

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Teori Implementasi

##### a) Pengertian Implementasi

Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan public selalu ditindak lanjuti dengan implementasi kebijakan.<sup>1</sup>

Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Akib, Haedar dan Antonius Tarigan, Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya, Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar, 2008, h 117

<sup>2</sup> Ade Kosasih, John Kenedi, Imam Mahdi, Dinamika Hukum Administrasi Indonesia Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (Bengkulu: Vanda, 2017)

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan.”<sup>3</sup>

Menurut Agustino, “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.”<sup>4</sup>

Ripley dan Franklin menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.<sup>5</sup>

Grindle (dalam Winarno), memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan

---

<sup>3</sup> Purwanto dan Sulistyastuti, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi

<sup>4</sup> Agostiono, Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 05 Mei 2022

<sup>5</sup> John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, Jurnal El-Afkar, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.<sup>6</sup>

### **b) Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi**

Keberhasilan implementasi menurut Merile S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup:<sup>7</sup>

- 1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan.
- 2) jenis manfaat yang diterima oleh target group, sebagai contoh, masyarakat di wilayah slumareas lebih suka menerima program air bersih atau perlistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor.
- 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat. Variabel lingkungan kebijakan mencakup:
  - a. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para actor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
  - b. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.
  - c. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

---

<sup>6</sup> John Kenedi, Analisis Pemidanaan Terhadap Perzinahan dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam, Jurnal Nuansa: Jurnal Studi Islam dan Kemasyarakatan, Vol 12, No.1 Tahun 2019

<sup>7</sup> Buku Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), h 21

Van Meter dan van Horn menjelaskan bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.<sup>8</sup> Van Meter dan Van Horn (dalam buku Winarno), menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut karakteristik yang berbeda yakni, jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemerintah serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua (2) hal:<sup>9</sup>

- a. Implementasi akan di pengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional), seperti dikemukakan sebelumnya perubahan inkremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidak sempurnaan sosial yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan sosial dari masa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubahan yang didasarkan pada keputusan rasional yang lebih berorientasi pada perubahan besar dan mendasar. Akibatnya peluang

---

<sup>8</sup> Buku Budi Winarno, *Teori dan Proses, ...* h 179

<sup>9</sup> Buku Budi Winarno, *Teori dan Proses, ...* h 179



terjadi konflik maupun ketidak sepakatan antara pelaku pembuat kebijakan akan sangat besar.

- b. Proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan progenisasi secara derastis. Kegagalan program-program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada.

## **B. Teori Pelayanan Publik**

### **1. Pengertian Pelayanan**

Secara umum pelayanan dapat diartikan dengan melakukan perbuatan yang hasilnya ditujukan untuk kepentingan orang lain, baik perorangan, maupun kelompok atau masyarakat. Menurut Keputusan Menteri Negara Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa: "Pelayanan adalah Segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan badan usaha milik negara/daerah dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan".<sup>10</sup>

Menurut Gronroos dalam Ratminto : "Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antar konsumen dengan karyawan atau

---

<sup>10</sup> John Kenedi, Urgensi Penegakan Hukum Dalam Hidup Berbangsa Dan Bernegara, Jurnal El-Afkar, Vol. 5 No.2 Tahun 2016

hal-hal lain yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksudnya untuk memecahkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan".<sup>11</sup>

Sedangkan Moenir, "Pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses, sebagai proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat".<sup>12</sup> Lebih lanjut Moenir menerangkan bahwa, Pelayanan umum yang didambakan adalah kemudahan dalam mengurus kepentingan mendapatkan pelayanan yang wajar, perilaku yang sama tanpa pilih kasih dan perlakuan yang jujur dan terus terang. Disamping itu, juga menambahkan bahwa kelancaran pelayanan hak-hak tergantung pada kesediaan para petugas terhadap kewajiban yang dibebankan, sistem, prosedur, dan metode yang memadai, pengorganisasian tugas pelayanan yang tuntas, pendapatan petugas atau pegawai yang cukup untuk kebutuhan hidupnya, kemampuan atau keterampilan pegawai, dan sarana kerja yang memadai.<sup>13</sup>

Menurut Sinambela, "Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik". Pelayanan adalah serangkaian kegiatan suatu proses pemenuhan kebutuhan

---

<sup>11</sup> Ratminto, *Manajemen Pelayanan disertai dengan pengembangan model konseptual, penerapan citizen's dan standar pelayanan minimal*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2005), h 2

<sup>12</sup> John Kenedi, *Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy) Dalam Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), h. 48

<sup>13</sup> Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), h 47

orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak terwujud ,cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada memiliki, dan pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut".<sup>14</sup>

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan suatu organisasi yang ditujukan untuk konsumen atau masyarakat umum yang berbentuk jasa untuk memenuhi kebutuhan.<sup>15</sup>

## 2. Azas Pelayanan Publik

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggara pelayanan harus memenuhi azas-azas pelayanan sebagai berikut:

- a. kepastian hukum. asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang- undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. kemanfaatan. asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat;(3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah

---

<sup>14</sup> Poltak Lijan Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), h 5

<sup>15</sup> John Kenedi, *Prefesi Hukum dan Kode etik profesi*, Jurnal El-Afkar, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

- c. Ketidakberpihakan. asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- d. Kecermatan. asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan. asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.



- f. Keterbukaan. asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- g. Kepentingan umum. asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- h. Pelayanan yang baik. asas pelayanan yang baik dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup>

### 3. Prinsip-prinsip Pelayanan Publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003, dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip yaitu:

- 1) Kesederhanaan, prosedur /tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan mencakup beberapa hal antara lain:
  - a. Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan umum.

---

<sup>16</sup> Solechan, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Pelayanan Publik, *Jurnal: Administrative Law & Governance*, Volume 2 Nomor 3, Agustus 2009, h. 553-555

- b. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
  - c. Rincian biaya pelayanan dan tata cara pembayaran.
- 3) Kepastian waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
  - 4) Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
  - 5) Rasa aman. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
  - 6) Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
  - 7) Kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
  - 8) Kemudahan akses. Tempat dan lokasi serta sarana prasarana kerja yang memadai dan mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telematika.
  - 9) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan. Pemberi layanan harus bersikap disiplin, sopan, dan santun, ramah serta memberikan pelayanan yang ikhlas.
  - 10) Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi,

lingkungan yang indah, sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Selain itu didalam Undang-Undang No.25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik ada beberapa prinsip dalam menyelenggara pelayanan publik yang diterapkan oleh penyelenggara pelayanan. Prinsip-prinsip pelayanan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Sederhana. Standard pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.
- 2) Konsistensi. Dalam penyusunan dan penerapan standard pelayanan harus memperhatikan ketetapan dalam mentaati waktu, prosedur, persyaratan, dan penetapan biaya pelayanan yang terjangkau.
- 3) Partisipatif. Penyusunan standard pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak-pihak yang terkaait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
- 4) Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam standard pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan secara konsisten kepada pihak yang berkepentingan.
- 5) Berkesinambungan. Standar pelayanan harus dapat berlaku sesuai perkembangan kebijakan dan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan.
- 6) Transparansi. Harus dapat dengan mudah diakses dan diketahui oleh seluruh masyarakat.

- 7) Keadilan. Standard pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

#### 4. Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan publik merupakan ukuran yang telah ditetapkan dan di bakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh sipemberi dan penerima pelayanan. Dalam menentukan suatu standar pelayanan pada organisasi pemerintah harus memiliki berbagai jenis bentuk aturan yang ditetapkan untuk mencapai pelayanan yang baik. Mukarom dan Laksana menyatakan bahwa standar pelayanan publik yang dapat ditetapkan oleh pihak penyelenggara adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

- 1) Prosedur pelayanan. Prosedur pelayanan merupakan hal yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan masyarakat.
- 2) Waktu penyelesaian. Waktu penyelesaian merupakan hal yang telah ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, termasuk pengaduan masyarakat.
- 3) Biaya pelayanan. Biaya pelayanan adalah hal termasuk dalam rincian yang telah ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- 4) Produk pelayanan. Produk pelayanan merupakan hasil pelayanan yang diterima oleh masyarakat sesuai

---

<sup>17</sup> Mukarom Zaenal, Wijaya Laksana, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2018), h. 85



dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh pihak pemerintah.

- 5) Sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana merupakan penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- 6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan. Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang diperlukan masyarakat.

Selain itu berdasarkan Pasal 21 dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, setiap standard pelayanan yang dipersyaratkan harus mencatumkan beberapa komponen yaitu sebagai berikut:<sup>18</sup>

- 1) Dasar Hukum. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.
- 2) Persyaratan. Syarat (dokumen atau hal lain) yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan baik persyaratan teknis maupun administratif.
- 3) Sistem. Mekanisme dan Prosedur. Tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.
- 4) Jangka waktu. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- 5) Biaya/tarif. Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan

---

<sup>18</sup> Pasal 21 dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.

- 6) Produk pelayanan. Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 7) Sarana, prasarana dan/atau fasilitas. Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam menyelenggarakan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
- 8) Kompetensi. Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana yang meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan dan pengalaman.
- 9) Pengawasan internal. Sistem pengendalian internal dan pengawasan langsung yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
- 10) Penanganan pengaduan, saran dan masukan. Tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
- 11) Jumlah pelaksana. Tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja. Informasi mengenai komposisi atau jumlah petugas yang melaksanakan tugas sesuai pembagian dan uraian tugas.
- 12) Jaminan pelayanan. Memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
- 13) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan. Dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, risiko dan keraguan.
- 14) Evaluasi kinerja pelaksana. Penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksana kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

## C. Konsep Masalah Mursalah

### a) Pengertian Masalah Mursalah

Menurut bahasa, kata masalah berasal dari Bahasa Arab dan telah dibakukan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi kata masalah, yang berarti mendatangkan kebaikan atau yang membawa kemanfaatan dan menolak kerusakan.<sup>19</sup> Menurut bahasa aslinya kata masalah berasal dari kata salahu, yasluhu, salahun, artinya sesuatu yang baik, patut, dan bermanfaat.<sup>20</sup> Sedang kata mursalah artinya terlepas bebas, tidak terikat dengan dalil agama (al-Qur'an dan al-Hadits) yang membolehkan atau yang melarangnya.<sup>21</sup>

Menurut Abdul Wahab Khallaf, *Masalah Mursalah* adalah masalah di mana syari' tidak mensyari'atkan hukum untuk mewujudkan masalah, juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.<sup>22</sup>

Sedangkan menurut Muhammad Abu Zahra, definisi *Masalah Mursalah* adalah segala kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan-tujuan syari' (dalam mensyari'atkan hukum Islam) dan kepadanya tidak ada dalil khusus yang menunjukkan tentang diakuinya atau tidaknya.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Munawar Kholil, *Kembali Kepada al-Quran dan as-Sunnah*, (Semarang: Bulan Bintang, 1955), h 43

<sup>20</sup> Muhammad Yunus, *Kamus Arab Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir al-Qur'an, 1973), h 219

<sup>21</sup> Muhammad Yunus, *Kamus Arab Indonesia*,... h 219

<sup>22</sup> Abdullah Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Noer Iskandar al-Bansany, *Kaidah-kaidah Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002), h 123

<sup>23</sup> Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, terj. Saefullah Ma'shum, *Ushul Fiqih*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, Cet. 9, 2005), h 424

Dengan definisi tentang *Maslahah Mursalah* di atas, jika dilihat dari segi redaksi nampak adanya perbedaan, tetapi dilihat dari segi isi pada hakikatnya ada satu kesamaan yang mendasar, yaitu menetapkan hukum dalam hal-hal yang sama sekali tidak disebutkan dalam al-Qur-an maupun al-Sunnah, dengan pertimbangan untuk kemaslahatan atau kepentingan hidup manusia yang bersendikan pada asas menarik manfaat dan menghindari kerusakan.

**b) Syarat-Syarat *Maslahah Mursalah***

*Maslahah Mursalah* sebagai metode hukum yang mempertimbangkan adanya kemanfaatan yang mempunyai akses secara umum dan kepentingan tidak terbatas, tidak terikat. Dengan kata lain *Maslahah Mursalah* merupakan kepentingan yang diputuskan bebas, namun tetap terikat pada konsep syari'ah yang mendasar. Karena syari'ah sendiri ditunjuk untuk memberikan kemanfaatan kepada masyarakat secara umum dan berfungsi untuk memberikan kemanfaatan dan mencegah kemazdaratan (kerusakan).

Kemudian mengenai ruang lingkup berlakunya *Maslahah Mursalah* dibagi atas tiga bagian yaitu:

- a) *Al-Maslahah al-Daruriyah*, (kepentingan-kepentingan yang esensi dalam kehidupan) seperti memelihara agama, memelihara jiwa, akal, keturunan, dan harta.
- b) *Al-Maslahah al-Hajjiyah*, (kepentingan-kepentingan esensial di bawah derajatnya al-maslahah daruriyyah), namun diperlukan dalam kehidupan manusia agar tidak mengalami kesukaran dan kesempitan yang jika tidak terpenuhi akan mengakibatkan kerusakan dalam



kehidupan, hanya saja akan mengakibatkan kesempitan dan kesukaran baginya.

- c) *Al-Maslahah al-Tahsiniyah*, (kepentingan-kepentingan pelengkap) yang jika tidak terpenuhi maka tidak akan mengakibatkan kesempitan dalam kehidupannya, sebab ia tidak begitu membutuhkannya, hanya sebagai pelengkap atau hiasan hidupnya.<sup>24</sup>

Untuk menjaga kemurnian metode masalah mursalah sebagai landasan hukum Islam, maka harus mempunyai dua dimensi penting, yaitu sisi pertama harus tunduk dan sesuai dengan apa yang terkandung dalam nash (al-Qur'an dan al-Hadits) baik secara tekstual atau kontekstual. Sisi kedua harus mempertimbangkan adanya kebutuhan manusia yang selalu berkembang sesuai zamannya. Kedua sisi ini harus menjadi pertimbangan yang secara cermat dalam pembentukan hukum Islam, karena bila dua sisi di atas tidak berlaku secara seimbang, maka dalam hasil istinbath hukumnya akan menjadi sangat kaku disatu sisi dan terlalu mengikuti hawa nafsu disisi lain. Sehingga dalam hal ini perlu adanya syarat dan standar yang benar dalam menggunakan *Maslahah Mursalah* baik secara metodologi atau aplikasinya.

Adapun syarat *Maslahah Mursalah* sebagai dasar legislasi hukum Islam sangat banyak pandangan ulama, diantaranya adalah:

- c. Menurut Al-Syatibi

*Maslahah Mursalah* dapat dijadikan sebagai landasan hukum bila:

---

<sup>24</sup> Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*,... h 426

- 1) Kemaslahatan sesuai dengan prinsip-prinsip apa yang ada dalam ketentuan syari' yang secara ushul dan furu'nya tidak bertentangan dengan nash.
- 2) Kemaslahatan hanya dapat dikhususkan dan diaplikasikan dalam bidang-bidang sosial (mu'amalah) di mana dalam bidang ini menerima terhadap rasionalitas dibandingkan dengan bidang ibadah. Karena dalam mu'amalah tidak diatur secara rinci dalam nash.
- 3) Hasil masalah merupakan pemeliharaan terhadap aspek-aspek *Daruriyyah*, *Hajjiyah*, dan *Tahsiniyyah*. Metode masalah adalah sebagai langkah untuk menghilangkan kesulitan dalam berbagai aspek kehidupan, terutama dalam masalah-masalah sosial kemasyarakatan.<sup>25</sup>

d. Menurut Abdul Wahab Khallaf

*Maslahah Mursalah* dapat dijadikan sebagai legislasi hukum Islam bila memenuhi syarat yang diantaranya adalah:

- 1) Berupa masalah yang sebenarnya (secara haqiqi) bukan masalah yang sifatnya dugaan, tetapi yang berdasarkan penelitian, kehati-hatian dan pembahasan mendalam serta benar-benar menarik manfa'at dan menolak kerusakan.
- 2) Berupa masalah yang bersifat umum, bukan untuk kepentingan perorangan, tetapi untuk orang banyak.
- 3) Tidak bertentangan dengan hukum yang telah ditetapkan oleh nash (al-Qur'an dan al-Hadits) serta ijma' ulama.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Abdullah Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*,... h 120

<sup>26</sup> Abdullah Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*,... h 125

e. Menurut Al-Ghozali

*Maslahah Mursalah* dapat dijadikan sebagai landasan hukum bila:

- 1) *Maslahah Mursalah* aplikasinya sesuai dengan ketentuan syara'.
- 2) *Maslahah Mursalah* tidak bertentangan dengan ketentuan nash syara' (al-Qur'an dan al-Hadits).
- 3) *Maslahah Mursalah* adalah sebagai tindakan yang *dzaruri* atau suatu kebutuhan yang mendesak sebagai kepentingan umum masyarakat.<sup>27</sup>

Menurut Jumhurul Ulama bahwa *Maslahah Mursalah* dapat sebagai sumber legislasi hukum Islam bila memenuhi syarat sebagai berikut:

- 1) Masalah tersebut haruslah "masalah yang haqiqi" bukan hanya yang berdasarkan prasangka merupakan kemaslahatan yang nyata. Artinya bahwa membina hukum berdasarkan kemaslahatan yang benar-benar dapat membawa kemanfaatan dan menolak kemazdaratan. Akan tetapi kalau hanya sekedar prasangka adanya kemanfaatan atau prasangka adanya penolakan terhadap kemazdaratan, maka pembinaan hukum semacam itu adalah berdasarkan wahm (prasangka) saja dan tidak berdasarkan syari'at yang benar.
- 2) Kemaslahatan tersebut merupakan kemaslahatan yang umum, bukan kemaslahatan yang khusus baik untuk perseorangan atau kelompok tertentu, dikarenakan

---

<sup>27</sup> Mukhsin Jamil, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), h 24

kemaslahatan tersebut harus bisa dimanfaatkan oleh orang banyak dan dapat menolak kemudharatan terhadap orang banyak pula.

- 3) Kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadits baik secara zahir atau batin. Oleh karena itu tidak dianggap suatu kemaslahatan yang kontradiktif dengan nash seperti menyamakan bagian anak laki-laki dengan perempuan dalam pembagian waris, walau penyamaan pembagian tersebut berdalil kesamaan dalam pembagian.<sup>28</sup>

Dari ketentuan di atas dapat dirumuskan bahwa *Maslahah Mursalah* dapat dijadikan sebagai landasan hukum serta dapat diaplikasikan dalam tindakan sehari-hari bila telah memenuhi syarat sebagai tersebut di atas, dan ditambahkan masalah tersebut merupakan kemaslahatan yang nyata, tidak sebatas kemaslahatan yang sifatnya masih prasangka, yang sekiranya dapat menarik suatu kemanfaatan dan menolak kemudharatan. Dan masalah tersebut mengandung kemanfaatan secara umum dengan mempunyai akses secara menyeluruh dan tidak melenceng dari tujuan-tujuan yang dikandung dalam al-Qur'an dan al-Hadits.

Berdasarkan pernyataan di atas jika dihubungkan dengan alih fungsi lahan pertanian dengan *Maslahah Mursalah*, terdapat dalili-dalili yang membahasnya diantaranya:

Al-Quran surat Ar-Ruum ayat 41:

---

<sup>28</sup> Abdullah Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*,... h 125



ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا  
لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ

Artinya: "Telah tampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia; Allah menghendaki agar mereka merasakan sebagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar)."

Al-Quran surat Ar-Ruum ayat 29:

بَلِ اتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا أَهْوَاءَهُمْ بِغَيْرِ عِلْمٍ فَمَنْ يَهْدِي مَنْ أَضَلَّ اللَّهُ وَمَا لَهُمْ مِنْ  
نُصْرِينَ

Artinya: "Tetapi orang-orang yang zalim, mengikuti keinginannya tanpa ilmu pengetahuan; maka siapakah yang dapat memberi petunjuk kepada orang yang telah disesatkan Allah. Dan tidak ada seorang penolong pun bagi mereka.

Mengacu pada ayat di atas tampak jelas bahwa menurut Islam pembangunan harus dilaksanakan dengan tujuan kemaslahatan (Maslahah). Berdasarkan ayat tersebut dapat dinyatakan bahwa konsep pembangunan yang dilakukan haruslah memperhatikan keadaan di sekitarnya.