

**PEMBATASAN KEGIATAN KEAGAMAAN PADA MASA
COVID-19 MENURUT PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 21 TAHUN 2020 DITINJAU MENURUT
PERSPEKTIF MASHLAHAH MURSALAH**

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

HAJRAZUL PITRA

NIM. 170105033

Mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
BANDA ACEH
2021 M/1442 H**

**PEMBATASAN KEGIATAN KEAGAMAAN PADA MASA
COVID-19 MENURUT PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 21 TAHUN 2020 DITINJAU MENURUT
PERSPEKTIF MASHLAHAH MURSALAH**

SKRIPSI

**Diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum
Univesitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program Sarjana (S-1)
dalam Ilmu Hukum Tata Negara**

Oleh:

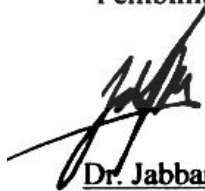
HAJRAZUL PITRA

NIM. 170105033

**Mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara**

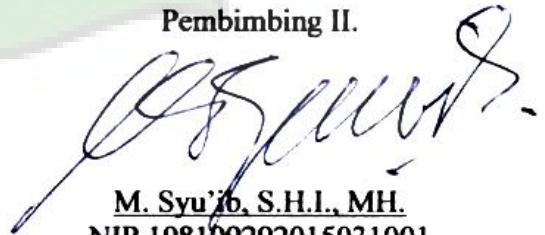
Disetujui Untuk Dimunaqasyahkan Oleh:

Pembimbing I,



**Dr. Jabbar, M.A.
NIP.197402032005011010**

Pembimbing II.



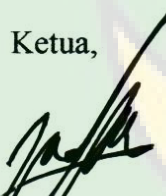
**M. Syu'ib, S.H.I., MH.
NIP.198109292015031001**

**PEMBATASAN KEGIATAN KEAGAMAAN PADA MASA
COVID-19 MENURUT PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 21 TAHUN 2020 DITINJAU MENURUT
PERSPEKTIF MASHLAHAH MURSALAH**

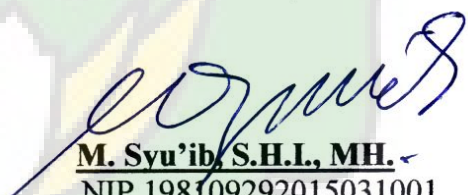
SKRIPSI

Telah Diuji Oleh Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi
Fakultas Syaria'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry
Dan Dinyatakan Lulus Serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi
Progam Sarjana (S-1)
Dalam Ilmu Hukum Tata Negara
Pada Hari/Tanggal : , Rabu, 7 Juli 2021 M
26 Dzul Qa'idah 1442 H
di Darussalam, Banda Aceh
Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi :

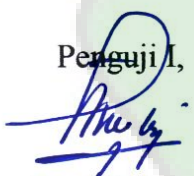
Ketua,


Dr. Jabbar, M.A.
NIP. 197402032005011010

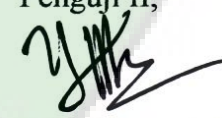
Sekretaris,


M. Syu'ib, S.H.I., MH.
NIP. 198109292015031001

Penguji I,

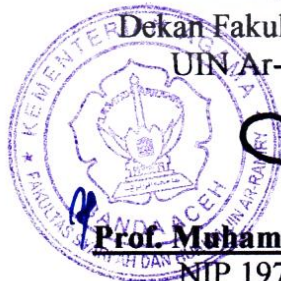

Dr. Tarmizi M. Jakfar, M. A
NIP. 196011191990011001

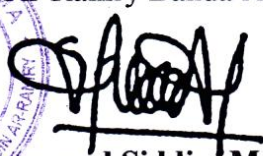
Penguji II,


Yenny Sri Wahyuni, M.H.
NIP. 198101222014032001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Syariah dan Hukum
UIN Ar-Raniry Banda Aceh




Prof. Muhammad Siddiq, M.H., Ph.D
NIP. 197703032008011015



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Hajrazul Pitra
NIM : 170105033
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi yang berjudul: **"Pembatasan Kegiatan Keagamaan Pada Masa Covid-19 Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau Menurut Perspektif Mashlahah Mursalah"**, saya menyatakan bahwa:

1. *Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.*
2. *Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.*
3. *Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.*
4. *Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.*
5. *Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.*

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 3 Juni 2021

Yang Menyatakan,



Hajrazul Pitra

ABSTRAK

Nama/NIM : Hajrazul Pitra/170105033
Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Pembatasan Kegiatan Keagamaan Pada Masa Covid-19 Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau menurut Perspektif Mashlahah Mursalah
Tanggal Munaqasyah : Rabu, 7 Juli 2021 M/26 Dzul Qa'idah 1442 H
Tebal Skripsi : 53 Halaman
Pembimbing I : Dr. Jabbar, M.A.
Pembimbing II : M. Syu'ib, S.H.I., MH.
Kata Kunci : Covid-19, PSBB, Pembatasan Kegiatan Keagamaan, Mashlahah Mursalah

Kemunculan Covid-19 di Indonesia membuat Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) detailnya diatur dalam Permenkes RI No. 9 Tahun 2020. Jika ditinjau isi regulasi tersebut di dalam PP Nomor 21 Tahun 2020 pada pasal 4 ayat (1) huruf b dan Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 Pasal 13 ayat (1) huruf b sama-sama menjelaskan bahwa PSBB juga berlaku pada kegiatan keagamaan menjadi pembatasan kegiatan keagamaan. Persoalan yang hendak dikaji adalah Bagaimana bentuk pembatasan kegiatan keagamaan pada masa Covid-19 menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 dan turunannya dan bagaimana pembatasan kegiatan keagamaan pada masa Covid-19 menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 ditinjau perspektif *mashlahah mursalah*. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan dan pendekatan yuridis normatif. Selain PP No. 21 Tahun 2020 dan Permenkes RI No. 9 Tahun 2020, sebagai respon pemerintah keagamaan yang diakui negara yaitu Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Kemenag Nomor 1, Nomor 6, Nomor 15 Tahun 2020, serta Fatwa MUI Nomor 14, Nomor 31 Tahun 2020 dalam penanganan pembatasan kegiatan keagamaan di masa pandemi Covid-19 berdasarkan Permenkes RI Nomo 9 Tahun 2020 Pasal 13 ayat (5) menjelaskan bahwa pembatasan kegiatan keagamaan dapat berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan fatwa atau pandangan lembaga keagamaan resmi yang diakui pemerintah. Jadi, Peraturan tersebut menurut *mashlahah mursalah* berguna menjaga *mashlahah* pada tingkat *daruriyyah* yaitu *mashlahah* yang keberadaannya sangat dibutuhkan bagi kehidupan manusia, maksudnya, kehidupan manusia tidak punya arti apa-apa jika satu saja dari prinsip yang lima itu (*maqashid syariah*) tidak ada.

KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم
الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين
وعلى آله وصحبه أجمعين أما بعد

Syukur alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt. yang telah menganugerahkan rahmat dan hidayah-Nya, Selanjutnya shalawat beriring salam penulis sanjungkan ke pangkuan Nabi Muhammad SAW, karena berkat perjuangan beliau, ajaran Islam sudah dapat tersebar keseluruh pelosok dunia untuk mengantarkan manusia dari alam kebodohan ke alam yang berilmu pengetahuan. sehingga penulis telah dapat menyelesaikan karya tulis dengan judul: “Pembatasan Kegiatan Keagamaan Pada Masa Covid-19 Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau menurut Perspektif Mashlahah Mursalah”.

Rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tak terhingga juga penulissampaikan kepada:1.

1. Bapak Prof. Dr. H. Warul Walidin AK, M.A. selaku Rektor UIN Ar-Raniry Banda Aceh.
2. Bapak Prof. Muhammad Siddiq, M.H., Ph.D selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.
3. Ibu Mumtazinur, S.I.P., MA selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara.
4. Bapak Dr. Jabbar, M.A. selaku Pembimbing Pertama.
5. Bapak M. Syu'ib, S.H.I., MH. selaku Pembimbing Kedua.
6. Seluruh Staf pengajar dan pegawai Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.
7. Ibunda tercinta HJ. Mariana S.Pd. dan Ayahanda tercinta H. Huzaifah S.E. tercinta, Alm. Abang M. Nasir, Teteh Dian dan Dafi, Kak Eka dan Bang Ari dan kembaran saya Adek Fitri yang selalu memberikan

dukungan berupa doa dan semangat sehingga penulis menjadi termotivasi untuk terus berusaha menjadi pribadi yang lebih baik dan dapat menyelesaikan studi sarjana dengan baik, dan seluruh keluarga besar penulis lainnya.

8. Para Sahabat Karib penulis Sinta Putri Meliani, Nuzulia Za, Kak Raisa, Mufti Dayanti, Nafisah, Rauzatul Amna, Mahlil Ridwan, Musrafiyan dan seluruh kawan-kawan seperjuangan Keluarga Besar Hukum Tata Negara serta Keluarga Besar Komunitas Peradilan Semu FSH UIN Ar-Raniry, yang saling menguatkan dan saling memotivasi selama perkuliahan ini,.

Dan tidak lupa penulis mengucapkan rasa terima kasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada ayahanda tercinta, ibunda tercinta dan keluarga yang telah memberikan bantuan dan dorongan baik secara moril maupun materiil yang telah membantu selama dalam masa perkuliahan yang juga telah memberikan do'a kepada penulis, juga saudara-saudara selama ini yang telah membantu dalam memberikan motivasi dalam berbagai hal demi berhasilnya studi penulis.

Akhirnya, penulis sangat menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih sangat banyak kekurangannya. Penulis berharap penulisan skripsi ini bermanfaat terutama bagi penulis sendiri dan juga kepada para pembaca semua. Maka kepada Allah jualah kita berserah diri dan meminta pertolongan, seraya memohon taufiq dan hidayah-Nya untuk kita semua. Āmīn Yā Rabbal 'Ālamīn.

Banda Aceh, 3 Juni 2021
Penulis,

Hajrazul Pitra

TRANSLITERASI

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
Republik Indonesia Nomor: 158 Th. 1987 - Nomor: 0543b/U/1987

1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf dan sebagian dilambangkan dengan tanda, dan sebagian lagi dengan huruf dan tanda sekaligus.

Di bawah ini daftar huruf Arab itu dan transliterasinya dengan huruf Latin.

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama	Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alīf	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan	ط	ṭā'	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ب	Bā'	B	Be	ظ	ẓa	Ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ت	Tā'	T	Te	ع	'ain	'	koma terbalik (di atas)
ث	Ṣa'	Ṣ	es (dengan titik di atas)	غ	Gain	G	Ge
ج	Jīm	J	Je	ف	Fā'	F	Ef
ح	Ḥā'	Ḥ	ha (dengan titik di bawah)	ق	Qāf	Q	Ki
خ	Khā'	Kh	ka dan ha	ك	Kāf	K	Ka
د	Dāl	D	De	ل	Lām	L	El
ذ	Ẓāl	Ẓ	zet (dengan titik di atas)	م	Mīm	M	Em
ر	Rā'	R	Er	ن	Nūn	N	En

ز	Zai	Z	Zet	و	Wau	W	We
س	Sīn	S	Es	هـ	Hā'	H	Ha
ش	Syīn	Sy	es dan ye	ء	Hamzah	‘	Apostrof
ص	Ṣād	Ṣ	es (dengan titik di bawah)	ي	Yā'	Y	Ye
ض	Ḍād	Ḍ	de (dengan titik di bawah)				

2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

1) Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
َ	<i>Fathah</i>	a	A
ِ	<i>Kasrah</i>	i	I
ُ	<i>Ḍammah</i>	u	U

2) Vokal rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama huruf	Gabungan huruf	Nama
يَ...	<i>fathah</i> dan <i>yā'</i>	Ai	a dan i
وَ...	<i>fathah</i> dan <i>wāu</i>	Au	a dan u

Contoh:

-kataba
-fa'ala
-żukira
-yażhabu
-su'ila
-kaifa
-haula

كَتَبَ
فَعَلَ
ذَكَرَ
يَذْهَبُ
سُئِلَ
كَيْفَ
هَؤُلَاءِ

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harakat dan huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
آ... ا... ي...	<i>fathāh</i> dan <i>alīf</i> atau <i>yā'</i>	Ā	a dan garis di atas
ي... ي...	<i>kasrah</i> dan <i>yā'</i>	Ī	i dan garis di atas
و... و...	<i>d'ammah</i> dan <i>wāu</i>	Ū	u dan garis di atas

Contoh:

قَالَ
رَمَى
قِيلَ
يَقُولُ

-qāla
-ramā
-qīla
-Yaqūlu

4. Ta' marbutah

Transliterasi untuk *ta' marbutah* ada dua:

a *Ta' marbutah* hidup *ta' marbutah* yang hidup atau mendapat harakat *fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah 't'.

b *Ta' marbutah* mati

Ta' marbutah yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah 'h'.

c Kalau pada kata yang terakhir dengan *tā' marbutah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al* serta bacaan kedua kata itu terpisah maka *ta' marbutah* itu ditransliterasikan dengan ha (h).

Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ

- *raud'ah al-atfāl*

الْمَدِينَةُ الْمُنَوَّارَةُ

- *al-Madīnah al-Munawwarah*

طَلْحَةُ

- *ṭalhah*

5. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau *tasydid* yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*, dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

رَبَّنَا
قَرَّلَ
الْبِرُّ
الْحَجَّ
نُعَمَّ

-*rabbanā*

-*nazzala*

-*al-birr*

-*al-ḥajj*

-*nu‘ima*

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu (ال), namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

a Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

b Kata sandang diikuti oleh huruf *qamariyyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah* ditransliterasikan sesuai aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sempang.

Contoh:

الرَّجُلُ	-ar-rajulu
السَّيِّدَةُ	-as-sayyidatu
الشَّمْسُ	-asy-syamsu
القَلَمُ	-al-qalamu
الْبَدِيعُ	-al-badī‘u
الْجَلَالُ	-al-jalālu

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila hamzah itu terletak di awal kata tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa *alif*. Contoh:

تَأْخُذُونَ	-ta 'khuzūna
النَّوْءُ	-an-nau'
شَيْءٌ	-syai'un
إِنَّا	-inna
أَمِرتُ	-umirtu
أَكَلٌ	-akal

8. Penulisan kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fail, isim maupun harf ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan maka transliterasi ini, penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya. Contoh:

وَلَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ مُحَمَّدٌ رَّزَاقِيْنَ
- *Wa innallāha lahuwa khairurrāziqīn*

فَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ
- *Fa aful-kaila wal-mīzān*

إِبْرَاهِيمَ الْخَلِيلِ
- *Ibrāhīmul-Khaḥīl*

بِسْمِ اللَّهِ مَجْرَاهَا وَمُرْسَاهَا - *Bismillāhi majrahā wa mursāha*

وَلَهُ عَلَى النَّاسِ حِجُّ الْبَيْتِ - *Wa lillāhi 'ala an-nāsi hijj al-baiti*

مَنْ اسْتَطَاعَ إِلَيْهِ سَبِيلًا - *Man istaṭā'a ilaihi sabīla.*

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti apa yang berlaku dalam EYD, di antaranya: Huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Bilamana nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh:

وَمَا مُحَمَّدٌ إِلَّا رَسُولٌ
إِنْ أَوَّلَ بَيْتٍ وُضِعَ لِلنَّاسِ
لَلَّذِي بِبَكَّةَ مُبَارَكَةٌ
شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنْزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ

-*Waā Muhammadun illā rasul*

-*Inna awwala baitin wud'i 'a linnāsi*

-*Lallażī bibakkatamubārakatan*

-*Syahru Ramad'ān al-lażī unzila fīh al Qur'ānu*

Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harkat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

Contoh:

نَصْرٌ مِنَ اللَّهِ وَقَدْ قَرِبَ
لِللَّهِ الْأَمْرُ جَمِيعًا

- *Nasrun minallāhi wa fathun qarīb*

- *Lillāhi al-amru jamī'an*

وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

- *Wallāhabikulli syai'in 'alīm*

10. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Ilmu Tajwid. Karena itu peresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman tajwid.

Catatan:

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Samad ibn Sulaimān.
2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Miṣr; Beirut, bukan Bayrūt; dan sebagainya. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* tidak ditransliterasi. Contoh: Tasauif, bukan Tasawuf.



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 SK Penetapan Pembimbing Skripsi	55
--	----



DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	i
PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN SIDANG.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	viii
DAFTAR LAMPIRAN	xv
DAFTAR ISI.....	xvi
BAB SATU PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Kajian Pustaka	6
E. Penjelasan Istilah	8
F. Metode Penelitian	10
1. Pendekatan penelitian	10
2. Jenis penelitian.....	11
3. Sumber data	11
4. Teknik pengumpulan data.....	12
5. Objektivitas dan validitas data.....	13
6. Teknis analisis data.....	13
7. Pedoman penulisan	13
G. Sistematika Pembahasan	13
BAB DUA PEMBATASAN KEGIATAN KEAGAMAAN, PERATURAN PEMERINTAH NO. 21 TAHUN 2020, DAN KONSEP MASHLAHAH MURSALAH	15
A. Pembatasan Kegiatan Keagamaan.....	15
1. Pengertian dan Jenis Kegiatan Keagamaan	15
2. Pengertian Pembatasan dan Pembatasan Kegiatan Keagamaan	16
B. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Pemerintah.....	17
C. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia.....	20
D. Pengertian Quasi Peraturan	21
a. Pengertian Surat Edaran	22
b. Kedudukan dan Kekuatan Surat Edaran dalam Hukum Indonesia.....	23
c. Pengertian Fatwa	25

d. Kedudukan dan Kekuatan Fatwa Ulama dalam Hukum Indonesia.....	27
E. Konsep Mashlahah Mursalah	29
1. Arti Mashlahah	29
2. Tingkatan Mashlahah.....	31
3. Pengertian Mashlahah Mursalah.....	34
4. Syarat-syarat Mashlahah Mursalah.....	37
BAB TIGA ANALISIS PEMBATAHAN KEGIATAN KEAGAMAAN PADA MASA COVID-19 MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 21 TAHUN 2020 DITINJAU PERSPEKTIF MASHLAHAH MURSALAH	39
A. <i>Corona Virus Disease 2019</i> (Covid-19) dan Dampaknya Terhadap Kegiatan Keagamaan	39
B. Bentuk pembatasan kegiatan keagamaan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 dan turunannya	40
C. Pembatasan kegiatan keagamaan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 menurut perspektif <i>mashlahah mursalah</i>	45
BAB EMPAT PENUTUP	49
A. Kesimpulan.....	49
B. Saran	50
DAFTAR PUSTAKA	52

BAB SATU

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemunculan wabah yang diakibatkan oleh virus corona atau Covid-19 menimbulkan kondisi darurat di seluruh dunia tak terkecuali di Indonesia. Dalam kondisi saat ini, wabah virus corona bukanlah suatu wabah yang bisa diabaikan begitu saja. Jika dilihat dari gejalanya, orang awam akan mengiranya hanya sebatas influenza biasa, tetapi dalam analisis kedokteran virus ini cukup berbahaya dan mematikan.¹ Oleh karena itu Pemerintah Indonesia berupaya untuk menghentikan penyebaran virus corona melalui beberapa kebijakan. Diantaranya: Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan kedaruratan Kesehatan Masyarakat. Menyangkut tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) menurut Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 2020 Pasal 5 ayat (1) yaitu dalam hal Pembatasan Sosial Berskala Besar telah ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan. Jadi, untuk teknis pelaksanaannya detailnya diatur dalam Permenkes RI No. 9 Tahun 2020.

Memperhatikan Permenkes RI No. 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) tersebut, tampak adanya aturan terhadap aspek kehidupan menyangkut dengan pembatasan kegiatan keagamaan dampak oleh PSBB, yaitu pada Pasal 13 sebagai berikut:

¹Nur Rohim Yunus dan Annissa Rezki, “Kebijakan Pemberlakuan Lockdown Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus Covid-19”. *Jurnal Sosial dan Budaya Syar’i*, Vol. 7, No. 3, 2020, hlm. 228.

1. Peliburan sekolah dan tempat kerja; dikecualikan bagi instansi yang bertugas pada segi strategis dan pelayanan.
2. Pembatasan kegiatan keagamaan; dapat tetap dilakukan di rumah serta mengatur jarak sesuai protokol kesehatan.
3. Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum; tidak untuk supermarket, pasar, toko, yang menjual kebutuhan pokok masyarakat, juga terdapat pelayanan kesehatan, dan tempat olah raga namun tetap memperhatikan protokol kesehatan.
4. Pembatasan sosial dan budaya;
5. Pembatasan moda transportasi; kecuali moda transportasi umum atau pribadi namun tetap memperhatikan jumlah penumpang dengan menjaga jarak, serta moda transportasi barang untuk pemenuhan dasar masyarakat.
6. Pembatasan kegiatan lainnya yang khusus berkaitan dengan dua aspek, yaitu pertahanan dan keamanan.²

Berdasarkan paparan di atas, jika dilihat pada angka 2 Pasal 13 Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 tersebut bahwa penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) juga berdampak pada kegiatan keagamaan. Lebih lanjut untuk teknis pelaksanaannya di atur pada Pasal 13 Ayat (5) menyatakan bahwa pelaksanaan pembatasan kegiatan keagamaan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan fatwa atau pandangan lembaga keagamaan resmi yang diakui oleh pemerintah. Pembatasan tidak dilakukan secara sewenang-wenang melainkan harus tetap berpedoman kepada perundang-undangan untuk menjunjung tinggi penghormatan kegiatan keagamaan sebagai bagian dari HAM.³

²Made Adi Widnyana., dkk, *Covid-19 Perspektif Hukum dan Sosial Kemasyarakatan*, (Denpasar : Yayasan Kita Menulis, 2020), hlm. 9-11.

³Faiq Tubroni, "Pembatasan Kegiatan Keagamaan Dalam Penanganan Covid-19". *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 6, No. 2, Agustus 2020, hlm. 383.

Bunyi ayat tersebut menjelaskan bahwa negara selain berpedoman pada peraturan perundang-undangan juga melibatkan fatwa atau pandangan lembaga keagamaan sehingga norma pembatasan kegiatan keagamaan dalam penanggulangan Covid-19 memiliki kepastian hukum dan dukungan fatwa atau pandangan keagamaan dari lembaga keagamaan terkait. Seperti dukungan lembaga keagamaan sebagai turunan dari Permenkes, Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Kementerian Agama Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Protokol Penanganan Covid-19 Pada Rumah Ibadah dan Surat Edaran Kementerian Agama Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Panduan Ibadah Ramadhan dan Idul Fitri 1 Syawal 1441 H di Tengah Pandemi Wabah Covi-19.⁴

Surat edaran yang pertama berisi perintah agar pengelola rumah ibadah dapat menerapkan protokol kesehatan sesuai arahan pemerintah dan surat edaran kedua tersebut berisi muatan materi untuk mengajak seluruh umat Islam untuk menyelenggarakan ibadah pada bulan suci ramadhan 1441 H di rumah baik yang berada di wilayah yang diberlakukan PSBB maupun tidak. Surat Edaran Kementerian Agama di atas, terlihat bersifat garis besar saja, tanpa memperhatikan kondisi wilayah pada daerah-daerah yang berdampak wabah virus corona di Indonesia. Selain itu pada akhirnya kementerian agama juga mengeluarkan Surat Edaran Kemenag Nomor 15 Tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Kegiatan keagamaan di Rumah Ibadah dalam Mewujudkan Masyarakat Produktif dan Aman Covid di Masa Pandemi. Akan tetapi terkait substansinya menjadi bertentangan dengan Permenkes RI nomor 9 tahun 2020 pada Pasal 13 ayat (4) di saat PSBB diberlakukan.

Selanjutnya, lembaga otoritas keagamaan Indonesia yang diwakilkan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) mengeluarkan Fatwa MUI Nomor 14 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ibadah dalam Situasi Terjadi Wabah

⁴*Ibid.*, hlm. 384.

Covid-19 dan Fatwa MUI Nomor 31 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Shalat Jumat dan Jamaah Untuk Mencegah Penularan Wabah Covid-19.

Kebijakan penanganan Covid-19 oleh pemerintah yang termuat dalam Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang PSBB dan teknis pelaksanaannya dalam Permenkes RI No. 9 Tahun 2020, menjelaskan bahwa PSBB yaitu pembatasan kegiatan tertentu oleh penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Covid-19 serta berupaya mencegah kemungkinan penyebaran Covid-19 secara meluas.⁵ Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah ini menekankan agar tidak terjadinya kerumunan orang atau perkumpulan orang pada suatu tempat, seperti di pusat pembelanjaan yaitu pertokoan atau mall atau pasar, tempat kerja atau perkantoran, sekolah dan perguruan tinggi, bahkan tempat ibadahpun diberlakukan PSBB. Namun, tetap dengan memperhatikan kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja dan ibadah penduduk serta pemenuhan kebutuhan dasar penduduk.

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang PSBB beserta regulasi turunannya dan fatwa ulama terlihat berpijak pada kaidah *mashlahah* yang mendahulukan *Dharuriyat* daripada *Hajiyyat* dan *Tahsiniyyat*. Adapun *mashlahah dharuri* yaitu kebutuhan primer, *Hajiyyat* yaitu kebutuhan sekunder dan *Tahsiniyyat* yaitu kebutuhan tersier.

Kebijakan penanganan Covid-19 menurut *mashlahah mursalah* haruslah memiliki *mashlahah* bagi umat Islam. *Mashlahah* tersebut yaitu guna untuk menjaga agama, menjaga jiwa dan pemeliharaan keturunan. Umat Islam yang terhindar dari wabah Covid-19 akan memungkinkan terjaganya syari'at agama Islam agar tetap berjalan walaupun setelah berakhirnya wabah ini. Umat Islam yang disiplin dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, fatwa MUI,

⁵St. Samsuduha, "Maslahah Kebijakan Pencegahan Wabah Pandemi Covid-19 dalam Islam". *Jurnal Hukum Islam*, Vol. 1, No. 2, Juli 2020, hlm.125

maupun protokol kesehatan lainnya akan membuat jiwa terjaga dan selamat sehingga dapat memelihara diri dan keturunan.⁶

Berdasarkan permasalahan yang dipaparkan di atas, penulis tertarik melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul **“Pembatasan Kegiatan Keagamaan Pada Masa Covid-19 Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau Perspektif Mashlahah Mursalah”**. Penulis berasumsi bahwa dari perspektif *Mashlahah Mursalah* terkait Kebebasan Beribadah Pada Masa Covid-19 Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 saling mengisi dengan regulasi turunannya dan juga fatwa dari majelis ulama Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian fakta serta permasalahan yang terdapat dalam latar belakang di atas, adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana bentuk pembatasan kegiatan keagamaan pada masa Covid-19 menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 dan turunannya ?
2. Bagaimana pembatasan kegiatan keagamaan pada masa Covid-19 menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 ditinjau perspektif *mashlahah mursalah* ?

C. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan terhadap suatu masalah pasti mempunyai tujuan yang ingin di capai. Adapun tujuan daripada penelitian ini adalah :

⁶*Ibid.*, hlm. 126

1. Untuk mengetahui bentuk pembatasan kegiatan keagamaan pada masa Covid-19 menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 dan turunannya.
2. Untuk mengetahui pembatasan kegiatan keagamaan pada masa Covid-19 menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 ditinjau perspektif *mashlahah mursalah*.

D. Kajian Pustaka

Demi membuktikan keaslian penelitian, maka peneliti akan memaparkan beberapa penelitian yang serupa, untuk melihat perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Adapun penelitian yang terkait dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Pertama, jurnal yang ditulis oleh Muwaffiq Jufri yang diberi judul *Pembatasan Terhadap Hak dan Kebebasan Beragama di Indonesia*, jurnal ini menjelaskan bagaimana negara memberikan jaminan pembatasan hak dan kebebasan beragama. Indonesia yang sebagai negara hukum memberikan posisi terhormat di dalam UUD NRI 1945 pada Pasal 28a hingga Pasal 28j yang khusus membahas tentang HAM dan Pasal 29. Jurnal ini menjadi acuan bagi penulis dalam melihat bagaimana negara memberikan tanggung jawabnya terhadap kebebasan beragama dan beribadah bagi pemeluk agama di Indonesia.⁷

Kedua, jurnal yang ditulis oleh Mukran H. Usman yang diberi judul *Syariat Islam Dan Kemaslahatan Manusia Di Era New Normal Pada Kegiatan Keagamaan Dan Pendidikan*, jurnal ini menjelaskan bahwa larangan pemerintah tentang penghentian dan pembatasan dalam kegiatan keagamaan dan pendidikan pada masa Covid-19, seperti: pembatasan kegiatan keagamaan dan pendidikan

⁷Muwaffiq Jufri, "Pembatasan Terhadap Hak dan Kebebasan Beragama di Indonesia". *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 1, No. 1, 2016.

yang dilakukan secara tatap muka langsung, merupakan perkara yang dibolehkan dalam syariat untuk kemaslahatan manusia.⁸

Ketiga, jurnal yang ditulis oleh St. Samsuduha yang diberi judul *Maslahah Kebijakan Pencegahan Wabah Pandemi Covid-19 Dalam Islam*. Jurnal ini menjelaskan tentang beberapa kebijakan yang diterapkan selama pencegahan Covid-19 diantaranya; anjuran menjaga kebersihan, melakukan isolasi mandiri di rumah, menjaga jarak fisik (Physical Distancing), Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), dan Pelarangan Shalat Berjamaah di Masjid. Kebijakan-kebijakan ini secara substansial memiliki masalah dalam Islam karena bertujuan menghindari kemudharatan bahaya Covid-19 yang membahayakan manusia. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan-kebijakan tersebut memiliki masalah menjaga eksistensi agama Islam, pemeliharaan jiwa dan pemeliharaan keturunan.⁹

Keempat, jurnal yang ditulis oleh Imron Rosyadi yang diberi judul *Maslahah Mursalah Sebagai Dalil Hukum*, dalam jurnalnya ini menjelaskan Maslahah mursalah merupakan dalil hukum untuk menetapkan hukum atas persoalan-persoalan baru yang secara eksplisit tidak disebutkan di dalam al-Quran dan as-Sunnah al-Maqbûlah. Tulisan singkat ini menjelaskan bahwa menurut penulis masalah mursalah adalah salah satu dalil hukum Islam untuk menetapkan hukum baru yang belum ada konfirmasinya di dalam sumber hukum Islam, yaitu al-Quran dan as-Sunnah al-Maqbulah, baik diterima maupun ditolak.¹⁰

Kelima, jurnal yang ditulis oleh M. Erfan Riadi yang diberi judul *Kedudukan Fatwa Ditinjau Dari Hukum Islam Dan Hukum Positif (Analisis*

⁸Mukran H. Usman, Aswar, dan Andi Wahyu Irawan, "Syariat Islam dan Kemaslahatan Manusia di Era New Normal pada Kegiatan Keagamaan dan Pendidikan". *Jurnal Penelitian*, Vol. 12, No. 1, 2020

⁹St. Samsuduha, *Maslahah...*,

¹⁰Imron Rosyadi, "Maslahah Mursalah Sebagai Dalil Hukum". *Jurnal Hukum*, Vol. 24, No. 1, Mei 2012.

Yuridis Normatif), dalam jurnalnya ini menjelaskan bahwa fatwa bukanlah merupakan sebuah produk hukum sehingga tidak ada kedudukan dalam hukum islam dan hukum positif, dan juga tidak menjadi dasar hukum, karena fatwa merupakan nasihat dari para ulama yang bersifat tidak mengikat, dan jika akan berlaku secara mengikat maka fatwa terlebih dahulu harus melewati legislasi untuk diundang-undangkan.¹¹

Keenam, jurnal yang ditulis oleh Cholida Hanum yang diberi judul *Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia*, dalam jurnalnya ini menjelaskan bagaimana kedudukan surat edaran dalam sistem hukum Indonesia dan bagaimana prosedur yang dilakukan terhadap surat edaran yang bermasalah.¹²

E. Penjelasan Istilah

Adapun beberapa penjelasan istilah yang mempunyai arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang diteliti, agar tidak terjadi kesalah pahaman dalam menafsirkan pengertian judul yang akan dibahas, maka istilah-istilah yang akan sering digunakan dalam penelitian skripsi ini, di antaranya sebagai berikut :

1. Pembatasan Kegiatan Keagamaan

Pembatasan kegiatan keagamaan adalah membatasi aktivitas yang menyangkut dengan nilai-nilai ajaran agama tetapi dalam konteks forum eksternal. kebebasan beragama dalam forum eksternal yaitu kebebasan bagi setiap orang maupun kelompok untuk melaksanakan ajaran agamanya, memiliki maupun menggunakan tempat ibadah, memakai simbol agama, melakukan peringatan hari besar agama, melaksanakan pemilihan pemimpin agama, melakukan penyebaran ajaran agama,

¹¹M. Erfan Riadi, “Kedudukan Fatwa Ditinjau Dari Hukum Islam Dan Hukum Positif (Analisis Yuridis Normatif)”. *Jurnal Hukum*. Vol. 6, No. 4, Januari-Juni 2010.

¹²Cholida Hanum, “Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia”. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, Vol. 10, No. 2, November 2020.

melakukan pendirian lembaga agama, dan melaksanakan komunikasi urusan agama.¹³

Pembatasan kegiatan keagamaan jika dilihat pada Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 pada Pasal 13 ayat (4) adalah:

Pembatasan kegiatan keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan dalam bentuk kegiatan keagamaan yang dilakukan di rumah dan dihadiri keluarga terbatas, dengan menjaga jarak setiap orang.

Jadi, pembatasan kegiatan keagamaan adalah membatasi segala aktivitas menyangkut dengan nilai-nilai ajaran agama tetapi dalam konteks forum eksternal dengan melakukannya di rumah dan dihadiri oleh keluarga terbatas serta tetap mematuhi protokol kesehatan.

2. Covid-19

Penyakit Coronavirus (Covid-19) adalah penyakit menular yang disebabkan oleh SARS Coronavirus 2 (SARS-Cov-2) yang baru ditemukan. Pada manusia, coronavirus dapat menyebabkan infeksi pada saluran pernapasan yang pada umumnya ringan seperti pilek dan batuk kering. Namun dapat pula menyebabkan beberapa penyakit seperti SARS, MERS, dan Covid-19 yang memiliki sifat lebih mematikan.¹⁴

Para ahli serta pakar dari *World Health Organization* maupun Kesehatan Dunia secara formal memberikan laporan bahwa wujud virus corona baru atau Covid-19 yang diakibatkan oleh SARS-CoV-2 bagaikan pandemi.¹⁵

Artinya bahwa coronavirus menjadi suatu permasalahan besar yang menjangkit seluruh Negara di berbagai belahan dunia dengan sukar untuk dihentikan. Corona virus digolongkan virus yang berbahaya

¹³ Faiq Tubroni, *Pembatasan...*, hlm. 374.

¹⁴ I Ketut Sudarsana, dkk, *COVID-19 Perspektif Agama dan Kesehatan*, (Denpasar: Yayasan Kita Menulis, 2020), hlm. 15.

¹⁵ Masrul, dkk, *Pandemik COVID-19: Persoalan dan Refleksi di Indonesia*, (Denpasar: Yayasan Kita Menulis, 2020), hlm. 2.

karena menjadi virus yang memiliki tingkat kematian yang tinggi bagi yang terjangkitnya.

3. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah atau disingkat dengan PP adalah Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang diberlakukan oleh Presiden guna menjalankan Undang-Undang dengan semestinya. Dalam Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai aturan organik daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang.

4. Mashlahah mursalah

Mashlahah Mursalah adalah *mashlahah* yang ditemukan pada kasus baru yang tidak ditunjuk oleh *nash* tertentu tetapi ia mengandung kemashlahatan yang sejalan (*al-munasib*) dengan tindakan syara'.¹⁶ Selain itu *mashlahah mursalah* itu merupakan salah satu dalil hukum Islam untuk menetapkan hukum baru yang belum ada konfirmasinya di dalam sumber hukum Islam, yaitu al-Qur'an dan as-Sunnah, baik diterima maupun ditolak.¹⁷ Jadi, mashlahah mursalah berkaitan dengan pengaturan yang di luar *nash* sehingga melahirkan peraturan baru yang berdasar pada kemashlahatan tanpa melanggar syara'.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah pembahasan penting di dalam sebuah penelitian, digunakan sebagai media untuk menggali data-data akurat, apa adanya, sehingga harus ada dalam sebuah penelitian. Metode penelitian

¹⁶Imron Rosyadi, *Pemikiran....*, hlm. 87.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 24.

merupakan metode yang digunakan dalam sebuah penelitian.¹⁸ Sehingga bertujuan untuk mendapatkan data atau ilmu secara ilmiah yang mengacu pada bentuk penelitian, sifat, tujuan, serta pendekatan tertentu.

1. Pendekatan Penelitian

Memecahkan masalah dalam penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan dalam penelitian hukum sebagai dasar pijakan untuk menyusun argumen yang tepat. Penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-Undangan. Penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang menjadi objek penelitian ini.¹⁹

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif, yaitu menjelaskan fokus penelitian secara objektif dan apa adanya. Adapun jenis penelitian ini adalah *library research*. *Library research* adalah penelitian literatur atau penelitian kepustakaan.²⁰ Jadi data-data penelitian secara keseluruhan diperoleh dan digali dari bahan-bahan kepustakaan seperti kitab-kitab fikih, buku-buku hukum, jurnal dan bahan literatur lainnya.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan kajian kepustakaan (*Library Research*) maka dalam penelitian ini difokuskan pada kajian terhadap data-data dan buku-buku yang berkaitan dengan tema. Dalam penelitian penulis menggunakan 3 sumber data, yaitu:

¹⁸Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Pustaka Setia, 2009), hlm. 16.

¹⁹Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Effendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 110.

²⁰Taufiqur Rahman, *Aplikasi Model-Model Pembelajaran dalam Penelitian Tindakan Kelas*, (Semarang: CV. Pilar Nusantara, 2018), hlm. 2.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang utama, sebagai bahan hukum yang bersifat *otoritatif*, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Bahan hukum primer pada penelitian ini antara lain:

1. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar.
2. Peraturan Menteri kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*.
3. Surat Edaran Kementerian Agama Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Protokol Penanganan Covid-19 Pada Rumah Ibadah, Surat Edaran Kementrian Agama Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Panduan Ibadah Ramadhan dan Idul Fitri 1 Syawal 1441 H di Tengah Pandemi Wabah Covid-19.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti artikel, jurnal, buku-buku, hasil penelitian, dan lain sebagainya yang berkesinambungan antara permasalahan yang akan diteliti.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier sebagai bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, maupun ensiklopedia.²¹

²¹I Madee Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 143-145.

4. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini termasuk penelitian kepustakaan, maka data-data penelitian secara keseluruhan diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan, seperti buku-buku hukum, kitab fikih siyasah, ensiklopedi hukum Islam, jurnal hukum Islam, kamus bahasa dan kamus hukum, dan sumber kepustakaan lainnya.

5. Objektivitas dan Validitas Data

Objektivitas dan validitas data pada penelitian ini dapat diketahui lewat uji :

- a. Kredibilitas, sehingga dapat dipercaya;
- b. Transferabilitas, artinya dapat digeneralisasi atau ditransfer kepada konteks yang lain;
- c. Dependabilitas, yaitu keterulangan;
- d. Komfirmabilitas, artinya bisa dikonfirmasi oleh orang lain.

6. Teknik Analisis Data

Data-data yang telah terkumpul, maka langkah selanjutnya yaitu analisis data. Dalam menganalisis data, penulis menggunakan metode kualitatif yang dikaji dengan menggunakan cara *analisis-normatif*. Artinya, penulis berusaha menguraikan tentang hukum-hukum yang berkaitan dengan Kebebasan beribadah pada masa covid-19, kemudian dianalisa secara konseptual dengan berdasarkan ketentuan-ketentuan normatif hukum positif dan hukum Islam.

7. Pedoman Penulisan

Sesuai dengan ketentuan yang sudah ada, maka penulis berpedoman pada *Buku Pedoman Penulisan Skripsi*. Penerbit Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry, Darussalam, Banda Aceh, 2018.

G. Sistematika Pembahasan

Pada penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan sistematika pembahasan untuk memudahkan penulis. Supaya dapat dipahami permasalahan secara jelas. Dengan demikian penulis membaginya ke dalam empat bab, dengan sistematikanya sebagai berikut :

Bab satu, berisikan pendahuluan, yang menyatakan penelitian ini secara menyeluruh, menguraikan latar belakang masalah kemudian rumusan masalah sehingga permasalahan yang akan di reliti atau dibahas menjadi lebih terfokus. Selanjutnya adalah tujuan penelitian, kajian pustaka, penjelasan istilah, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab dua, merupakan pembahasan teoritis mengenai penjelasan pembatasan kegiatan keagamaan, Peraturan Perundang-Undangan dan konsep *mashlahah mursalah*.

Bab tiga, merupakan pembahasan yang meliputi hasil penelitian mengenai *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan bagaimana dampaknya terhadap kegiatan keagamaan, bentuk pembatasan kegiatan keagamaan dalam peraturan pemerintah (PP) Nomor 21 tahun 2020 dan pembatasan kegiatan keagamaan dalam peraturan pemerintah (PP) Nomor 21 tahun 2020 menurut perspektif *mashlahah mursalah*.

Bab empat, merupakan penutup dari keseluruhan pembahasan penelitian yang berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah di paparkan, serta saran-saran yang berkenaan dengan peneliti ini dianggap perlu oleh penulis untuk menyempurnakan penulisan ini.

BAB DUA

PEMBATASAN KEGIATAN KEAGAMAAN, TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN TINJAUAN MASHLAHAH MURSALAH

A. Pembatasan Kegiatan Keagamaan

1. Pengertian dan Jenis Kegiatan Keagamaan

Kegiatan keagamaan terdiri dari 2 kata, yaitu kegiatan dan keagamaan. Adapun kegiatan arti sempitnya kesibukan atau aktifitas, dan secara luas artinya perbuatan atau kegiatan seseorang yang dilakukan sehari-hari baik ucapan maupun perbuatan. Sedangkan keagamaan adalah sifat-sifat yang terdapat dalam agama atau segala hal menyangkut agama. Maka kegiatan keagamaan adalah segala bentuk aktifitas atau kegiatan yang berhubungan dengan nilai-nilai ajaran agama.²²

Kegiatan keagamaan juga merupakan ibadah. Jadi jenis-jenis kegiatan keagamaan atau ibadah adalah sebagai berikut :

1. Dilihat dari segi umum dan khusus yaitu :
 - a. Ibadah Khoshoh adalah ibadah yang ketentuannya telah ditetapkan dalam nash (dalil/dasar) hukum yang jelas, yaitu sholat, zakat, puasa dan haji.
 - b. Ibadah Ammah yaitu semua perbuatan baik dilakukan hanya karena Allah SWT yaitu bekerja, makan, minum, dan tidur karena untuk menjaga keberlangsungan hidup.
2. Dilihat dari segi kepentingan perseorangan atau masyarakat, ibadah ada dua macam;
 - a. Ibadah wajib (fardhu) seperti sholat dan puasa.

²²Icep Irham Fauzan Syukri, Soni Samsu Rizal dan M. Djaswidi Al Hamdani, "Pengaruh Kegiatan Keagamaan Terhadap Kualitas Pendidikan". *Jurnal Penelitian Pendidikan Islam*, Vol. 7, No. 1, Maret 2019, hlm. 23.

- b. Ibadah Ijtima'i seperti zakat dan haji.
- 3. Dilihat dari segi pelaksanaannya, ibadah dibagi 3 :
 - a. Ibadah jasmaniyah dan ruhiyah yaitu sholat dan puasa.
 - b. Ibadah ruhiyah dan amaliyah yaitu zakat.
 - c. Ibadah jasmaniyah, ruhiyah dan amaliyah yaitu pergi haji.
- 4. Dilihat dari segi bentuk dan sifatnya, ibadah di bagi menjadi :
 - a. Ibadah yang berupa pekerjaan tertentu dengan perkataan dan perbuatan, seperti shalat, zakat, puasa dan juga haji.
 - b. Ibadah yang berupa ucapan, seperti mengaji Al-Qur'an, berdo'a dan berdzikir.
 - c. Ibadah yang berupa perbuatan yang tidak ditentukan bentuknya, yaitu membela diri, menolong orang lain, mengurus jenazah dan jihad.
 - d. Ibadah berupa menahan diri, seperti ihrom, berpuasa dan i'tikaf (duduk di masjid); dan
 - e. Ibadah yang sifatnya menggugurkan hak, seperti membebaskan hutang atau membebaskan hutang orang lain.²³

2. Pengertian Pembatasan dan Pembatasan Kegiatan Keagamaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata pembatasan adalah syarat yang menentukan atau membatasi penerapan kaidah kebahasaan. Arti lainnya dari pembatasan adalah proses, cara, perbuatan membatasi. Pembatasan memiliki 2 arti, pembatasan berasal dari kata dasar batas. Pembatasan adalah sebuah homonim karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda. Pembatasan memiliki arti dalam bidang ilmu linguistik, yaitu pembatasan memiliki arti dalam kelas nomina atau kata benda sehingga pembatasan

²³Zaenal Abidin, *Fiqh Ibadah*, cet. 1, (Yogyakarta: Budi Utama, 2020), hlm. 17-18.

dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat atau semua benda dan sengaja yang dibendakan.²⁴

Jadi pembatasan kegiatan keagamaan adalah membatasi aktivitas yang berhubungan dengan nilai-nilai ajaran agama namun dalam konteks forum eksternal. Jika pembatasan kegiatan keagamaan menyentuh forum internal maka pembatasan tersebut akan mengintervensi pilihan masyarakat atas nilai-nilai ajaran agama atau kepercayaan yang dianut.

Melihat konsep lingkup pembatasan kegiatan keagamaan disini memiliki arti juga kebebasan beragama maka terdapat dua konsep kebebasan beragama yaitu kebebasan dalam forum internal dan kebebasan dalam forum eksternal. Kebebasan dalam forum internal mencakup kebebasan bagi setiap individu maupun kelompok dalam menganut agama atau kepercayaan pilihannya dan negara tidak dapat mengintervensinya. Sedangkan kebebasan beragama dalam forum eksternal yaitu kebebasan bagi setiap orang maupun kelompok untuk melaksanakan ajaran agamanya, memiliki maupun menggunakan tempat ibadah, memakai simbol agama, melakukan peringatan hari besar agama, melaksanakan pemilihan pemimpin agama, melakukan penyebaran ajaran agama, melakukan pendirian lembaga agama, dan melaksanakan komunikasi urusan agama. Untuk lingkup kebebasan forum eksternal negara berhak mengatur atau memberikan pengaturan.²⁵

B. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Pemerintah

Pasal 1 butir 2 UU No. 12 Tahun 2011, diartikan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau

²⁴<https://lektur.id/arti-pembatasan/> Diakses pada tanggal 29 Mei 2021.

²⁵Faiq Tubroni, *Pembatasan...*, hlm. 374.

pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian yuridis dari peraturan perundang-undangan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 butir 2 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, maka dapat ditarik unsur-unsur peraturan perundang-undangan, terdiri dari :

1. Peraturan tertulis.
2. Memuat norma hukum yang mengikat umum.
3. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang.
4. Berdasarkan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan²⁶

H. A. S. Natabaya, mengatakan bahwa umumnya para ahli Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi di Indonesia, berpandangan bahwa peraturan perundang-undangan adalah sebagai aturan tertulis yang dibentuk atau dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang untuk itu, baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah yang isinya mengikat secara umum.

P. J. P. Tak menurutnya, peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut :

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, oleh karenanya peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum disebut hukum tertulis (*geschreven recht atau written law*).
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat yang mempunyai wewenang membentuk peraturan yang berlaku umum atau mengikat umum (*algemene*).
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku

²⁶Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, cet. 1, (Makassar: Social Politics Genius, 2020), hlm. 9-10.

pada peristiwa konkrit atau individu tertentu. Karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkrit tertentu atau individu tertentu, maka lebih tepat disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara (bersifat) umum dari mengikat umum.²⁷

Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Peraturan ini dibentuk oleh Presiden, dan berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, baik yang secara tegas-tegas maupun secara tidak tegas menyebutnya. Oleh karena itu, materi muatan Peraturan Pemerintah adalah keseluruhan materi muatan undang-undang yang dilimpahkan kepadanya, atau dengan perkataan lain materi muatan Peraturan Pemerintah adalah sama dengan materi muatan undang-undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.²⁸

Berdasarkan paparan pengertian di atas dapat diketahui bahwa Peraturan Perundang-Undangan merupakan keputusan yang tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dalam membuat Peraturan Perundang-Undangan dan berisi aturan tingkah laku yang mengikat umum. Mengikat umum di sini artinya tidak harus mengikat semua orang tetapi hanya menunjukkan Peraturan Perundang-Undangan tidak berlaku terhadap suatu peristiwa konkret atau peristiwa individu tertentu. Jadi, Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan diberlakukan oleh Presiden atas dasar untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Adapun materi muatannya adalah materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

²⁷Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Ilmu...*, hlm. 7-9.

²⁸Muhammad Siddiq Armia, *Studi Epistimologi Perundang-Undangan*, (Banda Aceh : Teratai , t.t), hlm. 36-37.

C. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya untuk mengurus negara mestilah berpedoman pada prinsip-prinsip hukum yang menjadi landasan untuk menjalankan program pembangunan nasional seperti yang termuat dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “negara Indonesia adalah negara hukum”, maka dari itu para pejabat pemerintahan yang berada baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah wajib memposisikan hukum sebagai tolak ukur dalam bertindak laku dan merumuskan kebijakan publik.

Pada masa Pasca Reformasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dikarenakan masih banyak celah-celah peraturan perundang-undangan yang masih bertentangan dalam pembentukannya. Maka dari itu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah di *juncto* dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hierarki dalam undang-undang ini adalah terdapat dalam Pasal 7 ayat (1).²⁹

Sebagai negara hukum dalam mengimplementasikan berbagai produk hukum menggunakan teori norma hukum yang berjenjang (hierarki) dalam artian bahwa produk hukum yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi di atasnya (*lex superior derogat legi inferior*). Hal ini sebagaimana diimplementasikan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan hierarki norma hukum yang dianut sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;

²⁹Ahmad Husen, “Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No.1, Mei 2019, hlm. 72.

5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-Undangan lain mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan Perundang-Undangan tersebut di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.³⁰

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia pada masa saat ini yaitu pasca Reformasi di atur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 7 ayat (1) dan dipertegas dengan Pasal 7 ayat (2) yang berbunyi, “Kekuatan Hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

D. Pengertian Quasi Peraturan

Quasi (serupa) peraturan adalah aturan kebijakan (*policy rules*) yang berfungsi sebagai peraturan tetapi tidak bisa disamakan dengan peraturan karena

³⁰Patawari, *Teknik Pemebntukkan Peraturan Perundang-Undangan*, cet. 1, (Malang : Inteligencia Media, 2019), hlm. 21.

hanya mengikat sebagian kelompok tertentu seperti kementrian, instansi, badan, departemen, komisi, dan sebagainya. Contoh-contoh quasi peraturan seperti keputusan menteri, keputusan kepala badan, petunjuk pelaksana (juklak), petunjuk teknis (juknis), surat edaran instruksi. Peraturan-peraturan pelaksana tersebut tidak dapat dikategorikan peraturan walaupun isinya bersifat mengatur. Upaya hukum terhadap quasi peraturan juga dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.³¹

a. Pengertian Surat Edaran

Surat edaran adalah produk hukum yang isinya secara materil mengikat umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan. Karena surat edaran bukan merupakan peraturan perundang-undangan, maka surat edaran merupakan sebuah instrumen administratif yang bersifat internal. Saat ini, surat edaran sudah menjadi bagian kebijakan oleh lembaga negara, bahkan termasuk lembaga peradilan dan pemerintah daerah yaitu bupati dan walikota.³²

Administrasi negara sebagai pelaksana suatu kebijakan tidak bisa menyampingkan surat edaran begitu saja, meskipun surat edaran bukan merupakan suatu ketentuan hukum, namun surat edaran merupakan manifestasi dari kebebasan bertindak yang melekat kepada administrasi negara. Adapun dalam administrasi negara terdapat asas mematuhi keputusan sendiri dan harus menjalankan dengan sungguh-sungguh kebijakan apa yang telah ditetapkan secara hierarki lingkungan administrasi negara yang terkait.³³

Jadi, surat edaran merupakan surat yang berisi pemberitahuan secara resmi di dalam suatu instansi atau lembaga terkait. Surat edaran berisi

³¹*Ibid.*, hlm. 43.

³²Cholida Hanum, *Analisis...*, hlm. 138.

³³Victor Imanuel W. Nalle, *Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, jurnal hukum, Vol. 1, No. 1, 2016, hlm. 8.

penjelasan mengenai suatu hal seperti kebijakan baru suatu instansi atau seperti berisi suatu peraturan dan lain-lain. Surat edaran biasanya ditujukan untuk umum namun hanya dalam ruang lingkup tertentu artinya umum dalam lingkup terbatas.

b. Kedudukan dan Kekuatan Surat Edaran dalam Hukum Indonesia

Mengikuti praktek penerapan peraturan perundang-undangan sering ditemukan produk-produk peraturan kebijakan (*beleidsregel, policy rule*) yang mempunyai ciri berbeda dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan kebijakan tidak terlepas dari terminologi *freies ermessen* yaitu pejabat atau lembaga tata usaha negara yang terkait merumuskan suatu kebijakan berupa bentuk "*juridische regels*" seperti contohnya pedoman, pengumuman, dan surat edaran. Menurut teori tersebut, maka surat edaran tergolong ke dalam *beleidsregel* yang mana juga harus tunduk pada asas pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain itu juga harus tunduk pada asas pembuatan peraturan kebijakan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*).

Adapun ciri-ciri peraturan kebijakan adalah :

- 1) Peraturan tersebut langsung maupun tidak langsung didasarkan pada ketentuan undang-undang formal.
- 2) Peraturan tersebut tidak tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah berdasarkan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya di pemerintahan.
- 3) Peraturan tersebut memberikan petunjuk secara umum.

Bagir Manan seorang pakar hukum indonesia menyatakan ciri-ciri dari peraturan kebijakan, yaitu:

- 1) Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
- 2) Asas pembatasan dan pengujian terhadap perundang-undangan tidak dapat diberikan pada peraturan kebijakan.

- 3) Peraturan kebijakan tidak bisa diuji secara *wetmatigheid* (batu uji aturan perundang-undangan)
- 4) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan fungsi *freies ermessen*.
- 5) Pengujian peraturan kebijakan menekankan pada *doelmatigheid* (batu uji AAUPB)
- 6) Pada praktiknya berbentuk instruksi, keputusan, surat edaran, pengumuman, dll.

Menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijakan harus melihat unsur-unsur berikut :

- 1) Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang dijabarkan itu.
- 2) Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nalar akal sehat.
- 3) Peraturan kebijakan harus dibuat dan dipersiapkan dengan cermat.
- 4) Muatan dari peraturan kebijakan harus memberikan kejelasan mengenai kewajiban dan juga hak dari warga yang menjadi objeknya.
- 5) Dasar pertimbangan dan tujuan haruslah jelas.
- 6) Harus memenuhi syarat kepastian hukum.³⁴

Berdasarkan penjelasan di atas, peraturan kebijakan ini masuk di dalamnya adalah surat edaran. Dalam hal ini surat edaran atau dapat dikatakan sebagai peraturan kebijakan dalam pembentukannya dirasa menjadi suatu yang lumrah dan biasa terjadi dalam praktek pemerintahan. Selama dalam prakteknya itu tidak bertentangan dengan norma yang di atasnya dan berisi hal bersifat instruksi, pengumuman, surat edaran, dan lain sebagainya.

Jika dilihat secara kedudukan di dalam sumber hukum positif Indonesia bahwa surat edaran tidak memiliki kedudukan berdasarkan sumber hukum positif Indonesia maupun dalam Undang-Undang Nomor 12

³⁴*Ibid.*, hlm. 148.

Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan. Jika dilihat secara kekuatan hukumnya maka Surat edaran tidak memiliki kekuatan hukum dalam sumber hukum positif Indonesia karena surat edaran selain tidak terdapat kedudukan di dalam sumber hukum positif maupun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga bersifat tidak mengikat, dan apabila untuk dapat berlaku secara mengikat maka surat edaran harus melewati legislasi terlebih dahulu sehingga kemudian dapat menjadi undang-undang.

c. Pengertian Fatwa

Secara bahasa, kata “*al-fatwa*” memiliki makna jawaban terhadap permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan syariat atau perundang-undangan yang tidak mudah. Imam Ibnu Mandzur di dalam *Lisaan al-Arab* menyatakan, *Aftaahu fi al-amr abaanahu lahu* (menyampaikan fatwa kepada dia pada suatu perkara, maksudnya adalah menjelaskan perkara tersebut kepadanya). *Wa aftaa al-rajulu fi al-ams’alah* (seorang laki-laki menyampaikan fatwa pada suatu masalah). *Wa astaftaituhu fiha fa aftaaniy iftaa’ an wa futaa* (aku meminta fatwa kepadanya dalam masalah tersebut, dan dia memberikan kepadaku sebuah fatwa). Al-Muftiy merupakan orang yang menyampaikan penjelasan hukum atau yang memberitakan fatwa di muka umum. Jadi, mufti ini adalah seorang faqih yang ditunjuk oleh negara guna menjawab permasalahan-permasalahan.³⁵

Dapat dipahami bahwa, fatwa menurut syariat memiliki makna sebagai penjelas hukum syariat terhadap suatu persoalan dari persoalan-persoalan yang ada, dengan didasarkan dalil Al-Qur’an, Sunnah, dan ijtihad. Fatwa ini menjadi perkara yang sangat penting bagi manusia, sebab tidak semua orang dapat menggali hukum-hukum syariat.

³⁵Mardani, *Ushul Fiqh*, cet. 1, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 374.

Menurut Prof. Amir Syarifuddin, *fatwa* atau *ifta'* berasal dari kata *afia*, yang berarti memberikan penjelasan. Definisi fatwa adalah usaha memberikan penjelasan mengenai hukum syara' oleh orang yang ahli untuk orang yang belum mengetahuinya.³⁶

Fatwa adalah pendapat para ulama atau ahli hukum dari proses penggalan hukum dengan disepakati bersama untuk menemukan kepastian hukum sehingga menjadi salah satu petunjuk atau nasehat bagi muslim dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara. Perlu dipahami bahwa fatwa memiliki sifat responsif, dinamis, dan informatif. Sifat responsif karena terdapat fatwa sebagai tanggapan terhadap persoalan-persoalan yang terjadi dalam masyarakat yang belum memiliki kepastian hukum yang mengaturnya. Fatwa bersifat dinamis menurut Ibnu Qayim al-Jauziyyah karena fatwa dapat berubah seiring perkembangan zaman atau waktu, tempat, keadaan, niat dan bahkan kebiasaan. Selain itu fatwa bersifat informatif karena fatwa memberikan informasi yang menerangkan permasalahan yang belum mendapatkan jalan keluar, sehingga fatwa berfungsi menjelaskan kepada masyarakat muslim pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya mengenai apa yang dipertanyakan.³⁷

Berdasarkan penjelasan di atas, diketahui bahwa hakikat dan ciri-ciri untuk berfatwa yaitu :

1. Ia adalah usaha memberikan penjelasan.
2. Penjelasan yang diberikan itu adalah tentang hukum syara' yang didapatkan melalui hasil ijtihad.

³⁶*Ibid.*

³⁷Imaro Sidqi dan Doli Witro, "Kedudukan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum Islam dan Nasional : Studi Implikasi Fatwa Terhadap Masyarakat". *Jurnal Hukum*, Vol. 8, No. 1, Januari-Juni 2020, hlm. 23.

3. Yang menjelaskan suatu persoalan itu merupakan orang yang ahli dalam bidang yang dijelaskannya.
4. Serta penjelasan itu diberitahukan untuk orang yang bertanya namun belum mengetahui jawaban hukumnya.

d. Kedudukan dan Kekuatan Fatwa Ulama dalam Hukum Indonesia

Fatwa menjadi bagian penting bagi umat Islam karena fatwa merupakan respon atau jawaban dari ahli agama untuk menyelesaikan permasalahan dalam hukum Islam. Fatwa berasal dari kata bahasa arab *al-ifta*, *al-fatwa* yang berarti pemberian sebuah keputusan. Pemberian fatwa dari cendikiawan muslim ini tidak bisa sembarangan dan bukan merupakan sebuah hal yang mudah namun harus memiliki landasan hukum yang jelas.

Allah SWT berfirman dalam QS. An-Nahl [16]: 43 yaitu :

وَمَا أَرْسَلْنَا مِنْ قَبْلِكَ إِلَّا رَجَالًا نُوحِي إِلَيْهِمْ فَاسْأَلُوا أَهْلَ الذِّكْرِ إِنْ كُنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ

Artinya : “Dan Kami tidak mengutus sebelum engkau (Muhammad), melainkan orang laki-laki yang Kami beri wahyu kepada mereka; maka bertanyalah kepada orang yang mempunyai pengetahuan jika kamu tidak mengetahui.”(QS. An-Nahl [16]: 43)

Dalam ayat di atas menjelaskan bahwa anjuran untuk seseorang yang apabila kurang berpengetahuan tentang agama, untuk dapat menanyakan atau meminta jawaban sekaligus meminta solusi atas permasalahan yang sedang dihadapinya. Jadi, kedudukan fatwa di sini menjadi penting karena akan digunakan ketika terjadi masalah baru atau suatu permasalahannya tidak terdapat solusi atau jawaban penyelesaian atas permasalahan tersebut sehingga belum ada ketentuannya yang pasti dari Al-Qur'an, As-Sunnah, dan Ijma' maupun pendapat dari para fuqaha terdahulu. Oleh karena kedudukan fatwa menjadi hal yang penting bagi masyarakat dalam memberikan arahan hukumnya terhadap gejala permasalahan hukum

Islam, sehingga orang-orang barat mengistilahkan fatwa-fatwa dengan yurisprudensi Islam.³⁸

Penggalian dasar hukum dari fatwa berdasarkan pada Al-Qur'an dan Sunnah serta dielaborasi dengan ilmu *ushul fiqh*, menjadi sebuah petunjuk untuk menggali hukum-hukum yang abstrak. Ulama melakukan ijtihad sebagai metode andalannya untuk hukum yang belum ada solusinya kepada masyarakat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menyebutkan hierarki peraturan perundang-undangan antara lain : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Daerah Desa/Peraturan yang setingkat. Untuk sumber hukum formal yang berlaku di Indonesia adalah undang-undang, kebiasaan, yurisprudensi, traktat, dan doktrin.³⁹

Jika melihat secara kedudukan fatwa bahwa fatwa tidak memiliki kedudukan berdasarkan sumber hukum positif Indonesia maupun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan sehingga secara kekuatan hukumnya fatwa juga tidak memiliki kekuatan hukum di dalam sumber hukum positif Indonesia. Fatwa hanya sebagai pendapat dan nasehat ulama yang tidak mengikat, dan apabila untuk dapat berlaku secara mengikat dan memiliki kedudukan dan kekuatan di dalam sumber hukum positif Indonesia maka fatwa harus melewati legislasi terlebih dahulu sehingga kemudian dapat menjadi undang-undang.

³⁸*Ibid...*, hlm. 22.

³⁹M. Erfan Riadi, *Kedudukan...*, hlm. 474.

E. Konsep Mashlahah Mursalah

1. Arti Mashlahah

Sebelum menjelaskan arti *mashlahah mursalah*, terlebih dahulu perlu dibahas tentang *mashlahah*, karena *mashlahah mursalah* itu merupakan salah satu bentuk dari *mashlahah*. Pengertian *mashlahah* dalam bahasa Arab berarti “perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia.” Dalam artinya yang umum adalah setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudaratatan atau kerusakan. Jadi setiap yang mengandung manfaat patut disebut *mashlahah*. Dengan begitu *mashlahah* itu mengandung dua sisi, yaitu menarik atau mendatangkan kemashlahatan dan menolak atau menghindarkan kemudaratatan.

Dalam mengartikan *mashlahah* secara definitif terdapat perbedaan rumusan di kalangan ulama yang kalau dianalisis ternyata hakikatnya adalah sama :

1. Al-Ghazali menjelaskan bahwa menurut asalnya *mashlahah* itu berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat (keuntungan) dan menjauhkan mudarat (kerusakan), namun hakikat dari *mashlahah* adalah memelihara tujuan *syara'* (dalam menetapkan hukum). Sedangkan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum itu ada lima, yaitu : memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.
2. Al-Khawarizmi memberikan definisi yang hampir sama dengan definisi Al-Ghazali di atas, yaitu : memelihara tujuan *syara'* (dalam menetapkan hukum) dengan cara menghindarkan kerusakan dari manusia.

Definisi ini memiliki kesamaan dengan definisi Al-Ghazali dari segi arti dan tujuannya, karena menolak kerusakan itu mengandung arti

menarik kemanfaatan, dan menolak kemashlahatan berarti menarik kerusakan.

3. Al-'Iez ibn Abdi al-Salam dalam kitabnya, *Qawa'id al-Ahkam*, memberikan arti *mashlahah* dalam bentuk hakikinya dengan "kesenangan dan kenikmatan." Sedangkan bentuk *majazi*-nya adalah "sebab-sebab yang mendatangkan kesenangan dan kenikmatan" tersebut. Arti ini didasarkan bahwa pada prinsipnya ada empat bentuk manfaat, yaitu : kelezatan dan sebab-sebabnya serta kesenangan dan sebab-sebabnya.
4. Al-Syatibi mengartikan *mashlahah* itu dari dua pandangan, yaitu dari segi terjadinya *mashlahah* dalam kenyataan dan dari segi tergantungnya tuntutan *syara'* kepada *mashlahah*.
 - a. Dari segi terjadinya *mashlahah* dalam kenyataan, berarti: sesuatu yang kembali kepada tegaknya kehidupan manusia, sempurna hidupnya, tercapai apa yang dikehendaki oleh sifat syahwati dan akalnya secara mutlak.
 - b. Dari segi tergantungnya tuntutan *syara'* kepada *mashlahah*, yaitu kemashlahatan yang merupakan tujuan dari penetapan hukum *syara'*. Untuk menghasilkannya Allah menuntut manusia untuk berbuat.
5. Al-Thufi menurut yang dinukilkan oleh Yusuf Hamid al-'Alim dalam bukunya *al-Maqashid al-Ammah li al-Syari'ati al-Islamiyyah* mendefinisikan *mashlahah* yaitu ungkapan dari sebab yang membawa kepada tujuan *syara'* dalam bentuk ibadat atau adat. Definisi dari al-Thufi ini bersesuaian dengan definisi dari Al-Ghazali yang memandang *mashlahah* dengan artian *syara'* sebagai sesuatu yang dapat membawa kepada tujuan *syara'*.⁴⁰

⁴⁰ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, cet. 4, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 324-325.

Dari uraian definisi tentang *mashlahah* di atas dapat kita ketahui bahwa *mashlahah* itu merupakan suatu hal yang dianggap baik oleh pikiran sehat karena bertujuan untuk kebaikan dan menolak kerusakan atau keburukan bagi manusia, sesuai dengan tujuan *syara'* dalam menghasilkan hukum. Berdasarkan pendapat para ulama ushul fiqh di atas, maka dapat dipahami, bahwa tujuan syariat adalah untuk kemaslahatan kehidupan manusia, baik di dunia maupun di akhirat, dan untuk menghindari mafsadat bagi kehidupan manusia di dunia dan di akhirat.

2. Tingkatan Mashlahah

Kekuatan *mashlahah* dapat dilihat dari segi tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum, yang berkaitan secara langsung atau tidak langsung dengan lima prinsip pokok bagi kehidupan manusia, yaitu: agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Juga dapat dilihat dari segi tingkatan kebutuhan dan tuntutan kehidupan manusia kepada lima hal tersebut.⁴¹

Menurut al-Syatibi ada lima pokok tujuan syari'at Islam, yaitu dalam rangka melindungi agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Kelima pokok tersebut dinamakan dengan *kulliyah al-khams* atau *al-qawaid al-kulliyat*.

Untuk kepentingan menetapkan hukum, kelima tujuan pokok tersebut dikategorikan menjadi tiga tingkatan, yakni :

1. Dharuriyat, yaitu memelihara kebutuhan yang bersifat esensial bagi kehidupan manusia. Kebutuhan yang esensial itu adalah memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta, dengan batas jangan sampai terancam. Tidak terpenuhinya atau tidak terpeliharanya kebutuhan-kebutuhan itu akan berakibat terancamnya eksistensi kelima tujuan pokok itu.⁴²

⁴¹*Ibid.*, hlm. 327.

⁴²Mardani, *Ushul Fiqh...*, hlm. 337.

Mashlahah dharuriyah adalah kemashlahatan yang keberadaannya sangat dibutuhkan oleh kehidupan manusia; artinya, kehidupan manusia tidak punya arti apa-apa bila satu saja dari prinsip yang lima itu tidak ada. Segala usaha yang secara langsung menjamin atau menuju pada keberadaan lima prinsip tersebut adalah baik *mashlahah* dalam tingkat *dharuri*. Karena itu Allah memerintahkan manusia melakukan usaha bagi pemenuhan kebutuhan pokok tersebut. Segala usaha atau tindakan yang secara langsung menuju pada atau menyebabkan lenyap atau rusaknya satu di antara lima unsur pokok tersebut adalah buruk, karena itu Allah melarangnya. Dalam hal ini Allah melarang murtad untuk memelihara agama; melarang membunuh untuk memelihara jiwa; melarang minum minuman keras untuk memelihara akal; melarang berzina untuk memelihara keturunan; dan melarang mencuri untuk memelihara harta.⁴³

2. *Hajiyat*, yaitu kebutuhan yang tidak bersifat esensial, melainkan termasuk kebutuhan yang dapat menghindarkan manusia dari kesulitan dalam hidupnya. Tidak terpeliharanya kelompok ini tidak akan mengancam eksistensi kelima pokok di atas, tetapi akan menimbulkan kesulitan bagi mukallaf. Kelompok ini erat kaitannya dengan *rukhsah*.⁴⁴

Mashlahah hajiyah adalah kemashlahatan yang tingkat kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak berada pada tingkat *dharuri*. Bentuk kemashlahatannya tidak secara langsung bagi pemenuhan kebutuhan pokok yang lima (*dharuri*), tetapi secara tidak langsung menuju ke arah sana seperti dalam hal yang memberi kemudahan bagi pemenuhan kebutuhan hidup manusia. *Mashlahah hajiyah* juga jika

⁴³ Amir Syarifuddin, *Ushul...*, hlm. 327.

⁴⁴ Mardani, *Ushul...*, hlm. 337.

tidak terpenuhi dalam kehidupan manusia, tidak sampai secara langsung menyebabkan rusaknya lima unsur pokok tersebut, tetapi secara tidak langsung memang bisa mengakibatkan perusakan.

Contoh *mashlahah haji* adalah; menuntut ilmu agama untuk tegaknya agama; makan untuk kelangsungan hidup; mengasah otak untuk sempurnanya akal; melakukan jual beli untuk mendapatkan harta. Semua itu merupakan perbuatan baik atau *mashlahah* dalam tingkat *haji*.

Sebaliknya ada perbuatan yang secara tidak langsung akan berdampak pada pengurangan atau perusakan lima kebutuhan pokok, seperti; menghina agama berdampak pada pemelihara agama; mogok makan pada pemelihara jiwa; minum dan makan yang merangsang pada pemelihara akal; melihat aurat dalam pada pemelihara keturunan; dan menipu akan berdampak pada pemelihara harta. Semuanya adalah perbuatan buruk yang dilarang. Menjauhi larangan tersebut adalah baik atau *mashlahah* dalam tingkat *haji*.⁴⁵

3. Tahsiniyat, yaitu kebutuhan yang menunjang peningkatan martabat seseorang dalam masyarakat dan di hadapan Tuhan-nya, sesuai dengan kepatuhan.⁴⁶

Mashlahah tahsiniyah adalah *mashlahah* yang kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai tingkat *dharuri*, juga tidak sampai pada tingkat *haji*; namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. *Mashlahah* dalam bentuk *tahsini* tersebut, juga berkaitan dengan lima kebutuhan pokok manusia.⁴⁷

⁴⁵ Amir Syarifuddin, *Ushul...*, hlm. 328.

⁴⁶ Mardani, *Ushul...*, hlm. 337.

⁴⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul...*, hlm. 328.

Berdasarkan paparan di atas terlihat bahwa, bentuk *mashlahah* tersebut berurutan dan sistematis dengan berdasarkan tingkatan peringkat kekuatannya. Tingkatan yang paling kuat adalah *Mashlahah dharuriyah*, dan tingkatan di bawahnya adalah *Mashlahah hajiyah* dan tingkatan yang paling rendah adalah *Mashlahah tahsiniyah*. Begitu juga dengan tingkatan *dharuriyah* yang lima, juga berbeda pula tingkatannya, yang secara berurutan dimulai dengan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Maka jika terjadi perbenturan antara sesama yang *dharuri* tersebut, maka tingkat yang lebih tinggi harus didahulukan.

3. Pengertian Mashlah Mursalah

Terdapat beberapa definisi tentang *mashlahah mursalah* yang berbeda namun memiliki kesamaan dan kedekatan maksud pengertiannya, antara lain:

1. Al-Ghazali dalam kitab *al-Mustasyfa* merumuskan *mashlahah mursalah* adalah apa-apa (*mashlahah*) yang tidak ada bukti baginya dari syara' dalam bentuk nash tertentu yang membatalkannya dan tidak ada yang memperhatikannya.
2. Al-Syaukani dalam kitab *Irsyad al-Fubul* memberikan definisi yaitu *mashlahah* yang tidak diketahui apakah syari' menolaknya atau memperhitungkannya.
3. Ibnu Qudamah dari ulama Hanbali memberi rumusan *mashlahat* yang tidak ada bukti petunjuk tertentu yang membatalkannya dan tidak pula yang memperhatikannya.
4. Yusuf Hamid al-Alim memberikan rumusan *mashlahah* yang tidak ada petunjuk syara' tidak untuk membatalkannya, juga tidak untuk memperhatikannya.
5. Jalal al-Din Abd al-Rahman memberikan rumusan yang lebih luas yaitu *mashlahah* yang selaras dengan tujuan syari' (pembuat

hukum) dan tidak ada petunjuk tertentu yang membuktikan tentang pengakuannya atau penolakannya.

6. Abd al-Wahhab al-Khallaf memberi definisi *mashlahah mursalah* ialah *mashlahat* yang tidak ada dalil *syara'* datang untuk mengakuinya atau menolaknya.
7. Muhammad Abu Zahrah memberik definisi yang hampir sama dengan rumusan Jalal al-Din di atas, yaitu *mashlahah* yang selaras dengan tujuan *syari'at* Islam dan petunjuk tertentu yang membuktikan tentang pengakuannya atau penolakannya.⁴⁸

Setiap hukum yang didirikan atas dasar *mashlahat* dapat ditinjau dari tiga segi yaitu:

- a. Melihat *mashlahah* yang terdapat pada kasus yang dipersoalkan. Misalnya pembuatan akte nikah sebagai pelengkap administrasi akad nikah di masa sekarang. Akan tetapi, kemaslahatan tersebut tidak didasarkan pada dalil yang menunjukkan pentingnya pembuatan akte nikah tersebut. Kemaslahatan ditinjau dari sisi ini disebut *al-maslahah al-mursalah* (masalah yang terlepas dari dalil khusus), tetapi sejalan dengan petunjuk-petunjuk umum syari'at Islam.
- b. Melihat sifat yang sesuai dengan tujuan syara' (*al-washf al-munasib*) yang mengharuskan adanya suatu ketentuan hukum agar tercipta suatu kemaslahatan. Misalnya surat akte nikah tersebut mengandung sifat yang sesuai dengan tujuan syara', antara lain untuk menjaga status keturunan. Akan tetapi, sifat kesesuaian ini tidak ditunjukkan oleh dalil khusus. Oleh karena itu, dari sisi ini ia disebut *al-munasib al-mursal* (kesesuaian dengan tujuan syara' yang terlepas dari dalil syara' yang khusus).

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 333-334.

- c. Melihat proses penetapan hukum terhadap suatu mashlahah yang ditunjukkan oleh dalil khusus. Dalam hal ini adalah penetapan suatu kasus bahwa hal itu diakui sah oleh salah satu bagian tujuan syara'. Proses seperti ini disebut *istishlah* (menggali dan menetapkan suatu mashlahah).

Apabila hukum itu ditinjau dari segi yang pertama, maka dipakai istilah *al-mashlahah al-mursalah*. Istilah yang paling dikenal. Bila ditinjau dari segi yang kedua, dipakai istilah *al-munasib al-mursal*. Istilah tersebut digunakan oleh Ibnu Hajib dan Baidawi (Al-Qadhi Al-Baidhawi). Untuk segi yang ketiga dipakai istilah *al-istishlah*, yang dipakai Al-Ghazali dalam kitab *Al-Mustasyfa*, atau dipakai istilah *al-isti'dal al-mursal*, seperti yang dipakai AL-Syatibi dalam kitab *Al-Muwafaqat*.⁴⁹

Meskipun para ulama di atas memiliki perbedaan dalam melihat *al-Mashlahah al-Mursalah*, namun hakikatnya adalah sama, yaitu setiap manfaat yang di dalamnya terdapat tujuan syara' secara umum, tetapi tidak memiliki dalil yang khusus yang menerima dan menolaknya.

Dari uraian di atas, terdapat beberapa kesimpulan mengenai hakikat dari *mashlahah mursalah* yaitu:

1. Ia merupakan suatu yang baik berdasarkan akal dengan pertimbangan untuk mewujudkan kebaikan serta menghindari dari keburukan untuk manusia.
2. Apa yang baik bagi akal juga sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum.
3. Apa yang baik bagi akal dan sejalan pula dengan tujuan syara' itu maka tidak ada petunjuk syara' secara khusus yang menolaknya serta tidak ada juga petunjuk syara' yang mengakuinya.

4. Syarat-syarat Mashlahah Mursalah

⁴⁹Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, cet. 5, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), hlm. 118.

Ruang lingkup dari *mashlahah mursalah* terdiri dari tiga bagian, antara lain:

- a. *Al-Mashlahah al-Daruriyah*, yaitu kepentingan-kepentingan yang esensi dalam kehidupan seperti memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan dan memelihara harta.
- b. *Al-Mashlahah al-Hajjiyah*, yaitu kepentingan-kepentingan esensial di bawah derajatnya *al-Mashlahah daruriyyah*. Tetapi dibutuhkan bagi kehidupan manusia untuk menghindari kesukaran atau kesempitan dalam kehidupan, namun akan menyebabkan kesempitan dan kesukaran baginya.
- c. *Al-Mashlahah al-Tahsiniyah*, yaitu kepentingan-kepentingan pelengkap yang apabila tidak terpenuhi maka tidak akan menyebabkan kesempitan dalam kehidupannya, karena ia tidak terlalu dibutuhkan, namun hanya sebagai pelengkap saja.

Adapun syarat-syarat *Mashlahah Mursalah* sebagai dasar legislasi hukum Islam menurut beberapa pandangan ulama, antara lain:

- a. Menurut Al-Syatibi

Mashlahah Mursalah dapat dijadikan landasan hukum jika:

- 1) Kemashlahatan sejalan dengan prinsip-prinsip yang terdapat pada ketentuan syara' yang secara ushul dan furu' nya tidak berkontradiksi dengan nash.
- 2) Kemashlahatan hanya dapat dikhususkan serta diterapkan pada bidang-bidang sosial (*mu'amalah*), di mana pada bidang ini menerima terhadap rasionalitas dibandingkan dengan bidang ibadah. Sebab dalam *mu'amalah* tidak dijelaskan secara jelas di dalam nash.
- 3) Hasil *mashlahah* merupakan pemeliharaan terhadap aspek-aspek *daruriyyah*, *hajjiyah*, dan *tahsiniyyah*. Metode *mashlahah* adalah sebagai langkah untuk menghilangkan kesulitan dalam

berbagai aspek kehidupan, terutama dalam *mashlahah-mashlahah* sosial kemasyarakatan.

b. Menurut Abdul Wahab Khallaf

Mashlahah Mursalah dapat dijadikan legislasi hukum Islam bila memenuhi syarat-syarat, antara lain:

- 1) Berupa *mashlahah* yang sebenarnya (secara haqiqi) bukan *mashlahah* yang sifatnya dugaan, tetapi yang berdasarkan penelitian, kehati-hatian dan pembahasan yang mendalam serta menarik manfaat dan menolak kemudharatan.
- 2) Berupa *mashlahah* yang bersifat umum, bukan kepentinganperorangan, tetapi untuk orang banyak.
- 3) Tidak bertentangan dengan hukum yang telah ditetapkan dalam Al-Qur'an dan Sunnah.

c. Menurut Al-Ghazali

Mashlahah mursalah dapat dijadikan landasan hukum bila:

- 1) *Mashlahah mursalah* aplikasinya sesuai ketentuan syara'.
- 2) *Mashlahah mursalah* tidak bertentangan dengan ketentuan nash (Al-Qur'an dan Sunnah).
- 3) *Mashlahah mursalah* adalah sebagai tindakan yang *dharuri* atau sesuatu kebutuhan yang mendesak sebagai kepentingan umum masyarakat.⁵⁰

⁵⁰ Achmad Jazuli, "Penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dan Angka Penceraian Di Pengadilan Agama Cibinong Dalam Perspektif Teori *Mashlahah Mursalah*", (Skripsi dipublikasi), Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2021, hlm. 38-40

BAB TIGA

ANALISIS PEMBATAHAN KEGIATAN KEAGAMAAN PADA MASA COVID-19 MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 21 TAHUN 2020 DITINJAU PERSPEKTIF MASHLAHAH MURSALAH

A. *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan Dampaknya Terhadap Kegiatan Keagamaan

Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) oleh *World Health Organization* (WHO) telah ditetapkan sebagai pandemi global yang sangat berpengaruh terhadap aspek kehidupan masyarakat sehingga mengharuskan adanya upaya penanggulangan agar tidak terjadi peningkatan kasus. Pemerintah di berbagai negara telah berupaya menekan penyebaran covid-19 yang begitu cepat dengan melakukan berbagai macam upaya. Salah satu diantaranya dimulai dengan *lockdown* di suatu wilayah hingga membatasi hak-hak sipil warga negaranya. Hak-hak sipil yang dibatasi salah satunya menyangkut dengan kebebasan beragama menjadi pembatasan kegiatan keagamaan yang dalam artiannya di sini adalah kebebasan dalam menjalankan agama dan keyakinan dalam konteks forum eksternal.

Kemunculan covid-19 mengharuskan negara-negara seluruh dunia untuk mengubah jaminan kebebasan beragama menjadi pembatasan kegiatan keagamaan. Perubahan ini bertujuan untuk menekan penyebaran covid-19 agar tidak menyebar luas dan cepat, karena dengan pelaksanaan kebebasan beragama dalam konteks forum eksternal ditakutkan menjadi media penyebaran covid-19 dengan cepat. Pemerintah Indonesia juga telah menerapkan pembatasan kegiatan keagamaan melalui penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai pilihan penanganan kedaruratan kesehatan seperti ini.⁵¹

Dampak dari adanya pembatasan kegiatan keagamaan bagi umat Islam di Indonesia yaitu tempat ibadah harus ditutup dan kegiatan keagamaan harus

⁵¹Faiq Tubroni, *Pembatasan....*, hlm. 370-371.

dibatasi. Umat Islam harus menjalankan ibadah sahur, buka puasa, shalat terawih, dan tadarus Al-Qur'an dan shalat idul Fitri di rumah masing-masing dengan berpedoman pada protokol kesehatan, dikarenakan rumah ibadah harus ditutup. Selain itu tidak melakukan peringatan Nuzulul Qur'an dalam bentuk tablig, tidak melakukan itikaf di 10 malam terakhir bulan ramadhan di tempat ibadah, dan silaturahmi atau halal bihalal yang biasanya dilakukan di rumah dapat dilakukan melalui media sosial. Selain itu peringatan isra' miraj dapat dilakukan secara online yang sebelumnya banyak melibatkan massa, shalat jumat diganti dengan shalat zuhur di rumah.

B. Bentuk Pembatasan Kegiatan Keagamaan Pada Masa Covid-19 Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 dan Turunannya.

Presiden Indonesia yaitu Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang mulai berlaku sejak 1 April 2020 guna melindungi warga dari bahaya atau resiko penularan Covid-19. Untuk teknis penerapan PSBB selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.⁵² Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang PSBB telah di atur dengan jelas mengenai PSBB paling sedikit meliputi yaitu Pasal 4 ayat (1) huruf b yang berbunyi “pembatasan kegiatan keagamaan”. Adapun pada Pasal 5 ayat (1) berbunyi “dalam hal Pembatasan Sosial Berskala Besar telah ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan”. Jadi, jelas bahwa untuk teknis pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar

⁵²<https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/upaya-dan-kebijakan-pemerintah-indonesia-menangani-pandemi-covid-19> Diakses pada tanggal 29 mei 2021.

(PSBB) diatur oleh Menteri Kesehatan Republik Indonesia yaitu tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020.

Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) RI Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) Pasal 1 angka 1 dijelaskan bahwa PSBB yaitu pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Covid-19 sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran Covid-19.⁵³ Kebijakan ini dirasa seperti ada kelonggaran, sebab berbeda dengan penerapan pembatasan sosial dengan negara lain. Negara lain seperti China dalam penerapan PSBB warga negaranya tidak dapat pulang ke daerah asalnya, sedangkan di Indonesia warga negaranya masih bebas keluar dan masuk daerah ibu kota yang diterapkan PSBB. Selain itu sasaran pembatasan meliputi kerumunan orang di suatu tempat seperti di pasar, mal, hotel dan tempat lainnya yang memungkinkan adanya perkumpulan orang sehingga harus ditutup.

Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) diatur Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar meliputi diantaranya; pada Pasal 13 ayat (1) huruf b berbunyi “pembatasan kegiatan keagamaan”. Untuk pelaksanaannya diatur pada Pasal 13 ayat (4) yang berbunyi “Pembatasan kegiatan keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan dalam bentuk kegiatan keagamaan yang dilakukan di rumah dan dihadiri keluarga terbatas, dengan menjaga jarak setiap orang”. Berdasarkan bunyi Pasal 13 ayat (1) huruf b dan ayat (4) di atas, maka disimpulkan bahwasanya pembatasan kegiatan keagamaan yaitu melakukan kegiatan keagamaan di rumah dan tetap mematuhi protokol kesehatan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Selanjutnya pada Pasal 13 ayat (5) juga dijelaskan bahwa “Pembatasan kegiatan keagamaan selain sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4)

⁵³St. Samsuduha, *Maslahah...*, hlm.125

dilaksanakan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, dan fatwa atau pandangan lembaga keagamaan resmi yang diakui oleh pemerintah”. Maksudnya adalah untuk teknis pelaksanaan pembatasan kegiatan keagamaan selanjutnya dapat mengikuti peraturan perundang-undangan, fatwa serta arahan dari lembaga keagamaan pemerintah.

Pada Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB ikut menjelaskan bentuk pelaksanaan dari pembatasan kegiatan keagamaan, yaitu :

- a. Bentuk pembatasan kegiatan keagamaan merupakan kegiatan keagamaan yang dilakukan di rumah dan dihadiri oleh keluarga terbatas, dengan menjaga jarak setiap orang.
- b. Semua tempat ibadah harus ditutup untuk umum.
- c. Pengecualian kegiatan keagamaan sebagaimana huruf a dilaksanakan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, dan fatwa atau lembaga keagamaan resmi yang diakui oleh pemerintah.
- d. Pemakaman orang yang meninggal bukan karena Covid-19 dengan jumlah yang hadir tidak lebih dari dua puluh orang dapat diizinkan dengan menggunakan upaya pencegahan penyebaran penyakit (pemutusan rantai penularan).⁵⁴

Terkait fatwa atau pandangan lembaga keagamaan resmi yang diakui oleh pemerintah, selama pandemi Covid-19, Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran yaitu Surat Edaran Kementerian Agama Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Protokol Penanganan Covid-19 Pada Rumah Ibadah yang menjelaskan bahwa semua rumah ibadah harus dalam keadaan bersih, tanpa digelar karpet atau sajadah, serta menerepkan protokol kesehatan seperti menyiapkan alat deteksi suhu tubuh di pintu masuk dan tempat untuk cuci

⁵⁴Satria Rangga Putra, “Pembatasan Hak Kebebasan Beragama pada Masa Pandemi Covid-19 : Permasalahan dan Solusi”. *Jurnal Legal Reasoning*, Vol. 2, No. 1, Desember 2019, hlm. 59.

tangan. Tidak lupa juga mensosialisasikan pentingnya menjaga kebersihan dan kesehatan.

Selain itu Surat Edaran Kementerian Agama Nomor 6 Tahun 2020 tentang Panduan Ibadah Ramadan dan Idul Fitri 1 Syawal 1441 H di Tengah Pandemi Wabah Covid-19 menjelaskan tentang bagaimana beribadah di bulan suci Ramadan di tengah pandemi Covid-19 dengan tetap mematuhi protokol kesehatan seperti melakukan jaga jarak dan dapat melakukan kegiatan online yang berhubungan dengan jumlah masa yang banyak. Selain itu ibadah yang biasanya dilakukan di masjid secara berjamaah dapat dilakukan dirumah saja dengan tetap mematuhi protokol kesehatan.

Selanjutnya, kementerian agama juga akhirnya mengeluarkan Surat Edaran Kementerian Agama Nomor 15 Tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Kegiatan Keagamaan di Rumah Ibadah dalam Mewujudkan Masyarakat Produktif dan Aman Covid di Masa Pandemi pada 29 Mei 2020. Surat Edaran Kementerian Agama Nomor 15 Tahun 2020 tersebut mengatur bahwa rumah ibadah dapat digunakan kembali, namun hanya rumah ibadah kolektif saja. Artinya rumah ibadah tersebut berada di wilayah yang aman Covid-19 dengan menyertakan Surat Keterangan Rumah Ibadah Aman Covid-19 dari Ketua Gugus Tugas Provinsi/Kabupaten/Kota/Kecamatan sesuai di tingkatan rumah ibadah yang dimaksud. Selain itu, jamaah yang hendak melaksanakan ibadah di masjid haruslah dalam keadaan sehat dan aman Covid-19 serta jamaah dan rumah ibadah tersebut wajib tetap menerapkan protokol kesehatan. Akan tetapi terkait substansinya menjadi bertentangan dengan Permenkes RI nomor 9 tahun 2020 pada Pasal 13 ayat (4) di saat PSBB diberlakukan.

Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai lembaga otoritas keagamaan indonesia sejak masa pandemi Covid-19 mengeluarkan Fatwa Nomor 14 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ibadah Dalam Situasi Terjadi Wabah Covid-19 yaitu mengharuskan untuk meniadakan pelaksanaan shalat jumat dan

shalat jamaah lima waktu di masjid-masjid di daerah yang dikategorikan sebagai daerah yang berbahaya atau zona merah. Selain itu Fatwa ini mengharamkan pasien Covid-19 atau orang yang terjangkit Covid-19 untuk melakukan shalat jumat dan shalat jamaah di masjid. Selain itu, Fatwa MUI Nomor 31 Tahun 2020 mengatur bahwa boleh menyelenggarakan shalalat jumaat berjamaah di masjid namun dengan menjarangkan saf (barisan) shalat serta menggunakan masker dan tetap mematuhi protokol kesehatan.

Adapun beberapa regulasi yang mengatur pembatasan kegiatan keagamaan tersebut merupakan respon pemerintah dan lembaga keagamaan resmi terkait pandemi wabah Covid-19 di tengah masyarakat muslim Indonesia dalam melakukan kegiatan keagamaannya dalam konteks forum eksternal.

Berdasarkan penjelasan di atas, mengenai kekuatan hukumnya, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang memiliki kekuatan hukum tetap dan jelas serta mengikat untuk umum secara luas. Sedangkan Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 dibentuk atas dasar salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 maka Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 berkualifikasi sebagai Peraturan Perundang-Undangan sehingga juga memiliki kekuatan hukum tetap dan jelas serta mengikat untuk umum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka searah dengan teori jenjang norma dari Hans Nawiasky sehingga isi undang-undang tersebut menjadi dasar mengikat bahwa norma yang di bawah harus selalu mengikuti norma yang di atas.

Sedangkan Surat Edaran Kemenag Nomor 6 Tahun 2020, Surat Edaran Kemenag Nomor 1 Tahun 2020, Surat Edaran Kemenag Nomor 15 Tahun 2020, Fatwa MUI Nomor 14 Tahun 2020 dan Fatwa MUI Nomor 31 Tahun 2020 bukanlah merupakan kategori figur hukum (*rechtsfiguur*) yang artinya bukan merupakan sebuah produk hukum yang memiliki kekuatan hukum tetap. Surat Edaran dan Fatwa secara kedudukan tidak memiliki kedudukan berdasarkan sumber hukum positif Indonesia maupun dalam Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan. Karena Surat Edaran dan Fatwa merupakan aturan kebijakan (*policy rules*) yang berfungsi sebagai peraturan tetapi tidak bisa disamakan dengan peraturan karena hanya mengikat sebagian kelompok tertentu.

C. Pembatasan Kegiatan Keagamaan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 menurut perspektif *mashlahah mursalah*

Indonesia Sejak diberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) melalui PP Nomor 21 Tahun 2020 dengan Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 sebagai pedoman pelaksanaan PSBB, jika ditinjau isi regulasi tersebut maka di dalam PP Nomor 21 Tahun 2020 pada pasal 4 ayat (1) huruf b dan Permenkes RI Nomo 9 Tahun 2020 Pasal 13 ayat (1) huruf b menjelaskan bahwa PSBB juga berlaku pada kegiatan keagamaan menjadi pembatasan kegiatan keagamaan.

Selanjutnya, pada Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 pada Pasal 13 ayat (4) menjelaskan sekilas tentang bentuk pembatasan kegiatan keagamaan dapat dilakukan di rumah saja bersama keluarga yang terbatas serta menjaga jarak setiap orang. Untuk pedoman pelaksanaan lebih lanjutnya menurut Pasal 13 ayat (5) menjelaskan bahwa dapat berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan fatwa atau pandangan lembaga keagamaan resmi yang diakui pemerintah. Atas dasar Pasal 13 ayat (5) tersebut maka terdapat peluang bagi lembaga keagamaan resmi yang diakui pemerintah seperti Kementerian Agama dan Majelis Ulama Indonesia dalam mengeluarkan peraturannya.

Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Kemenag Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Protokol Penanganan Covid-19 Pada Rumah Ibadah, Surat Edaran Kemenag Nomor 6 Tahun 2020 tentang Panduan Ibadah Ramadan dan Idul Fitri 1 Syawal 1441 H di Tengah Pandemi Wabah Covid-19 dan Surat Edaran Kemenag Nomor 15 Tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Kegiatan keagamaan di Rumah Ibadah dalam Mewujudkan

Masyarakat Produktif dan Aman Covid di Masa Pandemi. Majelis Ulama Indonesia juga mengeluarkan Fatwa Nomor 14 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ibadah dalam Situasi Terjadi Wabah Covid-19 dan Fatwa Nomor 31 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Shalat Jumat dan Jamaah Untuk Mencegah Penularan Wabah Covid-19. Surat edaran dan fatwa tersebut dapat dijadikan pedoman atau panduan dalam menjalankan pembatasan kegiatan keagamaan selama pandemi Covid-19 oleh masyarakat muslim Indonesia.

Di antara tujuh regulasi di atas terlihat memiliki *mashlahah* bagi masyarakat Indonesia terkhusus bagi masyarakat muslim dalam kebebasan beragama. Regulasi tersebut memiliki *mashlahah* menurut *maqashid syariah* yaitu untuk menjaga agama (*hifdzu din*), menjaga jiwa (*hifdzu nafsl*) dan pemeliharaan keturunan (*hifdzu nasl*) bagi masyarakat muslim Indonesia yang patuh dan disiplin dengan segala kebijakan pemerintah, Fatwa MUI, dan protokol kesehatan lainnya akan membuat jiwa selamat sehingga dapat mampu menjaga diri serta keturunan.

Adapun menurut Surat Edaran Kemenag Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Protokol Penanganan Covid-19 Pada Rumah Ibadah, Surat Edaran Kemenag Nomor 6 Tahun 2020 tentang Panduan Ibadah Ramadan dan Idul Fitri 1 Syawal 1441 H di Tengah Pandemi Wabah Covid-19 dan Fatwa MUI Nomor 14 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ibadah dalam Situasi Terjadi Wabah Covid-19 menjelaskan bahwa ibadah seperti shalat berjamaah di wilayah yang tinggi penyebaran Covid-19 dapat dilakukan di rumah saja dengan mematuhi protokol kesehatan dan jaga jarak. Shalat berjamaah hukumnya adalah sunnah namun sangat dianjurkan untuk dilaksanakan karena memiliki keutamaan yang besar di dalamnya. Jika dilihat dari segi tingkatan *mashlahah* maka shalat berjamaah ini berada pada tingkatan *hajiyyat* yaitu apabila tidak terpenuhi maka tidak sampai merusak lima unsur pokok (*maqashid syariah*), dengan kata lain *mashlahah hajiyyat* ini *mashlahah* yang tingkat kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai pada tingkat *dharuri*.

Jika tinjau dengan kaidah *maqasidiyyah* maka kaidah yang sesuai adalah kaidah nomor 6 yaitu :

الضروريات مراعاة في كل ملة، وإن اختلفت أوجه الحفظ في كل ملة، وهكذا يقتضي الأمر في الحاجيات والتحسينيات.

Daruriyyah dipelihara dalam setiap agama walau dengan cara-cara yang berbeda, demikian pula halnya dengan hajiyyah dan tahsiniyyah.

Pembatasan kegiatan keagamaan pada wilayah tinggi penyebaran Covid-19 dapat dilakukan di rumah dengan menjaga jarak dan mematuhi protokol kesehatan untuk menjaga *mashlahah* pada tingkat *daruriyyah* yaitu *mashlahah* yang keberadaannya sangat dibutuhkan bagi kehidupan manusia, maksudnya, kehidupan manusia tidak punya arti apa-apa jika satu saja dari prinsip yang lima itu (*maqashid syariah*) tidak ada. *Mashlahah*nya di sini adalah untuk memelihara agama (*hifdzu din*), menjaga jiwa (*hifdzu nafsl*) dan pemeliharaan keturunan (*hifdzu nasl*) dari berbagai mafsadat atau kerusakan yaitu berupa Covid-19. Maka, hal ini menjaga kebutuhan yang primer atau *daruriyyah* yang harus dipenuhi dan dijaga agar terhindar dari mafsadat atau kerusakan dengan beberapa cara yang telah ditetapkan dalam Surat Edaran Kemenag dan Fatwa MUI di atas sebagai pedomannya.

Mashlahah mursalah yaitu sebuah cara atau metode dalam upaya penggalan-penggalan hukum yang berdasarkan dengan prinsip tujuan syari'ah (*maqashid syari'ah*) yang termasuk dalamnya terdapat aspek *daruriyyah*, *hajiyyah*, dan *tahsiniyyah*. Adapun mengenai tinjauan kebebasan beragama menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar beserta dengan peraturan turunannya, seperti telah dijelaskan di atas bahwa menyentuh aspek untuk tercapainya kemashlahatan bagi masyarakat muslim dan menolak kemudaratannya dari Covid-19. Dalam hal ini berhubungan dengan terjaganya kebutuhan yang primer atau *daruriyyah* yaitu tidak boleh tidak ada demi tegaknya suatu kebaikan dan kesejahteraan, baik

menyangkut urusan duniawi maupun ukhrawi, dan apabila tidak ada maka tidak dapat terwujudnya kehidupan duniawi yang tertib dan sejahtera serta kehidupan ukhrawi dapat celaka dan menderita.



BAB EMPAT PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah penulis uraikan dan analisis di atas maka terdapat beberapa kesimpulan, diantaranya :

1. Pemerintah Indonesia dalam menanggulangi penyebaran Covid-19 memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 9 Tahun 2020 sebagai pedoman pemberlakuan PSBB. Jika ditinjau isi regulasi tersebut maka di dalam PP Nomor 21 Tahun 2020 pada pasal 4 ayat (1) huruf b dan Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 Pasal 13 ayat (1) huruf b menjelaskan bahwa PSBB juga berlaku pada kegiatan keagamaan menjadi pembatasan kegiatan keagamaan. Atas dasar Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 Pasal 13 ayat (5) tersebut maka lembaga keagamaan resmi yang diakui pemerintah seperti Kementerian Agama dan Majelis Ulama Indonesia mengeluarkan beberapa peraturan diantaranya Surat Edaran Kemenag Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Protokol Penanganan Covid-19 Pada Rumah Ibadah, Surat Edaran Kemenag Nomor 6 tahun 2020 tentang Panduan Ibadah Ramadan dan Idul Fitri 1 Syawal 1441 H di Tengah Pandemi Wabah Covid-19, Surat Edaran Kemenag Nomor 15 Tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Kegiatan keagamaan di Rumah Ibadah dalam Mewujudkan Masyarakat Produktif dan Aman Covid di Masa Pandemi, Fatwa MUI Nomor 14 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ibadah dalam Situasi Terjadi Wabah Covid-19 dan Fatwa MUI Nomor 31 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Shalat Jumat dan Jamaah Untuk Mencegah Penularan Wabah Covid-19.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 setelah diturunkan dengan peraturan lain terlihat memiliki *mashlahah* bagi masyarakat Indonesia terkhusus bagi masyarakat muslim dalam kebebasan beragama. Regulasi tersebut memiliki *mashlahah* menurut *maqashid syariah* yaitu untuk menjaga agama, menjaga jiwa dan pemeliharaan keturunan bagi masyarakat muslim Indonesia yang patuh dan disiplin dengan segala kebijakan pemerintah, Fatwa MUI, dan protokol kesehatan lainnya akan membuat jiwa selamat sehingga dapat mampu menjaga diri serta keturunan. Pembatasan kegiatan keagamaan pada wilayah tinggi penyebaran Covid-19 dapat dilakukan di rumah dengan menjaga jarak dan mematuhi protokol kesehatan untuk menjaga *mashlahah* pada tingkat *daruriyyah* yaitu *mashlahah* yang keberadaannya sangat dibutuhkan bagi kehidupan manusia, maksudnya, kehidupan manusia tidak punya arti apa-apa jika satu saja dari prinsip yang lima itu (*maqashid syariah*) tidak ada. *Mashlahahnya* di sini adalah untuk memelihara agama, menjaga jiwa dan pemeliharaan keturunan dari berbagai mafsadat atau kerusakan yaitu berupa Covid-19. Maka, hal ini menjaga kebutuhan yang primer atau *daruriyyah* yang harus dipenuhi dan dijaga agar terhindar dari mafsadat atau kerusakan dengan beberapa cara yang telah ditetapkan dalam Surat Edaran Kemenag dan Fatwa MUI di atas sebagai pedomannya.

B. Saran

1. Peneliti selanjutnya disarankan dapat mengembangkan penelitian ini dengan lebih mendalam seperti melihat bagaimana Pembatasan Sosial Berskala Besar terhadap Kegiatan Keagamaan di daerah terkhusus misal di Aceh.

2. Peneliti selanjutnya disarankan dapat mengembangkan penelitian ini dengan melihat bagaimana Pembatasan Sosial Berskala Besar terhadap Kegiatan Keagamaan jika ditinjau dari segi teori kedaulatan hukum.
3. Pemerintah harus lebih perhatian terhadap menyangkut norma yang mengatur mekanisme pembatasan kegiatan keagamaan inti dan kegiatan keagamaan sosial di rumah ibadah serta adanya ketentuan yang tertuju kepada masyarakat umum semestinya tidak diatur dalam surat edaran namun diatur di dalam undang-undang atau peraturan pengganti undang-undang.



DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Jazuli, “Penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dan Angka Penceraian Di Pengadilan Agama Cibinong Dalam Perspektif Teori Mashlahah Mursalah”, (Skripsi dipublikasi), Fakultas Syari’ah dan Hukum, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2021.
- Ahmad Husen, “Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No.1, Mei 2019.
- Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, cet. 4, Jakarta: Kencana, 2008.
- Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, 2009.
- Cholida Hanum, “AnalisisYuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia”. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, Vol. 10, No. 2, November 2020.
- Dyah Ochtorina Susanti dan A’an Effendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Faiq Tubroni, “Pembatasan Kegiatan Keagamaan Dalam Penanganan Covid-19”. *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 6, No. 2, Agustus 2020.
- <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/upaya-dan-kebijakan-pemerintah-indonesia-menangani-pandemi-covid-19> Diakses pada tanggal 29 mei 2021.
- <https://lektur.id/arti-pembatasan/> Diakses pada tanggal 29 Mei 2021.
- I Ketut Sudarsana, dkk, *COVID-19 Perspektif Agama dan Kesehatan*, Denpasar: .Yayasan Kita Menulis, 2020.
- I Madee Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016.
- Icep Irham Fauzan Syukri, Soni Samsu Rizal dan M. Djaswidi Al Hamdani, “Pengaruh Kegiatan Keagamaan Terhadap Kualitas Pendidikan”. *Jurnal Penelitian Pendidikan Islam*, Vol. 7, No. 1, Maret 2019.
- Imaro Sidqi dan Doli Witro, “Kedudukan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum Islam dan Nasional : Studi Implikasi Fatwa Terhadap Masyarakat”. *Jurnal Hukum*, Vol. 8, No. 1, Januari-Juni 2020.
- Imron Rosyadi, “Maslahah Mursalah Sebagai Dalil Hukum”. *Jurnal Hukum*, Vol. 24, No. 1, Mei 2012.

- M. Erfan Riadi, "Kedudukan Fatwa Ditinjau Dari Hukum Islam Dan Hukum Positif (Analisis Yuridis Normatif)". *Jurnal Hukum*. Vol. 6, No. 4, Januari-Juni 2010.
- Made Adi Widnyana., dkk, *Covid-19 Perspektif Hukum dan Sosial Kemasyarakatan*, Denpasar : Yayasan Kita Menulis, 2020.
- Mardani, *Ushul Fiqh*, cet. 1, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013.
- Masrul, dkk, *Pandemik COVID-19: Persoalan dan Refleksi di Indonesia*, Denpasar: Yayasan Kita Menulis, 2020..
- Muhammad Siddiq Armia, *Studi Epistimologi Perundang-Undangan*, Banda Aceh : Teratai , t.t.
- Mukran H. Usman, Aswar, dan Andi Wahyu Irawan, "Syariat Islam dan Kemaslahatan Manusia di Era New Normal pada Kegiatan Keagamaan dan Pendidikan". *Jurnal Penelitian*, Vol. 12, No. 1, 2020.
- Muwaffiq Jufri, "Pembatasan Terhadap Hak dan Kebebasan Beragama di Indonesia". *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 1, No. 1, 2016.
- Nur Rohim Yunus dan Annissa Rezki, "Kebijakan Pemberlakuan Lockdown Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus Covid-19". *Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i*, Vol. 7, No. 3, 2020.
- Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, cet. 1, Makassar: Social Politics Genius, 2020.
- Patawari, *Teknik Pemebntukkan Peraturan Perundang-Undangan*, cet. 1, Malang : Inteligencia Media, 2019.
- Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, cet. 5, Bandung: Pustaka Setia, 2015.
- Satria Rangga Putra, "Pembatasan Hak Kebebasan Beragama pada Masa Pandemi Covid-19 : Permasalahan dan Solusi". *Jurnal Legal Reasoning*, Vol. 2, No. 1, Desember 2019.
- St. Samsuduha, "Maslahah Kebijakan Pencegahan Wabah Pandemi Covid-19 dalam Islam". *Jurnal Hukum Islam*, Vol. 1, No. 2, Juli 2020.
- Taufiqur Rahman, *Aplikasi Model-Model Pembelajaran dalam Penelitian Tindakan Kelas*, Semarang: CV. Pilar Nusantara, 2018.
- Victor Imanuel W. Nalle, *Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, jurnal hukum, Vol. 1, No. 1, 2016.
- Zaenal Abidin, *Fiqh Ibadah*, cet. 1, Yogyakarta: Budi Utama, 2020.