

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tahun 2020, peradaban manusia mendapatkan kado berupa pandemi global *Coronavirus Disease 19* (Covid-19). Covid-19 merupakan infeksi virus yang utamanya menyerang saluran pernafasan manusia. Virus ini disebabkan oleh *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-Cov-2).¹ Infeksi virus ini menyerang hampir seluruh negara di dunia, termasuk Indonesia. Sejak pertama kali terdeteksi pada bulan Desember 2019 di Wuhan Cina, virus ini terus menyebar dengan cepat ke seluruh dunia. Pada 12 Maret 2020, Badan kesehatan Dunia/World Health Organization (WHO) mengumumkan COVID-19 sebagai pandemi global. Sampai tanggal 16 Agustus 2020 telah terdapat 21.294.845 kasus COVID19 di dunia, dengan 761.779 kematian. Di Indonesia, sampai tanggal 16 Agustus 2020 telah terdapat

¹ Flora Ramona Sigit Prakoeswa, *Dasamuka Covid-19*, dalam dalam *Medica Hospitalia, Journal of Clinical Medicine*, Vol. 7, No. 1A, Agustus 2020 - Edisi Khusus Covid-19, hlm. 232.

137.468 orang yang terkonfirmasi positif COVID-19 dengan 6.071 angka kematian, sedangkan kasus positif pertama di Indonesia dilaporkan pada tanggal 2 Maret 2020.²

Di samping menjadi permasalahan serius di dunia kesehatan, penyebaran wabah ini di Indonesia juga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat.³ Untuk mengatasi hal permasalahan covid-19 dan problem ikutannya tersebut Pemerintah membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Keputusan presiden bertanggal 13 Maret 2020 ini diikuti dengan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang refocussing kegiatan, realokasi anggaran serta pengadaan barang dan jasa dalam rangka percepatan penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Tujuh hari kemudian, gugus tugas yang dibentuk tanggal 13 Maret 2020 dirubah struktur keorganisasiannya lewat Keputusan

² Retnaningsih, dkk., *Ensefalitis pada Infeksi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19): Sebuah Tinjauan Literatur*, dalam *Ibid.*, hlm. 362.

³ Pertimbangan huruf a Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Salah satu alasan perubahan tersebut adalah untuk memperkuat gugus tugas yang sudah ada dengan menambah kementerian/lembaga yang dilibatkan dalam menangani semua permasalahan yang ditimbulkan oleh adanya pandemi covid-19 ini.⁴

Akan tetapi, penyebaran wabah ini terus semakin meningkat dari hari ke hari. Baik jumlah kasus dan angka kematiannya serta meluas lintas wilayah dan lintas negara serta semakin nyata berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat Indonesia.⁵ Oleh karena itu pada tanggal 31 Maret 2020 pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat

⁴ Pertimbangan huruf d Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

⁵ Pertimbangan huruf a Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona virus disease 2019 (Covid-19).

Corona virus disease 2019 (Covid-19) yang menetapkan covid-19 sebagai jenis penyakit yang menimbulkan Kedaruratan kesehatan masyarakat, yang wajib dilakukan upaya penanggulangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶ Pada tanggal itu pula Presiden Jokowi mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).⁷

Kebijakan pemerintah seperti terpaksa diambil oleh pemerintah pusat karena beberapa pemerintah daerah sudah mengambil kebijakan sendiri-sendiri dalam melakukan penutupan daerahnya secara centang-perenang. Misalnya Kota Tegal yang melakukan *lock down* dengan menutup akses jalan masuk kota dengan beton mbc.⁸ Demikian juga dengan Tasik Malaya dan kota

⁶ Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona virus disease 2019 (Covid-19).

⁷ Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

⁸ <https://regional.kompas.com/read/2020/03/27/06160091/tegal-local-lockdown-akses-masuk-kota-ditutup-beton-mbc>, diakses tanggal 13 Januari 2021

yang lain.⁹ Apalagi sejak awal Maret wacana *lock down* wilayah DKI juga mulai marak disuarakan.¹⁰ Oleh karena itu keluarnya Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona virus disesase 2019* (Covid-19) dan Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dapat dimaknai sebagai peringatan Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah bahwa kewenangan untuk melakukan PSBB maupun karantina wilayah tersebut merupakan wewenang pemerintah pusat sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.¹¹

⁹ <https://www.kompas.com/tren/read/2020/03/29/083900665/daftar-wilayah-di-indonesia-yang-terapkan-local-lockdown>, diakses tanggal 13 Januari 2021

¹⁰ <https://metro.tempo.co/read/1321609/jakarta-lockdown-usai-corona-meluas-ini-jawaban-anies-baswedan>, lihat juga <https://properti.kompas.com/read/2020/03/22/150930721/kepala-bnpb-doni-monardo-hentikan-polemik-lockdown> diakses tanggal 13 Januari 2021

¹¹ <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/22/15422851/istana-ingatkan-lockdown-kewenangan-pemerintah-pusat>, diakses tanggal 13 Januari 2021.

Keluarnya Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) ini dapat pula disebut sebagai kegamangan pemerintah dalam menjalankan amanat Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan. Pemerintah yang hanya membuat PP tentang PSBB yang tidak dikaitkan dengan Karantina Wilayah yang membawa implikasi lebih nyata di lapangan. Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan memberikan empat perintah pembentukan Peraturan Pemerintah, yaitu tata cara Pemerintah pusat untuk menetapkan dan mencabut Kedaruratan Kesehatan Masyarakat; penanggulangan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat; tata cara penerapan sanksi administratif; kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Kalau pemerintah serius memakai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan untuk menangani permasalahan Covid-19, seharusnya pemerintah membuat keempat tersebut. Apakah dibentuk satu PP yang memuat keempat substansi tersebut atau terpisah dalam empat PP. Namun pada

kenyataannya, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 yang dibuat pemerintah hanya memuat materi yang lingkungannya jauh lebih kecil dari apa yang seharusnya dibuat oleh PP yang menjalankan UU Kekarantinaan Kesehatan, yakni hanya mengenai PSBB.¹²

Kesimpangsiuran pengaturan penanganan Covid-19 mencapai puncaknya ketika pada tanggal 13 April 2020, lewat Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020, pemerintah menetapkan bencana non alam penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai Bencana Nasional. Dalam keppres ini juga disebut bahwa penanggulangan bencana nasional yang diakibatkan oleh penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) tetap dilaksanakan oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sesuai dengan Keputusan

¹² Fitriani Ahlan Sjarif, PP Inikah yang Kita Harapkan untuk Menangani Covid-19 di Indonesia? Dalam, <https://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 13 Januari 2021

Presiden Nomor 7 Tahun 2020 yang telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020.¹³

Kalau mengacu pada status sebagai bencana nasional, penanganan covid-19 dapat ditatalaksanakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sesuai dengan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam tahap tanggap darurat dilaksanakan sepenuhnya oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.¹⁴ Akan tetapi, walau sudah ditetapkan sebagai bencana nasional non alam, penanganan tetap dilaksanakan oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 bukan kepada BNPB. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tidak membedakan penanganan bencana alam maupun non

¹³ Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional

¹⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

alam.¹⁵ Apalagi ketika pada tanggal 20 Juli 2020 pemerintah membubarkan gugus tugas Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan menggantinya dengan Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional, lewat sejak Perpres Nomor 82 tahun 2020 tentang Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional. Mulai saat itu, pemulihan ekonomi (rehabilitasi) terlihat lebih menjadi prioritas daripada tanggap darurat bencana. Berbagai kebijakan terkait PSBB dan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan mulai banyak yang dilonggarkan. Padahal, bila mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, saat Perpres Nomor 82 tahun 2020 itu dikeluarkan, kondisi bencana nasional masih dalam masa darurat bencana. Hal ini dapat dirujuk pada Keputusan

¹⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyebut ada tiga macam bencana: bencana alam, bencana non alam, dan bencana sosial. Dalam penjelasan umum secara jelas menyebut penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam tahap tanggap darurat dilaksanakan sepenuhnya oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah tanpa dibedakan jenis bencananya.

Presiden 12 Tahun 2020 yang menetapkan bencana non alam penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai Bencana Nasional belum dicabut.¹⁶ Beberapa daerah juga masih terus memperpanjang status tanggap darurat bencana covid-19.¹⁷

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sendiri dapat dikatakan sebagai upaya pemerintah untuk memenuhi amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya yang termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yakni untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila. Kesadaran untuk memberikan perlindungan terhadap seluruh bangsa Indonesia, khususnya dari bencana ini perlu mendapat garis bawah karena wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹⁶<https://bnpb.go.id/berita/indonesia-masih-dalam-status-keadaan-darurat-bencana-nasional>, diakses tanggal 13 Januari 2021 lihat juga <http://infocovid19.bulelengkab.go.id/>, Status Tanggap Darurat Masih Mengacu Kepada Keputusan Pemerintah Pusat, diakses tanggal 13 Januari 2021.

¹⁷<https://regional.kompas.com./read/2020/11/30/13220371/pemprov-diy-perpanjang-status-tanggap-darurat-covid-19-untuk-ketujuh-kalinya>, diakses tanggal 13 Januari 2021.

memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologi, dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam maupun faktor manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis yang dalam keadaan tertentu dapat menghambat pembangunan nasional.¹⁸

Dari sini dapat dipahami bahwa lahirnya UUPB ini merupakan suatu bentuk kesadaran tentang Indonesia yang rentan bencana.¹⁹ Kerentanan bencana yang ada di Indonesia tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi geologis Indonesia yang berada pada pertemuan empat lempeng besar tektonik, yakni lempeng Benua Asia, Benua Australia, lempeng Samudera Hindia, dan Samudera Pasifik. Kenyataan ini membuat wilayah Indonesia secara geologis menjadi sangat rawan pada ancaman gempa bumi.

¹⁸ UU Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

¹⁹ Ahmad Dadok, Yanis Rinaldi, Sulaiman, 2020, *Politik Hukum Bencana di Indonesia (Mekanisme Status Darurat Bencana dan Hukum Covid-19)*, Aceh, Syiah Kuala University Press, hlm. xii

Potensi kegempaan di Indonesia disebut 10 kali lipat tingkat kegempaan di Amerika Serikat.²⁰

Apabila terjadi di laut, gempa bumi yang dipicu oleh pergerakan lempeng tektonik ini juga akan menimbulkan gelombang pasang atau tsunami. Oleh karena itu, Indonesia juga sering terkena bencana tsunami. Latief Hamzah, dkk. mencatat, 90 persen (95 kejadian) dari 105 kejadian tsunami besar yang terjadi Indonesia selama kurun waktu 1600-1999, disebabkan oleh gempa tektonik sedangkan 10 persen yang lain disebabkan oleh letusan gunung berapi (9 persen atau 8 kejadian) dan 1 persen (1 kejadian) yang lain oleh tanah longsor.²¹

Pantai selatan Pulau Jawa, pantai barat Sumatera, pulau-pulau di Maluku, pantai utara dan pantai selatan gugusan pulau Nusa Tenggara, pantai utara Irian Jaya, dan hampir seluruh pantai di Sulawesi, serta Laut Maluku adalah daerah-daerah yang paling

²⁰ <https://bnpb.go.id/potensi-ancaman-bencana>, diakses tanggal 10 November 2020

²¹ Latief Hamzah, Nanang Puspito, dan Fumihiko Imamura, Tsunami and Catalog Zones in Indonesia, dalam *Journal of Natural Disaster Science* Vol.22, No.1, 2000, hlm. 35

rawan tsunami di Indonesia. Dalam kurun waktu tahun 1600-1999 tersebut, di daerah tersebut terjadi 32 kejadian tsunami yang 28 kejadian disebabkan oleh gempa bumi sedangkan empat kejadian yang lain dipicu oleh letusan gunung berapi di bawah laut.²²

Apalagi wilayah Indonesia juga dilewati oleh garis khatulistiwa (garis tengah bumi yang menjadi lintasan matahari) yang menjadikan wilayah Indonesia menjadi wilayah beriklim tropis hanya mengenal musim hujan dan musim kemarau dengan perlintasan ubahan cuaca, suhu dan arah angin yang cukup ekstrem. Kondisi ini mengakibatkan wilayah Indonesia menjadi daerah yang rawan terkena serangan angin topan. Di samping itu, Indonesia juga terletak pada rangkaian sabuk api vulkanik yang memanjang dari Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara, sampai Sulawesi, kenyataan ini membuat sebagian besar wilayah Indonesia menjadi rawan pada ancaman erupsi gunung berapi. Walau begitu, kondisi alam yang ada di Indonesia juga dapat disebut sebagai anugerah, meskipun semua kondisi ini menjadikan wilayah Indonesia menjadi daerah yang rawan

²² ibid

bencana, namun juga membuat Indonesia menjadi daerah yang kaya akan berbagai hasil tambang, di samping itu, aktivitas vulkanik gunung berapi yang telah berlangsung ribuan tahun juga menjadikan wilayah Indonesia menjadi daerah yang subur. Oleh karena itu, meski disebut rawan bencana, daerah yang subur ini tetap menjadi konsentrasi tempat tinggal penduduk Indonesia.²³

Namun, di samping sebagai super market bencana alam, yang tidak dapat dicegah tersebut, saat ini Indonesia juga sering terkena bencana-bencana hidrometeorologi seperti tanah longsor, banjir, kebakaran hutan dan lahan, serta kekeringan. Dalam beberapa tahun terakhir ini bencana hidrometeorologi ini selalu menjadi bencana yang paling banyak menimpa wilayah Indonesia.²⁴ Berbeda dengan jenis bencana alam, karena faktor alam, murni seperti gempa bumi, erupsi gunung merapi, maupun angin puting beliung, bencana hidrometeorologi seperti tanah longsor maupun banjir bandang lebih banyak disebabkan oleh

²³ <https://www.gatra.com>, hidup sebagian besar-penduduk indonesia tinggal-di daerah bencana, diakses tanggal 13 Januari 2021

²⁴ <https://bnpb.go.id/berita/sebanyak-2-925-bencana-alam-terjadi-pada-2020-di-tanah-air-bencana-hidrometeorologi-mendominasi>

perilaku manusia atau sekelompok manusia yang tidak mempunyai kesadaran lingkungan. Perilaku tersebut membawa pengaruh pada faktor hidroklimatologi dan kerusakan ekosistem.²⁵

Selain menghadirkan kesadaran akan kerentanan, UUPB juga mengubah paradigma berpikir tentang bencana. Dari yang semula memaknai bencana hanya sebagai sekedar kecelakaan atau kemalangan individual yang harus ditanggung masing-masing individu, kemudian berkembang dimaknai sebagai kecelakaan yang semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah. Sekarang ini sudah berkembang menjadi tanggung jawab berbagai pihak termasuk masyarakat dan swasta. Di sini ada kesadaran baru untuk memahami pentingnya penanganan bencana oleh banyak pihak.²⁶

Perubahan paradigma dan kesadaran ramah bencana yang menjadi pertimbangan UUPB ini juga dipengaruhi oleh tren dunia dalam memandang bencana. Yakni adanya pandangan yang berkembang pada tahun 1990-an mengenai perlunya

²⁵ Shanti Dwi Kartika, *Politik Hukum Penanggulangan Bencana*, dalam Jurnal Kajian Vol. 20, No. 4 tahun 2015, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat RI

²⁶ *ibid*

mainstreaming (pengarusutamaan) pengurangan risiko bencana ke dalam kebijakan pembangunan.²⁷ Yakni memasukkan pertimbangan-pertimbangan risiko bencana alam, ke dalam kerangka strategis jangka menengah dan struktur-struktur kelembagaan, ke dalam kebijakan dan strategi negara dan sektoral serta ke dalam perancangan proyek di negara-negara rawan bahaya.²⁸

Tahun 2006 World Bank melaporkan kalau antara dekade 1950-an dan 1990-an, telah terjadi peningkatan 15 kali lipat biaya yang ditimbulkan akibat bencana secara riil dan sekitar 1,6 miliar orang terdampak dalam periode 1984-1983 dan meningkat menjadi sekitar 2,6 miliar orang dalam dekade selanjutnya. Data-data tentang peningkatan kerugian-kerugian yang ditimbulkan akibat bencana karena meningkatnya kerentanan sosial dan ekonomi terkait dengan terjadinya bencana tersebut mendorong

²⁷ <http://lipi.go.id>, Manajemen-Bencana-dalam-Pembangunan, diakses tanggal 11 November 2020, lihat juga Charlotte Benson dan John Twigg, (terj. Laurentia Sumarni, Valentinus Irawan) 2007, *Perangkat untuk Mengarusutamakan Pengurangan Risiko Bencana: Catatan Panduan bagi Lembaga-Lembaga yang Bergerak dalam Bidang Pembangunan*, Jakarta, CIRCLE Indonesia, hlm. 1

²⁸ Charlotte Benson dan John Twigg, *Ibid*

semakin tingginya kesadaran pengarusutamaan pengurangan risiko bencana ke dalam kebijakan pembangunan ini.²⁹

Meski telah menyempurnakan banyak hal dalam penanggulangan bencana di Indonesia, ruang lingkup bencana yang menjadi dasar pijakan Undang-Undang nomor 24 tahun 2007 ini lebih banyak masih berkutat di dalam ranah bencana alam. Bencana non alam dan bencana sosial yang meskipun disebut di dalamnya kurang mendapat perhatian yang cukup, oleh karena itu ketika dihadapkan pada kejadian bencana non alam yang berubah wabah covid-19, UUPB terlihat kurang memadai lagi.³⁰

Sementara itu, jauh sebelum NKRI ini lahir, juga sudah ada kesadaran masyarakat sipil untuk terlibat dalam penanganan bencana di wilayah NKRI. Salah satu masyarakat sipil itu adalah Muhammadiyah yang secara aktif telah terlibat dalam penanganan erupsi gunung Kelud tahun 1919. Lewat *Steun Comite Keloed*, Muhammadiyah telah aktif bergerak melakukan penanganan

²⁹ <http://lipi.go.id>, Manajemen-Bencana-dalam-Pembangunan, diakses tanggal 11 November 2020

³⁰ <https://news.detik.com>, dukung-bnpb-tangani-covid-19-dpr-akan-revisi-uu-penanggulangan-bencana, diakses 23 Januari 2021

bencana yang terjadi di Kediri Jawa Timur.³¹ Tindakan Muhammadiyah pada masa itu tergolong aneh karena pada tahun 1920 Muhammadiyah baru diperkenankan beroperasi di luar wilayah Yogyakarta dan pada tahun 1921 mempunyai cabang di luar Yogyakarta.³² Apakah karena aksi lewat *Steun Comite Keloed* 1919 sehingga Muhammadiyah memperoleh izin perluasan wilayah operasi atau sebab lain. Tampaknya ini perlu penelitian lebih lanjut.

Peran sosial Muhammadiyah ini terus berlanjut dari waktu ke waktu. Nurlia Dian Paramita menyebut hal ini disebabkan oleh spirit al-maun yang diajarkan kepada para muridnya. Yakni spirit untuk terus menolong orang lain yang membutuhkan.³³ Oleh

³¹ Agus Kusnadi, dkk., 2020, *Muhammadiyah Membangun Kesehatan Bangsa*, Yogyakarta, Majelis Pembina Kesehatan Umum PP Muhammadiyah, lihat juga Muarif, *Steun Comite Keloed dan PKO, Embrio Program Tanggap Bencana di Muhammadiyah* di IbTimes.id, diakses tanggal 11 November 2020, lihat juga www.solopos.com *100 Tahun Letusan Kelud Dan Pendirian Penolong Kesengsaraan Oemoem (PKO)*, diakses tanggal 11 November 2020

³² KH Ibrahim, *Islam Agama Mengajak Persatuan*, dalam Majalah Suara Muhammadiyah no. 5 dan 6 (Mei-Juni) tahun 1923. hlm., 110-113. Lihat juga Suara Muhammadiyah nomor 14 (15-31 Juli) 2007 hlm. 20-21

³³ Nurlia Dian Paramita, 2012, *Karakter Rezim Bencana; Studi Tentang Penanggulangan Bencana Pasa Fase Tanggap Darurat Erupsi Gunung Merapi 2010 di Kabupaten Sleman Daerah istimewa Yogyakarta*, Tesis Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 78.

karena pada tahun 1919 Muhammadiyah belum mempunyai izin operasi di luar Yogyakarta, pertolongan yang dilakukan Muhammadiyah jelas tidak mempertimbangkan ego perkumpulan.

Informasi tentang peran Muhammadiyah dalam penanggulangan bencana ini semakin mudah didapat setelah tahun 2004. Tepatnya setelah peristiwa gempa bumi dan tsunami Aceh 2004. Setelah peristiwa peran penanggulangan bencana terlihat semakin kuat dan dapat dikatakan tidak pernah absen di seluruh peristiwa bencana di semua wilayah NKRI. Peran ini semakin jelas pada Mukhtamar Muhammadiyah ke-46 tahun 2010 di Yogyakarta yang salah satu putusannya adalah adanya amanat untuk membentuk Lembaga Penanggulangan Bencana secara resmi.³⁴

Kepedulian Muhammadiyah pada urusan kebencanaan tidak hanya pada aksi-aksi kemanusiaan yang nyata sebagaimana yang dilakukan Sujak lewat *Steun Comite Keloed* namun juga lewat terobosan dalam perumusan hukum agama (fikih). Untuk merespons bencana tsunami Aceh 2004, pada tahun 2005

³⁴ *Ibid.*, hlm. 79

Muhammadiyah mengeluarkan fatwa tentang penyembelihan hewan kurban tahun 2005. Fatwa tarjih yang kemudian diperkuat menjadi maklumat PP Muhammadiyah nomor 23/LMM/I.0/E/2005 ini pada intinya berupa anjuran untuk mengutamakan pemberian bantuan kepada korban bencana daripada menyembelih hewan kurban di hari raya Iduladha.³⁵

M Hilali Basya menyebut fatwa ini sebagai fatwa yang sangat progresif dan kontroversial. Fatwa itu dapat dikatakan cenderung mengabaikan tindakan kurban sebagai bentuk ibadah. Fatwa tersebut juga dipertanyakan oleh ulama, khususnya Majelis Ulama Indonesia (MUI). Di sini ada semacam ketakutan dari para ulama kalau fatwa ini akan mengabaikan syariah. Atau dengan kata lain ada gejala “liberal” dalam fatwa Muhammadiyah ini. Apalagi pada saat itu sedang tumbuh kesadaran terhadap pemikiran Islam liberal yang muncul pada awal tahun 2000-an. Para Ulama kala itu sering mengaitkan Islam liberal dengan

³⁵ Maklumat PP Muhammadiyah nomor 23/LMM/I.0/E/2005

pemikiran yang mempromosikan Islam substantif dan cenderung mengabaikan hukum-hukum Islam abad pertengahan.³⁶

Bunyi fatwa yang memicu perdebatan itu terutama termuat dalam paragraf berikut, “Bagi yang mampu untuk memberikan bantuan kepada mereka yang terkena musibah gempa bumi dan tsunami secara memadai dan sekaligus dapat melaksanakan ibadah kurban, dua macam ibadah ini dapat dilaksanakan secara bersama. Bagi yang harus memilih salah satu di antara dua macam ibadah tersebut di atas, hendaknya didahulukan memberi bantuan dalam rangka menyelamatkan kehidupan mereka yang tertimpa musibah dari pada melaksanakan ibadah kurban. Jika dana telah diserahkan kepada Panitia kurban, hendaknya panitia meminta kerelaan calon orang yang berurban (shahibul kurban) untuk mengalihkan dananya kepada bantuan penyelamatan mereka yang tertimpa musibah gempa bumi dan tsunami. Namun jika calon shahibul kurban tidak merelakan, dana itu tetap sebagai dana ibadah kurban.”³⁷

³⁶ M Hilali Basya, *Muhammadiyah's Fatwa about Hewan Kurban in 2005: A Study on Muhammadiyah's Method in Producing Fatwa*, dalam *Jurnal Afkaruna* Vol. 15 No. 1 Juni 2019 hlm. 26-27

³⁷ Maklumat PP Muhammadiyah nomor 23/LMM/I.0/E/2005

Walau mendapat kritik dari kalangan Ulama, Muhammadiyah tidak mundur. Pada tahun 2010 saat Indonesia disapa banyak peristiwa bencana mulai dari erupsi merapi, gempa di NTB, juga banjir bandang di Wasior, fatwa yang serupa dengan fatwa 2005 tersebut kembali diproduksi. Fatwa sejenis juga dikeluarkan pada tahun 2020 saat pandemi covid-19 melanda Indonesia. Fatwa tentang hewan kurban ini membuktikan adanya terobosan hukum agama yang dilakukan Muhammadiyah dalam melihat peristiwa bencana.³⁸

Kontribusi gagasan Muhammadiyah terkait bencana ini semakin nyata ketika dalam Musyawarah Nasional Tarjih ke-29 tahun 2015 Muhammadiyah berhasil menghasilkan rumusan Fikih Kebencanaan. Rumusan hasil Munas Tarjih yang diselenggarakan 19-22 Mei 2015 di Yogyakarta ini kemudian ditandatangani oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah pada tanggal 16 Juni 2015 serta dimasukkan dalam Himpunan Putusan Tarjih Muhammadiyah jilid

³⁸ Isngadi, *Merayakan Kurban Tanpa Penyembelihan*, dalam *Harian Kedaulatan Rakyat* 29 Juli 2020. Lihat juga Benni Setiawan, *Kurban di Tengah Bencana*, *Kolom detik.com* 21 Agustus 2018. Diakses tanggal 11 November 2020

3 yang terbit pada tahun 2018. Karena sudah ditanfidzkan oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah, rumusan Fikih Kebencanaan ini mempunyai kekuatan hukum yang mengikat seluruh warga, pimpinan Muhammadiyah, dan seluruh amal usaha milik Muhammadiyah.³⁹

Meskipun bernama Fikih, dari tujuh bab yang ada dalam rumusan ini hanya menyediakan satu bab singkat tentang masalah peribadatan umat Islam yang terkait dengan peristiwa bencana. Hal ini sedikit berbeda dengan Fikih Kebencanaan Perspektif NU yang merupakan hasil Keputusan *Bahtsul Masail Maudhuiyah* PWNU Jawa Timur di Pesantren Al-Falah Geger Madiun tanggal 12-13 Januari 2019. Dua pertiga keputusan ini berupa pembahasan tentang urusan peribadatan serta boleh dan tidaknya melakukan sesuatu pada saat terjadi peristiwa bencana.⁴⁰ Sedangkan Fikih Kebencanaan Muhammadiyah lebih banyak membahas tentang Konsepsi Bencana, Memaknai Bencana, Cara

³⁹ Syamsul Anwar, 2006, *Kata Pengantar Majelis tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah, dalam Fatwa-Fatwa Tarjih; Tanya Jawab Agama jilid 5* cetakan VIII, Yogyakarta Suara Muhammadiyah, hlm. xii-xiii

⁴⁰ Lihat *Fikih Kebencanaan Perspektif NU*, di <https://pwnujatim.or.id/>

Pandang Pengelolaan Bencana, Pemenuhan Hak Korban Bencana, serta Masalah Ibadah Pada Saat Bencana.⁴¹

Dengan kata lain, Fikih Kebencanaan yang dirumuskan oleh Muhammadiyah ini bukan sekadar pedoman praktis. Namun Fikih yang mengandung seperangkat ketentuan hukum Islam yang mengatur nilai dasar, prinsip umum, dan aturan hukum yang konkret.⁴² Pada tataran praktis, adanya rumusan fikih kebencanaan Muhammadiyah cukup membantu para relawan Lembaga Penanggulangan Bencana Muhammadiyah saat terjun di lokasi bencana. Selain itu, juga mulai ada perubahan cara pandang di sebagian kalangan umat Islam dalam memandang suatu peristiwa bencana. Paling tidak mengurangi anggapan yang telah umum bahwa bencana semata-mata merupakan hukuman dari Tuhan karena kemaksiatan yang dilakukan umat manusia.⁴³

⁴¹ Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah, 2018, *Himpunan Putusan Tarjih Muhammadiyah 3*, Yogyakarta, Suara Muhammadiyah, hlm.597-683

⁴² Fauzan Anwar Sandiah. [Ibtimes.id fikih kebencanaan Muhammadiyah](http://ibtimes.id/fikih-kebencanaan-muhammadiyah), diakses 11 November 2020

⁴³ Budi Setiawan, pemaparan workshop penyusunan buku *Membangun Kesehatan Bangsa*, di Yogyakarta, 7 Maret 2019.

Sebagaimana UUPB yang spiritnya lebih banyak didominasi oleh bencana alam, Fikih Kebencanaan Muhammadiyah secara sekilas juga terlihat disusun untuk menjawab permasalahan bencana alam. Akan tetapi, karena sifat Fikih Kebencanaan yang disusun Muhammadiyah tidak bersifat hukum praktis namun lebih banyak berupa tawaran nilai-nilai agama dalam menyikapi peristiwa bencana yang mencakup seperangkat ketentuan Islam tentang nilai-nilai dasar (*al-qiyam al-asasiyah*) dan prinsip umum (*al-ushul al-kulliyah*).⁴⁴ Nilai-nilai dasar yang bersifat umum dapat lebih mudah diturunkan untuk menjawab beberapa masalah yang ditimbulkan oleh bencana non alam Covid-19.

Oleh karena itu, kejadian pandemi covid-19 yang mulai melanda Indonesia pada tahun 2020 ini, dapat dikatakan sebagai batu ujian yang sebenarnya tentang implementasi UU Kebencanaan dan fikih kebencanaan terhadap warga Muhammadiyah. Apakah fikih kebencanaan itu dapat diterapkan

⁴⁴ <https://www.suaramuhammadiyah.id>, fikih-kebencanaan-2, diakses tanggal 13 Januari 2021.

ataukah tidak dalam mengantisipasi bencana non alam sekaligus menguji apakah Fikih Kebencanaan dapat menyempurnakan beberapa kekurangan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pengaturan Penanggulangan Kebencanaan non alam covid-19 di dalam hukum positif Indonesia?
2. Bagaimanakah konsep Penanggulangan Kebencanaan non alam covid-19 dari sudut pandang Fikih Kebencanaan Muhammadiyah?
3. Bagaimanakah ketentuan Fikih Kebencanaan dalam penanggulangan bencana non alam covid-19 dalam pengaturan hukum kebencanaan di masa depan?

C. Tujuan Penelitian

Berpijak dari dua rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk

1. Untuk mendeskripsikan penanggulangan bencana non alam dalam hukum positif Indonesia.
2. Untuk mendeskripsikan konsep Penanggulangan Kebencanaan non alam dari sudut pandang Fikih Kebencanaan Muhammadiyah terhadap hukum positif di Indonesia.
3. Untuk mengetahui apakah ada celah dalam UU no. 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana yang dapat disempurnakan oleh Fikih Kebencanaan Muhammadiyah. Khususnya dalam penanggulangan bencana non alam yang berupa pandemi covid-19.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Manfaat akademis yang diharapkan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih ilmiah terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya pemahaman teoritis

tentang kebencanaan di tanah air. Selai itu hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat bahan rekomendasi untuk melakukan pembaruan peraturan kebencanaan yang lebih bermanfaat bagi masyarakat serta untuk kepentingan referensi hukum kebencanaan.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian adalah dapat menyumbangkan pemikiran terhadap pemecahan permasalahan yang berkaitan dengan penanganan kebencanaan di tanah air. Selanjutnya hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam mekanisme penanganan kebencanaan, khususnya di lingkungan Muhammadiyah.

E. Kerangka Teori

1. Teori Hukum Progresif

Pandangan konservatif tentang hukum menitikberatkan fungsi hukum sebagai pemelihara ketertiban dalam arti yang statis. Demi sebuah ketertiban dan harmoni sosial setiap pelanggaran akan kaidah atau norma harus dijatuhkan hukuman atau sanksi

sosial.⁴⁵ Oleh karena itu diperlukan adanya seperangkat peraturan yang mempunyai sifat memaksa dan mengatur anggota masyarakat agar setiap warga masyarakat mau patuh dan menaatinya. Adanya peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan mengatur setiap anggota masyarakat untuk patuh dan menaati aturan tersebut, merupakan prasyarat terciptanya keseimbangan dalam masyarakat.⁴⁶

Namun, dalam cara berpikir mengenai hukum yang serba linier dan matematis yang lebih banyak bertumpu pada pola pikir Cartesian dan Newtonian ini kadang melupakan hakikat pembangunan hukum itu sendiri, yakni untuk mewujudkan kebahagiaan manusia. Hukum Indonesia adalah untuk kebahagiaan bangsa Indonesia.⁴⁷ Dengan kata lain, keberadaan

⁴⁵ Saifullah, 2007, *Refleksi Sosiologi Hukum*. Refika Aditama, Semarang, hlm. 24.

⁴⁶ Ellya Rosana, *Hukum Dan Perkembangan Masyarakat, dalam Jurnal TAPIs Vol.9 No 1 Januari-Juni 2013*

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, 2003, Pengantar, dalam Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif; Pilihan di Masa Transisi, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)*, Jakarta, hlm. vii-viii

hukum itu tidak untuk diri dan keperluannya sendiri, melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia.⁴⁸

Dalam konteks hukum di Indonesia, peringatan Satjipto Rahardjo ini menjadi penting. Dalam setiap era pemerintahan, hukum di Indonesia sering mengalami sebuah masalah krusial yang mengaburkan makna dari hukum tersebut. Hukum dijadikan alat untuk melindungi kepentingan-kepentingan tertentu dan hukum dijadikan sebuah alat untuk melegalkan tindakan-tindakan yang menistakan nilai-nilai keadilan di tengah-tengah masyarakat. Hukum hanya dijadikan alat dan bukan tujuan.⁴⁹ Apa yang terjadi di Indonesia ini juga pernah terjadi di Amerika pada tahun 70-an ketika ada krisis hukum di Amerika. Pada masa-masa itu timbul berbagai macam persoalan, kehancuran lingkungan, kemiskinan, dan juga kerusuhan di beberapa kota. Pada masa-masa itu masyarakat Amerika merasakan kalau hukum Amerika telah gagal

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir; Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2007, hlm. ix

⁴⁹ Deni Nuryadi, 2016, *Teori Hukum Progresif Dan Penerapannya di Indonesia*, dalam Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum, Volume I, Nomor 2 September 2016, hlm. 396

untuk menangani berbagai problem sosial tersebut.⁵⁰ Kondisi hukum di Amerika tersebut memunculkan berbagai kritik dari pakar hukum di Amerika, di antaranya oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick yang kemudian menyodorkan 3 (tiga) tipe hukum, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif yang semuanya berkembang dan mengalami evolusi agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁵¹ Dari sini hukum dapat dipahami sebagai sesuatu yang tidak final, akan tetapi dia harus terus bergerak dan dinamis mengikuti perubahan jaman. Sehingga, hukum harus terus ditelaah dengan melakukan *review* melalui berbagai upaya yang progresif sehingga kebenaran yang hakiki dapat dicapai.⁵²

Menurut Satjipto Rahardjo, apabila teori fisika dapat menerima wacana baru tentang teori kekacauan (*chaos theory*) serta teori kompleksitas yang mengakomodir prinsip-prinsip relativitas dan tidak pastian (*uncertainly*), maka di dalam teori ilmu sosial mengenai hukum, hal itu mempunyai kemungkinan yang

⁵⁰ Gambaran ini dapat dibaca di Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif; Pilihan di Masa Transisi*, Jakarta, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa).

⁵¹ Deni Nuryadi, *ibid*

⁵² *Ibid.*, hlm.399

lebih besar.⁵³ Gagasan Satjipto ini kemudian berkembang yang kemudian dikenal sebagai hukum Progresif. Gagasan Hukum Progresif muncul karena keprihatinannya terhadap kualitas penegakan hukum di Indonesia. Terutama sejak terjadinya reformasi pada pertengahan tahun 1997. Ketika fungsi hukum dimaksudkan untuk turut serta memecahkan persoalan kemasyarakatan secara ideal, maka yang terjadi saat itu sangat bertolak belakang dengan cita-cita ideal tersebut. Asumsi dasar hukum progresif berangkat dari hakikat dasar hukum yang untuk manusia. Hukum tidak hadir untuk dirinya sendiri sebagaimana yang digagas oleh ilmu hukum positif-tetapi untuk manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Gagasan ini jelas berbeda dari aliran hukum positif yang berpijak pada doktrin letak kebenaran yang berada dalam tubuh peraturan.⁵⁴ Ini yang dikritik oleh Hukum Progresif, sebab melihat hukum yang hanya berupa pasal-pasal jelas tidak bisa

⁵³ Satjipto Rahardjo, Pengantar, dalam Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif; Pilihan di Masa Transisi, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)*, Jakarta, hlm. vii

⁵⁴ Deni Nuryadi, *ibid*

menggambarkan kebenaran dari hukum yang sangat kompleks. Ilmu hukum yang tidak bisa menjelaskan kebenaran yang kompleks dari realitas-empirik jelas sangat diragukan posisinya sebagai ilmu hukum yang sebenar ilmu (*genuine science*). Hukum Progresif secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat.⁵⁵ Filosofi untuk membangun hukum progresif adalah hukum yang membebaskan, membahagiakan, dan berhati nurani. Ketiga hal itu apabila diperas menjadi hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum.⁵⁶

Dengan pendekatan ini, bangunan hukum yang dapat digunakan untuk melayani manusia dapat bersumber dari tata nilai mana pun yang sesuai dengan tata nilai yang berlaku dalam masyarakat setempat. Bagi masyarakat Indonesia yang religius tata nilai yang ada dalam agama sudah barang tentu tidak dapat ditinggalkan dalam membentuk hukum tersebut, sebagaimana penjelasan Imam Syaukani yang dikutip oleh Yudarwin, bahwa

⁵⁵ Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (editor), 1998 "*Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*", Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, hlm. 11

⁵⁶ Abu Rokhmad, 2013, *Gagasan Hukum Progresif Perspektif Teori Masalah*, dalam Jurnal Almanahij, Volume VII, nomor 1, Januari 2013, hlm. 8-9

semua sistem hukum termasuk hukum Islam, tidak bisa berdiri sendiri, karena antara sistem hukum yang satu dengan lainnya saling mempengaruhi. Sebelum mencapai bentuk finalnya, semua sistem hukum pasti berinteraksi dengan sistem-sistem sosial yang lain dan saling mengisi satu dengan yang lain.⁵⁷

2. Masalahat dan Maqashid Syariah

Dalam Islam, tujuan dari semua tata aturan (syariah) adalah untuk menghadirkan kebaikan untuk manusia, baik ketika hidup di dunia maupun nanti di akhirat.⁵⁸ Hal ini sesuai dengan misi kerasulan Muhammad sebagai rahmat bagi alam semesta (QS. Al-Anbiya' [21]: 107). Dengan kata lain, tujuan dari hukum Islam adalah untuk menghadirkan kebaikan (kemaslahatan) dan menolak segala bentuk kerusakan (kemaafsadatan) hidup manusia. Tujuan tata aturan itu oleh para ahli ushul fikih terdahulu disebut dengan maqashid syariah.

⁵⁷ Yudarwin, 2016, *Eklektisisme Antara Hukum Islam dan Hukum Umum: Studi Kritis Atas Gagasan Ahmad Qodri Azizy dalam Mewujudkan Hukum Nasional*, Tesis Program Studi Hukum Islam Pascasarjana UIN Sumatra Utara, hlm. 35

⁵⁸ Abu Ishaq as-Syatibi, 2003, *Al-Muwafaqat Fi Usul as-Syariah*, Beirut: Darl Kutub al-Ilmiyah, Juz. 2, hlm. 7

Istilah Maqashid syariah terdiri dari dua akar kata dalam bahasa arab yakni maqashid (mim, qaf, alif, shad, dan, dal) serta syariah (sy, ra, ain, dan ta) . Kata maqashid merupakan bentuk tunggal dari kata *maqshad* (mim, qaf, shad, dan dal) yang dibentuk dari akar kata qashada (qaf, shad, dan dal) yang bermakna sasaran, prinsip, maksud, niat, tujuan, dan tujuan akhir.⁵⁹ Kata ini kemudian diserap dalam bahasa Indonesia dengan lema maksud yang oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia dijabarkan dengan tiga arti. Pertama dikehendaki atau tujuan. Kedua, niat; kehendak: dan yang ketiga adalah arti; makna (dari suatu perbuatan, perkataan, peristiwa, dan sebagainya).⁶⁰

Kata kedua dari Maqashid syariah adalah syariah. Secara leksikal memiliki beberapa arti, di antaranya jalan ke tempat air, atau tempat lalu air di sungai, serta jalan yang harus diikuti.⁶¹ Kata syariah juga muncul di Al-Qur'an dengan beberapa makna yang

⁵⁹ Jasser Auda, *maqasid Shariah as Philosophy of Islamic Law: a System Approach*, (terj. Rosidin dan Ali Abd el-Mun'im, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah: Pendekatan Teori Sistem*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2008) hlm. 32

⁶⁰ *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Kemendikbud RI versi daring, diakses tanggal 11 November 2020.

⁶¹ Amir Syarifuddin, 2010 , *Garis-garis Besar Fiqh*, Kencana, Jakarta, hlm. 2

berbeda. Satu di antaranya tercantum dalam surat Surat as-Syura ayat 13:

..... شرع لكم من الدين ما وصى به نوحا

(Dia telah mensyariatkan bagimu tentang agama, apa yang telah diwasiatkan kepada Nuh). Di sini syariah bermakna bagian dari ketentuan agama. Menurut Amir Syarifuddin, adanya kesamaan syariah sebagai ketentuan dari agama dengan jalan air adalah terletak pada akar masalah yang sama. Siapa pun yang mengikuti syariah itu dia akan seperti air yang terus mengalir. Bersih dan tidak tercemar. Jiwanya akan menjadi bersih. Allah menjadikan air sebagai penyebab kehidupan tumbuh-tumbuhan dan hewan sebagaimana Dia menjadikan syariah sebagai penyebab kehidupan jiwa manusia.⁶²

Teori paling umum, *Maqashid Syariah* mencakup dari lima macam tujuan, yang terdiri dari menjaga agama (*hifdzu al-din*), menjaga diri (*hifdzu al-Nafs*), menjaga akal (*hifdzu al-'Aql*), menjaga harta (*hifdz al-Mal*), dan menjaga keturunan (*hifdzu al-*

⁶² *Ibid*, hlm.3

Nasl). Oleh karena itu, seluruh detail hukum Islam tidak boleh lepas dari tujuan hukum Islam itu sendiri, semua harus membawa kebaikan bagi hidup manusia. Tidak boleh menyimpang dari *maqashidu syariah*.

Merujuk pada Bakr Ismaiel Habib (2003) dalam *Maqashid Syariah Ta'shilan Wa Taf'ielan*, Maulidi menyatakan bahwa dalam sejarah kajian hukum Islam tema *maqasid* muncul pertama kali dalam karya At-Turmudzi yang berjudul *as-Salah wa maqasiduha*. Dalam perkembangannya, konsep ini kemudian terus mengalami proses perubahan konseptual.⁶³ Konsep ini kemudian diteruskan Abu Ishaq asy-Syatibi. Kajian *maqasid* semakin sempurna di tangan Thahir Ibn Asyur, di mana *maqasid* tidak hanya difahami sebagai *mabda* (prinsip) dalam ijtihad, tetapi menjadi *muqtarabah* (pendekatan) dalam ijtihad.⁶⁴ Dalam hal ini Ibn Asyur menyatakan kalau pendekatan dalil-dalil tekstual tidak memadai untuk dapat menemukan hukum Islam. Dalil tekstual itu

⁶³ Maulidi, *Maqasid Syariah sebagai Filsafat Hukum Islam*, dalam *Jurnal Al-Mazahib*, Volume 3, Nomor 1, Juni 2015

⁶⁴ *Ibid*

hanya akan dapat dipahami apabila dilengkapi dengan pendekatan kausatif dan pendekatan teologis.⁶⁵

Selain itu dalam pandangan Ibn Asyur, *maqasid syariah* tidak lagi hanya berkutat pada lima aspek dasar kebutuhan manusia, melainkan juga nilai-nilai universal, seperti demokrasi, kesetaraan, toleransi, dan juga hak asasi manusia. Alasan Ibn Asyur memperluas cakupan maqashid syariah ini karena misi Islam itu untuk menciptakan masyarakat yang sejahtera. Tidak saja dalam skala lokal, tetapi juga global.⁶⁶

F. Sistematika Penulisan

Penulisan Tesis ini dilakukan dengan membagi menjadi 5 Bab dengan sistematika sebagai berikut :Bab I merupakan Bab Pendahuluan yang berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, dan sistematika penulisan.

Sedangkan Bab II berupa berisi tentang telaah pustaka. Dalam bab ini akan diuraikan tentang bencana yang meliputi

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ *Ibid*

pengertian bencana, jenis bencana, dan mitigasi bencana, serta pengaturan bencana di Indonesia baik pengaturan kebencanaan sebelum adanya Undang-Undang Kebencanaan, pengaturan kebencanaan dalam Undang-Undang Kebencanaan, serta pengaturan kebencanaan saat Covid-19. Di Bab juga diuraikan tentang Lembaga Penanggulangan Bencana yang telah dibentuk Pemerintah sejak masa awal kemerdekaan juga lembaga penanggulangan bencana milik Muhammadiyah. Selain itu, di dalam bab ini juga diuraikan tentang fikih, lembaga-lembaga pembuat fikih di Indonesia, serta tentang Fikih kebencanaan Muhammadiyah.

Adapun Metode Penelitian dibahas dalam Bab III. Di sini dibahas tentang jenis penelitian, bahan hukum yang dipakai, analisis bahan hukum, serta metode pencarian bahan hukum. BAB IV merupakan laporan dan analisis hasil penelitian. Di dalam bab ini akan dijawab tentang pengaturan Penanggulangan Kebencanaan non alam covid-19 di dalam hukum positif Indonesia, penanggulangan Kebencanaan non alam covid-19 dari sudut pandang Fikih Kebencanaan Muhammadiyah terhadap

hukum positif di Indonesia, serta ketentuan Fikih Kebencanaan dalam penanggulangan bencana non alam covid-19 dalam pengaturan hukum kebencanaan di masa depan.

Sedangkan Bab V merupakan Bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.