

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Haji adalah salah satu Ibadah yang menjadi rukun kelima dari rukun Islam, Ibadah Haji merupakan Syari'at yang wajib ditunaikan dan sudah ditetapkan oleh Allah SWT kepada Nabi terdahulu yaitu Nabi Ibrahim A.S. Kewajiban tersebut hanya diperintahkan sekali seumur hidup dan selebihnya merupakan sunnah. Haji berasal dari kata *Al-Hajju* yang memiliki arti secara bahasa (etimologi) yaitu *al-qashd ila mu'adzdzam* (pergi menuju sesuatu yang diagungkan).¹ Adapun Haji menurut istilah (terminologi), bahwa menurut Ibnu al-humam mengatakan Haji adalah pergi mengunjungi tempat-tempat tertentu dengan perilaku tertentu pada waktu tertentu.²

Di Indonesia, penyelenggaraan Ibadah Haji berlandaskan atas dasar Undang-undang Nomor 8 tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut Undang-Undang Haji sebagai sumber hukum dari penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia sekarang ini.³ Jika sebelumnya penyelenggaraan Haji hanya dapat dilaksanakan oleh Pemerintah, maka dalam Undang-undang Haji tersebut masyarakat dapat ikut serta sebagai penyelenggara Ibadah Haji.⁴

Mengerjakan Ibadah Haji menjadi kewajiban bagi umat Muslim yang (*Istitho'ah*) yakni mampu secara ekonomi, fisik, serta terjaminnya kesehatan keselamatan dan keamanan Jemaah Haji, selama berada di embarkasi dan debarkasi, diperjalanan dan di Arab Saudi. Seluruh rangkaian kegiatan Ibadah Haji disebut sebagai puncak yang melambangkan ketaatan serta penyerahan diri kepada Allah SWT baik secara fisik, material, maupun Spiritual.⁵ Akan tetapi jaminan kesehatan, keselamatan, dan keamanan jemaah haji pada saat ini terancam yang disebabkan karena adanya wabah Pandemi Corona Virus Disease 2019 yang kemudian di singkat (Covid-19) yang melanda hampir seluruh negara di dunia termasuk Indonesia dan Arab Saudi.⁶

¹ Muhammad Abdul Aziz Azam and Abdul Wahab sayyed Hawwas, *Fiqh Ibadah Thaharah, Sholat, Zakat, Puasa*, (Jakarta: Amzah Press, 2009), Hlm. 481.

² Muhammad Abdul Aziz Azam and Abdul Wahab sayyed Hawwas, *Fiqh Ibadah Thaharah, Sholat, Zakat, Puasa*, (Jakarta: Amzah Press, 2009), Hlm. 482.

³ Keputusan Presiden Republik Indonesia (KEPRES) NO 62 Tahun 1995 Tentang Penyelenggaraan Urusan Haji, Pasal 1.

⁴ Undang-Undang No 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh.

⁵ Ali Syari'ati, *Haji*. (Bandung: Pustaka Grafika, 2015). Hlm

⁶ KMA Nomor 494 Tahun 2020 tentang Pembatalan Ibadah Haji.

Covid-19 ini adalah keluarga besar virus yang menyebabkan penyakit mulai dari gejala ringan sampai gejala yang berat. Ada setidaknya dua jenis Covid-19 yang diketahui menyebabkan penyakit yang dapat menimbulkan gejala berat seperti Middle East Respiratory Syndrome (MERS) dan Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS).⁷ Corona Virus Disease (Covid-19) adalah penyakit jenis baru yang belum pernah diidentifikasi sebelumnya pada manusia. Virus penyebab adanya Covid-19 ini dinamakan dengan Sars-CoV-2.⁸

Adapun tanda dan gejala umum infeksi Covid-19 antara adalah gejala terhadap gangguan pernapasan dan faktor lain diantaranya batuk, demam, dan sesak nafas. Dan orang yang terjangkit virus tersebut diharuskan melakukan masa inkubasi rata-rata 5-6 hari dengan masa inkubasi terpanjang 14 hari. Pada kasus Covid-19 yang berat dapat menyebabkan pneumonia, sindrom pernapasan, gagal ginjal, dan bahkan kematian. Tanda-tanda dari gejala klinis yang dilaporkan pada sebagian besar kasus adalah demam dengan beberapa kesulitan bernapas dan hasil rontgen yang menunjukkan infiltrat pneumonia luas di kedua paru-paru.⁹

Berdasarkan bukti ilmiah, Covid-19 dapat menular dari manusia ke manusia melalui kontak erat dan droplet, tidak melalui udara. Orang yang paling berisiko tertular penyakit ini adalah orang yang kontak langsung dengan pasien Covid-19 termasuk yang merawat pasien Covid-19. Rekomendasi standar terkait pencegahan penyebaran infeksi ini adalah dengan mencuci tangan secara teratur, menerapkan etika bersin dan batuk baik didalam atau diluar ruangan, menghindari kontak langsung dengan hewan ternak dan hewan liar serta menghindari kontak dekat dengan siapapun yang menunjukkan gejala penyakit pernapasan seperti batuk dan bersin.¹⁰

Adapun Covid-19 tersebut berawal pada tanggal 31 Desember 2019, *World Health Organization* (WHO) *China Country Office* melaporkan kasus pneumonia yang tidak diketahui etiologinya di kota Wuhan, Provinsi Hubei, China. Pada tanggal 7 Januari 2020, China mengidentifikasi *pneumonia* yang tidak diketahui etiologinya tersebut

⁷ "Asal Mula Virus Corona Seperti dikutip dari World Health" <https://keckasihan.bantulkab.go.id/filestorage/berkas/2020/08/Asal%20Usul%20Virus%20Covid-19%20dan%20Pencegahannya.pdf>. Diakses pada 30 Oktober 2021

⁸ Isbaniah Fathiyah dkk. *Pedoman kesiapsiagaan Menghadapi Corona Virus Disease* (Covid-19), (Jakarta: Kemenkes RI. 2020), Hlm 11.

⁹ Isbaniah Fathiyah dkk. *Pedoman kesiapsiagaan Menghadapi Corona Virus Disease* (Covid-19), (Jakarta: Kemenkes RI. 2020), Hlm. 11

¹⁰ Isbaniah Fathiyah dkk. *Pedoman kesiapsiagaan Menghadapi Corona Virus Disease* (Covid-19), (Jakarta: Kemenkes RI. 2020), Hlm. 12

sebagai jenis baru Corona Virus Disease (Covid-19). Pada tanggal 30 Januari 2020 WHO telah menetapkan sebagai Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Yang Meresahkan Dunia/ *Public Health Emergency Of International Concern* (KKMMD / PHEIC).¹¹

Indonesia sendiri pada tanggal 2 Maret 2020 melalui Presiden Joko Widodo mengkonfirmasi ada dua kasus pertama virus corona, Setelah sebulan sejak dua kasus pertama diumumkan telah ada penambahan sebanyak 1.528 pasien positif virus corona. Sementara itu dari jumlah tersebut, 81 pasien telah dinyatakan sembuh dan 136 pasien meninggal dunia. Semakin meningkatnya jumlah korban yang berjatuh saat Pandemi Covid-19, maka Pemerintah Indonesia memaksakan diri dalam mengambil tindakan-tindakan secara cepat untuk kemudian mengatasi Pandemi Covid-19, banyak kebijakan yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah untuk merespon keadaan ini terutama berkaitan dengan kesehatan, ekonomi, dan sosial. Deklarasi Presiden tentang Keadaan Darurat Kesehatan Masyarakat dan Darurat Bencana Nasional, Presiden memberikan keleluasaan bagi Pemerintah untuk mengambil tindakan secara tepat dan cepat.¹²

Berbagai upaya dalam rangka pencegahan, pengobatan, penanggulangan dan sejenisnya pun telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam upaya untuk pencegahan penyebaran Covid-19 ini. Kebijakan lockdown atau biasa disebut dengan istilah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan *social distancing* (Jaga Jarak) dilakukan untuk memutuskan rantai penyebaran virus Covid-19. Hal tersebut nampaknya tidak hanya dilakukan oleh Indonesia, Pemerintah Arab Saudi pun menghimbau kepada umat muslim di seluruh belahan dunia untuk tidak melaksanakan Ibadah Haji pada tahun ini sampai ada kejelasan mengenai akhir dari pandemi ini.¹³

Dari himbauan Pemerintah Arab Saudi untuk menunda akan keberangkatan ibadah haji tahun ini. Maka Pemerintah Indonesia melalui Menteri Agama Pusat yakni sebagai penanggungjawab sekaligus sebagai otoritas tertinggi dari Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia mengambil sebuah Keputusan guna dijadikan sebagai pelengkap dari Peraturan Perundang-undangan yang berlaku pada saat ini. Keputusan Menteri Agama

¹¹ "Corona virus diseases (Covid-19): *Sebuah tinjauan literatur* | Yuliana." <https://wellness.journalpress.id/wellness/article/view/21026/pdf>. Diakses pada 30 Oktober 2021.

¹² "Presiden Jokowi Teken Keppres Tetapkan Wabah Covid-19..."¹³ Apr.2020,<https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/18101841/presiden-jokowi-teken-keppres-tetapkan-wabah-covid-19-bencana-nasional>. Diakses pada 30 Agustus 2021.

¹³ "(DISINFORMASI) Pemerintah Arab Saudi Membatalkan-Kominfo." <https://kominfo.go.id/content/detail/25429/disinformasipemerintah-arab-saudi-membatalkan-ibadah-hai-tahun-ini-untukmengatasi-penyebaran-virus-corona/0/laporan-isu-hoaks>. Diakses pada 30 Agustus 2021.

RI atau seringkali disingkat dengan (KMA) Nomor 660 Tahun 2021 Tentang Pembatalan Keberangkatan Jemaah Haji, Pada Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1442 H/2021 M. Yang mana sebagai pelengkap dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Perlu diketahui bahwa ibadah haji rutin dilaksanakan setiap tahunnya namun berbeda dengan tahun 2021 bahkan tahun sebelumnya, ibadah haji ditiadakan beserta hal-hal yang menjadi penunjang dalam prosesi ibadah haji dengan dalih menjaga kesehatan para Jemaah haji yang di sebabkan adanya wabah pandemi Covid-19. kendati demikian dengan diputuskannya Keputusan Menteri ini tentu kontradiksi dengan beberapa prinsip-prinsip yang berlaku baik prinsip syari'at yang mana ibadah haji tersebut wajib dilaksanakan kepada setiap muslim yang tertuang dalam rukun Islam kelima, kemudian Keputusan Menteri pun bertentangan juga dengan UU NO 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh pasal 1 ayat (1) Bab I yang berbunyi "*Ibadah Haji adalah Rukun Islam kelima bagi orang Islam yang mampu untuk Melaksanakan serangkaian Ibadah tertentu di Baitullah, masyair, serta tempat, waktu, dan syarat tertentu*".¹⁴ Tentu ritual ibadah haji sudah diselenggarakan setiap tahunnya dan berulang-ulang sehingga dengan diputuskannya Keputusan Ini bertolak belakang dengan hukum Kebiasaan yang mana suatu kegiatan atau aktifitas yang sering/berulang-ulang dilakukan bahkan ulama ushul fiqh pun menjadikan hukum adat sebagai sumber dari penetapan hukum العادة محكمة adat atau kebiasaan dapat dijadikan sebagai landasan penetapan hukum.

Dengan dibatalkan keberangkatan Haji ini tentunya berimplikasi terhadap sejumlah Jemaah Haji yang merasa kecewa atas dibatalkannya keberangkatan Haji pada tahun 2021 dengan diputuskannya KMA No 660 tahun 2021 sebab ekspektasi ritual suci ini telah lama ditunggu-tunggu sepanjang puluhan tahun namun permasalahan tersebut tentunya tidak hanya lahir dari para Jemaah haji, beberapa anggota yang mengisi parlemen di DPR RI pun tentunya merasa menyesalkan akan diputuskannya pembatalan keberangkatan haji tersebut.

Dalam pandangan hukum Islam terkait ketatanegaraan yang kemudian disebut dengan teori Perundang-undangan biasa disebut dengan istilah Dusturiyah. Siyasa

¹⁴ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Dusturiyah yaitu suatu disiplin ilmu yang memiliki sejumlah komponen yang berhubungan dengan bidang legislasi (Tata cara pembuatan dan perumusan peraturan perundang-undangan), Konstitusi (Undang-undang dasar negara serta sejarah lahirnya perundang-undangan), lembaga demokrasi dan syuro merupakan pilar penting dalam perundang-undangan dan kewenangan lembaga ¹⁵

Dari paparan permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk membahas ”(*Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 660 Tahun 2021 Tentang Pembatalan Keberangkatan Haji Di Indonesia*)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas teridentifikasi sejumlah permasalahan yaitu:

1. Apa yang Melatarbelakangi ditetapkannya Keputusan Menteri Agama RI No 660 Tahun 2021 Tentang Pembatalan Keberangkatan Jemaah Haji di Indonesia?
2. Bagaimana Urgensi Keputusan Menteri Agama RI No 660 Tahun 2021 Tentang Pembatalan Keberangkatan Jemaah Haji di Indonesia?
3. Bagaimana Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Keputusan Menteri Agama RI No. 660 Tahun 2021 Pembatalan Keberangkatan Jemaah Haji di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penulis pada penelitian ini sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui Latarbelakang Penetapan Keputusan Menteri Agama Tentang Pembatalan Keberangkatan Haji;
2. Untuk mengetahui Urgensi Penetapan Keputusan Menteri Agama Tentang Pembatalan Keberangkatan Haji;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Keputusan Menteri Agama Tentang Pembatalan Keberangkatan Haji.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap tataran akademik dan praktis adapun kegunaan tersebut sebagai berikut;

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah (Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam)*, (Jakarta : Kencana, 2014), Cet. ke-1, Hlm. 117.

1. Kegunaan Akademik

Kegunaan Akademik dalam penelitian ini adalah sebagai referensi bagi pihak-pihak akademisi, mahasiswa, serta orang-orang yang berkompeten dalam pencarian informasi atau sebagai referensi mengenai suatu analisis terhadap suatu peraturan/keputusan.

2. Kegunaan Praktik

Kegunaan praktisi dalam penelitian ini ditujukan untuk dijadikan sebagai referensi tambahan dalam suatu analisa keputusan tinjauan siyasah dusturiyah.

- a. Bagi para pemangku kebijakan, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemahaman dan pemikiran terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama tentang pembatalan pemberangkatan haji tahun 2021 yang di analisis melalui pendekatan siyasah dusturiyah.
- b. Bagi kalangan masyarakat atau Jemaah haji yang menjadi subjek hukum, dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu lebih memahami terkait pembatalan haji yang diputuskan oleh pemerintah tinjauan siyasah dusturiyah.
- c. Bagi para mahasiswa dan sivitas akademik mampu memahami lebih dalam terkait keputusan menteri tinjauan siyasah dusturiyah.

E. Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Menteri Agama mengeluarkan keputusan Nomor 660 Tahun 2021 tentang Pembatalan Pemberangkatan Haji pada tahun 1442 H/2021 M, keputusan tersebut dikeluarkan untuk upaya dalam pencegahan penularan virus Covid-19. Dengan diputuskannya keputusan tersebut berimplikasi terhadap Regulasi dan Prinsip Islam yang berlaku maka dari pada itu batasan yang diambil oleh penulis yaitu proses pembentukan suatu Keputusan serta hal-hal yang memiliki hubungan secara signifikan dalam proses penetapan hingga ditetapkannya keputusan tersebut (produk hukum), karena pada penelitian ini penulis akan menganalisis suatu keputusan dan hal-hal yang menjadi landasan ditetapkannya keputusan tersebut.

Agar pembahasan yang dibahas oleh penulis tidak terlalu luas dan lebar, maka penulis konsentrasi dalam bidangnya, penulis akan mengkaji tentang Proses terbentuknya suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Negara dalam hal ini Menteri Agama. Menggunakan Teori-teori dalam fiqh siyasah Dusturiyah. Permasalahan fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam

masyarakat dibatasi dengan pembahasan pengaturan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁶ Terlebih bahwa dalam kajian politik hukum islam, terdapat tiga istilah penting yang memiliki keterhubungan makna dengan politik hukum islam, yaitu; (1) *ilmu taqin al-ahkam*, (2) *ilmu tathbiq al-ahkam*, (3) *ilmu taghyir al-ahkam*.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini penulis mengambil beberapa teori yang relevan serta memiliki keterhubungan secara signifikan dengan fokus pembahasan, Teori tentang politik Islam yang kemudian disebut dengan siyasah, siyasah dusturiyah secara konseptual sebagai pisau analisis yang digunakan dalam penelitian skripsi ini.

Secara bahasa siyasah di artikan dengan mengatur, mengelola, dan mengendalikan serta memuat keputusan. Oleh karena itu didefinisikan bahwa siyasah adalah :

تدبير مصالح العباد على وفق الشرع

“Pengurusan Kemaslahatan umat manusia sesuai dengan kehendak syara”

Siyasah diartikan sebagai undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Dari pengertian tersebut pada prinsipnya siyasah berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing masyarakat pada kemaslahatandan menjauhkan dari kemafsadatan¹⁷. Mengingat bahwa luasnya objek kajian fiqh siyasah, maka dalam perkembangannya fiqh siyasah memiliki beberapa bagian yaitu: Siyasah Dusturiyah, Siyasah Maliyah, Siyasah Dauliyah, Siyasah Harbiyah.

Dalam siyasah dusturiyah membahas hubungan pemimpin dan rakyatnya dibatasi hanya membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan prinsip-prinsip syariat Islam. Sebab tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi hak-hak asasi manusia. Jika peraturan perundang-undangan tersebut tidak sejalan dengan syariat Islam dalam arti telah merugikan hak-hak rakyat. Dalam metode kajian siyasah dusturiyah tidak jauh

¹⁶ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Kencana, 2003), Hlm, 47.

¹⁷ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung : Cv Pustaka Setia, 2012), Hlm. 16.

berbeda dengan metode dalam mempelajari fiqh yaitu metode ushul fiqh dan kaidah-kaidah fiqh, yaitu: *qiyas, istihsan, 'urf, maslahah mursalah, istihsab*. Dengan metode ini, umat Islam bebas melakukan ijtihadnya untuk mengantisipasi setiap perkembangan yang terjadi sesuai dengan lingkungan, situasi, dan kondisi yang dihadapi.¹⁸

Dalam persoalan Keputusan Menteri Agama RI No 660 Tahun 2021, pendekatan yang dilakukan oleh penulis melakukan pendekatan prinsip maslahat, karena prinsip tersebut sangat sesuai dengan kondisi yang terjadi demi mewujudkan sesuatu kemaslahatan dalam pemerintahan sehingga dapat tercipta pemerintahan yang baik. Karena sesungguhnya semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah diorientasikan untuk kemaslahatan bersama dan *maqosid asy syari'ah (hifdzu an-nafs)*.

المصلحة الخاصة مقدمة على المصلحة العامة

“Maslahat yang khusus didahulukan daripada maslahat yang umum.”

Musthafa Syalabi menyatakan bahwa maslahat adalah adanya perubahan hukum yang disebabkan karena adanya perubahan maslahat, adanya penghapusan hukum yang lama dengan hukum yang baru, kemudian adanya tahapan dalam penetapan hukum yang selalu mengikuti peristiwa-peristiwa yang terjadi pada masa pengwahyuan.¹⁹ Maslahah Mursalah menurut Imam Malik sebagaimana ditukil-kan oleh Imam Syatibi dalam kitab *al-I'tisham* adalah suatu maslahat yang sesuai dengan tujuan, prinsip, dan dalil-dalil syara', yang berfungsi untuk menghilangkan kesempitan, baik yang bersifat *dharuriyah* (primer) maupun *hujjiyah* (sekunder).²⁰ Objek maslahah adalah kejadian atau peristiwa yang perlu ditetapkan hukumnya, tetapi tidak satupun nash (Al-quran dan Hadis) yang dapat menjadi dasarnya. Prinsip yang disepakati oleh kebanyakan pengikut mazhab yang ada dalam fikih, menurut Imam Al-Qarafi Ath-Thusia dalam kitabnya, Prinsip Maslahah menjelaskan bahwa maslahah sebagian dasar untuk menetapkan hukum dalam bidang muamalah dan semacamnya. Adapun kejadian pada peristiwa ini atas ditetapkannya keputusan menteri Agama no 660 tahun 2021 karena adanya peristiwa baru yang belum ada sebelumnya yaitu wabah pandemi covid19.

¹⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), Hlm. 15.

¹⁹ Bazro Jamhar, “Konsep Maslahat Dan Aplikasinya Dalam Penetapan Hukum Islam (Studi Pemikiran Ushul Fiqh Sa'id Ramadhan al-Buthi). Skripsi. Tidak diterbitkan, (IAIN Walisongo: Semarang, 2012), Hlm. 7.

²⁰ Abu Ishak al-Syatibi, *Al-I'tisham*, Baerut: Dar al-Ma'rifah, Jilid II, 1975, Hlm. 39.

Ilmu legislasi Islam (*at-tasyri'*) adalah pengetahuan sistematis tentang sumber, materi, metode, dan otoritas yang berhak membuat peraturan. Ilmu ini merupakan bagian dari siyasah dusturiyyah, yaitu ilmu tentang tata atur konstitusi Negara yang menyangkut lima konsep dasar yaitu konstitusi, legislasi, lembaga kekuasaan, lembaga Negara, serta hak dan kewajiban Negara. Tujuan legislasi Islam adalah melindungi lima hak dasar manusia, yaitu hak beragama, hak hidup, hak intelektual, hak berketurunan, dan hak atas kekayaan. Oleh karena itu peraturan yang dibuat harus memuat aturan yang di dalamnya terdapat poin-poin tentang perlindungan terhadap lima hak dasar tersebut.²¹

Dalam kajian politik hukum Islam, terdapat tiga istilah penting yang memiliki keterhubungan makna dengan politik hukum Islam, yaitu; (1) *ilmu taqnin al-ahkam*, (2) *ilmu tathbiq al-ahkam*, (3) *ilmu taghyir al-ahkam*. *taqnin al-ahkam* adalah ilmu yang membahas teori-teori legislasi hukum islam dan penerimaannya sebagai sumber otoratif dalam tata hukum suatu negara. *tathbiq al-ahkam* adalah ilmu yang membahas tata penerapan hukum Islam setelah dilegislati, diterima sebagai hukum otoratif, dan tertuang dalam bentuk qanun. Ilmu *taghyir al-ahkam* yaitu ilmu yang membahas perubahan (amandemen) atas hukum yang telah dijalankan, tetapi tidak memenuhi aspek-aspek keadilan dan kemaslahata (kepentingan) publik.²²

Teori penetapan hukum/legislasi (*taqnin al-ahkam*), legislasi adalah pembentukan suatu aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan kebijakan untuk menjalankan suatu ketentuan atau undang-undang yang dipublikasikan secara luas. Pada makna yang lebih sempit, istilah legislasi menunjukkan berlakunya aturan hukum oleh badan-badan negara khusus yang mendapat kekuasaan tinggi dan cukup mewakili masyarakat umum. Kemudian dalam arti yang lebih luas, legislasi mencakup aturan umum yang diberlakukan oleh eksekutif, regional, dan oleh otoritas lokal. Aturan jenis ini dikenal sebagai undang-undang sekunder, bawahan, atau didelegasikan. Terkadang istilah tersebut digunakan dalam makna yang lebih luas terkait dengan aturan yang berasal dari pihak selain negara. Sederhananya, legislasi bermakna sebagai pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan lain yang mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang

²¹ Ija Suntana, *Ilmu Legislasi Islam*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), Hlm, 2.

²² Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2014), Hlm. 16.

(*delegation of rule making power by the laws*).²³ Sama halnya dengan penelitian ini yang mana dalam penelitiannya membahas suatu peraturan/keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintahan melalui Menteri Agama.

Dalam penetapan suatu Peraturan Perundang-undangan perlu memiliki landasan berupa Asas, adapun Asas-asas yang perlu diperhatikan oleh pembuat Peraturan Perundang-undangan:

1. Asas Deskresi (oportunitas/hak istimewa)
2. Asas Adaptasi (kemungkinan perubahan)
3. Asas Kontinuitas (jaminan keberlangsungan)
4. Asas Prioritas (mengutamakan kepentingan umum)

Asas Deskresi disebut pula dengan asas oportunitas atau asas kebebasan, yang dimaksud asas ini adalah bahwa pejabat pembuat UU memiliki hak istimewa dalam kedudukannya sebagai aparatur pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat sebagai konsekuensi logis dari tipe Negara "*Welfare State*" seperti Indonesia.

Asas Adaptasi adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus mempertimbangkan kemungkinan adanya perubahan aturan yang dibuat dalam rangka penyesuaian diri dengan keadaan. Asas ini biasanya terlihat dalam klausul yang terdapat dalam akhir alinea dari setiap peraturan perundang-undangan.

Asas Kontinuitas adalah asas yang menjamin keberlangsungan suatu peraturan perundang-undangan berlaku (aplikatif). Ali menjelaskan, Asas ini menunjukkan bahwa penggantian pejabat tidak membuat peraturan tersebut tidak berlaku.

Asas Prioritas adalah bahwa asas ini mengandung ajaran setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memperlihatkan keutamaan perhatian terhadap kepentingan umum.²⁴

Supardan Modeong menawarkan lima kaidah hukum yang harus diperhatikan oleh setiap pembuat peraturan perundang-undangan

1. Legitimasi dan Kewenangan
2. Kesesuaian Produk Hukum
3. Mengikuti Tata Cara Tertentu

²³ Djonaedi Efendi, Dkk, *Kamus Istilah Hukum* (Jakarta : Prenadamedia Group, 2018). Hlm. 254

²⁴ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislasi di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996), Hlm. 141.

4. Tertib (hierarki) peraturan perundang
5. Penerimaan oleh Masyarakat

Penjelasan asas legitimasi dan kewenangan sama dengan asas deskresi, asas oportunitas, atau asas kebebasan sebagaimana dijelaskan oleh Faried Ali. Sedangkan asas kesesuaian produk hukum ditetapkan dengan dua pendekatan; pendekatan legal dan pendekatan teoritis. Pendekatan legal dilakukan dengan menggunakan peraturan sebagai sandaran bentuk produk hukum apa yang akan ditunjuk oleh peraturan yang lebih tinggi untuk mengatur suatu urusan. sedangkan pendekatan teoritis dilakukan dengan cara: (1) pendekatan delegasi perundang-undangan (institusi mana yang diberi amanat oleh Undang-undang untuk membuat Peraturan Perundang-undangan; dan (2) pendekatan materi muatan.²⁵

Tentunya prinsip-prinsip yang terdapat pada konsep *taqni al-ahkam* adalah suatu kemaslahatn yang dijadikan acuan, landasan, dan capaian atas diputuskannya suatu keputusan tersebut yang kemudian akan selaras dengan pengertian yang dikemukakan oleh Imam Al-Ghazali, bahwa hukum di syari'atkan untuk menetapkan suatu hal yang menjadi malsahat (kebaikan) dan menghindari berbagai hal yang hendak menuju mafsadat (keburukan) maka daripada itu adanya hukum maka adanya suatu masalah.²⁶

Kemudian *teori taqhyir al-ahkam*, bahwa Perkembangan teori hukum Islam (*Ushul Fiqh*) akan terus berkembang secara kontinuitas yakni sesuai dengan perkembangan zaman selaras dengan kaidah fiqh;

تغير الاحكام بتغير الازمنة والامكنة والاحوال

Bahwa perubahan atau perkembangan hukum diukur dari perkembangan dari masa, tempat kejadian, dan kondisi yang sedang terjadi.

Perubahan Hukum adalah salah satu tema dalam kajian politik hukum Islam, jika dilihat dari cara kerja perubahan hukum dapat dikategorikan sebagai berikut.²⁷

1. Perubahan yang bersifat perencanaan hukum yang baru. Seperti dibuatkannya Undang-undang baru oleh perlemen (bersama pemerintah) untuk menjawab kebutuhan yang terjadi dalam masyarakat, yang mana pada sebelumnya Undang-undang seperti itu belum pernah ada.

²⁵ Supardan Modeong, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta: PT Perca, 2005), Hlm. 82-83.

²⁶ Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, (Bandung: Pustaka Setia), Hlm. 12.

²⁷ Munir Fuady, *Teori-teori dalam Sosiologi Hukum*, Cet. 2. (Jakarta: Kencana, 2012). Hlm. 56.

2. Perubahan yang bersifat penghancuran hukum yang sudah ada, merupakan perubahan yang bersifat “*veto*”. Hukum yang sudah ada secara tegas dicabut, lalu diberlakukannya hukum yang baru.
3. Perubahan hukum yang bersifat pengabaian hukum yang sudah ada, seperti ketika seorang hakim tidak lagi menjatuhkan hukuman mati di beberapa Negara, padahal undang-undang yang berlaku secara yuridis formal masih memberlakukan hukum mati. Pengabaian yang demikian juga merupakan suatu bentuk perubahan hukum.

Dalam prinsip perubahan hukum secara garis besar bahwa perubahan hukum disebabkan karena berubahnya waktu (*al-zaman*), tempat (*al-makan*), keadaan (*al-ahwal*), niat/kehendak (*al-niyyat*), dan kebiasaan (*al-addat*). Yusuf al-Qardhawi dalam risetnya mengemukakan bahwa ada beberapa faktor yang melatarbelakangi perubahan fatwa/hukum, sebagai berikut:²⁸

- a. Perubahan tempat (*Taghayyur al-makan*)
- b. Perubahan zaman (*Taghayyur al-zaman*)
- c. Perubahan Keadaan (*Taghayyur al-ahwal*)
- d. Perubahan kebiasaan (*Taghayyur al-‘urf*)
- e. Perubahan informasi atau pengetahuan (*Taghayyurul al-ma’lumat*)
- f. Perubahan kebutuhan manusia (*Taghayyuru hajat an-nas*)
- g. Perubahan kemampuan manusia (*Taghayyuru qadrat al-nas*)
- h. Perubahan situasi sosial, ekonomi, dan politik (*Taghayyuru al-‘auda, al-ijma’iyah, wa al-iqtisadiyyah*)
- i. Perubahan opini dan pemikiran (*Taghayyuru al-ra’y wa al-fikr*)
- j. Bencana umum (*umum balwa*).

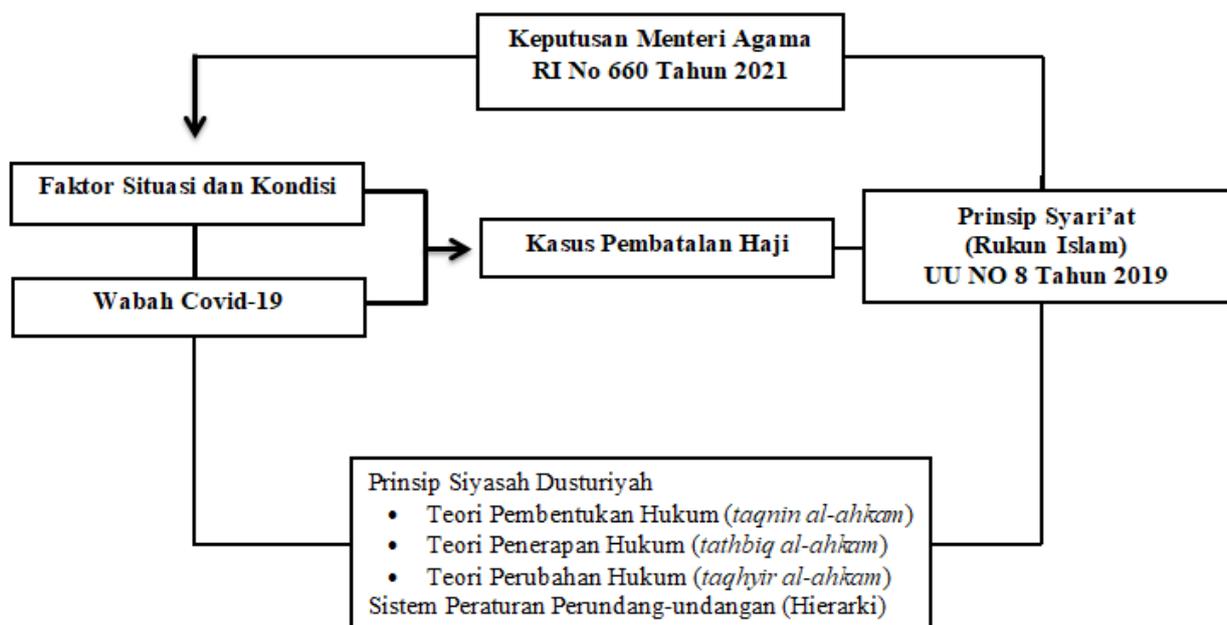
Pemerintah Indonesia mengeluarkan Keputusan melalui Menteri Agama tentang Pembatalan keberangkatan haji di Indonesia tentunya memiliki dampak yang terjadi, dengan adanya KMA tersebut jika kita pandang melalui kacamata *konsep taghyir al-ahkam* dengan adanya KMA tersebut telah merubah hukum yang terlebih dahulu ada, dalam rukun islam kelima dijelaskan bahwa ibadah haji wajib ditunaikan oleh umat Muslim yang mampu secara fisik, materi, kesehatan, perjalanan. Indonesia termasuk salah satu Negara yang mayoritas masyarakatnya beragama Islam, tentu pertahunnya atau ketika datangnya musim haji ada salah satu Warga Negara Indonesia yang mampu

²⁸ Yusuf al-Qardhawi, *Mujibat Taghayyur al-Fatwa fi ‘Asrina*, Cet. II (Mesir: Dar al-Shuruq, 2011). Hlm. 39.

melaksanakan Ibadah Haji ke Saudi Arabia, namun berbeda pada tahun 2021 dalam musim haji umat Muslim yang ada di Indonesia tidak dapat berangkat haji seperti biasanya dikarenakan adanya covid-19. Hal tersebut dijadikan sebagai bukti kongkrit atas berubahnya suatu hukum, kemudian dengan adanya KMA tersebut berdampak bahkan kontradiksi dengan UU NO 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh pada pasal 1 ayat (1) Bab I yang berbunyi “*Ibadah Haji adalah rukun Islam kelima bagi orang Islam yang mampu untuk melaksanakan serangkaian ibadah tertentu di Baitullah, masyair, serta tempat, waktu, dan syarat tertentu*” hal demikian pun sama bukti bahwa telah terjadinya perubahan suatu hukum. Kendati demikian sangat relevansi konsep *taghyir al-ahkam* dijadikan salah satu teori dalam sebuah penelitian ini.

Teori Perundang-undangan yang digunakan oleh penulis, dalam teori tersebut menjelaskan bagaimana jenis, hierarki dan fungsi perundang-undangan, materi muatan serta asas yang perlu ada dalam pembentukan perundang-undangan. Begitupun dengan suatu Keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat Negara dalam hal ini Menteri Agama, maka dipandang perlu dalam memperhatikan aspek-aspek tersebut agar maksud dan tujuan yang terkandung dalam suatu produk hukum tersebut dapat dirasakan keberadaan dan manfaatnya oleh objek hukum tersendiri.

Bagan Kerangka Pemikiran



Berdasarkan kerangka Pemikiran diatas dapat dipahami bahwa ditetapkannya suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama berdasarkan oleh beberapa faktor, waktu, tempat, situasi dan kondisi, pejabat pemerintah, hal tersebut dalam kajian Ilmu Fiqh dinamakan *'Ilat* Hukum (alasan ditetapkannya hukum) dan sejalan dengan kaidah fiqh tentang perubahan hukum (*taqhyir al-ahkam*).

Perubahan hukum tersebut tentunya memiliki dampak terhadap hukum lain yang berlaku, dalam uraian diatas bahwa lahirnya keputusan tersebut berimplikasi terdapa prinsip syaria'at yakni rukun Islam sebagaimana telah diketahui bahwa menunaikan Ibadah Haji adalah suatu kewajiban dan suatu rukun dalam Agama Islam, kemudian Ibadah Haji tersebut rutin dilaksanakan setiap musimnya yang kemudian dapat dakatakan sebagai kebiasaan yang berlaku, hal tersebut pun bertolak belakang dengan adanya Keputusan Menteri ini, dan dengan adanya Keputusan Menteri Agama ini berdampak terhadap UU yang berlaku yaitu UU NO 8 Tahun 2019 yang kemudian disebut Undang-undang Haji.

Lahirnya Keputusan Menteri Agama RI Nomor 660 tentang Pembatalan keberangkatan Haji di Indonesia dimaksudkan untuk melindungi hak-hak Jemaah haji di Indonesia terkhusus dari aspek Kesehatan menimbang adanya suatu wabah virus yang sangat membahayakan sehingga dengan adanya suatu keputusan ini bisa dijadikan sebagai alat untuk mencegah upaya penyebaran virus tersebut. Tidak hanya itu, lahirnya suatu keputusan Menteri ini, menegjawantahkan suatu amanat dan cita-cita negara Indonesia yang termaktub dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yaitu *melindungi segenap bangsa Indonesia*, keputusan Menteri Agama ini salah satu terjemahan dari suatu cita-cita yang di miliki oleh Indonesia.

Maka daripada itu dapat dipahami bahwa segala sesuatu baik peraturan atau keputusan yang akan di keluarkan oleh seorang pemimpin harus berlandaskan pada kemaslahatan bersama, sesuai dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Agama RI No 660 tentang Pembatalan keberangkatan Haji di Indonesia pada Tahun 2021 adalah suatu upaya untuk kemashlahatan bagi masyarakat atau jemaah haji dalam aspek Kesehatan, dan selaras dengan *maqosidu as-syariah* yaitu *Hifzdu an-Nafs* menjaga Jiwa

G. Definisi Operasional

Untuk lebih memperjelas pada penelitian penulis ini dan menitik fokuskan sebuah objek penelitian, maka diperlukan adanya definisi operasional sebagai berikut:

1. Analisis: Suatu pemahaman secara mendalam
2. Politik Hukum Islam (Fikih Siyarah) adalah Salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan manusia itu sendiri.²⁹
3. Ibadah Haji wajib ditunaikan bagi umat islam yang mampu secara ekonomi dan fisik serta terjaminnya kesehatan, keselamatan, dan keamanan Jemaah haji selama di embarkasi atau debarkasi, diperjalanan, dan di Arab Saudi.³⁰
4. Keputusan Menteri Agama RI (KMA) Nomor 660 Tahun 2020 merupakan suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama RI dalam menanggapi pelaksanaan ibadah haji tahun 1442 H / 2021 M yang memutuskan bahwa Pembatalan keberangkatan Jemaah Ibadah Haji pada Pelaksanaan Ibadah Haji Tahun 1442 H / 2021 M di Indonesia.

H. Hasil Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan suatu proses penyusunan skripsi ini, sebelumnya penulis telah melakukan kajian pustaka terlebih dahulu melalui hasil dari penelitian yang terdahulu guna mencari literatur yang memiliki keterkaitan dan relevansi secara signifikan dengan penelitian yang akan penulis teliti. Hasil penelitian terdahulu bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi ilmiah, baik berupa teori-teori, metode atau pendekatan yang pernah berkembang dan telah di dokumentasikan dalam bentuk buku, jurnal, naskah catatan, rekaman sejarah, dokumen-dokumen lain yang terdapat di perpustakaan. Dan memiliki tujuan lain untuk membuktikan bahwa hasil penelitian yang diteliti oleh penulis berbeda dengan hasil penelitian terdahul dan terhindar dari hal-hal yang sifatnya tiruan atau kesamaan dalam suatu penelitian. Adapun hasil penelitian terdahulu sebagai berikut :

1. Skripsi yang ditulis oleh Yeni Optarina Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung Tahun 2020 yang berjudul “ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 8

²⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyarah Kontekstualitas Doktrin Politik Islam*. (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2017), Hlm. 2-4.

³⁰ KMA Nomor 660 Tahun 2020 Tentang Pembatalan Ibadah Haji. Hlm. 4.

TAHUN 2019 TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI DAN UMRAH” Penelitian ini termasuk dalam penelitian kepustakaan (library research) yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan). Penulis membaca dan mengambil teori dari buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti kemudian menyimpulkan hasil dari berbagai macam penelitian tersebut. Berdasarkan sifatnya penelitian ini termasuk penelitian yang bersifat deskriptif analitis yang merupakan suatu metode dalam meneliti suatu objek yang bertujuan membuat deskripsi, gambaran, secara sistematis dan objektif mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, ciri-ciri, serta hubungan diantara unsur yang ada dan fenomena tertentu.

2. Skripsi yang ditulis oleh Norfila Tiar Rachmah Jurusan Hukum Publik Islam Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya Tahun 2021 yang berjudul “ANALISIS FIQH SIYASAH TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH YANG TERTUANG DALAM KEPUTUSAN MENTERI AGAMA NOMOR 494 TAHUN 2020 TENTANG PEMBATALAN IBADAH HAJI PADA MASA PANDEMI COVID-19” Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif yang mana objek kajiannya meliputi norma dan kaidah dasar, keputusan menteri, perbandingan hukum, konsep hukum dalam islam. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi pustaka dengan pendekatan keputusan menteri yang selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif kemudian disusun secara sistematis sehingga menjadi bahan hukum yang konkret. Selanjutnya bahan hukum tersebut diolah dan dianalisis menggunakan perspektif teori hukum islam yaitu Fiqh Siyash.
3. Skripsi yang ditulis oleh Alwan Sya’by Prasetya Jurusan Hukum Publik Islam Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya Tahun 2021 yang berjudul “ANALISIS FIQH SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 25/PUU-XVII/2019 TENTANG PENGUMUMAN HASIL HITUNG CEPAT (QUICK COUNT)”. dalam skripsi tersebut penulis menganalisis menggunakan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi pustaka dengan pendekatan perundang-undangan yang selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif kemudian disusun secara sistematis sehingga menjadi bahan hukum yang konkret mengenai putusan mahkamah konstitusi nomor

25/puu-xvii/2019 tentang pengumuman hasil hitung cepat (quick count) dan dianalisis menggunakan teori hukum islam yaitu fiqih siyasah dusturiyah dalam ruang lingkup qodho'iyyah dan wilayah almazalim.

4. Skripsi yang ditulis oleh Additheha Mahfuzh Naufal pada tahun 2017 dengan judul “PERUBAHAN PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP ISTHITHO’AH HAJI PASCA KEBIJAKAN ANTREAN HAJI (STUDI KASUS DI DESA DWARIH KECAMATAN KARANGPLOSO KABUPATEN MALANG).” Dalam Skripsi ini membahas tentang Istitho’ah (kemampuan) dalam melaksanakan ibadah haji. Karena dalam pelaksanaan ibadah haji mempunyai salah satu syarat wajib dalam pelaksanaannya yakni Istitho’ah (kemampuan).
5. Jurnal ini di tulis oleh Mustadzkiroh dan Akhmad Khisni yang mana adalah Mahasiswa Magister (S-2) Ilmu Hukum UNISSULA Semarang dengan judul “ANALISIS KEBIJAKAN PEMBATAAN PENDAFTARAN HAJI (STUDI DI KANTOR KEMENTERIAN AGAMA KOTA SALATIGA).” Kebijakan Pemerintah menerbitkan aturan penyelenggaraan haji termasuk di dalamnya pembatasan pendaftaran haji bagi umat Islam di Indonesia. Dalam perspektif hukum Islam adalah kebijakan yang harus dipatuhi sebab di dalamnya mengandung kemaslahatan bagi umat Islam untuk melaksanakan ibadah sesuai dengan keyakinannya dengan mengedepankan nilai-nilai keadilan bagi masyarakat.

Berdasarkan pemaparan yang telah disebutkan diatas fokus penelitian yang akan dibahas oleh penulis tentunya berbeda dengan penelitian sebelumnya secara mekanisme dan prosedural tentu berbeda seperti yang telah dijelaskan diatas. Karena dalam penelitian ini penulis akan lebih fokus membahas tentang Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Keputusan Menteri Agama RI Nomor 660 Tahun 2021 tentang Pembatalan Haji di Indonesia, menggunakan penelitian kepustakaan kemudian menggunakan sifat Deskriptif Analisis pendekatan kualitatif kemudian tahapan analisis data yang telah dikumpulkan.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini terdiri dari 4 bab, pada masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab sebagai penjelasan yang lebih terperinci dari setiap bab-

nya. Adapun Sistematika pembahasan disini dimaksud agar penyusun lebih mudah dalam menyusun proposal dan tidak terjadi kerancuan disetiap pembahasannya.

Bab I Pendahuluan, sebagai pengantar secara garis besar yang berisikan tentang latar belakang masalah, perumusan pokok masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kemudian kerangka pemikiran, metode penelitian, dan terakhir sistematika pembahasan. Hal ini perlu karena merupakan gambaran awal dimulainya penelitian dan rencana yang akan dilakukan dalam proses penelitian ini.

Bab II Tinjauan Teori, terdiri dari Teori-teori dan prinsip yang mempunyai keterkaitan dengan penelitian, Bab ini menjelaskan beberapa teori yang memiliki keterkaitan dengan fokus penelitian.

Bab III Metodologi Penelitian, terdiri dari uraian metode dalam penyusunan penelitian ini seluruh data dikumpulkan kemudian proses analisis menggunakan metode-metode yang digunakan.

Bab IV Pembahasan, terdiri dari uraian analisis dan pembahasan keputusan menteri agama tentang pembatalan haji ditinjau dari siyasah dusturiyah menggunakan beberapa prinsip dan teori-teori yang telah digunakan.

Bab V Penutup, merupakan penutup yang terdiri atas kesimpulan dan saran. Kesimpulan adalah intisari dari pembahasan bab-bab sebelumnya, sedangkan saran berisi kritik dan masukan dari penulis mengenai pembahasan yang sudah dipaparkan.

