

KONSEP FIQH SIYASAH DALAM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 1983 JO. NOMOR 45 TAHUN 1990

Siti Mahmadatun

Program Pascasarjana Magister Ilmu Agama Islam, Fakultas Ilmu Agama Islam
Universitas Islam Indonesia
Email: mahmadatunkamil@gmail.com

Abstract

Each country has a political system in his country respectively. The political system is adopted that will affect the wheels of government in the country. The political system is always changing according to the situation of economic, community, social style and other external factors that can affect the country. In Indonesia alone, the system of government has undergone three changes. early period called the era of the old order, after President Sukarno to resign from office and replaced by President Sueharto bergantilah Become the New Order era, and seteahl 1998 with called reform era. Government Regulation No. 10 of 1983 and No. 45 of 1990 which created the new order have been qualified fiqh siyasyah Yang expressed by Abd Rahman Taj. Government Regulation No. 10 of 1983 and No. 45 of 1990 also contains values that refer to masalah masalah expressed by Imam Malik. In another sense that Inside Government Regulation No. 10 of 1983 and No. 45 of 1990 There is a concept that has a goal of fiqh siyasyah masalah for Civil Servants (PNS) in particular and to society in general.

ملخص

كل بلد لديه النظام السياسي الخاص. واعتمد النظام السياسي من شأنه أن يؤثر على عجلات الحكم في البلاد. النظام السياسي هو دائما يتغير وفقا لحالة الاقتصاد والمجتمع والفرار الاجتماعي وغيرها من العوامل الخارجية التي تمكن أن تؤثر على البلاد. في إندونيسيا خاصة، شهدت نظام الحكم ثلاثة تغييرات. أولا، الفترة المبكرة من عهد النظام القديم، بعد استقالة رئيس سوكارنو من منصبه واستبداله رئيس

سوهارتو تغيرت الحالة واصبحت عهد النظام الجديد، وبعد عام ١٩٩٨ في عهد ما يسمى إصلاحات. وقد تم تنظيم الحكومة رقم ١٠ لسنة ١٩٨٣ ورقم ٤٥ لسنة ١٩٩٠ في إنشاء النظام الجديد لفقهاء السياسة المؤهل بوضع النظام الذي قدمه عبد الرحمن تاج. اللائحة الحكومية رقم ١٠ لسنة ١٩٨٣ ورقم ٤٥ لسنة ١٩٩٠ تحتوي أيضا على القيم التي تشير إلى المصلحة التي اقترحها الإمام مالك. بمعنى آخر أن التنظيم الحكومي داخل رقم ١٠ لسنة ١٩٨٣ ورقم ٤٥ لسنة ١٩٩٠ وهناك مفهوم أن لديه هدف من المصلحة الفقه السياسي لموظفي الخدمة المدنية على وجه الخصوص والمجتمع بشكل عام.

Keywords: Konsep, Fiqh, Siyarah, Peraturan Pemerintah

A. Pendahuluan

UUD 1945 mengandung butir-butir pasal yang tidak hanya merupakan pintu gerbang bagi masuknya norma-norma hukum yang secara kuantitatif maupun kualitatif sangat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat Indonesia, karena sifatnya yang sangat membuka diri bagi masuknya nilai-nilai agama dalam sistem hukum maupun hukum positif nasional kita, tetapi juga sekaligus akan bisa menjadi motor pendorong lahirnya sebuah sistem hukum maupun hukum positif nasional pada masa-masa mendatang.¹ Keaktifan negara bukan untuk mencampuri aturan-aturan internal yang telah ditetapkan oleh tiap-tiap agama. Jaminan negara atas kemerdekaan tiap penduduk untuk memilih agama yang hendak dipeluknya, selama ini tidak pernah menjadi masalah. Yang terkadang timbul menjadi masalah adalah jaminan negara atas

¹ Hartono Mardjono, *Menegakkan Syariat Islam dalam Konteks Keindonesiaan: Proses penerapan Nilai-nilai Islam dalam Aspek Hukum, Politik, dan Lembaga Negara*, (Jakarta: Mizan, 1997), hal. 28.

kemerdekaan setiap penduduk untuk menjalankan ibadatnya menurut aturan-aturan agama yang dipeluknya.²

Indonesia yang merupakan negara multikultural dengan jumlah muslim terbesar, sudah mulai memberlakukan hukum Islam³ seperti hukum perkawinan, yang sering disebut dengan pembaruan hukum Islam di Indonesia. Pengadilan Agama yang dijadikan sebagai lembaga penyelesaian masalah perdata masyarakat Indonesia yang beragama muslim, menjadikan Kompilasi Hukum Islam⁴ sebagai salah satu pedoman dalam menyelesaikan perkara-perkara di Pengadilan Agama.

Sekalipun hukum Islam sudah dilaksanakan di Indonesia dalam kehidupannya umatnya sudah dari ribuan tahun lamanya. Namun hukum Islam masih belum memperlihatkan bentuk yang asli sesuai dengan konsep menurut al-Qur'an dan sunnah Rasulullah Saw. Kenyataan ini adalah merupakan sebuah refleksi berlangsungnya proses Islamisasi yang terus berlanjut dalam kehidupan umat Islam yang kelihatannya masih belum mencapai titik final. Sejak dari dulu sudah disadari bahwa masih banyak dari kalangan umat Islam yang menunjukkan sikap mendua dan tidak komitmen yang menyeluruh dan utuh terhadap tegaknya Hukum Islam di Indonesia.

Syari'at Islam selalu relevan dengan dengan waktu dan tempat. Ungkapan inilah paradigma dasar bagi penataan hukum Islam, sekaligus menjadi keyakinan dikalangan umat Islam sepanjang masa. Senada dengan itu imam Syafi'i (w 204 H) dalam kitab monumentalnya, *ar-Risalah*⁵, menegaskan bahwa setiap peristiwa yang terjadi pada diri seorang muslim.⁶ Hukum Islam dengan

² *Ibid.*, hal. 29.

³ Hukum Islam disyari'atkan oleh Allah dengan tujuan utama: merealisasikan dan melindungi kemaslahatan umat manusia, baik kemaslahatan individu maupun masyarakat. Kemaslahatan yang ingin diwujudkan dalam hukum Islam itu menyangkut seluruh aspek kepentingan manusia. Aspek-aspek kepentingan manusia itu, menurut para ulama, dapat diklasifikasikan menjadi tiga aspek, yaitu: *dharuriyyat* (primer), *hajjiyyat* (sekunder), dan *tahsiniyyat* (stabilitas sosial). Lihat buku Said Agil Husin al-Munawar, *Hukum Islam & Pluralitas Sosial*, (Jakarta: PENAMADANI, 2004), hal. 19.

⁴ Kompilasi Hukum Islam adalah kegiatan mengumpulkan secara bersama-sama baik bahan tertulis maupun dari berbagai penulis yang berbeda tentang sumber hukum Islam untuk dijadikan satu kumpulan hukum Islam yang berlaku secara formal.

⁵ *Ar-risalah* merupakan rujukan utama bagi ahli ushul dimasa-masa seterusnya. Kitab *ar-Risalah* ini juga merangkum gambaran metodologi Imam Syafi'i dalam, menyusun dan menggali hukum-hukum Islam

⁶ Said Agil Husin al-Munawar, *Hukum Islam & Pluralitas Sosial*, (Jakarta: PENAMADANI,

daya lenturnya yang tinggi senantiasa berpacu dengan perkembangan dan kemajuan zaman. Akan tetapi, usaha untuk selalu mengatualisasikan Hukum Islam untuk menjawab perkembangan dan kemajuan zaman masih belum dikembangkan sebagaimana mestinya, bahkan cenderung hanyut dalam pertentangan yang tak kunjung usai sehingga untuk beberapa abad kita masih belum menunjukkan karya nyata terhadap implementasi hukum Islam di seluruh kalangan umat Islam di Indonesia bahkan dunia.

Dalam Islam lembaga yang mempunyai tugas mengatur kehidupan masyarakat disebut dengan *Ahl al-hall wa al-'aqd*, sedangkan dalam hukum positif di Indonesia disebut dengan dewan perwakilan rakyat atau dikenal dengan nama lembaga legislatif. Lembaga ini bertugas untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan. Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah SWT, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya. Selain itu, undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan syariah.⁷

Siyasah Syar'iyah merupakan otoritas pemerintah untuk membuat kebijakan yang dikehendaki kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu (yang mengaturnya).⁸ Dalam arti seseorang yang menjadi wakil rakyat diharuskan untuk membuat kebijakan melalui ijtihad⁹, dikarenakan ijtihad merupakan suatu hal yang penting dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. hal ini dikarenakan karena ajaran Islam yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Sunnah ayat-ayatnya terbatas kuantitasnya dan tidak mungkin bertambah lagi, sementara persoalan-persoalan baru yang dihadapi manusia terus bermunculan seiring dengan perkembangan

2004), hal. 22.

⁷ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal. 137-138.

⁸ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), hal. 20.

⁹ Menurut Asy Syatibi mengemukakan bahwa ijtihad adalah mengerahkan kesungguhan dan mencurahkan kemampuan untuk mendapatkan pengetahuan yang pasti tentang hukum syara'. Lihat buku Abu Ishaq asy Syatibi, *al muwafaqat Fi Ushul as Syari'ah*, Jilid II juz keempat (Beirut: Dar al Kutub al Ilmiyah, tt), hal. 64.

zaman, maka diperlukan ijtihad untuk mencari ketetapan hukumnya yang belum ditemukan ketentuannya dalam Al-Qur'an dan Sunnah.¹⁰

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 sebagaimana telah diadakan perubahan atas beberapa ketentuannya dengan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.¹¹ Jika dilihat dari segi fisik maka Peraturan Pemerintah ini merupakan syarat tambahan bagi masyarakat Indonesia yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian. Namun berdasarkan hasil wawancara bersama Hakim Pengadilan Agama Sleman, dimana Pengadilan Agama yang merupakan salah satu lembaga yang terlibat dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, beliau menjelaskan bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, bukan merupakan syarat tambahan tapi merupakan salah satu upaya pencegahan perceraian.¹²

Dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, yang memuat poin-poin khusus yang mengatur perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS). Ketiga poin inilah yang menurut penulis adanya ruh fiqh siyasah didalam dalamnya, dimana akan diidentifikasi menggunakan teori fiqh siyasah yang dikemukakan oleh Abd Rahman Taj.

B. Konsep Fiqh Siyasah.

Kata "*fiqh siyâsah*" yang tulisan bahasa Arabnya adalah "*الفقه السياسي*" berasal dari dua kata yaitu kata *fiqh* (الفقه) dan yang kedua adalah *al-siyâsî*

¹⁰ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan, dan Kenyataan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hal. 97.

¹¹ Undang-Undang Pokok Perkawinan Beserta Peraturan Khusus Untuk Anggota ABRI, ANGGOTA POLRI, PEGAWAI KEJAKSAAN, PEGAWAI NEGERI SIPIL, (Jakarta: Sinar Grafindo, 2006), hal. 127.

¹² Hakim Pengadilan Agama Sleman (Bapak Marwoto) dalam wawancara mengatakan bahwa "Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1980 jo No. 45 Tahun 1990 ini bukan merupakan syarat tambahan dalam melakukan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), namun merupakan upaya pencegahan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), karena syarat perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan non- Pegawai Negeri Sipil (PNS) sama saja, perbedaannya hanya saja Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki aturan khusus yang mengatur masalah perceraian yaitu Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1980 jo No. 45 Tahun 1990 tersebut.

(السياسي). Kata *fiqh* secara bahasa adalah faham. Secara istilah, menurut ulama usul, kata *fiqh* yaitu “mengerti hukum-hukum syariat yang sebangsa amaliah yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci”.¹³

Sedangkan *al-siyâsî* secara bahasa berasal dari “ساسة – يسوس – ساس” yang memiliki arti mengatur (أمر/دبر). Sedangkan kata *mashdar*-nya yaitu *siyâsah* itu secara bahasa bermakna “bertindak pada sesuatu dengan apa yang patut untuknya”.¹⁴ *Fiqh siyâsah* yang juga dikenal dengan nama *siyâsah syar’iyyah* secara istilah Menurut Imam al-Bujairimi¹⁵: “Memperbagus permasalahan rakyat dan mengatur mereka dengan cara memerintah mereka untuk mereka dengan sebab ketaatan mereka terhadap pemerintahan”.¹⁶

1. Ruang Lingkup *Fiqh Siyâsah*

Menurut Imam al-Mâwardî¹⁷, seperti yang dituangkan di dalam karangan *fiqh siyâsah*-nya yaitu *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah*, maka dapat diambil

¹³ Wahbah al-Zuhaylî, *Ushûl al-Fiqh al-Islâmî* (Damaskus: Dâr al-Fikr, 2001) vol. 1, hal. 19.

¹⁴ Ibn Manzhûr, *Lisân al-‘Arab* (Beirut: Dâr Shâdir, t.t.), vol. 6, 108; Ahmad bin Muhammad al-Fayyûmî, *al-Mishbah al-Munîr* (Beirut: al-Maktabah al-‘Ilmiyyah, t.t.), hal. 295.

¹⁵ Para ahli sejarah berbeda pendapat tentang tahun kelahiran dan wafat beliau. Salah seorang murid beliau Imam Ahmad bin Muhammad Abu Thahir as-Silafy (w. 576 H) dalam kitabnya Mu`jam Safar menuliskan bahwa beliau pernah menanyakan kepada Abu Syuja` sendiri tentang tahun kelahiran beliau, Abu Syuja` menjawab tahun 434 H di Basrah, sedangkan ayah beliau lahir di `Abbadan dan kakek beliau lahir di Asfihan/Isfahan (kota di Iran yang terletak sekitar 340 km dari ibu kota Iran, Taheran). Lihat Abu Thahir as-Silafy, Ahmad bin Muhammad, Mu`jam as-Safir, hal. 25 Maktabah Tijariyah. Keterangan tersebut juga dikutip oleh Imam Yaqut bin Abdullah al-Hamawi dalam kitab beliau Mu`jam Buldan ketika menerangkan tentang negeri `Abbadan. Lihat Al-Hamawy, Yaqut bin Abdullah, Mu`jam Buldan, jilid 4 hal. 74 Beirut, Dar Fikr. Sedangkan dalam kitab A`lam karangan Zarkali disebutkan beliau lahir tahun 533 H/1138 M dan wafat pada tahun 593 H/1197 M,[4] maka umur beliau berdasarkan keterangan ini adalah hanya 60 tahun.

¹⁶ Wuzârat al-Awqâf wa al-Syu`ûn al-Islâmiyyah bi al-Kuwait, *Al-Mausû’ât al-Fiqhiyyah* (Kuwait: Wuzârat al-Awqâf al-Kuwaitiyyah, t.t.) vol. 25, hal. 295.

¹⁷ Nama lengkap Al-Mawardi adalah Abul Hasan Ali bin Muhammad bin Habib Al-Bashri al-Mawardi. Beliau lahir di Basrah, Irak pada tahun 364 H/975 M. Beliau seorang faqih dan hafidz, dan seorang ulama fikir terbesar mazhab Syafi’i yang telah mengarang ensiklopedia fiqh mazhab Syafi’i yang jumlahnya lebih dari dua puluh jilid. Al-Mawardi pernah memangku jabatan hakim (*qadhi*) di berbagai kota. Di zamannya, beliau menjadi pemimpin para hakim (*Aqdha Qudhat*) pada pemerintahan Al-Qaim bin Amrillah Al-‘Abbasi. Al-Mawardi wafat pada hari selasa di penghujung Rabi’ul awwal tahun 450 H dalam usia 86 tahun. Jenazahnya dimakamkan di pemakaman Bab Harb dan dishalati oleh muridnya, al-Imam al-Khatib al-Baghdadi.

kesimpulan ruang lingkup *fiqh siyâsah* adalah sebagai berikut:¹⁸

- a. *Siyâsah Dustûriyyah*;
- b. *Siyâsah Mâliyyah*;
- c. *Siyâsah Qadlâ`iyyah*;
- d. *Siyâsah Harbiyyah*;
- e. *Siyâsah `Idâriyyah*.

Sedangkan menurut Imam Ibn Taimiyyah¹⁹, di dalam kitabnya yang berjudul *al-Siyâsah al-Syar`iyyah*, ruang lingkup *fiqh siyâsah* adalah sebagai berikut:²⁰

- a. *Siyâsah Qadlâ`iyyah*;
- b. *Siyâsah `Idâriyyah*;
- c. *Siyâsah Mâliyyah*;
- d. *Siyâsah Dauliyyah/Siyâsah Khârijiyyah*.

Sementara Abd al-Wahhâb Khalâf lebih mempersempitnya menjadi tiga bidang kajian saja, yaitu:²¹

- a. *Siyâsah Qadlâ`iyyah*;
- b. *Siyâsah Dauliyyah*;
- c. *Siyâsah Mâliyyah*;

Salah satu dari ulama terkemuka di Indonesia, T. M. Hasbi, malah membagi ruang lingkup *fiqh siyâsah* menjadi delapan bidang berserta penerangannya, yaitu:²²

¹⁸ 'Alî bin Muhammad al-Mâwardî, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah wa al-Wilâyât al-Dîniyyah* (Beirut: Dâr al-Kutub al-'Alamiyyah, 2006), 4; Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyâsah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hal. 13.

¹⁹ Namanya sangat terkenal dikalangan kaum muslimin. Ia merupakan salah satu ulama terbesar yang pernah di lahirkan, Sang mujahid Besar. Ibnu Taimiyyah Lahir di Harran, salah satu kota induk di Jazirah Arabia yang terletak antara sungai Dajalah (Tigris) dengan Efrat, pada hari Senin 10 Rabiul Awal tahun 661H. Beliau adalah imam, Qudwah, `Alim, Zahid dan Da`i ila Allah, baik dengan kata, tindakan, kesabaran maupun jihadnya; Syaikhul Islam, Mufti Anam, pembela dinullah dan penghidup sunah Rasul shalallahu`alaihi wa sallam yang telah dimatikan oleh banyak orang, Ahmad bin Abdus Salam bin Abdillah bin Al-Khidhir bin Muhammad bin Taimiyah An-Numairy Al-Harrany Ad-Dimasyqy. Ibnu Taimiyah lahir di zaman ketika Baghdad merupakan pusat kekuasaan dan budaya Islam pada masa Dinasti Abbasiyah. Ketika berusia enam tahun (tahun 667 H/1268M), Ibnu Taimiyah dibawa ayahnya ke Damaskus disebabkan serbuan tentara Mongol atas Irak.

²⁰ *Ibid.*, hal. 13.

²¹ *Ibid.*

²² H. A. Djazuli, *Fiqh Siyâsah* (Jakarta: Kencana, 2007), hal. 30.

- a. *Siyâsah Dustûriyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan);
- b. *Siyâsah Tasyrî'iyah Syar'iyah* (kebijaksanaan tetang penetapan hukum);
- c. *Siyâsah Qadlâ`iyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan peradilan);
- d. *Siyâsah Mâliyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan ekonomi dan moneter);
- e. *Siyâsah `Idâriyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan administrasi negara);
- f. *Siyâsah Dauliyyah/Siyâsah Khârijiyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan hubungan luar negeri atau internasional);
- g. *Siyâsah Tanfidziyyah Syar'iyah* (politik pelaksanaan undang-undang);
- h. *Siyâsah Harbiyyah Syar'iyah* (politik peperangan).

2. *Kedudukan Fiqh Siyâsah di dalam Sistematisa Hukum Islam*

Menurut Dr. Wahbah al-Zuhaylî²³, salah satu dari keistimewaan hukum Islam dibandingkan dengan hukum-hukum lainnya, adalah bahwa hukum Islam ini selalu diperkaitkan/dihubungkan dengan tiga perkara penting bagi manusia. 1. Hubungan manusia dengan Tuhannya; 2. Hubungan manusia dengan dirinya sendiri; 3. Hubungan manusia dengan masyarakat sosialnya.²⁴

Hal ini dikarenakan hukum Islam diperuntukkan untuk dunia dan akhirat, agama dan negara. Ia juga berkaitan kepada seluruh manusia secara keseluruhan,

²³ Wahbah az-Zuhayli lahir di Desa Dir 'Athiah, Damaskus, Syiria pada tahun 1932 M, terlahir dari pasangan H. Mustafa dan Hj. Fatimah binti Mustafa Sa'dah. Beliau mulai belajar Al-qur'an dan Ibtidaiyah di kampungnya, beliau menamatkan pendidikan ibtidaiyah di Damaskus pada tahun 1946 M. Beliau lalu melanjutkan pendidikannya di kuliah syar'iah dan tamat pada tahun 1952 M. Beliau sangat suka belajar, sehingga ketika beliau pindah ke Kairo Mesir, beliau mengikuti beberapa kuliah secara bersamaan. Yaitu di fakultas Bahasa Arab di Universitas Al-Azhar dan fakultas Hukum Universitas 'Ain Syams. Lihat Atsar al-Harb fi al-Fiqh al-Islami - Dirasat Muqaranah (أثر الحرب في الفقه الإسلامي دراسة امقارنة), Dar al-Fikr, Damsyiq, 1963. Beliau memperoleh ijazah takhasus pengajaran Bahasa Arab di Al- Azhar pada tahun 1956, kemudian beliau memperoleh ijazah Licence (Lc) bidang hukum di Universitas 'Ain Syams pada tahun 1957. Magister Syari'ah dari fakultas Hukum Universitas Kairo didapatnya pada tahun 1959, sedangkan gelar Doktor beliau peroleh pada tahun 1963. sangat produktif dalam menulis, mulai dari artikel dan makalah, sampai kitab besar yang terdiri dari enam belas jilid. Dr Badi' as-sayyid al-Lahlam dalam biografi syekh Wahbah Zuhailiyang ditulisnya dalam buku berjudul WahbahAz-Zuhaili al-'Alim, al-Faqih, al-Mufassir menyebutkan 199 karya tulis Wahbah Zuhaili selain jurnal.

²⁴ Wahbah al-Zuhaylî, *al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuh* (Damaskus: Dâr al-Fikr, 2004), vol. 1, hal. 33.

dan tidak ada kadarluarsa sampai hari kiamat. Maka dari itu, hukum-hukum produk Islam, semuanya berkaitan dengan akidah, ibadah, akhlak, muamalah, agar dapat melaksanakan sesuatu yang wajib/harus dilakukan, serta tidak melupakan kewajiban mendekatkan diri kepada Allah; juga untuk menghormati hak-hak insani untuk memiliki, merasa aman, bahagia, hidup berkelanjutan bagi seluruh jagat alam raya.²⁵

C. Konsep Siyasaḥ Syari'ah Abd. Rahman Taj dalam Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1983 Jo No. 45 Tahun 1990.

Dalam pandangan Islam, terdapat 3 (tiga) kategori hukum yang berlaku yaitu hukum (1) Syari'ah²⁶, (2) Fiqh²⁷, (3) Siyasaḥ Syari'ah²⁸. Menurut Abd. Rahman Taj, siyasaḥ syari'ah dilihat dari sumbernya dapat dibagi menjadi dua, yaitu Siyasaḥ Syari'ah dan Siyasaḥ Wad'iyah.²⁹

Siyasaḥ Wad'iyah adalah peraturan perundangan-undangan yang dibuat manusia (pemerintah) yang bersumber pada manusia sendiri dan dengan pertimbangan lingkungannya, seperti pendapat para pakar, pertimbangan adat, dan aturan-aturan yang dilestarikan secara turun temurun. Adapun cara atau kriteria untuk mengukur suatu kebijakan pemerintah itu sesuai dengan syariat atau tidak. Yakni menentukan apakah siyasaḥ wad'iyah yang bersumber dari manusia dan lingkungan itu termasuk bagian siyasaḥ syari'ah adalah sebagai berikut:

1. Sesuai dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam.
2. Meletakkan persamaan (al-musawah) kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintah.
3. Tidak memberatkan masyarakat yang akan melaksanakannya (*'Adam a-Hataj*)

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Syariaḥ adalah ketentuan Allah yang berkaitan dengan perbuatan subjek hukum, berupa melakukan suatu perbuatan, memilih atau menentukan sesuatu sebagai syarat, sebab, atau penghalang.

²⁷ Fiqh adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syara' yang bersifat perbuatan yang dipahami dari dalil-dalil yang rinci.

²⁸ Siyasyah syari'ah adalah Kewenangan pemerintah untuk melakukan kebijakan yang dikehendaki kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu.

²⁹ Abd. Rahman Taj, *al-Siyasyah al-Syariah wa al-Fiqh al-Islami*, (Mesir: Mathba'ah Dar al-Ta'lif, 1953), hal. 7.

4. Menciptakan keadilan dalam masyarakat.
5. Menciptakan kemaslahatan atau menolak kemudharatan (*Jalb a-masalih wa Daf al- Maqasid*).³⁰

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 jika dilihat dari segi fisik merupakan siyasah wad'iyah, membuktikan bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 merupakan syari'ah wad'iyah dengan teori yang diungkapkan oleh Abd. Rahman Taj bahwa siyasah wad'iyah adalah peraturan perundangan-undangan yang dibuat manusia (pemerintah) yang bersumber pada manusia sendiri dan dengan pertimbangan lingkungannya, seperti pendapat para pakar, pertimbangan adat, dan aturan-aturan yang dilestarikan secara turun temurun. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 juga merupakan buatan manusia yaitu yang merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah, maka peraturan ini merupakan siyasah wad'iyah. Teori selanjutnya yang juga dikemukakan oleh beliau, siyasah wad'iyah harus memiliki karakter siyasah syari'ah, maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 telah memiliki karakter tersebut.

Siyasah Wad'iyah bisa digolongkan atau dikatakan Siyasah Syari'yyah bila memenuhi syarat Siyasah Syari'ah, diantaranya kedua hukum tersebut tidak berlawanan. Karena tujuan akhir dari Siyasah Syari'yyah adalah untuk kemaslahatan. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk kemaslahatan, yakni membentuk rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bermartabat dan menjadi teladan bagi masyarakat pada umumnya.

Akan tetapi, semua itu hanya sebatas harapan yang pada kenyataannya tidak sedikit juga Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melakukan perceraian, poligami, bahkan perselingkuhan. Dalam artian lain bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 adalah siyasah wad'iyah yang termasuk bagian dari siyasah syari'ah. Karakter Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 ini telah memenuhi syarat-syarat siyasah syari'ah menurut Abd. Rahman Taj.

³⁰ M. Ikbal, *Fiqh Siyasyah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1992), hal. 6.

D. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Jo No. 45 Tahun 1990 Perspektif Masalah Imam Malik.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990³¹ ditujukan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk mengatur masalah perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berkedudukan sebagai penggugat ataupun yang tergugat. Dalam rangka untuk mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, maka akan melibatkan pejabat tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) bekerja, dan juga para pegawai Pengadilan tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengajukan perceraian, bagi masyarakat Indonesia yang beragama Islam maka perceraian dibawah naungan Pengadilan Agama.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ingin melakukan perceraian harus memperoleh surat izin dari pejabat, hal ini merupakan wujud dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, Pasal 3 ayat (2), dan untuk mewujudkan Peraturan Pemerintah ini perlu adanya kesadaran hukum para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan aparatur negara yang mana tindak tanduknya akan menjadi teladan bagi masyarakat lainnya. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dianggap sebagai masyarakat yang memiliki pendidikan tinggi tentunya akan lebih terpelajar dan memiliki jiwa nasionalisme yang tinggi yang harus diwujudkan dengan cara patuh dan taat pada aturan-aturan yang ada.

Selanjutnya dalam proses implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 akan ada keterlibatan pihak-pihak tertentu, sebagai mata rantai berjalannya suatu aturan dengan efektifitas sesuai yang diharapkan. Keterlibatan pihak-pihak lain dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 baik itu individu atau pejabat-pejabat agar tercapainya tujuan, sesuai dengan teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau

³¹ Undang-Undang Pokok Perkawinan, hal. 127.

kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.³²

Hukum Islam dalam menetapkan segala ketentuan hukum mengutamakan adanya masalah didalamnya, masalah bagi ummat tentunya, dan Allah dalam menetapkan segala sesuatu pasti melihat pada objeknya dan meletakkan masalah didalamnya. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang jika dilihat dari satu sisi menunjukkan adanya perintah untuk memperoleh surat izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian merupakan syarat tambahan dalam pelaksanaan perceraian. Dalam hukum Islam jika ingin melakukan perceraian hanya ada syarat dan rukun yaitu adanya *suami, istri, dan sighth*. Perintah yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 mengindikasikan adanya syarat tambahan. Jika ditinjau dari perspektif hukum Islam maka suatu aturan harus mengandung suatu masalah. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan sebagai syarat tambahan dalam melakukan perceraian melainkan sebagai upaya pencegahan terjadinya perceraian, dalam Islam perceraian merupakan perbuatan yang dibolehkan karena tidak ada satu dalilpun melarang melakukan perceraian jika memang perceraian dianggap sebagai jalan keluar terakhir dari setiap permasalahan rumah tangga yang sudah tidak bisa didamaikan lagi. Namun sebelum melakukan perceraian banyak perintah upaya pencegahan perceraian dalam Islam, seperti contoh jika terjadi pertengkaran terus menerus maka dilakukan upaya damai seperti yang termaktub dalam al-Quran surah An-Nisa' ayat 36 :

Artinya: “Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, Maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu bermaksud Mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.³³

³² Abdul Wahab Solichin, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Malang, Universitas Muhammadiyah Press, 2008), hal. 65.

³³ Departemen Agama Republik Indonesia, *al-Qur'an...*, hal. 84.

Perintah khusus dari ayat ini adalah melakukan perdamaian bagi suami istri yang mengalami pertengkaran secara terus menerus ataupun dalam bahasa lain timbulnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga, solusi yang ditawarkan dalam ayat ini adalah upaya damai agar perceraian tidak dianggap sebagai *way out* terbaik dalam setiap masalah. Ayat ini juga merupakan salah satu indikasi bahwa adanya pencegahan perceraian dalam Islam, sama halnya dengan subtansi dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang tujuan utamanya adalah melakukan pencegahan terjadinya perceraian pada Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan mencapai tujuan rumah tangga *sakinah mawaddah dan warahmah*.

Ditinjau dari teori masalah, maka subtansi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 sesuai dengan teori masalah yang dikemukakan oleh Imam Malik³⁴ yang mengatakan bahwa kepentingan atau kemaslahatan umum adalah salah satu dari sumber-sumber syari'ah dengan tiga syarat. *Pertama* kepentingan atau kemaslahatan umum itu bukan hal-hal yang berkenaan dengan ibadat. *Kedua* kepentingan atau kemaslahatan umum itu harus selaras dengan jiwa syari'ah dan tidak boleh bertentangan dengan salah satu sumber syariaah itu sendiri. *Ketiga* kepentingan atau kemaslahatan umum itu haruslah merupakan sesuatu yang esensial (diperlukan) dan bukan hal-hal yang bersifat kemewahan.³⁵

Pertama kepentingan atau kemaslahatan umum itu bukan hal-hal yang berkenaan dengan ibadat. Berdasarkan syarat yang pertama ini maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan bersifat ibadah

³⁴ bernama lengkap Abu Abdullah Malik bin Anas bin Malik bin Abi Amir bin Amr bin Haris bin Gaiman bin Kutail bin Amr bin Haris Al Asbahi, lahir di Madinah pada tahun 712-796 M. Berasal dari keluarga Arab yang terhormat dan berstatus sosial yang tinggi, baik sebelum datangnya islam maupun sesudahnya, tanah asal leluhurnya adalah Yaman, namun setelah nenek moyangnya menganut islam mereka pindah ke Madinah, kakeknya Abu Amir adalah anggota keluarga pertama yang memeluk agama islam pada tahun ke dua Hijriah. Kakek dan ayahnya termasuk ulama hadis terpandang di Madinah, oleh sebab itu, sejak kecil Imam Malik tak berniat meninggalkan Madinah untuk mencari ilmu, karena beliau merasa Madinah adalah kota sumber ilmu yang berlimpah dengan ulama ulama besarnya. Imam Malik menekuni pelajaran hadis kepada ayah dan paman pamannya juga pernah berguru pada ulama ulama terkenal seperti Nafi' bin Abi Nuaim, Ibnu Syihab Al Zuhri, Abu Zinad, Hasyim bin Urwa, Yahya bin Said Al Anshari, Muhammad bin Munkadir, Abdurrahman bin Hurmuz dan Imam Ja'far AsShadiq.

³⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 9.

melainkan masuk kedalam kategori muamalah karena berbentuk prosedural dalam sebuah tatanan pemerintahan yang ditujukan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS), walaupun aturan ini ditujukan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) tapi bukan hanya Pegawai Negeri Sipil (PNS) saja yang menjadi objek masalah dalam aturan ini melainkan masyarakat yang non- Pegawai Negeri Sipil (PNS) mendapatkan implikasi masalah dari aturan ini. Artinya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 telah memenuhi syarat pertama dari teori masalah Imam Malik.

Syarat masalah *kedua* dalam teori Imam Malik yaitu kepentingan atau kemaslahatan umum itu harus selaras dengan jiwa syari'ah dan tidak boleh bertentangan dengan salah satu sumber syariah itu sendiri. Dilihat pada Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 Pasal 3 ayat (1), (2), (3), yang merupakan poin-poin khusus yang mengatur masalah perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak terdapat bunyi aturan yang melanggar ketentuan syariat, karena tujuan dari poin-poin aturan hukum tersebut adalah upaya pencegahan perceraian, untuk mempertahankan keutuhan rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini sesuai dengan tujuan perkawinan dalam syariat Islam yaitu menciptakan rumah tangga *sakinah, mawaddah, dan warahmah*. Bukti bahwa selarasnya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bahwa setiap poin-poin hukum didalamnya tidak ada yang akan mendatangkan *mudharat* bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melaksakannya melainkan mendatangkan *maslahah* karena mempertahankan perkawinan.

Syarat masalah yang *ketiga* menurut Imam Malik yaitu kepentingan atau kemaslahatan umum itu haruslah merupakan sesuatu yang esensial (diperlukan) dan bukan hal-hal yang bersifat kemewahan. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 menurut penulis sangat diperlukan dan tidak bersifat kemewahan, karena dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, ini maka Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan salah satu pihak yang menjadi panutan bagi masyarakat akan lebih ekstra mempertahankan rumah tangganya dan tidak dengan mudah melakukan perceraian karena untuk memperoleh surat izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari pejabat tempat bekerja tidak mudah, karena harus melewati berbagai prosedur yang cukup sulit, dimana pada setiap langkah prosedur

dalam implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, dipesulit sebagai bagian dari upaya pencegahan perceraian.

E. Penutup

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa di dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 terdapat ruh fiqh siyasah, hal ini dapat dilihat dalam substansi dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang menunjukkan bahwa telah terpenuhi syarat dan ketentuan fiqh siyasah. Fiqh siyasah di Indonesia tidak dikodifikasikan secara khusus namun poin-poin hukum yang dibuat dan yang diberlakukan telah memuat hukum Islam. Hal ini membuktikan bahwa Indonesia sebagai salah satu negara yang telah memasukkan hukum Islam kedalam sumber-sumber hukumnya. Jika dilihat dari segi pembuatannya maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 adalah hukum yang di buat pada dua masa orde baru artinya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 dibuat pada masa presiden Suharto.

Jika melihat substansi dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, poin-poin yang terdapat dalam beberapa pasalnya mengandung unsur masalah yang tentunya kemaslahatan untuk para Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan kemaslahatan bagi masyarakat lainnya. Karena salah satu tujuan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 adalah mencegah perceraian. Perceraian merupakan perbuatan halal yang dibenci Allah, hal ini disebabkan karena perceraian akan melahirkan banyak akibat hukum yang akan memicu banyaknya terjadi perselisihan bahkan permusuhan diantara kedua belah pihak yang melakukan perceraian.

DAFTAR PUSTAKA

- Agil Husin al-Munawar, Said, 2004, *Hukum Islam & Pluralitas Sosial*, Jakarta: PENAMADANI.
- al-Awqâf wa al-Syu'ûn al-Islâmiyyah bi al-Kuwait, Wuzârat, t.t. *Al-Mausû'ât al-Fiqhiyyah* Kuwait: Wuzârat al-Awqâf al-Kuwaitiyyah.
- al-Mâwardî 'Alî bin Muhammad, , 2006, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah wa al-Wilâyât al-Dîniyyah*, Beirut: Dâr al-Kutub al-'Alamiyyah.

- al-Zuhaylî, Wahbah, 2004, *al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuh*, Damaskus: Dâr al-Fikr.
- al-Zuhaylî, Wahbah, 2001, *Ushûl al-Fiqh al-Islâmî*, Damaskus: Dâr al-Fikr.
- Deperteman Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, Semarang: Toha Putra.
- Fayyûmî, Ahmad bin Muhammad, , t.t, *al-Mishbah al-Munîr* Beirut: al-Maktabah al-'Ilmiyyah.
- H. A. Djazuli, 2007, *Fiqh Siyâsah* Jakarta: Kencana.
- HR, Ridwan, 2007, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Ibnu Syarif dan Khamami Zada, Mujar, 2008, *Fiqh Siyâsah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga.
- Ishaq asy Syatibi, Abu, *al muwafaqat Fi Ushul as Syari'ah*, Jilid II juz keempat (Beirut: Dar al Kutub al Ilmiyah, tt.
- M. Iqbal, *Fiqh Siyasyah*, 1992, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Manzhûr, Ibn, , t.t, *Lisân al-'Arab*, Beirut: Dâr Shâdir. vol. 6
- Mardjono, Hartono, 1997 *Menegakkan Syariat Islam dalam Konteks Keindonesiaan: Proses penerapan Nilai-nilai Islam dalam Aspek Hukum, Politik, dan Lembaga Negara*, Jakarta: Mizan.
- Muhammad Iqbal, 2007, *Fiqh Siyâsah*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Rahman Taj, Abd, 1953, *al-Siyasyah al-Syariah wa al-Fiqh al-Islami*, Mesir: Mathba'ah Dar al-Ta'lif.
- Sukardja, Ahmad, 2014, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyâsah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Tahir Azhary, Muhammad, 2004, *Negara Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Undang-Undang Pokok Perkawinan Beserta Peraturan Khusus Untuk Anggota ABRI, 2006, ANGGOTA POLRI, PEGAWAI KEJAKSAAN, PEGAWAI NEGERI SIPIL, (Jakarta: Sinar Grafindo)
- Wahab Solichin, Abdul, 2008, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang, Universitas Muhammadiyah Press.