

BAB IV

ANALISIS FIQH SIYASAH *DUSTURIYAH* TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PP NO 21 TAHUN 2020

A. Pembentukan Aturan Hukum dalam Teori *Fiqh Siyasa Dusturiyah* teori *Al-sulthah al-Tasri'iyah*

1. Konsep Negara Hukum Dalam *Fiqh Siyasa Dusturiyah*

Siyasa Dusturiyah merupakan salah satu bagian dalam *Fiqh Siyasa* yang membahas tentang masalah Perundang-Undangan didalam suatu kenegaraan. Konten dari *Fiqh Siyasa Dusturiyah* yaitu konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang dasar negara dan sejarah lainnya Perundang-Undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara merumuskan Undang-Undang), Lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam Perundang-Undangan.⁹²

Peraturan Pemerintah dalam hal ini PP No.21 tahun 2020 masuk dalam pembahasan *siyasa dusturiyah*. Karena dalam bagian *siyasa dusturiyah* mengkaji tentang peraturan perundang-undangan, penetapan hukum oleh lembaga legislatif, peradilan dalam kekuasaan yudikatif, dan pelaksanaan pemerintahan oleh kekuasaan eksekutif. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Atau dalam pengertian yang lebih sederhana Peraturan Pemerintah adalah Peraturan pelaksana dari Undang-undang di atasnya yang ditetapkan oleh Presiden. Peraturan Pemerintah ini adalah produk hukum dari Kekuasaan Eksekutif. Oleh karenanya

⁹² Zainal Amaluddin dan Erjan Saputra, “Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dalam Sistem Pembuatan PerUndang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perspektif *Fiqh Siyasa Dusturiyah*”, Jurnal Ilmu Syariah, Hukum Poitik & Pemerintahan, Vol. 1. No. 1 (Januari-Juni, 2021), hlm. 67

beralasan apabila secara lebih khusus objek kajian mengenai Peraturan Pemerintah ini masuk dalam pembahasan *siyasah dusturiyah* sebagai bagian dari objek kajian *fiqh siyasah*.

Menurut Abul A'la al-Maududi bentuk hubungan antar-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif di dalam Negara Islam tidak terdapat perintah-perintah yang jelas. Tetapi konvensi-konvensi (kebiasaan ketatanegaraan) di masa Rasulullah dan Empat Khalifah memberi cukup pedoman bahwa Kepala Negara Islam merupakan pimpinan tertinggi dari semua lembaga negara yang berbeda ini, dan posisi ini dipertahankan oleh semua empat Khalifah.⁹³

Dalam semua masalah penting negara, seperti perumusan kebijaksanaan atau pemberian peraturan-peraturan dalam berbagai masalah pemerintahan atau hukum, khalifah mau tidak mau harus berkonsultasi dengan ahl al-hal wa al-'aqd dan segera tercapai kesepakatan, supaya dalam pelaksanaannya kedepan tidak ada masalah terkait dengan peraturan tersebut. Dalam Islam, bagaimana kedudukan yang benar dari lembaga legislatif? Ia bukan hanya merupakan lembaga penasihat Kepala Negara, yang nasihatnya dapat diterima dan dapat juga ditolak sesuai dengan kehendak Kepala Negara yang bersangkutan, atau apakah Kepala Negara harus menerima rekomendasi konsensus mayoritas mereka

Dalam *Fiqh Siyasah Dusturiyah* terdapat teori *Tasri'iyah* ataupun Bidang *Siyasah Tasri'iyah* yang membahas persoalan ahlu *al-halli waal 'aqdi* atau disebut sebagai perwakilan rakyat yang bertugas sebagai pembuat aturan hukum didalam suatu negara seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan

⁹³ Abul A'la Maududi, *The Islamic Law And Constitution*, terj. Asep Hikmat, "Sistem Politik Islam", hlm.249

Pelaksanaan, Peraturan Daerah dan sebagainya. Ada juga yang berpendapat bahwa dalam *Siyasah Dusturiyah* terdapat 4 bagian kajian, salah satunya adalah Konstitusi. Dalam konstitusi dibahas sumber-sumber dan kaidah perUndang-Undangan di suatu negara, baik berupa sumber material, sumber sejarah, sumber perUndang-Undangan maupun penafsiran.

Dalam *Fiqh Siyasah*, konstitusi sendiri disebut sebagai Dusturi kata itu berasal dari Bahasa Persia. Yang memiliki arti aslinya adalah memiliki kewenangan di bidang agama dan politik. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk mengartikan pemuka agama yaitu majusi. Setelah mengalami pelebaran dalam Bahasa arab, kata dusturi mengembangkan pemahamannya menjadi asas, fondasi atau bentuk. Menurut terminologi dusturi mempunyai makna seperangkat aturan yang mengatur dasar hubungan kerja sama antara kedua pihak masyarakat disuatu negara, baik konvensi maupun konstitusi kata dusturi juga sudah diserap dalam Bahasa Indonesia yang memiliki terjemahan yaitu Undang- Undang dasar suatu negara.⁹⁴

Menurut ‘Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan islam dalam perumusan Undang-Undang dasar ini adalah jaminan hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan sertifikat sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.⁹⁵

Seperjalanan kemajuan era konstitusi dibedakan menjadi tiga, yaitu:

⁹⁴ Dimas Nur Kholbi, “*Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan Di Indonesia*” (Tesis-UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2019), 30.

⁹⁵ Abdul Wahhab Kahllaf, *Al-Siyasah al-Syar’iyah*,(Kairo, Dar al-Anshar, 1977),hlm. 25-40.

1. Negara yang tidak mengadakan pembaharuan dan pemberlakuan hukum *Fiqh* secara apa adanya. Salah satu contoh negaranya ialah Arab Saudi.
2. Negara yang menanggalkan sama sekali Islam dari dasar negaranya dan mengadaptasi hukum negara barat dalam konstitusi, contoh negaranya ialah Turki pada saat setelah Khalifah Usmani.
3. Negara yang mencoba menggabungkan Islam dan barat, contoh negara yang menggunakan ini ialah Indonesia, Aljazair dan Mesir.

2. Definisi dan Wewenang *al-sulthah al-Tasri'iyyah*

Dalam kajian *Fiqh Siyashah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-Tasri'iyyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum.⁹⁶ Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan dalam surah *Al-an'am*, 6:57 (in *al-hukm illah lillah*). Akan tetapi dalam wacana *Fiqh Siyashah*, istilah *al-sulthah al-Tasri'iyyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyyah*), dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadliyyah*). Dalam konteks ini kekuasaan legislatif / *al-sulthah al-Tasri'iyyah* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

⁹⁶ Dimas Nur Kholbi, "Analisis Fikih Siyashah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia" (Tesis-UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2019), hlm.38.

- a. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam.
- b. Masyarakat islam yang melaksanakannya.
- c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

Jadi, dengan kata lain dalam *al-sulthah al-tashri'iyah* pemerintah melakukan tugas *Siyasah syar'iyah*nya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat islam demi kemaslahatan umat islam, sesuai dengan semangat ajaran islam. Sebenarnya pembagian kekuasaan dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintah islam jauh sebelum pemikir-pemikir barat merumuskan teori mereka tentang *Trias Politica*. Kekuasaan *Tashri'iyah*, kekuasaan *Tanfidziyah* dan kekuasaan *Qadlaiyah*, ketiga kekuasaan ini telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah, sebagai kepala negara. Nabi memberi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya, meskipun secara umum semuanya bermuara kepada nabi juga. Dalam perkembangan dan berbeda-beda sesya dengan perbedaan masa dan tempat.⁹⁷

Kekuasaan legislatif atau *al-sulthah al-Tasri'iyah* adalah kekuasaan terpenting dalam pemerintahan islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif. Jajaran di lembaga legislatif ini diisi oleh para Mujtahid dan Mufti serta pakar-pakar dari berbagai bidang lainnya.⁹⁸ Dalam

⁹⁷ *Ibid.*, 39

⁹⁸ Khallaf, *al-siyasah al-syar'iyah*, hlm. 42

penetapan syariat islam sebenarnya hanya wewenang Allah SWT, maka wewenang dan tugas *al-sulthah al-Tasri'iyah* hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syari'at islam, yaitu *Al-Qur'an* dan sunnah nabi Muhammad SAW, dan menjelaskan hukum-hukum yang terdapat didalamnya.

Undang-Undang dan Peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut.

Dalam hal ini terdapat dua fungsi *al-sulthah al-Tasri'iyah*, yaitu:

- a. Hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat didalam nash *Al-Qur'an* dan Sunnah. Undang-Undang yang ditetapkan oleh *al-sulthah al-Tasri'iyah* adalah Undang Undang ilahiyah yang disyaratkan dalam *Al-Qur'an* dan Sunnah Nabi Muhammad SAW yang dijelaskan dalam Hadith. Pada prinsipnya kedua sumber islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci.
- b. Melakukan ijtihad terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh *nash*. Disinilah *al-sulthah al-Tasri'iyah* harus diisi oleh para mujtahid dan Mufti. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumannya dengan jalan *Qiyas*. *Mujtahid* dan *Mufti* mencari '*illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu terhadap prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudorotan). Ijtihad tersebut harus diimbangi dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial

masyarakat. Agar peraturan yang dibuat dan hasil yang diundangkan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan salah satu pihak.

Undang-Undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif atau *al-sulthah al-Tasri'iyah* tidak dapat berlaku selamanya dan dapat diubah. Apabila terdapat perkembangan dalam masyarakat yang mengakibatkan suatu peraturan harus diubah, maka badan legislatif atau *al-sulthah al-Tasri'iyah* berwenang meninjau kembali dan menggantinya dengan Undang-Undang yang baru yang lebih cocok untuk perkembangan masyarakat. Dalam anggota legislatif ini para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan Undang-Undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan, maka dikeluarkanlah Undang-Undang yang baru dan diberlakukan kepada seluruh masyarakat. Undang-Undang baru tersebut baru bisa efektif ketika sudah didaftarkan dalam lembaga sekretariat negara dan disebarakan ke masyarakat.⁹⁹

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

3. *Fiqh Siyasah Dustuniyah* Terhadap Prosedur Pembentukan Aturan Hukum.

Khalifah sebagai kepala negara islam yang kekuasaannya meliputi seluruh negaranya, yang mana dalam pembentukan suatu peraturan memiliki prinsip demokrasi. Dengan demikian khalifah mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum tidak diatur jelas dalam *Al-Qur'an* dan Hadith. Namun hak untuk membuat suatu peraturan perUndang-Undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul, sehingga Khalifah mengeluarkan Suatu Hukum atau qanun atau Undang-Undang yang tidak diatur dengan jelas oleh

⁹⁹ Mahmud Hilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, (kairo: Dar al-Hadi, 1978), hlm. 201

alquran dan hadith. Peraturan yang diperjelas tersebut akan diatur oleh *Ahlu al-halli wal Aqdi* yang nantinya membentuk suatu Undang-Undang yang akan diberlakukan dalam masyarakat demi kemaslahatan rakyat dan negara.

Adanya perbedaan beberapa istilah dalam beberapa ulama dikarenakan melihat tugas dan fungsi kewenangan dari lembaga ahlu *al- halli wal Aqdi* yakni memilih khalifah, menetapkan Undang-Undang, melakukan musyawarah, melakukan kontrolling terhadap kinerja khalifah di dalam menjalankan roda kepemimpinannya.¹⁰⁰ Sumber tertulis utama pembentukan UUD dalam islam adalah *Al-Qur'an* dan *Sunnah*, akan tetapi karena memang bukan buku Undang-Undang, *Al-Qur'an* tidak merinci lebih jauh tentang bagaimana hubungan pemimpin dan rakyatnya serta hak dan kewajiban mereka masing-masing. *Al-Qur'an* hanya memuat dasar-dasar atau prinsip-prinsip umum pemerintahan islam secara global saja.

Ayat-ayat yang masih global ini kemudian dijabarkan oleh nabi dalam *Sunnahnya*, baik berbentuk perkataan, perbuatan maupun takdir atau ketetapan.

Namun demikian *Al-Qur'an* dan *Sunnah* menyerahkan semuanya kepada umat islam untuk membentuk dan mengatur pemerintahan serta menyusun konstitusi dengan perkembangan zaman dan konteks sosial masyarakatnya. Dalam hal ini dasar-dasar hukum islam lainnya, seperti *ijma'*, *qiyas*, *istikhsan*, *maslaha mursalah*, dari 'Urf memegang peranan penting dalam perumusan konstitusi. Hanya saja, penerapan dasar-dasar tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan dalam *Al-Qur'an* dan *Sunnah*.

¹⁰⁰ J. Suyuthi pulungan, *Fiqh Siyash Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, hlm.6.

Fazlur Rahman menjelaskan dan juga menegaskan pentingnya perumusan ijtihad ini kedalam *Dusturiyah*, namun Rahman lebih berusaha memperjelas bentuk dan operasionalisasinya. Menurut Rahman, sebagai Lembaga legislatif atau *Dusturiyah*, ijtihad yang dihasilkannya untuk dijadikan sebuah Undang-Undang yang mengikat, tetapi tidak terlepas dari kemungkinan benar atau salah. Namun sejauh Undang-Undang tersebut mencerminkan kehendak umat ia tetap merupakan consensus ijma' yang bersifat islami dan demokratis serta mengikat umat islam dalam suatu negara. Namun seiring dengan perkembangnya massa konsensus ini dapat diubah sesuai dengan kondisi.

Ulama menurut Rahman tidaklah berfungsi untuk menciptakan sebuah hukum, tetapi hanyalah memimpin umat secara umum dengan adanya ide yang islami kepada masyarakat. Ini penting agar kesadaran dan pemikiran masyarakat sesuai dengan landasan islami. Para ulama yang menyatakan bahwa persoalan *Dusturiyah* merupakan tugas yang ditujukan kepada ulama tidaklah salah, namun dapat mengingkari kebenaran adanya proses pembentukan hukum islam yang dikenal dalam sejarah. Dalam sejarah menunjukkan bahwa yang membentuk hukum islam adalah penguasa bukan para ulama (*fuqaha*).¹⁰¹

Hal inilah yang nantinya legislasi dilakukan oleh *Dusturiyah*. Dalam hal ini adanya peranan penting dari masyarakat untuk mengontrol terhadap kerja Lembaga legislatif atau *Dusturiyah*. Masyarakat dapat mengajukan keberatan apabila

¹⁰¹ Fazlur Rahman, "Implementation of the Islamic Concept of State in the Pakistani-Mille", Dalam John J. Donohue dan John L. Esposito, Islam Transition: Islamic Perspective, (New York : Oxford University Press, 1982), hlm. 259-260.

Lembaga *Dusturiyah* ini tidak sejalan dengan prinsip islam dan aspirasi dari masyarakat.

Hukum yang dibuat dalam prosedur ini memiliki sifat alami dibandingkan dengan terbuat dari aliran-aliran tradisional, sebagaimana yang pernah berkembang dalam sejarah islam. Hukum yang dibuat terakhir merupakan hasil dari penafsiran individu yang tidak lepas dari subjektivitas mazhab. Hukum yang terbentuk oleh Lembaga legislatif atau *Siyasah Dusturiyah* merupakan pemikiran kolektif yang telah disaring dan di musyawarahkan. Dari pemikiran tersebut Rahman menyimpulkan bahwa sumber fisik dari semua wewenang dan kekuasaan adalah umat islam itu sendiri. Jadi kekuasaan itu mungkin di lemparkan kepada Lembaga *Dusturiyah* untuk membentuk Undang-Undang yang sesuai dengan ajaran syariat islam.¹⁰²

B. Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 Tentang PSBB

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA MEDAN

Fiqh Siyasah Dusturiyah di bidang *Siyasah Tasriyyah* ialah pemerintahan islam yang mempunyai tugas untuk membuat suatu peraturan atau hukum dan menetapkan suatu peraturan atau hukum yang berlandaskan firman ALLAH SWT dalam syariat islam, yaitu:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan suatu peraturan ataupun hukum yang akan dilaksanakan untuk masyarakat islam.

¹⁰² Dimas Nur Kholbi, “Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan Di Indonesia” (Tesis-UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2019), hlm. 48-49.

2. Umat islam yang nantinya akan melaksanakannya.
3. Isi sebuah peraturan atau hukum itu haruslah sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

Kepemerintahan yang memegang suatu kekuasaan bisa juga disebut khalifah yang mempunyai gelar sebagai kepala negara. Dalam sistem sejarah islam kepala negara mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan sebuah keputusan untuk membuat peraturan atau hukum yang belum diatur dalam *Al-Qur'an* dan Hadith, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundangan hanyalah milik ALLAH SWT dan Rosulnya. Sehingga para khalifah mengeluarkan suatu peraturan hukum atau Qanun yang belum diatur dengan jelas dalam *Al-Qur'an* dan Hadith.

Tahapan-tahapan membuat Undang-Undang atau Qanun dipegang oleh kekuasaan dan kewenangan tertinggi yaitu berada di tangan Kepala Negara, Presiden atau dalam politik islam klasik Khalifah merupakan sistem kekuasaan modern yang mana suatu kekuasaan dibangun secara konstitusional.¹⁰³ Khalifah sebagai pimpinan tertinggi dalam suatu negara berhak menetapkan suatu peraturan hukum atau Qanun yang belum diatur dengan jelas dalam *Al-Qur'an* dan Hadith. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yaitu Khalifah, peran *Al-sulthah al-Tashri'iyah* juga berhak menetapkan aturan hukum atau Qanun yang dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi*. Nabi Muhammad SAW bersabda :

وما بعث النبي معاذ بن جبل إلى اليمن قاضيا، قال له: (كيف تقضي إذا عرض لك قضاء؟) قال: أقضي بكتاب الله تعالى، قال: فإن لم تجد؟ قال: فبسنة رسول الله صلى الله عليه وسلم، قال: فإن لم

¹⁰³ Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konsttisi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), hlm.77.

تجدد؟ قال: أجتهد رأيي ولا آلو، قال معاذ: فضرب رسول الله صلى الله عليه وسلم في صدري وقال:

الحمد لله الذي وفق رسول الله لما يرضي رسول الله

“Bagaimana kamu bisa memutuskan ketika ada suatu permasalahan hukum yang diajukan kepadamu?, Muadz r.a, menjawab, “Aku memutuskannya dengan kitabullah”. Rasulullah SAW bertanya, jika kamu tidak menemukan didalam kitabullah? Muadz r.a menjawab, “aku akan berijtihad dengan pendapatku dan aku tidak akan teledor didalamnya”. Rasulullah SAW lalu menepuk-nepuk dada Muadz bin Jabal r.a seraya berkata, “segala puji bagi Allah yang telah menunjukkan utusan Rasulnya kepada apa yang diridhoi oleh Allah dan Rosulnya.”¹⁰⁴

Berdasarkan hadith diatas telah dijelaskan bahwa kedaulatan yang murni ialah hanya milik Allah SWT. Apabli akan terjadi sebuah tuntutan perkembangan sosial yang mengharuskan menetapkan suatu aturan hukum yang sebelumnya tidak terdapat dalam nash, sehingga memperbolehkan kepada seorang khalifah atau pemimpin untuk bermusyawarah bersama *ahlul al-halli wal aqdi*. Menghasilkan suatu aturan hukum untuk memperjuangkan kemaslahatan umum terkait dalam hal yang tidak terdapat dalam nash.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN

Didalam *Al-Qur'an* juga menjelaskan dasar hukum lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam menetapkan hukum yang ada di surat an-Nisa' ayat 58-59, yang berbunyi:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا أَلْأَمْنَ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ

يَأْتِيهِ ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَىٰ نِعْمًا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا (٥٨)

¹⁰⁴ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami, Wa Adillatuhu*, 275

الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ

وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا (٥٩)

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan Ulil Amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Menurut rayid ridha ayat tersebut menjelaskan bahwa terdapat kaidah-kaidah pemerintahan islam, sementara menurut sayyid qurb ayat ini menjelaskan kaidah-kaidah asasi tentang organisasi negara umat islam, kaidah hukumnya dan juga dasar kekuasaan negara. Ada juga menurut maulana Muhammad ali menyatakan bahwa ayat ini menjelaskan tiga aturan penting terhadap hal yang berhubungan dengan kesejahteraan umatnya dan yang berkaitan dengan pemerintahan. Dari beberapa penafsiran melalui tokoh-tokoh diatas disini penulis mengambil kesimpulan bahwa dasar kaidah kekuasaan dan pemerintahan dalam islam yang berlandaskan Al-Qur'an yang nantinya akan di dilaksanaan melalui *Ulil Amri*.

Ulil Amri yang dapat menjelaskan banyak makna, salah satunya ialah *Ahlu al-halli wal Aqdi* yaitu kelompok yang paham terhadap pengambilan keputusan dan memberikan sebuah pertimbangan yang baik demi kepentingan seluruh umat. *Ulil Amri* juga dapat berarti sebagai pemerintah dengan khilafah sebagai kepemimpinan. Adapun *Ulil Amri* yang dapat berarti sebagai kelompok orang yang bertugas menjalankan dan menjatuhkan hukum. Dari beberpa penjelasn tersebut dapat diambil

kesimpulan bahwa *Ulil Amri* ini ialah sekelompok yang menjalankan pemerintahan dari segala aspek yaitu *Dusturiyah*, *Qadha'iyah*, dan juga *Tanfidziya*. Lembaga *Dusturiyah* memuat penjelasan *Ulil Amri* sebagai *Ahlu al-halli wal Aqdi* yang mana sekelompok yang memiliki keahlian untuk mengambil sebuah keputusan dan juga memberikan pertimbangan yang sehat demi sebuah kepentingan untuk negara islam. jajaran yang menempati di lembaga *Dusturiyah* ini terdiri dari para *Mujtahid*, *Mufti* dan juga para ahli dari berbagai bidang.

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

Undang-Undang dan juga Qonun yang nantinya di cetuskan oleh *Ahlu al-halli wal Aqdi* harus mengikuti ketentuan-ketentuan dari kedua sumber syariat islam. lembaga *Dusturiyah* memiliki dua fungsi, pertama ialah dalam segala hal yang ketentuannya telah teratur dalam *Al-Qur'an* dan *Sunnah* Undang-Undang yang dicetuskan oleh *Ahlu al-halli wal Aqdi* ialah undang undang illahiyah yaitu yang disyariatkan di dalam kitab suci *Al-Qur'an* dan juga telah dijelaskan dalam hadith nabi Muhammad SAW.

Semakin berkembangnya masyarakat yang dapat menimbulkan masalah-masalah yang global dan terperinci yang harus dapat teratasi terutama dalam masa Pandemic covid-19 ini. Oleh itu kekuasaan *Dusturiyah* dan *Ahlu al-halli wal Aqdi*

memiliki fungsi keduanya ialah melakukan ijtihad terhadap masalah-masalah yang belum dengan jelas dijelaskan di nash. Para mujtahid dan mufti akan melakukan sebuah ijtihad yang bertujuan untuk menetapkan sebuah Qonun dengan jalan Qiyas. Mujtahid dan juga mufti akan mencari ‘illat yang terdapat dalam suatu permasalahan yang timbul dan pastinya disesuaikanlah dengan nash. Ijtihad dari anggota *Dusturiyah* ini haruslah sesuai dengan prinsip jal *al-mashalih* dan daf *al-mafasid*, yaitu yang berarti mengambil maslahat dan menolak kemudorotan. Ijtihad juga harus melihat situasi yang ada di lingkungan masyarakat dan juga harus memperhatikan kondisi dari masyarakatnya. Ini nanti akan bertujuan untuk menjadikan sebuah qonun atau Undang-Undang yang baik dan benar, dan pastinya dapat diterima dimasyarakat karena sesuai dengan aspirasi masyarakatnya dan tidak berat sebelah. Di ijtihad inilah dilakukan secara musyawarah yang mana telah diatur di ayat *Al-Qur’an* diatas yaitu surat *al-Imran* ayat 159.

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA MEDAN

وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya : Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

Pembentukan Undang-Undang atau Qonun didalam *Fiqh Siyash Dusturiyah* yang memiliki kekuasaan adalah *al-sulthah al-tashri'iyah* dijalankan oleh lembaga *ahlu ahalli wal aqdi*, dalam pengertiannya orang yang memiliki

kewenangan untuk memutuskan dan menenukan sesuatu atas nama umat atau lembaga perwakilan yang menamoung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat yang di Negeri kita dinamakan DPR.¹⁰⁵

Menurut *al-Anshari Ahlu al-halli wal Aqdi* dapat diangkat dengan tiga cara. Pertama, dengan cara pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Kedua, pemilihan melalui cara seleksi di dalam lingkup kemasyarakatan. Ketiga, anggota yang diangkat oleh kepala negara. Sebagai *Ahlu al-halli wal Aqdi* menurut abu *al-maududi* memiliki sejumlah tugas yang harus dilakukannya.



Diantaranya ialah:

- 1) Menegakkan sebuah aturan yang secara tegas ditentukan di syariat dan merumuskan perundangan yang terikat dengan umat terhadap hal yang belum ada di *Al-Qur'an* dan Sunnah.
- 2) Pedoman dalam *Al-Qur'an* dan sunnah yang terdapat interpretasi lebih dari satu maka berhak memutuskan penafsiran yang mana harus ditempatkan dalam Undang-Undang.
- 3) Jika tidak terdapat sebuah isyarat dengan jelas di *Al-Qur'an* dan Sunnah maka haruslah menegakkan sebuah hukum yang berhubungan dengan suatu masalah yang sama. Lembaga ini dapat melaksanakan rumus sebuah hukum tanpa adanya batasan asalkan tidak bertolak belakang dengan syari'ah.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hlm.138.

¹⁰⁶ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press,1990), hlm. 169.

Fiqh Siyasah Dusturiyah menjelaskan bahwa dalam segi pembentukan Qonun itu dilakukan hanya dengan musyawarah lingkup anggota dari Ahlu *al-halli wal Aqdi*, di musyawarah ini masyarakat dilibatkan untuk pendapatnya dalam membentuk qonun dan sifatnya tidak mengikat, *Ahlu al-halli wal Aqdi* berhak membentuk sebuah Qonun yang mengikat kepada seluruh umat muslim di negara yang bersangkutan tentang hal yang belum teratur dengan rinci di *Al-Qur'an* dan *hadith*.

Dalam PP No 21/2020 juga merupakan Peraturan yang berlandaskan hukum *Syariah* yakni dalam *hadits* Rasulullah SAW mengingatkan untuk tidak memasuki daerah yang sedang terjangkit penyakit dan tidak keluar dari daerah yang sedang tertimpa wabah.

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَامِرٍ بْنِ رَبِيعَةَ أَنَّ عُمَرَ حَرَجَ إِلَى الشَّامِ فَلَمَّا جَاءَ سَرَعَ بَلَّغَهُ أَنَّ الْوَبَاءَ قَدْ وَقَعَ بِالشَّامِ
فَأَخْبَرَهُ عَبْدُ الرَّحْمَنِ بْنُ عَوْفٍ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ إِذَا سَمِعْتُمْ بِهِ بِأَرْضٍ فَلَا تَقْدُمُوا
عَلَيْهِ وَإِذَا وَقَعَ بِأَرْضٍ وَأَنْتُمْ بِهَا فَلَا تَخْرُجُوا فِرَارًا مِنْهُ فَرَجَعَ عُمَرُ بْنُ الْخَطَّابِ مِنْ سَرَ

Artinya, “Dari Abdullah bin Amir bin Rabi’ah, Umar bin Khattab RA menempuh perjalanan menuju Syam. Ketika sampai di Sargh, Umar mendapat kabar bahwa wabah sedang menimpa wilayah Syam. Abdurrahman bin Auf mengatakan kepada Umar bahwa Rasulullah SAW pernah bersabda, ‘Bila kamu mendengar wabah di suatu daerah, maka kalian jangan memasukinya. Tetapi jika wabah terjadi wabah di daerah kamu berada, maka jangan tinggalkan tempat itu.’ Lalu Umar bin Khattab berbalik arah meninggalkan Sargh,” (HR Bukhari dan Muslim).

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut dalam hal ini adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang di realisasikan dalam PP No21/2020. Ada tiga tugas yang dimainkan negara dalam hal ini. Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran-ajaran Islam.

Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sultahah al-tashri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al- Quran dan hadis. Interpretasi adalah usaha Negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Sedangkan analogi adalah melakukan metode qiyas suatu hukum yang ada nashnya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip syari'ah dan kehendak Allah.

Tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidhiyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah Pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya.

Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan. Kemudian tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sultahah al-qadaw'iyah*), lembaga ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum manakala

terjadi penyimpangan atau pelanggaran dalam pembuatan peraturan perundangundangan.

Negara merupakan alat untuk menerapkan dan mempertahankan nilai-nilai ajaran Islam agar lebih efektif dalam kehidupan manusia. Di samping itu, negara juga didirikan untuk melindungi manusia dari kesewenang-wenangan satu orang atau golongan terhadap orang atau golongan lain. Negara mempunyai kekuatan dan kekuasaan memaksa agar peraturan-peraturan yang dibuat dapat dipatuhi sejauh tidak bertentangan dengan ajaran Islam itu sendiri.



Dalam konteks ada Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden yakni PP No.21 tahun 2020 bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi seharusnya kedua lembaga tersebut yakni Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat bermusyawarah dalam membuat sebuah peraturan, dalam konteks fiqh siyasah segala kebijakan harus bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umat, dan segala yang berpotensi menimbulkan mudarat harus dihindari. Ketika sebuah Peraturan Pemerintah berpotensi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan berpotensi melanggar hak-hak konstitusional atau dapat dikatakan hal ini tidak sejalan dengan kemaslahatan, dapat pula dikatakan hal ini mengandung kemudharatan bagi rakyat serta tidak menciptakan sebuah keadilan sosial. Oleh karenanya harus diputuskan kebijakan yang tegas, bijaksana dan berani dalam mengambil keputusan yang terkait hal demikian.