

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan aturan merupakan salah satu tema dalam kajian politik hukum. Dalam kajian politik hukum Islam, terdapat tiga istilah penting yang menjadi kajiannya, yakni ilmu *taqnin al-ahkam* (pembentukan hukum), ilmu *tathbiq al-ahkam* (penerapan hukum), dan ilmu *taghyir al-ahkam* (perubahan hukum). *Taqnin al-ahkam* adalah ilmu yang membahas teori-teori legislasi hukum Islam dan penerimaannya sebagai sumber otoratif dalam tata hukum suatu negara. *Tathbiq al-ahkam* adalah ilmu yang membahas tata atur penerapan hukum Islam setelah dilegislati, diterima sebagai sumber otoratif, dan tertuang dalam bentuk *qanun*. Adapun ilmu *taghyir al-ahkam* yaitu ilmu yang membahas perubahan (amandemen) atas hukum yang telah dijalankan, tetapi dinilai tidak memenuhi aspek-aspek keadilan dan kemaslahatan (kepentingan) publik.¹

Menurut Moh. Mahfud MD., politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka

¹ Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2014), hlm. 16.

mencapai tujuan negara.² Dengan demikian suatu hukum akan diubah, dicabut atau bahkan tidak diberlakukan demi tercapainya tujuan negara yang pada intinya untuk kepentingan bangsa.

Pendapat yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD. ini sejalan dengan pemikiran Ija Suntana mengenai politik hukum Islam di Indonesia. Ia mengatakan bahwa politik hukum Islam Indonesia adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia, baik meliputi pembangunan, maupun pembaharuan terhadap materi-materi hukum Islam agar sesuai dengan masyarakat. Perubahan tersebut menyangkut kebijakan pemerintah dalam mengubah, menambah, atau mengurangi materi hukum yang telah tersusun dan dilaksanakan karena pertimbangan kepentingan masyarakat pengguna hukum.³

Secara sosiologis, hukum merupakan refleksi dari tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal itu berarti, muatan hukum yang berlaku harus mampu menangkap aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang, yang bukan hanya bersifat kekinian, melainkan juga sebagai acuan dalam mengantisipasi perkembangan sosial ekonomi, dan politik masa depan.

² Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Ed. Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), Cet.6, hlm. 1.

³ Ija Suntana, *opcit.*, hlm. 16.

Sebagaimana Bellefroid mengartikan politik hukum lebih khusus lagi yaitu bahwa politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang meneliti perubahan hukum yang berlaku yang harus dilakukan untuk memenuhi tuntutan baru kehidupan masyarakat dengan menyatakan: *De rechtspolitiek onderoekt, welke veranderingen in het maatschappelijk leven te voldoen. Zij Zet den ontwikkelingsgang der rechtsorde voort. Want uit het uit vroegere rechtsstelsels ontwikkelde "jus constitutum" tracht ij het "Jus Constituendum" of het recht der toekomst op te bouwen.*⁴ (politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apakah yang harus diadakan pada hukum yang ada sekarang, supaya dapat memenuhi syarat-syarat baru dari hidup kemasyarakatan. Ia melanjutkan perkembangan tertib hukum. Karena ia mencoba menjadikan *ius constitutum* yang diperkembangkan dari stelsel-stelsel hukum yang lama, menjadi *ius constituendum* atau hukum untuk masa yang akan datang). Oleh karena itu, ketika tuntutan masyarakat berubah, maka hukum pun perlu diubah.

Perubahan hukum jika dilihat dari asal muasal perubahan hukum, ada beberapa macam perubahan hukum, yaitu ada perubahan yang berasal dari luar sistem hukum, dalam sistem hukum, dan perubahan hukum tersentralisasi. Perubahan yang berasal dari luar sistem hukum yaitu perubahan yang berasal dari masyarakat, politik, dan ilmu pengetahuan. perubahan yang berasal dari dalam sistem hukum yaitu perubahan internal

⁴ Bellefroid, JHP, *Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederlands*, Dekker & Van Vegt, Nijmegen Utrecht, hlm. 18 dilihat di Abdul Latif, dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), Cet. 3, hlm. 6.

misalnya seperti perbaikan detail-detail dari undang-undang atau yurisprudensi. Adapun perubahan hukum tersentralisasi yaitu perubahan hukum yang dilakukan dengan sadar, yang dirancang, secara tersentralisasi oleh badan-badan pembuat hukum di tingkat pemerintahan.

Menurut Moh. Mahfud MD, hukum merupakan produk politik, sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan dan diwarnai oleh imbang kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini didasarkan pada kenyataan bahwa setiap produk politik hukum merupakan produk keputusan politik, sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Dengan demikian, perubahan hukum pun dilakukan tidak lepas dari kehendak pembuatnya dengan tujuan politik di dalamnya, karena hukum sebagai produk politik dapat dijadikan alat justifikasi bagi visi politik penguasa.⁵

Hukum atau aturan di Indonesia dibuat oleh lembaga legislatif dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Salah satu peraturan yang termasuk tata urutan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 7 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah.

Adapun salah satu peraturan daerah yang mengalami perubahan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 02 tahun 2008 tentang Perbuatan Anti Maksiat. Jika dilihat dari kepadatan penduduk, rata-rata penghuni setiap

⁵ Moh. Mahfud MD., *op cit.*

Km² dihuni oleh 742 jiwa dengan sebaran yang tidak merata. Mayoritas penduduk di Kabupaten Garut beragama Islam, maka banyak juga pesantren dan aktivitas keagamaan. Nuansa agamis di daerah Kabupaten Garut terasa kental, Kabupaten Garut pun dikenal sebagai salah satu kota santri di periangannya Timur Jawa Barat. Oleh karena itu, hal ini mempengaruhi dibuatnya kebijakan-kebijakan pemerintah Kabupaten Garut baik karena kebutuhan publik maupun tuntutan publik secara langsung sesuai dengan kondisi dan potensi kedaerahan, juga merupakan salah satu faktor dibuatnya peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat.⁶

Maksud dari peraturan Daerah ini sebagaimana tercantum dalam Bab II pasal 2 yakni sebagai landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam rangka membangun kehidupan masyarakat yang terbebas dari segala bentuk kemaksiatan. Peraturan Daerah ini juga bertujuan untuk meningkatkan ketertiban, keamanan, serta menciptakan kehidupan masyarakat yang selaras, serasi, seimbang sesuai dengan nilai-nilai etika, moral dan agama yang diyakini oleh masyarakat di Daerah, sehingga terwujud kesalehan sosial guna mencapai visi dan misi daerah.

Namun dalam prakteknya, pelacuran dan segala sesuatu yang berhubungan dengan minuman beralkohol sudah marak terjadi di Indonesia

⁶ Lihat di Jurnal *Sikap Masyarakat Garut Terhadap Keberadaan Perda No. 2 tahun 2008 tentang Anti perbuatan maksiat di Kabupaten Garut*, https://lama.eslam.or.id/downloads/1273476285_Sikap_Masyarakat_Garut.pdf, diunduh pada tanggal 12-11-2017 pukul 01.46 WIB.

khususnya di Kabupaten Garut. Semakin maraknya bentuk-bentuk kemaksiatan yang terjadi di masyarakat Kabupaten Garut menuntut DPRD Kabupaten Garut untuk mengubah Perda Nomor 2 tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat.

Pada tahun 2015 Perda nomor 02 tahun 2008 dilakukan perubahan. Perubahan yang dilakukan tidak hanya dari segi redaksi dan nomenklatur, namun substansi peraturan daerah ini juga mengalami perubahan. Dengan demikian, perubahan ini dilakukan terhadap substansi aturan dalam perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum tidak terpenuhi sehingga harus dilengkapi atau ada substansi aturan yang salah yang perlu diubah.

Berdasarkan pemaparan di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: *Perubahan Perda Nomor 02 Tahun 2008 Ke Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Anti Perbuatan Maksiat Oleh DPRD Kabupaten Garut Ditinjau dari Siyasah Dusturiyah*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dirumuskan beberapa masalah diantaranya sebagai berikut.

1. Bagaimana proses perubahan Perda Nomor 02 Tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut?

2. Bagaimana tinjauan *siyasah dusturiyah* terhadap perubahan Perda Nomor 02 Tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat di Kabupaten Garut?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada masalah yang telah dirumuskan, maka tujuan penelitian sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui proses perubahan Perda Nomor 02 Tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut.
2. Untuk mengetahui tinjauan *siyasah dusturiyah* terhadap perubahan Perda Nomor 02 Tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat di Kabupaten Garut.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis mengharapkan adanya manfaat yang diantaranya:

1. Kegunaan teoritis
 - a. Diharapkan dapat menjadi aspek pendukung dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan secara khusus di bidang keilmuan Hukum Tata Negara dalam hal realisasi perubahan peraturan daerah mengenai anti perbuatan maksiat di Kabupaten Garut.

- b. Di samping itu, hasil penelitian ini diharapkan menarik minat peneliti lain khususnya di kalangan mahasiswa, untuk mengembangkan penelitian lanjutan tentang masalah yang sama atau yang serupa.
- c. Menjadi bahan literatur bagi seluruh pihak khususnya masyarakat Kabupaten Garut mengenai pentingnya wawasan terkait perubahan peraturan daerah khususnya tentang peraturan anti perbuatan maksiat.

2. Kegunaan praktis

- a. Sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan jenjang pendidikan S1 di Universitas Islam Negeri Bandung Fakultas Syari'ah dan Hukum.
- b. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten Garut dalam melakukan perubahan peraturan daerah.

E. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini didasarkan pada teori-teori yang berkaitan dengan perubahan aturan, baik perundang-undangan sebagai aturan yang diberlakukan di Indonesia, masalah sebagai tujuan perubahan, amandemen sebagai teknik perubahan konstitusi maupun perubahan itu sendiri. Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara

umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Adapun perundang-undangan menurut Bagir Manan yang dikutip oleh Maria Parida adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum. Perundang-undangan juga menurutnya merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.⁷ Sedangkan menurut A. Hamid S Attamimi mengartikan perundang-undangan dalam dua arti yaitu *wetgeving* (proses pembentukan/proses membentuk peraturan negara) dan *gezetgebung* (segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan).⁸

Pembuatan hukum yang dilakukan secara sengaja oleh badan atau pejabat yang berwenang untuk itu merupakan sumber yang bersifat hukum yang paling utama. Kegiatan dari badan tersebut disebut kegiatan perundang-undangan yang menghasilkan substansi yang tidak diragukan lagi kesalahannya, yang *ipsojure* sebagaimana yang dikatakan oleh Moh. Kusnadi, dan Harmaily Ibrahim dalam bukunya. Tindakan yang dapat digolongkan ke dalam kategori perundang-undangan ini cukup bermacam-macam, baik berupa penambahan peraturan-peraturan yang sudah ada, maupun yang mengubahnya. Hukum yang dihasilkan oleh proses seperti itu disebut sebagai

⁷ Maria Parida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Jilid 1 (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2017), Cet. 18., hlm.10

⁸ *Ibid.*, hlm. 11.

hukum yang diundangkan (enacted law, statute law) berhadapan dengan *hukum yang tidak diundangkan (unenacted law, common law)*. Orang Romawi menyebutnya (*cus sriptum* dan *jus non scriptum*).⁹

Ciri-ciri peraturan dalam perundang-undangan adalah sebagai berikut.¹⁰

1. Bersifat umum dan komprehensif yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal. Ia dapat diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan.

Dibandingkan dengan aturan kebiasaan, maka perundang-undangan memperlihatkan karakteristik, suatu norma bagi kehidupan sosial yang lebih matang, khususnya dalam hal kejelasan dan kepastian. Tingkat prediktibilitasnya besar karena pengaturannya ditujukan ke masa depan. Perundang-perundangan juga memberikan kepastian mengenai nilai yang dipertaruhkan. Sekali peraturan dibuat, maka menjadi pasti pulalah nilai yang hendak dilindunginya. Namun perundang-undangan itu kaku dan mengabaikan perbedaan-perbedaan karena keinginan perundang-undangan

⁹ Moh. Kusnadi, dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara* (Jakarta Pusat: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1983), cet. 5, hlm.83

¹⁰ *Ibid.*, hlm 83-84.

untuk membuat rumusan-rumusan yang bersifat umum. Hal ini menjadi kelemahan dari perundang-undangan.

Salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia yakni peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan produk politik yang dibuat oleh badan legislatif daerah. Peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi¹¹ dan merupakan naskah dinas yang berbentuk perundang-undangan yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan, mewujudkan kebijaksanaan baru, menetapkan suatu badan/organisasi dalam lingkungan pemerintah provinsi, kabupaten/kota. Setelah sah dan dimuat dalam Lembaran Daerah, peraturan daerah menjadi bagian dari sistem hukum.¹²

Terkait materi atau substansi Peraturan Daerah, Departemen hukum dan HAM bekerja sama dengan UNDP membentuk tim yang terdiri atas Departemen/LPND serta para pakar untuk menyusun “Panduan Praktis Teknik Pembuatan Peraturan Daerah”. Dalam buku ini dibahas mengenai materi/substansi Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah setidaknya tidak bertentangan dengan¹³:

1. Prinsip hak asasi manusia, termasuk kesetaraan gender;
2. Prinsip *good sustainable development*;
3. Prinsip dan arahan penyusunan rancangan Peraturan Daerah mengenai APBD, pajak, dan retribusi daerah, dan tata ruang.

¹¹ Maria Parida Indrati, *Opcit.*, hlm. 232

¹² Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, ed. Revisi, (Bandung; CV. Pustaka Setia, 2015), hlm. 318

¹³ *Ibid.*, hlm. 325.

4. Arahan materi Peraturan Daerah yang mengatur perangkat organisasi daerah.

Perubahan aturan di Indonesia dikenal dengan teknik amandemen (dalam merubah konstitusi. Amandemen dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *to amend* yang berarti mengubah. Dari kata *to amend* itu terbentuklah istilah *amendment* yang berarti perubahan atau amandemen. Dalam bahasa Belanda terdapat istilah *wijzigen, veranderen, herzien*, yang merupakan kata kerja. Dalam kaitannya dengan “mengubah konstitusi” ditemukan bagian kalimat yang berbunyi “*to amend the constitution*”, sedangkan perubahan undang-undang dasar adalah “*constitutional amendment*”.¹⁴ Dalam buku karya Hilman Hadikusuma bahwa perubahan Undang-Undang Dasar adalah terjemah dari istilah Belanda *veranderingen in the Grondwet*.¹⁵ Adapun yang dimaksud dengan mengubah undang-undang dasar adalah sebagai berikut.¹⁶

1. Menjadikan lain bunyi atau rumusan yang terdapat dalam konstitusi (undang-undang dasar).
2. Menambahkan sesuatu yang tidak (belum) terdapat dalam konstitusi (undang-undang dasar).
3. Yang tercantum dalam konstitusi, karena faktor-faktor tertentu dilaksanakan berbeda.

¹⁴ Sri soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran dan Pandangan)*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 21

¹⁵ Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, (Bandung:: Penerbit Alumni, 1992), hlm. 58.

¹⁶ Sri soemantri, *Op. cit.*, hlm. 22.

Perubahan yang menganut sistem *amandement*, apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau lampiran yang menyertai konstitusi awal.¹⁷

Adapun dilakukannya perubahan terhadap suatu peraturan tidak lepas dari tujuan demi memaslahatkan atau menyejahterakan rakyat. konsep maslahat ini merupakan salah satu diskursus atau konsep utama *maqasid al-syari'ah* yang dikemukakan oleh Al-Ghazali. Ia menegaskan bahwa hukum disyariatkan untuk mewujudkan dan memelihara maslahat serta menolak mafsadat (جَلْبُ الْمَصَالِحِ وَدَرْءُ الْمَفَاسِدِ).

Konsep maslahat ini menegaskan bahwa setiap penetapan hukum harus bermuara kepada maslahat. Setiap aturan hukum harus berorientasi mewujudkan maslahat manusia, baik di dunia maupun diakhirat. Seperti yang ditegaskan juga oleh Asy-Syatibi (dikutip oleh Ija Suntana) bahwa tujuan utama Allah menetapkan hukum-hukum-Nya adalah terwujudnya maslahat hidup manusia. Oleh karena itu, penetapan suatu hukum (*taklif*) dalam bidang hukum harus merealisasikan terwujudnya tujuan hukum tersebut.¹⁸

Konsepsi maslahat merekomendasikan agar hukum didasarkan pada maslahat, yaitu sebuah nilai-nilai kemanusiaan yang merupakan hal

¹⁷ Dede Rosyada, dkk, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Ed. Revisi, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003), hlm. 98.

¹⁸ Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), hlm. 49.

fundamental dari bangunan pemikiran tentang hukum.¹⁹ Maslahat merupakan barometer perubahan hukum yang harus mengadaptasi rasa keadilan untuk semua orang. Oleh karena itu baik didukung dengan dalil atau tidak, suatu hukum atau peraturan harus mampu menjamin terwujudnya maslahat bagi manusia. Sebagaimana kaidah menyebutkan bahwa:

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya: “Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus berorientasi kepada kemaslahatan”

Adapun mengenai ukuran yang lebih konkrit dari kemaslahatan ini, dijelaskan oleh Imam Al-Ghazali dalam *al-Mustashfa*, imam al-Syatibi dalam *al-Muwafaqat*, dan ulama yang sekarang seperti Abu Zahrah dan Abdul Wahab Khalaf yang dikutip dan disimpulkan oleh A. Djazuli²⁰, persyaratan kemaslahatan sebagai berikut.

1. Kemaslahatan itu harus sesuai dengan *maqashid al-syari'ah*, semangat ajaran, dalil-dalil *kulli dalil qoth'I* baik *wurud* maupun *dalalahnya*.
2. Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu dapat mendatangkan manfaat dan menghindari mudarat.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 50.

²⁰ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Hal Menyelesaikan Masalah-Masalah Praktik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), Cet. 4, hlm. 51.

3. Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang di luar batas, dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.

Oleh karena itu, untuk mencapai kemaslahatan, para ulama fuqaha atau imam dalam Islam mempertimbangkan sebab atau alasan apa yang menyebabkan suatu hukum perlu dilakukan perubahan baik karena faktor tempat, waktu, keadaan, ataupun yang lainnya. Hal ini dikemukakan oleh Ibn Al-Qayim Al-Jauwiyyah dalam kaidah yang diungkapkannya yaitu:

فِي تَغْيِيرِ الْفَتَوَى وَإِخْتِلَافِهَا بِحَسَبِ تَغْيِيرِ الْأُزْمَنَةِ وَالْأَمَكْنَةِ وَالْأَحْوَالِ وَالنِّيَّاتِ وَالْعَوَائِدِ

Artinya: “Perubahan dan perbedaan fatwa berdasarkan perubahan waktu, tempat, kondisi, niat dan adat kebiasaan.”²¹

Kaidah ini sama dengan kaidah yang dikeluarkan oleh Al-Zarqa dan al-Burnu yakni:

تَغْيِيرُ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الْأُزْمَنَةِ وَالْأَمَكْنَةِ وَالْأَحْوَالِ وَالنِّيَّاتِ وَالْعَوَائِدِ
UNIVERSITAS
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Artinya: “Hukum itu berubah sesuai dengan perubahan waktu, tempat, keadaan/kondisi, niat dan adat kebiasaan.”

Berdasarkan kaidah tersebut, perubahan hukum terjadi akibat beberapa faktor, antara lain sebagai berikut.

²¹ Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, *I'lam al-Muwaqfi'in 'an Rabb al-'alamin*, terj. Asep Saefullah, Kamaluddim Sa'diyatulharamain (Jakarta: Pustaka Azam, 2000), hlm. 459.

Pertama, waktu (*al-zaman*). Untuk menegaskan bahwa proses perjalanan waktu sangat berpengaruh pada perubahan hukum, Ahmad bin Muhammad al-Zarqa menegaskan:

Sesungguhnya hal itu merupakan sesuatu yang ditetapkan dan dapat diterima, serta merupakan sunatullah dalam setiap penetapan undang-undang untuk hambanya. Saat pertama kali menciptakan manusia, pada saat itu kondisinya serba terbatas karena sedikitnya jumlah anggota keluarga, Allah memperbolehkan pernikahan antara saudara perempuan dengan saudara laki-lakinya dan banyak lagi kemudahan-kemudahan yang lain. Hukum semacam ini tetap berlaku sampai keadaan menjadi lebih leluasa dan jumlah anggota keluarga menjadi lebih banyak, maka pernikahan dengan saudara diharamkan pada zaman Bani Israil. Hal ini disebabkan karena perbedaan keadaan dan waktu dan merupakan sunatullah yang berlaku pada ciptaan-Nya.²²

Kedua, tempat (*al-Makan*) merupakan faktor yang dapat mempengaruhi terjadinya perubahan hukum. Daerah yang komunitas muslimnya merupakan kelompok mayoritas ternyata berkonsekuensi hukum yang berbeda dengan daerah yang komunitas muslimnya merupakan kelompok minoritas. Hukum yang secara tegas harus diberlakukan pada daerah yang komunitas muslimnya merupakan kelompok mayoritas, masih harus dikaji kembali apakah harus diberlakukan juga pada tempat yang komunitas muslimnya merupakan kelompok minoritas.

Sebagaimana Imam Ahmad, Ishak bin Rahawiyah, Al-Auza'I dan yang lainnya dari kalangan ulama (dikutip oleh Ibn Qayyim) menyebutkan bahwa

²² Al-Zarqa, *Sarh Qawa'id*, hlm. 228. Dilihat dari Mustaufikin, Tesis Magister: *Perubahan Sosial Terhadap Hukum Islam: Analisis Perbandingan Kaidah Taghayyur Al-Ahkam Bi Taghayyur Al-Aminah, Wa Al-Amkinah, Wa Al-Ahwal Wa Al-Niyat Wa al-Awaid dengan aliran Sociological Jurisprudence*" (Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2016), hlm. 88.

had (hukuman) itu tidak dapat dilaksanakan di daerah musuh. Maka *had* tidak boleh dilaksanakan ketika perang.²³

Ketiga, niat (*al-Niyyah*). Kaidah tersebut berhubungan erat dengan kaidah asasi yaitu:

الْأُمُورُ بِمَقَاصِدِهَا

Artinya: “Setiap perkara tergantung kepada niatnya”²⁴

Kemudian *madzhab* Hanafi menambahkan dengan kaidah, “Tidak ada pahala tanpa niat”. Artinya ada perubahan yang disebabkan oleh niat. Dalam perubahan aturan niat ini dihubungkan dengan niat pembuatnya yaitu penguasa, maka kehendak penguasa atau dapat disebut dengan pemerintah sangat mempengaruhi perubahan aturan. Menurut Ibn Qayyim, segala bentuk niat dapat merubah ketentuan hukum, baik dalam hukum akad, maupun dalam ketentuan lainnya.²⁵

Keempat, *al-Ahwal* (faktor lain) yang dapat mempengaruhi perubahan aturan yaitu keadaan atau situasi dan kondisi. Kaidah yang berkaitan dengan keadaan yaitu diantaranya sebagai berikut.

1. Keyakinan:

الْيَقِينُ لَا يُزَالُ بِالشَّكِّ²⁶

Artinya: “Keyakinan tidak bisa dihilangkan oleh keraguan.”

²³ Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, *op.cit.*, hlm. 463.

²⁴ A. Djazuli, *op.cit.*, hlm.34

²⁵ Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, *op.cit.* hlm. 480.

²⁶ Ali Haidar, *Durar Al-Hukam Syarh Majalah Al-Ahkam*. (Lebanon: Dar Al-Kutub Al-‘Ilmiyyah,t.t.) hlm. 20

2. Kesulitan:

المَشَقَّةُ تَجْلِبُ التَّيْسِيرَ²⁷

Artinya: “Kesulitan mendatangkan kemudahan.”

3. Kemudahan:

الضَّرَرُ يُزَالُ²⁸

Artinya: “Kemudahan harus dihilangkan.”

Perubahan keadaan yang berhubungan dengan kondisi-kondisi kemudahan, kesulitan, kebiasaan, atau keyakinan yang terjadi pada diri *mukallaf* (subjek hukum) itu semua menjadi faktor berubahnya suatu hukum/aturan.²⁹ Sebagaimana dijelaskan oleh Ibn Qayyim:

Apabila sudah diketahui tentang adanya fatwa, maka fatwa dimaksud bisa berubah kapan saja, sesuai situasi dan kondisi yang dihadapi. Sebagaimana para sahabat Rasulullah juga pernah melihat akan adanya suatu kebaikan di dalam persoalan ini. Dan juga karena mereka melihat adanya kesesatan yang diikuti oleh manusia –seperti pada saat diberlakukannya talak tiga–, hingga mendorong mereka (orang-orang yang mengikuti) untuk melaksanakannya.³⁰

Kelima, Perubahan adat kebiasaan (*Al-'Awa'id*), merupakan salah satu perubahan sosial yang terjadi di dalam masyarakat. Perubahan adat juga menjadi faktor pendorong terjadinya perubahan hukum. Sebagaimana kaidah asasi:

العَادَةُ مُحَكَّمَةٌ

²⁷ *Ibid.*, hlm. 33.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 40

²⁹ A. Djazuli, *op.cit.*, hlm. 109.

³⁰ Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, *op.cit.* hlm. 473.

Artinya: “Adat (dipertimbangkan dalam) menetapkan hukum.”

Perkembangan budaya di masyarakat mengharuskan adanya adaptasi dari aturan-aturan hukum tersebut kepada situasi yang baru. Sebagaimana para Imam dari aliran-aliran hukum memanfaatkan hukum-hukum adat yang telah dipraktekkan di daerah-daerah baru yang dikuasai oleh orang Islam. Penerimaan praktek-praktek adat dapat pula dipandang sebagai suatu kesempatan untuk memperkenalkan fleksibilitas ke dalam kerangka pikir hukum Islam, karena hukum sacral haruslah mampu untuk menghadapi perkembangan-perkembangan baru dalam semua bidang kehidupan.³¹

Sebenarnya, pada hakikatnya yang berubah itu adalah keadaan atau kondisi manusia, masyarakat, atau alam yang disebabkan oleh manusia juga. Namun, karena ada kewajiban yang dikaitkan dengan waktu, seperti waktu-waktu yang dikaitkan dengan kesejarahan baik masa lalu, masa sekarang, dan kemungkinan-kemungkinan pada masa yang akan datang. Dalam syariah tiap-tiap Nabi pun mengalami perubahan. Bahkan dalam ijihad, bukan hanya perbedaan dan persamaan antar *madzhab*, tetapi satu orang mujtahid seperti Imam Syafi'i bisa berbeda hasil ijihadnya pada waktu beliau di Baghdad dan pada waktu beliau di Mesir. Dari sini lah memunculkan kaidah:

المَحَافِظَةُ عَلَى الْقَدِيمِ الصَّالِحِ وَالْأَخْذُ بِالْجَدِيدِ الْأَصْلِحِ

³¹ Ratno Lukito, *Pergumulan antrara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*, (Jakarta: INIS, 1998), hlm.17. dilihat dari Mustaufikin, Tesis Magister: *Perubahan Sosial Terhadap Hukum Islam: Analisis Perbandingan Kaidah Taghayyur Al-Ahkam Bi Taghayyur Al-Aminah, Wa Al-Amkinah, Wa Al-Ahwal Wa Al-Niyat Wa al-Awaid dengan aliran Sociological Jurisprudence* (Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2016), hlm. 107-108

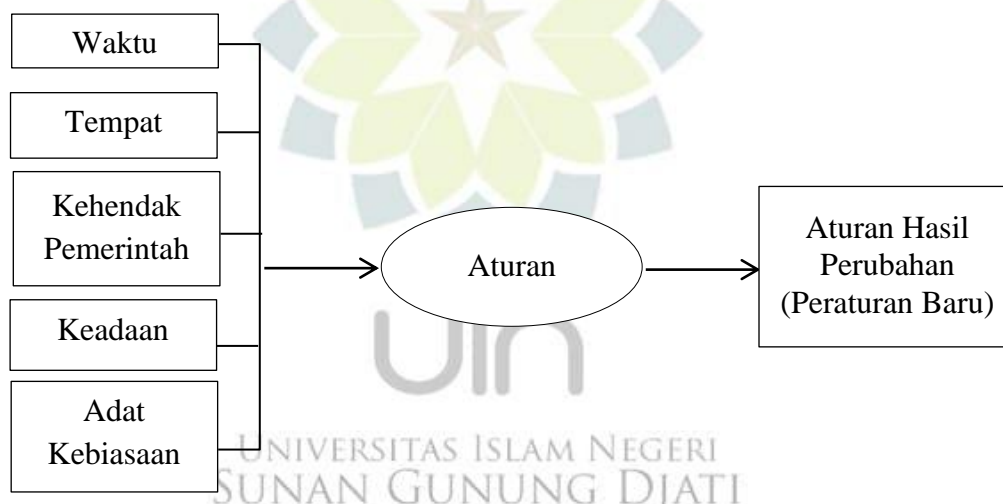
³¹ *Ibid.*

Artinya: “Memelihara keadaan yang lama yang maslahat dan mengambil yang baru yang lebih maslahat.”

Senyatanya kaidah ini mengisyaratkan selalu adanya perubahan di dunia ini. Dalam menghadapi perubahan tersebut, kaidah ini memberi isyarat untuk tetap memelihara yang lama yang maslahat. Apabila mengambil yang baru, maka harus yang lebih maslahat.³²

Dengan demikian, berdasarkan penjelasan tersebut dapat dibuat kerangka pikir perubahan aturan tinjauan Siyasah Dusturiyah sebagai berikut.

Kerangka Pikir Perubahan Aturan Tinjauan Siyasah Dusturiyah



Berdasarkan kerangka pikir perubahan aturan tersebut dapat dirumuskan kerangka berpikir operasional penelitian mengenai perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 02 tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat. Jika berubahnya suatu peraturan karena adanya faktor waktu, tempat, keadaan, dan kehendak penguasa atau pembuat aturan, maka Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat juga diubah karena alasan faktor-faktor tersebut.

³² A. Djazuli, *op.cit.*, hlm. 110.

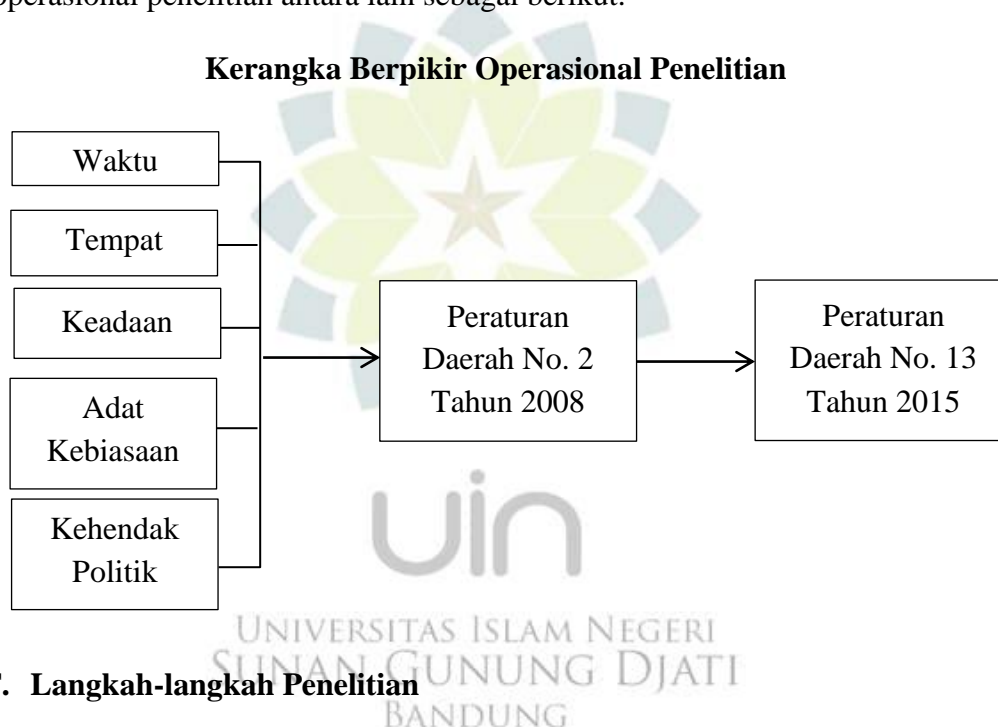
Dari waktu ke waktu, keadaan dan tuntutan masyarakat berubah. Hal ini terkadang membuat suatu aturan yang dibuat usang dan tidak cocok untuk terus dilaksanakan bahkan dihapuskan/dibatalkan. Maka dari itu, perubahan suatu aturan diperlukan demi menutupi tuntutan publik tersebut. Begitupun di Kabupaten Garut yang mayoritas masyarakatnya muslim menuntut untuk direvisinya peraturan daerah mengenai Anti Perbuatan Maksiat ini karena dari waktu ke waktu aturan ini menjadi lemah dan kurang mengikat yang mengakibatkan tingkat pelanggaran baik peredaran minuman keras maupun praktek pelacuran menjadi tinggi. Hal ini berlawanan dengan kenyataan bahwa Kabupaten Garut yang merupakan salah satu daerah agamis dan mayoritas penduduk beragama Islam. Selain itu, sanksi yang ditetapkan dalam peraturan daerah tersebut pun tidak menimbulkan efek jera terhadap pelanggaran. Hal ini mengakibatkan pelanggaran perda ini meningkat.

Namun perubahan ini tidak akan terjadi apabila tidak ada kehendak dari penguasa atau pemerintah Kabupaten Garut sendiri. Kondisi dan tuntutan-tuntutan yang muncul mempengaruhi kehendak politik pemerintah untuk merubah suatu aturan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bupati Kabupaten Garut Rudy Gunawan dalam Sindonews.com tahun 2014 lalu sebelum dilakukannya perubahan bahwa: “Kita akan merevisinya kembali. Sebab aturan dalam perda itu tipiring. Maksimalnya sudah diatur, hanya tiga bulan,

tidak boleh lebih. Dendanya juga hanya sekitar Rp.1 juta hingga Rp. 2 juta. Kita harus merevisi dendanya supaya untuk menimbulkan efek jera.”³³

Hal ini dinyatakan oleh Rudi Gunawan karena pada saat itu Pemerintah Kabupaten Garut kecolongan atas kasus miras oplosan Cherrybelle yang merenggut belasan jiwa warganya.

Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat dibuat kerangka berpikir operasional penelitian antara lain sebagai berikut.



F. Langkah-langkah Penelitian

Secara garis besar, metodologi penelitian mencakup (1) metode yang digunakan dalam penelitian (2) jenis data (3) sumber data

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif

³³ <https://daerah.sindonews.com/read/934477/21/kecolongan-miras-cherrybelle-pemkab-garut-revisi-perda-1418023932> diakses pada tanggal 28 Januari 2018 pukul 12.00 WIB.

mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.³⁴ Penelitian ini dilakukan dengan menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum, serta nash-nash baik Al-Qur'an, Al-Hadits, Ijma' Ulama, Fatwa serta kaidah-kaidah fiqih yang berkaitan dengan penelitian ini. Selain itu penelitian ini dilakukan juga dengan melihat sinkronasi suatu aturan dengan aturan lainnya secara hierarki.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis, yang memberikan data yang seteliti mungkin. Data yang dikumpulkan dapat berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka. Dengan demikian, laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut.

2. Sumber Data

Untuk menyelesaikan isu mengenai masalah hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya diteliti, peneliti memerlukan sumber-sumber penelitian baik data primer, maupun sumber data sekunder. Sumber data primer diantaranya berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan-bahan non-hukum.³⁵

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai otoritas (*autoritatif*). Sumber hukum tersebut pada umumnya terdiri atas:

³⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grapika, 2013), hlm. 105.

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 141.

(a) peraturan perundang-undangan; (b) catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu perundang-undangan; dan (c) putusan hakim.³⁶ Adapun sumber bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini berasal dari:

- 1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - 3) Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 02 Tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat.
 - 4) Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perubahan Anti Perbuatan Maksiat.
- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi.³⁷ Publikasi tersebut antara lain buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum; kamus-kamus hukum; jurnal-jurnal hukum; buku literature; majalah; surat kabar; tabloid serta bahan-bahan lain yang berhubungan dengan penelitian. Publikasi tersebut merupakan

³⁶ Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm. 47.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 54.

petunjuk atau penjelasan mengenai sumber hukum primer atau sumber hukum sekunder sendiri.

c. Bahan-bahan Nonhukum

Bahan-bahan nonhukum dapat berupa buku-buku, jurnal, laporan hasil penelitian mengenai ilmu ekonomi, ilmu politik, dan disiplin ilmu lainnya sepanjang mempunyai relevansi dengan objek permasalahan yang diteliti.³⁸

Adapun sumber data sekunder berupa informasi atau data yang berasal dari informan/narasumber dan sumber tertulis. Informan/narasumber yang dijadikan sumber informasi adalah orang yang mempunyai kepentingan atau seorang ahli dalam bidang yang berkaitan dengan penelitian di DPRD Kabupaten Garut.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data penelitian ini adalah dengan cara menelaah dan menganalisis literatur dan dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian, kemudian membuat pernyataan-pernyataan (studi kepustakaan). Selain itu dilakukan observasi yaitu wawancara langsung dengan responden atau narasumber yang ahli atau memiliki keterkaitan dengan penelitian.

4. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat preskriptif analitis, yaitu suatu analisis data yang

³⁸ *Ibid.*, hlm. 57.

tidak keluar dari ruang lingkup permasalahan, yang berdasarkan teori hukum yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data/atau menunjukkan komparasi bahan yang ada hubungannya dengan bahan seperangkat lain. Dengan demikian, langkah-langkah analisis data sebagai berikut.

- a. Analisis data (dengan menggunakan pendekatan kualitatif) yang didapatkan melalui sumber hukum primer dan sekunder ataupun wawancara, catatan lapangan yang dijadikan bahan penelitian.
- b. Memaparkan hasil analisis dan menjelaskan temuan-temuan yang didapatkan dalam penelitian secara rinci kedalam bentuk kalimat-kalimat (deskriptif).
- c. Memberikan kesimpulan hasil dari penelitian ini secara deduktif, yaitu cara berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum untuk kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.
- d. Menyusun laporan hasil penelitian dalam format skripsi.