

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijaksanaan pemerintah merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi kepada tujuan tertentu, demi kepentingan seluruh masyarakat (Islamy, 1994: 20). Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Untuk menjaga dari kesewenang-kesewenangan maka dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dikenal dengan pembagian kekuasaan yaitu: 1) lembaga legislatif yang berfungsi sebagai pembuat undang-undang, 2) lembaga eksekutif, berfungsi sebagai pelaksana undang-undang, dan 3) lembaga yudikatif, sebagai lembaga peradilan.

Dari definisi yang dikemukakan oleh Irfan Islamy di atas terlihat bahwa suatu kebijaksanaan yang dibuat pemerintah mempunyai tujuan tertentu. Bentuk dari kebijaksanaan tersebut dapat berupa peraturan-peraturan atau pernyataan-pernyataan pemerintah. Semua tindakan pemerintah tersebut selalu berorientasi kepada kepentingan publik, karena pada dasarnya tujuan dari kebijaksanaan itu sendiri adalah untuk memelihara ketertiban umum, memajukan perkembangan masyarakat, memadukan berbagai aktivitas dan membagi berbagai material dan non-material kepada rakyat (Bambang Sunggono, 1994: 12). Di dalam kaidah fiqihyah dijelaskan bahwa pemerintah dalam bertindak harus mempertimbangkan kepentingan dan

kesejahteraan rakyat. Dijelaskan pula bahwa hubungan pemerintah terhadap rakyatnya seperti halnya wali terhadap anak yatim, maka dalam pembuatan kebijakan tersebut benar-benar mengutamakan kepentingan dan kemaslahatan si yatim tersebut

التصرف الامام على الراعية منوط بالمصلحة

“Tindakan Imam/ pemerintah terhadap rakyatnya harus berlandaskan kemaslahatan”

Dengan demikian dalam kehidupan sehari-hari tindakan atau kebijaksanaan pemerintah atau kebijakan pada umumnya memegang peranan sangat penting, karena hampir semua keputusan pemerintah mengandung atau berintikan suatu policy, yang bertujuan untuk menaggulangi dan menyelesaikan masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang di masyarakat (kemaslahatan umat)

Berbicara tentang kemaslahatan, dapat dilihat dari prinsip-prinsip *maqasid al-syari'ah*, yang harus dipelihara dan dijaga Imam Abu Ishaq Al-Syathibi (t t II 40) menyebutnya dengan *al-kulliyat alkhamsah*, yaitu *hifdz al-din* (memelihara agama), *hifdz al-nafs* (memelihara diri dan jiwa), *hifdz al-aql* (memelihara akal), *hifdz al-nasl* (memelihara keturunan), dan *hifdz al-maal* (memelihara harta benda).

Kemudian A Djazuli menambahkan prinsip-prinsip *maqasid al-syari'ah*/ *maqasid al-syari'ah* tersebut dengan *hifdz al-ummah* (memelihara ummat). Menurutnya tanpa ada perlindungan terhadap umat/ rakyat, maka kemaslahatan tidak mungkin terwujud. Jaminan atau perlindungan terhadap umat harus mendapat prioritas yang sama dengan *maqasid al-syari'ah* lainnya bukan hanya merupakan sari

dari kelima prinsip tujuan hukum tersebut. Oleh karena itu menurut A Djazuli hifdz al-ummah merupakan bagian dari maqasid al-syari'ah

Hal yang sangat rentan dihadapi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah masalah kesejahteraan masyarakat, khususnya di bidang sosial dan perekonomian

Oleh sebab itu agar kebijaksanaan pemerintah tepat mengenai sasaran, dalam perumusannya pemerintah sebagai pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan aspirasi orang-orang atau badan masyarakat yang menjadi objek dari kebijakan tersebut. Karena rakyat/ umat dapat berlaku sebagai suatu kesatuan dan kekuatan yang memelihara dan memperkuat kohesi yang telah mapan. Dengan demikian konsep umat pada prinsipnya berperan sebagai simbol kesatuan yang berperan dalam pelaksanaan program pemerintah

Berdasarkan uraian di atas nampaknya ada persesuaian antara pendapat A Djazuli dengan kebijakan pemerintah yaitu mengarah pada satu tujuan, yaitu menjaga atau memelihara umat/ rakyat, terutama dalam usaha untuk mewujudkan kesejahteraan sosial

Oleh karena itu penulis mengangkat dalam sebuah tulisan skripsi dengan judul **“Relevansi Hifdz Al-Ummah Dengan Kebijakana pemerintah Dalam Kesejahteraan Sosial”**.

A. Perumusan Masalah

Dari uraian di atas untuk membatasi permasalahan penulis mengajukan beberapa pertanyaan sebagai berikut

- 1 Bagaimana hubungan hifdz al-umamah dengan kebijakan pemerintah dalam masalah politik ?
- 2 Bagaimana kebijakan hubungan hifdz al-umamah dengan kebijakan pemerintah dalam masalah sosial ?
- 3 Bagaimana hubungan hifdz al-umamah dengan kebijakan pemerintah dalam masalah ekonomi ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah

- 1 Untuk mengetahui hubungan hifdz al-umamah dengan kebijakan pemerintah dalam masalah politik
- 2 Untuk mengetahui hubungan hifdz al-umamah dengan kebijakan pemerintah dalam masalah sosial
- 3 Untuk mengetahui hubungan hifdz al-umamah dengan kebijakan pemerintah dalam masalah ekonomi

D. Kerangka Pemikiran

Syari'at atau ajaran Islam bersifat universal Ia meliputi seluruh alam tanpa tapal batas, tidak dibatasi pada daerah dimana tempat ia hidup, tidak diperuntukan dan dibatasi oleh suku dan ras Disamping itu hukum Islam mempunyai sifat dinamis (cocok untuk setiap zaman) Oleh karenanya dalam pembinaan hukum Islam dikenal tiga asas yaitu 1) memadakan kepicikan dan tidak memberatkan, 2) menyedikitkan beban, dan 3) ditetapkan secara bertahap (Fatturrahman, 1997 66-69)

Jadi hukum Islam adalah hukum yang elastis ia meliputi segala bidang dan lapangan kehidupan manusia, ia selalu tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dan pertumbuhan masyarakat serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan lingkungannya.

Penerapan hukum dari masa ke masa bertujuan untuk kemaslahatan umat. Abu Zahrah (2000: 543-546) mengatakan bahwa sasaran hukum Islam ada tiga, yaitu

- 1 Penyucian Jiwa, yaitu agar setiap muslim menjadi sumber kebaikan bukan sumber keburukan bagi masyarakat lingkungannya. Hal ini ditempuh melalui berbagai ragam ibadah yang telah disyari'atkan.
- 2 Menegakan Keadilan, yaitu semua keadilan yang menyangkut sesama muslim maupun dengan non muslim. Hal ini dipertegas dengan firman Allah dalam surat Al-Maidah ayat 8, yaitu

ولا يجرمنكم شنآن قوم علی الا تعذبوا اعدوا هو اقرب للتقوی

“Dan janganlah sekali-kali kebencian atas suatu kaum mendorong kamu untuk tidak berlaku adil, berlaku adil sebab berlaku adil lebih dekat kepada taqwa (Soenardjo, 1971: 159).

Tujuan ditegakan keadilan dalam Islam sangatlah luhur, ia menyangkut berbagai aspek kehidupan adil dibidang hukum, peradilan dan persaksian serta adil dalam bermuamalah (bergaul) dengan pihak lain. Bahwa setiap orang mempunyai hak-hak yang sama dengan dirinya.

Dalam usaha menjunjung tinggi keadilan sosial dengan cara yang maksimal, Islam mengajurkan agar dijunjung tinggi hak-hak asasi manusia, karena Islam melarang penyiksaan meski dalam kancah perang

3. Masalahah (kemaslahatan), Kemaslahatan merupakan tujuan puncak yang hendak dicapai oleh syari'at Islam. Tidak sekali-kali suatu perkara yang disyari'atkan oleh Islam melalui al-qur'an maupun sunah melainkan disana terdapat kemaslahatan yang hakiki, walau kemaslahatan itu tersamar pada sebagian orang yang tertutup oleh hawa nafsunya. Masalahah yang dikehendaki Islam adalah kemaslahatan hakiki yang menyangkut kepentingan umum bukan kepentingan pihak tertentu.

Manusia yang hendak mencapai kemaslahatan hidup tersebut harus menempuh lima prinsip pokok tujuan hukum/ maqasid al-syari'ah. Kelima jaminan dasar ini merupakan tiang penyangga kehidupan dunia agar manusia dapat hidup dengan aman dan sejahtera. Ketidadaannya merupakan kebinasaan dan kerusakan.

Jaminan keselamatan atau pemeliharaan atas agama (*al-muhafadzah ala al-din*) yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan, seperti melaksanakan shalat lima waktu. Kalau shalat ini diabaikan maka akan terancam eksistensi agama.

Memelihara jiwa (*al-muhafadzah ala al-nafs*), yaitu pemenuhan atas hak hidup yang terhormat dan mulia. Termasuk dalam cakupan pengertian umum dari pemeliharaan ini adalah jaminan akan keselamatan nyawa, anggota badan, dan terpeliharanya kehormatan kemanusiaan, seperti pemenuhan kebutuhan pokok berupa

makanan untuk memepertahankan hidup, kebebasan berfikir, mengeluarkan pendapat, kebebasan memilih tempat tinggal dan lain sebagainya

Pemeliharaan akal atau intelek (*al-muhafadzah ala al-aql*), ialah terpeliharanya akal pikiran dari kerusakan yang menyebabkan orang yang bersangkutan tiada berguna di tengah-tengah masyarakat. Usaha pencegahan yang bersifat preventif dari syari'at Islam sesungguhnya ditujukan untuk meningkatkan kemampuan akal pikiran dan menjaganya dari berbagai hal yang membahayakan. Diharamkannya meminum minuman keras dan segala sesuatu yang memabukan atau menghilangkan daya intelektual dimaksudkan untuk menjamin keselamatan akal.

Memelihara keturunan (*al-muhafadzah ala al-nasl*), yaitu suatu pemeliharaan akan kelestarian populasi umat manusia agar tetap eksis dan berkembang secara sehat dan kokoh, baik pekerti serta agamanya. Hal itu dapat dilaksanakan melalui penataan kehidupan rumah tangga, dengan memberikan pendidikan dan kasih sayang kepada anak-anak agar memiliki kehalusan budi pekerti dan tingkat kecerdasan yang memadai serta pemahaman terhadap keagamaannya.

Memelihara harta benda (*al-muhafadzah ala al-maal*), yaitu pemeliharaan kekayaan dengan meningkatkannya dengan proporsional melalui cara-cara yang halal, bukan memonopoli kehidupan perekonomian secara lalim dan curang. Disyariatkannya tata cara kepemilikan harta dan larangan mengambil harta orang lain dengan cara yang tidak sah.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kewajiban-kewajiban syar'i itu dapat juga dibagi dari sudut pandang positif dan proteksi preventif. Termasuk ke dalam

kelompok positif adalah ibadat, adat dan muamalat (transaksi-transaksi), sedangkan yang termasuk ke dalam kelompok preventif adalah jinayat (hukum-hukum kepidanaan)

Atjep Djazuli (2000:235) menambahkan pendapat para ulama terdahulu, seperti dari pendapatnya al-Syatibi Ia berpendapat bahwa ke-lima Maqasid tersebut tidak dapat dijalankan secara utuh tanpa adanya perlindungan pada umat itu sendiri (hifdz al-ummah). Manusia tidak akan bebas untuk beribadah, mempertahankan jiwanya, akalnyanya, keturunannya, dan hartanya apabila keadaan umat terpecah belah tidak aman dan tidak ada kebebasan serta kebersamaan. Jaminan terwujudnya prinsip maqasid al-syar'ah itu tidak dapat berdiri sendiri, perlu wahana dan bantuan orang lain untuk menegakannya

Salah satu wujud dari perlindungan umat (hifdz al-ummah) tersebut adalah dengan adanya pengorganisasian baik oleh pemerintah maupun non pemerintah. Sebagai suatu organisasi, negara merupakan tata kerja daripada alat-alat perlengkapan negara yang merupakan satu kesatuan yang utuh. Tata kerja tersebut melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan negara untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Soehino, 1996:142)

Pemerintah sebagai pemegang sentral dalam pembangunan nasional sebuah negara harus menentukan kebijaksanaan umum. Proses penetapan kebijakan itu disebut pemerintahan yang mengurus administrasi negara, mengatur urusan-urusannya, memutuskan problema dan permasalahannya dalam hubungan anggota bangsa, penghidupan dan kemakmuran mereka dengan negara-negara dan bangsa-bangsa lain, sedangkan proses pelaksanaannya disebut administrasi negara atau administrasi pemerintahan (Muhammad Al-Mubarak, 1995:68)

Di dalam bahasa Inggris sering dijumpai istilah *policy* dan kadang-kadang dalam istilah kombinasi *public policy*. Kata *policy* diturunkan dari bahasa latin *politia* (pemerintah), dan dari bahasa Yunani *politeis* (penduduk) dan *polis* (kota)

Policy berarti

- 1 *Providence or wisdom in the management of affairs* (hati-hati atau ilmu dalam manajemen urusan)
- 2 *Procedures based on material interest rather than on higher principles* (prosedur yang lebih di dasarkan kepada kepentingan material daripada kepada prinsip-prinsip yang lebih tinggi)
- 3 *A settled course adopted and followed by a government perso, group, etc* (suatu cara yang ditetapkan, dibuat, dan dilaksanakan oleh pemerintah, perorangan, kelompok dan sebagainya (Suryaningrat, 1988: 10)

Jika kata *policy* dikaitkan dengan pemerintahan, maka pengertiannya adalah nomor tiga, sehingga lebih tepat diterjemahkan sebagai kebijaksanaan dan bukan kebijakan (Suryaningrat, 1988: 11)

Mengenai istilah ini dikalangan para ahli sendiri belum tercapai kesepakatan. Ada yang menerjemahkan "*policy*" sebagai "kebijakan", ada pula yang menerjemahkannya dengan "kebijaksanaan". Berkaitan dengan kedua istilah tersebut di atas WJS Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia mengemukakan sebagai berikut:

- 1 Kebijakan, berarti kepandaian, kemahiran dan kebijaksanaan. Arti lainnya adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintah, organisasi dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran dan garis haluan.
- 2 Kebijaksanaan, berarti kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya), arif, tajam pikiran. Selain itu dapat berarti kecakapan bertindak apabila menghadapi kesulitan dan sebagainya (Poerwadarminta, 1989: 115)

Dari definisi yang dikemukakan di atas, terlihat bahwa suatu kebijakan yang dibuat mempunyai tujuan tertentu. Bentuk dari kebijakan tersebut dapat berupa peraturan-peraturan

atau pernyataan-pernyataan pemerintah. Agar tujuan tersebut dapat dicapai, maka diperlukan rangkaian tahapan-tahapan dalam kebijakan.

Suatu kebijakan yang baik, haruslah melalui beberapa tahapan kebijakan. Seperti diungkapkan oleh Ermaya Suradinata, yang menyatakan bahwa proses kebijakan meliputi

- 1 Identifikasi masalah, yaitu tentang kebijakan melalui permintaan publik terhadap aksi-aksi pemerintah.
- 2 Formulasi kebijakan atau perumusan dari kebijakan yang ada di masyarakat.
- 3 Legitimasi atau pengesahan kebijakan.
- 4 Implementasi atau pelaksanaan kebijakan
- 5 Evaluasi kebijakan

(Suradinata, 1994 : 2)

Berhasil atau tidaknya suatu tahapan kegiatan dilakukan, tidak terlepas dari lancar atau tidaknya pelaksanaan suatu kebijakan. Dengan demikian pelaksanaan kebijakan berpengaruh terhadap berhasil atau tidaknya tujuan kebijaksanaan pemerintah.

Pejabat negara dalam membuat kebijakan harus peka dan aktif untuk berupaya mengatasi problem-problem yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Karena tugas utama dari seorang pejabat negara adalah melayani dan meningkatkan kebutuhan masyarakat

Walaupun begitu negara juga merupakan instansi yang mempunyai kewenangan untuk menggunakan kekuatan (force) dalam melaksanakan tugas kenegaraannya. Berkenaan dengan hal itu Hans Kelsen mengatakan bahwa negara adalah suatu susunan dengan tata paksa. Hal itu senada dengan yang didefinisikan Prof sumantri bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan, oleh karenanya dalam setiap organisasi yang bernama negara selalu dijumpai

adanya organ /alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal didalam wilayah kekuasaannya (Inu Kencana Syafe’I, 1994 : 11) Berdasarkan hal itu melalui pejabat negaralah kebijakan tersebut dapat diwujudkan paksakan, dan dampaknya rakyat mau tidak mau harus menerima konsekwensi-konsekwensi dari kebijakan tersebut.

Dalam menjalankan tugasnya tanggung jawab pejabat sangat diperlukan, karena pada hakikatnya tujuan didirikannya pemerintahan pada suatu negara adalah untuk menciptakan kemaslahatan bagi manusia dan menghilangkan kemadlaratan dengan maksud menegakan keadilan dan mencegah permusuhan diantara manusia. Oleh karena itu tindakan dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemimpin atau penguasa harus sejalan dengan kepentingan umum, bukan untuk golongan atau untuk pribadi. Penguasa adalah pengayom dan pengemban kesengsaraan rakyat.

Uraian diatas jelas sekali bahwa pemerintah merupakan salah satu lembaga yang dapat mewujudkan prinsip-prinsip maqasid al-syan’ah dengan kebijakan-kebijakannya. Dengan itu eksistensi umat dapat dijaga dan dipelihara.

E. Langkah-Langkah Penelitian.

Dalam penelitian ini diambil langkah-langkah sebagai berikut :

1 Metode Penelitian

Metode yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode deskriptip analisis, yaitu mengumpulkan data mengaplikasikan data dan menafsirkan isi data. Menurut Winarna Surachman (1987 : 134) Metode deskriptip tidak hanya

mengumpulkan data dan menafsirkan isi data tetapi melakukan pemecahan masalah terhadap persoalan yang muncul dalam penelitian untuk masa sekarang dan yang akan datang

2 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Sumber data primer, dalam penelitian ini penulis mengadakan wawancara langsung dengan sumber utama Prof. Drs. A. Djazuli mengenai relevansi *hifdzu al-umah* dengan kebijakan pemerintah
- b. Sumber data sekunder, dalam melakukan penelitian ini penulis pun merasa perlu untuk mengumpulkan sumber data dari berbagai sumber dan referensi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti

3 Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data, informasi dan keterangan mengenai relevansi *hifdzu al-umah* dengan kebijakan pemerintah dalam kesejahteraan sosial penulis menggunakan teknik sebagai berikut

- a. Wawancara, yaitu dengan tanya jawab langsung dengan tokoh yang dijadikan objek penelitian. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan keterangan atau penjelasan tentang masalah yang diteliti
- b. Study kepustakaan (*library Research*) yaitu dengan mempelajari dan mengumpulkan data dari sejumlah literatur yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti

4 Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, analisis data yang digunakan adalah secara induktif, proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, setelah dipelajari dan ditelaah kemudian mengadakan reduksi berupa rangkuman inti. Langkah selanjutnya adalah menyusun dalam satuan-satuan yang kemudian dikategorisasikan dalam bentuk koding tahap akhir dari penelitian ini adalah memeriksa keabsahan data, setelah itu baru diadakan penafsiran data (Lexy Maleong, 2000:190).



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG