Pernah dapat sosialisasi dari dinas peternakan kalau motong sapi harus ke RPH dengan biaya 50 ribu per ekornya. tapi sejak diberi tahu peternak-peternak dari daerah lain (luar kota) kalau harga segitu terlalu mahal, saya udah enggak pernah motong lagi kesana”⁴²

⁴¹ Pasal 7 ayat (1) dan (2) Kabupaten Lamongan No 8 tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan

⁴² Muhammad Adib, *Wawancara* (Lamongan, 14 Desember 2020)

Dari wawancara di atas dapat diketahui bahwa menurut Bapak Adib sebenarnya tidak terlalu keberatan dengan tarif/biaya sebesar Rp. 50.000 untuk pemotongan hewan di RPH. Namun begitu mengetahui bahwa di daerah lain untuk tarif/biaya jauh lebih murah daripada yang ada di Lamongan, Bapak Adib enggan memotong sapi miliknya ke RPH. Padahal sebelumnya beliau juga mengaku sudah mengetahui bahwa terdapat ketentuan yang mengharuskan setiap sapi wajib dipotong atau disembelih di RPH.

Berikut penulis lampirkan tarif/biaya pelayanan di RPH yang ada di 15 Kabupaten/Kota penghasil sapi di Jawa Timur sebagai perbandingan

No.	Kota	Hewan	Tarif per ekor
1.	Tuban	Sapi	Rp. 30.000
		Kambing	Rp. 10.000
2.	Bojonegoro	Sapi/Kerbau (jantan)	Rp. 20.000
		Sapi betina (tidak produktif)	Rp. 55.000
		Kambing	Rp. 5.000
3	Gresik	Sapi/Kerbau/Kuda	Rp. 3.000
		Kambing	Rp. 500
4.	Kab. Mojokerto	Sapi/Kerbau	Rp. 27.500
		Kambing	Rp. 10.000
5.	Kab. Kediri	Sapi/Kerbau/Kuda (jantan)	Rp. 20.000
		Sapi/Kerbau/Kuda (betina)	Rp. 40.000

		Kambing/Domba	Rp. 4.000
6.	Bangkalan	Ternak besar tidak produktif (betina)	Rp. 30.500
		Ternak besar (jantan)	Rp. 25.500
		Ternak kecil	Rp. 5.500
7.	Sumenep	Sapi/Kerbau	Rp. 30.000
		Kambing	Rp. 10.000
8.	Sampang	Sapi/Kerbau	Rp. 25.500
		Kambing/Kerbau	Rp. 3.000
9.	Pamekasan	Sapi/Kuda/Kerbau	Rp. 15.000
		Kambing/Domba	Rp. 6.000
10.	Probolinggo	Sapi/Kerbau	Rp. 20.000
		Kambing	Rp. 3.500
11.	Jember	Sapi/Kerbau/Kuda	Rp. 20.000
		Kambing	Rp. 6.000
12.	Situbondo	Ternak Besar	Rp. 28.500
		Ternak Kecil	Rp. 4.000
13.	Bondowoso	Pemeriksaan	Rp. 15.000
		Pemotongan	Rp. 10.000
14.	Kab. Pasuruan	Sapi/Kerbau/Kuda	Rp. 25.000
		Kambing/Domba	Rp. 6.000
15.	Lamongan	Sapi/Kerbau/Kuda (jantan)	Rp. 50.000
		Sapi/Kerbau/Kuda (betina)	Rp. 60.000

		Kambing	Rp. 10.000
--	--	---------	------------

2. Lokasi Rumah Potong Hewan

Terdapat tiga rumah potong hewan yang dimiliki oleh Kabupaten Lamongan. Tiga RPH tersebut terletak di tiga kecamatan, yang pertama RPH Lamongan berlokasi di Kelurahan Sukomulyo, Kecamatan Lamongan, yang kedua RPH Pucuk berlokasi di Desa Kesambi, Kecamatan Pucuk, dan yang terakhir RPH Babat berlokasi di Desa Plaosan, Kecamatan Babat. Lokasi ketiga RPH tersebut dapat dikatakan tidak mengcover seluruh wilayah Kabupaten Lamongan karena hanya terpusat di kawasan tengah Kabupaten Lamongan.

Lamongan terbagi menjadi tiga kawasan yakni Pantura yang berada di pesisir utara Kabupaten Lamongan yang menghadap langsung ke Laut Jawa, kawasan tengah yang berada diselatan Sungai Bengawan Solo hingga Jalan Nasional Surabaya-Babat dan kawasan selatan yang terletak di bagian selatan Kabupaten Lamongan yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Jombang. Untuk menjangkau ketiga RPH yang ada dari kawasan selatan maupun utara (Pantura) Kabupaten Lamongan harus ditempuh dengan jarak kurang lebih 45 Km yang bisa memakan waktu 1-2 jam perjalanan. Itu yang menyebabkan banyak pemilik sapi lebih memilih untuk menyembelih sapi ke jagal daripada membawanya ke RPH.

Selama ini pengguna jasa RPH hanya beberapa pemilik sapi yang lokasi kandang sapi berdekatan dengan lokasi RPH karena tidak semua pemilik sapi dapat menjangkau RPH dengan mudah.

Bapak Ari yang juga merupakan peternak sekaligus pedagang daging sapi di Kecamatan Kedungpring menyebutkan bahwa dirinya dan beberapa rekan seprofesi di daerahnya juga tidak menyembelih sapi ke RPH. Berikut hasil wawancara kami dengan beliau

“Saya kalo motong sapi ya manggil jagal buat datang ke kandang mas, ngga motong ke RPH soale kejauhan. Apalagi motongnya kan harus jam 2 dini hari. Yang kaya gitu bukan Cuma saya mas, hampir semua bakulan (sebutan peternak dan penjual daging sapi) disini juga begitu”⁴³

Berdasarkan penuturan Bapak Ari, alasan beliau dan sebagian besar peternak lain di Kecamatan Kedungpring enggan menyembelih sapi ke RPH karena jarak dari tempat mereka memelihara sapi menuju RPH yang cukup jauh. Oleh sebab itu Bapak Ari lebih memilih untuk mendatangkan jagal (tukang potong hewan) untuk datang menyembelih sapi langsung di kandang daripada membawanya ke RPH. Kecamatan Kedungpring sendiri berada di sisi barat kabupaten Lamongan. RPH yang terdekat dari kecamatan Kedungpring adalah RPH Babat yang berjarak kurang lebih 15 Km.

Hal serupa juga dialami Bapak Suwito yang merupakan peternak sapi di Kecamatan Brondong. Beliau menjelaskan bahwa selama memelihara sapi sejak 14 tahun yang lalu belum pernah menyembelih sapi ke RPH. Beliau

⁴³ Ari Yudha Pratama, *Wawancara* (Lamongan, 20 Desember 2020)

beralasan jarak yang terlalu jauh membuatnya lebih memilih untuk menyembelih di kandang. Kecamatan Brondong sendiri berada di pesisir utara Kabupaten Lamongan. RPH terdekat dari kecamatan Brondong adalah RPH Pucuk yang berjarak kurang lebih 30 Km.

Peneliti juga mewawancarai Bapak Kacung yang merupakan peternak yang berada di Kecamatan Pucuk. Beliau merupakan salahsatu peternak yang masih aktif menggunakan layanan RPH Pucuk hingga sekarang. Menurutnya meskipun tarif yang dikenakan di RPH cukup mahal, dia tetap menyembelih ternaknya di RPH karena lokasi peternakannya berada tepat dibelakang gedung RPH sehingga tidak menyulitkan ketika hendak menyembelih ternaknya disana.

Efektif-tidaknya suatu peraturan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor. Para ahli hukum memiliki pandangannya masing-masing mengenai faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum. Soerjono Soekanto misalnya menyebutkan setidaknya terdapat 5 faktor yang dapat mempengaruhi penerapan sebuah peraturan, antara lain:

- a. Faktor hukum atau peraturan (undang-undang) itu sendiri
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membuat sekaligus menerapkan hukum
- c. Faktor fasilitas atau sarana yang mendukung penegakan hukum
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan atau tempat dimana hukum itu diberlakukan dan dilaksanakan

- e. Faktor kebudayaan, yakni kebiasaan dan kesadaran masyarakat terhadap hukum.⁴⁴

Peneliti sendiri sejalan dengan apa yang diungkapkan Soerjono Soekanto tentang faktor-faktor yang dapat digunakan sebagai indikator untuk mengetahui seberapa efektif sebuah peraturan yang mengatur mengenai retribusi terutama Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan yang sudah diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

- a. Faktor hukum

Sesuai dengan hierarki perundang-undangan, Peraturan Daerah menempati posisi paling bawah setelah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Peraturan Daerah adalah bagian dari berbagai elemen otonomi daerah yang memungkinkan sebuah daerah mengurus rumah tangganya sendiri secara maksimal. Retribusi adalah salah satu yang mendukung mobilitas daerah, melalui sumber dana ini daerah dapat mengelola rumah tangga daerah serta masyarakat di dalamnya sebaik mungkin. Salah satu pintu retribusi ini adalah sektor peternakan namun peraturan daerah Lamongan yang mengatur retribusi ini tidak memuat aturan terkait pelanggaran-pelanggaran yang mungkin terjadi.

⁴⁴ Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), 8

Pelanggaran yang dimaksud dalam hal ini adalah sembelih diluar Rumah Potong Hewan (RPH). Sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Tentang Kesehatan Veteriner dan Kesejahteraan Hewan, tercantum dengan jelas bahwa:

“Pemotongan Hewan potong yang dagingnya diedarkan harus dilakukan di rumah potong Hewan yang:

- a. memenuhi persyaratan teknis yang diatur oleh Menteri; dan*
- b. menerapkan cara yang baik.”*

Sesuai dengan penelitian lapangan yang telah dipaparkan sebelumnya di Lamongan sendiri penyembelihan diluar RPH adalah suatu hal yang lumrah terjadi. Padahal secara lebih luas pelanggaran penyembelihan di luar RPH dapat menimbulkan permasalahan lain seperti; keterangan sertifikasi halal yang tidak terdeteksi, jumlah dan harga peredaran daging di pasaran yang tidak terdata, serta standar ASUH (Aman, Sehat, Utuh dan Halal) yang tidak terpenuhi sehingga mempengaruhi kualitas daging ternak yang beredar.

Kondisi ini tidak menemukan titik terang sebab sanksi terkait pelanggaran juga tidak diatur. Rumah Penyembelihan Hewan selaku Unit Pelaksana Teknis (UPT) dari Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan tidak dapat melakukan tindakan apapun karena kosongnya regulasi. Kewajiban sembelih hewan di RPH tidak diimbangi dengan sanksi yang berlaku apabila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan.

Dilihat dari sudut pandang peternak, kekosongan hukum ini membuat mereka nyaman melakukan pelanggaran terus menerus. Apabila hewan ternak mereka disembelih dan potong dengan fasilitas pribadi (memanggil jasa dsb.)

akan lebih menguntungkan karena tidak harus mengeluarkan sejumlah biaya lain seperti biaya transportasi dan pajak retribusi itu sendiri. Seperti diketahui bahwa jumlah tarif retribusi yang harus dibayarkan peternak apabila melakukan pemotongan di RPH adalah sebesar Rp. 50.000,- yang mana jumlah ini adalah yang tertinggi di Jawa Timur.

b. Faktor penegak hukum

Mendapati faktor pertama yang tidak terpenuhi maka juga berdampak pada faktor penegak hukum. Dalam arti sempit, penegak hukum diartikan sebagai pihak-pihak yang memiliki wewenang untuk menegakkan suatu hukum. Di Indonesia yang termasuk dalam kategori penegak hukum adalah diantaranya Kepolisian, Kejaksaan, dan Kehakiman. Sedangkan dalam arti luas penegak hukum ini dapat diartikan sebagai pihak-pihak yang mengupayakan suatu aturan hukum dapat dilaksanakan. Adapun terkait Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan yang bertindak sebagai penegak hukum adalah Dinas Peternakan Dan Kesehatan Hewan dan Satuan Polisi Pamong Praja.

Dalam pelaksanaannya di lapangan pihak penegak hukum Perda Retribusi RPH ini tidak bisa berbuat banyak dikarenakan kekosongan regulasi terkait sanksi apabila ditemukan adanya pelanggaran. Berdasarkan penjelasan dari pihak Dinas Peternakan Dan Kesehatan Hewan, pihaknya hanya bisa melakukan sosialisasi kepada para peternak yang ada agar mau untuk

menyembelih hewan ternaknya di RPH. Selain itu pihak dinas juga telah mengupayakan dengan memberi layanan tambahan berupa fasilitas antar-jemput bagi hewan ternak yang hendak dipotong di RPH namun hal tersebut tidak berdampak banyak terhadap peningkatan jumlah pengguna RPH.

c. Faktor sarana dan fasilitas

Menitikberatkan keuntungan lebih apabila melakukan pemotongan hewan secara mandiri tidak terlepas dari kondisi geografis lokasi Rumah Potong Hewan yang ada di Kabupaten Lamongan, yakni sebagai berikut:

- 1) Rumah Potong Hewan Lamongan yang bertempat di Kecamatan Lamongan
- 2) Rumah Potong Hewan Pucuk yang bertempat di Kecamatan Pucuk
- 3) Rumah Potong Hewan Babat yang bertempat di Kecamatan Babat

Ketiga RPH ini berada di satu wilayah yang berdekatan yakni di wilayah tengah, sedangkan lokasi-lokasi peternakan hewan di Kabupaten Lamongan dapat ditemui di wilayah yang berbeda-beda terutama di kawasan selatan dan utara. Sehingga jarak yang harus ditempuh antar lokasi peternakan dengan RPH berkisar 15-25 KM. Kondisi seperti ini tentu mempengaruhi jumlah biaya produksi, transportasi pulang-pergi ditambah retribusi adalah pengeluaran yang tidak akan ditemui jika peternak melakukan pemotongan secara mandiri. Sebagai pemilik usaha tentu menekan biaya produksi adalah sebuah keharusan yang sejalan dengan terjaganya kualitas produk.

d. Faktor masyarakat

Kendala pelaksanaan substansi hukum yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2015 Tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner Dan Kesejahteraan Hewan dan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan yang tercantum juga dipengaruhi oleh pemahaman masyarakat yang belum cukup sadar. Peternak dalam hal ini kebanyakan tidak mengerti dengan baik apa yang diatur dan hal baik apa yang ada di dalam regulasi tersebut untuk kedua belah pihak (masyarakat sebagai pelaku usaha dan pemerintahan selaku pemangku otoritas otonomi daerah).

Dalam peraturan tersebut, retribusi jelas diadakan sebagai salah satu sumber pendapatan yang penting untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah, namun juga melindungi hak peternak dalam mendapatkan fasilitas dan pelayanan yang baik; menghindari praktik curas dari oknum tidak bertanggung jawab terkait harga yang harus dibayarkan; menjaga kualitas produk yang beredar sesuai dengan ASUH; serta memungkinkan produk peternak memasuki ranah insudtri yang lebih besar.

Ketidaksiplinan masyarakat dan tak jarang oknum petugas membuat keuntungan dan kebaikan dari adanya peraturan tersebut jadi tidak terealisasi sebagaimana mestinya. Perkembangan industri ternak yang seharusnya dapat besar seiring waktu tidak terjadi, stagnansi yang justru terjadi dan tidak mempengaruhi kesejahteraan masyarakat secara meluas.

e. Faktor kebudayaan

Hal terakhir yang menjadi kekuarangan adalah rasa kemandirian masyarakat yang sudah tertancap begitu kuat sehingga anggapan menyembeli di Rumah Potong Hewan bukanlah suatu hal yang perlu. Jika peternak dapat melakukan pemotongans secara mandiri maka tidak perlu jasa RPH dan terlebih tidak perlu mengeluarkan biaya transportasi dan membayar pajak. Profesi jagal hewan ilegal juga kian menjamur padahal petugas jagal tersebut belum tentu memiliki kualitas kemampuan yang mumpuni seperti jagal yang dibina oleh RPH. Kebiasaan-kebiasaan ini tidak sepatutnya dibiarkan begitu saja, harus ada solusi konkrit supaya kemajuan industri peternakan yang notabene mempengaruhi kesejahteraan masyarakat dapat direalisasikan dikemudian hari.

Merujuk permasalahan yang dimaksud oleh penulis dalam rumusan masalah yakni bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Retribusi Rumah Potong hewan, jika dilihat dari tujuan pembentukan perda tersebut maka pelaksanaan dari retribusi RPH masih belum sesuai target. Pembentukan perda itu sendiri ditujukan untuk membuka peluang baru untuk meningkatkan PAD Kabupaten Lamongan dari sektor retribusi, mengingat retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah.

Pasalnya sejak perda tersebut diundangkan pada tahun 2015, perolehan dari hasil retribusi RPH belum pernah memenuhi target. Rata-rata pencapaian yang hanya 87,13% dari target membuat kebijakan retribusi RPH ini tidak berkontribusi banyak terhadap PAD Kabupaten Lamongan. Berdasarkan data dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan, pada tahun 2019 perolehan retribusi RPH hanya berkontribusi 0,68% terhadap hasil retribusi keseluruhan yang diterima Kabupaten Lamongan yang berarti hanya 0,023% dari PAD Kabupaten Lamongan yakni Rp. 116.495.000.00,-

Tidak maksimalnya pelaksanaan perda tersebut disebabkan oleh banyak faktor yang telah penulis uraikan diatas. Namun faktor yang paling dominan adalah kekosongan regulasi yang mengatur mengenai sanksi bagi setiap pelanggar. Kosongnya regulasi tersebut mengakibatkan pelaksana aturan tidak dapat berbuat banyak ketika terjadi pelanggaran di lapangan. Dalam laporan evaluasi periodik 2016-2021 oleh Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan juga disebutkan bahwa faktor hukum yang lemah menjadi tantangan yang cukup menyulitkan bagi pihaknya untuk melaksanakan seluruh aturan yang ada.

“Masih lemahnya penegakan hukum di bidang peternakan dan kesehatan hewan, diakibatkan karena kurangnya kesadaran pelaku usaha peternakan dalam mematuhi peraturan perundangan yang berlaku dan masih terbatasnya peraturan pelaksana yang menjadi pegangan aparatur dalam menjalankan usahanya.”⁴⁵

Selain itu faktor budaya penyembelihan hewan ternak secara tradisional yang sudah mengakar di masyarakat membuat RPH tidak diminati. Masyarakat

⁴⁵ Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan, *Rencana Strategis Tahun 2016-2021*.

beranggapan penyembelihan secara halal bisa dilakukan mandiri dengan mendatangkan jagal tanpa harus membawa hewan ternaknya ke RPH.

Terlalu mahal nya tarif retribusi yang dikenakan untuk setiap layanan yang diberikan di RPH memberikan efek domino. Selain berdampak pada minimnya pendapatan asli daerah yang diperoleh karena masyarakat yang enggan menyembelih hewan ternaknya di RPH, hal tersebut juga berpotensi memunculkan pelanggaran atas peraturan perundang-undangan lain seperti:

a. Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 95 Tahun 2012

Dengan banyaknya peternak/jagal yang enggan menyembelihkan hewan ternaknya di RPH maka dipastikan hal tersebut merupakan sebuah pelanggaran terhadap Pasal 8 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 95 Tahun 2015 yang berbunyi *“(1) Pemotongan Hewan potong yang dagingnya diedarkan harus dilakukan di rumah potong Hewan yang: a. memenuhi persyaratan teknis yang diatur oleh Menteri; dan b. menerapkan cara yang baik.”* Meskipun tetap dimungkinkan untuk menyembelih diluar RPH apabila dalam hal keperluan adat, upacara keagamaan, dan pemotongan darurat.

b. Pasal 8 Undang-undang No.41 Tahun 2014

Adanya potensi daging hewan ternak yang beredar dipasaran tidak mendapat standarisasi ASUH (aman, sehat, utuh, dan halal) sebagaimana diatur pada Pasal 8 Undang-undang No.41 Tahun 2014 yang berbunyi *”dalam rangka menjamin produk hewan yang Aman, Sehat, Utuh, Halal, pemerintah dan*

pemerintah daerah sesuai kewenangannya melaksanakan pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi, dan registrasi produk hewan”. Hal tersebut dapat terjadi karena hewan ternak yang disembelih di luar RPH dimungkinkan tidak sesuai dengan standar aman, sehat, utuh, dan halal (ASUH) karena tidak ada yang menjamin selama proses penyembelihan, hewan ternak tersebut telah melalui proses pemeriksaan kesehatan yang sesuai standar.

c. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014

Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian membuat sebuah peraturan yang berisi larangan untuk menyembelih hewan ternak ruminansia betina yang masih produktif. Adapun peraturan tersebut dimaksudkan untuk menjaga populasi anakan/bibit hewan ternak ruminansia. Dengan banyaknya hewan ternak yang tidak disembelih di RPH maka potensi untuk tersebelahnya hewan ternak betina yang masih produktif semakin tinggi dikarenakan minimnya pengetahuan jagal dan peternak.

Berdasarkan temuan-temuan yang telah diuraikan oleh penulis diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan masih belum efektif sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto yakni faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas, faktor masyarakat dan faktor budaya. Kelima faktor tersebutlah yang menjadi hambatan

yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam implementasi kebijakan retribusi rumah potong hewan.

Pasal 8 mengenai tarif retribusi yang tergolong mahal memberatkan masyarakat yang hendak menyembelih hewan ternaknya ke RPH. Hal tersebut berdampak kepada potensi terjadinya pelanggaran-pelanggaran atas peraturan perundang-undangan yang lain.

C. Tinjauan Masalah mursalah

Indonesia yang merupakan negara hukum membentuk peraturan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Termasuk salahsatunya peraturan yang mengatur rumah potong hewan. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 Tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan disebutkan bahwasanya setiap pemotongan hewan potong yang dagingnya diedarkan harus dilakukan di rumah potong hewan termasuk sapi. Oleh karena itu disetiap kabupaten/kota didirikan RPH untuk mengimplementasikan aturan tersebut baik yang dimiliki swasta maupun pemerintah daerah.

Diberlakukannya aturan wajib potong hewan di RPH bertujuan agar daging yang diedarkan memenuhi syarat ASUH (Aman, Sehat, Utuh dan Halal). Karena dengan dipotongnya hewan di RPH berarti hewan tersebut telah diperiksa terlebih dahulu layak dan pantas sesuai SOP yang ada untuk disembelih. Selain itu dengan diwajibkannya pemotongan hewan di RPH juga mengurangi potensi

penyembelihan hewan betina produktif terutama sapi yang dapat mempengaruhi jumlah populasi jika terjadi terus menerus. Sapi sendiri termasuk dalam kategori hewan ternak ruminansia besar. Penyembelihan ternak ruminansia betina produktif dilarang sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang berbunyi

(4) Setiap orang dilarang menyembelih Ternak ruminansia kecil betina atau Ternak ruminansia besar betina produktif ⁴⁶

. Jika penyembelihan terhadap sapi betina produktif tersebut terus dibiarkan maka bisa mempengaruhi stok ketersediaan daging dan juga membuat ketidakstabilan harga di pasaran.

Untuk mengetahui implementasi perda retribusi RPH di Kabupaten Lamongan memberi manfaat atau bahkan sebaliknya, peneliti mengaitkan kebijakan retribusi RPH dengan *masalah mursalah* pandangan Abdul Wahab Khallaf. Menurutnya *masalah mursalah* merupakan suatu kemaslahatan yang secara hukum tidak ada dalil syara' yang membenarkan ataupun membatalkannya. *Maslahah* ini disebut mutlak karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang membatalkannya. Menurut Abdul Wahhab Khallaf *masalah mursalah* dapat diterima sebagai dalil hukum karena menurutnya apabila tidak dapat dijadikan sebagai dalil hukum maka hukum islam akan berhenti dan tidak bisa mengikuti perkembangan situasi, kondisi dan lingkungan. Abdul Wahhab Khallaf merangkum

⁴⁶ Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan

syarat-syarat *maslahah mursalah* yang dapat dijadikan dasar pembentukan hukum jika memenuhi syarat yaitu kemaslahatan itu harus bersifat hakiki, tidak bertentangan dengan nash (al-Quran dan hadis) dan bersifat umum.⁴⁷ Syarat-syarat tersebut digunakan agar ketika menetapkan suatu hukum tidak berdasarkan subjektivitas dan kepentingan tertentu.

Untuk mengidentifikasi tarif retribusi RPH di Kabupaten Lamongan maka peneliti menghubungkan dengan syarat-syarat *maslahah mursalah* yang dikemukakan oleh Abdul Wahhab Khallaf yang dijadikan dasar pembentukan hukum. Dari 3 syarat yang ada, 2 syarat tidak terdapat pada tarif retribusi RPH di Kabupaten Lamongan ini, antara lain:

1. Kemaslahatan harus bersifat hakiki

Dalam hal ini menetapkan suatu hukum harus mendatangkan kemanfaatan dan penolakan terhadap mudharat. Jika hanya sekedar dugaan bahwa penetapan suatu hukum dapat mendatangkan manfaat tanpa mempertimbangkan mudharat yang ditimbulkan maka kemaslahatan ini bersifat dugaan semata.⁴⁸ Dalam upaya menerapkan peraturan wajib memotong hewan potong di RPH sebagaimana diatur dalam pasal 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 Tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan dan demi terwujudnya daging konsumsi yang ASUH (Aman, Sehat, Utuh dan Halal), Pemerintah

⁴⁷ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib* (Semarang: Dina Utama Semarang, 2014), 143-145

⁴⁸ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, 143

Kabupaten Lamongan mendirikan Rumah Potong Hewan untuk memfasilitasi masyarakat yang hendak menyembelih hewan potongnya. Nantinya masyarakat akan dikenakan biaya/tarif untuk setiap penggunaan RPH tersebut yang berupa pembayaran retribusi. Kebijakan mendirikan RPH tersebut bertujuan agar memberi manfaat bagi masyarakat dan pemerintah sendiri. Dalam islam terdapat suatu kaidah *fiqhiyah* yang menyatakan bahwa:

تَصْرُفُ الْإِمَامِ الرَّاعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus berdasar pada kemaslahatan”.⁴⁹

Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam mengambil kebijakan dilakukan berdsarkan berbagai pertimbangan, karena setiap kebijakan yang diambil tidak boleh hanya mempertimbangan satu aspek saja melainkan harus dengan berbagai pertimbangan yang matang baik itu manfaat maupun mudaratnya.

Diterapkannya kebijakan ini ternyata tidak banyak memberikan pengaruh positif bagi pemerintah daerah. Keberadaan RPH yang setiap penggunaanya dikenakan biaya/tarif berupa retribusi, ternyata tidak berdampak positif untuk meningkatkan PAD (pendapatan asli daerah) Kabupaten Lamongan. Meningkatkan PAD ini merupakan salahsatu upaya

⁴⁹ Toha Andiko, *Ilmu Qawa'id Fiqhiyyah Panduan Praktis Dalam Merespon Problematika Hukum Islam Kontemporer* (Yogyakarta: Sukses Offset, 2011), hlm. 162

yang bisa dilakukan oleh setiap pemerintah daerah untuk mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat melalui dana perimbangan.

Dilihat dari sisi ekonomi, tarif yang dikenakan untuk setiap layanan di RPH juga memberatkan para masyarakat. Dengan tarif yang mahal tersebut masyarakat lebih memilih menyembelih hewan ternaknya di luar RPH untuk mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi.

Disnakkeswan sendiri sudah memberi penjelasan bahwa tarif/biaya yang dikenakan untuk setiap layanan di RPH sudah berorientasi harga pasar dengan tetap didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak. Namun berdasarkan data yang penulis peroleh dari 15 kabupaten/kota di Jawa Timur yang merupakan penghasil sapi potong, tarif/biaya retribusi di RPH milik Pemerintah Kabupaten Lamongan memang tergolong cukup mahal.

2. Kemaslahatan itu bersifat umum

Yang dimaksud dengan kemaslahatan yang bersifat umum yakni bertujuan untuk membuktikan bahwa penetapan hukum pada suatu kasus mampu mendatangkan manfaat bagi banyak orang atau menghindarkan bahaya dari mereka dan bukan kemaslahatan yang hanya dirasakan individu atau beberapa orang saja. Penguasa, pemerintah, dan mereka yang menetapkan suatu hukum tidak boleh mensyariatkan hukum tersebut untuk mewujudkan kemaslahatan hanya kepada individu atau golongan tertentu

tanpa memperhatikan kemaslahatan mayoritas. Dengan kata lain seluruh kemaslahatan harus memberikan manfaat bagi umat manusia.⁵⁰

Penetapan perda Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 melalui kebijakan retribusi rumah potong hewan milik Pemerintah Kabupaten Lamongan pada awalnya bertujuan untuk tercapainya daging yang standar ASUH (Aman, Sehat, Utuh, dan Halal) sebagaimana diatur dalam Pasal 58 ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang berbunyi:

*”dalam rangka menjamin produk hewan yang Aman, Sehat, Utuh, Halal bagi yang dipersyaratkan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya melaksanakan pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi, dan registrasi produk hewan”.*⁵¹

Jika tujuan tersebut dapat tercapai maka dapat memberi dampak positif bagi peternak maupun pedagang daging sapi karena dengan standarisasi tadi kepercayaan pembeli terhadap daging yang disembelih di RPH akan meningkat karena kualitasnya yang telah terjamin. Dengan demikian juga akan meningkatkan pendapatan peternak sapi dan penjual daging juga akan bertambah.

Karena tidak banyak peternak yang menyembelih hewan potongnya ke RPH. Tujuan yang disebut diatas juga tidak bisa tercapai. Hanya beberapa

⁵⁰ Abdul Wahhab Khallaf, Ilmu Ushul Fiqih, 144.

⁵¹ Pasal 58 ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

pihak saja yang mendapatkan keuntungan. Para peternak dengan skala besar yang tidak keberatan dengan tarif/biaya retribusi yang dikenakan terhadap pelayanan di RPH, merekalah yang paling merasa diuntungkan. Karena hasil daging yang mereka sembelih di RPH bisa menembus industri-industri besar yang membutuhkan daging dengan standar ASUH. Sedangkan para peternak sapi yang tidak menyembelih sapihnya di RPH hanya mampu memasarkan dagingnya di pasar lokal.

Dalam sebuah kaidah fiqh siyasah yang berbunyi

“Kemaslahatan umum didahulukan daripada kemaslahatan yang khusus”.⁵²

Kaidah ini menjelaskan bahwa pemimpin atau pemerintah harus mampu mengupayakan untuk tercapainya kemaslahatan banyak umat daripada beberapa kelompok atau golongan tertentu saja. Meski kebijakan mengenai retribusi RPH ini tidak merugikan suatu kelompok atau golongan, namun apabila kebijakan yang diambil mampu memberi kemaslahatan bagi semua masyarakat maka kemaslahatan umum tersebut bisa tercapai.

Meskipun dalam tataran pelaksanaannya tidak seluruh tujuan tersebut dapat tercapai, setidaknya upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten

⁵² Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), hlm. 184.

Lamongan tidak bertentangan dengan dalil-dalil syara' maupun apa yang telah disyariatkan dalam *nash*.

Dari syarat-syarat *masalah mursalah* menurut Abdul Wahhab Khallaf yang dijadikan sebagai dasar penetapan suatu hukum, dalam kebijakan mengenai retribusi RPH di Kabupaten Lamongan menurut peneliti belum memenuhi syarat-syarat yang dijadikan sebagai penetapan suatu hukum meskipun perlu ada beberapa penyesuaian. Kebijakan retribusi RPH di Kabupaten lamongan tidak terbukti memberi kemaslaatan dan hanya sebuah perkiraan semata. Selanjutnya kebijakan tersebut juga hanya bertujuan untuk menguntungkan beberapa pihak saja terutama para peternak berskala besar. Meskipun kebijakan retribusi RPH tidak bertentangan dengan hukum atau prinsip yang didasarkan pada *nash* (al-Qur'an dan Hadits) karena sejalan dengan syariat Islam yang mengharuskan umatnya untuk mengkonsumsi makanan yang halal dan sehat.

Walaupun kebijakan retribusi RPH tidak ada *nash* yang membatalkan kebijakan tersebut, namun kebijakan retribusi RPH mempunyai tujuan yang sebagian besar telah tercapai yaitu menjamin daging konsumsi yang beredar di pasar layak untuk dikonsumsi, meningkatkan kesejahteraan peternak, dan menjadi pemasukan tambahan bagi PAD Kabupaten Lamongan. Tujuan tersebut ada dalam *nash* yang menerangkannya sehingga dapat dikategorikan sebagai *masalah mu'tabaroh*, yaitu kemaslahatan yang dibenarkan oleh syara'. Maksudnya ada dalil khusus yang menjadikan dasar jenis dan bentuk kemaslahatan tersebut.

Beberapa *nash* (al-Qur'an dan Hadits) yang menerangkan tentang diwajibkannya umat islam untuk mengkonsumsi makanan yang halal dan sehat salahsatunya dalam firman Allah QS. Al-Maidah ayat 88 yang berbunyi:

مُؤْمِنُونَ بِهِ ۖ أَنْتُمْ الَّذِينَ اللَّهُ ۖ وَأَتَّعُوا طَيِّبًا حَلَالًا اللَّهُ رَزَقَكُمْ مِمَّا وَكُلُوا

*“Dan makanlah makanan yang halal lagi baik dari apa yang Allah telah rezezikkan kepadamu, dan bertakwalah kepada Allah yang kamu beriman kepada-Nya.”*⁵³

Ayat ini menyebutkan bahwa Allah SWT memerintahkan untuk memakan makanan yang halal dan baik (menyehatkan) dari apa yang telah direzekikan kepada umat-Nya. Selain ayat diatas juga terdapat sebuah ayat lain yang menjelaskan hal serupa, yang berbunyi:

عَدُوٌّ لَكُمْ إِنَّهُ الشَّيْطَانُ ۖ خُطُوتٍ تَتَّبِعُوا ۖ وَلَا طَيِّبًا حَلَالًا الْأَرْضِ فِي مِمَّا كُلُّوا النَّاسُ يَا أَيُّهَا

مُبِينٌ

*“Wahai manusia, makanlah sebagian (makanan) di bumi yang halal lagi baik dan janganlah mengikuti langkah-langkah setan. Sesungguhnya ia bagimu merupakan musuh yang nyata.”*⁵⁴

Para ulama ushul fiqh sepakat bahwa *masalah mu'tabar* bisa dijadikan hujjah untuk menetapkan suatu hukum islam. Kemaslahatan seperti ini termasuk dalam metode *qiyas*. Adapun terhadap kehujjahan *masalah mursalah* pada prinsipnya mayoritas ulama menerimanya sebagai salah satu metode dalam menetapkan hukum syara' dengan beberapa penempatan dan penerapan syaratnya

⁵³ QS. Al-Maidah (5):88

⁵⁴ QS. Al-Baqarah (2):168

yang dijadikan hujjah. Jadi menurut peneliti mengenai kebijakan retribusi RPH di Kabupaten Lamongan yang dalam pembentukan aturan dan penerapan kebijakan tersebut tidak sesuai dengan prinsip syarat berhujjah dengan *masalah mursalah* karena belum memenuhi syarat-syarat pembentukan hukumnya.

Sedangkan jika dilihat dari segi kualitas sebagai *hujjah* atau kekuatannya dalam menetapkan hukum, kebijakan retribusi RPH ini masuk dalam kategori *masalah tahsiniyyah*. Artinya adanya kebijakan retribusi RPH ini merupakan instrumen pelengkap dari kebijakan-kebijakan lain yang dikeluarkan oleh instansi yang lebih tinggi, dalam hal ini Kementerian Pertanian yang membawahi urusan di bidang peternakan termasuk diantaranya RPH. Ada atau tidaknya kebijakan retribusi RPH tersebut tidak sampai mempengaruhi keberlangsungan hidup manusia dan juga bukan sesuatu hal yang mendesak untuk dilakukan.

Penerapan kebijakan retribusi RPH di Kabupaten Lamongan terbukti tidak memberi kemaslahatan karena berbagai dampak positif yang hanya dirasakan terutama bagi peternak dengan skala besar. Bagi peternak dengan skala besar, dengan menyembelih hewannya ke RPH secara tidak langsung meningkatkan pendapatan karena mereka dapat menyuplai bahan baku bagi industri-industri besar. Sedangkan bagi masyarakat, kemaslahatan tersebut tidak terlalu dirasakan karena daging konsumsi yang beredar dipasaran kebanyakan merupakan daging yang disembelih diluar RPH atau bahkan daging impor yang kualitas dan standarnya tidak ada yang menjamin. Kemudian bagi pemerintah, retribusi RPH yang diniatkan untuk menjadi salahsatu pemasukan bagi PAD Kabupaten Lamongan dari sektor retribusi ternyata tidak memberi kontribusi yang signifikan.

Sehingga menurut peneliti kebijakan retribusi RPH tidak memenuhi syarat-syarat *masalah mursalah* yang dijadikan dasar sebagai pembentukan suatu hukum. Selain itu tujuan dari kebijakan tersebut juga terdapat dalam *nash* sehingga dapat dikategorikan sebagai *masalah mu'tabarah* yang dapat dijadikan hujjah dalam menetapkan hukum.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang telah dipaparkan oleh penulis diatas dapat disimpulkan bahwa:

1. Pelaksanaan pasal 8 Perda Kabupaten Lamongan No. 8 Tahun 2015 tidak berjalan maksimal. Adapun alasannya adalah tarif yang ditetapkan untuk pelayanan RPH terlalu mahal dan tidak dapat dijangkau oleh peternak terutama yang berskala kecil. Sehingga sebagian besar peternak lebih memilih untuk memotongkan hewan ternaknya kepada jagal ilegal yang berada di luar RPH. Hal tersebut dapat memunculkan potensi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lain diantaranya:
 - a. Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 95 Tahun 2012 yang berisi kewajiban untuk menyembelih hewan ternak ruminansia di RPH.
 - b. Pasal 8 Undang-undang No.41 Tahun 2014 yang berisi kewajiban bagi pemerintah maupun pemerintah daerah untuk menjamin ketersediaan pangan asal ternak yang sesuai standar ASUH (aman, sehat, utuh, dan halal) sesuai kewenangannya.
 - c. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 yang berisi larangan untuk menyembelih hewan ternak ruminansia betina yang masih produktif.

2. Penerapan kebijakan retribusi RPH di Kabupaten Lamongan terbukti tidak memberi kemaslahatan karena berbagai dampak positif yang hanya dirasakan terutama bagi peternak dengan skala besar. Bagi peternak dengan skala besar, dengan menyembelih hewannya ke RPH secara tidak langsung meningkatkan pendapatan karena mereka dapat menyuplai bahan baku bagi industri-industri besar. Sedangkan bagi masyarakat, kemaslahatan tersebut tidak terlalu dirasakan karena daging konsumsi yang beredar dipasaran kebanyakan merupakan daging yang disembelih diluar RPH atau bahkan daging impor yang kualitas dan standarnya tidak ada yang menjamin. Kemudian bagi pemerintah, retribusi RPH yang diniatkan untuk menjadi salahsatu pemasukan bagi PAD Kabupaten Lamongan dari sektor retribusi ternyata tidak memberi kontribusi yang signifikan. Sehingga menurut peneliti kebijakan retribusi RPH tidak memenuhi syarat-syarat *masalah mursalah* yang dijadikan dasar sebagai pembentukan suatu hukum. Selain itu tujuan dari kebijakan tersebut juga terdapat dalam *nash* sehingga dapat dikategorikan sebagai *masalah mu'tabarah* yang dapat dijadikan hujjah dalam menetapkan hukum.

B. Saran

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis memberikan saran-saran untuk menjadi pertimbangan yakni sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan seharusnya dalam menentukan tarif retribusi RPH harus komunikasi dengan seluruh stakeholder terkait

terutama peternak dan pengusaha pangan asal ternak agar keputusan yang diambil tidak memberatkan masyarakat.

2. Bagi masyarakat dalam hal ini jagal/peternak diharapkan agar lebih disiplin dan patuh terhadap segala aturan telah ditetapkan demi kepentingan bersama.

Daftar Pustaka

1. Buku

- Al-Ghazali, Abu Hamid, *al-Musthafa min 'Ilmi al-Ushul*. Dar al Kutub al-
'Ilmiyah, 1980.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:
Raja Grafindo Persada, 2004.
- C.S.T, Kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, Jakarta: Jala Permata, 2010.
- Effendi, Satria, M. Zein. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, *Pedoman Penulisan
Skripsi 2019*, Malang: UIN Press, 2019.
- Farih, Amin, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*. Semarang:
Walisongo Press, 2008
- Mahmudi, *Manajemen Keuangan Daerah*, Jakarta: PT. Gelor Aksara Pratama,
2010
- Mardiasmo, *Keuangan Negara dan Daerah* Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2002.
- Nasution. S., *Metode Research Penelitian Ilmiah*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008
- Poerwardarminta, W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*,
Jakarta: Balai Pustaka, 2003
- Rahardjo, Sucipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Soemitro Rochmat, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*,
Jakarta: Eresco, 1979.
- Soenobo Wirjosoegito, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*,
Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.
- Soekanto, Soerjono, *Efektivitas dan Penerapan Sanksi*, Bandung: Remadja
Karya, 1985.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Jakarta: UI Pres, 1986
- Soemitro, Ronny Hanintijo, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Semarang: Tugu
Muda, 1989.

- Sudarto, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Syarifuddin, Amir, *Ushul Fiqh*. Jakarta: Prenada Media Group, 2011.
- W., Frista Artmanda. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Jakarta: Lintas Media Jombang, 2007.
- Wahab, Abdul Khallaf. *Ilmu Ushul Fiqh*. Jakarta: Pustaka Amani, 2013.
- Wahhab, Abdul Khallaf *Ilmu Ushul Fiqih terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib*. Semarang: Dina Utama Semarang, 2014.

2. Jurnal

- Asriaty, “Penerapan Mashlahah Mursalah Dalam Isu-isu Kontemporer”, *Jurnal Madania*, Vol. XIX, No. 1, (2015)
- Rusfi, Mohammad, “Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum”, *Jurnal Al-Adalah*, Vol. XII, no. 1, (2014)
- Sidik, Machfud, *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, Seminar. Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*, UGM, Yogyakarta, 13 Maret 2002.
- Pasaribu, Muksana, “Maslahat Dan Perkembangannya Sebagai Dasar Penetapan Hukum Islam”, *Jurnal Justitia*, Vol. I, no. 04 (2014)

3. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2015 Tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan.

Peraturan Daerah Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.

4. Internet

Eko Sujarwo, “Rumah Pemotongan Hewan Pemkab Lamongan Sepi Peminat, Kenapa?,” *Detik News*, 22 Mei 2018, diakses pada 20 Maret 2020 <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4032814/rumah-pemotongan-hewan-pemkab-lamongan-sepi-peminat-kenapa>.