

TINJAUAN FIQIH GENDER DENGAN PENDEKATAN MAQĀṢID AS-SYARI'AH TERHADAP PASAL 48 HURUF D DAN PASAL 53 UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

Skripsi

Diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan

Guna memperoleh gelar Sarjana Hukum

Program Studi Hukum Islam



Oleh:

Eva Fadhilah

13421024

PROGRAM STUDI HUKUM ISLAM

FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2016/2017

Yogyakarta, 10 Jumadil Awal 1438 H  
07 Februari 2017 M

## NOTA DINAS

**Hal : Skripsi**

**Kepada : Yth. Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam**  
Universitas Islam Indonesia  
Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum wr.wb.

Berdasarkan penunjukan Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia dengan surat nomor: 3428/Dek/60/DAS/FIAI/XII/2016 tanggal 14 Desember 2016 atas tugas kami sebagai pembimbing skripsi saudara:

Nama : Eva Fadhilah  
Nomor/Pokok NIMKO : 13421024  
Mahasiswa Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia  
Jurusan/Program Studi : Syari'ah/Ahwal al-Syakhsiyah  
Tahun Akademik : 2016/2017  
Judul Skripsi : TINJAUAN FIQH GENDER DENGAN  
PENDEKATAN MAQĀSID AS-SYARI'AH  
TERHADAP PASAL 48 HURUF D DAN  
PASAL 53 UNDANG-UNDANG NOMOR 24  
TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANG-  
AN BENCANA

Setelah kami teliti dan kami adakan perbaikan seperlunya, akhirnya kami berketetapan bahwa skripsi saudara tersebut diatas memenuhi syarat untuk diajukan kesidang munaqasah Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia.

Demikian, semoga dalam waktu dekat bisa dimunaqasahkan, dan bersama ini kami kirimkan 4 (empat) eksemplar skripsi dimaksud.

Wasalamu'alaikum wr.wb

Dosen pembimbing



**Dr. Yusdani, M.Ag**

## LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Eva Fadhilah  
NIM : 13421024  
Program Studi : Syari'ah/Ahwal al-Syakhsiyah  
Fakultas : Fakultas Ilmu Agama Islam  
Judul Skripsi : TINJAUAN FIQIH GENDER ATAS PASAL 48 HURUF  
D DAN PASAL 53 UNDANG-UNDANG NOMOR 24  
TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN  
BENCANA DENGAN PENDEKATAN MAQAŞID AS-  
SYARI'AH

Dengan ini menyatakan bahwa penyusunan skripsi ini merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila ternyata dikemudian hari penyusun skripsi ini merupakan hasil plagiat atau jiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus menerima sanksi berdasarkan aturan tata tertib yang berlaku di Universitas Islam Indonesia.

Demikian pernyataan ini kami buat dengan sebenarnya dan tanpa adanya paksaan.

Yogyakarta, 10 Jumadil Awal 1438 H

07 Februari 2017 M

Penulis



Eva Fadhilah



# UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM

Gd. K.H.A. Wahid Hasyim Kampus Terpadu UII, Jl. Kaliurang KM. 14,5 Yogyakarta  
Telp. (0274) 898462, Fax. 898463, E-Mail: fiai@uii.ac.id

## PENGESAHAN

Skripsi ini telah dimunaqasyahkan dalam Sidang Panitia Ujian Program Sarjana Strata Satu (S1) Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Program Studi Ahwal Al-Syakhshiyah yang dilaksanakan pada:

Hari : Rabu  
Tanggal : 15 Maret 2017  
Judul Skripsi : Tinjauan Fiqih Gender dengan Pendekatan Maqasid As-Syari'ah terhadap Pasal 48 Huruf D dan Pasal 53 Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana  
Disusun oleh : EVA FADHILAH  
Nomor Mahasiswa : 13421024

Sehingga dapat diterima sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) Syariah pada Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

### TIM PENGUJI:

Ketua : Prof. Dr. H. Amir Mu'allim, MIS  
Penguji I : Drs. H. Syarif Zubaidah, M.Ag  
Penguji II : Drs. H. M. Sularno, MA  
Pembimbing : Dr. YUSDANI, M.Ag

Yogyakarta, 20 Maret 2017

Dekan,



Dr. H. Tamyiz Mukharrom, MA



UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM

### REKOMENDASI PEMBIMBING

Yang Bertanda Tangan di Bawah ini Dosen Pembimbing Skripsi :

Nama Mahasiswa : Eva Fadhilah

Nomor Mahasiswa : 13421024

Judul Skripsi : TINJAUAN FIQIH GENDER DENGAN  
PENDEKATAN MAQĀSĪD AS-SYARI'AH  
TERHADAP PASAL 48 HURUF D DAN PASAL  
53 UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007  
TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

Menyatakan bahwa, berdasarkan proses dan hasil bimbingan selama ini, serta dilakukan perbaikan, maka yang bersangkutan dapat mendaftarkan diri untuk mengikuti Munaqasah skripsi pada program studi Syariah, Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Yogyakarta, 10 Jumadil Awal 1438 H

07 Februari 2016 H

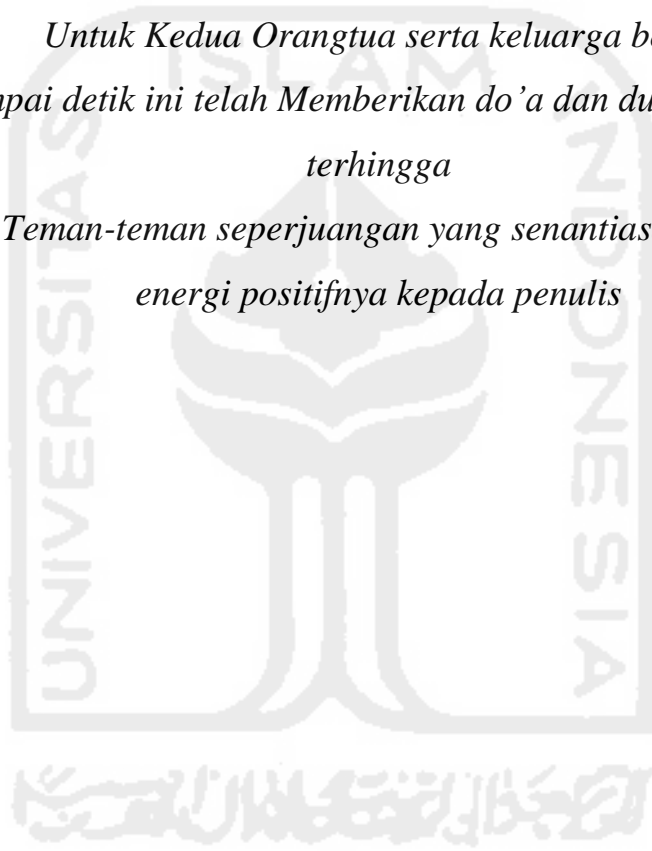
Pembimbing



Dr. YUSDANI, M.AG

## ***KATA PERSEMBAHAN***

*Untuk Kedua Orangtua serta keluarga besar  
Yang Sampai detik ini telah Memberikan do'a dan dukungan yang tak  
terhingga  
Semua Teman-teman seperjuangan yang senantiasa memberikan  
energi positifnya kepada penulis*



## MOTTO

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

*“Sungguh, Allah telah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh Allah maha mendengar, Maha melihat.”<sup>1</sup>*

*(QS.Al-Nisa (4):58)*

---

<sup>1</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, *Ummul Mukminin : Al-Qur'an dan Terjemahan untuk Wanita*, ( Jakarta : Wali Oasis Terrace Resident. 2010), hal. 87

## ABSTRAK

### TINJAUAN FIQIH GENDER DENGAN PENDEKATAN MAQĀSĪD AS-SYARI'AH TERHADAP PASAL 48 HURUF D DAN PASAL 53 UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

Indonesia termasuk salah satu Negara yang paling rawan terhadap ancaman bencana. Hal ini dapat dilihat dari letak astronomis Indonesia yang terletak diantara 6<sup>0</sup> LU-11<sup>0</sup> LS dan 95<sup>0</sup> BT- 141<sup>0</sup> BT dan letak geologisnya yang berada di jalur gunung berapi aktif, diapit oleh tiga pahatan lempengan tektonik dunia yaitu lempeng Eurasia, Indonesia-australia, dan pasifik. Berdasarkan data BNPB, hingga tahun 2016, tercatat lebih dari 1.707 kejadian bencana telah terjadi di Indonesia.

Dampak dari banyaknya bencana yang terjadi tidak hanya meluluh lantakkan bangunan namun juga korban jiwa baik yang meninggal maupun yang selamat namun harus mengungsi. Di Daerah pengungsian, dalam manajemen penanggulangan bencana seringkali korban dianggap satu etnitas sehingga cara memperlakukannya pun sama dalam pemberian bantuan. Padahal ada beberapa bantuan yang bersifat khusus yang dibutuhkan perempuan namun tidak dibutuhkan laki-laki seperti pembalut dan pakaian dalam ketika menstruasi, sanitasi, air bersih untuk menjaga kebersihan organ reproduksi, MCK yang aman, multivitamin bagi ibu hamil dan menyusui, obat - obatan penghilang rasa sakit ketika menstruasi dan peralatan persalinan. Berdasarkan hal tersebut seharusnya ada sensitifitas gender dalam pemberian bantuan yang harus dirumuskan dalam kebijakan pemerintah.

Dengan menggunakan metode analisis domain dan pendekatan Maqāsid as-Syari'ah, penelitian ini memperoleh data bahwa Pasal 48 dan 53 yang mengatur tentang pemenuhan kebutuhan dasar bagi pengungsi dalam bencana belum memenuhi standar pro gender. Hal ini dapat diketahui dari berbagai laporan yang ada berkaitan dengan bencana.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka Fiqih sebagai hukum yang mengatur tata cara kehidupan juga harus mampu merespon hal tersebut. Maka dengan ini peneliti menawarkan sebuah gagasan Fiqih Gender dalam upaya pemenuhan kebutuhan perempuan yang dinilai sangat penting bagi perempuan. Hal ini bertujuan agar berbagai kebijakan yang dibuat pemerintah bisa seutuhnya mengandung kemaslahatan bagi seluruh elemen bangsa tak terkecuali perempuan.

**KATA KUNCI:** Kebutuhan Khusus Perempuan, Maqāsid as-Syari'ah, Fiqih Gender, Penanggulangan Bencana



## KATA PENGANTAR

### بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّ الْحَمْدَ لِلَّهِ نَحْمَدُهُ وَنَسْتَعِينُهُ وَنَسْتَغْفِرُهُ وَنَعُوذُ بِاللَّهِ مِنْ شُرُورِ أَنْفُسِنَا وَمِنْ سَيِّئَاتِ أَعْمَالِنَا، مَنْ يَهْدِهِ اللَّهُ فَلَا مُضِلَّ لَهُ وَمَنْ يَضِلَّهُ فَلَا هَادِيَ لَهُ. أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَحْدَهُ لَا شَرِيكَ لَهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا عَبْدُهُ وَرَسُولُهُ. اللَّهُمَّ صَلِّ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ وَمَنْ تَبِعَهُمْ بِإِحْسَانٍ إِلَى يَوْمِ الدِّينِ.

*Alhamdulillah*, puji syukur kepada Allah penguasa semesta atas segala limpahan rahmat dan anugerah kepada kita semua, akhirnya penulis mampu menyelesaikan skripsi ini, shalawat dan salam senantiasa penulis sanjungkan kepada beliau Nabi Agung junjungan kami, Muhammad SAW, beserta segenap keluarga dan para sahabatnya hingga akhir nanti. Dalam penyelesaian skripsi yang berjudul “TINJAUAN FIQIH GENDER DENGAN PENDEKATAN MAQĀṢID AS-SYARI’AH TERHADAP PASAL 48 HURUF D DAN PASAL 53 UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA “ tentu tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis sampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Nandang Sutrisno, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. H. Tamyiz Mukharrom, MA selaku Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia.
3. Prof. Dr. H. Amir Mu'allim, MIS selaku Ketua Program Studi Hukum Islam.
4. Dr. Yusdani, MA selaku pembimbing penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini
5. Drs. Tazmudin dan Hayat selaku orang tua penulis yang hingga detik ini sudah memberikan doa dan dukungan baik moril dan materil.
6. Seluruh keluarga yang selalu memberi dorongan dan semangat kepada penulis
7. Para Dosen Pengampu mata kuliah pada Program Studi Hukum Islam

Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis.

8. Keluarga Besar Hukum Islam Universitas Islam Indonesia
9. Keluarga Besar Pondok Pesantren Universitas Islam Indonesia
10. Semua pihak yang telah membatu penulis dalam menyelesaikan studi di Universitas Islam Indonesia

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu saran dan kritik yang sifatnya membangun penulis diharapkan guna memperbaiki dan menyempurnakan penulisan yang selanjutnya, sehingga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

10 Jumadil Awal 1438 H

07 Februari 2017

Penulis



Eva Fadhilah

**PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN**  
**KEPUTUSAN BERSAMA**  
**MENTERI AGAMA DAN MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**  
**REPUBLIK INDONESIA**

Nomor: 158 Tahun 1987

Nomor: 0543b/U/1987

**a. Konsonan Tunggal**

Dibawah ini daftar huruf Arab dan transliterasinya dengan huruf latin:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
أ	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Ṣa	Ṣ	s (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḥa	Ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Ẓ	Ẓ	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Ṣad	Ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	Ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa	Ẓ	Zet (dengan titik dibawah)
ع	‘ain	‘	Koma terbalik diatas

غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	‘	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

## b. Vokal

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

### 1. Vokal Tunggal

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

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
— /	Fathah	A	A
— / /	Kasrah	I	I
— ◌	Hammah	U	U

### 2. Vokal Rangkap

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

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
يَ ...	fathah dan ya	Ai	A dan i

وَ... فَا...	fathah dan wau	Au	A dan u
--------------	----------------	----	---------

Contoh:

فَعَلَ -fa'ala	سُئِلَ -su'ila
ذُكِرَ -zūkira	سُئِلَ -su'ila
يَذْهَبُ -yazhabu	هَوَّلَ -hauḷa

### 3. Maddah

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

Harkat dan huruf	Nama	Huruf dan tanda	Nama
ا... آ...	fathah dan alif atau ya	ā	a dan garis di atas
إ...	kasrah dan ya	ī	i dan garis di atas
أ... و...	dhammah dan wau	ū	u dan garis di atas

Contoh:

قَالَ -qāla	قِيلَ -qīla
رَمَى -ramā	يَقُولُ -yaqūlu

### 4. Ta' Marbuṭah

Transliterasi untuk ta' marbuṭah ada dua:

#### a. Ta' marbuṭah hidup

Ta' marbuṭah yang hidup atau mendapat harakat fathah, kasrah dan dammah, transliterasinya adalah 't'.

#### b. Ta' marbuṭah mati

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

#### c. Kalau pada kata terakhir dengan ta' marbuṭah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al* serta bacaan kedua kata itu terpisah maka

ta'marbutah itu ditransliterasikan dengan ha (h).

Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ	- rauḍah al-aṭfāl
	- rauḍatul aṭfāl
الْمَدِينَةُ الْمُنَوَّرَةُ	- al-Madīnah al-Munawwarah
	- al-Madīnatul-Munawwarah
طَلْحَةُ	- Ṭalḥah

### 5. Syaddah(Tasydid)

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

Contoh:

رَبَّنَا	-rabbanā	الْحَجَّ	-al-ḥajj
نَزَّلَ	-nazzala	نُعَمَّ	-nu''ima
الْبِرِّ	-al-birr		

### 6. Kata Sandang

Kata sandang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyah dan kata sandang yang diikuti huruf qamariyah.

a. Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyah.

Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyah ditransliterasikan dengan bunyinya, yaitu huruf ال, diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

b. Kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariyah.

Kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariyah ditransliterasikan sesuai aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya .

Baik diikuti huruf syamsiyah maupun huruf qamariyah, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sempang.

Contoh:

الرَّجُلِ-ar-rajul	القَلَمِ-al-qalamu
--------------------	--------------------



السَّيِّدُ -as -sayyidu  
الشَّمْسُ -as-syamsu

البَدِيعُ -al-badī'u  
الجلالُ -al-jalālu

## 7. Hamzah

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

تَأْخُذُونَ	-ta'khuzūna	إِنَّ	-inna
النَّوْءُ	-an-nau'	أُمِرْتُ	-umirtu
شَيْءٌ	-syai'un	أَكَلَ	-akala

## 8. Penulisan Kata

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

Contoh:

وَإِنَّ اللَّهَ لَهُوَ خَيْرُ الرَّازِقِينَ	Wa innalāha lahuwa khair ar-rāziqīn
وَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ	Wa innalāha lahuwa khairurrāziqīn
إِبْرَاهِيمَ الْخَلِيلَ	Fa auf al-kaila wa al-mīzān
بِسْمِ اللَّهِ مَجْرَاهَا وَمُرْسَاهَا	Fa auf al-kaila wal mīzān
وَاللَّهُ عَلَى النَّاسِ حَكِيمٌ	Ibrāhīm al-Khalīlu
اسْتَطَاعَ إِلَيْهِ سَبِيلًا	Ibrāhīmul-Khalīl
	Bismillāhi majrehā wa mursāhā
	Walillāhi 'alan-nāsi hijju al-baiti manistaṭā'a ilaihi
	sabīlā
	Walillāhi 'alan-nāsi hijjul-baiti manistaṭā'a ilaihi
	sabīlā

## 9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut tetap digunakan. Penggunaan huruf kapital seperti

apa yang berlaku dalam EYD, di antaranya. Huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Bilamana nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh:

وَمَا مُحَمَّدٌ إِلَّا رَسُولٌ	Wa mā Muhammadun illā rasūlun
إِنَّ أَوَّلَ بَيْتٍ وُضِعَ لِلنَّاسِ لَلَّذِي بِبَكَّةَ مُبَارَكًا	Inna awwala baitin wuḍi'a linnāsi lallaḥī bibakkata mubārakan
شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ	Syahru Ramaḍān al-laḥī unzila fih al- Qur'ānu
وَلَقَدْ رَأَهُ بِالْأَفُقِ الْمُبِينِ	Syahru Ramaḍān al-laḥī unzila fihil-Qur'ānu Wa laqad ra'āhu bil-ufuq al-mubīn Wa laqad ra'āhu bil-ufuqil-mubīni
الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ	Alhamdu lillāhi rabbil al-'ālamīn Alhamdu lillāhi rabbilil-'ālamīn

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

Contoh:

نَصْرٌ مِّنَ اللَّهِ وَفَتْحٌ قَرِيبٌ	Nasrun minallāhi wa fathun qarīb
لِلَّهِ الْأَمْرُ جَمِيعًا	Lillāhi al-amru jamī'an Lillāhil-amru jamī'an
وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ	Wallāha bikulli syai'in 'alīm

## 10. Tajwid

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

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>NOTA DINAS</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>REKOMENDASI PEMBIMBING</b> .....	v
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	vi
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	vii
<b>ABSTRAK</b> .....	viii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ix
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN</b> .....	xi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xvii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian. ....	6

E. Telaah Pustaka .....	7
F. Kerangka Teori .....	28
G. Metode Penelitian .....	39
H. Sistematika Pembahasan .....	40

**BAB II. LATAR BELAKANG DAN URGENSI DITETAPKANNYA  
UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG  
PENANGGULANGAN BENCANA**

A. Latar Belakang Ditetapkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana .....	42
B. Urgensi Ditetapkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana .....	45
C. Ruang Lingkup Yang Diatur Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 .....	47
D. Isi Pasal 48 Huruf d dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 .....	51
E. Perspektif Dominan Dalam Pasal 48 Huruf d dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 .....	54

**BAB III. REFLEKSI EMPIRIS ATAS PERUMUSAN PASAL 48 HURUF  
D DAN PASAL 53 DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN  
2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA**

A. Refleksi Empiris Dalam Bencana Tsunami di Aceh .....	57
B. Refleksi Empiris Dalam Bencana Gempa di Yogyakarta .....	61

C. Refleksi Empiris Dalam Bencana Gunung Sinabung dan Erupsi Merapi Yogyakarta.....	63
---	----

**BAB IV. ANALISIS FIQIH GENDER DENGAN PENDEKATAN MAQĀŞID AS-SYARI’AH TERHADAP PERUMUSAN PASAL 48 HURUF D DAN PASAL 53 UU NO 24 TAHUN 2007**

A. Dampak Tidak Terpenuhinya Kebutuhan Khusus Bagi Perempuan. ....	67
B. Tinjauan Fiqih Gender Dengan Pendekatan Maqāşid as-Syari’ah Terhadap Perumusan Pasal 48 Huruf d dan 53 UU No 24 Tahun 2007 .....	72
C. Preskripsi.....	80

**BAB V. PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	82
B. Saran .....	82

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>83</b>
-----------------------------	-----------

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu permasalahan yang kerap hadir di Indonesia adalah masalah bencana dan penanggulangannya. Hal ini tidak heran karena Indonesia diakui sebagai salah satu Negara yang rawan bencana.<sup>2</sup> Letak Indonesia yang secara astronomis terletak diantara 6<sup>0</sup> LU-11<sup>0</sup> LS dan 95<sup>0</sup> BT- 141<sup>0</sup> BT dan secara geologis berada di jalur gunung berapi aktif, diapit oleh tiga patahan lempengan tektonik dunia yaitu lempeng Eurasia, Indonesia-australia, dan pasifik menjadikan Indonesia sebagai Negara yang paling rawan terhadap ancaman bencana.<sup>3</sup> Bencana alam merupakan bagian dari kejadian yang dihadapi oleh manusia secara universal.<sup>4</sup> Dalam bab I ketentuan umum pasal I undang - undang No 24 Tahun 2007 disebutkan bahwa Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.<sup>5</sup>

Bencana dapat berupa bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Sedangkan bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan

---

<sup>2</sup> <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/12/15/ngmnn3-bnpb-masalah-bencana-alam-belum-jadi-prioritas-pemerintah> di akses pada hari Rabu, 19/10/2016 Pukul 21.00 WIB

<sup>3</sup> <http://www.pdat.co.id> diakses pada hari Rabu, 19/10/2016 pukul 21.00 WIB

<sup>4</sup> Farsijana adeny-Risakotta, *Perempuan dan Bencana, Pengalaman Yogyakarta* ( Yogyakarta : Selendang Ungu Press) hal. 15

<sup>5</sup> UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana



wabah penyakit. Selain itu terdapat bencana sosial yaitu bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.<sup>6</sup>

Berdasarkan data BNPB, pada tahun 2012 tercatat ada 291 kejadian bencana di Indonesia. Tahun berikutnya, jumlah bencana meningkat menjadi 296 kejadian bencana. Pada 2014 jumlahnya melonjak menjadi 376 bencana dan pada tahun 2016 hingga September ini, BNPB mencatat bahwa bencana yang terjadi sudah mencapai 1.707 kejadian bencana yang terjadi Indonesia.<sup>7</sup>

Tingginya angka tersebut juga menunjukkan tingginya dampak dari bencana seperti korban meninggal atau hilang jiwa sebanyak 411 jiwa, korban menderita dan mengungsi sebanyak 2.214.256 jiwa, kerusakan sarana dan prasarana sebanyak 25.578 unit dan lain-lain.<sup>8</sup>

Menurut Akbar K setiawan, bencana alam yang terjadi pada tahun 2004 adalah bencana terbesar yaitu gempa bumi dan tsunami aceh yang sampai mengakibatkan korban meninggal sebanyak 165.708 jiwa, gempa bumi Yogyakarta dan Jawa Tengah mengakibatkan korban jiwa sebanyak 5.716 orang, tsunami pangandaran mengakibatkan korban jiwa sebanyak 649 orang.<sup>9</sup>

Di Daerah pengungsian, dalam manajemen penanggulangan bencana seringkali korban dianggap satu etnitas sehingga cara memperlakukannya pun sama dalam pemberian bantuan. Padahal dalam setiap kejadian bencana yang terjadi di Indonesia, diperkirakan 25 persen warga yang terkena bencana adalah perempuan usia subur. Selain itu, diperkirakan 4 persen dari perempuan usia subur tersebut hamil dan 15-20 persen di antaranya mengalami komplikasi kehamilan.

---

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> <http://dibi.bnpb.go.id/> diakses pada hari Rabu 19/10/2016 Pukul 21.00 WIB

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> Akbar K Setiawan, *Pengembangan Model Sekolah Siaga Bencana Melalui Integrasi Pengurangan Resiko Bencana Dalam Kurikulum* (Yogyakarta: Lembaga Pengabdian Kepada Masyarakat UNY, 2010) hal. 3-4

Bukan sebuah rahasia lagi, bahwa dalam berbagai kejadian bencana sering sekali proses penyaluran bantuan kurang memadai bahkan sangat tidak memadai. Kurangnya perhatian pemerintah dan para penyalur akan pentingnya memahami perbedaan kebutuhan antara laki - laki dan perempuan mengakibatkan bantuan yang diberikan hanyalah bersifat umum. Padahal dalam kenyataannya kita mengetahui bersama bahwa dampak bencana bagi laki - laki dan perempuan berbeda. Terdapat beberapa kebutuhan yang bersifat pr'ibadi atau khusus yang harus sangat diperhatikan terutama bagi kaum wanita.

Menurut Julia Cleves Mosse, menjadi perempuan yang sekaligus pengungsi memunculkan kebutuhan gender khusus.<sup>10</sup> Sebuah kenyataan yang dialami banyak perempuan di daerah pengungsian bencana, mereka menuturkan bahwa seringkali pemerintah, masyarakat dan LSM lupa akan sensitivitas gender dalam memenuhi kebutuhan para pengungsi.<sup>11</sup>

Pada umumnya kita mengetahui bahwa ada kondisi tertentu seorang perempuan membutuhkan jenis bantuan yang bersifat khusus yang dinilai sangatlah urgen baginya. Kebutuhan-kebutuhan spesifik perempuan meliputi pembalut, pakaian dalam ketika menstruasi, sanitasi, air bersih untuk menjaga kebersihan organ reproduksi, MCK yang aman, multivitamin bagi ibu hamil dan menyusui, obat-obatan penghilang rasa sakit ketika menstruasi, peralatan persalinan dan obat-obatan seringkali terabaikan.<sup>12</sup> Kebutuhan ini mungkin dinilai kecil, namun sangat besar pengaruhnya bagi perempuan. Penggunaan pakaian dalam untuk jangka waktu yang panjang dapat menyebabkan iritasi pada organ intim perempuan yang dapat berdampak pada penyakit kulit dan kelamin serius. Demikian pula halnya dengan pembalut menstruasi yang menjadi kebutuhan khusus siklus rutin bulanan kaum perempuan dan lain - lain.

---

<sup>10</sup> Julia Cleves Mosse, *Gender dan Pembangunan*, ( Yogyakarta : Pustaka Pelajar. 2003) hal.243

<sup>11</sup> Farsijana, *Perempuan ...*, hal. 15

<sup>12</sup><http://www.kabarsenayan.com/terbaikannya-kebutuhan-perempuan-di-kawasan-bencana/> diakses pada Rabu 19/10/2016 Pukul 22.00 WIB

Dalam hal ini perlu disadari bahwa penanggulangan bencana merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, yaitu serangkaian kegiatan penanggulangan bencana sebelum, pada saat maupun sesudah terjadinya bencana. Ini berarti peran pemerintah selaku pemangku kebijakan sangatlah diperlukan untuk menanggulangi berbagai akibat bencana salah satunya ketimpangan penyaluran kebutuhan sebagaimana disebutkan diatas. Namun cukup ironis karena seringkali bencana hanya ditanggapi secara parsial oleh pemerintah. Bahkan bencana hanya ditanggapi dengan pendekatan tanggap darurat (emergency response)<sup>13</sup>

Pemerintah bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi fokus rekonstruksi dan rehabilitasi dari pascabencana. Jaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan harus segera diupayakan, hal ini untuk mengantisipasi korban yang lebih banyak.

Pembukaan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 yang mengamanatkan peran dan tanggung jawab pemerintah yaitu bahwa:

*“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”*.<sup>14</sup>

Merespon berbagai persoalan diatas memang Pemerintah telah menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan antara lain : Undang-Undang No 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman dan Tata Cara Pemberian Bantuan Pemenuhan Kebutuhan Dasar.

---

<sup>13</sup> Depkominfo, 2007:12

<sup>14</sup> Aline ke IV Pembukaan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Namun, Meskipun telah ditetapkan undang-undang tersebut diatas, ketimpangan pemberian kebutuhan khusus bagi perempuan nyatanya belum juga diakomodir dalam undang-undang tersebut. Adapun Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman dan Tata Cara Pemberian Bantuan Pemenuhan Kebutuhan Dasar yang menyebutkan hal itu ternyata tidak juga sesuai dengan pemberian dilapangan.

Terkait dengan permasalahan diatas, Islam sebagai agama yang rahmatan lil'alamain harusnya mampu merespons hal tersebut karena dari beberapa kebutuhan khusus yang disebutkan diatas, kita dapat menarik benang merah fiqih perempuan secara khusus dan hukum Islam secara umum. Dalam kondisi ketimpangan diatas tentu kita dapat mengetahui bahwa dampak dari ketimpangan tersebut adalah penyakit dan kematian. Kita bisa menarik dan menghubungkan benang merah tersebut kepada *ad-doruriyah al-khomsah* yang salah satu isinya adalah *hifzu nafs* (menjaga jiwa).

Betapa pentingnya masalah ini demikian penanggulangannya karena sudah bersentuhan dengan *maqāṣid as-syari'ah* ( tujuan ditetapkannya syari'at ) *ad-Doruriyah al-Khomsah* ( *hifzu nafs/ menjaga jiwa* ) dan harus menjadi antisipasi bagi kita semua agar kedepan tidak ada lagi bantuan yang bersifat spesifik atau khusus bagi para wanita yang terbaik. Hal tersebut pula yang menjadi fokus dalam tulisan ini agar kiranya mampu membantu meningkatkan kesadaran kita semua ( pemerintah, ulama dan masyarakat ) akan perlunya memperhatikan hal tersebut mengingat banyaknya bencana alam yang terjadi di Indonesia sehingga mendorong semakin pentingnya peran undang-undang penanggulangan bencana secara khusus dan Islam secara umum.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana perspektif dasar Pasal 48 Huruf d dan Pasal 53 Undang-undang No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana ?
2. Bagaimana tinjauan fiqih gender dengan pendekatan maqāsid as-syari'ah terhadap Pasal 48 Huruf d dan Pasal 53 Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana?

## **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan perumusan pasal 48 huruf d dan Pasal 53 Undang-undang No 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana.
2. Untuk menganalisis tinjauan fiqih gender terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tentang bencana

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Akademis :

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan bacaan ilmiah guna menunjang perkembangan khazanah hukum Islam

2. Manfaat Praktis :

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi solusi ketimpangan bantuan dalam bencana alam antara kebutuhan laki-laki dan perempuan dan semoga hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan dalam perumusan kebijakan dalam rangka penanggulangan bencana alam.

## E. Telaah Pustaka

Berdasarkan telaah pustaka yang dilakukan penulis, fokus masalah yang ditulis oleh penulis belum ditemukan. Namun, dilihat dari landasan teorinya maka ada beberapa karya tulis yang bisa dihubungkan dengan fokus penulis yaitu :

1. Sensitivitas gender kebijakan pemerintahan SBY karya Eko Bambang Subiyantoro yang dimuat dalam The Indonesian Institute Centre For Public Policy Research. Dalam arya tersebut, Eko memaparkan analisisnya terhadap kebijakan-kebijakan era presiden SBY yang sensitif gender.<sup>15</sup> Namun sejauh pengamatan penulis, penelitian yang dilakukan oleh Eko belum fokus pada kebutuhan khusus perempuan dalam Undang-undang penanggulangan bencana.
2. Bencana dan Kerelawanan Perempuan, Studi Kasus Penanganan Bencana di Kabupaten Bantul, DIY yang di tulis oleh Dati Fatimah Retno Agustin. Dalam karyanya tersebut dijelaskan tentang bagaimana peran perempuan dalam menjadi relawan saat bencana terjadi. Selain itu dijelaskan pula tentang sisitem sosial yang mampu melahirkan tokoh perempuan dalam bencana.<sup>16</sup>
3. Teori Maqāṣid as-Syari'ah dalam Hukum Islam karya Ghofar Shidiq yang dipublikasikan dalam jurnal Sultan Agung Vol XLIV No. 118 Juni-Agustus 2009. Dalam karya tersebut Ghofar Sidiq hanya memaparkan tentang teori Maqāṣid as-Syari'ah secara umum.<sup>17</sup> Dalam karyanya tersebut Ghaffar menjelaskan tentang pengertian dan kandungan maqāṣid as-syari'ah, penggalian hukum melalui maqāṣid as-syari'ah, dan cara mengetahui maqāṣid as-syari'ah. Ghaffar dalam karyanya tersebut tidak menghubungkan maqāṣid dengan analisis lain

---

<sup>15</sup> Eko Bambang Subiyantoro, *Sensitivitas Gender Kebijakan Pemerintahan SBY* diterbitkan dalam Indonesian Institute Centre For Public Policy Research,2005

<sup>16</sup> Dati Fatimah & Retno Agusutin, *Bencana dan Kerelawanan Perempuan Studi Kasus Penanganan Bencana di Kabupaten Bantul DIY* , Laporan Penelitian ( Yogyakarta : Perhimpunan Aksara,2007)

<sup>17</sup> Ghofar Shidiq," Teori Maqāṣid as-Syari'ah". *Jurnal Sultan Agung Vol XLIV NO. 118 Juni-Agustus 2009* . hal. 117



sehingga bisa dibilang karya Ghaffar ini hanya menyingkap makna dan beberapa hal tentang maqāsid as-syari'ah.<sup>18</sup>

4. Kesetaraan Gender Dalam Perspektif Islam : Reinterpretasi Fiqih Wanita karya Khariri yang dimuat dalam jurnal studi gender dan anak “ Yin Yang“. Dalam kajiannya Khariri menjelaskan bahwa bahwa misi utama ajaran Islam adalah mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan membebaskannya dari berbagai bentuk anarkhi dan ketidakadilan. Interpretasi pemahaman terhadap ajaran Islam yang tidak sejalan dengan prinsip-prinsip keadilan dan hak-hak asasi manusia, seperti pandangan sebagian ulama atau masyarakat yang memarginalkan dan mengabaikan kesetaraan gender adalah interpretasi dan pemahaman yang perlu dipertanyakan dan dikaji ulang. Kekeliruan dalam menginterpretasikan ayat-ayat al-Qur'an dan Hadis melahirkan fiqih wanita yang diskriminatif. Pemahaman patriarkhi dan misoginis disebabkan adanya fenomena otoriterisme, tindakan kesewenangan pembaca terhadap teks-teks agama, terutama yang dilakukan oleh kaum puritan, yang mengesampingkan pihak lain. Untuk menginterpretasikan ajaran Islam dari sumbernya agar sejalan dengan misi utama Islam, maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu: pertama, perlu adanya interaksi antara pengarang, teks, dan pembaca; kedua, perlu adanya pertimbangan dari aspek normativitas dan historisitas yang bernuansa hermeneutis; ketiga, pembacaan yang bersifat kontekstual, komprehensif, historis, serta penafsiran dengan metode holistik yang induktif.<sup>19</sup>
5. Peningkatan Kebutuhan dalam Maqāsid as-Syari'ah karya Uryani Fajar R. Dalam karyanya tersebut Uryani memaparkan tingkatan-tingkatan kebutuhan dengan direlevansikan dengan kebutuhan yang

---

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> Khariri, “ Kesetaraan Gender Dalam Perspektif Islam : Reinterpretasi Fiqih Wanita ”, *Yinyang*, Vol.4, No. 1 Tahun 2009

ada dalam Maqāṣid as-Syari'ah.<sup>20</sup> Dalam karyanya Ia lebih menekankan pembahasan pada macam-macam kebutuhan secara umum dan tidak membahas kebutuhan khusus sebagaimana menjadi fokus penelitian dalam tugas akhir ini.

6. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Di Bidang Penanggulangan Bencana karya Bayu Dwi Anggono yang dimuat dalam Jurnal Mimbar Hukum. Karya yang ditulis oleh bayu sejauh pengamatan peneliti hanya fokus pada perundang-undangan bencana yang mana undang-undang tersebut berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sumber daya alam. Sehingga menurutnya harus diadakan harmonisasi antara undang-undang bencana dan undang-undang sumber daya alam.<sup>21</sup> Berdasarkan pengamatan ini, penelitian yang dilakukan oleh bayu tidak menyinggung sama sekali terkait kebutuhan khusus perempuan sebagaimana menjadi fokus peneliti.
7. Women and Disaster Mitigation Woman Saving Effort in Disaster Managing Based on Gender karya Wanda Fitri yang dimuat dalam jurnal ilmiah kajian gender. Dalam karyanya tersebut Wanda memaparkan bagaimana peran wanita dalam pencegahan bencana.<sup>22</sup> Berdasarkan penelitian yang dilakukan wanda dapat disimpulkan bahwa perlunya pendidikan mitigasi bagi perempuan dalam menghadapi bencana. Sejauh pengamatan peneliti, penelitian yang dilakukan wanda hanya fokus pada peran seorang perempuan tidak pada kebutuhan khususnya. Sehingga bisa dikatakan bahwa penelitian ini belum menyentuh fokus peneliti.
8. Analisis Gender dalam Hukum Islam karya Mohd Anuar Ramli yang dimuat dalam jurnal Fiqih No.09 Tahun 2012. Dalam karyanya

---

<sup>20</sup> Uryani Fajar Rianto, "Peningkatan Kebutuhan dalam Maqāṣid As-Syari'ah", *Jurnal Hukum Islam Vol.8 No.1 Tahun 2010*. hal.44

<sup>21</sup> Bayu Dwi Anggono, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Di Bidang Penanggulangan Bencana", *Mimbar Hukum Vol. 22, No. 2, Tahun 2010*, hal. 373-390

<sup>22</sup> Wanda Fitri, "Woman and Disaster Mitigation, Woman Saving Efforts in Disaster Managing based on Gender" *jurnal kajian gender*. hal.13

tersebut Ramli menjelaskan tentang analisis gender dan pengaplikasiannya dalam hukum Islam. Analisisnya tersebut dimunculkan dengan melihat perubahan struktur sosial yang membentuk pola hubungan sosial yang sangat berbeda dari sebelumnya. Analisisnya juga dimunculkan karena adanya diskriminasi gender dalam masyarakat muslim. Sejauh pengamatan peneliti, karya Ramli tersebut hanya fokus pada analisis gender meliputi konsep gender dan pengidentifikasian dari eksistensi elemen-elemen dalam relasi gender. Sehingga dapat dikatakan penelitian ini belum menyentuh permasalahan bantuan khusus bagi perempuan dalam bencana alam.<sup>23</sup>

9. Rancangan Undang-Undang Kesetaraan Gender dan Keadilan Gender (RUU KKG) Dalam Tinjauan Maqāsid Asy-Syari'ah karya Fatma Amilia. Dalam karyanya tersebut Fatma menguraikan tentang Analisis Maqāsid Asy-Syari'ah sebagai metode luar biasa untuk mengembangkan pemikiran Islam. Hasil analisis RUU menunjukkan bahwa umumnya mengandung nilai-nilai hukum Islam. Namun, tidak bisa disangkal bahwa ada beberapa kesalahan dan kesalahan yang harus dibahas untuk disempurnakan. Keputusan untuk mengeluarkan hukum harus bergantung pada analisis biaya manfaat.<sup>24</sup>
10. Gender Dalam Perspektif Hukum Islam karya Asasriwarni yang diterbitkan dalam jurnal ilmiah kajian gender. Dalam karyanya tersebut Asasriwarni menyimpulkan bahwa Gender menurut hukum Islam diletakkan dalam proporsi yang semestinya, karena gender dalam pengertian jenis kelamin, merupakan fitrah ciptaan Allah dan diatur berdasarkan ketentuan Allah. Karena itu, laki-laki dan perempuan dapat berkiprah sesuai dengan fitrahnya yang mestinya tidak dibatasi oleh aturan hukum buatan manusia. Kalau ada kalangan

---

<sup>23</sup> Mohd Anuar Ramli “ Analisis Gender Dalam Hukum Islam” *Jurnal Fiqih No.09 Tahun 2012*, hal. 137-162

<sup>24</sup> Fatma Amilia, “ Rancangan Undang-Undang Kesetaraan Dan Keadilan Gender ( RUU KKG) Dalam Tinjauan Maqāsid Asy-Syari'ah ”, *Jurnal Musawa, Vol.11, No. 2, Tahun 2012*, hal.

yang berpandangan, ayat Al-Qur'an dan sunnah shahihah bias gender, yang menjadi masalah bukanlah ayat dan sunnahnya, akan tetapi pandangan yang dimunculkan oleh kalangan tersebutlah inti permasalahannya. Oleh sebab itu, memunculkan aturan hukum buatan manusia yang berspektif gender sangat memungkinkan sepanjang tidak melanggar rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh syari'at Islam. <sup>25</sup>

11. Gender Dalam Islam karya Ali Sibram Malisi yang dimuat dalam Jurnal Muwazah. Dalam karyanya tersebut Ia memaparkan bahwa tulisannya tersebut sebagai suatu bentuk refleksi dari konsep-konsep keagamaan Islam tentang gender yang disebabkan oleh pemahaman doktrin agama. Dalam kesimpulannya Ia juga menguraikan bahwa Pemikiran keislaman klasik yang patriarkis mendapat sorotan kritis dari berbagai kalangan. Mereka umumnya beralasan bahwa diskursus keislaman klasik sungguh didasarkan pada postulat dan asumsi yang deskriminatif, dan pada gilirannya melahirkan, membakukan dan melestarikan relasi gender yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan. karenanya polemik pro dan kontra terus menggelinding.<sup>26</sup>
12. Pentingnya Pengarusutamaan Gender dalam Program Pengurangan Resiko Bencana yang ditulis oleh Titin Murtakhamah. Tulisan tersebut dimuat dalam jurnal Welfare, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Vol.2, No.1, Juni 2013. Dalam karyanya tersebut Titin menjelaskan pentingnya Pelibatan perempuan dan laki-laki sebagai subyek program penanggulangan agar mampu memberdayakan organisasi kemasyarakatan, memaksimalkan kapasitas terutama perempuan dalam hal mengenal ranah publik, meningkatkan kecakapan dan ketrampilan dalam berbagai bidang sehingga kerentanan perempuan dan laki-laki dapat diturunkan yang akan menyumbang kepada berkurangnya risiko bencana. Selanjutnya titin juga memaparkan bahwa Pengarusutamaan

---

<sup>25</sup> Asasriwarni, "Gender Dalam Perspektif Hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Kajian Gender*, Tahun 2012, hal. 123

<sup>26</sup> Ali Sibran Malisi, "Gender Dalam Islam", *Muwazah*, Vol. 4, No. 2, Tahun 2012, hal.

gender dalam program pengurangan risiko bencana menjadi hal yang 2012 mutlak dilakukan bagi para staf organisasi, pendamping lapangan, pembuat program, pengambil keputusan maupun masyarakat pada umumnya untuk memastikan bahwa perempuan dan laki-laki dapat mengambil manfaat secara adil, setara dan bermartabat dari program-program penanggulangan bencana.<sup>27</sup>

13. Permasalahan Kesehatan Dalam kondisi Bencana: Peran Petugas Kesehatan dan Partisipasi Masyarakat yang ditulis oleh Widayatun dan Zainal Fatoni. Dalam karya tersebut penulis menguraikan tentang masalah kesehatan yang terjadi pada situasi bencana dan pasca bencana. Widayatun mengungkapkan bahwa pelayanan kesehatan pada saat bencana seringkali menghadapi kendala sehingga banyak korban yang akhirnya mengalami penyakit salah satunya adalah organ reproduksi perempuan. Hasil studi menunjukkan bahwa di sektor kesehatan, berbagai piranti legal (peraturan, standar) telah menyebutkan peran penting petugas kesehatan dalam penanggulangan bencana. Bencana tidak hanya menimbulkan korban meninggal dan luka serta rusaknya berbagai fasilitas kesehatan, tetapi juga berdampak pada permasalahan kesehatan masyarakat, seperti munculnya berbagai penyakit pasca gempa, fasilitas air bersih dan sanitasi lingkungan yang kurang baik, trauma kejiwaan serta akses terhadap pelayanan kesehatan reproduksi perempuan dan pasangan. Petugas kesehatan bersama dengan masyarakat berperan dalam penanggulangan bencana gempa, mulai dari sesaat setelah gempa (hari ke-1 hingga hari ke-3), masa tanggap darurat (hari ke-3 hingga sebulan) serta masa rehabilitasi dan rekonstruksi (sejak sebulan paskagempa). Sejauh pengamatan peneliti, karya Widayatun dan Zainal Fatoni ini hanya membahas tentang permasalahan kesehatan dan peran petugas kesehatan pada saat bencana dan tidak membahas tentang kebutuhan khusus yang

---

<sup>27</sup>Titin Murtakhamah, "Pentingnya Pengarusutamaan Gender Dalam Program Pengurangan Resiko Bencana" *Jurnal Welfare, Ilmu Kesejahteraan Sosial Vol.2, No.1*, (Juni 2013) hal.38

diperlukan ataupun pendekatan maqāsid yang digunakan. Sehingga permasalahan ini belum menyentuh apa yang dikaji oleh peneliti.<sup>28</sup>

14. Konsep-Konsep Tentang Gender Perspektif Islam karya Maslamah dan Suprapti Muzani. Dalam karyanya tersebut penulis menguraikan tentang sifat Islam yang selalu menempatkan semua hal pada posisi yang seimbang begitupun laki-laki dan perempuan. Selanjutnya mereka menambahkan bahwa adanya anggapan yang membedakan peran dan kedudukan laki-laki dan perempuan karena adanya kesalahan pemahaman dalam mengkonstruksi peran sosial antara laki-laki dan perempuan sebagai akibat dari penafsiran al-Qur'an yang partikular dan terkesan tidak utuh. Sejauh pengamatan peneliti, karya yang ditulis oleh Maslamah dan Suprapti Muzani ini memfokuskan pada kajian gender dan ayat-ayat yang dinilai partikular. Penelitian ini belum menyentuh apa yang menjadi fokus peneliti yaitu analisis gender dalam kebutuhan khusus perempuan pada saat terjadinya bencana dan paska bencana.<sup>29</sup>
15. Kesetaraan Gender Dalam Paradigma Fiqih : Studi Pemikiran Husein Muhammad Karya Suprapti Ragilanti dalam bentuk tugas akhir di Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga. Dalam skripsinya tersebut penulis berusaha memaparkan sejarah perkembangan gender dan pemikiran Husein Muhammad tentang kesetaraan gender dalam paradigma fiqih. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Husein Muhammad mendasarkan pemikirannya pada pendekatan terhadap teks klasik ( fiqih), Husein Muhammad menggunakan reinterpretasi dan rekonstruksi terhadap bangunan keagamaan dalam konteks kekinian

---

<sup>28</sup> Widayatun dan Zainal Fatoni, “ Permasalahan Kesehatan Dalam Kondisi Bencana : Peran Petugas Kesehatan Dan Partisipasi Masyarakat”, *Jurnal Kependudukan Indonesia Vol.8 No. 1 Tahun 2013*, hal. 37

<sup>29</sup> Maslamah dan Suprapti Muzani, “ Konsep-Konsep Tentang Gender Perspektif Islam”, *Jurnal Sawaa Volume 2 Tahun 2014*, hal. 275



dengan pendekatan perspektif gender, reinterpretasi terhadap teks dan memahami teks dengan konteks.<sup>30</sup>

16. Rekonfirmasi Legitimasi RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender Perspektif Maqāṣid Syariah karya Suhaeri. Dalam karya tersebut Suhaeri menyebutkan bahwa penelitiannya bertujuan untuk mencoba menempatkan perdebatan RUU KKG yang diusulkan dan mengalami penundaan karena respon keras umat Islam dengan meninjau dua kelompok oposisi menggunakan metode Maqāṣid Syariah. Hasil yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan Suhaeri ini adalah berdasarkan analisis Maqāṣid Syariah, pertentangan RUU KKG antara yang mendukung dan menolak berada pada tingkatan dan wilayah kemashlahatan yang sama. Yaitu sama-sama berada pada tingkat tahsiniyyah dalam wilayah kemashlahatan agama (Hifdz ad-Din) dan pada tingkat hajiyah dalam wilayah kemashlahatan jiwa (hifdz an-Nafs). walaupun pada tingkat keislamannya berbeda, pendukung RUU KKG pada tingkat Islam kosmis, yang menolak RUU KKG pada tingkat Islam teologis. Sehingga berdasarkan konsep tersebut RUU KKG ini mendapatkan legitimasinya dan seharusnya masyarakat Indonesia mendukung disahkannya RUU KKG ini.<sup>31</sup> Sejauh pengamatan peneliti, karya yang ditulis oleh Suhaeri ini hanya fokus pada rancangan undang-undang keadilan dan kesetaraan gender dan tidak menyentuh undang-undang bencana ataupun kebutuhan khusus. Adapun persamaannya hanyalah pada penggunaan maqāṣid as-Syari'ah sebagai pisau analisis.
17. Memahami Kesetaraan Gender Dalam Fiqih : Analisis Teori Evolusi Kontinuitas Fiqih karya Hulwati. Dalam karya tersebut, Hulwati menegaskan bahwa karyanya tersebut mencoba untuk membahas bagaimana memahami kesetaraan gender menurut hukum Islam.

---

<sup>30</sup> Suprapti Ragilanti, "Kesetaraan Gender Dalam Paradigma Fiqih : Studi Pemikiran Husein Muhammad", *Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2014*

<sup>31</sup> Suhaeri, "Rekonfirmasi Legitimasi RUU Keadilan Dan Kesetaraan Gender Perspektif Maqoṣid Syari'ah", *Jurnal Musawa, Vol.14, No. 2, Tahun 2015*, hal. 12

berdasarkan hasil analisisnya, Ia mengungkapkan bahwa fiqh merupakan hasil ijtihad dan dapat berkembang berdasarkan zaman, waktu, tempat, sosiologis, budaya dan perkembangan IPTEK.<sup>32</sup>



---

<sup>32</sup> Hulwati, “Memahami Kesetaraan Gender Dalam Fiqih : Analisis Teori Evolusi Kontinuitas Fiqih”, *Jurnal Ilmiah Kajian Gender Vol. V, No. 1, Tahun 2015*, hal. 23

**Tabel I.I Tinjauan Pustaka**

No	Penulis dan Topik	Masalah	Teori /Analisis	Hasil
1	Eko Subiyanto “ <i>Sensitivitas gender kebijakan pemerintahan SBY</i> ”	1. Analisis produk kebijakan pemerintahan SBY apakah sudah sensitif gender atau belum	Analisis gender	Penelitian tersebut memberikan gambaran selama 6 bulan terakhir Pemerintahan SBY–Kalla berkaitan dengan upaya peningkatan keadilan dan kesetaraan gender di Indonesia.
2	Dati Fatimah Retno Agustin. “ <i>Bencana dan Kerelawanan Perempuan, Studi Kasus Penanganan Bencana di Kabupaten Bantul, DIY</i> “	1. Sistem sosial yang mampu melahirkan tokoh perempuan dalam penanggulangan bencana 2. Pengaruh sistem sosial terhadap bentuk partisipasi perempuan dalam penanganan bencana.	Bencana, Gender dan bencana, perkembangan konsep modal sosial	Karya ini menjelaskan tentang bagaimana peran perempuan dalam menjadi relawan saat bencana terjadi dan tentang sistem sosial yang mampu melahirkan tokoh perempuan.
3	Ghofar Shidiq “ <i>Teori Maqāṣid as-Syari’ah dalam Hukum Islam</i> ”	1. Pengertian maqāṣid as-syari’ah dan kandungan maqāṣid as-syari’ah, 2. Penggalian hukum melalui maqāṣid as-syari’ah, dan Cara mengetahui maqāṣid as-syari’ah.	Maqāṣid as-Syari’ah as-Syatibi	Karya tersebut baru menjelaskan teori maqāṣid secara umum dan belum menghubungkan maqāṣid dengan analisis lain.
4	Khariri “ <i>Kesetaraan Gender Dalam Perspektif Islam : Reinterpretasi Fiqih Wanita</i> “	1. Reinterpretasi terhadap fiqih wanita 2. Reaktualisasi konsep Islam, penafsiran dan pemahaman ulang	Analisis Gender	Misi utama ajaran Islam adalah mewujudkan kemashlahatan bagi manusia dan membebaskannya dari

		<p>terhadap al-Qur'an dan al-Hadis</p>	<p>ber- berbagai bentuk anarkhi dan ketidakadilan. Interpretasi pemahaman terhadap ajaran Islam yang tidak sejalan dengan prinsip-prinsip keadilan dan hak-hak asasi manusia, seperti pandangan sebagian ulama atau masyarakat yang memarginalkan dan mengabaikan kesetaraan gender adalah interpretasi dan pemahaman yang perlu dipertanyakan dan dikaji ulang. Kekeliruan dalam menginterpretasikan ayat-ayat al-Qur'an dan Hadis melahirkan fiqh wanita yang diskriminatif. Pemahaman patriarki dan misoginis disebabkan adanya fenomena otoriterisme, tindakan kesewenang-wenangan pembaca terhadap teks-teks agama, terutama yang dilakukan oleh kaum puritan, yang mengesampingkan pihak lain. Untuk menginterpretasikan ajaran Islam dari</p>
--	--	--	--

				<p>sumbernya agar sejalan dengan misi utama Islam, maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu: pertama, perlu adanya interaksi antara pengarang, teks, dan pembaca; kedua, perlu adanya pertimbangan dari aspek normativitas dan historisitas yang bernuansa hermeneutis; ketiga, pembacaan yang bersifat kontekstual, komprehensif, historis, serta penafsiran dengan metode holistik yang induktif.</p>
5	<p>Uryani Fajar R.  <i>“Peningkatan Kebutuhan dalam Maqāṣid as-Syari’ah”</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penggunaan maqāṣid as-syari’ah sebagai doktrin dalam pengembangan ilmu ekonomi Islam</li> <li>2. Peningkatan kebutuhan dalam maqāṣid as-syari’ah</li> </ol>	Maqāṣid As-Syari’ah	<p>Karya tersebut menguraikan tentang peran maqāṣid dalam mengembangkan ilmu ekonomi Islam. Selanjutnya dijelaskan juga tentang peningkatan kebutuhan manusia. Sejauh pengamatan peneliti karya ini hanya mengupas teori maqāṣid yang digunakan sebagai analisis dalam mengembangkan ilmu ekonomi Islam.</p>
6	Bayu Dwi Anggono	1. Bagaimana wujud	Analisis	Dengan banyaknya

	<p>“Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Di Bidang Penanggulangan Bencana</p>	<p>ketidak selarasan antara undang-undang penanggulangan bencana dengan perundang-undangan lainnya</p> <p>2. Bagaimanakah cara menyelaraskan peraturan perundang-undangan di bidang penanggulangan bencana yang mampu memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.</p>	<p>dilakukan dengan membandingkan berbagai perumusan aturan yang mengatur obyek yang sama</p>	<p>undang-undang yang berkaitan dengan upaya penanggulangan bencana maka dapat dikatakan aspek landasan hukum penanggulangan bencana dari segi undang-undang sebenarnya sudah cukup, namun dibalik banyaknya undang-undang yang menjadi landasan hukum penanggulangan bencana tersebut masih menunjukkan potensi adanya ketidakselarasan, konflik, multitafsir dan inkonsisten. Dengan demikian dibutuhkan upaya untuk menyelaraskan UU sektoral tersebut dengan paradigma penanggulangan bencana yang ada dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dengan tujuan agar pemberlakuan undang-undang tersebut saling mendukung dan tidak saling tumpang tindih.</p>
7	<p>Wanda Fitri “ Women and</p>	<p>1. Peran perempuan dalam pencegahan</p>	<p>Analisis Gender</p>	<p>Karya tersebut menjelaskan bagaimana</p>

	Disaster Mitigation Woman Saving Effort in Disaster Managing Based on Gender “	bencana dan peran perempuan saat terjadinya bencana		seharusnya perempuan dilibatkan dalam penanganan bencana karena dalam bencana kerap terjadi diskriminasi peran perempuan.
8	Mohd Anuar Ramli “ Analisis Gender Dalam Hukum Islam”	1. Bagaimana Analisis gender dalam peng-aplikasian Hukum Islam	Analisis Gender dan kondisi sosial	Analisis gender boleh dijadikan salah satu instrumen analisis sosial yang berkesan sekiranya mengambil pandangan syariat Islam serta nilai tradisi masyarakat Muslim. Dengan itu, keseimbangan antara apa yang dicitrakan dalam syariat Islam dengan apa yang berlaku dalam realitas sosial dapat dianalisis dengan adil dan saksama.
9	Fatma Amilia “Rancangan Undang-Undang Kesetaraan Gender dan Keadilan Gender ( RUU KKG) Dalam Tinjauan Maqāsid Asy-Syari’ah	1. Pro dan Kontra RUU Kesetaraan Gender	Maqāsid Syari’ah	RUU KKG ketika ditinjau dengan menggunakan kaca-mata maqāsid asy-sya ri’ah, didalamnya terdapat nilai-nilai hukum Islam karena itu dibutuhkan dalam rangka melindungi dan memelihara lima hal yakni, harta , akal, jiwa, keturunan dan agama

				<p>sesuai dengan tujuan primer maqāsid asy-syari'ah, namun demikian mengingat beberapa pasalnya yang masih bisa menimbulkan berbagai interpretasi dan bahkan menyebabkan kegalauan dan keresahan dalam masyarakat, maka sosialisai dan <i>public hearing</i> kepada semua elemen masyarakat masih perlu dilakukan guna dikaji lebih dalam untuk kemudian dilakukan revisi terhadap beberapa pasalnya dengan mempertimbangkan masukan yang ada serta mempertimbangkan manfaat dan madharatnya sebelum akhirnya di undangkan.</p>
10	Asasriwarni “ Gender Dalam Perspektif Hukum Islam”	1. Bagaimana gender dalam perspektif syari'ah dan fiqih	Analisis gender dengan syari'ah dan fiqih	Memunculkan aturan hukum buatan manusia yang berperspektif gender sangat memungkinkan sepanjang tidak melanggar rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh syari'at Islam.
11	Ali Sibram Malisi	1. Bagaimana Konsep	Gender	Pemikiran keislaman



	<p>“ Gender Dalam Islam “</p>	<p>Gender dalam pandangan Islam</p>	<p>secara konseptual umumnya, untuk tidak mengatakan seluruhnya, didasarkan pada asumsi ideologi patriarki; satu worldview yang menempatkan posisi dan peranan laki-laki di atas signifikansi peran fungsional perempuan. Rumusan interpretasi teks-teks suci (sacred texts) keislaman yang patriarkis di maksud terangkum dalam bentuk kompilasi yang tertuangkan dalam beragam “kitab kuning” baik menyangkut aspek teologi, hukum, tafsir, dan tasawuf. Pemikiran keislaman dalam tradisi ini sangat dipengaruhi oleh budaya dan sistem sosial Arab pra Islam yang sangat patriarkis. Dalam sejarah pembentukannya, oleh para ulama penerus (disciples), diskursus keislaman tersebut diambil apa adanya (taken for granted) dengan</p>
--	-------------------------------	-------------------------------------	--

				<p>mengabaikan aspek kritis me kontekstual, untuk kemudian dikodifikasi dalam berbagai literature keislaman klasik.</p> <p>Literature tersebut sampai kini, oleh mayoritas umat Islam, dijadikan standar normative yang baku (al-Maraji' al-Mu'tabarat) dalam tata kehidupan beragama, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Perlu dicatat bahwa kitab-kitab fiqih pada umumnya ditulis dalam tradisi arab yang patriarkis bermazhab Shafi'i.</p>
12	<p>Titin Murtakhamah. "Pentingnya Pengarusutamaan Gender dalam Program Pengurangan Resiko Bencana"</p>	<p>1. Pentingnya pengarusutamaan gender dalam penanggulangan bencana</p>	<p>Analisis Gender dan Pengarusutamaan Gender</p>	<p>Karya tersebut memaparkan pentingnya Pelibatan perempuan dan laki-laki sebagai subyek program penang gulangan agar mampu memberdayakan organisasi kemasyarakatan memaksi- malkan kapasitas terutama perempuan dalam hal mengenal ranah publik, meningkatkan kecakapan</p>

				dan ketrampilan dalam berbagai bidang sehingga kerentanan perempuan dan laki-laki dapat diturunkan yang akan menyumbang kepada berkurangnya risiko bencana.
13	Widayatun dan Zainal fatoni “ Permasalahan Kesehatan dalam Kondisi Bencana : Peran Petugas Kesehatan dan Partisipasi Masyarakat “	1. Bagaimana penanganan kesehatan yang dilakukan petugas kesehatan pada saat bencana	Kesehatan dan pemenuhan kebutuhan dasar	Peran petugas kesehatan dan partisipasi aktif masyarakat dalam penanganan korban pada saat terjadi bencana, masa tanggap darurat dan masa rehabilitasi memegang peranan penting dalam membantu masyarakat untuk bertahan hidup dan menjalani proses pemulihan dari dampak bencana.
14	Maslamah dan Siprapti Muzani “ Konsep-Konsep Tentang Gender Perspektif Islam”	1. Konsep gender dalam Islam	Gender dan Ayart-ayat al-Qur’an	Pandangan yang menyatakan bahwa Islam telah mendeskreditkan kedudukan perempuan di bawah laki-laki merupakan suatu hal yang tidak dapat

				<p>diterima. Munculnya perbedaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan lebih banyak disebabkan adanya pemahaman keliru dari keberadaan teks suci al-Qur'an dan adanya konstruksi sosial masyarakat yang menginterpretasikan teks suci al-Qur'an secara tekstual. Hal mendasar yang menjadi pembeda antara kaum laki-laki dan perempuan menurut Islam adalah terletak pada kualitas iman dan takwanya.</p>
15	<p>Suprapti Ragilianti  “ Kesetaraan Gender Dalam Paradigma Fiqih : Studi Pemikiran Husein Muhammad “</p>	<p>1. Konsep gender dalam fiqih menurut Husein Muhammad</p>	<p>Gender dan Pemikiran Husein Muhammad</p>	<p>Husein Muhammad mendeskripsikan pemikirannya pada pendekatan terhadap teks klasik ( fiqih), Husein Muhammad menggunakan reinterpretasi dan rekonstruksi terhadap bangunan keagamaan dalam konteks kekinian dengan pendekatan perspektif gender, reinterpretasi terhadap teks dan</p>

				memahami teks dengan konteks
16	Suhaeri “ Rekonfirmasi Legitimasi RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender Perspektif Maqāsid as-Syari’ah “	1. Bagaimana legitimasi RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender Perspektif Maqāsid as-Syari’ah	Maqāsid as-Syari’ah	Berdasarkan analisis Maqāshid Syariah, pertentangan RUU KKG antara yang mendukung dan menolak berada pada tingkatan dan wilayah kemashlahatan yang sama. Yaitu sama-sama berada pada tingkat tahsiniyyah dalam wilayah kemashlahatan agama (Hifdz ad-Din) dan pada tingkat hajiyyah dalam wilayah kemaşlahatan jiwa (hifdz an-Nafs). walaupun pada tingkat keislamannya berbeda, pendukung RUU KKG pada tingkat Islam kosmis, yang menolak RUU KKG pada tingkat Islam teologis. Sehingga berdasarkan konsep tersebut RUU KKG ini mendapatkan legitimasinya dan seharusnya masyarakat Indonesia mendukung disahkannya RUU KKG ini
17	Hulwati	1. Analisis Gender dalam	Gender dan	fiqh merupakan hasil

	<p>“Memahami Kesetaraan Gender Dalam Fiqih “</p>	<p>fiqih menggunakan teori evolusi kontinuitas</p>	<p>Evolusi Kontinuitas</p>	<p>ijtihad dan dapat berkembang berdasarkan zaman, waktu, tempat, sosiologis, budaya dan perkembangan IPTEK.</p>
--	--	--	----------------------------	--

Perbedaan mendasar antara penelitian yang dilakukan peneliti dengan penelitian-penelitian diatas adalah :

1. Persoalan yang diteliti dan dikaji dalam penelitian ini fokus terhadap kajian pasal 48 huruf d dan 53 Undang-undang No 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan bencana dengan pendekatan maqāsid as-syari'ah terhadap kedua pasal tersebut.
2. Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini salah satunya asas pemberlakuan Undang-undang sebagaimana dalam penelitian sebelumnya belum ada yang menggunakan kerangka tersebut.
3. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis gender, yang mana peneliti ingin menjelaskan bahwa dalam pembuatan kebijakan sudah sepatutnya dirumuskan berdasarkan perspektif gender
4. Hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebuah asumsi bahwa perumusan pasal 48 huruf d dan 53 Undang-undang No 24 Tahun 2007 ternyata belum berperspektif gender yang mengakibatkan lahirnya ketimpangan bantuan. Hal tersebut juga yang kemudian mengindikasikan kematian perempuan akibat kurangnya perhatian pemerintah dan para LSM dalam membedakan kebutuhan bagi perempuan. Di sisi lain hasil dari penelitian ini juga menjelaskan bahwa berdasarkan analisis maqāsid as-syari'ah, adanya perbedaan jenis bantuan bagi perempuan dan laki-laki merupakan hal yang wajib mengingat akibat dari tidak terpenuhinya kebutuhan tersebut berdampak pada kematian.

Sejauh pengamatan penulis, karya ilmiah, buku atau laporan hasil penelitian yang membahas masalah maqāsid as-Syari'ah dan Bencana secara umum sudah ada, namun untuk tulisan secara khusus yang membahas Tinjauan Fiqih Gender Atas Pasal 48 Huruf D dan Pasal 53 Undang-undang No 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dengan Pendekatan Maqāsid as-Syari'ah masih belum penulis temukan. Dari telaah pustaka tersebut juga, penulis mencoba membuktikan bahwa penulis yakin penelitian ini layak untuk dikaji dan diteliti karena bersifat baru dan original.

## **F. Kerangka Teori**

### **1. Asas Pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan**

Secara umum ada beberapa asas atau dasar agar supaya Peraturan Perundang-undangan berlaku dengan baik dan efektif, dalam arti bahwa Peraturan Perundang-undangan tersebut berlaku dengan baik (sempurna) dan efektif dalam teknik penyusunannya. Ada 3 (tiga) asas pemberlakuan Peraturan Perundang-Undangan yakni asas yuridis, asas filosofis, asas sosiologis. Teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan merupakan hal lain yang tidak mempengaruhi keberlakuan Peraturan Perundang-undangan, namun menyangkut baik atau tidaknya rumusan suatu Peraturan Perundang-undangan.<sup>33</sup>

Untuk menganalisa sebuah undang-undang khususnya undang-undang No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana maka ada beberapa elemen Dasar yang dapat digunakan dalam menganalisisnya yaitu :

#### **a. Elemen Filosofis**

Menurut M. Solly Lubis dalam bukunya landasan dan teknik perundang-undangan Landasan filosofis yaitu dasar filsafat

---

<sup>33</sup> Muh. Busyro Muqaddas dalam Yusdani, *Pribumisasi Hukum Islam*,(Yogyakarta:Kaukaba,2012) hlm.342

atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draf peraturan Negara.<sup>34</sup>

Sebuah perundang-undangan harus dibuat dengan memperhatikan moral dan etika dari bangsa tersebut. Rosjidi dalam bukunya *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* menhelaskan bahwa dalam pembentukan perundang-undangan lebih khususnya kaidah hukum yang termuat dalam suatu perundang-undangan maka harus mencerminkan falsafah bangsa sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai moral bangsa.<sup>35</sup>

Sebuah peraturan perundang-undangan sudah sepatutnya mendapatkan pembenaran yang mana pembenaran tersebut dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Lebih jelasnya sebagaimana disampaikan oleh Budiman bahwa pembenaran dalam undang-undang harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan.<sup>36</sup>

Suatu rumusan Undang-undang yang berlandaskan filosofis maka harus memuat diantaranya :

- 1) Aspek ontologi dalam arti apa yang secara hukum diatur didalamnya. Hal ini terkait dengan tujuan social ( teleologis-keberhikmahan) yang akan dicapai oleh suatu undang-undang
- 2) Aspek epistemology, dalam arti perumusan suatu undang-undang harus berada dalam bingkai metodologi secara benar

---

<sup>34</sup> M.Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan* (Bandung: Mandar Maju, 1995) hal.8

<sup>35</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan* ( Bandung: Mandar Maju, 1998) hal.43

<sup>36</sup> Budiman N.P.D. Sinaga. *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan* ( Yogyakarta : UII Press. 2005) hal.33



- 3) Aspek aksiologi, dalam arti dipenuhinya muatan nilai-nilai dan moral universal agar undang-undang dapat bekerja di atas pedoman nilai-nilai tersebut.<sup>37</sup>

b. Elemen Sosiologis

Menurut Rasjidi, sebuah hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat.<sup>38</sup> Sebuah hukum dikatakan memenuhi landasan sosiologis apabila ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum, kesadaran hukum masyarakat, tata nilai, dan hukum yang hidup di masyarakat.<sup>39</sup> Landasan sosiologis yaitu suatu perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup.<sup>40</sup>

Muhammad Busyro Muqaddas sebagaimana dikutip oleh Yusdani menjelaskan bahwa Suatu gagasan atau rumusan undang-undang harus mencerminkan sensitivitas dan responsivitas terhadap realitas masyarakat untuk diarsir menuju tatanan masyarakat baru yang diinginkan bersama dan berdasarkan kepentingan bersama bukan kepentingan pemesan atau perumusny.<sup>41</sup>

c. Elemen Yuridis

Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtground*) bagi pembuatan suatu peraturan.<sup>42</sup> Landasan yuridis dapat dibagi lagi menjadi dua macam yakni (i) Landasan yuridis dari segi formil yaitu landasan yuridis yang memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu. (ii) Landasan yuridis dari segi materil

---

<sup>37</sup> Yusdani, *Pribumisasi Hukum Islam*, (Yogyakarta:Kaukaba,2012) hal.342

<sup>38</sup> Ranggawidjaja, *Pengantar...*, hal. 44

<sup>39</sup> *Ibid*

<sup>40</sup> Rasjidi Ranggawidjaja dalam Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia* (Yogyakarta:UIN Press,2010) hal. 36

<sup>41</sup> Muqaddas dalam Yusdani, *Pribumisasi ...*,hal.342

<sup>42</sup> M.Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan* (Bandung:Mandar Maju,1995) hal.7

yaitu landasan yuridis untuk segi isi dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.<sup>43</sup>

Asas yuridis tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu yang berkaitan dengan :

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-Undangan, yang berarti bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Ketidaksesuaian jenis tersebut dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. Apabila prosedur/tata cara tersebut tidak ditaati, maka Peraturan Perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan mengikat.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>44</sup>

## 2. Perspektif Gender

Istilah gender pertama kali diperkenalkan oleh Robert Stoller untuk memisahkan pencirian manusia yang didasarkan pada pendefinisian yang bersifat sosial budaya dengan pendefinisian yang berasal dari ciri-ciri fisik biologis. Sebagaimana Stoller, Oakley juga mengartikan gender sebagai konstruksi sosial atau atribut yang dikenakan pada manusia yang dibangun oleh kebudayaan manusia.<sup>45</sup> Namun dalam

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal.7-8

<sup>44</sup> Yusdani, *Pribumisasi*, hal. 342

<sup>45</sup> Riant Nugroho, *Gender dan Strategi Pengarusutamaan di Indonesia* ( Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008 ) hal.3

sumber yang berbeda, Oakley juga mendefinisikan gender sebagai perbedaan yang bukan biologis dan bukan kodrat Tuhan.<sup>46</sup>

Menurut Hillary M.Lips dalam bukunya *sex & gender : An Introduction*, Gender adalah harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan.<sup>47</sup> Pengertian gender juga disampaikan oleh Fauzie Rizal dalam bukunya *Dinamika Gerakan Perempuan di Indonesia*. Ia menyebutkan bahwa gender merupakan konstruksi sosial yang pada prinsipnya merupakan interpretasi kultural atas perbedaan jenis kelamin.<sup>48</sup>

Perbedaan gender merupakan sebuah sunnatullah yang terjadi akibat fenomena kebudayaan manusia. Namun dalam kelanjutannya perbedaan tersebut melahirkan sebuah masalah manakala banyak terjadi ketidakadilan pada perempuan dan keberpihakan pada laki-laki.<sup>49</sup>

Berbagai manifestasi ketidakadilan gender yang diperoleh dengan menggunakan pendekatan gender diantaranya :

- a. Gender dan stereotipe yaitu pelebelan atau penandaan jenis kelamin tertentu yang mengakibatkan terjadinya diskriminasi pada perempuan.
- b. Gender dan marginalisasi perempuan, yaitu proses penyisihan yang menyebabkan kemiskinan.
- c. Gender dan subordinasi perempuan. Subordinasi adalah sikap, anggapan atau tindakan masyarakat yang menempatkan perempuan pada posisi nomor dua.
- d. Gender dan kekerasan, kekerasan yang dimaksud adalah kekerasan apapun yang terjadi karena satu ideology yang mengesahkan penindasan di satu pihak baik perseorangan maupun kelompok

---

<sup>46</sup> Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial* ( Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1999) hal. 71

<sup>47</sup> Hillary, M.Lips. *Sex & Gender : An Introduction* ( London:Mayfield Publishing Company. 1993) hal. 4

<sup>48</sup> Fauzi Ridzal, et,al, *Dinamika Gerakan Perempuan di Indonesia* ( Yogyakarta : PT Tiara Wacana Yogya, 1993 ) hal. 30

<sup>49</sup> PSI, *Modul Kursus Gender Jogja*, (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara,2010)hal.22

terhadap pihak lain yang disebabkan anggapan ketidaksetaraan yang ada dalam masyarakat.

- e. Gender dan beban kerja, yang dimaksud dengan beban kerja disini adalah sebuah tradisi yang melekat dan menganggap bahwa perempuan hanya boleh bekerja di ranah rumah tangga. Namun faktanya saat ini, perempuan tidak hanya dibebani pekerjaan rumah tangga tapi juga pekerjaan luar karena faktor kemiskinan. Hal ini disebabkan tidak adanya jaminan dari laki-laki.<sup>50</sup>

Perlu diketahui bahwa terdapat salah satu istilah dalam gender yang dapat digunakan untuk menemukan relasi pentingnya kebijakan yang pro gender yaitu Pengarusutamaan Gender. Pengarusutamaan gender adalah strategi yang dilakukan secara rasional dan sistematis untuk mencapai kesetaraan keadilan gender dalam sejumlah aspek kehidupan manusia melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki kedalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan.<sup>51</sup>

Pengarusutamaan gender menurut Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Nomor 6 Tahun 2009 adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi suatu dimensi integral dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan.<sup>52</sup>

Menurut ( Adriani 2009 ) sebagaimana dikutip oleh Sri Djoharwinarlien, Tujuan pengarusutamaan gender diantaranya :

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hal. 23-24

<sup>51</sup> Inpres No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional

<sup>52</sup> Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Nomor 6 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Data Gender dan Anak.

- a. Pemerintah dapat bekerja lebih efisien dan efektif dalam memproduksi kebijakan-kebijakan public yang adil dan responsif gender
- b. Kebijakan dan pelayanan publik serta program dan perundang-undangan yang adil dan responsive gender akan membuahkan manfaat yang adil bagi semua rakyat.
- c. Pengarusutamaan gender merupakan upaya menegakan hak-hak perempuan dan laki-laki atas kesempatan yang sama, pengakuan dan penghargaan yang sama di masyarakat
- d. Pengarusutamaan gender mengantar kepada pencapaian kesetaraan gender dan karenanya meningkatkan akuntabilitas pemerintah terhadap rakyatnya.
- e. Keberhasilan Pengarusutamaan gender memperkuat kehidupan sosial, politik dan ekonomi suatu bangsa.<sup>53</sup>

Dalam penelitian ini Gender juga dijadikan alat analisis yang dapat digunakan untuk membedah kasus untuk memahami lebih dalam hubungan sebab akibat yang menghasilkan kenyataan.

### 3. Maqāsid Syari'ah

Kata *maqāshid al-syarī'ah* lazim digunakan *ushūliyyūn* sebagai istilah untuk menyebut sebuah konsep tentang tujuan syariat.<sup>54</sup> Kata *Maqāshid* merupakan bentuk plural (jama') dari *maqshud*. Sedangkan akar katanya berasal dari kata verbal *qashada*, yang berarti menuju; bertujuan; berkeinginan dan kesengajaan.<sup>55</sup> Ibn Manzūr memaknai kata *qashd* dengan arti; tetap pada jalan (*istiqāmat al-tharīq*) sebagaimana

<sup>53</sup> Sri Djoharwinarlien, *Dilema Kesetaraan Gender Refleksi dan Respons Praktis*, ( Yogyakarta : Center for politics and Government ( PolGov) Fisipol UGM, 2012 ) hal. 114-115

<sup>54</sup> Lihat misalnya Sebagai contoh dapat dilihat dari beberapa buku, antara lain: 1) Jasser Auda, *Maqāshid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law; A System Approach*, 2007; 2) Yūsuf al-Qaradawī, *Dirāsah fī Fiqih Maqāsid al-Syarī'ah; Bayna al-Maqāsid al-Kulliyah wa al-Nusūs al-Juz'iyah*, 2006; 3) Ziyād Muhammad Ahmīdān, *Maqāsid al-Syarī'ah al-Islāmiyyah*, 2004; 4) Yūsuf Ahmad Muhammad al-Badawī, *Maqāsid al-Syarī'ah 'ind Ibn Taymiyyah*, 2000; 5) Muhammad Sa'ad ibn Ahmad ibn Mas'ūd al-Yūbī, *Maqāsid al-Syarī'ah al-Islāmiyyah*, 1998; 6) Bin Zaghībah 'Izz al-Dīn, *al-Maqāsid al-'Ammah li al-Syarī'at al-Islāmiyyah*, 1996.

<sup>55</sup> Hans Wehr, *A dictionary of Modern Written Arabic* ( London: Mc Donald & Evan Ltd, 1980) hal. 767

dalam firman Allah dalam ayat 9 surat al-Nahl: “Dan hak bagi Allah (menerangkan) jalan yang lurus...,” artinya, ajakan dengan hujah dan dalil-dalil yang jelas. Selain makna di atas, kata *qashd* juga berarti adil (*‘adl*), atau sikap pertengahan (*i’tidāl*), yaitu kebalikan dari sikap melampaui batas (*ifrāt*), seperti sikap pertengahan antara boros (*isrāf*) dan kikir (*taqtīr*).<sup>56</sup>

Kata *maqṣud-maqāṣid* dalam ilmu Nahwu disebut dengan *maf’ul bih* yaitu sesuatu yang menjadi obyek, oleh karenanya kata tersebut dapat diartikan dengan ‘tujuan’ atau ‘beberapa tujuan.’ Dari makna kebahasaan ini, dapat dipahami bahwa kata *maqāṣid* berarti arah (*hādif*), atau tujuan akhir (*ghāyah*) yang dibutuhkan untuk bisa tetap (*istiqāmah*) di jalan yang ditempuh, ia juga berarti adil (*‘adl*), dan sikap pertengahan (*i’tidāl*). Selanjutnya makna kebahasaan ini tidak lepas dalam penggunaannya sebagai istilah khusus di kalangan *usūliyyūn*, yaitu sesuatu yang dituju di balik perbuatan.<sup>57</sup>

Sedangkan *asy-Syari’ah*, merupakan bentuk subyek dari akar kata *syara’a* yang artinya adalah ‘jalan menuju sumber air sebagai sumber kehidupan.’<sup>58</sup> Secara terminologis, kata *asy-syarī’ah* berarti jalan yang lurus yang diridhai Allah bagi hamba-Nya, dan aturan hukum sebagai tatanan bagi hamba-Nya.<sup>59</sup> Oleh karenanya secara terminologis, *al-Maqāṣid asy-Syari’ah* dapat diartikan sebagai ‘tujuan-tujuan ajaran Islam’ atau dapat juga dipahami sebagai ‘tujuan-tujuan pembuat syari’at (Allah) dalam menggariskan ajaran/syari’at Islam.

Konsep maṣlahah sebagai maksud dari pensyariatan (*maqāṣid asy-syarī’ah*) dan maṣlahah sebagai metode istinbat hukum menempati tempat utama dalam pembahasan ushul fiqih dan hukum Islam, sehingga sejak Islam awal sampai zaman kontemporer, banyak

---

<sup>56</sup> Ibn Manzūr. *Lisān al-‘Arab* (Kairo: Dār al-Hadīth, 2003), jld. VII, hlm. 377.

<sup>57</sup> Mushthafā ibn Karāmat Allāh Makhdūm. *Qawā’id al-Wasā’il fi al-Syarī’at al-Islāmiyyah; Dirāsāt Usūliyyah fi Dū’ al-Maqāṣid al-Syarī’ah* (Riyad: Dār Isybīliya, 1999), hlm. 34.

<sup>58</sup> Ibn Mansur al-Fariqi, *Lisān al-‘Arab* (Beirut : Dar ash-t.th) hal.175

<sup>59</sup> ‘Izz al-Dīn Bin Zaghībah. *Al-Maqāṣid al-‘Āmmah li al-Syarī’at al-Islāmiyyah* (Kairo: Dār al-Safwah, 1996), hlm. 39.

Pemikir Islam yang mencurahkan pemikirannya tentang konsep ini.<sup>60</sup> Namun demikian, agar kajian penelitian ini bisa terfokuskan maka dalam penelitian ini peneliti memfokuskan kajian maqasashid Imam as-Syatibi.

Pada dasarnya para ulama telah sepakat bahwa Allah SWT menurunkan syariat ( aturan hukum ) bukan tanpa alasan, melainkan dengan tujuan agar manusia mampu memperoleh kemashlahatan didunia dan di akhirat. Hal ini juga sebagaimana di ungkapkan oleh imam as-Syatibi.

Maqāsid dalam pembahasan Imam as-Syatibi dibagi menjadi dua bagian penting yakni maksud Syari' (*qaṣdu al-syari'*) dan maksud mukallaf (*qaṣdu al-mukallaf*).<sup>61</sup> Imam as-Syatibi mengungkapkan dalam bukunya al-Muwafaqat bahwa syari'at ialah seperangkat peraturan yang mengikat dan mengelilingi para mukallaf baik dari segi perkataan, perbuatan maupun I'tiqadnya.<sup>62</sup>

Selanjutnya Ia juga menegaskan bahwa Allah menurunkan Syari'at ( aturan hukum ) tiada lain agar manusia dapat memperoleh dan mengambil kemaslahatan dan menghindari kemudharatan *jalbu al-*

---

<sup>60</sup> Menurut Ahmad Raisuni, pemikir Islam pertama kali yang membahas mashlahat sebagai maksud syari'ah (*maqāshid al-syari'ah*) secara jelas dan terkodifikasi adalah at-Turmudzi al-Hakim, ulama yang hidup pada abad ke-3. Ia menyuarakan konsep *maqāshid al-syari'ah* melalui buku-bukunya, *al-Shalāh wa Maqāshiduhu*, *al-Haj wa Asrāruh*, *al-'Illah*, *'Ilal al-syari'ah*, *'Ilal al-'Ubūdiyyah* dan *al-Furūq*. Setelah al-Hakim kemudian muncul Abū Mansūr al-Maturidy (w. 333) dengan karyanya *Ma'khad al-Syara'* disusul Abū Bakar al-Qaffāl al-Syāsyi (w.365) dengan bukunya *Ushūl al-Fiqih* dan *Mahāsin al-Syari'ah*. Setelah al-Qaffāl muncul Abū Bakar al-Abhāri (w.375) dan al-Bāqilāni (w. 403) masing-masing dengan karyanya, diantaranya, *Mas'alah al-Jawāb wa al-Dalā'il wa al-'Illah* dan *al-Taqrīb wa al-Irsyād fi Tartīb Thurūq al-Ijtihād*. Sepeninggal al-Bāqilāni muncullah al-Juwainy (w. 478) dengan *al-Burhān*, *al-Waraqāt*, *al-Ghiyātsi*, dan *Mughītsul Khalq*, dilanjutkan oleh al-Ghazālī (w. 505) dengan kitab Ushūlnya *al-Mustashfā*, *al-Mankhūl*, *al-Wajīz*, dan *Syifā' al-Ghalīl*. Selanjutnya al-Rāzy (w.606 H) dengan bukunya *Mafātih al-Ghaib*, *al-Ayat al-Bayyināt*, *al-Mahshūl dan Asas at-Taqdīs*, dilanjutkan al-Amidy (w. 631) dengan *al-Ahkām*, dan *Ghāyat al-Marām*, Ibn Hājib (w. 646 H), al-Baidhāwi, al-Asnawi (w. 771 H), Ibn Subki (w. 771), Ibn Abd al-Salām (w. 660 H) , al-Qarrāfi (w. 684) dengan *Nafais al-Ushūl*, *Syarh al-Mahshūl*, *al-Furuq*, *al-Ihkām fi Tamyiz al-Fatāwa 'an al-Ahkām wa Tasharruf al-Qādhi wa al-Imām*, al-Thūfi, (w. 716) dengan *Mukhtashar al-Raudhah wa Syarhuhu* dan *al-Iksar fi Qawā'id al-Tafsīr*, Ibn Taimiyyah dan Ibn Qayyim (w. 751) dengan *Zādul Ma'ād*, *I'lām al-Muwāqī'in*, *Syifā' al-'Alīl* dan *Miftāh Dār al-Sa'ādah*. Lihat. Ahmad Raisuni, *Nadhariyyat al-Maqāshid 'Inda al-Imām al-Syāthibi*, (Beirut: al-Muassasah al-Jami'iyyah Liddirasat wan Nasyr wa al-Tauzi', 1992), hlm. 32.

<sup>61</sup> Sri Lum'atus Sa'adah, *Peta Pemikiran Fiqih Progresif* (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2012) hal. 44

<sup>62</sup> Al-Imam Abu Ishaq Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat fi UShul as-Syari'ah*, ( Beirut : Dar al kutub al-Islamiyyah,tt), I, hal.88

*mashalih wa dar'u al-mafasid.* <sup>63</sup> Dengan bahasa yang lebih mudah, aturan-aturan hukum yang ditetapkan Allah hanyalah untuk kemaslahatan hamba ( *al-ahkam al-masyru'ah limaṣālih al-'ibād*) baik di dunia maupun di akhirat ( *li tahqiqi maqāṣid asy-syar'I fi qiyami mashalihihim fi al-din wa al-dunya ma'an*)<sup>64</sup>

Dari ungkapan tersebut dapat dipahami bahwa serangkaian aturan yang telah digariskan Allah kepada manusia adalah untuk membawa manusia dalam kondisi baik dan menghindarkan manusia dari segala hal yang membuatnya dalam kondisi yang buruk, tidak saja di dunia namun juga di akhirat.<sup>65</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut Imam as-Syatibi kemudian membagi Maṣlahah kedalam tiga bagian yaitu :

a. Maṣlahah Ad-Doruriyyat ( primer )

Maṣlahah Doruriyyat adalah sesuatu yang mesti ada demi tercapainya kemaslahatan agama dan dunia.<sup>66</sup> Pengabaian terhadap prinsip ini akan menimbulkan kerusakan bahkan hilangnya hidup dan kehidupan serta siksaan di akhirat.<sup>67</sup> Yang termasuk kedalam Maṣlahah Doruriyyat ini ada lima yaitu : menjaga agama (hifzu ad-din), menjaga jiwa (hifzu al-nafs), menjaga keturunan (hifzu an-Nasl), menjaga harta (hifzu al-māl) dan menjaga akal (hifzu al-'Aql).<sup>68</sup>

Cara untuk menjaga yang lima diatas dapat ditempuh dengan cara 1) Dari segi adanya ( min nahiyati al-wujud ) yaitu dengan cara menjaga dan memelihara hal-hal yang dapat melanggengkan keberadaannya. 2) Dari segi tidak

---

<sup>63</sup> As-Syatibi dalam Asmuni, *Pribumisasi Hukum Islam*, ( Yogyakarta:Kaukaba, 2012 ) hlm. 13

<sup>64</sup> Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat...* hal.29

<sup>65</sup> Sa'adah, *Peta...*, hal.45

<sup>66</sup> *Ibid*

<sup>67</sup> Lihat juga Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat...* hal. 8

<sup>68</sup> *Ibid*, Lihat juga Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat...* hal. 8



adanya ( min nahiyyati al-‘adam) yaitu dengan cara mencegah hal-hal yang menyebabkan ketiadaanya.<sup>69</sup>

b. Maşlahah Al-Hajiyyat ( Sekunder )

Maşlahah Hajiyyat adalah sesuatu yang sebaiknya ada agar manusia dapat secara leluasa memenuhi kebutuhan mereka tanpa mengalami kesulitan. Namun kendati demikian, kalau kebutuhan ini tidak terpenuhi tidak menyebabkan kematian atau kerusakan.<sup>70</sup> Artinya jika manusia tidak memenuhi kebutuhan ini maka akan menemukan kesempitan dan kesulitan namun tidak sampai pada kebinasaan.<sup>71</sup>

c. Maşlahah At-Tahsiniyyat ( Tersier )

Maşlahah tahsiniyyat adalah sesuatu yang sebaiknya ada untuk memperindah kehidupan. Namun demikian jika kebutuhan ini tidak terpenuhi tidak akan menimbulkan masyaqqah atau kesempitan apalagi kebinasaan. Hanya saja kehidupan akan terasa kurang indah.<sup>72</sup> Menurut imam as-Syatibi Kebutuhan tersier ini dimaksudkan untuk menjaga kehormatan.<sup>73</sup> Pemenuhan atau tidak terhadap kebutuhan ini tidak mempengaruhi dua kebutuhan di atasnya.

Berdasarkan kerangka teori di atas, maka peneliti berharap penelitian ini mampu memberikan penjelasan akan pentingnya melakukan studi kritis fiqih gender terhadap perspektif dasar pasal 48 dan 55 undang-undang No 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Dengan teori asas perundang-undangan akan diperoleh penjelasan tentang kesesuaian pemberlakuan un dang-undang terkait dilapangan. Selanjutnya dengan teori gender maka akan diperoleh penjelasan pentingnya pengarusustamaan gender dalam pembuatan berbagai kebijakan termasuk

---

<sup>69</sup> Sa'adah, *Peta,,*,hal.45

<sup>70</sup> *Ibid*

<sup>71</sup> Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat...* hal. 10

<sup>72</sup> *Ibid*

<sup>73</sup> *Ibid*, hal. 11

undang-undang terkait. Selanjutnya dengan menggunakan teori maqāsid as-syari'ah maka akan diperoleh penjelasan bahwa pembentukan kebijakan yang sensitif gender adalah hal yang mutlak dan harus dilakukan. Hal ini dikarenakan timbulnya hal-hal yang menjadikan kebutuhan primer atau ad-Doruriyat al-khomsah tidak terpenuhi dan hal itu pula yang nantinya merusak alur kehidupan manusia di muka bumi ini.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam menyusun penulisan skripsi adalah sebagai berikut :

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yaitu penelitian yang menjadikan bahan pustaka sebagai sumber (data) yang utama.

### **2. Sifat penelitian**

Sifat penelitian adalah deskriptif kualitatif. Peneliti dalam penelitian ini berusaha memaparkan bagaimana Maqāsid as-Syari'ah menjelaskan pentingnya pengarusutamaan gender dalam perumusan undang-undang yang dalam hal ini adalah pasal 48 dan 53 Undang-undang No 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Apabila ada ketidaksamaan di dalamnya maka peneliti berusaha untuk menganalisisnya kembali.

### **3. Pendekatan Studi**

Pendekatan studi dalam penelitian ini menggunakan dua pendekatan yaitu :

- a. Pendekatan Yuridis, dengan pendekatan yuridis penulis akan menganalisis muatan Undang-undang khususnya Pasal 48 Huruf D dan Pasal 53 undang-undang No 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana alam.
- b. Pendekatan Normatif, dengan pendekatan normatif ini penulis akan mengkaji dan menganalisis masalah dengan tinjauan

maqāsid as-Syari'ah yang bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah.

- c. Pendekatan Sosiologis. Dengan pendekatan sosiologis ini peneliti melihat refleksi empiris dari kejadian bencana yang terjadi. Agar mampu memperkuat argumentasi yang akan dikemukakan.

#### 4. Teknik Analisis data

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah domain analisis yaitu analisis yang dilakukan agar peneliti dapat memperoleh gambaran umum tentang data untuk menjawab fokus penelitian. Caranya ialah dengan membaca naskah data secara umum dan menyeluruh untuk memperoleh *domain* atau ranah apa saja yang ada di dalam data tersebut.<sup>74</sup> Analisis yang bertujuan untuk menjelaskan dan menginterpretasikan objek penelitian yang dalam hal ini adalah Undang-undang No 24 Tahun 2007. Hasil analisis ini masih berupa pengetahuan tingkat “permukaan” tentang berbagai ranah konseptual. Dari hasil pembacaan itu diperoleh hal-hal penting dari kata, frase atau bahkan kalimat untuk dibuat catatan pinggir.

### H. Sistematika Pembahasan

Secara umum skripsi ini disusun ke dalam lima pembahasan, yang mana antara satu bab dengan bab yang lain merupakan suatu kesatuan hingga mencapai kesimpulan yang dapat dipahami para pembaca khususnya penulis.

Bab pertama merupakan bab pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, pokok masalah, tujuan penelitian, telaah pustaka,

---

<sup>74</sup> Arief Firqon, *Pengantar Penelitian Dalam Pendidikan* (Surabaya: usaha nasional, 1982), hal.415

kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan atau dapat dikenal dengan rencana daftar isi.

Bab kedua memuat tinjauan umum tentang bencana dalam Undang-undang bencana alam. Bab ini terdiri dari sub bab yang memuat tentang a) latar belakang dan Urgensi Undang-undang No 24 Tahun 2007 b) Ruang Lingkup yang diatur dalam Undang-Undang No 24 Tahun 2007 dan c) perspektif yang dominan dalam Undang-Undang No 24 Tahun 2007 d) Isi Pasal 48 dan 53 Undang-undang No 24 Tahun 2007

Bab ketiga memuat tentang pemaparan tentang fakta yang terjadi yaitu Refleksi Empiris atas perumusan Pasal 48 dan 53 Undang-undang No 24 Tahun 2007 yang dibagi dalam 3 sub bab yaitu a) refleksi empiris dalam bencana tsunami di Aceh b) refleksi empiris dalam bencana gempa di Yogyakarta c) dampak tidak terpenuhinya kebutuhan khusus

Bab ke empat berisi tentang analisis fiqih gender dengan pendekatan maqāsid as-syari'ah terhadap perumusan pasal 48 dan 53 Undang-undang No 24 Tahun 2007 yang meliputi : a) analisis fiqih gender dengan pendekatan maqāsid as-Syari'ah terhadap perumusan pasal 48 dan 53 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 b) Preskripsi

Bab kelima yang merupakan bab akhir dari skripsi ini berisi tentang kesimpulan yang merupakan hasil analisis yang dilakukan pada bab sebelumnya dan memuat saran -saran yang hubungan dengan skripsi ini. Selain itu juga dilengkapi dengan lampiran yang dianggap perlu dan menunjang kelengkapan kesempurnaan skripsi ini.

## **BAB II**

### **LATAR BELAKANG DAN URGENSI DITETAPKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA**

#### **A. Latar Belakang Undang-Undang No. 24 Tahun 2007**

Pola penanggulangan bencana mendapatkan wajah baru setelah lahirnya Undang-undang No 24 Tahun 2007 berikut dengan peraturan turunannya seperti Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan penanggulangan bencana, peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana, dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang peran serta lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah dalam penanggulangan bencana .

Kehadiran undang-undang tersebut merupakan sebuah refleksi atau jawaban pemerintah akan pentingnya sebuah kebijakan yang mengatur tata cara penanggulangan bencana. Demikian karena peraturan atau kebijakan penanggulangan bencana termasuk hal yang penting dan merupakan salah satu amanat yang terkandung dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang dalam alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus 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.<sup>75</sup>

Sebagai implementasi dari amanat tersebut maka dilaksanakanlah pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan

---

<sup>75</sup> Alinea ke IV Undang-Undang Dasar 1945

perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>76</sup> Hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud diatas meliputi segala bidang apalagi yang menyangkut keadaan darurat seperti bencana.

Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara yang memiliki wilayah luas dan terletak digaris khatulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudra dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekwensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi.<sup>77</sup>

Sudah banyak fakta yang terjadi khususnya sejak tahun 2004 ketika Tsunami terjadi di Aceh dan setelah itu bencana tak henti-hentinya melanda Indonesia seperti Gempa Bumi di Nias (2005), Gempa Bumi di Yogyakarta ( 2006) Banjir Bandang di Jakarta, Gunung Meletus di Sinabung dan lain-lain.<sup>78</sup> Semua bencana yang telah disebutkan itu hanyalah sebagaian kecil dari bencana yang telah terjadi di Indonesia yang kemudian melandasi terbentuknya undang-undang Nomor 24 Tahun 2007.

Keharusan adanya sebuah peraturan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi menjadi mutlak adanya. Apalagi dampak dari bencana tersebut tidak hanya melukai satu atau dua orang saja melainkan lebih dari itu. Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa faktor yang melandasi atau yang melatar belakangi lahirnya Undang-Undang No 24 Tahun 2007 bisa dikategorikan menjadi 3 yaitu :

1. Faktor geografis, geologis, hidrologis Indonesia

---

<sup>76</sup> Penjelasan umum Undang-undang No 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

<sup>77</sup> *Ibid*

<sup>78</sup> <http://dibi.bnpb.go.id/> diakses pada hari senin tanggal 16 Januari Tahun 2017 Pukul

Dalam Penjelasan umum Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara yang memiliki wilayah luas dan terletak digaris khatulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudra dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana. Secara astronomis Indonesia merupakan Negara yang terletak diantara  $6^{\circ}$  LU- $11^{\circ}$  LS dan  $95^{\circ}$  BT-  $141^{\circ}$  BT dan secara geologis berada di jalur gunung berapi aktif, diapit oleh tiga patahan lempengan tektonik dunia yaitu lempeng Eurasia, Indonesia-australia, dan pasifik sehingga hal tersebut menjadikan Indonesia sebagai Negara yang paling rawan terhadap ancaman bencana.<sup>79</sup>

2. Faktor Perkembangan zaman dan manusia, yang dimaksud dengan faktor perkembangan zaman dan manusia adalah dengan adanya perkembangan zaman banyaknya manusia yang justru mengakibatkan dan melahirkan konflik, serta bencana. Perkembangan yang terjadi sering kali disalah gunakan oleh beberapa oknum sehingga apa yang diperbuat sangat berpotensi melahirkan bencana.
3. Amanat Konstitusi. Yang dimaksud dengan amanat konstitusi disini adalah amanat yang terkandung dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana dalam alinea keempat disebutkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus 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.

---

<sup>79</sup> <http://www.pdat.co.id> yang diakses pada hari senin tanggal 16 Januari 2017 Pukul

## **B. Urgensi Undang-undang No. 24 Tahun 2007**

Undang-undang penanggulangan bencana baru lahir pada tahun 2007 silam. Hal ini didasari Banyaknya bencana yang menimpa Indonesia kala itu seperti Tsunami Aceh yang terjadi pada tahun 2004 ditambah gempa dahsyat yang menimpa Pulau Nias pada 2005. Banyaknya bencana tersebut menggugah para anggota DPR RI akan pentingnya undang-undang penanggulangan bencana untuk Indonesia hingga akhirnya pada 24 Januari 2005 para anggota DPR RI seperti Teras Nanang, dan Ketua DPR RI Agung Laksono berkehendak untuk membuat Rancangan Undang-Undang Penanggulangan Bencana Alam (RUUPBA).

Sependapat dengan alasan diatas, Heru Susetyo dalam artikel esai unggul memaparkan bahwa banyaknya bencana yang terjadi di Indonesia menjadi suatu momentum berharga bagi pemerintah dan bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan pemerintah terlihat sangat tidak berdaya menyelesaikan berbagai persoalan yang lahir akibat adanya bencana alam. Ketidak berdayaan tersebut pada dasarnya dikarenakan ketiadaan kebijakan dan regulasi di tingkat pusat mengenai penanganan bencana, sehingga masih banyak di temukan mayat-mayat bergeletakkan, bantuan kemanusiaan menumpuk dan penyebarannya-pun tidak merata, pengungsi terus lapar dan menderita berbagai macam penyakit.

Menurut Jawahir Tantowi, setidaknya ada 3 hal penting mengapa undang-undang penanggulangan bencana dipandang sangat penting dan dibutuhkan :

*Pertama*, secara yuridis Keputusan Presiden Nomor 3/2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi tidak cukup layak untuk mengatur persoalan serius yang mengancam keselamatan umat manusia dalam jumlah besar. Esensi Keppres dipandang sebagai peraturan kebijakan yang hanya dapat digunakan untuk menjawab hal-hal teknis tidak memiliki kapasitas untuk merespon persoalan bencana.

*Kedua*, Obyek yang diatur dalam Keppres selama ini mengadnung muatan materi setingkat Undang-Undang. Namun persoalan-persoalan



yang timbul begitu besar, serius, mendesak, dan terkait dengan ancaman fisik, psikis, maerial akibat bencana alam sehingga keberadaan Keppres menjadi tidak sesuai. Agar tercipta peraturan hukum yang efektif, harus dibuat peraturan hukum yang proses pembuatannya melibatkan wakil-wakil rakyat DPR.

*Ketiga*, Kelemahan Keppres tampak nyata terutama di tingkat implementasi. Ketika Departemen Sosial, Departemen Kesehatan, PMI, Kimpraswil, Departemen Perhubungan, dan kekuatan masyarakat sipil bekerja untuk menolong korban tanpa koordinasi yang memadai. Tiadanya koordinasi yang sistematis di antara instansi pemerintah yang terkait serta tidak adanya jaminan kepastian hukum dari segi Undang-Undang merupakan faktor yang melemahkan implementasi.<sup>80</sup>

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) terdapat 3 urgensi dan dimensi baru lahirnya undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana yaitu :

1. Penanggulangan bencana sebagai sebuah upaya menyeluruh dan proaktif dimulai dari pengurangan risiko bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi dan rekonstruksi.
2. Penanggulangan bencana sebagai upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi.
3. Penanggulangan bencana sebagai bagian dari proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan (resilience) terhadap bencana.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> <https://jawahirthontowi.wordpress.com/2009/09/14/paradigma-undang-undang-pengelolaan-bencana/> diakses pada hari kamis tanggal 19 Januari 2016 pukul 10.17

<sup>81</sup> [www.bapennas.go.id](http://www.bapennas.go.id)

### **C. Ruang Lingkup yang Diatur dalam Undang-Undang No 24 Tahun 2007**

Secara garis besar, undang undang nomor 24 tahun 2007 memuat dan membahas mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana dari landasan nilai, kelembagaan, distribusi kewenangan dan aturan hukum. Berdasarkan fokus bahasan dari tiap pasal, maka undang undang nomor 24 tahun 2007 memiliki 13 Bab sebagai berikut :

Bab I undang undang nomor 24 tahun 2007 membahas tentang ketentuan umum, yang membahas tentang pengertian bencana, macam-macam bencana, penyelenggaraan penanggulangan bencana, kegiatan pencegahan, kesiapsiagaan, peringatan dini, pengertian mitigasi, rehabilitasi dan rekontruksi. Selain itu pada bab I juga dijelaskan arti ancaman bencana, rawan bencana, pemulihan, pencegahan bencana, risiko bencana, bantuan darurat bencana, status keadaan darurat bencana, pengungsi, korban bencana serta lembaga-lembaga yang membahas atau mengurus penanggulangan bencana.

Dalam Bab I ini bencana diartikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Kemudian Bencana dalam undang-undang ini dibagi tiga, yaitu bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial.<sup>82</sup>

Bab II Undang-undang No. 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana memuat tentang landasan, asas, prinsip dan tujuan. Dalam pasal 2 disebutkan bahwa landasan berlakunya undang-undang No. 24 tahun 2007 adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan dalam pasal 3 disebutkan bahwa asas berlakunya undang-undang ini adalah

---

<sup>82</sup> Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana.

kemanusiaan, keadilan, kesamaan, keseimbangan, ketertiban, kebersamaan, kelestarian, dan ilmu pengetahuan.

Kemudian masih dalam pasal 3 ayat 2 disebutkan pula prinsip-prinsip penanggulangan bencana yaitu cepat dan tepat, prioritas, koordinasi dan keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, transparansi dan akuntabilitas, kemitraan, pemberdayaan, non diskriminatif dan non proletisi. Dalam pasal 4 dijelaskan bahwa tujuan dari undang-undang penanggulangan bencana ini adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang telah ada, menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh, menghargai budaya lokal, membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta, mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan dan kedermawanan, menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

Bab III Undang-undang No. 24 tahun 2007 memuat tentang tanggung jawab dan wewenang pemerintah, serta penetapan status dan tingkat bencana. Dalam pasal 5 Bab III ini disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penyelenggara penanggulangan bencana. Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan bencana meliputi : pengurangan resiko bencana dan pemaduan pengurangan resiko bencana, perlindungan masyarakat, menjamin pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi, pemulihan kondisi, pengalokasian anggaran penanggulangann bencana dalam APBN dan dana siap pakai, pemeliharaan arsip dan data otentik.

Masih dalam bab III dijelaskan bahwa wewenang pemerintah dalam menanggulangi bencana diantaranya adalah penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional, pembuatan perencanaan pembangunan, penetapan stastus dan tingkat bencana, penentuan kebijakan kerjasama, perumusan kebijakan penggunaan teknologi yang potensial menjadi sumber bencana, perumusan

kebijakan dalam penguasaan dan pengurusan sumber daya alam untuk pemulihan, pengendalian pengumpulan uang atau barang yang bersifat nasional.

Bab IV menjelaskan tentang kelembagaan, dimana kelembagaan di bagi menjadi dua. Kelembagaan pertama yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang dibentuk oleh pemerintah dimana ia merupakan lembaga nondepartemen setingkat menteri yang memiliki tugas salah satunya untuk menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan atau bantuan nasional dan internasional. Kelembagaan kedua yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah dimana badan ini pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur dan ditingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat bupati/walikota. Selain itu dalam bab V juga dibahas tentang hal-hal terkait tugas dan fungsi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) baik pusat maupun daerah.

Pada Bab V UU No. 24 tahun 2007 menjelaskan tentang hak dan kewajiban masyarakat terhadap penanggulangan bencana. Salah satu hak yang dimaksud dalam undang-undang ini setiap orang berhak mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman, khususnya bagi kelompok masyarakat rentan bencana. Dan salah satu kewajibannya adalah menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis, memelihara keseimbangan, keserasian, keselarasan, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Pada Bab VI Undang-undang No. 24 tahun 2007 yang membahas tentang peran lembaga usaha dan lembaga internasional. Peran lembaga usaha berkewajiban menyampaikan laporan kepada pemerintah dan/atau badan yang diberi tugas melakukan penanggulangan bencana serta menginformasikan kepada publik secara transparan. Selain itu, dalam bab ini ada peran lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah yang dapat ikut serta dalam kegiatan penanggulangan bencana dan mendapat jaminan perlindungan dari pemerintah terhadap para pekerjanya.

Pada Bab VII Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana, dimana penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan berdasarkan empat aspek yaitu a) sosial, ekonomi dan budaya masyarakat b) kelestarian lingkungan hidup c) kemanfaatan dan efektivitas d) lingkup luas wilayah. Dalam bab ini juga membahas tentang tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi prabencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana. Dalam bab ini disebutkan juga rincian dari tiap tahapan penyelenggaraan bencana.

Pada Bab VIII Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana yang menyebutkan bahwa pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam bab ini juga dijelaskan bahwa pengelolaan sumber daya bantuan bencana meliputi perencanaan, penggunaan, pemeliharaan, pemantauan, dan pengevaluasian terhadap barang, jasa dan bantuan nasional maupun internasional.

Bab IX Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas tentang pengawasan, dimana pemerintah dan pemerintah daerah melaksanakan pengawasan terhadap seluruh tahap penanggulangan bencana yang meliputi a) sumber ancaman atau bahaya bencana b) kebijakan pembangunan yang berpotensi menimbulkan bencana c) kegiatan eksploitasi yang berpotensi menimbulkan bencana d) pemanfaatan barang, jasa, teknologi, serta kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri e) kegiatan konservasi lingkungan f) perencanaan penataan ruang g) pengelolaan lingkungan hidup h) kegiatan reklamasi i) pengelolaan keuangan.

Selanjutnya, Bab X Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas tentang penyelesaian sengketa, dimana penyelesaian sengketa penanggulangan bencana pada tahap pertama diupayakan berdasarkan asas musyawarah mufakat dan apabila musyawarah tidak tercapai maka bisa menempuh upaya penyelesaian di luar pengadilan atau melalui pengadilan.

Pada Bab XI Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas mengenai ketentuan pidana, dimana keseluruhan dari peraturan-peraturan yang menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk ke dalam tindakan pidana, serta menentukan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap yang melakukannya. Dalam bab sebelas ini juga berisi mengenai denda dari pidana yang ditindak.

Pada Bab XII Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas mengenai ketentuan peralihan, pada saat undang-undang ini berlaku, semua peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana yang telah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan undang-undangan ini.

Pada Bab XIII menjelaskan tentang ketentuan penutup. Dalam ketentuan bab ini disebutkan bahwa pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana paling lambat enam bulan pada saat berlakunya undang-undang ini. Selanjutnya sejak undang-undang ini diberlakukan pada tanggal diundangkan maka setiap orang mengetahuinya atau dianggap tahu akan undang-undang ini. Terakhir Bab ini memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

#### **D. Isi Pasal 48 Huruf d dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007**

Demi menjalankan amanat konstitusi dan sebagai upaya menanggulangi bencana pemerintah pada dasarnya telah membuat kebijakan yang bertujuan untuk memberikan acuan dan arahan serta aturan dalam menanggulangi bencana. Undang-Undang yang bersangkutan ialah Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

Dalam penjelasan umum undang-undang tersebut diuraikan bahwa materi muatan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana berisikan ketentuan-ketentuan pokok yang salah

satunya adalah Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memperhatikan hak masyarakat yang antara lain mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, mendapatkan perlindungan sosial, mendapatkan pendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, nampaknya undang-undang ini tidak serta merta mengatur kebutuhan khusus bagi perempuan. Padahal dalam lapangan kebutuhan khusus ini dinilai penting dan sama halnya dengan kebutuhan dasar. Tidak adanya pengaturan dalam pemenuhan kebutuhan khusus ini bisa dilihat dalam Pasal 48 huruf d dan pasal 53 yang mengatur tentang pemenuhan kebutuhan dasar.

Adapun penyebutan pemenuhan kebutuhan dasar dimuat dalam pasal 48 dan 53 yang redaksinya berbunyi :

“ Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi :

- a. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan dan sumber daya;
- b. Penentuan status keadaan darurat bencana;
- c. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana
- d. Pemenuhan kebutuhan dasar
- e. Perlindungan terhadap kelompok rentan; dan
- f. Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital;

Dalam penelitian ini peneliti menegaskan fokus pembahasan pada pasal 48 huruf d yang mengatur tentang pemenuhan kebutuhan dasar bagi para korban yang dalam penjelasan umum pasal tersebut, tidak ada penjelasan lanjutan terkait dengan jenis-jenis bantuan dasar yang dimaksud. Dalam penjelasan umum pasal tersebut dianggap “ cukup jelas”.

Adapun penyebutan jenis bantuan yang dimaksud selanjutnya diatur dalam pasal 53 yang berbunyi :

“ Pemenuhan kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf d meliputi bantuan penyediaan :

- a. Kebutuhan air bersih dan sanitasi;
- b. Pangan;
- c. Sandang;
- d. Pelayanan kesehatan;
- e. Pelayanan psikososial; dan
- f. Penampungan dan tempat hunian; “

Adanya jenis bantuan yang diatur dalam pasal 53 di atas seharusnya mengakomodir jenis-jenis bantuan yang bersifat khusus bagi perempuan, namun sayang nyatanya pasal tersebut belum juga mengakomodir kebutuhan khusus perempuan. Hal ini dapat dilihat dalam penjelasan umum pasal tersebut yang juga dianggap cukup jelas.

Adapun Peraturan Pemerintah yang menjadi peraturan lanjutan dari penyelenggaraan penanggulangan bencana ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut peraturan tentang pemenuhan kebutuhan diatur dalam pasal 21 ayat (1) huruf d yang menyebutkan bahwa Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi pemenuhan kebutuhan dasar.<sup>83</sup> Mengenai jenis kebutuhan yang dimaksud Peraturan pemerintah kemudian mengaturnya kembali dalam bagian lima tentang pemenuhan kebutuhan dasar pasal 52. Dalam pasal 52 disebutkan bahwa :

- (1) Pemenuhan kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf d meliputi bantuan penyediaan: a. kebutuhan air bersih dan sanitasi; b. pangan; c. sandang; d. pelayanan kesehatan; e. pelayanan psikososial; dan f. penampungan serta tempat hunian.

---

<sup>83</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana



- (2) Pemenuhan kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, lembaga usaha, lembaga internasional dan/atau lembaga asing nonpemerintah sesuai dengan standar minimum sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan rumusan diatas, kita dapat mengetahui bahwa baik rumusan pasal 48 huruf d dan pasal 53 Undang-undang nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana maupun rumusan pasal 21 huruf d dan pasal 52 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, seluruhnya belum mengakomodir secara rinci tentang kebutuhan khusus perempuan. Keseluruhan pasal diatas hanya menjelaskan secara umum jenis bantuan yang diberikan kepada para korban tanpa melihat perbedaan jenis kelamin. Adapun peraturan yang kemudian hadir untuk mengatur penyaluran bantuan adalah Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 7 Tahun 2008. Dalam Bab IV Peraturan Kepala BNPB tersebut memang disebutkan beberapa jenis bantuan yang disalurkan berdasarkan asas cepat dan tepat. Namun sayang peraturan Kepala BNPB belum berlaku secara baik. Hal ini dapat terjadi karena Peraturan Kepala BNPB bukanlah peraturan utama yang cenderung sering diabaikan.

#### **E. Perspektif yang Dominan dalam Pasal 48 Huruf d dan Pasal 53 Undang-Undang No 24 Tahun 2007**

Walaupun masalah kerentanan berbasis gender diakui sebagai salah satu isu penting dalam bencana, praktik dan pendekatan respons bencana hingga mitigasi dan kesiapsiagaan yang ada cenderung belum menyentuh isu ini secara substansial. Padahal di lain sisi sebenarnya pelajaran dari banyak bencana sudah menunjukkan kuatnya persoalan ini.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Dati Fatimah, *Menolak Pasrah : Gender, Keagenan dan Kelompok Rentan Dalam Bencana* (Yogyakarta : Aksara, TT) hal. 14-15

Adanya keterpaparan ini dapat terjadi selain karena kurangnya peran gender, minimnya pengetahuan dan keterbatasan informasi juga bisa dikarenakan belum diakomodirnya peraturan atau kebijakan yang detail tentang hak-hak perempuan sebagai salah satu kelompok rentan yang seharusnya didapatnya.

Setelah mengkaji ruang lingkup yang ada dalam Undang-undang No. 24 tahun 2007 umumnya dan pasal 48 huruf d dan pasal 53 khususnya, peneliti dapat berargumen bahwa Undang-undang No. 24 tahun 2007 masih belum berperspektif gender. Hal ini didasari oleh beberapa alasan diantaranya:

1. Tidak adanya aturan detail tentang pemberian bantuan berikut dengan pemisahan jenis bantuan dalam perundang-undangan
2. Tidak adanya aturan tentang koordinasi antar berbagai instansi terkait penyaluran bantuan bagi perempuan
3. Masih sedikit keterwakilan perempuan dalam sistem tata kelola pemerintahan yang informal dalam masyarakat, sehingga kebutuhan mereka mendapat prioritas rendah atau sam sekali diabaikan.<sup>85</sup>
4. Kurang dilibatkannya perempuan dalam pembuatan kebijakan tentang bencana alam sehingga berpotensi kurangnya perhatian dan kepekaan terhadap pengungsi perempuan.
5. Keterwakilan perempuan yang sedikit dan dianggap sebagai sekedar embel-embel tanpa didengar secara substansial dalam struktur tata kelola.

Berkaitan dengan hal di atas, upaya pengarusutamaan gender (gender mainstreaming) dalam setiap pengambilan keputusan merupakan keharusan yang tidak dapat ditawar lagi. Usaha meningkatkan pemahaman masyarakat dan aparat tentang kesetaraan dan keadilan gender melalui strategi pengarusutamaan gender sangat penting dan mendesak. Strategi tersebut perlu diwujudkan ke dalam setiap pengambilan keputusan dan

---

<sup>85</sup> Oxfam America and Nanban Trust, *Gender Sensitive Disaster Management : A Toolkit for Practicioners* ( Mumbai : Earthworm Books,2008) hal.23

penentuan kebijakan termasuk dalam program-program pembangunan hukum, sehingga upaya penegakan supremasi hukum yang berperspektif gender dapat terwujud.<sup>86</sup>

Dalam Buku yang diterbitkan oleh Bappenas ini juga disebutkan bahwa terdapat dua alternatif bentuk intervensi yang bisa digunakan untuk mengurangi kesenjangan gender dalam kebijakan. Yang pertama adalah pengembangan kebijakan yang spesifik perempuan (*woman specific policies, laws, and programs*). Kedua, perencanaan yang responsif gender dengan melakukan penyesuaian terhadap kebijakan umum yang telah ada (*gender responsive design of/or adjustment to general policies, laws and programs*).<sup>87</sup> Hal ini bertujuan untuk meniadakan diskriminasi. Langkah yang bisa diambil antara lain dengan melakukan pengarusutamaan gender melalui perumusan kebijakan-kebijakan yang sudah ada namun belum berperspektif gender.<sup>88</sup>

Dalam pandangan peneliti, berdasarkan uraian dari Bappenas diatas maka sudah sepatutnya diadakan perumusan ulang undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana umumnya dan pasal 48 huruf d dan pasal 53 khususnya. Hal ini bertujuan untuk menghadirkan suatu kebijakan yang ramah gender dan mendatangkan kemaslahatan bagi seluruh elemen masyarakat.

---

hal.3 <sup>86</sup> Bappenas, *Analisis Gender Dalam Pembangunan Hukum*, ( Jakarta : Bappenas, 2001)

<sup>87</sup> *Ibid*

<sup>88</sup> *ibid*

### **BAB III**

## **REFLEKSI EMPIRIS ATAS PERUMUSAN PASAL 48 HURUF D DAN 53 UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA**

### **A. Refleksi Empiris Dalam Bencana Tsunami di Aceh**

Bencana gempa tsunami di Aceh terjadi pada tanggal 26 Desember 2004. Gempa dan Tsunami yang sangat dahsyat ini tidak saja meluluh lantakkan gedung namun juga manusia terutama perempuan.

Berdasarkan laporan resmi dari Lembaga Informasi Negara dibawah koordinasi Satkorlak Bencana Gempa dan Tsunami di Banda Aceh per tanggal 9 Januari 2004, tercatat jumlah korban jiwa yang meninggal atau telah dimakamkan sebanyak 83.423 orang, korban yang hilang sebanyak 6841 orang, mereka yang mengalami luka parah sebanyak 952 orang, mereka yang mengalami luka ringan sebanyak 110 orang, sedangkan mereka yang kini menjadi pengungsi yang tersebar di sejumlah posko pengungsian di sekitar Banda Aceh dan kabupaten sekitarnya yang terkena bencana sebanyak 370.679 orang.

Dalam laporan yang dibuat oleh Eko Bambang Subiyanto selama melaksanakan investigasi kondisi perempuan dan anak-anak di Banda Aceh. Ia memaparkan bagaimana kondisi perempuan di posko pengungsian. Beberapa hal yang Ia paparkan diantaranya adalah :

#### **1. Kebutuhan spesifik perempuan belum terakomodasi.**

Dalam laporannya, Ia memaparkan bahwa dari tujuh posko yang diinvestigasi hamper seluruhnya tidak menjangkaun kebutuhan khusus bagi perempuan seperti pakaian dalam dan pembalut wanita. Kebanyakan bantuan yang disalurkan masih bersifat umum seperti makanan ( mie instan), aqua dan lain-lain.

Ia menegaskan juga bahwa ketika Ia mewawancarai beberapa pengungsi perempuan. Banyak dari mereka yang berharap adanya bantuan khusus seperti pembalut dan pakaian dalam wanita.

Banyak hal yang mendasari tidak terpenuhinya kebutuhan khusus perempuan diantaranya : masalah distribusi yang tidak merata, bentuk bantuan yang datang memang tidak memasukan unsur pakaian dalam dan pembalut dalam penyaluran bantuan, dan adanya birokrasi dalam penyaluran bantuan.

2. Fasilitas MCK (Mandi, Cuci dan Kakus) yang layak dan air bersih sulit ditemui di tempat pengungsian.

Bagi perempuan, fasilitas MCK dan kebutuhan air bersih sangatlah penting. Siklus reproduksi perempuan ketika haid misalnya, menjadi suatu keharusan untuk mendapatkan air bersih. Jika air bersih sampai tidak ditemui, ini akan berdampak buruk pada aspek kesehatan reproduksi, karena darah haid harus setiap saat dibersihkan sehingga tidak menimbulkan kuman yang akan berpengaruh pada kesehatan reproduksinya.

Namun demikian, dari investigasi yang dilakukan di 7 posko pengungsian, kebutuhan air bersih hampir tidak ada dan jika ada jumlahnya akan sangat terbatas dan harus digunakan oleh banyak pengungsi yang sebagian besar adalah perempuan dan anak-anak.

Disamping tidak adanya air bersih, kondisi MCK di hampir setiap posko sangatlah memprihatinkan. Sejumlah posko biasanya tidak membedakan secara khusus mana untuk laki-laki dan mana untuk perempuan.

3. Tanggung Jawab domestik masih dibebankan kepada perempuan

Dalam situasi bencana, selain tidak mendapatkan perhatian khusus mengenai bantuan yang disalurkan, perempuan masih tetap menanggung beban tanggungjawab domestik, selama melakukan investigasi mulai dari memasak, mencuci pakaian, mengurus dan

memandikan anak dan sebagainya menjadi tanggung jawab perempuan. Masalah pembagian peran ini memang seolah-olah tidak bisa dikompromiskan. Tanggungjawab domestik seolah-olah menjadi kodrat perempuan.

4. Ibu hamil dan menyusui kurang mendapatkan vitamin dan layanan kesehatan.

Masalah lain yang cukup serius dialami para perempuan ditempat pengungsian adalah ketika mereka menjadi pengungsi dalam keadaan hamil atau menyusui. Kurangnya vitamin dan layanan kesehatan banyak mengakibatkan keguguran dan kematian.

Menurut pengakuan Dr Yosephin salah satu tenaga medis yang membantu di forum LSM Aceh, banyak ibu-ibu hamil yang ditemuinya mengalami gangguan kehamilan seperti letak plasenta kandungan yang rendah dan harus di operasi, karena kalau tidak ia akan mengalami pendarahan terus menerus. Kalau ini terjadi dan tanpa ada penanganan medis, akan berakibat pada kematian.

Menurutnya juga di sejumlah posko pengungsian, banyak sekali obat-obatan dan perlengkapan medis, namun persoalan yang kemudian hadir adalah tidak tersedianya tenaga medis. Jadi bantuan obat-obatan yang datang menjadi percuma tidak bisa digunakan dengan baik. Belum lagi ketersediaan ambulans yang setiap saat dibutuhkan untuk ibu hamil ini sangat minim. Tentu ini sangat berbahaya karena bisa menyebabkan kematian ibu dan anak kalau lambat mendapat pertolongan.

5. Akses perempuan mendapatkan bantuan sangat terbatas

Dari hasil investigasi yang dilakukan Eko, terungkap bagaimana akses perempuan untuk mendapatkan bantuan sangat lemah dibandingkan laki-laki. Tidak saja terbatas secara fisik namun juga psikis. Beban domestik perempuan yang dianggap

sebagai kodratnya ternyata banyak menghambat perempuan untuk mempunyai peluang mengakses bantuan yang datang.

Bagi sebuah keluarga yang ada seorang laki-laki mungkin masih bisa mengandalkan mereka yang laki-laki, namun jika satu keluarga itu perempuan semua, maka akses mereka sangatlah kecil. Apalagi beberapa bantuan yang didistribusikan bersifat berebutan, kontan saja para pengungsi perempuan akan kalah dengan pengungsi laki-laki yang jauh lebih kuat untuk berebut.

6. Bantuan khusus perempuan dinilai hanya perlengkapan masak-memasak

Tidak adanya sensitivitas gender seringkali mengakibatkan adanya kebutuhan khusus yang disalurkan bagi para korban perempuan dianggap hanya berbentuk peralatan masak memasak.

Dalam laporan Eko dijelaskan bahwa Tim YJP melihat petugas posko mengumumkan bahwa telah datang bantuan khusus untuk ibu-ibu atau perempuan. Petugas itupun membacakan apa saja yang terdapat dalam paket bantuan itu yaitu; Kompor, ember, alat penggorengan, pisau dapur, sendok, piring dan sabun cuci piring. Bantuan ini memang dibutuhkan bagi pengungsi, namun tidak harus perempuan. Karena dari daftar kebutuhan itu tidak ada barang pakaian dalam yang termasuk juga pembalut yang mempunyai pengaruh signifikan bagi perempuan dan kesehatan reproduksinya.

Bantuan berupa alat masak-memasak yang diidentikkan dengan kebutuhan perempuan ini tentunya berdampak secara negatif bagi tersedianya bantuan yang lebih spesifik lagi. Karena dengan demikian, petugas posko merasa kebutuhan

perempuan sudah tercukupi, padahal bentuk kebutuhannya sangat berbeda dari yang dibutuhkan perempuan secara khusus.<sup>89</sup>

Selain laporan yang dilaporkan Eko, ada juga sebuah laporan dari komnas perempuan mengenai kondisi perempuan yang memilukan di Aceh pasca gempa dan tsunami. Beberapa diantaranya adalah ;

1. Tidak adanya bantuan untuk ibu hamil dan melahirkan sehingga ketika akan melahirkan mereka sangat kesulitan.
2. Kondisi kamar barak dan papan yang rapuh, dinding berlubang dan tidak tertutup sampai atas serta kondisi MCK yang tidak tertutup menyebabkan rasa takut dan tidak aman akan pelecehan seksual.
3. Di beberapa posko perempuan tidak dilibatkan dalam perumusan keputusan dan pelaksanaan kegiatan di tempat pengungsian.<sup>90</sup>

Dalam buku yang juga merupakan laporan tersebut juga di jelaskan bahwa kendati dalam kondisi serba keterbatasan, perempuan pengungsi masih juga menjadi tulang punggung keluarga dengan bekerja apasaja untuk memenuhi kebutuhan keluarganya.<sup>91</sup>

## **B. Refleksi Empiris Dalam Bencana Gempa di Yogyakarta**

Gempa bumi di Yogyakarta terjadi pada 27 Mei 2006 dan berkekuatan 5.9 SR dengan pusat gempa berada di kedalaman 17 km. Gempa ini dirasakan dampaknya di dua provinsi yaitu Yogyakarta dan Jawa Tengah. Di wilayah Yogyakarta gempa terjadi di semua kabupaten/kota yang ada. Gempa mengakibatkan 4.805 orang meninggal dunia dan 18.702 orang mengalami luka-luka. Di Jawa tengah, Gempa

---

<sup>89</sup> Eko Bambang Subiantoro, *Kebutuhan Perempuan dan Anak Masih Belum Terjangkau*, dalam Laporan Investigasi Kondisi Perempuan dan Anak-anak di Posko Pengungsian Pasca Bencana Gempa dan Tsunami di Banda Aceh 5-9 Januari 2004

<sup>90</sup> Komnas perempuan, *Perempuan Pengungsi : Bertahan dan Berjuang Dalam Keterbatasan* (Jakarta : Komnas Perempuan, 2007) hal. 7

<sup>91</sup> *Ibid.*, hal.8



sangat dirasakan di Klaten. Jumlah korban meninggal dunia di Klaten mencapai 1.036 orang dan 18.128 orang luka-luka dan menjadi pengungsi.<sup>92</sup>

Dari data yang ada, kelompok yang paling banyak menjadi korban adalah perempuan baik itu korban meninggal dunia maupun pengungsi. Diantara para perempuan itu adalah usia subur dan para ibu hamil. Namun sayang kendati demikian penanganan bencana seringkali kurang memperhatikan kebutuhan dan keterlibatan perempuan. Pengelola bencana kebanyakan adalah laki-laki sehingga kurang memahami dan kurang memenuhi kebutuhan khusus perempuan seperti kebutuhan kesehatan reproduksi dan lain-lain.<sup>93</sup>

Dalam buku berjudul *Perempuan dan Bencana Pengalaman Yogyakarta* yang disunting oleh Farsijana Adeney-Risakota di ceritakan bahwa dalam bencana gempa yang melanda Yogyakarta pada 2006 banyak kaum perempuan yang mengeluh karena tidak adanya bantuan yang bersifat khusus seperti pembalut dan lain-lain. Mereka mengakui bahwa tidak ada sensitivitas gender pada pemerintah. Hal ini dikarenakan pada hari kedua bahkan samai minggu pertama kebutuhan khusus yang juga pokok bagi perempuan tidak mendapat perhatian sama sekali. Pernah ada yang memesan pembalut kepada koordinator dilapangan namun sayang yang datang justru berbal-bal kasa pembalut luka.<sup>94</sup>

Hal yang lebih menyedihkan lagi banyaknya perempuan yang ternyata tidak memiliki celana dalam lagi kecuali yang mereka pakai dan sedang menstruasi sehingga benar-benar memerlukan pembalut.<sup>95</sup> Sebagaimana diketahui bahwa perempuan memiliki sebuah siklus bulanan yang rutin datang. Hal ini menjadikannya membutuhkan beberapa jenis

---

<sup>92</sup> Dati Fatimah, *Menolak Pasrah " Gender, Keagenan dan Kelompok Rentan Dalam Bencana "* ( Yogyakarta:Sejaya Kreatif :2012 ) hal. 16

<sup>93</sup> Deni Hidayati, Widayatun, dan Inayah Hidayati. *Pengelolaan Bencana Berbasis Gender : Pembelajaran dari Gempa Bantul 2006* ( Jakarta : PT Dian Rakyat,2012) hal. iii

<sup>94</sup> Farsijana Adeney-Risakota, *Perempuan dan Bencana Pengalaman Yogyakarta* ( Yogyakarta : Selendang Ungu Press,2007) hal. 25-26

<sup>95</sup> *Ibid*

bantuan yang spesifik atau khusus dan tidak bisa diasamakan dengan laki-laki.

Selain itu berdasarkan laporan yang disusun oleh komnas perempuan dijelaskan banyaknya kerentanan pada pelecehan seksual akibat tidak adanya pemisahan sarana untuk mengganti pakaian, MCK yang terbuka sehingga mudah di intip dan lain sebagainya.<sup>96</sup> Demikian juga dengan masih kentalnya budaya streatipe menyebabkan kebanyakan perempuan tidak dianggap dan tidak diikuti dalam pengambilan keputusan sehingga sejumlah keputusan yang diambil melalaikan kebutuhan khussu perempuan.<sup>97</sup>

Selain bencana yang terjadi di Yogyakarta dan Aceh, pada dasarnya masih banyak bencana yang terjadi di tempat lain seperti Nias, Jakarta, Jawa Timur dan lain sebagainya. Namun dalam beberapa laporan yang diantaranya disampaikan oleh komnas perempuan keluhan paling signifikan bagi pengungsi perempuan adalah tidak terpenuhinya kebutuhan khusus mereka. keluhan mereka pun tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi di Yogyakarta dan Aceh. Mereka berharap adanya kepekaan bagi para pemangku kebijakan untuk lebih memperhatikan masalah kaum perempuan dengan menyadari pentingnya sensitivitas gender dalam pembuatan kebijakan. Karena kendati sudah banyak kebijakan yang mengakui bahwa perempuan merupakan kelompok rentan, dalam lapangan hal itu hanyalah sebuah retorika saja.

### **C. Refleksi Empiris Dalam Bencana Gunung Sinabung dan Erupsi Merapi**

Erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo Sumatera Utara terus memuncak selama 3 bulan antara Desember 2013 sampai Februari 2014. Aktivitas Gunung Sinabung yang terus membahayakan itu, telah menyebabkan jumlah pengungsi semakin banyak. Berdasarkan penelitian

---

<sup>96</sup> Komnas perempuan, *Perempuan...*, hal. 23

<sup>97</sup> *ibid*

yang dilakukan oleh Silvia Hanani dan Asan Ali ( 2014 ), jumlah masyarakat yang diungsikan sudah mencapai lebih dari 25 ribu jiwa dan mereka berada di 38 titik pengungsian, yang semula hanya berjumlah 31 titik.<sup>98</sup>

Berbagai gejolak sosial dan dinamika sosial ekonomi terjadi karena bencana ini. Di antara dinamika sosial yang tidak kalah penting untuk dikaji adalah, kondisi atau potret kehidupan perempuan di pengungsian Sinabung. Hal ini dikarenakan perempuan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengungsian tersebut. Perempuan tidak hanya menjadi sosok pengungsi yang membantu dalam sebuah kondisi, tetapi kondisinya juga bergulir dalam bentuk-bentuk alur keperempuannya. Setidaknya, arus pergerakan dinamikanya menunjukkan bahwa perempuan di pengungsian, bukan sosok yang diam menjadi penerima takdir, melainkan perempuan yang juga berjuang dalam takdir-takdir itu.<sup>99</sup>

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Silvia dan Asnan pada tahun 2004, Ada beberapa problematis dan dilematis yang dihadapi oleh perempuan di pengungsian Sinabung, di antaranya adalah dilema proses biologisitas. Menurutnya, Perempuan di pengungsian, baik disadari maupun tidak oleh pihak manapun, ternyata ketika menghadapi siklus menstruasi bulanan mengalami kendala dalam merawat kehidupannya yang lebih sehat. Perempuan mengalami permasalahan pembalut dan masalah keterbatasan fasilitas Mandi Cuci Kakus (MCK) ketika menstruasi di pengungsian.<sup>100</sup>

Banyak hal menyebabkan dilema ini salah satunya adalah ketidakbiasaan dalam memberikan perbedaan biologis. Dalam konteks ketidakbisaan memberikan perbedaan ini, secara langsung atau tidak langsung telah mencerabut hak-hak kehidupan bagi perempuan. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilaporkan oleh KOMNAS

---

<sup>98</sup> Silvia Hanani & Asan Ali Golam Hassan, "Perlawanan Perempuan di Pengungsian : Studi Keberadaan Perempuan di Pengungsian Gunung Sinabung, Kabupaten Karo, Sumatera Utara". *Jurnal Kafa'ah*, Vol. 4, No. 2 Tahun 2014, hal.146

<sup>99</sup> *Ibid...*, hal. 147

<sup>100</sup> *Ibid*

Perempuan (2012:16), bahwa faktor yang menyebabkan perempuan itu menjadi miskin dan melawan kemiskinan itu dengan berbagai aksi, salah satunya disebabkan oleh relasi kuasa yang tidak melihat perempuan berbeda kebutuhan dan keperempuanan yang melekat padanya, hingga muncul diskriminasi tanpa disadari oleh pengambil kebijakan.<sup>101</sup>

Selain bencana Sinabung, bencana lain yang bisa dijadikan refleksi dari pentingnya pemenuhan kebutuhan khusus dan sensitivitas gender dalam perumusan Pasal 48 huruf d dan Pasal 53 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana adalah bencana Erupsi Merapi.

Gunung Merapi adalah salah satu gunung berapi teraktif di Indonesia yang memiliki siklus erupsi 4 tahunan. Pada erupsi Merapi pada 26 Oktober 2010 di wilayah Yogyakarta ada empat kecamatan yang secara langsung mengalami dampak erupsi Merapi yaitu wilayah Kecamatan Cangkringan, Turi, Pakem dan Ngemplak dengan kondisi terparah adalah di Kecamatan Cangkringan. Jumlah pengungsi di Kabupaten Sleman mencapai 56.000 jiwa. Pengungsi tinggal di pengungsian stadion Maguwoharjo selama kurang lebih 6 bulan kemudian pindah ke shelter atau huntera (hunian sementara) di desa Argomulyo, desa Wukirsari, desa Umbulharjo dan desa Kepuharjo Cangkringan sampai 18 bulan dan baru pada bulan Januari 2013 huntera mulai direhab menjadi huntap (hunian tetap).<sup>102</sup>

Menurut Siti Nurunnayah, Kondisi dalam pengungsian belum cukup optimal untuk memenuhi kebutuhan reproduksi. Tempat pengungsian tidak cukup melindungi perempuan dari kejadian kekerasan dan kondisi bilik mesra yang sangat minimal.<sup>103</sup> Hal senada diterbitkan

---

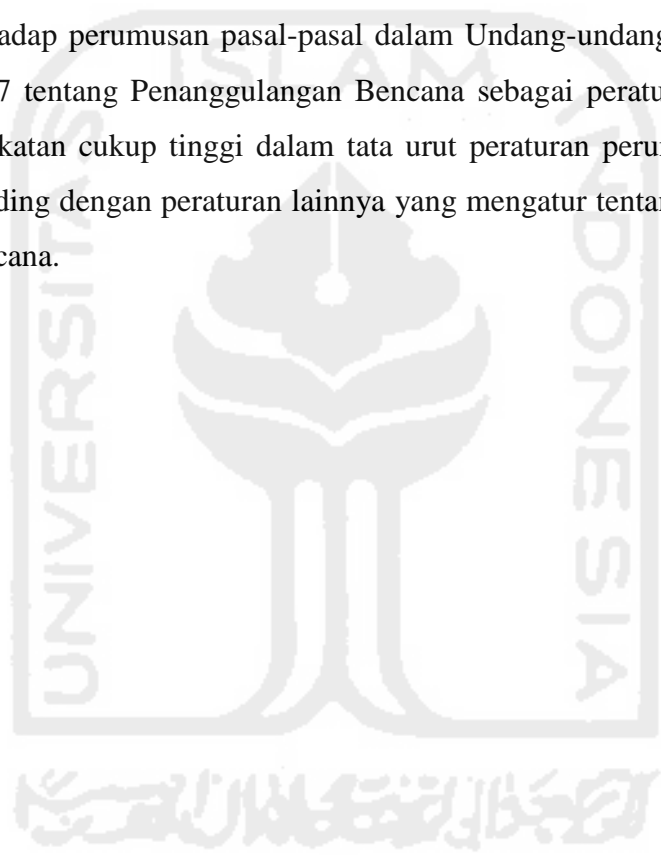
<sup>101</sup> *Ibid*

<sup>102</sup> BNPB, Kondisi Pasca Erupsi Merapi : Rencana Rehabilitasi dan Rekonsiliasi (Jakarta : BNPB. 2011) dalam Siti Nurunnayah, “ Evaluasi Pelayanan Kesehatan Reproduksi Bagi Pengungsi Rawan Bencana Erupsi Merapi”, *Jurnal Ners dan Kebidanan Indonesia*, 2014, hal.57

<sup>103</sup> Nurunnayah, “ Evaluasi...”, hal.57

dalam laman Republika bahwa pada saat erupsi merapi ketersediaan pembalut wanita sangatlah minim dan cenderung tidak mencukupi.<sup>104</sup>

Berdasarkan berbagai refleksi diatas, kiranya sudah cukup membuktikan bahwa pemenuhan kebutuhan khusus masih sangat minimal dan cenderung terabaikan oleh pemerintah sedangkan pemenuhan terhadap kebutuhan tersebut merupakan hal yang mutlak harus ada. Sehingga dalam rangka pemenuhan kebutuhan tersebut sudah sepatutnya diadakan analisis terhadap perumusan pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai peraturan yang memiliki tingkatan cukup tinggi dalam tata urut peraturan perundang-undangan di banding dengan peraturan lainnya yang mengatur tentang penanggulangan bencana.



---

<sup>104</sup> International.Republika.co.id diakses pada hari Rabu Tanggal 08 Februari 2017 Pukul 12.00  
WIB

## BAB IV

### ANALISIS FIQIH GENDER DENGAN PENDEKATAN MAQĀSĪD AS-SYARIAH TERHADAP PASAL 48 HURUF D DAN PASAL 53 UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007

#### A. Dampak Tidak Terpenuhinya Bantuan Khusus Bagi Perempuan

Pada saat bencana alam, kaum perempuan termasuk kelompok yang paling rentan (*vulnerable*) terhadap berbagai dampak negatif yang ditimbulkannya. Sebagai contoh, kurangnya fasilitas kesehatan di tempat-tempat pengungsian dapat menimbulkan masalah-masalah kesehatan reproduksi perempuan. Bagi mereka yang sedang hamil dan menyusui, tinggal di pengungsian dengan makanan dan *sanitari* yang tidak memadai bisa membahayakan kesehatan sang ibu dan anak.<sup>105</sup>

Berbagai kebutuhan yang dibutuhkan perempuan seperti pembalut, baju dalam, pakaian untuk ber'ibādah, pil kontrasepsi, dan sebagainya juga sulit didapatkan, mengingat bantuan untuk korban bencana biasanya terfokus pada makanan dan pakaian. Hal ini juga yang menyebabkan banyaknya perempuan yang terjangkit penyakit reproduksi seperti terganggunya sirkulasi oksigen di area reproduksi yang dapat menyebabkan iritasi.<sup>106</sup> Contoh lain adalah terbatasnya alat-alat untuk memasak di tempat pengungsian menyebabkan kaum perempuan harus menghabiskan banyak waktu untuk memasak sehingga mengurangi mobilitas mereka untuk mendapatkan akses pekerjaan dan rumah (*employment and housing access*).<sup>107</sup>

Tidak hanya itu, akibat fasilitas MCK yang sangat tidak sensitif gender dalam arti banyaknya MCK yang masih terbuka sehingga mengakibatkan terjadinya pelecehan seksual pada perempuan. Kemudian minimnya ruangan ganti baju juga mengakibatkan hal yang sama.

---

<sup>105</sup> [www.rahima.or.id/](http://www.rahima.or.id/) diakses pada hari rabu tanggal 04 Januari 2017 Pukul 12.15 WIB

<sup>106</sup> Sidohutomo dalam Ester Maria Winerung dkk, " Hubungan Pengetahuan Kesehatan reproduksi dengan kejadian Iritasi Vagina Saat Menstruasi Pada Remaja Di SMP Negeri 8 Manado", *e-Jurnal Keperawatan ( e-Kp) Volume 1 Nomor 1 Agustus 2003*

<sup>107</sup> [www.rahima.or.id/](http://www.rahima.or.id/) diakses pada hari rabu tanggal 04 Januari 2017 Pukul 12.15 WIB

Kerentanan yang terjadi dari semua hal yang tidak sensitif gender ternyata banyak mengakibatkan kemudharatan yang lebih besar dari bencana itu sendiri.

Adanya ketimpangan relasi perempuan dan lelaki di dalam berbagai aspek kehidupan baik sosial, budaya, ekonomi dan politik mengakibatkan terjadinya marginalisasi perempuan di dalam upaya-upaya penanganan bencana. Sebagai contoh, perempuan seringkali tidak dilibatkan untuk mengelola aset-aset bantuan, merancang program-program rehabilitasi pasca-bencana, dan mengontrol sumber-sumber ekonomi yang ada. Dalam hal ini, kaum perempuan hanya dilihat sebagai korban bencana, tetapi peran-peran sentral mereka pasca-bencana seringkali diabaikan. Hal ini terjadi akibat adanya *stereotip* yang menganggap kaum perempuan sebagai makhluk yang lemah. Padahal, berkaca dari kasus-kasus bencana alam yang lalu, seperti tsunami di Aceh, kaum perempuan terbukti memiliki kemampuan untuk bertahan dan berjuang di dalam situasi yang sulit dan serba terbatas di tempat-tempat pengungsian dan *shelter*.<sup>108</sup>

Untuk itu, di dalam proses *rehabilitasi* dan *rekonstruksi* pasca-bencana, semua *stakeholders* yang terlibat seperti pemerintah, praktisi, relawan, lembaga-lembaga donor dan sebagainya harus memiliki sensitifitas gender sehingga dapat melakukan program-program yang bermanfaat, sesuai dengan kebutuhan, dan tepat sasaran. Sensitifitas gender ini bisa dibangun dengan melibatkan dan mendengarkan suara-suara perempuan korban bencana.

Jika kaum perempuan sejak awal diberikan ruang untuk berpartisipasi di dalam proses penanganan pasca-bencana, maka mereka akan semakin berdaya dan dapat menentukan apa yang terbaik bagi diri mereka sendiri, keluarga, dan masyarakat.

Islam sendiri telah menegaskan bahwa hendaknya pemerintah harus berlaku adil dalam menetapkan suatu kebijakan. Baik laki-laki

---

<sup>108</sup> *Ibid*

maupun perempuan harus memiliki ruang yang sama dalam bergerak dan berpartisipasi dalam merumuskan kebijakan agar hasil yang diperoleh bisa bermanfaat bagi semua kalangan. Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam Alqur'an surat al-Hujurat ayat13 dan an-Nisa ayat 58:

يَتَأَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ  
لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَنْفَعُكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

Artinya :

“ Wahai manusia ! Sungguh, Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, kemudian Kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sungguh yang paling mulia diantara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa. Sungguh Allah maha Mengetahui, Maha Teliti”.<sup>109</sup>

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ  
أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾ ﴿٥٨﴾

Artinya :

“Sungguh, Allah telah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia hendaknya kamu menetapkannya dedngan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh Allah maha mendengar, Maha melihat.”<sup>110</sup>

<sup>109</sup> QS. Al-Hujarat (49) : 13

<sup>110</sup> QS. An-Nisa (4) : 58



*Dua ayat diatas merupakan ayat yang bisa dijadikan landasan dalam Islam untuk berlaku adil dalam menangani kebutuhan dan tidak membedakan laki-laki dan perempuan dalam pelibatan pemnuatan suatu kebijakan.*

Dalam Seminar yang diselenggarakan Dana Kependudukan Bangsa-Bangsa (United Nations Fund/UNFPA), di Hotel Borobudur, Jakarta pada Senin, (6/7) bertema "*Penduduk Rentan Dalam Situasi Bencana*" Dr. Babatunde Osotimehin, Direktur Eksekutif UNFPA menegaskan bahwa ketika krisis terjadi, bantuan kemanusiaan harus cepat dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang menjadi korban. Di samping itu, perempuan dan remaja memerlukan bantuan khusus, dan bantuan tersebut harus dilakukan sejak awal terjadinya bencana sampai masa pemulihan.<sup>111</sup>

Hal yang harus disadari adalah keperempuanan merupakan segala struktur dan biologis yang melakat pada perempuan. Di mana struktur biologis yang berbeda menghendaki perlakuan yang berbeda pula dengan laki-laki. Perempuan secara biologis, misalnya memiliki siklus menstruasi, hamil dan menyusui. Oleh sebab itu dalam kondisi seperti ini, mestinya ada perlakuan-perlakuan tertentu terhadap perempuan. Dalam masa menstruasi misalnya, perempuan membutuhkan pembalut, untuk kenyamanan dan kesehatan. Kebutuhan ini merupakan kebutuhan dasar bagi perempuan yang sedang mengalami menstruasi.<sup>112</sup>

Namun dalam kondisi mengungsi sebagaimana telah diuraikan diatas, hal terkait kebutuhan khusus perempuan terabaikan, sehingga perempuan tidak mendapat perhatian dan kebijakan tentang kondisi yang demikian itu. Keterabaian ini dapat dilihat dari keterbatasan dan tidak

---

<sup>111</sup> Babatunde Osotimehin dalam *Dalam Seminar* yang diselenggarakan Dana Kependudukan Bangsa-Bangsa (United Nations Fund/UNFPA), di Hotel Borobudur, Jakarta pada Senin, (6/7/2015) bertema "*Penduduk Rentan Dalam Situasi Bencana*" lihat juga dalam <http://bnpb.go.id/home/detail/2510/Penduduk-Rentan-dalam-Situasi-Bencana> diakses pada tanggal 04 januari 2017 pukul 12.35 wib

<sup>112</sup> Silvia Hanani & Asan Ali Golam Hassan, "Perlawanan Perempuan di Pengungsian : Studi Keberadaan Perempuan di Pengungsian Gunung Sinabung, Kabupaten Karo, Sumatera Utara". *Jurnal Kafa'ah*, Vol. 4, No. 2 Tahun 2014, hal. 149

diberikannya kebutuhan tersebut di pengungsian. Kondisi yang demikian menimbulkan dilematis bagi perempuan dalam menghadapi siklusnya, sehingga kenyamanan dan higienitasnya terganggu.

Kondisi ketidaktersediaan pembalut dan kebutuhan perempuan, hampir menjadi isu pembicaraan di kalangan remaja perempuan di pengungsian. Pada satu sisi mereka membutuhkannya, tetapi tidak memiliki uang. Hasil kajian terdahulu yang dilakukan oleh Komnas Perempuan selama tahun 2010 menyatakan kondisi yang sama di berbagai wilayah pengungsian korban bencana. Komnas HAM menemukan bahwa keterbatasan layanan reproduksi menjadi masalah yang sering muncul, seperti tidak tersedianya pembalut sebagai bahagian penting dalam siklus kehidupan perempuan (Komnas Perempuan, 2012: 15). Bahkan hasil laporan penelitian Subiyantoro (2008:8) juga menyebutkan persoalan layanan masalah keperempuanan ini. Jika pun ada layanan tersebut, tetapi sering datang terlambat.

Adanya berbagai refleksi bencana seperti bencana di tsunami di Aceh dan gempa di Yogyakarta seharusnya bisa menjadi pelajaran berharga akan pentingnya memuat aspirasi kaum perempuan dalam menggulangi bencana. Namun sayang hal tersebut tidak juga di akomodir dalam perumusan undang-undang Nomor 24 Tahun 2007. Hal ini dapat dilihat dari dilema perempuan di pengungsian bencana gunung Sinabung yang terjadi pada tahun 2014 dan erupsi Merapi di Yogyakarta yang terjadi pada tahun 2010 atau setelah adanya undang-undang penanggulangan bencana.

Sebagaimana diuraikan oleh Silvia dan Asan, dalam penanganan bencana Sinabung, masalah tersebut masih menjadi persoalan bagi perempuan di pengungsian. Perempuan masih menghadapi permasalahan keterbatasan layanan reproduksi semisal pembalut. Tampaknya hal ini terjadi karena para pengambil kebijakan masih menganggap masalah-masalah ini sebagai permasalahan yang remeh atau bisa juga karena penanganan belum terkoordinasikan dengan baik. Menurut Dati Fatimah

dalam karyanya menolak pasrah, ketika terjadi bencana, penanganan masih terkoordinasikan di pemerintahan pusat. Undang-undang penanggulangan bencana dan kelembagaan yang terkait belum dijalankan. Lambatnya penanganan bencana dan konflik pusat-daerah dalam penanganan bencana sering kali terlihat jelas.<sup>113</sup> Penting untuk menjadi perhatian, bahwa dampak besar dari ketimpangan yang telah disebutkan diatas, apabila tidak ditangani dengan cepat dan tepat pasti akan menambah korban meninggal yang lebih banyak.

Berdasarkan berbagai refleksi dari permasalahan perempuan di daerah pengungsian bencana, maka sudah sepatutnya pemerintah dan berbagai lembaga terkait melakukan perumusan ulang dari pasal-pasal yang mengatur tentang kebutuhan bagi pengungsi dengan skala yang sensitif gender. Hal ini penting dilakukan agar berbagai kebijakan yang dibuat pemerintah bisa bermanfaat dan tepat sasaran. Selain itu, keharusan memiliki jaringan koordinasi yang baik menjadi hal yang mutlak adanya bagi para pembuat kebijakan dan berbagai lembaga swadaya masyarakat. Terutama dalam hal pemenuhan kebutuhan khusus bagi perempuan di daerah pengungsian. Hal ini sangat diperlukan mengingat pentingnya kebutuhan tersebut bagi kelangsungan hidup perempuan.

## **B. Tinjauan Fiqih Gender Dengan Pendekatan Maqāṣid as-Syari'ah Terhadap Pasal 48 Huruf d dan 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana**

Wardani dalam Karyanya menyebutkan bahwa Fiqih atau hukum Islam ketika menyikapi realitas-realitas yang ada masih tampak sangat stagnan. Padahal Fiqih seharusnya mampu berdialektika dengan realitas. Adanya dialektika antara teks dan realitas bisa dilihat dengan sejauh mana fiqih mampu merespon perkembangan isu-isu yang dihadapkan pada umat manusia dengan dasar Maṣlahah.<sup>114</sup> Maṣlahah adalah salah satu term yang

---

<sup>113</sup> Dati Fatmiah, *Menolak ...*, hal.6

<sup>114</sup> Wardani, Memformulasikan Fiqih al-Bi'ah ( Prinsip-Prinsip Dasar Membangun Fiqih Ramah Lingkungan) dalam Jurnal al-Mustawa Th.1/Februari 2009 DPPAI UII

populer dalam kajian hukum Islam. Hal tersebut dikarenakan Maṣlahah adalah tujuan syara' ( *maqāṣid as-syari'ah*) dari ditetapkannya hukum Islam. Maṣlahah disini artinya *jalb al-manfa'ah wa daf'u al-mafsadah* ( menarik kemanfaatan dan menolak kemudaratannya).<sup>115</sup>

Dalam penelitian ini perlu dipahami bahwa fiqih adalah pemahaman seorang mujtahid terhadap al-Qur'an atau hadis yang kebenarannya bersifat relatif. Untuk itu dalam hal ini keberadaan fiqih gender sebagai analisis dimaksudkan sebagai ikhtiar untuk menampilkan watak fiqih yang dinamis dan humanis serta berkeadilan dari sudut pandang hukum.<sup>116</sup>

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa dalam pasal 48 huruf d di sebutkan bahwa Penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi pemenuhan kebutuhan dasar yang dalam penjelasan umum undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dianggap cukup jelas. Adapun pembahasan lebih lanjut mengenai kebutuhan dasar yang dimaksud disebutkan dalam pasal 53 yang berbunyi “ Pemenuhan kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf d meliputi bantuan penyediaan : a) Kebutuhan air bersih dan sanitasi; b) Pangan; c) Sandang; d) Pelayanan kesehatan; e) Pelayanan psikososial; dan f) Penampungan dan tempat hunian; “

Berdasarkan rumusan tersebut, seharusnya pemerintah sebagai pemangku kebijakan dan memperhatikan refleksi empiris dari beberapa bencana yang telah terjadi, sebagaimana telah dituliskan dalam berbagai karya dan laporan penanggulangan bencana ternyata perempuan belum menjadi prioritas. Hal ini dapat dilihat terutama dalam pemberian bantuan khusus.

---

<sup>115</sup> Hasbi As-Shiddiqi, *Falsafah Hukum Islam*, ( Semarang : Pustaka Rizki Putra, 2001),hal. 171

<sup>116</sup> PSI, *Bersikap Adil Jender Manifesto Keberagaman Keluarga Jogja*, (Yogyakarta : PSI UII,200 ) hal. 436

Sebagaimana telah diuraikan dalam Bab III bahwa pada masa pengungsian di Aceh dan Gempa di Bantul, Yogyakarta para perempuan sudah melaporkan kurangnya perhatian para penyalur bantuan utamanya pemerintah dalam penyaluran bantuan khusus bagi mereka. Dalam beberapa laporan seperti laporan milik Eko Bambang Subiyantoro, dijelaskan berbagai problema terkait hal ini yang diantaranya :

*Pertama*, kebutuhan spesifik (khusus) perempuan belum terakomodasi oleh bantuan. *Kedua*, fasilitas MCK yang tidak layak dan sulit dijangkau perempuan. *Ketiga*, Tanggung jawab domestik masih dibebankan kepada perempuan. *Keempat*, kurangnya vitamin dan layanan kesehatan bagi ibu hamil dan menyusui. *Kelima*, Akses yang terbatas dalam memperoleh bantuan. *Keenam*, kesalah persepsi tentang kebutuhan khusus. Selain apa yang dipaparkan Eko terkait bencana gempa tsunami di Aceh, hal yang sama juga terjadi pada saat penanganan korban pengungsian di Bantul Yogyakarta.

Adanya ketimpangan dalam bentuk bantuan yang disalurkan kepada korban perempuan saat terjadinya bencana selain menjadi tanggung jawab pemerintah juga menjadi tanggung jawab fiqih untuk memberikan solusi dari ketimpangan tersebut. Hal ini harus dilakukan karena dampak yang terjadi dari adanya ketimpangan tersebut akan mencederai kemaslahatan.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa dampak dari tidak terpenuhinya kebutuhan khusus tersebut adalah :

1. Banyaknya perempuan yang terjangkit penyakit reproduksi seperti terganggunya sirkulasi oksigen di area reproduksi yang dapat menyebabkan iritasi dan kematian ( jika tidak cepat ditangani) .<sup>117</sup>
2. Terjadinya pelecehan seksual pada perempuan

---

<sup>117</sup> Sidohutomo dalam Ester Maria Winerung dkk, “ Hubungan Pengetahuan Kesehatan reproduksi dengan kejadian Iritasi Vagina Saat Menstruasi Pada Remaja Di SMP Negeri 8 Manado”, *e-Jurnal Keperawatan ( e-Kp) Volume 1 Nomor 1 Agustus 2003*

3. Terganggunya mobilitas perempuan akibat beban ganda yang dipikul
4. Dan lain-lain.

Memandang kritis dari dampak yang terjadi diatas, dengan menggunakan pendekatan maqāsid as-syari'ah imam as-Syatibi maka kita bisa menarik benang merah bahwa rumusan akan pentingnya kebutuhan khusus bagi perempuan menjadi hal yang mutlak adanya. Hal ini didasari oleh kewajiban manusia menjaga Maṣlahah ḍoruriyyat. Maṣlahah Ḍoruriyyat adalah sesuatu yang mesti ada demi tercapainya kemaslahatan agama dan dunia.<sup>118</sup> Pengabaian terhadap prinsip ini akan menimbulkan kerusakan bahkan hilangnya hidup dan kehidupan serta siksaan di akhirat.<sup>119</sup> Yang termasuk kedalam Maṣlahah ḍoruriyyat ini ada lima yaitu : menjaga agama (*hifzu ad-din*), menjaga jiwa (*hifzu al-nafs*), menjaga keturunan (*hifzu an-nasl*), menjaga harta (*hifzu al-māl*) dan menjaga akal (*hifzu al-'Aql*).<sup>120</sup>

Berkenaan dengan itu, Sebagaimana sebutkan oleh Sidohutomo bahwa dampak dari menstruasi yang tidak terjaga mengakibatkan penyakit pada organ reproduksi seperti terganggunya sirkulasi oksigen di area reproduksi yang dapat menyebabkan iritasi yang jika tidak ditangani bisa menyebabkan kematian. Sehingga bisa dikatakan bahwa pengabaian terhadap kebutuhan khusus ini juga merupakan pengabaian terhadap jiwa yang termasuk dalam salah satu Maṣlahah ḍoruriyyat.

Tidak hanya itu, dalam tinjauan Peneliti berdasarkan pendekatan maqāsid as-syari'ah dengan melihat dampak yang terjadi maka pengabaian terhadap kebutuhan khusus juga merupakan pengabaian terhadap penjagaan keturunan (*hifzu an-Nasl*). Hal ini dikarenakan adanya ketimpangan seperti MCK yang tidak ramah perempuan dan minimnya

---

<sup>118</sup> *Ibid*

<sup>119</sup> *Ibid* Lihat juga Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat...* hal. 8

<sup>120</sup> *Ibid*

ruangan untuk mengganti pakaian bisa mengakibatkan pelecehan seksual yang pada akhirnya para perempuan menjadi korban pelecehan tersebut.

Dua dari dampak diatas menjadi sebuah gambaran nyata dari apa yang telah terjadi diberbagai tempat pengungian. Sedangkan dalam perspektif Islam sendiri menyelamatkan diri dari bahaya bencana dan segala korelasinya merupakan suatu kewajiban yang dikenal dalam beberapa prinsip yaitu :

1. Segala upaya dan sarana yang dapat menimbulkan bencana harus dicegah. Prinsip ini sesuai dengan kaidah ushul fiqih yang berbunyi *الضرر يزال* yang artinya “ *Kemudharatan itu harus dihilangkan*”. Pencegahan terhadap segala hal yang menimbulkan keburukan ( mudlarat) baik karena faktor alam maupun manusia wajib dilakukan. Hal ini selaras dengan keniscayaan adanya perumusan baru akan kebutuhan khusus perempuan dalam perundang-undangan.
2. Segala upaya dan sarana yang dapat menghindarkan bencana harus dilakukan baik yang bersifat fisik maupun rohani.
3. Suatu yang tidak dapat dilakukan keseluruhannya, jangan ditinggalkan keseluruhannya. Prinsip ini sesuai dengan kaidah fiqih yang berbunyi *ما لا يدرك كله لا يترك كله* “ *apa yang tidak mungkin didapatkan keseluruhannya tidak boleh ditinggalkan keseluruhannya*”. Berdasarkan prinsip ini maka harus adanya koordinasi yang baik diantara berbagai pihak baik pemerintah, LSM, dan lain-lain dalam menyikapi kebutuhan perempuan.<sup>121</sup>
4. *تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة* “ *tindakan imam terhadap rakyat harus dihubungkan dengan kemaslahatan*”. Berdasarkan kaidah ini maka kebijakan yang dibuat seorang pemimpin harus berdasarkan

---

<sup>121</sup> A. Fawaid Syadzili, dkk, *Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat dalam Perspektif Islam*, ( Jakarta:CBDRM Nahdlatul Ulama,2007) hal. 60-62

kemaşlahatan, sehingga dalam hal ini adanya kebijakan yang sensitif gender juga sangat diperlukan.<sup>122</sup>

Melihat betapa pentingnya pemenuhan kebutuhan khusus dalam perumusan kebijakan yang dibuat pemerintah, meniscayakan adanya sensitivitas gender dalam setiap perumusan kebijakan pemerintah khususnya terkait penanggulangan bencana. Selain itu dengan pendekatan maqāşid as-syari'ah sudah seyogyanya Islam memiliki sebuah rumusan akan hadirnya fiqih gender sebagai solusi berbagai ketidakadilan yang kerap menyelimuti perempuan.

Fiqih gender bisa dijadikan sebagai sebuah metode yang memberikan gagasan akan pentingnya sebuah sensitivitas gender dalam pembuatan sebuah kebijakan yang diaplikasikan terhadap masyarakat. Hal ini mengingat Islam merupakan agama yang rahmatan lil'alamin dan muslim sebagai mayoritas penduduk Indonesia.

Menurut Yusdani, fiqih kesetaraan gender berangkat dari pemahaman yang berbeda dan menyeluruh mengenai universalisme dan kosmopolitanisme Islam. Jika selama ini gerakan otentifikasi syariah merujuk pada formulasi fiqih sebagaimana pertamakali diturunkan di tanah Hijaz, sebagai rumusan ideal dan baku yang harus diterapkan dalam *locus* sosial dan budaya yang berbeda, maka fiqih kesetaraan gender menganggap bahwa hal ini mulai dengan pendasaran yang tidak tepat mengenai universalisme fiqih (Islam).<sup>123</sup>

Universalisme Fiqih Islam adalah prinsip-prinsip dasar yang sangat mengagungkan unsur-unsur utama kemanusiaan, yang dalam ilmu ushul fiqih dikategorikan dalam lima hal mendasar (*al-kulliyatul khamsah*).<sup>124</sup> Universalitas fiqih inilah yang kemudian mewujud dalam satu medium budaya Arab yang partikular sehingga terikat ruang dan waktu.<sup>125</sup>

---

hal.41 <sup>122</sup> Ali`Ahmad al-Nadwî, *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah* (Damascus: Dâr al-Qalam, 2007),

<sup>123</sup> Yusdani dalam PSI, *Bersikap ...*, 257

<sup>124</sup> *Ibid*

<sup>125</sup> *Ibid*



Fiqih gender memiliki dua gerak yaitu gerak mengubah dan gerak melestarikan. Mengubah artinya mengarahkan pada evaluasi sejumlah elemen desktruktif dalam tradisi dan budaya fiqih yang masih diskriminatif seperti feodalis dan patriarkhi. Kebiasaan yang bukan saja menyalahi nilai dasar syariat, tetapi juga bertentangan dengan etika global saat ini. Sedangkan budaya melestarikan adalah budaya yang tidak hanya sekedar memproyeksikan fiqih untuk sebatas membangkitkan dan melestarikan nilai-nilai dan kultur-kultur yang sudah ada dan memperlakukannya seperti barang dalam musium. Namun, sebagai satu cara menyasati keberlanjutan budaya dalam konteks yang terus berubah, dalam hal ini fiqih menghadapi dua masalah sekaligus yaitu *pertama*, ia dihadapkan pada usaha puritanisasi yang semakin intensif sejak dua abad terakhir. *Kedua*, ancaman modernitas. Modernitas memang tidak berusaha menyingkirkan fiqih dari kehidupan namun fiqih yang telah hadir itu mengalami seleksi atau pemilihan sehingga akan ada yang dibuang dan diangkat tergantung pada relasi kuasa dan kepentingan modernitas yang ada disekelilingnya.<sup>126</sup>

Fiqih kesetaraan gender merupakan usaha menumbuhkan spirit tradisi dan menjadikannya medium perlawanan terhadap konversi kultural. Hadirnya fiqih gender tidak semata-mata digunakan untuk membela tradisi atau nilai kesetaraan gender. Namun lebih dari itu yaitu menjadikan keyakinan dan aturan masyarakat tetap bertumpu pada keadilan sebagaimana menjadi cita-cita Islam.<sup>127</sup>

Lebih lanjut Yusdani memaparkan bahwa fiqih gender ini merupakan sebuah terobosan guna mengagungkan harkat dan martabat kemanusiaan yang oleh wahid disimpulkan dalam lima prinsip dasar ( *al-kulliyat al-khomsah*). Lima prinsip dasar inilah yang merupakan

---

<sup>126</sup> *Ibid*

<sup>127</sup> *Ibid*

manifestasi atau magnum opusnya fiqh dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>128</sup>

Mengurai lebih lanjut konsep dari fiqh gender maka menurut Hasbi As-Shiddiqiey paradigma ushul fiqh klasik yang bisa dikembangkan mengikuti masa untuk menjadi dasar fiqh tentang gender diantaranya : 1) prinsip Ijma'; Ijma' adalah kesepakatan para ulama dalam menetapkan hukum dari suatu masalah<sup>129</sup> 2) prinsip Qiyas; Qiyas yaitu membandingkan sesuatu kepada yang lain dengan persamaan illatnya. Menurut istilah agama qiyas yaitu mengeluarkan ( mengambil) suatu hukum yang serupa dari hukum yang telah ada ketetapanannya berdasarkan kesamaan illat antara keduanya<sup>130</sup> 3) prinsip masalah mursalah; masalah mursalah adalah memperoleh suatu hukum yang sesuai menurut akan dipandang dari kebaikannya sedangkan tidak diperoleh alasannya<sup>131</sup> 4) prinsip memelihara Urf; Urf adalah sesuatu yang dipandang baik dan diterima dengan akal sehat.<sup>132</sup> dan 5) berubahnya hukum dengan berubahnya masa. Kelima prinsip merupakan prinsip yang memperlihatkan betapa fleksibilitas hukum Islam.<sup>133</sup>

Berdasarkan hasil analisis diatas, untuk menjawab berbagai permasalahan yang bias gender seperti pemenuhan kebutuhan khusus perempuan yang belum diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana khususnya dalam pasal 48 dan 53 maka sudah saatnya ada perumusan ulang dan dekontruksi undang-undang tersebut beserta kitab fiqh dengan merujuk pada kebijakan berperspektif adil gender.

---

<sup>128</sup> *Ibid*

<sup>129</sup> Ramayulis, *Sejarah dan Pengantar Ushul Fiqih* ( Jakarta: Kalam Mulia, 1989) hal132

<sup>130</sup> *Ibid*...,hal 126

<sup>131</sup> *Ibid*...,hal 144

<sup>132</sup> Rasyad Hasan Khalil, *Tarikh Tasyri'* ( Jakarta : Amzah, 2009) hal 167

<sup>133</sup> Taufiq Adnan Amal, *Islam dan Tantangan Modernitas, Studi Atas Pemikiran Hukum Fazlur Rahman* (Bandung, Mizan 1998) hal. 33-35

### C. Preskripsi

Secara tegas, peneliti mengungkapkan hadirnya kajian fiqih gender dalam analisis ini sebenarnya merupakan kajian yang terbilang baru karena dengan adanya berbagai polemik terkait ketidakadilan gender dalam masyarakat khususnya ketika terjadi bencana maka Fiqih atau Hukum Islam harus mampu menjawab polemik tersebut. hal ini tidak lain karena sifat Islam sendiri yang merupakan agama *Rahmatan Lil'alamin* dan *Ṣohih Fii Kulli al-Makan wa az-Zaman*.

Kajian Fiqih Gender terbilang baru disini bukan berarti peneliti menafikan bahwa Islam tidak membahas sedikitpun mengenai gender atau tidak bermuatan gender. Justru sebaliknya hadirnya fiqih gender didalam penelitian untuk mengukuhkan bahwa kehadiran Islam benar-benar bertujuan sebagai agama universal yang melindungi seluruh alam berikut dengan manusia tanpa membedakan jenis kelamin. Hal ini sebagaimana termaktub dalam al-Qur'an :

وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ  
وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ  
وَيُطِيعُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ  
حَكِيمٌ ﴿٦﴾

Artinya :

*“Dan orang beriman, laki-laki dan perempuan, sebagian mereka menjadi penolong bagi sebagian yang lain. Mereka menyuruh (berbuat) yang makruf dan mencegah dari yang mungkar, melaksanakan shalat, menunaikan zakat, dan taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Mereka akan diberi rahmat oleh Allah. Sungguh Allah maha perkasa, maha bijaksana”*<sup>134</sup>

<sup>134</sup> QS.At-Taubah (9) : 71

Fiqh adil gender disini digunakan untuk menghadirkan ruang penafsiran dengan ketersediaan klaim epistemis yang ada dengan lebih mempertimbangkan permasalahan cita adil dan setara gender dalam perumusan berbagai kebijakan pemerintah khususnya kebijakan tentang pemenuhan kebutuhan khusus bagi perempuan pada masa pengungsian.

Dengan menggunakan pendekatan maqāṣid as-syari'ah imam as-Syatibi yang mengkategorikan kebutuhan pada 3 kelompok maka kebutuhan khusus ini memasuki kategori kebutuhan pokok atau *Maṣlahah ḍoruriyyat* yang pemenuhannya menjadi sesuatu yang mutlak. Hal ini dapat dilihat dari dampak yang terjadi terhadap pengabaianya yaitu kematian dan pelecehan seksual pada perempuan yang mencederai penjagaan terhadap jiwa dan keturunan.

Fiqh adil gender ini diharapkan bisa menjadi sebuah solusi mengatasi berbagai ketidakadilan dan ketidak sensitifan pemerintah khususnya dan masyarakat umumnya dalam pembuatan suatu kebijakan. Hal ini dilakukan demi menunjang kemaslahatan seluruh manusia sebagai tujuan dari ditetapkannya hukum Islam

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Secara umum rumusan Pasal 48 huruf d dan Pasal 53 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 sudah baik dan mampu memperhatikan kebutuhan dasar yang dibutuhkan oleh masyarakat hanya saja kedua pasal tersebut cenderung melupakan kebutuhan khusus yang sangat dibutuhkan perempuan sehingga dapat dikatakan bahwa kedua pasal tersebut belum sensitif gender.
2. Berdasarkan pendekatan maqāṣid as-syari'ah maka belum diakomodirnya kebutuhan khusus perempuan dalam perumusan pasal 48 huruf d dan pasal 53 bisa mengakibatkan kematian dan pelecehan seksual. Sehingga pengabaian terhadap pemenuhan kebutuhan khusus ini bisa dikatakan sama dengan pengabaian terhadap jiwa ( *hifzu an-nafs* ) dan keturunan ( *hifzu an-nasal*). Berdasarkan hal tersebut maka Islam sebagai agama yang rahmatan lil alamin dan menjunjung tinggi nilai keadilan dan kemanusiaan harus tampil dengan rumusan yang strategis. Rumusan tersebut adalah fiqh gender.

#### B. Saran

1. Kebutuhan Khusus Perempuan merupakan hal yang sangat penting sehingga hal itu harus terpenuhi dalam penanggulangan bencana
2. Pemerintah harus memiliki sensitifitas gender dalam membuat suatu kebijakan agar kebijakan yang dibuat bisa bermanfaat bagi seluruh masyarakat tak terkecuali perempuan

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku dan Jurnal

- Amal, Taufiq Adnan. (1998) *Islam dan Tantangan Modernitas, Studi atas Pemikiran Hukum Fazlur Rahman*. Bandung: Mizan
- Amilia, Fatma. (2012), Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG) Dalam Tinjauan Maqāṣid Syari'ah. *Jurnal Mustawa*, Vol. 11, No.2
- Anggono, Bayu Dwi. (2010). Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Penanggulangan Bencana. *Mimbar Hukum* Vol.22, No.2
- Asasriwarni. (2012). Gender Dalam Perspektif Islam. *Jurnal Ilmiah Kajian Gender*
- Bappenas.(2001). *Analisis Gender Dalam Pembangunan Hukum*, Jakarta : Bappenas
- BNPB. (2011). *Kondisi Pasca Erupsi Merapi : Rencana Rehabilitasi dan Rekonsiliasi*. Jakarta : BNPB
- Djoharwinarlien,Sri (2012). *Dilema Kesetaraan Gender Refleksi dan Respon Praktis* Yogyakarta: Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM
- Fakih Mansour. (1999). *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Fariqi, Ibn Mansur Al-.(t.th). *Lisan al- 'Arab*, Beirut : Dar ash
- Fatimah, Dati.,& Agusutin,Retno. (2007). *Bencana dan Kerelawanan Perempuan Studi Kasus Penanganan Bencana di Kabupaten Bantul DIY*. Yogyakarta : Perhimpunan Aksara
- Fatimah, Dati. (T.Th) *Menolak Pasrah Gender,Keagenan dan Kelompok Rentan dalam Bencana*. Yogyakarta : Aksara
- Firqon, Arief.(1982). *Pengantar Penelitian dalam Pendidikan*, Surabaya: Usaha Nasional
- Fitri, Wanda.(T.Th). *Woman and Disaster Mitigation, Woman Saving Efforts in Disaster Managing Based on Gender*. *Jurnal Kajian Gender*

- Hanani, Silvia & Asan Ali Golam Hassan. (2014) Perlawanan Perempuan di Pengungsian : Studi Keberadaan Perempuan di Pengungsian Gunung Sinabung, Kabupaten Karo, Sumatera Utara". *Jurnal Kafa'ah*, Vol. 4, No. 2
- Handayani, Trisakti Sugiarti. (2008). *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, Malang: UMM Press
- Haroen, Nasrun.(1996). *Ushul Fiqih I* (Cet ke-I). Jakarta: Logos
- Hasan, Iqbal. (2002). *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Hidayati, Deni.,& Widayatun, & Hidayati, Inayah. (2012). *Pengelolaan Bencana Berbasis Gender : Pembelajaran dari Gempa Bantul 2006*. Jakarta : PT Dian Rakyat
- Hulwati. (2015). Memahami Kesetaraan Gender Dalam Fiqih : Analisis Teori Evolusi Kontinuitas Fiqih. *Jurnal Ilmiah Kajian Gender*, Vol.V, No. 1
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2010). *Ummul Mukminin : Al-Qur'an dan Terjemahan untuk Wanita*. Jakarta : Wali Oasis Terrace Resident
- Khalil, Rasyad Hasan. (2009) *Tarikh Tasyri'*. Jakarta : Amzah
- Khariiri. (2009). Kesetaraan Gender Dalam Perspektif Islam : Reinterpretasi Fiqih Wanita. *Yinyang*, Vol.4, No.1
- Komnas Perempuan. (2007). *Perempuan Pengungsi : Bertahan dan Berjuang Dalam Keterbatasan*. Jakarta : Komnas Perempuan
- Lips, Hillary, M., (1993). *Sex & Gender : An Introduction*. London: Mayfield Publishing Company
- Lubis, M.Solly. (1995) *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju
- Makhdūm, Mushthafā ibn Karāmat Allāh. (1999). *Qawā'id al-Wasā'il fī al-Syarī'at al-Islāmiyyah; Dirāsāt Usūliyyah fī Dū' al-Maqāsid al-Syarī'ah*. Riyad: Dār Isybīliya,
- Malisi, Ali Sibran. (2012). Gender Dalam Islam. Muwazah, Vol.4, No.2
- Manzūr , Ibn. (2003). *Lisān al-'Arab*. Kairo: Dār al-Hadīth
- Maslamah & Suprapti Muzani. (2014). Konsep-Konsep Tentang Gender Perspektif Islam. *Jurnal Sawwa*, Vol.2

- Mosse, Julia Clevves. (2003). *Gender dan Pembangunan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Murtakhamah, Titin. (2013). Pentingnya Pengarusutamaan Gender Dalam Program Pengurangan Resiko Bencana. *Jurnal Welfare, Ilmu Kesejahteraan Sosial Vol.2. No.1*
- Nadwî, Alî `Ahmad al-. (2007) *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*. Damascus: Dâr al-Qalam
- Nugroho, Riant. (2008). *Gender dan Strategi Pengarusutamaannya di Indonesia*. Yogyakarta Pustaka Pelajar
- Nurunnayah, Siti. (2014). Evaluasi Pelayanan Kesehatan Reproduksi Bagi Pengungsi Rawan Bencana Erupsi Merapi. *Jurnal Ners dan Kebidanan Indonesia*,
- Osoimehin, Babatunde. (2015, Juli). *Penduduk Rentan Dalam Situasi Bencana* Artikel dipresentasikan pada seminar yang diselenggarakan oleh Dana Kependudukan Bangsa-Bangsa (United Nations Fund/UNFPA). Jakarta
- PSI. (2009). *Bersikap Adil Jender Manifesto Keberagaman Keluarga Jogja*, Yogyakarta : PSI UII
- \_\_\_\_\_. (2010). *Modul Kursus Gender Jogja*, Yogyakarta: Kaukaba Dipantara
- Ragilianti, Suprapti. (2014). Kesetaraan Gender Dalam Paradigma Fiqih : Studi Pemikiran Husein Muhammad. *Skripsi UIN Sunan Kalijaga*
- Raisuni, Ahmad. (1992). *Nadhariyyat al-Maqâshid 'Inda al-Imâm al-Syâthibi*, Beirut: al-Muassasah al-Jami'iyah Liddirasat wan Nasyr wa al-Tauzi'
- Ramayulis. (1989). *Sejarah dan Pengantar Ushul Fiqih*, Jakarta: Kalam Mulia
- Ramli, Mohd Anuar. (2012). Analisis Gender Dalam Hukum Islam. *Jurnal Fiqih No. 09*
- Ranggawidjaja, Rosjidi. (1998)., *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Bandung: Mandar Maju
- Rianto, Uryani Fajar. (2010). Peningkatan Kebutuhan dalam Maqâsid As-Syari'ah. *Jurnal Hukum Islam Vol.8 No.1*
- Risakotta, Farsijana adeney. (2007). *Perempuan dan Bencana, Pengalaman Yogyakarta*. Yogyakarta : Selendang Ungu Press



- Ridzal,Fauzi. (1993) *Dinamika Gerakan Perempuan di Indonesia*. Yogyakarta : PT Tiara Wacana Yogya
- Sa'adah, Sri Lum'atus. (2012). *Peta Pemikiran Fiqih Progresif*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Setiawan, Akbar K.(2010). *Pengembangan Model Sekolah Siaga Bencana Melalui Integrasi Pengurangan Resiko Bencana Dalam Kurikulum* . Yogyakarta: Lembaga Pengabdian Kepada Masyarakat UNY
- Shidiq, Ghofar. (2009). Teori Maqāsid as-Syari'ah. *Jurnal Sultan Agung Vol XLIV No. 118*
- Shiddiqi, Hasbi As-. (2001). *Falsafah Hukum Islam*. Semarang : Pustaka Rizki Putra
- Sinaga, Budiman N.P.D. (2005). *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. Yogyakarta : UII Press
- Soimin. (2010). *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press
- Subiyantoro, Eko Bambang. (2004). *Kebutuhan Perempuan dan Anak Masih Belum Terjangkau*, dalam Laporan Investigasi Kondisi Perempuan dan Anak-anak di Posko Pengungsian Pasca Bencana Gempa dan Tsunami di Banda Aceh
- \_\_\_\_\_. ( 2005). *Sensitivitas Gender Kebijakan Pemerintahan SBY* Jakarta : Indonesian Institute Centre For Public Policy Research
- Suhaeri. (2015). Rekonfirmasi Legitimasi RUU Kesetaraan Gender Perspektif Maqāsid Syari'ah. *Jurnal Musawwa, Vol.14, No. 2*
- Syatibi, Al-Imam Abu Ishaq Asy-. (T.Th). *al-Muwafaqat fi UShul as-Syari'ah*. Beirut : Dar al-kutub al-Islamiyyah
- Syadzili, A. Fawaid dkk. (2007). *Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat dalam Perspektif Islam*. Jakarta:CBDRM Nahdlatul Ulama
- Tim Penulis UII. (2012). *Pribumisasi Hukum Islam*. Yogyakarta: Kaukaba

Oxfam America Trust & Nanban. (2008) *Gender Sensitive Disaster Management : A Toolkit for Practicioners*. Mumbai : Earthworm Books

Wardani. (2009) Memformulasikan Fiqih al-Bi'ah ( Prinsip-Prinsip Dasar Membangun Fiqih Ramah Lingkungan). *Jurnal al-Mustawa Th.1*

Widayatun & Zainal Fatoni. (2013). Permasalahan Kesehatan Dalam Kondisi Bencana : Peran Petugas Kesehatan Dan Partisipasi Masyarakat. *Jurnal Kependudukan Indonesia Vol. 8, No.1*

Wehr, Hans. (1980). *A dictionary of Modern Written Arabic*, London: Mc Donald & Evan Ltd

Winerung , Ester Maria. (2003). Hubungan Pengetahuan Kesehatan reproduksi dengan kejadian Iritasi Vagina Saat Menstruasi Pada Remaja Di SMP Negeri 8 Manado. *e-Jurnal Keperawatan ( e-Kp) Volume 1 Nomor 1*

Zhagibah, 'Izz al-Din.(1996). *Maqāsid al-‘Āmmah li al-Syarī‘at al-Islāmiyyah* Kairo: Dār al-Safwah

## **B. Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang No 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Cedaw

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Inpres No.9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Data Gender dan Anak

## **C. Internet**

Depkominfo.co.id diakses pada hari Rabu, 19/10/2016 pukul 20.00 WIB

<http://www.kabarsenayan.com/terbaikannya-kebutuhan-perempuan-di-kawasan-bencana/>

<http://www.pdat.co.id> diakses pada hari senin tanggal 16 januari 2017 pukul 11.54

[www.rahima.or.id/](http://www.rahima.or.id/) diakses pada hari rabu tanggal 04 Januari 2017 Pukul 12.15 WIB

news<http://aceh.tribunnews.com/2011/12/23/siaga-bencana-dalam-islam> diakses pada hari senin 16 januari pukul 13.00 WIB

<http://dibi.bnpb.go.id/> diakses pada hari Rabu, 19/10/2016 Pukul 21.10 WIB

<http://www.republika.co.id> di akses pada hari Rabu, 19/10/2016 Pukul 21.00 WIB

<https://jawahirhontowi.wordpress.com/2009/09/14/paradigma-undang-undang-pengelolaan-bencana/> diakses pada hari kamis tanggal 19 Januari 2016 pukul 10.17

International. [Republika.co.id](http://Republika.co.id) diakses pada hari Rabu Tanggal 08 Februari 2017 Pukul 12.00 WIB.



