

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

# LEGISLASI HUKUM KELUARGA ISLAM DALAM PERATURAN DAERAH PROVINSI RIAU PERSPEKTIF MAQASHID AL-SYARI'AH

## DISERTASI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat  
Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Hukum Islam  
(*Al-Ahwal al-Syakhshiyah*)



UIN SUSKA RIAU

Oleh

**MARJOHAN**  
NIM : 32190514768

**Promotor :**  
Prof. Dr. H. ALAIDDIN KOTO, MA

**Co-Promotor :**  
Dr. ASLATI, M.Ag

**PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SULTAN SYARIF KASIM RIAU  
1445 H / 2024 M  
1445 H / 2024 M**

**Prof. Dr. H. ALAIDDIN KOTO, MA**  
DOSEN PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SULTAN SYARIF KASIM RIAU

**NOTA DINAS**

Perihal : Disertasi  
a.n. MARJOHAN

Kepada Yth :  
Direktur Pascasarjana  
UIN Sultan Syarif Kasim Riau  
Pekanbaru

*Assalamu'alaikum, Wr, Wb.*

Setelah kami membaca, meneliti, mengoreksi dan mengadakan perbaikan isi  
Disertasi saudara :

Nama	: MARJOHAN
NIM	: 32190514768
Program Studi	: Hukum Keluarga Islam
Judul	: Legislasi Hukum Keluarga Islam Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Perspektif <i>Maqashid Al-Syari'ah</i>

Dengan ini dapat disetujui untuk diuji dan diberikan penilaian dalam Sidang  
Ujian Terbuka Disertasi Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim  
Riau.

Demikian kami sampaikan dan atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Pekanbaru, Juni 2024  
Promotor,

**Prof. Dr. H. Alaidin Koto, MA**  
NIP. 19540212 198103 1 007

- Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
    - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
    - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
  2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.




**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## PERSETUJUAN

Kami yang bertandatangan di bawah ini selaku pembimbing disertasi, dengan ini menyetujui bahwa disertasi yang berjudul: *“Legislasi Hukum Keluarga Islam Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Perspektif Maqashid Al-Syari`ah”* yang ditulis oleh:

Nama : MARJOHAN  
 NIM : 32190514768  
 Program Studi : Hukum Keluarga Islam (*Ahwal al-Syakhsiyah*)

Untuk diajukan dalam Ujian Terbuka Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Pekanbaru, Juni 2024

Promotor,

Prof. Dr. H. Alaidin Koto, MA

NIP. 19540212 198103 1 007

Pekanbaru, Juni 2024

Co-Promotor,

Dr. Aslati, M.Ag

NIP. 19700817 200701 2 031

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hukum Keluarga Islam  
 Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau

Dr. H. Khairunnas Jamal, M.Ag

NIP. 19731105 200003 1 003

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Disertasi yang berjudul “Legislasi Hukum Keluarga Islam Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Perspektif Maqashid Al-Syari’ah” yang ditulis oleh Sdr. Marjohan NIM: 321920514768 Program Studi Hukum Keluarga Islam pada Ujian Tertutup Disertasi pada tanggal 29 Mei 2024 dan dapat disetujui untuk diajukan dalam sidang Ujian Terbuka pada Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

TIM PENGUJI

Penguji I/Ketua

Prof. Dr. H. Ilyas Husti, MA

Tanggal: 4 JUNI 2024

Penguji II/Sekretaris

Dr. M. April, SH, MH

Tanggal: 24 JUNI 2024

Penguji III/Eksternal

Prof. Dr. KH. Said Agil Husin Al Munawar, MA

Tanggal: 4-6-2024

Penguji IV/Promotor

Prof. Dr. H. Alaidin Koto, MA

Tanggal: 2 JUNI 2024

Penguji V/Co-Promotor

Dr. Aslati, M.Ag

Tanggal: 31-6-2024

Penguji VI

Dr. H. Akmal Munir, Lc, MA

Tanggal: 14-6-2024



**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**SURAT PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : MARJOHAN  
 NIM : 32190514768  
 Tempat/Tgl. Lahir : Pangean, 21 Januari 1974  
 Program Studi : Hukum Keluarga (*Ahwal al-Syakhsiyah*)

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Disertasi yang saya tulis dengan judul: "*Legislasi Hukum Keluarga Islam Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Perspektif Maqashid Syari'ah*" sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor (Dr) pada Program Pascasarjana UIN Sultan Syarif Kasim Riau, adalah hasil karya saya sendiri. Adapun bagian-bagian tertentu yang terdapat di Disertasi ini, yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

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

Pekanbaru, Januari 2024

Yang Membuat Pernyataan

**MARJOHAN**  
 NIM : 32190514768



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ، وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ نَبِيِّنَا وَحَبِيبِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ، وَمَنْ تَبِعَهُمْ بِإِحْسَانٍ إِلَى يَوْمِ الدِّينِ، أَمَا بَعْدُ

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan disertasi yang berjudul: “*Legislasi Hukum Keluarga Islam Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Perspektif Maqashid Al-Syari’ah*”. Disertasi ini ditulis dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor (Dr) Hukum Islam pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis berterima kasih kepada semua pihak baik secara langsung ataupun tidak langsung yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian disertasi ini.

Secara khusus dengan hati yang tulus dan ikhlas, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Khairunnas Rajab, M.Ag sebagai Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.
2. Ibu Prof. Dr. Hj. Helmiati, M.Ag selaku Wakil Rektor I Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.
3. Bapak Prof. Dr. H. Mas’ud Zein, M.Pd selaku Wakil Rektor II Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.
4. Bapak Prof. Edi Erwan, S.Pt., M.Sc., Ph.D selaku Wakil Rektor III Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.
5. Bapak Prof. Dr. H. Ilyas Husti, M.Ag selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.
6. Ibu Dr. Hj. Zaitun, M.Ag selaku Wakil Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.
7. Bapak Dr. H. Khairunnas Jamal, M.Ag selaku Ketua Program Studi Hukum Keluarga Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.
8. Ibu Dr. Aslati, M.Ag selaku Sekretaris Program Studi Hukum Keluarga Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.
9. Bapak Prof. Dr. H. Alaidin Koto, MA sebagai Promotor dan Ibu Dr. Aslati, M.Ag sebagai Co-Promotor yang telah memberikan arahan, bimbingan, motivasi, semangat dan dukungan penuh kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penyusunan disertasi
10. Seluruh dosen penguji yaitu Bapak Prof. Dr. KH. Said Agil Husin Al Munawar, MA, Bapak Dr. M. April, SH, MH dan Bapak Dr. H. Akmal Munir, Lc, MA.
11. Seluruh Guru Besar dan Dosen di lingkungan Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.
12. Seluruh Staf, Karyawan dan Karyawati di lingkungan Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau yang telah memberikan pelayanan terbaik kepada penulis selama menempuh pendidikan.
13. Seluruh Civitas Akademika di lingkungan Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau.
14. Teman-teman Program Doktor Hukum Islam Angkatan 2021 yang senantiasa bersama berjuang dan selalu ikhlas memberikan dorongan kepada penulis.
15. Serta pihak-pihak lain yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang turut serta dalam penyelesaian penelitian ini.
16. Teristimewa ucapan terima kasih penulis persembahkan keharibaan buat kedua orang tua tercinta Ayahanda Hasimu bin Abu Rilah (*Rahimahullah*) dan Ibunda Janewar binti Surin (*Rahimahallah*), semoga Allah mengampuni segala dosa mereka dan melapangkan kubur keduanya, kemudian juga untuk kedua mertua tercinta Abah H. Muhammad Ilyas bin Prof. H. Ilyas Muhammad Ali (*Rahimahullah*) dan Ibunda Hj. Darmi binti Jarun dt. Tumenggung. Selanjutnya penghargaan terbesar penulis sampaikan kepada istri tercinta Linda Wati, M.Pd yang selalu mendoakan, memotivasi, mendukung dan turutserta membantu penulis dalam menempuh pendidikan S3 dan penyelesaian disertasi ini. Tentunya tidak lupa untuk anak-anak tersayang, Fahmida Baiza Marda, Fazeya Kamila Marda dan Fathan Atharizz Marda yang selalu mengerti dan memotivasi penulis untuk menyelesaikan disertasi ini.

Akhirnya, terkandung suatu harapan, semoga disertasi ini bermanfaat bagi kita semua serta dapat memberikan sumbangsih dalam keilmuan Hukum Keluarga Islam khususnya dan kepada Allah diserahkan segala sesuatunya. Aamiin.

Pekanbaru, Januari 2024  
Penulis,

**MARJOHAN**  
NIM : 32190514768



**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL .....	i
NOTA DINAS PROMOTOR.....	ii
NOTA DINAS CO-PROMOTOR.....	iii
SURAT PERSETUJUAN KETUA PRODI .....	iv
<b>PERSETUJUAN TIM PENGUJI.....</b>	<b>v</b>
<b>UJIAN TERTUTUP DISERTASI.....</b>	<b>v</b>
<b>SURAT PERNYATAAN.....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI.....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>xv</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>xvi</b>
<b>ملخص.....</b>	<b>xvii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Penegasan Istilah .....	56
C. Batasan Masalah .....	57
D. Rumusan Masalah .....	57
E. Tujuan Penelitian .....	58
F. Kegunaan Penelitian.....	58
G. Sistematika Penulisan.....	58
<b>BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN.....</b>	<b>61</b>
A. Kajian Teoritis .....	61
1. Konsep <i>Maqashid al-Syari`ah</i> .....	61
2. Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia .....	103
3. Teori Legislasi Daerah .....	109
B. Kajian Yang Relevan.....	137
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>151</b>
A. Jenis Penelitian .....	151
B. Pendekatan Penelitian.....	152
C. Sumber Data .....	152
D. Teknik Pengumpulan Data .....	154

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

E. Teknik Analisis Data.....	155
<b>BAB V KESIMPULAN .....</b>	<b>266</b>
A. Kesimpulan .....	266
B. Saran .....	268
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>269</b>



## PEDOMAN TRANSLITERASI

### Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Pelafalan
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba	b	be
ت	Ta	t	te
ث	Sa	s	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	je
ح	Ha	h	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	kh	ka dan ha
د	Dal	D	de
ذ	Zal	Ẓ	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	er
ز	Zai	Z	zet
س	Sin	S	es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Sad	ṣ	es (dengan titik di bawah)

### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

د	Dad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ت	Ta	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ز	Za	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ء	„ain	”	koma terbalik di atas
ج	Gain	G	ge
ف	Fa	f	ef
ق	Qaf	q	ki
ك	Kaf	k	ka
ل	Lam	l	el
م	Mim	m	em
ن	Nun	n	en
و	Wau	w	we
ه	Ha	h	ha
ء	Hamzah	”	apostrof
ي	Ya	y	ye

2. Vokal Panjang

Tanda Baca	Keterangan	Ditulis
اَ	Fathah + alif	ā
يَ	Kasroh + ya mati	ī
وِ	Dhammah + wau	ū



**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

3. Vokal Rangkap

Tanda Baca	Keterangan	Ditulis
اي	Kasroh + ya mati	ai
او	Dhammah + wau mati	au

4. Syaddah (Tasydid)

Penulisan tasydid (ّ) yakni dengan menggandakan huruf yang diberi syiddah tersebut. Seperti النبوية an-nabawiyyah.

5. Kata Sandang

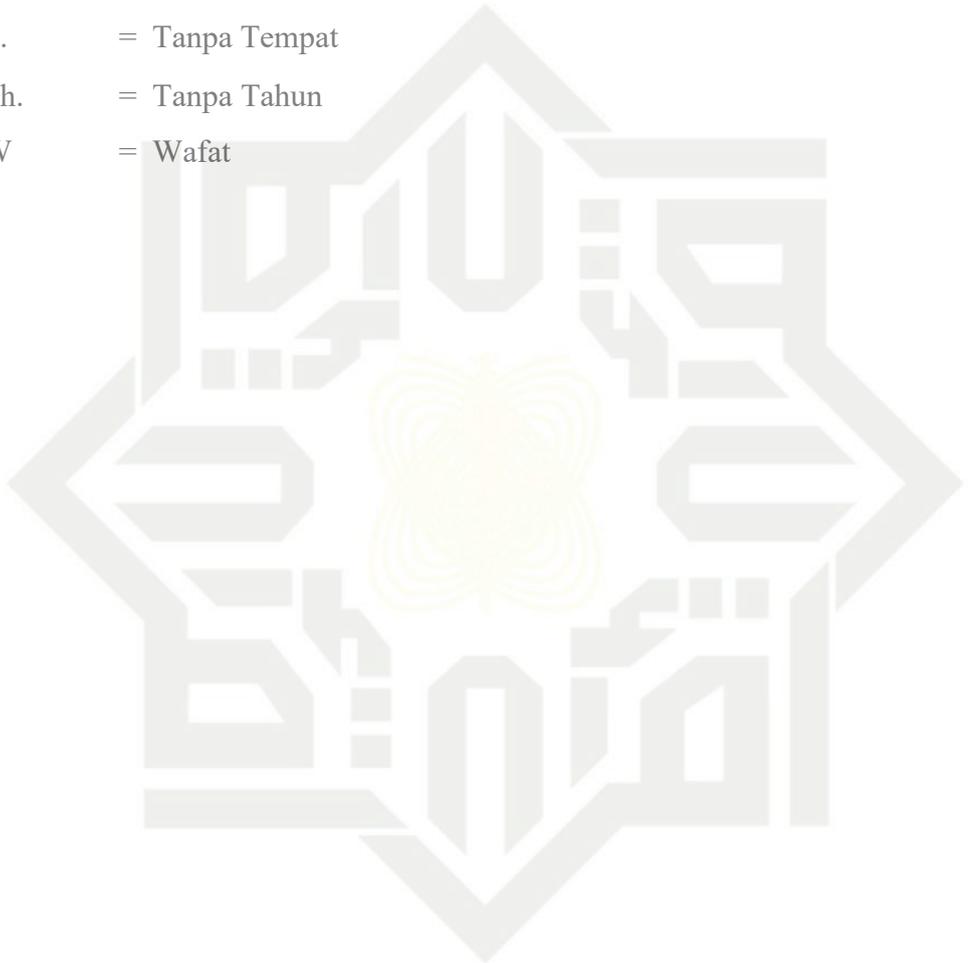
Kata sandang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan (ال) yakni “al”. Dalam transliterasinya terbagi dua, yakni:

- a. Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyah, ditransliterasikan dengan huruf yang sama dengan huruf setelahnya. Contoh: النبوية ditulis an-nabawiyyah.
- b. Kata sandang yang diikuti oleh huruf qomariah, ditransliterasikan sesuai dengan bunyi aslinya. Contoh: البرية ditulis al-bariyyah.

6. Singkatan

- ed. = Editor
- H = Tahun Hijriah
- H.R. = Hadis Riwayat
- M = Tahun Masehi
- no. = Nomor
- p. = Page (halaman)
- pp. = Multi page (lebih dari satu halaman)
- Q.S. = Al-Quran Surat

r.a.	= Radhiyallâhu „anhu
SAW	= Shallallâhu „alaihi wa sallam
SWT	= Subh <sub>h</sub> ânahû wa ta“âlâ
terj.	= Terjemah
tp.	= Tanpa Penerbit
tt.	= Tanpa Tempat
tth.	= Tanpa Tahun
W	= Wafat



UIN SUSKA RIAU

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## ABSTRAK

### **MARJOHAN (2024): Legislasi Hukum Keluarga Islam Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Perspektif *Maqashid al-Syari`ah***

Sejak awal kemerdekaan bangsa Indonesia terdapat indikasi muncul usaha-usaha yang konsisten untuk mengakomodasi sistem hukum Islam dalam hukum nasional. Sejak keluarnya UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, kekuasaan eksekutif dan legislatif di daerah mempunyai otonomi untuk membuat produk hukum daerah. Namun dalam konteks hukum keluarga upaya pengundangan hukum Islam terbatas pada lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan Inpres nomor 1 tahun 1991 tentang KHI dianggap sebagai puncak dari legislasi hukum keluarga Islam dalam sistem hukum di Indonesia. Di era otonomi daerah pengundangan (*taqnin*) hukum keluarga Islam menemukan diskursus baru dengan legislasi daerah. Namun keberadaan peraturan daerah terbatas ruang lingkupnya karena lingkup wewenang membentuk Perda pada dasarnya adalah urusan rumah tangga pemerintah daerah di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Untuk itu disertasi ini concern terhadap upaya legislasi daerah dalam bentuk produk hukum daerah berupa perda dan peraturan gubernur dalam perspektif *maqashid al-syari`ah* memiliki norma yang berimplikasi pada hukum keluarga Islam di Provinsi Riau. Disertasi ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan kualitatif. Sumber data dalam penelitian ini adalah peraturan perundangan, buku, jurnal dan hasil penelitian lainnya. Disertasi ini menemukan bahwa legislasi hukum keluarga Islam dalam konteks daerah di Provinsi Riau membuka ruang baru dalam pengembangan hukum keluarga Islam yang selama ini berorientasi pada legislasi nasional dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Peraturan Gubernur yang sejalan dengan tujuan *Maqashid al-Syari`ah*. Keberadaan produk hukum daerah ini merupakan kewenangan pemerintah daerah dalam rangka menegakkan hukum yang sudah diatur dalam undang-undang yang mengatur perlindungan anak dan perempuan serta ketahanan keluarga dan pengarusutamaan gender.

**Kata Kunci:** *Legislasi daerah, hukum keluarga Islam, maqashid al-syari`ah*

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## ABSTRACT

### **MARJOHAN (2024): The Legislation of Islamic Family Law in Riau Province Regional Regulations on *Maqashid Al-Syari'ah* Perspective**

Since the beginning of Indonesian independence, there were indications of consistent efforts to accommodate the Islamic legal system in national law. Since the issuance of Law number 22 of 1999 concerning Regional Government, the executive and legislative powers in the regions have the autonomy to create regional law products. However, in the family law context, the efforts to enact Islamic law were limited to the issuance of Law Number 1 of 1974 concerning marriage and presidential Instruction Number 1 of 1991 concerning KHI which was considered the pinnacle of Islamic family law legislation in the legal system in Indonesia. In the regional autonomy legislation era (*taqnin*), Islamic family law found a new discourse with regional legislation. However, the existence of regional regulations was limited in its scope, because the scope of authority to create regional regulations was basically the regional government's domestic affairs in the area of autonomy and domestic affairs in the field of assistance duties. Therefore, this research was concerned with regional legislative efforts in the form of regional legal products and gubernatorial regulations on the *Maqashid Al-Syari'ah* perspective which have norms that implication for Islamic family law in Riau Province. It was a library research with a qualitative approach. The data sources in this research were statutory regulations, books, journals and other research results. The research findings showed that Islamic family law legislation in the regional context in Riau Province opens up new space in the development of Islamic family law which has so far been oriented towards national legislation in the form of Regional Regulations and Governor Regulations which are in line with the objectives of *Maqashid Al-Syari'ah*. The existence of this regional legal product is the authority of the regional government in order to enforce the laws that have been regulated in law and to implement laws that regulate the protection of children and women as well as family resilience and gender mainstreaming.

**Keywords:** Regional legislation, Islamic family law, *Maqashid Al-Syari'ah*

## ملخص

### موضوع الرسالة: تشريع قانون الأسرة الإسلامي في نظام محافظة رياو من حيث نظر المقاصد الشرعية

إن منذ استقلال بلد إندونيسيا قد صدرت إشارة الجهد المستقيم لإقامة نظام القانون الإسلامي على نطاق القانون الوطني. وبعد أن خرجت القوانين بالرقم الثاني وعشرين سنة ألف وتسعمائة وتسعة وتسعين عما يتعلق بحكومة الدائرة. إن للقوة التنفيذية، والتشريعية استقلال في صناعة نتاج قانون الدائرة. لكن صناعة القانون الإسلامي محدودة في صدور القوانين بالرقم الأول سنة ألف وتسعمائة وثمانية وسبعين من حيث نطاق القانون الأسري حيث هذا القانون يتحدث عن التوزيع والنظام من رئيس الجمهورية بالرقم الأول سنة ألف وتسعمائة وواحد وتسعين عما يتعلق بتحويل القانون الإسلامي حيث أن هذا قمة تشريع قانون الأسرة الإسلامي الذي يجري في نظام القانون الإندونيسي. إن التقنين في الدائرة الاستقلالية اكتشف المبحث الجديد بتشريع الدائرة. لكن كيان نظام الدائرة لا يزال محدودا لأن نطاق تسليط تكوين نظام الدائرة أمر من أمور حكومة الدائرة في الناحية الاستقلالية وقسم المساعدة. ولأجل ذلك أن هذه الرسالة تتركز على محاولة تشريع الدائرة في تكوين نتاج قانون الدائرة مثل نظام الدائرة ونظام الحكومة من حيث نظر المقاصد الشرعية التي لها شرائع تتأثر في قانون الأسرة الإسلامي في محافظة رياو. هذه الرسالة بحث مكتبي بالمدخل النوعي. ومصدر بيانات البحث نظام القوانين، الكتب، والمقالات العلمية، والبحوث العلمية. هذه الرسالة اكتشفت أن تشريع قانون الأسرة الإسلامي في السياق الإقليمي في مقاطعة رياو يفتح مساحة جديدة في تطوير قانون الأسرة الإسلامي الذي تم توجيهه حتى الآن نحو التشريع الوطني في شكل لوائح إقليمية ولوائح حاكمة تتماشى مع أهداف مقاصد الشريعة. إن وجود هذا المنتج القانوني الإقليمي هو من سلطة حكومة الإقليم من أجل إنفاذ القوانين التي تم تنظيمها في القانون في تنفيذ القوانين التي تنظم حماية الأطفال والنساء وكذلك مرونة الأسرة وتعميم مراعاة المنظور الجنساني.

الكلمات الرئيسية: تشريع الدائرة، قانون الأسرة الإسلامي، المقاصد الشرعية

- Hak Cipta Diindungi Undang-Undang
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
    - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
    - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
  2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Legislasi hukum Islam dalam perkembangan dan dinamika hukum di Indonesia selalu berhadapan dengan politik hukum sebagai wujud ideologisasi dan nasionalisasi hukum Islam. Namun legislasi dalam bentuk pemberlakuan hukum Islam secara murni dalam pentas sosial politik Indonesia kontemporer selalu mengundang polemik yang pada umumnya berkutat pada perkara teknis yuridis dan juga melibatkan aspek-aspek politik yang sangat kental.<sup>1</sup> Hal ini menyebabkan lambannya perkembangan hukum keluarga Islam yang hingga kini hanya melahirkan Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan hingga kini belum ada penggantinya. Satu-satunya perubahan dari Undang-undang ini hanyalah Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan hanya merubah satu pasal saja yaitu Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa ”Perkawinan hanya dapat diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 tahun”.

Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan hukum keluarga dalam legislasi nasional menunjukkan kesulitan teknis dan politis sehingga hampir 50 tahun Undang-undang ini tidak berkembang karena terpaut pada ketentuan normatif hukum keluarga yang sudah ada dalam hukum Islam di masa lalu. Demikian juga keberadaan Kompilasi Hukum Islam yang didasarkan pada Instruksi Presiden

---

<sup>1</sup>Marzuki Wahid, *Fikih Indonesia: Kompilasi Hukum Islam dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia*. Cet. I (Bandung; Marja, 2014). h.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

nomor 1 tahun 1991, sudah 30 tahun lebih tidak mampu menembus produk hukum setaraf Undang-undang sehingga kedudukan hukumnya tidak mengikat. Selain itu, tidak ada tanda-tanda upaya pemerintah c.q. Kementerian Agama untuk melakukan perubahan keberlakuan, serta meningkatkan kedudukan hukum KHI di dalam tata hukum Indonesia, khususnya dalam hierarki tata urutan perundang-undangan dalam perspektif Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>2</sup>

Kedudukan hukum Islam dalam pembangunan hukum nasional, hukum Islam disamping hukum-hukum yang lain menjadi sumber bahan baku penyusunan hukum nasional. Ini berarti bahwa sesuai dengan kedudukannya sebagai salah satu sumber bahan baku dalam pembentukan hukum nasional, hukum Islam sesuai dengan kemauan dan kemampuan yang ada padanya dapat berperan aktif dalam proses pembinaan hukum nasional. Kemauan dan kemampuan hukum Islam itu harus ditunjukkan oleh orang Islam, baik pribadi maupun kelompok yang mempunyai komitmen terhadap Islam dan ingin hukum Islam berlaku bagi umat Islam dalam Negara Republik Indonesia ini.<sup>3</sup>

Lambannya dinamika hukum keluarga Islam ini merupakan implikasi dari prinsip bahwa Indonesia tidak menganut paham teokrasi yang mendasarkan pada ideologi agama tertentu dan tidak juga beraliran negara sekuler yang tidak mempedulikan agama. Relasi agama dan negara di Indonesia amat sinergis dan

<sup>2</sup><https://jdih.kalteng.go.id/berita/baca/suatu-analisa-hukum-kedudukan-kompilasi-hukum-islam-dalam-tata-urutan-perundang-undangan-dan-pemecahannya-di-tinjau-dari-politik-hukum-indonesia>

<sup>3</sup>Abdul Ghofur Anshori dan Yulkarnain Harahap, *Hukum Islam Dinamika Dan Perkembangannya di Indonesia*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008), h. 245-246

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tidak pada posisi dikotomi yang memisahkan antara keduanya. Legitimasi keberadaan agama di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) serta untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing dilindungi secara konstitusional.<sup>4</sup>

Di sisi lain, sebagai bangsa dengan umat muslim terbesar di dunia proses positivisasi hukum Islam dalam hukum negara tidak berarti menjadi sebuah kesepakatan bahkan di kalangan umat Islam Indonesia itu sendiri. Upaya menjadikan hukum Islam sebagai hukum positif selain menemui benturan dengan kepentingan masyarakat Indonesia yang heterogen juga bahkan menjadi kontroversi di kalangan umat Islam. Berbagai pemikiran berkembang dalam sejarah tentang kedudukan hukum Islam di tengah kehidupan bernegara. Sebagai bangsa yang heterogen keberadaan hukum Islam justru menjadi ancaman bagi integrasi negara kesatuan Indonesia. Hal ini yang menjadi sebuah fenomena menarik dan tak urung menemui sebuah titik temu bahkan di negara muslim lainnya.

Sejak Indonesia merdeka, antara hukum Islam, hukum Barat dan hukum adat sama-sama menjadi bahan bagi pembangunan hukum nasional yang menghendaki adanya unifikasi.<sup>5</sup> Hukum Islam dan hukum Adat untuk bisa berlaku dalam sebuah negara terlebih dahulu harus melalui positivisasi, yakni memasukkan

<sup>4</sup>A. Rahmad Rosyadi dan Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum di Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), h. 1

<sup>5</sup>Abdul Ghofur Anshori dan Yulkarnain Harahab, *Op.Cit.*, h. 6

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

prinsip-prinsip hukum (Islam maupun Adat) ke dalam peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup>

Positivisasi menurut A. Qodri Azizy merupakan upaya pemberlakuan norma hukum melalui proses keilmuan dalam disiplin ilmu hukum (*jurisprudence*), dan tetap dalam koridor demokratisasi jika ditinjau dari segi sistem politik yang demokratis. Untuk mencapai tujuan ini berbagai strategi dan pendekatan dilaksanakan oleh pemerintah di berbagai negara dalam rangka menjalankan syariat Islam dengan menggunakan logika dan dasar bahwa setiap orang Islam harus menjalankan syariat Islam.<sup>7</sup>

Sebagai bangsa dengan umat muslim terbesar di dunia proses positivisasi hukum Islam dalam hukum negara tidak berarti menjadi sebuah kesepakatan bahkan di kalangan umat Islam Indonesia itu sendiri. Upaya menjadikan hukum Islam sebagai hukum positif selain menemui benturan dengan kepentingan masyarakat Indonesia yang heterogen juga bahkan menjadi kontroversi di kalangan umat Islam. Berbagai pemikiran berkembang dalam sejarah tentang kedudukan hukum Islam di tengah kehidupan bernegara. Sebagai bangsa yang heterogen keberadaan hukum Islam justru menjadi ancaman bagi integrasi negara kesatuan Indonesia. Hal ini dikenal sebagai upaya formalisasi hukum Islam, dalam konteks negara Indonesia, periode ini ditandai dengan pertarungan antara hukum adat dan hukum Islam serta kepentingan hukum dan dukungan politik pemerintah kolonial

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>A. Qodri Azizy, *Eklektisme Hukum Nasional (Kompetisi Antara Hukum Islam Dan Hukum Umum)*, (Yogyakarta: Gama Media Offset, 2004) , h. 173

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Belanda. G.A. Wilken memandang bahwa aturan-aturan adat telah mempunyai akar yang kuat di desa-desa, sebelum kehadiran agama termasuk Islam. Ketundukan agama impor seperti Islam, tidak serta merta menghapus loyalitas masyarakat terhadap hukum adat. Hal demikian dimungkinkan mengingat hukum Islam tidak pernah dipaksakan keberlakuannya secara rigis dan diaplikasikan dalam masyarakat Indonesia dimana kekuatan hukum adat masih bertahan.<sup>8</sup>

Gelombang masuknya Islam sejak periode awal antara abad kedua belas hingga abad keenam belas, dan pembentukan keajaan-kerajaan Islam memberikan pengaruh yang terbatas pada peran hukum adat dalam administrasi peradilan di Indonesia. Atas dasar inilah para ilmuwan tersebut terutama pada abad ke 19 dan 20 mempromosikan adat tempatan sebagai sumber utama legitimasi hukum di Indonesia. Dalam pandangan ini hukum Islam hanya dipertimbangkan sejauh ia bisa diterima oleh salah satu sistem hukum yang utama dari adat. Dari sinilah lahir *teori resceptie*.<sup>9</sup>

Berbeda dengan para pemikir di atas, para ilmuwan belakangan seperti B.W. Andaya dan J. Johns berpandangan bahwa doktrin Islam telah memainkan peranan yang sangat penting dalam kehidupan kerajaan. Hal ini benar khususnya di Aceh dan malaka selama masa-masa awal Islam di Asia Tenggara. Ajaran Islam, menurut mereka telah membawa etos Islam ke dalam kehidupan, masyarakat Indonesia, sehingga melahirkan simbol-simbol rasional untuk terbentuknya sebuah kerajaan

<sup>8</sup>C. Van. Vollenhoven, *Het Adatrecht van Nederlandlandsh-Indie*, (Leiden: 1931, E.J. Brill), h. 555-609

<sup>9</sup>B. Ter. Har, *Adat Law in Indonesia*, terj. E. Adamson Hoebel dan A. Arthur Schiller, (New York: 1948, Institute of Pasific Relation), h. 10-14

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

yang bersatu dan teratur. Pandangan ini berpendapat bahwa walaupun kekuatan adat lokal telah termanifestasi ke dalam masyarakat Indonesia, namun hukum Islam juga efektif pada level komunal dan berhasil memodifikasikan beberapa praktek hukum, terutama dalam bidang-bidang hukum keluarga dan nilai-nilai sosial.<sup>10</sup> Kelompok ini dengan demikian menyadari kepentingan yang laten dan pengaruh yang luas dari kehadiran Islam pada tahun-tahun dimulainya masa penjajahan. Para ilmuwan Indonesia modern menyetujui argumen ini dengan mengajukan suatu klaim bahwa hukum Islam mempunyai pengaruh yang dalam dan mengikat dalam kehidupan Islam dan merupakan faktor yang independen dalam membentuk norma dan aturan sosial.<sup>11</sup>

Dua kelompok di atas mewakili pandangan yang bervariasi tentang hubungan antara kelompok Islam dan kelompok yang mempertahankan hukum adat di Nusantara. Hal ini sering dipandang sebagai bentuk benturan sistem hukum dan bahkan konflik. Pendekatan konflik yang digunakan di era pemerintahan Belanda berupaya menggantikan realitas masyarakat Indonesia yang sesungguhnya, dimana hukum Islam dan hukum adat mampu dapat hidup dan tumbuh secara berdampingan. Meskipun dalam beberapa aspek terdapat perbedaan pandangan antara sistem hukum Islam dan hukum adat, namun secara empiris fakta menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia hukum adat dan hukum Islam secara

<sup>10</sup>A. Ibrahim, *Readings on Islam in Southesat Asia*, (Singapore: Institute for Southeast Asian Studiaest, 1985) h. 20

<sup>11</sup>Hazairin, *Hukum Kekeluargaan Nasional*, (Jakarta: Tinta Mas, 1982) h. 7-10

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tidak berjalan berdampingan dengan lancarnya sesuai dengan yurisdiksinya masing-masing, meskipun kadang-kadang keduanya saling berposisi.<sup>12</sup>

Adaptasi hukum Islam dalam hukum adat di Indonesia menjadikan posisi hukum Islam menjadi kekuatan bagi masyarakat hukum yang ada meskipun secara politik pada masa itulah dikenal dengan masa *Receptio on Complexu*, yaitu suatu teori yang menyatakan bahwa di Indonesia berlaku hukum Islam, walaupun dengan sedikit penyimpangan.<sup>13</sup> Upaya sistemik yang kemudian ditempuh oleh pemerintah Hindia Belanda sebagai realisasi teori *receptie* dengan berusaha melumpuhkan dan menghambat pelaksanaan hukum Islam dengan cara:

- 1) Sama sekali tidak memasukkan masalah *hudud* dan *qishash* dalam bidang hukum pidana. Mengenai hukum pidana ini telah diunifikasi dengan *Wet Boek Van Strafrecht* yang mulai berlaku sejak Januari 1919 (*Staatsblad* 1915 No. 732).
- 2) Dibidang tatanegara, ajaran Islam yang mengenai hal tersebut dihancurkan sama sekali. Segala bentuk kajian yang berhubungan dengan politik ketatanegaraan (*siyashah*) dilarang keras.
- 3) Mempersempit berlakunya hukum muamalah yang menyangkut hukum perkawinan dan hukum kewarisan. Bahkan khusus untuk hukum kewarisan Islam diupayakan tidak berlaku yang ditandai oleh adanya upaya dari pemerintah Hindia Belanda untuk menanggalkan wewenang peradilan agama

<sup>12</sup>M.B. Hoeker, *Adat Law In Modern Indonesia*, (Kuala Lumpur: 1978, Oxford University Press) h. 97

<sup>13</sup>A. Ghofur Anshariy dan Yulkarnain Harahab, *Op.Cit.*, h. 115

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dibidang kewarisan pada pengadilan agama di Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan, kemudian kewenangan dibidang kewarisan ini diserahkan kepada *landraad*. Di samping itu juga terdapat larangan penyelesaian dengan hukum Islam jika di tempat terjadinya perkara tidak diketahui bagaimana bunyi hukum adatnya.<sup>14</sup>

Setelah era kolonisasi Belanda yang dimulai pada tahun 1942 dimana Belanda meninggalkan Indonesia sebagai akibat pecahnya perang Pasifik, era kolonisasi Jepang mula-mula disambut dengan senang hati bangsa Indonesia karena telah mengusir Belanda yang telah ratusan tahun menguasai Indonesia.<sup>15</sup> Kebijakan yang ditempuh Jepang yaitu berusaha merangkul pemimpin Islam untuk diajak bekerja sama. Dia mengklaim dirinya sebagai saudara tua rakyat Indonesia. Tujuannya untuk memobilisasi seluruh penduduk dalam rangka untuk mempercepat tercapainya tujuan-tujuan perang. Kelanjutan dari kebijakan politiknya secara bertahap yaitu Jepang mengakui kembali organisasi-organisasi Islam yang sebelumnya telah dibekukan. Selain itu Jepang memberi motivasi kepada kalangan Islam untuk mendirikan organisasi-organisasi Islam baru. Dalam sejarah modern Indonesia, Jepang tercatat sebagai pemerintah pertama yang memberi tempat penting kepada golongan Islam.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>*Ibid.*, h. 18

<sup>15</sup>Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam Di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, (Malang: Banyumedia Publishing, 2005), h. 82

<sup>16</sup>*Ibid.*

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Pada awal kekuasaannya, Jepang membentuk Shumubu (Kantor Departemen Agama) di Ibukota Jakarta, selanjutnya membentuk Hizbullah, semacam unit militer bagi pemuda Islam dan didirikannya organisasi federasi Masyumi (Majelis Syura Muslimin Indonesia). Terwadahnya para ulama dan para pemuda Islam membuat Jepang tidak menaruh kecurigaan kepada para pemimpin Islam. Dalam kondisi itulah para ulama dengan bebas dapat menyebarluaskan hukum Islam keberbagai lapisan masyarakat. Kebijakan Jepang terhadap peradlan agama tetap meneruskan kebijakan sebelumnya (masa kolonial Belanda). Kebijakan tersebut dituangkan dalam peraturan peralihan Pasal 3 Undang-undang bala tentara Jepang (*Osamu Sairei*) tanggal 7 Maret 1942 No.1. hanya terdapat perubahan nama pengadilan agama, sebagai peradlan tingkat pertama yang disebut “*Sooryoo Hooim*” dan Mahkamah Islam Tinggi, sedangkan tingkat banding disebut “*kaikyoo kotoohoin*”.<sup>17</sup>

Selanjutnya pada awal kemerdekaan bangsa Indoensia terdapat indikasi muncul usaha-usaha yang konsisten untuk mengakomodasi sistem hukum Islam dan hukum adat dalam hukum nasional. Usaha-usaha untuk merekonsiliasi kedua sistem hukum tersebut pada tataran teoritis maupun praktis merupakan manifestasi dari keinginan umum untuk mengakomodasikan praktek-praktek hukum Islam di Indonesia.<sup>18</sup> Kepentingan inilah yang secara nyata terlihat dalam proses pendirian Negara Indonesia ketika masa awal kemerdekaannya. Dalam merumuskan dasar negara, Pancasila dan UUD 1945 konflik kepentingan antara kaum Islam yang

<sup>17</sup>*Ibid.*, h. 86

<sup>18</sup>M.B. Hoeker, *Op.Cit.*, h. 106

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

demotori Natsir berhadapan dengan kelompok nasionalis yang pada umumnya terdiri dari para sarjana dan tokoh Indonesia yang sempat mengenyam pendidikan di negeri kincir angin seperti Soekarno.

Perjuangan mengangkat hukum Islam juga dilakukan oleh para tokoh-tokoh Islam pada saat menjelang kemerdekaan. Hasilnya adalah disetujuinya rumusan kompromi yang dituangkan dalam Piagam Jakarta (*Jakarta Charter*) dengan tambahan rumusan sila pertama berbunyi ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Namun dalam persidangan-persidangan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) selanjutnya perjuangan tersebut mengalami kemunduran. Keinginan-keinginan golongan Islam yang telah diajukan sebelumnya semuanya ditolak, bahkan setelah proklamasi kemerdekaan, tujuh kata dalam Piagam Jakarta yang menjadi simbol kemenangan Islam dihapuskan, kata "Allah" dalam Mukaddimah diganti dengan Tuhan dan kata Mukaddimah diubah menjadi pembukaan.<sup>19</sup>

Pada masa orde lama, dalam kenyataannya hukum Islam tidak mengalami perkembangan yang berarti dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Bahkan dapat dikatakan pada masa itu hukum Islam berada pada masa yang amat suram. Upaya mendegradasikan nilai-nilai hukum Islam juga dilakukan oleh Soekarno dan Sukarno, melalui kebijakannya terhadap organisasi-organisasi Islam yang dinilainya memiliki peran besar dalam penegakan hukum Islam di Indonesia. Partai politik

<sup>19</sup>Warkum Semitro, *Op.Cit.*, h. 88-89

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

yang dianggap membahayakan kekuasaan pemerintah disingkirkan melalui berbagai keputusan.<sup>20</sup>

Tindakan nyata yang dilakukan pemerintah orde lama untuk mendegradasikan nilai-nilai dan kedudukan hukum Islam di Indonesia yakni dengan lahirnya ideologi “Nasakom” yang menyatukan paham “Nasionalis, Agama, dan Komunis”. Tindakan tersebut sangat tidak masuk akal karena Islam sebagai agama tauhid tidak mungkin bisa disatukan dengan komunis. Karena itu tindakan tersebut mendapat reaksi yang keras dari pemimpin-pemimpin Islam waktu itu sehingga tidak bisa dikembangkan dan dalam waktu dekat ideologi ini terkubur dengan sendirinya.<sup>21</sup>

Dunia peradilan agama juga berada dalam keadaan suram disebabkan oleh tetap diberlakukannya lembaga *ekskutorial verklaring* artinya setiap putusan pengadilan agama baru mempunyai kekuatan hukum berlaku setelah mendapat pengukuhan (*fat eksekusi*) dari pengadilan negeri. Hal itu menjadikan pengadilan agama selalu berada dalam posisi di bawah pengadilan negeri karena dapat berlaku atau tidaknya putusan-putusan pengadilan agama tergantung kepada pengadilan negeri. Di samping itu, pengadilan agama dicabut kewenangannya sejak tahun 1937 dan diteruskan pada masa orde lama khususnya masalah kewarisan.<sup>22</sup>

Runtuhnya kekuasaan orde lama memberikan harapan baru bagi umat Islam untuk memantapkan keberadaan hukum Islam dalam tata hukum di Indonesia.

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, h. 110

<sup>21</sup>*Ibid.*, h. 111

<sup>22</sup>*Ibid.*, h. 112

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Namun harapan pada awal orde baru ini juga disertai dengan kekecewaan baru karena ternyata setelah pemerintah orde baru memantapkan kekuasaannya, mereka segera melakukan kontrol yang lebih ketat terhadap kekuatan politik Islam, terutama para kelompok radikal yang dikhawatirkan dapat menandingi kekuatan pihak pemerintah. Pengawasan terhadap politik Islam tersebut terus diperketat bahkan disertai dengan isu-isu sensitif trauma masa lalu tentang pembangkangan pemimpin-pemimpin Islam.<sup>23</sup>

Di era selanjutnya, para pemikir pembaharuan teologis seperti Harun Nasution, Nurcholish Madjid, Amin Rais, Syafi'i Ma'arif dan Azyumardi Azra, berusaha meyakinkan umat Islam bahwa negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45 adalah sudah sesuai dengan prinsip-prinsip pokok Islam. Menurut mereka, Pancasila dengan Piagam Madinah sama-sama mengajak kepada *kalimah sawa* (kata yang sama) yang mengatur proses sosial politik dari sebuah komunitas keagamaan yang bersifat heterogen. Di era ini muncul pemahaman bahwa Negara NKRI sudah final dan bersifat akomodatif terhadap nilai-nilai Islam misalnya pengesahan UU Perkawinan (1978), UU Peradilan Agama (1989), Kompilasi Hukum Islam (1991) dan pengesahan Undang-undang Zakat (1999). Para pembaharu menawarkan konsep yang mengesampingkan segi formal dan legal Islam, tetapi mengembangkan Islam substantif sebagai lawan dari konsep *theocratic state*. Konsep *theocratic state* menekankan formalisme dan legalisme ideologis yang menghendaki konstitusi negara yang secara tegas didasarkan

<sup>23</sup>*Ibid.*, h. 118

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kepada Islam (Islam sebagai ideologi negara) dan menghendaki agar masalah kenegaraan berada di tangan pemimpin agama. Sedangkan *religious state* secara legal formal tidak mendasarkan konstruk negara kepada ideologi Islam tetapi memperhatikan nilai-nilai Islam.<sup>24</sup>

Walaupun kelompok pembaharu telah menyampaikan argumentasinya secara panjang lebar dan memakan waktu puluhan tahun, tetapi kelompok fundamentalis tetap pada pendiriannya, serta menolak model negara demokrasi, bahkan menuduh para pembaharu teologis itu sebagai mempropagandakan sekularisasi serta menghancurkan watak holistik Islam.

Di era reformasi secara politis-yuridis positivisasi hukum Islam di Indonesia telah mengalami kemajuan dengan adanya keberpihakan pemerintah terhadap umat Islam untuk melegalisasi syari'at Islam menjadi hukum nasional, walaupun masih sebatas di wilayah hukum privat yang berkenaan dengan ubudiyah dan muamalah (perdata Islam). Sedangkan di wilayah hukum publik yang berhubungan dengan jilayah (pidana Islam), sampai sekarang hanya dalam bentuk wacana para ahli hukum sebagai naskah akademis.

Kebijakan pemerintah dalam menemukan relasi hukum Islam dengan negara tidak lepas dari politik hukum Indonesia. Menurut Soedarto politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan

<sup>24</sup>Bahtiar Effendy, *Repolitisasi Islam, Pernahkah Islam Berhenti Berpolitik?*, (Bandung: Mizan, 2000), h. 72-73.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Sedangkan menurut C.F.G Sunaryati Hartono, politik hukum sebagai alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>25</sup>

Dalam konteks positivisasi Hukum Islam di Indonesia hukum Islam berperan sebagai pondasi utama dan melengkapi kekurangan-kekurangan hukum nasional. Hal ini didasarkan pada teori ilmu hukum dimana faktor agama merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi isi hukum dalam suatu negara. L. J. Van Apeldoorn menyatakan bahwa “Tuhan” merupakan sumber dari hukum. Pandangan ini sejalan dengan anggapan, bahwa pemerintah yang menetapkan hukum, bertindak sebagai Tuhan di dunia. Menurut pandangan yang lebih modern yang diperkenalkan oleh aliran historis dalam ilmu pengetahuan hukum yang muncul di Jerman pada abad XVIII, sebagai sumber isi hukum harus disebut kesadaran hukum suatu bangsa atau dengan perkataan lain, pandangan-pandangan yang hidup dalam masyarakat mengenai apa yang disebut hukum. Pandangan ini bukan semata-mata hasil uraian budi, melainkan lambat laun tumbuh atas pengaruh berbagai faktor antara lain faktor agama, ekonomi, politik, dan lain sebagainya.<sup>26</sup>

Perkembangan hukum Islam di Indonesia memiliki peluang yang sangat cerah dalam pembangunan hukum nasional karena secara sosio antropologis dan

<sup>25</sup>*Ibid.*, h. 27

<sup>26</sup>L.J. Van Apeldoorn, *Inleiding tot de Studies van Het Nederlandse Recht*, sebagaimana dikutip oleh Socharso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1999), I, h. 76.

kebiasaan, hukum Islam sangat dekat dengan masyarakat Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam. Selain itu secara historis hukum Islam telah dikenal jauh sebelum penjajah masuk ke Indonesia. Namun dalam rangka mewujudkan hukum Islam sebagai hukum nasional bagi bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa dengan kebudayaan dan agama yang berbeda ide positivisasi hukum Islam selalu muncul kekhawatiran terjadinya benturan berbagai sistem hukum yang mendasari hukum positif di Indonesia.<sup>27</sup>

Untuk menghindari benturan hukum agama dan hukum nasional menurut Mahfud MD adalah bahwa dalam bidang hukum, negara Pancasila menggariskan empat kaedah penuntun hukum nasional. Pertama, hukum-hukum di Indonesia harus menjamin integrasi atau keutuhan bangsa dan karenanya tidak boleh ada hukum yang diskriminatif berdasarkan ikatan yang primordial. Kedua, hukum harus diciptakan secara demokratis dan nomokratis berdasarkan hikmah kebijaksanaan pembuatannya harus menyerap dan melibatkan aspirasi rakyat dan dilakukan dengan cara-cara yang secara hukum atau prosedural dan fair. Ketiga, hukum harus mendorong terciptanya keadilan sosial yang antara lain ditandai dengan upaya untuk mempersempit jurang kesenjangan antara masyarakat. Keempat, tidak boleh ada hukum publik yang mengikat komunitas yang ikatan primordialnya beragama yang didasarkan pada ajaran agama tertentu sebab negara

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

<sup>27</sup>Moh. Mahfud MD, *Pengembangan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), h. 12.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

hukum Pancasila mengharuskan tampilnya hukum yang menjamin toleransi hidup beragama yang beradab.<sup>28</sup>

Dalam perjalanannya politik hukum Islam di Indonesia, meskipun Indonesia telah merdeka lebih dari setengah abad, namun belum mempunyai undang-undang yang berisi hukum nasional produk sendiri. Undang-undang yang ada masih berupa peninggalan Belanda dengan beberapa tambal sulam produk lembaga legislatif.<sup>29</sup> Hal ini terlihat dari kedudukan beberapa produk hukum kolonial masih ditolerir berlaku berdasarkan pada Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang melalui Amandemen ke-empat diubah menjadi Pasal I Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.” Ketentuan ini diperlukan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, karena hukum yang baru sesuai dengan semangat dan cita-cita kemerdekaan belum sempat dibuat, sehingga pemberlakuan hukum yang lama tidak dapat dipandang sebagai bagian dari tata hukum yang bermaksud melanjutkan tata hukum Pemerintah Hindia Belanda.<sup>30</sup>

Salah satu perkembangan menarik yang terjadi dalam dinamika hukum di Indonesia terkait pembangunan hukum nasional adalah dengan adanya reformasi yang membawa konsekwensi terhadap perubahan besar dalam politik hukum di

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>A. Qodri Azizy, *Op.Cit.*, h. 114.

<sup>30</sup>Padmo Wahyono, “Peran Biro-Biro Hukum dalam Membentuk Kerangka Landasan Pembangunan”, *Majalah Hukum Nasional*, No. 1 Tahun 1985, h. 23.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Indonesia. Sejak keluarnya UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, kekuasaan eksekutif dan legislatif di daerah mempunyai otonomi untuk membuat kebijakan-kebijakan lokal. Kewenangan DPRD tidak hanya sebatas memilih Kepala Daerah, tetapi juga membuat aturan-aturan daerah, pengawasan, investasi, dan lain sebagainya. Sistem desentralisasi juga membawa konsekuensi terhadap daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>31</sup>

Pemahaman tentang kewenangan pembentukan peraturan perundangan (legislasi) dalam konsep negara Indonesia yang memiliki sistem negara kesatuan dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945, dimana kedaulatan rakyat dibagi secara horizontal dengan cara pemisahan atau disebut dengan *separation of power* menjadi kekuasaan-kekuasaan dan fungsi lembaga-lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dalam sistem negara yang diatur dalam UUD 1945 tersebut setiap lembaga saling mengawasi dan mengimbangi atau dikenal dengan Prinsip (*checks and balances*) dimana kekuasaan legislatif kekuasaan membentuk Undang-undang bergeser letaknya dari kekuasaan presiden menjadi kewenangan DPR. Hal ini terlihat dalam norma yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang mengalami perubahan menjadi, “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat” serta Pasal 20 (1) menyatakan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang”.<sup>32</sup>

<sup>31</sup>Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1990), h. 39

<sup>32</sup>Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1985), h. 258

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Pergeseran tersebut berkaitan pula dengan doktrin pembagian kekuasaan versus pemisahan kekuasaan. Sebelum diadakan perubahan UUD 1945, kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, sebagai penjelma seluruh rakyat. Dari lembaga tertinggi inilah, kekuasaan dari rakyat itu dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lainnya secara distributif. Oleh karena itu paham yang dianut bukan pemisahan kekuasaan melainkan pembagian kekuasaan secara vertikal atau biasa dikenal dengan istilah “*distribution of power*”.<sup>33</sup>

Dalam prinsip pemisahan kekuasaan yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disertai dengan penerapan prinsip hubungan saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara, kekuasaan legislatif dipegang oleh DPR dan DPD. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan pemerintahan.<sup>34</sup> Untuk menjamin agar penyelenggaraan Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan semangat perundangan, DPRD memiliki kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA, peraturan perundang-undangan lainnya serta keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebut dalam UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengawasan ini merupakan pengawasan fungsional karena secara pengawasan melekat, pemerintah memiliki wewenang pengawasan dalam bentuk memeriksa apakah Perda maupun keputusan

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>Sadu Wasistiono, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, (Bandung: 2009, Fokus Media), h. 149

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kepala Daerah yang dibuat tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>35</sup>

Hal ini terkait dengan sistem hukum yang dianut sebuah negara. Sistem hukum yang dianut oleh berbagai bangsa di dunia dan telah menjadi tradisi hukum di beberapa negara ada empat sistem yaitu *Common Law Sistem*, *Civil Law Sistem*, *Sosialist Law Sistem*, *Moslem Law Sistem*. Keempat sistem hukum ini telah mendominasi tradisi hukum pada masyarakat di dunia.<sup>36</sup> Keempat sistem hukum tersebut berjalan dalam mazhab hukum positivisme yang menurut Hans Kelsen dikenal dengan teori berjenjang, (*stufen theory*). Teori ini melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukannya akan semakin kongkrit.

Pada intinya teori ini dimaksudkan untuk menyusun suatu hierarki norma-norma sehingga berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Suatu peraturan baru dapat diakui secara legal, bila tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada suatu jenjang yang lebih tinggi. Seluruh sistem hukum mempunyai struktur piramida, mulai dari yang abstrak (ideologi negara dan UUD) sampai yang kongkrit (UU dan peraturan pelaksanaan). Menurut Hans Nawiasky yang

<sup>35</sup>Ni`matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), h. 57

<sup>36</sup>John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition*, (Stanford: Stanford University Press, 1968), h.1. Lihat juga Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam : Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1999), h. 187-188

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengummumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

meneruskan teori tersebut dalam "Theorie von Stufenbau des Rechtsordnung" ada empat kelompok penjenjangan perundang-undangan:<sup>37</sup>

1. Norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar negara dan hukum yang merupakan landasan akhir bagi peraturan-peraturan lebih lanjut.
2. Aturan-aturan dasar negara atau konstitusi, yang menentukan, norma-norma yang menjamin berlangsungnya negara dan penjagaan hak-hak anggota masyarakat. Aturan ini bersifat umum dan tidak mengandung sanksi, maka tidak termasuk perundang-undangan.
3. Undang-undang formal yang di dalamnya telah masuk sanksi-sanksi dan diberlakukan dalam rangka mengatur lebih lanjut hal-hal yang dimuat dalam undang-undang dasar.
4. Peraturan-peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan otonom.

Dengan teori berjenjang ini maka dikenal istilah *Staatsfundamentalnorm* sebagai norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarkannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara.<sup>38</sup> Dengan demikian dalam sistem perundang-undangan dikenal adanya hierarki. Ada peraturan yang

<sup>37</sup>*Ibid.*, h . 42-43

<sup>38</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), h 115.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

lebih tinggi dan ada peraturan yang lebih rendah. Perundang-undangan suatu negara merupakan suatu sistem yang tidak menghendaki atau membenarkan atau membiarkan adanya pertentangan atau konflik di dalamnya.<sup>39</sup>

Terkait dengan hukum keluarga<sup>40</sup> karena peraturan perundangan sebelumnya belum mengatur hukum perkawinan secara utuh. Peraturan perundangan terkait hukum keluarga yang diatur setelah kemerdekaan adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang pencatatan nikah, talak dan rujuk yang diberlakukan di Jawa dan Madura. Munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 sebatas mengatur nikah, talak, dan rujuk sehingga hanya mengatur hukum acara. Sedangkan materi hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan perkara untuk orang islam masih bersumber pada kitab-kitab fikih.<sup>41</sup>

Dengan demikian dapat dilihat bahwa hukum perkawinan yang berlaku sebelum dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 ini perkawinan diantaranya, bagi orang-orang Indonesia asli yang bergama Islam berlaku hukum agama yang telah diresepsi dengan hukum adat. Bagi orang-orang Indonesia lainnya yang beragama selain islam berlaku hukum adat, sedangkan bagi orang Indonesia

<sup>39</sup>*Ibid.*, h. 42-43

<sup>40</sup>Istilah hukum keluarga dalam legislasi di Indonesia ditandai dengan lahirnya UU Nomor 1 tahun 1974 diawali pada tahun 1973 dengan adanya usulan rancangan undang-undang perkawinan dari pemerintah dan disahkan pada 2 Januari 1975 serta efektif berlaku sejak 1 Oktober 1975. Peraturan turunan dari Undang-undang perkawinan ini ditandai dengan adanya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang disusul dengan Peraturan Menteri agama dan Menteri Dalam Negeri yang berisi tentang pelaksanaan Undang-Undang perkawinan tersebut. Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta: INIS, 2002), h. 43

<sup>41</sup>Wila Chandrawila Supriadi, *Hukum Perkawinan Indonesia dan Belanda*, (Bandung: Bandar Maju, 2002), h. 194

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

asal yang beragama Kristen berlaku Huwelijks Ordonantie Christen Indoneia (HOICI) dalam Staatsblad 1933 No.74. selanjutnya bagi orang-orang timur asing, Eropa dan orang Indonesia keturunan Cina berlaku hukum perdata Burgerlijk Wetboek. Isu-isu yang terjadi dalam perkawinan sebelum adanya Undang-undang tentang perkawinan diantaranya praktek poligami yang semena-mena, penggunaan sumber hukum perkawinan yang masih berbeda-beda, adanya perkawinan anak, dan perkawinan secara paksa.<sup>42</sup>

Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 upaya legislasi hukum keluarga di Indonesia kembali mencuat dengan hadirnya Intruksi Presiden (INPRES) No. 1 Tahun 1991 yang dikeluarkan oleh Presiden RI kepada Menteri Agama yang berisi tentang perintah menyebarluaskan Kompilasi Hukum Islam (KHI) terdiri dari 3 (tiga) buku: Buku I tentang Hukum Perkawinan, Buku II tentang Hukum Kewarisan dan Buku III tentang Hukum Perwakafan. Eksistensi Kompilasi Hukum Islam merupakan respon pemerintah terhadap kondisi pemberlakuan hukum Islam, khususnya di lingkungan Pengadilan Agama yang pada saat itu tidak mempunyai acuan khusus dalam melaksanakan fungsinya sebagai pelaksana teknis yustisial dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.<sup>43</sup>

Keberadaan Kompilasi Hukum Islam tersebut dari segi kekuatan hukum mengalami persoalan secara politik hukum nasional karena penetapan KHI dalam hirarki produk perundang-undangan hanya ditetapkan melalui Instruksi Presiden

<sup>42</sup>*Ibid.*

<sup>43</sup>Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Akademika Prasindo, 1992), hl 15

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

dan belum berdasarkan pada bentuk produk hukum berupa Undang-undang. Ketentuan ini dapat dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri dari:<sup>44</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hirarki di atas adanya hirarki peraturan perundangan sebagai bentuk pengakuan terhadap kekuatan hukum dari produk hukum peraturan perundang-undangan. Hal ini membuat KHI tidak memiliki daya ikat sebagai peraturan perundangan karena Instruksi Presiden sebagai dasar pemberlakuan KHI dalam sistem hukum Nasional tidak memiliki aspek legalitas dari hirarki peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu ketentuan tersebut dapat dilihat dengan munculnya Undang-undang No. 38 Tahun 1999 tentang zakat dan Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 tentang wakaf. Kedua

<sup>44</sup>Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Undang-undang ini merupakan bentuk legislasi nasional dari norma hukum yang awalnya berasal dari Buku III KHI.<sup>45</sup>

Bila dilihat dari proses legislasi hukum keluarga Islam dalam konteks nasional (dalam bentuk undang-undang), maka problema yang dihadapi adalah proses pembentukan undang-undang sebagai produk hukum nasional. Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang proses pembentukannya dapat membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar. Ukuran lama atau tidaknya dilihat dari proses pembentukan meliputi berbagai tahapan atau prosedur yang harus dilalui yang dimulai dari tahapan perencanaan dengan menyiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang harus disertai dengan naskah hasil penelitian/hasil kajian (naskah akademik), kemudian melalui tahap pembahasan di lembaga legislatif (DPR-RI) hingga tahapan pengundangan.<sup>46</sup>

Tahapan atau prosedur yang panjang dan membutuhkan waktu yang lama tersebut juga dikarenakan oleh undang-undang yang dibentuk bertujuan mengatur kepentingan masyarakat luas dengan segala karakteristik sehingga harus dilakukan dengan seksama dan tepat sesuai dengan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan yang saat ini menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang

<sup>45</sup>Muannif Ridwan, Abdul Bari Azed, *Kompilasi Hukum Islam Ditinjau dari Perspektif Politik Hukum Indonesia*, dalam jurnal *Al-Ahkam*, Vol. 17 No. 1 (2021): Januari-Juni 2021, h. 45

<sup>46</sup>Muhammad Fadli, *Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*, dalam jurnal *Legislasi Indonesia*, Vol. 15 No. 01 - Maret 2018, h. 50

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>47</sup>

Berdasarkan pemikiran tersebut legislasi hukum keluarga dalam konteks nasional menunjukkan adanya hambatan-hambatan yang dimulai dari politik hukum nasional dan juga aturan formil dalam pembentukan peraturan perundangan. Dengan demikian terbuka postensi untuk melakukan legislasi hukum keluarga dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai bentuk legislasi yang lebih mudah dari segi waktu maupun politik hukum. Namun undang-undang pemerintah Daerah sendiri menetapkan batasan pada materi hukum yang didasarkan pada sifat pemerintahan daerah dalam sistem hukum nasional.

Terkait dengan pembahasan dalam disertasi ini, proses legislasi sebagai wahana dari positivisasi hukum Islam sering dipandang dalam diskursus legislasi di level nasional termasuk hukum keluarga. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diatur tentang kewenangan absolut dari Pemerintah Pusat yaitu kewenangan yang secara khusus disebutkan bahwa urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Pengaturan urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat mengenai agama sebelumnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pada UU 23/2014 urusan pemerintahan secara tegas ditambahkan frasa “absolut” dalam enam bidang urusan pemerintah pusat yang meliputi: Politik

<sup>47</sup>Ibid.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

luar negeri, pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.<sup>48</sup>

Dalam penjelasan pasal 10 ayat 1 UU nomor 23 tahun 2014 Huruf f dijelaskan: yang dimaksud dengan “urusan agama” misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur’an (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya.<sup>49</sup>

Bila dirujuk penjelasan yang dimuat dalam Undang-undang Pemerintah Daerah batasan dari urusan agama yang menjadi kompetensi absolut dari pemerintah pusat hanya dinyatakan dalam bentuk contoh yaitu menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Di luar ketentuan tersebut Undang-undang ini tidak menjelaskan bagaimana kewenangan absolut dari urusan agama tersebut sehingga dalam perkembangannya, praktik otonomi daerah seringkali diimplementasikan dengan cara yang beragam antara satu daerah dengan daerah yang lain.

<sup>48</sup>Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>49</sup>Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, h. 12

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

Implementasi yang beragam ini di satu sisi merupakan konsekuensi dari penerapan otonomi daerah itu sendiri, akan tetapi disisi lain mendorong agar daerah juga melakukan inovasi dan improvisasi untuk memajukan daerahnya.

Disertasi ini memiliki concern untuk melihat beberapa produk hukum daerah di Provinsi Riau yang mengedepankan norma hukum melindungi keluarga sebagai bagian dari tujuan tasyri` melalui analisis maqashid syariah. Hukum keluarga dalam dinamika perkembangan hukum Islam konteks legislasi daerah ini memiliki akar pemikiran dimana sejak fase awal di masa Rasulullah SAW telah menunjukkan adanya interaksi dengan kebiasaan, tradisi maupun kebudayaan bangsa Arab. Menurut Ali Sodikin, sedikitnya ada tiga model interaksi antara Islam dengan budaya bangsa Arab. Pertama, Islam hadir sebagai *tahmil* yaitu menerima, menyempurnakan dan melanjutkan dari apa-apa yang sudah ada di masyarakat. Kedua, Islam hadir sebagai *taghyir* (menerima dan merekonstruksi) dari tata nilai masyarakat yang sudah ada dengan label jahiliyah kepada arah yang lebih sesuai dengan ajaran Islam.<sup>50</sup>

Hukum keluarga sering dimaknai sebagai hukum perkawinan sebagai peristiwa hukum yang menjadikan berbagai hak dan kewajiban yang ditetapkan oleh Allah SWT demi kemaslahatan seluruh umat manusia, guna menyalurkan kodrat manusia dalam menyalurkan nafsu birahi secara benar dan pemeliharaan keturunan yang dilahirkannya, disamping mewujudkan suasana rumah tangga yang sakinah, mawaddah warahmah. Dalam perkembangannya hukum keluarga Islam

<sup>50</sup>Ali Sodiqin, dkk., *Islam & Budaya Lokal*, (Yogyakarta: Pusat Kajian Sejarah dan Budaya Islam (PKSBI) UIN Sunan Kalijaga, 2009), h. 116-135.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

berkembang dalam bab *al-ahwal as-syakhsiyah* sebagai kumpulan hukum syara' yang mengatur kehidupan keluarga, yang dimulai dari awal pembentukan keluarga yang bertujuan untuk mengatur hubungan suami, istri dan anggota keluarga.<sup>51</sup> Menurut Wahbah az-Zuhailiy, hukum keluarga mencakup hubungan manusia dengan keluarga sejak awal perkawinan hingga berakhir dengan wafatnya salah satu anggota keluarga.<sup>52</sup>

Ruang lingkup hukum keluarga menurut Az Zaqqa sebagaimana dikutip Amin Summa pada dasarnya meliputi tiga macam subsistem hukum yaitu perkawinan (*al-munakahat*), perwalian dan wasiat (*al-walayah wal-washaya*) serta kewarisan (*al-mawarits*). Bila dibandingkan dengan Hukum keluarga dalam perspektif Barat, dalam perspektif ini hukum barat lebih menekankan hukumnya kepada perorangan (individu) dengan sebutan personal law. Di era modern kebanyakan negara-negara Islam hukum keluarga lebih luas mencakup hukum personalitiy karena juga mencakup *family law (qanun al-usrah) maupun family rights (huquq al-'a'ilah)*, yaitu *martimony (zawaj, izdiwaj)*, *inheritance (mirats, mawarits)*, *wills (washiyah, washaya)* dan *endowments (waqf)*.<sup>53</sup> Dengan demikian ranah hukum keluarga dalam perkembangannya mengalami dinamika tergantung pada sistem hukum yang dianut di sebuah negara.

<sup>51</sup>Abd al-Wahhab Khallaf, *Ilm-Usul al-Fiqh*, cet ke-8 (tpp: Maktabah al-Da'wah al-Islamiyah, t.t.), h. 32

<sup>52</sup>Wahbah Zuhalyliy, *al-Fiqh al-Islam wa Adillatullah*, (Beirut: Dar al-Fikr,1989), VI:6.

<sup>53</sup>Muhammad Amin summa, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam* (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), h. 23

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Perkembangan hukum keluarga dalam berbagai khazanah pemikiran hukum Islam di setiap zamannya juga bergantung pada metode penemuan hukum Islam yang dilakukan para ulama. Ulama melahirkan berbagai metodologi dan pendekatan kajian hukum Islam untuk menjangkau *nash* yang belum tegas didasari oleh dalil-dalil yang menjadi acuan mujtahid. Dalam teori *istidlal*, metode *ijma`* dan *Qiyas* merupakan dalil yang disepakati para mujtahid dalam penetapan hukum. Selain dari dua metodologi di atas, metode *istidlal* yang dilakukan oleh para mujtahid untuk mencari solusi penyelesaian masalah pasca kenabian bermunculan seperti metode *istihsan*, *mashlahat al-mursalah*, *urf*, *syar`un an qablana*, *istishhab*, *syaddudz dzari`ah* dan *madzhab sahabat* yang keseluruhan dari metodologi tersebut memiliki kaidah-kaidah sendiri yang menjadi acuan dalam pemecahan masalah dan semua mengacu kepada semangat *nash* (al-Qur`an dan al-Hadits).<sup>54</sup>

Untuk itu ijtihad dapat dilakukan dengan identifikasi terhadap berbagai metode yang disepakati para ulama maupun metode yang hanya dipegang oleh ulama kelompok tertentu di kalangan umat Islam. Dalam periode-periode awal, *syariah* merupakan *alnusus al-muqaddasah* dari al-Qur`an dan al-Sunnah yang mutawatir dan belum sama sekali dicampuri oleh pemikiran manusia. Dalam wujud seperti ini *syariah* disebut *al-tariqah al-mustaqimah*, yang mencakup *aqidah*, *amaliyah*, dan *khulukiyah*. Ali al-Sayis mengatakan *syariah* adalah hukum-hukum

<sup>54</sup>Kamal Mukhtar, *Ushul fiqh*, (Jasa Usaha Mulia: Jakarta, 1995), h. 101-107

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

yang diberikan oleh Allah untuk hamba-hambanya agar mereka percaya dan mengamalkannya demi kepentingan mereka di dunia dan akhirat.<sup>55</sup>

Di samping pengambilan hukum dari aspek kebahasaan, maka penting pula diperhatikan pengambilan hukum dari aspek *maqashid al-Syari'ah*, baik tujuan itu menurut perumusny atau menurut pelakunya sehingga sebagian ulama membahasnya dalam kajian maqashid. Dalam perspektif maqashid tujuan dibentuknya syari'at adalah untuk kemaslahatan manusia baik di dunia maupun di akhirat kelak. Pengetahuan terhadap *maqashid al-Syari'ah* amat besar pengaruhnya terhadap pembentukan hukum Islam.

Dengan mengetahui maksud-maksud syari'at secara baik maka akan dapat dilakukan pengembangan hukum Islam melalui *qiyâs* (analogi) untuk menjawab masalah-masalah baru yang belum ada di zaman Nabi, dan dengan mengetahui *maqashid al-Syari'ah* itu pula akan dapat diketahui apakah suatu ketentuan hukum masih bisa diterapkan pada suatu kasus atau sudah tidak layak lagi untuk diberlakukan karena tujuan hukum atau *'illat* yang mendasarinya sudah tidak ada lagi. Dalam disertasi ini pendekatan *maqashid al-syari'ah* digunakan sebagai instrument penalaran dalam hukum keluarga Islam untuk melihat bagaimana perkembangan hukum keluarga Islam dalam konteks lokal untuk melihat perkembangan positivisasi hukum keluarga Islam di Indonesia dalam ruang lingkup legislasi daerah yaitu di Provinsi Riau.

<sup>55</sup>Ali Al-Sayis, *Nasy'ah al-Fiqh al-Ijtihadi wa Atwaruh*, (Kairo: Majma' al- Buhus al-Islamiyyah, 1970), h.8

#### Hak Cipta Ditanggung Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sebagaimana dijelaskan di awal, legislasi daerah terkait dengan perubahan sistem pemerintahan di Indonesia yang mengatus sistem otonomi daerah. Dalam perspektif sistem pemerintahan, Islam tidak menggariskan ketentuan yang tegas tentang bentuk pemerintahan yang harus dijalankan. Hal ini terlihat dari sejarah sepeninggalnya Rasulullah SAW tidak ada satupun bentuk sistem pemerintahan yang berlangsung sama dengan sistem yang dijalankan Rasulullah SAW. Konsep negara Islam mengalami perubahan seiring berubahnya kondisi sejarah. Di awal kemunculan Islam sebagai agama, konsep negara dilihat sebagai organisasi kolektif di lingkungan Arabia yang seminomaden dan bersuku-suku. Setelah masa Rasulullah SAW dan Khulafaurrasyidin terjadi peralihan model dimana pada masa kekhalifahan awal (Umayyah) telah diganti dengan jabatan raja yang turun temurun. Dan dimasa selanjutnya, para sultan merebut kekuasaan dengan kekuatan bersenjata dan mulai memegang kekuasaan riil.<sup>56</sup>

Hubungan konsep Islam dan negara di dunia sangat berhubungan dengan aspek kepala negara yang dalam sistem ketatanegaraan memiliki kekuatan yang sentral dalam otoritasnya membuat aturan-aturan kenegaraan dan keputusan-keputusan dalam hidup beragama. Dengan begitu besarnya pengaruh seorang kepala negara maka ia menjadi faktor yang menjamin eksistensi dan keberlangsungan sebuah negara. Dalam konteks Islam, Kepala negara memegang peran yang urgen dalam bernegara dengan memperhatikan kemaslahatan rakyat.<sup>57</sup>

<sup>56</sup>Abd. Rahman, *Etika Pemimpin Politik Dalam Kitab Kumpulan Ringkas Berbetulan Lekas (Perspektif Maqasid Al-Syariah)*, dalam Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Vol. 6, No. 1 (2021): h. 1.

<sup>57</sup>*Ibid.*



**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Sistem pemerintahan yang dijelaskan di atas tidak dikenal dalam ajaran Islam namun sejalan dengan kedudukan hukum Islam dalam pembangunan hukum nasional yaitu hukum Islam disamping hukum-hukum yang lain menjadi sumber bahan baku penyusunan hukum nasional. Ini berarti bahwa sesuai dengan kedudukannya sebagai salah satu sumber bahan baku dalam pembentukan hukum

nasional, hukum Islam sesuai dengan kemauan dan kemampuan yang ada padanya dapat berperan aktif dalam proses pembinaan hukum nasional.<sup>61</sup>

Sistem hukum Nasional ini selanjutnya menegaskan bahwa Hukum nasional terdiri dari tiga komponen yakni materi hukum, struktur hukum (termasuk para penegak hukum, polisi, dan jaksa), dan kultur hukum yakni kesadaran hukum masyarakat. Materi hukum lebih dikenal dengan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan keberadaan Peraturan Daerah merupakan bagian dari Peraturan Perundangan yang diakui sebagai hukum yang berlaku di Indonesia. Hanya saja beberapa daerah mengambil kesempatan ini untuk menyusun dan mengundang norma hukum Islam yang tidak terakomodir dalam produk hukum nasional lainnya dalam bentuk perda syari'ah. Hal ini dalam salah satu penelitian memperlihatkan beberapa daerah yang sukses menyusun perda syariah dengan nuansa syariat Islam yang didukung dengan kuat melalui kesepakatan antara Pemerintah Daerah dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan seluruh masyarakat setempat. Perda-perda syariah ini antara lain, perda tentang larangan pelacuran di Kota Tangerang dan Palembang. Di

<sup>61</sup>Ajub Ishak, *Posisi Hukum Islam dalam Hukum Nasional di Indonesia*, dalam jurnal Al-Qada Volume 4 Nomor 1 Juni 2017, h. 60

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Provinsi Gorontalo, Sumatera Selatan dan beberapa daerah lain ada perda tentang pencegahan kemaksiatan.<sup>62</sup>

Salah satu hal yang banyak dilakukan sebagai implikasi adanya otonomi daerah, yaitu diterapkannya Peraturan Daerah berbasis Syariah atau yang biasa dikenal dengan Perda Syariah. Salah satu tujuan dari syariat Islam dalam hukum keluarga adalah melindungi setiap individu dari berbagai macam kezaliman yang berpotensi muncul dalam kehidupan baik dalam rumah tangga maupun dalam masyarakat. Adapun faktor utama dalam mendorong pembentukan Peraturan Daerah bernuansa syariah adalah karena adanya kelompok masyarakat yang menginginkan agar negara Indonesia yang berbentuk kesatuan menjadi negara agama yang di dalamnya terdapat kewajiban dalam menjalankan syariat Islam.<sup>63</sup>

Keberadaan perda-perda yang terkait dengan pemberlakuan syariat Islam di daerah bukannya berlangsung tanpa masalah. Pada tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri merilis 3.143 Peraturan Daerah (Perda) atau Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang dicabut atau direvisi oleh pemerintah. Secara rinci, dari 3.143 Perda yang dicabut atau direvisi itu sebanyak 1.765 adalah perda atau perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Mendagri dan 111 peraturan atau putusan Mendagri yang dicabut atau revisi oleh Mendagri dan 1.267 perda atau perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Gubernur. Meski menurut Mendagri

<sup>62</sup>Abd. Rais Asmar, *Pengaturan Peraturan Daerah (Perda) Syari'ah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, dalam *El-Iqtishady* | Volume 1 Nomor 1 Juni 2019, h. 63

<sup>63</sup>Arifatul Mujahadah, Achamd Zahrul Muttaqin, Suhli, Septian Henda Wijaya: Implikasi Penerapan Perda Syariah terhadap Pluralisme di Indonesia, dalam *jurnal DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum* Volume 20 Nomor 2 Desember 2022, h. 392

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

Tahjo Kumolo sudah menegaskan bahwa tidak ada Perda bernuansa Islam yang masuk perda yang dibatalkan atau direvisi pemerintah karena Perda dan Perkada yang dibatalkan terkait adanya Perda dan Perkada yang menghambat kecepatan untuk memenangkan kompetisi serta bertentangan dengan semangat kebhinekaan dan persatuan serta yang bertentangan dengan praturan dan perundangan yang lebih tinggi.<sup>64</sup>

Meski demikian Kemeterian Dalam Negeri dalam menanggapi adanya Perda Syariah yang dibatalkan menyatakan bahwa salah satu kriteria perda yang dihapus adalah yang dinilai intoleran. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menjelaskan maksud dari perda tersebut adalah yang bernada melarang sesuatu atas dasar perintah agama. Contoh perda yang dibatalkan adalah perda wajib berbusana muslim di Sumatra Barat mewajibkan siswanya untuk bisa membaca surah al-Fatihah. Ia menilai hal tersebut sebagai sikap yang intoleran karena tidak semua orang yang masuk Sekolah Dasar itu Muslim. Demikian juga perda yang mewajibkan siswanya berbusana Muslim dan perda yang melarang warung makan buka saat Ramadhan juga termasuk dalam kategori intoleran. Seharusnya, warung-warung tersebut cukup diawasi dan dikendalikan sehingga tetap terlihat perbedaan saat Ramadhan dan sebelum Ramadhan.<sup>65</sup>

Di Kabupaten Pengaturan Peraturan Daerah (Perda) Syariah Garut ada perda tentang kesusilaan. Di Kabupaten Enrekang, Bulukumba dan beberapa daerah

<sup>64</sup><https://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3-143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah>.

<sup>65</sup><https://republika.co.id/berita/o8uoo513/perda-syariah-dan-miras-dihapus>.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengummumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

lain ada perda tentang busana Muslim. Di Kabupaten Maros, Tasikmalaya, Kota Bengkulu dan beberapa daerah lain ada aturan tentang peningkatan kualitas keimanan dan ketakwaan. Sementara di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), ada raperda tentang busana wajib jilbab, di Banjarmasin ada raperda tentang larangan mandi di kali. Dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan. Perda berada dalam urutan terendah dalam hirarki peraturan perundang-undangan dan hanya berlaku di Provinsi, Kabupaten/Kota, atau Desa yang mengeluarkannya. Namun, jika semua daerah membuat Perda anti maksiat, maka beberapa kalangan melihatnya sama saja dengan mengubah hukum nasional, sesuai dengan syariat Islam.<sup>66</sup>

Keberadaan beberapa Perda Syariah di atas sempat memunculkan diskusi bahkan reaksi saat berlangsungnya pembatalan produk hukum daerah yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri terhadap 3.143 peraturan daerah yang sempat diundangkan oleh Pemerintah Daerah.<sup>67</sup> Hal ini memunculkan tanggapan bahwa pemerintah melakukan politik diskriminasi terhadap hukum Islam dalam tata hukum nasional dengan alasan eksklusivitas bahwa tidak semua penduduk di Indonesia adalah umat Islam. Namun hal ini dibantah oleh Kementerian Dalam Negeri karena dari daftar Perda yang dicabut tersebut adalah Peraturan daerah yang menghambat investasi, serta yang memperpanjang jalur perizinan dan retribusi

<sup>66</sup>*Ibid.*

<sup>67</sup><https://kemenag.go.id/nasional/pemerintah-pastikan-tidak-ada-perda-bernuansa-syariah-didapus-7uroqx>

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan.<sup>68</sup> Terlepas dari kontroversi pencabutan Perda Syariah di atas, dalam disertasi ini yang menjadi fokus adalah peraturan daerah terkait hukum keluarga. Dengan demikian dalam persepektif penulis, keberadaan Perda syariah yang berorientasi pada ajaran Islam berdasarkan uraian di atas pada umumnya bersifat parsial seperti perda penggunaan hijab, mengaji ataupun anti kemaksiatan.

Dengan demikian dalam rangka formalisasi hukum Islam dalam sistem hukum di Indonesia terdapat ruang untuk menjalankan hukum keluarga Islam dalam bentuk Peraturan Daerah yang tidak memiliki potensi bertentangan dengan sistem hukum nasional. Terkait hukum keluarga ini model legislasi daerah merupakan alternatif yang dapat ditempuh dengan tidak mengedepankan produk hukum Daerah yang bertemakan agama Islam, namun lebih mengedepankan norma hukum keluarga Islam yang melindungi seluruh unit yang ada dalam keluarga sesuai dengan tujuan syara' atau melalui analisis maqashid syaria'ah.

Keberadaan peraturan daerah terbatas ruang lingkupnya karena lingkup wewenang membentuk Perda pada dasarnya adalah urusan rumah tangga pemerintah daerah di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, pembentukan Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pemerintah Pusat. Di bidang pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang pembantuan hanya

<sup>68</sup><https://nasional.sindonews.com/berita/1117205/12/mendagri-klarifikasi-cabut-perda-syaria'ah>

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengummumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat.<sup>69</sup> Dalam hal ruang lingkup Peraturan Daerah, adanya hirarki tata urutan peraturan perundang-undangan seperti dijelaskan sebelumnya memiliki konsekuensi sebagai berikut:<sup>70</sup>

1. Setiap produk peraturan perundang-undangan hanya dapat dikeluarkan oleh yang berwenang.
2. Sejenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan jenis peraturan perundang-undangannya.
3. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Dikeluarkannya setiap produk peraturan perundang-undangan harus diarahkan dalam rangka menuju terwujudnya masyarakat sebagaimana telah diamanatkan dalam tujuan negara.
5. Apabila terdapat suatu produk peraturan perundang-undangan yang tidak taat asas dalam sistem peraturan perundang-undangan maka akan berakibat rusaknya suatu sistem peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Pada umumnya, pembatasan materi muatan peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah harus memiliki batasan

<sup>69</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2002), h.72

<sup>70</sup>Dahlan Thaib, *Tata Cara Mengaplikasikan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: FH-Ulf., 2003), h. 24

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

materi muatan yakni materi muatan peraturan daerah tidak boleh memuat materi muatan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Materi muatan peraturan daerah kabupaten dan kota tidak boleh mengatur materi muatan yang menjadi urusan pemerintah provinsi, dan materi muatan peraturan daerah provinsi tidak boleh mengatur materi muatan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten dan kota. Selain itu, peraturan daerah juga tidak mengatur hal-hal teknis yang semestinya diatur dengan peraturan kepala daerah.<sup>71</sup>

Di era otonomi daerah berbagai isu perda syariah di atas ditetapkan menjadi kewenangan pemerintah pusat karena dianggap masuk dalam ranah agama yang menjadi otoritas pemerintah pusat. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diatur mengenai urusan pemerintahan absolut yang meliputi enam bidang, di antaranya bidang agama di samping urusan pertahanan, keamanan, yustisi, politik luar negeri, moneter dan fiskal.<sup>72</sup>

Terkait dengan perlindungan hukum terhadap keluarga, ajaran Islam sudah memiliki khazanah jurisprudensi hukum yang tertuang dalam berbagai kitab rujukan dalam berbagai mazhab dan juga kumpulan fatwa serta putusan judikasi maupun ajudikasi. Secara umum kewenangan di bidang hukum keluarga hingga kini dipahami sebagai kewenangan absolut dari pemerintah pusat. Hal ini karena hukum keluarga di Indonesia dipahami dalam makna sempit yakni hukum yang mengatur pernikahan, *thalak*, *waris*, *hadhanah*, dan juga nafkah. Karena pemahaman yang

<sup>71</sup>Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), h. 31.

<sup>72</sup>Pasal 9 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sempit ini maka keberadaan norma hukum lainnya misalnya di bidang perlindungan dari kekerasan rumah tangga, kebijakan pembangunan yang gender mainstream maupun hukum agama Islam lainnya tidak masuk dalam ranah kewenangan pemerintah daerah.

Dalam teori ilmu hukum telah lama diakui adanya faktor agama yang mempengaruhi isi hukum dalam suatu negara. Hal ini terlihat dari pandangan *Recht*, Prof L. J. Van Apeldoorn yang menyatakan sejak dahulu banyak pandangan yang mengakui bahwa Tuhanlah merupakan sumber “isi” hukum. Teori ini sering disebut sebagai pandangan theokratis yang menganggap bahwa pemerintah yang menetapkan hukum, bertindak sebagai Tuhan di dunia. Menurut pandangan yang lebih modern yang diperkenalkan oleh aliran historis dalam ilmu pengetahuan hukum yang muncul di Jerman pada abad XVIII, sebagai sumber isi hukum harus disebut kesadaran hukum suatu bangsa atau dengan perkataan lain, pandangan-pandangan yang hidup dalam masyarakat mengenai apa yang disebut hukum. Pandangan ini bukan semata-mata hasil uraian budi, melainkan lambat laun tumbuh atas pengaruh berbagai faktor antara lain faktor agama, ekonomi, politik dan lain sebagainya.<sup>73</sup>

Perkembangan hukum Islam di Indonesia memiliki peluang yang positif dalam pembangunan hukum nasional karena secara sosio antropologis dan emosional, hukum Islam sangat dekat dengan masyarakat Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam. Selain itu secara historis hukum Islam telah dikenal

<sup>73</sup>L.J. Van Apeldoorn, *Inleiding tot de Studies van Het Nederlandse Recht*, sebagaimana dikutip oleh Soharso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1999), I, h. 76.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

juah sebelum penjajah masuk ke Indonesia. Peluang bagi masa depan hukum Islam di Indonesia juga terbuka karena telah banyak aturan dalam hukum Islam yang disahkan menjadi hukum nasional dan hal ini memperlihatkan bagaimana *political will* pemerintah yang memberikan respon dan peluang yang baik bagi hukum Islam.<sup>74</sup>

Dewasa ini dengan dinamika sistem pemerintahan di era pemerintahan Daerah yang mengusung semangat otonomi dan desentralisasi, pemerintah daerah berupaya menurunkan norma hukum yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dengan melakukan Pembentukan Peraturan Daerah. Celah hukum positivisasi hukum Islam dalam ruang lingkup peraturan daerah ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.<sup>75</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal ini maka peraturan perundang-undangan termasuk peraturan gubernur maupun peraturan bupati/walikota diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Kedudukan Peraturan Daerah semakin dipertegas dan

<sup>74</sup>Ichtijanto (ed), *Pengembangan Teori berlakunya Hukum Islam di Indonesia*, dalam *Hukum Islam Di Indonesia*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994), h. 16-17

<sup>75</sup>Tugas pembantuan (*medebewind*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sudah dikenal dalam perundang-undangan desentralisasi zaman Hindia Belanda. Secara umum, istilah *medebewind* diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan di daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan tertentu dengan mengikutsertakan *Provinciale Raad* atau *Regentschapraad*. Lihat: SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), h. 394.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

diakui sebagai hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>76</sup> Hanya saja dari ruang lingkup peraturan daerah dibatasi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 25 Undang-undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai Peraturan Daerah ini diatur dalam Pasal 242 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Peraturan Daerah dibuat oleh pemerintah daerah dalam rangka untuk menjalankan otonomi daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>77</sup>

Ketentuan tentang adanya batasan dalam melaksanakan otonomi daerah di Indonesia berimplikasi pada keberadaan Peraturan Daerah sebagai instrumen kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di masing-masing daerah otonom. Menurut Prof. Dr. Jimmly Asshiddiqie, SH., pengertian Peraturan Daerah adalah sebagai salah satu bentuk aturan pelaksana Undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan Peraturan Daerah bersumber dari kewenangan yang telah ditentukan suatu undang-undang. Meski demikian, Peraturan Daerah juga dapat dibentuk untuk mengatur hal-hal yang kewenangan untuk mengatur hal-hal tersebut tidak diatur secara eksplisit oleh suatu undang-

<sup>76</sup>Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>77</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

undang. Hal tersebut dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan ketentuan UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dan (4).<sup>78</sup>

Dalam prakteknya di Provinsi Riau fungsi legislasi maupun pengawasan dari DPRD selaku pemegang kekuasaan legislatif daerah menarik untuk dikaji karena fungsi legislasi daerah ini tidak banyak ditemukan dalam khazanah fiqh maupun kajian Islam klasik, sudah semestinya menggunakan pendekatan filosofis sekelas *Maqashid al-syari`ah*. Pendekatan ini menurut penulis akan memberi jalan pada perjuangan menuju positifisasi Hukum Islam dalam Peraturan Perundang-undangan yang menurut penulis selama ini dipandang sempit hanya terbatas pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan seluruh peraturan perundangan yang menggantikannya.

Apalagi di era reformasi ini secara politis-yuridis telah terlihat adanya keberpihakan pemerintah terhadap umat Islam untuk melegalisasi syari'at Islam menjadi hukum nasional, walaupun masih sebatas diwilayah hukum privat yang berkenaan dengan *ubudiyah* dan *muamalah* (perdata Islam). Sedangkan diwilayah

<sup>78</sup>Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

hukum publik yang berhubungan dengan *jinayah* (pidana Islam), sampai sekarang hanya dalam bentuk wacana para ahli hukum sebagai naskah akademis.<sup>79</sup>

Dari sisi ruang lingkup, beberapa perda yang diidentifikasi tersebut tidak terkait langsung dengan hukum keluarga bila didasarkan pada prinsip bahwa kandungan hukum keluarga adalah hukum perkawinan, perwalian maupun kewarisan. Ruang lingkup hukum keluarga yang dipahami sampai era kontemporer masih sangat terbatas pada wilayah hukum yang sangat sempit. Dapat dilihat misalnya Abdul Wahhab Khallaf, yang membatasi hukum keluarga “*al-ahwal as-syakhsiyah*” adalah hukum yang mengatur kehidupan keluarga, yang dimulai dari awal pembentukan keluarga. Demikian juga menurut Wahbah az-Zuhailiy, hukum keluarga adalah hukum tentang hubungan manusia dengan keluarganya, yang dimulai dari perkawinan hingga berakhir pada suatu pembagian warisan karena ada anggota keluarga yang meninggal dunia. Dua ulama kontemporer ini bahkan belum memperlihatkan bagaimana persoalan yang berkembang dalam dunia modern

<sup>79</sup>Hal ini terlihat dari lahirnya Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan semakin membuka peluang lahirnya aturan undang-undang yang berlandaskan hukum Islam. Terutama pada Pasal 2 ayat 7 yang menegaskan dampungnya peraturan daerah yang didasarkan pada kondisi khusus dari suatu daerah di Indonesia, dan bahwa peraturan itu dapat mengesampingkan berlakunya suatu peraturan yang bersifat umum. di samping itu upaya kongkrit merealisasikan hukum Islam dalam wujud undang-undang dan peraturan telah membuahkan hasil yang nyata di era ini. Salah satu buktinya adalah Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Qanun Propinsi Nangroe Aceh Darussalam tentang Pelaksanaan Syari’at Islam Nomor 11 Tahun 2002. Dengan demikian, di era reformasi ini, terbuka peluang yang luas bagi sistem hukum Islam untuk memperkaya khazanah tradisi hukum di Indonesia. Kita dapat melakukan langkah-langkah pembaruan, dan bahkan pembentukan hukum baru yang bersumber dan berlandaskan sistem hukum Islam, untuk kemudian dijadikan sebagai norma hukum positif yang berlaku dalam hukum Nasional.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

seperti perlindungan anak dan isteri serta gender menjadi kajian dalam hukum keluarga.<sup>80</sup>

Dalam hal ini penulis berpandangan bahwa tersedia celah atau ruang yang potensial untuk mengatur hukum keluarga yang tidak terbatas pada topik-topik yang sudah diatur dalam fiqh turats maupun hukum positif di Indonesia sebagaimana tersebut, namun diperlukan kerarifan lokal dalam konteks daerah yang menuntut pemerintah daerah menjalankan proses legislasi daerah dalam rangka melindungi keluarga dalam produk hukum Peraturan Daerah. Sebagai bentuk politik hukum dan wujud legislasi dari hukum dalam ruang lingkup hukum keluarga adalah lahirnya beberapa produk Peraturan Daerah di Provinsi Riau sebagai bentuk kesepakatan DPRD dan Pemerintah Provinsi Riau. Dalam kerangka itu, penulis menemukan bahwa di Provinsi Riau DPRD juga telah melakukan berbagai fungsi terkait legislasi maupun pengawasan. Terkait dengan perlindungan keluarga di Provinsi Riau penulis mengidentifikasi beberapa peraturan daerah telah disahkan.

Peraturan daerah dimaksud adalah Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 6 Tahun 2017 tentang Perlindungan Hak Perempuan Dari Tindak Kekerasan, Perda Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Hak Dasar Anak, Perda Nomor 6 Tahun 2017 tentang Perlindungan Hak Perempuan dan Anak dari Kekerasan, dan Perda Nomor 3 Tahun 2023 tentang Pengarusutmaan gender dalam Pembangunan serta Peraturan Gubernur Riau nomor 62 tahun 2017 tentang Ketahanan Keluarga. Keberadaan berbagai peraturan daerah ini merupakan bentuk kinerja yang

<sup>80</sup>Abd al-Wahhab Khallaf, *'Ilm-Usul al-Fiqh*, cet ke-8 (tp.: Maktabah al-da'wah al-Islamiyah, t.t.), h. 32 dan Wahbah az-Zuhailiy, *al-Fiqh al-Islam wa Adillatullah*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1989), juz VI: h.6.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengummumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

memperlihatkan fungsi DPRD Provinsi dalam melaksanakan Amanah Undang-undang dan masyarakat.

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Hak Dasar Anak lahir dengan melihat kenyataan di Provinsi Riau dimana masih terdapat banyak anak yang belum terlindungi dari berbagai bentuk kekerasan dan eksploitasi seperti anak korban perdagangan anak, pekerja anak pada industri, dan anak yang dilacurkan, masih hidup terlantar dan tidak mendapat kesempatan memperoleh pendidikan yang memadai, perhatian kesehatannya serta pengembangan kreatifitas dan kebahagiaan pada usia anak seperti: anak korban tindak kekerasan, anak terlantar, anak jalanan, anak korban seksual, anak korban trafficking, anak dan anak-anak lainnya yang kurang beruntung.<sup>81</sup> Meskipun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak telah tercantum kewajiban dan tanggung jawab perlindungan anak, serta sanksi terhadap pelaku-pelaku maupun pihak pihak yang akan merusak dan merampas hak-hak anak, akan tetapi melihat kompleksitas permasalahan anak khususnya di Provinsi Riau perlu lebih dipertegas agar semua pihak tidak main-main terhadap masa depan anak dengan mengimplementasikan hak dasar anak serta perlindungannya sehingga dapat dilaksanakan lebih komprehensif, terintegrasi dan berkesinambungan baik unsur pemerintah, keluarga dan masyarakat serta lembaga-lembaga lain yang terkait dengan masalah anak.<sup>82</sup>

<sup>81</sup>Paragraf ketiga Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Hak Dasar Anak

<sup>82</sup>Paragraf keempat Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Hak Dasar Anak.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Di samping itu Provinsi Riau juga telah mengesahkan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 6 Tahun 2017 tentang Perlindungan Hak Perempuan Dari Tindak Kekerasan pada tanggal 3 Oktober 2017. Peraturan daerah ini lahir mengingat masih tingginya fenomena kekerasan terhadap perempuan di provinsi Riau sebagai tindakan yang melanggar, menghambat, meniadakan kenikmatan dan pengabaian terhadap hak asasi perempuan pada umumnya kekerasan terhadap perempuan dapat mengakibatkan dampak kesehatan baik kesehatan individu maupun kualitas hidup masyarakat pada umumnya. Meskipun telah ada Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, namun untuk wilayah Provinsi Riau perlu membuat aturan disesuaikan dengan budaya setempat hal tersebut untuk melakukan pencegahan kekerasan terhadap perempuan serta melaksanakan perlindungan yang sangat dibutuhkan para perempuan korban kekerasan.

Di samping dua perda yang bertujuan melindungi anggota keluarga yaitu perempuan dan anak dari berbagai macam permasalahan di rumah tangga, di Provinsi Riau juga memiliki Peraturan Daerah yang dibuat untuk menegaskan pembangunan berbasis gender sebagai bagian dari pemberdayaan kaum perempuan dalam pembangunan di Provinsi Riau. Keberadaan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Pengarusutamaan Gender menurut isu gender harus menjadi bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Riau sebagai perwujudan visi dan misi Gubernur dan Wakil Gubernur Riau.

Dalam RPJMD Provinsi Riau tahun 2019-2024 pada misi pertama yaitu mewujudkan SDM yang beriman berkualitas dan berdaya saing global melalui

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

pembangunan manusia seutuhnya mencakup pengembangan SDM yang berdaya saing, demi peningkatan derajat pendidikan di tengah masyarakat, serta derajat kesehatan masyarakat dan kesetaraan gender. Pembangunan sumber daya manusia di Provinsi Riau yang ditunjukkan dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menunjukkan masih adanya ketimpangan gender. Untuk itu Pemerintah Provinsi Riau telah berkomitmen dalam pencapaian rujukan kesetaraan gender pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dalam segala aspek pembangunan sehingga melalui perda tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah merupakan salah satu komitmen dalam mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender dalam pembangunan daerah yang responsif gender.

Perda Pengarusutamaan gender di provinsi Riau juga merupakan produk hukum daerah yang memberikan kepastian dan perlindungan hukum dan pengaruh serta menghindari dan memberikan arahan kepada pemerintah daerah dalam meningkatkan fungsi pemerintah di daerah untuk dapat bersinergi dalam pembangunan daerah di Riau.

Di samping perda yang terkait dengan strategi pembangunan SDM yang berorientasi gender pemerintah Provinsi Riau juga menggesa lahirnya Perda tentang Ketahanan Keluarga yang saat disertasi ini ditulis sedang dalam proses pembahasan di panitia khusus. Dalam rancangan peraturan daerah tersebut yang dimaksud dengan ketahanan keluarga adalah kondisi dinamika suatu keluarga yang memiliki ketahanan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik materil dan psikhis mental spiritual guna hidup mandiri dan mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

batin. Dalam rancangan peraturan daerah ini diatur bagaimana setiap komponen keluarga inti yang terdiri dari suami, isteri dan anak berupaya mewujudkan kualitas keluarga dalam memenuhi kebutuhan fisik material dan mental spiritual secara seimbang sehingga dapat menjalankan fungsi keluarga secara optimal menuju keluarga sejahtera lahir dan batin, serta harmonisasi dan sinkronisasi upaya pembangunan ketahanan keluarga yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, masyarakat dan dunia usaha.

Usulan ini telah disetujui dan dibahas dalam pansus yang dibentuk dalam rapat paripurna DPRD Provinsi Riau tentang Ranperda Ketahanan Keluarga yang diselenggarakan pada 8 Desember 2022. Keberadaan Ranperda ini bertujuan untuk pembangunan keluarga yang menjadi salah satu isu pembangunan integral dengan penekanan pada pentingnya penguatan ketahanan keluarga. Perlindungan dan pemberdayaan terhadap ketahanan keluarga sebagai unit terkecil di dalam masyarakat yang menjadi sasaran utama dalam pembangunan keluarga sebagai upaya mewujudkan keluarga berkualitas, berketahanan, dan sejahtera hidup dalam lingkungan yang sehat pada setiap tahapan kehidupan. Untuk itu diperlukan intervensi berkelanjutan yang mencakup semua dimensi dan aspek kehidupan terhadap keluarga sebagai aspek penggerak utama pembangunan sumber daya manusia yang harus dikembangkan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sesuai tujuan negara Indonesia. Dengan prinsip dasar religiulitas dan spiritual yang juga tumbuh dari lingkungan keluarga akan membantu untuk menjaga kestabilan emosi melalui kepercayaan dan keyakinan yang dianut. Keluarga dengan ketahanan yang baik akan berdampak pada individu. Terlebih saat

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengummumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menghadapi masa-masa sulit, menghadapi arus globalisasi dan modernisasi di bidang sosial, ekonomi budaya, serta teknologi. Selain berdampak pada kemajuan masyarakat juga mempengaruhi tatanan kehidupan keluarga sehingga diperlukan basis kebijakan publik bersifat regulasi yang mengacu pada pemberdayaan keluarga yang diterapkan ke dalam pembangunan daerah.<sup>83</sup>

Keberadaan RANPERDA tentang ketahanan keluarga ini merupakan amanah yang didelegasikan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga dimana dinyatakan Pemerintah Provinsi bertanggung jawab dalam menetapkan kebijakan daerah yang meliputi norma, standar, prosedur, dan kriteria. Untuk itu Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk memberikan pembinaan bimbingan dan supervisi serta sosialisasi advokasi dan koordinasi pelaksanaan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sesuai dengan kebutuhan aspirasi dan kemampuan masyarakat setempat. Berdasarkan pembagian urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana untuk urusan keluarga sejahtera disebutkan bahwa urusan Pemerintah Provinsi adalah pengelolaan pelaksanaan desain program pembangunan keluarga melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Di samping itu Ranperda ini bermuara pada pemberdayaan dan peningkatan peran serta organisasi kemasyarakatan tingkat daerah Provinsi dalam pembangunan keluarga melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga dan menjadi payung hukum dalam mengatur mengenai

<sup>83</sup><https://ppid.riau.go.id/berita/5071/dprd-riau-sampaikan-tujuan-ranperda-tentang-pemberdayaan-ketahanan-keluarga>

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kebijakan peningkatan kualitas keluarga Indonesia terkhusus di Provinsi Riau. Pembentukan peraturan daerah ini penting untuk menjawab permasalahan yang ada di Provinsi Riau berkaitan dengan aspek sumber daya manusia yang mempengaruhi ketahanan keluarga.<sup>84</sup>

Aspek yang diatur dalam Ranperda tersebut antara lain adalah jumlah penduduk, laju pertumbuhan penduduk, persentasi dan kepadatan penduduk di Riau, gizi buruk bagi balita dan prevalensi stunting di provinsi Riau yang masih tinggi atau aspek ketahanan fisik, kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga atau KDRT termasuk kekerasan terhadap anak dan perempuan, keyakinan agama dan pemahaman nilai-nilai moral kemanusiaan, kemiskinan dan kesejahteraan keluarga, aspek ketahanan ekonomi, pendidikan anak usia 1 sampai 14 tahun, pendidikan moral berkeluarga, serta aspek ketahanan sosial dan psikologi.<sup>85</sup>

Berdasarkan identifikasi beberapa peraturan daerah di atas, menarik untuk diteliti bagaimana pelaksanaan fungsi dari DPRD sebagai pemegang fungsi legislasi di daerah untuk melindungi keluarga dari potensi persoalan hukum yang akan dihadapi. Hal ini menjadi karakteristik dalam disertasi ini karena ruang lingkup hukum keluarga yang selama ini dikenal menjadi wilayah pemerintah pusat karena terbatas pada bidang perkawinan, perceraian, hak asuh dan kewarisan, ternyata memiliki celah baru dalam hukum di era otonomi daerah di mana hukum keluarga juga menjadi bagian dari kebijakan hukum daerah.

<sup>84</sup>*Ibid*

<sup>85</sup>Peraturan Gubernur Riau Nomor 62 Tahun 2017 tentang Ketahanan Keluarga

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dalam disertasi ini ruang lingkup tersebut fokus pada objek permasalahan bagaimana peraturan daerah tersebut dibentuk dan diawasi sebagai fungsi yang diamanahkan kepada pemerintah daerah terutama DPRD Provinsi Riau yang memiliki fungsi legislasi dan pengawasan sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan. Terhadap Perda yang sudah ada maka akan dikaji bagaimana fungsi pelaksanaan Perda dan terkait Perda yang sedang dalam pembahasan dikaji dalam aspek fungsi legislasi atau pembentukan peraturan daerah.

Untuk itu dalam sistem Pemerintah di Indonesia kekuasaan legislasi sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah juga terdapat di ranah pemerintahan daerah. Sebagai tindak lanjut dari kedudukan DPRD sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di atas maka ditetapkan PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 2 (1) dinyatakan DPRD mempunyai fungsi legislasi; anggaran; dan pengawasan. Dalam ayat (2) yang dinyatakan fungsi legislasi sebagaimana dimaksud diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Sedangkan pada ayat (3) fungsi anggaran sebagaimana dimaksud diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah. Pada ayat (4) fungsi pengawasan diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

Untuk memahami bagaimana fungsi pengawasan DPRD secara tegas hal ini diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Terhadap

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

fungsi pengawasan ini dalam pasal 42 ayat (1) huruf c, dinyatakan bahwa fungsi pengawasan DPRD meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. Fungsi ini merupakan turunan dari UU No 4 Tahun 1999 Pasal 33 yang menyatakan fungsi pengawasan DPR mencakup pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan TAP MPR.

Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya<sup>86</sup> menjadi sangat penting mengingat kedudukan perundang-undangan yang tidak dapat diabaikan dalam suatu negara hukum. Perundang-undangan menjadi semakin terasa kehadirannya sebagai representasi dari negara sehingga tujuan utama dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah menciptakan modifikasi dan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Dipisahkannya DPRD dari pemerintah daerah dalam sistem desentralisasi merupakan kunci dalam pengawasan Perda karena pembentukan Perda dari awal prosesnya melibatkan DPRD sebagai tokoh kunci lahirnya sebuah Perda. Tanpa persetujuan DPRD Kepala Daerah tidak dapat melahirkan sebuah peraturan setingkat PERDA.<sup>87</sup>

<sup>86</sup>Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), h. 59-60

<sup>87</sup>Bungaran Antonius Simanjuntak, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), h.184

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Untuk menjamin agar penyelenggaraan Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan semangat perundangan, DPRD memiliki kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA, peraturan perundang-undangan lainnya serta keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebut dalam UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengawasan ini merupakan pengawasan fungsional karena secara pengawasan melekat, pemerintah memiliki wewenang pengawasan dalam bentuk memeriksa apakah Perda maupun keputusan Kepala Daerah yang dibuat tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan lainnya. Kewenangan dalam bentuk pengawasan represif ini diatur dalam UU Nomor 22 tahun 1999 pasal 114 ayat (1).<sup>88</sup>

Fungsi pengawasan legislasi berbeda dengan fungsi legislasi itu sendiri. Fungsi legislasi terkait dengan hukum sebagai produk dari legislasi yang mencakup pembentukan norma dari norma umum oleh badan khusus yang disebut dengan legislatif. Hal ini terkait dengan adanya tiga kekuasaan dalam negara yang menjadi doktrin pemisahan kekuasaan negara. Pembuatan norma hukum oleh suatu organ di luar kekuasaan lembaga legislatif, yakni oleh organ dari kekuasaan eksekutif maupun yudikatif tidak dipandang sebagai kekuasaan legislasi tetapi tetap dipandang sebagai kekuasaan eksekutif maupun yudikatif tersebut.<sup>89</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dalam penelitian ini penulis tertarik mengkaitkan berbagai dinamika legislasi daerah di Provinsi Riau dengan prinsip

<sup>88</sup>Ni`matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), h. 57

<sup>89</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), h. 363

hukum Islam melalui pendekatan *maqashid al-syari`ah* dalam disertasi yang berjudul: Legislasi Hukum Keluarga Islam Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Perspektif *Maqashid al-Syari`ah*.

## B. Penegasan Istilah

1. Legislasi adalah proses pembuatan undang-undang atau peraturan lainnya melalui serangkain kegiatan perencanaan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan oleh lembaga yang memiliki otoritas atau kewenangan berdasarkan aturan yang berlaku.
2. *Maqashid al-Syari`ah* adalah metode penemuan hukum berdasarkan tujuan atau kehendak umum syariat Islam sebagai pendekatan dan dasar pertimbangan perumusan hukum.
3. Hukum Keluarga Islam adalah hukum yang mengatur tentang hubungan hukum yang muncul dari suatu hubungan kekeluargaan termasuk strategi hukum dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum keluarga di tengah masyarakat.

### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Batasan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian ini dibatasi pada fungsi legislasi dan pengawasan terhadap produk hukum Peraturan Daerah yang ada di Provinsi Riau terkait norma hukum yang diatur serta penegakan hukum produk peraturan daerah yang sudah ditetapkan. Penelitian ini dibatasi pada fungsi legislasi DPRD Provinsi Riau dalam merencanakan, membahas, menetapkan dan mengawasi peraturan daerah yang terkait hukum keluarga di Provinsi Riau sehingga peraturan daerah yang telah dirumuskan dapat efektif untuk mencapai terwujudnya keluarga yang terlindungi secara hukum, dapat mengembangkan kualitas hidup dan berperan dalam pembangunan sumber daya manusia di Provinsi Riau. Untuk itu Peraturan Daerah yang dikaji dalam disertasi ini dibatasi pada Peraturan Daerah dimaksud adalah Perda Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Anak, Perda Nomor 6 Tahun 2017 tentang Perlindungan Hak Perempuan dan Anak dari Kekerasan, dan yang sedang dibahas saat penelitian ini ditulis adalah perda Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan dan ranperda tentang Penyelenggaraan Ketahanan Keluarga di Provinsi Riau.

**Rumusan Masalah**

1. Bagaimana wujud dari legislasi Hukum Keluarga Islam dalam Produk Hukum Daerah di Provinsi Riau dalam perspektif positifisasi Hukum Islam di Indonesia?
2. Bagaimana Produk Hukum Daerah di Provinsi Riau terkait norma hukum keluarga dalam Perspektif *Maqashid al-Syari'ah*?

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## E Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan di atas, yaitu:

1. Untuk mengetahui bentuk nyata dari legislasi Hukum Keluarga Islam dalam Produk Hukum Daerah di Provinsi Riau
2. Untuk mengetahui norma hukum keluarga yang diatur dalam Produk Hukum Daerah di Provinsi Riau dalam Perspektif *Maqashid al-Syari`ah*.

## F Kegunaan Penelitian

Penelitian ini berguna bagi para ulama dan para akademisi dalam pengembangan pemikiran hukum Islam terutama agar memiliki pola pemikiran *ushuliyah* yang mengakar pada khazanah ulama terdahulu sebagai bentuk *takhrij manhajiy* sehingga dapat dikembangkan sebagai patron ijtihad kekinian. Studi ini relevan dilakukan, karena Indonesia sebagai negara dengan populasi penduduk muslim tertinggi dunia dan membutuhkan payung hukum Islam yang kuat dalam setiap dimensi kehidupan mereka.

## G Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan disertasi ini disusun berdasarkan kerangka sebagai berikut:

### BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Penegasan Istilah

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- C. Batasan Masalah
- D. Rumusan Masalah
- E. Tujuan Penelitian
- F. Kegunaan Penelitian

**BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

- A. Kajian Teoritis
  1. Konsep *Maqashid al-Syari`ah*
  2. Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia
  3. Teori Legislasi Daerah
- B. Kajian Yang Relevan

**BAB III METODE PENELITIAN**

- A. Jenis Penelitian
- B. Pendekatan Penelitian
- C. Sumber Data
- D. Teknik Pengumpulan Data
- E. Teknik Analisis Data

**BAB IV PEMBAHASAN**

- A. Implementasi Legislasi Hukum Keluarga Islam dalam Produk Hukum Daerah Di Propinsi Riau
- B. Legislasi Hukum Keluarga Islam dalam Produk Hukum Daerah Di Propinsi Riau Perspektif *Maqashid al-Syari`ah*

- BAB V PENUTUP
- A. Kesimpulan
  - B. Saran

© Hak cipta milik UIN Suska Riau

State Islamic University of Sultan Syarif Kasim Riau

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## BAB II

### TINJAUAN KEPUSTAKAAN

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Konsep *Maqashid al-Syari'ah*

###### a. Pengertian *Maqashid al-Syari'ah*

Kata *Maqashid al-Syari'ah* terdiri dari dua kata; *maqashid* dan *syari'ah*. Secara etimologis, *maqashid* adalah jama' dari *maqshad* yaitu sesuatu yang dituju, baik berupa tempat atau lainnya<sup>90</sup>. Istilah-istilah lain yang dianggap semakna dengan *maqashid*, antara lain; *al-hadaf* atau *al-ghoyah*, *al-hikmah*, *al-ma'any*, *al-asrar*, *al-'illat*, dan *al-sabab*. Dalam *Lisan al-Arabi* dijelaskan bahwa term-term ini memiliki banyak sinonim, di antaranya *al-hadfu* atau kata *ghordhu* yang berarti tujuan<sup>91</sup>, *al-Ghoyah* berarti *mada kullu syai'in* yang berarti ujung dari segala sesuatu<sup>92</sup> yang juga berarti tujuan. Sementara kata *syari'ah* secara bahasa berbentuk kata sifat dari *syara'a* yang berarti "jalan ke sumber (mata) air".<sup>93</sup> Abd al-Karim Zaidan menambahkan pengertian *syari'ah* secara bahasa, yaitu; menjelaskan cara dan

<sup>90</sup>Ibnu Manzur. *Lisan al-Arabi*, (Kairo: Dar al-Ma'arif, 1119 H), h. 3642.

<sup>91</sup>*Ibid*, h. 4634.

<sup>92</sup>*Ibid*. jilid 5, h. 3080.

<sup>93</sup>Nashr Farid Muhammad Washil. *Al-Madkhal al-Wasith li Dirasat Syari'at al-Islamiyat wa Fiqh wa al-Tasyri'*, (Mesir: al-Maktabah al-Taufiqiyah, 1996), h. 15. Lihat juga Alaidin Koto. *Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh (Sebuah Pengantar)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), h. 37.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

mentradisikan<sup>94</sup>. Menurut Hasbi ash-Shiddieqiy (w. 1975 M), kata *syari'ah* berarti “jalan yang lempang atau jalan yang dilalui air terjun”.<sup>95</sup>

Dalam terminologi Hukum Islam, *syari'ah* secara *harfiah* berarti “jalan yang harus dilalui oleh setiap muslim”.<sup>96</sup> Ibnu Manzur (w. 711 H) dalam *Lisan al-Arab* mengartikan *syari'ah* sebagai “sesuatu yang diatur oleh Allah berupa agama dan perintah-perintah-Nya seperti puasa, shalat, haji, zakat dan seluruh amal yang baik”.<sup>97</sup>

Berdasarkan pengertian di atas, *Maqashid al-Syari'ah* secara sederhana dipahami sebagai tujuan-tujuan *syari'at*.<sup>98</sup> Dalam konteks ini, *maqashid* yang dimaksudkan ialah *maqashid* atau tujuan yang ditetapkan oleh *syara'* dalam mensyari'atkan hukum. Di antara istilah populer yang digunakan ialah *maqasid syar'iah*, *maqasid al-syari'* (Allah) dan *maqasid syara'* atau di dalam bahasa Arabnya *maqasid al-syari'ah*, *maqashid al-Syari'* dan *al-maqasid al-syar'iah*. Secara terminologi, pengertian *Maqashid al-Syari'ah*, di antaranya sebagai berikut;

<sup>94</sup>Abd al-Karim Zaidan. *Al-Madkhal li Dirasat al-Syari'at al-Islamiyah*, (Iskandaria; Dar Umar bin Khaththab, 2001), h. 38-39.

<sup>95</sup>Tengku Muhammad Hasbi ash-Shiddieqiy. *Pengantar Ilmu Fiqh*, (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997), h. 5.

<sup>96</sup>Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam : Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1999)

<sup>97</sup>Ibnu Manzur. *Op. Cit*, h. 2238.

<sup>98</sup>Abdul Azis Dahlan (et. al). *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1996), h. 1108.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- a. Menurut Ahmad al-Haji al-Kurdy, *Maqashid al-Syari'ah* adalah makna-makna yang karenanya hukum-hukum disyari'atkan, atau hukum disyari'atkan menurut makna tersebut.<sup>99</sup>
- b. Menurut al-Syathibi (w. 790 H), yang dimaksud dengan *Maqashid al-Syari'ah* adalah bahwa Allah menurunkan semua syari'at hanyalah untuk kemaslahatan hamba baik di dunia maupun di akhirat secara bersamaan.<sup>100</sup>
- c. Menurut Wahbah al-Zuhailiy (w. 1416 H), *maqasid al syariah* berarti: nilai-nilai dan tujuan-tujuan syara' yang tersirat dalam segenap atau bagian besar dari hukum-hukum-Nya, atau tujuan syari'at dan rahasia-rahasia yang ditetapkan oleh Syari' dalam setiap hukum-Nya.<sup>101</sup>
- d. Menurut Yusuf al-Qaradhawi (w. 1422 H) *maqashid al-syari'ah* adalah: Tujuan yang menjadi target teks dan hukum-hukum partikular untuk direalisasikan dalam kehidupan manusia. Baik berupa perintah, larangan, dan mubah. Untuk individu, keluarga, jamaah dan umat.<sup>102</sup>
- e. Menurut Abdul Wahab Khalaf (w. 1975 M/1395 H), tujuan *Syari'* dalam pembuatan hukumnya ialah mewujudkan kemaslahatan manusia dengan

<sup>99</sup>Ahmad al-Haji al-Kurdy. *Al-Madkhal al-Fiqhy al-Qawa'id al-Kulliyah*, (Damaskus: Dar al-Ma'arif, 1980), h. 183.

<sup>100</sup>Al-Syathibiy, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Islamiyah, t. 3, juz.II, h. 9.

<sup>101</sup>Wahbah Zuhailiy, *Ushul Fiqh Islamy*, juz 2, (Damaskus: Dar al Fikr, 1986), h. 225.

<sup>102</sup>Yusuf al-Qaradhawi, *Fiqih Maqashid Syari'ah*, terj. Arif Munandar, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2006), h.17

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menjamin kebutuhan primer dan memenuhi kebutuhan sekunder serta kebutuhan pelengkap mereka.<sup>103</sup>

- f. Manna' al-Qaththan (w. 1420 H) menjelaskan bahwa tujuan umum diturunkannya syari'at Islam oleh Allah adalah untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dalam kehidupan ini (di dunia) dengan mencari manfa'at dan menolak kemudharatan. Hal ini dilakukan dengan cara menjaga hal-hal yang *dharuriyyat* dan menyempornakan hal yang bersifat *haajiyat* dan *tahsiniyat*. Ini ditunjukkan oleh hukum-hukum syar'i secara *istiqra'i*, serta *'illat* dan *hikmah* hukum yang menjadi sebab diturunkan sebagian besar hukum syar'i oleh Syari' (Allah).<sup>104</sup>

Untuk memahami *Maqashid al-Syari'ah* dapat dirujuk ungkapan salah satu ulama yang sering dianggap sebagai al-Syatibi sebagai berikut:<sup>105</sup>

هذه الشريعة... وضعت لتحقيق مقاصد الشارع في قيام مصالحهم في الدين والدنيا معا

"sesungguhnya syari'at dibuat untuk mewujudkan maksud (kehendak) Syari' (Allah) dalam menegakkan kemaslahatan manusia dalam persoalan agama dan dunia sekaligus".

Dari ungkapan diatas dapat dipahami bahwa inti permasalahan dalam *maqasid al-syariah* atau tujuan disyariatkan hukum dalam Islam adalah "*al-maslahah*". Kata *al-maslahah* adalah bentuk *mufrad* (tunggal) dari *jamak al-*

<sup>103</sup>Abdul Wahab Khalaf. *Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Masdar Helmy, (Bandung: Gema Risalah Press, 1997), h. 354-355.

<sup>104</sup>Manna' al-Qaththan. *Muawwiqat Tathbiq al-Syari'at al-Islamiyah*, (Kairo: Maktabah Wahbah, 1991), h. 81-82.

<sup>105</sup>Al-Syathibiy, *Op.Cit.*, h.98

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

*masalah*, timbangan katanya *al-maf'alah* yang menunjukkan pengertian tentang sesuatu yang banyak kebaikan dan manfaatnya. Sedangkan lawan kata dari *al-maslahah* adalah kata *al-mafsadah*, yaitu sesuatu yang banyak keburukannya.<sup>106</sup>

Imam al-Ghazali (w. 505 H) mengemukakan bahwa, pada dasarnya secara bahasa pengertian kata dari *al-maslahah* menunjukkan pengertian meraih manfaat dengan menghindari kemudharatan.<sup>107</sup> Sementara Husain Hamid melihat pengertian *al-maslahah* untuk menunjukkan dua pengertian, yaitu secara *hakikat*, yang menunjukkan pengertian manfaat dan guna itu sendiri, dan secara *majaz* menunjukkan pada sesuatu yang melahirkan dua manfaat atau gunanya, sedang yang kedua menunjukkan pada medianya.<sup>108</sup>

Dapat disimpulkan bahwa pengertian *al-maslahah* secara etimologi adalah menunjukkan pada dua pengertian yaitu pertama, menunjukkan manfaat dan guna itu sendiri, kedua, menunjukkan pengertian sesuatu sebab dan manfaat.

Pengertian *al-maslahah* secara terminologis dikemukakan oleh para ulama ushul dengan redaksi berbeda yang bermuara pada pengertian yang sama, di antaranya diungkap Imam al-Syatibi yang mengemukakan defenisi *al-maslahah* adalah “*Sesuatu yang dipahami untuk memeliharanya sebagai*

<sup>106</sup>Ibn Mazur, *Lisan al-'Arabi*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.th), Juz II, h.5166, Kamus al-Munjid: *al-Mashlahah* adalah sesuatu yang membangkitkan kebaikan. Perbuatan-perbuatan yang diperjuangkan manusia menghasilkan kebaikan bagi dirinya dan dmasyarakatnya. Untuk jama' dari *al-Maslih*, Lois Na'luf, *al-Munjid fi al-Luqah wa al-'lam*, (Beirut: Dar al-Masriq, 1987), h.432

<sup>107</sup>Abu Hamid Muhammad Ibn Muhammad al-Ghazali, *al-Mustasfa Ilmi al-Ushul*, (t.tp: Daral Fiber, t.th), Jilid I, h. 286

<sup>108</sup>Husain Hamid Hassan, *Nazariyyah al-Muslaha al-Fiqh al-Islami*, (t.tp: Dar al-Nahdah al-'Arabiyah, 1971), h.4

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

*suatu hak hamba, dalam bentuk meraih kemaslahatan dan menolak kemafhadatan yang untuk mengetahuinya tidak didasarkan ada akal semata, jika Allah SWT tidak memberikan penegasan terhadapnya, bahkan menolaknya, maka kaum muslimin sepakat menolaknya sebagai kemaslahatan”<sup>109</sup>*

Dari definisi yang dikemukakan oleh al-Syatibi ini dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan al-maslahah dalam pengertian *syari’* (Allah SWT) mengambil manfaat dan menolak kemafsadatan yang tidak hanya berdasarkan kepada akal sehat semata, tapi dalam rangka memelihara hak hamba.

Di dalam kitab al-Mustashfa, Imam al-Ghazali mengemukakan penjelasan tentang al-maslahah yaitu *“Pada dasarnya al-maslahah adalah suatu gambaran untuk mengambil manfaat atau menghindari kemudaratan, tapi bukan itu yang kami maksudkan, sebab meraih manfaat dan menghindari kemudaratan tersebut bukanlah tujuan kemaslahatan manusia dalam mencapai maksudnya. Yang kami maksud dengan masalah adalah memelihara tujuan syara’”<sup>110</sup>*

Ungkapan al-Ghazali ini memberikan isyarat bahwa ada dua bentuk kemaslahatan, yaitu kemaslahatan menurut manusia dan kemaslahatan

<sup>109</sup>Abu Isha’ Ibrahim Ibn Muhammad al-Syathibiy, *al-I’tsam*, (Mekah: al-Maktabah al-Fisaliyyah, t.t), juz II, h. 113

<sup>110</sup>Al-Ghazali, *Op. Cit.*, juz.I, h. 286

menurut syari'at. Kemasalahatan menurut manusia ukurannya adalah akal dan perasaan, sedangkan kemaslahatan menurut syari'at ukurannya adalah wahyu.

Memelihara tujuan syari'at yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan memelihara harta. Dengan kata lain, upaya mengambil manfaat atau menolak kemudaratan yang semata-mata demi kepentingan duniawi manusia tanpa mempertimbangkan kesesuaian dengan tujuan *syara'*, apalagi bertentangan dengannya, tidak dapat disebut sebagai *al-maslahah*, tetapi sebaliknya itu merupakan mafsadah. Dalam hal ini al-Ghazali mengemukakan:

ومقصود الشرع من الخلق خمسة وهو ان يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالهم، فكل ما يتضمن حفظ هذه الاصول فهو مصلحة وكل ما يفوت هذه الاصول فهو مفسدة ودفعه مصلحة

“Tujuan *Syara'* yang berhubungan dengan makhluk ada lima, yaitu pemeliharaan agama, pemeliharaan diri, pemeliharaan akal, pemeliharaan keturunan, dan pemeliharaan harta mereka. Maka setiap sesuatu yang mengandung pemeliharaan semua persoalan pokok ini adalah *mashlahat*; dan setiap sesuatu yang menghilangkan semua persoalan pokok ini termasuk *mafsadat*; dan menolak sesuatu yang menghilangkan penjagaan pokok-pokok tersebut adalah *mashlahat*”.<sup>111</sup>

Said Ramadhan al-Buthi (w. 1415 H) dalam kitab *Dawabit al-Maslahah* mengatakan bahwa “*Al-maslahah* sebagaimana diistilahkan oleh para ulama Hukum Islam dapat didefinisikan menjadi : manfaat yang dimaksudkan oleh Allah SWT yang Maha Bijaksana untuk kepentingan hambanya, baik berupa pemeliharaan terhadap agama, jiwa, akal,

<sup>111</sup>*Ibid.*, juz. II., h. 287

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

keturunan, maupun harta mereka, sesuai dengan urutan tertentu yang terdapat didalam kategori pemeliharaan tersebut”<sup>112</sup>

Dari definisi yang dikemukakan di atas terlihat kriteria dari al-mashlahah adalah: pertama, tentang yang dimaksud dengan *al-mashlahah* segala sesuatu yang berkaitan dengan memelihara kepentingan asasi dari kehidupan manusia dan semikian juga sebaliknya bahwa menghilangkan sesuatu yang merujukkan maslahat merupakan mafsadah. Dengan demikian maslahat dan mafsadat adalah dua konsep maqashid syari’ah yang dipahami dalam perspektif wujudnya kemaslahatan ataupun hilangnya maslahat.

Berangkat dari definisi-definisi yang dikemukakan oleh para ulama di atas, bahwa untuk mewujudkan kemasalahatan yang sesuai dengan tujuan syariat, ada lima pokok yang harus dipelihara, kelima pokok tersebut diistilahkan oleh al-Ghazali dengan *al-ushul al-khamsah* (lima dasar) yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.<sup>113</sup> Sementara Ibn Subki, menambah satu tujuan syariat lainnya, yaitu memelihara kehormatan (*hifz al-ird*), sehingga disebut *al-kuliyah al-sitt*.<sup>114</sup>

Selanjutnya menurut al-Ghazali, al-Syathibi dan al-Amidi (w. 631 H), ditinjau dari kualitas mashlahat yang termuat dalam setiap kelima unsur pokok di atas dibedakan menjadi tiga peringkat, *dharuriyyat*, *hajiyyat*, dan

<sup>112</sup>Muhammah Sa’id Ramadhan al-Buti, *Dawabit al-Mashlahah fi al-Syari’ah al-Islamiyyah*, (Beirut: Muassah al-Risalah, 1990), h. 27

<sup>113</sup>Al-Ghazali, *Op.Cit.*, h.286-287

<sup>114</sup>Ibn Subki, *Matan al-Jami’ al-Jawami’*, (Semarang: Usaha Keluarga, t.t), h. 280

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

*tahsiniyyat*. Pengelompokan ini didasarkan pada tingkat kebutuhan dan skala prioritasnya. Urutan peringkat ini akan terlihat dalam kepentingannya, manakala kemaslahatan yang ada pada masing-masing peringkat itu satu sama lain bertentangan. Maka peringkat *dharuriyyat* menempati urutan pertama, disusul oleh peringkat *hajjiyyat*, kemudian disusul peringkat *tahsiniyyat*. Selanjutnya tiga tingkatan ini masing-masing memiliki *takmilah* dan *tatimmah* yang berfungsi menyempurnakan dan melengkapi, jika hukum-hukum *tatimmah* ini tidak terwujud, maka hukum aslinya tetap wajib ditegakkan.<sup>115</sup>

Izz al-Din Ibn Abdi As-Salam (w. 660 H) mengkategorikan tingkatan *dharuriy* kepada melakukan perbuatan wajib dan meninggalkan perbuatan yang haram, sedangkan yang termasuk kategori *hajjiyat* adalah yang *sunnat mu'akkad* dan syi'ar-syiar agama dan yang termasuk *takmiliy* adalah hukum sunat yang bukan sunat muakkad dan syi'ar agama. Dengan semikian sepertinya Izz al-Din menyelaraskan kaidah *jalb al- mashalih dan dar al- mafasid* dengan *al-ahkam al-khamsah*. Dapat dinyatakan kategori *dharuriy* adalah wajib dan haram, sedang kategori *hajjiy* adalah sunnah dan makruh, dan yang termasuk *takmily* adalah mubah.<sup>116</sup>

Menjaga atau memelihara agama, berdasarkan kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, *pertama* memelihara agama dalam

<sup>115</sup>Al-Syathibiy, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Islamiyah, t. c, juz.II, h.12-23. Al- Ghazali, *Op.Cit.*, h. 174, Al-Amidi , *Ihkam fi Ushul al-Ahkam*, (Beirut: Dar Kutub, 1404H), Juz IV, h. 275

<sup>116</sup>Al-Syathibiy. *Op.cit.*, H. 135

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

peringkata *dharuriyyat*, yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang termasuk peringkat primer, seperti untuk menegakkan agama, Allah SWT memerintahkan manusia beriman, sholat, puasa, zakat dan haji. Memelihara jiwa berdasarkan tingkat kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat adalah, *pertama*, memelihara jiwa dalam peringkat *dharuriyyah*. Untuk memelihara keberadaan jiwa yang telah diberikan Allah SWT bagi kehidupan, maka ia harus memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti makan, minum, menutup badan dan mencegah penyakit yang berguna untuk mempertahankan hidup. Memelihara akal bila dilihat dari segi kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat : *pertama* memelihara akal dalam peringkat *dharuriyyat*. Akal merupakan sesuatu yang menentukan bagi seseorang dalam menjalankan kehidupannya. Memelihara keturunan ditinjau dari kebutuhannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat : *pertama* memelihara keturunan dalam peringkat *dharuriyyat* atau primer. Dilihat dari segi kepentingannya pemeliharaan harta dapat dibedakan menjadi tiga peringkat: pertama memelihara harta dalam peringkat *dharuriyyat*, untuk mempertahankan kehidupannya manusia memerlukan harta untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga mereka berupaya mendapatkan harta dengan cara yang halal dan baik.<sup>117</sup>

Para ahli sependapat bahwa Imam al-Syathibi merupakan ulama besar dalam kajian *Maqashid al-Syari`ah*. Karya monumentalnya, *Muwafaqat*

<sup>117</sup>Untuk lebih jelasnya lihat al-Ghazali, *Op.Cit.*, h.286.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menjadi rujukan penting dalam kajian ini. Terdapat perkembangan yang berbeda antara era Syathibi dan sebelumnya yang disebut juga periode klasik dengan era setelahnya yang juga disebut sebagai era kontemporer dengan Ibnu ‘Asyur sebagai tokoh pentingnya.

Al-Thufi dan Jamal al-Banna mengkritik konsep *Maqashid al-Syari`ah* yang mendasarkan analisa masalah hanya terpaku kepada kemaslahatan tekstual. Bahwa masalah hanya dapat diketahui oleh Allah dan dipahami oleh manusia dengan metode *istiqra`i*, seperti dijelaskan Imam al-Ghazali dan Syathibi. Padahal, menurut keduanya, *masalah* dapat diketahui oleh manusia, di luar teks yang ada. Al-Najjar dan al-Yubi termasuk ulama yang mencoba merangkum klasifikasi maqashid yang ada. Dalam hal ini, al-Najjar menawarkan klasifikasi dalam perspektif yang baru. Konsepsi al-Najjar terlihat lebih komprehensif dalam memandang manusia. Kemaslahatan manusia meliputi, antara lain; nilai-nilai yang dianutnya, fisik dan psikis manusia, eksistensi manusia di tengah sistem sosial, serta keberadaan harta dan lingkungan hidup.<sup>118</sup>

b. Kategori *Maqashid al-Syari`ah*

Kategorisasi konsep *maqashid al-syariah* sebagai metode dalam penalaran hukum Islam berkembang sejalan dengan perkembangan para

<sup>118</sup>Abd al-Majid al-Najjar. *Maqashid al-Syari`ah bi Ab`ad Jadidah*, (Beirut: Dar al-Gharb al-Islamy, 2006)

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

ulama yang mengembangkan konsep ini.<sup>119</sup> Hal ini disebabkan karena *Maqashid al-Syari'ah* tidak muncul sekaligus tetapi melewati berbagai tahap hingga sampai kepada periode pembukuan (kodifikasi) dan penyusunannya secara sistematis seperti yang dijumpai sa'at ini. Berkaitan dengan sejarah sebelum *Maqashid al-Syari'ah* terlepas dari rumpun keilmuan ushul fiqh, terdapat sebagian *Qaidah maqashidi* yang dikemukakan oleh al-Qur'an, hadits, perkataan sahabat dan kitab-kitab para ulama.<sup>120</sup>

Pada tahap awal pendekatan melalui Maqasid Al Syari'ah dalam menetapkan hukum telah berlangsung dalam Islam sejak era Nabi SAW yang melarang para sahabat menyimpan daging hewan kurban kecuali untuk bekal tiga hari. Hal ini bertujuan agar para tamu dari perkampungan datang ke Madinah dapat dilayani atau bisa mendapat bagian dari daging kurban tersebut. Ketika keadaan telah berubah, tamu-tamu dari perkampungan tersebut tidak lagi ramai berdatangan, sebagian sahabat melanggar ketentuan batas penyimpanan daging kurban tersebut. Setelah dilaporkan kepada Nabi, beliau membenarkan tindakan tersebut. Peristiwa ini menggambar penerapan pendekatan maqasid al syari'ah oleh Nabi.<sup>121</sup>

<sup>119</sup>Al-Ayyubi. *Maqashid Al-Syari'ah al-Islamiah wa 'alaqatuha bi al-Adillah al-Syar'iyah* (KSA: Dar al-Hijrah wa al-Nasyr wa al-Tauzi', 1998), h. 40.

<sup>120</sup>*Ibid.*, h. 41.

<sup>121</sup>Nasrun Rusli. *Op. Cit*, h. 41-42. Nasrun Rusli juga menjelaskan tentang penghapusan bagian zakat para muallaf oleh Umar bin Khattab disebabkan Islam telah mengalami perkembangan yang pesat dan tidak butuh lagi membujuk orang lain untuk memeluk Islam. Ini menunjukkan penggunaan pendekatan maqasid syari'ah dalam penetapan hukum oleh Umar bin Khattab.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Pada saat kajian ushul fiqh telah berkembang kajian *maqasid al syari'ah* menjadi kajian dalam penerapan *qiyas, istishlah, atau al-mashlahah al-mursalah*, terutama ketika membahas *munasib, 'illat* atau *masalik al-'Illah*. Ini dapat dilihat dari kitab *al-Burhan fi Ushul al-Fiqh* karya Imam al-Juwaini (w. 478 H),<sup>122</sup> *al-Mustashfa* karya Imam al-Ghazali,<sup>123</sup> dan lain-lain. Kajian ini mencapai titik puncaknya pada era Syathibi melalui karyanya *al-Muwafaqat*.<sup>124</sup> Imam Syathibi dikenal sebagai Bapak *Maqashid al-Syari'ah* sekaligus peletak dasar *Ilmu Maqashid*, namun itu tidak berarti bahwa sebelumnya tidak ada *Ilmu Maqashid*. Imam Syathibi lebih tepat disebut orang yang pertama menyusun secara sistematis *Maqashid al-Syari'ah*<sup>125</sup> sebagaimana Imam Syafi'i (w. 204 H) dengan ilmu Ushul Fiqhnya.

Para ahli sependapat bahwa Imam al-Syathibi merupakan ulama besar dalam kajian *Maqashid al-Syari'ah*. Karya monumentalnya, *Muwafaqat* menjadi rujukan penting dalam kajian ini. Terdapat perkembangan yang berbeda antara era Syathibi dan sebelumnya yang disebut juga periode klasik dengan era setelahnya yang juga disebut sebagai era kontemporer dengan Ibnu 'Asyur (w. 1393 H) sebagai tokoh pentingnya.

<sup>122</sup>Imam al-Juwaini. *Al-Burhan fi Ushul al-Fiqh*, Juz 2, (Kairo: Dar al-Anshor, t.th), h. 905-906.

<sup>123</sup>Imam al-Ghazali. *Op. Cit*, h. 478-506.

<sup>124</sup>Imam al-Syathibiy. *Op. Cit*, h. 42-43.

<sup>125</sup>Abd al-Salam ibn Muhammad Ibn Abd al-Karim. *Al-Imam al-Syathibiy wa Manhajuhu al-Yajdidi fi Ushul al-Fiqh*, (Kairo: Al-Maktabah al-Islamiah, 2001), h. 54.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kategorisasi awal dari penalaran *maqashid al-syari`ah* diawali ketika Imam al-Ghazali ketika membahas bab *al-Istishlah* membagi *maslahat mursalah* kepada tiga bagian yaitu *dharuriyyat*, *hajiyyat* dan *tahsinat*<sup>126</sup> atau *tazyinat*. Bersamaan dengan itu as-Subki (w. 771 H) mengikuti kategori Imam al-Ghazali dan Imam Syatibi, dia membahasnya pada sub bahasan *masalik al-`Illat*.<sup>127</sup> Hudhori Bek juga membahas jenis-jenis masalah ini pada sub bahasan *Illat*, tepatnya pada sub bahasan Pembagian *Illat* Ditinjau dari *Maqashid*.<sup>128</sup>

Kategori ini (*dharuriyyat*, *hajiyyat* dan *tahsiniyat*) kemudian dikembangkan Imam Syathibi dalam konsep *Maqashid al-Syari`ah*<sup>129</sup> yang oleh Ibnu `Asyur menyatakannya terlepas dari Ilmu Ushul Fiqh. Pasca Ibnu `Asyur, banyak ahli menulis khusus mengenai *Maqashid al-Syari`ah* dan berupaya menjelaskan kategori di atas dengan beberapa variasi, terutama pada bagian *tahsiniyat*. Al-Yubi misalnya, menulis *Maqashid al-Syari`at al-Islamiyah wa `Alaqtuha bi al-Adillatiha al-Syari`ah* yang di dalamnya

<sup>126</sup>Imam al-Ghazali. *Op. Cit*, h. 481. Kategori al-Ghazali ini diikuti oleh banyak ahli, antara lain dapat dilihat pada Muhammad al-Thahir. *Ushul al-Fiqh, al-Nahdhah al-`Ilmiyah wa Atsaruh* *fi Ushul al-Fiqh*, (Tp: Dar Salamah, tt), h. 107

<sup>127</sup>Abd al-Wahab Ali al-Subki. *Op. Cit*, h. 92.

<sup>128</sup>Hudhori Bek. *Op. Cit*, h. 300.

<sup>129</sup>Imam Syathibiy. *Op. Cit*, h. 17.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

memuat kategori di atas.<sup>130</sup> Al-Yubi membagi maqashid ke dalam empat bagian, yaitu; *dharuriyyat*, *hajiyyat*, *tahsiniyat* dan *mukammalat*.<sup>131</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kategori *maqashid* yang dirumuskan pada era klasik, banyak dipegang oleh para ahli ushul hingga dewasa ini. Tulisan ini juga berpegang kepada kategori klasik tentang *maqashid*, seperti dikemukakan oleh Imam al-Ghazali dan Syathibi, yaitu; *dharuriyyat*, *hajiyyat*, dan *tahsiniyat*. Sesuai dengan kebutuhan tulisan ini, kategori klasik tersebut menjelaskan teori hirarki (tertib) kebutuhan atau kemaslahatan manusia, dan kaitannya dengan penetapan hukum (hukum *taklifi*). Mengenai kategori maqashid di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut;

#### 1) *Mashlahah Dharuriyat*.

Secara etimologi, *Dharuriyat*<sup>132</sup> adalah kata sifat dari *dharurat*. Dalam *Lisan al-Arabi*, *Dahrurat* berarti “*Dzu Hajat*” (membutuhkan)<sup>133</sup>. Secara Terminologi, Syathibi mendefinisikan *mashlahah dharuriyat* adalah hal-hal yang mesti ada untuk menjaga kemaslahatan agama dan kehidupan dunia. Bila ia hilang, kemaslahatan dunia tidak akan berjalan dengan baik, bahkan kehidupan akan rusak, kacau dan punah, serta di

<sup>130</sup>Al-Yubi. *Op. Cit*, h. 179-345.

<sup>131</sup>*Ibid*, h. 180. Sebagian ahli ushul membahas kategori ini pada dua bab, yaitu; bab *mashlahah mursalah* dan *maqashid syar'iah*, seperti Abdul Wahab Khalaf, Alaidin Koto, Satria Effendi, dan lainnya. Dalam hal ini, *maqashid syari'ah* menjadi bagian dari kajian ushul fiqh.

<sup>132</sup>Alaidin Koto. *Op. Cit*, h. 122-126. Satria Effendi. *Op. Cit*, h. 233-236.

<sup>133</sup>Ibnu Manzur, *Op. Cit*, h. 51-61.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

akhirat akan kehilangan kemenangan dan nikmat, dan kembali dengan kerugian yang nyata.<sup>134</sup>

Nashr Farid Muhammad Washil menjelaskan bahwa *mashlahah dharuriyat* adalah sesuatu yang mesti ada untuk mewujudkan kemaslahatan agama dan dunia, di mana bila hilang, maka kemaslahatan manusia tidak dapat diwujudkan, bahkan akan rusak.<sup>135</sup> Zakaria al-Bary menyebut *mashlahah dharuriyat* dengan *mashlahah asasiyah* (pokok/mendasar) atau *jauhariyah* (esensial). Menurutnya, *mashlahah dharuriyah* adalah hal-hal yang menyanggah kehidupan manusia, bila ia hilang, hancurlah tatanan hidup, menyebar kekacauan, dan timbul fitnah dan kerusakan yang besar.<sup>136</sup>

Pengertian yang sama dikemukakan oleh Abd al-Wahab Khalaf, *dharuriy* adalah hal-hal yang menyanggah kehidupan manusia, ia mesti ada demi menjaga kemaslahatan mereka. Bila ia hilang, hancurlah tatanan hidup mereka, kemaslahatan tidak akan terjaga, menyebar kekacauan dan kerusakan.<sup>137</sup> Menurut para ulama ushul, yang termasuk *maslahat* atau *maqashid dharuriyyat* ini ada lima yaitu: memelihara agama (*hifz al-din*), memelihara jiwa (*hifz al-nafs*), memelihara aqal (*hifz al-aql*), memelihara

<sup>134</sup>Syathibiy. *Op. Cit*, h. 7. Lihat juga Amir Syarifuddin. *Ushul Fiqh*, Jilid 2, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 222.

<sup>135</sup>Nashr Farid Muhammad Washil, *Op. Cit*, h. 162

<sup>136</sup>Zakaria al-Bari. *Op. Cit*, h. 114.

<sup>137</sup>Abd al-Wahab Khalaf. *Op. Cit*, h. 199.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

keturunan (*hifz al-nasl/nasab*), dan memelihara harta (*al-mal*). Sebagian lainnya, menambahkannya dengan memelihara kehormatan (*hifz al-'Irdh*).<sup>138</sup>

Menjaga atau memelihara agama, berdasarkan kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, *pertama* memelihara agama dalam peringkat *dharuriyyat*, yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang termasuk peringkat primer, seperti untuk menegakkan agama, Allah SWT memerintahkan manusia beriman, sholat, puasa, zakat dan haji. Untuk menjaga agama Allah SWT memerintahkan memerangi orang-orang kafir yang melakukan fitnah yang dapat merusak kemaslahatan agama. Sesuai dengan firman Allah SWT dalam surat al-Baqarah ayat 193 :

وَقَاتِلُوهُمْ حَتَّى لَا تَكُونَ فِتْنَةٌ وَيَكُونَ الدِّينُ لِلَّهِ فَإِنْ ابْتَهتُوا فَلَا عُدْوَانَ إِلَّا عَلَى الظَّالِمِينَ

“Dan perangilah mereka itu sehingga tidak ada fitnah lagi dan agama itu hanya untuk Allah SWT. Jika mereka berhenti (memusuhimu) maka tidak ada lagi permusuhan kecuali terhadap orang-orang yang zalim”

Memelihara jiwa berdasarkan tingkat kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat adalah, *pertama*, memelihara jiwa dalam peringkat *dharuriyyah*. Untuk memelihara keberadaan jiwa yang telah diberikan Allah SWT bagi kehidupan, maka ia harus memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti makan, minum, menutup badan dan mencegah penyakit yang berguna untuk mempertahankan hidup. Kalau kebutuhan pokok itu diabaikan maka akan

<sup>138</sup>Qarafi menambahkan *hifz al-'Irdh* dalam kategorinya.

berakibat akan terancamnya eksistensi jiwa manusia, dan ini dilarang Allah SWT sesuai dengan firmanNya dalam surat al-Baqarah ayat 195.

وَأَنْفِقُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ

*Dan infakkanlah (hartamu) di jalan Allah, dan janganlah kamu jatuhkan (diri sendiri) ke dalam kebinasaan dengan tangan sendiri, dan berbuatbaiklah. Sungguh, Allah menyukai orang-orang yang berbuat baik*

Memlihara akal bila dilihat dari segi kepentingannya yang mencakup memelihara akal dalam peringkat *dharuriyyat*. Akal merupakan sesuatu yang menentukan bagi seseorang dalam menjalankan kehidupannya. Oleh sebab itu, Allah SWT menjadikan pemeliharaan akal itu suatu hal yang pokok. Untuk itu Allah SWT mengharamkan meminum minuman yang memabukkan dan segala bentuk makanan, minuman yang dapat mengganggu akal seperti diharamkan meminum khamar sebagaimana dalam firman Allah:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنَّمَا الْخَمْرُ وَالْمَيْسِرُ وَالْأَنْصَابُ وَالْأَزْلَامُ رِجْسٌ مِّنْ عَمَلِ الشَّيْطَانِ فَاجْتَنِبُوهُ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ

*Artinya: Wahai orang-orang yang beriman, sesungguhnya minuman keras, berjudi, (berkurban untuk) berhala, dan mengundi nasib dengan anak panah adalah perbuatan keji (dan) termasuk perbuatan setan. Maka, jauhilah (perbuatan-perbuatan) itu agar kamu beruntung. (Al-Maidah: 90)*

Larangan meminum khamar dalam ayat ini terkait dengan terancamnya eksistensi akal dan merupakan perbuatan dosa. Termasuk dalam memelihara akal dalam peringkat *hajiyyat* seperti dianjurkan untuk menuntut ilmu pengetahuan. Sekiranya kegiatan ini tidak dilakukan maka tidak akan merusak akal, tetapi akan memepersulit kehidupan seseorang dalam kaitannya

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

mengembangkan ilmu pengetahuan. Memelihara akal dalam peringkat *tahsaniyyat* seperti menghindarkan diri dari menghayal atau mendengarkan sesuatu yang tidak berfaedah. Hal ini erat kaitannya dengan etiket dan tidak akan mengancam eksistensi akan secara langsung.

Memelihara keturunan ditinjau dari kebutuhannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat : *pertama* memelihara keturunan dalam peringkat *dharuriyyat* atau primer. Memelihara keturunan berarti memelihara kehidupan. Untuk kelangsungan kehidupan manusia perlu adanya keturunan yang jelas dan sah. Dalam hal ini Allah SWT mensyariatkan akad nikah dan aturan yang berhubungan dengannya. Dan Allah juga melarang melakukan zina, karena zina dinilai perbuatan keji dan merusak tatanan sosial, mengaburkan nasab keturunan serta akan mendatangkan bencana. Sesuai dengan firman Allah SWT dalam surat al-Isra' ayat 32 :

وَلَا تَقْرُبُوا الزَّوْجِيَّ إِنَّهُ كَانَ فَاحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا

“Janganlah kamu mendekati perbuatan zina, karena ia adalah perbuatan keji dan seburuk-buruk jalan”

*Kedua* memelihara keturunan dalam peringkat *hajiyyat* seperti ditetapkan ketentuan menyebutkan mahar bagi suami pada waktu akad nikah dan diberikan hak talak baginya. Jika mahar itu tidak disebutkan pada waktu akad mak suami akan mengalami kesulitan, karena ia harus membayar *mahar misl*. Sedangkan dalam kasus talak suami akan mengalami kesulitan, jika tidak menggunakan hak talaknya, padahal situasi rumah tangga tidak harmonis lagi. *Ketiga* memelihara keturunan dalam peringkat *tahsiniyyat*, seperti disyariatkan

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

khitbah dan atau walimah dalam perkawinan. Jika hal ini diabaikan tidak akan mengancam eksistensi keturunan, dan tidak pula mempersulit orang yang melakukan perkawinan.

Dalam hal pemeliharaan harta dapat dibedakan menjadi tiga peringkat : pertama memelihara harta dalam peringkat *dharuriyyat*, untuk mempertahankan kehidupannya manusia memerlukan harta untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga mereka berupaya mendapatkan harta dengan cara yang halal dan baik. Dalam hal memelihara yang merupakan tingkat primer Allah SWT menetapkan aturan untuk mendapatkan harta, sesuai dengan firman Allah SWT dalam surat al-Juma'ah ayat 10 dan melarang manusia untuk mendapatkan harta melalui jalan yang tidak sah atau dengan melakukan penindasan. Hal ini dijelaskan oleh Allah SWT dalam surat al-Baqarah ayat 188:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

*“Janganlah sebagian kamu memakan harta sebagian lainnya dengan cara yang bathil. Dan janganlah kamu membawa urusan ini kepada hakim supaya kamu memakan harta yang lain dengan jalan berbuat dosa dan padahal kamu mengetahuinya”*

Kedua, memelihara harta dalam peringkat *hajiyyat* seperti disyariatkan jual beli salam, kerjasama dalam pertanian (*muzara'ah*) dan perkebunan (*musaqah*) serta perdagangan (*mudharabah*). Apabila cara ini tidak dilaksanakan maka tidak akan mengancam eksistensi harta, melainkan akan mempersulit orang yang memerlukan modal. Ketiga memelihara harta

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dalam peringkat *tahsiniyyat* seperti adanya ketentuan agar menghindarkan diri dari pengecohan dan penipuan, dibolehkkan jual beli *syuf'ah*,<sup>139</sup> dan juga berlaku pada adat kebiasaan, seperti dianjurkan hemat belanja. Hal ini erat kaitannya dengan etika bermuamalah atau etika berbisnis, serta kan mempengaruhi kesahan jual beli, sebab peringkat yang ketiga ini juga merupakan syarat adanya peringkat yang kedua dan pertama.

Syathibi menjelaskan bahwa ajaran-ajaran/ibadah pokok termasuk ke dalam kategori *hifz al-din*, *al-adat* termasuk kategori *hifz al-nafs* dan *hifz al-'aql*, sedangkan mu'amalat termasuk ke dalam kategori *hifz al-nasl* dan *hifz al-mal*. Ia menambahkan bahwa anjuran *amr bi al-ma'ruf nahy 'an al-mungkar* termasuk ke dalam kategori *hifz al-jami'* Dalam hal ini, masalah dibagi kepada bidang *ibadat*, *adat* dan *mu'amalat*.<sup>140</sup> Sedangkan Muhammad Mushthafa Syalabi (w. 1407 H) membaginya kepada bidang *ibadat* dan *adat*. Pada bidang *ibadat*, *syari'at* ditujukan untuk mendekatkan diri kepada Allah, bersyukur kepada-Nya, mencari pahala untuk kebahagiaan di akhirat, seperti shalat, puasa, haji, jihad dan sebagainya. Adapun pada bidang *adat*, *syari'at* ditujukan untuk mewujudkan kemaslahatan di dunia, mengatur hubungan antar individu dan

<sup>139</sup> Syuf'ah berasal dari kata al-saf'I yang berarti *dammu* (menggabungkan). Hal ini dikenal di kalangan orang-orang Arab. Pada zaman jahiliyyah seorang yang akan menjual rumah atau kebun ditangani oleh tetangga, patner dab sahabat untuk meminta syaf'ah (penggabungan) dari apa yang dual. Kemudian ia menjualnya kepadanya, dan memprioritaskan yang lebih dekat hubungannya dan pada yang lebih jauh. Pemohon disebut dengan Syafi'. Menurut syara' syaf'ah disebut sebagai pengganti dan pembeli dengan membayar harga kepada pemiliknya, sesuai dengan nilai yang bisa di bayar oleh pembeli lain. Disyari'atkan syif'ah untuk mencegah terjadinya permusuhan dalam usaha memelihara harta. Lihat Wahbah al-Zuhaily, *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, (Beirut: Dar al-Fiqh, 1989), juz.V, h. 795

<sup>140</sup>Imam al-Syathibiy. *Op. Cit*, h. 19-20

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

masyarakat (jama'ah), seperti jual beli, kerjasama dalam usaha pertanian, pinjam-meminjam dan sebagainya.<sup>141</sup>

Cara untuk menjaga kelima *mashlahat* di atas, dapat ditempuh dengan dua cara yaitu:<sup>142</sup>

1. Dari segi adanya (*min nahiyati al-wujud*) yaitu dengan cara menjaga dan memelihara hal-hal yang dapat melanggengkan keberadaannya. Hal ini disebut juga dengan *jalb al-mashalih*.
2. Dari segi tidak ada (*min nahiyati al-'adam*) yaitu dengan cara mencegah hal-hal yang menyebabkan ketiadaannya. Hal ini disebut juga dengan *dar'u al-mafasid*.

Untuk lebih jelasnya, contoh *mashalahat dhururiyyat* ditinjau dari segi wujud dan 'adam dapat dilihat di bawah ini:

1. Menjaga agama dari segi *al-wujud*. Misalnya, Allah memerintahkan kaum beriman mendirikan shalat dan membayarkan zakat.
2. Menjaga agama dari segi *al-'adam*. Misalnya, Allah melarang murtad dan penetapan hukuman bagi orang murtad.
3. Menjaga jiwa dari segi *al-wujud*. Misalnya, Allah menyuruh manusia untuk makan dan minum.
4. Menjaga jiwa dari segi *al-'adam*. Misalnya, Allah melarang membunuh tanpa hak serta memerintahkan pelaksanaan hukuman qishash dan diyat bagi pembunuh.

<sup>141</sup>Muhammad Mushthafa Syalabi. *Op. Cit*, h. 34.

<sup>142</sup>Imam Syathibiy. *Op. Cit*, h. 18.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

5. Menjaga *'aqal* dari segi *al-wujud*. Misalnya, Islam menyuruh kaum muslimin untuk mencari ilmu.
6. Menjaga *'aqal* dari segi *al-'adam*. Misalnya, Islam mensyari'atkan keharaman meminum khamar dan pelaksanaan had bagi peminumnya.
7. Menjaga keturunan (*al-nasl*) dari segi *al-wujud*. Misalnya, Islam mensyari'atkan pernikahan.
8. Menjaga keturunan (*al-nasl*) dari segi *al-'adam*. Misalnya, Islam mensyari'atkan larangan berzina serta pelaksanaan had bagi pezina dan *muqdzif* (menuduh orang berzina).
9. Menjaga *al-mal* dari segi *al-wujud*. Misalnya, Islam mensyari'atkan jual beli dan mencari rizki.
10. Menjaga *al-mal* dari segi *al-'adam*. Misalnya, Islam mengharamkan riba, dan mensyari'atkan untuk memotong tangan pencuri.

## 2) Mashlahah Hajjiyyat.

Dalam kamus *al-Maurid* disebutkan bahwa *hajjiyat* berasal dari kata *hajat* yang berarti *need, want, neccessities* dan sebagainya.<sup>143</sup> *Hajjiyat* dapat diartikan sesuatu yang dibutuhkan, diinginkan atau penting. Tingkat kepentingan *hajjiyat* belumlah mencapai tingkat darurat, fundamental, asasi, atau esensial. Sebagian ahli ushul menyebutnya sebagai kebutuhan

<sup>143</sup>Ahmad Warson Munawwir. *Al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia Terlengkap*, (Surabaya: Pustaka Progressif, 1997), h. 306.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sekunder.<sup>144</sup> Kebutuhan setingkat di bawah kebutuhan primer, pokok, atau *dharuriy*.

*Maslahah Hajiyyat* adalah sesuatu yang sebaiknya ada agar dalam menjalani hidup dengan mudah dan terhindar dari kesulitan. Bila sesuatu ini tidak ada, ia tidak akan menimbulkan kerusakan atau kematian hanya saja akan mengakibatkan *masyaqah* (kesulitan) dan *haraj* (kesempitan).<sup>145</sup> *Masyaqqah* berarti kesulitan, hidup dinyatakan sulit bila ia merasakan kesusahan karena ada kesusahan dan kesempitan. Seperti disabdakan Rasulullah; Kalaulah tidak memberatkan umatku, akan saya perintahkan mereka bersiwak setiap kali hendak sholat.<sup>146</sup> Menurut Shalih ibn Abdillah ibn Hamid, *masyaqqah* dan *haraj* adalah dua istilah yang identik. Menurut Abd al-Karim Zaidan (w. 2014 M), salah satu prinsip syari'at Islam adalah menghilangkan kesulitan (*raf'u al-haraj*). Banyak *nash* yang menunjukkan bahwa Allah menghendaki kemudahan dan keringan dalam penetapan syari'at bagi hamba-Nya, bukan sebaliknya menambah kesulitan dan kesempitan dalam hidup.<sup>147</sup>

*Masyaqqah* menurut etimologi bermakna keletihan (*al-ta'ab*) dan kesulitan (*al-sha'ab*). Menurut pengartian terminologi *masyaqqah* adalah

<sup>144</sup>Satria Effendi *Loc. Cit.* Lihat juga Alaidin Koto. *Loc. Cit.*

<sup>145</sup>Imam Syathibiy. *Op. Cit.*, h. 9. Lihat juga al-Yubi. *Op. Cit.*, h.318.

<sup>146</sup>Shalih ibn Abdillah ibn Hamid. *Raf'u al-Haraj fi al-Syari'at al-Islamiyah, Dhawabithuh wa Thathbiquh*, (Mekkah: Dar al-Istiqamah, 1412 H), h. 29.

<sup>147</sup>Abd al-Karim Zaidan. *Op. Cit.*, h.112.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sesuatu yang mendatangkan kemudahan adalah segala bentuk keringanan yang disyariatkan Allah swt. dari mukalaf karena sebab-sebab tertentu sehingga disyariatkan keringanan tersebut.<sup>148</sup> Menurut Abdul Wahhab Khallaf sesuatu yang mendatangkan kemudahan adalah segala bentuk keringanan yang disyariatkan oleh Allah kepada mukalaf karena sebab-sebab tertentu sehingga disyariatkan keringanan tersebut.<sup>149</sup>

Al-Syathibi dalam *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Ahkam* membagi *masyaqqah* pada dasarnya terbagi dua:

1. *Al-Masyaqqah al-mu'tadah/ al-ma'lufah* (kebiasaan/rutinitas)

*Masyaqqah* biasa adalah *masyaqqah* yang mampu dihadapi oleh manusia tanpa mendapatkan kemudharatan. *Masyaqqah* jenis itu tidak diangkat oleh Syari' (Allah) dari manusia dan pada umumnya tidak terlepas dari ibadah. Pembebanan hukum (*taklif*) dari berbagai tuntutan syariat yang terdapat *masyaqqah* biasa merupakan hal yang pasti terjadi, karena setiap aktivitas kehidupan tidak lepas dari *masyaqqah*. Bahkan, makna pembebanan (*taklif*) itu adalah menuntut sesuatu yang di dalamnya terdapat beban dan *masyaqqah*, tanpa *masyaqqah* pembebanan itu tidak ada artinya, hanya saja manusia mampu mengatasinya.<sup>150</sup> Ibnu al-Qayyim (w. 751 H) menjelaskan bahwa jika

<sup>148</sup>Khalid Ramadan Hasan, *Mu'jam Usul al-Fiqh* (t.t., Dar al-Tarabisy, t.th.), h. 264

<sup>149</sup>Abdul Wahhab Khallaf, *Ilm Usul al-Fiqh* (al-Qahirah: Dar al-Hadis, 2002), h. 241.

<sup>150</sup>Wahbah al-Zuhailiy, *Nazariyyat al-Daruriyyat al-Syar'iyah; Muqaranah ma'a al-Qanun alWad'i* (Cet. IV; Dimasy: Dar al-Fikr, 1997), h. 185

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

*masyaqqah* itu adalah *masyaqqah* yang membuat kelelahan, masalah dunia dan akhirat sesuai dengan kelelahan tersebut. Tidak ada kesenangan bagi yang tidak merasakan kelelahan, bahkan kemampuan melewati kelelahan tersebut mengakibatkan kebahagiaan.<sup>151</sup>

2. *Masyaqqah ghair al-mu'tadah* (*masyaqqah* di luar kebiasaan) *Masyaqqah* di luar kebiasaan adalah *masyaqqah* berat yang kadang-kadang tidak tertahan oleh manusia, dapat merusak jiwa ketika menjalankannya, merusak tata kehidupan dan menghambat terlaksananya perbuatan yang bermanfaat. Hal tersebut bukan menjadi penghalang untuk melaksanakan pembebanan hukum (*taklif*) menurut akal, tetapi tidak terjadi menurut agama karena Allah swt. tidak bermaksud menetapkan pembebanan hukum (*taklif*) yang memberatkan atau mengandung banyak penderitaan kepada *mukalaf*.<sup>152</sup> *Masyaqqah* seperti itu jika terdapat pada perbuatan *mukalaf*. Allah swt. menghapuskan dengan jalan mensyariatkan keringanan (*rukhsah*). Bahkan, Allah swt. mendorong hambanya agar mengambil keringanan tersebut.

*Masyaqqah* ini menurut Ibn Nujaim (w. 970 H) dibagi kepada tiga tingkatan:<sup>153</sup>

<sup>151</sup>Izz al-Din 'Abdul 'Aziz bin 'Abdul Salam, *al-Qawa'id al-Kubra bi al-Mausum Qawa'id al-Ahkam fi Islah al-Anam*, Juz II (Cet. I, Dimasyq: Dar al-Qalam, 2000), 13-14.

<sup>152</sup>Wahbah Al-Zuhailiy, *Op.Cit.*, 187

<sup>153</sup>Ibn Nujaim, Zainal Abidin Ibn Ibrahim, *al-Asybah wa al-Nazhair*, (Mesir: Muassanah al-Malabi wa Auladiah, 1968), h. 82.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- a) Kesulitan dan kepayahan yang benar dan berat, seperti kesusahan yang menimbulkan kebimbangan terjadinya kemudharatan pada jiwa dan anggota badan akibat dari melakukan puasa atau sholat malam (*qiyamulail*) yang berkepanjangan. *Masyaqqah* ini mewajibkan *takhfif* (keringanan), karena menjaga diri untuk melakukan ibadah lainnya lebih utama dari melaksanakan ibadah-ibadah di atas.
- b) Kesulitan yang ringan, seperti kesakitan yang masih dapat ditanggung dan tidak membawa kemudharatan. *Masyaqqah* ini tidak membawa keringanan hukum.
- c) Kesulitan pertengahan, seperti kesakitan biasa. Ketentuannya tergantung kepada kadar kesulitan itu sendiri, apabila ia lebih dekat kepada yang berat, maka perlu diringankan dan sebaliknya kalau dekat kepada yang ringan tidak ada kemudahan apa-apa.

Dari ungkapan-ungkapan di atas dapat dipahami bahwa *masyaqqah* ialah suatu bentuk kesulitan yang dialami manusia untuk melaksanakan suatu kewajiban, sehingga menyebabkan ia harus diberi jalan lain untuk itu. Sedangkan *rukhsah* adalah suatu sifat yang muncul dari berbagai kesulitan yang kemudian mendapat kemudahan dan kelapangan sehingga *mukallaf* mampu melaksanakan kewajibannya.

Namun dalam kaidah ini tidak termasuk dalam kategori *masyaqqah* yang mendatangkan keringanan adalah sesuatu yang mengandung *masyaqqah* dengan kriteria bertentangan dengan keinginan dan hawa nafsu. Dalam kondisi seperti ini kemaslahatan diyakini dapat tetap tercapai

dengan meniadakan rukhshah di dalamnya dan bahkan justru maqashid syariat tidak akan terwujud kalau hukum syara` tersebut berlaku *rukhsah* di dalamnya. Hal ini dapat dikaitkan dengan pemahaman al-Syatihibi bahwa *Maqashid al-Syari'ah* inti kajiannya adalah bahwa hukum syariat dibebankan kepada mereka yang mampu melaksanakannya karena Qudrah (kemampuan) seorang hamba adalah syarat diberlakukannya pembebanan hukum (*taklif*) kepadanya. Tujuan syariat diturunkan ialah untuk mengeluarkan manusia dari kongkongan hawa nafsunya, sehingga ia ikhlas dalam menjalankan kehendak Syari`tanpa merasa terpaksa. Oleh karena itu para ulama membuat batasan-batasan yang ketat dalam pemberlakuan rukhshah ketika adanya masyaqqah tidak serta merta dapat dijadikan alasan rukhshah.

Banyak kalangan fuqaha yang memberikan fatwa yang cenderung memudah-mudahkan serta tidak sesuai dengan nas dari al-Qur'an dan sunah. Beberapa kalangan dari umat Islam bahkan menggunakan *rukhsah* untuk menjalankan perintah *Syari'* sesuai dengan hawa nafsunya. Keringanan (*rukhsah*) lebih diutamakan dan mudah dipilih tatkala kebutuhan kepada hal tersebut sangat diperlukan. Misalnya sedang sakit, tua atau karena adanya kesulitan atau yang lain-lain yang bisa mendatangkan keringanan.

### 3) Mashlahah Tahsiniyyat.

Dalam kamus al-Maurid dijelaskan bahwa *tahsin* semakna *tajmil* dan *tazyin*. Sedangkan *tahsini* berarti *ameliorative, improving; beautifying*,

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dan *embellishing*.<sup>154</sup> Dalam *al-Mu'jam al-Wajiz* disebutkan *Tahsin* semakna dengan *tazyin*, yang berarti menjadikan lebih baik, lebih indah atau menghiasi.<sup>155</sup> *Maqashid* atau *Maslahah Tahsinat* adalah sesuatu yang sebaiknya ada demi kesesuaiannya dengan keharusan akhlak yang baik atau dengan adat. Bila sesuatu ini tidak ada, tidak akan menimbulkan kerusakan atau hilangnya sesuatu juga tidak akan menimbulkan *masyaqah* dalam melaksanakannya, hanya saja dinilai tidak pantas dan tidak layak menurut ukuran tatakrama dan kesopanan. Di antara contohnya adalah *thaharah*, menutup aurat dan hilangnya najis.<sup>156</sup>

Selain ketiga kebutuhan di atas, terdapat kebutuhan keindahan (*zinat*)<sup>157</sup> dan keutamaan (*fudhul*) yang tidak bertentangan dengan syari'at.<sup>158</sup> Imam al-Ghazali menyebut *tazyinat* identik dengan *tahsiniyyat*. Sedangkan *mashlahah fudhul* sangat sedikit dijelaskan oleh para ahli. Hal ini disebabkan, term *fudhuli* tidak banyak berkaitan dengan hukum, tapi lebih kepada keutamaan-keutamaan dalam perbuatan hukum dan akhlak.

Cara kerja dari kelima *dharuriyyat* di atas adalah masing-masing harus berjalan sesuai dengan urutannya. Menjaga *al-din* harus lebih

<sup>154</sup>Rohi Baalbaki. *Op. Cit*, h 287

<sup>155</sup>Majma' al-Lughoh al-'Arabiyah. *Al-Mu'jam al-Wajiz*, (Mesir: Wazarah al-Tarbiyah wa al-Ta'lim, 1994), h.151.

<sup>156</sup>Imam Syathibiy. *Loc. Cit*.

<sup>157</sup>Imam al-Ghazali menyebutnya dengan *tazyinat*. Imam al-Ghazali. *Loc. Cit*. Sayangnya, para ushuliyin tidak menjelaskan lebih lanjut kategori ini.

<sup>158</sup>Abi al-Harits al-Ghazzy. *Loc. Cit*. Lihat Jamal al-Din 'Athiyah. *Nahwa Taf'il Maqashid al-Syari'ah*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 2003), h.55.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

didahulukan daripada menjaga yang lainnya; menjaga *al-nafs* harus lebih didahulukan dari pada *al-aql* dan *nasl* begitu seterusnya. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah bunuh diri atau menceburkan diri dalam kebinasaan adalah sesuatu yang dilarang sebagaimana bunyi teks dalam surat al-Baqarah. Akan tetapi kalau untuk kepentingan berjihad dan kepentingan agama Allah, menjadi boleh karena sebagaimana telah disinggung di atas bahwa menjaga agama harus didahulukan dari pada menjaga jiwa. Demikian juga dibolehkan menggugurkan kandungan bagi ibu yang kehamilannya dikhawatirkan akan membahayakan dirinya. Dalam hal ini, memelihara jiwa ibu lebih utama dari jiwa bayi.

Selain kategorisasi di atas, Ibnu 'Asyur membagi *maqasid* dengan lebih rinci yaitu dengan membaginya kepada tiga bagian; *maqasid umum*, *maqasid khusus* dan *maqasid parsial (juziy)*. Menurutnya, *maqasid umum* ialah tujuan yang ditetapkan oleh syara' dalam menentukan semua atau sebagian besar hukum syara'. *Maqasid khusus* ialah tujuan yang ditetapkan oleh syariah dalam menentukan sesuatu atau beberapa kelompok hukum tertentu. Sedangkan *maqasid parsial (juz'iy)* ialah tujuan yang ditetapkan oleh syari'ah dalam menentukan sesuatu hukum tertentu. Namun apa yang menjadi topik perbincangan ilmu ushul fiqh dan ilmu *maqashid* secara khusus ialah *maqasid umum*. Sementara *maqashid* khusus menjadi topik perbincangan para fuqaha.<sup>159</sup>

<sup>159</sup>Ibnu 'Asyur. *Op. Cit*, h.15

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Al-Yubi dalam *Maqashid al-Syari'ah al-Islamiyah wa 'Alaqtuha bi Adillatiha al-Syar'iah*<sup>160</sup> membagi *maqashid al-Syari'ah* kepada beberapa kategori, antara lain;

1. Ditinjau dari segi mashlahah yang dipeliharanya, *maqashid* terbagi kepada;
  - a. *Maqashid Dharuriyat* yang meliputi;
    - 1) Memelihara agama
    - 2) Memelihara jiwa
    - 3) Memelihara akal
    - 4) Memelihara Nasab/nasal (keturunan)
    - 5) Memelihara kehormatan
    - 6) Memelihara harta
  - b. *Maqashid Hajiyat*
  - c. *Maqashid Tahsiniyat*
  - d. *Maqashid Mukammilat*
2. Ditinjau dari tingkatannya dalam tujuan, *maqashid* terbagi kepada;
  - a. *Maqashid al-Ashliyah* (Tujuan Dasar)
  - b. *Maqashid al-Tabi'ah* (Tujuan Antara)
3. Ditinjau dari segi cakupannya, *maqashid* terbagi kepada;
  - a. *Al-Maqashid al-'Ammah* (Tujuan Umum)
  - b. *Al-Maqashid al-Khashshah* (Tujuan Khusus)

<sup>160</sup>Al-Yubi. *Op. Cit*, h. 179-418.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

c. *Al-Maqashid al-Juziyah* (Tujuan Partikular)

Jamaludin Athiyah dalam *Nahwa Taf'il al-Maqashid al-Syar'iah*<sup>161</sup>

membagi *maqashid* kepada dua kategori, antara lain;

1. *Al-Maqashid al-'Aliyah al-Syar'iah* (Tujuan Tertinggi Syari'ah)
  - a. *Al-Maqashid al-Kulliyat al-Syar'iyah* (Tujuan Global Syari'ah)
  - b. *Al-Maqashid al-Khashshah* (Tujuan Khusus)
  - c. *Al-Maqashid Juziyah* (Tujuan Partikular)
2. *Al-Maqashid al-Khalq* (Tujuan Makhhluk)
  - a. *Al-Maqashid al-Ashliyah* (Tujuan Pokok)
  - b. *Al-Maqashid al-Mukallafin* (Tujuan Mukallaf)
  - c. *Al-Maqashid al-Tabi'iyah* (Tujuan Pelengkap)

Selain menghimpun beberapa kategori yang dikemukakan oleh beberapa ilmuwan muslim lain, Abdul Majid Najjar membagi *Maqashid al-Syari'ah* kepada beberapa kategori, antara lain;<sup>162</sup>

1. *Maqashid al-Syari'ah* dalam memelihara nilai-nilai hidup manusia, yang meliputi;
  - a. Memelihara agama
  - b. Memelihara nilai-nilai kemanusiaan.
2. *Maqashid al-Syari'ah* dalam memelihara diri manusia, yang meliputi:
  - a. Memelihara jiwa manusia berupa;

<sup>161</sup>Jamal al-Din 'Athiyah. *Op. Cit*, h. 106-139.

<sup>162</sup>Abd al-Majid al-Najjar. *Maqashid al-Syari'ah bi Ab'ad Jadidah*, (Beirut: Dar al-Gharb al-Islamy, 2006), h.36-49.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- i. Memelihara dimensi materi manusia.
  - ii. Memelihara dimensi non-materi manusia
- b. Memelihara akal
3. *Maqashid al-Syari`ah* dalam memelihara masyarakat, yang meliputi:
  - a. Memelihara keturunan
  - b. Memelihara eksistensi masyarakat
4. *Maqashid al-Syari`ah* dalam memelihara materi, yang meliputi:
  - a. Memelihara harta
  - b. Memelihara lingkungan hidup.<sup>163</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa konsep *maqashid al-syari`ah* terus berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan perubahan sosial yang terjadi memunculkan berbagai persoalan hukum. Dalam hal kasus yang tidak diatur secara eksplisit oleh al-Qur`an dan hadis, maka salah satu paradigma yang dipakai adalah memahami secara baik dan mendalam tujuan hukum yang ditetapkan oleh Allah SWT (*maqasid al-Syariah*). Menerapkan *maqashid syariah* sebagai salah satu dalil dalam menetapkan hukum adalah dalam rangka mewujudkan lima pokok yang harus dipelihara yaitu, memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. *Kedua*, kesepakatan ulama bahwa *al-maslahah* mengandung unsur mengambil manfaat dan menolak kemudharatan.

c. *Maqashid al-Syari`ah* dalam Hukum Keluarga

<sup>163</sup>*Ibid*, h. 59-236.

Berdasarkan permasalahan yang diangkat dalam disertasi ini maka *maqashid al-syari`ah* merupakan pendekatan hukum Islam yang digunakan untuk melihat norma hukum keluarga Islam yang diatur dalam produk hukum daerah di propinsi Riau. Dalam perspektif *maqashid al-syari`ah*, hukum keluarga Islam atau yang dikenal dengan *al-ahwāl al-syakhshiyah* aturan-aturan hukum Islam yang terkait dengan urusan keluarga atau rumah tangga, yang meliputi masalah perkawinan, perceraian, pengasuhan anak dan kewarisan dengan tujuan melindungi keluarga sebagai tujuan *tasyri`* karena keluarga merupakan elemen pembentuk masyarakat, sehingga eksistensi sektor keluarga sangat menentukan tatanan kehidupan di masyarakat. Menurut Ibn ‘Ashur (w. 1393 H), disyari’atkannya hukum keluarga memiliki dan tujuan pokok, yaitu:<sup>164</sup>

1. Untuk mewujudkan perbedaan antara pernikahan dan perbuatan zina melalui tiga ketentuan yang menunjukkan perbedaan antara keduanya yaitu Wali nikah bagi wanita sebagai rukun pelaksanaan akad nikah; mahar sebagai kewajiban suami yang diserahkan kepada istri dan menghadirkan perkawinan minimal dengan dua orang saksi sebagai rukun pelaksanaan akad nikah.
2. Untuk menunjukkan perbedaan antara akad pernikahan dan akad muamalah lainnya. Ketentuan akad dalam perkawinan adalah bersifat selamanya, dan tidak dibolehkan melakukan akad untuk jangka waktu tertentu seperti halnya akad sewa menyewa. Termasuk pula dengan adanya kewajiban mahar yang diberikan suami kepada istri, bukan kepada wali dari istri. Hal ini yang

<sup>164</sup>Muhammad Thahir Ibn ‘Ashur, *Maqashid al-Syari`ah al-Islamiyyah*, (Amman: Dar al-Nafais, 2001), h.435.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

membedakannya dengan akad transaksi dengan menyerahkan sejumlah uang kepada pemilik barang pengganti.

3. Memperkuat ikatan nasab dan kekerabatan keluarga dekat (*usrah al-nasāb wa al-qurābah*). Hubungan nasab adalah ikatan paling dasar dalam hubungan kekerabatan. Ia menjadi motif dasar bagi seseorang untuk loyal dan berbakti kepada orang tua dan generasi di atasnya, dan di sisi lain bertanggung jawab atas keselamatan dan kesejahteraan anak dan generasi di bawahnya. Kondisi demikian memungkinkan keharmonisan dan ketentraman berkeluarga berdiri pada pijakan bertumbuh yang kondusif, tinggal kemudian bagaimana para pihak merawat dan mengukuhkannya. Sebaliknya jika kedudukan nasab diragukan maka kasih sayang dan ketentraman dalam keluarga terancam sirna, besar kemungkinan akan timbul konflik yang melibatkan sejumlah pihak hingga pengabaian hak-hak anak yang masih memiliki ketergantungan yang tinggi kepada orang tua. Dengan demikian aturan-aturan yang memberikan kepastian hukum tentang keautentikan hubungan nasab dalam suatu keluarga menjadi suatu kebutuhan yang fundamental.

Salah satu *maqashid* utama dari aturan hukum kekeluargaan ialah meneguhkan ikatan nasab dari hal-hal yang dapat menimbulkan praduga yang meragukan keautentikan nasab. *Maqashid* ini secara implisit dipahami dari sejumlah aturan dalam hukum kekeluargaan, di antaranya:<sup>165</sup>

1. Adanya larangan laki-laki merdeka menikahi wanita budak dan tidak berlaku pada wanita yang berpoliandri dengan budak. Perbedaan hukum hubungan

<sup>165</sup>*Ibid.*, h. 441.

antara budak perempuan dengan majikan laki-laki dan majikan wanita dengan budak laki-lakinya di mana laki-laki diperbolehkan menggauli budak perempuannya tetapi tidak demikian dengan wanita yang memiliki budak laki-laki.

2. Larangan bagi wanita meninggalkan rumah tanpa izin suami.
3. Larangan mengizinkan orang lain memasuki kediaman tanpa izin suami. Kewajiban suami menafqahi istri sehingga ia tidak harus bekerja untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Substansi dari ketentuan-ketentuan hukum di maksud ialah mencegah hal-hal yang dapat menimbulkan praduga yang meragukan keabsahan nasab anak sang istri kepada suaminya.

Memelihara agama (*hifz al-din*) merupakan pondasi bagi sekalian kewajiban dan *Maqashid al-Syari`ah* lainnya. Tanpa pilar ini, kewajiban lainnya tidaklah bermakna. Bahkan tujuan ini, meliputi tujuan-tujuan lainnya. Tindakan apa pun yang dilakukan oleh seorang muslim, mestinya mengacu kepada tujuan pemeliharaan agama. Artinya, ketika manusia melakukan segala sesuatu karena Allah, mengacu kepada tujuan universal (*maqashid kulliyat/'Aliyat*), berarti ia telah memelihara agama (*hifz al-din*).<sup>166</sup>

Dengan demikian memastikan setiap anggota keluarga memahami dan meyakini ajaran agama merupakan satu kemaslahatan yang bersifat *dharuriy* dimana tidak ada yang boleh memaksakan keyakinan ataupun merubah keyakinan setiap anggota keluarga untuk menjaga diri mereka dari yang

<sup>166</sup>*Ibid*, h. 60.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

merusak Aqidah maupun melanggar ketentuan yang sudah ditetapkan Allah kepada setiap anggota keluarga. Hal ini sesuai dengan Amanah Allah dalam al-Quran Surat at-Tahrim ayat 6 berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا قُوا أَنْفُسَكُمْ وَأَهْلِيكُمْ نَارًا وَقُودُهَا النَّاسُ وَالْحِجَارَةُ عَلَيْهَا مَلَائِكَةٌ غِلَاظٌ شِدَادٌ لَا يَعْصُونَ اللَّهَ مَا أَمَرَهُمْ وَيَفْعَلُونَ مَا يُؤْمَرُونَ

*Wahai orang-orang yang beriman! Peliharalah dirimu dan keluargamu dari api neraka yang bahan bakarnya adalah manusia dan batu; penjaganya malaikat-malaikat yang kasar, dan keras, yang tidak durhaka kepada Allah terhadap apa yang Dia perintahkan kepada mereka dan selalu mengerjakan apa yang diperintahkan.*<sup>167</sup>

Makna dari keluarga yang selamat yang dimaksud dalam ayat di atas adalah sekelompok orang atas dasar syariat hukum Allah SWT. dalam membina suatu ikatan, yang bertujuan untuk selamat di dunia dan di akhirat, mereka akan saling menyelamatkan dan saling menjaga. Keluarga yang senantiasa beriman kepada Allah SWT. akan dipertemukan kembali di dalam surga tanpa pengurangan pahala sedikitpun, karena setiap orang hanya akan terikat dengan apa yang dikerjakannya.

Terkait dengan *hifz al-nas* atau *hifz al-nasab* sebagai kebutuhan fundamental bagi kemaslahatan manusia disyari'atkan pernikahan. Kitab-kitab *maqashid* klasik, pada umumnya mengungkapkan hukum pernikahan ke dalam menjaga maqashid syari'ah dalam hal *hifz al-nasl* dan ada juga yang

<sup>167</sup>Semua ayat dalam disertasi ini dikutip dari Kementerian Agama Republik Indonesia, *al-Quran dan Terjemahannya*, (Jakarta: Direktorat Jendral Bimas Islam, Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syari'ah: 2012).

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

mengkategorikannya ke dalam *hifz al-nafs*<sup>168</sup>. Dalam pembahasan hukum keluarga *maqashid al-syari'ah* menunjukkan bahwa persoalan anak dan keluarga merupakan hal yang fundamental dalam kajian keislaman. Para ulama sepakat bahwa *masalahah* yang dimaksudkan oleh syari'at Islam meliputi persoalan individual (*al-fard*) dan sosial (*al-mujtama'/jama'ah*). Pada tingkat individual, kelahiran seorang anak mendatangkan kebahagiaan; pemeliharaan yang baik terhadap anak diharapkan bermanfa'at bagi kehidupan orang tuanya, baik sebelum atau pun ketika memasuki usia lanjut. Ulama juga sepakat bahwa do'a anak yang sholeh menjadi syafa'at bagi orang tuanya di akhirat nanti. Keberhasilan dan kegagalan. Dalam hukum keluarga, *hifz al-nasl* dan *hifz al-nasab* bukan hanya berkenaan dengan memiliki anak. Makna terpenting lainnya adalah memelihara kesejahteraan anak dengan nafkah yang layak, memiliki sandang dan papan yang memadai, menjaga keberlangsungan pendidikan anak, menjaga masa depan anak (yang juga terkait dengan fiqh mawarits) dan sebagainya. Bila dikaitkan dengan isu-isu kekinian seperti dijelaskan di atas, *hifz al-nasl* dan *hifz al-nasab* merupakan persoalan yang kompleks.

Terkait dengan memelihara Harta (*Hifz al-Mal*), Abdul Wahab Khalaf menjelaskan bahwa untuk berupaya dan mencari serta mendapatkan harta, Islam mensyari'atkan kewajiban usaha mencari rizki dan membolehkan *mu'amalah* (hubungan usaha), *muhadalah* (tukar-menukar), *tijarah* (perdagangan), dan *mudhorobah* (berniaga dengan harta orang lain).<sup>169</sup> Pada umumnya pembahasan

<sup>168</sup>Abdul Wahab Khalaf. *Loc. Cit.*

<sup>169</sup>Abdul Wahab Khalaf. *Loc. Cit.*

*hifz al-mal* dari segi *wujud*, dikaji dalam fiqh mu'malah dan ekonomi Islam atau syariah. Akan tetapi persoalan ini juga terkait dengan hukum keluarga dalam bentuk perlindungan hak anak. Hubungan darah nasab anak sangat penting dalam kaitannya dengan orang yang menurunkannya. Al-Qur'an melarang memutuskan penisbatan (*nasab*) seseorang dari ayah kandungnya. Karena itulah Islam melarang adopsi yang berakibat memutuskan nasab anak tersebut dari orangtua kandungnya dan sebaliknya menasabkannya kepada orangtua angkatnya. Islam sangat menekankan pentingnya *nasab*, khususnya nasab dengan ayah, karena dengan diketahuinya nasab seseorang maka dapat dikenali siapa orangtuanya dan saudara/ kerabatnya.<sup>170</sup>

Dalam hal nafkah, kewajiban orang tua untuk memelihara dan mendidik anak tetap melekat meskipun hubungan perkawinan orang tua putus. Apabila pemegang *hadlanah* tidak dapat menjamin keselamatan jasmani dan rohani anak, pengadilan dapat memindahkan hak *hadlanah*. Semua biaya *hadlanah* dan nafkah anak menjadi tanggungan ayah sesuai kemampuannya sampai anak dewasa dan dapat mengurus diri sendiri (21 tahun).<sup>171</sup> Sehubungan dengan kewajiban nafkah dan *hadlanah*, pihak bapak atau ibu yang merasa dirugikan, sebagai akibat adanya pelanggaran kewajiban *hadlanah*, dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Agama agar pihak yang lalai memenuhi kewajibannya.<sup>172</sup>

<sup>170</sup>Ahmad Jamaludin, *Op.Cit.*, h. 68

<sup>171</sup>Pasal 156 KHI.

<sup>172</sup>Abdul Manan, Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama, cet-3, (Jakarta: Kencana, 2005) h. 433.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Orang tua adalah yang pertama-tama bertanggung jawab atas kesejahteraan anak, kewajiban memelihara dan mendidik anak sedemikian rupa, sehingga anak dapat tumbuh dan berkembang menjadi orang yang cerdas, sehat, berbakti kepada orang tua, berbudi pekerti luhur, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berkemauan serta berkemampuan meneruskan cita-cita bangsa berdasarkan Pancasila. Orang tua yang terbukti melalaikan tanggung jawabnya, dapat dicabut kuasa asuhnya dengan putusan Hakim. Pencabutan kuasa asuh tidak menghapuskan kewajiban orang tua untuk membiayai penghidupan, pemeliharaan dan pendidikan anak sesuai kemampuan penghidupannya.<sup>173</sup> Selagi anak belum berusia 18 tahun atau belum menikah ia berada di bawah kekuasaan orang tuanya yang akan mewakilinya mengenai perbuatan hukum di dalam dan di luar pengadilan. Meskipun memegang kuasa, orang tua tidak boleh memindahkan hak atau menggadaikan barang-barang tetap milik anaknya kecuali kepentingan anak menghendaki.<sup>174</sup>

Jika orang tua melalaikan kewajibannya atau berkelakuan yang sangat buruk, kekuasaannya terhadap anak dapat dicabut untuk waktu tertentu, pencabutan kekuasaan orang tua dapat dimintakan ke pengadilan oleh salah satu orang tua, keluarga anak dalam garis lurus ke atas, saudara kandung yang telah dewasa atau oleh pejabat berwenang, kekuasaan orang tua yang dicabut tidak menghilangkan kewajibannya untuk tetap memberi biaya pemeliharaan kepada

<sup>173</sup>Pasal Pasal 9 dan 40 UU No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.

<sup>174</sup>Pasal 48 UU. Perkawinan.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

anak.<sup>175</sup> Kedua orang tua wajib memelihara dan mendidik anak sebaik-baiknya sampai anaknya kawin atau dapat berdiri sendiri. Kewajiban orang tua untuk memelihara dan mendidi anak tetap melekat meskipun hubungan perkawinan orang tua putus. Orang tua dan keluarga serta pemerintah bertanggung jawab menjaga kesehatan anak dan merawat anak sejak dalam kandungan. Wajib mengusahakan agar anak yang lahir terhindar dari penyakit yang mengancam kelangsungan hidup dan atau menimbulkan kecacatan. Melindungi anak dari upaya transplantasi, pengambilan atau jual beli organ atau jaringan tubuh, dijadikan obyek dalam penelitian kesehatan tanpa izin orang tua dan yang bukan mengutamakan kepentingan terbaik anak.<sup>176</sup>

Apabila seorang anak yang belum berusia 18 tahun tidak berada di bawah kekuasaan orang tuanya, ia berada di bawah perwalian yang akan mengurus masalah mengenai pribadi dan harta bendanya. Penunjukan wali dapat dilakukan oleh orang tua yang menjalankan kekuasaan anak sebelum ia meninggal melalui surat wasiat ataupun secara lisan dengan disaksikan 2 orang saksi. Wali diutamakan berasal dari keluarga anak dan dapat juga ditunjuk orang lain dengan syarat sudah dewasa, berpikiran sehat, adil, jujur dan berkelakuan baik. Selama menjalankan perwalian seorang wali wajib mengurus anak dan harta bendanya dengan sebaik-baiknya dan menghormati agamanya, Ia wajib membuat daftar dan perubahan-perubahan harta benda anak bahkan wali bertanggung jawab terhadap kerugian akibat kesalahan atau kelalaiannya selama menjalankan perwalian.

<sup>175</sup>Pasal 49 UU. Perkawinan.

<sup>176</sup>Pasal 45, 46 dan 47 UU. Perlindungan Anak

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Wali juga tidak diperbolehkan memindahkan hak atau menggadaikan barang-barang tetap si anak kecuali kepentingan anak menghendaki tindakan itu. Kekuasaan wali dapat dicabut atas permintaan keluarga anak dalam garis lurus ke atas atau saudara kandung yang telah dewasa jika terbukti sangat melalaikan kewajibannya atau berkelakuan sangat buruk untuk kemudian ditunjuk wali yang lain.<sup>177</sup>

Berdasarkan pemaparan di atas, dilihat dari hukum Islam ternyata pengaturan dan perlindungan hak-hak anak dan kedudukannya sudah sangat memadai dari segi idealitasnya. Namun realita menunjukkan dalam proses pembinaan hukum tentu tidak terlepas dari masyarakat hukum itu sendiri karena masalah penegakan hukum bukan hanya masalah *law formulation* belaka, tetapi bagaimana hukum yang ditegakkan itu adalah hukum yang baik dan sesuai dengan ajaran Islam.

Dalam perspektif ini terdapat fakta bahwa orang tua (ayah) dapat melalaikan kewajibannya atau beriktikad tidak baik menyembunyikan kemampuannya dalam menafkahi. Dalam hal hak asuh anak juga terjadi sengketa pengasuhan anak tentang siapa yang paling berhak memiliki hak tersebut. Pada dasarnya kelalaian terhadap nafkah anak dapat dimohonkan eksekusi Pengadilan. Dalam hal hak asuh juga pada dasarnya dapat ditetapkan berdasarkan keputusan peradilan. Namun kenyataan menunjukkan kesulitan prosedural dan besarnya biaya yang harus dikeluarkan menyebabkan tidak

<sup>177</sup>Pasal 50, 51, 52, 53 & 54 UU. Perkawinan.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

seimbang antara nilai nafkah yang dituntut dengan biaya yang harus dikeluarkan menyebabkan para pihak yang bersengketa berupaya untuk menempuh jalur luar pengadilan untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Apatah lagi untuk membayar dan memakai jasa Advokat yang mahal untuk menjadi pengacara dalam tuntutan nafkah anak, masyarakat tidak mampu mendapatkan bantuan hukum dari orang yang ahli dan profesional untuk memperjuangkan hak-haknya.

## 2. Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia

Reformasi hukum Islam yang dilakukan di beberapa negara Islam di Timur Dekat dan Timur Tengah menunjukkan perubahan besar yang belum pernah terjadi sebelum-nya pada satu abad terakhir. Perubahan tersebut terjadi baik dalam sistem peradilan maupun dalam sistem yang diterapkan. Dalam bidang hukum keluarga, perubahan pertama kali dilakukan oleh Turki ketika menerbitkan “*Ottoman Law of Family Rights*” (*Qanun Qarar al Huquq al ‘Ailah al Uthmaniyyah*) pada tahun 1917, kemudian disusul oleh Libanon pada tahun 1919, Yordania tahun 1951, dan Syiria pada tahun 1953.<sup>178</sup>

Pembaharuan hukum Islam tersebut tampak unik dalam tiga kategori negara-negara muslim. *Pertama*, beberapa negara yang sama sekali tidak melakukan reformasi hukum Islam dan tetap meng-aplikasikan hukum yang ada

<sup>178</sup>Tahir Mahmood, *Family Law Reform in the Muslim World* (Bombay: N. M. TRIPATHI PUBL. TD, 1972), h. 73 dan 93

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dalam kitab-kitab fiqh sesuai dengan madzhab yang mereka anut. Negara yang termasuk dalam kategori ini adalah Arab Saudi. *Kedua*, beberapa negara yang meninggalkan hukum Islam dan menggantikannya dengan hukum sekuler yang biasa diterapkan di Eropa. Turki adalah salah satu negara dalam kategori ini. *Ketiga*, beberapa negara yang mereformasi hukum Islam dengan mengkombinasikannya dengan hukum sekuler. Negara yang termasuk dalam kategori ini adalah Mesir, Tunisia, Iraq, Indonesia dan negara-negara melayu di kawasan Asia Tenggara lainnya.<sup>179</sup>

Secara historis masyarakat muslim di kawasan Asia menemui kesulitan dalam menemukan titik temu hubungan negara dan agama ini. Sebagai masyarakat dengan pemerintahan bukan Islam yang terbentuk dari budaya negara jajahan, negeri-negeri di sepanjang kawasan ini tidak dapat melepaskan diri dari karakteristik sebagai negeri jajahan. Namun demikian secara politik, negeri-negeri ini bukanlah negeri yang baru muncul. Berbagai budaya dan peradaban yang dibina atas sistem beragama masyarakat telah wujud sebelumnya. Islam sebagai peradaban yang memberikan pengaruh yang kuat dalam struktur masyarakat Asia Tenggara pada akhirnya menentukan karakter dan harkat berbudaya serta perpolitikan masyarakat muslim di kawasan Asia Tenggara.<sup>180</sup>

<sup>179</sup>J. N. D. Anderson, *Islamic Law in the Modern World*, (New York: 1959, New York University Press), h. 83

<sup>180</sup>Saiful Muzani, *Perkembangan dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara* (Jakarta: 1993, LACES) h. 211

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Perkembangan pembaharuan hukum islam dalam bentuk perundang-undangan dan peraturan-peraturan hukum tidak terlepas dari pengaruh yang ditimbulkan oleh penjajahan yang terjadi di dunia Islam. Sebelum penjajahan (di saat negara-negara Islam berada dalam satu daulah), hukum Islam yang berlaku secara tradisional berpedoman dengan kitab-kitab fiqh yang dikembangkan para fuqoha' pada masanya. Akan tetapi, setelah daulah Islamiyah dijajah dan terpecah-pecah menjadi berberapa negara, hukum Islam yang berkembang dipengaruhi oleh masuknya westernisasi hukum yang dibawa oleh penjajah. Bahkan ada di antara kaum kolonial yang berusaha menghilangkan eksistensi hukum Islam dan menggantinya dengan hukum (perundang-undangan) barat.<sup>181</sup>

Dalam perkembangan pembaharuan perundang-undangan di negara muslim, masing- masing negara mempunyai sikap politik yang berbeda dalam menyikapi posisi hukum barat terhadap hukum negara yang akan mereka terapkan dalam perundang-undangan. Menurut Fathurrahman Djamil, sedikitnya ada tiga sikap negara muslim yang terlihat dalam bentuk perundang-undangan yang dibuatnya yaitu:<sup>182</sup>

1. mengakomodasi nilai-nilai hukum barat yang sesuai dengan syari'at Islam dan bila perlu dijadikan sebagai bagian dari perundang-undangan Islam.

<sup>181</sup>Mohammad Daud Ali, *Hukum Keluarga Dalam Masyarakat Muslim Kontemporer* (Dalam Hukum Islam dan Peradilan Agama), Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997, h. 90

<sup>182</sup>Mohammad Fairuzabady, *Hukum Islam di Dunia Islam Modern*, makalah tidak dipublikasikan.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2. mengadopsi secara keseluruhan semua pemikiran hukum barat dan materi hukum yang diterapkan dalam hukum barat dijadikan undang-undang negara.
3. menolak semua pemikiran hukum barat dan materi-materi hukumnya, sehingga tak satupun hukum barat yang diterapkan dalam perundang-undangan negara.

Implementasi hukum Islam dalam bentuk perundang-undangan di negara muslim sebagian besar hanya yang berkenaan dengan hukum keluarga ataupun hukum personal. Hanya sebagian kecil negara yang mencoba mengimplementasikan semua aspek hukum Islam dalam perundang-undangan mereka. Faktor pengaruh hukum barat dirasa masih dominan dalam aspek-aspek hukum diluar dua aspek di atas.<sup>183</sup>

Sejak runtuhnya kekuasaan Islam terakhir di Turki, yakni kekuasaan Turki Utsmani (1281-1924), perdebatan mengenai bentuk negara Islam yang ideal terus terjadi hingga sekarang. Sayangnya, perdebatan yang seharusnya bersifat teoritis-akademis ini, tidak sedikit yang berakhir pada konflik bersenjata antar umat Islam. Namun jika melihat sejarah, konflik fisik antar umat Islam bukan hanya terjadi di era modern. Akarnya sudah ada sejak era klasik, yaitu ketika terjadi pembunuhan terhadap Khalifah ketiga, Utsman bin Affan. Kondisi semakin memburuk ketika Ali bin Abi Thalib bertahta menjadi Khalifah Islam keempat, yang kemudian memunculkan banyak friksi dalam

---

<sup>183</sup>*Ibid*

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tubuh umat Islam setelahnya. Tidak salah jika Harun Nasution pernah menyatakan bahwa sebagai sebuah umat keagamaan, konflik dalam tubuh umat Islam bukan terjadi karena faktor agama, melainkan karena faktor politik. Menurut penelitian beberapa akademisi di antaranya John L. Esposito, tidak ada satu pun konsep mengenai negara dalam Islam yang disepakati oleh semua sepanjang sejarah. Islam hanya memberikan instrument etis, namun tidak memberikan rincian detilnya bagaimana bentuk suatu negara dan bagaimana proses mengelola kelembagaannya.<sup>184</sup>

Konsep negara dalam Islam selalu dikaitkan dengan dipraktekkan langsung oleh Nabi Muhammad SAW. Nabi yang mengemban dua jabatan sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan sebagai pembawa risalah (nabiullah). Pengangkatan Nabi sebagai kepala negara setelah tercapainya kesepakatan Nabi dengan suku-suku yang ada di Madinah, baik itu muslim ataupun non muslim yang dikenal dengan konstitusi Madinah atau piagam Madinah.<sup>185</sup> Secara tidak langsung Kepemimpinan Nabi Muhammad SAW sudah mengayomi warga yang terdiri dari berbagai agama, suku dan kabilah. Namun ada yang memandang peran Nabi sebagai pemimpin komunitas madinah, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam upaya perundingan, perjanjian dan penentuan perang tidak berarti bahwa beliau adalah

<sup>184</sup>John L. Esposito, *Islam dan Politik*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1990).

<sup>185</sup>Q. Zaman, Negara Madinah (sebuah Prototy ketatanegaraan Modern), *Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia* Vol. 2, No (2012): h. 75

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

seorang kepala negara dan ada negara melainkan mempresentasikan kepala agama.

Konsep negara Islam mengalami perubahan seiring berubahnya kondisi sejarah. Di awal kemunculannya, negara Islam merupakan organisasi kolektif non represif di lingkungan Arabia yang seminomaden dan bersuku-suku. Dikemudian Arab berubah menjadi sebuah negara feodal dan sangat represif. Sistem peralihan pada masa kekhalifahan awal telah diganti dengan jabatan raja yang turun temurun. Dan dimasa selanjutnya, para sultan merebut kekuasaan dengan kekuatan bersenjata, mulai memegang kekuasaan yang nyata. Wahbah az-Zuhailiy berpendapat negara yang ideal menurut Islam yaitu Darul Islam atau Negara Islam. Pertama, suatu negara bisa dikatakan negara Islam jika mayoritas rakyatnya beragama Islam. Logikanya jika mayoritas penduduk beragama Islam, dalam sistem demokrasinya negaranya akan dipimpin oleh seorang yang beragama Islam. Tidak menyebutkan status hukum yang berlaku di negara tersebut. Contohnya Mesir, Turki dan Indonesia, kedua suatu negara juga dapat dikatakan sebagai negara Islam jika hukum islam diterapkan. Sekalipun tidak semua warganya beragama Islam. Contohnya Iran dan Pakistan.<sup>186</sup>

Hubungan Islam dan negara di dunia sangat berhubungan dengan aspek lembaga kepala negara (Imamah) yang dipandang sebagai salah satu aspek penting dalam sistem ketatanegaraan. Selain memiliki kekuatan yang sentral dalam menjalankan aturan-aturan kenegaraan bagi rakyatnya, kepala negara juga

<sup>186</sup>Wahyu Abdul Jafar, *Imamah Dalam Perspektif Kemaslahatan Rakyat*, Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Al-Imarah Vol. 2, No (2017): h. 61-62

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

memiliki peran dalam pengambilan dan pelaksanaan keputusan-keputusan beragama. Dengan begitu besarnya pengaruh/andil seorang kepala negara, sehingga keberadaanya menjadi faktor yang menjamin eksistensi dan keberlangsungan sebuah negara. Dalam konteks Islam, Kepala negara yang juga disebut dengan imamah memegang peran yang urgen dalam bernegara, sebab imamah mempunyai tanggung jawab untuk memberikan kesejahteraan dan ketentraman. Imamah dalam negara Islam semestinya memperhatikan kemaslahatan rakyat, artinya imamah yang diangkat harus mewakili kepentingan rakyat, dipilih secara *musyawarah, musyawamah, huriyyah dan al-adalah*.<sup>187</sup>

### 3. Teori Legislasi Daerah

Sistem hukum yang dianut oleh berbagai bangsa di dunia dan telah menjadi tradisi hukum di beberapa negara ada empat sistem. Sistem hukum tersebut adalah: *Common Law Sistem, Civil Law Sistem, Sosialist Law Sistem, Moslem Law Sistem*. Keempat sistem hukum ini telah mendominasi tradisi hukum pada masyarakat di dunia.<sup>188</sup> Keempat sistem hukum tersebut berjalan dalam mazhab hukum positivisme yang menurut Hans Kelsen dikenal dengan teori berjenjang, (*stufen theory*). Teori ini melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah

<sup>187</sup>Abd. Rahman, *Etika Pemimpin Politik Dalam Kitab Kumpulan Ringkas Berbetulan Leks* (Perspektif Maqasid Al-Syariah), Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Vol. 6, No. tahun 2021, h. 1.

<sup>188</sup>John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition*, (Stanford : Stanford University Press, 1968) h.1. Lihat juga Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam : Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1999), h. 187-188

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

memperoleh kekuatan dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukannya akan semakin kongkrit. Norma yang paling tinggi menduduki puncak piramida yang disebut norma dasar (*grund norm*). teori berjenjang ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawasky. Namun, lebih menghususkan pada pembahasan norma hukum saja. Sebagai penganut dari aliran positif, hukum dipahami identik dengan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh penguasa.

Pada intinya teori ini dimaksudkan untuk menyusun suatu hierarki norma-norma sehingga berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Suatu peraturan baru dapat diakui secara legal, bila tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada suatu jenjang yang lebih tinggi. Seluruh sistem hukum mempunyai struktur piramida, mulai dari yang abstrak (ideologi negara dan UUD) sampai yang kongkrit (UU dan peraturan pelaksanaan). Menurut Hans Nawiasky yang meneruskan teori tersebut dalam "Theorie von Stufenbau des Rechtsordnung" ada empat kelompok penjenjangan perundang-undangan.<sup>189</sup>

1. Norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar negara dan hukum yang merupakan landasan akhir bagi peraturan-peraturan lebih lanjut.
2. Aturan-aturan dasar negara atau konstitusi, yang menentukan, norma-norma yang menjamin berlansungnya negara dan penjagaan hak-hak anggota

<sup>189</sup>*Ibid.*, h . 42-43

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

masyarakat. Aturan ini bersifat umum dan tidak mengandung sanksi, maka tidak termasuk perundangundangan.

3. Undang-undang formal yang di dalamnya telah masuk sanksi-sanksi dan diberlakukan dalam rangka mengatur lebih lanjut hal-hal yang dimuat dalam undang-undang dasar.
4. Peraturan-peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan otonom.

Dengan teori berjenjang ini maka dikenal istilah *Staatsfundamentalnorm* sebagai norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarkannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara.<sup>190</sup> Dengan demikian dalam sistem perundang-undangan dikenal adanya hierarki. Ada peraturan yang lebih tinggi dan ada peraturan yang lebih rendah. Perundang-undangan suatu negara merupakan suatu sistem yang tidak menghendaki atau membenarkan atau membiarkan adanya pertentangan atau konflik di dalamnya.<sup>191</sup>

Ada beberapa asas yang mendasari pengaturan kedudukan masing-masing peraturan perundang-undangan. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ada tiga asas yang berlaku yaitu: Asas *lex superiori iderogat legi inferiori*, Asas *lex*

<sup>190</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), h 115.

<sup>191</sup>*Ibid.*, h. 42-43

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

*specialis derogate legi generali*, dan Asas *lex posteriori derogat legi priori*. Asas *lex superior derogat legi inferiori* berarti peraturan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan yang lebih rendah. Jadi jika ada suatu peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka yang digunakan adalah peraturan yang lebih tinggi tersebut. Asas *lex specialis derogate legi generali* berarti pada peraturan yang sederajat, peraturan yang lebih khusus melumpuhkan peraturan yang umum. Jadi dalam tingkatan perundang-undangan yang sederajat yang mengatur mengenai materi yang sama, jika ada pertentangan diantara keduanya maka yang digunakan adalah peraturan yang lebih khusus. Asas *lex posteriori derogat legi priori* berarti pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi.<sup>192</sup>

Terkait dengan kewenangan daerah dalam membentuk peraturan-perundangan maka kewenangan tersebut didasarkan pada prinsip devolusi dalam sistem otonomi daerah. Dalam kaitannya dengan konsep desentralisasi yang berkembang di Indonesia sejak dilaksanakannya otonomi daerah di era reformasi, devolusi merupakan penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada sub nasional dari pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan

<sup>192</sup>*Ibid.*, h. 43-44

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah.<sup>193</sup>

Dalam penelitian ini teori devolusi terkait dengan sistem desentralisasi yang menjadi bagian teramat penting dalam proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan pusat atau terpusat yang cenderung otokratis berubah menjadi pemerintahan lokal yang dipilih langsung oleh masyarakat. Alasan lainnya atau maraknya proses desentralisasi adalah untuk memperbaiki mutu pelayanan kepada masyarakat oleh penyelenggara pemerintahan. Didalam konteks ini titik berat desentralisasi adalah pelayanan bukan kekuasaan. Dengan kata lain desentralisasi adalah suatu upaya mendekatkan pemerintahan kepada rakyatnya (*bringing the State closer to the people*).

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya partisipasi masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari *provider* menjadi

<sup>193</sup>Syamsuddin Haris. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. ( Jakarta: LIPPI Pres, 2007). h

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

fasilitator. Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang turut mengalami pasang surut sistem pemerintahan dalam konteks desentralisasi ini.

Secara historis terbentuknya negara Republik Indonesia Serikat juga didasarkan pada proses bergabungnya daerah-daerah bagian yang disebut daerah pemilihan. Pasca Konferensi Meja Bundar bangsa Indonesia berjuang untuk membangun negara unitaris yang pada saat itu terdiri atas tiga negara bagian yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Indonesia Barat. Keberadaan negara serikat ini diberlakukan pada 9 Maret 1950 melalui UU darurat NO. 11 tahun 1950 sebagai perundangan pelaksana dari ketentuan Pasal 44 Konstitusi RIS.<sup>194</sup>

Pengalaman sejarah bangsa Indonesia sebagai sebuah negara serikat (federal) tidak berumur lama. Pada 17 Agustus 1950, kurang satu tahun dari terbentuknya Republik Indonesia Serikat bentuk negara kembali menjadi negara kesatuan. Namun kembalinya ke bentuk semula sesuai ide pendiri negara tidak dalam frame asli konstitusi UUD 1945 namun lebih pada format penyesuaian negara serikat dengan dikeluarkannya UUDS 1950. Kegagalan PEMILU 1 April 1954 hingga 16 Juli 1956 menimbulkan persoalan baru dalam tatanegara Indonesia. Keberadaan koalisi dan oposisi dalam kabinet yang dibangun PEMILU tersebut mengalami benturan terus menerus sehingga menjadi kemelut yang memaksa

<sup>194</sup>Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), h. 40. Keputusan KMB menjadi awal Republik Indonesia Serikat sejak diratifikasi dalam sidang Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada 6 Desember 1949. Hal ini merupakan salah satu syarat penyerahan kedaulatan Belanda kepada Pemerintah RIS yang dilaksanakan pada 27 Desember 1949 dimana dari Ratu Belanda kepada ketua Delegasi RIS ketika itu Drs. Moh. Hatta. Selanjutnya pada hari itu diberlakukan konstitusi RIS sementara yang berlaku pada 16 Negara bagian di wilayah Indonesia. Lebih jelas baca P.J. Suwarno, *Tata Negara Indonesia dari Sriwijaya sampai Indonesia Modern*, (Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma, 2009), h. 138

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Presiden untuk membentuk kabinetnya sendiri. Kemelut yang diperparah gerakan separatisme di beberapa wilayah ini selanjutnya berujung pada deadlock yang dialami dewan konstituante sehingga konstitusi RIS juga tidak berumur lama dengan dikeluarkannya dekrit presiden 5 Juli 1959.<sup>195</sup>

Dengan demikian sebenarnya terlihat spirit dasar perjuangan bangsa Indonesia ketika mendirikan negara RI secara verbal menolak sistem federalisme atau Negara Serikat meskipun sejumlah undang-undang menggunakan logika federalisme. Ketika Nation State Indonesia hendak dipertahankan dalam bangun negara kesatuan justru terjadi proses besar yang membentuk unit baru administrasi pemerintahan daerah. Dalam kurun waktu yang singkat jumlah pemerintah kabupaten/kota di Indonesia meningkat hingga mencapai 420. Pemerintah menyebut hal ini sebagai pemekaran bukan proses pemecahan.<sup>196</sup>

Sejak kembali dalam bentuk negara kesatuan Pemerintah RI mulai secara bertahap meneruskan penyelenggaraan desentralisasi. Lawrence S. Finklestein mengungkapkan : *major constitutional and administrative problem facing the new government* sebagai persoalan utama dalam masalah hubungan pusat dan daerah di Indonesia. Meskipun demikian George Mc Kahn mengatakan: *the need for a sistem*

<sup>195</sup>Phillips M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. IX, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), h. 13-14

<sup>196</sup>Ning Retnaningsih dkk (ed.), *Penataan Daerah (Territorial Reform) dan dinamikanya*, (Salatiga, PERCIK, 2008), h. 22. Di era reformasi Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) mencatat, dari total 62 produk perundangan yang disahkan DPR RI sepanjang tahun 2008, terdapat 36 undang-undang yang terkait pembentukan daerah otonomi baru akibatnya, bila dihitung dari tahun 1999 sampai Agustus 2008, maka sudah terbentuk 215 daerah otonom baru yang terdiri dari tujuh provinsi, 173 kabupaten, dan 35 kota. Dengan demikian total jumlahnya mencapai 524 daerah otonom yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

of decentralization providing for more substantial regional roles in government has been a major problem in Indonesia since its independence.<sup>197</sup>

Di era reformasi muncul agenda penuntutan Otonomi Daerah (OTDA) oleh kebanyakan Pemerintah Daerah di Indonesia ditambah dengan krisis kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah. Puncaknya pada masa Presiden Habibie tuntutan desentralisasi terwujud dengan dikeluarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang dilaksanakan secara efektif pada tahun 2001 dan semakin nyata dan jelas dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004. Kekuasaan yang diberikan kepada daerah secara teoritis juga ampuh dalam meredam keinginan daerah-daerah tertentu untuk membentuk negara federal atau keinginan untuk melepaskan diri dari negara kesatuan, karena otonomi luas yang diberikan pada daerah dari segi kewenangan tidak banyak berbeda dengan kewenangan yang dimiliki negara bagian dalam satu negara federal. Dalam hal ini teori dana kekuasaan (*reserve of powers*) yang dikemukakan CF Strong menyangkut dua model. Pertama, dimana konstitusi memperinci kekuasaan pemerintah pusat atau federal dan yang tidak disebutkan konstitusi diserahkan pada pemerintah daerah. Sisa kekuasaan ini yang disebut *reserve of power* dan maksud dari merinci kekuasaan tersebut adalah membatasi kekuasaan pemerintah pusat atau federal. Kedua, kebalikan dari yang pertama dimana kekuasaan pemerintah daerah atau

<sup>197</sup>Sebagaimana dikutip oleh The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1994), h. 20

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

negara bagian dirinci dan yang tidak disebutkan menjadi reserve of power dari pemerintah pusat atau federal.<sup>198</sup>

Berdasarkan teori *reserve of powers* ini maka dikembangkanlah berbagai peraturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan tuntutan antara negara kesatuan dan tuntutan otonomi dengan semangat asas desentralisasi. Namun dalam dialektika paradoks kesatuan dan desentralisasi ini tarik menarik kepentingan tidak mungkin dihilangkan antara pemerintah pusat dan daerah karena ia merupakan bagian dari dinamika bernegara yang tidak dapat dihindari. Ditambah lagi kesepakatan untuk tetap mempertahankan Negara kesatuan dalam negara Republik Indonesia didasari pada pertimbangan bahwa bentuk negara kesatuan dianggap sebagai bentuk yang paling tepat untuk mewadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk. Konstitusi NKRI telah mematri dalam Pasal 37 ayat (5) UUD RI yang menyebutkan: khusus mengenai bentuk negara kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.<sup>199</sup>

Dalam implementasinya konsep negara kesatuan bersinggungan dengan semangat demokrasi. Bagir Manan menguraikan bahwa hubungan antara demokrasi dengan desentralisasi adalah untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*); menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai

<sup>198</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme nsebagai suatu Alternatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), h.83-84

<sup>199</sup>Ni`matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), h. 93-

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka; dan memberikan pelayanan yang terbaik terhadap masyarakat.<sup>200</sup>

Secara teoritis, hubungan kekuasaan antara pemerintah dengan pemerintah daerah berdasarkan atas 3 (tiga) asas, yaitu: (a) asas desentralisasi; (b) asas dekonsentrasi; dan (c) asas tugas pembantuan. Dalam asas desentralisasi ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik menyangkut kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pembiayaan. Pada asas dekonsentrasi yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah dalam arti bahwa kebijakan, perencanaan, dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan. Desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi. Artinya, di negara demokrasi dituntut adanya pemerintahan daerah yang mempunyai hak otonomi. Adanya pemerintahan daerah yang demikian itu juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yaitu kebebasan.<sup>201</sup>

Kesimpulan ini diambil karena salah satu karakter demokrasi adalah adanya kebebasan. Dalam bahasa yang lain, Bagir Manan menguraikan bahwa hubungan antara demokrasi dengan desentralisasi adalah sebagai berikut: (a) untuk

<sup>200</sup>Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta:1990 Sinar Harapan), h. 39

<sup>201</sup>Moh. Mahfudh, MD., *Dasar dan Struktur .....Op.Cit.*, h. 90

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menwujudkan prinsip kebebasan (*liberty*); (b) untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka; dan (c) untuk memberikan pelayanan yang sebaik-banyaknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda.<sup>202</sup> Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu "de" berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jadi menurut perkataan berasal dari desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.<sup>203</sup> Desentralisasi bukanlah pilihan yang mudah bagi bangsa Indonesia dengan wilayah geografis yang sangat luas dan terurai dalam puluhan ribu pulau. Apresiasi terhadap keberagaman menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah. Hal ini diharapkan dapat menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah dan oleh karenanya negara Indonesia memulai perjalanannya dengan pilihan pemerintahan yang desentralistis.<sup>204</sup>

Legislasi merupakan fungsi DPRD sebagai lembaga yang merepresentasikan kehendak rakyat mendapatkan legitimasi berdasarkan teori kedaulatan rakyat. Teori ini lahir dari J.J. Rousseau yang berpendapat bahwa munculnya negara itu terjadi karena adanya perjanjian masyarakat. Menurut pendapatnya rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada pihak penguasa, karena pada perjanjian masyarakat individu-individu itu menyerahkan haknya kepada rakyat sendiri sebagai satu keseluruhan. Penguasa menjalankan kekuasaannya tidak

<sup>202</sup>Bagir Manan, Hubungan Pusat ....., *Op.Cit.* h. 39

<sup>203</sup>Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah ,Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: PT Alumni, 2004), h. 117.

<sup>204</sup>Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 23

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

karena haknya sendiri, melainkan sebagai mandataris dari rakyat. Sewaktu-waktu rakyat bisa merubah atau menarik kembali mandat itu. Kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam pernyataan rakyat untuk menyampaikan kehendaknya. Kehendak rakyat itu disampaikan dalam dua cara yaitu kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan “*Volontee De Tous*” dan kehendak sebagian besar dari rakyat yang dinamakan “*Volonte Generale*”.<sup>205</sup>

Istilah *Volonte De Tous* hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja waktu Negara hendak dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Maksud *volunte de tous* ini untuk memberikan dasar agar supaya Negara dapat berdiri abadi, karena ini merupakan kebulatan kehendak, dan jika Negara itu sudah berdiri, pernyataan setuju tidak bisa ditarik kembali. Untuk selanjutnya *volunte de tous* ini sudah tidak dipake lagi, karena jika setiap keputusan harus dilakukan dengan suara bulat, maka roda pemerintahan tidak dapat berjalan. Sedangkan *Volonte Generale* dinyatakan setelah Negara berdiri, yaitu dengan pernyataan kehendak rakyat melalui suara terbanyak.<sup>206</sup>

Kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Immanuel Khan, yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri.

<sup>205</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: CV Sinar Bakti, 1988), h. 126

<sup>206</sup>*Ibid.*

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan. Terbentuknya negara merupakan sebuah manifestasi dari kontrak sosial yang dibuat antara masyarakat dengan negara, dimana disatu sisi rakyat merelakan sebagian dari hak-haknya untuk tunduk kepada negara, namun disisi lain, Negara juga diberi batasan-batasan tertentu agar dalam menjalankan kekuasaannya tersebut tidak bersifat diktator melalui mekanisme *check and balances*<sup>207</sup> dan pemisahan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara yang ada. Sehingga sudah semestinya dalam setiap pengambilan keputusan, partisipasi rakyat haruslah selalu dilibatkan. Atas dasar inilah kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan modern saat ini, kedaulatan rakyat selalu menjadi pondasinya.<sup>208</sup>

Lebih rinci A. Hoogerwerf mengemukakan lima model hubungan antara wakil dan terwakil khususnya dalam lembaga perwakilan negara. Pertama adalah model *trustee* atau perwalian dimana wakil yang bersangkutan mempunyai kebebasan dalam mempergunakan pertimbangannya sendiri yang dianggap merefleksikan kepentingan terwakil. Kedua model *delegate servant*, dimana wakil harus selalu berkonsultasi terlebih dahulu dengan yang diwakilinya. Ketiga, *politico*, dimana wakil dapat bertindak secara bebas tanpa ada batasan dengan yang terwakil. Keempat model kesatuan dimana wakil merepresentasikan tidak hanya

<sup>207</sup>Prinsip Check and Balance adalah prinsip yang berawal dari sebuah konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan yang menghendaki agar kekuasaan negara tidak terpusat pada salah satu cabang kekuasaan saja. Pada akhirnya konsep tersebut kemudian dikenal dengan istilah trias politika. Lihat Badan Pengkajian MPR RI, *Check and Ballances dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia*, (Jakarta: MPR RI, 2017) h. 13

<sup>208</sup>SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Liberty, 2006), h. 8.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengummumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

konstituen pemilihnya tetapi seluruh rakyat dalam sistem pemilihan tersebut. Kelima model diversifikasi dimana wakil mewakili kelompok atau teritori tertentu sehingga ia berafiliasi secara politis dengan kelompok yang diwakilinya.<sup>209</sup>

Bentuk hubungan kekuasaan antara wakil rakyat dengan lembaga perwakilan negara di atas merupakan wujud dari demokrasi yang menjadi karakter dari negara hukum. Demokrasi pada asalnya merupakan istilah yang diambil dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *archein* yang berarti memerintah (*heersen*). Akan tetapi oleh karena tidak mungkin seluruh rakyat yang memerintah maka harus ada *vlakte staat* (*country state*) wakil-wakil rakyat yang melakukan pemerintahan atas nama rakyat.<sup>210</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie bentuk konkrit dari kedaulatan rakyat dalam prakteknya otomatis mencerminkan kekuatan rakyat yang berdaulat. Jika ide kedaulatan rakyat itu sudah diimplementasikan melalui pendelegasian kekuasaan dari rakyat kepada organ negara, maka pengertian itu sendiri segera menjadi kabur. Apalagi jika organ negara itu sendiri adalah organ pemerintah, maka segera timbul persoalan mengenai siapakah yang sesungguhnya berdaulat dalam kenyataannya.<sup>211</sup>

Menurut Soeseno bahwa wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan pada penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri. Karenanya, kekuasaan mesti hanya dilegitimasi oleh kehendak mereka yang

<sup>209</sup>Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), h. 21-23

<sup>210</sup>Djokosoetono, *Kuliah Ilmu Negara*, (Jakarta: IND HILL CO., 2006), h. 35

<sup>211</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), h. 110.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

di kuasai. Hampir setiap negara mencantumkan asas kedaulatan rakyat ini dalam undang-undang dasarnya, walaupun asas ini hanya merupakan mitos saja. Karena dalam praktek akhirnya orang yang satu dibedakan dari orang yang lainnya, oleh karena yang satu lebih pandai dari yang lainnya, lebih kaya, lebih terampil, lebih tinggi kedudukannya.<sup>212</sup>

Sebagai pelaksanaan demokrasi, konsep perwakilan rakyat lahir dari unsur negara yaitu wilayah, rakyat dan pemerintahan. Dengan demikian pada prinsip logis sebenarnya yang memerintah dalam wilayah negara adalah rakyat. Namun secara logis juga tidak mungkin seluruh rakyat memerintah dirinya sendiri meskipun idealnya memang demikian sebagaimana tercermin dari prinsip demokrasi, *the government from the people, by the people and for the people*.<sup>213</sup>

Lembaga legislatif sendiri hadir dalam bentuk lembaga perwakilan rakyat yang menghimpun para wakil rakyat untuk mewakili rakyat dalam mengelola kekuasaan negara.<sup>214</sup> Menurut Pitkin sebagaimana dikutip oleh Arbi Sanit,<sup>215</sup> perwakilan merupakan suatu proses hubungan manusia bahwa seseorang tidak hadir secara fisik, tetapi tanggap melakukan sesuatu karena perbuatannya itu dikerjakan oleh orang lain yang mewakilinya. Proses keterwakilan itu menyangkut (dua) hal, yaitu keterwakilan sisi kepentingan dan keterwakilan sisi opini. Dalam

<sup>212</sup>*Ibid.*, h. 127

<sup>213</sup>Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010) h. 15-16

<sup>214</sup>Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, (Bandung: Alumni, 2007), h. 11

<sup>215</sup>Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), h. 2

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

konteks ini perlu ditegaskan bahwa lembaga perwakilan rakyat di sini berorientasi kepada pemahaman parlemen, yaitu suatu institusi yang mewakili masyarakat pemilih secara resmi dalam sistem pemerintahan.<sup>216</sup>

Dalam memahami kewenangan pembentukan peraturan perundangan (legislasi) dalam konsep negara Indonesia yang memiliki sistem negara kesatuan dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945, dimana kedaulatan rakyat dibagi secara horizontal dengan cara pemisahan atau disebut dengan *separation of power* menjadi kekuasaan-kekuasaan dan fungsi lembaga-lembaga negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar sederajat dan masing-masing saling mengawasi dan mengimbangi atau dikenal dengan Prinsip (*checks and balances*), artinya kekuasaan legislatif kekuasaan membentuk Undang-Undang bergeser letaknya dari dari kekuasaan presiden menjadi kewenangan DPR. Pasal 5 ayat (1) berubah menjadi, “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dan Pasal 20 (1) menyatakan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Pergeseran tersebut berkaitan pula dengan doktrin pembagian kekuasaan versus pemisahan kekuasaan. Sebelum diadakan perubahan UUD 1945, kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, sebagai penjelma seluruh rakyat. Dari lembaga tertinggi inilah, kekuasaan dari rakyat itu dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lainnya secara distributif. Oleh karena itu paham yang

<sup>216</sup>Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan .....Op.Cit.,* h. 18

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

dianut bukan pemisahan kekuasaan melainkan pembagian kekuasaan secara vertikal atau biasa dikenal dengan istilah “*distribution of power*”.<sup>217</sup>

Dalam prinsip pemisahan kekuasaan yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disertai dengan penerapan prinsip hubungan saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara, kekuasaan legislatif dipegang oleh DPR dan DPD. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan pemerintahan.<sup>218</sup> Untuk menjamin agar penyelenggaraan Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan semangat perundangan, DPRD memiliki kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA, peraturan perundang-undangan lainnya serta keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebut dalam UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengawasan ini merupakan pengawasan fungsional karena secara pengawasan melekat, pemerintah memiliki wewenang pengawasan dalam bentuk memeriksa apakah Perda maupun keputusan Kepala Daerah yang dibuat tidak berstentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>219</sup>

Penegasan mengenai organ pemerintah yang berwenang melaksanakan pengawasan represif ini dipertegas oleh Peraturan Pemerintah nomor 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

<sup>217</sup>Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1985), h. 258

<sup>218</sup>Sadu Wasistiono, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, (Bandung: Fokus Media), h. 149

<sup>219</sup>Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), h. 57.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dalam Pasal 9 ditegaskan bahwa pengawasan represif dilakukan oleh Menteri dalam Negeri setelah berkordinasi dengan departemen ataupun lembaga pemerintah non departemen terkait. Pemerintah dapat melimpahkan kewenangan ini kepada gubernur selaku wakil pemerintah terhadap Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan DPRD dan Keputusan pimpinan DPRD kabupaten ataupun kota setelah berkordinasi dengan instansi terkait.

Dengan prinsip norma hukum yang terkandung dalam Pasal tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan pengawasan terhadap perda dimiliki oleh pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri. Menurut Bagir Manan norma ini muncul akibat prinsip hukum yang terkandung dalam sistem negara kesatuan dimana pemerintah pusat berwenang untuk ikut campur secara lebih intensif terhadap persoalan di daerah. Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum. Mekanisme ini biasa disebut dengan sistem abstract review. Namun demikian kewenangan ini dapat didelegasikan terhadap tiga lembaga kekuasaan sehingga abstract review dapat menjadi eksekutif review, legislatif review atau yudikatif review.<sup>220</sup>

Untuk itulah dalam sistem pemerintahan negara kesatuan dengan asas desentralisasi sebagaimana yang dianut negara Indonesia diberlakukan suatu sistem pengawasan yang diemban oleh lembaga legislatif di daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Eksistensi lembaga DPRD di era otonomi daerah

<sup>220</sup>*Ibid.*, h. 276-277

berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 diharapkan dapat menyeimbangkan kekuatan terhadap pihak eksekutif daerah dengan cara melaksanakan tiga fungsinya secara optimal yaitu fungsi anggaran, legislasi dan fungsi pengawasan. DPRD pada hakekatnya merupakan organ pemerintah di tingkat lokal yang mengemban harapan rakyat untuk berperan sebagai representasi dan agen perumusan agenda kepentingan rakyat melalui proses perumusan kebijakan publik dan pengawasan terhadap pemerintah daerah.<sup>221</sup>

Reformasi pemerintah daerah merupakan suatu upaya reorientasi hubungan antara negara, rakyat dan pasar termasuk di dalamnya kebijakan publik sebagai ekspresi tindakan pemerintah atas masalah publik yang diserap melalui mekanisme politik yang demokratis. Inilah yang dimaknai sebagai kedaulatan rakyat dalam wujud DPRD sebagai representasi perjuangan kehendak umum rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian legitimasi DPRD ditandai dengan relevansi kinerjanya dengan kepentingan konstituennya.<sup>222</sup>

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan *conditio sine qua non* dalam sistem demokrasi sehingga lembaga ini memiliki legitimasi paling kuat sebagai representasi rakyat. Karena itu dalam pengawasan pengelolaan keuangan daerah DPRD mempunyai dua fungsi dasar yaitu menentukan kebijakan (*policy*) keuangan bersama pemerintah daerah serta mengontrol pemerintah daerah

---

<sup>221</sup>*Ibid.*, h. 139

<sup>222</sup>*Ibid*

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

berdasarkan kebijakan yang sudah dibuat bersama dan diratifikasi dalam bentuk Perda tentang APBD.<sup>223</sup>

Untuk itu pengawasan DPRD dan masyarakat harus sudah dilakukan sejak tahap persiapan dan penyusunan APBD. Dalam tahap ratifikasi anggaran peran DPRD harus benar berfungsi sebagai pemegang hak budget. Pengawasan tersebut selanjutnya melingkupi seluruh siklus anggaran yaitu tahap persiapan, ratifikasi, implementasi dan evaluasi. Pada tahapan persiapan, ratifikasi dan implementasi objek pengawasan adalah terkait dengan aspek operasional sedangkan pada tahap pelaporan dan evaluasi aspek terpenting adalah akuntabilitas. Siklus ini sangat bergantung satu sama lainnya mengingat apabila pada tahap implementasi didukung dengan akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik maka pada tahap pelaporan dan evaluasi akan ditemukan pertanggungjawaban anggaran yang baik dan tidak bermasalah.<sup>224</sup>

Selanjutnya, fungsi pengawasan sebagai agenda kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dibagi menjadi:<sup>225</sup>

- a. *Preliminary Control*, merupakan pengawasan anggota DPRD pada saat pembahasan anggaran. Dalam pengawasan pendahuluan ini anggota DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari penyedia layanan publik, baik dari sisi harga layanan, output maupun

<sup>223</sup>Abdul Halim dan Ibn Mujib, *Problem desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah; Peluang dan Tantangan dalam Pengelolaan Sumber daya Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Pasca Sarjana UGM, 2009), h. 99

<sup>224</sup>*Ibid.*, h. 211-213

<sup>225</sup>Local Governance Support Program, *Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik*, (Jakarta: USAID-RTI International, 2009) h. 14-15

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

outcomes dari setiap jenis layanan. Sangat diharapkan anggota DPRD melakukan pengawasan sejak tahap perencanaan. Sebab apa yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah, SKPD, maupun unit layanan teknis pelayanan publik bisa diketahui dari rencana yang dibuat oleh pihak eksekutif.

Dan dari alokasi anggaran untuk pelayanan publik juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara memadai atau tidak.

**b. Interim Control**, dimaksudkan untuk memastikan layanan publik berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama pelayanan dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas layanan publik atau masa perjalannya sebuah peraturan.

Fungsi pengawasan legislasi berbeda dengan fungsi legislasi itu sendiri. Fungsi legislasi terkait dengan hukum sebagai produk dari legislasi yang mencakup pembentukan norma dari norma umum oleh badan khusus yang disebut dengan legislatif. Hal ini terkait dengan adanya tiga kekuasaan dalam negara yang menjadi doktrin pemisahan kekuasaan negara. Pembuatan norma hukum oleh suatu organ di luar kekuasaan lembaga legislatif, yakni oleh organ dari kekuasaan eksekutif maupun yudikatif tidak dipandang sebagai kekuasaan legislasi tetapi tetap dipandang sebagai kekuasaan eksekutif maupun yudikatif tersebut.<sup>226</sup>

<sup>226</sup>Hans Kelesen, *Op.Cit.* , h. 363

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Pada dasarnya anggota terpilih dari suatu badan legislatif secara hukum harus terikat untuk melaksanakan kehendak para pemilihnya. Namun hal ini bergantung pada seberapa jauh demokratisasi diinginkan dalam negara tersebut. Jika pembuatan undang-undang yang dijalankan oleh rakyat itu demokratis, namun karena persoalan teknis tidak memungkinkan menegakkan demokrasi langsung dan diperlukan adanya penyerahan fungsi legislasi pada sebuah parlemen yang dipilih rakyat maka demokrasi menjamin sejauh mungkin aktivitas dari setiap anggota parlemen mencerminkan kehendak pemilihnya. Inilah yang disebut dengan mandat imperatif dalam institusi yang demokratis. Dengan demikian ada kebebasan hukum parlemen dari rakyat yang menggambarkan prinsip demokrasi sebagai prinsip pembagian kerja yang diistilahkan dengan wakil rakyat.<sup>227</sup>

Selanjutnya pertanggungjawaban atas hasil pengawasan menjadi penting untuk akuntabilitas suatu pekerjaan. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk, secara tegas mengharuskan setiap anggota DPRD melakukan pertanggung jawaban atas kinerjanya. Mekanisme pertanggung jawaban tidak secara tegas diatur dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 termasuk dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, melainkan diatur dalam tata tertib masing-masing DPRD. Apa yang ingin didorong dalam Undang-Undang tersebut, adalah agar publik dapat mengetahui kinerja wakilnya di DPRD. Publik ingin mendapatkan informasi terhadap realisasi atas aspirasi yang dikeluhkan selama ini melalui lembaga DPRD. Sayangnya, informasi tersebut, selama ini sulit ditemukan

<sup>227</sup>*Ibid*, h. 412

sehingga mempengaruhi persepsi publik terhadap DPRD menjadi rendah.

Mekanisme pertanggungjawaban dapat dilakukan dalam bentuk:

- a. Pengawasan individual yang terencana lebih banyak diterjemahkan dalam bentuk kegiatan reses dengan pola penganggaran yang sudah baku, sehingga pertanggungjawabannya juga sudah baku. Substansinya adalah bagaimana memastikan hasil pengawasan menjadi bagian dari agenda lembaga yang dapat ditindaklanjuti.
- b. Rapat rutin mingguan internal anggota komisi yang biasa disebut rapat kerja mingguan komisi.
- c. Rapat gabungan komisi atau Pansus, dapat dilakukan dalam rapat internal anggota gabungan komisi dan/atau anggota Pansus, dan hasilnya ditujukan kepada pimpinan DPRD.
- d. Rapat pimpinan yang diperluas.
- e. Forum evaluasi satu tahun masa sidang DPRD.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah, pengawasan merupakan salah satu mekanisme untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan dan kualitas produk layanan publik, baik berupa barang maupun jasa. DPRD sebagai institusi maupun anggota DPRD sebagai pejabat negara mempunyai beberapa hak legal. Pada Pasal 78 UU No. 22/2003 dinyatakan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai hak interpelasi hak angket, dan hak untuk menyatakan pendapat. Dalam konteks pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, hasil pengawasan terhadap pelayanan publik bisa dijadikan bahan laporan pertanggungjawaban moral

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

DPRD kepada masyarakat sebagai pemberi mandat, sebagai laporan berkala DPRD maupun alat kelengkapan DPRD, serta sebagai laporan tahunan.<sup>228</sup>

Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya<sup>229</sup> menjadi sangat penting mengingat kedudukan perundang-undangan yang tidak dapat diabaikan dalam suatu negara hukum. Perundang-undangan menjadi semakin terasa kehadirannya sebagai representasi dari negara sehingga tujuan utama dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah menciptakan modifikasi dan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Dipisahkannya DPRD dari pemerintah daerah dalam sistem desentralisasi merupakan kunci dalam pengawasan Perda karena pembentukan Perda dari awal prosesnya melibatkan DPRD sebagai tokoh kunci lahirnya sebuah Perda. Tanpa persetujuan DPRD Kepala Daerah tidak dapat melahirkan sebuah peraturan setingkat PERDA.<sup>230</sup>

Fungsi pengawasan DPRD tidak serta merta memberikan DPRD kewenangan untuk membatalkan sebuah peraturan Kepala daerah yang tidak sejalan dengan Peraturan Daerah. Dengan demikian kewenangan DPRD ini tidak disertai dengan kekuasaan penegakan hukum (*enforcement of law*) misalnya dengan kewenangan pembatalan peraturan kepala daerah. Satu-satunya kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan adalah meminta pertanggungjawaban

<sup>228</sup>Local Governance Support Program, *Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik*, (Jakarta: USAID-RTI International, 2009), h. 30-31

<sup>229</sup>Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), h, 59-60

<sup>230</sup>Bungaran Antonius Simanjuntak, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), h.184

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

kepala daerah atas penyalahgunaan peraturan yang menyalahi peraturan daerah tersebut. Permintaan pertanggungjawaban tersebut dapat disertai dengan dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus atau panitia kerja sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD.<sup>231</sup>

Dengan prinsip norma hukum yang terkandung dalam Pasal tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan pengawasan terhadap perda dimiliki oleh pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri. Menurut Bagir Manan norma ini muncul akibat prinsip hukum yang terkandung dalam sistem negara kesatuan dimana pemerintah pusat berwenang untuk ikut campur secara lebih intensif terhadap persoalan di daerah. Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum. Mekanisme ini biasa disebut dengan sistem abstract review. Namun demikian kewenangan ini dapat didelegasikan terhadap tiga lembaga kekuasaan sehingga abstract review dapat menjadi eksekutif review, legislatif review atau yudikatif review.<sup>232</sup>

Dengan demikian fungsi pengawasan dengan mekanisme seperti ini merupakan inti dari kewenangan pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pembinaan sebagaimana diatur dalam Pasal 217 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Pengawasan yang dikehendaki pada hakikatnya adalah pengawasan afektif dengan tujuan lebih memberikan kebebasan terhadap daerah otonom serta memberikan peran kepada DPRD untuk mewujudkan fungsinya sebagai badan

<sup>231</sup>Sadu Wasistiono, *Meningkatkan kinerja .....Op.Cit.*, h. 149

<sup>232</sup>*Ibid.*, h. 276-277

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengummumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pengawas terhadap kebijakan pelaksanaan otonomi daerah. Sementara itu pembinaan lebih ditekankan pada upaya memfasilitasi pemberdayaan daerah otonom berupa pemberian pedoman standar, arahan, pelatihan dan supervisi.<sup>233</sup>

Pembatasan kewenangan DPRD dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan Perda ataupun peraturan perundang-undangan lainnya didasarkan pada prinsip kedudukan DPRD yang diatur berbeda dengan DPR. Kedudukan DPRD yang diatur dalam Undang-undang otonomi daerah tidak sama dengan kedudukan DPR. Oleh karena itu meskipun DPRD memiliki fungsi legislasi namun fungsi legislasi utama tetap berada di tangan pemerintah daerah. Fungsi legislasi yang ada pada DPRD hanyalah fungsi sekunder sebab informasi, keahlian dan sumber daya lebih banyak dikuasai pemerintah. Kondisi inilah yang menyebabkan perbedaan kedudukan antara DPR dan DPRD dimana DPRD fungsi utamanya lebih ditekankan pada lembaga kontrol dibandingkan lembaga legislatif.<sup>234</sup>

Namun sebenarnya dalam praktek perbedaan ini tidak tampak secara nyata. Dalam hubungan eksekutif dan legislatif pada tingkat pemerintah pusat, dominasi presiden (pemerintah) dalam prakteknya sering mengungguli lembaga legislatif karena memang UUD 1945 tidak memberikan batasan tegas tentang dominasi poses legislasi antara eksekutif dan legislatif. Bahkan beberapa aspek penting yang diatribusikan oleh UUD kepada DPR seperti persoalan HAM, kekuasaan

<sup>233</sup>Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), h. 47

<sup>234</sup>Jimly Ash-shiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 256-257

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

hakakiman serta kekuasaan negara seringkali dalam realitasnya lebih mengakomodasi kehendak pemerintah dibanding legislatif.<sup>235</sup>

Dalam memahami kewenangan DPRD terhadap pemerintah daerah dapat dikatakan bahwa tugas pokok kepala daerah adalah sebagai pelaksana kebijakan administratif daerah, sedangkan tugas pokok DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan daerah. Hal ini menunjukkan hubungan kemitraan sejajar antara pemerintah daerah dan DPRD karena tidak ada satupun peraturan perundang-undangan yang menunjukkan kedudukan DPRD sebagai atasan dari pemerintah daerah. Dengan demikian DPRD hanya dapat mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengajukan pernyataan dan pendapat.<sup>236</sup> tanpa ada keharusan secara hukum adanya ketundukan pemerintah daerah kepada DPRD.

Sebagai negara hukum kekuasaan untuk membentuk peraturan dimiliki baik di tingkat pusat maupun di daerah. Kekuasaan membentuk peraturan perundangan ini didasarkan pada prinsip adanya pendelegasian kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada daerah untuk menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan melalui peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Pelaksanaan kewenangan dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta menghambat investasi.

<sup>235</sup>Soimin dan Sulardi, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, (Malang: UMM Press, 2004), h. 130

<sup>236</sup>Joser Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), h. 70

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Ketentuan ini dapat dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri dari:<sup>237</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hirarki di atas selain mengatur adanya hirarki peraturan perundang-undangan juga sebagai bentuk pengakuan terhadap keberadaan Peraturan Daerah baik di tingkat propinsi, kabupaten maupun kota. Konsep hirarki peraturan perundang-undangan tersebut juga sejalan dengan teori hukum yang dicetuskan oleh Hans Kelsen yaitu “*stufenbau theory*” yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

<sup>237</sup>Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan keberadaan jenis peraturan perundang-undangan lain yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>238</sup>

Dasar hukum keberadaan peraturan daerah secara implisit dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan Pasal ini maka peraturan perundang-undangan termasuk peraturan gubernur maupun peraturan bupati/walikota diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

#### B. Kajian Yang Relevan

<sup>238</sup>Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- a. Disertasi yang berjudul Analisis Putusan Mahkamah Agung Tentang Pembagian Harta Bersama Dan Implikasinya Terhadap Pembaruan Hukum Keluarga Di Indonesia ditulis oleh Nurnazli pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung yang menyorot adanya aturan normatif yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam belum sepenuhnya mampu mengakomodir perubahan masyarakat, khususnya yang terkait dengan penyelesaian persoalan pembagian harta bersama melalui proses litigasi. Disertasi ini menguatkan paradigma progresif Satjipto Rahardjo, dan menolak teori hukum normatif yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Juga menguatkan penelitian Edi Riadi bahwa putusan yang mengedepankan penafsiran kontekstual dan paradigma progresif lebih berkeadilan dibandingkan dengan penafsiran tekstual yang cenderung positivistik. Metode penemuan hukum yang diterapkan Hakim Agung adalah interpretasi sistematis dan interpretasi sosiologis. Hakim berupaya melakukan terobosan dalam menyelesaikan sengketa harta bersama manakala undang-undang tidak dapat diterapkan dalam kasus-kasus yang konkret di pengadilan. *Maqâshid al-Syari'ah* menjiwai interpretasi hukum hakim Agung. Kedua, Corak putusan hakim ditingkat Judex Juris diklasifikasikan menjadi dua, yaitu Putusan hakim yang mengedepankan paradigma positivistik dan paradigma progresif. Hingga tahun 2017 paradigma positivistik yang didasarkan pada legalitas tekstual-normatif semata sudah mulai bergeser ke arah paradigma progresif. Ketiga, implikasi

putusan Mahkamah Agung bagi pembaruan hukum keluarga di Indonesia, adalah putusan Mahkamah Agung yang dijadikan yurisprudensi akan dijadikan acuan untuk mewujudkan unifikasi hukum harta bersama, sehingga perlu ada reformulasi hukum. Juga berimplikasi terhadap akibat hukum yang timbul jika suami isteri tidak memenuhi tanggungjawab dalam perkawinan, perkawinan yang tidak tercatat, dan perjanjian perkawinan.

- b. Artikel yang berjudul *Legislasi Hukum Keluarga Di Aceh Pasca Otonomi Khusus* yang ditulis oleh Muhammad Nasir pada *Jurnal Jurisprudensi* Vol. 10 Nomor 1 tahun 2019 menjelaskan bahwa Pasca otonomi khusus melalui amanat UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus yang kemudian di perbaharui dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terbuka peluang yang lebar bagi masyarakat Aceh untuk melakukan legislasi hukum keluarga tersendiri selain hukum yang berlaku secara nasional sebagaimana terdapat pada UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan KHI. Keinginan masyarakat Aceh untuk membuat hukum sendiri terlihat dari fatwa-fatwa yang dikeluarkan pada Ulama Aceh. Hanya saja, menjelang 17 tahun Otonomi khusus, legislasi hukum keluarga belum juga dilakukan, sangat berbeda dengan hukum jinayat dan hukum muamalah yang telah dilakukan legislasi dalam bentuk qanun Aceh. Tulisan ini akan menggambarkan secara ilmiah mengenai peluang legislasi tersebut perspektif hukum, juga menggambarkan dinamika yang menghendaki dilakukannya legislasi serta strategi yang harus dilakukan agar qanun hukum

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

keluarga tersebut dapat berlaku efektif sebagai hukum materil mengenai perkawinan di Aceh.<sup>239</sup>

- c. Jurnal Kajian Ilmiah e-ISSN: 2597-792X, ISSN: 1410-9794 Vol. 23 No. 1 (Januari 2023) yang berjudul Konsep Politik Legislasi Hukum Keluarga Di Indonesia ditulis oleh Jantarda Mauli Hutagalung dan Tantri Gloriawati mengungkap bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan KHI (Kompilasi Hukum Islam) adalah jawaban dari keresahan, ketidakpastian dan tuntutan masyarakat muslim untuk menjadi pedoman, dan rujukan dalam mengatasi permasalahan seputar hukum keluarga. Hal ini penting, karena setiap kebijakan atau undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah, pada saat yang bersamaan ada proses politik yang panjang sehingga kebijakan itu sampai kepada masyarakat. Sebagaimana diketahui bahwa tidak semua produk yuridis sejalan dengan aspirasi masyarakat. Terdapat produk yuridis yang dinilai oleh masyarakat berlawanan dengan penegakan demokrasi. Salah satu penyebabnya adalah intervensi kepentingan politik diinternal kekuasaan. Kata kunci: Hukum Keluarga, Legislasi, Perkawinan.
- d. Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional (Studi Ijtihad Hakim Peradilan Agama Tentang Pengembangan Hukum Kewarisan Dalam Kompilasi Hukum Islam Dan Kontribusinya Terhadap Hukum Nasional, disertasi yang ditulis Akhmad Khisni pada Program Doktor (53) Ilmu

<sup>239</sup><https://journal.iainlangsa.ac.id/index.php/jurisprudensi/issue/view/109>

Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta tahun 2011. Dalam disertasi ini diuraikan bahwa hukum Islam dapat ditransformasikan ke dalam hukum nasional dari putusan (yurisprudensi) Peradilan Agama yang digali dari ajaran Islam dan menjelma menjadi penemuan asas, kaidah hukum yang di dalamnya terdapat tata nilai religius menjadi hukum nasional serta dapat mentransformasikan, melahirkan atau mengadaptasi ajaran (doktrin) hukum menurut ajaran Islam menjadi ajaran (doktrin) dalam sistem hukum nasional sehingga tidak ada lagi dualisme antara hukum Islam dan hukum nasional karena tercermin secara utuh dalam putusan (yurisprudensi). Wujud dan pertimbangan hukum dalam putusan ijtihad hakim Peradilan Agama tentang pengembangan hubungan kewarisan terligat dalam kasus yang diputuskan hakim dimana pewaris hanya meninggalkan satu anak perempuan (ahli waris) namun ia dapat menghibab saudara kandung laki-laki pewaris, dan anak perempuan pewaris tersebut mendapatkan seluruh bagian harta warisan dari pewaris. Di samping itu terdapat kasus yang dikaji berupa adanya ahli waris anak kandung perempuan yang beragama non musim (Nasrani) yang dalam fiqh terhalang mendapatkan warisan namun ia diputuskan mendapat bagian dari harta peninggalan pewaris berdasarkan wasiat wajibah yang bagiannya sama dengan bagian anak perempuan (yang lain) dari almarhum ayah dan ibunya. Putusan hakim di Pengadilan Agama ini seolah-olah tidak sesuai secara tekstual dalam al-Qur'an, as-Sumah dan

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kompilasi Hukum Islam (KHI), akan tetapi putusan itu merupakan pelakmakan isi (substansi) dari alqur'an, as-Sunnah maupun Kompilasi Hukum Islam dalam upaya menggali dan menerapkan keadilan. Adapun pertimbangan hukum dalam putusan ijtihad tersebut adalah selama masih ada anak laki-laki maupun perempuan maka hak waris dari orang-orang yang mempunyai hubungan darah dengan pewaris, kecuali orang tua, suami, istri menjadi tertutup (terhijab). Pendapat ini sejalan dengan pendapat Ibnu Abbas salah seorang ahli tafsir di kalangan sahabat Nabi yang mu'tabar dalam menafsirkan kata "*walad*" pada ayat 176 Surat an-Nisa' yang berpendapat pengertiannya mencakup anak laki-laki maupun anak perempuan. Pertimbangan hukum bagi non muslim mendapat bagian dari pewaris muslim adalah untuk memenuhi rasa keadilan sebagai salah satu prinsip hukum kewarisan Islam dengan konstruksi hukum wasiat wajibah, dalam hal ini al-qurtubi menafsirkan kata "*waqsitu ilaihim*" (dan berlaku adil terhadap mereka) mengemukakan bahwa ayat tersebut sebagai pemberi belanja (*infaq*) terhadap orang non muslim yang wajib diberi nafkah oleh keluarga yang muslim kalau masih hidup. Berdasarkan pendapat ulama tersebut ijtihad hakim Pengadilan Agama merupakan bentuk pengembangan hukum kewarisan Islam dalam KHI dengan menggunakan penalaran ta'lili dan juga dengan metode istihsan yang mengedepankan konsep istishlahi dengan metode mashlahat serta mempertimbangkan dampak positif dan negatif dari suatu penerapan hukum (*al- nazar fi al- ma'dat*). Dengan demikian peran ijtihad hakim Peradilan Agama tentang

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pengembangan hukum kewarisan dalam KHI mengalami perkembangan dalam rangka untuk mengantisipasi perkembangan kehidupan muslim di Indonesia adalah menjadikan Pengadilan Agama merupakan institusi hukum yang dinamis, dengan cara menginterpretasikan teks-teks undang-undang (hukum kewarisan dalam KHI) dalam konteks masyarakat serta perubahan- perubahannya. Pengadilan Agama dalam hal ini merupakan institusi yang terbuka sebagai institusi sosial yang tanggap dan mengakomodir perkembangan sosial serta bermanfaat pada masyarakat pencari keadilan. Hal ini menunjukkan adanya kontribusi hakim terhadap perkembangan hukum nasional adalah selama masih ada anak laki-laki atau perempuan, hak waris dari orang yang mempunyai hubungan darah dengan pewaris, kecuali orang tua, suami dan atau istri menjadi tertutup (mhjub), dan perbedaan agama bukan merupakan salah satu penghalang seseorang untuk mendapatkan bagian harta peninggalan dari pewaris (muslim) untuk mernenuhi rasa keadilan sebagai salah satu prinsip hukum kewarisan Islam dengan menggunakan konstruksi hukum wusiyat wajibah. Kontribusi tersebut terlihat dalam perubahan norma hukum yang diputruskan hakim bahwa anak kandung (perempuan) beragama non Islam (Nasrani) status hukumnya bukan ahli waris, namun ia berhak mendapatkan bagian dari harta peninggalan kedua orang tuanya (pewaris muslim) berdasarkan wasiat wajibah yang tidak melebihi sepertiga, bagiannya sarna dengan bagian anak (perempuan) ahli waris alrnarhum ayah dan ibunya. Sernua temuan hasil penelitian tersebut di atas merupakan *tahrij al-ahkam 'ala nashil qanun*

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengummukan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dalam upaya menggali dan menerapkan hukum Islam dalam peradilan di Indonesia.



**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian Pustaka (*librarhy research*) yang dilakukan dengan menggunakan data bahan bacaan kepustakaan. Salah satu ciri dari penelitian pustaka adalah peneliti berhadapan langsung dengan teks (*nash*) atau data angka dan bukan pengetahuan langsung dari lapangan atau sanksi-mata berupa kejadian, orang atau benda-benda lainnya. Penelitian kepustakaan ini ditekankan untuk menemukan berbagai teori, pendapat, prinsip, hukum, dalil, gagasan dan lain-lain yang bisa digunakan untuk dianalisis dan dipecahkan masalahnya.

Sebagai penelitian pustaka penelitian ini dibangun berdasarkan qaidah yang digunakan dalam metode penelitian hukum Islam dalam rangka menemukan hukum yang baru. Penelitian hukum Islam dilakukan dalam bentuk membuat dan menemukan ilmu baru (produk *fiqh* kontemporer) sekaligus menjelaskan permasalahan yang belum dibahas, diverifikasi, atau disusun secara sistematis, menyatukan pemikiran yang berserakan, meringkas pemikiran yang begitu panjang dan menyempurnakan pemikiran *fiqh* ulama terdahulu. Dengan demikian dapat dilihat bahwa karakter *ijtihad* yang identik dengan upaya mengerahkan seluruh kesungguhan serta meliputi ranah *zhanny* dalam penemuan hukum Islam berdasarkan kaedah *ushuliyah* yang ketat ini yang ingin diberlakukan sebagai karakter dari penelitian *fiqh*.

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dengan demikian maka penalaran yang digunakan dalam penelitian ini adalah penalaran ijtihad hukum Islam dalam rangka mengungkap aspek hukum dari masalah kontemporer yaitu adanya hak administrasi kependudukan yang belum ditemukan kajiannya dalam khazanah fiqh masa lalu. Penggunaan maqashid sebagai metode penalaran dalam disertasi ini dilakukan dengan melakukan penelusuran terhadap dalil umum *nash* yang terkait dengan hukum keluarga terutama dalam hal legislasi hukum keluarga dalam bentuk produk hukum daerah dalam sistem hukum yang ada di Indonesia.

**B. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan model penelitian “*content analysis*”. Metode *content analysis* adalah metode yang digunakan dalam pengumpulan data kepustakaan, yaitu dengan cara membaca, memahami buku-buku, jurnal, hasil penelitian dalam bentuk disertasi dan sumber-sumber lain terutama yang berhubungan dengan konsep legislasi daerah untuk mengembangkan norma hukum keluarga dalam positivisasi hukum Islam kontemporer dalam sistem hukum di Indonesia.

**Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini adalah peraturan perundangan, buku, jurnal dan hasil penelitian lainnya dalam bentuk disertasi yang terkait dalam melakukan analisis terhadap norma yang terkandung dalam berbagai peraturan

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

perundangan. Sumber data yang digunakan terbagi dua yaitu sumber primer dan sumber sekunder.

#### 1. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang terkait langsung dengan variable penelitian yaitu sumber kepustakaan berupa dokumen legislasi daerah dalam bentuk produk hukum yang telah diundangkan di Propinsi Riau. Peraturan daerah dimaksud adalah Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 6 Tahun 2017 tentang Perlindungan Hak Perempuan Dari Tindak Kekerasan, Perda Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Hak Dasar Anak, Perda Nomor 6 Tahun 2017 tentang Perlindungan Hak Perempuan dan Anak dari Kekerasan, dan Perda Nomor 3 Tahun 2023 tentang Pengarusutmaan gender dalam Pembangunan Daerah serta Peraturan Gubernur Riau Nomor 62 tahun 2017 tentang Ketahanan Keluarga.

Dalam membahas ketiga norma hukum yang terkandung dalam peroduk hukum daerah di atas maka penulis menggunakan analisis hukum Islam dengan pendekatan *maqashid al-syari'ah*. Dalam hal sumber data primer yang terkait dengan penalaran *maqashid al-syari'ah* penulis merujuk pada berbagai literatur yang membahas *maqashid al-syari'ah* terutama dalam perspektif Asy-Syathibiy tentang pemikiran yang diungkapkan dalam kitab Al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, terbitan Dar al-Kutub al-Islamiyah Beirut. Selain terkait pemikiran *maqashid al-syari'ah*, untuk mengungkapkan aspek perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak, ketahanan keluarga serta pengarusutamaan gender, penulis menggunakan

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

berbagai kitab dalam mazhab yang empat yaitu mazhab Syafili, Maliki, Hanbali dan Ahmad. Untuk membantu penelusuran terhadap informasi hukum Islam tersebut penulis menggunakan buku-buku yang muktabar dalam ilmu tafsir, hadis dan juga Bahasa.

## 2. Sumber data Sekunder

Sumber data sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah berbagai eferensi kepustakaan yang mendukung pembahasan permasalahan penelitian. Untuk itu terkait hukum positif penulis menggunakan rujukan dari berbagai literatur hukum yang memuat teori-teori hukum terkait legislasi daerah yang tersebar dalam disiplin ilmu hukum maupun hukum administrasi negara. Untuk mengungkapkan berbagai terminology yang dibahas penulis menggunakan kamus kebahasaan seperti kamus yang ditulis Louis Ma'luf, *al-Munjid*, terbitan Dar al-Masyriq tahun 1986 dan juga berbagai ensiklopedi digital yang bisa diakses. Penulis juga menggunakan berbagai artikel dari terbitan berbagai jurnal untuk menelusuri perkembangan pemikiran hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

## D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik kepustakaan dengan mengumpulkan berbagai material yang terdapat di ruang kepustakaan, seperti jurnal, monograph, koleksi kitab turats majalah, naskah, dokumen dan sebagainya yang relevan dengan penelitian. Studi pustaka merupakan teknik

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pengumpulan data dan informasi melalui pembacaan literatur atau sumber-sumber tertulis seperti buku-buku, penelitian terdahulu, makalah, jurnal, artikel, hasil laporan dan majalah yang berkaitan dengan penelitian. Dengan teknik ini peneliti dapat mengumpulkan berbagai referensi teori tentang kajian visual sebuah desain komunikasi visual, poster film, dan teori-teori lainnya yang berhubungan dengan permasalahan dan penelitian ini. Pada proses penelitian ini, peneliti mengumpulkan berbagai referensi teori dari berbagai sumber seperti buku-buku, majalah, artikel, jurnal, dan penelitian terdahulu.

**E. Teknik Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data yang dilakukan secara sistematis untuk mengumpulkan, mengolah, dan menyimpulkan data dengan menggunakan metode/teknik tertentu guna mencari jawaban atas permasalahan yang dihadapi. Dalam penelitian ini analisis data dilakukan dengan mencatat semua temuan mengenai masalah penelitian yang didapatkan dalam literatur-literatur dan sumber-sumber, dan atau penemuan terbaru mengenai dan kemudian memadukan segala temuan, baik teori atau temuan baru dengan mengkritisi variabel penelitian dengan melakukan qoutasi dan paraphrase. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian kepustakaan bisa dengan menggunakan untuk mendapatkan inferensi yang valid dan dapat diteliti ulang berdasarkan konteksnya. Dalam analisis ini dilakukan proses memilih, membandingkan, menggabungkan dan memilah berbagai pengertian hingga ditemukan data yang relevan. Melalui metoda analisis isi memungkinkan peneliti

bekerja secara objektif dan sistematis untuk mendeskripsikan isi bahan komunikasi melalui pendekatan kuantitatif. Aktifitas analisis data pada model ini antara lain, reduksi data (*data reduction*), display data dan gambaran konklusi atau verifikasi (*conclusion drawing/ verification*).<sup>240</sup>

© Hak cipta milik UIN Suska Riau

State Islamic University of Sultan Syarif Kasim Riau

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

<sup>240</sup>Arikunto, S. *Manajemen Penelitian* . (Jakarta: 2000, Rineka Cipta).

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## BAB V

### KESIMPULAN

#### A. Kesimpulan

Dari uraian disertasi ini, maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Legislasi daerah merupakan bagian dari pengembangan model positivisasi hukum Islam yang berkembang dari ruang lingkup hukum keluarga Islam dalam konteks hukum nasional menjadi produk hukum daerah. Hal ini muncul dari perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia pasca reformasi yang mengusung sistem otonomi daerah yang memberikan kekuasaan legislasi pada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan perundangan. Dalam konteks otonomi daerah pemerintah provinsi termasuk provinsi Riau memiliki kewenangan untuk membuat peraturan daerah maupun peraturan gubernur yang memiliki muatan hukum memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk mengatur berbagai hal dalam rangka menjalankan fungsi otonomi daerah. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah daerah dapat mengelaborasi hukum nasional baik Undang-undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan lainnya untuk diterapkan di daerah. Keberadaan Perda Provinsi Riau tentang Perlindungan Perempuan, Pemenuhan Hak Anak, Pengarusutamaan Gender serta Peraturan Gubernur tentang Ketahanan Keluarga ternyata menunjukkan adanya legislasi hukum keluarga Islam dalam rangka mengatur fungsi dan

kewenangan pemerintah daerah untuk mencapai perlindungan anak dan perempuan, peningkatan peran perempuan serta menjaga keutuhan keluarga di Provinsi Riau.

2. Dalam perspektif *maqashid al-syari`ah*, legislasi daerah dalam hukum keluarga di Provinsi Riau ditunjukkan dengan adanya beberapa produk hukum daerah terkait perlindungan hak perempuan dan perlindungan hak dasar anak, pengarusutamaan gender dalam pembangunan dan ketahanan keluarga. Untuk produk hukum Perlindungan Hak Perempuan dan Perlindungan Hak Dasar Anak dapat dipahami bahwa kewenangan dan tugas pemerintah daerah merupakan *maqashid al-syari`ah* dalam tingkatan *dharuriyat*, sehingga implikasi dari *maqashid al-syari`ah* tersebut adalah adanya hukum “*wajib*” bagi pemerintah daerah dalam merumuskan tugas dan fungsi pemerintah daerah membangun produk hukum yang berisi struktur penegakan hukum dan prosedur hukum untuk mewujudkan kemaslahatan tersebut. Sedangkan dalam hal produk hukum pengarusutamaan gender hal ini masuk dalam tingkatan *takmiliyat* atau *tahsiniyat* sehingga menghendaki adanya taklif *mubah*, dalam artian adanya kebolehan bagi pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan perspektif gender dalam meningkatkan partisipasi kaum perempuan dalam pembangunan di Provinsi Riau. Sedangkan norma hukum yang terkandung dalam produk hukum daerah tentang ketahanan keluarga merupakan bagian dari *maqashid hajiyyat* karena memang diperlukan dalam pembentukan

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

keluarga yang kuat dan menghindari terjadinya perpecahan dalam keluarga, namun tidak sampai mengancam eksistensi dari keluarga itu sendiri.

## B. Saran

Berdasarkan uraian di atas, maka saran yang disampaikan dalam disertasi ini adalah:

1. Dalam pengembangan hukum, pemerintah daerah terutama para legislator daerah dan para akademisi hukum Islam semestinya membuka ruang baru bagi legislasi hukum Islam dalam konteks legislasi daerah karena dalam konteks ini produk hukum daerah dapat menjadi ranah baru bagi pengembangan hukum Islam dengan mengembangkan norma hukum yang mengatur hukum keluarga Islam sesuai dengan sistem pemerintahan daerah yang berwenang membuat produk hukum daerah sesuai kearifan lokal. Hal ini mendukung proses legislasi yang lebih mudah dan sederhana dibandingkan dengan legislasi nasional yang membutuhkan energi politik, biaya besar dan waktu yang lebih lama.
2. Kepada para praktisi hukum agar memahami metode *Maqashid al-Syari'ah* di tengah permasalahan dan dinamika sosial yang cepat berubah karena masyarakat muslim membutuhkan solusi yang tetap mengakar pada Quran dan Hadis sebagai dasar hukum yang memiliki kekuatan dalam *istinbath* hukum Islam namun juga dinamis terhadap perubahan yang ada di tengah-tengah masyarakat.

### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- A Ibrahim, *Readings on Islam in Southesat Asia*, (Singapore: Institute for Southeast Asian Studiaest, 1985)
- A Khudori Soleh (ed.), *Pemikiran Islam Kontemporer* (Yogyakarta: Penerbit Jendela, 2003)
- A Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional (Kompetisi Antara Hukum Islam Dan Hukum Umum*, (Yogyakarta: Gama Media Offset, 2004)
- A Rahmad Rosyadi dan Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum di Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006)
- Abd al-Karim Zaidan. *Al-Madkhal li Dirasat al-Syari'at al-Islamiyah*, (Iskandaria; Dar Umar bin Khaththab, 2001)
- Abd al-Majid al-Najjar. *Maqshid al-Syari'ah bi Ab'ad Jadidah*, (Beirut: Dar al-Gharb al-Islamy, 2006)
- Abd al-Salam ibn Muhammad Ibn Abd al-Karim. *Al-Imam al-Syathibi wa Manhajuhu al-Tajdidi fi Ushul al-Fiqh*, (Kairo: Al-Maktabah al-Islamiah, 2001)
- Abd al-Wahhab Khallaf, *'Ilm-Usul al-Fiqh*, cet ke-8 (ttp.: Maktabah al-da'wah al-Islamiyah, t.t.)
- Abdul Azis Dahlan (et. al). *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1996)
- Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006)
- Abdul Ghofur Anshori dan Yulkarnain Harahab, *Hukum Islam Dinamika Dan Perkembanganya Di Indonesia*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008)
- Abdul Halim dan Ibn Mujib, *Problem desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah; Peluang dan Tantangan dalam Pengelolaan Sumber daya Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Pasca Sarjana UGM, 2009)
- Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama*, cet-3, (Jakarta: Kencana, 2005)

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.


**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- Abdul Wahab Khalaf. *Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Masdar Helmy, (Bandung: Gema Risalah Perss, 1997)
- Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Akademika Prasindo, 1992)
- Abi al-Harits al-Ghazzy. *Loc. Cit.* Lihat Jamal al-Din 'Athiyah. *Nahwa Taf'il Maqashid al-Syari'ah*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 2003)
- Abu Ja'far Muhammad Jarir at Thabary, *Tafsir at-Thabary*, juz 1, (Beirut: Dar al-Ilmi, 1420 H)
- Amad al-Haji al-Kurdy. *Al-Madkhal al-Fiqhy al-Qawa'id al-Kulliyah*, (Damaskus: Dar al-Ma'arif, 1980)
- Amad Azhar Basyir, *Ikhtisar Fikih Jinayat* (Yogyakarta : UII Press, 2001)
- Ahmad Wardi Muslich, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005)
- Ahmad Warson Munawwir. *Al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia Terlengkap*, (Surabaya: Pustaka Progressif, 1997)
- Alaidin Koto. *Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh (Sebuah Pengantar)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009)
- Ali Al-Sayis, *Nasy'ah al-Fiqh al-Ijtihadi wa Atwaruh*, (Kairo: Majma' al- Buhus al-Islamiyyah, 1970)
- Al Sodiqin, dkk., *Islam & Budaya Lokal*, (Yogyakarta: Pusat Kajian Sejarah dan Budaya Islam (PKSBI) UIN Sunan Kalijaga, 2009)
- Amidi , *Ihkam fi Ushul al-Ahkam*, (Beirut: Dar Kutub, 1404H), Juz IV
- Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh I*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999)
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknk Membuatnya*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987)
- Abi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985)
- Alkunto, S. *Manajemen Penelitian* . (Jakarta: 2000, Rineka Cipta).
- Alh-Shan'any., *Subulussalam.*, jilid III, ( Bandung: Maktabah al-Dakhlan, , tth)
- Ayyubi. *MAqashid Al-Syari'ah al-ISlamiyah wa `alaqatuha bi al-adillah al-syar`iyyah*( KSA: Dar al-Hijrah wa al-Nasyr wa al-Tauzi` , 1998)



Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- Ter. Har, *Adat Law in Indonesia*, terj. E. Adamson Hoebel dan A. Arthur Schiller, (New York: 1948, Institute of Pacific Relation)
- Badan Pengkajian MPR RI, *Check and Ballances daam sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, (Jakarta, MPR RI, 2017)
- Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta:1990 Sinar Harapan)
- , *Menyongvong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta, PSH FH UII, 2002)
- Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara, Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta : Paramadina, 1998)
- , *Repolitisasi Islam, Pernahkah Islam Berhenti Berpolitik ?*, (Bandung : Mizan, 2000)
- Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Global*, Bandung : PT. Alumni, 2001
- Bungaran Antonius Simanjuntak, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia)
- C. Van. Vollenhoven, *Het Adatrecht van Nederlandelandsh-Indie* (Leiden: 1931, E.J.Brill)
- Dahlan Thaib, *Tata Cara Mengaplikasikan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: FH-Ulf., 2003)
- Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1995)
- Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Buku Satu, Balai (Jakarta: Pustaka Utama, 1989)
- Dn Syamsuddin, *Etika Agama dalam membangun Masyarakat Madani*, (Jakarta: Logos, 2000)
- Dokosoetono, *Kuliah Ilmu NEgara*, (Jakarta, IND HILL CO., 2006)
- Gazaliy, *al-Mustasfa minIlm-al-Ushul*, (Beirut:Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1413 H.)
- Hadjon Phillipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987)
- Hamka, *Tafsir al-Azhar*, Juz V, (Jakarata: Pustaka Panjimas, 1983). h. 48-49.


**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961)
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007)
- Harun Hadiwijoyo, *Sari Sejarah Filsafat Barat*, (Yogyakarta:1980, Pustaka Kanisius)
- Hasbi ash-Shiddiqie, *Falsafah Hukum Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1993),
- Hazairin, *Hukum Kekeluargaan Nasional*, (Jakarta: Tinta Mas, 1982)
- Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2002)
- Husain Hamid Hassan, *Nazariyyah al-Muslaha al-Fiqh al-Islami*, (t.tp: Dar al-Nahdah al-‘Arabiyah, 1971)
- Husen Muhammad, *Islam Agama Ramah Perempuan Pembelaan Kiai Pesantren*, (Yogyakarta:LKiS, 2004)
- Ibn ‘Asyur, *Maqasid -al-Syari’ah al-Islamiyyah*. (Yordania: Dar al Nafais, 2001)
- , *Tafsir Al-Tahrir Wa Al-Tanwir*. (Tunisia: Dar Shuhnun li al-Nasyr wa al-Tauzi’, 1997)
- Ibn Mazur, *Lisan al-Arabiyy*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.th), Juz II
- Ibn Nujim, Zainal Abidin Ibn Ibrahim, *al-Asybah wa al-Nazhair*, (Mesir: Muassanah al-Halabi wa Auladih , 1968)
- Ibn Qayyim al-Jauziyah, *I’laam al-Muwaaqi’in ‘an Rabbil ‘Alamin*,(Kairo: Muassasat al-Qarabiyah, t.th)
- Ibn Rusyd, *Bidayat al-Mujtahid wa Nihayat al-Muqtashid* (Kairo: Daar al-Kutub al-Arabiyyah, TT)
- Ibn Subki, *Matan al-Jami’ al-Jawami’*, (Semarang: Usaha Keluarga, t.t)
- Ibn Manzur. *Lisan al-Arabi*, (Kairo: Dar al-Ma’arif, 1119 H)
- Imam al-Juwaini. *Al-Burhan fi Ushul al-Fiqh*, Juz 2, (Kairo: Dar al-Anshor, t.th)
- Inda Kencana Syafie, M.Si, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2009) , h. 72


**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- al-Din 'Abdul 'Aziz bin 'Abdul Salam, *al-Qawa'id al-Kubra bi al-Mausum Qawa'id alAhkam fi Islah al-Anam*, Juz II (Cet. I, Dimasyq: Dar al-Qalam, 2000)<sup>1</sup>
- Austin dalam M. Muslehuddin, *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana. 1991)
- N. D. Anderson, *Islamic Law in the Modern World*, (New York: 1959, New York University Press)
- Jully Ash-shiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)
- , *Pokok-pokok Hukum Tata Negara di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Buana Ilmu Populer, 2007)
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004)
- John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition*, (Stanford : Stanford University Press, 1968)
- John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition*, (Stanford : Stanford University Press, 1968)
- John L Esposito (ed.), *Ensiklopedi Oxford Dunia Islam*, (Jakarta: Mizan, 2000)
- , *Islam dan Politik* (Jakarta: Bulan Bintang, 1990).
- Joseph Schacht, *An Introduction to Islamic Law*, (Oxford: University Press, 1964)
- Joser Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997)
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah ,Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung, PT Alumni, 2004),
- Kamal Mukhtar, *Ushul fiqh*, (Jasa Usaha Mulia: Jakarta, 1995)
- Khalid Ramadan Hasan, *Mu'jam Usul al-Fiqh* (t.t., Dar al-Tarabisy, t.th.)
- Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi Terhadap PerundangUndangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta: INIS, 2002)
- Khudhari Bek. *Ushul al-Fiqh*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1988), h. 300. Muhammad Daud Ali. *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006)



## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- Katibuddin Aibak. *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008)
- Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta, Penerbit Liberty, 1994)
- Local Governance Support Program, *Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik*, (Jakarta: USAID-RTI International, 2009)
- Lis Na'luf, *al-Munjid fi al-Luqah wa al-A'lam*, (Beirut: Dar al-Masriq, 1987)
- M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia, Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995)
- M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989*, (Jakarta: Pustaka Kartini, 2007)
- M.B. Hoeker, *Adat Law In Modern Indonesia*, (Kuala Lumpur: 1978, Oxford University Press)
- Majma' al-Lughoh al-'Arabiyah. *Al-Mu'jam al-Wajiz*, (Mesir: Wazarah al-Tarbiyah wa al-Ta'lim, 1994)
- Malik Ibn Anas, *al-Muwattha'*, (Beirut: Dar Ihya' al-Ulum, 1988)
- Manhaj Istinbath Ahkam al-Nawazil al-Fiqhiah al-Mu'ashirah, Dirasah Ta'shilih Tathbiqiah*, (Mekkah: Dar al-Andalus al-Hadhara')
- Manna' al-Qathan, *al-Tasyri' wa al-Fiqh Fial al-Islam*, (ttp: Mu' assasah al-Risalah, tth)
- Manna' al-Qaththan. *Muawwiqat Tathbiq al-Syari'at al-Islamiyah*, (Kairo: Maktabah Wahbah, 1991)
- Maria Farida Indrati, *Ilmu PerundangUndangan ; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007)
- Maria Farida Indrati, *Ilmu PerundangUndangan ; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta, Penerbit Kanisius, 2007)
- Moh. Kusrandi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, SinarBakti, 1985)
- Moh. Mahfud MD, *Pengembangan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008)
- , *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001)


**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam : Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1999)
- Montesquieu, *the Spirit of Laws*, (Bandung, Nusa Media, 2006), h. 45-46
- Muhammad Ab- Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, (ttp:Dar al-Fikr al-Arabi, tth)
- Muhammad Abduh, *al-A'mal al-Kamilah li al-Imam al-Syeh Muhammad Abduh*, (Kairo : Dar al-Syuruq, 1993)
- Muhammad al-Thahir. *Ushul al-Fiqh, al-Nahdhah al-'Ilmiyah wa Atsaruha fi Ushul al-Fiqh*, (Tp: Dar Salamah, tt)
- Muhammad Amin Summa, (et.all), *Pidana Islam di Indonesia : Peluang, Prospek Dan Tantangan*, (Jakarta, Pustaka Firdaus, 2001)
- Muhammad Amin summa, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam* (Jakarta: Raja Grafindo, 2004)
- Muhammad Far-q Nabhan, *al-Madkhal li al-Tasyi' al-Islam<sup>3</sup>*, (Beirut:Dar al-Sadir, tth), jld VIII
- Muhammad Ma'ruf al-Dawaliby. *Al-Madkhal ila 'Ilm Ushul al-Fiqh*, (ttp: Dar al-'Ilmi li al-Malayin, 1965)
- Muhammad Rasyid Ridha, *Tafsir al-Qur'an al-Halim*, (Beirut: Dar al-Ma'arif, tth)
- Muhammah sa'id Ramadhan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi al-Syari'ah al-Islamiyyah*, (Beirut: Muassah al-Risalah, 1990)
- Munzir Hitami, (ed.) *Islam Keras Bekerja*, (Pekanbaru: Suska Press, 2005)
- Nashr Farid Muhammad Washil. *Al-Madkhal al-Wasith li Dirasat Syari'at al-Islamiyat wa Fiqh wa al-Tasyri'*, (Mesir: al-Maktabah al-Taufiqiyah, 1996)
- Nasrun Haroen. *Ushul Fiqh I*, (Jakarta: Logos, 1996)
- Nimatul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2005)
- , *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2011)
- Ng Retnaningsih dkk (ed.), *Penataan Daerah (Territorial Reform) dan dinamikanya*, (Salatiga, PERCIK, 2008)



## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, (Bandung: Alumni, 2007)
- Phillips M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. IX, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2005)
- Pl. Suwarno, *Tata Negara Indonesia dari Sriwijaya sampai Indonesia Modern*, (Yogyakarta, Universitas Sanata Dharma, 2009)
- Prajudi Admosudirdjo, , *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988)
- Qasim Amin *al-'Amal al-Kamilah*, (Kairo: Dar al-Syurûq, tth.)
- , *Tahrir al-Mar'ah*, (Kairo: Maktabah al-Adab, 1899)
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung, Mandar Maju, 1998)
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme nsebagai suatu Alternatif*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2003)
- Sadu Wasistiono, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, (Bandung, 2009, Fokus Media)
- Sadu Wasistiono, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, (Bandung, 2009, Fokus Media)
- Saiful Muzani, *Perkembangan dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara* (Jakarta: 1993, LP3ES)
- Samsul Wahidin, *Konseptualisai dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011)
- Samsul Wahidin, *Konseptualisai dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011)
- Syyid Sabiq, *Fiqh sunnah*, jilid 2 (Beirut: Darul Fikri, t.th)
- S. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta, Liberty,2006)
- Salih ibn Abdillah ibn Hamid. *Raf'u al-Haraj fi al-Syari'at al-Islamiyah, Dhawabithuh wa Thathbiquh*, (Mekkah: Dar al-Istiqamah, 1412 H)
- Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 1991)


**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 1991)
- Soeharso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1999)
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, (Yogyakarta, Liberty, 1983)
- Soimin dan Sulardi, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, (Malang: UMM Press, 2004)
- Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2010)
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2010)
- Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1987)
- Syamsuddin haris. *Desentralisasi dan otonomi daerah.* (Jakarta. LIPPI pres, 2007)
- Syathibi, *al-I'tsam*, (Mekah: al-Maktabah al-Faisaliyyah, t.t), juz II
- , *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Islamiyah, t.t),
- Syaukani, Affan Gaffar dan M.Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002)
- Tahir Mahmood, *Family Law Reform in the Muslim World* (Bombay: N. M. TRIPATHI PVT. TD, 1972)
- TM. Hasbi ash-Shiddieqiy. *Pengantar Ilmu Fiqh*, (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997)
- , *Falsafah Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan bintang, 1993)
- Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Gema Insani, 2003)
- Wael B Hallq. *Sejarah Teori Hukum Islam*, terj. E. Kusnadingrat dan Abdul Haris bin Wahid, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000)
- Wahbah al-Zuhailiy, *Nazariyyat al-Daruriyyat al-Syar'iyah; Muqaranah ma'a al-Qanun alWad'i* (Cet. IV; Dimasy: Dar al-Fikr, 1997)
- , *al-Fiqh al-Islam wa Adillatullah*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1989), j. VI
- , *Ushul al-Fiqh al-Islami* jil. I (Damaskus: Dâr al-Fikr, 1986)



### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam Di Tengah Kehidupan Sosial Politik Di Indonesia*, (Malang: Banyumedia Publishing, 2005)

Wila Chandrawila Supriadi, *Hukum Perkawinan Indonesia dan Belanda*, (Bandung: Bandar Maju, 2002)

Yusuf al-Qaradhawi, *Fiqih Maqashid al-Syari'ah*, terj. Arif Munandar, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2006)

### DISERTASI

Nurnazli, *Putusan Mahkamah Agung Tentang Pembagian Harta Bersama Dan Implikasinya Terhadap Pembaruan Hukum Keluarga Di Indonesia*, Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

Zulkayandri. *Stratifikasi Hukum Islam dalam Perspektif Konsep Ihsan 'Izz al-Din ibn 'Abd al-Salam dan Relevansinya dengan Ijtihad Kontemporer*, Disertasi Pada Program Doktorat PPS UIN Sultan Syarif Kasim Riau, Pekanbaru: 2004

### JURNAL

A. Khisni, *Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional, Studi Ijtihad Hakim Peradilan Agama tentang Pengembangan Hukum Kewarisan dalam Kompilasi Hukum Islam dan Kontribusinya terhadap Hukum Nasional*, (Semarang: UNISSULA PRESS, 2011)

Abd. Rahman, *Etika Pemimpin Politik Dalam Kitab Kumpulan Ringkas Berbetulan Lekas (Perspektif Maqasid Al-Syariah)*, dalam Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Vol. 6, No (2021)

Abd. Rahman, *Etika Pemimpin Politik Dalam Kitab Kumpulan Ringkas Berbetulan Lekas (Perspektif Maqasid Al-Syariah)*, Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Vol. 6, No (2021)

Abd. Rais Asmar, *Pengaturan Peraturan Daerah (Perda) Syari'ah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, dalam El-Iqtishady | Volume 1 Nomor 1 Juni 2019, h. 63

Aub Ishak, *Posisi Hukum Islam dalam Hukum Nasional di Indonesia*, dalam jurnal Al-Qada Volume 4 Nomor 1 Juni 2017

Arifatul Mujahadah, Achamd Zahrul Muttaqin, Suhli, Septian Henda Wijaya: *Implikasi Penerapan Perda Syariah terhadap Pluralisme di Indonesia*,

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

dalam jurnal DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum Volume 20 Nomor 2 Desember 2022, h. 392

Chamim Tohari, *Fiqh Keindonesiaan: Transformasi Hukum Islam Dalam Sistem Tata Hukum Di Indonesia*, (Jurnal Analisis, Vol. 15, No. 2, Desember 2015), h. 15.

Hertina, *Marital Rapes dan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Tinjauan Sosiologi dan Hukum Islam* dalam Jurnal Hukum dan Ham, Vol. 4 no. 1 tahun 2007, (Pekanbaru: Puslit Hukum dan HAM UIN SUSKA Riau, 2007)

Ihtijanto (ed), *Pengembangan Teori berlakunya Hukum Islam di Indonesia*, dalam *Hukum Islam Di Indonesia*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994)

Marzuki Wahid, *Fikih Indonesia: Kompilasi Hukum Islam dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia*. Cet. I (Bandung; Marja, 2014).

Muannif Ridwan, Muannif Ridwan, Abdul Bari Azed, *Kompilasi Hukum Islam Ditinjau dari Perspektif Politik Hukum Indonesia*, dalam jurnal Al-Ahkam, Vol. 17 No. 1 (2021): Januari-Juni 2021

Muhammad Fadli, *Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*, dalam jurnal Lgislati Indonesia, Vol. 15 No. 01 - Maret 2018

Padmo Wahyono, "Peran Biro-Biro Hukum dalam Membentuk Kerangka Landasan Pembangunan", *Majalah Hukum Nasional*, No. 1 Tahun 1985

Q Zaman, *Negara Madinah (sebuah Prototy ketatanegaraan Modern)*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia Vol. 2, tahun 2012

Rifyal Ka'bah, *Permasalahan Perkawinan*, dalam *Majalah Varia Peradilan*, No 271 Juni 2008, (Jakarta, IKAHI, 2008)

S Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002)

Muhammad Thahir Ibn 'Ashur, *Maqashid al-Syari'ah al-Islamiyyah*, (Amman: Dar al-Nafais, 2001)

Wahyu Abdul Jafar, *Imamah Dalam perspektif kemaslahatan Rakyat*, Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Al-Imarah Vol. 2, No (2017)

## PERATURAN PERUNDANGAN



#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Undang-Undang No 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

PP No. 12 tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota, Kabupaten dan Propinsi

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Hak Perempuan Dari Tindak Kekerasan

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Hak Dasar Anak

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 tahun 2023 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah

Peraturan Gubernur Nomor 62 tahun 2017 tentang Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga di Provinsi Riau

#### INTERNET

<https://kemenag.go.id/nasional/pemerintah-pastikan-tidak-ada-perda-bernuansa-syariah-dihapus-7uroqx>

<https://nasional.sindonews.com/berita/1117205/12/mendagri-klarifikasi-cabut-perda-syari'ah>

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

<https://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3-143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah>.

<https://republika.co.id/berita/o8uoo513/perda-syariah-dan-miras-dihapus>

<https://journal.iainlangsa.ac.id/index.php/jurisprudensi/issue/view/109>

[https://riau.bps.go.id/backend/materi\\_ind/materiBrsInd-20230801152217\\_rev.pdf](https://riau.bps.go.id/backend/materi_ind/materiBrsInd-20230801152217_rev.pdf)

<https://ppid.riau.go.id/berita/5071/dprd-riau-sampaikan-tujuan-ranperda-tentang-pemberdayaan-ketahanan-keluarga>

<https://nasional.tempo.co/read/1423346/dpr-keluarkan-ruu-hip-dan-ruu-ketahanan-keluarga-dari-prolegnas-2021>

<https://news.republika.co.id/berita/qkag45409/ruu-ketahanan-keluarga-kandas-pengusul-bersedih>

<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--ruu-ketahanan-keluarga-penguatan-atau-pelemahan>

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan satu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Certificate Number: 210/GLC/EPT/X/2023

# ENGLISH PROFICIENCY TEST<sup>®</sup> CERTIFICATE OF ACHIEVEMENT

This is to certify that

Name : Marjohan  
ID Number : 1471092101740004  
Test Date : 16-10-2023  
Expired Date : 16-10-2025

achieved the following scores:

Listening Comprehension : 51  
Structure and Written Expression : 51  
Reading Comprehension : 50  
Total : 507



Linati Marta Kalisah, M. Pd  
Global Languages Course Director



Izin No: 420/BID.PAUD.PNF.2/VIII/2017/6809

Under the auspices of:  
Global Languages Course  
At: Pekanbaru  
Date: 18-10-2023



Powered by 

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan satu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## الشهادة

### اختبار كفاءة اللغة العربية لغير الناطقين بها

يشهد العلق بان :  
سيد /ة :  
Marjohan  
رقم الهوية : 1471092101740004  
تاريخ الاختبار : 17-10-2023  
الصلاحية : 17-10-2025

قد حصل/ت على النتيجة في اختبار الكفاءات في اللغة العربية لغير الناطقين بها

الاستماع : 50  
القواعد : 52  
القراءة : 50  
المجموع : 507

الترقيم التعريفي

No 913/GLC/APTX/2023

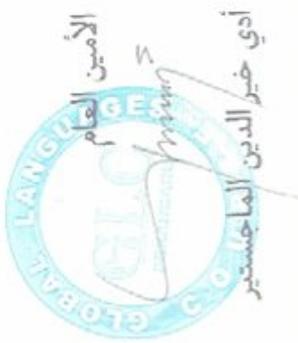


Powered by e-Certifikat



Izin No: 420/IBID.PAUD.PNF-2/VI/III/2017/6308

Under the auspices of:  
Global Languages Course  
At: Pekanbaru  
Date: 18-10-2023





# JURNAL PEMBAHARUAN HUKUM

ISSN : 2355-0481

Number : 041/A.2/JPII-PDIII /SA/VI/2024  
Subject : Letter of Acceptance (LoA)

Dear Authors,  
Marjohan  
UIN Suska Riau, Indonesia

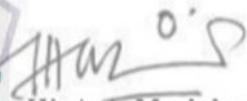
*Assalaamu'alaikum wr. wb.*

Congratulation upon the acceptance of your research paper into our Sinta 2 indexed journal, Based upon the reviewer's reports, we proudly inform you that your paper, *Legislasi Hukum Keluarga Islam Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Perspektif Maqashid Al-Syari'ah*. has been **accepted and will be published** in *Jurnal Pembaharuan Hukum (JPII)* E- ISSN: 1412-2723 in Volume 11 Number 3, Desember 2024 Issue.

Thank you

*Wassalaamu'alaikum wr. wb.*

Editor in chief

  
Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum  
NIDN: 06-02105-7002

State Islamic University of Sultan Syarif Kasim Riau

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan satu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

UIN SUSKA RIAU

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan satu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Sertifikat

Nomor: B-0168/Un.04/Ps/PP.00.9/04/2024

UIN SUSKA RIAU

Komite Penjaminan Mutu Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Menerangkan Bahwa :

Nama	: Marjohan
NIM	: 32190514768
Judul	: Legislasi Hukum Keluarga Islam dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Perspektif Magashid Al-Syarif'ah

Telah dilakukan uji Turnitin dan dinyatakan lulus cek plagiasi Disertasi Sebesar (24%) di bawah standar maksimal batas toleransi kemiripan dengan karya tulis ilmiah lainnya. Berdasarkan peraturan Pemerintah melalui Dikti Nomor UU 19 Tahun 2002: Permendiknas 17 tahun 2010 bahwa tingkat persentase kesamaan tulisan yang diunggah di dunia maya hanya boleh 20-25% kesamaan dengan karya lainnya.

Pekanbaru, 25 April 2024  
Pemeriksa Turnitin Pascasarjana



Dr. Perisi Nopel, M.Pd.I  
NUPN. 9920113670



© Hak Cipta milik UIN Suska Riau  
 Staf Eselon I of Sultan Syarif Kasim Riau

**CURRICULUM VITAE**

: MARJOHAN  
 : Pangean/21 Januari 1974  
 : Laki-Laki  
 : Jl. Cucut No.2 RT.01 RW.07 Wonorejo Pekanbaru  
 : 0812 7620 397  
 : [marjohan824@gmail.com](mailto:marjohan824@gmail.com)  
 : Ayah : Hasimu bin Abu Rilah (Alm)  
 Ibu : Janewar binti Surin (Almh)  
 : Linda Wati, M.Pd  
 : 1. Fahmida Baiza Marda  
 2. Fazeya Kamila Marda  
 3. Fathan Atharizz Marda

**RIWAYAT PENDIDIKAN**

1. Sekolah Dasar Negeri 021 Teluk Pauh Pangean Kuansing, Tamat Tahun 1987
2. Madrasah Tsanawiyah Negeri Pangean Kuansing, Tamat Tahun 1990
3. Madrasah Tarbiyah Islamiyah (MTI) Canduang Bukittinggi, Tamat Tahun 1995
4. S1 Fak. Syari'ah IAIN Susqa Pekanbaru Riau, Tamat Tahun 2000
5. S2 Ilmu Hukum, Universitas Islam Riau (UIR), Tamat Tahun 2016

**RIWAYAT PEKERJAAN**

1. Tenaga Ahli Fraksi Gerindra DPRD Provinsi Riau, 2015-sekarang
2. Advisor Kantor Hukum Nawasena Pekanbaru, 2022-sekarang
3. Dosen Luar Biasa, Yayasan Hang Tuah Pekanbaru
4. Menejer Marketing, PT. Radio Suara Dakwah IKMI Riau
5. Consultant Finance, Asuransi Takaful Indonesia Cabang Pekanbaru
6. Team Leader Census Taker, PT. AC Nielsen Indonesia

**RIWAYAT ORGANISASI**

- 1994-1995 : Sekretaris Umum Ikatan Pemuda Pelajar Riau (IPPR) Bukittinggi
- 1996-2000 : Anggota HMI Cabang Kota Pekanbaru
- 1998-2000 : Koordinator Minat dan Bakat Jurusan Muamalah IAIN Susqa
- 1999-2000 : Sekretaris Ikatan Mahasiswa Pangean (IMPI) Kota pekanbaru
- 2008-2011 : Sekretaris DPD Partai GERINDRA Provinsi Riau
- 2010-2015 : Pengurus IKKS (Ikatan Keluarga Kuantan Singingi) Kota Pekanbaru
- 2011-2015 : Wakil Ketua DPD Partai GERINDRA Provinsi Riau
- 2012-2020 : Sekretaris GEMIRA (Gerakan Muslim Indonesia Raya) Provinsi Riau
- 2014-2018 : Ketua DPD AP2ERSI Provinsi Riau
- 2015-2016 : Sekretaris DPD Partai GERINDRA Provinsi Riau (periode kedua)
- 2017-2021 : Wakil Ketua DPD Partai GERINDRA Provinsi Riau
- 2015-2021 : Wakil Ketua Idarah Kemakmuran Masjid Indonesia (IKMI) Koorwil Riau
- 2016-2021 : Pengurus Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Kota Pekanbaru
- 2017-2020 : Bendahara Lembaga Advokasi Hukum (LASKAR) Provinsi Riau
- 2017-2022 : Bendahara Federasi Hockey Indonesia (FHI) Provinsi Riau
- 2018-2022 : Ketua BSKM RW. 07 Kel. Wonorejo Marpoyan Damai Pekanbaru
- 2018-2022 : Pengurus Daerah Persatuan Tarbiyah Islamiyah (PERTI) Provinsi Riau
- 2019-2022 : Pengurus Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) Orwil Riau
- 2022-2023 : Ketua Harian Pengurus Wilayah Pemuda PERTI Provinsi Riau
- 2022-2023 : Ketua Masjid Al-Mubin Pekanbaru Riau

Pekanbaru, April 2024

**MARJOHAN**

- Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber.
    - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
    - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
  2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.