

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap individu dalam hidup bermasyarakat tidak mungkin menikmati kebebasan mutlak dikarenakan hal tersebut bertentangan dengan kebebasan manusia lain yang dapat menimbulkan perselisihan berlarut-larut yang hanya mengakibatkan kehancuran masyarakat itu sendiri. Untuk meminimalisasikan terjadinya perselisihan dalam bermasyarakat, diperlukan beragam prinsip. Dari prinsip tersebut kemudian melahirkan norma dan aturan¹, baik berupa kesopanan, kesusilaan, agama, maupun hukum dari perundang-undangan yang berlaku bagi seluruh anggota masyarakat dan mendatangkan sanksi bagi pelanggarnya.² Dengan demikian, kebebasan individu dapat menyesuaikan diri dengan kebebasan individu yang lain sehingga terjamin keamanan dan ketertiban.

Kaidah yang mengatur hubungan antar individu dalam bermasyarakat dinamakan dengan kaidah hukum. Di Indonesia, kaidah hukum tersebut tercermin dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: “Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota”.³

Peraturan perundang-undangan tentu memerlukan pembaharuan hukum karena kondisi zaman yang selalu berubah. Di sisi lain, ada beberapa kejadian yang memerlukan penyelesaian yang cepat dikarenakan kondisi yang genting. Perundang-undangan dalam keadaan seperti ini di Indonesia

¹ A'an Efendi, dkk., *Teori Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), h. 166.

² Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, (Bandung: Pustaka Setia, 2014), h. 167.

³ Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dinamakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (selanjutnya disingkat Perppu).⁴

Perppu merupakan peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perppu merupakan wewenang presiden sebagai kekuasaan eksekutif yang ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah sehingga suatu kondisi kegentingan dapat segera teratasi.⁵

Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) menyebutkan bahwa dalam kondisi kegentingan yang memaksa, Presiden mempunyai hak untuk membentuk dan menetapkan Perppu.⁶

Ketentuan lain terkait dengan pembentukan Perppu dapat didapati pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu pada Pasal 1 angka 4, dimana di dalam pasal tersebut ditegaskan bahwasanya Perppu merupakan Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam kondisi kegentingan yang memaksa. Dalam undang-undang tersebut Nomor 12 Tahun 2011 juga disebutkan bahwasanya Perppu sebagai peraturan perundang-undangan mempunyai posisi yang setara dengan Undang-undang.

Pasal 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa muatan materi dalam Perppu sama seperti muatan materi pada Undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 juga menyatakan bahwa materi yang dimuat pada Perppu adalah materi yang dimuat pada Undang-undang. Selain itu, materi yang dimuat pada Perppu

⁴ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari “Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota”.

⁵ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), h. 3.

⁶ Lihat, UUD 1945 Pasal 22 ayat 1.

juga memiliki daya berlaku sebagaimana Undang-undang dan mengikat secara umum sejak diberlakukannya.

Ketentuan lain terkait dengan pembentukan Perppu dapat didapati pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu pada pasal 1 angka 4, dimana di dalam pasal tersebut ditegaskan bahwasanya Perppu merupakan Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam kondisi kegentingan yang memaksa. Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 juga disebutkan bahwasanya Perppu sebagai Peraturan Perundang-undangan mempunyai posisi yang setara dengan Undang-undang.

Pasal 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwasanya muatan materi dalam Perppu sama seperti muatan materi pada Undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 juga menyatakan bahwasanya materi yang dimuat pada Perppu adalah materi yang dimuat pada Undang-undang. Selain itu, materi yang dimuat pada Perppu juga mempunyai daya berlaku sebagaimana Undang-undang dan memiliki daya ikat secara umum sejak diberlakukannya.⁷

Melihat posisi Perppu yang sangat penting karena dibentuk dalam rangka menyelesaikan keadaan yang penting, maka materi Perppu dapat memuat aturan-aturan yang bersifat mengubah, menunda, melengkapi, dan/atau mengesampingkan Undang-undang.⁸

Terdapat kontroversi (perbedaan pendapat) terkait kedudukan Perppu di Indonesia, baik dari segi pembentukannya ataupun dari segi pemberlakuannya. Hal tersebut disebabkan karena sistem hukum di Indonesia cenderung lebih didominasi oleh teks tertulis.⁹ Selain itu, kondisi kegentingan yang memaksa sebagaimana termaktub dalam UUD 1945 ternyata masih belum jelas dan multitafsir sehingga menjadi bias. Hal ini dapat dilihat dari

⁷ Monika Suhayati, *Kontroversi Perppu Pilkada Dan Perppu Pemda*, Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No.20/II/P3DI/Oktober/2014, h. 2.

⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007), jilid I, h. 92.

⁹ Muhammad Siddiq, *Kegentingan Memaksa atau Kepentingan Penguasa*, Jurnal Asy-Syir'ah Vol. 48 No. 1/VI/2014, h. 263.

sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, bahwa Perppu yang dibentuk dan ditetapkan oleh Presiden pada umumnya memiliki latar belakang yang bervariasi.

Menurut penjelasan UUD 1945, frase “hal ihwal kegentingan yang memaksa” adalah terjemahan dari *noodverordeningsrecht* (peraturan untuk mengatur keadaan darurat).¹⁰ Hal ini bertujuan demi terjaminnya keselamatan negara, sehingga pemerintah, dalam menyelesaikan kondisi-kondisi genting dan memaksa, dapat bertindak secara cepat dan tepat.¹¹

Seorang Presiden hendaknya mempunyai dasar yang objektif dalam pembentukan Perppu agar terhindar dari penyalahgunaan wewenang kekuasaan. Keobjektifan Presiden dalam membentuk Perppu tersebut tercermin dalam konsideran “Menimbang” dari Perppu yang dibentuk.

Perppu pada dasarnya dibutuhkan oleh pemerintah agar negara dapat mengatasi permasalahan yang sewaktu-waktu dapat muncul di luar kebiasaan dan mengharuskan solusi yang cepat untuk mengakhiri kondisi tersebut, baik dalam lingkup ekonomi, hukum, sosial, politik, bencana alam, dan sebagainya.

Kondisi kegentingan yang bersifat memaksa sebagai dasar pembentukan Perppu tidaklah mengandung pengertian yang sama dengan kondisi bahaya. Kondisi kegentingan yang bersifat memaksa memiliki makna yang lebih luas dari kondisi bahaya.

Dalam kondisi bahaya, Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) terlibat dalam penentuan persyaratan-persyaratan dan akibat-akibat yang ditimbulkan dalam kondisi bahaya sebagaimana termaktub dalam Pasal 12 UUD 1945 untuk ditetapkan melalui Undang-undang. Sedangkan kondisi kegentingan yang bersifat memaksa sebagaimana termaktub dalam pasal 22 UUD 1945 sangat bergantung pada subjektivitas Presiden, walaupun kemudian waktu bergantung pada persetujuan objektif DPR di sidang

¹⁰ Janpatar Simamora, *Multitafsir Pengertian “Ihwal Kegentingan yang Memaksa” Dalam Penerbitan Perppu*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 22 No. 1/II/2010, h. 59.

¹¹ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, jilid I, h. 91.

berikutnya. Hal ini karena peran DPR dalam hal ini adalah sebagai ciri dari prinsip *check and balance* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Teori-teori tentang hukum ketatanegaraan darurat menyebutkan bahwa kondisi kegentingan yang bersifat memaksa lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat penting dan menesak disebabkan karena hukum yang ada belum dapat mengatasi kondisi tersebut, serta terkait dengan waktu yang dibatasi, yaitu sampai persidangan terdekat di tingkat DPR.

Setidaknya, terdapat tiga hal penting yang dapat menimbulkan suatu kondisi kegentingan yang bersifat memaksa, yaitu: *pertama*, adanya ancaman yang menimbulkan bahaya (*dangerous threat*)¹²; *kedua*, adanya kebutuhan yang bersifat mengharuskan (*reasonable necessity*)¹³; dan/atau *ketiga*, adanya ketersediaan waktu yang terbatas (*limited time*)^{14,15}. Jika ketiga hal tersebut

¹² Contoh Perppu pada kondisi ini adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Penjelasan umumnya menegaskan bahwa pembentukan Perppu untuk mengatur pemberantasan tindak pidana terorisme didasarkan pada pertimbangan bahwa terjadinya aksi terorisme di berbagai daerah telah menimbulkan kerugian, baik berupa materiil maupun immateriil serta menimbulkan ketidakamanan bagi masyarakat, sehingga kondisi tersebut mendesak untuk ditetapkannya Perppu agar segera dapat menciptakan suasana yang kondusif bagi masyarakat dalam pemeliharaan ketertiban dan keamanan tanpa meninggalkan prinsip-prinsip hukum.

¹³ Contoh Perppu pada kondisi ini adalah Perppu Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Keimigrasian. Kebijakan ini didasari pada kebijakan Kerajaan Arab Saudi yang menetapkan bahwa mulai tahun 1430 H, jamaah haji dari seluruh Negara harus menggunakan paspor biasa (*ordinary passport*) yang berlaku secara internasional. Hal ini menjadi ukuran kondisi kegentingan yang bersifat memaksa sehingga pemerintah Indonesia perlu melakukan upaya yang bersifat segera untuk menjamin tersedianya paspor dimaksud agar penyelenggaraan ibadah haji tetap berjalan.

¹⁴ Contoh Perppu pada kondisi ini adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengatur bahwa anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diangkat atas dasar Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum dan yang telah disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan terbentuknya penyelenggara pemilihan umum yang baru. Hal ini mengingat bahwasanya Dewan Perwakilan Rakyat sedang mempersiapkan Rancangan Undang-undang tentang penyelenggaraan Pemilihan umum untuk menggantikan ketentuan yang masih berlaku yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Presiden berpendapat bahwa kondisi tersebut sudah dapat disebut kondisi kegentingan yang bersifat memaksa sehingga dapat membentuk dan menetapkan Perppu terkait hal tersebut.

¹⁵ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, h. 207-208.

ada, maka Negara dapat dikatakan berada dalam kondisi darurat, sehingga diperlukan penyelesaian secara cepat.

Kegentingan yang memaksa dalam hukum Islam dinamakan dengan darurat. Sesuai dengan karakteristiknya, hukum Islam dibangun atas dasar kaidah “mengambil manfaat dan menolak kerusakan” sehingga hukum darurat ini menjadi sangat penting. Hal ini karena manusia merupakan makhluk yang mempunyai keterbatasan, sedangkan Allah SWT sebagai *Asy-Syâri'* (pembuat syariat) tidak membebankan hukum kecuali sesuai dengan batas kemampuan hamba-Nya.

Hukum yang dibuat Allah SWT tentulah sesuai dengan potensi insani dan sumber-sumber kebenaran tertinggi.¹⁶ Oleh karenanya, hukum Allah SWT merupakan hukum yang memiliki keadilan tinggi dan maslahat yang luas, serta memiliki kandungan hikmah yang melimpah bagi kehidupan makhluk-Nya.¹⁷

Hukum-hukum Allah SWT (hukum Islam) terdiri dari tuntutan, pilihan, dan sebab akibat.¹⁸ Hukum Islam dapat berkembang sesuai kondisi waktu dan tempat untuk menanggulangi semua persoalan yang terus berkembang dan berubah. Selain itu, dalam pustaka pembendaharaan hukum Islam terdapat dasar-dasar yang tepat untuk pemecahan permasalahan yang terjadi.¹⁹

Manusia dalam melaksanakan hukum-hukum Islam terkadang mendapati sebuah kesulitan, baik kesulitan tersebut berasal dari diri sendiri ataupun berasal dari luar. Allah SWT tidak membebankan hukum kecuali sesuai dengan batas kemampuan hamba-Nya. Selain itu, kondisi dan keadaan yang dapat menyulitkan atau membahayakan manusia sehingga manusia itu tidak dapat menjalankan hukum dengan baik.

¹⁶ Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Antar Madzhab-madzhab Barat dan Islam*, (Bandung: Sahifa, 2015), h. 157.

¹⁷ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasa; Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam sejak Muhammad SAW hingga al-Khulafa ar-Rasyidun*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), h. 31.

¹⁸ Muhammad Abu Zahrah, *Ushûl al-Fiqh*, (Dâr al-Fikr al-‘Arabi, 1377 H), h. 26. Lihat juga, Abdul Wahhâb Khallâf, *Ilmu Ushûl al-Fiqh*, (Al-Qâhirah: Dâr al-Qalam li at-Thibâ’ah wa an-Nasyr wa at-Tauzî’, 1361 H), h. 100.

¹⁹ Abuddin Nata, *Metodologi Studi Islam*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), h. 299

Berdasarkan fakta tersebut, maka Allah SWT juga mensyariatkan *rukhsah* (keringanan) guna meringankan kesulitan yang dihadapi manusia, baik disebabkan karena adanya kondisi lemah pada diri seseorang, sakit, safar, lupa, bodoh, paksaan, maupun kondisi umum dan meluas yang sulit dihindari. Hal tersebut karena hukum Islam lebih mengutamakan kemaslahatan manusia. Misalnya, dibolehkannya shalat sambil duduk ketika seseorang tidak mampu melakukannya dengan cara berdiri atau berbuka puasa di bulan Ramadhan bagi *musâfir* (orang yang dalam perjalanan jauh) dan orang sakit.²⁰ Bahkan, diperbolehkannya memakan daging babi dan minum *khamr* ketika dalam keadaan darurat^{21 22}.

Darurat dapat dijadikan dalil dalam *istinbâth* hukum dengan beberapa batasan, yaitu dibolehkannya sesuatu yang haram, seperti ketika seseorang merasa sangat lapar sedangkan ia tidak mendapati makanan kecuali yang haram. Selain itu dibolehkan meninggalkan yang wajib, seperti seseorang yang shalat sambil duduk atau berbaring dikarenakan tidak mampu berdiri.²³

Kondisi darurat sering mendorong manusia untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang syariat. Tindakan-tindakan yang bertentangan dengan norma dapat terjadi karena didasari oleh upaya untuk penyelamatan jiwa atau harta benda yang dimiliki. Jiwa dan harta benda merupakan dua poin penting yang tidak dapat dinafikan dalam kehidupan praktis, dan dalam fikih termasuk bagian dari tujuan syariat Islam (*maqâshid asy-syarî'ah*). Karena begitu pentingnya memertahankan eksistensi *maqâshid*

²⁰ Hal ini sesuai dengan kaidah hukum berikut:

المَشَقَّةُ تُجَلِّبُ التَّيْسِيرَ .

“Kesukaran itu mendatangkan kemudahan”. Lihat, Abd. al-‘Azîz Muhammad ‘Azzâm, *Qawâ'id al-Fiqh al-Islâmiy; Dirâsah 'Ilmiyyah Tahlîliyyah Muqâranah*, (T.Tp: Maktabah ar-Risâlah ad-Dauliyyah, 1999), h. 213.

²¹ Hal ini sesuai dengan kaidah hukum berikut:

الضَّرُورَاتُ تُبَيِّحُ الْمَحْظُورَاتِ

“Kemadharatan itu dapat membolehkan yang terlarang”. Lihat, Abd. al-‘Azîz Muhammad ‘Azzâm, *Qawâ'id al-Fiqh al-Islâmiy; Dirâsah 'Ilmiyyah Tahlîliyyah Muqâranah*, h. 149.

²² Abu Bakr Ahmad bin ‘Alî ar-Râzi al-Jashshâsh, *Ahkâm al-Qur'ân*, (Beirut: Mu'assasah at-Târîkh al-‘Arabi, 1992), jilid 1, h. 156.

²³ Abu Abdillah Muhammad bin Ahmad bin Abi Bakr al-Qurthubi, *al-Jâmi' li Ahkâm al-Qur'ân al-Mubayyin li mâ tadhammanahu min as-Sunnah wa Âyi al-Furqân*, (Beirut: Mu'assasah ar-Risâlah, 2006), jilid 3, h. 35.

asy-syari'ah, suatu perbuatan dapat dibolehkan meskipun pada asalnya perbuatan tersebut diharamkan oleh syariat. Legitimasi ini dibenarkan karena tujuan-tujuan syariat Islam merupakan kebutuhan yang bersifat *darûrî* (pokok).²⁴

Sesuai dengan asas-asas pembinaan hukum Islam, yaitu asas tidak memberatkan, asas tidak memperbanyak beban, dan asas gradualitas,²⁵ serta sebagai agama yang membawa rahmat bagi manusia, hukum Islam menjadi sangat penting, khususnya yang berkaitan dengan hukum darurat. Hal ini karena manusia merupakan makhluk yang mempunyai keterbatasan dalam melaksanakan *taklif* (pembebanan hukum).

Kondisi darurat memiliki beberapa cakupan tertentu sebagai upaya menghadapi setiap kondisi yang dapat membahayakan kehidupan tanpa mengubah hukum. Hal ini karena hukum darurat dan setiap hal yang diperbolehkan dalam hukum darurat mempunyai batasan-batasan waktu dan jangkauannya.²⁶ Adanya hukum darurat, manusia akan mendapatkan kebutuhan-kebutuhannya sesuai dengan tujuan-tujuan hukum Islam.

Hukum Islam mempunyai tujuan-tujuan yang sesuai dengan fitrah manusia dan fungsi-fungsi daya fitrah manusia. Oleh karena itu, tujuan hukum Islam adalah mengambil maslahat serta mencegah kerusakan. Hal ini sesuai dengan kaidah hukum berikut:

جَلْبُ الْمَصَالِحِ وَ دَفْعُ الْمَفَاسِدِ.²⁷
 “Mengambil maslahat dan menolak kerusakan.”

²⁴ Abdul Ghani, *adh-Dharûrah wa al-Hâjah dalam Riba; Studi Analisis Pemikiran Dr. Wahbah az-Zuhaili*, Jurnal Ekonomi Syari'ah Indonesia, Volume V Nomor 2 Desember 2015 M/1436 H, h. 197.

²⁵ Muhammad al-Khudhâri Bik, *Târîkh at-Tasyrî' al-Islâmi*, (T.Tp: Dâr al-Fikr, 1967), h. 15. Lihat juga, Abd. Al-Wahhâb Khallâf, *Khulâshah Târîkh at-Tasyrî' al-Islâmi*, (Kuwait: Dâr al-Qalam, t.th.), h. 18-23.

²⁶ Hal ini sebagaimana disebutkan dalam kaidah hukum:

مَا أَيْبَحُ لِلضَّرُورَةِ يُقَدَّرُ بِقَدَرِهَا

“Apa yang dibolehkan karena darurat itu diukur sesuai dengan kadarnya”. Lihat, Abd. al-‘Azîz Muhammad ‘Azzâm, *Qawâ'id al-Fiqh al-Islâmiy; Dirâsah 'Ilmiyyah Tahlîliyyah Muqâranah*, h. 213.

²⁷ ‘Izzudin Abd. al-‘Azîz ibn Abd. As-Salâm, *Al-Qawâ'id Al-Kubrâ; Al-Mausûm bi Qawâ'id al-Ahkâm fi Ishlâh al-Anâm*, (Damaskus: Dâr al-Qalam, t.th), jilid I, h. 7.

Berdasarkan tujuan umum ini, Islam datang membawa hal-hal berikut ini.²⁸

Pertama; Syariat Islam sudah meletakkan prinsip-prinsip yang kekal dan matang, seperti prinsip menolak kemadharatan dan menghindari kesempitan, wajibnya bersikap adil, menyampaikan amanah, melakukan musyawarah, memelihara hak-hak individu, dan kembali kepada ulama-ulama yang ahli di bidangnya untuk menerangkan pendapat yang *shahih* dan sesuai dengan kondisi-kondisi baru, berupa dasar-dasar umum sebagaimana tujuan diturunkannya berbagai agama samawi serta dijaga oleh hukum-hukum positif.²⁹

Kedua, dalam dasar-dasar ajaran syariat Islam, Islam berpegang secara konsisten pada prinsip pembinaan individu sehingga mampu menyebarkannya kepada orang lain. Jika setiap individu baik, maka akan baik pula masyarakatnya. Hal ini karena masyarakat yang baik terbentuk dari kumpulan individu-individu yang baik.

Ketiga, syariat Islam, secara konsisten, berpegang pada prinsip menjaga kemaslahatan manusia di dunia dan akhirat. Asy-Syathibi (w. 790 H) menjelaskan bahwa tujuan syariat Islam adalah untuk mencapai kemaslahatan manusia, baik di dunia maupun di akhirat, dimana kemaslahatan tersebut berdasar pada lima hal, di mana semua agama menjaga hal tersebut. Lima hal dasar tersebut adalah menjaga agama (*hifzh ad-dîn*), menjaga akal (*hifzh al-'aql*), menjaga jiwa (*hifzh an-nafs*), menjaga harta (*hifzh al-mâl*), dan menjaga keturunan/kehormatan (*hifzh an-nasl*).³⁰

Senada dengan Asy-Syatibi, Abu Zahrah (w. 1974 M) menjelaskan bahwa di antara tujuan syariat adalah sebagai berikut: *pertama*, untuk penyucian manusia (*tahdzîb al-fard*), sehingga setiap muslim dapat menjadi sumber kebaikan bagi masyarakat; *kedua*, untuk menegakkan keadilan

²⁸ Wahbah Az-Zuhaili, *Nazhariyyah adh-Dharûrah asy-Syar'iyyah; Muqâranah Ma'a al-Qânûn al-Wadh'i*, (Beirut: Mu'assasah ar-Risâlah, 1997), h. 49-50.

²⁹ Abd. ar-Rahmân Tâj, *as-Siyâsah asy-Syar'iyyah wa al-Fiqh al-Islâmiy*, (T.Tp: Syabakah al-Lûkah, T. Th), h. 54.

³⁰ Abu Ishaq Ibrahim bin Musa Muhammad al-Lakhmi asy-Syathibi, *al-Muwâfaqât*, (al-Mamlakah al-'Arabiyyah as-Su'ûdiyyah: Dâr Ibn 'Affân, 1997), jilid II, h. 20.

(*iqâmah al-'adl*) baik sesama muslim maupun dengan non muslim; *ketiga*, untuk mewujudkan kemaslahatan bagi orang-orang islam terutama dalam menjaga agama (*hifzh ad-dîn*), menjaga akal (*hifzh al-'aql*), menjaga jiwa (*hifzh an-nafs*), menjaga harta (*hifzh al-mâl*), dan menjaga keturunan/kehormatan (*hifzh an-nasl*).³¹ Dalam hal ini, A. Djazuli menambahkan satu lagi tujuan syariat Islam, yaitu menjaga umat (*hifzh al-ummah*).³²

Wahbah az-Zuhaili (w. 2015 M) mendefinisikan darurat sebagai kondisi sulit atau bahaya yang datang pada manusia, sehingga dikhawatirkan akan terjadi kerusakan padanya, baik kerusakan tersebut berkenaan dengan jiwa, anggota badan, harta, akal, kehormatan, dan yang berkaitan dengannya.³³

Terjaganya kemaslahatan setiap individu akan mengantarkan kepada terjaganya masyarakat dalam sebuah negara. Oleh karena itu, darurat dalam hukum Islam juga berorientasi kepada konteks ketatanegaraan.

Konsep darurat dalam konteks ketatanegaraan dapat dilihat pada masa Abu Bakar RA dalam kebijakannya memerangi umat Islam yang tidak mau membayar zakat. Peristiwa ini merupakan darurat, dimana ketika umat Islam tidak mau membayar zakat, maka akan terjadi fitnah terhadap Islam. Kebijakan ini merupakan upaya untuk menjaga agama dan harta.³⁴

Konsep darurat juga terjadi pada peristiwa penulisan Al-Qur'an, yaitu agar Al-Quran tetap terjaga keasliannya. Hal ini disebabkan banyaknya para sahabat penghafal Al-Quran yang gugur pada perang Yamamah.³⁵

Adapun daraurat pada masa Umar bin Khattab RA, terjadi pada kebijakan beliau yang tidak menetapkan hukum (*hadd saraqah*) berupa potong tangan bagi orang yang mencuri di saat paceklik.³⁶

³¹ Muhammad Abu Zahrah, *Ushûl al-Fiqh*, h. 364-367.

³² A. Djazuli, *Fiqh Siyarah; Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu SYariah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), h. 261.

³³ Wahbah Az-Zuhaili, *Nazhariyyah adh-Dharûrah asy-Syar'iyah; Muqâranah Ma'a al-Qânûn al-Wadh'i*, h. 66.

³⁴ Imam as-Suyuthi, *Tarikh al-Khulafa*, terj. Fachry, (Jakarta: Mizan Publika, 2010), h. 79-80.

³⁵ Imam as-Suyuthi, *Tarikh al-Khulafa*, terj. Fachry, h. 81-84.

Kebijakan-kebijakan yang diambil Abu Bakar RA dan Umar bin al-Khattab RA merupakan upaya menghilangkan kemadharatan. Pemerintah bertanggung jawab melindungi agama dan mengelola dunia³⁷ agar memperkokoh persatuan masyarakat, melindungi agama, jiwa, akal, kehormatan, dan harta rakyatnya, mengelola kekayaan alam, memelihara etika-etika bermasyarakat, menegakkan keadilan sosial, mengusahakan kemakmuran bagi setiap individu, membentuk masyarakat yang makmur, serta mengusahakan penciptaan stabilitas dalam masyarakat.³⁸ Maka, hendaknya setiap kebijakan yang dibuat harus berdasarkan pada kemaslahatan rakyatnya.³⁹

Mengingat dalam sebuah Negara terkadang terjadi kondisi-kondisi yang tidak normal, maka seorang kepala Negara dalam membentuk Perppu harus memperhatikan batasan-batasan darurat yang terjadi. Seorang kepala Negara tidak selayaknya langsung mengklaim bahwa ini adalah darurat dan langsung mengambil keputusan yang tidak berdasarkan pada kepentingan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis memandang perlu meneliti lebih dalam prinsip kedaruratan dalam hukum Islam dan relevansinya dalam pembentukan Perppu dalam hukum ketatanegaraan NKRI. Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang menjelaskan tentang alasan Perppu yang bersifat multitafsir juga indikator-indikatornya secara umum.

Perlunya penelitian tentang kedaruratan ini adalah agar tidak mudah menjadi argumentasi ketika seseorang mendapati suatu kondisi, baik pada

³⁶ Ibn al-Qayyim, *i'lam al-Muwâqî'in*, (Beirut: Dâr al-Jîl, t.th.), h. 11.

³⁷ Abu al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi, *al-Ahkâm as-Sulthâniyyah wa al-Walâyat ad-Diniyyah*, (Kuwait: Maktabah Dâr Ibn Qutaibah, 1989), h. 3.

³⁸ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam; Siyasah Dusturiyyah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h. 301.

³⁹ Hal ini sesuai dengan kaidah hukum berikut:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُنَوَّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ .

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap orang-orang yang dipimpinnnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan”. Lihat, Ali Ahmad an-Nadawi, *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah; Maḥmûmuhâ, Nasy'atuhâ, Tathawwuruhâ, Dirâsah al-Mu'allafâtihâ, Adillatuhâ, Muhimmatuhâ, Tathbîqâtuhâ*, (Damaskus: Dâr al-Qalam, 1986), h. 86.

dirinya maupun pada organisasi/lembaga yang diikutinya, yang menuntutnya dengan tujuan pemanfaatan kewenangan yang diberikan tanpa terkait dengan ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan darurat atau karena ketidaktahuan tentang ketentuan-ketentuannya.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Frase “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dalam UUD NKRI 1945 bersifat multitafsir, sehingga menimbulkan penafsiran subjektif dari Presiden.
2. Tidak adanya undang-undang yang menjadi indikator dalam pembentukan Perppu.
3. Adanya kemungkinan kurang fahamnya eksekutif terhadap kondisi “hal ihwal kegentingan yang memaksa”
4. Adanya kemungkinan penyalahgunaan kewenangan oleh eksekutif dalam pembuatan Perppu.
5. Kurangnya kontrol politik dari legislatif (DPR) terhadap eksekutif (Presiden).
6. Prinsip kedaruratan dalam hukum Islam belum menjadi pertimbangan dalam membuat Perppu dalam hukum ketatanegaraan NKRI.

C. Perumusan Masalah

Frase “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagai dasar pembentukan Perppu bersifat multitafsir sehingga seorang Presiden sebagai pemangku kebijakan dalam pembentukan Perppu dapat menafsirkan frase tersebut sesuai dengan subjektifitasnya.

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka penulis membuat beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana prinsip kedaruratan dalam hukum Islam?
2. Bagaimana konsep Perppu dalam hukum tata negara di Indonesia?

3. Bagaimana relevansi prinsip kedaruratan dalam hukum Islam dengan pembentukan Perppu dalam hukum ketatanegaraan NKRI?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Pada penulisan disertasi ini, penulis memiliki beberapa tujuan sebagai berikut:

1. Menganalisa lebih dalam tentang prinsip kedaruratan dalam hukum Islam.
2. Menganalisa lebih dalam tentang konsep Perppu dalam hukum tata negara di Indonesia.
3. Menganalisa lebih dalam relevansi prinsip kedaruratan dalam hukum Islam dengan pembentukan Perppu dalam hukum ketatanegaraan NKRI.

Adapun kegunaan penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Secara akademis, untuk menjadi kajian teoritis tentang konsep darurat sebagai indikator pembuatan Perppu. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat membuka ruang bagi peneliti-peneliti lain untuk meneliti lebih lanjut tentang konsep darurat dalam hukum Islam menurut para pemikir Islam lainnya. Bahwasanya penulis sedang mendalami bidang *siyâsah syar'iyah*.
2. Secara praktis, diharapkan penelitian ini mampu memberikan sumbangsih bagi masyarakat umum agar dapat memahami hukum Islam dan politik Islam dengan baik. Hal ini karena banyaknya isu dan kontroversi yang berkembang bahwa ada indikasi penyalahgunaan wewenang dalam pembentukan Perppu oleh lembaga eksekutif.

E. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan telaah sementara yang telah dilakukan dari sumber kepustakaan, penulis mendapatkan beberapa karya ilmiah yang sedikit bersinggungan dengan tema yang sedang diteliti, yakni tentang konsep darurat dan penelitian seputar perppu. Dalam pencariannya, penulis mendapatkan beberapa karya ilmiah, diantaranya sebagai berikut:

Pertama, Ali Marwan Hsb., *Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Compelling Circumstances Of The Enactment Government Regulation In Lieu Of Law)*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 14 Nomor 01 - Maret 2017. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 menyatakan bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa harus memenuhi 3 (tiga) hal yaitu: *pertama*, adanya kebutuhan yang mendesak untuk mengatasi masalah hukum dengan cepat dan tepat sesuai Undang-undang; *kedua*, belum adanya Undang-undang yang mengatur dalam penyelesaian masalah hukum sehingga terjadi kekosongan hukum, jika pun ada Undang-undang, namun Undang-undang tersebut tidak memadai dalam penyelesaiannya; dan *ketiga*, kekosongan hukum tidak bisa diatasi dengan cara menyusun Undang-undang sesuai prosedur biasa, karena membutuhkan waktu yang cukup lama, sedangkan kondisi yang mendesak tersebut perlu ada kepastian hukum untuk segera menyelesaikannya.

Kedua, Muhammad Syarif Nuh, *Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal hukum Nomor 2 Volume 18 - April 2011. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa dasar atau ukuran pembentukan Perppu oleh Presiden didasari pada kondisi atau peristiwa yang luar biasa dari sebuah Negara, sehingga berwujud darurat negara (*state of emergency*). Selain itu, kandungan kondisi darurat Negara yang menimbulkan kegentingan yang bersifat memaksa terdiri atas tiga hal penting, yaitu: *pertama*, adanya ancaman yang menimbulkan bahaya (*dangerous threat*); *kedua*, adanya kebutuhan yang bersifat mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau *ketiga*, adanya ketersediaan waktu yang terbatas (*limited time*).

Ketiga, Almanar, Husni A. Jalil, dan Nur Rasyid, *Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 3, Nomor 2-Mei 2015. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa Perppu merupakan bagian dari hirarki dan sejajar dengan Undang-undang. Perppu diperlukan saat dalam

kondisi darurat. Adapun syarat kondisi kegentingan yang memaksa perlu ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dasar hukum DPR menerima atau menolak Perppu adalah UUD 1945 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disarankan agar lembaga legislatif dan lembaga eksekutif melakukan revisi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya yang mengatur persyaratan “Kegentingan yang Memaksa”, serta memfungsikan Wantimpres dengan tugas khusus, sehingga pembentukan Perppu memenuhi prinsip demokrasi, negara hukum, dan akuntabilitas publik. Mahkamah Konstitusi tidak berwenang melakukan pengujian Perppu.

Berbeda dengan penelitian-penelitian di atas, penelitian penulis adalah tentang prinsip kedaruratan sebagai salah satu bagian terpenting dalam hukum Islam dan relevansinya dengan pembentukan Perppu dalam hukum ketatanegaraan di Indonesia sebagai peraturan yang dibuat dalam keadaan kegentingan yang memaksa.

Lebih jelas dapat dilihat pada tabel berikut:

No	Penelitian Sebelumnya		Posisi Penelitian
1	Penulis	Ali Marwan Hsb.	Judul:
	Judul	Kegentingan yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (<i>Compelling Circumstances of The Enactment Government Regulation in Lieu of Law</i>)	Prinsip Kedaruratan Dalam Hukum Islam dan Relevansinya Dengan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Hukum Ketatanegaraan
	Metode	Metode: normatif. Jenis Penelitian: kualitatif	Negara Kesatuan Republik Indonesia
	Hasil	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009	Metode: <i>doctrinal legal</i>

		<p>menyatakan bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa harus memenuhi 3 (tiga) hal yaitu: <i>pertama</i>, kebutuhan mendesak guna menyelesaikan masalah hukum dengan cepat dan tepat sesuai Undang-undang; <i>kedua</i>, belum adanya Undang-undang yang dibutuhkan dalam menyelesaikan masalah hukum sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang, namun tidak memadai dalam penyelesaiannya; dan <i>ketiga</i>, kekosongan hukum tidak bisa diatasi dengan cara membuat undang-undang sesuai prosedur biasa, karena membutuhkan waktu yang cukup lama, sedangkan kondisi yang mendesak tersebut perlu ada kepastian untuk segera menyelesaikannya.</p>	<p><i>research</i></p> <p>Jenis penelitian: kualitatif</p> <p>Hasil: Prinsip kedaruratan dalam hukum Islam merupakan upaya untuk menjaga kemaslahatan manusia. Perppu merupakan wewenang kekuasaan eksekutif guna mengatasi suatu kondisi kegentingan yang memaksa. Materi Perppu dapat berisi ketentuan-ketentuan yang menunda, menambah, mengubah, atau mengesampingkan suatu undang-undang. Prinsip kedaruratan dalam hukum Islam mempunyai relevansi dengan Pembentukan Perppu dalam hukum tata negara NKRI, baik dari segi konseptual, legalitas, filosofis, sosiologis, maupun dari segi akibat hukum yang ditimbulkan.</p>
2	Penulis	Muhammad Syarif Nuh	
	Judul	Hakekat Keadaan Darurat Negara (<i>State of Emergency</i>) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	
	Metode	Metode: Pendekatan yuridis. Jenis Penelitian: kualitatif	

	Hasil	<p>dasar atau ukuran pembentukan Perppu oleh Presiden didasari pada kondisi atau peristiwa yang luar biasa dari sebuah negara sehingga berwujud darurat negara (<i>state of emergency</i>). Selain itu, kandungan kondisi darurat negara yang menimbulkan kegentingan yang memaksa terdiri atas tiga hal penting, yaitu: <i>pertama</i>, adanya ancaman yang menimbulkan bahaya (<i>dangerous threat</i>); <i>kedua</i>, adanya kebutuhan yang bersifat mengharuskan (<i>reasonable necessity</i>); dan/atau <i>ketiga</i>, adanya ketersediaan waktu yang terbatas (<i>limited time</i>).</p>	
3	Penulis	Almanar, Husni A. Jalil, dan Nur Rasyid	
	Judul	Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	
	Metode	Metode: Yuridis-Normatif Jenis: Kualitatif	
	Hasil	Perppu merupakan bagian dari hirarki dan sejajar dengan Undang-undang. Perppu diperlukan saat dalam kondisi darurat. Adapun syarat kondisi kegentingan yang	

	memaksa perlu ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dasar hukum DPR menerima atau menolak Perppu adalah UUD NKRI dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	
--	---	--

Tabel 1.1
Tinjauan Pustaka

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Pada dasarnya, penelitian adalah upaya untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta mengungkapkan tentang kebenaran.⁴⁰ Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan (*liberary research*). Hal ini dilakukan atas pertimbangan bahwa objek penelitian ini adalah tentang prinsip kedaruratan dalam hukum Islam. Tentunya metode dalam penelitian ini digunakan untuk mencari informasi teraktual yang bersifat teoritis dengan menggunakan buku-buku, peraturan-peraturan perundang-undangan, karya-karya ilmiah, artikel-artikel, dan bahan-bahan pustaka lainnya yang berkaitan dengan materi penelitian ini, baik yang berada di perpustakaan maupun media elektronik.

Adapun jenis penelitian ini adalah doctrinal legal research. Hal ini disebabkan penelitian terkait relevansi prinsip kedaruratan dalam hukum Islam dengan pembentukan Perppu dalam hukum ketatanegaraan NKRI. Adapun pendekatannya adalah menggunakan pendekatan *conceptual approach*. Penelitian ini bersifat deskriptif karena kedalaman dan

⁴⁰ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), buku I, h. 8.

keintensifan penyelidikan suatu masalah⁴¹, yaitu tentang prinsip kedaruratan dalam hukum Islam terhadap pembentukan Perppu dalam hukum ketatanegaraan NKRI.

2. Metode Penelusuran

Bahan hukum yang dipakai dalam penelitian ini terbagi menjadi tiga, yaitu bahan hukum primer (*primary sources*), bahan hukum sekunder (*secondary sources*), dan bahan hukum tersier (*tersiery sources*).⁴² Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang didapat langsung dari sumber yang bersangkutan dan bahan hukum tersebut akan menjadi rujukan inti dalam penelitian ini, misalnya kitab *Nazhariyyah ad-Dharurah fi al-hukm al-Islâmi* karya Wahbah az-Zuhaili, kitab *Fiqh ad-Dharûrah wa Tathbîqâtuhu al-Mu'ashirah* karya Abdul Wahhab Ibrahim Abu Sulaiman, buku Hukum Tata Negara Darurat karya Jimly Asshiddiqie, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi-materi Perppu-perppu, dan lain-lain. Adapun bahan hukum sekunder dan tersier adalah bahan hukum sebagai pendukung bahan primer yaitu dokumentasi atau arsip-arsip yang berhubungan dengan materi penelitian.

3. Metode Analisis Bahan Hukum

Informasi yang telah dikumpulkan selanjutnya diolah dan dianalisa untuk mencari pokok permasalahan yang diteliti, yaitu menggunakan *legal reasoning*. Hal ini dimaksudkan untuk memahami lebih dalam relevansi prinsip kedaruratan dalam hukum Islam dengan pembentukan Perppu dalam hukum ketatanegaraan NKRI, mengacu pada kitab-kitab dan bahan hukum pendukung lainnya, baik secara terminologi

⁴¹ M. Subana dan Sudrajat, *Dasar-dasar Penelitian Ilmiah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2011), h. 17

⁴² Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, buku I, h. 15.

maupun secara konseptual untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman yang jelas.

G. Kerangka Pemikiran

1. Definisi Operasional

Darurat merupakan konsep yang meliputi semua aspek hukum syariat. Darurat adalah datangnya suatu kondisi bahaya atau kesulitan pada manusia sehingga dikhawatirkan akan terjadi kerusakan yang dapat merusak jiwa, anggota badan, kehormatan, harta, akal, dan yang berkaitan dengannya. Pada saat itu diperbolehkan untuk melakukan yang diharamkan, meninggalkan yang diwajibkan, atau menunda waktu pelaksanaan guna menghindari kemadharatan yang diperkirakan dapat menyimpannya selama tidak melanggar syarat-syarat yang telah ditentukan oleh syariat Islam.⁴³

Darurat mempunyai dua unsur terikat, yaitu: *pertama*, bahwa darurat adalah kebutuhan perlindungan yang tidak dapat ditolak; dan *kedua*, darurat adalah udzur yang dapat diterima oleh syariat Islam.⁴⁴

Berdasarkan definisi tersebut, maka dapat diketahui bahwa darurat memiliki cakupan yang luas dan menjangkau semua jenis kemadharatan, seperti sakit, safar (perjalanan), lupa, memanfaatkan harta orang lain, mempertahankan jiwa atau harta, melakukan suatu perbuatan karena tekanan atau paksaan, kesulitan yang merata, dan lain sebagainya.

Berdasarkan definisi tersebut pula, penulis akan meneliti sejauh mana prinsip kedaruratan tersebut dapat diterapkan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini karena mengingat posisi dan fungsi pemerintah sebagai wali bagi rakyatnya.⁴⁵ Hal tersebut juga karena jika

⁴³ Wahbah az-Zuhaili, *Nazhariyyah adh-Dharûrah asy-Syar'iyyah; Muqâranah Ma'a al-Qânûn al-Wadh'i*, h. 68.

⁴⁴ Muhammad bin Husein al-Jizâni, *Haqîqah ad-Dharûrah*, www.Elibrary.medi.u.edu.my/books/MAL07221.pdf. Diakses pada tanggal 16 September 2016 Pukul 10.52 WIB.

⁴⁵ Dalam kaidah hukum disebutkan bahwa:

مَنْزَلَةُ الْإِمَامِ مِنَ الرَّعِيَّةِ مَنْزَلَةُ الْوَلِيِّ مِنَ الْبَيْتِ .

setiap individu terjaga kemashlahatannya, maka masyarakat dalam sebuah negara juga akan terjaga kemashlahatannya.

Kebijakan pemerintah hendaknya mementingkan kondisi masyarakat agar tidak merusak atau mempersulit kehidupannya serta menciptakan kemaslahatan bagi masyarakat. Hal ini berdasarkan pada kaidah hukum sebagai berikut:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُنَوِّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ.⁴⁶

“Kebijakan pemimpin terhadap orang-orang yang dipimpinnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan.”

Hal ini karena kemaslahatan merupakan karakteristik dari hukum Islam karena dibangun atas dasar mengambil manfaat dan menolak kerusakan.

Mengingat kondisi dalam sebuah negara yang tidak selalu dalam kondisi normal dan terkadang mendapati kondisi genting dan berbahaya, sehingga membutuhkan penanganan yang cepat. Maka, seorang pemerintah harus segera mengambil kebijakan yang sesuai dengan kesejahteraan rakyatnya.

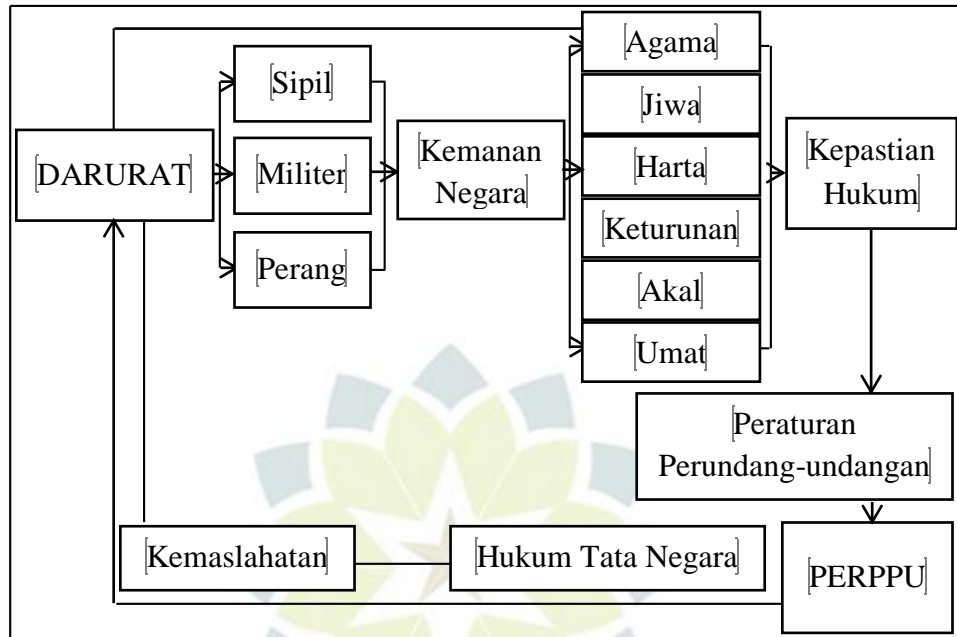
Berdasarkan uraian di atas, didapatkan definisi operasional sebagai berikut:

“Darurat adalah suatu kondisi bahaya yang menimpa seseorang atau organisasi/lembaga, sehingga dikhawatirkan merusak tatanan sosial sehingga orang tersebut diperbolehkan untuk mengerjakan yang dilarang, meninggalkan aturan, atau menunda waktu pelaksanaannya selama tidak keluar dari prinsip-prinsipnya sesuai dengan kapasitasnya”.

Selanjutnya, darurat dalam konteks hukum ketatanegaraan NKRI dapat digambarkan dalam matriks berikut:

“Kedudukan seorang imam (pemimpin) atas rakyatnya seperti kedudukan seorang wali atas anak yatim”. Lihat, Jalal ad-Din Abd. Ar-Rahman as-Suyuthi, *al-Asybah wa an-Nazhâ'ir fi Qawâ'id wa Furû' Fiqh asy-Syâfi'i*, (Riyâdh: Maktabah an-Nadzâr Mushtafâ al-Bâz, 1997), jilid I, h. 202.

⁴⁶ Ali Ahmad an-Nadawi, *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah; Ma'fûmuhâ, Nasy'atuhâ, Tathawwuruhâ, Dirâsah al-Mu'allafâtihâ, Adillatuhâ, Muhimmatuhâ, Tathbîqâtuhâ*, (Damaskus: Dâr al-Qalam, 1986), h. 86.



Tabel 1.2

Konsep berfikir darurat hukum Islam dalam konteks kenegaraan

Darurat mempunyai ruang lingkup yang lebih sempit daripada masalah. Darurat adalah sesuatu yang tingkat keperluannya mencapai tingkat yang paling puncak dan keadaan yang paling sulit sehingga seseorang yang berada dalam bahaya yang mengancam diri atau masyarakat umum. Adapun masalah adalah ungkapan yang menggambarkan upaya menarik manfaat atau menghindari madharat. Dalam istilah pakar-pakar syariat masalah berarti memelihara tujuan syariat dengan jalan menolak kerusakan. Oleh karena itu, kemaslahatan mencakup tingkatan *dharûriyyât*, *hâjjiyyât*, dan *tahsîniyyât*.

2. Kerangka Teori

Untuk menjelaskan secara sistematis konsep prinsip kedaruratan dalam hukum Islam dan relevansinya dengan pembentukan Perppu dalam

hukum ketatanegaraan NKRI, penulis menggunakan teori yang dianggap relevan dengan objek penelitian yang sedang diteliti.

Untuk menjadikan penelitian ini sistematis dan lebih terarah, maka penulis membagi teori-teori tersebut menjadi tiga bagian, yaitu teori utama (*grand theory*), teori menengah (*middle range theory*), dan teori aplikasi (*applicative theory*).

a. *Grand theory* (Teori utama)

Grand theory (teori utama) yang digunakan dalam penelitian ini adalah *siyâsah syar'iyah* Ibnu Taimiyyah (w. 728 H). Hal ini dikarenakan objek penelitiannya tentang politik hukum Islam. Dalam teorinya, Ibnu Taimiyyah berpendapat bahwa pendirian Negara merupakan upaya mewujudkan kesejahteraan manusia dan melaksanakan syariat Islam. Kesejahteraan manusia tidak dapat diwujudkan secara sempurna kecuali dengan bermasyarakat. Dalam mengatur kehidupan bermasyarakat diperlukan seorang pemimpin. Untuk mewujudkan kesejahteraan umat serta untuk mencegah perbuatan-perbuatan keji dan mungkar, diperlukan seorang pemimpin serta rakyat harus mematuhiya.⁴⁷ Oleh karena itu, Ibnu Taimiyyah berpendapat bahwa seorang pemimpin haruslah memiliki sifat amanah dan adil, serta dibutuhkan ketaatan pada seorang pemimpin selama pemimpin itu taat kepada Allah SWT.⁴⁸

Ahmad Fathi Bahatsi juga yang menyatakan bahwa *siyâsah syar'iyah* merupakan suatu pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syariat.⁴⁹ Kemaslahatan yang dimaksud dalam konteks siyasah adalah dampak positif yang kongkret dari adanya pemerintahan, negara, dan kepemimpinan bagi semua kepentingan

⁴⁷ Ahmad bin Abdul Halim bin Taimiyah, *Majmu'ah ar-Rasail al-Kubra*, (Kairo: Maktabahal-Misriyyah), jilid I, h. 36.

⁴⁸ Ahmad bin Abdul Halim bin Taimiyah, *al-Hisbah fi al-Islâm aw Wazhîfah al-Hukûmah al-Islâmiyyah*, (Beirut: Dâr al-Kutub al-'Ilmiyyah, t.th.), h. 9. Lihat juga, Ahmad bin Abdul Halim bin Taimiyah, *as-Siyasah asy-Syar'iyah fi Ishlah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyah*,

⁴⁹ Ahmad Fathi Bahatsi, *as-Siyâsah al-Jinâ'iyah fi asy-Syari'ah al-Islâmiyyah*, (Kairo: Dâr asy-Syurûq, 1988), h. 25.

masyarakat, meskipun kemaslahatan tersebut tidak didasarkan atas dalil-dalil yang ada dalam al-Qur'an ataupun sunnah.⁵⁰

Kewajiban mengangkat seorang pemimpin didasari pada hadits Nabi Muhammad SAW sebagai berikut:

حَدَّثَنَا عَلِيُّ بْنُ بَحْرٍ بْنِ بَرِّيٍّ، حَدَّثَنَا حَاتِمُ بْنُ إِسْمَاعِيلَ، حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ عَجَلَانَ،
عَنْ نَافِعٍ، عَنْ أَبِي سَلَمَةَ، عَنْ أَبِي سَعِيدٍ الْخُدْرِيِّ، أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ
وَسَلَّمَ قَالَ: " إِذَا خَرَجَ ثَلَاثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ " . (رواه أبو داود)⁵¹

“Telah menceritakan kepada kami Ali bin Bahr bin Barri, telah menceritakan kepada kami Hatim bin Ismail, telah menceritakan kepada kami Muhammad bin Ajlan, dari Nafi, dari Abu Salamah, dari Sa'id al-Khudri, bahwasanya Rasulullah SAW bersabda: “Ketika ada tiga orang keluar dalam perjalanan, maka hendaknya pilihlah salah satu diantara mereka”.” (HR. Abu Daud)

Para ulama memberikan beberapa persyaratan atas seorang pemimpin, di antaranya al-Mawardi (w. 450 H). Beliau memberikan beberapa persyaratan imam dan *ahl al-hall wa al-'aqdi* sebagai pemangku kebijakan. Persyaratan imam adalah sebagai berikut: *pertama*, adil dengan segala persyaratannya, yakni benar tutur katanya, dapat dipercaya, terpelihara dari segala yang haram, menjauhi segala dosa dan hal-hal yang meragukan, memegang *murû'ah*; *kedua*, mempunyai ilmu yang bisa digunakan untuk berjihad dalam hukum dan kasus-kasus hukum yang harus diselesaikan; *ketiga*, mempunyai panca indera yang sehat, baik pendengaran, penglihatan, maupun lisannya agar dapat digunakan sebagaimana mestinya; *keempat*, sehat anggota badannya an terhindar dari kekurangan-kekurangan yang dapat mengganggu gerakannya; *kelima*, mempunyai kecerdasan dan kemampuan di dalam mengatur rakyat dan kemaslahatan; *keenam*, mempunyai jiwa kebenaran dan tanggung jawab, serta tabah dalam mempertahankan

⁵⁰ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam; Siyasah Dusturiyyah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h. 17-18.

⁵¹ Abu Daud as-Sijastani, *Sunan Abi Daud*, (Suriah: Dâr al-Fikr, t.th.), hadits nomor 2244.

Negara dan memerangi musuh; *ketujuh*, nasab imam harus keturunan Quraisy atas dasar nash dan ijma'.⁵²

Adapun persyaratan *ahl al-ikhtiyâr* adalah sebagai berikut: *pertama*, keadilan yang memenuhi persyaratannya, *kedua*, mempunyai ilmu pengetahuan tentang orang yang berhak menjadi pemimpin (imam) dan persyaratannya, dan *ketiga*, mempunyai kecerdasan dan kearifan yang menyebabkan ia mampu dan mengetahui kebijakan-kebijakan yang membawa kemaslahatan bagi masyarakat.⁵³

Berdasarkan syarat-syarat tersebut, majelis syura atau *ahl al-hall wa al-'aqd* mempunyai wewenang untuk mengarahkan kehidupan masyarakat kepada kemaslahatan, membuat Undang-undang yang mengikat kepada masyarakat umum dalam setiap hal yang secara eksplisit tidak diatur dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah, tempat konsultasi kepala Negara dalam menentukan arah kebijakan, dan mengawasi jalannya roda pemerintahan.⁵⁴

b. *Middle range theory* (Teori menengah)

Middle range theory (teori menengah) yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori *maqâshid asy-syarî'ah* asy-Syathibi (w. 790 H). Teori ini menjelaskan bahwa tujuan syariat Islam adalah untuk menciptakan kemaslahatan hamba, baik di dunia maupun di akhirat, dimana kemaslahatan tersebut didasarkan pada lima hal mendasar sebagai berikut: menjaga agama (*hifzh ad-dîn*), menjaga akal (*hifzh al-'aql*), menjaga harta (*hifzh al-mâl*), menjaga jiwa (*hifzh an-nafs*), menjaga keturunan/kehormatan (*hifzh an-nasl*).⁵⁵

⁵² Abu al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi, *Al-Ahkâm As-Shulthâniyyah fi al-Wilâyah Ad-Dîniyyah*, (Kuwait: Maktabah Dâr Ibn Qutaibah, 1989), h. 5.

⁵³ Abu al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi, *Al-Ahkâm As-Shulthâniyyah fi al-Wilâyah Ad-Dîniyyah*, h. 4.

⁵⁴ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah; Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), h. 76.

⁵⁵ Abu Ishaq Ibrahim bin Musa Muhammad al-Lakhmi asy-Syathibi, *al-Muwâfaqât*, (al-Mamlakah al-'Arabiyyah as-Su'ûdiyyah: Dâr Ibn 'Affân, 1997), jilid II, h. 20.

Juhaya S. Praja menjelaskan bahwa teori maqashid menjelaskan bahwa hukum Islam mempunyai tujuan yang hakiki, yaitu tujuan penciptaan hukum itu sendiri yang menjadi tolak ukur bagi manusia dalam rangka mencapai kebahagiaan hidup. Tujuan hukum Islam bisa dilihat dari dua sisi, yaitu dari sisi Allah SWT sebagai pembuat hukum dan dari sisi manusiawi.

Hukum Islam jika dilihat dari segi pembuat hukum, yaitu untuk kemaslahatan manusia. Tujuan ini dapat diketahui melalui penalaran induksi atas sumber-sumber naqli. Tujuan ini memiliki tiga macam, yaitu melakukan suatu perbuatan atau tidak melakukannya, memilih antara melakukan perbuatan atau tidak melakukannya, dan hukum melakukan atau tidak melakukan karena ada atau tidak adanya sesuatu yang mengharuskan keberadaan hukum tersebut. Adapun tujuan Islam dari segi manusiawi adalah bahwa hukum Islam sesuai dengan fitrah manusia dan fungsi fitrah manusia dari semua daya fitrahnya adalah mencapai kebahagiaan hidup dan mempertahankannya atau mengambil manfaat dan mencegah kerusakan.⁵⁶

c. *Appllicative theory* (Teori aplikasi)

Appllicative theory (teori aplikasi) yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori maslahat al-Ghazali (w. 505 H). Teori ini menjelaskan bahwa masalah adalah suatu gambaran meraih manfaat atau menghindarkan kemadharatan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan syariat Islam, yaitu menjaga agama, menjaga akal, menjaga jiwa, menjaga harta, dan menjaga keturunan/kehormatan.⁵⁷ Oleh karena itu, kemaslahatan tidak boleh didasarkan pada hawa nafsu, tetapi harus berdasarkan pada ruang lingkup tujuan-tujuan syariat Islam. Ciri ini dapat dibuktikan sebagai prinsip yang bersifat pasti (*qhat'i*) dan universal (*kulli*), sehingga

⁵⁶ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, (Bandung: Pustaka Setia, 2014), h. 76.

⁵⁷ Abu Hamid Muhammad bin Muhammad, *al-Mustashfâ min 'ilmi al-ushûl*, (T.Tp.: T.P., t.th.), h. 482.

penalaran yang didasarkan atasnya adalah sah. Terdapat tiga persyaratan dalam maslahat, yaitu darurat, kepastian, dan universal.⁵⁸

Teori ini juga senada dengan teori maslahat At-Thufi (w. 716 H). Teori ini diambil dari sabda Rasulullah SAW bahwa tidak memadharatkan diri sendiri dan tidak memadharatkan orang lain. Menurut Ath-Thufi, dalil-dalil syariat itu terdiri dari sembilan belas macam, yaitu Al-Qur'an, As-Sunnah, Ijmâ' umat, Ijmâ' penduduk Madînah, Qiyas, Perkataan Sahabat, Maslahah Mursalah, *Istihshân*, *Al-Barâ'ah al-Ashliyyah*, *Istishhâb*, *Istiqrâ'*, *al-'Awâ'id*, *Sadd adz-Dzarâ'i*, *Istidhâl*, *al-Akhdzu bi al-Akhaff* (mengambil yang lebih ringan), *'Ismâh*, *Ijmâ' ahl al-Kufah*, *Ijmâ' ahl al-'itrah* (keluarga Nabi SAW), dan *Ijmâ' al-Khulafâ' ar-Râsyidûn*.⁵⁹ Sabda Rasulullah SAW tersebut mengandung makna menetapkan maslahat dan menolak kemadharatan, karena kemadharatan merupakan kerusakan yang perlu dihindari. Jika dilarang oleh syariat, maslahat harus dipertahankan.⁶⁰

Teori tersebut juga menjelaskan bahwa dalil yang paling kuat adalah nash dan ijma'. Nash dan ijma' terkadang selaras dengan maslahat dan terkadang pula bertentangan dengannya. Jika nash dan ijma' selaras dengan maslahat, maka tidak diperlukan adanya pertentangan di dalamnya sebab sudah ada kesepakatan tiga dalil sekaligus dalam suatu hukum. Namun, jika nash dan ijma' bertentangan dengan maslahat, maka yang perlu didahulukan adalah penggunaan maslahat daripada nash dan ijma', yaitu dengan cara mengadakan *takhshîsh* (pengkhususan) atau *tabyîn* (penjelasan) terhadap nash dan ijma' tersebut, bukan mengabaikan berlakunya salah satu dari nash, ijma', atau maslahat. Hal ini sama halnya

⁵⁸ Abu Hamid Muhammad bin Muhammad, *al-Mustashfâ min 'ilmi al-ushûl*, h. 489.

⁵⁹ Ahmad Abd ar-rahim as-Sayih, *Risâlah fî Ri'âyah al-Mashlahah li ath-Thûfi*, (Mesir: Dâr al-Mishriyyah li al-Banâniyyah, 1993), h. 13-18.

⁶⁰ Ahmad Abd ar-rahim as-Sayih, *Risâlah fî Ri'âyah al-Mashlahah li ath-Thûfi*, h. 23.

dengan *tabyîn* (penjelasan) As-Sunnah terhadap Al-Qur'an kemudian mengamalkan As-Sunnah.⁶¹

Teori kemaslahatan ini dikerucutkan menjadi mashlahah mursalah, yaitu kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan-tujuan syariat dan di padanya tidak didukung dalil khusus yang menunjukkan menjelaskannya.

Para ulama sepakat bahwa syariat Islam dibangun atas dasar mengambil manfaat dan menolak kerusakan. Hal ini karena Islam merupakan rahmat bagi alam semesta. Akan tetapi, mereka berbeda pendapat dalam metode sehingga ada beberapa hukum tatanegara yang berbeda. Namun demikian, walaupun sistem hukum tatanegara yang berbeda, sejatinya prinsip-prinsip dalam hukum ketatanegaraan tidak boleh dihilangkan.

Mengacu pada kerangka teori di atas, penulis mendukung pemikiran para ulama bahwa dalam setiap hukum terkandung nilai maslahat bagi manusia. Begitu juga dalam ketatanegaraan, setiap pemimpin lembaga negara hendaknya membuat peraturan yang berkesesuaian dengan tujuan-tujuan syariat Islam. Oleh karena itu, sepatutnya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada kemaslahatan manusia dan tidak didasarkan pada kepentingan politik.

⁶¹ Ahmad Abd ar-rahim as-Sayih, *Risâlah fî Ri'âyah al-Mashlahah li ath-Thûfi*, h. 23-24.