

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DI MASA DARURAT COVID-19
PERSPEKTIF FIQH SIYASAH
(Studi Kasus Terhadap Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu)**



TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh Gelar
Magister Hukum (M.H)

OLEH :

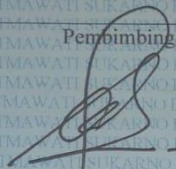
Nurina Tia Gita
Nim 2011760013

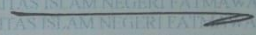
**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SOEKARNO (UIN FAS)
BENGKULU
TAHUN 2022 M/1443 H**

**PERSETUJUAN PEMBIMBING
SETELAH UJIAN TESIS**

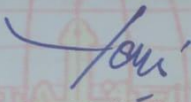
Pembimbing I

Pembimbing II


Dr. H. Toha Andiko, M.Ag
NIP.197508272000031001


Dr. Miinudin, S.Ip., M.Kes
NIP.196806051988031003

Mengetahui,
Ketua Prodi Hukum Tata Negara


Ismail Jalili, M.A., Ph.D
NIP. 197406182009011004

Nama : Nurina Tia Gita

NIM : 2011760013

Tanggal Lahir : Padang Pelawi, 29 Mei 1998



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SUKARNO
(UIN FAS) BENGKULU
PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Raden Patah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211
Telepon (0736)51276-51171-51172, Faksimili (0736) 51171-51172
Website: www.uinfasbengkulu.ac.id

PENGESAHAN TIM PENGUJI
UJIAN TESIS

Tesis yang berjudul :

“Kebijakan Pemerintah Di Masa Darurat Covid-19 Perspektif *Fiqih Siyash* (Studi Kasus Terhadap Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu)”

Penulis

NURINA TIA GITA
NIM. 2011760013

Dipertahankan di depan Tim Penguji Ujian Tesis Program Pascasarjana (S2) Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UIN FAS) Bengkulu yang dilaksanakan pada hari Jumat tanggal 29 Juli 2022

NO	NAMA	TANGGAL	TANDA TANGAN
1	Dr. H. Toha Andiko, M.Ag (Ketua)	9/8 2022	1.
2	Dr. Miinudin, S.Ip., M.Kes (Sekretaris)	9/8 2022	2.
3	Dr. Hj. Fatimah Yunus, MA (Penguji I)	4/8 2022	3.
4	Dr. Zurifah Nurdin, M.Ag (Penguji II)	4/8 2022	4.

Bengkulu, Agustus 2022

Mengetahui

Direktor UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu

Direktur PPS UIN Fatmawati Sukarno
Bengkulu

M. Karnain Dali, M.Pd
NIP. 19631011994031005

Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag
NIP. 1964053 1991031001

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang sudah saya susun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H) dari program pascasarjana (S2) UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu seluruhnya merupakan karya saya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan tesis yang saya kutip dan hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Apabila di kemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan hasil karya saya sendiri atau adanya plagiasi dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.

Bengkulu, Juli 2022
Yang menyatakan



Tia Gita

rina Tia Gita
NIM. 2011760013

SURAT KETERANGAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dr. Imam Mahdi, SH, MH

NIP. : 19650307 198903 1 005

Jabatan : Wakil Direktur Program Pascasarjana UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu

Telah dilakukan Verifikasi plagiasi melalui *Aplikasi Turnitin* Terhadap Tesis Mahasiswa di Bawah ini :

Nama : Nurnia Tia Gita

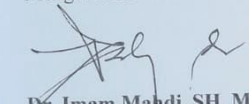
NIM : 2011760013

Program Studi : HTN

Judul Tesis : Kebijakan Pemerintah di masa Darurat Covid-19 Perspektif Fiqih Siyash (studi kasus terhadap kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu)

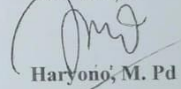
Yang bersangkutan dapat diterima dengan indikasi plagiasi sebesar 20%. Demikian surat Keterangan ini dibuat dengan sebenarnya dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya, apabila terdapat kekeliruan dalam verifikasi ini maka akan dilakukan tinjau ulang kembali.

Mengetahui Ketua Verifikasi,


Dr. Imam Mahdi, SH, MH
NIP. 19650307 198903 1 005

Bengkulu, Juli 2022

Verifikator,


Haryono, M. Pd

Motto

- *Make Your Better and Something the Best Come To You*
- *“ Maka sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan”
(QS. Al Insyirah ayat 5)*
- *Mimpi itu seperti bintang, kamu mungkin tidak bisa menyentuhnya tapi jika kamu mengikutinya dia akan menuntunmu menuju takdir mu.*

Persembahan

Tesis Ini Saya Persembahkan Kepada:

- ✚ Ayah dan Ibu Tercinta Yang Telah Memberikan Segala Usaha dan Do'a nya Untuk Kesuksesanku.*
- ✚ Kepada adik-adik ku Danang Dwi Hariansyah , Arifah Zahrani Naura, dan Nur Afifah Yang selalu ikut mendukung ku*
- ✚ Kepada Keluarga Besar ku yang selalu ada untuk ku.*
- ✚ Sahabat sekaligus adik ku Saleha Dwi Saputri, Hersa Nurramasari, Nadya Lestari Putri yang turut menemani hari-hariku.*
- ✚ Pebriansa yang banyak memberi cerita dalam hidupku*
- ✚ Kepada Teman Seperjuangan Apriski Wijaya S.H, Abang Arif Setiawan, Udo Ego Sudarman, Klambit Debi Saputra yang banyak berperan dalam penulisan Tesis ku*
- ✚ Kepada keluarga Kedua Ku di Desa Napal Melintang*
- ✚ Kepada Pembimbing Tesis ku Bapak Dr. H. Toha Andko, M.Ag., M.Hum dan Bapak Dr. Minudin, S.IP., M.Kes*

ABSTRAK

KEBIJAKAN PEMERINTAH DI MASA DARURAT COVID-19 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH (Studi Kasus Terhadap Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu).

Penulis :
NURINA TIA GITA
NIM 2022760013

Pembimbing :
1. Dr. H. Toha Andiko, M.Ag 2. Dr. Miinudin, S.Ip., M.Kes

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk 1. Bagaimana mekanisme penyusunan kebijakan pemerintah Provinsi Bengkulu di masa darurat Covid-19 perspektif fiqh siyasah?, 2. Bagaimana penerapan kebijakan pemerintah di masa darurat Covid-19 di Provinsi Bengkulu?. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum empiris dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif atau yang sering juga disebut dengan penelitian lapangan (*Field Research*). Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan diperoleh kesimpulan sebagai berikut, : 1). Mekanisme penyusunan kebijakan yang dilakukan pemerintah ialah dengan menggunakan *Ijtihad Jama'i (Ijtihad Kolektif)*, pemerintah selaku al *Mujtahid*, peraturan perundang-undangan tentang *Covid-19* sebagai *Mujtahid Fih* dan pembentukan kebijakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ialah *Nasf al Mujtahidnya*. Pelaksanaannya juga telah sesuai dengan kajian *Fiqh Siyasah*. 2). Penerapan kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam mengatasi situasi darurat di masa pandemi Covid-19 perspektif fiqh siyasah telah terlaksana dengan baik, tinjauan *fiqh siyasah* terhadap mekanisme pembentukan kebijakan dilakukan dengan tujuan yang utama yaitu Dharurriyat. Mekanisme penetapan kebijakan yang dilakukan pemerintah ialah dengan menggunakan *Ijtihad Jama'i (Ijtihad Kolektif)*, pemerintah selaku al *Mujtahid*, peraturan perundang-undangan tentang *Covid-19* sebagai *Mujtahid Fih* dan pembentukan kebijakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ialah *Nasf al Mujtahidnya*. Pelaksanaannya telah sesuai dengan kajian *Fiqh Siyasah*.

Kata Kunci: Kebijakan pemerintah, Darurat Covid-19, *Fiqh Siyasah*

ABSTRACT

GOVERNMENT POLICY IN THE COVID-19 EMERGENCY PERSPECTIVE OF FIQH SIYASAH (Case Study Against Government Policy Bengkulu Province).

Writer :

NURINA TIA GITA

NIM 2022760013

Supervisor :

1. Dr. H. Toha Andiko, M.Ag 2. Dr. Miinudin, S.Ip., M.Kes

The purpose of this research is to 1. How is the mechanism for formulating policies for the Bengkulu Provincial government in the Covid-19 emergency period from a fiqh siyasah perspective?, 2. How is the implementation of government policies during the Covid-19 emergency in Bengkulu Province?. The research method used in this study is a type of empirical legal research using a descriptive qualitative approach or what is often referred to as field research (Field Research). based on the research that the author did, the following conclusions were obtained: 1). The mechanism for formulating policies carried out by the government is using Ijtihad Jama'i (Collective Ijtihad), the government as al Mujtahid, laws and regulations regarding Covid-19 as Mujtahid Fih and the formation of policies in accordance with applicable laws and regulations is Nasf al Mujtahid. Its implementation is also in accordance with the study of Fiqh Siyasah. 2) The implementation of Bengkulu Provincial Government policies in dealing with emergency situations during the Covid-19 pandemic from the fiqh siyasah perspective has been carried out well, the fiqh siyasah review of the mechanism for policy formation is carried out with the main objective, namely Dharurriyat. The mechanism for determining the policies carried out by the government is by using Ijtihad Jama'i (Collective Ijtihad), the government as al Mujtahid, laws and regulations regarding Covid-19 as Mujtahid Fih and the formation of policies in accordance with applicable laws and regulations is Nasf al Mujtahid. The implementation is in accordance with the Siyasah Fiqh study.

Keywords: Government policy, Covid-19 Emergency, Fiqh Siyasah

نبذة مختصرة

تنفيذ سياسات الحكومة في منظور الطوارئ الخاص بـ وُخري-19 في فقيه السياسة
(دراسة حالة ضد سياسة الحكومة
مقاطعة بنجكولو).

كاتب :

نورينا تيا جيتا

نيم 2011760013

مشرف :

1. د. ح. توها أنديكو ، قزشل 2. د. مينودين ، إس آي بي ، إم كيس

الغرض من هذا البحث هو 1. ما هي سياسة حكومة بنجكولو أثناء حالة الطوارئ وُخري-19؟ ، 2. كيف يتم تنفيذ سياسات الحكومة أثناء حالة الطوارئ وُخري-19 في مقاطعة بنجكولو؟ 3. كيف يتم مراجعة فقه السياسة لآلية تنفيذ سياسات حكومة بنجكولو في التعامل مع طوارئ كوفيد-19؟ طريقة البحث المستخدمة في هذه الدراسة هي نوع من البحث القانوني التجريبي باستخدام منهج وصفي نوعي أو ما يشار إليه غالبًا بالبحث الميداني (بحث ميداني). بناءً على البحث الذي أجراه المؤلف ، تم الحصول على الاستنتاجات التالية: 1) سياسات حكومة مقاطعة بنجكولو في التعامل مع حالات الطوارئ أثناء جائحة وُخري-19 كانت متوافقة مع احتياجات المجتمع للبقاء في أمان و تحت السيطرة. أصدرت الحكومة العديد من اللوائح مثل لائحة محافظ بنجكولو رقم. رقم 22 لسنة 2020 بشأن تنفيذ الانضباط وإنفاذ القانون في بروتوكولات الصحة كجهود للوقاية من وُخري-19 ومكافحته ولائحة مقاطعة بنجكولو رقم 3 لعام 2021 بشأن تكييف العادات الجديدة في الوقاية من وُخري-19 ومكافحته في بنجكولو المقاطعة ، 2). تم تنفيذ سياسات حكومة المقاطعة في بنجكولو للتغلب على حالة الطوارئ أثناء جائحة كوفيد-19 بشكل جيد ، 3). تم إجراء مراجعة فقه السياسة لآلية صياغة السياسات بهدف رئيسي ، وهو الدرريات. تتمثل آلية تحديد السياسات التي تنفذها الحكومة في استخدام الاجتهاد الجماعي ، والحكومة باسم المجتهد ، والقوانين واللوائح المتعلقة بـ 19 في فقيه باسم مجتهد فيه ، وتشكيل السياسات وفقًا للقوانين المعمول بها و اللائحة نصف المجتهد. كما أن التطبيق يتوافق مع دراسة سياسة الفقه

الكلمات المفتاحية: سياسة الحكومة ، طوارئ كوفيد-19 ، الفقه السياسي

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah penulis haturkan kehadiran Allah swt yang telah memberikan kekuasaan fisik dan mental sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini yang berjudul **Kebijakan Pemerintah Di Masa Darurat Covid-19 Perspektif Fiqih Siyasah (Studi Kasus Terhadap Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu)**. Shalawat dan salam penulis sampaikan pada junjungan kita nabi besar Muhammad Saw yang telah mengobarkan obor-obor kemenangan dan mengibarkan panji-panji kemenangan di tengah dunia saat ini.

Dengan segala ketekunan, kemauan dan bantuan dari berbagai pihak maka penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya dan penulis juga dapat mengatasi permasalahan, kesulitan, hambatan dan rintangan yang terjadi pada diri penulis selama melakukan penelitian.

Penulis juga menyadari bahwa tesis ini memiliki banyak kekurangan, baik dari segi bahasa, maupun metodologinya. Untuk itu, segala kritik, saran dan perbaikan dari semua pihak akan penulis terima dengan lapang dada dan senang hati.

Kepada semua pihak yang telah sudi membantu demi kelancaran penyusunan tesis ini, penulis hanya dapat menyampaikan ungkapan terimakasih, terkhusus penulis ucapkan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Zulkarnain Dali, M.Pd selaku Rektor UIN FAS Bengkulu, yang telah memberikan izin, dorongan, dan bantuan kepada penulis selama mengikuti perkuliahan hingga penulisan tesis ini selesai.
2. Bapak Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag selaku Direktur Program Pasacsarjana UIN FAS Bengkulu.

3. Bapak Ismail Jalili, M.A., Ph.D selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Program Pascasarjana UIN FAS Bengkulu.
4. Bapak Dr. H. Toha Andiko, M.Ag. selaku pembimbing I yang telah banyak membimbing, mengarahkan dan meluangkan waktu serta pikiran guna membimbing penulis dalam penyelesaian tesis ini.
5. Bapak Dr. Miinudin, S.Ip., M.Kes selaku pembimbing II yang telah banyak membimbing, mengarahkan dan meluangkan waktu serta pikiran guna membimbing penulis dalam penyelesaian tesis ini.
6. Kepala Biro Hukum Sekretariat Provinsi Bengkulu yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengadakan penelitian di instansi tersebut.
7. Kepada Staff Pascasarjana UIN FAS Bengkulu yang banyak membantu dalam proses penyelesaian administrasi tesis ini.
8. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu dalam kata pengantar ini.

Harapan dan doa penulis semoga amal dan jasa baik semua pihak yang telah membantu penulis diterima Allah Swt dan dicatat sebagai amal baik serta diberikan balasan yang berlipatganda. Akhirnya semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya maupun para pembaca umumnya. Amin.

Bengkulu, ..., Juli 2022
Penulis,

Nurina Tia Gita

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	i
PENGESAHAN	ii
MOTTO	iii
PERSEMBAHAN	v
ABSTRAK	viii
KATA PENGANTAR	xix
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	9
C. Batasan Masalah	9
D. Rumusan Masalah	10
E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	10
1. Tujuan Penelitian	10
2. Kegunaan Penelitian	10
F. Penelitian Terdahulu	11
BAB II KERANGKA TEORI	15
A. Kewenangan Pemerintah	15
1. Pembagian Kewenangan	18
2. Kriteria Kewenangan	21
3. Cara Memperoleh Kewenangan	22
B. Keadaan Darurat Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia	28
1. Undang-Undang Keadaan Bahaya	28
2. Aparatur Pelaksana Keadaan Darurat	33
3. Pelaksana Kekuasaan Darurat Di Daerah	46
C. Fiqh Siyasah	57
1. Pengertian Fiqh Siyasah	57
2. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah	58
3. Ketatanagaraam Darurat dalam Fiqh Siyasah	61
D. Konsep Ijma' Menetapkan Menetapkan Kebijakan	65
1. Pengertian ijma'	65
2. Syarat-syarat ijma'	67
3. Macam-macam Ijma'	68
4. Kehujjahan Ijma' menurut Pandangan Ulama	69
BAB III METODE PENELITIAN	74
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	74
1. Jenis Penelitian	75
2. Pendekatan Penelitian	75
B. Tempat dan Waktu Penelitian	76
C. Responden Penelian	81

D. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data	82
1. Sumber Data.....	82
2. Teknik Pengumpulan Data.....	83
E. Teknik Analisis Data.....	85
1. Editing/edit.....	85
2. Calssifying (Pengelompokan)	86
3. Verifikasi.....	86
4. Analisis data	87
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	88
A. HASIL PENELITIAN	88
1. Prosedur dan Sistem Penyusunan Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu Di Masa Darurat Covid-19	88
2. Isi Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu Masa Darurat Covid-19	97
3. Dasar Hukum Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu Dalam Menanggulangi Situasi Darurat Di Masa Pandemi Covid- 19.....	99
B. PEMBAHASAN	107
1. Analisis Fiqih Siyasah Terhadap Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu Menanggulangi Situasi Darurat Covi-19.....	126
2. Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Mekanisme Pembentukan Kebijakan Pemerintah Dalam Mengatasi Situasi Darurat Covid-19	107
BAB V PENUTUP.....	131
A. Kesimpulan	131
B. Saran	132

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewasa ini dunia dihebohkan adanya penyebaran penyakit baru yang mana penyakit tersebut bisa menyebabkan kematian yakni Covid-19. tepatnya terjadi di penghujung tahun 2019, sejak pertama kali *World Health Organization (WHO)* sebagai *Health Emergency of Internasional Concern (PHEIC)*,¹ mengumumkan hal tersebut. Kini penyebaran virus tersebut sudah melanda hampir seluruh negara yang ada di dunia tak terkecuali Indonesia. Negara yang terkena dampak dari Covid-19 menerapkan berbagai cara guna menanggulangi penyebaran penyakit ini melalui beberapa kebijakan yang berakhir dengan memberi pembatasan terhadap gerak seseorang, menutup tempat keramaian, dilarang berkerumun, menutup tempat pendidikan dan tempat-tempat yang berpotensi menyebabkan berkumpulnya orang banyak hingga memberhentikan sementara kegiatan perkantoran.

Hampir seluruh negara dilanda kecemasan dalam menentukan instrumen hukum yang akan di gunakan dalam menentukan kebijakan guna menangani Covid-19. Beberapa negara memang telah memiliki instrumen hukum khusus yang mengatur mengenai masalah kesehatan. Namun tidak disebabkan besarnya dampak pandemi Covid-19 bagi keberlangsungan

¹CNBC Indonesia “WHO Terapkan Covid-19 jadi Pandemi”, diakses pada tanggal 12 Januari 2022 dari www.cnbcindonesia

kehidupan bernegara, maka instrumen hukum tersebut belum mampu sepenuhnya untuk mengatasi permasalahan dan menanggulangi dampak yang timbul. Kenyataan tersebut ditambah lagi dengan adanya beberapa negara yang masih belum mempunyai instrumen hukum yang relevan guna mengatasi Pandemi Covid-19 tersebut. Oleh sebab itu, dalam rangka mengatasi permasalahan kekosongan hukum tersebut maka beberapa negara menggunakan ketentuan kedaruratan konstitusionalnya guna mengatasi krisis yang di timbulkan Covid-19 dengan menetapkan keadaan darurat seperti yang di lakukan negara Indonesia.

Indonesia sebagai negara hukum dalam rangka mewujudkan salah satu tujuan negara yaitu memberikan kesejahteraan untuk rakyatnya dan melindungi hak-hak asasi masyarakatnya, mestilah menggunakan asas pokok yakni asas legalitas, asas pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, asas pembagian kekuasaan suatu negara, asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi serta asas konstitusional dalam setiap menentukan kebijakan, termasuk menentukan kebijakan dalam rangka menanggulangi Pandemi Covid-19.² Pemerintah yang bertindak sebagai pelaksana kebijakan politik negara memiliki wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan berdasarkan asas legalitas guna. Pemerintah memiliki wewenang untuk mengendalikan pemerintahan, mengatur rakyatnya, memberikan arahan, menggerakkan peluang, mengkoordinasi suatu kegiatan, mendorong, memantau, serta

²Imran Juhaefah, "Hal Ihwal Kegentingan yang memaksa sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang", (Disertasi, Pascasarjana Universitas Muslim Indonedia, Makassar , 2011)

melindungi masyarakatnya dan untuk menentukan kebijakan dalam rangka menanggulangi Pandemi Covid-19.

Sejak pertama Covid-19 diumumkan pemerintah Indonesia, dibutuhkan waktu kurang lebih satu bulan hingga Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease*³. Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia telah menggunakan kewenangan konstusionalnya berdasarkan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pemerintah Indonesia telah menerbitkan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perpu 1 Tahun 2020). Setelahnya Presiden juga mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) sebagai Bencana Nasional. Kedua peraturan tersebut dikeluarkan sebagai

³Shofia Trianing Indarti, "Kebijakan Keimigrasian di Masa Covid-19 : dalam Prespektif Hak Asasi Manusia (Immigration Policy During Covid-19 : Human Rights Prespective)," *Jurnal HAM* Vol. 12 (2021)

respon pemerintah terhadap kondisi pandemi Covid-19 yang kian menyebar luas, maka pemerintah memutuskan untuk menyatakan keadaan darurat.

Penerapan keadaan darurat seperti yang telah disebutkan sebelumnya tidak luput dari berbagai jenis kedaruratan yang ada di dalam hukum positif Indonesia. Sedangkan pada konteks konstitusi, keadaan darurat dapat di klasifikasikan melalui dua istilah yang di gunakan yakni, “keadaan berbahaya” sebagaimana tertuang pada pasal 12 UUD 1945 serta “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945.⁴ Perihal keadaan darurat dapat pula dijumpai dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya dengan istilah (darurat sipil, darurat militer dan darurat perang), Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (darurat bencana), Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (keadaan politik sosial), Undang-undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (krisis keuangan), serta pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (kedaruratan kesehatan)

Penetapan suatu keadaan darurat bisa dilihat sebagai sesuatu yang memungkinkan negara secara cepat mengatasi krisis, tetapi di lain hal pemberian justifikasi kekuasaan terlalu luas untuk pemerintah melakukan berbagai pembatasan-pembatasan malah membuat kerawanan untuk di salahgunakan.⁵ Untuk itu perlu di pertimbangkan kehati-hatian dalam

⁴Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵Tom Ginsburg and Mila Versteeg, “*States of Emergencies: Part 1*,” (last modified 2020)

membuat suatu keputusan yang pada dasarnya dibuat guna mengatasi permasalahan yang ada dan untuk kepentingan masyarakat itu sendiri.

Pemerintah dinilai oleh sebagian pihak lambat dalam menetapkan kebijakan, seperti halnya keputusan untuk melibatkan laboratorium dan rumah-rumah sakit daerah pun dirasa sangat lambat. Demikian pula dengan penyediaan APD bagi perawat dan tenaga kesehatan lainnya. Akibatnya, puluhan dokter dan tenaga Perawat yang bertugas langsung melayani Pasien meregang nyawa pada saat membantu pasien-pasien yang terinfeksi Covid-19. Terakhir, Kepatuhan masyarakat terhadap imbauan pemerintah menjadi faktor penting yang mengakibatkan tidak optimalnya penanganan Covid-19 di Indonesia. Pemakaian masker belum menjadi kebutuhan bagi masyarakat, hal ini akan menjadi memperburuk situasi penanganan Covid-19. Diikuti juga dengan perilaku masyarakat yang masih senang berkumpul atau nongkrong-nongkrong baik muda ataupun tua, di tempat warung, restoran, pusat perbelanjaan dan lain-lain, hingga tempat-tempat yang dilarang (oleh pemerintah) Perilaku masyarakat ini menjadi penghambat suksesnya *social distancing*. Selain itu, *outcome* kebijakan yang diharapkan menjadi jauh “arang dari api”, sebab sebagian besar rakyat Indonesia menggantungkan hidup dari pekerjaan harian yang bersifat ekonomi informal sehingga banyak warga yang tidak patuh terhadap arahan pemerintah.⁶

⁶Miinudin, Efektivitas Implementasi dan Dampak Kebijakan Tindak lanjut Corona di Indonesia”, *Jurnal Patologi: Program Pasca Sarjana UIN Fatmawati Bengkulu*, (2022), h. 16

Keadaan yang timbul akibat Pandemi Covid-19 ini juga mempengaruhi kehidupan beragama masyarakat Indonesia, dengan diberlakukannya keadaan darurat atau dengan kata lain dengan diterapkannya hukum tata negara darurat, maka kegiatan beribadah masyarakat menjadi sangat terdampak, terkhususnya bagi Umat Muslim. Penerapan hukum tata negara darurat tersebut, jika dilihat berdasarkan sudut pandang *fiqh siyasah*, maka hal tersebut erat kaitannya dengan bagaimana cara seorang pemimpin untuk menentukan setiap kebijakan dalam setiap kondisi dan situasi yang terjadi dalam kehidupan bernegara, baik itu bencana alam atau bencana perang.

Dalam konteks *fiqh siyasah*, pengaturan tentang keharusan bagaimana seorang pemimpin menjalankan mandat kepemimpinannya, dalam Islam dikenal istilah *Siyasah al Syar'iyah*. Menurut Abdul Wahab Khallaf, *Siyasah al Syar'iyah* diartikan sebagai “wewenang seorang pemimpin dalam mengatur kepentingan umum demi terciptanya kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan”.⁷ Seorang pemimpin dalam Islam harus mampu menunjukkan jalan keluar dan mampu menyelesaikan segala persoalan yang menimpa rumah tangga kepemimpinannya. Maka, dibutuhkanlah perangkat hukum atau aturan yang berfungsi sebagai landasan gerak kepemimpinan demi terwujudnya nilai kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan.⁸ Hal tersebut juga berlaku dalam hal penerapan hukum tata negara darurat oleh pemerintah negara Republik Indonesia.

⁷Dahlan & Abdul Aziz, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), h. 26.

⁸Lutfi Fahrul Rizal, “*Perspektif Siyâsah Syar'iyah Tentang Darurat Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19*”, *Adliya: Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, Vol. 14, No. 1, (Juni 2020), h. 57.

Keadaan darurat dalam Islam secara umum yakni suatu keadaan yang mengancam terhadap keberlangsungan penyelenggaraan Negara, ulama fiqih membaginya ke dalam 3 jenis, yakni:

- 1) Jihad, dalam pengertiannya jihad memiliki makna yang lebih luas dari peperangan⁹, jihad mencakup perlawanan umat terhadap hawa nafsu dan setan ('amar ma'ruf nahi munkar).
- 2) Hirabah bermakna suatu bentuk ancaman yang dilakukan oleh pihak luar dengan niat memusuhi umat Islam.¹⁰
- 3) Bughat, memiliki makna ancaman yang terlahir dari dalam tubuh umat itu sendiri (pemberontakan).¹¹

Berdasarkan uraian di atas, kondisi darurat Indonesia dalam menangani penyebaran wabah Covid-19 dapat dikategorikan sebagai bentuk jihad yang harus dilakukan oleh pemimpin dan umatnya atau oleh pemerintah bersama-sama dengan rakyat. Pemerintah dituntut untuk dapat memberikan solusi dan upaya-upaya agar nilai kemaslahatan bagi rakyat dapat terwujud di tengah menghadapi pandemi global Covid-19 yang kini telah menjadi ancaman nyata. Sebagai konsekuensi diterapkannya hukum tata negara darurat, maka terjadi pertarungan antara manusia dengan hawa nafsu akan sangat bergejolak dalam kondisi seperti ini, bisa jadi karena beberapa faktor, seperti di antaranya faktor primodialisme politik, fanatisme agama, atau yang lainnya.

Sejalan dengan itu, pada sistem pemerintahan Islam, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan mencapai nilai-nilai kemaslahatan,

⁹Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasa: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2002), h. 41-42.

¹⁰Ramadhan Al-Buthi, Muhammas Sa'id, "*al-Jihadfi al-Islam Kaifa Nafhamuh wa Numarisuh*, terjemahan Ghafur, M.Abdul: *Fiqih Jihad Upaya-Upaya Mewujudkan Darul Islam Antara Konsep dan Pelaksanaannya*, (Pustaka An-Naba), h. 107.

¹¹Muslich, Ahmad Wardhi, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika:2005), h. 111

Islam memiliki banyak kaidah yang harus dipatuhi dan diimplementasikan oleh pemerintah atau pemimpin.

Kaidah *تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ* (Kebijakan pemerintah terhadap rakyatnya harus berbasis kemaslahatan) merupakan salah satu dari sekian banyak kaidah tentang kepemimpinan. Menurut kaidah ini berarti bahwa setiap kebijakan dan keputusan yang diatur oleh pemerintah/pemimpin harus mencerminkan kemaslahatan bagi umatnya, tidak sebaliknya yang mengutamakan hawa nafsu atau keinginan pribadi atau kelompok dan golongan. Selain itu, masih belum ditemui pembahasan secara spesifik dalam kajian *fiqh siyasah* mengenai penerapan hukum tata negara darurat seperti yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia yang sangat berdampak bagi kehidupan berbangsa dan bernegara seluruh rakyat Indonesia. Dalam hukum Islam hanya menyebutkan bahwa perihal peraturan perundang-undangan dikaji oleh bagian fiqh siyasah yaitu Siyasah Dusturiyah. Yang membahas konsep-konsep konstitusi, legislasi, lembaga demokrasi dan syura.¹²

Atas dasar latar belakang permasalahan yang di paparkan di atas, sebelumnya, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengkaji lebih lanjut terkait permasalahan tersebut. Kemudian penulis akan menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah tesis dengan judul “**Kebijakan Pemerintah Dimasa Darurat Covid-19 Perspektif *Fiqh Siyasah* (Studi Kasus Terhadap Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu)**”

¹²Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), h. 189

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah di uraikan di atas, penulis melakukan indentifikasi masalah yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan dimasa darurat covid-19 yang dilakukan pemerintah Bengkulu saat ini tidak sesuai dengan asas keberlakuan hukum.
2. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Bengkulu dimasa darurat Covid-19 menuai pro dan kontra di kalangan pakar Hukum Tata Negara di Indonesia.
3. Dalam sistem ketatanegaraan Islam, keadaan darurat banyak dipicu karena adanya perang yang berkepanjangan berbeda dengan keadaan darurat yang terjadi di Bengkulu saat ini.
4. Dalam kajian *fiqh siyasah*, kewenangan seorang pemimpin dalam membuat suatu kebijakan pada situasi darurat tidak dibahas secara terperinci, untuk menemukan jawabannya perlu dilakukan penelitian ilmiah yang komperensif.

C. Batasan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini penulis batasi hanya pada ruang lingkup mekanisme kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Bengkulu berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2020 dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2021. Sedangkan dalam pembahasan berdasarkan perspektif *fiqh siyasah* dibatasi pada ruang lingkup *fiqh siyasah dusturiyah* dan ruang lingkup *fiqh siyasah syar'iyah*. Hal ini penulis lakukan supaya pembahasan tidak menyimpang dari tema yang ditetapkan oleh penulis.

D. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dijelaskan tersebut, dapat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme penyusunan kebijakan pemerintah Bengkulu di masa darurat Covid-19 perspektif fiqh siyasah?
2. Bagaimana penerapan kebijakan pemerintah di masa darurat Covid-19 di Provinsi Bengkulu perspektif fiqh siyasah?

E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak di capai dalam penelitian ini di antaranya, yaitu:

- a. Untuk menjelaskan mekanisme penyusunan kebijakan pemerintah Bengkulu di masa darurat Covid-19 perspektif fiqh siyasah.
- b. Untuk menganalisis penerapan kebijakan pemerintah di masa darurat Covid-19 di Provinsi Bengkulu perspektif fiqh siyasah.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini berguna dalam menambah khazanah keilmuan di bidang Hukum Tata Negara khususnya mengenai penerapan kebijakan di masa darurat Covid-19.

- b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini berguna bagi penulis untuk memperoleh gelar Megister Hukum (M.H) pada program pascasarjan Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno Bengkulu.

F. Penelitian Terdahulu

Sejauh pengetahuan penulis, sudah cukup banyak ditemukan penelitian, tulisan, karya ilmiah yang membahas tentang kewenangan Pemerintah pada masa pandemi Covid-19, baik di tinjau dari hukum positif maupun dari hukum Islam. Guna kepentingan penelitian ini maka perlu dilakukan tinjauan terhadap penelitian yang sudah ada yang berkaitan dengan tema pembahasan ini.

- 1) Penelitian Riansyah Pratama dengan Judul “Peran Pemerintah Daerah Dan Masyarakat Dalam Upaya Kewaspadaan Dini Mengenai Covid-19 Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan)”, *Skripsi*, Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2021.

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data menggunakan observasi, yaitu pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti, mengadakan wawancara dengan informan untuk mendapatkan informasi sebanyak mungkin dengan mengajukan beberapa pertanyaan mengenai masalah yang diteliti dengan mengumpulkan data melalui dokumen-dokumen tertulis, buku-buku, serta peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan penelitian ini serta ditunjang oleh data sekunder merupakan data penunjang yang diperoleh dari kepustakaan dan dokumentasi, monografi kecamatan. Semua data tersebut merupakan

bahan-bahan untuk mendeskripsikan upaya yang pemerintah daerah kecamatan dan masyarakat lakukan dalam mewaspadai Covid-19.¹³

- 2) Andrew Yehu Dengan Judul “Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Untuk Menanggulangi Pandemi Covid-19 Dalam Melindungi Hak Masyarakat Untuk Hidup Sehat”. *Jurnal*, Fakultas Hukum, Universitas Widyagama, Malang, 2021.

Jurnal ini membahas bagaimana hubungan antara pusat dan daerah dalam penanganan Covid-19 menunjukkan adanya sentralisasi kewenangan yang kuat oleh pemerintah pusat. Daerah akhirnya mendapatkan peran secara proporsional namun tetap menjadikan pemerintah dirigen dalam orkestrasi kebijakan. Sinergi antara pemerintah pusat dan daerah akan menjadi kunci penanganan Covid-19 di Indonesia. Meskipun begitu, kerjasama tetap harus dibangun dalam bingkai negara kesatuan republik Indonesia. Tujuan penelitian ini yakni memberikan evaluasi terhadap kebijakan pemerintah yang diharapkan dapat memberikan gambaran atau respons yang jelas dari keragaman kebijakan pusat dan daerah dalam mengatasi Covid-19. Kajian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Yang mana dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kasus Covid-19 merupakan pandemi sehingga dinyatakan kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat *extra ordinary*, menimbulkan bahaya kesehatan

¹³Riansyah Pratama, “Peran Pemerintah Daerah Dan Masyarakat Dalam Upaya Kewaspadaan Dini Mengenai Covid-19 Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan)”, (Skripsi Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2021)

lintas wilayah atau negara. Hal tersebut telah memenuhi unsur kedaruratan kesehatan masyarakat sehingga ketentuan yang diberlakukan yakni mengacu pada UU No 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.¹⁴

- 3) Penelitian Rianda Dirkareshza, Dinda Maurizka Azura, Roni Pradana dengan Judul “Kebijakan Pemerintah di Masa Pandemi Covid-19: Antara Negara Sejahtera dan Negara Sehat”. *Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta* 2021.

Penelitian ini bertujuan untuk menggali dan meneliti lebih dalam bagaimana kebijakan-kebijakan yang pemerintah keluarkan di masa pandemi Covid-19 ini untuk menciptakan negara sejahtera dan negara sehat. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan literatur review dengan menggunakan ketentuan perundang-undangan yang berlaku pada suatu negara atau metode pendekatan hukum doktrinal yaitu teori-teori hukum dan pendapat para ilmuwan hukum terutama yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Hasil studi menunjukkan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pada saat Pandemi Covid-19 ini terlihat menitikberatkan pada prinsip negara sehat apabila ditinjau dari segi kuantitas. Tidak menutup kemungkinan yang besar apabila dilihat dari segi kualitas, sebagai negara sejahtera juga salah satu tujuan dari beberapa rangkaian kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Rangkaian kebijakan-kebijakan tersebut

¹⁴Andrew Yehu, “Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Untuk Menanggulangi Pandemi Covid-19 Dalam Melindungi Hak Masyarakat Untuk Hidup Sehat”. *The 4th Conference on Innovation and Application of Science and Technology (CIASTECH 2021)*Fakultas Hukum, Universitas Widyagama, (Malang, 2021)

dinilai cukup efektif, namun tidak dapat dirasakan secara langsung dampak positifnya untuk jangka panjang.¹⁵

Persamaan antara ketiga penelitian terdahulu diatas dengan penelitian yang penulis lakukan terletak pada tema penelitian yang secara garis besar sama-sama membahas mengenai kebijakan pemerintah di masa darurat dalam rangka menanggulangi pandemic Covid-19. Selain itu, persamaan antar penelitian penulis dengan penelitian terdahulu di atas ialah pada sudut pandang pembahasan yang dalam bebrapa hal terdapat kesamaan pembahasan secara umum namun tidak sepenuhnya sama.

Sedangkan perbedaannya, dalam penelitian terdahulu ada yang membahas mengenai pemerintah daerah dan metode penelitian yang digunakan juga berbeda. Selain itu dalam penelitian ini penulis juga fokus pada kebijakan pemerintah di masa darurat Covid-19 berdasarkan Undang-undang kekarantinaan kesehatan dan Undang-undang Darurat Bencana. Bahan hukum yang akan penulis gunakan juga berbeda dengan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian terdahulu.

¹⁵Rianda Dirkareshza, Dinda Maurizka Azura, dan Roni Pradana “Kebijakan Pemerintah di Masa Pandemi Covid-19: Antara Negara Sejahtera dan Negara Sehat”, *Jurnal Mercatoria*, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, (30 Juni 2021).

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Kewenangan Pemerintah

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: untuk menerapkan dan menegakkan hukum; ketaatan yang pasti; perintah; memutuskan; pengawasan; yurisdiksi; atau kekuasaan.¹⁶ Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan atau kekuatan fisik”.

Selanjutnya, istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa). Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁷ Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹⁸

¹⁶Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2013), h. 185.

¹⁷S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), h. 154.

¹⁸Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 1989), h. 170.

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut : “Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.¹⁹ Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh : Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik), Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal). Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut: “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif”. Dapat juga didefinisikan kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil

¹⁹Dewa Gede Atmadja, Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996.

tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang atau kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.²⁰

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.²¹ Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk wet (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan

²⁰Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), h. 29.

²¹Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993), h. 90.

untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²² Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada. Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun yang ada hanyalah hubungan internal”.²³

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa: “Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan berasal dari pelimpahan.”²⁴

1. Pembagian Kewenangan

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan terbagi atas klasifikasi urusan pemerintahan sebagaimana tercantum pada Pasal 9 ayat (1) sampai dengan ayat (5). Bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi

²²Indroharto, *Usaha memahami Undang....*, h. 90

²³Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Pres, 2003), h. 74-75

²⁴Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, h. 7

kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah propinsi, serta daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut menurut Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014 meliputi :²⁵

- (1) Politik luar negeri;
- (2) Pertahanan;
- (3) Keamanan;
- (4) Yustisi;
- (5) Moneter dan fiscal nasional; dan
- (6) Agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri, atau melimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan pemerintahan konkuren menurut Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

²⁵Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah propinsi serta daerah kabupaten/kota di dasarkan kepada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional sebagaimana diatur pada Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat adalah :

- (1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah propinsi atau lintas negara;
- (2) Urusan pemerintahan yang penggunaanya lintas daerah propinsi atau lintas negara;
- (3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah propinsi atau lintas negara;
- (4) Urusan pemerintahan yang sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
- (5) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.²⁶

Pembagian kewenangan dengan mengacu kepada pembagian urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, pada hakikatnya pemerintahan tingkat pusat belum sepenuh hati dalam melaksanakan otonomi daerah, hal ini berkenaan dengan kepercayaan pusat terhadap daerah yang belum sepenuhnya mempercayai, karena adanya kekuatiran daerah melakukan tindakan yang terlalu jauh yang akan mempengaruhi kesatuan dan persatuan, merusak kebinekaan, kerukunan dan toleransi. Hal ini terbukti dengan banyaknya Peraturan Daerah yang dianggap melampaui batas kewenangan, Perda yang dinggap “ekstrim” dalam mengatur masyarakat berdasarkan keagamaan, Perda yang mengklaim sebagai daerah yang dianggap

²⁶Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

istimewa, inklusif, dan sebagainya, sehingga banyak Perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Kewenangan yang telah diberikan seakan-akan tidak ada artinya, sangat dibatasi untuk melakukan kreatifitas sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan daerahnya.

2. Kriteria Kewenangan

Kriteria Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan propinsi adalah:

- (1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- (2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota
- (4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah propinsi.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota adalah :

- (1) Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;²⁷
- (2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Kriteria kewenangan seperti itu pada hakikatnya pembagian kewenangan daerah propinsi dengan kabupaten/kota, yang didasarkan kepada territorial atau kewilayahan, baik penggunaannya, dampak yang ditimbulkan maupun memperhitungkan antara efektifitas dan efisiensi,

²⁷Pasal 13 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Pasal 14 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

tanpa memperhitungkan potensi dan tingkat kesulitan yang dihadapi oleh masing-masing daerah. Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014, otonomi tidak lagi bertumpu pada daerah kabupaten/kota, karena sebagian kewenangan daerah yang sebelumnya dilaksanakan oleh kabupaten/kota saat ini banyak yang ditarik ke tingkat propinsi dan juga pusat, sehingga kewenangan daerah kabupaten/kota semakin menyempit, sementara daerah propinsi bertambah kewenangannya, padahal bebannya cukup berat, karena disamping menjadi daerah otonom, daerah propinsi juga merupakan wakil pemerintah pusat, sehingga daerah propinsi berada pada posisi dua kaki.²⁸

3. Cara Memperoleh Kewenangan

Kewenangan yang dimiliki oleh organ/institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi baik secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi atau undang-undang dasar. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

²⁸ S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), h. 160.

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang. Kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undangundang.²⁹

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga organ yang telah memberi kewenangan dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Hasil produk dari lembaga negara yang memiliki kewenangan atribusi (Presiden, DPR dan DPD) adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subordinate legislation) sebagai peraturan pelaksana undangundang yang

²⁹Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), h.209

bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif atau "*legislative delegation of rule making power*".³⁰ Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu:³¹

1. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
2. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang diselegasikan; atau
3. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undangundang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). Pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

³⁰Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, h. 148

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...* h. 266

Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri.³² Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making atau law-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undangundang sebagaimana mestinya. Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:³³

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundangundangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

³² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...* h. 264

³³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan, (Bestuurbevoegdheid)*, *Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1*, Januari 1998, h. 94.

- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat atau organ pemerintah dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Dalam hal ini Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.³⁴ Mandat pada umumnya diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan, atau suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberikan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Pada mandat, tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris (penerima mandat) melainkan tetap berada di tangan pemberi mandat.

³⁴F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219

Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh penerima mandat adalah tanggung jawab pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, menurut M. Hadjon³⁵ wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

- 1) Pengaruh, komponen pengaruh adalah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- 2) Dasar hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan,
- 3) Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu.

Dengan demikian setiap lingkup pemerintahan mempunyai aparat-aparat yang memiliki kewenangan untuk menciptakan produk hukum tentunya dengan cara pelimpahan kewenangan yang beragam sehingga harus dipastikan suatu pelimpahan kewenangan harus bersifat atributif, mandat, atau delegasi. Kewenangan yang bersifat atributif merupakan kewenangan yang bersifat tetap dan melekat dan bersumber langsung dari Undang-Undang, sehingga setiap aparat yang memiliki kewenangan tersebut wajib dimintai pertanggungjawaban apakah telah menjalankan kewenangan tersebut sesuai tujuan apa tidak. Kewenangan Distributif adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan yang lebih tinggi

³⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), h. 262

kepada pemerintahan yang lebih rendah seperti Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah. Namun kewenangan distributif tersebut dibagi lagi menjadi mandat dan delegasi. Perbedaan mandat dan delegasi adalah pada petanggungjawabannya, sehingga setiap aparat yang memperoleh kewenangan. Delegasi untuk membuat produk hukum harus sesuai dengan tujuan negara dan apabila tidak sesuai dengan rasa keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan, aparat tersebut dapat dimintai pertanggung jawaban.

B. Keadaan Darurat Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia

1. Undang-Undang Keadaan Bahaya

Sejak UUD 1945 ditetapkan dan disahkan pada 18 Agustus 1945 pengaturan lebih lanjut mengenai keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945 ditentukan dalam beberapa undang-undang. Undang-undang terakhir yang mengatur tentang hal ini adalah UU No 2 Tahun 1959 yang diundangkan pada 16 Desember 1959. Dengan berlakunya undang undang ini, undang-undang yang berlaku sebelumnya, yaitu UU No. 74 Tahun 1957 dinyatakan dicabut. Sebelum berlakunya UU Ma 74 Tahun 1957 ini, undang-undang pertama yang dibentuk untuk mengatur kendaur, bahaya ini adalah UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya.³⁶

Dapat dibayangkan bahwa baru satu tahun Indonesia merdeka sudah terbentuk undang-undang khusus yang mengatur soal keadaan bahaya ini sesuai dengan amanat Pasal 12 UUD 1945. UU No. 6 Tahun

³⁶Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, h. 206

1946 itu pada pokoknya banyak mencontoh ketentuan yang terdapat dalam “*Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg*” atau biasa disingkat dengan *kegeling* SOB yang diundangkan pada 1939 Kedua undang-undang yang terakhir ini, yaitu Undang-Undang No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya dan “*Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg* atau (*Regeling SOB*) dicabut oleh UU No. 74 Tahun 1957. Dengan demikian, undang-undang yang merupakan penjabaran keten man Pasal 12 UUD 1945 yang masih berlaku sampai sekarang adalah UU Prp No 21 Tahun 1958.

Di dalamnya diatur berbagai hal berkenaan dengan pemberlakuan dan pengakhiran serta tentang syarat-syarat dan akibat hukum pemberlakuan keadaan bahaya itu. Jika sebelumnya keadaan bahaya dibedakan antara keadaan darurat (*staat van beleg*) dan keadaan perang (*staat van oorlog*, dalam undang-undang yang terakhir ini, keadaan bahaya itu dibedakan menurut tingkatannya antara keadaan darurat perang, keadaan darurat militer, dan keadaan darurat sipil. Perkataan keadaan darurat dianggap identik atau merupakan sinonim saja dari perkataan keadaan bahaya.³⁷

Di zaman Hindia Belanda, perkataan “*staat van oorlog*” dan “*staat van beleg*” memang dibedakan satu sama lain. Kedua istilah ini secara tidak tepat diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, yaitu “*staat van oorlog*” diartikan “keadaan perang, sedangkan “*staat van beleg*” diartikan

³⁷Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang....*, h. 208

"keadaan darurat Padahal, seperti dalam terjemahan *Susi Moeimam dan Hein Steinhauer, de staat van beleg* itu adalah suatu keadaan di mana "kekuasaan diambil alih dan undang-undang negara tidak diberlakukan lagi." Namun, karena kesalahan itu, dalam UU No. 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya. keadaan bahaya tersebut dibedakan dalam dua tingkatan penger tian, yaitu keadaan darurat dan keadaan perang. Hal itu terlihat dalam rumusun Pasal 1 Ayat (1) UU Keadaan Bahaya Tahun 1957 tersebut yang berbunyi sebagai berikut

"Seluruh wilayah atau tiap-tiap bagian wilayah Indonesia dapat di nyatakan keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat atau keadaan perang, oleh Presiden atas keputusan Dewan Menteri, apabila: 1. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa; 2 timbul perang atau babaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apa pun juga. Dorenari Pasal 1 Ayat (1) tersebut, jelas bahwa tingkatan keadaan Sallaya menurut UU No 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya itu hanya erdin atas dus s yutu keadaan darurat dan keadaan perang. Keadaan yang disebut sebagai keadaan darurat tampaknya mencakup keadaan darurat sipil dan keadaan darurat militer sebagaimana yang dimaksud dalam LTU Pro No. 23 Tahun 1955 Sementara itu, keadaan perang terkait dengan butir 2 ini atas, sama dengan pengertian keadaan darurat perang menurut UU No 29 Tahun 1959. Dapat dikatakan bahwa perubahan pengertian dalam UU No. 23 Tahun 1958 in merupakan perbaikan atas kekurangan UU Tahun 1957 yang ganggap keadaan perang itu bukan keadaan darurat.³⁸

Padahal, seperti dikatakan olish Herman Sihombing darurat dalam arti yang luas men cakup pengertian keadaan darurat dalam arti *staar van beleg* dan keadaan darurat perang dalam *art staat van oorlog* Oleh karena

³⁸Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Keadaan Bahaya Tahun 1957

itu, perkataan Keadaan darurat identik saja dengan keadaan bahaya, yang menurut ketentuan UU No 23 Tahun 1959 terdiri atas keadaan darurat perang, darurat militer dan darurat sipil. Dengan berlakunya keadaan darurat atau keadaan bahaya itu, apakah dalam tingkat darurat sipil, darurat militer, ataupun darurat perang, maka berlaku pula hukum yang bersifat darurat. “*Abnormale recht voor abnormale tijd*” Atas dasar itu pula, seperti dikemu kakan oleh Abraham Lincoln, findakan inkonstitusional yang dilakukan Katios terjadi perang sauitars antara Selatan dan Utara di Amerika Serikat dapat dibenarkan dan dianggap sah adanya, karena dimaksudkan untuk memelihara kelangsungan hidup bangsa Amerika, sekaligus untuk memelihara konstitusi.³⁹

Pendek kata, adanya unsur *noodrecht* dalam hukum menyebabkan hukum itu sendiri justru menghalalkan segala perbuatan yang tidak ben dasar atas hukum atau “*onrecht*” Prinsip im berlaku, baik di dalam bidang Takut pidi hukum perdata, hukum dagang, ataupun dalam bidang hukum tata negara Dislam hukum pidana, unsur keadaan terpaksa atau *overmacht* dan keadaan pembelaan diri secara terpaksa menjadi dasar shuk adanya penghalalan atau perbenerin semacam itu. Dalam bidang hukum perdata, *an overmach* atau terpaksa juga menyebabkan seseorang tidak wajib melakukan perbuatan yang dalam keadaan normal diwajibkan kepadanya untuk dilakukan Dalam hukum dagang kapal laut yang membuang sebagian muatannya di tengah laut karena keharusan mengutamakan

³⁹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2007), h. 220

keselamatan penumpang (*zeeworp*) juga dapat dibenarkan karena alasan keterpaksaan.

Demikian pula dalam hukum tata negara, berlakunya suatu keadaan *haltaya* atau keadaan darurat menyebabkan perbuatan yang bersifat melawan hukum (*onrecht*) dapat dibenarkan untuk dilakukan karena adanya *reasmable necessity*. Seperti dikatakan oleh Georg Jellineck. "*onrecht word nch*, suatu yang semmils hakan hukum, dengan adanya keadaan darurat, menjadi hukum Dalam Alquran juga terdapat ketentuan yang demikian, yaitu dalam Al-Baqarah ayat 173 yang artinya, "Maka barang siapa terpaksa sedang dia tidak menginginkannya dan tidak (pula) melebihi batas, maka tidaklah dia berdosa. Dalam kitab-kitab ushul fiqh juga terdapat beberapa asas yang dicenal luas dalam praktik, yaitu misalnya. "*al-dharuuratu rubilbu al-mahrhuuraar*" (keadaan darurat menghalalkan hal-hal yang dilarang). Meskipun ketentuan ketentuan di atas menunjuk kepada kepentingan individu yang diperkenankan menyimpang jika terdapat keadaan darurat, tetapi menurut Kabul Arifin dkk, hal itu juga berlaku bagi negara.⁴⁰

Di samping undang-undang tentang keadaan bahaya, tentu dapat pula disinggung di sini adanya beberapa undang-undang yang terkait dengan keadaan bahaya atau darurat ini. Undang-undang terkait dimaksud adalah:

- 1) Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana.

⁴⁰Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT Rajagrafindo Persada, 2007, h. 222

- 2) Undang-Undang tentang Mobilisasi dan Demobilisasi.
- 3) Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia.
- 4) dan lain-lain yang berkaitan.

2. Aparatur Pelaksana Keadaan Darurat

Siapa yang secara konstitusional dapat dianggap bertanggung jawab dan karena itu dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam keadaan darurat yang dimaksud di atas? Pada dasarnya, kewenangan untuk menanggulangi, mengatasi, dan mengelola keadaan darurat terletak di tangan kepala negara.⁴¹ Di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidentil, kewenangan tersebut berada di tangan Presiden, sedangkan di kalangan negara-negara yang menganut sistem parlementer atau pemerintahan kabinet, kewenangan tersebut berada di tangan Raja, Ratu, Kaisar, ataupun Presiden. Para pemegang puncak kekuasaan eksekutif tersebut dapat disebut sebagai “*the Sovereign Executive*” yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogatif apabila negara berada dalam keadaan darurat. *The Sovereign Executive* inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary laws*), seperti dikatakan oleh Carl Schmitt, “*Sovereign is he who decides upon the exception*”. Menurutnya, untuk menghadapi keadaan yang ber sifat darurat yang mengancam keselamatan negara, demokrasi liberal hanya mungkin bertahan dengan mengangkat seorang menjadi diktator yang akan

⁴¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat....*, h. 225

memberlakukan kekuasaan darurat yang memungkinkan “*everything is justified that appears to be necessary for a concretely gained success*” (semuanya dibenarkan yang tampaknya diperlukan untuk kesuksesan yang diperoleh secara nyata). Dengan diberlakukannya keadaan darurat, semua tindakan yang diperlukan menjadi benar semata-mata untuk mendapatkan keberhasilan yang konkret.⁴²

John Locke, dalam bukunya “*Two Treaties on Civil Government*”, juga mengembangkan pengertian mengenai hak prerogatif yang luas, sehingga mencakup pula hak-hak negara dalam keadaan darurat. Menurut John Locke, “*prerogative can be nothing but the people's permitting their rules to do several things of their own free choice, where the law was silent and sometimes too against the direct letter of the law, for the public good*” (hak prerogatif tidak lain adalah izin rakyat untuk melakukan beberapa hal pilihan bebas mereka sendiri, di mana hukum diam dan kadang-kadang juga bertentangan dengan hukum langsung, untuk kepentingan publik).

Hak prerogatif itu bahkan, menurut A.V. Dicey, tidak saja dimiliki negara, tetapi juga oleh setiap individu warga negara, seperti halnya hak yang dimiliki oleh “*the crown and its servants.*” Raja dan segenap individu rakyat mempunyai hak “*to repel force by force in the case of invasion insurrection, riot or of any violent resistance of orderly government and is most assuredly recognised in the most ample manner by the law of*

⁴²Shane Kilcommins and Barry Vaughan, “A Perpetual State of Emergency”, *Cambrian Law Review*, 2004 h.55

England" (untuk mengusir paksa dengan kekerasan dalam kasus invasi pemberontakan, riol atau perlawanan kekerasan dari pemerintah yang tertib dan paling pasti diakui dengan cara yang paling luas oleh hukum Inggris). Dalam warem presidentit, seperti di Amerika Serikat, Indonesia, dan Filipina hak prerogatif yang menyangkut tanggung jawab untuk menga. tast keadaan darurat rasional seperti tersebut di atas berada di pundak Presiden sebagai "single sovereign executive Menurut Appadorai, konsep single executive ini sangat penting, terutama ketika fungsi eksekutif negara diperhadapkan dengan situasi krisis di mana kesatuan komando menjadi sesuatu yang sangat penting Dikatakan oleh Appadorais⁴³

"The single Executive has une clear advantage. It secures the unity, single. ness of purpose, energy and promptness of decision so necessary for the stess of an Executive Thus consideration is of particular imprtance at grave cres of national exuence when unity of control is absolutely essential (Eksekutif tunggal memiliki keuntungan yang tidak jelas. Ini mengamankan kesatuan, tunggal. Ketepatan tujuan, energi, dan ketepatan pengambilan keputusan yang sangat diperlukan untuk tekanan seorang Eksekutif Jadi pertimbangan sangat penting pada puncak-puncak kekayaan nasional ketika kesatuan kontrol mutlak penting). Dalam sistem presidentil yang dianut berdasarkan UUD 1945, Presiden sebagai kepala negara (*head of statel*) dan sekaligus sebagai kepala. peamrintahan (*head of government*) dipilih secara langsung oleh rakyat Dalam kedudukannya yang demikian, Presiden memiliki kewenangan sebagal the sovereign executive untuk menjalankan "independent power dan inherent power yang dimiliki oleh kepala negara. Bahkan menurut Constitution provides ample authority deal emergencies as as times, that executive the preeminent holder the auch authority" Kepala pemerintahan eksekutiflah yang merupakan peme kekuasaan asli power), yang berhubungan dengan darurat maupun keadaan normal"

⁴³Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat....*, h. 230

Lebih lanjut dikatakan oleh Fisch, "*denies to Congress any non-enumerated power to control executive action*". Justru kewenangan lembaga parlemenlah yang terbatas, hanya sebatas kewenangan yang tegas ditentukan dalam konstitusi karena pada hakikat kekuasaan negara memang tangan kepala negara. Namun demikian, seiring dengan perkembangan ajaran-ajaran konstitusionalisme modern, utama diadakannya dasar untuk kekuasaan negara demikian Akan tetapi, sekiranya tidak ke yang secara tegas melarang, kekuasaan sisa harus dengan sendirinya secara Inheren harus dianggap ditafsirkan termasuk ke lingkup kekuasaan kepala negara pemerin Itulah yang dipahami oleh ahli "*inherent power President*". Apa saja dilakukan oleh Presiden asalkan tidak dilarang atau tidak ditentukan lain oleh undang-undang dasar.⁴⁴

Dalam sistem monarki konstitusional, kedudukan negara itu berada di tangan raja, di kepala negaralah aslinya kekuasaan suatu negara itu berada terjadinya pergeseran-pergeseran kekuasaan dalam sejarah, yaitu proses pembagian kekuasaan pemisahan kekuasaan yang pokoknya dimaksudkan sebagai pembatasan terhadap kesewenang-wenangan kepala negara. Gelombang pergeseran terus menerus berkembang dalam sejarah karena pengaruh perkembangan tuntutan demokratisasi, reformasi, dan gerakan hak asasi Namun, ketika terjadi keadaan yang ber darurat mengancam eksistensi negara demokrasi negara itu sendiri, tidak mungkin jalan lain, kecuali mengingatkan orang kembali adanya pengertian

⁴⁴Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat....*, h. 225

mengenal "*the inherent power of the head of state*". yang dapat dipakai untuk membenarkan segala tindakan yang luar biasa menurut ukuran norma-norma yang biasa berlaku dalam keadaan normal, guna mencegah ancaman bahaya, mengata dan menanggulangi keadaan bahaya, serta memulihkan kembali keadaan negara kepada kondisinya yang normal seperti sediakala.

Dasar filosofis logika (*legal reasoning*) pemberian kewenangan keadaan darurat kepada kepala negara itu sendiri terkait pula dengan doktrin kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*). Ilmuwan hukum yang banyak dikutip oleh para sarjana sehubungan dengan teori keadaan darurat ini adalah Carl Schmitt. Dalam dunia ilmu hukum tata negara, Schmitt antara lain dikenal luas dengan pandangannya mengenai 8 pengertian konstitusi (*verfassung*) dan doktrin "*decisionismus*" atau "*decisionism*" dalam filsafat hukum yang dikembangkan oleh Carl Schmitt.⁴⁵

Menurut Carl Schmitt, "*Sovereign is he who decides upon the exception.*" (yang berdaulat adalah dia yang memutuskan pengecualian). Dalam hukum tata negara darurat, yang penting dilakukan adalah menentukan siapa yang seharusnya diberi kewenangan untuk mengambil keputusan guna mengatasi keadaan jika negara tiba-tiba terperosok ke dalam kondisi krisis atau darurat. Ketika situasi politik di Jerman terjebak dalam kontroversi yang ekstrim antara golongan yang sangat kanan dan

⁴⁵Shane Kilcommins and Barry Vaughan, *A Perpetual State of Emergency*, (Cambrian Law Review, 2004), h.63

sangat kiri di masa berlakunya Weimar Constitution yang dikenal sangat liberal dalam sejarah, Schmitt tampil sebagai yuris Jerman yang mengadvokasikan pemikiran bahwa hukum yang berlaku dalam keadaan normal dapat dikesampingkan. *Hist power of the head of state'* yang dapat dipakai untuk membenarkan segala tindakan yang luar biasa menurut ukuran norma-norma yang biasa berlaku dalam keadaan normal, guna mencegah ancaman bahaya, mengata dan menanggulangi keadaan bahaya, serta memulihkan kembali keadaan negara kepada kondisinya yang normal seperti sediakala.⁴⁶

Dasar filosofis logika (*legal reasoning*) pemberian kewenangan keadaan darurat kepada kepala negara itu sendiri terkait pula dengan doktrin kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*). Ilmuwan hukum yang banyak dikutip oleh para sarjana sehubungan dengan teori keadaan darurat ini adalah Carl Schmitt.

Menurut Carl Schmitt, sistem demokrasi liberal membutuhkan diri sendiri dalam kepercayaannya yang mutlak atas prinsip '*rule of law*' sehingga mereka tidak dapat berbuat apa-apa untuk mengatasi keadaan atau kejadian-kejadian yang bersifat luar biasa (*exceptional events*) yang membahayakan eksistensinya sendiri. Untuk menghadapi keadaan-keadaan yang luar biasa itu, menurutnya, semua cara yang memang diperlukan (*necessary*) untuk mencapai keberhasilan nyata atau konkret dapat dibenarkan."

⁴⁶Shane Kilcommins and Barry Vaughan, "A Perpetual State of Emergency", *Cambrian Law Review*, 2004, h.64

Dengan perkataan lain, dapat dikatakan bahwa dalam keadaan yang normal itu, semua tindakan yang bersifat luar yang memang sangat diperlukan dapat dibenarkan untuk dilakukan guna mencegah timbulnya ancaman bahaya atau untuk mengatasi dan menanggulangi dampak keadaan bahaya itu serta memulihkan kembali keadaan negara kepada kondisi yang normal seperti sediakala, Seperti dikatakan oleh Shane Kilcommons dan Barry Vaughan, *"Schmitt originally saw the establishment of a dictatorship as a time-bound institution necessary to return a government to a state of normality but later "magnified the decision-making powers of the sovereign as the only entity capable of saving politics from degradation"*(Schmitt awalnya melihat pembentukan kediktatoran sebagai institusi terikat waktu yang diperlukan untuk mengembalikan pemerintahan ke keadaan normal, tetapi kemudian "memperbesar kekuatan pengambilan keputusan penguasa sebagai satu-satunya entitas yang mampu menyelamatkan politik dari degradasi).⁴⁷

Harus diakui bahwa baik parlemen dan Presiden sama-sama dipilih langsung oleh rakyat sehingga itu sama-sama merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Akan tetapi, jika kita mendekatinya dari perspektif historis, berkembangnya ajaran konstitusionalisme dalam sejarah memang harus dilihat sebagai sejarah perjuangan rakyat untuk membatasi secara terus-menerus kekuasaan raja, kekuasaan kepala negara, dan kepala pemerintahan. Oleh karena itu, konstitusi atau undang-undang dasar

⁴⁷M. Lila, *The Rakes Mind Intefincals in Politics* (New York Review of Books, 2001), h. 52.

sengaja ditulis dengan maksud untuk membatasi kekuasaan pemerintahan ini. Sebaliknya, sejarah perjuangan konstitusi juga dimaksudkan untuk memperkuat peran rakyat dan para wakil rakyat. Oleh sebab itu, sekiranya pada para pemeriksanya yang berasal dari Rusia, Carl Schmat berkata, "*I drank al bacillus but was not infeced.*" dalam undang-undang dasar tidak dirumuskan dengan tegas, maka kewenangan parlemen itu harus dipahami sepanjang apa yang dirumuskan dengan undang-undang dasar. Apa yang tidak dirumuskan dalam undang-undang dasar tidak dapat dimasukkan ke dalam lingkup pengertian kewangan parlemen.⁴⁸

Sebaliknya, semua hal yang tidak dilarang untuk dikerjakan oleh Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan harus dipandang sebagai kekuasaan inheren yang memang sejak semula dimiliki oleh Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan itu sebabnya. R. Kranenburg menyatakan bahwa⁴⁹ "*stantsnoodrech* itu merupakan senjata yang sangat berbahaya terhadap konstitusi (*een gevaarlik wapen kati zijn tegen de constitutie zelve*).\" Dikatakan berbahaya bagi konstitusi karena adanya adagium "*salus publica suprema lex*" yang mengandung pengertian bahwa kepentingan umum lah yang merupakan hukum tertinggi"

Bagaimanapun, jika dipelajari, konstitusi tertulis sebelum abad ke-20 memang jarang memuat ketentuan yang sengaja diantisipasi untuk

⁴⁸McGermick, Carl Schmitt's Critique of Liberalism. (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), h 124

⁴⁹Shene Kilconimins dan Barry Vaughan A Perpetual State of Emergency Subverting the Rule of Law in Ireland" *HeinOnline*-35 Cambridge Law Review, 2004

mengatur keadaan pengecualian atau keadaan darurat. Kalau pun ada, rumusannya pun sangat umum dan tidak rinci. Konstitusi tertulis negan negara Eropa abad ke-18 dan 19, pada umumnya, mulai menyinggung soal “*a constitutional state of emergency*”, tetapi menyerahkan pengaturannya dalam undang-undang Di Prancis, baru dalam Konstitusi 1848, yaitu pada Artikel 106 ditegaskan bahwa “*a law should determine when a state of siege could be declared, but left details to that law*” (undang-undang harus menentukan kapan keadaan pengepungan dapat diumumkan, tetapi menyerahkan detail pada undang-undang itu) Di banyak konstitu Eropa yang mengalami masa-masa krisis, setelah krisis berakhir, terpaksa harus menulis kembali konstitusinya, karena pemberlakuan keadaan darurat sebelumnya telah menyebabkan konstitusinya sendiri tidak berlaku lagi.

Menghadapi keadaan yang demikian, Konstitusi Weimar yang lahir di bawah bayang-bayang Perang Dunia I, berusaha mengatasi jangan sampai terjadi lagi suatu “*constitutional failure in a time of emergency* seperti tersebut Untuk maksud demikian, para perumus Konstitusi Weimar mencantumkan ketentuan dalam Artikel yang merumuskan secara lebih jelas mengenal apa itu keadaan yang *duetior enindin state of emergency* dengan menyalakan sebagai berikut

"If any state fails to perform the duties impeded upon it by the constitution of hy federal laws, the President may held it to the perfe thereof with the aid of the armed forces If the putine estery and ter German Reich is materially disturbed or endangered, the Preside take the necessary measures to restore public safety and onder interveng necessary with the aid of the armed forces. To this and he may remp eurpend, in whole or in part, the fundamental rights watabished by Art 114 personal liberty), 115 (inviolability of

placey), 117 af postal, telegraphic and telephonic communications), 118 (freed is the expression of opinion), 123⁵⁰(freedom of assembly), 124 freedom of amics tion) and 153 (private property). The President must immediamy inform the Reichstag of all measures adopted by authority of the first ord paragraphs of this article. These measures are to be revoked upande the Reichstag In cases where delay would be dangerous, the caufa state government may for its own territory take provas EMEA specified in paragraph 2. These measures are to be revoked on demand of me President or of the Reichstag. Further details will be regulated by federal.(Jika suatu negara bagian gagal untuk melaksanakan tugas-tugas yang dihalangi oleh konstitusi undang-undang federal, Presiden dapat melaksanakannya dengan bantuan angkatan bersenjata. Jika putine estery dan ter German Reich secara material terganggu atau terancam, Memimpin mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memulihkan keamanan publik dan melakukan intervensi yang diperlukan dengan bantuan angkatan bersenjata. Untuk ini dan dia dapat memulihkan, secara keseluruhan atau sebagian, hak-hak dasar yang dimiliki oleh Pasal 114 kebebasan pribadi), 115 (tempat yang tidak dapat diganggu gugat), 117 tentang komunikasi pos, telegrafik dan telepon), 118 (dibebaskan adalah ekspresi pendapat), 123 (kebebasan berkumpul), 124 kebebasan berekspresi) dan 153 (milik pribadi). Presiden harus segera memberi tahu Reichstag tentang semua tindakan yang diambil oleh otoritas paragraf orde pertama pasal ini. Tindakan ini harus dicabut di atas Reichstag Dalam kasus di mana penundaan akan berbahaya, pemerintah negara bagian caufa dapat untuk wilayahnya sendiri mengambil provas EMEA yang ditentukan dalam paragraf 2. Tindakan ini harus dicabut atas permintaan saya Presiden atau Reichstag. Rincian lebih lanjut akan diatur oleh federal.)

Ketentuan mengenal *state of emergency* ini juga hanya diatur dalam Konstitusi AS. Konstitusi AS hanya menentukan larangan penun daan "*the privilege of the Writ of Habeas Corpus... unless when in Case of Rebellion or Invasion the public Safety may require it* (hak istimewa dari Writ of Habeas Corpus... kecuali jika dalam Kasus Pemberontakan atau Invasi, Keselamatan publik mungkin memerlukannya). Ketentuan ini

⁵⁰Shene Kilconimins dan Barry Vaughan A Perpetual State of Emergency Subting the Rule of Law in Ireling" HeinOnline-35 Cambrigde Law Review, 2004

secara tidak langsung memberikan pengakuan akan adanya keadaan darurat di mana hukum normal tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Maka, pengadilan dapat dilarang menguji keabsahan penangkapan dan penahanan. Akan tetapi, pengaturan kewenangan Presiden tersebut terkait pula dengan kewenangan untuk mendeklarasikan keadaan darurat yang tidak terpisahkan dari peran Kongres untuk mengontrolnya. Artinya, kewenangan tersebut tidak hanya sebagai kewenangan mutiak eksekutif Kontrol parlemen justru dianggap penting untuk menjamin jangan sampai hak warga dan hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi dilanggar tanpa alasan.

Hal yang dapat dikatakan lebih sederhana lagi adalah pengaturan mengenai soal ini dalam UUD 1945. Pasal 10 UUD 1945 menyatakan "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara"⁵¹ Ketentuan Pasal 10 ini tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 12 yang menyatakan, Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang" Presiden sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan juga merupakan Panglima Tertinggi atas ketura angkatan darat, laut, dan udara. Presiden adalah "*Commander in Chief*" yang pada pokoknya merupakan kedudukan yang sangat penting dan sentral, terutama apabila negara berada dalam keadaan bahaya sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 12. Dalam keadaan darurat.

⁵¹ Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Presiden sebagai Panglima Tertinggi harus cepat bertindak untuk kepentingan rakyat dan negara dengan menggunakan inherent power yang dimilikinya sebagai "*the Commander-in-Chief*" itu. Bagaimanapun juga Presiden merupakan 'Sovereign Executive' yang memegang "*the sovereign executive power of the state.*"

Dalam sistem yang berlaku di Indonesia, keadaan darurat perang (*state of war*) dibedakan dari keadaan darurat militer⁵². Perbedaan seperti ini masih terus berlaku sampai sekarang karena pengaturan mengenai hal ini masih didasarkan atas ketentuan Perpu No. 23 Tahun 1959 yang kemudian diterima sebagai Undang-Undang No. 23 Tahun 1959. Dalam undang undang tentang keadaan bahaya ini, keadaan darurat perang (*state of war*) dibedakan dengan keadaan darurat militer, yang dibedakan lagi dengan keadaan darurat sipil. Ketiga macam keadaan bahaya atau keadaan darurat tersebut dibedakan menurut kategori tingkatan bahayanya masing-masing yaitu: keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer dan keadaan darurat perang.

Ketiga tingkatan inilah yang dipakai untuk membedakan keadaan bahaya di Indonesia selama ini. Pelaksana kekuasaan pada tiap-tiap tingkatan keadaan bahaya tersebut berbeda-beda satu sama lain.⁵³ Namun, penang gung jawab keadaan darurat, baik darurat perang, darurat militer, maupun darurat sipil adalah Presiden sebagai Panglima Tertinggi Negara,

⁵²Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT Rajagrafindo Persada, 2007, h.

⁵³Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT Rajagrafindo Persada, 2007, h.

baik "Perpu ini ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1959 dengan pertimbangan bahwa dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 perlu ditetapkan peraturan negara baru tentang keadaan bahaya untuk mengganti Undang-Undang tentang Keadaan Bahaya tahun 1950 ini. Di samping itu, karena keadaan yang memaksa, peraturan baru tentang keadaan bahaya itu perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang ini diciptakan oleh Presiden dengan mengingat ketentuan Pasal 12 dan Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Pertimbangan Agung (DPA) pada tanggal 25 November 1950 dan Sidang Kabinet Kerja pada tanggal 6 Desember 1959 dalam keadaan darurat sipil, darurat militer maupun dalam keadaan perang. Sementara itu, pelaksana operasionalnya di lapangan, keadaan darurat perang dan keadaan darurat militer adalah penguasa militer dan untuk keadaan darurat sipil adalah penguasa darurat ketiga keadaan darurat tersebut adalah keadaan tertib yang berarti keadaan tertib dan damai berdasarkan ketentuan hukum yang normal atau biasa (*ordinary law*).

Dalam ketentuan umum Pasal (1) Undang-Undang Prp No 23 Tahun 1959 dinyatakan sebagai berikut:⁵⁴ Presiden Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh Arau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila: keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara

⁵⁴Ketentuan umum Pasal (1) Undang-Undang No 23 Tahun 1959

Republik Indonesia terancam oleh pem berontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan.

3. Pelaksana Kekuasaan Darurat Di Daerah

Penguasa darurat di daerah keadaan darurat yang diberlakukan dapat bersifat nasional atau di daerah atau untuk lingkup daerah-daerah tertentu saja. Dalam keadaan tersebut, aparatur pemerintahan daerah memegang peranan yang sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan dalam masa berlakunya keadaan darurat. Hanya saja, jika keadaan darurat atau bahaya itu berlaku secara nasional, aparatur pemerintahan daerah hanya sebagai pelaksana aparatur pelaksana operasional kekuasaan pemerintahan dalam keadaan darurat yang bersifat nasional Sementara itu, apabila keadaan darurat yang diberlakukan hanya bersifat lokal, yaitu untuk daerah yang bersangkutan itu saja, peranan pemerintahan daerah yang bersangkutan dapat menjadi pelaksana langsung dari kewenangan Presiden sebagai *'the Sovereign'*.⁵⁵

Keadaan darurat yang diberlakukan dapat bersifat nasional atau toks di daerah atau untuk lingkup daerah-daerah tertentu saja. Dalam kedus keadaan tersebut, aparatur pemerintahan daerah memegang peranan yang sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan dalam masa ber lakunya keadaan darurat. Hanya saja, jika keadaan darurat atau bahaya itu berlaku secara nasional, aparatur pemerintahan daerah hanya sebagai

⁵⁵Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT Rajagrafindo Persada, 2007, h. 250

pelaksana aparatur pelaksana operasional kekuasaan pemerintahan dalam keadaan darurat yang bersifat nasional Sementara itu, apabila keadaan darurat yang diberlakukan hanya bersifat lokal, yaitu untuk daerah yang bersangkutan itu saja, peranan pemerintahan daerah yang bersangkutan dapat menjadi pelaksana langsung dari kewenangan Presiden sebagai 'the Sovereign.

Namun, terlepas dari perbedaan tersebut di atas, yang jelas dalam konsepsi negara kesatuan (*unitary state*), badan hukum negara bersifat tunggal sehingga '*the sole sovereign head of state*'nya hanya ada satu. Dalam hal ini, berdasarkan ketentuan UUD 1945, yang mempunyai kedudukan sebagai '*the sole sovereign head of state*' adalah Presiden. Gubernur atau pun bupati/walikota sebagai kepala pemerintah daerah tidak memiliki kedudukan sebagai '*the sovereign legal entity*' yang bersifat otonom Otonomi daerah dalam konteks negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) banyak lah merupakan sistem pengelolaan pemerintahan daerah yang menganut desentralisasi. Artinya, pemerintahan daerah itu merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari konsepsi tentang negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD 1945. Oleh karena itu, kepala pemerintah daerah tidak dapat memiliki kewenangan yang otonom untuk menyatakan atau mendeklarasikan berlakunya keadaan darurat atau keadaan bahaya sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 UUD

1945, sekalipun keadaan darurat sipil dan bersifat lokal di wilayah pemerintahannya.⁵⁶

Mengapa demikian, karena jelas terkait dengan kenyataan bahwa akibat hukum yang dihasilkan oleh pernyataan berlakunya keadaan darurat itu adalah timbulnya pembenaran atau legalisasi untuk dilakukannya tindak penyimpangan atau pengecualian dari ketentuan hukum yang berlaku dalam keadaan normal. Dengan adanya pernyataan keadaan bahaya atau darurat itu, keadaan negara berubah menjadi tidak normal sehingga berlaku doktrin "*abnormal recht voor abnormal tijd*" yaitu bahwa hukum yang tidak normal berlaku untuk waktu yang tidak normal. Bahkan, oleh Profesor Omar Seno Adjie bahwa dalam keadaan darurat itu, segala penyimpangan dan pertentangan dengan kelaziman dapat dibenarkan (*gerechtvaardigd*) karena pertimbangan adanya bahaya atau '*nood*'. Oleh karena itu, *han 'the sovereign executive'* yang memiliki kewenangan yang disebut sebagai '*the inherent and independent power* untuk mendeklarasikan atau mem proklamasikannya. Pejabat pemerintahan daerah dalam lingkup suatu negara kesatuan hanya bertindak sebagai operator atau pelaksana di daerah yang menjadi tanggung jawabnya, bukan justru bertindak sebagai sang '*sovereign*' itu sendiri. Oleh karena itu, dapat dipersoalkan mengenai materi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU tentang Keadaan Bahaya Tahun 1957 yang menentukan Kepala

⁵⁶Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara....*, h. 239

Daerah dan Komandan Militer Daerah berwenang menyatakan suatu keadaan darurat. Pasal 2 Ayat (1) UU ini menyatakan sebagai berikut.⁵⁷

Apabila dalam sebagian wilayah Indonesia terjadi serangan musuh yang tiba-tiba atau hal-hal seperti tersebut dalam Pasal 1 ayat (1), sedang hubungan dengan telepon, telegram, radio atau cara apa pun juga antara bagian wilayah tersebut dengan Pemerintah Pusat terputus, maka atas putusan bersama antara Dewan Pemerintah Daerah setempat, serendah-rendahnya dari daerah Swatantra tingkat II, dengan Komandan Militer tertinggi dalam bagian wilayah itu, bagian wilayah itu ..⁵⁸

Dinyatakan dalam keadaan bahaya atas nama Presiden: (a) oleh Kepala Daerah yang bersangkutan, jika keadaan bahaya itu adalah tingkatan keadaan darurat, dan (b) oleh Komandan Militer tertinggi tersebut. Jika keadaan bahaya itu adalah sesuatu keadaan perang. Apabila berhubung dengan sesuatu keadaan Dewan Pemerintah Daerah tidak dapat berapat, maka yang memutuskan ialah Kepala Daerah bersama Komandan Militer tertinggi tersebut." Bahkan ditegaskan pula dalam Pasal 2 ayat (2)-nya, apabila antara Komandan Militer tertinggi dalam wilayah tersebut dan Dewan Pemerintah Daerah atau Kepala Daerah tersebut terdapat perbedaan pendapat mengenai pernyataan keadaan bahaya itu, Komandan Militerlah yang mempunyai suara yang menentukan. Dengan demikian, kekuasaan untuk menyatakan perang dan bahaya, yang oleh UU Keadaan Bahaya Tahun 1957 itu jelas dibedakan satu dengan yang lain, dapat

⁵⁷Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara....*, h. 240

⁵⁸Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara....*, h. 239

didelegasikan kepada Pemerintah Daerah atau Kepala Daerah dan Komandan Militer daerah yang bersangkutan. Namun, harus dicatat bahwa asumsi pengaturan demikian dalam Pasal 2 UU Keadaan Bahaya 1957 tersebut adalah bahwa hubungan tele komunikasi melalui telepon, telegram, radio atau cara lainnya dari daerah yang bersangkutan ke Presiden dan/atau kepada para pembantunya sama sekali terputus.⁵⁹

Untuk saat ini, asumsi yang demikian itu, tentu dapat dikatakan tidak relevan lagi, mengingat perkembangan teknologi komunikasi yang sedemikian canggih, cepat, dan terbuka, dewasa ini, sudah secara meluas dipraktikkan di seluruh wilayah tanah air. Untuk itu, tidak terdapat lagi alasan yang logis untuk mengambil keputusan sendiri bagi Kepala Pemerintah Daerah atau Komandan Militer setempat, dalam keadaan mendesak bagaimanapun juga sehingga keputusan untuk bertindak cepat guna mengatasi suatu keadaan bahaya atau keadaan darurat yang akan menghalalkan segala tindakan yang melanggar hukum, haruslah ditetapkan oleh Presiden sendiri sebagai *'the sovereign executive'* sebagaimana telah diuraikan di atas: Hal tersebut tentu berbeda jika negara yang bersangkutan memiliki susunan sebagai negara serikat atau federal yang terdiri atas negara-negara bagian.

Di dalam negara serikat, baik pemerintahan federal maupun pemerintahan negara bagian masing-masing dianggap sebagai badan hukum (*rechtsperson*) sendiri-sendiri. Oleh karena itu, kewenangan untuk

⁵⁹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara....*, h. 239

menyatakan suatu keadaan darurat, di samping ada di tangan kepala negara tingkat federal, juga ada pada kepala negara di tingkat negara bagian tergantung kepada tingkatan bahaya atau skala kedaruratan yang dihadapi dalam praktik. Namun, karena Indonesia berdasarkan UUD 1945 menganut prinsip Negara Kesatuan, UUD 1945 kembali berlaku sejak Dekrit 5 Juli dapat dikatakan bahwa UU 23 disusun dalam perspektif negara kesatuan demikian dengan Pasal UUD ada pada Presiden selaku Panglima Tertinggi Angkatan Perang.

Mengenai pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dalam keadaan darurat di tingkat daerah (*local emergency regime*), UU No. Tahun 1959 mengaturnya sampai dengan sipil, ditentukan Pasal (3), dan Ayat (4) sebagai berikut. Di daerah-daerah penguasaan keadaan sipil dilakukan oleh Daerah serendah-rendahnya dari hukumnya ditetapkan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Penguasa Darurat Sipil Daerah yang dimaksud dibantu suatu yang terdiri dari: seorang Komandan Militer tertinggi dari daerah seorang Kepala yang bersangkutan seorang sangkutan. Penunjukan anggota-anggota tersebut dalam dilakukan Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang.⁶⁰

Untuk sesuatu daerah, Sipil Pusat dapat menentukan dalam keadaan darurat dari pada ketentuan dalam ayat (2) pasal ini apabila ia memandang perlu berhubung dengan keadaan. Jika dihubungkan dengan sistem pemerintahan yang berlaku sekarang dalam keadaan darurat yang

⁶⁰Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara....*, h. 239

diberlakukan itu bersifat lokal dan pada tingkatan darurat sipil, pelaksanaannya di lapangan dipimpin oleh Kepala Pemerintah Daerah setempat, yaitu serendah-rendahnya bupati atau wali kota. pelaksanaan tugasnya, Bupati atau Walikota selaku Penguasa Darurat Daerah bertanggung jawab kepada Penguasa Darurat Sipil Pusat, dengan dibantu oleh Komandan Tentara setingkat Koren, Kepala Kepolisian setingkat Polres, dan Kepala Kejaksaan Negeri setempat. Dalam keadaan darurat sipil tingkat provinsi, kewenangan Penguasa Darurat dipegang oleh Gubernur dengan dibantu oleh Pangdam, Kapolita dan setempat.

Struktur penguasa keadaan darurat sipil seperti yang diatur oleh UU No 23 Tahun 1959 kurang begitu cocok dengan kebutuhan di era ini. Misalnya, dalam kasus darurat sipil karena bencana alam tsunami, seperti yang terjadi di Aceh, yang dibutuhkan adalah pejabat teknis di bidang-bidang yang berkaitan dengan infrastruktur, kesehatan, sosial, dan pendidikan. Dengan demikian, jika Penguasa keadaan daruratnya hanya terdiri atas Gubernur, Kapolda, dan Kajati (Kepala Kejaksaan Tinggi) penanganan bencana tidak dapat dilakukan dengan baik. Selain mereka, juga diperlukan para Kepala Kanwil, seperti Kanwil Pendidikan, dan aparatur dekonsentrasi di bidang-bidang teknis lainnya yang relevan dengan kebutuhan di lapangan. Oleh karena itu, seperti dikemukakan di atas meskipun UU Prp No. 23 Tahun 1959 masih berlaku mengikat dalam pelaksanaannya, dapat diadakan penyesuaian yang diperlukan, termasuk dengan mempertimbangkan struktur pemerintahan yang ada sekarang

yang nyatanya memang sudah jauh berbeda dari struktur pemerintahan yang ada ketika undang undang ini ditetapkan pada 16 Desember 1959.⁶¹

Sementara itu, dalam keadaan darurat militer, Penguasa Darurat Militer di daerah, ditentukan terdiri atas Komando Militer serendah-rendahnya dipegang oleh Komandan Resimen Angkatan Darat, Laut, atau Udara dengan dibantu oleh Bupati atau Walikota setempat, serta Kepala Kepolisian dan Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari) setempat. Untuk tingkat provinsi, penguasa daerahnya adalah Panglima Daerah Militer (Pangdam), dibantu oleh Gubernur, Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda), dan Kepala Kejaksaan Tinggi (Kajati). Yang berbeda dari keadaan darurat sipil hanya pemegang komandonya saja, yang dalam keadaan darurat sipil dipegang oleh pejabat sipil, sedangkan dalam keadaan darurat militer dipegang oleh komandan militer.

Untuk keadaan darurat militer tersebut, Pasal 5 Ayat (1), (2), (3), dan Ayat (4) UU Prp No. 23 Tahun 1959 menentukan sebagai berikut (1) Di daerah-daerah penguasaan keadaan darurat militer dilakukan oleh Komandan Militer tertinggi serendah-rendahnya Komandan kesatuan Resimen Angkatan Darat atau Komandan Kesatuan Angkatan Laut atau Angkatan Udara yang sederajat dengan itu selaku Penguasa Darurat Militer Daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh Presiden atau Panglima Tertinggi Angkatan Perang. (2) Penguasa Darurat Militer Daerah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini dibantu oleh:

⁶¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara....*, h. 239

- 1) Seorang Kepala Daerah dari daerah yang bersangkutan
- 2) Seorang Kepala Polisi dari daerah yang bersangkutan 3) Seorang Pengawas/Kepala Kejaksaan dari daerah yang bersangkutan
- 3) Penunjukan anggota-anggota badan tersebut Dalam Ayat (2) pasal ini dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang
- 4) Untuk sesuatu daerah, Penguasa Darurat Militer Pusat menentukan susunan penguasaan dalam keadaan darurat militer yang berlainan dari pada ketentuan dalam Ayat (2) pasal ini, apabila ia memandang perlu berhubung dengan keadaan.

Sementara itu, untuk keadaan darurat perang (*state of war*), diatur dalam Pasal 6 Ayat (1), (2), (3), dan Ayat (4) yang menyatakan:

- (1) Di daerah-daerah penguasaan keadaan perang dilakukan oleh Komandan Militer tertinggi serendah-rendahnya Komandan kesatuan Resimen Angkatan Darat atau Komandan Kesatuan Angkatan Laut/Angkatan Udara yang sederajat dengan itu selaku Penguasa Perang Daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang.
- (2) Penguasa Perang Daerah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari:
 - 1) Seorang Kepala Daerah dari daerah yang bersangkutan,
 - 2) Seorang Kepala Polisi dari daerah yang bersangkutan,
 - 3) Seorang Pengawas/Kepala Kejaksaan dari daerah yang bersangkutan.

- (3) Penunjukan anggota-anggota badan tersebut dalam Ayat pasal ini dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang.
- (4) Untuk sesuatu daerah, Penguasa Perang Pusat dapat menentukan susunan penguasaan dalam keadaan perang yang berlainan dari pada ketentuan dalam Ayat (2) pasal ini, apabila ia memandang perlu berhubungan dengan keadaan.

Struktur pelaksana kekuasaan Keadaan Darurat Perang Daerah sama dengan struktur penguasa Keadaan Darurat Militer Daerah Pihak yang ditentukan menjadi pemegang komandonya adalah komandan militer setempat, yaitu serendah-rendahnya Danrem atau Komandan Korem sedangkan unsur Kepala Pemerintah Daerah, Kepala Kepolisian, dan Kejaksaan setempat menjadi anggota.⁶²

Selanjutnya, ditentukan dalam Pasal 7 Ayat (1) sampai dengan Ayat (5) UU No. 23 Tahun 1959 bahwa dalam melaksanakan kewajiban dan wewenangnya, Penguasa Darurat Sipil Daerah atau Penguasa Darurat Militer Daerah atau Penguasa Perang Daerah mengikuti petunjuk dan perintah yang diberikan oleh Penguasa Darurat Sipil Pusat atau Penguasa Darurat Militer Pusat atau Penguasa Perang Pusat dan bertanggung jawab kepadanya. Jika dalam bagian wilayah yang dinyatakan dalam tingkatan keadaan darurat sipil, terdapat beberapa orang kepala daerah yang menjabat penguasa darurat sipil daerah, tiap-tiap kepala daerah yang menjabat penguasa darurat sipil daerah diwajibkan menjalankan petunjuk-

⁶²Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara....*, h. 245

petunjuk dan perintah-perintah dari kepala daerah yang menjabat penguasa darurat sipil daerah yang lebih tinggi kedudukannya dalam wilayah tersebut, kecuali apabila penguasa darurat sipil pusat menentukan lain.

Jika dalam bagian wilayah yang dinyatakan berada dalam tingkatan keadaan darurat militer atau keadaan perang, terdapat beberapa orang komandan militer yang menjabat sebagai penguasa darurat militer daerah atau penguasa perang daerah, tiap-tiap komandan militer yang menjabat penguasa darurat militer daerah atau penguasa perang daerah tersebut diwajibkan menjalankan petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah dan komandan militer yang menjabat penguasa darurat militer daerah atau penguasa perang daerah yang lebih tinggi kedudukannya dalam wilayah tersebut, kecuali apabila penguasa darurat militer pusat atau penguasa perang pusat tersebut menentukan lain.

Jika dalam bagian wilayah yang dinyatakan dalam tingkatan keadaan darurat militer atau keadaan perang, terdapat komandan militer yang menjabat penguasa darurat militer daerah atau penguasa perang daerah dan komandan militer lain yang menjadi atasan dari komandan militer tersebut. tetapi yang tidak menjabat penguasa darurat militer daerah atau penguasa perang daerah, komandan militer penguasa darurat militer daerah atau penguasa perang daerah itu tetap menjalankan perintah-perintah dan petunjuk-petunjuk dari komandan militer atasannya, kecuali apabila penguasa darurat militer pusat atau penguasa perang pusat menentukan lain.

Penguasa Darurat Sipil Pusat atau Penguasa Darurat Militer Pusat atau Penguasa Perang Pusat dapat mencabut sebagian dari kekuasaan yang diberikan oleh Peraturan ini kepada Penguasa Darurat Sipil Daerah Penguasa Darurat Militer Daerah atau Penguasa Perang Daerah Weweng yang oleh UU No. 23 Tahun 1959 ini diberikan atau didelegasikan kepada seorang Penguasa yang tertentu dalam rangka keadaan bahaya dan wewenang-wewenang yang demikian itu tidak boleh dilimpahkan atau di subdelegasikan kepada pihak lain (*sub-delegation of power*).⁶³

C. Fiqh Siyasah

1. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Fiqh Siyasah merupakan tarkib idhafi terdiri dari dua kata, yakni Fiqh dan Siyasah. Secara Etimologis, Fiqh merupakan bentuk masdhar dari kata faqaha-yafqahu-fiqhan yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan. Secara etimologis Fiqh adalah Ilmu tentang hukum-hukum syara⁶⁴ yang bersifat perbuatan yang di pahami dari dalil-dalil yang rinci.⁶⁴ Menurut Abu al-Wafa Ibn „Aqil, Siyasah adalah Siyasah berarti tindakan yang dapat mengantar rakyat lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, kedati pun Rasulullah tidak menetapkan dan Allah menurunkan wahyu untuk mengaturnya.⁶⁵

⁶³Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara*...., h. 248

⁶⁴42 Mujar Ibnu Syarif, Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrik dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Gelora Aksara Pratama, 2008). h. 2.

⁶⁵Mujar Ibnu Syarif, *Khamami Zada*,... h. 9.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian fiqh siyasah adalah suatu konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan. Suyuti Pulungan dalam bukunya “Fiqh Siyasah” mendefinisikannya sebagai ilmu yang mempelajari hal ihwal atau seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasardasar ajaran dan ruh syari’at untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Bahwa fiqh siyasah dalam arti populer adalah ilmu tata negara, dalam ilmu agama Islam dikategorikan ke dalam pranata sosial Islam.⁶⁶

Berdasarkan definisi di atas Fiqh Siyasah, ilmu pemerintahan negara Islam yang membahas secara rinci kompleksitas mengatur seluruh umat manusia, berupa hukum penetapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan atau sejalan dengan ajaran islam, guna untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang di jalannya.

2. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah

Salah satu ulama terkemuka di Indonesia T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy malah membagi ruang lingkup di Fiqh Siyasah menjadi delapan bidang, yaitu:

⁶⁶J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1999), h. 26

- (1) Siyasah Dusturiyah Syar'iyah (Politik Pembuatan Perundang-Undangan).
- (2) Siyasah Tasri'iyah Syar'iyah (Politik Hukum)
- (3) Siyasah Qadha'iyah Syar'iyah (Politik peradilan)
- (4) Siyasah Maliyyah Syur'iyah (Politik Ekonomi dan Moneter)
- (5) Siyasah Idar'iyah Syar'iyah (Politik Administrasi Negara).
- (6) Siyasah Dauliya/Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah (Politik Hubungan Internasional).
- (7) Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah (Politik pelaksanaan Perundang-Undangan).
- (8) Siyasah Harbiyyah Syar'iyah (Politik Peperangan)⁶⁷

Pembagian diatas menjadi tiga pokok yaitu :

- (1) Politik perundang-undangan, bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum oleh lembaga legislatif. Peradilan oleh lembaga yudikatif dan administrative pemerintahan oleh birokrasi atau eksekutif.
- (2) Politik Luar Negri, bagian ini mencakup bagian hubungan keprdataan antara warga negara yang muslim dengan warga Non muslim yang berada kedalam kebangsaan tau disebut juga hukum perdata Internasional da hubungan diplomatik antara Negara Muslim dengan negara Non Muslim atau disebut juga dengan hubungan Internasional.
- (3) Politik Keuangan Moneter, antara lain membahas tentang sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara,

⁶⁷Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrim Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014)

perdagangan Internasional, kepentingan/hak/hak public, pajak, perbankan.⁶⁸

Dapat di simpulkan bahwa ruang lingkup Fiqh Siyasah dapat di peroleh menjadi kepentingan bernegara dan sesuai dengan apa yang telah di ajarkan dalam islam baik dalam bertransaksi dalam bentuk keuangan berkaitan tentang masalah kehidupan bernegara.

Sebagai salah satu cabang dari disiplin ilmu fiqh, fiqh siyasah mempunyai sumber-sumber yang dapat dirujuk dan dijadikan pegangan. Secara garis besar sumber fiqh siyasah dapat dibagi menjadi sumber primer dan sumber sekunder. Fathiyah al-Nabrawi membagi sumber-sumber fiqh siyasah kepada tiga bagian, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah, sumber-sumber tertulis selain Al-Qur'an dan Sunnah, serta sumber-sumber yang berupa peninggalan kaum Muslimin terdahulu.⁶⁹

Metode kajian fiqh siyasah juga tidak jauh berbeda dengan metode yang digunakan dalam mempelajari fiqh umumnya, yaitu metode ushul fiqh dan kaidah-kaidah fiqh. Metode ushul fiqh antara lain adalah qiyas, istihsan, urf, adah, mashlahah mursalah, dan istishab.⁷⁰

Dengan metode ini umat Islam boleh menggunakan *Ijtihadnya* untuk mengantisipasi setiap perkembangan yang terjadi sesuai dengan lingkungan, situasi dan kondisi yang mereka hadapi. Tentu saja penggunaan metode ini tidak boleh bertentangan dengan semangat nash AlQur'an dan Hadis Nabi.

⁶⁸Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi*.....,h.16

⁶⁹Muhammad Iqbal, *Kontekstualisas*,.....,h. 16

⁷⁰Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi*,.....,h. 29

3. Ketatanegaraam Darurat dalam Fiqh Siyasah

Menurut Abdul Wahhab Khallaf prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan A.Jazuli mengartikan bahwa permasalahan di dalam *fiqh siyasah* dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada dalam masyarakatnya. Sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah* ini biasanya hanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundangan-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁷¹A.Jazuli menjelaskan ruang lingkup bidang *Siyasah Dusturiyah* menyangkut masalah-masalah hubungan timbal balik antara pemimpin dan rakyat maupun lembaga-lembaga yang berada di dalamnya. Karena terlalu luas, kemudian diarahkan pada bidang pengaturan dan perundangan-undangan dalam persoalan kenegaraan.

1. Bidang *siyasah tasri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslim dan non muslim di dalam satu negara, seperti undang-undang dasar,

⁷¹A.Djazuli , *Fiqh Siyasah*, (Bandung : Kencana,2003) ,h.47

undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.

2. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliya al-ahdi*, dan lain-lain.
3. Bidang *siyasah qadla'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah-masalah peradilan.
4. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Jika dihubungkan dengan masa sekarang, wewenang ini dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dan keberadaan suatu negara. Dalam keadaan Covid-19 ini.

Fiqh Siyasah adalah Suatu ilmu tata negara islam yang secara spesifik membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia yang pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan ajaran islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghadirkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Adapun ruang lingkup dari *Fiqh Siyasah* yang digunakan penulis dalam hal ini jika dikaitkan dengan Kebijakan Pemerintah. konsep Darurat *Syar'iyah* dapat diterapkan dalam sistem ketatanegaraan di negara yang mayoritas umat islam. Hal ini karena mengingat posisi dan fungsi pemerintah

sebagai wali bagi rakyatnya.⁷² Hal tersebut juga karena jika setiap individu terjaga kemaslahatannya, maka masyarakat dalam sebuah negara juga akan terjaga kemaslahatannya.

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:⁷³ “Kebijakan pemimpin terhadap orang-orang yang dipimpinnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan.”

Kaidah ini memberi dasar bagi pemerintah, dengan sistem apapun harus berdasar atas sebuah kemaslahatan semua lapisan masyarakat.

Kaidah ini berdasar firman Allah SWT:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ
كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا.

“Sesungguhnya Allah menyuruh kalian menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kalian) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kalian menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepada kalian. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat,” (QS An-Nisa’: 58)

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

Mengingat kondisi dalam sebuah negara yang tidak selalu dalam kondisi

⁷²Jalalad-din abd. Ar-Rahman As-Suyuthi (1997). *Al-Asybahwa An-Nazha ‘ir fi Qawa’idwa Furu’ Fiqh Asy- Syafi’i* (IRiyadh : Maktabah An-Nadzar Mushtafa Al-Baz. 1997) h.198

⁷³Ali Ahmad An-Nadawi. *Al-Qawa’id Al-Fiqhiyyah ; Maqshumuha, Nasy’atuha, Tathawuruha, Dirasah Al-Mu’allaqatiha, Adillatuha, Muhimmatuha, Tathbiqatuha*. Damaskus : Dar al-Qalam. 1986 h. 86

normal terkadang mendapati kondisi genting dan berbahaya, sehingga membutuhkan penanganan yang cepat. Maka, seorang pemerintah harus segera mengambil kebijakan yang sesuai dengan kesejahteraan rakyatnya. Darurat *Syar'iyah* mempunyai ruang lingkup yang lebih sempit daripada *Maslahat Mursalah*. Darurat *Syar'iyah* 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 *Maslahat Mursalah* adalah ungkapan yang menggambarkan upaya menarik manfaat atau menghindari mudharat.⁷⁴ Konsep Darurat *Syar'iyah* ini sampai saat ini masih diterapkan oleh negara- negara yang mayoritas umat islam. Dari konsep ini banyak negara yang mempertimbangkan keputusannya berdasarkan kemaslahatan rakyat. Dari kejadian tersebut terjadi kondisi genting dan berbahaya, sehingga membutuhkan penanganan yang cepat. Oleh karena itu negara di seluruh dunia segera mengambil keputusan untuk memutuskan rantai penyebaran virus Covid-19 ini. Kebijakan yang diambil adalah rata-rata mengambil kebijakan untuk melockdown negaranya. Yang mana dari kebijakan tersebut negara di seluruh dunia menutup semua akses masuk dan keluar dari setiap negara.

Dengan cara menutup bandara yang mana berakibat pada tidak adanya penerbangan untuk warga asing dan warga lokal. WHO juga

⁷⁴ Wahbah zuhaily. "*Ushul Fiqh*" *Kuliyat Da'wah Al-Islami*. (Jakarta :Radar Jaya Pratama. 1997) h. 105

menghimbau untuk seluruh masyarakat tetap di rumah tidak melakukan bepergian agar tidak terpapar virus Covid-19 ini. Pemerintah mengambil keputusan tersebut berdasarkan pertimbangan yang matang dan telah melewati diskusi yang panjang dengan kepala negara dan staf ahli. Karena di dalam kaidah fiqh juga menjelaskan bahwa ketika dalam kondisi Darurat bisa menggunakan kaidah fiqh ini, yaitu :

دَرْءُ الْمَقَاسِدِ أَوْلَىٰ مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Menghindari bahaya harus lebih diutamakan dari meraih manfaat⁷⁵

Dalam kaidah ini, pemerintah harus membuat kebijaksanaan politik dan perundang-undangan sesuai dengan skala prioritas. Kalau dalam suatu masalah terdapat dua hal yang bertentangan, di satu sisi menguntungkan tapi di sisi lain menimbulkan bahaya, maka yang harus didahulukan adalah prinsip menghindari bahaya.. Dan virus ini sampai saat ini belum ditemukan obat yang tepat dalam mengurangi penyebaran Covid-19. Oleh sebab itu, mudaratnya lebih besar daripada manfaat yang kita peroleh.

D. Konsep Ijma' Menetapkan Menetapkan Kebijakan

1. Pengertian ijma'

Pengertian Ijma secara etimologi, ijma' dapat dibagi menjadi dua arti⁷⁶ yakni :

⁷⁵Muhammad Ibn Ahmad Al-Khatib al-Syarbini. *Mugni al-Muhtaj, Juz IV*. (Beirut Dar al-Kitab al-Arabi, t.th) h. 323

- a. Bermaksud atau berniat, sebagaimana firman Allah dalam Q.S. Yunus ayat 71 :

وَأْتَلُ عَلَيْهِمْ نَبَأَ نُوحٍ إِذْ قَالَ لِقَوْمِهِ يٰقَوْمِ إِن كَانَ كَبُرَ عَلَيْكُمْ مَقَامِي وَتَذِكْرِي بَيِّنَاتٍ
 اللَّهُ فَعَلَى اللَّهِ تَوَكَّلْتُ فَأَجْمِعُوا أَوْامِرَكُمْ وَشُرَكَاءَكُمْ ثُمَّ لَا يَكُنْ أَمْرُكُمْ عَلَيْكُمْ
 غُمَّةً ثُمَّ اقْضُوا إِلَيَّ وَلَا تُنظِرُونِ

“dan bacakanlah kepada mereka berita tentang Nuh di waktu dia berkata kepada kaumnya, “hai kaumku, jika terasa berat bagimutingsal (bersamaku) dan peringatanku (kepadamu) dengan ayat-ayat allah, maka kepada allah-lah aku bertawakkal, karena itu bulatkanlah keputusanmu dan (kumpulkanlah) sekutu-sekutumu (untuk membinasakanku). Kemudian itu dirahasiakan. Lalu lakukanlah terhadap diriku dan janganlah kamu member tangguh kepadaku”.

- b. Kesepakatan terhadap sesuatu. Suatu kaum dikatakan telah ber-ijma’ bila mereka sepakat terhadap sesuatu. Sebagaimana firman allah dalam Q.S. Yusuf ayat 15 :

فَلَمَّا ذَهَبُوا بِهِ وَأَجْمَعُوا أَنْ يَجْعَلُوهُ فِي غِيَابَةِ الْحَبِّ وَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِ لَتُنَبِّئَنَّهُمْ بِأَمْرِهِمْ
 هَذَا وَهُمْ لَا يَشْعُرُونَ

“Maka tatkala mereka membawanya dan sepakat memasukkanya ke dasar sumur (lalu mereka memasukkan dia), dan dia (di waktu dia sudah ada di dalam sumur) kami wahyukan kepada Yusuf, “sesungguhnya kamu akan menceritakan kepada mereka perbuatan mereka ini, sedang mereka tiada ingat lagi.”

Sedangkan secara terminologi, mengenai definisi dari ijma Para

Ulama ushul berbeda pendapat dalam mendefinisikan ijma’ menurut istilah, diantaranya:⁷⁷

⁷⁶Rahmat Syafe’i, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung : Pustaka Setia, 2010), h. 68

⁷⁷Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh*, (Jakarta : Amzah, 2011), h. 86

- 1) Pengarang *Kitab Fushulul Bada'i* berpendapat bahwa ijma' itu adalah kesepakatan semua mujtahid dari ijma' umat Muhammad SAW. dalam suatu masa setelah beliau wafat terhadap hukum syara'.
- 2) Pengarang *Kitab Tahrir*, al-Kamal bin Hamam berpendapat bahwa ijma' adalah kesepakatan mujtahid suatu masa dari ijma' Muhammad SAW. Terhadap masalah syara'.

Jadi secara umum, yang dimaksud dengan Ijma' adalah kesepakatan kelompok mujtahid mengenai sesuatu hal berdasarkan ketentuan dalam syariat atau hukum Islam.

2. Syarat-syarat ijma'

a. Disepakati para Mujtahid

Para ulama berselisih paham mengenai pengertian mujtahid, Namun diantara perbedaan pendapat itu sebenarnya mempunyai kesamaan, bahwa yang dimaksud *mujtahid* adalah orang islam yang baligh, berakal, mempunyai sifat terpuji dan mampu meng-istinbath hukum dari sumbernya. Kesepakatan orang awam (bodoh) atau mereka belum mencapai derajat mujtahid tidak bisa dikatakan ijma', begitu pula penolakannya.

b. Disepakati oleh seluruh Mujtahid

Sebagian ulama berpandangan bahwa ijma' itu sah apabila dilakukan oleh sebagian besar mujtahid, karena yang dimaksud ijma' termasuk juga kesepakatan sebagian besar dari mereka. Sebagian ulama lain berpendapat bahwa kesepakatan sebagian besar mujtahid itu adalah

hujjah, meskipun tidak dikategorikan sebagai *ijma'*. Karena kesepakatan sebagian besar mereka menunjukkan adanya kesepakatan terhadap dalil shahih yang mereka jadikan landasan penetapan hukum.

c. Para mujtahid harus umat Nabi Muhammad SAW

Kesepakatan yang dilakukan oleh ulama selain umat Muhammad SAW tidak bisa dikatakan *ijma'*. Hal itu menunjukkan adanya umat para nabi lain yang ber-*ijma'*. Adapun *ijma'* umat Nabi Muhammad tersebut telah dijamin bahwa mereka tidak mungkin ber-*ijma'* untuk melakukan suatu kesalahan.

d. Dilakukan setelah wafatnya nabi

Ijma' itu tidak terjadi ketika Nabi masih hidup, karena nabi senantiasa menyepakati perbuatan-perbuatan para sahabat yang dipandang baik, dan itu dianggap sebagai syari'at.

e. Kesepakatan mereka harus berhubungan dengan syari'at

Kesepakatan yang ada harus berkaitan dengan syari'at, seperti wajib, sunah, makruh, haram, dan lain-lain.⁷⁸

3. Macam-macam *Ijma'*

a. *Ijma'* Sharih

Maksudnya, semua mujtahid mengemukakan pendapat mereka masing-masing kemudian menyepakati salah satunya. Hal ini bisa terjadi bila semua mujtahid berkumpul di suatu tempat, kemudian masing-masing mengeluarkan pendapat terhadap masalah yang ingin

⁷⁸Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh*, (Jakarta : Amzah, 2011), h. 86

diketahui ketetapan hukumnya. Setelah itu mereka menyepakati salah satu dari berbagai pendapat yang mereka keluarkan tersebut.

b. Ijma' Sukuti

Adalah pendapat sebagian ulama tentang suatu masalah yang diketahui oleh para mujtahid, tetapi mereka diam, tidak menyepakati ataupun menolak pendapat tersebut secara jelas.

Ijma' Sukuti dikatakan sah apabila memenuhi beberapa kriteria di bawah ini :

- 1) Diamnya para mujtahid benar-benar tidak menunjukkan kesepakatan atau penolakan. Bila terdapat tanda-tanda yang menunjukkan adanya kesepakatan yang dilakukan oleh sebagian mujtahid, maka tidak dikatakan ijma' sukuti melainkan ijma' sharih.
- 2) Keadaan diamnya mujtahid itu cukup lama yang bisa dipakai untuk memikirkan permasalahannya dan biasanya dipandang cukup untuk mengemukakan pendapatnya.
- 3) Permasalahan yang difatwakan oleh mujtahid tersebut adalah permasalahan *Ijtihadi*, yang bersumberkan dalil yang bersifat dhanni.

4. Kehujjahan Ijma' menurut Pandangan Ulama

Jumhur ulama sepakat mengenai Kehujjahan ijma' dilandasi oleh sejumlah ayat alqur'an⁷⁹, diantaranya :

- a. Surat Al-Baqarah 2 : 143

⁷⁹ Asmawi, *Perbandingan Ushul.....*, h.88

وَكَذَلِكَ جَعَلْنَاكُمْ أُمَّةً وَسَطًا لِتَكُونُوا شُهَدَاءَ عَلَى النَّاسِ وَيَكُونَ الرَّسُولُ عَلَيْكُمْ
شَهِيدًا

“Dan demikian (pula) kami telah menjadikan kamu (umat islam), umat yang adil dan pilihan agar kamu (Muhammad) menjadi saksi atas (perbuatan) kamu”.

b. Surat Luqman 31 : 15

وَاتَّبِعْ سَبِيلَ مَنْ أَنَابَ إِلَيَّ ...

“Dan ikutilah jalan orang yang kembali kepada-Ku (Allah)”

c. Surat Al-A’raf 7 : 181

وَمِمَّنْ خَلَقْنَا أُمَّةً يَهْدُونَ بِالْحَقِّ وَبِهِ يَعْدِلُونَ

“Dan diantara orang-orang yang kami ciptakan, ada umat yang memberi petunjuk dengan kebenaran, dan dengan kebenaran itu (pula) mereka menjalankan keadilan”.

Selain berdasarkan alil di dalam Al-Qur’an, kehujjan Ijma sebagai

salah satu sumber hukum Islam dilandasi pula oleh sejumlah hadits, yang diantaranya yakni :

a. Hadits Ibnu Umar yang diriwayatkan oleh Imam Turmudzi

لَا يَجْتَمِعُ أُمَّتِي عَلَى الْخَطَاءِ

Artiinya : “Umatku tidak mungkin bersepakat terhadap sesuatu yang keliru”.

b. Hadits mu’awiyah ibn abi sufyan yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari dan Imam Muslim

لَا تَزَالُ طَائِفَةٌ مِنْ أُمَّتِي ظَاهِرِينَ عَلَى الْحَقِّ لَا يَضُرُّهُمْ مَنْ خَالَفَهُمْ

Artinya: “Senantiasa segolongan umatku membela/menegakkan kebenaran, dan tidak akan membahayakan mereka, orang-orang yang menentang mereka”.

c. Hadits al-Nu’man bin Basyir yang diriwayatkan oleh Imam Thabrani

مَا رَأَى الْمُسْلِمُونَ حَسَنًا فَهُوَ عِنْدَ اللَّهِ حَسَنٌ

Artinya: “Persatuan itu mendatangkan rahmat dan perpecahan itu mendatangkan adzab”.

Ijma’ itu adalah kesepakatan semua mujtahid dari ijma’ umat Muhammad SAW. dalam suatu masa setelah beliau wafat terhadap hukum syara’. Darisyarat-syarat dilakukannya ijma’ dapat ditarik beberapa proposisi, yaitu:⁸⁰

- a. Kesepakatan orang awam tidak bisa disebut sebagai ijma’ karena sepakat atau tidaknya mereka bukan faktor determinan.
- b. Kesepakatan sebagian mujtahid juga tidak bisa disebut sebagai ijma’ karena hal demikian tidak mencerminkan kesepakatan bulat.
- c. Kesepakatan umat-umat terdahulu juga tidak bisa disebut sebagai ijma’ karena mereka bukanlah umat nabi Muhammad SAW.
- d. Kesepakatan para mujtahid (semua sahabat) pada masa nabi muhammad juga tidak bisa disebut sebagai ijma’, karena pada masa nabi muhammad sepakat atau tidaknya para sahabat tidak mempunyai implikasi tasyri’iy apapun.
- e. Kesepakatan yang tidak berhubungan dengan syari’at agama tidak termasuk ijma’.

Sedangkan hukum melanggar dan menyalahi ijma’ sama juga dengan menyalahi hukum Allah SWT yang wajib diikuti.

Pada dasarnya, ketika membahas mengenai Ijma, maka tidak bisa terlepas dari *Ijtihad*. Di mana dalam pandangan agama Islam merupakan

⁸⁰Asmawi, *Perbandingan Ushul.....*, h.87

dalil terkuat, karena agama Islam adalah agama yang lurus, komplit, kekal dan satu-satunya agama yang mengawal peradaban manusia dari masa ke masa dan dari generasi ke generasi. *Ijtihad* juga memiliki kedudukan yang tinggi dan mulia dalam pandangan Islam, umat membutuhkan *Ijtihad* pada saat ini, karena hukum syari'at dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang berkembang dalam kehidupan manusia. Syari'at Islam juga merupakan penutup semua syari'at-syari'at Ilahi, karena Shalihun Likulli Zaman wa Makan, yaitu mengikuti perkembangan zaman dan tempat selama tidak bertentangan dengan Al-Qur'an dan Sunnah.

Ulama kontemporer membuat terobosan baru *Ijtihad*, yaitu *Ijtihad Jama'i (Ijtihad Kolektif)*, karena pendapat kolektif atau bersama lebih mendekati kepada kebenaran daripada pendapat individu atau perseorangan. Perkembangan zaman dan munculnya aneka ragam persoalan adalah sebagai salah satu sebab dibutuhkannya pemecahan masalah hukum yang komprehensif. Sampai saat ini para ulama belum berani melakukan perubahan secara signifikan terkait konsep *Ijtihad Fardi (Ijtihad Individu)* yang dirumuskan oleh ulama pendahulunya. Karena itu, menciptakan kreatifitas baru sebagai upaya mengatasi keterbatasan dan untuk menjawab perkembangan zaman yang terus berubah dan dengan persoalan hukum Islam sudah tidak bisa terelakkan lagi. Sebagai sebuah tawaran dalam upaya mengatasi peliknya kebutuhan atas persoalan yang semakin berkembang, maka membuat formula *Ijtihad Jama'i (Ijtihad Kolektif)* diperlukan untuk dikaji dan diuji. *Ijtihad Jama'i (Ijtihad*

Kolektif) merupakan istilah kontemporer, karena belum ditemukan pembahasan khusus oleh ulama klasik dan belum ada pembahasan yang berdiri sendiri dalam pembahasan *Ushul Fiqh*.

Ijtihad Jama'i (*Ijtihad* Kolektif) memiliki kaitan dengan Fatwa, seperti kaitan antara Metode dan hasil, karena *Ijtihad* Jama'i (*Ijtihad* Kolektif) merupakan salah satu metode Fatwa, sedangkan Fatwa merupakan salah satu hasil *Ijtihad* Jama'i (*Ijtihad* Kolektif), maka *Ijtihad* Jama'i (*Ijtihad* Kolektif) adalah Metode, sedangkan Fatwa adalah hasil.⁸¹

⁸¹Khairul Umam, *Ushul Fiqh-1*, (Bandung : Pustaka Setia, 1998), h. 91

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian merupakan aktifitas ilmiah yang sistematis, terarah dan bertujuan. Maka, data ataupun informasi yang dikumpulkan dalam penelitian harus relevan dengan persoalan yang dihadapi. Dengan kata lain, data tersebut berkaitan, mengenai dan tepat.⁸² Metode penelitian merupakan cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai dengan menyusun suatu laporan. Metodologi berasal dari kata metode yang berarti jalan, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan tipe yang dipergunakan dalam suatu penelitian.⁸³

Metode penelitian merupakan suatu cara yang dipergunakan dalam hal mengumpulkan data penelitian dan membandingkan dengan standar ukuran yang telah ditentukan.⁸⁴ Dalam hal ini peneliti menggunakan beberapa perangkat penelitian yang sesuai dengan metode penelitian ini guna mendapatkan hasil yang maksimal, antara lain sebagai berikut:

⁸²Kartini Kartono dalam Marzuki. *Metodologi Riset* (Yogyakarta: UII Press, 1986). h. 55

⁸³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012), h.5

⁸⁴Suharsimi Arikunto. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 2002) , h. 126

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini jenis penelitian yang dipakai adalah penelitian hukum empiris dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif atau yang sering juga disebut dengan penelitian lapangan (*Field Research*) atau menggunakan jenis penelitian empiris. Atau juga biasa dikenal dengan suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi dikalangan masyarakat dengan tujuan untuk mengetahui dan menemukan fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang akhirnya menuju penyelesaian masalah.⁸⁵

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dipakai peneliti merupakan pendekatan yuridis empiris. Penelitian dengan pendekatan yuridis empiris merupakan penelitian yang memfokuskan pada kegiatan mengidentifikasi, mendokumentasi dan mengetahui dengan in-terpretasi secara mendalam gejala-gejala nilai, makna, keyakinan, dan karakteristik umum seseorang atau kelompok masyarakat mengenai peristiwa-peristiwa kehidupan, partisipasi penelitian, dan lokasi penelitian. Penetapan sampel adalah langkah yang penting, kesimpulan penelitian merupakan generalisasi dari sampel menuju populasi..⁸⁶

⁸⁵Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2002), h.15

⁸⁶John W. Creswell, *Research Design Qualitative. Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Terj. Achmad Fawaid, *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), h. 167

B. Tempat dan Waktu Penelitian

Lokasi Penelitian adalah di sekretariat daerah Provinsi Bengkulu karena di lokasi tersebut merupakan lokasi dimana penulis ingin mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah di masa darurat covid-19 dan penelitian ini akan berlangsung lebih kurang selama 1 bulan dari bulan Mei hingga Juni 2022.

• Profil Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Bengkulu

1. Visi dan Misi

Visi Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Bengkulu ialah “Supremasi Hukum dan Pemerintahan yang bersih, berwibawa dan bertanggung jawab merupakan keniscayaan dalam mewujudkan Otonomi daerah”. Sedangkan Misi Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Bengkulu ialah sebagai berikut:

- 1) Mengkaji berbagai Perda yang ada dan membentuk Perda yang dibutuhkan daerah.
- 2) Melakukan pembinaan dan pelatihan.
- 3) Memberikan bantuan hukum apabila diperlukan.

2. Tugas dan Fungsi

Tugas Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Bengkulu adalah untuk penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/kota, bantuan hukum dan hak asasi manusia. Sedangkan Fungsi Biro Hukum Sekda Provinsi Bengkulu yaitu:

- 1) Penyiapan perumusan kebijakan daerah di bidang peraturan

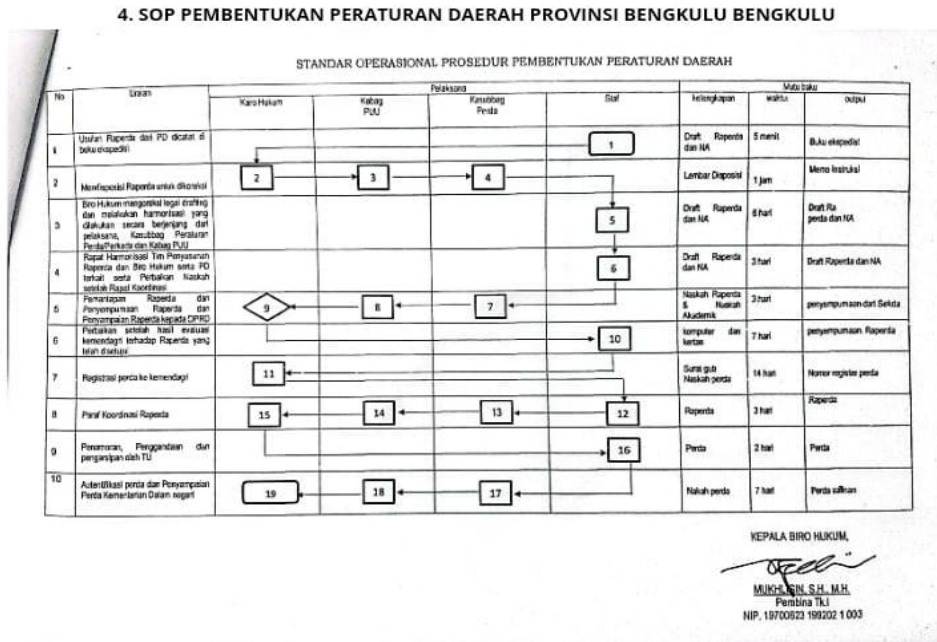
perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/kota, bantuan hukum dan hak asasi manusia.

- 2) Penyiapan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/ kota, bantuan hukum dan hak asasi manusia.
- 3) Penyiapan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/ kota, bantuan hukum dan hak asasi manusia;
- 4) Menghadiri rapat yang berkaitan dengan hukum sesuai disposisi atasan;
- 5) Penyusunan laporan kegiatan Biro Hukum dan mempertanggungjawabkan kepada Gubernur Bengkulu melalui Sekretaris Daerah.

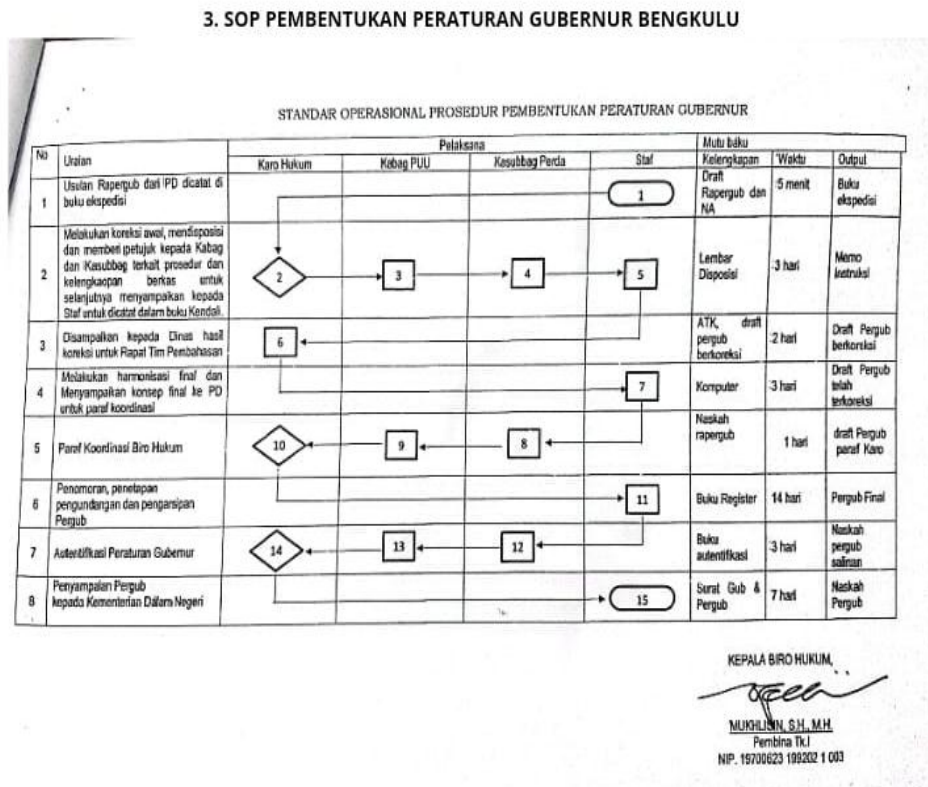
3. Standar Operasional Prosedur (SOP) Pembentukan Produk Hukum Oleh Biro Hukum Sekda Provinsi Bengkulu

Biro hukum sekretariat Daerah pemerintah Provinsi Bengkulu dalam melakukan tugas utamanya yaitu membentuk peraturan perundang-undangan pada tingkat pemerintahan daerah provinsi Bengkulu, baik itu Peraturan daerah, Peraturan gubernur ataupun Keputusan gubernur Bengkulu berpedoman kepada standar operasional prosedur yang telah ditetapkan, mulai dari tahap persiapan, perencanaan hingga tahap pengundangan dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, standar operasional prosedur (SOP), yaitu sebagai berikut:

Gambar I.1 : SOP Pembentukan Perda Provinsi Bengkulu



Gambar I.2 : SOP Pembentukan Pergub Provinsi Bengkulu



Gambar IV. 3 : SOP Pembentukan Keputusan Gubernur Provinsi Bengkulu

5. SOP PENYUSUNAN KEPUTUSAN GUBERNUR BENGKULU

STANDAR OPERASIONAL PROSEDUR PENYUSUNAN KEPUTUSAN GUBERNUR

No	Aktifitas	Pelaksana					Baku Mutu		
		KARO	Kabag	Kasubbag	Staf	OPD	Kelengkapan	Waktu	Output
1.	Melakukan register rancangan Keputusan Gubernur, disampaikan kepada Karo				□		Berkas permohonan lengkap	1 jam	Draft Keputusan Gubernur
2.	Melakukan register rancangan Keputusan Gubernur, disampaikan kepada Karo	○					Berkas permohonan lengkap	1 jam	Draft Keputusan Gubernur
3.	Dipelajari dan memberikan disposisi/arahan kepada Kabag. Peraturan Perundang-undangan untuk tindak lanjut						Berkas permohonan lengkap	1 jam	Draft Keputusan Gubernur
4.	Kabag. Peraturan Per-uu-an mempelajari materi permasalahan dan memberikan arahan kepada Kepala Sub Bag Keputusan Kepala daerah		□				Berkas permohonan lengkap	2 jam	Draft Keputusan Gubernur
5.	Kasubbag Kepkada melakukan Penelitian kelengkapan bahan dan bahan pengkajian terhadap substansi dan materi yang akan ditetapkan dan mendisposisikan kepada Jabatan Pelaksana			□			Berkas permohonan lengkap	3 jam	Draft Keputusan Gubernur
6.	Memeriksa dan meneliti kembali draft Keputusan Gubernur (Harmonisasi teknis dan substansi)				◡		Berkas permohonan lengkap	1 hari	Draft Keputusan Gubernur
7.	Menyerahkan hasil koreksi kepada Perangkat Daerah Pemrakarsa				□		Berkas permohonan lengkap	1 hari	Draft Keputusan Gubernur

8.	Melakukan perbaikan berdasarkan hasil koreksi dan membubuhkan paraf koordinasi Perangkat Daerah Pemrakarsa				→ □		Draft Keputusan Gubernur	1 hari	Draft Keputusan Gubernur
9.	Memeriksa hasil perbaikan Keputusan Gubernur dari Perangkat Daerah Pemrakarsa dan membuat nota dinas penandatanganan Keputusan Gubernur				□ ←		Draft Keputusan Gubernur	2 jam	Draft Keputusan Gubernur
10.	Paraf koordinasi Keputusan Gubernur	□	□	□			Draft Keputusan Gubernur	2 hari	Draft Keputusan Gubernur
11.	Penandatanganan Keputusan Gubernur	◊					Keputusan Gubernur	2 hari	Keputusan Gubernur
12.	Pemberian Nomor dan Tanggal Keputusan Gubernur	Y			→ □		Keputusan Gubernur	3 jam	Keputusan Gubernur
13.	Pengandaan dan Penyerahan SK dengan tanda terima SK						Keputusan Gubernur	2 jam	Keputusan Gubernur

KEPALA BIRO HUKUM,

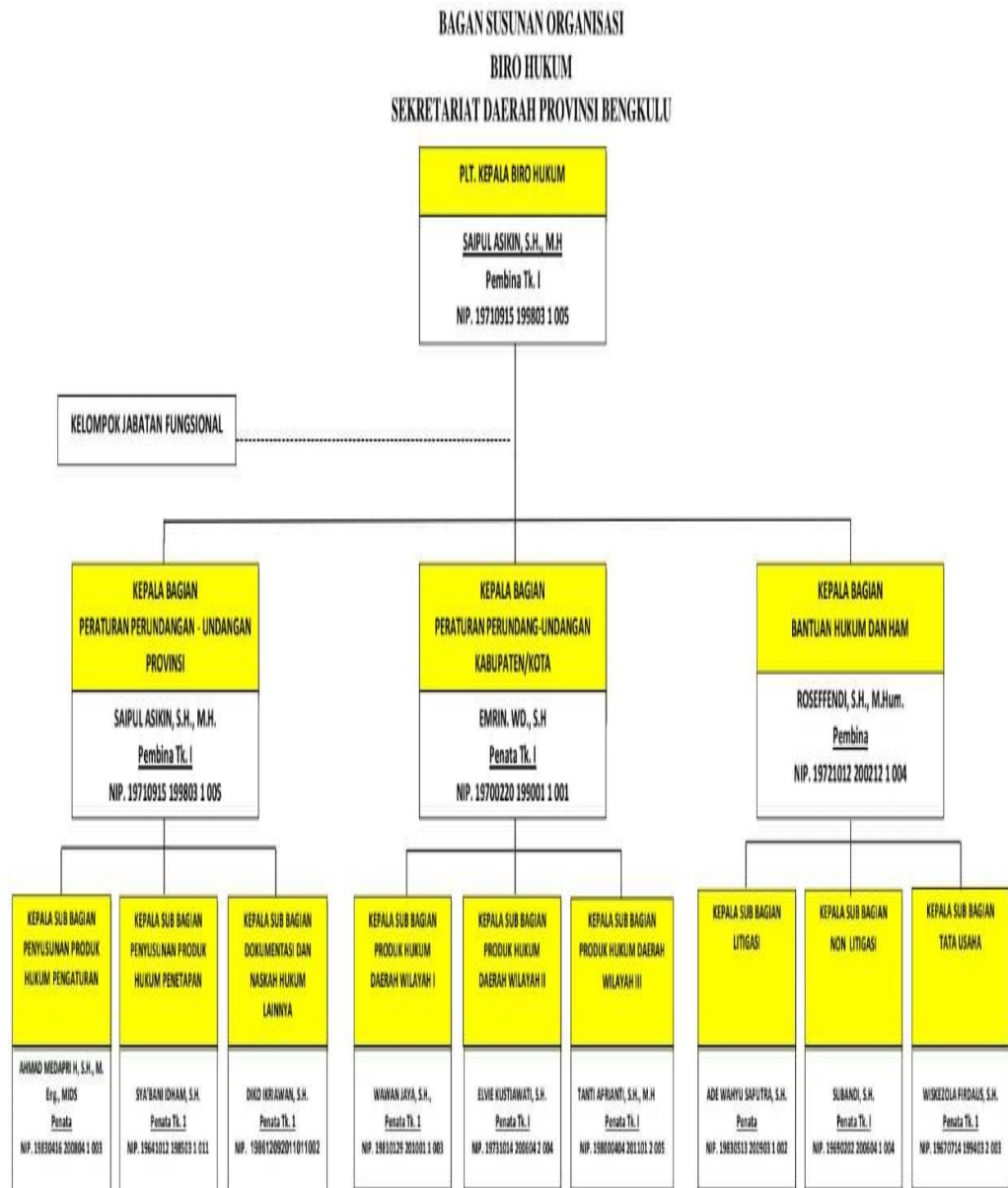
MUKHLIS, S.H. M.H.

Pembina Tk. I

NIP. 19700623 199202 1 003

4. Struktur Organisasi Biro Hukum Sekda Provinsi Bengkulu

Bagan I.1: Struktur Organisasi Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Bengkulu



C. Responden Penelitian

Metode sampling berfungsi untuk sumber data, berupa individu atau kelompok yang bertindak sebagai sumber informasi. Sampel merupakan beberapa bagian kecil atau cuplikan yang ditarik dari populasi atau porsi dari suatu populasi. Adapun proses yang meliputi pengambilan dari sebagian populasi secara keseluruhan dinamakan *sampling* atau pengambilan sampel. Istilah sampling berkenaan dengan strategi-strategi yang memungkinkan untuk mengambil satu sub kelompok dari kelompok yang lebih besar, lalu kelompok kecil ini dipakai untuk dasar dalam membuat keputusan mengenai kelompok besar tersebut.

Teknik pengambilan sampel di dalam penelitian ini merupakan *purposive sampling*. Pengertian dari metode *purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel yang dilakukan dengan sengaja atau direncanakan. Pengambilan sampel berdasarkan penilaian peneliti berkenaan siapa yang pantas dan yang tidak pantas, siapa saja yang memenuhi persyaratan dan siapa yang tidak untuk dijadikan sampel. Syarat-syarat dalam menentukan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Penentuan karakteristik pupulasi dengan cermat.
- 2) Pengabilan sampel didasarkan pada ciri, sifat dan karakteristik masyarakat Kota Bengkulu
- 3) Subjek atau informan benar-benar merupakan subjek yang paling

berhubungan dengan ciri-ciri dan sifat yang ada pada populasi.⁸⁷

Maka sampel yang peneliti ambil di dalam penelitian ini adalah Pihak yang berhubungan dengan pembuatan kebijakan pemerintah di Daerah Provinsi Bengkulu di masa darurat covid-19, yaitu Pemerintah Provinsi Bengkulu (Biro Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Provinsi Bengkulu).

Biro Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Provinsi Bengkulu inilah yang akan menjadi narasumber di dalam pelaksanaan wawancara pada penelitian yang penulis lakukan. Alasan penulis memilih narasumber tersebut dikarenakan mereka merupakan pihak-pihak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan dalam rangka menanggulangi pandemi Covid-19.

Selain itu mereka juga merupakan yang berkaitan langsung dengan topik yang dikaji dalam penelitian, sehingga data yang didapat memiliki nilai lebih dalam kevalidannya. Sedangkan informan Penelitian ini ialah kepala Biro Hukum Sekda Provinsi Bengkulu.

D. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

1. Sumber Data

Sumber data yang dipakai di dalam penelitian ini diperoleh dari data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.⁸⁸ Sumber data diperoleh dari lapangan secara langsung dengan wawancara kepada pihak yang terkait langsung dalam

⁸⁷Coenseulo G Sevilla, at all, *Pengantar Metode Penelitian*, (Jakarta: UI Press, 1993), h. 84.

⁸⁸Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada: 2006) .h. 30.

pelaksanaan pembuatan kebijakan pemerintah di masa darurat covid-19.

Data sekunder merupakan data-data yang didapat dari buku-buku sebagai data pelengkap sumber data primer. Sumber data sekunder penelitian ini merupakan data-data yang diperoleh dengan melakukan kajian pustaka seperti buku-buku ilmiah, hasil penelitian dan sebagainya.⁸⁹ Data sekunder meliputi dokumen-dokumen, buku, hasil penelitian yang berwujud yang berhubungan dengan tema yang akan diteliti.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data primer dan data sekunder yang dipergunakan adalah:

a. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui sesuatu pengamatan, dengan disertai pencatatan-pencatatan terhadap keadaan atau perilaku objek sasaran.⁹⁰ Menurut Nana Sudjana observasi adalah pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti.⁹¹

Teknik observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki. Dalam arti yang luas,

⁸⁹Marzuki, *Metodologi Riset*, (Yogyakarta: PT. Hanindita Offset, 1983), h. 56.

⁹⁰Abdurrahman Fatoni, *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011), h.104.

⁹¹Nana Sudjana, *Penelitian dan Penilaian* (Bandung: Sinar Baru, 1989), h.84.

observasi sebenarnya tidak hanya terbatas pada pengamatan yang dilaksanakan baik secara langsung maupun tidak langsung.⁹²

Sedangkan menurut Sutrisno Hadi metode observasi diartikan sebagai pengamatan, pencatatan dnga sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki. Dari pengertian di atas metode observasi dapat dimaksudkan suatu cara pengambilan data melalui pengamatan langsung terhadap situasi atau peristiwa yang ada dilapangan. Sedangkan observasi dalam penelitian penulis dilakukan dengan cara berkunjung langsung dan melakukan pengamatan ke Sekda Provinsi Bengkulu.

b. Wawancara Langsung

Wawancara merupakan situasi antara pribadi bertatap muka, ketika seseorang dalam hal ini pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang guna mendapatkan jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden.

Wawancara langsung guna pengumpulan fakta sosial sebagai bahan kajian ilmu hukum empiris, dilakukan menguunakan cara tanya jawab secara langsung yang mana semua pertanyaan disusun secara sistematis, jelas dan terarah sesuai dengan isu hukum, yang diangkat di dalam penelitian. Yang bertujuan untuk mendapat informasi yang benar dan akurat dari sumber yang ditetapkan sebelumnya. Di dalam

⁹²Singarimbun Masri dan Efendi Sofran, *Metode Penelitian Survey* (Jakarta: LP3ES, 1995), h. 46.

wawancara semua keterangan yang diperoleh mengenai apa yang diinginkan dicatat atau direkam dengan baik.⁹³

c. Studi Dokumentasi

Teknik dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data yang berwujud sumber data tertulis atau gambar. Sumber tertulis ataupun gambar berbentuk dokumen resmi, buku, majalah, arsip, dokumen pribadi, dan foto yang berkenaan dengan permasalahan penelitian.⁹⁴

Dilakukan guna mendapatkan dan memahami konsep dan teori serta ketentuan tentang Pengimplementasian hukum terhadap Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Di Masa Darurat Covid-19 walikota di Kota Bengkulu. Kemudian dikaitkan dengan isu hukum yang akan diteliti, yaitu penelitian terhadap Kebijakan Pemerintah Di Masa Darurat Covid-19 Ditinjau Dari Perspektif Fiqh Siyasah.

E. Teknik Analisis Data

Tahapan-tahapan di dalam menganalisis data dalam penelitian yang penulis lakukan ini ialah sebagai berikut:

1. Editing/edit

Editing merupakan kegiatan yang dilaksanakan setelah menghimpun data di lapangan. Proses ini menjadi penting karena kenyataannya bahwa data yang terkumpul kadang belum memenuhi harapan dari peneliti, bahkan di antaranya yang kurang ataupun terlewatkan. Oleh sebab itu,

⁹³Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: Cv. Mandar Maju, 2008), h. 1 67-168.

⁹⁴Sudarto, *Metodologi Penelitian Filsafat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h.71.

guna kelengkapan penelitian ini, maka proses *editing* ini sangat diperlukan di dalam mengurangi data yang tidak sesuai dengan tema penelitian ini.

2. Calssifying (Pengelompokan)

Agar penelitian ini lebih sistematis, maka data hasil wawancara diklasifikasikan atas kategori tertentu, yaitu dengan pertanyaan dalam rumusan masalah, sehingga data yang diperoleh benar-benar berisi informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

3. Verifikasi

Verifikasi data merupakan mengecek kembali dari data-data yang sudah diperoleh guna mengetahui keabsahan datanya apakah benar-benar sudah valid dan sesuai dengan yang diharapkan peneliti. Jadi tahap ini adalah tahap pembuktian kebenaran data guna menjamin validitas data yang telah diperoleh.⁹⁵ Verifikasi ini dilakukan menggunakan cara mendengarkan dan mencocokkan kembali hasil wawancara yang sudah dilakukan sebelumnya dalam bentuk rekaman dengan tulisan dari hasil wawancara yang didapat peneliti ketika wawancara, kemudian menemukan sumber data subyek dan memberikan hasil wawancara untuk ditanggapi apakah data tersebut sesuai dengan yang informasikan oleh narasumber atau tidak. Selain itu, guna data peneliti memverifikasinya menggunakan cara *trianggulasi*, yaitu mencocokkan (*cross-check*) hasil wawancara dengan subyek yang satu dengan subyek lainnya, sehingga dapat disimpulkan secara proporsional.

⁹⁵Lexy J. Moloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2002), h. 104

4. Analisis data

Analisis data merupakan suatu proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga bisa didapatkan tema dan bisa dirumuskan hipotesis kerja. Jadi di dalam analisis data bertujuan untuk mengorganisasikan data-data yang telah didapat.

Ketika data dari lapangan terkumpul dengan metode pengumpulan data yang telah dijelaskan diatas, maka penulis akan mengelola dan menganalisis data tersebut dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Analisis data kualitatif merupakan upaya mengorganisasikan data, dan memilih menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistensikannya, mencari dan mendapatkan pola, mendapatkan apa yang penting dan apa yang dipelajari.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. HASIL PENELITIAN

1. Prosedur dan Sistem Penyusunan Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu Di Masa Darurat Covid-19

Pentingnya peranan pemerintah daerah dalam mengawal jalannya pembangunan dan perekonomian di Indonesia menjadi sangat terasa krusial, terutama di masa pandemi seperti sekarang yang menuntut pemangku kebijakan untuk selalu bergerak dengan cepat dan membuat keputusan yang tepat. Dengan memperhatikan keragaman kultur budaya, suku, etnis, agama, dan Bahasa, Pemerintah pusat tidak dapat bekerja sendirian dan sangat membutuhkan pemerintah daerah dalam menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah pusat untuk dapat menjangkau masyarakat di seluruh penjuru negeri.⁹⁶

Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam menanggulangi darurat Covid-19, menetapkan berbagai kebijakan salah satunya dengan menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19. Menurut fungsional perancangan undang-undang Biro hukum sekretariat daerah (Sekda) Pemerintah Provinsi Bengkulu, Miko Adiwibowo menjelaskan sebagai berikut:

⁹⁶Sri Mulyani, "Peran Pemerintah Daerah Dalam Pandemi Covid-19: Membangkitkan Perekonomian Daerah, Merekatkan Persatuan Indonesia, Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia" artikel di akses pada 29 Mei 2022 dari [Http://Www.Pen.Kemenkeu.Go.Id](http://www.pen.kemenkeu.go.id)

“Pemerintah Provinsi Bengkulu aktif dalam menanggulangi situasi darurat Covid-19 di wilayah Provinsi Bengkulu. Salah satu langkah yang dilakukan ialah dengan menerbitkan berbagai regulasi yang ruang lingkupnya meliputi pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, sosialisasi dan partisipasi, peningkatan penanganan kesehatan, pemulasaran dan pemakaman jenazah, pendanaan, sanksi administratif, ketentuan penyidikan, dan ketentuan pidana. Kesemuanya itu dilakukan oleh pemerintah provinsi dalam rangka menekan laju penyebaran Covid-19 di Bengkulu”.⁹⁷

Plt. Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Bengkulu, Saipul Asikin, SH, MH, menjelaskan bahwa pemerintah provinsi Bengkulu melaksanakan kewajiban di masa Darurat Covid-19 di wilayah Provinsi Bengkulu terdapat perbedaan dengan kewajiban yang dilakukan pada saat situasi normal. Dalam wawancara dengan penulis Saipul Asikin menyampaikan bahwa,

“Perbedaan kewajiban yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Bengkulu pada saat darurat Covid-19 dengan situasi normal ialah pada pelaksanaan kegiatan monitoring dan evaluasi. Pada saat darurat Covid-19 monitoring dan evaluasi dilakukan oleh kepala perangkat daerah terkait yang kemudian hasilnya disampaikan oleh kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Bengkulu kepada Gubernur”.⁹⁸

Sedangkan menurut Kepala Sub Bagian Tata Usaha Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Bengkulu, Wiskezola Firdaus, SH kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi Bengkulu dalam menanggulangi situasi darurat Covid-19 di wilayah provinsi Bengkulu secara spesifik dilakukan dengan cara melaksanakan isi Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru

⁹⁷Hasil Wawancara dengan fungsional perancangan undang-undang sekretariat daerah (Sekda) Pemerintah Provinsi Bengkulu, Miko Adiwibowo pada tanggal 24 Mei 2022

⁹⁸Hasil Wawancara dengan Plt. Kepala Biro Hukum Sekda Pemprop Bengkulu, Saipul Asikin, SH, pada tanggal 24 Mei 2022

Dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 yang ruang lingkungannya telah dijelaskan oleh fungsional perancangan undang-undang biro hukum sekretariat daerah (Sekda) Pemerintah Provinsi Bengkulu, Miko Adiwibowo. Pelaksanaan kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan dan berkesinambungan dengan melibatkan seluruh organisasi perangkat daerah terkait yang ruang lingkup kerjanya berhubungan dengan masalah Covid-19. Wiskezola Firdaus dalam wawancara berkata,

“Kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam mengatasi persoalan situasi darurat covid-19, salah satu langkah yang paling aktif dan efektif dilakukan ialah dengan berusaha melaksanakan isi Perda Provinsi Bengkulu tentang percepatan penanganan pandemi covid-19 di Provinsi Bengkulu. Dalam pelaksanaannya kita dari Sekda juga melibatkan seluruh OPD-OPD terkait yang juga memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk bersama-sama dengan pemerintah daerah provinsi untuk mengatasi persoalan pandemi covid-19 di provinsi Bengkulu, organisasi perangkat daerah yang dimaksud seperti Dinas Kesehatan Provinsi Bengkulu, Kepolisian Daerah Bengkulu, dan TNI”.⁹⁹

Berdasarkan hasil wawancara yang penulis paparkan di atas maka dapat diketahui bahwa Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam menanggulangi situasi darurat dimasa pandemi Covid-19 berpedoman kepada Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2021 Adaptasi Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19. Dalam rangka menerbitkan Perda Nomor 3 Tahun 2021 Pemerintah Provinsi Bengkulu menjadikan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan sebagai landasan yuridisnya. Jadi, secara tidak langsung Pemerintah Provinsi Bengkulu pada saat melaksanakan kegiatan

⁹⁹Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Tata Usaha Sekda Pemprop Bengkulu, Wiskezola Firdaus,SH, pada tanggal 24 Mei 2022

dalam rangka menanggulangi situasi darurat di masa pandemi Covid-19 berpedoman pada Undang-undang kekarantinaan Kesehatan.

Selain itu, disampaikan oleh Plt. Kepala Biro Hukum Sekda Pemprov Bengkulu Saipul Asikin, S.H., M.H pertimbangan utama di terbitkannya Perda Provinsi Bengkulu tentang penanggulangan pandemi Covid-19 sebagai tindak lanjut dari Intruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia yang di tujukan kepada seluruh kepala daerah untuk menerbitkan regulasi khusus di tingkat daerah masing-masing, yang isinya di sesuaikan dengan kondisi sosial, budaya, dan ekonomi masyarakatnya. Atau dalam kata lain Menteri Dalam Negeri menginstruksikan kepada kepala daerah agar melakukan percepatan penanganan situasi darurat Covid-19 dengan menerbitkan perda khusus sesuai kebutuhan masyarakat di daerahnya. Saipul Asikin dalam wawancara menyampaikan,

“Pemerintah bersama DPRD selaku pihak yang berwenang di tingkat Provinsi untuk membuat regulasi sesuai dengan apa yang di intruksikan oleh menteri dalam negeri untuk melakukan percepatan penanganan pandemi Covid-19 di daerah masing-masing dengan cara menerbitkan peraturan daerah yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat Provinsi Bengkulu”.¹⁰⁰

Terkait dengan penanganan situasi Darurat di masa pandemi Covid-19 peran dan fungsi pemerintah daerah Provinsi Bengkulu masih belum begitu optimal, Perda yang ada saat ini belum optimal dilaksanakan oleh pemerintah daerah, terutama upaya pencegahan pandemi Covid-19 berupa sosialisasi, kampanye penggunaan masker, mencuci tangan dan menjaga jarak adalah pekerjaan yang seharusnya dilaksanakan oleh

¹⁰⁰Hasil Wawancara dengan Plt. Kepala Biro Hukum Sekda Pemprop Bengkulu, Saipul Asikin, SH, pada tanggal 24 Mei 2022

pemrintah daerah, namun karena faktanya regulasi tersebut hanya baik dalam penerbitannya saja, tetapi tidak dengan pelaksanaannya. Masih banyak yang perlu diperbaiki oleh pemda Provinsi Bengkulu. Masyarakat masih banyak yang mengeluhkan dengan sistem penegakan Perda yang diterapkan oleh Pemda Provinsi Bengkulu.

Menurut masyarakat Kota Bengkulu, Arif Setiawan mengatakan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh “Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam mengatasi situasi darurat di masa pandemi Covid-19 saat ini masih belum maksimal pelaksanaannya, mungkin secara teori memang sudah ada pearturan yang dikeluarkan, seperti perda dll, namun kebijakan tersebut masih perlu dilakukan perbaikan dalam hal pelaksanaannya”.¹⁰¹

Menurut masyarakat desa Cahaya Negeri Kecamatan Sukaraja Kabupaten Seluma, Suci Farokhiba Kusumawati,

“Bentuk Kebijakan pemerintah Provinsi Bengkulu dalam mengatasi situasi darurat dimasa pandemi covid-19 sudah cukup baik. Usaha yang dilakukan oleh pemerintah provinsi untuk mengatasi penyebaran Covid-19 bahkan sudah sampai pada masyarakat dilingkup pedesaan. Program vaksin gratis, fasilitas untuk melaksanakan protokol kesehatan juga di penuhi oleh epemrintah provinsi Bengkulu”.¹⁰²

Arif setiawan juga menjelaskan khusus diwilayah Kota Bengkulu, seluruh elemen pemerintahan bersatu dan saling membantu dalam mengatasi situasi darurat dimasa pandemi Covid-19 di kota Bengkulu,

¹⁰¹Hasil Wawancara Masyarakat Kota Bengkulu, Arif Setiawan Pada tanggal 27 Mei 2022

¹⁰²Menurut masyarakat desa Cahaya Negeri Kecamatan Sukaraja Kabupaten Seluma, Suci Farokhiba Kusumawati pada tanggal 26 Mei 2022

“Khusus di Kota, sering dilaksanakan rahasia masker dan protokol kesehatan, disediakan posko tanggap Covid-19 untuk masyarakat kota Bengkulu. Pada saat dilakukan rahasia protokol kesehatan apabila ada masyarakat yang melanggar akan dikenakan sanksi sosial yang dilakukan pada saat rahasia sedang berlangsung”.

Berdasarkan penyampaian masyarakat Bengkulu dalam wawancara yang penulis lakukan, masyarakat Bengkulu cukup puas dengan kinerja pemerintah provinsi khususnya dalam mengatasi situasi darurat dimasa pandemi Covid-19. Bentuk kebijakan yang ditetapkan memang menjadi solusi untuk situasi darurat yang sedang terjadi. Namun, dalam hal pelaksanaannya masyarakat berharap pemerintah provinsi Bengkulu dapat lebih maksimal.

Sedangkan menurut salah seorang tenaga kesehatan di Provinsi Bengkulu, dr. Yogi MZ pandemi covid-19 sangat memberikan dampak yang signifikan terhadap masyarakat terutama dalam hal kesehatan masyarakat, selain itu di sebabkan beberapa kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu menimbulkan ketakutan di kalangan masyarakat awam untuk memeriksa kesehatannya ke dokter pada saat mengalami gejala-gejala masalah kesehatan karena takut di diagnosis terpapar virus Covid-19. Dalam wawancara dengan penulis Yogi MZ berkata,

“Jadi, sejak pandemi covid-19 melanda dan sepaska pemerintah Daerah mengeluarkan beberapa kebijakan untuk menaggulangi situasi darurat dimasa pandemi Covid-19, Muncul kekhawatiran di kalangan masyarakat untuk memeriksakan diri mereka ke dokter saat mereka sedang sakit karena takut di katakan mereka terpapar Virus Covid-19”.¹⁰³

¹⁰³Hasil Wawancara Tenaga Kesehatan, dr. Yogi MZ Pada Tanggal 14 Juni 2022

Pernyataan berbeda di utarakan oleh seorang tenaga kesehatan lainnya, Ocik Lestari, SST yang merupakan bidan praktek di Kota Bengkulu pandemi Covid-19 menyebabkan angka kelahiran meningkat walaupun sebenarnya hal itu berisiko karena masalah virus Covid-19 yang ada di takutkan hal itu dapat berpengaruh terhadap kesehatan ibu dan bayinya. Padahal pemerintah telah memberikan peringatan kepada masyarakat untuk menunda kehamilan selama situasi darurat di masa pandemi Covid-19. Disampaikan oleh Ocik Lestari dalam wawancara dengan penulis sebagai berikut ,

“Selama Covid-19 ini, pemerintah telah mengeluarkan peringatan agar masyarakat menunda kehamilan. Akan tetapi faktanya angka kelahiran justru meningkat. Padahal niat pemerintah itu baik, mengingat resiko buruk yang bisa terjadi kepada ibu dan bayi jika hamil pada saat situasi darurat Covid-19. Tetapi kita tidak bisa sepenuhnya menyakahkan masyarakat karena tingginya angka kelahiran tersebut, karena kita sama-sama mengetahui bahwasannya di masa pandemi ini pemerintah membuat kebijakan yang menyebabkan masyarakat banyak menghabiskan waktunya di rumah.”¹⁰⁴

Dari sudut pandang kesehatan masyarakat, kebijakan-kebijakan yang di tetapkan oleh Pemerintah Provinsi Bengkulu sangat teras efeknya dan sangat memberi pengaruh terhadap aktivitas masyarakat sehari-hari. Seperti halnya peringatan yang di keluarkan oleh Pemerintah supaya masyarakat menunda kehamilan di masa pandemi Covid 19, berlawanan dengan anjuran yang di keluarkan oleh Pemerintah agar masyarakat banyak menghabiskan aktifitasnya di rumah. Bahkan, beberapa waktu lalu pemerintah mengeluarkan kebijakan *work from home* (WFH).

¹⁰⁴Hasil Wawancara Tenaga Kesehatan Ocik Lestari pada 15 Juni 2022

Setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Provinsi Bengkulu semata-mata bertujuan untuk menanggulangi situasi darurat di masa Pandemi Covid-19 di wilayah Provinsi Bengkulu, sehingga kondisi sosial dan ekonomi masyarakat tetap stabil meski pandemi sedang melanda. Beberapa kebijakan memang dirasa oleh masyarakat Provinsi Bengkulu sebagai aturan yang masih belum terlalu diperlukan untuk dilaksanakan. Akan tetapi, pemerintah sebagai pihak yang berwenang untuk mengeluarkan kebijakan sekaligus pihak yang bertanggung jawab atas keselamatan dan ketentraman masyarakat berusaha untuk meminimalisir kemungkinan-kemungkinan jika terjadi situasi yang lebih buruk.

Prosedur pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu No. 3 Tahun 2021 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi bersama gubernur Bengkulu dilakukan melalui cara sebagai berikut :

- 1) Usulan Raperda dari PD dicatat di buku ekspedisi
- 2) Mendisposisi Raperda untuk di koreksi
- 3) Biro hukum mengoreksi legal drafting dan melakukan harmonisasi yang dilakukan secara berjenjang dari pelaksana, Kasubag Peraturan Perda/Perkada dan Kabag PUU.
- 4) Rapat harmonisasi tim penyusun Raperda dan Biro Hukum serta PD terkait serta perbaikan naskah setelah rapat Koordinasi.
- 5) Pemantapan Raperda dan penyempurnaan Raperda dan penyampaian Raperda Kepada DPRD.
- 6) Perbaikan setelah hasil evaluasi Kemendagri terhadap Raperda yang telah disetujui.
- 7) Registrasi Perda Ke Kemendagri
- 8) Paraf Koordinasi Raperda
- 9) Penomoran, Pengandaan dan pengarsipan oleh TU.
- 10) Autoidentifikasi Perda dan penyampaian Perda Kementerian dalam negeri.

Proses-proses atau tahapan sebagaimana penulis paparkan di atas, dilakukan dalam pembentukan Perda Provinsi Bengkulu No 3 Tahun 2021. Namun, DPRD Provinsi Bersama Gubernur Bengkulu melakukan proses-proses atau tahap tersebut dilakukan dalam waktu yang relatif singkat, tidak seperti pada saat membentuk perda dalam situasi normal. Hal ini tentunya dikarenakan Perda Provinsi Bengkulu No 3 Tahun 2021 dibentuk untuk menanggulangi situasi darurat Covid-19 dan dilakukan pada saat kondisi masyarakat sedang terancam karena penyebaran Virus Covid-19.

Prosedur pembentukan Perda Provinsi Bengkulu No 3 Tahun 2021 jika dianalisis dan dihubungkan dengan pelaksanaan konsep *Ijma Jama'i* sebagaimana yang menjadi tema dalam penelitian ini, maka kegiatan tersebut merupakan bentuk lain dari pelaksanaan *Ijtihad Kolektif* atau *Ijtihad jama'i* yang menghasilkan *Ijma'*. Prosedur pembentukannya telah sesuai dengan Konsep *Ijtihad Jama'i*.

Dalam Konsep *Ijma jama'i*, harus dilakukan oleh mujtahid yang berkompeten, harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Begitupun dalam prosedur pembentukan perda provinsi Bengkulu No. 03 Tahun 2021, pihak yang berkompeten dan berwenang ialah DPRD Provinsi bersama Gubernur Bengkulu, yaitu dengan berpedoman dan mengikuti sistem pembentukan Perda yang telah ditentukan dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan kata lain, Prosedur Pembentukan Perda No 3 Tahun 2021 telah selesai jika di kaji berdasarkan konsep *Ijma jama'i*.

2. Isi Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu Masa Darurat Covid-19

Menurut keterangan yang di sampaikan oleh fungsional perancangan undang-undang Biro Hukum Sekretariat Daerah Pememerintah Provinsi Bengkulu Miko Adiwibowo, pihak pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah daerah provinsi Bengkulu di masa darurat Covid-19 di atur di dalam pasal 1 perda provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19. Dalam pasal 1 peraturan daerah nomor 3 tahun 2021 menyebutkan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam penanggulangan situasi darurat di masa Covid-19 di wilayah Provinsi Bengkulu adalah sebagai berikut:

- 1) Gubernur Bengkulu
- 2) Satuan Tugas (Satgas) Percepatan Penanganan Covid-19 tingkat Provinsi Bengkulu yang di bentuk oleh Pemerintah Provinsi Bengkulu
- 3) Kepolisian Daerah Bengkulu
- 4) Tentara Nasional Indonesia di wilayah Provinsi Bengkulu
- 5) Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Provinsi Bengkulu
- 6) Dinas Kesehatan Provinsi Bengkulu
- 7) Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Bengkulu
- 8) Perangkat Daerah selaku unsur pembantu Gubernur dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi Bengkulu

- 9) Setiap orang atau badan usaha baik yang berbadan hukum ataupun yang tidak berbadan hukum yang memiliki kepentingan dan terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dengan penanggulangan situasi darurat di masa pandemi Covid-19 oleh pemda Provinsi Bengkulu.

Pihak- pihak yang terlibat dalam penanggulangan situasi darurat di masa pandemi Covid -19 di wilayah Provinsi Bengkulu sebagaimana di sebutkan di atas memiliki peran dan fungsi masing-masing sesuai dengan kewenangan masing-masing. Misalnya, Gubernur dan DPRD Provinsi Bengkulu yang berwenang membuat regulasi, serta kebijakan lain yang berhubungan dengan penanganan situasi darurat Covid-19. Kepolisian, TNI, dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) bertugas untuk memastikan Perda yang telah di terbitkan terlaksana sesuai dengan tujuan pembentukannya, yaitu untuk mengatasi situasi darurat di masa pandemi Covid-19 di Provinsi Bengkulu.

Dinas Kesehatan Provinsi Bengkulu berwenang memastikan pelaksanaan proses penyembuhan terhadap masyarakat terinfeksi Covid-19, memastikan pelaksanaan pemberian vaksin kepada masyarakat Bengkulu sesuai dengan instruksi Menteri Kesehatan Republik Indonesia. Sedangkan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Bengkulu, Perangkat daerah, dan Perseorangan dan badan usaha lainnya berkewajiban untuk aktif membantu penegakan Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2021 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan Dan Pengendalian Covid-19 di Provinsi Bengkulu dapat terlaksana.

3. Dasar Hukum Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu Dalam Menanggulangi Situasi Darurat Di Masa Pandemi Covid-19

Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam menerbitkan regulasi untuk menanggulangi situasi darurat di masa pandemi Covid-19, harus memiliki landasan hukum yang jelas. Landasan hukum yang dimaksud terdiri dari landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Dalam menerbitkan Perda Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 landasan hukum yang digunakan sebagai berikut:

a. Landasan Filosofis

Landasan Filosofis untuk menjamin kesejahteraan masyarakat, memberikan senergi antara pemenuhan kesehatan dan keselamatan masyarakat Provinsi Bengkulu.

b. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis untuk menjamin kelangsungan kegiatan perekonomian dan sosial budaya di Provinsi Bengkulu. Sebagai bentuk upaya terpadu yang dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi Bengkulu dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat, penanganan kerentanan sosial, dan kerentanan ekonomi dengan melibatkan peran aktif masyarakat Provinsi Bengkulu. Landasan sosialogis ini merupakan landasan utama yang digunakan dan disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial ekonomi masyarakat Provinsi Bengkulu.

c. Landasan Yuridis.

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- 2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1967 tentang Pembentukan Propinsi Bengkulu
- 3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular
- 4) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .
- 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1968 tentang Berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1967 dan Pelaksanaan Pemerintahan di Propinsi Bengkulu.
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Hasil Wawancara dengan Plt. Kepala Biro Hukum Sekda Pemprop Bengkulu, Saipul Asikin, SH., MH menjelaskan bahwa,

“Dalam menetapkan kebijakan untuk menanggulangi situasi darurat dimasa Pandemi Covid-19 pemerintah Provinsi Bengkulu menyesuaikan dengan ketentuan di dalam undang-undang kekarantinaan kesehatan dan undang-undang penanggulangan bencana, terutama mengenai landasan yuridis yang kita gunakan, kita menyesuaikan dengan ketentuan tersebut”.¹⁰⁵

Landasan hukum yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam menetapkan kebijakan dalam rangka menanggulangi situasi darurat dimasa pandemi Covid-19 landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu. Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan dan telah penulis paparkan dapat diketahui bagaimana pemerintah daerah provinsi Bengkulu telah cukup maksimal dalam mengupayakan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka menanggulangi situasi darurat dimasa pandemi covid-19 di Wilayah Provinsi Bengkulu.

¹⁰⁵Hasil Wawancara dengan Plt. Kepala Biro Hukum Sekda Pemprop Bengkulu, Saipul Asikin, SH, pada tanggal 24 Mei 2022.

Dalam memastikan kebijakan penanggulangan situasi darurat di masa Pandemi Covid-19 di wilayah Provinsi Bengkulu terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintahan Provinsi Bengkulu. Menurut keterangan Kepala Bagian Bantuan Hukum dan HAM Biro Hukum Sekda Provinsi Bengkulu Roseffendi, S.H., M.Hum mengatakan bahwa:

“Permasalahan yang timbul dan kendala yang di hadapi pemerintahan daerah Provinsi Bengkulu pada hakikatnya tidak terdapat hal yang begitu serius, akan tetapi lebih kepada permasalahan yang bersifat teknis seperti halnya pelaksanaan protokol kesehatan oleh pelaku usaha di wilayah Provinsi Bengkulu masih sangat minim sekali, khususnya pelaku usaha di kota Bengkulu”.

Roseffendi juga menjelaskan mengenai solusi dan langkah yang di ambil oleh pemerintah Provinsi Bengkulu dalam mengatasi kendala yang timbul dalam penaggulangan pandemi Covid-19 di wilayah Provinsi Bengkulu ialah dengan memberikan sanksi administratif kepada orang atau masyarakat yang melanggar. Hal tersebut sesuai dengan pasal 12 Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 berbunyi:

- 1) Bagi perorangan, pelaku usaha, pengelola, penyelenggara atau penanggungjawab tempat dan fasilitas umum yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 9 ayat (1) dikenakan sanksi.

2) Sanksi pelanggaran penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian Covid-19 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan berupa:

a) Bagi perorangan:

- 1) Teguran lisan atau teguran tertulis.
- 2) Kerja sosial berupa membersihkan sarana fasilitas umum dengan mengenakan rompi dan masker maksimal 1 (satu) jam; atau denda administratif sebesar Rp 100.000,00 (Seratus Ribu Rupiah).

b) Bagi pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, atau penanggungjawab tempat dan fasilitas umum dikenakan sanksi secara berjenjang.

- 1) Teguran lisan atau teguran tertulis.
- 2) Denda administratif sebesar Rp 1.000.000,- (Satu juta Rupiah).
- 3) Penghentian sementara operasional usaha.dan
- 4) Pencabutan izin usaha.

3) Denda administratif sebagaimana dimaksud ayat (2) disetor ke rekening Kas Daerah.

4) Dalam pelaksanaan, penerapan sanksi sebagaimana dimaksud ayat (2), Satpol PP berkoordinasi dengan Perangkat Daerah terkait, TNI/POLRI dan Ketua Satuan Tugas Daerah.

Plt. Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Bengkulu Saipul Asikin, S.H., M.H mengatakan sumber pendanaan yang di gunakan untuk membiayai kegiatan penanggulangan situasi darurat pandemi Covid-19 di wilayah Provinsi Bengkulu di atur di dalam pasal 11 Perda nomor 3

tahun 2021 tentang adaptasi kebiasaan baru dalam pencegahan dan pengendalian Covid-19 yang berbunyi :

“Biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan Peraturan Provinsi ini di bebaskan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan/atau sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.¹⁰⁶

Jadi berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan Kepada Pegawai Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Bengkulu, dapat diketahui bahwa kegiatan penanggulangan situasi darurat pandemi Covid-19 di wilayah Provinsi Bengkulu menggunakan dana yang bersumber dari APBD Provinsi Bengkulu. Dana tersebut digunakan oleh seluruh pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya. Akan tetapi besar dana yang dikeluarkan untuk membiayai kegiatan tersebut tidak di sebutkan secara terperinci oleh pegawai biro hukum sekda prov Bengkulu. Selain itu ada pula dana yang bersumber dari pemerintah Pusat.

Menurut Warga Desa Talang Arah Kecamatan Puteri Hijau Kabupaten Bengkulu Utara, Saleha Dwi Saputri,

“Dari sudut pandang kami selaku masyarakat Puteri Hijau, tidak ada permasalahan yang berarti dalam hal pelaksanaan kebijakan pemerintah Bengkulu mengatasi situasi darurat Covid-19, khususnya di desa kami (Talang Arah). Bentuk kebijakan dan usaha yang dilakukan oleh pemerintah Bengkulu untuk melindungi dan memastikan masyarakat provinsi Bengkulu tetap aman dan terpenuhi di masa darurat Covid-19 yang sedang terjadi sudah cukup maksimal”.¹⁰⁷

¹⁰⁶Hasil Wawancara dengan Plt. Kepala Biro Hukum Sekda Pemprop Bengkulu, Saipul Asikin, SH, pada tanggal 24 Mei 2022

¹⁰⁷Hasil wawancara Kepada masyarakat Kabupaten Bengkulu Utara, Saleha Dwi Saputri pada Tanggal 29 Mei 2022

Sedangkan menurut masyarakat Renah Semanak Kabupaten Bengkulu Tengah, Aksi Halik menjelaskan situasi dan permasalahan dimasa darurat Covid-19 didaerahnya, serta upaya dilakukan pemerintah.

“Sejak Covid-19 terjadi, banyak aktifitas masyarakat yang terganggu, hal itu lantaran untuk melaksanakan dan mengikuti kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah. Jadi, dari yang saya lihat kebijakan yang dilakukan pemerintah masih belum begitu maksimal. Namun, upaya pemerintah untuk membantu masyarakat terdampak sudah dapat dikatakan baik, khususnya diwilayah kabupaten Bengkulu Tengah, Bantuan yang dikeluarkan oleh pemerintah berupa BLT, Vaksin Grstis, Bantuan sembako dll diberikan dan diterima oleh masyarakat Bengkulu Tengah”.¹⁰⁸

Mayoritas Masyarakat Provinsi Bengkulu sudah cukup puas dengan kinerja pemerintah dalam mengatasi situasi darurat dimasa pandemi covid-19 yang sedang terjadi. Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi Bengkulu direspon dengan baik oleh masyarakat. Namun mengenai pelaksanaan kebijakannya dilapangan, masih ada beberapa masyarakat yang merasa bahwa pelaksanaanya belum begitu maksimal. Terlepas dari semua pernyataan dan tanggapan masyarakat Bengkulu, usaha yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Bengkulu dalam mengatasi situasi darurat dimasa pandemi Covid-19 yang terjadi sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Ketua Aksi Cepat Tanggap (ACT) Provinsi Bengkulu Trwanti Padneswari, S.E menyampaikan pandangannya mengenai permasalahan dalam menetapkan kebijakan untuk menanggulangi situasi darurat di Masa

¹⁰⁸Hasil wawancara Kepada Masyarakat Kabupaten Bengkulu Tengah, Aksi Halik pada 30 Mei 2022

Pandemi Covid-19 oleh Pemerintah daerah Provinsi Bengkulu yaitu, “Pemerintah daerah Provinsi Bengkulu cenderung tergesa-gesa dalam menetapkan setiap kebijakan dalam menanggulangi situasi darurat di masa pandemi Covid-19 di provinsi Bengkulu. Pemda juga kurang terbuka dan masih belum maksimal melibatkan pihak-pihak lain yang berkepentingan dan pihak lain yang kompeten pada saat akan menetapkan kebijakan, misalnya melibatkan para akademisi dan praktisi hukum pada saat akan membentuk aturan-aturan dimasa darurat Covid-19 yang sedang terjadi”.¹⁰⁹

Menurut Kepala Desa Cahaya Negeri Kecamatan Sukaraja Kabupaten Seluma, Nuzirwan Miril menyampaikan bahwa pemerintah daerah Provinsi Bengkulu juga masih belum begitu siap dan sangat bergantung kepada aparatur pemerintahan terendah seperti pemerintah desa dalam memastikan setiap kebijakan yang ditetapkan terlaksana dengan baik dan maksimal. Dalam wawancara Nuzirwan Miril menjelaskan,

“Pemerintah daerah Provinsi masih belum siap sepenuhnya, berbagai kendala dan masalah masih banyak ditemukan. Situasi darurat dimasa pandemi Covid-19 yang terjadi tidak akan mampu di atasi dengan baik dan maksimal tanpa peran dan andil kita selaku wakil pemerintahan di tingkat desa, bahkan lebih banyak dan lebih aktif kita dalam memastikan kebijakan yang ditetapkan oleh pemda provinsi terlaksana dengan baik dibandingkan pemda provinsi itu sendiri”.¹¹⁰

¹⁰⁹Hasil Wawancara dengan Ketua Aksi Cepat Tanggap Provinsi Bengkulu, Triwanti Padneswari, S.E, Bengkulu 14 Juni 2022

¹¹⁰Hasil Wawancara dengan Kepala Desa Cahaya Negeri, Nuzirwan Miril, Bengkulu 13 Juni 2022

B. PEMBAHASAN

1. Analisis *Fiqh Siyasah* Terhadap Mekanisme Pembentukan Kebijakan Pemerintah Dalam Mengatasi Situasi Darurat Covid-19

Dalam rangka menganalisis mekanisme pembentukan kebijakan pemerintah dalam mengatasi situasi darurat dimasa pandemi Covid-19 saat ini, dapat dilakukan berdasarkan kajian *fiqh siyasah dusturiyah*, sebagaimana dalam pengertian yang disebutkan sebelumnya bahwa salah satu urusan kenegaraan yang menjadi pokok bahasan dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah “batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan yang hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.”, hal ini sejalan dengan tujuan penulis untuk melakukan analisis *fiqh siyasah* mekanisme pembentukan kebijakan pemerintah dalam mengatasi situasi darurat dimasa pandemic Covid-19.

Sedangkan *Siyasah Syar'iyah* menurut Abd Wahab Al-Khallaf, "*Siyasah syar'iyah* adalah pengurusan hal-hal yang bersifat umum bagi negara Islam dengan cara menjamin perwujudan kemaslahatan dan menghindari kemadaratan (bahaya) dengan tidak melampaui batas-batas syari'ah dan pokok-pokok syari'ah yang bersifat umum, walaupun tidak sesuai dengan pendapat ulama-ulama Mujtahid". Maksud Abd Wahab tentang masalah umum negara antara lain adalah:

- 1) Pengaturan perundangan-undangan negara.
- 2) Kebijakan dalam harta benda (kekayaan) dan keuangan.
- 3) Penetapan hukum, peradilan serta kebijakan pelaksanaannya.

4) Urusan dalam dan luar negeri.¹¹¹

Perkembangan zaman dan munculnya aneka ragam persoalan adalah sebagai salah satu sebab dibutuhkan pemecahan masalah hukum yang komprehensif, tidak terkecuali persoalan situasi darurat di masa pandemi Covid-19. Dalam perspektif hukum Islam, umumnya dikenal dua metode penetapan hukum, yaitu konsep *Ijtihad Fardi* (*Ijtihad* Individu) dan *Ijtihad Jama'i* (*Ijtihad* Kolektif). Pada saat menetapkan hukum dalam menanggulangi situasi darurat di masa pandemi Covid-19 yang dilakukan pemerintah ialah dengan menerapkan konsep *iIjtihad* jama'i (*Ijtihad* kolektif).

Menurut Khalid Husein al-Khalid, *Ijtihad Jama'i* (*Ijtihad* Kolektif) adalah, usaha pengerahan *Ijtihad* sekumpulan Ulama dalam pembahasan dan musyawarah untuk menistinbathkan hukum syari'at di dalam permasalahan dzanni atau, usaha pengerahan *Ijtihad* sekumpulan dari para Fuqaha Muslim yang adil dalam pembahasan dan pandangan mereka sesuai dengan metode ilmu Ushul fiqh, kemudian mereka bermusyawarah di dalam satu majlis khusus untuk mengistinbath atau mengambil kesimpulan hukum syari'at dalam permasalahan syari'at yang *dzanni*'.¹¹² Jadi, *Ijtihad Jama'i* merupakan *Ijtihad* yang erat kaitannya dengan persoalan kepentingan sosial dengan prioritas permasalahan berskala besar. Pembentukan kebijakan pemerintah dalam menanggulangi Covid-19

¹¹¹Muhammad Ramadhan, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam dalam Fiqh Siyasa*, (Pekalongan: PT. Nesyia Expanding Management, 2019), h. 235-236

¹¹²Al Khalid, dalam Faisal Agil Al Munawar, "Ijtihad Jama'i' (Ijtihad Kolektif) Perspektif Ulama Kontemporer, *Jurnal Ekonomi dan Hukum Islam* Vol. 4, No.2, Oktober 2020, h. 130

dapat dikatakan sebagai bentuk pelaksanaan dari konsep *Ijtihad Jama'i*. Di mana dalam menetapkan kebijakan, pihak-pihak yang dilibatkan hampir mencakup seluruh elemen pemerintahan dari pemerintahan pusat sampai pemerintahan daerah.

Proses penetapan hukum melalui konsep *Ijtihad Jama'i* yang dilakukan oleh pemerintah disuguhkan dengan menetapkan berbagai sudut pendapat, pertimbangan kemaslahatan dan bergantung kepada kesepakatan kesamaan pendapat. Pada masa kini *Ijtihad Jama'i* mempunyai urgensi yang sangat tinggi dalam menetapkan kebijakan memiliki kedudukan di bawah *Ijma*, tetapi di atas *qiyas*. Menurut Hanna, *Ijtihad Jama'i* diterapkan pada sebuah perkara yang memiliki karakteristik umum yang menyentuh kehidupan penduduk sebuah negara.¹¹³

Menurut Imam Abu Hamid al-Ghazali (w.505H) dalam *Ijtihad* harus ada tiga rukun yang dipenuhi, yaitu:

- 1) *al-Mujtahid*, yaitu orang yang melakukan *Ijtihad*.
- 2) *al-Mujtahid Fih*, yaitu objek *Ijtihad*.
- 3) *Nafs al-Ijtihad*, yaitu substansi *Ijtihad* itu sendiri, yakni usaha yang dilaksanakan secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab.¹¹⁴

Karenanya, ketiga syarat di atas pasti juga dijumpai dalam pelaksanaan *Ijtihad Jama'i* (*Ijtihad Kolektif*), menjadi bagian integral atas terbentuknya *Ijma*. Berdasarkan penjelasan sebelumnya konsep *Ijma*

¹¹³Siti Hanna, "Urgensi *Ijtihad Kolektif* dalam permasalahan Kontenporer", *Jurnal Media Syari'a Vol. 14, No 2, 2012*, h.201

¹¹⁴Abu Hamid Al Ghazali, "al- Mustashfa. Bairut : Dar al Kutub al-'Ilmiyyah", 1993 dalam dalam Faisal Agil Al Munawar, "*Ijtihad Jama'i* (*Ijtihad Kolektif*) Perspektif Ulama Kontenporer, *Jurnal Ekonomi dan Hukum Islam Vol. 4, No.2, Oktober 2020*, h. 133

Jama'i relevan dengan mekanisme penetapan kebijakan dalam menanggulangi darurat Covid-19. Syarat *Ijtihad* yang disebutkan telah terpenuhi dalam penetapan kebijakan yang dilakukan pemerintah. Di mana al mujtahid ialah pemerintah pusat dan pemerintah daerah, al mujtahid fih yaitu peraturan perundang-undangan sedangkan *Nafs al Ijtihad* ialah pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain itu, untuk melakukan analisis fiqh siyasah terhadap mekanisme pembentukan kebijakan pemerintah dalam mengatasi situasi darurat dimasa pandemi *Covid-19*, perlu dilakukan dan dikaji juga berdasarkan perspektif *siyasah Syar'iyah*. Terutama dalam kebijakan keuangan oleh pemerintah dan penetapan hukum, peradilan dan kebijakan pelaksanaannya yang dilakukan dalam rangka mengatasi situasi darurat di masa pandemi Covid-19 yang sedang terjadi. Dari penelitian dan kajian yang penulis lakukan mengenai bagaimana tinjauan *Fiqh siyasah* terhadap mekanisme pembentukan kebijakan pemerintah dalam mengatasi situasi darurat dimasa pandemi *Covid-19*, dalam perspektif *siyasah dusturiyah* dan *siyasah syari'yyah* diperoleh hasil yang penjabarannya ialah sebagai berikut:

a. Kewenangan Pemerintah Dalam Mengatasi Situasi Darurat Dimasa Pandemi Covid-19 Perspektif Siyasah Dusturiyah

Pemerintah dalam sistem ketatanegaraan Islam dilaksanakan oleh penguasa yang disebut *Khalifah* (Kepala Negara) dan seluruh bawahannya. Dimana, Menurut Ibn Khaldun, kehadiran seorang raja

atau kepala negara sebagai penengah, pemisah, sekaligus hakim merupakan suatu keharusan bagi kehidupan bersama manusia dalam suatu masyarakat atau Negara.

Khalifah sebagai kepala negara adalah kepala negara “pengganti” Nabi dalam memelihara agama dan mengatur urusan pemerintahan haruslah Kepala negara yang pandai menjaga amanah adalah kepala negara yang bertanggung jawab dan selalu berusaha dengan segenap kemampuanyang dimilikinya untuk menunaikan dengan baik semua tugas dan kewajiban yang diemban kepadanya.¹¹⁵

Dalam sistem ketatanegaraan Islam, Ada sepuluh tugas yang harus dilakukan seorang imam (khalifah), yaitu sebagai berikut:¹¹⁶

1. Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya yang establish, dan ijma generasi salaf. jika muncul pembuat bid'ah, atau orang sesat yang membuat syubhat tentang agama, ia menjelaskan hujjah kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya, dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang berlaku, agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan dan ummat terlindungi dari usaha penyesatan.
2. Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan mengehentikan perseteruan diantara dua pihak yang berselisih, agar

¹¹⁵Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1993), h. 101

¹¹⁶Imam Al-mawardi, *Al-Ahkam AS-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, (Bekasi: PT Darul Falah, 2013) cetakan kelima, h 23

keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tidak sewenang-wenang, dan orang teraniayah tidak merasa lemah.

3. Melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci, agar manusia dapat leluasa bekerja, dan bepergian ketempat manapun dengan aman dari gangguan terhadap jiwa dan harta.
4. Menegakkan supremasi hukum (hudud) untuk melindungi laranganlarangan Allah Ta'ala dari upaya pelanggaran terhadapnya, dan melindungi hak-hak hamba-hamba-Nya dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya.
5. Melindungi daerah-daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh, dan kekuatan yang tangguh hingga musuh tidak mampu mendapatkan celah untuk menerobos masuk guna merusak kehormatan, atau menumpahkan darah orang Muslim, atau orang yang berdamai dengan orang Muslim (*mu'ahid*).
6. Memerangi orang yang menentang Islam setelah sebelumnya ia didakwahi hingga ia masuk Islam, atau masuk dalam perlindungan kaum Muslimin (*ahlu dzimmah*), agar hak Allah Ta'ala terealisasi yaitu kemenangan-Nya atas seluruh agama.
7. Mengambil *fai* (harta yang didapat kaum Muslimin tanpa pertempuran) dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan Syari'at secara tekstual atau *Ijtihad* tanpa rasa takut dan paksa.
8. Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam *Baitul Mal* (kas negara) tanpa berlebih-lebihan, kemudian mengeluarkannya

tepat pada waktunya; tidak mempercepat atau menunda mengeluarkannya.

9. Mengangkat orang-orang terlatih untuk menjalankan tugas-tugas, dan orang-orang yang jujur untuk mengurus masalah keuangan, agar tugastugas ini dikerjakan oleh orang-orang yang jujur.
10. Terjun langsung menangani segala persoalan, dan menginspeksi keadaan, agar ia sendiri yang memimpin ummat dan melindungi agama.¹¹⁷

Tugas khalifah sebagaimana di sebutkan oleh Al-Mawardi diatas berlaku pada saat keadaan negara atau pemerintahan sedang stabil atau normal. Namun bagaimana tugas serta wewenang khalifah pada saat keadaan darurat atau negara sedang terjadi bencana alam maupun nonalam seperti wabah penyakit. Pada hakikatnya, Fiqh siyasah dusturiyah hanya menjelaskan mengenai tanggung jawab pemerintahan Islam secara umum

Rakyat ataupun pemerintah dalam pandangan Islam diatur bagaimana harus bersikap ketika menhadapi wabah penyakit yang sedang melanda suatu kaum atau masyarakat suatu negeri. hal itu dapat dilihat berdasarkan hadits rasulallah SAW berikut ini:

قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ الطَّاعُونَ آيَةُ الرَّجْزِ ابْتَلَى اللَّهُ عَزَّ وَجَلَّ
بِهِ نَاسًا مِنْ عِبَادِهِ فَإِذَا سَمِعْتُمْ بِهِ فَلَا تَدْخُلُوا عَلَيْهِ وَإِذَا وَقَعَ بِأَرْضٍ وَأَنْتُمْ بِهَا
فَلَا تَفِرُّوا مِنْهُ

¹¹⁷Imam Al-mawardi, *Al-Ahkam AS-Sulthaniyyah*...., h 23

Rasulullah shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda: “Tha’un (wabah penyakit menular) adalah suatu peringatan dari Allah Subhanahu Wa Ta’ala untuk menguji hamba-hamba-Nya dari kalangan manusia. Maka apabila kamu mendengar penyakit itu berjangkit di suatu negeri, janganlah kamu masuk ke negeri itu. Dan apabila wabah itu berjangkit di negeri tempat kamu berada, jangan pula kamu lari daripadanya.” (HR Bukhari dan Muslim dari Usamah bin Zaid).

قَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَا يُوردَنَّ مُمْرِضٌ عَلَى مُصِحِّ

Rasulullah shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda: “Tidak boleh berbuat madlarat dan hal yang menimbulkan madlarat.” (HR Ibn Majah dan Ahmad ibn Hanbal dari Abdullah ibn ‘Abbas)

Hadits Sahih Riwayat Bukhari dan Muslim tentang Anjuran Sholat di rumah ketika hujan pada siang hari Jum’at.

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَبَّاسٍ أَنَّهُ قَالَ لِمُؤَدِّنِهِ فِي يَوْمِ مَطِيرٍ إِذَا قُلْتَ أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ أَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ فَلَا تَقُلْ حَيَّ عَلَى الصَّلَاةِ قُلْ صَلُّوا فِي بُيُوتِكُمْ قَالَ فَكَأَنَّ النَّاسَ اسْتَنْكَرُوا ذَلِكَ فَقَالَ أَتَعْجَبُونَ مِنْ ذَا قَدْ فَعَلَ ذَا مَنْ هُوَ خَيْرٌ مِنِّي إِنَّ الْجُمُعَةَ عَزْمَةٌ وَإِيَّيَّ كَرِهْتُ أَنْ أُخْرِجَكُمْ فَتَمَشُّوا فِي الطِّينِ وَالدَّحْضِ

dari Abdullah bin Abbas dia mengatakan kepada muadzinnnya ketika turun hujan (pada siang hari Jum’at), jika engkau telah mengucapkan “Asyhadu an laa ilaaha illallaah, asyhadu anna Muhammadan Rasulullah, ” maka janganlah kamu mengucapkan “Hayya alash shalaah, ” namun ucapkanlah shalluu fii buyuutikum (Shalatlah kalian di persinggahan kalian).” Abdullah bin Abbas berkata; “Ternyata orang-orang sepertinya tidak menyetujui hal ini, lalu ia berkata; “Apakah kalian merasa heran terhadap ini kesemua? Padahal yang demikian pernah dilakukan oleh orang yang lebih baik dariku (maksudnya Rasulullah saw). Shalat jum’at memang wajib, namun aku tidak suka jika harus membuat kalian keluar sehingga kalian berjalan di lumpur dan comberan.” (HR. Bukhori Muslim dari Abdullah ibn Abbas).

Hadits panjang riwayat Bukhari Muslim yang artinya sebagai berikut:

"ذات مرة ذهب عمر بن الخطاب إلى الشام. بعد وصوله إلى سراج ، جاء قائد جيشه في الشام لاستقباله. وكان من بينهم أبو عبيدة بن جراح وسائر الصحابة. وأبلغوا عمر بانتشار المرض في سوريا. ثم تشاور عمر مع زعماء المهاجرين والأنصار وقادة قريش. فنادى عمر لحاشيته. "صباح الغد سأعود إلى المنزل. لذلك ، استعد! قال أبو عبيدة بن جراح: وهل نهرب من قدر الله؟ "أجاب" عمر. 'لماذا تسأل ذلك يا أبا عبيدة؟ ويبدو أن عمر لم يرد أن يجادله. رد؛ نعم ، نهرب من قدر الله إلى قدر الله. ما رأيك ، إذا كان لديك جمل ، فإنك تنزل إلى واد له جانبان. أحدهما خصب والآخر قاحل. أليس أنك إذا رعيتها في مكان خصب ، راعيت بمشيئة الله ، وإذا رعيت في مكان قاحل ، فقد رعت قدر الله؟ وفجأة جاء عبد الرحمن بن عوف الذي لم يكن هناك لسبب ما. ثم قال؛ أنا أفهم هذا الأمر. سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: 'عندما تسمع عن وباء في أرض ، لا تذهب إلى تلك الأرض. وقال ابن عباس: "وإن أصابك الطاعون في البلد الذي أنت فيه ، فلا تغادرها لأنك تريد الهروب". ثم شكر عمر بن الخطاب الله ، وبعد ذلك رحل. (رواه البخاري ومسلم) ."

"Pada suatu ketika 'Umar bin Khaththab pergi ke Syam. Setelah sampai di Saragh, pimpinan tentaranya di Syam datang menyambutnya. Antara lain terdapat Abu 'Ubaidah bin Jarrah dan para sahabat yang lain. Mereka mengabarkan kepada 'Umar bahwa wabah penyakit sedang berjangkit di Syam. Umar kemudian bermusyawarah dengan para tokoh Muhajirin, Anshor dan pemimpin Quraish. Lalu 'Umar menyerukan kepada rombongannya; 'Besok pagi-pagi aku akan kembali pulang. Karena itu bersiap-siaplah kalian! 'Abu 'Ubaidah bin Jarrah bertanya; 'Apakah kita hendak lari dari takdir Allah? 'Jawab 'Umar; 'Mengapa kamu bertanya demikian hai Abu 'Ubaidah? Agaknya 'Umar tidak mau berdebat dengannya. Dia menjawab; Ya, kita lari dari takdir Allah kepada takdir Allah. Bagaimana pendapatmu, seandainya engkau mempunyai seekor unta, lalu engkau turun ke lembah yang mempunyai dua sisi. Yang satu subur dan yang lain tandus. Bukanlah jika engkau menggembalannya di tempat yang subur, engkau menggembala dengan takdir Allah juga, dan jika engkau menggembala di tempat tandus engkau menggembala dengan takdir Allah? Tiba-tiba datang 'Abdurrahman bin 'Auf yang sejak tadi belum hadir karena suatu urusan. Lalu dia berkata; 'Aku mengerti masalah ini. Aku mendengar Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: 'Apabila kamu mendengar wabah

berjangkit di suatu negeri, janganlah kamu datang negeri itu. Dan apabila wabah itu berjangkit di negeri tempat kamu berada, maka janganlah keluar dari negeri itu karena hendak melarikan diri.’ Ibnu ‘Abbas berkata; ‘Umar bin Khaththab lalu mengucapkan puji syukur kepada Allah, setelah itu dia pergi.’ (HR Bukhari dan Muslim)”.

Islam mengajarkan kepada setiap muslim bahwa tatkala Allah mengizinkan sesuatu untuk terjadi, maka sesuatu itu tidak akan terjadi kecuali di baliknya ada hikmah dan kebaikan. Karenanya, Islam mengajarkan untuk berfikir positif. Allah SWT berfirman:

وَإِذْ قَالَ إِبْرَاهِيمُ رَبِّ اجْعَلْ هَذَا بَلَدًا آمِنًا وَارْزُقْ أَهْلَهُ مِنَ الثَّمَرَاتِ مَنْ آمَنَ مِنْهُمْ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ قَالَ وَمَنْ كَفَرَ فَأُمَتِّعُهُ قَلِيلًا ثُمَّ أَضْطَرُّهُ إِلَىٰ عَذَابِ النَّارِ ۖ وَبِئْسَ الْمَصِيرُ

Diwajibkan atas kamu berperang, padahal berperang itu adalah sesuatu yang kamu benci. Boleh jadi kamu membenci sesuatu, padahal ia amat baik bagimu, dan boleh jadi (pula) kamu menyukai sesuatu, padahal ia amat buruk bagimu; Allah mengetahui, sedang kamu tidak mengetahui. (Q.S Al-Baqarah: 126).

Dalam menafsirkan asal usul covid-19 ini ada beragam tafsiran yang dikemukakan: Pertama, sebahagian kelompok memandang bahwa Covid-19 berawal dari kebiasaan mengkonsumsi kuliner ekstrem. Hal ini tidak terlepas dari fakta bahwa Covid-19 pertama kali ditemukan kasusnya di kota Wuhan China, dan di kota tersebut ditemukan bahwa kebanyakan dari warganya punya kecenderungan mengkonsumsi kuliner yang tidak lazim yang dianggap ekstrim oleh sebagian kalangan. Kedua, ada yang mengaitkan Covid ini dengan teori konspirasi. Dengan kata lain, ada sekelompok orang yang menjadikan Covid 19 sebagai konspirasi dengan menggunakan senjata biologis untuk memenangkan

persaingan agar dapat menjadi negara superpower dunia. Sebagian kalangan menilai Covid 19 merupakan senjata biologis china untuk menyerang Amerika. Dan tersebarnya virus corona pertama kali di Kota Wuhan tidak lepas dari kebocoran senjata biologis tersebut dari laboratorium pengembangan senjata Biologis China yang memang terdapat di Kota Wuhan.¹¹⁸

Terlepas dari semua asumsi tentang Covid-19, Indonesia sebagai negara terdampak telah melakukan berbagai upaya dan pemerintah selaku pelaksana kewenangan telah menetapkan berbagai kebijakan yang tentunya menuai pro dan kontra dikalangan masyarakat. Oleh sebab itu, Jika melihat konteks penanganan kebijakan covid-19 di Indonesia bahwa kebijakan selama ini sebenarnya sudah sesuai dengan pelaksanaan kewenangan Pemerintah dalam sistem ketatanegaraan Islam atau sudah sesuai dengan sebagaimana yang diatur dalam kajian fiqh siyasah cabang Fiqh Siyasah Dusturiyah. Karena pada hakikatnya, kewenangan dan tugas dari pada Pemerintah adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan pemerintah atau penguasa akan dilaksanakan untuk memenuhi seluruh kebutuhan umat. Orang-orang yang menjadi penguasa ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang.

¹¹⁸Zamakhsyari Bin Hasballah Thaib, *Pandangan Agama Islam....*, h. 3.

b. Mekanisme Pembentukan Kebijakan Dalam Mengatasi Situasi Darurat Dimasa Pandemi Covid-19 Oleh Pemerintah Perspektif *Siyasah Syar'iyah*

Penularan wabah Covid-19 merupakan ancaman non alam yang bersifat nyata dan di kategorikan sebagai permasalahan nasional pada aspek pertahanan dan ketahanan pada bidang kesehatan masyarakat. Darurat kesehatan wabah Covid-19 berpotensi sangat sistematis dapat menghancurkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, baik pada sisi ekonomi, pendidikan dan sendimen-sendimen penting lainnya. Kebijakan penanganan wabah Covid-19 sebagai darurat kesehatan yang didampingi dengan kebijakan darurat sipil dinilai kurang tepat. Sebab pengaturan tentang darurat kesehatan dengan darurat sipil memiliki interpretasi, konteks masalah, situasi dan kondisi serta cara penanganan yang berbeda. Jika darurat kesehatan berbicara tentang penanganan recovery (pemulihan) kesehatan masyarakat, sedangkan darurat sipil lebih berbicara tentang penertiban atas gangguan keamanan yang mengancam stabilitas Negara.¹¹⁹

Penanganan wabah Covid-19 dapat dikategorikan sebagai bentuk jihad Pemerintah dan masyarakat. Pada satu sisi Pemerintah dituntut menghasilkan sebuah kebijakan yang mengutamakan kemaslahatan rakyat serta menjauhkan dari nilai kemudharatan dan di sisi lain masyarakat diharapkan memiliki sikap keta'atan dan

¹¹⁹Lutfi Fahrul Rizal, "Perspektif Siyâsah Syar'iyah Tentang Darurat Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Adliya: Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, Vol. 14, No. 1, Juni 2020, h.60

kedisiplinan dalam menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan tersebut. Pemerintahan masyarakat harus mengutamakan kepentingan utama demi kemaslahatan bersama, suatu keharusan mengesampingkan nilai-nilai ego yang dapat menghambat penanganan Covid-19, seperti: primodialisme politik, fanatisme agama, dan lain sebagainya.

Kebijakan penetapan dan pencabutan situasi atau keadaan darurat kesehatan merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 Ayat (1), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa salah yang menjadi kewenangan absolute/mutlak Pemerintah Pusat yakni berkaitan dengan pertahanan, beberapa situasi yang berkaitan dengan pertahanan diantaranya meliputi mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan Negara atau sebagian wilayah Negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan Negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela Negara bagi setiap warga Negara dan sebagainya. Darurat kesehatan merupakan pemasalahan ketahanan pada bidang kesehatan masyarakat.

Pengaturan tentang keharusan bagaimana seorang pemimpin menjalankan mandat kepemimpinannya, dalam islam dikenal istilah *Siyasah al Syar'iyah*. Menurut Abdul Wahhab Khallaf, *Siyasah al Syar'iyah* diartikan sebagai “wewenang seorang pemimpin dalam

mengatur kepentingan umum demi terciptanya kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan”¹²⁰.

Berdasarkan pandangan ulama ushul fiqh Maqâshid Al-Syarî'ah terbagi kepada:¹²¹

- a) *Dharurriyat*, yakni kebutuhan primer manusia dalam menciptakan kemaslahatan di dunia maupun di akhirat, kebutuhan tersebut menurut Ibnu Taimiyah meliputi: perlindungan agama (*hifdzu ad-diin*), perlindungan jiwa (*hifdzu an-nafs*), perlindungan akal (*hifdzu 'aql*), perlindungan keturunan (*hifdzu nasl*) dan perlindungan harta (*hifdzu mal*).
- b) *Hajiyat*, yakni kebutuhan sekunder.
- c) *Tahsiniyat*, yakni kebutuhan pelengkap.

Keadaan darurat dalam Islam secara umum yakni suatu keadaan yang mengancam terhadap keberlangsungan penyelenggaraan Negara, ulama fiqh membaginya ke dalam 3 jenis, yakni : pertama, *Jihad*, dalam pengertiannya jihad memiliki makna yang lebih luas dari peperangan, jihad mencakup perlawanan umat terhadap hawa nafsu dan syetan (*amar ma'ruf nahi munkar*); kedua, *hirabah* bermakna suatu bentuk ancaman yang dilakukan oleh pihak luar dengan niat memusuhi umat Islam; dan ketiga, *bughat*, memiliki makna ancaman yang terlahir dari dalam tubuh umat itu sendiri (pemberontakan).¹²²

¹²⁰ Abdul Aziz Dahla, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve: 1996), h. 1626

¹²¹ Ade Iskandar Nasution, “Pendekatan Maqashid Syari'ah dalam Praktik Pembiayaan Koperasi Peternak Sapi Bandung Utara (KPSBU) Lembang” *Jurnal Asy-Syari'ah Vol. 21 No. 1, Juli 2019*, h. 35

¹²² Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2002), h. 41-42 atau lihat Ramadhan Al-Buthi, Muhammas Sa'id, “*al-Jihad fi al-Islam Kaifa Nafhamuh wa Numarisuh*, terjemahan Ghafur, M. Abdul, : *Fiqh Jihad Upaya-Upaya Mewujudkan Darul Islam Antara Konsep dan Pelaksanaannya*” (Pustaka An-Naba) hlm. 107 atau lihat juga Muslich, Ahmad Wardhi, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika: 2005), h. 111

Dalam *maqashid syariah* atau tujuan adanya syariah (hukum), secara lebih spesifik penjabarannya ialah sebagai berikut:

- 1) Pemeliharaan agama (*hifdz al-dîn*). Dalam pemeliharaan agama, sebagaimana Al-Ghazali dan Al-Syatibi bahwa bagi manusia yang tidak menjalankan kewajiban agamanya akan diberikan sanksi atau hukuman dikarenakan melakukan tindakan pengrusakan agama. Berbeda dengan Ibn Asyur menyatakan bahwa pemeliharaan agama adalah kebebasan menganut kepercayaan sebagaimana implementasi dari *la ikraha fi al-din* artinya sama dengan tidak ada paksaan dalam agama. Sebagaimana firman Allah SWT yang berbunyi:

لَا إِكْرَاهَ فِي الدِّينِ ۚ قَدْ تَبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ ۚ فَمَنْ يَكْفُرْ بِالطَّاغُوتِ
وَيُؤْمِنْ بِاللَّهِ فَقَدِ اسْتَمْسَكَ بِالْعُرْوَةِ الْوُثْقَىٰ لَا انفِصَامَ لَهَا ۗ وَاللَّهُ سَمِيعٌ
عَلِيمٌ

Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang sesat. Karena itu barangsiapa yang ingkar kepada Thaghut dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang kepada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui. Q.S. Al-Baqarah: 256).

Pengertian tersebut sepaham dengan situasi dan kondisi yang saat ini melanda negeri, melihat negara Indonesia merupakan negara yang majemuk (beragam agama), masyarakat dituntut agar tetap selalu digaris agama dan menjaga toleransi satu sama lainnya¹²³, kemudian pemerintah melindunginya dengan regulasi-regulasi yang ada. Kebijakan-kebijakan yang diambil dalam penanganan covid-19 ini menjadi cerminan yang

¹²³Betria Zarpina Yanti and Doli Witro, *Self Maturity and Tasamuh as a Resolution of Religious Conflicts* ||Jurnal: *Intizar* 25, no. 2 (2019), h. 87–94

nyata bahwa negara ingin melindungi keberagaman agama yang begitu banyak dalam negeri.¹²⁴

- 2) Pemeliharaan jiwa (*hifdz al-nafs*). Menjaga jiwa dalam hal ini merupakan hak setiap individu atau kelompok yang harus dijaga dan dilindungi. Perlindungan hak asasi manusia juga diatur dalam Pasal 28A-28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang hak asasi manusia yang wajib dilindungi dan dijaga oleh negara sebagai dasar pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Artinya segala aturan yang diatur oleh pemerintah tentunya akan selalu berlandaskan pada perlindungan warga negara, sehingga jika dikaitkan dengan kebijakan yang diambil pemerintah dalam penanganan Covid-19 tentu sangat mencerminkan perlindungan jiwa atau perlindungan masyarakat luas agar tetap hidup dan tetap terjaga. hak dari wabah COVID-19.
- 3) Pemeliharaan akal (*hifdz al-'aql*). Pada awalnya menjaga pikiran dipahami sebagai tindakan yang tidak boleh merusak pikiran, seperti minum khamr. Dalam pandangan Abu Zahrah, konsep tersebut menjadi lebih luas, meliputi pemikiran ilmiah, mencegah sikap taklid, mencegah para ahli yang ingin hijrah untuk terus membangun negara. Tentu pemahaman ini sangat relevan untuk diterapkan dalam situasi dan kondisi saat ini untuk mencegah taklid. Semakin luas informasi yang tersebar di dunia maya, maka semakin banyak pula kejahatan yang berkembang, terutama kondisi dan situasi saat ini yang sangat wajar, salah satunya adalah kejahatan

¹²⁴Imaro Sidqi, Doli Witro, "Kebijakan Politik Hukum Penanganan Covid-19 Dalam Perspektif Maqashid Al-Syari'ah", *Jurnal Mahkamah: Vol. 6, No. 1, Juni 2021, h. 24*

ujaran kebencian dan hoax. Hoax tentunya harus dihindari karena dapat menimbulkan pemikiran dan persepsi yang salah. Oleh karena itu, tindakan hukuman bagi orang yang menyebarkan berita bohong (hoax) merupakan langkah yang sangat tepat saat ini agar tidak memperburuk stabilitas politik, ekonomi, hukum, dan lain-lain.

- 4) Pemeliharaan keturunan (*hifdz al-nasl*), cukup Pemeliharaan ini untuk melestarikan umat manusia dari generasi ke generasi tetap terjaga. Selain itu, menurut Abu Zahrah pemeliharaan itu merupakan upaya agar sikap mentalitas umat Islam terus terjadi generasi selanjutnya.¹²⁵ Aturan diatur oleh pemerintah dengan menstabilkan ekonomi, pendidikan masyarakat, politik, dll adalah usaha/langkahpemerintah untuk menjaga keturunannya agar tetap utuh. Itu berarti politik hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam menangani Covid-19 adalah langkah yang tepat.
- 5) Pemeliharaan harta (*hifdz al-mâl*). Menurut Al-Ghazali bahwa perlindungan properti diartikan sebagai hukuman untuk orang-orang yang mengambil tindakan pencurian. Cakupan Makna yang diperluas oleh Al Juwaini adalah pemeliharaan harta batin Ini termasuk ekonomi, bantuan sosial, dan mempersempit kesenjangan antara perbedaan kelas sosial ekonomi masyarakat. Konsep Hal ini sejalan dengan kebijakan ekonomi terkendali, misalnya Bank Indonesia mengurangi persentase suku bungaTujuannya agar masyarakat berbondong-bondong bisa pinjam uang di bank, kebijakan BLT (Bantuan Langsung Tunai) sehingga masyarakat

¹²⁵Muhamad Abu Zahrah, *Ushul Fiqih*, (Penerjemah) Saefullah Ma'shum, Dkk, (Jakarta: PT Pustaka Firdaus, 1994), h. 550.

yang terkena dampak covid-19 masih bisa hidup juga kebijakan lainnya. Semua ini bertujuan untuk memastikan bahwa hak-hak perekonomian rakyat dijaga oleh maksimum.

Sejalan dengan pemaparan di atas, untuk mengkaji kebijakan pemerintah dalam menanggulangi situasi darurat di masa pandemi covid-19 berdasarkan perspektif *siyasah syar'iyah* dapat pula merujuk pada kitab *mulakhas manzhumah fiqhiyyah* yang di ringkas oleh Abu Humaid Abdullah al Falasi dari kitabnya *Asy Syaikh Muhammad Shalih Al Utsaimin* dalam kaidah ke 20 dikatakan: “jika ada dua mudharat (bahaya) saling berhadapan maka diambil yang paling ringan”.¹²⁶

Pespektif *ushul fiqh* yang dijelaskan di atas berhubungan erat kaitannya dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam menangani situasi darurat di masa pandemi covid-19, sebab jika dilihat substansi setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah memang masih masih banyak pro dan kontra dikalangan masyarakat umum. Namun apabila pemerintah tidak mengeluarkan kebijakan maka akan lebih tidak baik lagi dan berdampak terhadap keselamatan masyarakat secara luas.

Oleh sebab itu, kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan dan berlaku saat ini harus ditaati oleh rakyat. pemerintah telah berusaha dengan maksimal agar hak-hak dan kekselamatan rakyat tetap menjadi prioritas utama dan tetap dalam kondisi yang baik meskipun sedang terjadi situasi darurat dimasa pandemi covid-19. Bahwa kondisi darurat dalam

¹²⁶Duski Ibrahim, *Al-Qawa'id Al-Fiqhiyah (Kaidah-Kaidah Fiqh)*, (Palembang: CV Amanah, 2019), h. 101.

menangani covid-19 dapat dikatakan sebagai bentuk jihad yang dilakukan bersama-sama antara pemimpin dengan rakyat. pemerintah berupaya memberikan solusi terhadap keterpurukan agar dapat tercipta kemaslahatan di tengah covid-19. Sedangkan rakyat harus taat kepada seluruh kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah tersebut, seperti menaati protokol kesehatan.

Karena itu, kebijakan pemerintah dalam menanggulangi situasi darurat dimasa pandemi covid-19 yang dilakukan dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan merupakan langkah baik dari pemerintah untuk menjaga *maqashid al-syari'ah* dengan maksimal. Dengan kata lain, mekanisme dan substansi kebijakan pemerintah dalam menanggulangi situasi darurat di masa pandemi *Covid-19* sudah sesuai jika dikaji berdasarkan kajian *fiqh siyasah syar'iyah*.

Pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam menanggulangi situasi darurat di masa pandemi *Covid-19* perspektif *Fiqih Siyasah* sudah terlaksana dengan baik hal itu didasarkan pada tujuan paling mendasar dibuatnya suatu hukum adalah untuk kemaslahatan dan menolak kemudhorotan. Seluruh pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menaggulangi situasi darurat di masa pandemi Covid-19 telah bisa mewujudkan kemaslahatan, hal ini sesuai dengan kaidah *تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ* (Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan).

Telah dimaklumi bersama bahwa pemerintahan Indonesia saat ini adalah pemerintah muslim. Meskipun dalam kenyataannya hukum Islam belum diterapkan secara menyeluruh. Namun, mentaati kebijakan pemerintah dalam perkara yang bukan kemaksiatan kepada Allah dan Rasulnya adalah wajib. Tidak boleh diperangi, atau lengserkan dengan kekuatan senjata dan tidak boleh memberontak kepadanya.¹²⁷

Berdasarkan penjelasan di atas pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam menangani situasi darurat di masa pandemi Covid-19 wajib dan telah ditaati oleh elemen masyarakat. Namun, memang masih terdapat beberapa persoalan terkait pelaksanaan kebijakan tersebut yang masih perlu diperbaiki dan belum maksimal. Hal ini tentunya menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, baik pusat maupun daerah dan seluruh masyarakat.

2. Analisis Fiqih Siyash Terhadap Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu Menanggulangi Situasi Darurat Covi-19

Menurut Dosen Universitas Islam Negeri Dharmawangsa, Dr. H. Zamakhsyari Bin Hasballah Thaib, Lc., MA mengatakan bahwa “Covid 19 merupakan bagian dari ujian keimanan bagi setiap muslim, karenanya dalam menghadapinya dibutuhkan sikap yang tepat agar tantangan ini dapat dimanfaatkan untuk menjadi suatu peluang yang berharga. Adapun sikap yang diajarkan islam bagi setiap muslim antara lain:¹²⁸

¹²⁷Majmu' Fatawa Wa Rosail Ibni 'Utsaimin, 2/147-148, No, 229

¹²⁸Zamakhsyari Bin Hasballah Thaib, Pandangan Agama Islam Dalam Menghadapi Wabah Covid 19 Dan New Normal, *Jurnal: <http://repository.dharmawangsa.ac.id/>*, (diakses tanggal 2 Juni 2022), h. 4-6

- (1) Tidak menjadikan isu Covid 19 ini semakin liar dengan memberikan statemen dan pernyataan serta membagi informasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan ke validasi dan kebenarannya. Allah berfirman: Dan janganlah kamu mengikuti apa yang kamu tidak mempunyai pengetahuan tentangnya. Sesungguhnya pendengaran, penglihatan dan hati, semuanya itu akan diminta pertanggungjawabannya. (QS. Al-Isra' : 36). Ibnu Katsir berkata: “Kesimpulannya bahwa Allah Ta’ala melarang berbicara tanpa ilmu, yaitu (berbicara) hanya dengan persangkaan yang merupakan perkiraan dan khayalan.” (Tafsir Al-Qur’anul Azhim, surat Al-Isra’:36).
- (2) Mengembalikan urusan Covid ini kepada para ahli untuk memberikan informasi yang dapat diyakini keakuratannya. Allah berfirman: “... maka bertanyalah kepada orang yang mempunyai pengetahuan jika kalian tidak mengetahui.” (QS. an-Nahl: 43) Ayat di atas berlaku umum dalam segala urusan, baik urusan dunia maupun urusan agama. Konsekuensinya, kita harus mengetahui perbedaan antara urusan agama dan urusan dunia. Lalu, kepada siapa kita harus bertanya? Ayat di atas sudah menjawab pertanyaan tersebut. Urusan agama ditanyakan kepada ulama (orang yang berilmu dalam hal agama), dan urusan dunia ditanyakan kepada ahlinya. Masalah Covid 19 dan penanganannya harus ditanyakan kepada ahlinya.
- (3) Sabar dan tabah dalam menghadapi ujian Allah. Kata sabar memiliki makna yang cukup mendalam, karena kata-kata sabar selalu berteman dengan ikhlas. Klise sekali untuk diucapkan. Namun sifat ini memang sangat sulit untuk dipraktikkan di kehidupan nyata. Keikhlasan akan selalu diuji dengan kesemena-menaan. Selama kita masih menganggap ada ganjalan di hati, selama itu juga ikhlas terus terkikis. Ganjaran pahala pun melayang sia-sia. Hanya lelah yang tersisa. Ketika cobaan dan masalah datang memberondong tiada henti, kadang rasanya hati tak akan sanggup menahannya. Tak jarang jiwa ikut terlarut dalam emosi, marah-marah, frustrasi, menyalahkan diri dan bahkan kerap mencari celah untuk menyudutkan orang lain. Agar diri aman dari tuduhan. Bahkan banyak juga yang sampai menyalahkan takdir.
- (4) Berbaik sangka kepada Allah. Rasulullah SAW bersabda: “Janganlah seseorang di antara kalian meninggal dunia, kecuali dalam keadaan berbaik sangka terhadap Allah.” (HR Muslim). Dalam hadits Qudsi, Allah berfirman: Sesungguhnya Allah berfirman, “Aku menurut prasangka hamba-Ku. Aku bersamanya saat ia mengingat-Ku. Jika ia mengingatkku dalam kesendirian, Aku akan mengingatnya dalam kesendirian-Ku.

Jika ia mengingat-Ku dalam keramaian, Aku akan mengingatnya dalam keramaian yang lebih baik daripada keramaiannya. Jika ia mendekat kepada-Ku sejengkal, Aku akan mendekat kepadanya sehasta. Jika ia mendekat kepada-Ku sehasta, Aku akan mendekat kepadanya se depa. Jika ia datang kepada-Ku dengan berjalan, Aku akan datang kepadanya dengan berlari.” (HR Bukhari dan Muslim). Intinya di masa pandemi ini berbaik sangkalah kepada Allah, maka Allah pun akan memberi kebaikan kepadamu. Berharaplah kepada Allah untuk meminta apa saja yang engkau butuhkan selama itu masih berupa kebaikan untuk mencari ridha-Nya. Jangan tutup harapan dan kecerahan masa depanmu hanya karena engkau tidak yakin bahwa Allah akan menolong hidupmu.

- (5) Tawakkal serta ikhtiyar menghindar dari penyakit dengan mengikuti protokol kesehatan. Berserah diri dan Tawakal tanpa disertai dengan ikhtiyar adalah nol besar. Termasuk dalam menghadapi pandemi covid-19 ini. Ikhtiyar yang bisa kita lakukan adalah dengan mematuhi protokol dan aturan pemerintah tentang pencegahan penularan covid-19. Diantaranya adalah memakai masker setiap ingin berpergian, rutin mencuci tangan ketika setelah menyentuh permukaan benda, menjaga jarak, juga protokol dalam kegiatan beribadah di tempat umum dll. Penetapan protokol kesehatan tersebut hendaknya jangan dijadikan sebagai anggapan bahwa ada penghalangan dalam beraktivitas terutama dalam beribadah, kita harus menyadari bahwa penerbitan protokol kesehatan sejatinya adalah suatu ikhtiyar demi kemaslahatan bersama.
- (6) Menetapkan prioritas dalam menjalankan agama bahwa menolak kemudharatan didahulukan dibandingkan mendatangkan kemashlahatan. Wabah Covid-19 memberikan indikator kuat, betapa beragama itu fleksibel, tidak kaku. Lebih mendahulukan menghindari petaka, daripada mendatangkan manfaat/ maslahat. Petaka dalam kaedah tersebut bisa dimaknai dengan pandemi Covid-19, sementara manfaat atau maslahatnya adalah ibadah berjamaah mulai dari shalat hingga aktivitas taklim. Kaedah tentang menyelamatkan jiwa dari petaka ini, bukan berarti agama tiada guna. Justru agamalah yang mendasari ethic dan nilai untuk pengambilan setiap keputusan umat manusia. Agama dalam pandangan Muhammad Abdullah Darraz dalam Ad-Din; Durus Muhammadiyah li Dirasat Tarik al-Adyan, agama adalah dasar. Fondasi dalam setiap perilaku dan tindakan yang mengarah kepada terwujudnya kebaikan umat manusia sebagai makhluk pribadi sekaligus sosial. Ya dalam titik ini, agama sangatlah

vital. Sementara pada aspek akidah, agama adalah media utama mengantarkan kepada kesuksesan akhirat.

- (7) Menambah keyakinan akan keindahan dan kebenaran islam. Apa yang dianjurkan dalam protokol kesehatan sejalan dengan apa yang islam ajarkan kepada para pengikutnya, seperti pentingnya menjaga kebersihan. Allah menyukai para hamba-Nya yang menjaga kebersihan dan kesehatan. Sederhana berwudhu sebelum shalat, mandi, dan membersihkan pakaian. Karena perilaku hidup bersih dan sehat ini akan menghindarkan kita dari penyakit. Sebagaimana dikatakan dalam surah Al-Maidah ayat 6. Rasulullah juga bersabda: "Sesungguhnya Allah swt. itu suci yang menyukai hal-hal yang suci, Dia Maha bersih yang menyukai kebersihan, Dia Mahamulia yang menyukai kemuliaan, Dia Mahaindah yang menyukai keindahan, karena itu bersihkanlah tempat-tempatmu. Dan jangan meniru orang-orang Yahudi." (HR. Tirmizi).
- (8) Menjadikan waktu bekerja di rumah sebagai momen menjadikan keluarga sebagai benteng pertahanan terakhir. Keberhasilan pemerintah dalam menekan dampak pandemi COVID19, tidak hanya memberlakukan kebijakan-kebijakan tetapi intinya bagaimana kebijakan tersebut bisa dijalankan dengan baik oleh semua pihak, khususnya keluarga yang menjadi sentral utama dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.
- (9) Saling membantu sesama dan meningkatkan semangat berkorban demi kepentingan umum. Berbagi kepada mereka yang membutuhkan bukan hanya berbentuk materi, namun bisa bermacam-macam bentuknya mulai dari berbagi makanan, kebutuhan sehari-hari, ilmu dan lain sebagainya. Asalkan dilakukan dengan niat yang tulus, maka berapapun dan apapun yang kita berikan akan menjadi berkah bagi orang lain dan juga pahala. Selain membawa pahala kebaikan yang berlimpah, berbagi dengan sesama juga memberikan banyak manfaat bagi diri sendiri dan orang lain.¹²⁹

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dilihat bagaimana tinjauan *fiqh siyasah* terhadap pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah dalam mengatasi Situasi Darurat di Masa Pandemi Covid-19, dapat di kaji berdasarkan dua pespektif cabang ilmu *fiqh siyasah*, yaitu Cabang

¹²⁹Zamakhsyari Bin Hasballah Thaib, *Pandangan Agama Islam....*, h. 4-6

fiqh siyasah dusturiyah dan *fiqh siyasah syar'iyah*. Sebagaimana diketahui bahwasanya dalam hukum ketatanegaraan Islam (*fiqh siyasah*), Secara umum pengertian *siyasah dusturiyah* adalah *siyasah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan yang hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.¹³⁰

Penerapan kebijakan pemerintah di masa darurat Covid-19 di Provinsi Bengkulu perspektif *fiqh siyasah* telah sesuai dengan kaidah-kaidah dan telah sesuai dengan ketantuan-ketentuan yang dikaji dan dibahas dalam kajian *fiqh siyasah*, baik itu *siyasah Syariyyah* maupun *siyasah dusturiyah*. Penerpan kebijakan pemerintah tersebut merupakan bentuk pengimplementasian nilai-nilai yang termaktub dalam konsep *ijtihat jama'i*, pemerintah dapat dikategorikan sebagai mujtahid jika dilihat berdasarkan tugas dan kewenangannya dalam menetapkan dan menerapkan kebijakan dalam menanggulangi situasi darurat di masa Pandemi Covid-19, hasilnya dapat disebut dengan *ijma jam'i*.

¹³⁰J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 1994), h 40

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah penulis melakukan penelitian mengenai **Kebijakan Pemerintah di Masa Darurat Covid-19 Prespektif *Fiqh Siyasah* (Studi Kasus Terhadap Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu)**, Diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Mekanisme penyusunan Kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam mengatasi situasi darurat di masa pandemi *Covid-19* perspektif *fiqh siyasah* telah sesuai, penyusunan kebijakan tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat supaya tetap aman dan terkendali. Pemerintah mengeluarkan beberapa regulasi seperti Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 22 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian *Covid-19* serta Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Dalam Pencegahan dan Pengendalian *Covid-19* di Wilayah Provinsi Bengkulu. Mekanisme penyusunan kebijakan yang dilakukan pemerintah ialah dengan menggunakan *Ijtihad Jama'i (Ijtihad Kolektif)*, pemerintah selaku *al Mujtahid*, peraturan perundang-undangan tentang *Covid-19* sebagai *Mujtahid Fih* dan pembentukan kebijakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ialah *Nasf al Mujtahidnya*. Pelaksanaannya juga telah sesuai dengan kajian *Fiqh Siyasah*.

2. Penerapan kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam mengatasi situasi darurat di masa pandemi Covid-19 perspektif fiqh siyasah telah terlaksana dengan baik, dan sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Covid-19 dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru. Dalam perspektif fiq siyasah dapat dikaji berdasarkan dua cabang Ilmu Fiqh siyasah, yaitu siyasah Dusturiyah untuk meninjau kewenangan dan siyasah syar'iyah untuk melihat mekanisme pembentukannya. Berdasarkan kajian siyasah dusturiyah, pemerintah memang bertanggungjawab dan berwenang untuk menetapkan kebijakan, karena pemerintah memiliki tanggungjawab, dan kewenangan tertingginya ialah khalifah atau kepala pemerintahan. Berdasarkan kajian *siyasah Syar'iyah*, mekanisme pembentukan kebijakan dilakukan dengan tujuan yang utama yaitu Dharurriyat.

B. Saran

1. Kepada Pemerintah Provinsi Bengkulu

Sebagai yang berwenang membuat regulasi diharapkan dapat lebih memantau proses penerapan dari kebijakan yang ada supaya dapat berjalan lebih optimal. Dan dalam membuat kebijakan harus melihat bagaimana kondisi serta kondisi masyarakat yang ada di wilayah tersebut.

2. Kepada Masyarakat Provinsi Bengkulu

Diharapkan lebih antusias dalam merespon terhadap kebijakan-kebijakan yang di keluarkan pemerintah supaya bisa menjadi evaluasi tersendiri bagi pemerintah terkait penerapan kebijakan tersebut. Serta dapat berperan aktif dalam menerapkan kebijakan-kebijakan yang ada supaya kebijakan tersebut berjalan dengan optimal.

3. Kepada Penulis Selanjutnya

Saran penulis kepada penulis selanjutnya, supaya lebih kritis terhadap kebijakan-kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah supaya kebijakan yang ada supaya lebih sesuai dengan permasalahan-permasalahan yang dihadapi di wilayah yang akan diteliti.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Al-Buthi, Ramadhan dan Muhammas Sa'id. "al-Jihadfi al-Islam Kaifa Nafhamuh wa Numarisuh, terjemahan Ghafur, M.Abdul, : *Fiqih Jihad Upaya-Upaya Mewujudkan Darul Islam Antara Konsep dan Pelaksanaannya*" Pustaka An-Naba: 2005
- Al-Mawardi, Imam. *Al-Ahkam AS-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, Bekasi: PT Darul Falah, 2013
- Al-Syarbini Muhammad Ibn Ahmad Al-Khatib. *Mugni al-Muhtaj*, Juz IV. Beirut Dar al-Kitab al-Arabi, t.th
- Amiruddin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada: 2006
- An-Nadawi, Ali Ahmad. *Al-Qawa'id Al-Fiqhiyyah ; Mafhumuha, Nasy'atuha, Tathawuruha, Dirasah Al-Mu'allafatiha, Adillatuha, Muhimmatuha, Tathbiqatuha*. Damaskus : Dar al-Qalam.1986
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* ,Jakarta: Rineka Cipta, 2002
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*, PT Rajagrafindo Persada, 2007
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981
- Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1989
- Creswell, John W. *Research Design Qualitative. Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Terj. Achmad Fawaid, *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
- Dahla, Abdul Aziz. *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta:Ichtiar Baru Van Hoeve: 1996
- Djazuli, A . *Fiqh Siyasah*, Bandung : Kencana,2003
- F, Marbun S. F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.

- Fatoni,Abdurrahman. *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011
- Ginsburg ,Tom and Mila Versteeg. “*States of Emergencies: Part 1*,” last modified 2020
- H.S, Salim dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Pres, 2003
- Ibrahim, Duski. *Al-Qawa'id Al-Fiqhiyah (Kaidah-Kaidah Fiqh)*, Palembang: CV Amanah, 2019.
- Indroharto. *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan, 1993
- Iqbal, Muhammad. *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2014
- Kilconimins ,Shene dan Barry Vaughan. *A Perpetual State of Emergency Subtling the Rule of Law in Ireling" HeinOnline-35*, Cambridge Law Review, 2004
- Lila, M. *The Rakens Mind Intefincals in Politics New York Review of Books*, 2001
- Marbun, S. F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997
- Marzuki , Kartini Kartono. *Metodologi Rise,t* Yogyakarta: UII Press, 1986
- Marzuki, *Metodologi Riset* ,Yogyakarta: PT. Hanindita Offset, 1983
- Masri, Singarimbun dan Efendi Sofran. *Metode Penelitian Survey* ,Jakarta: LP3ES, 1995.
- McGermick, *Carl Schmitt's Ctirique of Liberalism*. Cambridge: Cambridge ty Press, 1997
- Moloeng, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosdakarya, 2002
- Muhammad, Iqbal. *Fiqh Siyasa: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Cv. Mandar Maju, 2008.

- Pulungan, J. Suyuti. *Fiqh Siyasah*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1999
- Pulungan, J. Suyuti. *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 1994
- Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2002.
- Ramadhan, Al-Buthi dan Muhammas Sa'id. "*al-Jihadfi al-Islam Kaifa Nafhamuh wa Numarisuh*, terjemahan M. Abdul Ghafur: *Fiqh Jihad Upaya-Upaya Mewujudkan Darul Islam Antara Konsep dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Pustaka An-Naba, 2005.
- Ramadhan, Muhammad. *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam dalam Fiqh Siyasah*, Pekalongan: PT. Nesyia Expanding Management, 2019
- Sevilla, Coenseulo G, at all. *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta: UI Press, 1993.
- Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1993
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012
- Sudarto, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002
- Sudjana, Nana. *Penelitian dan Penilaian* Bandung: Sinar Baru, 1989.
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002.
- Wardhi, Ahmad dan Muslich. *Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Sinar Grafika: 2005.
- Zada, Mujar Ibnu Syarif. *Khamami Fiqh Siyasah Doktrik dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Gelora Aksara Pratama, 2008.
- Zahrah, Muhamad Abu. *Ushul Fiqih*, (Penerjemah) Saefullah Ma'shum, Dkk, Jakarta: PT Pustaka Firdaus, 1994
- Zuhaily, Wahbah. "*Ushul Fiqh*" *Kuliyat Da'wah Al-Islami*, Jakarta : Radar Jaya Pratama.1997

SKRIPSI/TESIS/DISERTASI DAN JURNAL ILMIAH

Ade Iskandar Nasution, “Pendekatan Maghashid Syari’ah dalam Praktik Pembiayaan Koperasi Peternak Sapi Bandung Utara (KPSBU) Lembang” *Jurnal Asy-Syari’ah Vol. 21 No. 1*, Juli 2019.

Andrew Yehu, “Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Untuk Menanggulangi Pandemi Covid-19 Dalam Melindungi Hak Masyarakat Untuk Hidup Sehat”. The 4th Conference on Innovation and Application of Science and Technology (CIASTECH 2021) Fakultas Hukum, Universitas Widyagama, Malang, 2021

Betria Zarpina Yanti and Doli Witro, Self Maturity and Tasamuh as a Resolution of Religious Conflicts *Jurnal: Intizar 25, no. 2* (2019).

CNBC Indonesia “WHO Terapkan Covid-19 jadi Pandemi”, diakses pada tanggal 12 Januari 2022 dari www.cnbcindonesia

Dewa Gede Atmadja, Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996.

F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006

Imaro Sidqi, Doli Witro, “Kebijakan Politik Hukum Penanganan Covid-19 Dalam Perspektif Maqashid Al-Syari’ah”, *Jurnal Mahkamah: Vol. 6, No. 1*, Juni 2021

Juhaefah Imran, “Hal Ihwal Kegentingan yang memaksa sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”, *Disertasi*, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2011.

Lutfi Fahrul Rizal, “Perspektif Siyâsah Syar’iyyah Tentang Darurat Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19”, *Adliya: Jurnal Hukum dan Kemanusiaan, Vol. 14, No. 1*, Juni 2020

Miinudin, Efektivitas Implementasi dan Dampak Kebijakan Tindak lanjut Corona di Indonesia”, *Jurnal Patologi: Program Pasca Sarjana UIN Fatmawati Bengkulu Tahun 2022*

Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar

dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994

Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang Pemerintahan, (Bestuurbevoegdheid), *Pro Justisia Tahun XVI Nomor 1*, Januari 1998

Rianda Dirkareshza, Dinda Maurizka Azura, dan Roni Pradana “Kebijakan Pemerintah di Masa Pandemi Covid-19: Antara Negara Sejahtera dan Negara Sehat”, *Jurnal Mercatoria*, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 30 Juni 2021.

Riansyah Pratama, “Peran Pemerintah Daerah Dan Masyarakat Dalam Upaya Kewaspadaan Dini Mengenai Covid-19 Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan)”, (Skripsi Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2021)

Shofia Trianing Indarti, “Kebijakan Keimigrasian di Masa Covid-19 : dalam Prespektif Hak Asasi Manusia (Immigration Policy During Covid-19 : Human Rights Prespective),” *Jurnal HAM Vol. 12* (2021)

Sri Mulyani, “Peran Pemerintah Daerah Dalam Pandemi Covid-19: Membangkitkan Perekonomian Daerah, Merekatkan Persatuan Indonesia, Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia Dalam [Http://Www.Pen.Kemenkeu.Go.Id](http://www.pen.kemenkeu.go.id) Di Akses Tanggal 29 Mei 2022.

Zamakhsyari Bin Hasballah Thaib, Pandangan Agama Islam Dalam Menghadapi Wabah Covid-19 dan New Normal
Jurnal: <http://repository.dharmawangsa.ac.id/>.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 Tentang Keadaan Bahaya Tahun

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang
Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang –Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 23 Tahun 1959

**L
A
M
P
I
R
A
N**

BIODATA PENULIS



Nama : Nurina Tia Gita
Nim : 2011760013
Tempat & Tanggal Lahir : Padang Pelawi, 29 Mei 1998
Alamat : Desa. Cahaya Negeri Kecamatan
Sukaraja Kabupaten Seluma
Provinsi Bengkulu
Program Studi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Program Pascasarjana
Universitas Islam Negeri
Fatmawati Sukarno Bengkulu
Tahun 2022

Gambar I.1 : Penulis saat melakukan wawancara Kepada Kepala Bagian Bantuan Hukum dan HAM Biro Hukum Sekda Provinsi Bengkulu Roseffendi, S.H, M.Hum



Gambar I.2 : Penulis saat melakukan wawancara Kepada fungsional perancangan undang-undang biro hukum sekretariat daerah (Sekda) Pemerintah Provinsi Bengkulu, Miko Adiwibowo.



Gambar I.3 : Penulis saat melakukan wawancara Kepada fungsional perancangan undang-undang biro hukum sekretariat daerah (Sekda) Pemerintah Provinsi Bengkulu, Miko Adiwibowo.



Gambar I.4 : Penulis saat melakukan wawancara Kepada Kepala Sub Bagian Tata Usaha Biro Hukum Sekda Pemprop Bengkulu, Wiskezola Firdaus, SH.



Gambar I.5 : Penulis saat melakukan wawancara Kepada Kepala Sub Bagian Tata Usaha Biro Hukum Sekda Pemprop Bengkulu, Wiskezola Firdaus, SH dan Kepala Bagian Bantuan Hukum dan HAM Biro Hukum Sekda Provinsi Bengkulu Roseffendi, S.H, M.Hum



Gambar I.6 : Penulis saat melakukan wawancara Kepada Masyarakat



