

KEBIJAKAN PENANGANAN PENGUNGSI DI INDONESIA PERSPEKTIF *MAQĀṢID AL-SYARIAH*

Rohmad Adi Yulianto

*Universitas Islam As-Syafi'iyah
Jl. Raya Jatiwaringin No. 12 Jakarta
Email: adiyuliantopk19@gmail.com*

Submit : 14 Maret 2019
Revisi : 3 Oktober 2019

Diterima : 10 Oktober 2019
Terbit: : 2 Desember 2019

Abstrak

Problematika kemanusiaan yang terjadi di berbagai negara memunculkan fenomena migrasi pengungsi lintas negara. Indonesia menjadi salah satu negara penerima gelombang pengungsi yang berupaya mencari suaka. Studi ini membahas kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia dilihat dari perspektif *maqāṣid al-syarī'ah*. *Maqāṣid al-syarī'ah* merupakan salah satu pendekatan hukum Islam untuk memahami berbagai fenomena sosial di masyarakat dengan memposisikan prinsip kemaslahatan sebagai acuan utamanya. Studi ini menjelaskan bahwa interaksi antara *maqāṣid al-syarī'ah* sebagai perspektif bagi pengembangan perundang-undangan nasional, termasuk peraturan tentang penanganan pengungsi, menghasilkan tiga model kebijakan. *Pertama*, kebijakan bersifat instruktif model *taqnīn*, yaitu peraturan yang dikeluarkan oleh otoritas negara sebagai norma positif. *Kedua*, kebijakan integratif model eklektis, yaitu mengadopsi bagian-bagian yang terbaik dari hukum nasional dan hukum Islam. *Ketiga*, kebijakan adaptif, yaitu ketika elemen-elemen penting dari hukum Islam mengafirmasi aturan nasional karena memuat prinsip-prinsip dasar kemanusiaan secara universal yang tidak bertentangan dengan ajaran Islam.

Kata Kunci: *hukum humanitarian, pengungsi, maqāṣid al-syarī'ah, kebijakan nasional*

Abstract

The problematic of humanism in many countries resulted a phenomenon of trans-national refugee migration. Indonesia is one of the countries that has received a massif influx of refugee waves aimed to obtain an asylum. This study discusses the policy of handling refugee in Indonesia from the *maqāṣid al-sharia* perspective. *Maqāṣid al-sharia*, as one of the Islamic law methodological approaches helps understanding social phenomena that position the interest (*maslaḥa*) as the core treatise. This study aims to explain that the interaction between *maqāṣid al-sharia* as a perspective and the development of national regulation, including the regulation in handling refugees, that results in three models of policy (instructive, integrative, and adaptive). Instructive policy is implemented through *taqnīn* model, which is issued by the state authority as positive norm. Integrative policy is implemented through eclectic model, which adopts the finest parts from both national law and Islamic law. Adaptive policy is implemented when important elements of Islamic law affirms national policy, which contains fundamental principles of universal humanism as part of *sharia*.

Keywords: *humanitarian law; refugees; maqāṣid al-syarī'ah; national policy*

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara dengan format geografi kepulauan yang menghubungkan silang antara Benua Asia dengan Australia dan antara Samudera Hindia dengan Samudera Pasifik. Posisi geografi Indonesia yang berbatasan laut langsung dengan Australia merupakan faktor utama yang menarik keinginan pengungsi dari berbagai negara untuk masuk ke Indonesia menggunakan berbagai cara. Pengungsi Somalia melakukan transit di Yaman sebelum menuju Indonesia. Pengungsi Timur-Tengah dari Palestina, Irak, Suriah memanfaatkan kebijakan bebas visa kunjungan (*visa on arrival*) dari kebijakan pemerintah Indonesia yang sejatinya ditujukan untuk menarik minat wisatawan dari Timur-Tengah. Pengungsi Afghanistan melakukan perjalanan ilegal dan singgah di beberapa negara seperti Pakistan, Thailand, Malaysia dan kemudian menuju Indonesia. Pengungsi Rohingya masuk ke Indonesia menggunakan jalur laut yang dapat dilalui dengan perahu-perahu tradisional.¹

Pemerintah Indonesia tidak meratifikasi maupun mengesahkan Konvensi Wina tahun 1951 dan Protokol amandemen di New York tahun 1967 tentang status pengungsi. Oleh karenanya, Indonesia tidak memiliki tanggung-jawab yuridis untuk menyediakan kebutuhan dasar pengungsi ketika mereka berada di Indonesia. Satu-satunya norma di dalam hukum internasional yang dibebankan kepada Indonesia adalah prinsip *non-refoulement*, yaitu prinsip larangan untuk melakukan pengusiran secara paksa terhadap pengungsi yang berada di wilayahnya.

Kebijakan Direktorat Jederal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor IMI-1489.UM.08.05 tahun 2010 memposisikan pengungsi sebagai imigran ilegal,

sehingga mereka dapat dikenakan sanksi detensi apabila tidak dapat memenuhi syarat keimigrasian selama berada di Indonesia. Status imigran ilegal dapat dihapuskan oleh imigrasi mana kala pengungsi telah diakui terdaftar secara resmi sebagai pengungsi di Kantor UNHCR Jakarta dan diberikan kartu tanda pengenalan pengungsi atau surat pengesahan (*attestation letter*) yang menerangkan bahwa ia adalah pengungsi yang sah dan sedang mengurus penetapan status pengungsi di kantor UNHCR Indonesia. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri menghilangkan penggunaan penyebutan imigran ilegal, tetapi menempatkan individu pengungsi sebagai pemegang hak suaka yang berada di Indonesia. Hingga awal 2018 jumlah pengungsi di Indonesia mencapai lebih dari 14.000 orang berasal dari Afghanistan 55%, Somalia 11%, Irak 6%, dan lainnya dari berbagai negara.²

Tulisan ini membahas kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia dilihat dari perspektif *maqāṣid syarī'ah*. *Maqāṣid syarī'ah* merupakan salah satu pendekatan hukum Islam untuk memahami berbagai fenomena sosial di masyarakat dengan memposisikan prinsip kemaslahatan sebagai acuan utamanya. Pembahasan penelitian ini memuat tiga bagian. Pertama, *maqāṣid syarī'ah* di dalam perkembangan metodologi hukum Islam. Kedua, *maqāṣid syarī'ah* sebagai perspektif pada pengembangan hukum nasional. Ketiga, kebijakan penanganan pengungsi dari sudut pandang *maqāṣid syarī'ah*. Bagian akhir memuat kesimpulan dari penelitian ini.

B. *Maqāṣid Syarī'ah* di dalam Perkembangan Metodologi Hukum Islam

Terdapat dua pendapat terkait penerapan suatu hukum. Pertama, penerapan hukum didasarkan pada teks-teks hukum sehingga seluruh kejadian di ranah hukum hanya merupakan hubungan sebab-akibat merujuk kepada ketentuan yang telah termaktub di dalam naskah-naskah hukum. Kedua, hukum selalu harus merujuk kepada tujuan ditetapkannya sebuah aturan sehingga dalam penerapannya hukum selalu mempertimbangkan tujuan di balik teks yang tertulis pada setiap aturan perundang-undangan. Perdebatan tentang penerapan hukum antara skriptualis dengan kontekstualis selalu terjadi di berbagai tradisi keilmuan hukum, tidak terkecuali kajian di dalam hukum Islam dalam menghadapi persoalan kekinian. Kajian *maqāṣid syarī'ah* yang memuat unsur kebermaksudan dari hukum Islam, menjadi metodologi alternatif untuk menentukan status legalitas sebuah fenomena, melihat pemberlakuan hukum melalui sudut pandang tujuan sesungguhnya dari hukum itu sendiri. Menempatkan maksud dari sebuah aturan pada posisi yang diagungkan di atas aturan yang tertulis di dalam teks-teks hukum dengan cara mengungkap hikmah di balik naskah hukum.³

Terbatasnya teks-teks hukum dan keagamaan dalam merespon perkembangan fenomena sosial global yang demikian pesat, menginisiasi ilmuwan, pemikir, ahli hukum, dan kelompok progresif untuk menemukan formulasi yang mampu menyandingkan antara kajian keislaman dengan modernitas dan perkembangan kakinian. Mensejajarkan antara perintah agama dengan nilai-nilai kemanusiaan, antara kekuasaan dengan keadilan dan kesetaraan, antara positivisme hukum dengan nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat. Studi tentang unsur kebermaksudan di dalam Hukum Islam yang dibahas di dalam kajian *maqāṣid syarī'ah*

mengintegrasikan antara kajian hukum Islam dengan tuntutan legal yang selalu mengalami perubahan secara pesat.

Maqāṣid syarī'ah adalah tujuan dari peletakan syari'ah untuk mewujudkan kemaslahatan *ibād* (hamba-hamba).⁴ Ia merupakan alternatif di dalam penentuan aspek legalitas sebuah fakta yang memiliki beberapa distingsi dari metode-metode yang digunakan di dalam pengintisarian hukum Islam. Hal itu terlihat dari pendapat tokoh-tokoh *maqāṣid syarī'ah* sejak awal kemunculannya, pertumbuhannya, hingga perkembangannya. Kajian *maqāṣid syarī'ah* yang membahas unsur kebermaksudan di dalam hukum Islam dipercaya pertama kali muncul pada kitab *al-Ṣalāh wa maqāṣiduhā* dan *al-Ḥajj wa asrāruhā* karya Abu 'Abdillah Muhammad bin Ali al-Turmudzi, atau dikenal dengan Turmudzi al-Hakim. Abu Bakr al-Qaffal al-Shashi (w. 365 H.) atau dikenal dengan sebutan al-Qaffal al-Kabir kemudian menegaskan *maqāṣid syarī'ah* di dalam keindahan syari'ah Islam melalui kitab *Maḥāsin al-Syarāi' fī furū' al-Ṣāfiyyah: Kitāb fī Maqāṣid al-Syarī'ah*. Perkembangan kajian *maqāṣid syarī'ah* selanjutnya dimunculkan oleh Abu al-Hasan al-'Amiri (w. 381 H.) melalui pendekatan filosofisnya menulis kitab *al-I'lām bi manāqib al-Islām* yang memunculkan lima landasan untuk membangun kehidupan sosial yang seimbang di dalam masyarakat, yaitu: *mazjarah qatl nafs*, *mazjarah akhd al-Māl*, *mazjarah hatk al-Satr*, *mazjarah Ṭalb al-'irdh*, dan *khal' al-baiḍah* (hukuman bagi pembunuhan, hukuman bagi pencurian, hukuman bagi pelanggaran tentang kerahasiaan, hukuman bagi perusak kehormatan, dan hukuman bagi pelepas kesucian/perzinahan).⁵

Kajian *maqāṣid syarī'ah* kemudian semakin terbentuk sebagai sebuah bangunan keilmuan ketika Imam

al-Harmayn ‘Abd al-Malik al-Juwayni (w. 478 H.) menyusun tingkatan kemaslahatan menjadi *darūriyyāt* (premier), *ḥājjiyyāt* (sekunder), dan *tahsīniyyāt* (tersier) di dalam karyanya *al-Burhān fī Uṣūl al-Fiqh*. Penyusunan tingkatan masalah secara hirarkis yang dilahirkan oleh al-Juwayni ini dianggap menjadi pondasi utama bagi kelahiran karya-karya ulama setelahnya di dalam kajian *maqāṣid syarī‘ah*. Di antara ulama setelah al-Juwayni yang paling terlihat adalah Abu hamid al-Ghazali yang menetapkan di dalam karyanya *al-Mustasyfā fī ‘Ilm al-Uṣūl* bahwa tujuan utama dari syari‘ah adalah menjaga kelestarian lima hal yang masuk dalam kategori *darūriyyāt* (premier), atau disebut dengan *al-Darūriyyāt al-Khams* yang mencakup penjagaan atas agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Bahwa sebuah aturan syari‘ah tidak dapat dilaksanakan tanpa terwujudnya lima hal tersebut.⁶

Formulasi penyusunan tujuan syariah semakin terbentuk menjadi tingkatan-tingkatan hirarkis ketika Imam ‘Izz al-Din ibn ‘Abd al-Salam (w. 1261 M) menulis kitab *Qawā‘id al-Aḥkām fī Maṣālih al-Anam* yang menjelaskan substansi antara *maṣālih* (kemaslahatan) yang menjadi maksud dari syari‘ah dan *maḥāsib* (kerusakan) yang harus dihindari dari pelaksanaan syari‘ah. Imam Izz al-Din ibn ‘Abd Salam mengklasifikasi masalah menjadi *maṣālih ‘Āmmah* (kemaslahatan umum), *maṣālih khāṣṣah* (kemaslahatan khusus), dan *maṣālih juz‘iyyah* (kemaslahatan parsial).⁷ Mata rantai perkembangan *maqāṣid syarī‘ah* semakin menguat ketika al-Imam Abu Ishaq Ibrahim bin Musa bin Muhammad al-Lakhmi al-Syatibi al-Gharnati (w. 790 H.) mengklasifikasi antara kemaslahatan di dalam penerapan syari‘ah dengan kemafsadatan, menentukan kaidah-kaidah tentang *raf‘ al-ḥarj* (menghilangkan kesulitan) dalam

menerapkan syari‘ah, dan kaidah-kaidah yang berkaitan dengan tujuan pembebanan syari‘ah kepada hamba yang mukallaf. Imam al-Syatibi menjelaskan di dalam karyanya *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Syarī‘ah*, bahwa tujuan dari penerapan syari‘ah adalah tercapainya kemashlahatan, tidak menyusahkan, dan bahwa setiap aplikasi syariah mempunyai tujuan tertentu yang mungkin tersurat atau tersirat atau bahkan tidak tampak sekalipun di dalam teks-teks sumber hukum Islam.

Bangunan metodologis al-Syatibi terhadap *maqāṣid syarī‘ah* menjelaskan kepada pengkaji hukum Islam bahwa metode *maqāṣidī* berbeda dengan Usul Fikih maupun *al-qawā‘id al-fiqhiyah* meskipun mempunyai tujuan yang sama, yaitu bermuara kepada pencarian status legalitas sebuah fenomena di dalam diskursus hukum Islam. *Maqāṣid syarī‘ah* menempatkan metode *istiqrā‘* sebagai media paling utama untuk membuktikan status legalitas di dalam hukum Islam selain sumber lain yang sama dengan metode kajian Usul Fikih yaitu, al-Qur‘an dan al-Hadits. *Istiqrā‘* adalah pengambilan kesimpulan yang dihasilkan dari telaah terhadap fakta-fakta khusus, di mana fakta khusus ini tidak disebutkan di dalam teks-teks sumber hukum Islam.⁸ Metode *istiqrā‘* bersifat induktif mengutamakan penelitian mendetail yang menempatkan setiap kasus pada posisi yang istimewa dan unik sehingga menghindari terjadinya jeneralisasi hukum dari satu kasus kepada kasus lainnya yang umumnya digunakan pada pengambilan intisari legalitas hukum Islam melalui *istidlāl* analogi hukum yang bersifat deduktif. Al-Syatibi menempatkan metode ini sebagai landasan utama untuk menentukan bahwa bukti-bukti universal (*al-Kulliyyat*) di dalam hukum Islam merupakan preferensi dari bukti-bukti parsial (*al-Juz‘iyyat*).⁹

Penyusunan secara sistematis maksud dan hikmah dari penerapan syariah sebagaimana yang dimunculkan oleh Imam al-Syatibi mendorong Muhammad al-Thahir ibn ‘Asyur (w. 1379 H.) untuk menjelaskan tatanan praktik penerapan kebermaksudan di dalam pelaksanaan syariah. Di dalam kitab *Maqāsid al-Syarī’ah al-Islāmiyyah*, Ibnu ‘Asyur menjelaskan secara jelas konsep kebermaksudan pada penerapan syari’ah yang secara khusus berkaitan dengan relasi timbal balik antar sesama manusia, baik di bidang keluarga (*maqāsid ahkām al-‘Āilah*), kebermaksudan pada praktik keuangan (*maqāsid al-taṣarrufāt al-māliyah*), perjanjian pada pekerjaan (*maqāsid ahkām al-mu’āmalah al-mun’aqidatu ‘ala ‘amal –al-Abdān*), perjanjian nirlaba (*maqāsid ahkām al-Tabarru’āt*), kebermaksudan di dalam peradilan dan kesaksian (*maqāsid ahkām al-qadā’ wa al-syahādah*), dan bidang pidana (*al-maqṣad min al-Jināyah*), setelah sebelumnya Ibnu Asyur menjelaskan perbedaan antara maksud (*al-maqāsid*) dan media (*al-Wasāil*). Ibnu ‘Asyur juga menyinggung bahwa toleransi, kebebasan, termasuk kesetaraan, hak-hak hukum dan keadilan, fitrah sebagai manusia yang melekat pada dirinya sifat azasi, baik tenjibel maupun intenjibel, juga merupakan bentuk kebermaksudan di dalam Islam.¹⁰

Hasil karya Ibnu Asyur tersebut menjelaskan bahwa, konstruksinya tentang *maqāsid syarī’ah* telah menyentuh pada tingkat aksiologis kajian unsur kebermaksudan dalam hukum Islam sebagai sebuah bangunan keilmuan yang mampu menjadi pendekatan untuk merespon permasalahan sosial yang berkembang pesat melebihi perkembangan ijtihad yang berbasis pada analogi tekstual secara deduktif (*istidlāl*). Bahkan lebih jauh lagi, konstruksi *maqāsid* Ibnu ‘Asyur juga telah melakukan pengembangan

makna kebermaksudan dari pendapat ulama-ulama *maqāsidī* di era sebelumnya yang seakan masih enggan untuk menempatkan kajian *maqāsid syarī’ah* pada posisi yang berbeda dengan kajian Usul Fikih dan *qawa’id al-fiqhiyah*. Maka dari itu, setelah Imam al-Juwayni menginisiasi tingkatan *maqāsid* menjadi *darūriyyāt*, *hājjiyyāt*, dan *taḥsīniyyāt*, kemudian al-Ghazali menentukan lima poin kebermaksudan yang utama (*darūriyyāt al-khams*): agama, jiwa, akal, nasab, dan harta yang menjadi tujuan inti dari syari’ah, kemudian al-Syatibi berperan melakukan konstruksi metodologi terhadap kajian *maqāsid syarī’ah* dari yang sebelumnya bersifat pasif menjadi dinamis, maka Ibnu ‘Asyur dianggap sebagai peletak pondasi *maqāsid syarī’ah* yang menyentuh ranah praktik di dalam kehidupan sosial. Pendapat Ibnu ‘Asur ini mempengaruhi tokoh-tokoh setelahnya dalam membahas kajian *maqāsid syarī’ah*, khususnya terkait dengan integrasi antara kajian hukum Islam dengan disiplin keilmuan lain yang berbeda.

Nama-nama penting yang turut membangun konstruksi kajian *maqāsid syarī’ah* di era pasca Ibnu ‘Asyur, seperti ‘Illal al-Fasi (w. 1974 M.), Muhammad al-Ghazali, Ahmad al-Raysuni, Jamal al-Din Attiya, Taha Jabir al-Alwani, Yusuf al-Qaradhawi, Muhammad Hashim Kamali, hingga kemudian di era kekinian muncul Jasser Auda yang mengintegrasikan kajian *maqāsid syarī’ah* dengan pendekatan sistem. Auda menyimpulkan bahwa hukum Islam sejatinya merupakan sebuah sistem di mana *maqāsid syarī’ah* menjadi landasan yang berperan untuk dinamisasi sistem tersebut. Auda berpendapat bahwa kerangka berfikir *maqāsid syarī’ah* mempertimbangkan skala prioritas teks dalam menentukan legalitas hukum Islam perlu mempertimbangkan kondisi sosial yang

ada, tidak menghapus, menunda, atau memberhentikan teks lain yang bertentangan,¹¹ sehingga dapat terjadi integrasi antara kajian keislaman dengan kajian lain seperti modernitas,¹² globalisasi, hubungan internasional,¹³ hukum,¹⁴ perkembangan ekonomi,¹⁵ dan berbagai permasalahan global lainnya yang terus menambah kompleksitas kehidupan saat ini.¹⁶

Penjelasan tersebut menerangkan bahwa pengintisarian hukum Islam melalui *maqāṣid syarī'ah* di dalam konteks hukum memiliki relevansi dengan kehidupan berbangsa-bernegara. Menunjukkan bahwa kajian hukum Islam mempunyai landasan prinsip dan metodologi yang jelas jika disandingkan dengan peraturan pemerintah yang menyangkut masalah nilai-nilai kemanusiaan, bukan sekedar legalisasi hukum Islam atau Islamisasi hukum negara, namun menemukan korelasi nyata sehingga melahirkan sintesis yang integral antara prinsip hukum Islam dengan peraturan pemerintahan. Rane menyimpulkan bahwa tujuan dari syariah Islam tidak lain adalah untuk mewujudkan nilai-nilai universal yang mempunyai kesamaan nafas dengan nilai kemanusiaan yang terkandung di dalam prinsip pemerintahan sehingga terwujud kesejahteraan bagi bangsa dan negara.¹⁷

C. *Maqāṣid Syarī'ah* Sebagai Perspektif bagi Pengembangan Hukum Nasional

Maqāṣid syarī'ah secara etimologi terbentuk oleh dua suku kata, *maqāṣid* dan *syarī'ah*. *Maqāṣid* (مقاصد) adalah bentuk jamak (plural) dari *maqṣad* (مقصد) yang merupakan derivasi dari kata kerja *qaṣada-yaqṣudu* – (قصد) (يقصد). Kata *qaṣada* mempunyai banyak arti di dalam al-Qur'an, di antaranya bermakna jalan yang lurus (Q.S. Al-Nahl: 9), mudah, dekat dan tidak menyusahkan (Q.S. Al-Taubah: 42),

adil, tidak berlebihan dan tidak kekurangan (Q.S. Luqman: 19). Secara terminologi, *Maqāṣid* bermakna tujuan yang diinginkan oleh syārī' (legislator).¹⁸ Syarī'ah mempunyai makna jalan menuju mata air, dalam terminologi fikih *syarī'ah* bermakna hukum-hukum yang disyarī'atkan oleh Allah kepada hamba-hamba-Nya, yang ditetapkan melalui al-Qur'an dan Sunnah melalui perkataan, perbuatan, dan ketetapan Nabi.¹⁹ Al-Raysuni mendefinisikan *syarī'ah* dengan segala sesuatu yang disyarī'atkan oleh Allah kepada hamba-Nya yang berupa aturan sebagai petunjuk, untuk lebih memudahkan dalam memaknai Islam. Untuk menyederhanakan al-Raysuni memaknai *syarī'ah* sebagai aturan-aturan yang terdapat di dalam al-Qur'an dan Sunnah Nabi.²⁰ Dalam konteks minoritas Muslim di Barat yang berinteraksi langsung dengan masalah migrasi, kewarganegaraan global, dan integrasi sosial, Berger memaknai *syarī'ah* dengan sesuatu yang abstrak tetapi memuat nilai yang luhur. Syarī'ah adalah segala sesuatu yang dapat dinilai baik dan diinginkan oleh semua orang.²¹

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tujuan organisasi kenegaraan adalah melaksanakan peraturan-peraturan yang dimaksudkan untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat. Melalui aparatur sipil dan organ-organ di dalam struktur kenegaraan berupaya mewujudkan sinkronisasi antara aturan dengan tujuan bernegara. Ketentuan dan sanksi yang diatur di dalam sebuah undang-undang dimaksudkan untuk meluruskan tujuan dibentuknya sebuah negara. Dalam hal ini prinsip kebermaksudan berperan penting sebagai landasan implementatif aturan-aturan positif pada sistem peraturan negara. Aturan-aturan yang termuat di dalam hukum positif merupakan penggabungan antara tujuan dari

kehidupan individu dengan tujuan kehidupan masyarakat bernegara.

Menggunakan karangka kerja yang selaras dengan pendekatan *maqāṣidī*, Jhering menempatkan kemaslahatan masyarakat sebagai tujuan utama dari penegakan hukum. Untuk mencapai tujuan tersebut, hukum tidak dapat berada pada posisi yang rigid, melainkan bersifat dinamis selalu berubah dan berkembang. Jhering menjelaskan bahwa konsep kebermaksudan yang menjadi tujuan hukum merupakan kausa finalis bersifat aktif dan futuristik. Sebuah aturan tidak dibuat sebagai akibat dari perkembangan fenomena sosial tertentu, tetapi sebuah peraturan dirancang dan diundangkan karena memiliki maksud menjamin kemaslahatan masyarakat. Menurutnya, tidak terdapat suatu aksi yang dilakukan tanpa memiliki tujuan tertentu. Perbuatan anggota dewan dan otoritas pemerintah dalam menerbitkan sebuah undang-undang mempunyai tujuan menempatkan maslahat umum sebagai prioritas baik di saat ketika diterbitkan maupun di masa yang akan datang, bukan hanya sebagai akibat dari fenomena-fenomena tertentu yang terjadi di masyarakat.²²

Jhering menganalogikan penerbitan regulasi dengan perbuatan yang dilakukan oleh individu. Dalam melakukan sebuah perbuatan, individu melalui fase internal dan eksternal. Fase internal dalam diri seseorang perbuatan didasari oleh beberapa faktor. Pertama, adanya tujuan melakukan perbuatan, faktor ini lahir dilandasi oleh keinginan yang secara sadar dipengaruhi oleh gagasan tertentu. Kedua, hubungan antara tujuan dengan perbuatan yang dilakukan berupa pemenuhan hasrat tertentu. Ketiga, konsep hukum dari sebuah tujuan, bahwa setiap tindakan selalu dilandasi tujuan, karena bertindak dan bertindak dengan tujuan sejatinya hanya

merupakan sinomin. Keempat, adanya alasan rasional yang melandasi lahirnya sebuah tujuan. Jika seseorang dirampok dan kemudian menyerahkan hartanya, dalam hal ini bukan berarti bahwa dia menyerahkan harta akibat tekanan dari perampok, melainkan ia bertujuan memelihara keamanan jiwanya dengan mengorbankan hartanya. Setiap tindakan pasti dilandasi oleh tujuan dan alasan yang rasional, kecuali tindakan irasional yang dilakukan oleh orang yang tidak cakup kejiwaannya. Fase kedua adalah fase eksternal dalam sebuah tindakan. Fase eksternal sarat dengan terjadinya hukum kausalitas, bahwa sebuah keinginan yang melahirkan sebuah tindakan harus selaras dengan hukum alam lebih luas yang berada di luar individu. Perbuatan yang tidak selaras dengan aturan alam yang lebih besar akan melahirkan konsekuensi tertentu bagi pelakunya. Tidak berarti bahwa hukum alam mempunyai kuasa terhadap keinginan seseorang, melainkan keinginan seseorang yang berkuasa melakukan perubahan terhadap eksistensi hukum eksternal.²³

Pada kajian socio-legal, Warassih mendukung adanya kajian hukum yang dapat melampaui batas-batas yuridis normatif semata. Bahwa kajian hukum positif mempunyai keterkaitan erat dengan berbagai kajian disiplin keilmuan lain. Hukum bukan merupakan benda yang sudah jadi dan turun dari langit untuk dilaksanakan manusia demi mencapai keselarasan kehidupan, namun hukum selalu dipengaruhi oleh lingkup sosialnya.²⁴ Zubaida menjelaskan bahwa terjadi saling keterkaitan antara sistem hukum dengan konsep beragama di dalam masyarakat yang hidup di dunia muslim (baca: wilayah otoritas yang berpeduduk mayoritas Muslim). Sebuah aturan dilihat sebagai manifestasi dari pandangan keagamaan masyarakat yang dikolaborasi dengan perkembangan

sosiologis yuridis masyarakat setempat.²⁵ Jabiri menjelaskan bahwa pandangan masyarakat Muslim terhadap realita hukum yang hidup di lingkungannya merupakan cerminan dari nilai-nilai keagamaan yang dianutnya, di mana tidak pernah tercapai sebuah kodifikasi komprehensif terhadap syari'ah, melainkan ia selalu mengalami perkembangan tahap demi tahap dari satu generasi ke generasi selanjutnya sejak masa Nabi di Madinah hingga kehidupan saat ini dan seterusnya. Pengembangan hukum melalui perspektif *maqāṣid syarī'ah* mendasarkan maksud dari diturunkannya kaidah tekstual dengan menelusuri sebab turunnya wahyu serta menelaah setiap situasi sosial secara holistic, tidak hanya melakukan generalisasi hukum terhadap suatu peristiwa yang terjadi di dalam konteks sosial yang berbeda.²⁶ Qodri Azizi menyebutnya dengan *ijtihad saintifik modern*, yaitu mendasarkan metode pengintisarian hukum dengan menggunakan beberapa *manhaj* yang berbeda secara *takhayurī* (eklektis).²⁷

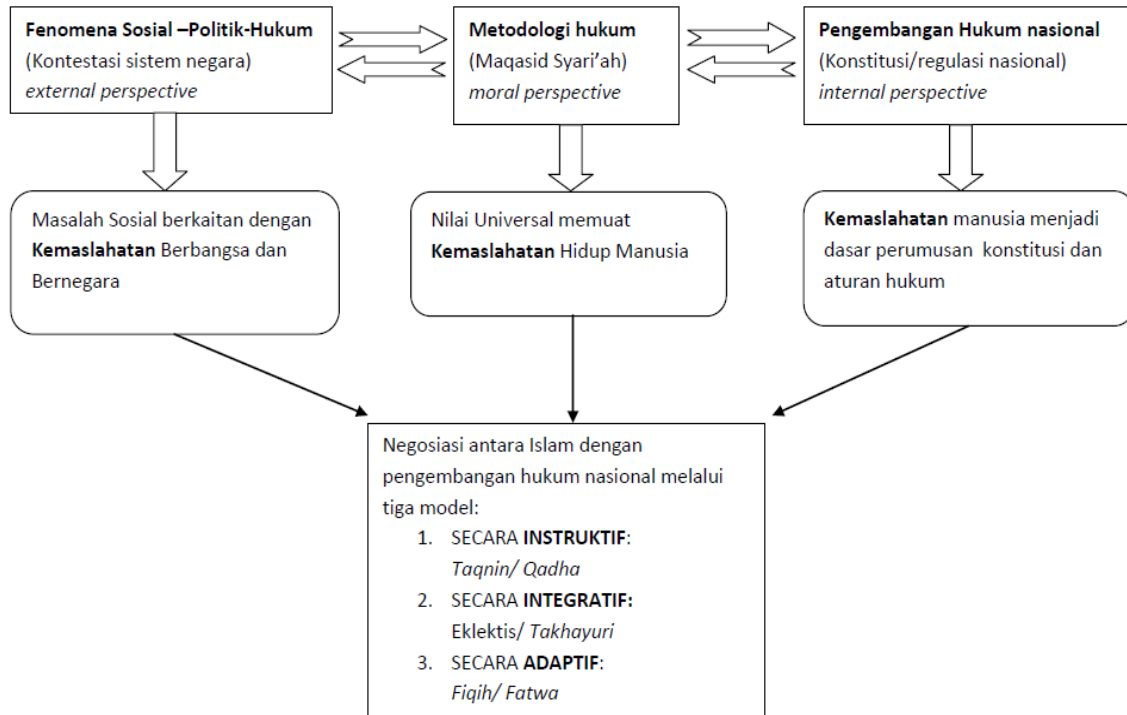
Faktor kemaslahatan menjadi dasar untuk memosisikan kajian *maqāṣid syarī'ah* sebagai perspektif bagi unsur kebermaksudan dari pengembangan hukum nasional dapat dilihat di dalam diagram berikut. Fenomena sosial di tengah masyarakat menjadi perspektif eksternal. *Maqāṣid syarī'ah* merupakan perspektif moral yang melandasi bagaimana pengembangan hukum dilakukan sesuai konstitusi yang merupakan perspektif internal ranah hukum positif. Perspektif eksternal berfungsi menemukan kemaslahatan berbangsa dan bernegara di dalam jamaknya persoalan sosial di tengah masyarakat. Perspektif moral berfungsi sebagai media untuk menemukan kemaslahatan bagi manusia yang dimuat oleh nilai-nilai universal dari keyakinan masyarakat. Perspektif internal menjadi perantara untuk menemukan

kemaslahatan di dalam perumusan dan pengembangan hukum nasional.

Interaksi antara *maqāṣid syarī'ah* sebagai perspektif bagi pengembangan perundang-undangan nasional melalui unsur kebermaksudan menghasilkan tiga model kebijakan. *Pertama*, menghasilkan pengembangan hukum nasional bersifat instruktif model *taqnīn*. *Taqnīn* adalah peraturan yang dikeluarkan oleh otoritas negara baik eksekutif maupun legislatif untuk diberlakukan sebagai norma positif. *Taqnīn* terjadi ketika hukum nasional mengadopsi hukum Islam sebagai bagian dari sumber hukumnya, karena telah diterima oleh masyarakat, sehingga hukum Islam diakomodir negara menjadi hukum positif karena memiliki tujuan yang sama dengan hukum nasional, yaitu berorientasi menuju pembangunan negara.²⁸ Contohnya aturan tentang perkawinan di Indonesia. *Kedua*, bersifat integratif model eklektis, yaitu berupaya mengadopsi bagian-bagian yang terbaik dari hukum nasional dan hukum Islam, selanjutnya diformulasikan kepada teori dan praktik yang mampu menyandingkan antara substansi dari hukum Islam dengan regulasi nasional. Sifat eklektis lahir dari pergumulan antara hukum adat, hukum Islam, dan hukum nasional sebagai bagian dari strategi pluralisme hukum di Indonesia, contohnya aturan tentang pemberian wasiat wajibah kepada anak angkat sebagai strategi dari hukum Islam mengakomodir aturan adat yang memberi bagian harta warisan kepada mereka. *Ketiga*, bersifat adaptif yaitu ketika elemen-elemen penting dari hukum Islam mengafirmasi aturan nasional karena memuat prinsip-prinsip dasar kemanusiaan secara universal yang diinginkan oleh masyarakat dan tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Contohnya penerimaan masyarakat Muslim di Indonesia terhadap Pancasila sebagai dasar negara karena memuat

prinsip yang tidak bertentangan dengan Islam.

Bagan 1:
Model interaksi antara *maqāṣid syarī'ah* dengan pengembangan hukum nasional



D. Kebijakan penanganan pengungsi dari sudut pandang *Maqāṣid Syarī'ah*

Permasalahan pengungsi pencari suaka mempunyai hubungan erat dengan nilai-nilai dasar kemanusiaan dan hak-hak fundamental yang harus dimiliki oleh setiap orang. Nilai-nilai tersebut memiliki posisi signifikan dalam diskursus *maqāṣid syarī'ah*. Sebagai sebuah pendekatan di dalam yurisprudensi Islam yang mengedepankan nilai-nilai universal, *maqāṣid syarī'ah* lebih mampu merespon permasalahan kemanusiaan kekinian.²⁹ Metode *maqāṣidī* al-Syatibi mengerucut kepada dua model pendekatan dalam menemukan tujuan dari syari'ah, pertama melalui metode kausasi (*ta'īl*) yaitu dengan menarik *maslahat* dan

menolak *mafsadat*. Model pertama ini kemudian disebut dengan *ijtihad istinbāī* yaitu fokus dalam menggali ide yang terkandung di dalam teks-teks yang memuat nilai-nilai abstrak dalam syariah dengan mengeksplorasi metode-metode kebahasaan dan menitikberatkan analisa

kepada sumber-sumber syariah berbentuk tekstual. Model kedua adalah *ijtihad taṭbīqī*. Dalam konteks fenomena pengungsi saat ini maka metode *ijtihad taṭbīqī* merupakan media analisa induksi dari berbagai sisi untuk memaknai ide-ide dalam teks keagamaan kemudian dikontekstualisasikan dengan permasalahan pengungsi saat ini yang sarat dengan problematika kemanusiaan.³⁰

Tujuan paling tinggi di dalam syariah menurut pandangan Ibnu 'Asyur mengerucut kepada enam poin. Pertama, aturan syariah yang menghasilkan perbaikan secara umum pada masyarakat dan individu. Kedua, tujuan syariah yang sesuai dengan fitrah manusia. Ketiga, sikap-sikap toleransi dan kepedulian terhadap sesama manusia. Keempat, menjaga keberlangsungan kehidupan manusia di dalam sistem

global dengan melakukan pengembangan terhadap kualitas manusia di setiap generasi. Kelima, melakukan perbaikan pada sisi sosial. Keenam, mewujudkan kemaslahatan dan menghindari kerusakan dan berbagai hal yang mengarah kepada kerusakan.³¹

Metode *maqāṣidī* dalam merespon perkembangan fenomena permasalahan saat ini mempunyai karakter khusus. Pertama, *maqāṣid syarī'ah* mempunyai karakter sebagai basis dari legislasi regulasi yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan manusia melalui metode induksi pada teks-teks sumber agama. Kedua, *maqāṣid syarī'ah* bersifat universal di mana perwujudan *maṣlaha* ditujukan kepada seluruh umat manusia. Ketiga, *maqāṣid syarī'ah* mempunyai karakter inklusif membahas seluruh masalah manusia baik yang berkaitan dengan ibadah maupun mu'amalah. Keempat, metode legislasi *maqāṣidī* bersifat definitif didasarkan tidak hanya kepada satu landasan tekstual namun didasari oleh berbagai landasan tekstual dan rasional bersifat umum dan khusus. Empat karakteristik dari metode *maqāṣid syarī'ah* sebagaimana tersebut menempatkannya sebagai perspektif untuk melakukan pengembangan terhadap kebijakan penanganan pengungsi yang menjunjung tinggi martabat manusia.³²

Meningkatnya jumlah pengungsi di dunia yang berasal dari berbagai negara di belahan dunia muslim, khususnya negara-negara anggota OKI, mendorong beberapa akademisi untuk memetakan konsep penanganan pengungsi digali dari literatur keilmuan Islam.³³ Gagasan tersebut bermuara kepada opini bahwa terdapat relevansi antara konsep perlindungan yang terdapat di dalam perkembangan sejarah Islam dengan rezim perlindungan pengungsi yang dimuat oleh konvensi 1951 dan protokol 1967 tentang status

pengungsi (*refugee*). Shoukri menjelaskan bahwa Islam memiliki latar belakang konsep perlindungan terhadap pengungsi yang melakukan migrasi untuk mencari suaka. konsep *al-Jiwār* ia jelaskan sebagai bentuk pemberian perlindungan kepada pengungsi yang telah ada di dalam tradisi masyarakat Arab sebelum Islam.³⁴

Zaat menyatakan bahwa Islam mewajibkan kaum Muslimin untuk memberikan perlindungan suaka bagi mereka yang memintanya melalui analisisnya yang mengklasifikasikan sebanyak sembilan ayat di dalam al-Quran yang membahas secara eksplisit dan implisit tentang pemberian suaka bagi mereka yang memintanya (Q.S. 7:137, Q.S. 4:97, Q.S. 7:127, Q.S. 22: 39, Q.S. 2: 246, Q.S. 17: 76, Q.S. 60: 90, Q.S. 3: 195, Q.S. 2: 49). Zaat juga menyitir dua hadist yang memiliki makna kewajiban seorang Muslim untuk memberikan suaka, pertama hadist yang mewajibkan seorang Muslim untuk melakukan tujuh hal, satu di antaranya adalah memberikan pertolongan kepada mereka yang teraniaya, kedua adalah hadist yang menyebutkan bahwa wajib bagi seorang Muslim untuk membantu saudaranya yang teraniaya. Zaat juga menyertakan analisa ayat 72-73 dari al-Qur'an Surat al-Anfāl (8) yang menjelaskan kewajiban masyarakat Muslim untuk menolong kelompok Muslim lainnya. Ayat tersebut juga mengandung ancaman hukuman bagi mereka yang menolak memberikan perlindungan suaka terhadap pengungsi yang melakukan migrasi, sedangkan pemberi perlindungan dijanjikan imbalan yang setimpal.³⁵

Baderin mengkategorikan masalah perlindungan pengungsi pada posisi pembahasan kajian muamalah pada studi Islam, sehingga konsep perlindungan merupakan wilayah yang dimungkinkan bagi para ahli kajian hukum Islam melakukan pengembangan sesuai

dengan tuntutan kemajuan dunia untuk merespon anggapan bahwa hukum dapat berubah sesuai dengan perubahan zaman, *tataghayarul aḥkām bi taghayyuri al-zamān*.³⁶ Perlindungan pengungsi mempunyai spirit yang sama dengan penerapan syariah yang bermuara kepada penegasan hak-hak dasar manusia, karena manfaat dari konsep perlindungan tidak lain adalah bertujuan untuk keberlangsungan hidup, agama, keturunan, harta, serta kepentingan umum lainnya yang menjadi tujuan dari syariah.³⁷ Bahwa dinamisasi konsep perlindungan menuntut penelurusan dan penemuan kembali sumber-sumber di dalam studi keislaman yang mendasari aturan perlindungan saat ini.³⁸ Pembahasan konsep perlindungan pengungsi dapat dikaji melalui studi *maqāṣid syarī'ah* yang memuat unsur kebermaksudan dari hukum Islam. Konsep perlindungan pengungsi merupakan bagian dari kepentingan dan kemaslahatan manusia yang merupakan tujuan dari diturunkannya syariah kepada manusia.³⁹

Pendekatan *maqāṣidī* di dalam permasalahan pengungsi membuktikan bahwa kemaslahatan yang terkandung di dalam tujuan dari syariah dapat memperkaya kajian tentang mobilisasi pengungsi global saat ini. Sudut pandang *maqāṣid syarī'ah* juga menegaskan bahwa Islam terbukti mampu dikontekstualisasikan dengan perkembangan fenomena kekinian. Syari'ah Islam sejatinya mempunyai pembahasan yang memiliki kesamaan nafas dengan perlindungan pengungsi yang terkandung di dalam konvensi 1951 dan protokol 1967 tentang pengungsi. Lebih jauh lagi, bahkan juga mempunyai relevansi dengan perkembangan mandat perlindungan pengungsi yang saat ini mengarah kepada pembagian beban (*burden-sharing*) antara negara asal pengungsi, negara transit, dan negara

tujuan pengungsian. Oleh karena itu, resolusi Organisasi Kerjasama Islam (sebelumnya bernama Organisasi Konferensi Islam) nomor 34/21 – P tentang problematika pengungsi di dunia Muslim mempunyai landasan metodologis di dalam kajian Islam jika dikaitkan dengan studi *maqāṣid syarī'ah*. Resolusi tersebut memuat kecaman kepada seluruh tindakan represif terhadap pengungsi dan mengajak seluruh pihak untuk mencari solusi bagi kelompok pengungsi dengan meminimalisir dan menghilangkan sebab terjadinya pengungsian serta mencari jalan keluar bagi kondisi pengungsi saat ini, terutama dengan pilihan mengakui hak-hak mereka sebagai manusia, menjamin keamanan dan kehormatan ketika kembali ke negara asal.

Resolusi Organisasi Kerjasama Islam nomor 34/21 – P diadopsi oleh Konferensi ke-21 tingkat Menteri Organisasi Konferensi Islam, 25 – 29 April 1993, di Karachi, Pakistan. Resolusi tersebut diperkuat kembali pada Konferensi Tingkat Tinggi ke-7 Organisasi Konferensi Islam, 13 – 15 Desember 1994, di Casablanca, Maroko, dengan menerbitkan resolusi nomor 32/7-P (IS) berisi 10 poin tentang penanganan permasalahan pengungsi muslim di seluruh dunia. Di antara poin penting di dalam resolusi tersebut adalah mengajak seluruh negara anggota OKI baik yang telah menjadi anggota Konvensi 1951 tentang pengungsi maupun bukan, untuk bekerjasama dengan lembaga-lembaga kemanusiaan dalam memberikan pendampingan, pertolongan, hingga menemukan solusi bagi penempatan pengungsi. Bahwa pendanaan penanganan pengungsi dapat dilakukan dengan cara pembagian beban antara negara anggota OKI melalui lembaga-lembaga kemanusiaan dan disalurkan oleh Islamic Development Bank. Hubungan dengan UNHCR diharapkan selalu terjalin dengan

negara-negara anggota OKI, baik secara koordinasi maupun kooperasi.

Merujuk pada metode *maqāṣidī* Imam al-Syatibi yang menghasilkan *ijtihād istinbāʿi* dan *ijtihād taḥqīqī*, maka resolusi tersebut perlu dikaitkan dengan berbagai sudut pandang seperti politik, ekonomi, sosial, dan lainnya sebagaimana fitur multidimensi di dalam *maqāṣid syarī'ah* versi Jasser Auda. Hal itu dilakukan agar tidak hanya menjadi kebijakan OKI sebagai representasi dari masyarakat Muslim global, tetapi juga dapat diterapkan di dalam kebijakan setiap negara anggota. Proses ini diharapkan mengarah kepada kebijakan internal negara yang menghasilkan penerapan regulasi dan peraturan mencakup kebijakan *bottom-up*, mengkaji masalah pengungsi dari sudut pandang kemaslahatan para pengungsi ketika berada di negara transit, maupun secara *top-down*, menerapkan aturan penanganan yang sesuai dengan kemaslahatan negara.

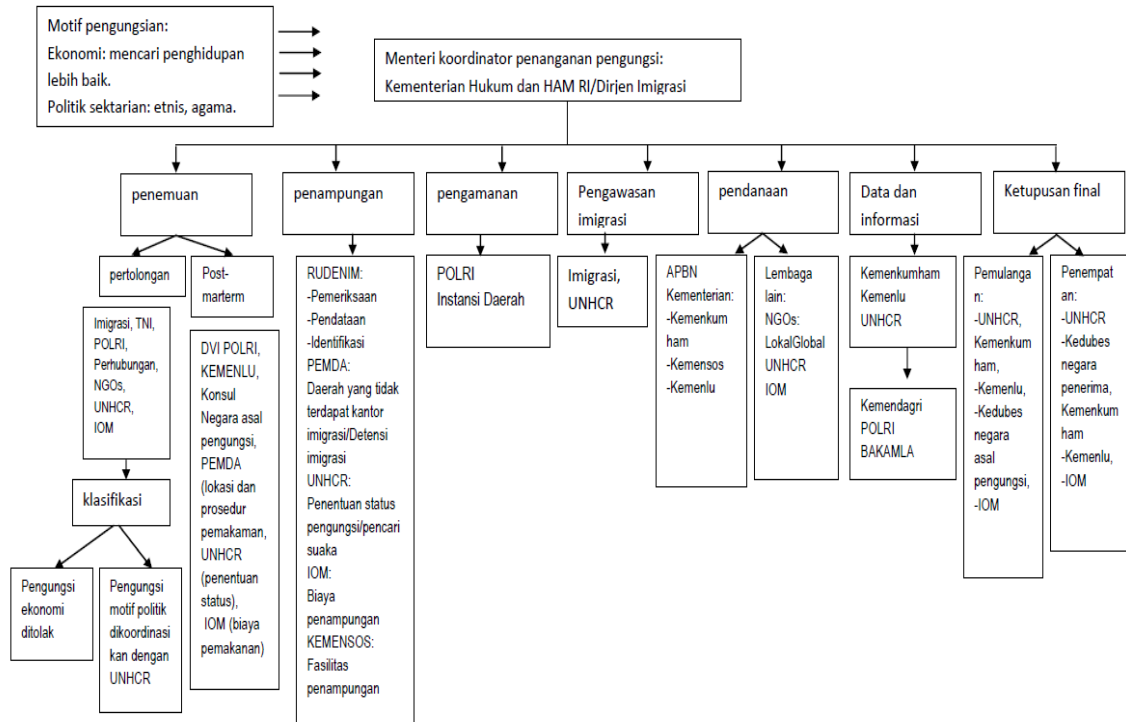
Regulasi tentang pengungsi di Indonesia mengacu kepada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Peraturan Presiden tersebut merupakan amanat dari pasal 25 – 27 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dari sisi hubungan antara hukum internasional dengan hukum nasional, Peraturan Presiden tersebut merupakan bentuk inkorporasi secara tidak langsung yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia terhadap konvensi internasional tentang status pengungsi. Hal itu merupakan bentuk komitmen pemerintah Indonesia terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* yang dimuat di dalam perjanjian-perjanjian internasional. Oleh karena itu, meskipun Indonesia bukan ratifikator konvensi pengungsi, namun memiliki tanggung jawab melakukan penanganan terhadap pengungsi

sebagaimana ditetapkan di dalam Perpres 125/2016. Substansi dari Perpres tersebut memuat nilai kemanusiaan yang menempatkan pengungsi bukan lagi sebagai pelanggar aturan keimigrasian, namun sebagai entitas asing yang memerlukan penanganan khusus sarat dengan kemaslahatan bagi seluruh pihak, baik bagi kelompok pengungsi maupun bagi Indonesia selaku negara transit.

Peraturan Presiden tersebut berisi 45 pasal dan terdiri dari delapan bab. Bab satu berisi ketentuan umum yang memuat definisi-definisi dan pihak-pihak yang terkait dengan penanganan pengungsi. Bab dua memuat prosedur yang harus dilakukan ketika menemukan keberadaan pengungsi pertama kali, langkah-langkah yang perlu diambil, pihak-pihak yang berwenang, serta prosedur yang harus dilakukan apabila pengungsi ditemukan dalam keadaan telah meninggal dunia. Bab tiga memuat prosedur penampungan di dalam rumah detensi maupun di lokasi yang ditentukan berikut fasilitas dan pengelompokan penempatan pengungsi berdasarkan jenis kelamin, status keluarga, afiliasi etnis dan agama, serta penempatan pengungsi di penampungan dengan kebutuhan khusus. Bab empat memuat prosedur pengamanan selama pengungsi berada di Indonesia. Bab lima memuat pengawasan keimigrasian. Bab enam memuat tentang pendanaan yang dapat berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara kementerian maupun lembaga, serta dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai ketentuan perundang-undangan. Bab tujuh memuat ketentuan lain yang berisi pemisahan antara pengungsi dengan penyelundupan manusia, serta pelaporan data dan informasi antara pihak pemerintah dengan lembaga asing yang mengelola keberadaan pengungsi. Bab delapan berisi ketentuan penutup yang memuat masa mulai berlakunya Peraturan

Presiden dan tanggal mulai diundangkannya.

Bagan 2:
Alur Penanganan Pengungsi Mengacu kepada Peraturan Presiden No. 125 tahun 2016



untuk menjawab tantangan zaman ketika permasalahan sosial semakin kompleks.

Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri merupakan regulasi di Indonesia yang

Permasalahan pengungsi pencari suaka mempunyai hubungan erat dengan nilai-nilai dasar kemanusiaan dan hak-hak fundamental yang harus dimiliki oleh setiap orang. Nilai-nilai tersebut mempunyai posisi signifikan dalam diskursus *maqāṣid syarī'ah* yang mengedepankan nilai-nilai universal untuk menemukan maslahat bagi manusia. Oleh karenanya *maqāṣid syarī'ah* dianggap lebih mampu merespon permasalahan kemanusiaan kekinian.⁴⁰ Peletak pondasi *maqāṣid syarī'ah* sejak era sebelum al-Juwaini, al-Ghazali, al-Syatibi, hingga Ibnu 'Ashur, dan al-Fasi, serta para sarjana muslim era kontemporer semisal al-Raysuni, 'Attiya, Kamali, dan terakhir Jasser Audah, telah membuktikan di dalam karya-karya mereka bahwa konsep *maqāṣid syarī'ah* mengalami perkembangan, dan merupakan upaya

mengedepankan kemaslahatan bagi pengungsi yang sedang berupaya mencari suaka melalui kantor UNHCR. Kemaslahatan tersebut menjadi kebutuhan dasar bagi pengungsi agar dapat diterima oleh pemerintah Indonesia untuk domisili sementara di wilayah Indonesia meskipun jika merujuk kepada Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, negara transit tidak memiliki kewajiban yuridis untuk menerima arus pengungsi yang sedang mencari suaka. Jika dilihat dari perspektif *maqāṣid syarī'ah*, kondisi ini merupakan bagian dari kemaslahatan fundamental bagi pengungsi. Imam Juwaini menempatkan kebutuhan untuk hidup pada tingkat utama (*darūriyyāt*), al-Ghazali menyebutnya dengan *al-Darūriyyāt al-Khams* yang mencakup penjagaan atas agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Merujuk kepada tiga macam kemaslahatan di dalam

metode *intinbāt* (pengintisarian) hukum, yaitu *maṣlahah mu'tabarāh* (kemaslahatan yang diakui karena sesuai dengan syariah), *maṣlahah mulghā* (kemaslahatan yang tidak diakui karena tidak sesuai dengan tujuan syariah), dan *maṣlahah mursalah* (kemaslahatan yang tidak ditemukan sesuai atau tidaknya di dalam sumber syari'ah).⁴¹ Regulasi penanganan pengungsi merupakan wujud nyata dari *maṣlahah mu'tabarāh* didasarkan kepada ayat-ayat al-Qur'an dan hadits Nabi yang menyeru kepada perlindungan para pencari suaka sebagaimana disebut sebelumnya. Namun teknis dari penanganan pengungsi merupakan hal-hal yang tidak secara detil diatur oleh teks-teks dasar hukum Islam, oleh karenanya ia merupakan bagian dari *maṣlahah mursalah* yang membolehkan manusia mengatur aturan tersebut. Selain itu, aturan penanganan terhadap keberadaan pengungsi luar negeri di negara singgah yang tidak meratifikasi konvensi tentang status pengungsi juga merupakan implementasi dari nilai *fath al-zarī'ah*, yaitu metode di dalam hukum Islam yang mengafirmasi langkah tertentu sebagai media untuk menuju hasil yang sesuai dengan kemaslahatan sejalan dengan tujuan hukum itu sendiri.⁴²

E. Penutup

Pendekatan hukum Islam terhadap berbagai fenomena kekinian melalui unsur kemaslahatan yang terkandung di dalam kajian *maqāṣid syarī'ah* menempatkan studi keislaman mampu merespon secara berdampingan dan berkelindan dengan disiplin keilmuan lain. Permasalahan penanganan pengungsi di Indonesia menjadi salah satu dari kasus yang memerlukan pembahasan merujuk kepada berbagai sumber keilmuan, ilmu perundang-undangan nasional, ilmu hukum internasional, dan ilmu

keislaman, mengingat jumlah pengungsi saat ini didominasi oleh penduduk dunia dari negara-negara Dunia Islam. Komisariat Tinggi PBB untuk urusan pengungsi turut menyadari, bahwa formulasi penanganan pengungsi di seluruh negara memerlukan berbagai pendekatan. Faktor kemanusiaan, ekonomi, politik, dan nilai keagamaan menjadi pendekatan yang saat ini signifikan untuk merekatkan antara regulasi penanganan pengungsi dengan tingkat penerimaan pemerintah dan masyarakat di negara singgah. Negara singgah merupakan negara penerima keberadaan pengungsi namun didominasi oleh negara yang tidak meratifikasi Konvensi tentang status pengungsi yang diadakan pada 1951 dan Protokol amandemennya pada 1967. Mayoritas dari negara singgah adalah negara yang memiliki keterbatasan finansial untuk menangani keberadaan pengungsi di wilayahnya.

Kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia mengalami dinamisasi pada setiap keputusan. Pengungsi Indocina (Vietnam) pada era 1970an ditempatkan secara eksklusif di Pulau Galang yang terpisah dari masyarakat Indonesia. Kebijakan Direktorat Jenderal Imigrasi pada 2010 menempatkan pengungsi dengan status imigran ilegal, sehingga diterapkan kepada mereka sanksi keimigrasian kecuali dapat menunjukkan bukti bahwa mereka adalah pengungsi pencari suaka pada Kantor UNHCR Jakarta. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri menempatkan pengungsi sebagai pemilik hak kemanusiaan yang kepada mereka dapat diberikan toleransi untuk tinggal di Indonesia sementara waktu hingga diputuskan status mereka oleh UNHCR. *Maqāṣid syarī'ah* sebagai sebuah perspektif di dalam regulasi nasional, dalam studi ini menempatkan aturan penanganan pengungsi sebagai

bagian dari regulasi nasional, menghasilkan tiga model kebijakan. *Pertama*, kebijakan bersifat instruktif model *taqnīn*, yaitu peraturan yang dikeluarkan oleh otoritas negara sebagai norma positif untuk dilaksanakan oleh perangkat negara bagi masyarakat. *Kedua*, kebijakan integratif model eklektis, yaitu mengadopsi bagian-bagian yang terbaik dari hukum nasional dan hukum Islam, kemudian diformulasikan menjadi satu regulasi tertentu. *Ketiga*, kebijakan adaptif, yaitu ketika elemen-elemen penting dari hukum Islam mengafirmasi aturan nasional sebagai bagian dari syari'ah Islam karena memuat prinsip-prinsip dasar kemanusiaan secara universal yang tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Perspektif *maqāshid syarī'ah* terhadap regulasi penanganan pengungsi di Indonesia menempatkannya pada posisi kebijakan adaptif, di mana hukum Islam mengafirmasi ketentuan yang terkandung di dalam regulasi tersebut karena memuat kemaslahatan dasar bagi kehidupan manusia. Perspektif tersebut berfungsi untuk meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap keberadaan pengungsi di Indonesia, terlebih karena mayoritas dari pengungsi yang berada di Indonesia adalah pemeluk Islam yang membutuhkan penanganan secara manusiawi dari masyarakat Muslim di Indonesia.

Catatan Akhir:

¹ Wawancara dengan sejumlah pengungsi dari beberapa negara yang mengajukan suaka di Kantor UNHCR Jakarta, 2016.

² Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri Di Indonesia.

³ Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas: Fiqh Al-Aqalliyat Dan Evolusi Maqashid Al-Syari'ah Dari Konsep Ke Pendekatan* (Yogyakarta: LKiS, 2010), 175-6.

⁴ Ahmad Al-Raysuni, *Nazariyāt Al-Maqāshid 'inda Al-Imām Al-Syātībī* (Herndon:

The International Institute of Islamic Thought, 1995), 7. Ahmad Al-Raysuni, *Al-Fikr Al-Maqāshidī Qawā'iduhu Wa Fawā'iduhu* (Rabat: Al-Zaman, 1999), 13.

⁵ Mawardi, *Fiqh Minoritas: Fiqh Al-Aqalliyat Dan Evolusi Maqashid Al-Syari'ah Dari Konsep Ke Pendekatan*, 190.

⁶ Mawardi, 194.

⁷ Umar ibn Shalih ibn Umar, *Maqāshid Al-Syari'ah 'inda Al-Imām Al-'Izz Ibn 'Abd Al-Salam* (Urdun: Dar al-Nafais, 2003), 87.

⁸ Abu Hamid Muḥammad al-Ghazali, *Al-Mustasfā Min 'Ilm Al-Uṣūl* (Lebanon: Dār al-Huda, 1994), vol. 2: 64.

⁹ Abū Ishāq Al-Syatibi, *Al-Muwāfaqāt Fī Uṣūl Al-Syari'ah* (Cairo: al-Hay'ah al-Miṣriyyah al-'Āmmah li al-Kitāb, 2006), Vol. 1: 23 & 37; Vol. 4: 327.

¹⁰ Muhammad al-Tāhir Ibnu 'Asyur, *Maqāshid Al-Syari'ah Al-Islāmiyah*, ed. Muhammad Tāhir al-Mesāwī (Yordan: Dār al-Nafais, 2001), 114-5, 415.

¹¹ Jasser Auda, *Maqashid Al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A System Approach* (Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 216.

¹² Fazlur Rahman, *Islam and Modernity: Transformation of an Intellectual Tradition* (Chicago: Chicago University Press, 1984).

¹³ Abdul Hamid Abu Sulayman, *Towards an Islamic Theory of International Relations: New Directions for Methodology and Thought* (Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 1993).

¹⁴ Rahma Hersi, "A Value Oriented Legal Theory for Muslim Countries in the 21st Century: A Comparative Study of Both Islamic Law and Common Law System," *Cornell Law School Graduate Student Papers Series*, no. 29 (2009). Mahdi Zahraa, "Unique Islamic Law Methodology and the Validity of Modern Legal and Social Science Research Methods for Islamic Research," *Arab Law Quarterly* 18, no. 3 (2003): 225-226.

¹⁵ Asyraf Wajdi Dusuki and Said Bouheraoua, "The Framework of Maqāshid Al-Shari'ah (Objective of the Shari'ah) and Its Implications for Islamic Finance," *Islam and Civilisation Renewal* 2, no. 2 (2011): 25-45.

¹⁶ David R. Smock, "Ijtihad: Reinterpreting Islamic Principles for Twenty First Century," United States Institute of Peace Special Report, 2004, <https://www.usip.org/sites/default/files/sr125.pdf>, 1-8.

¹⁷ Halim Rane, "The Relevance of Maqashid Approach for Political Islam Post Arab Revolution," *Journal of Law and Religion*, no. 23 (2013): 489–520.

¹⁸ Ahmad Al-Raysuni, *Muhāḍarāt Fī Maqāshid Al-Sharī'ah* (Cairo: Dar al-Kalima li Nasr wa al-Tawzī', 2013), 9.

¹⁹ 'Abd al-Karim Zaydan, *Al-Madkhal Li Dirāsah Al-Sharī'ah Al-Islāmiyah* (Beirut: Mu'assasah al-Risalah, 1976), 39.

²⁰ Al-Raysuni, *Muhāḍarāt Fī Maqāshid Al-Sharī'ah*, 9.

²¹ Maurits S. Berger, *Applying Shari'a in the West* (Leiden: Leiden University Press, 2013), 9-10.

²² Rudolf Von Jhering, *Law as Means to an End*, ed. Joseph E. Drake (Boston: The Boston Book Company, 1913), 32-35.

²³ Jhering, 6-17.

²⁴ Jaih Mubarak, "Interkoneksi Dalam Kajian Hukum Islam," in *Sosial-Humiora Dan Sains Dalam Studi Keislaman*, ed. Dudung Abdurahman (Yogyakarta: Lembaga Penelitian UIN Sunan Kalijaga, 2006), 227.

²⁵ Sami Zubaida, *Law and Power in the Islamic World* (New York: I.B. Tauris Publishers, 2005), 1-5.

²⁶ Mohammad Abed Al-Jabiri, *Democracy, Human Rights and Law in Islamic Thought* (New York: I.B. Tauris Publishers, 2009), 81-5.

²⁷ Qodri Azizi, *Reformasi Bermazhab: Sebuah Ikhtiar Menuju Ijtihad Saintifik Modern* (Jakarta: Penerbit Teraju, 2003), 54.

²⁸ Sohibul Itmam, *Positivisasi Hukum Islam Di Indonesia*, ed. M. Harir Muzaki (Ponorogo: Stain Po Press, 2015), 108.

²⁹ Gamal al-Din 'Aṭṭīya, *Nahwa Taf'īl Maqāshid Al-Sharī'ah* (Damaskus: Dār al-Fikr, 2003), 177.

³⁰ Muhammad Khalid Masood, "Shatibi's Philosophy of Islamic Law: An Analytical Study of Shatibi's Concept of Maslaha in Relation to His Doctrine of Maqasid Al-Shari'a with Particular Reference to the Problem of the Adaptability of Islamic Legal Theory to Social Change" (McGill University, 1973).

³¹ 'Aṭṭīya, *Nahwa Taf'īl Maqāshid Al-Sharī'ah*, 123-4.

³² Dusuki and Bouheraoua, "The Framework of Maqāshid Al-Sharī'ah (Objective of the Shari'ah) and Its Implications for Islamic Finance."

³³ Ghassan Maarof Arnout, *Asylum in the Arab Islamic Tradition* (Jenewa: UNHCR/ International Institute of Humanitarian Law, 1987). Astri Suhrke, "Refugees and Asylum in the Muslim World," in *The Cambridge Survey of World Migration*, ed. R. Cohen (Cambridge: Cambridge University Press, 1995). Kirsten Zaat, "The Protection of Forced Migrants in Islamic Law," *UNHCR Policy Development and Evaluation Service: Paper Research*, no. 146 (2007): 1–41. Khadidja Elmadmad, "Asylum in Islam and in Modern Refugee Law," *Refugee Survey Quarterly* 27, no. 2 (2008): 51–63. Muhammad Nur Manuty, "The Protection of Refugees in Islam: Pluralism and Inclusivity," *Refugee Survey Quarterly* 27, no. 2 (2008): 24–29. Muddathir 'Abd Al-Rahim, "Asylum: A Moral and Legal Rights in Islam," *Refugee Survey Quarterly* 27, no. 2 (2008): 15–23. Volker Turk, "Reflection on Asylum and Islam," *Refugee Survey Quarterly* 27, no. 2 (2008): 7–14. Ahmed Abou Wafa, *The Right to Asylum between Islamic Shari'ah and International Law Refugee* (Riyadh: Naif Arab University for Security Science, 2009).

³⁴ Arafat Madi Shoukri, *Refugee Status in Islam: Concept of Protection in Islamic Tradition and International Law* (New York: I.B. Tauris Publishers, 2011), 4-7.

³⁵ Zaat, "The Protection of Forced Migrants in Islamic Law."

³⁶ Mashood A. Baderin, *International Human Rights and Islamic Law* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 40.

³⁷ Subhi Mahmassani, *Falsafat Tasyri' Al-Islami*, ed. Farhat J. Ziadeh (Leiden: E.J. Brill, 1961), 88.

³⁸ Khadidja Elmadmad, "An Arab Convention on Forced Migration: Desirability and Possibilities," *International Journal of Refugee Law* 3, no. 461 (1991): 467–474.

³⁹ Wael B. Hallaq, *Authority, Continuity, and Change in Islamic Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 166-71.

⁴⁰ 'Aṭṭīya, *Nahwa Taf'īl Maqāshid Al-Sharī'ah*, 177.

⁴¹ Al-Raysuni, *Nazariyāt Al-Maqāshid 'inda Al-Imām Al-Syātibī*, 255-94.

⁴² Jasser Auda, *Maqashid Al-Shariah: An Introductory Guide* (Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 45-7.

DAFTAR PUSTAKA

- ‘Asyur, Muhammad al-Ṭāhir Ibnu. *Maqāṣid Al-Syarī’ah Al-Islāmiyah*. Edited by Muhammad Ṭāhir al-Mesāwī. Yordan: Dār al-Nafāis, 2001.
- ‘Atṭiya, Gamal al-Din. *Nahwa Taf’īl Maqāṣid Al-Syarī’ah*. Damaskus: Dār al-Fikr, 2003.
- al-Ghazali, Abu Hamid Muḥammad. *Al-Mustaṣfā Min ‘Ilm Al-Uṣūl*. Lebanon: Dār al-Huda, 1994.
- Al-Jabiri, Mohammad Abed. *Democracy, Human Rights and Law in Islamic Thought*. New York: I.B. Tauris Publishers, 2009.
- Al-Rahim, Muddathir ‘Abd. “Asylum: A Moral and Legal Rights in Islam.” *Refugee Survey Quarterly* 27, no. 2 (2008): 15–23.
- Al-Raysuni, Ahmad. *Al-Fikr Al-Maqāṣidī Qawā’iduhu Wa Fawā’iduhu*. Rabat: Al-Zaman, 1999.
- . *Muhādarāt Fī Maqāṣid Al-Syarī’ah*. Cairo: Dar al-Kalima li Nasr wa al-Tawzī’, 2013.
- . *Naẓariyāt Al-Maqāṣid ‘inda Al-Imām Al-Syāṭibī*. Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 1995.
- Al-Syatibi, Abū Ishāq. *Al-Muwāfaqāt Fī Uṣūl Al-Syarī’ah*. Cairo: al-Hay’ah al-Miṣriyyah al-‘Āmmah li al-Kitāb, 2006.
- Arnout, Ghassan Maarof. *Asylum in the Arab Islamic Tradition*. Jenewa: UNHCR/ International Institute of Humanitarian Law, 1987.
- Auda, Jasser. *Maqashid Al-Shariah: An Introductory Guide*. Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 2008.
- . *Maqashid Al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A System Approach*. Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 2007.
- Azizi, Qodri. *Reformasi Bermazhab: Sebuah Ikhtiar Menuju Ijtihad Saintifik Modern*. Jakarta: Penerbit Teraju, 2003.
- Baderin, Mashood A. *International Human Rights and Islamic Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Berger, Maurits S. *Applying Shari’a in the West*. Leiden: Leiden University Press, 2013.
- Dusuki, Asyraf Wajdi, and Said Bouheraoua. “The Framework of Maqāṣid Al-Sharī’ah (Objective of the Shari’ah) and Its Implications for Islamic Finance.” *Islam and Civilisation Renewal* 2, no. 2 (2011): 25–45.
- Elmadmad, Khadidja. “An Arab Convention on Forced Migration: Desirability and Possibilities.” *International Journal of Refugee Law* 3, no. 461 (1991): 467–474.
- . “Asylum in Islam and in Modern Refugee Law.” *Refugee Survey Quarterly* 27, no. 2 (2008): 51–63.
- Hallaq, Wael B. *Authority, Continuity, and Change in Islamic Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Hersi, Rahma. “A Value Oriented Legal Theory for Muslim Countries in the 21st Century: A Comparative Study of Both Islamic Law and Common Law System.” *Cornell Law School Graduate Student Papers Series*, no. 29 (2009).
- Itmam, Sohibul. *Positivisasi Hukum Islam Di Indonesia*. Edited by M. Harir Muzaki. Ponorogo: Stain Po Press, 2015.
- Jhering, Rudolf Von. *Law as Means to an End*. Edited by Joseph E. Drake. Boston: The Boston Book Company, 1913.
- Mahmassani, Subhi. *Falsafat Tasyri’ Al-Islami*. Edited by Farhat J. Ziadeh. Leiden: E.J. Brill, 1961.

- Manuty, Muhammad Nur. "The Protection of Refugees in Islam: Pluralism and Inclusivity." *Refugee Survey Quarterly* 27, no. 2 (2008): 24–29.
- Masood, Muhammad Khalid. "Shatibi's Philosophy of Islamic Law: An Analytical Study of Shatibi's Concept of Maslaha in Relation to His Doctrine of Maqasid Al-Shari'a with Particular Reference to the Problem of the Adaptability of Islamic Legal Theory to Social Change." McGill University, 1973.
- Mawardi, Ahmad Imam. *Fiqh Minoritas: Fiqh Al-Aqalliyat Dan Evolusi Maqashid Al-Syari'ah Dari Konsep Ke Pendekatan*. Yogyakarta: LKiS, 2010.
- Mubarok, Jaih. "Interkoneksi Dalam Kajian Hukum Islam." In *Sosial-Humniora Dan Sains Dalam Studi Keislaman*, edited by Dudung Abdurahman. Yogyakarta: Lembaga Penelitian UIN Sunan Kalijaga, 2006.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia (n.d.).
- Rahman, Fazlur. *Islam and Modernity: Transformation of an Intellectual Tradition*. Chicago: Chicago University Press, 1984.
- Rane, Halim. "The Relevance of Maqashid Approach for Political Islam Post Arab Revolution." *Journal of Law and Religion*, no. 23 (2013): 489–520.
- Shoukri, Arafat Madi. *Refugee Status in Islam: Concept of Protection in Islamic Tradition and International Law*. New York: I.B. Tauris Publishers, 2011.
- Smock, David R. "Ijtihad: Reinterpreting Islamic Principles for Twenty First Century." United States Institute of Peace Special Report, 2004. <https://www.usip.org/sites/default/files/sr125.pdf>.
- Suhrke, Astri. "Refugees and Asylum in the Muslim World." In *The Cambridge Survey of World Migration*, edited by R. Cohen. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Sulayman, Abdul Hamid Abu. *Towards an Islamic Theory of International Relations: New Directions for Methodology and Thought*. Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 1993.
- Turk, Volker. "Reflection on Asylum and Islam." *Refugee Survey Quarterly* 27, no. 2 (2008): 7–14.
- Umar, Umar ibn Shalih ibn. *Maqāsid Al-Syari'ah 'inda Al-Imām Al-'Izz Ibn 'Abd Al-Salam*. Urdun: Dar al-Nafais, 2003.
- Wafa, Ahmed Abou. *The Right to Asylum between Islamic Shari'ah and International Law Refugee*. Riyadh: Naif Arab University for Security Science, 2009.
- Zaat, Kirsten. "The Protection of Forced Migrants in Islamic Law." *UNHCR Policy Development and Evaluation Service: Paper Research*, no. 146 (2007): 1–41.
- Zahraa, Mahdi. "Unique Islamic Law Methodology and the Validity of Modern Legal and Social Science Research Methods for Islamic Research." *Arab Law Quarterly* 18, no. 3 (2003): 225–226.
- Zaydan, 'Abd al-Karim. *Al-Madkhal Li Dirāsah Al-Syari'ah Al-Islāmiyah*. Beirut: Mu'assasah al-Risalah, 1976.
- Zubaida, Sami. *Law and Power in the Islamic World*. New York: I.B. Tauris Publishers, 2005.