

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bencana merupakan suatu rangkaian peristiwa yang dapat mengancam di dalam kehidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.¹ Menurut UU No. 24 tahun 2007, Bencana terbagi menjadi 3 macam, yang pertama bencana alam, kedua bencana non alam, dan yang terakhir bencana sosial. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh rangkaian peristiwa non alam. Sedangkan yang disebut bencana sosial adalah serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh perbuatan manusia, meliputi konflik sosial antar kelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.²

Indonesia sebagai negara yang rentan terjadi bencana, oleh karenanya harus selalu siap siaga setiap waktu. Maka dari itu, penanggulangan bencana harus ditangani secara berkepanjangan (integral), holistik dan komprehensif. Beberapa tahun terakhir ini intensitas bencana (seperti: gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, dsb) sering terjadi. Bencana tersebut tidak hanya menimpa wilayah Indonesia, tapi juga menimpa wilayah belahan bumi lainnya.

¹ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007.

² *Ibid.*

Titik rawan gempa yang merupakan bencana alam berada di (antara lain daerah Aceh, Yogyakarta, Padang, Bengkulu, dan Papua). Selain penyebabnya yaitu faktor alam dan atau non alam, bisa juga disebabkan oleh faktor manusia atau perbuatan manusia. Bencana yang disebabkan oleh faktor alam misalnya gempa bumi, tsunami, banjir, gunung meletus, dan tanah longsor. Sedangkan bencana yang disebabkan oleh faktor atau ulah manusia seperti konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.

Dalam upaya mengatasi permasalahan bencana tersebut, berbagai pihak telah terlibat dalam persoalan tersebut, namun peran Negara tidak dapat dinafikan, dalam hal ini Pemerintah wajib bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana. Selain bencana yang terjadi (baik yang disebabkan oleh faktor alam dan atau non alam, maupun oleh faktor manusia), kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis, serta sangat berpengaruh besar terhadap kesejahteraan warga negara. Akibat dari peristiwa itu dampak dari bencana juga bersifat kompleks dan beragam sehingga dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi, politik, dan sosial.

Pemerintah mempunyai tanggung jawab sesuai dengan UUD RI 1945 yang mengamanatkan tentang :

*“Pemerintah atau Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.*³

³ Aline ke IV Pembukaan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai sebuah penerapan dan pelaksanaan amanat tersebut, Pemerintah bersama DPR pada tahun 2007 telah menetapkan Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai dasar dan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Pada prinsipnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana tersebut telah mengatur mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana dari landasan nilai, kelembagaan, sampai pada distribusi kewenangan. Meskipun penyelenggaraan penanggulangan bencana telah diatur dengan Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya, namun dalam praktek dilapangan masih banyak persoalan yang perlu dikaji kembali terutama dalam prinsip dan asas yang dibangun oleh pemerintah dalam menanggulangi bencana.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana dibentuk sebagai pusat koordinasi antara berbagai lembaga dan institusi yang berkaitan dengan penanganan dan penanggulangan bencana. Terkait koordinasi antar lembaga masih sering kali berbenturan oleh masalah birokrasi serta aturan, karena dengan tidak adanya penegasan mengenai struktur komando dalam penanganan situasi tanggap darurat, maka dari itu hingga saat ini sulit untuk berharap Badan Nasional Penanggulangan Bencana dapat dijadikan solusi menyeluruh dari semua permasalahan bencana di Indonesia.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagaimana dimaksud dan tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) terdiri dari dua unsur yaitu pengarah

penanggulangan bencana dan pelaksana penanggulangan bencana. BNPB sebagai Badan Nasional Penanggulangan Bencana mempunyai tugas diantaranya:

1. Memberikan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara;
2. Menetapkan standardisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
3. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
4. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan pada setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
5. Menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional;
6. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan dan belanja Negara;
7. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
8. Menyusun pedoman pembentukan badan penanggulangan bencana daerah.

Seperti yang tertuang dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 pasal 3 penanggulangan bencana harus berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 penanggulangan bencana berasaskan :

1. kemanusiaan;
2. keadilan;
3. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
4. keseimbangan, keselarasan, dan keserasian;
5. ketertiban dan kepastian hukum;
6. kebersamaan;
7. kelestarian lingkungan hidup; dan
8. ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dalam konteks perumusan Undang-Undang, Siyasah dusturiyah coba mempertegas bahwasanya kebijakan dan tata aturan yang dikeluarkan negara harus bermuara pada tujuan dari syariat dan upaya negara untuk melindungi hak warga negara, terkhusus masyarakat korban bencana alam tanpa membedakan suku, ras, etnis, agama, strata pendidikan, status sosial dan identitas lainnya.

Secara garis besar, asas yang terkandung dalam UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dirasa belum mampu menjawab persoalan perlindungan hak warga korban bencana alam. Bahwa Islam sebagai agama *rahmatan lil 'alamin* harus mampu masuk dalam setiap sektor kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berangkat dari permasalahan di atas maka penulis coba melakukan penelitian dengan judul **“Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Asas-Asas Penanggulangan Bencana Di Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Asas-asas Penanggulangan Bencana Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Di Indonesia ?
2. Bagaimana tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap asas-asas penanggulangan bencana dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penjelasan lebih lanjut mengenai Asas-asas Penanggulangan Bencana Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.
2. Untuk mengetahui tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap asas-asas penanggulangan bencana dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai Hukum Tata Negara

mengenai implementasi asas-asas Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Selain itu, hasil dari penelitian ini diharapkan juga dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi peneliti lain yang hendak melakukan penelitian sejenis.

2. Kegunaan Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak-pihak terkait, khususnya pemerintah dan pemerintah daerah agar dapat mengambil kebijakan dengan tepat mengenai penanganan bencana agar tidak melenceng dari aturan Islam serta peraturan perundangan yang berlaku. Sehingga halal bagi yang menyalurkan bantuan dan berkah bagi yang menerima bantuan.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teori

Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Penanggulangan bencana ini bertujuan untuk (a) memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana; (b) menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada; (c) menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh; (d) menghargai budaya lokal; (e) membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta; (f) mendorong

semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan (g) menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁴

Dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 menjelaskan bahwa penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Adapun yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah (a) penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum; (b) perlindungan masyarakat dari dampak bencana; (c) pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan (d) pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai.⁵

Pemerintah daerah yang menangani dan menanggulangi bencana disebut dengan BPBD. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) merupakan salah satu lembaga penanggulangan bencana, yang mempunyai kontribusi dalam terwujudnya ketangguhan masyarakat dalam menghadapi bencana, sehingga dapat dipercaya bisa melindungi masyarakat dari ancaman bencana.⁶

Sedangkan berdasarkan pandangan Islam, bantuan pemerintah untuk korban bencana itu hanya boleh diberikan kepada korban bencana dan

⁴ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007.

⁵ *Ibid.*

⁶ Rhesa Wibowo Putra, *Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Banjir Oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Di Kabupaten Kutai Barat*, *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 3, No. 4, 2015, hlm. 1941.

orang-orang yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah. Orang yang tidak memenuhi kriteria penerima bantuan tidak berhak mengambil bantuan atau subsidi itu sepeser pun. Tidak halal bagi siapa pun untuk mengambil satu rupiah dari uang kas negara kecuali jika dia berhak menerimanya.

عَنْ خَوْلَةَ الْأَنْصَارِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا قَالَتْ : سَمِعْتُ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ : إِنَّ رَجُلًا يَتَخَوَّضُونَ فِي مَالِ اللَّهِ بِغَيْرِ حَقٍّ ، فَلَهُمْ النَّارُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ

Dari Khaulah Al Anshariyyah, aku mendengar Nabi shalallahu ‘alaihi wa sallam bersabda, “Sungguh ada sejumlah orang yang mendistribusikan harta Allah dengan cara yang tidak benar maka untuk mereka neraka pada hari Kiamat nanti.”⁷

Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa dalam penanganan bencana menurut tinjauan Islam adalah bahwa dana yang memang diperutukkan untuk penanganan bencana tidak boleh disalah gunakan, karena haram hukumnya dan neraka baginya.

“Bagi mereka ada hak seperti hak-hak yang ada pada kita dan terhadap mereka dibebani kewajiban seperti beban kewajiban terhadap kita”

Berdasarkan kaidah tersebut, menegaskan bahwa adanya persamaan hak dan kewajiban di antara sesama warga negara yang dilandasi oleh

⁷ HR. Bukhari, No. 3118.

akhlak cinta tanah air, tidak memandang ras, suku, budaya, warna kulit, dan lainnya. Para ulama menggunakan kaidah tersebut dalam konteks hubungan antar warga Negara Muslim dan Dzimmi, nereka berkedudukan sama dalam hukum.⁸

Hak asasi manusia dalam kajian Fiqih Siyasa bila dilihat ke belakang sebenarnya Hak Asasi Manusia sudah muncul beberapa abad sebelum Masehi, Para filosof Yunani kuno juga telah mengemukakan gagasan-gagasan tentang Hak Asasi Manusia.

Plato dalam salah satu nasehatnya menyatakan bahwa kesejahteraan bersama baru akan tercapai apabila setiap warga melaksanakan hak dan kewajiban masing-masing. Aristoteles juga telah mengemukakan pemikiran bahwa negara yang baik adalah negara yang memperlihatkan kesejahteraan Masyarakat umum. Kemudian ide-ide hak asasi manusia terus mengalami perkembangan hingga pada zaman modern.

Di dalam kerangka pemikiran Barat Modern. Ide tentang hak asasi Manusia timbul pada abad ke-17 dan ke-18 Masehi, sebagai reaksi terhadap keabsolutan raja-raja dan kaum feodal di zaman itu terhadap Rakyat yang mereka perintah atau manusia yang mereka pekerjakan, manusia pada zaman tersebut terdiri dari dua lapisan besar, yakni lapisan atas dan lapisan bawah, lapisan bawah tidak mempunyai hak-hak dan diperlakukan secara sewenang-wenang oleh pihak yang berkuasa atas keadaan tersebut timbullah gagasan untuk mempersamakan kedudukan lapisan bawah dan lapisan atas

⁸ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih Islam (kaidah-kaidah hukum Islam dalam menyelesaikan masalah-masalah yang praktis)*, Jakarta: Kencana, 2007, hal. 153

karena sesungguhnya mereka sama-sama manusia. Muncullah ide persamaan, persaudaraan, dan kebebasan yang ditonjolkan pada Revolusi Prancis pada akhir abad kedelapan belas.

Hak asasi manusia sebenarnya merupakan masalah klasik dimana masyarakat kita yang muslim pun telah tegas menghapus perbedaan antar golongan, kezaliman dan penindasan. Saat peradaban modern membutuhkan keadilan Islam justru tidak sekedar memberikan keadilan, tetapi juga kasih sayang untuk semua makhluk hidup ini. Orang yang mempunyai rasa kasih sayang akan selalu disayangi Tuhan apalagi jika manusia sedang mengalami musibah dan bencana harus di berikan sesuai hak nya.

Setelah masa ini, meskipun terdapat referensi-referensi pada hak manusia dalam konstitusi-konstitusi sejumlah negara, lebih sering hak-hak ini hanya tertulis di kertas belaka. Pada pertengahan abad ini, Perserikatan Bangsa-bangsa telah membuat sebuah deklarasi Universal hak-hak Asasi Manusia, berbagai peraturan pun telah dirumuskan untuk mencegah tindakan tersebut.

Semenjak masa awal Islam pada abad ke-7 ajaran Islam sudah menunjukkan hubungan dan keterkaitan yang sangat erat dengan kondisi sosial, moral dan spiritual. Nabi Muhammad menyatakan dirinya sebagai utusan dari Tuhan semesta alam (*rabb al-alam*) dan Tuhan segenap manusia (*rabb al-nafs*). Al-Qur'an adalah inti ajaran Nabi Muhammad saw yang diwahyukan kepadanya dan aspek kemanusiaan merupakan ajaran inti dari wahyu tersebut. Dalam memerintah kota Madinah, Nabi Muhammad

membangun nilai dasar keberadaan antar suku yang saling berbeda yang dikenal sebagai piagam Madinah merupakan kesepakatan bersama antara kelompok suku, Kaum muslim Arab, Yahudi, dan kelompok non-Muslim lainnya (seperti kelompok Nasrani dan kemungkinan juga termasuk kalangan penganut agama pra-Islam) mengikat semua kelompok tersebut mengamati hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu selama mereka hidup dibawah wilayah kekuasaan Nabi Muhammad saw.

Piagam Madinah adalah hasil kesepakatan berbagai unsur dari warga kota Madinah, yakni kaum Muslimin (Muhajirin dan angsar yang terdiri dari berbagai suku) kaum Yahudi (juga terjadi dari berbagai suku) dan penduduk non Muslim Madinah lainnya. Piagam ini disusun dan disepakati pada tahun 1 Hijriah (622 Masehi) dibawah pimpinan Nabi Muhammad saw setelah beliau dan kaum Muhajirin Hijrah dari Makkah ke Madinah, piagam madinah dapat dipandang sebagai Konstitusi Negara karena memuat peraturan tentang hal-hal pokok yang diperlukan dalam suatu negara, seperti Masalah penduduk atau warga Negara, wilayah, Pemerintah, hukum, hak dan kewajiban warga Negara dan sebagainya. Piagam madinah terdiri dari 47 pasal yang mengatur antara lain intra dan antar unsur warga Madinah, hak dan kewajiban warga negara, hak dan kedudukan minoritas pembelaan negara, kepemimpinan hukum, dan sebagainya. Dari keseluruhan ketentuan di dalam piagam Madinah terdapat aturan-aturan yang menyangkut hak asasi manusia, antara lain:

1. Kebebasan dan kemerdekaan (pasal 1)

2. Perlindungan jiwa dan masalah uang tebusan/diyat (pasal 2-10 dan 14)
3. Perlindungan dari hukuman sewenang-wenang (pasal 36)
4. Hak dan kewajiban kaum minoritas (pasal 16, 24-35)
5. Jaminan perlindungan pada kaum lemah (pasal 15)
6. Hak mendapatkan perlindungan negara dan melakukan bela negara (pasal 16-24,37-38 dan 44)
7. Hak kebebasan beragama (pasal 25-35)
8. Hak berusaha dan hak milik (pasal 47)

Di dunia Islam, ide, gagasan dan implementasi penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia bersumber dari ajaran Islam dan mulai berkembang sejak syari'at Islam diturunkannya pada awal abad ke-7 M. Syariat Islam, dengan Al-Qur'an dan sunnah sebagai sumber utamanya, secara kongrit mengandung berbagai rumusan tentang hak asasi manusia, meskipun harus diakui bahwa sebagainya masih berbentuk nilai dan aturan yang perlu dikembangkan lebih lanjut sehingga menjadi aturan yang lebih sempurna, aplikatif dan positif. Hal ini sejalan dengan sifat kandungan hukum didalam Al-Qur'an dan al-sunnah, yakni ada yang diungkapkan secara jelas dan terperinci dan ada pula yang berbentuk aturan umum yang memerlukan penjabaran dan penjelasan lebih lanjut. Salah satu upaya para ulama untuk merumuskann aturan hak asasi manusia menurut syariat Islam adalah mengelaborasi nilai dan aturan dasar yang termaktub dalam Al-Qur'an

dan al-sunnah dengan menggunakan teori-teori yang sudah mapan. Dalam hal ini teori *maqashid al-Syari'ah* yang sangat tertuang di dalam ilmu Ushul Fiqih dan filsafat hukum Islam sering dipakai untuk merumuskan dan menguraikan hak-hak asasi yang terkandung didalam syariat Islam bermakna tujuan-tujuan Syari' (pembuat hukum) dalam merumuskan hukum-hukum Islam yang dapat ditelusuri dari ayat-ayat Al-qur'an dan al-sunnah Rasulullah sebagai alasan logis bagi perumusan suatu hukum. Tujuan dari hukum-hukum tersebut tiada lain adalah kemaslahatan.

Dari segi bahasa, kata *Al-Maslahah* adalah seperti *lafazh al-manfaat*, baik artinya maupun wajannya (timbangan kata), yaitu kalimat *mashdar* yang sama artinya dengan kalimat *ash-shalah*, seperti halnya *lafazh al-manfa'at* sama artinya dengan *al'naf'u*.⁹

Maslahah mursalah terdiri dari dua kata yaitu kata *masalahah* dan *mursalah*. *Maslahah* adalah manfaat atau suatu pekerjaan yang mengandung manfaat. Menurut imam al gazali (mazhab syafi'i) *masalahah* adalah mengambil manfaat dan menolak kemudharatan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan syara', ia memandang bahwa suatu kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan syara' sekalipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia. Alasannya, kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada kehendak syara, tetapi sering didasarkan kepada kehendak hawa nafsu.¹⁰

Sedangkan *masalahah mursalah* :

⁹ Rachmat Syafe'I, *Ilmu Ushul Fiqih*, Pustaka Setia, 1999. hlm :117

¹⁰ Zurifah Nurdin, *Ushul Fiqih 1*, 2012. hlm : 56

“Adalah setiap kemaslahatan yang tidak terdapat dalam nash sariat (Al-Qur’an dan al-sunnah) dalam mengambil pengajaran pada wujud dan macam-macam”

Jadi masalah mursalah ialah masalah-masalah yang bersesuaian dengan tujuan-tujuan syariah Islam, dan tidak ditopang oleh sumber dalil yang khusus baik bersifat melegitimasi atau membatalkan masalah tersebut.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan masalah mursalah adalah suatu kemaslahatan yang dipandang oleh manusia tidak terdapat dalilnya dalam Al-Qur’an dan al-sunnah baik dalil yang membenarkan maupun dalil yang menyalahkan.

Dalam kitab *al-mustafa min ilm al-Ushul*, imam al-Ghazali berpendapat bahwa masalah ialah suatu pernyataan terhadap pencapaian manfaat dan menolak mudarat. Artinya, munasabat dan masalah terkait erat, yaitu sama-sama untuk mencapai manfaat dan menolak mudarat. Untuk mengetahui masalah dari sesuatu, tidak dapat diketahui hanya oleh akal manusia, melainkan juga harus dengan bantuan dalil syarak. Pandangan beliau ini diikuti oleh Imam al-Syatini dan ulama-ulama setelahnya. Untuk itu, ukuran diterimanya masalah ialah syarak dan bukan akal manusia.

Mashlahat sendiri hakikatnya adalah memelihara tujuan syariat yang terbagi atas 5 hal : memelihara agama, jiwa, akal, keturunan,serta harta.¹¹ Sebaliknya, tujuannya bukan untuk atau dasar kehendak manusia, namun karena manusia mempunyai perbedaan dalam menilai mashlahat, maka

¹¹ Abu Hamid al-Ghazali, *al-Mustashfa min ‘Ilm al-Ushul*, Tahkik oleh ‘Abdullah Mahmud Muhammad ‘Umar, (Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 2008), 275.

syarak mesti menjadi ukurannya. Menurut beliau, tujuan manusia hendaklah tidak bertentangan dengan tujuan syarak. Dari sini dapat dipahami bahwa walaupun mashlahat berdasarkan kehendak syarak, namun pada hakikatnya selaras dengan kehendak manusia.

Menurut Imam al-Ghazali, mashlahat hanya sebagai metode dalam pengambilan hukum, dan bukannya sebagai dalil atau sumber hukum.¹² Oleh sebab itu beliau menjadikan mashlahat sebagai dalil yang masih bergantung kepada dalil lain yang lebih utama, seperti al-Qur'an, al-sunnah, dan jimak. Jika mashlahat bertentangan dengan nash, maka ia tertolak sama sekali. Dalam hal ini beliau sangat berhati-hati dalam membuka pintu mashlahat agar tidak disalahgunakan oleh kepentingan hawa nafsu manusia. Bahkan di akhir dari pembahasan tentang mashlahat dalam karyanya al-mustasfa, Imam al-Ghazali menegaskan bahwa mashlahat bukan sumber hukum kelima setelah al-Qur'an, al-sunnah, jimak dan qiyas. Jika ada yang menganggap demikian, maka ia telah melakukan kesalahan, karena dalam pandangan Imam al-Ghazali mashlahat kembali kepada penjagaan maqasidh al-syariah dan merupakan hujah baginya.

Para ulama sepakat akan hal ini, kecuali Imam Syatibi menyatakan bahwa berhukum dengan sesuatu yang bersifat *kully* (universal) merupakan hukum *qath'i* (pasti) dan para ulama sepakat akan hal ini.

Adapun mafsadah berarti sesuatu hal yang rusak atau suatu kemudaratan. Anatominya adalah mashlahat atau juga kebaikan. Artinya,

¹² Mahdi Faslullah, *al-Ijtihād wa al-Manthiq al-Fiqh fī al-Islām*, (Beirut: Dār al-Thalī'ah, T.Th.), 297. Lihat juga Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam al Ghazali: Masalah Mursalah dan Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002), 144.

mafsadah adalah kemudharatan yang membawa kepada kerusakan. Mafsadah dan mashlahat memiliki kaitan erat. Ketika ulama menggunakan konsep mashlahat dalam penentuan suatu hukum, maka konsep mafsadah juga mengirinya.

Menurut Imam al-Ghazali, mafsadah merupakan sesuatu yang membawa terhapusnya (sebagian atau keseluruhan) maqasid al-syari'ah yang lima. Dalam pandangan Imam al-Ghazali ini dikenal dengan mafsadah haqiqiyah. Mafsadah haqiqiyah tidak hanya merusak sebagian atau keseluruhan maqasid al-syari'ah yang lima itu, namun juga menghapus atau merusak hal hal yang terkait dengannya (wasilah), atau dikenal dengan istilah mafsadah majaziyyah. 'izzuddin abdussalam mengatakan bahwa mafsadah majaziyyah merupakan sebab timbulnya mafsadah haqiqiyah. Sebagai contoh, zina adalah mafsadah haqiqiyah, adapun melihat wanita bukan mahram merupakan mafsadah majaziyyah karena merupakan perantara terjadinya zina, jika perantara itu kuat, maka mafsadahnya semakin kuat dan sebaliknya.

2. Kerangka Konseptual

Dalam kerangka konseptual peneliti memberikan beberapa definisi operasional sebagai berikut :

- a. *Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.*¹³

¹³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

- b. *Penanggulangan bencana adalah* serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.¹⁴
- c. Maqasid Syari'ah adalah konsep untuk mengetahui hikmah (nilai-nilai dan sasaran syara' yang tersurat dan tersirat dalam Al-Qur'an dan Hadits). yang ditetapkan oleh Allah ta'ala terhadap manusia adapun tujuan akhir hukum tersebut adalah satu, yaitu mashlahah atau kebaikan dan kesejahteraan umat manusia baik di dunia (dengan Mu'amalah) maupun di akhirat (dengan 'aqidah dan Ibadah). Sedangkan cara untuk tercapai kemaslahatan tersebut manusia harus memenuhi kebutuhan Dharuriat (Primer), dan menyempurnakan kebutuhan Hajiyat (sekunder), dan Tahsiniat atau kamaliat (tersier).

F. Langkah-langkah Penelitian

Dalam penelitian ini, tentunya peneliti membutuhkan sebuah metode penelitian guna membantu peneliti dalam menganalisis permasalahan yang diteliti, diantaranya yaitu sebagai berikut :

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis, yaitu metode penelitian yang tujuannya memberikan suatu gambaran secara sistematis,

¹⁴ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007.

factual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antar fenomena yang diselediki untuk kemudian dianalisis.¹⁵

2. Pendekatan penelitian

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Karena pendekatan yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder.¹⁶

3. Sumber Data

Sumber data ini yang dijadikan rujukan atau pedoman dalam pengambilan untuk informasi dan data-data yang diperlukan.

Sumber data yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Sumber Data Primer

Sumber primer adalah sumber data yang secara langsung memberikan data kepada pengumpul data. Pada penelitian ini, sumber data primer yang digunakan adalah data yang diperoleh dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Naskah Akademik, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber sekunder merupakan sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen. Pada penelitian ini, sumber data sekunder diperoleh peneliti melalui studi pustaka dan dokumentasi.

c. Data Tersier

¹⁵ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm. 10.

¹⁶ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 24.

Data yang didapat dari sumber internet dan sumber lain.

4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah jenis data kualitatif. Jenis data kualitatif adalah data-data yang dijadikan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan pada tujuan yang ditetapkan.¹⁷

Jenis data ini didapatkan peneliti melalui studi pustaka, dan dokumentasi yang didapatkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dalam rumusan masalah.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Studi Pustaka

Studi pustaka adalah metode pengumpulan data dengan cara mencari informasi melalui buku-buku, koran, majalah, dan literatur lainnya.¹⁸

Pada penelitian ini, peneliti melakukan penelaahan pustaka dengan mempelajari Al-Quran dan Al-Hadits tentang bencana alam, buku-buku referensi, jurnal, artikel, serta bahan-bahan pustaka lainnya yang mendukung penelitian ini.

b. Dokumentasi

Sejumlah besar fakta dan data tersimpan dalam bahan yang berbentuk dokumentasi. Sifat utama data ini tak terbatas pada ruang dan waktu sehingga memberi peluang kepada peneliti untuk mengetahui hal-hal

¹⁷ Cik Hasan Bisri, *Penuntutan Penyusunan Rencana Penelitian dan Penulisan Skripsi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 58.

¹⁸ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 161.

yang pernah terjadi diwaktu silam. Secara detail, bahan dokumenter terbagi beberapa macam, yaitu autobiografi, surat pribadi, buku atau catatan harian, memorial, klipping, dokumen pemerintah atau swasta, danta di *server* dan *flashdisk*, dan data yang tersimpan di *website*. Melalui teknik pengumpulan data ini peneliti mengumpulkan data-data dengan cara mempelajari dokumen-dokumen Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung terkait dengan penanganan dana bantuan banjir, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008, dan Perda Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013.

