

BAB II KAJIAN TEORI

A. Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengertian Peraturan Perundang-Undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Menurut Bagir Manan, yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in material zin* melukiskan pengertian Perundang-Undangan dalam arti materil sebagai berikut:

- a. Peraturan Perundang-Undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, Peraturan Perundang-Undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
- b. Peraturan Perundang-Undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat "peraturan" yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gezeetzgebbung*) mempunyai dua pengertian :

- a. Perundang-Undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.

- b. Perundang-Undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Dalam hukum positif Indonesia, pengertian perundang-undangan disebutkan pada Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.¹

Peraturan perundang-undangan merupakan sebuah aturan dalam sistem hukum nasional, Peraturan perundang-undangan sebagai unsur penting dalam kesatuan sistem hukum nasional harus dibangun atau dibentuk secara terintegrasi untuk memberikan jaminan bahwa pembentukan sistem hukum nasional dapat berjalan dengan teratur, kepastian hukum atau memberikan manfaat agar terpenuhinya rasa keadilan bagi masyarakat.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas-asas tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah dinormatiskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Asas-asas tersebut antara lain:

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan

¹ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogya karta: Kreasi Total Media, 2007), Cet. Ke 1 h. 5-8.

peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangnya.

- d. Asas dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologi.
- e. Materi kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan.
- g. Asas keterbukaan maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Dalam melaksanakan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang harus diperhatikan adalah asas hukum, sebab asas hukum merupakan norma dasar prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum, Menurut Satjipto Rahardjo, menyatakan bahwa asas hukum adalah unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Asas hukum adalah jantungnya peraturan hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum.²

Adapun menurut P. Sholten, asas hukum merupakan kecendrungan-kecendrungan yang disaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada norma hukum dan merupakan sifat-sifat umum dengan keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu tetapi harus ada.³

² H. Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), h. 135-136.

³ Ishak, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 75.

Di dalam Perundang-undangan ada beberapa asas hukum yang perlu diketahui antara lain:

- a. Asas *lex superior derogate legi inferiari*
Yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya dari pada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah;
- b. Asas *lex specialis derogate legi generalis*
Yaitu Peraturan Perundang-Undangan khusus didahulukan berlakunya dari pada Peraturan Perundang-Undangan yang umum;
- c. Asas *lex posterior derogate legi priori*
Yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang baru didahulukan berlakunya dari pada yang terdahulu;
- d. Asas *lex neminem ragit ade impossobillia*
Peraturan Perundang-Undangan yang tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan (asas kepatutan);
- e. Asas *lex perfecta*
Yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang tidak saja melarang suatu tindakan sipil tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal;
- f. Asas *non recto active*
Peraturan Perundang-Undangan tidak dimaksudkan untuk berlaku surut;

3. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan kaidah-kaidah pembentukannya, yaitu:⁴

- a. Landasan Filosofis
Peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan filosofis, apabila rumusannya ataupun norma hukum mendapatkan pembenaran setelah dikaji secara filosofis.
- b. Landasan Sosiologis

⁴ Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, Fakultas Universitas Lampung, 2015.

Peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan sosiologis apabila sesuai dengan keyakinan umum, kesadaran hukum masyarakat, tata nilai dan norma yang hidup dimasyarakat.

c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundangundangan yaitu suatu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan yuridis bila terdapat dasar hukum, legalitas atau landasan yang terdapat dalam ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya.

d. Landasan Politis.

Landasan politik merupakan garis kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah Negara.

4. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Materi muatan peraturanan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya.⁵

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 mengatur materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal hal yang:

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi :
1. Hak-hak asasi manusia
 2. Hak dan kewajiban warga Negara
 3. Pelaksanaan penegakan kedaulatan Negara serta pembagian kekuasaan Negara
 4. Wilayah Negara dan pembagian daerah
 5. Kewarganegaraan dan kependudukan
 6. Keuangan Negara

⁵ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska...*, h. 9.

- b. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Sedangkan materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022. Menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi-materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Kemudian sesuai dengan tingkat hirarkinya, bahwa Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan peraturan Pemerintah (Pasal 11).

Mengenai Peraturan Daerah, di nyatakan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantu dan penampung kondisi khusus daerah serta jabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi⁶

5. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menyebutkan bahwa salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah “kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan“. Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan“ adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan“.

Adapun hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁶ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska...*, h. 10.

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR);
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

B. Peraturan Daerah

1. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibuat oleh Kepala Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi Pemerintah Daerah.⁷ Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan dan bagian sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu materi Peraturan Daerah secara umum memuat antara lain:

- a. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintahan daerah;
- b. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*mendebewind*) dengan demikian Peraturan Daerah merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda

⁷ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan*, Cet. Ke-7, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 202

merupakan legalitas untuk mendukung pemerintah daerah sebagai daerah otonom.⁸

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan salah satu norma atau hukum yang tidak terpisahkan dari kesatuan sistem perundangundangan secara nasional. Dengan demikian, peraturan perundangundangan tingkat daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum.⁹

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundangundangan pada umumnya antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.¹⁰

Di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah.¹¹ Jadi Peraturan Daerah merupakan suatu pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri, Peraturan Daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang dari peraturan yang lebih tinggi, prinsip dasar penyusunan peraturan daerah yaitu transparansi atau keterbukaan, partisipasi, koordinasi dan keterpaduan.

⁸ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1998), h. 23.

⁹ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Bandung: LPPM Universitas Bandung, 1995), h. 8

¹⁰ Prof. H. Rozali Abdullah, S. H., *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Cet. Ke-1, (Jakarta; PT. Rajagrafindo Persada, 2005), h. 131

¹¹ Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam sistem peraturan perundang-undangan, peraturan daerah merupakan aturan yang memiliki tingkatan yang paling rendah, sehingga dalam pembentukan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Van Der Vlies, asas pembentukan peraturang perundang-undangan yang baik terbagi menjadi 2, yakni asas formal dan asas materil.

Asas formal yang dimaksud meliputi asas tujuan, asas organ atau lembaga pembentuk yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas kosensus, sedangkan asas-asas material yang dimaksud meliputi asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas teminologi dan sistimatika yang jelas, asas dapat dikendali, dan asas pelaksanaan hukum yang sesuai dengan keadaan individu.¹²

Adapun menurut Erman Raja Gukguk mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan perundangundangan yang memuat unsur:

1. Norma harus sesuai dengan perasaan hukum masyarakat.
2. Isinya merupakan pesan yang dapat dimengerti oleh masyarakat.
3. Ada aturan implementasi.
4. Harus ada sarana pelaksanaanya.
5. Harus sinkron dengan peraturan perundang-undangan lainnya (baik secara vertical maupun horizontal).¹³

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, terdapat dua jenis Peraturan Daerah, yakni Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹² Van Der Vlies, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam*, Cetak Ke-1, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2012), h. 104

¹³ Erman Raja Gukguk, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam*, Cetak K-1, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2012), h. 105

Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.¹⁴

Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dilakukan dalam program legislasi daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Prolegda ialah instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, secara operasional prolegda memuat daftar rancangan Perda yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarki.

Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan perundang-undangan, adapun keterkaitannya dengan peraturan perundangundangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan Peraturan Daerah yang meliputi:¹⁵

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;

¹⁴ Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2013), h. 71.

¹⁵ Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Dalam pembentukan perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Dalam penyusunan prolegda, penyusunan daftar rancangan Peraturan Daerah didasarkan atas:

- a. Perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

3. Fungsi dan Tujuan Peraturan Daerah

Dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah mempunyai beberapa fungsi diantaranya sebagai berikut:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini peraturan daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan.
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Sebagai alat pembangun dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.¹⁶

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan Pasal 18 ayat (6) tersebut merupakan dasar kewenangan bagi Pemerintahan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

4. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 14, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁷

Secara umum, materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi: ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika memang diperlukan), ketentuan peralihan (jika memang diperlukan) dan ketentuan penutup.¹⁸ Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan pasal 15, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang

¹⁶ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan aplikasinya*, Cet. Ke-1, (Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2018), h. 114

¹⁷ Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985), h. 49.

¹⁸ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, (Jakarta : Bina Aksara, 1989), h. 20.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan daerah dibatasi, yakni hanya dapat mengatur ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp. 50.000.000,00.¹⁹

C. Masalah Mursalah

1. Pengertian Masalah Mursalah

Masalah Mursalah sendiri secara istilah terdiri dari dua kata yaitu *Maslahah* dan *Mursalah*, kata *Maslahah* menurut bahasa adalah “manfaat” sedangkan kata *Mursalah* yaitu “lepas” jadi kata *Maslahah Mursalah* menurut istilah adalah sesuatu yang dianggap *Maslahah* namun tidak ada ketegasan hukum yang merealisasikannya dan tidak ada pula dalil tertentu yang mendukung ataupun menolak dari perkara tersebut.²⁰

Menurut Abdul Wahab Khallaf *Maslahah Mursalah* yaitu segala sesuatu yang dapat mendatangkan atau memberi kemaslahatan tetapi di dalamnya tidak terdapat ketegasan atau doktrin hukum untuk menyatakannya dan juga tidak ada dalil atau *nash* yang memperkuat (mendukung) atau menolaknya.²¹

Maslahah Mursalah adalah apa yang dipandang baik oleh akal, sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum namun tidak ada petunjuk syara' yang menolaknya.²²

Dari definisi-definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa *Maslahah Mursalah* merupakan suatu perkara yang mana dapat mendatangkan kemaslahatan bagi manusia untuk memelihara tujuan syara' yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.

2. Objek Masalah Mursalah

¹⁹ Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan...*, h. 56.

²⁰ Satria Effendi M. Zein, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2017), h. 135.

²¹ Sapiudin Shidiq, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Syarif Hidayatullah, 2016), h. 88.

²² Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), h. 345.

Dengan memperhatikan beberapa penjelasan diatas dapat diketahui bahwa lapangan *al-Maslahah al-Mursalah* selain yang berlandaskan pada hukum syara' secara umum, juga harus diperhatikan adat dan hubungan antara satu manusia dengan yang lain. Lapangan tersebut merupakan pilihan utama untuk mencapai kemaslahatan. Dengan demikian, segi ibadah tidak termasuk dalam lapangan tersebut.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa *al-Maslahah al-Mursalah* itu difokuskan terhadap larangan yang tidak terdapat dalam *nash*, baik dalam al-Quran maupun as-Sunnah yang menjelaskan hukum-hukum yang ada penguatnya melalui *I'tibar*. Juga difokuskan pada hal-hal yang tidak didapatkan adanya *ijma'* atau *qiyas* yang berhubungan dengan kejadian tersebut.²³

3. Syarat-Syarat *al-Maslahah al-Mursalah*

Abdul Wahhab Khallaf menjelaskan beberapa persyaratan dalam memfungsikan *al-maslahah al-mursalah*, yaitu²⁴

- a. Sesuatu yang dianggap maslahat itu haruslah berupa maslahat yang hakiki yaitu yang benar-benar akan mendatangkan kemanfaatan atau menolak kemudharatan, bukan berupa dugaan belaka dengan hanya mempertimbangkan adanya kemanfaatan tanpa melihat kepada akibat negatif yang ditimbulkannya. Misalnya yang disebut terakhir ini adalah anggapan bahwa hak untuk menjatuhkan talak itu berada di tangan wanita bukan lagi di tangan pria adalah maslahat palsu, karena bertentangan dengan ketentuan syariat yang menegaskan bahwa hak untuk menjatuhkan talak berada ditangan suami.
- b. Sesuatu yang dianggap *maslahat* itu hendaklah berupa kepentingan umum, bukan kepentingan pribadi.²⁵

²³ Khallaf Abdul Wahab, *Ilmu Ushul...*, h. 122

²⁴ Effendi Satria, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: prenada media, 2003) h.152

²⁵ Effendi Satria, *Ushul Fiqh...*, h. 153.

- c. Sesuatu yang dianggap *masalah* itu tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada ketegasan dalam al-Qur'an atau sunnah.

4. Dasar Hukum *Maslahah Mursalah*

Dilihat dari kepentingan dan kualitas *Maslahah*, ahli ushul fiqh membagi *Maslahah* menjadi 3 tingkatan, yaitu:

a. *Al-Maslahah al-Dharuriyat*

Maslahah Dharuriyat adalah *Maslahah* yang berkaitan dengan kebutuhan dasar manusia di dunia dan di akhirat. Kemaslahatan ini sangat penting bagi kehidupan manusia, apabila tidak terpenuhi akan menimbulkan kehancuran, bencana dan kerusakan terhadap kehidupan manusia. Kemaslahatan ini meliputi pemeliharaan agama, diri, akal, keturunan dan harta.

Contoh pemeliharaan keturunan dan harta yaitu melalui kegiatan muamalah seperti interaksi dengan sesama manusia.

b. *Al-Maslahah al-Hajiyat*

Maslahah Hajiyat adalah kemaslahatan yang menyempurnakan kemaslahatan pokok dan juga menghilangkan kesulitan yang dihadapi manusia. Kemaslahatan ini adalah ketentuan hukum yang mendatangkan keringanan bagi kehidupan manusia.

Dalam muamalat, keringanan ini terwujud dengan dibolehkan melakukan jual beli salam, kerja sama pertanian dan perkebunan.

c. *Al-Maslahah al-Tahsiniyat*

Maslahah tahsiniyat adalah kemaslahatan yang sifatnya pelengkap. Kemaslahatan ini dimaksudkan untuk memperbaiki budi pekerti. Apabila kemaslahatan ini tidak terwujud dalam kehidupan manusia, maka tidak sampai menimbulkan kerusakan dalam kehidupan manusia.

Misalnya, dalam ibadah, keharusan bersuci, menutup aurat dan memakai pakaian yang indah.²⁶

²⁶ Firdaus, *Ushul Fiqh: Metode Mengkaji Dan Memahami Hukum Islam Secara Komprehensif*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), h. 93-94.