



Efektivitas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dan Fikih Kebencanaan Terhadap Perilaku Warga Muhammadiyah (Studi Kasus Covid-19)

Isngadi¹, Mufti Khakim²

¹Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,

E-mail : isngadi8@gmail.com

²Fakultas Hukum, Universitas Ahmad Dahlan

email : Mufti.khakim@law.uad.ac.id

Info Artikel

Masuk: 1 Desember 2020

Diterima: 4 Januari 2021

Terbit: 5 Februari 2021

Keywords: Disaster, effectiveness, prevention

Kata kunci: Bencana, efektifitas, penanggulangan

Corresponding Author:

Isngadi E-mail:

isngadi8@gmail.com

Abstract

Disaster management is the obligation of the state in carrying out constitutional duties, namely protecting all spilled Indonesian blood. Disasters have the potential to cause casualties and property. Laws are needed as the basis for government decision making in disaster management. The effectiveness of implementing law number 24 of 2007 can be a benchmark for disaster management. The participation of civil society such as Muhammadiyah mass organizations is a supporting capacity in disaster management. This research is a normative study of the effectiveness of the law on disaster management and Muhammadiyah disaster management case study of Covid 19. The results of the research show that there are many things that need to be evaluated in the implementation of the implementation of the law.

Abstrak

Penanggulangan bencana menjadi kewajiban negara dalam rangka melaksanakan tugas konstitusi yaitu melindungi seluruh tumpah darah Indonesia. Bencana sangat potensial untuk menimbulkan korban jiwa dan harta. Undang-undang diperlukan sebagai dasar pengambilan keputusan pemerintah dalam penanganan bencana. Efektifitas penerapan undang-undang nomor 24 tahun 2007 bisa menjadi tolak ukur penanganan bencana. Peran serta masyarakat sipil seperti ormas Muhammadiyah menjadi daya dukung dalam penanganan bencana. Penelitian ini merupakan penelitian normative tentang efektifitas undang-undang tentang penanganan bencana dan fikih kebencanaan Muhammadiyah studi kasus penanganan covid 19. hasil dari penelitian ternyata banyak hal yang perlu dievaluasi dalam implementasi pemberlakuan undang-undang tersebut.

@Copyright 2021.

A. PENDAHULUAN

Alinea terakhir pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa di antara tugas pemerintah adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia. Salah satu upaya yang telah dilakukan pemerintah adalah dengan menyusun Undang-Undang nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Pertimbangan dalam Undang-Undang ini secara jelas menyatakan Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Pertimbangan kedua dari Undang-Undang ini juga menyebut bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kondisi rawan bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam maupun faktor manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia. Perlindungan ini mencakup pada perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana.

Berbagai data memang menyatakan kalau wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berada di daerah rawan bencana. Letak Indonesia secara geologis dan geografis menggariskan hal yang demikian. Wilayah yang terletak di garis bujur di rentang 95 derajat sampai 141 derajat Bujur Timur dan di garis lintang pada rentang 6 derajat Lintang Utara hingga 11 derajat Lintang Selatan ini berada di berada pada pertemuan empat lempeng besar tektonik. Lempeng Benua Asia, lempeng Benua Australia, lempeng Samudera Hindia, dan lempeng Samudera Pasifik. Kenyataan ini membuat wilayah Indonesia secara geologis menjadi sangat rawan pada ancaman gempa bumi. Potensi kegempaan di Indonesia disebut 10 kali lipat tingkat kegempaan di Amerika Serikat. (<https://bnpb.go.id/potensi-ancaman-bencana>, diakses tanggal 10 November 2020). 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 berpotensi 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 (Hamzah dkk, 2000 :35). 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 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 (Husein, 2005 : 206).

Negara Indonesia juga terletak pada rangkaian sabuk api vulkanik yang memanjang dari Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara, sampai Sulawesi. Indonesia juga memiliki sejumlah gunung api aktif sebanyak 129 (terbanyak di dunia), ancaman erupsi gunung berapi dengan seluruh akibat yang mengikutinya juga merupakan ancaman yang nyata bagi sebagian warga Indonesia (Husein, 2005 :207). 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. Satu kondisi yang mengakibatkan wilayah Indonesia menjadi daerah yang rawan terkena serangan angin taufan. Bahkan di hampir setiap daerah di Indonesia mempunyai beragam istilah untuk menamai angin badai ini. Ada yang menyebut cleret tahun, angin lesus, angin taufan, puting beliung dan lain sebagainya.

Rangkuman kata data tentang jenis bencana yang paling sering terjadi di Indonesia selama 10 tahun terakhir sampai 22 September 2020 mengkonfirmasi semua potensi kerawanan tersebut menjadi kenyataan. Pada tahun 2011 terjadi banjir 554, tanah longsor 342, puting beliung 445, kekeringan 218, gempa bumi 23. Tahun 2012 terjadi banjir 552, tanah longsor 331, puting beliung 643, kekeringan 264, gempa bumi 17, serta kebakaran hutan lahan 51. Tahun 2013 terjadi banjir 776, tanah longsor 332, puting beliung 577, kekeringan 66, gempa bumi 13, serta kebakaran hutan lahan 42. Tahun 2014 terjadi bencana banjir 752, tanah longsor 636, puting beliung 650, kekeringan 24, gempa bumi 20, serta kebakaran hutan lahan 103. Tahun 2015 terjadi bencana banjir 516, tanah longsor 536, puting beliung 620, gempa bumi 25, serta kebakaran hutan lahan 48. Tahun 2016 terjadi bencana banjir 785, tanah longsor 643, puting beliung 706, gempa bumi 20, serta kebakaran hutan lahan 179. Tahun 2017 terjadi banjir 997, tanah longsor 1034, puting beliung 965, kekeringan 38, gempa bumi 28, serta kebakaran hutan lahan 130. Tahun 2018 terjadi bencana banjir 775, tanah longsor 867, puting beliung 771, kekeringan 834, gempa bumi 44, serta kebakaran hutan lahan 720. Tahun 2019 terjadi banjir 1271, tanah longsor 1481, puting beliung 1699, kekeringan 1529, gempa bumi 70, serta kebakaran hutan lahan 3276. Tahun 2020 terjadi bencana banjir 593, tanah longsor 798, puting beliung 489, serta kebakaran hutan lahan 176 (<https://databoks.katadata.co.id>, ***Apa Bencana Alam yang Paling Sering Terjadi di Indonesia 10 Tahun Terakhir?*** Diakses tanggal 10 November 2020).

Berbagai pemberitaan media dan pernyataan para pejabat pemerintah dalam dua dekade terakhir ini narasi tentang Indonesia sebagai wilayah rawan bencana ini telah menggantikan narasi lama Indonesia sebagai rangkaian zamrud khatulistiwa yang serba indah. Apalagi setelah peristiwa mahapralaya tsunami Aceh pada akhir tahun 2004 dan gempa bumi Yogyakarta tahun 2006 serta diundangkannya Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Para pemerhati hukum menilai kalau Undang-undang Penanggulangan Bencana disusun untuk 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,¹ serta dari respons ke arah mitigasi atau pengurangan resiko bencana. (Dadek dkk, 2020 :xii)

Perubahan paradigma dan kesadaran ramah bencana yang menjadi pertimbangan Undang-undang Penanggulangan Bencana ini juga dipengaruhi oleh

¹ Ahmad Dadek, Yanis Rinaldi, Sulaiman, 2020, *Politik Hukum Bencana di Indonesia (Mekanisme Status Darurat Bencana dan Hukum Covid-19)*, Aceh, Syiah Kuala University Pers, hlm. xii

tren dunia dalam memandang bencana. Yakni adanya pandangan yang berkembang pada tahun 1990-an mengenai perlunya *mainstreaming* (pengarusutamaan) pengurangan risiko bencana ke dalam kebijakan pembangunan. (<http://lipi.go.id>, Manajemen-Bencana-dalam-Pembangunan, diakses tanggal 11 November 2020) 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.

Sementara itu, jauh sebelum NKRI ini lahir, 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 Komite Keloed*, Muhammadiyah telah aktif bergerak melakukan penanganan bencana yang terjadi di Kediri Jawa Timur. (Kusnadi dkk, 2020, *IbTimes.id*, diakses tanggal 11 November 2020) 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. (Ibrahim, 1993 :110) Apakah karena aksi lewat *Steun Komite 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 oleh 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 Muktamar Muhammadiyah ke-46 tahun 2010 di Yogyakarta yang salah satu putusannya adalah adanya amanat untuk membentuk Lembaga Penanggulangan Bencana secara resmi. Putusan ini merupakan turunan dari Program pengembangan Bidang Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat serta program Gerakan Jamaah dan Dakwah Jamaah untuk Pemberdayaan Masyarakat. (Pimpinan Pusat Muhammadiyah, 2010 *Tanfidz Keputusan Muktamar Satu Abad Muhammadiyah*, hlm. 75 dan 110) Program gerakan jamaah dan dakwah jamaah untuk pemberdayaan masyarakat, kepedulian terhadap penanggulangan bencana itu dibebankan sampai pada struktur Muhammadiyah yang paling bawah, yakni pada pimpinan ranting. Penanggulangan bencana baik yang dimaksud dalam putusan ini tidak hanya pada tanggap darurat namun juga tahap rehabilitasi.

Kepedulian Muhammadiyah pada urusan kebencanaan tidak hanya pada aksi-aksi kemanusiaan yang nyata sebagaimana yang dilakukan Sujuk lewat *Steun Komite Keloed* namun juga lewat terobosan dalam perumusan hukum agama (fikih). Dalam Musyawarah Nasional Tarjih ke-29 tahun 2015 Muhammadiyah berhasil menghasilkan rumusan Fikih Kebencanaan. Rumusan hasil Munas Tarjih yang

diselenggarakan 19-22 Mei 2005 di Yogyakarta ini kemudian ditanfidzkan oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah pada tanggal 16 Juni 2015 serta dimasukkan dalam Himpunan Putusan Tarjih Muhammadiyah jilid 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.

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. Bahasan lebih banyak justru dialokasikan untuk membahas tentang konsepsi bencana, memaknai bencana, cara pandang pengelolaan bencana, serta pemenuhan hak korban bencana. (Suara Muhammadiyah, 2018, 597-683). 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. (Sandiah, lbtimes.id/fikih-kebencanaan-muhammadiyah, diakses 11 November 2020)

Penanganan Wabah covid-19 yang merupakan bencana non alam yang berskala global membuka satu kenyataan baru tentang bagaimana Undang-Undang nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Fikih Kebencanaan Muhammadiyah terhadap Perilaku Warga Muhammadiyah (studi kasus penanganan covid-19) diimplementasikan. Berdasarkan latar belakang persoalan seperti yang telah penulis uraikan maka penuli tertarik untuk mengkaji persoalan ini dengan mengambil judul « Efektifitas Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Fikih kebencanaan terhadap Perilaku Warga Muhammadiyah (studi kasus bencana covid-19).

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut : Bagaimana efektifitas undang-undang nomor 24 tahun 2007 dan Fikih Kebencanaan terhadap perilaku warga Muhammadiyah (studi kasus penanganan covid-19)

B. RESEARCH METHODS

Metode penulisan yang digunakan dalam penelitian adalah metode kepustakaan yang bersifat yuridis normatif. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

C. DISCUSSION

1. Efektifitas Hukum

Pengukuran efektivitas hukum sering dikaitkan dengan tujuan atau ketercapaian hasil. Jadi sama halnya dengan menetapkan efektivitas sistem hukum pada umumnya. Menurut Anthony Allot, suatu sistem hukum merupakan suatu sistem hukum yang bertujuan (*a purposive system*). mengukur efektifitasnya suatu hukum atau berlakunya undang-undang harus dilihat seberapa jauh tujuan dari undang undang itu dapat mewujudkan atau mencapai tujuan- tujuannya. Tujuan mana yang harus dijadikan tolak ukur untuk menyatakan suatu undang-undang atau peraturan efektif atau tidak. Apakah untuk menyatakan suatu undang-undang atau peraturan itu efektif keseluruhan tujuan itu harus benar-benar dapat dicapai

atau cukup hanya salah satu saja. Hal ini perlu ditetapkan terlebih dahulu karena akan sangat menentukan kriteria apa yang akan digunakan untuk mengukur efektivitas suatu undang-undang (Herwanto, 2018: 12). Menurut Soerjono Soekanto (2014:51) ada beberapa faktor yang mempengaruhi suatu Undang-undang akan efektif atau tidak dalam masyarakat. Diantara faktor tersebut adalah faktor peraturan hukum itu sendiri, penegak hukum, sarana dan fasilitas, masyarakat dan kebudayaan.

2. Hukum Sebagai Alat Perubahan dan Konsep Masalah

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 dijatuhi hukuman atau sanksi sosial. (syaifullah, 2007 : 04) 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 (Rossana, 2013)

Bagi masyarakat yang terus berkembang pandangan ini tidaklah cukup. Akan tetapi hukum yang dibutuhkan adakah hukum yang harus dapat membantu proses perubahan masyarakat ke arah yang lebih baik. (Kusumatatmadja, 2002 : 15) Di sini fungsi hukum bukan hanya sebagai alat untuk menciptakan ketertiban dan melanggengkan kekuasaan namun juga berfungsi sebagai alat untuk rekayasa sosial. Konsep hukum sebagai alat rekayasa sosial ini pada mulanya diperkenalkan oleh Roscoe Pound. (Rasyidi, 1990 : 47) Dalam logika Roscoe Pound yang merupakan penganut aliran *sociological jurisprodence*, jika diperlukan hukum juga dapat digunakan untuk menghilangkan berbagai kebiasaan masyarakat yang bersifat negatif. (Rahardjo ; 1986 :111)

Sementara itu, di dalam Islam disebutkan kalau tujuan dari semua tata aturan (syariah) adalah untuk menghadirkan kebaikan untuk manusia, baik ketika hidup di dunia maupun nanti di akhirat. (Syatibi , 2003 :7). 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 (kemafsadatan) hidup manusia. Tujuan tata aturan itu oleh para ahli ushul fikih terdahulu disebut dengan maqashid syariah.

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. (Rosidin, 2008 :32) 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). (KBBI edisi revisi diakses tanggal 11 november 2020)

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. (Syarifudin, 2010 : 2) Kata syariah juga muncul di Al-Qur'an dengan beberapa makna yang 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 pada 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. (Maulidi, vol 3 , 2015)

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-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 Tafielan*, 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. 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. Dalam hal ini Ibn Asyur menyatakan kalau pendekatan dalil-dalil tekstual tidak memadai untuk dapat menemukan hukum Islam. Dalil tekstual itu hanya akan dapat dipahami apabila dilengkapi dengan pendekatan kausatif dan pendekatan teologis.

Selain itu dalam pandangan Ibn Asyur, *maqasid syariah* tidak lagi hanya berkuat 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.

Dari konsep maqashid syariah ini kemudian berkembang teori *maslahah*. Suatu doktrin hukum Islam tentang kemanfaatan. Kemanfaatan di sini untuk menghasilkan sesuatu yang baik atau membahagiakan atau pun untuk mencegah atau menolak sesuatu yang buruk yang dapat mendatangkan penyakit ataupun bencana. Kebaikan dan keburukan yang dimaksud di sini adalah kebaikan dan keburukan yang ada di dalam maqashid syariah, yang oleh Asy-Syatibi disebut sebagai demi tegaknya kehidupan manusia.

3. Efektifitas Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan Kitab Fikih Kebencanaan Muhammadiyah (mitigasi)

Dalam konteks Muhammadiyah, Bencana didefinisikan sebagai "gangguan serius yang disebabkan baik oleh faktor alam maupun faktor manusia, yang bisa melumpuhkan fungsi-fungsi masyarakat yang dibangun untuk menopang

keberlangsungan hidup, melindungi aset-aset, kelestarian lingkungan dan menjamin martabatnya sebagai manusia, sebagai bagian dari perintah agama. Lumpuhnya fungsi tersebut karena terjadinya kerugian dari sisi manusia, materi, ekonomi, atau lingkungan yang meluas yang melampaui kemampuan komunitas atau masyarakat yang terkena dampak untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri.” (Berita Resmi, 2018 ; 15)

Dalam kajian Muhammadiyah, istilah bencana ini sendiri mempunyai padanan kata yang sangat beragam di dalam Qur'an maupun Hadits di antaranya adalah *mushībah*, *fitnah balā'*, *halak*, *'azāb*, *tamziq*, *iqab*, *tadmīr*, dan *nāzilah*. Dari berbagai istilah tersebut dalam Qur'an dan hadits tersebut, Muhammadiyah menyimpulkan kalau bencana yang terjadi pada dasarnya adalah akibat perbuatan manusia sendiri, baik karena kerusakan alam yang ia lakukan atau karena kelalaiannya dalam bertindak dan dalam mengantisipasi terjadinya bencana. Bukan pula bentuk amarah Allah kepada manusia.(Berita Resmi, 2018 :46)

Oleh karena itu, dalam Kitab Fikih Kebencanaan faktor pencegahan dan pengurangan risiko bencana mendapat prioritas utama dan dapat disebut sebagai tujuan dari disusunnya kitab ini. Yakni untuk mengakrabi bencana sehingga kita dapat maksimal dalam mengantisipasi terjadinya bencana sehingga dapat meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana tersebut. Dalam hal ini Muhammadiyah menyandarkan argumennya pada kejadian bencana paceklik yang menimpa Mesir dalam kisah Nabi Yusuf dalam Al-Qur'an Surat Yūsuf ayat 47-49. Menurut Muhammadiyah, pelajaran dari penggalan peristiwa di masa lalu yang dikisahkan Al-Qur'an tersebut adalah pada saat manusia mengetahui potensi bencana telah dapat diidentifikasi, maka harus melakukan upaya kesiapsiagaan. Dengan upaya kesiapsiagaan yang maksimal, dampak terjadinya bencana itu akan dapat dicegah atau setidaknya diminimalisir dampaknya.(Berita Resmi, 2018 :46)

Dengan Logika kesiapsiagaan bencana ini, hukum mendirikan bangunan di daerah rawan gempa bumi dengan standar keamanan yang tinggi menjadi sesuatu yang wajib. Hal ini juga sesuai dengan kaidah ushul fikih yang sudah cukup terkenal dan diterima oleh semua ahli fikih Islam: Kalau suatu hal yang wajib tidak akan sempurna, kecuali dengan adanya sesuatu (yang ada dasarnya tidak wajib), maka sesuatu (yang semula tidak wajib) tadi hukumnya menjadi wajib. Membangun bangunan yang tahan gempa itu tidak wajib. Namun, melindungi keselamatan manusia itu hukumnya wajib, maka membangun rumah yang tahan gempa itu menjadi wajib karena untuk melindungi jatuhnya korban jiwa ketika pada suatu hari nanti ada gempa yang melanda.

Logika hukum dalam kaidah ushul fikih tersebut diadopsi secara terbatas di dalam UU Nomor 24 tahun 2007 pasal 40 (3), pasal 75, dan pasal 76. Pasal 40 (3) UU ini menyatakan tentang keharusan adanya analisis risiko bencana dalam pembangunan yang mempunyai risiko tinggi. Sedang pasal 75 dan 76 mengatur tentang ketentuan pidana apabila terjadi ketidakpatuhan terhadap ketentuan pasal 40 (3). Dari sini terlihat bahwa tujuan utama dibuatnya UU Nomor 24 tahun 2007 adalah untuk memaksimalkan perlindungan seluruh warga negara dari setiap ancaman bencana yang ada sebagai pelaksanaan tanggung jawab negara dalam melindungi warga negaranya melalui sistem penanggulangan bencana yang lebih komprehensif.(Kartika, 2015 :336)

Selain itu, UU Nomor 24 tahun 2007 ini juga mewajibkan seluruh warga negara untuk berperan serta dalam tindak penanggulangan bencana dengan peran aktif mereka masing-masing yang berupa: a. menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis, memelihara keseimbangan, keserasian, keselarasan, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup; b. melakukan kegiatan penanggulangan bencana; dan c. memberikan informasi yang benar kepada publik tentang penanggulangan bencana.

Dalam penanggulangan bencana alam konvensional seperti banjir, gempa bumi, tanah longsor, maupun erupsi gunung berapi, warga Muhammadiyah relatif sudah terliterasi dengan cukup baik. Paling tidak sudah ada kesadaran untuk melakukan berbagai upaya untuk mitigasi dan pengurangan risiko bencana. Mereka sudah mulai dapat memahami dan menjalani bahwa semua kejadian alam itu merupakan hukum alam yang harus disiasati supaya dampak negatif dan kerugian yang ditimbulkannya dapat diminimalisir. (wawancara dengan nara sumber Arif Nurkholis) Demikian juga saat menghadapi bencana non alam yang berupa pandemi Covid-19 bangunan kesadaran terhadap pengurangan risiko bencana juga mulai terlihat. Setidaknya hal ini tercermin dalam hasil survei Muhammadiyah Covid-19 Command Center (MCCCC) periode 18 – 22 Juli 2020.

Hasil survei tersebut menunjukkan pada masa awal pandemi tingkat kepatuhan warga Muhammadiyah untuk seruan beribadah di rumah cukup tinggi. Yakni anjuran untuk shalat tarawih di rumah sebesar 66,8% sedangkan untuk shalat Idul Fitri di rumah bersama keluarga sebesar 48,65%. Meski pada masa pasca ramadhan kesadaran itu mulai menurun (dalam kurun satu minggu terakhir saat survei) 43% responden menyatakan sudah sering dan selalu shalat berjamaah di masjid. Data yang sama juga didapat pada saat pelaksanaan penyembelihan Kurban pada hari raya idul adha (31 Juli 2020). 54% dana korban yang dihimpun LazisMu Pimpinan Wilayah Muhammadiyah DIY diperuntukkan untuk kurban konvensional dengan cara disembelih dan dibagi langsung di tempat yang telah ditentukan panitia. Sedang yang 46% memilih untuk diolah agar dapat dimanfaatkan dalam jangka panjang untuk keperluan bencana di dalam maupun di luar negeri. (Hasil survey MCCC Muhammadiyah)

Kesadaran untuk melakukan mitigasi bencana juga tercermin dalam kepatuhan pemakaian masker. 69,26 % responden menyatakan selalu memakai masker. Demikian juga kepatuhan dalam menjalankan protokol covid-19 saat bekerja di kantor. 87% responden yang bekerja menyatakan selalu menggunakan masker, 93% cuci tangan menggunakan sabun dengan air mengalir, serta 82% mematuhi ketentuan menjaga jarak. (hasil survey MCCC Muhammadiyah)

Kebiasaan untuk mematuhi protokol kesehatan ini pada dasarnya tidak tercipta secara serta-merta. Pada masa awal pandemi, Muhammadiyah sudah mengeluarkan serangkaian panduan ibadah yang ramah terhadap ancaman pandemi. Mulai dari shalat yang berjarak sampai tatacara melakukan ibadah kurban yang aman. Dalam berbagai panduan itu ada penekanan untuk mematuhi semua protokol kesehatan yang digariskan oleh para ahli kesehatan. Paduan tersebut juga menggarisbawahi kalau kepatuhan pada protokol kesehatan itu sebagai bentuk jihad penyelamatan kehidupan. Sebaliknya, pengabaian pada protokol kesehatan merupakan bentuk kezaliman. Mencelakakan diri sendiri dan orang lain. (surat PP edaran PP Muhammadiyah nomor 05/Edr/I.0/E/2020)

Jauh sebelum adanya kitab fikih kebencanaan, Muhammadiyah juga sudah memulai membuka wacana untuk memprioritaskan pencegahan bencana, penyelamatan jiwa manusia saat bencana, dan recoveri kehidupan normal pasca bencana, di atas kepentingan apapun. Termasuk kepentingan keterseleenggaraan ritual agama. Hal ini terekam dalam respons Muhammadiyah pada peristiwa bencana tsunami Aceh akhir 2004. Pada tahun 2005 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 Idul adha. (Maklumat PP Muhammadiyah nomor 23/LMM/I.0/E/2005)

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 pemikiran yang mempromosikan Islam substantif dan cenderung mengabaikan hukum-hukum Islam abad pertengahan. (Basya, 2005 :26)

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.

D. CONCLUSION

Perangkat hukum apapun pada dasarnya dapat digunakan untuk mengubah masyarakat untuk menanggalkan kebiasaan yang buruk. Meski tanpa adanya ancaman saksi yang bersifat represif. Namun, kesadaran pada norma hukum ke arah yang lebih baik itu dapat tercipta dan menjadi budaya baru apabila ada konsistensi penyadaran dari para pemegang kebijakan. Hal ini setidaknya tercermin dari keberhasilan UU nomor 24 tahun 2007 yang mampu menumbuhkan kesadaran baru tentang kerawanan bencana di Indonesia, mendampingi (bahkan menggeser) narasi Indonesia sebagai negeri yang indah seperti untaian zamrud di khatulistiwa yang melenakan.

Hal yang sama juga dapat dilihat dari konsistensi Muhammadiyah dalam melakukan respons terhadap bencana dengan segala perangkat hukumnya yang berlandaskan pada *masalah mursalah* untuk menjaga *maqasidu syariah*. Kebijakan ini ternyata mampu mengubah perilaku warga Muhammadiyah dalam pembiasaan melakukan mitigasi bencana non alam khususnya pandemi covid-19 ini.

Akan tetapi, semua ini tidak dicapai dalam waktu instan. Jejak kesadaran Muhammadiyah untuk mewaspadaai serangan wabah sudah terekam sejak tahun 1916. Dalam Majalah Suara Muhammadiyah Nomor 6 tahun 1916 sudah ada laporan

tentang inspeksi kebersihan yang dilakukan oleh para tokoh (termasuk pemuka agama) ke rumah-rumah warga. Para tokoh itu dilaporkan mengingatkan warga agar selalu membersihkan rumahnya setiap hari. Kampanye penjagaan kebersihan saat itu dikaitkan dengan wabah penyakit pes yang tengah melanda daerah Surakarta.

SUGGESTION

Bibliography

- Abu Ishaq as-Syatibi, 2003, *Al-Muwafaqat Fi Usul as-Syariah*, Beirut: Darl Kurub al-Ilmiyah, Juz. 2.
- Ahmad Dadek, Yanis Rinaldi, Sulaiman, 2020, *Politik Hukum Bencana di Indonesia (Mekanisme Status Darurat Bencana dan Hukum Covid-19)*, Aceh, Syiah Kuala University Pers, hlm. Xii
- Amir Syarifudin, (2010) , *Garis-garis Besar Fiqh*, Kencana, Jakarta
- Husaein Rahmawati , 2015, *Muhammadiyah dan Kemanusiaan; kontribusi MDMC terhadap Penanggulangan Bencana Global*, dalam Alpha Amirarachman dkk, *Kiprah Pencerahan Karya Unggulan Muhammadiyah 2005-2015*, Jakarta, Center For Dialogue and Cooperation among Civilisations (CDCC), hlm. 206-207.
- Jalaludin Abdurrahman, tt, *al Maslahah al mursalah wa makanatuha fi Tasyri'*, Beirut: Darul Kutub AL Jami'
- Jasser Auda, (2008) *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
- Kusumaatmadja Mochtar, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Bandung , Alumni
- Muhammad bin Ali Asy-Syaukani, tt, *Ilrsyad al Fukhul ila Tahqiq al Haq min Ilm Ushul*, Surabaya; Syirkah Maktabat Ahmad bi Sa'ad nib Nabhan
- 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
- Rahardjo Satjipto, 1986, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung
- Rasyidi Lily, 1990, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya, Bandung
- Saifullah, 2007, *Refleksi Sosiologi Hukum*. Refika Aditama, Semarang

Jurnal

- Basya, 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
- Ellya Rosana, *Hukum Dan Perkembangan Masyarakat*, dalam *Jurnal TAPIs* Vol.9 No 1 Januari-Juni 2013
- Latief Hamzah, Nanang Puspito, dan Fumihiko Imamura, *Tsunami and Catalog Zones in Indonesia*, dalam *Journal of Natural Disaster Science* Vol.22, No.1, 2000

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

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

Soerjono Soekanto, 2013, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

Sri Harini: *Membangun Masyarakat Sadar Bencana*, JURNAL DAKWAH, Vol. XI No. 2, Juli-Desember 2010

Undang-Undang dan Peraturan Lainnya

Pimpinan Pusat Muhammadiyah, 2018, Berita Resmi Muhammadiyah nomor 03/2015-2020/Januari 2018,

Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah, *Musibah dan Bencana, dalam suara Muhammadiyah Nomor 11 tahun 2009*

Majelis Tarjih dan Tajid PP Muhammadiyah, 2018, *Himpunan Putusan Tarjih Muhammadiyah 3*, Yogyakarta, Suara Muhammadiyah

Pimpinan Pusat Muhammadiyah, 2018, Berita Resmi Muhammadiyah nomor 03/2015-2020/Januari 2018,

Pimpinan Pusat Muhammadiyah, 2020, Edaran Nomor 05/Edr/I.0/E/2020, *Tentang Tuntunan Dan Panduan Menghadapi Pandemi Dan Dampak Covid-19*

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

Pimpinan Pusat Muhammadiyah, 2010 *Tanfidz Keputusan Mukhtar Satu Abad Muhammadiyah*

Internet

<https://bnpb.go.id/potensi-ancaman-bencana>, diakses tanggal 10 November 2020
www.suara.muhammadiyah.id, *Sering Orang Memandang Korban Bencana Sebagai Ahli Maksiat*, diakses 28 November 2020.

Fauzan Anwar Sandiah. ibtimes.id *fikih kebencanaan muhammadiyah* , diakses 11 November 2020

<https://databoks.katadata.co.id>, *Apa Bencana Alam yang Paling Sering Terjadi di Indonesia 10 Tahun Terakhir?* Diakses tanggal 10 November 2020. Di sini disebut data diambil dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana

<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

Charlotte Benson dan John Twigg

Agus Kusnadi, dkk., 2020, *Muhammadiyah Membangun Kesehatan Bangsa*, Yogyakarta, Majelis Pembina Kesehatan Umum PP Muhammadiyah, lihat juga Muarif, *Steun Komite 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

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

Sumber Lainnya

Budi Setiwaan, "Implementasi Dakwah Kebencanaan" ceramah disampaikan dalam Rakernas Majelis Tabligh PP Muhammadiyah, 6 Mei 2016 di LPMP Yogyakarta

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

Wawancara dengan Sekretaris Lembaga Penanggulangan Bencana PP Muhammadiyah, Arif Nurcholish, 1 November 2020

Laporan Kurban Lazismu DIY 2020