

**Mapping the Policy Priority Scale for Handling the Covid-19
Pandemic Perspective of *Maqāṣid al-Syarī'ah*:
Analysis of the Regulations in Indonesia**

**Memetakan Skala Prioritas Kebijakan Penanganan Pandemi
Covid-19 Perspektif *Maqāṣid al-Syarī'ah*: Analisis terhadap
Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**

Masykur Rozi*

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia

masykurrozi93@gmail.com

DOI: 10.24260/jil.v2i1.155

Received: December 31, 2020

Revised: February 9, 2021

Approved: February 9, 2021

*Corresponding Author

Abstract: The handling of the Covid-19 pandemic in Indonesia still has not shown significant results. It can be seen that the data shows that throughout almost a year of the pandemic has not been a decline in positive confirmed numbers. Many policies have been enacted as the basis for such handling. This article examines the priority scale and repositioning its priority in light of the *maqāṣid asy-syarī'ah* perspective. The author uses *ḍarūriyyāt khamsah* as a method of mapping priorities through its conceptual framework. As for the operational function, the author borrows William N. Dunn's theory of public policy arguments. The genre used is analysis for policy, wrapped in a qualitative approach using documentative data on the policy material manifested in Perppu Number 1 the Year 2020. This theoretical convergence makes *ḍarūriyyāt khamsah* an information base in finding and interpreting data, qualifications in objection, warrant, rebuttal, and backing. After seeing the priority, it will be used as a policy claim. After applying it to the policy, it can be concluded that the policy divides the pandemic dimension into two, namely health and its effects. Meanwhile, in the effort to handle them, both are not responded with proportional values. The government has prioritized managing its effects over health un from the perspective of *ḍarūriyyāt khamsah*, and health care should be given top priority because Covid-19 threatens lives directly. In contrast, the threat of pandemic effects threatens indirectly. The health agent is *wasīlah ḍarūriyyah*, while *wasīlah* handling pandemic effects is *ḥājiyyah*. This situation can change depending on the conditions in the field.

Keywords: Pandemic, Covid-19, Policy, *Maqāṣid*, Government.

Abstrak: Penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia masih saja belum menunjukkan hasil yang signifikan. Terlihat data menunjukkan sepanjang hampir satu tahun, pandemi ini belum juga menunjukkan penurunan jumlah terkonfirmasi positif. Padahal, banyak payung hukum diundangkan untuk

menjadi dasar penanganan itu. Artikel ini memeriksa dan memposisikan kembali skala prioritas penanganan pandemi dari perspektif *maqāṣid asy-sayarī'ah*. Penulis menggunakan *ḍarūriyyāt khamsah* sebagai metode pemetaan prioritas melalui kerangka konseptualnya. Adapun dalam fungsi operasionalnya, penulis meminjam teori William N. Dunn tentang argumen kebijakan publik. Genre yang digunakan adalah *analysis for policy* dengan dibalut pendekatan kualitatif menggunakan data-data dokumentatif terhadap materi Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Konvergensi teoritik ini menjadikan *ḍarūriyyāt khamsah* sebagai basis informasi dalam mencari dan menafsirkan data, kualifikasi dalam *objection, warrant, rebuttal, dan backing*. Setelah ditemukan prioritasnya, selanjutnya akan dijadikan sebagai klaim kebijakan. Setelah mengaplikasikannya dalam kebijakan tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam kebijakan tersebut membagi dimensi pandemi menjadi dua, yakni kesehatan dan efeknya. Sedangkan dalam upaya penanganannya, keduanya tidak disikapi dengan nilai yang proporsional. Pemerintah lebih memprioritaskan penanganan efeknya dibanding kesehatan. Adapun dalam perspektif *ḍarūriyyāt khamsah*, penanganan kesehatan seharusnya menempati prioritas utama. Sebab, Covid-19 mengancam jiwa secara langsung, sedangkan ancaman efek pandemi ini mengancam secara tidak langsung. Adapun perantara terhadap kesehatan adalah *wasīlah ḍarūriyyah*, sedangkan *wasīlah* penanganan efek pandeminya bersifat *ḥājiyyah*. Keadaan ini dapat berubah tergantung keadaan di lapangan.

Kata Kunci: Wabah, Covid-19, Kebijakan, *Maqāṣid*, Pemerintah.

A. Pendahuluan

Sejak Maret 2020, Pemerintah Indonesia telah menetapkan bencana kesehatan yang disebabkan oleh merebaknya *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* lewat Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19.¹ “Biang kerok” wabah ini adalah virus SARS-CoV-2, yang telah menyebabkan masalah beruntun dan multidimensional, mulai dari kesehatan, sosial, pendidikan, ekonomi, keagamaan, dan masih banyak lagi.

Adapun permasalahan kesehatan adalah lumpuhnya pelayanan rumah sakit karena banyaknya pasien yang berdatangan, serta ketidakmampuan tenaga kesehatan dalam merawat pasien itu, sehingga banyak dari mereka yang

¹ Presiden Republik Indonesia, “KEPPRES Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19),” diakses 21 November 2020, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/135058/keppres-no-11-tahun-2020>.

berguguran.² Problem sosial di antaranya saling curiganya antar masyarakat,³ meningkatnya kekerasan,⁴ diskriminasi, penolakan korban meninggal akibat virus, dan yang paling parah adalah krisis kepercayaan dalam bentuk dugaan bahwa virus ini merupakan konspirasi dan diada-adakan.⁵ Dalam sektor pendidikan, puluhan juta anak didik di berbagai jenjang pendidikan “dirumahkan”, sehingga akses pembelajaran menjadi sangat terbatas. Akhirnya, mutu siswa yang digadang-gadang menjadi masa depan bangsa semakin jeblok.⁶ Pada bidang ekonomi, banyak pencari nafkah kehilangan pekerjaannya, sehingga beberapa kebutuhan dasar terancam tidak terpenuhi.⁷ Pengaruh bidang keagamaan di antaranya kajian-kajian dan ibadah-ibadah komunal lumpuh, sehingga menyebabkan spiritualitas masyarakat turun.⁸

Sebagai respon dari situasi tersebut, Pemerintah baik Pusat maupun Daerah berupaya lewat kementerian-kementerian, dinas-dinas dan beberapa badan khusus untuk menanggulangi situasi kegawatdaruratan ini secara serentak dan multidimensional. Payung hukum yang meregulasi upaya kolektif ini adalah Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Negara dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Perppu Penanganan Pandemi Covid-19).

² Syafrida Syafrida, “Bersama Melawan Virus Covid 19 di Indonesia,” *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 6 (14 April 2020): 505, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i6.15325>.

³ Kawal Covid-19 Tim Administrator Situs Kawal COVID-19.id, “Mencegah dan Menangani Stigma Sosial Seputar COVID-19 | KawalCOVID19,” diakses 20 November 2020, <https://kawalcovid19.id/content/698/mencegah-dan-menangani-stigma-sosial-seputar-covid-19>.

⁴ Theresia Vania Radhitya, Nunung Nurwati, dan Maulana Irfan, “Dampak Pandemi COVID-19 Terhadap Kekerasan dalam Rumah Tangga,” *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik* 2, no. 2 (13 Agustus 2020): 118, <https://doi.org/10.24198/jkrk.v2i2.29119>.

⁵ Febby Curie Kurniawan, “Mengapa Masih Banyak Masyarakat Tidak Percaya Penyebaran Covid-19?,” *merdeka.com*, diakses 20 November 2020, <https://www.merdeka.com/peristiwa/kenapa-masih-banyak-masyarakat-tidak-percaya-penyebaran-covid-19.html>.

⁶ Rizqon H Syah, “Dampak Covid-19 pada Pendidikan di Indonesia: Sekolah, Keterampilan, dan Proses Pembelajaran,” *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 5 (14 April 2020): 396–99, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i5.15314>.

⁷ Silpa Hanoatubun, “Dampak Covid – 19 terhadap Perkonomian Indonesia,” *EduPsyCouns: Journal of Education, Psychology and Counseling* 2, no. 1 (14 April 2020): 151.

⁸ Abdul Ghofur dan Bambang Subahri, “Konstruksi Sosial Keagamaan Masyarakat pada Masa Pandemi Covid-19,” *Dakwatuna: Jurnal Dakwah Dan Komunikasi Islam* 6, no. 2 (25 Agustus 2020): 286, <https://doi.org/10.36835/dakwatuna.v6i2.636>.

Ada beberapa alasan mengapa Perppu ini adalah kebijakan kesehatan daripada terkait keuangan. Pertama, lahirnya undang-undang ini karena faktor kesehatan masyarakat, yakni merebaknya Covid-19. Kedua, bahwa prinsip Perppu ini adalah menyediakan regulasi belanja negara di masa pandemi yang terfokus dalam penanganan kegawat-daruratan kesehatan. Hal ini terlihat dalam Konsiderans huruf (b) putusan undang-undang.⁹ Ketiga, sesuai dengan Romawi (I), Angka (2) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, bahwa Menteri Keuangan merupakan pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO). Sedangkan setiap menteri/pimpinan lembaga pada berpoisisi sebagai *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu di pemerintahan.¹⁰ Menteri Keuangan sebagai bendahara sekedar menyediakan dana penanggulangan dari sektor-sektor Kementerian lain yang turut terdampak wabah Covid-19. Dengan begitu, Perppu Penanganan Pandemi Covid-19 sekedar *wasilah* untuk penyediaan dana penanggulangan pandemi. Tujuan utamanya adalah mitigasi bencana kesehatan. Alasan keempat, kesehatan adalah sebagai sumber ketidaknormalan yang menyebabkan banyak masalah beruntun dan harus ditangani.

Dari beberapa alasan tersebut, dapat dipetakan bahwa *policy determinant*, *policy content*, dan *policy impact* dari Perppu Penanganan Pandemi Covid-19 ini berpangkal pada kesehatan, berisi kesehatan dan efek karambolnya, dan serta memulihkan keduanya. Dalam arti lain, fenomena kesehatan ini begitu cepat berpengaruh kepada sektor lain secara multi-dimensional, maka sebuah keharusan untuk mengamankan semuanya. Oleh karena itu, Perppu ini adalah Perppu kesehatan yang melibatkan penyedia dana operasional kesehatan, yakni Bendahara Negara dilibatkan dalam penanganan kesehatan.

Masih berangkat dari pertimbangan poin (b) di atas, terlihat jelas damarkasi antara kesehatan dengan dampaknya. Payung hukum regulasi ini, jika diamati,

⁹ Presiden Republik Indonesia, "Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.," diakses 21 November 2020, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/135060/perpu-no-1-tahun-2020>.

¹⁰ Tana Ngada, "Penjelasan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara," diakses 21 November 2020, <https://ngada.org/uu1-2004pjl.htm>.

memiliki tumpang tindih dalam arti ‘prioritas kedaruratan’ dalam rangka memutus rantai merebaknya virus dan efek karambol dari masalah kesehatan. Setidaknya ada dua alasan yang mendukung klaim ini. Pertama, dasar pembentukan kebijakan dalam nomor konsiderans nomor (3) tidak banyak yang mengacu kepada kesehatan.¹¹ Padahal, pada saat perumusannya *positivity rate* Covid-19 di Indonesia semakin menanjak.¹² Kedua, pelanggaran PSBB yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 *versus* Pelonggaran PSBB disebabkan oleh faktor dampak lain dari pandemi yang berpotensi membahayakan kebutuhan dasar (*primer/regular needs*) yang lain, yakni ekonomi. Hal ini menyebabkan tidak efektifnya penanganan pandemi, bahkan pada akhir 2020 Indonesia menuju “juara” dalam jumlah konfirmasi positif Covid-19 di Asia.¹³ Hal ini menunjukkan ada kesenjangan antara prioritas penanganan Covid-19 di Indonesia dalam kebijakan tersebut dengan situasi aktual di masyarakat.

Dalam rangka mengurai “benang kusut” tumpang tindih skala prioritas ini, di dalam ilmu *maqāsid asy-syarī’ah* dikenal sebuah konsep pemetaan prioritas kebutuhan manusia yang disebut *ḍarūriyyāt khamsah*. Konsep ini menguji premis-premis tentang level kufundamentalan kebutuhan dasar hidup manusia yang terdiri dari agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Penulis menilai bahwa prinsip ini dapat digunakan sebagai ‘teori’ pemetaan skala prioritas yang belum jelas bobotnya dalam Perppu Penanganan Pandemi Covid-19. Hal ini bertujuan, agar penanganan ‘darurat kesehatan’ tidak menimbulkan ‘kedaruratan lain’ baik antar fitur dalam satu dimensi atau multidimensional.

Adapun peneliti lain yang pernah menulis tema penanganan pandemi dan *maqāsid syarī’ah* adalah Nurmalasanti Anindya Pramesi dan Nazaruddin dalam publikasi *Medina-Te*. Kedua penulis secara kolaborasi berkesimpulan bahwa

¹¹ Presiden Republik Indonesia, “Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.”

¹² WHO Indonesia, “WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Situation Report-16,” diakses 29 November 2020, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/searo/indonesia/covid19/who-situation-report-16.pdf?sfvrsn=d62ba9b1_2.

¹³ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, “Infeksi Emerging Kementerian Kesehatan RI,” diakses 7 Februari 2021, <https://infeksiemerging.kemkes.go.id/situasi-infeksi-emerging/situasi-terkini-perkembangan-coronavirus-disease-covid-19-31-desember-2020>.

menjaga jiwa diutamakan, dan oleh karena itu kegiatan keagamaan secara komunal wajib dihindari dengan dalih menjaga jiwa.¹⁴ Penulis selanjutnya adalah Abd Hannan dan Wafi Muhaimin dalam Jurnal *Kuriositas*. Keduanya berkesimpulan bahwa saling menjaga jarak (*physical distancing*) dalam rangka mencegah meluasnya penyebaran Covid-19 dapat diterapkan dalam sebuah kondisi *ḍarūriyyāt khamsah*.¹⁵ Dalam artikel ini, *physical distancing* berusaha dipahami dengan *maqāṣid asy-syarī'ah*. Penelitian selanjutnya adalah karya kolaborasi Sudirman dan Muhammad Rusdi Rasyid dalam *Tasamuh: Jurnal Studi Islam*. Masih seperti penelitian sebelumnya bahwa penekanan studi masih dalam tema peribadatan. Kesimpulannya adalah bahwa *maqāṣid asy-syarī'ah* menyediakan alternatif peribadatan seperti sholat zuhur yang menggantikan shalat Jum'at, karena aturan *physical distancing*. Hal itu karena pertimbangan kemaslahatan menjaga jiwa dari potensi tertular Covid-19.¹⁶

Adapun dalam tema kebijakan publik adalah karya Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan dan Anisa Ashari yang berkesimpulan bahwa dalam rangka memutus mata rantai penularan, pemerintah perlu menjalankan hukum sebagaimana tertera dalam peraturan perundang-undangan yang disusun merespon wabah Covid-19. Hal itu dijalankan dengan hukum tata negara darurat dan dalam rangka perlindungan dan upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.¹⁷ Riset selanjutnya adalah artikel karya Imas Novita Juaningsih, dkk.¹⁸ Mereka berkesimpulan bahwa dalam mewujudkan *state welfare* bagi masyarakat,

¹⁴ Nirmalasanti Anindya Pramesi dan Nazarudin, "Implementasi Maqashid Syari'ah dalam Menghadapi Wabah Covid-19," *Medina-Te: Jurnal Studi Islam* 16, no. 1 (2020): 10.

¹⁵ Abd Hannan Hannan, Wafi Muhaimin, dan Subairi, "Teologi Kemaslahatan Social-Phsyical Distancing dalam Penanggulangan Covid-19," *KURIOSITAS: Media Komunikasi Sosial dan Keagamaan* 13, no. 1 (23 Agustus 2020): 97, <https://doi.org/10.35905/kur.v13i1.1494>.

¹⁶ Sudirman Sudirman dan Muhammad Rusdi Rasyid, "Resolusi Maqasid Syariah terhadap Penanggulangan Virus Covid-19," *TASAMUH: Jurnal Studi Islam* 12, no. 2 (14 September 2020): 291, <https://doi.org/10.47945/tasamuh.v12i2.249>.

¹⁷ Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan dan Anisa Ashari, "Optimasi Peran Negara Menghadapi Pandemi Corona Virus Disease 2019 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat," *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 7 (25 Mei 2020): 592, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i7.15379>.

¹⁸ Imas Novita Juaningsih dkk., "Optimalisasi Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Covid-19 terhadap Masyarakat Indonesia," *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 6 (17 April 2020): 517, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i6.15363>.

pemerintah bertanggung jawab memotori kebijakan pencegahan dan penanganan pandemi Covid-19. PSBB saat ini merupakan langkah yang diambil oleh pemerintah. Akan tetapi, realitas yang terjadi adalah kurang efektifnya penerapan langkah tersebut. Ia mengusulkan bahwa sosialisasi lebih digalakan, agar hasil kebijakan sesuai dengan target yang dimaksud.

Dari beberapa tulisan terkait di atas, belum ada penulisan yang menyerupai penulis dalam paper ini. Hal ini dilihat dari aspek teoritis dan obyek analisis. Ada beberapa yang menggunakan *ḍarūriyyāt khamsah*, namun tidak sampai pada kritik dan upaya pemetaan kembali skala prioritas fitur penanganan pandemi. Ada yang meneliti kebijakan Pemerintah dalam menangani Covid-19, namun tidak spesifik menuju Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, terlebih menggunakan *ḍarūriyyāt khamsah* dalam upaya bangunan teoritiknya.

Dalam upaya analisis ini, penulis fokus untuk menjawab bagaimana *ḍarūriyyāt khamsah* memetakan skala prioritas penanganan pandemi Covid-19 sebagaimana fiturnya telah ditentukan oleh Perppu Penanganan Pandemi Covid-19. Adapun dalam mengulasnya penulis menggunakan genre 'analisis kebijakan akademik', yakni memfokuskan hubungan antara *policy determinants* dan *policy content* dalam bingkai penjelasan 'teori umum'.¹⁹ Adapun *ḍarūriyyāt khamsah* di sini berfungsi sebagai teori umum itu, sekaligus argumen kebijakan dalam arti kerangka konseptual yang dapat menganalisa tatanan prioritas penanganan pandemi. Sedangkan kerangka operasionalnya menggunakan teori argumen kebijakan gubahan William N. Dunn.

Dalam rangka mengulas pemetaan ini, penulis menggunakan metode kualitatif, dokumentatif dan analisis konten sebagai pisau analisisnya. Sebagai konsekuensi analisis kebijakan, yang berkedudukan sebagai dokumen primer adalah Perppu Penanganan Pandemi Covid-19. Sedangkan sumber sekunder adalah aturan-aturan yang menjadi payung hukum penanganan wabah Covid-19 baik berupa Undang-undang, Perppu, Kepres, Keputusan Menteri dan lain sebagainya yang terkait dengan kebijakan penanganan wabah dan *ḍarūriyyāt khamsah*.

¹⁹ Awan Y Abdoellah dan Yudi Rusfiana, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, 1 ed. (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2016), 96.

B. *Darūriyyāt Khamsah* sebagai Metode Pemetaan Skala Prioritas

Darūriyyāt khamsah atau dalam beberapa redaksi disebut “*al-usūl al-khamsah*” atau “*al-kulliyāt al-khasah*” adalah lima fitur pokok yang merupakan kebutuhan dasar bagi manusia.²⁰ Dalam ilmu *maqāṣid asy-syarī’ah*, *darūriyyah* merupakan sesuatu yang harus terwujud dalam menggapai kemaslahatan agama (akhirat) dan dunia. Jika sesuatu itu tidak terwujud, maka akan mengancam kehidupan dunia berupa kerusakan dan kerusuhan serta kematian. Begitupula dalam kehidupan kelak di akhirat agar mendapatkan keselamatan, kenikmatan dan keberuntungan berada di surga.²¹ Dalam arti lain, *darūriyyah* adalah kebutuhan dasar manusia yang membuatnya tetap terjaga kehidupannya baik dalam menjalani hidupnya di dunia maupun di akhirat.

Adapun lima fitur yang dimaksud adalah agama, jiwa, akal, nasab dan harta. Fitur-fitur ini sekiranya dapat dilacak akarnya dari al-Ghazālī (w.1111) dalam *magnum opus*-nya yang berjudul *al-Mustasfā* dengan kalimatnya: “*Tujuan syariat bagi manusia adalah menjaga mereka dalam agamanya, jiwanya, akalnya, nasabnya dan hartanya. Setiap hal yang menjaga kelima itu adalah kemaslahatan. Dan yang menghancurkannya adalah mafsadah. Lalu menolaknya adalah maṣlaḥah.*”²² Dari perincian tersebut diperoleh terminologi “*al-khamsah*” yang disandarkan dengan kualitas *darūriyyah*. Artinya, kelima fitur ini memiliki kualifikasi prioritas paling utama, atau primer dibandingkan dengan kualitas-kualitas lain di bawahnya, yakni *ḥājīyyāt* dan *taḥsīniyyāt*. *Ḥājīyyāt* adalah kebutuhan non-primer dalam rangka menghilangkan kesulitan dan kesempitan yang dialami oleh manusia. Kualifikasi *ḥājīyyah* ini jika tidak terpenuhi tidak sampai membuat kerusakan umum, hanya saja menyebabkan kesulitan dan kegamangan individu. Sedangkan *taḥsīniyyāt* adalah hal-hal tersier yang digunakan untuk mewujudkan estetika kehidupan manusia, sebagai tambahan bagi dua kualifikasi sebelumnya.²³

²⁰ Aḥmad bin ‘Abd as-Salām ar-Raisūnī, *Madkhal ilā Maqāṣid asy-Syarī’ah*, 1 ed. (Mesir: Dār al-Kalimah, 2010), 85.

²¹ Al-‘Alāmah al-Muḥaqqiq Abū Ishāq Ibrāhīm bin Mūsā Muhammad al-Lakhmī asy-Syātibī, *al-Muwāfaqāt*, 1 ed., vol. 2 (Saudi Arabia: Dār Ibn ‘Affān, 1997), 18.

²² Abū Ḥāmid Muhammad bin Muhammad al-Ghazālī, *al-Mustasfā*, vol. 2 (Medina: al-Jāmi’ah al-Islāmiyyah, t.t.), 482.

²³ Asy-Syātibī, *Al-Muwāfaqāt*, 1997, 2:21.

Disepakati oleh sebagian ahli ilmu *maqāṣid asy-syarī'ah* bahwa kelima fitur di atas menduduki skala prioritas hirarkis. Hal ini menunjukkan bahwa agama menduduki prioritas pertama, jiwa kedua, akal peringkat ketiga, nasab keempat dan terakhir adalah harta. Implikasi dari prinsip hirarki ini adalah jika suatu saat terjadi kemudharatan (*maḍarrah*) yang mengancam lebih dari satu fitur (*ta'āruḍ taṭbīqī*), maka fitur paling atas haruslah diutamakan.²⁴ Dalam arti lain, hirarki menjadi pertimbangan dalam pengambilan sikap yang membuahkan *akhaff ḍararain* (mudharat yang paling ringan).

Konsep hirarki ini (*harmiyyah*) merupakan pemetaan dalam menentukan kalifikasi kebutuhan. Sehingga ia dapat berfungsi dalam membaca alur penyelesaian suatu masalah. Kriteria 'kemendesakan' fitur *ḍarūriyyāt khamsah* dalam permasalahan agama adalah agar sifat beragama itu selalu ada dalam diri atau masyarakat.²⁵ Dari perspektif ini kita dapat mengatakan bahwa ancaman terhadap agama adalah hilangnya kehidupan keberagamaan baik dalam skala individu atau kolektif yang difaktori oleh elemen-elemen baik internal maupun eksternal.

Kriteria *ḍarūriyyah* kedua adalah menjaga jiwa, yakni agar manusia terhindar dari kematian. Artinya ancaman-ancaman terhadap jiwa adalah faktor-faktor yang secara umum menjadi penyebab seseorang mengalami kematian. Menurut Jaghim, hal ini dapat berupa kesulitan yang sangat dalam waktu lama, dan secara perlahan akan membunuhnya, seperti terus merosotnya ketersediaan bahan pokok dan lain sebagainya.²⁶ Dengan meneruskan dua contoh di atas, adapun kriteria menjaga akal adalah pada batas seseorang terhindar dari faktor-faktor yang merusak akalnya, seperti minuman keras, narkoba dan yang lain sebagainya. Kondisi keterjagaan akal adalah ketika tidak ada potensi hilangnya akal sehat baik secara psikologis maupun fisik. Jadi, faktor-faktor yang mengancam akal adalah benda-benda atau zat-zat yang dapat merusak akal sehat.

Kondisi keterjagaan nasab adalah jika seseorang terhindar dari percampuran atau hilangnya silsilah. Artinya ancaman bagi nasab adalah kegiatan

²⁴ Jasser Auda, *Maqāṣid asy-Syarī'ah ka al-Falsafah li at-Tasyrī' al-Islāmī*, 1 ed. (USA: al-Ma'had al-Alami li al-Fikr al-Islami, 2012), 54.

²⁵ Nu'man Jaghim, *al-Muḥarrar fī Maqāṣid asy-Syarī'ah al-Islāmiyyah*, 1 ed. (Yordania: Dār an-Nafā'is, 2019), 185.

²⁶ *Ibid.*, 185.

atau aktifitas yang menjerumuskan kepada hubungan intim di luar pernikahan.²⁷ Sedangankan menjaga harta, adalah agar ada penghargaan atau penghormatan bagi hak milik orang lain, di mana dengan penghargaan itulah harta menjadi aman, tidak dicuri atau disalahgunakan. Demikian itu, ancaman terhadap harta adalah pencurian dan penyalahgunaan.

Adapun dalam tataran aplikatif dibutuhkan perantara (*wasā'il*) yang dapat mengantarkan kepada kondisi keterjagaan di atas. Perantara tersebut, sebagaimana *maqāṣid*-nya, juga diklasifikasi menjadi tiga, yakni: *wasā'il ḍarūriyyah*, *wasā'il ḥājīyyah* dan *wasā'il taḥsīniyyah*. Klasifikasi ini didasarkan pada kedekatan terwujudnya kondisi keterjagaan fitur-fitur *ḍarūriyyāt khamsah*. Jika perantara itu berhubungan sangat erat, atau bahkan menjadi satu-satunya jalan, maka ia menjadi *ḍarūriyyah*. Sebaliknya, jika untuk mempermudah *wasīlah ḍarūriyyah* maka ia adalah *ḥājīyyah*. Selebihnya, itu merupakan *wasā'il taḥsīniyyah*.²⁸

Dalam segi implementasi, bersandar pada kalimat al-Ghazālī di atas (bahwa mewujudkan kemaslahatan yang menaungi kelima fitur tersebut) dapat berupa penjagaan (*ḥifẓ*) dan penolakan (*dar'*). Keduanya ini dikembangkan oleh asy-Syāṭibī dengan dua konsep yang disebut; '*ḥifẓ min jānib al-wujūd* dan *ḥifẓ min jānib al-'adam*. Adapun '*ḥifẓ min jānib al-wujūd* merupakan tujuan eksis, yakni agar eksistensi dari fitur-fitur itu terus terjaga. Bisa dipahami bahwa ia adalah sebuah upaya kontinuitas eksistensial dari setiap fitur, seperti menjalankan shalat agar agama itu eksis. Sedangkan *ḥifẓ min jānib al-'adam* adalah upaya kontinuitas negatif atau menjaga agar sesuatu yang mengancam fitur-fitur itu tidak terwujud.²⁹ Yang kedua ini adalah pengamalan dalam terminologi *dar'* untuk menolak potensi kerusakan pada fitur.

Selain kelima fitur dalam *ḍarūriyyāt khamsah*, Ali Yafie menambahkan satu fitur lagi berupa *ḥifẓ al-bi'ah* (menjaga lingkungan).³⁰ Gagasan ini muncul atas kegelisahan Yafie terhadap kerusakan lingkungan yang masif terjadi. Sementara itu, teori *maqāṣid* telah mengalami perkembangan pada abad ke-19, yaitu evolusi

²⁷ *Ibid.*, 184.

²⁸ *Ibid.*, 185.

²⁹ Asy-Syāṭibī, *al-Muwāfaqāt*, 1997, 2:18.

³⁰ Ali Yafie, *Merintis Fiqh Lingkungan Hidup*, Cet. 1 (Jakarta: Ufuk Press, 2006), 224.

terminologi “*ḥifẓ tanmiyyah* (pengembangan). Perkembangan teori tersebut seperti yang nampak pada gagasan Ibnu ‘Āsyūr di mana mengembangkan *ḥifẓ an-nasl* menjadi *ḥifẓ al-usrah*. Perkembangan tersebut bertujuan untuk menambal kekurangan *maqāṣid* itu sendiri yang terlalu terkungkung dalam usul fikih.³¹

C. *Darūriyyāt Khamsah* sebagai Argumen Kebijakan

Advokasi kebijakan (*policy advocacy*) menurut William N. Dunn dalam Abdoellah dan Rusfiana adalah penggunaan informasi yang relevan dengan kebijakan dalam rangka menyediakan klaim pengetahuan berdasarkan argumen-argumen dan alasan masuk akal terkait solusi untuk memecahkan masalah kebijakan.³² Hal itu merupakan produk argumentasi tentang proses menghasilkan kebijakan.³³ Adapun dasar dari advokasi ini adalah ‘argumen kebijakan’. Argumen kebijakan merupakan tuntutan-tuntutan dan asumsi yang disertakan dalam rangka memberi alasan mengapa informasi tertentu harus diterjemahkan dalam metode.³⁴

Argumen kebijakan mempunyai tujuh elemen, di antaranya ialah *information, claim, qualifier, warrant, backing, objection, dan rebuttal*. *Policy information* atau *policy relevant information* (informasi relevan tentang kebijakan) menyediakan informasi dukungan untuk klaim kebijakan. Bentuk dari informasi ini bisa berupa data statistik, penemuan eksperimental, testimoni para pakar, kebenaran umum atau keputusan politis. Biasanya diungkapkan dengan kalimat “berdasarkan...”³⁵.

Policy claim merupakan kesimpulan dari argumen kebijakan. Ada empat tipe klaim ini, yakni: *definitional, designative, evaluative, dan advocate*. Pertama adalah jika menyatakan bahwa kebijakan memiliki definisi khusus. Adapun yang kedua adalah jika beberapa aspek kebijakan sudah atau akan diobservasi, atau jika observasi digunakan untuk menyatakan sebab. Jika klaim menyatakan bahwa beberapa aspek kebijakan memiliki atau tidak memiliki nilai yang seimbang, maka

³¹ Auda, *Maqāṣid asy-Syarī’ah ka al-Falsafah li at-Tasyrī’ al-Islāmī*, 59.

³² Abdoellah dan Rusfiana, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, 79–80.

³³ William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, 6 ed. (New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018), 349.

³⁴ Abdoellah dan Rusfiana, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, 80.

³⁵ Dunn, *Public Policy Analysis*, 350.

itu merupakan klaim evaluatif. Terakhir, adalah bentuk claim yang menyatakan bahwa pemerintah atau divisi tertentu harus bertindak.³⁶

Unsur selanjutnya adalah *qualifier* atau pemberi sifat merupakan ekspresi dan tingkat sifat terkait dengan klaim. Ia dapat diungkapkan secara statistik. Misal ($p=0.01$) atau ungkapan sehari-hari, seperti “mungkin” atau “tidak sama sekali”. Elemen ini menjawab pertanyaan, “Apakah klaim itu kira-kira benar?”³⁷ Hal ini mungkin saja dapat berubah seiring terjadinya dinamika dalam pengambilan kebijakan.

Adapun *warrant* atau garansi kebijakan adalah dukungan teoritis bagi klaim. Biasanya ia berbentuk teori-teori terkait isu yang dihadapi, teori politik jika menghadapi situasi politik, teori kesehatan masyarakat jika berhadapan dengan keadaan pandemi, dan lain sebagainya. Bisa juga berbentuk dasar-dasar etik, ide-ide politik, otoritas keagamaan. Biasanya ia diawali dengan kata “karena...”. Selanjutnya adalah *backing*, merupakan alasan yang dibuat untuk mendukung *warrant*. Biasanya ungkapan ini diawali dengan “sejak”.³⁸ Ia kebanyakan mendasarkan pada perubahan dan dinamika sosial yang terjadi di lapangan dan pada akhirnya menciptakan situasi genting dengan data kronologis.

Sedangkan *objection*, merupakan sanggahan bagi informasi, *warrant* dan *backing* yang menggambarkan kondisi khusus yang mereduksi keandalan data ketiganya. *Backing* ini biasanya menyediakan alternatif lain dari suatu program kebijakan. Bentuk dari elemen ini diungkapkan dengan kalimat “tetapi...”. Terakhir, *rebuttal* merupakan *objection of objection*, yakni elemen yang menggerus keandalan *objection* baik untuk informasi maupun *warrant* dan *backing*. Dalam hal ini ia merupakan “*debating ground*” di mana para pembuat kebijakan saling beradu dalam memberikan dukungan masing-masing ketiga elemen. Biasanya elemen ini berawal kata “bagaimanapun...”.³⁹

Terkait dengan ketujuh elemen di atas, mengangkat *ḍārūriyyāt khamsah* sebagai argumen kebijakan berarti mengkonvergensi keduanya dalam tataran

³⁶ *Ibid.*, 351.

³⁷ *Ibid.*, 351.

³⁸ *Ibid.*, 350.

³⁹ *Ibid.*

konseptual dan operasional, sebagaimana bentuknya sebagai teori perumusan atau setidaknya bentuk daripada data dalam penegasan *warrant* dan *backing*. Namun, bagi penulis lebih memilih yang pertama, sebab memiliki nilai ekhhibisi lebih. Pastinya, lebih memberikan signifikansi karena menjadi sistem, ketimbang sebagai data. Di bawah tulisan ini, penulis mencoba mengkombinasikan keduanya dalam satu alur teroritis.

Secara konseptual, hubungan *ḍarūriyyāt khamsah* dan kebijakan publik bersandar pada kaidah “*taṣarruf al-imām ‘alā al-ra’yah munūṭ bi al-maṣlahah*” (kebijakan bagi rakyat tergantung kemaslahatan).⁴⁰ Terma “*maṣlahah*” dalam konteks ini senada dengan *maṣlahah* yang diungkapkan oleh al-Ghazālī pada bab sebelumnya, yang berarti menjaga kelima fitur pokok tersebut, baik secara konseptual maupun perseptual. Hal ini berimplikasi bahwa kebijakan harus terikat dengan kelima fitur tersebut dalam setiap tahap yang dilalui, yakni penyusunan agenda, adopsi kebijakan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.⁴¹

Namun dalam tulisan singkat ini, penulis tidak akan membahas keseluruhan dari tahapan itu, sebab perbedaan alur dari jenis analisis ‘akademik’ kebijakan publik, bahwa corak dalam penulisan ini adalah *analysis for policy making* ketimbang *policy research studies*.⁴² Oleh karena itu, pokok konvergensi tidak melulu membangun keseluruhan metododologi pembuatan kebijakan, melainkan hanya dalam konteks di mana *ḍarūriyyāt khamsah* menjadi metode dalam penentuan skala prioritas, di mana signifikansi ini akan sangat terasa jika dimasukkan dalam elemen-elemen argumen kebijakan.

Menempatkan *ḍarūriyyāt khamsah* sebagai metode pemetaan skala prioritas membuahakan beberapa poin yang dapat digunakan untuk menilai kualitas ideal dari kebijakan *vis-à-vis* permasalahan aktual di masyarakat. Perincian lengkap dapat

⁴⁰ Abu Faḍl Muhammad Yāsin bin Isa al-Fādānī, *al-Fawā'id al-Jamiyyah Syarah al-Fawā'id al-Bahiyyah*, 2 ed., vol. 2 (Beirut: Dār al-Basyā'ir al-Islāmiyyah, 1996), 123.

⁴¹ Bacaan lebih lanjut dalam proses pengambilan kebijakan publik dalam: Abdoellah dan Rusfiana, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, 37.

⁴² Untuk perbedaan jenis analisis kebijakan publik dapat dibaca lebih lanjut dalam: Wil A. H. Thissen dan Warren E. Walker, ed., *Public Policy Analysis: New Developments*, International Series in Operations Research & Management Science, Volume 179 (New York: Springer, 2013), 13. Serta: Graham T. Allison dan Morton H. Halperin, “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications,” *World Politics* 24 (1972): 40–79, <https://doi.org/10.2307/2010559>.

disimak dalam beberapa poin berikut. Pertama, klasifikasi skala prioritas harus kembali kepada hirarki kelima fitur dengan mendeteksi ancaman-ancaman terhadapnya dalam *information* (kondisi faktual) lalu ditafsirkan. Hal ini dapat disebut sebagai *ḍarūriyyāt khamsah* sebagai metode pengumpulan dan/atau penafsiran data-data informasi relevan. Kedua, karena adanya kemungkinan ancaman fitur secara serentak, *ḍarūriyyāt khamsah* digunakan dalam *warrant*, dengan menghadirkan konsep *maqāṣid asy-syarī'ah* yang bergerak mendukung *claim*. Ketiga, karena sifat prioritas kebijakan sering dipertanyakan, maka *ḍarūriyyāt khamsah* digunakan sebagai bentuk kualifikasi dengan tiga derajat *ḍarūrī*, *ḥājī* dan *taḥsīnī*. Hal ini masih harus dibandingkan dengan *objection* dalam menilai kualitasnya.

Keempat, karena kemungkinan yang berubah sangat cepat, ada beberapa kriteria yang diwakili oleh pengalaman, maka *ḍarūriyyāt khamsah* dapat menjadi *backing*, dengan syarat bahwa pengalaman itu tidak boleh keluar dari metodologi *maqāṣid asy-syarī'ah*. Kelima, penafsiran yang berbeda antara para pihak yang terlibat dalam merumuskan kebijakan terkait skala prioritas agenda dan adopsi kebijakan. Oleh karenanya, *ḍarūriyyāt khamsah* dapat berposisi sebagai *objection* baik dalam mereduksi reliabilitas *information* atau *warrant*. Begitu pula dalam menjadi *counter* terhadap keduanya, namun dalam fungsi *rebuttal*. Di samping itu, ia juga dapat dijadikan sebagai titik temu *rebuttal* dalam konteks kesatuan *maqṣad*. Keenam, *ḍarūriyyāt khamsah* sebagai dasar *claim* kebijakan harus mengakomodasi atau mewujudkan dalam salah satu dari keempat bentuk *policy claim*. Hal ini skala prioritas sudah ditentukan melewati elemen-elemen di atas.

D. Konsep dan Tatanan Prioritas dalam Perppu Penanganan Pandemi Covid-19

Perppu Penanganan Pandemi Covid-19 ditetapkan oleh Pemerintah pada 31 Maret 2020. Sesuai Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 dan 22 ayat (2) UUD 1945 bahwa Presiden memiliki hak mengajukan RUU kepada DPR, Perppu tersebut disahkan sebagai undang-undang pada 16 Mei 2020. Adapun isi keputusan tersebut adalah perubahan status dari Perppu menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi Ancaman yang

Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Penjelasan Perppu yang memiliki kode lampiran 87 tersebut dianggap sebagai kesatuan terlampir dalam Undang-Undang ini dengan kode 6485.⁴³

Dalam baris keputusan tersebut, dapat terlihat bahwa pemerintah mengklasifikasi pandemi Covid-19 menjadi dua dimensi, yakni kesehatan dan efek pandemi. Terkait efek pandemi secara gamblang dapat dilihat dalam Konsiderans (b) yang menegaskan bahwa Covid-19 menyebabkan pertumbuhan ekonomi nasional melambat, penurunan pemasukkan negara, dan meningkatnya belanja serta pembiayaan negara. Atas dasar itu, Pemerintah perlu melakukan berbagai upaya penyelamatan kesehatan dan dampaknya. Adapun fokus utama dari kebijakan ini adalah belanja kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safety-net*) dan pemulihan perekonomian usaha masyarakat terdampak.⁴⁴

Dalam undang-undang ini, fitur kesehatan tidak diatur kecuali 'belanja kesehatan'. Sedangkan dimensi 'efek pandemi' meliputi ekonomi (perekonomian nasional, pemulihan dalam dunia usaha dan masyarakat terdampak) dan sosial (penyediaan jaring pengaman sosial). Wujud prioritas penanganan tampak pada Bab (I) Pasal (1) Ayat (3) Huruf (a) dan (b) bahwa APBN dialokasikan untuk penanganan Covid-19, ancaman terhadap perekonomian nasional beserta stabilitas sistem keuangan.⁴⁵

Dalam ruang 'dimensi kesehatan', definisi harus merujuk kepada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009. Dalam undang-undang tersebut, kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomi.⁴⁶

⁴³ Pemerintah Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang [JDIH BPK RI]," diakses 7 Februari 2021, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/137323/uu-no-2-tahun-2020>.

⁴⁴ Pemerintah Republik Indonesia.

⁴⁵ Presiden Republik Indonesia, "Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan."

⁴⁶ Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009," diakses 28 November 2020, <https://komisiinformasi.go.id/?p=1815>.

Terlihat jelas bahwa Pemerintah menempatkan kesehatan sebagai “fungsi” untuk mengaruhi kehidupan sosial maupun ekonomi secara produktif. Sedangkan “belanja kesehatan” kiranya harus merujuk pada Bab (XV) Pasal (170) Ayat (1) Undang-Undang 39 Tahun 2009 tentang Pembiayaan Kesehatan. Di mana dalam peraturan ini, elemen belanja kesehatan adalah pembiayaan berkesinambungan dan memadai, teralokasi merata, dan memiliki manfaat (terukur) dalam rangka membangun kualitas kesehatan masyarakat semaksimal mungkin.⁴⁷ Hal ini berkait dengan Inpres Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.⁴⁸

Kesehatan dalam konteks pandemi Covid-19 kiranya harus merujuk kepada Perpres Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pengendalian Zoonosis. Dalam Pasal (1) Ayat (2) pandemi didefinisikan dengan wabah penyakit menular yang menjangkiti secara bersamaan dalam wilayah yang luas, melintasi batas wilayah geografis antar beberapa dan/atau banyak negara. Sedangkan pada Ayat (4) menjelaskan pengendalian Zoonosis yang meliputi kegiatan observasi, identifikasi, upaya preventif, manajemen pelaksanaan dan restriksi penularan serta pemusnahan sumber penyakit yang mewabah.⁴⁹

Langkah peraturan lebih konkrit terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang kekarantinaan yang menjadi latar dasar hukum bagi Kepres Nomor 11 Tahun 2020.⁵⁰ Prinsip kekarantinaan lebih konkrit lagi tertuang dalam Perpres Nomor 21 Tahun 2020 tentang PSBB Covid-19.⁵¹ Lalu, diturunkan menjadi Permenkes Nomor 9 Tahun 2020 terkait pedoman PSBB dengan tujuan akselerasi

⁴⁷ Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia.

⁴⁸ Presiden Republik Indonesia, “Inpres Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, Serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19),” diakses 28 November 2020, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/134755/inpres-no-4-tahun-2020>.

⁴⁹ Presiden Republik Indonesia, “Perpres Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pengendalian Zoonosis,” diakses 28 November 2020, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41196/perpres-no-30-tahun-2011>.

⁵⁰ Presiden Republik Indonesia, “Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).”

⁵¹ Satgas Penanganan COVID-19, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang PSBB - Regulasi | Satgas Penanganan COVID-19,” covid19.go.id, diakses 28 November 2020, <https://covid19.go.id/p/regulasi/pp-no-21-tahun-2020-tentang-psbb-dalam-rangka-penanganan-covid-19>.

penanganan Covid-19.⁵² Dalam peraturan PSBB ini, usaha serius di bidang kesehatan dengan mengupayakan penekanan terhadap penyebaran wabah. Prinsip karantina ini dijalankan oleh Pemerintah Daerah masing-masing dengan izin Kementerian Kesehatan, sebagaimana tertera dalam Pasal (6).

Ketentuan minimal PSBB diatur dalam meteri Pasal (4) yang meliputi peliburan sekolah, restriksi kegiatan keagamaan yang melibatkan kerumunan, dan aktifitas di ruang atau fasilitas publik. Namun, kondisi minimum huruf (a) dan (b) ini dapat berubah jika memperhatikan Ayat (2), yakni jika ada beberapa pertimbangan kebutuhan pendidikan dan peribadatan. Sedang dalam nomor 3, bisa saja berubah jika ada desakan dalam kebutuhan mendasar, di antaranya: tuntutan pelayanan kesehatan, kebutuhan pangan, dan kehidupan dasar harian lainnya.⁵³

Poin terakhir inilah yang membuat PSBB banyak menghadirkan permasalahan baru, yakni ekonomi, sosial, politik dan sebagainya. Puncaknya adalah adanya “pelonggaran” penindakan pelanggaran PSBB dengan mengeluarkan istilah baru bertajuk “Kenormalan Baru” yang diamini oleh Keputusan Menteri Kesehatan bernomor HK.01.07/MENKES/328/2020. Kepmenkes ini berisi tentang panduan upaya preventif dan pengendalian penularan di tempat kerja, perkantoran dan industri untuk mendukung keberlangsungan usaha selama kondisi wabah.⁵⁴

Selisih penetapan dan Pelonggaran yang terlalu singkat, yakni Perpres Nomor 21 Tahun 2020 tertanggal 31 Maret 2020 dan 20 Mei 2020 untuk Permenkes HK.01.07/MENKES/328/2020 disebabkan karena PSBB dalam jangka waktu lama dirasa berpotensi mengancam ekonomi keluarga yang berdampak pada terancamnya pemenuhan pangan. Artinya, menyelamatkan dimensi kesehatan menyebabkan resiko lain yakni ‘dimensi efek pandemi’. Oleh karena itu, satu-

⁵² Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, “Permenkes Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 [JDIH BPK RI],” diakses 29 November 2020, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/135220/permenkes-no-9-tahun-2020>.

⁵³ Satgas Penanganan COVID-19, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang PSBB - Regulasi | Satgas Penanganan COVID-19.”

⁵⁴ Satgas Penanganan COVID-19, “Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/328/2020 - Protokol | Satgas Penanganan COVID-19,” covid19.go.id, diakses 28 November 2020, <https://covid19.go.id/p/protokol/panduan-pencegahan-dan-pengendalian-corona-virus-disease-2019-covid-19-di-tempat-kerja-perkantoran-dan-industri-dalam-mendukung-keberlangsungan-usaha-pada-situasi-pandemi>.

satunya cara penyelamatan keduanya adalah vaksinasi. Program ini ditetapkan dan tertuang dalam Perpres Nomor 99 Tahun 2020 mengenai vaksinasi Covid-19.⁵⁵

Sebagaimana disebut singkat di atas bahwa fitur-fitur “efek pandemi” meliputi ekonomi dan ‘jaringan sosial’. Dalam Perppu Penanganan Pandemi Covid-19, dari lima Konsederans (a-e) hanya Huruf (b) yang menyatakan secara jelas variabel ‘kesehatan’, adapun selebihnya memuat variabel ekonomi.

Adapun variabel ekonomi yang tercakup di dalamnya adalah kebijakan keuangan dalam upaya menyeimbangkan sistem keuangan yang tertuang di dalam ketentuan Pasal (1) Ayat (3) Huruf (b). Perincian dan cakupannya secara luas diatur dalam enam bagian, di antaranya: Pertama, penganggaran dan pembiayaan. Kedua, kebijakan di bidang keuangan Daerah. Ketiga, kebijakan di bidang perpajakan. Keempat, pelaksanaan program pemulihan ekonomi nasional. Kelima, pelaksanaan kebijakan keuangan negara, dan Keenam adalah pelaporan.⁵⁶

Sedangkan dalam kebijakan stabilitas sistem keuangan negara diatur di dalamnya dalam Bab (III) yang memuat lima bagian sebagai berikut: Pertama, kebijakan stabilitas sistem keuangan. Kedua, kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Bank Indonesia. Ketiga, kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan. Keempat, kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Otoritas Jasa Keuangan. Terakhir, kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah.⁵⁷ kedua variabel ini disikapi oleh Kementerian Keuangan dengan menerbitkan PMK nomor 38/PMK.02/2020 tentang pelaksanaannya.⁵⁸

Di sisi variabel sosial, program dijalankan dengan sebutan ‘jaring pengaman sosial’ (PJS) yakni satu instrumen yang terkoordinasi dan terintergrasi antara program pembangu khusus menanggulangi masalah krisis dan program

⁵⁵ Presiden Republik Indonesia, “Perpres Nomor 99 Tahun 2020 | JDih Kemenko PMK,” diakses 29 November 2020, <https://jdih.kemenkopmk.go.id/produk-hukum/48/2020/99>.

⁵⁶ Presiden Republik Indonesia, “Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.”

⁵⁷ Presiden Republik Indonesia.

⁵⁸ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, “PMK Nomor 38/PMK.02/2020 tentang Pelaksanaan Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (COVID 19) Dan/Atau Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan,,” diakses 6 Februari 2021, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/136948/pmk-no-38pmk022020>.

pembangunan reguler menanggulangi masalah kronis tantangan fundamental ekonomi berupa kesenjangan, kemiskinan dan ketertinggalan.⁵⁹ Dasar historis dari PJS adalah pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial yang tertuang pada Peppres Nomor 190 Tahun 1998 yang faktor utamanya adalah krisis global.⁶⁰ Kondisi Covid-19 di Indonesia dinilai oleh Pemerintah sebagai keadaan krisis ekonomi yang disebabkan oleh krisis kesehatan, sehingga berpotensi mengancam sektor kehidupan, utamanya adalah ketersediaan sumber daya konsumtif.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, program sosial diikutkan pada Ayat (1) Angka (1) Huruf (i). Dijelaskan bahwa alokasi anggaran diutamakan untuk kebutuhan pandemi, sehingga alokasi yang telah terencana sebelumnya ditangguhkan kecuali alokasi dalam dengan kriteria tertentu, salah satunya dana desa. Sesuai dengan penjelasannya bahwa yang dimaksud dengan "*pengutamaan penggunaan dana desa*" adalah dapat dialokasikan sebagai BLT bagi penduduk kurang mampu di desa dan sumber daya *handling* Covid-19.⁶¹

Sementara itu, program PJS sebagian dilaksanakan oleh pemerintah lewat Kementerian Sosial dalam tajuk "Bantuan Sosial Reguler Kementerian Sosial", Bantuan Penugasan Khusus Presiden baik teruntuk masyarakat luar maupun Jabodetabek dengan nominal yang berbeda.⁶² Disamping itu juga berbagai bantuan dalam bentuk listrik gratis, Kartu Pra-kerja, Kartu Sembako, Program Keluarga Harapan, Bansos bahan pangan pokok, dan BLT KPM.⁶³

⁵⁹ Gunawan Sumodiningrat, "Jaring Pengaman Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat," *Journal of Indonesian Economy and Business* 14, no. 3 (1 Juli 1999), <https://jurnal.ugm.ac.id/jieb/article/view/39431>.

⁶⁰ Presiden Republik Indonesia, "Keppres Nomor 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial," diakses 28 November 2020, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/59483/keppres-no-190-tahun-1998>.

⁶¹ Presiden Republik Indonesia, "Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan."

⁶² Kementerian Sosial Republik Indonesia, "Program Jaring Pengaman Sosial Kementerian Sosial | Kementerian Sosial Republik Indonesia," diakses 28 November 2020, <https://kemsos.go.id/program-jaring-pengaman-sosial-kementerian-sosial>.

⁶³ Satgas Penanganan COVID-19, "Jaring Pengaman Sosial Pemerintah Pusat Hadapi COVID-19 - Masyarakat Umum | Satgas Penanganan COVID-19," covid19.go.id, diakses 28 November 2020, <https://covid19.go.id/edukasi/masyarakat-umum/jaring-pengaman-sosial-pemerintah-pusat-hadapi-covid-19>.

Melihat beberapa peraturan tersebut, Pemerintah secara garis besar menempatkan 'penanganan efek pandemi' sebagai prioritas. Nalar kebijakan yang diambil, menurut Almuttaqi dalam Zulfa Harirah, dkk, merupakan manifestasi ekonomi developmentalis, di mana dapat dilacak pada beberapa waktu sebelum Covid-19 benar-benar memasuki Indonesia. Di saat beberapa Asia Timur misal Tiongkok, Korea dan Jepang sedang membatasi perjalanan, Pemerintah justru mempromosikan pariwisata lewat *influencer* menyasar para pelancong yang gagal berlibur ke negara-negara yang tengah memberlakukan pembatasan.⁶⁴ Sehingga upaya pencegahan terlewat, dan hanya mengandalkan penanganan dengan seadanya, tanpa menunjukkan kinerja signifikan dalam mengamankan kesehatan.

Penulis melihat di samping entitas di atas terdapat faktor lain, yakni pendekatan yang digunakan dalam menyusun kebijakan ini adalah 'pendekatan rasional komprehensif'. Di mana teori ini, menurut Charles Lindblom, biasanya didasarkan pada informasi kurang lengkap dan regulasi yang kadang tidak jelas sehingga terjadi kesenjangan nilai (prioritas) yang diadopsi Pemerintah dan aktual di masyarakat.⁶⁵ Sekali lagi, Pemerintah dalam program penanganan Covid-19 ini menempatkan efek pandemi sebagai prioritas utama dibanding kesehatan.

Kesimpulan sementara ini didasari oleh beberapa alasan. Pertama, pelonggaran PSBB yang terlalu cepat disebabkan oleh adanya masalah lain yang sama pentingnya, yakni ekonomi dan sosial. Padahal dari segi epidemiologis, karantina adalah syarat mutlak dalam menekan penyebaran Covid-19. Kedua, undang-undang yang disusun dan mendapatkan porsi besar penanganan adalah ekonomi, bukan kesehatan. Ketiga, keterbatasan anggaran negara dalam menyediakan dana selama karantina kesehatan, mendorong Pemerintah untuk memilih kebijakan bantuan bahan pokok bagi orang-orang tidak mampu. Imbasnya, ada beberapa kalangan yang harus bekerja, dan beresiko menciptakan *cluster* penularan baru. Keempat adalah bahwa kesehatan dianggap sebagai sebab dari masalah beruntun, bukan akar masalah atau masalah itu sendiri. Kelima,

⁶⁴ Zulfa Harirah MS dan Annas Rizaldi, "Merespon Nalar Kebijakan Negara dalam Menangani Pandemi Covid-19 di Indonesia," *Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik Indonesia* 7, no. 1 (2020): 42, <https://doi.org/10.24815/ekapi.v7i1.17370>.

⁶⁵ Abdoellah dan Rusfiana, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, 43-44.

penanganan kesehatan terpusat pada penyembuhan, bukan pencegahan secara ketat. Kelima, vaksinasi menjadi pilihan pencegahan, karena akan memicu kesehatan (imunitas) dan normalitas (*normalcy*) produktifitas baik sosial dan ekonomi, yakni fungsi utama dari kesehatan.

E. Penanganan Pandemi dalam Hirarki Prioritas *Darūriyyāt Khamsah*

Telah dibahas sebelumnya bahwa regulasi Perppu Penanganan Pandemi Covid-19 menunjuk penanganan efek pandemi sebagai prioritas dibanding pandemi itu sendiri. Dalam sub-bab ini, penulis akan mencoba memetakan prioritas melalui ‘kacamata’ argumentasi kebijakan yang telah dikonvergensi dengan *darūriyyāt khamsah* terhadap variabel-variabel kesehatan dan efeknya dalam konteks penanganan pandemi Covid-19.

Terlihat kegagalan pemerintah ini menggunakan model kalim argumen otoritatif (*argumentation from authority*) ketimbang argumen metodis (*argumentation from methods*).⁶⁶ Hal ini terlihat dari pola otoritas dan badan penanganan tidak melibatkan epidemiologis dalam porsi yang ideal atau otoritas pengambilan keputusan sesuai keilmuannya. Mode ini menyebabkan elemen *information* tidak mendapatkan porsi sebenarnya, di mana pada akhirnya opini jujur terbelokkan oleh penafsiran otoritas yang dibungkus dengan ‘pengembangan ekonomi’. Dengan bahasa yang penulis perhalus, Pemerintah sengaja tidak mengambil kesehatan sebagai prioritas utama, karena pada awalnya tidak menanggapi Covid-19 berpotensi menyebabkan masalah seperti yang diprihatinkan saat ini. Karena, pengambilan keputusan terpusat pada politikus ketimbang epidemiolog dan, terfokus kepada ekonomi.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh beberapa pengkaji dalam tema ini berkesimpulan bahwa meningkatnya infeksi yang menunjukkan 14% *positivity rate* bersamaan dengan *mortality rate* sebesar 3.2%.⁶⁷ Hal ini jelas-jelas sudah mengancam jiwa manusia (*al-isyrāf ilā al-halak*), sehingga orientasi kebijakan

⁶⁶ Untuk keterangan model-model dan jenis argumentasi lebih lanjut baca: Dunn, *Public Policy Analysis*, 352-264.

⁶⁷ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, “Home » Info Infeksi Emerging Kementerian Kesehatan RI,” Info Infeksi Emerging Kementerian Kesehatan RI, diakses 29 November 2020, <https://covid19.kemkes.go.id/>.

harus menuju kesehatan itu sendiri. Hal ini seharusnya menjadi prioritas dibanding dengan efek sosial dan ekonomi.

Efek sosial terdeteksi dalam bentuk kesalingcurigaan antar pribadi terkait spekulasi 'kalau-kalau dia membawa virus' dan timbulnya stigma yang berpotensi terjadinya disintegrasi sosial yang salah satu tandanya adalah penolakan pemakaman pasien Covid-19.⁶⁸ Disitegrasi sosial ini, sebagaimana kebiasaan dalam teori kekerasan, menyimpan potensi kekerasan dan juga dapat menjadi ancaman lain, seperti keamanan dalam skenario kekerasan terbuka.⁶⁹

Terkait ekonomi, resesi terjadi dan pendapatan negara berkurang. Hal ini menyebabkan masalah beruntun pula.⁷⁰ Sedangkan di sektor UMKM yang menjadi sumber pendapatan masyarakat mengengah ke bawah, ancaman nyata adalah hilangnya lapangan kerja yang menyebabkan merosotnya ekonomi keluarga dan lama kelamaan akan mengancam jiwa sebab tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok.⁷¹

Kembali kepada kesehatan, ia adalah prioritas sebenarnya dalam penanganan pandemi, sebab kedua elemen ini berada di hirarki di bawahnya, yakni *ḥifz nafs* secara tidak langsung. Ancaman Covid-19 terhadap jiwa bersifat langsung (*direct/mubāyir*) sedangkan elemen efeknya adalah tidak langsung (*indirect/tarākhī*), yakni kedaruratan tidak adanya pangan membutuhkan waktu untuk benar-benar bisa membunuh, begitupun dalam elemen sosial. Oleh karena itu prinsip '*akhaḥf ḍararain*' adalah mengamankan kesehatan meskipun sedikit

⁶⁸ Leon A. Abdillah, "Stigma Terhadap Orang Positif COVID-19," dalam *Pandemik COVID-19: Antara Persoalan dan Refleksi di Indonesia* (Medan: Yayasan Kita Menulis, 2020), 18–19, <http://eprints.binadarma.ac.id/4163/>.

⁶⁹ Terkait potensi kekerasan akibat kesenjangan nilai dan stigma diulas dengan sangat baik oleh Galligan, seorang psikiater yang tertarik meneliti berbagai macam kekerasan. Dengan menggunakan pendekatan biopsiko-sosial ia meneliti pengalaman pribadinya dan menyusunnya menjadi untaian teori. Selengkapnya baca: James Gilligan, "Kekerasan Sebagai Tragedi," dalam *Teori-Teori Kekerasan*, ed. oleh Thomas Santoso, 1 ed. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), 43–61.

⁷⁰ Direktorat Jenderal Anggaran, "Laporan Semester I APBN 2020," Anggaran (Indonesia: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, t.t.), <https://anggaran.kemenkeu.go.id/assets/FTPPortal/Peraturan/Berita/Realisasi%20Semester%20I%20dan%20Outlook%20APBN%202020/Infografis%20Laporan%20Semester%20I%20APBN%202020.pdf>.

⁷¹ Abdurrahman Firdaus Thaha, "Dampak Covid-19 terhadap UMKM di Indonesia," *BRAND Jurnal Ilmiah Manajemen Pemasaran* 2, no. 1 (30 Juni 2020): 147–53.

menimbulkan *maḍarrah* lain. Hal ini kerana kesehatan lebih fundamental ketimbang kesejahteraan dalam konteks ekonomi maupun sosial.⁷²

Berdasarkan dengan ini, aturan-aturan yang bersifat mengamankan kesehatan adalah *wasā'il ḍarūrīyyah*, dengan memperkuat jaringan pengaman kesehatan dibanding pengaman sosial. Artinya, dana-dana sosial itu dialokasikan sebagai pembiayaan karantina besar-besaran dalam rangka mencegah semakin parahnya penyebaran infeksi.

Tentu saja hal ini masih diperdebatkan, sebab masih ada *warrant* dan *objection* yang berpotensi mendegradasi status *ḍarūrīyyah* dari kesehatan, misalkan kehidupan beragama yang dalam hirarki *ḍarūrīyyāt khamsah* menduduki prioritas utama. Tentu ini masih dapat diperdebatkan lagi menggunakan *rebbutal* bahwa dalam konsep menjaga agama disyariatkan jihad yang berpotensi mengorbankan nyawa. Namun tidak semua kondisi yang berpengaruh terhadap agama harus disikapi dengan mengorbankan nyawa. Dalam kasus kewajiban jihad, ancaman terhadap agama bersifat universal, yakni mengancam kehidupan agamanya baik dalam skala individu maupun kolektif. Artinya, jika tidak mempertaruhkan nyawa, agama akan lenyap dari diri dan masyarakat.

Namun dalam kasus Covid-19 ini, kehidupan beragama yang terancam hanyalah kehidupan kolektif, seperti shalat berjamaah, haji, umrah, pengajian dan kegiatan-kegiatan keberagamaan lain yang melibatkan orang banyak. Sedangkan secara individu, ia masih bisa melaksanakan ibadah-ibadah individu yang sifatnya primer, seperti shalat zuhur untuk mengganti shalat jumat, mendengarkan pengajian via digital dan lain sebagainya. Hal ini sebagai wujud dari *dar' al-mafāsīd muqaddam 'alā jalb al-maṣāliḥ* (prioritas menghindari kerusakan, dibanding menarik manfaat).⁷³

Warrant dari klaim ini adalah konsepsi asy-Syāṭibī tentang *ma'āl* suatu konstruksi hukum dapat menganulirnya jika tidak sesuai dengan prinsip

⁷² Mohammad Farid Fad, "Kontekstualisasi Maqashid Shari'ah dalam Sustainable Development Goals," *JURNAL IQTISAD* 6, no. 2 (12 Desember 2019): 147, <https://doi.org/10.31942/iq.v6i2.3142>.

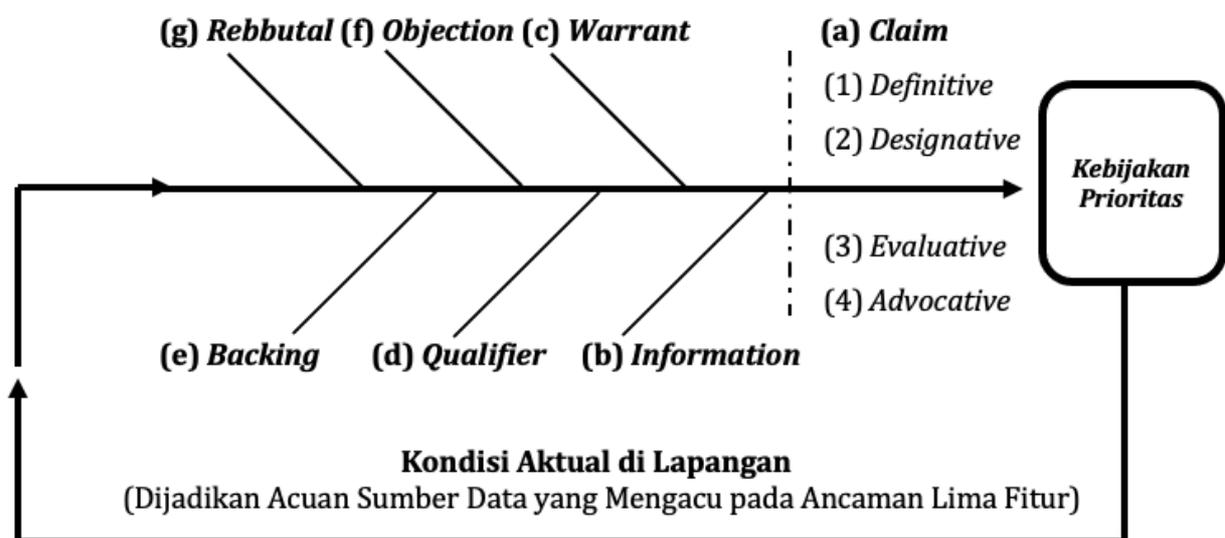
⁷³ Abdur Rahman Adi Saputera, "The Contextualization of Islamic Law Paradigms in the Pandemic Time Covid-19 as the Word of Religious Moderation," *Jurnal Mahkamah: Kajian Ilmu Hukum Dan Hukum Islam* 5, no. 2 (26 Desember 2020): 139, <https://doi.org/10.25217/jm.v5i2.1074>.

maslahah.⁷⁴ Artinya hukum yang telah ditetapkan dapat ditangguhkan selama ada *māni'* berupa timbulnya *maḍarrat*. Dalam kasus ini, kolektifitas ibadah yang statusnya sunnah dapat mengancam jiwa. *Backing* dari teori di atas adalah pengalaman Ibnu Hājar yang menyaksikan kematian ribuan orang disebabkan oleh kegiatan mujahadah kolektif dengan tujuan meminta keselamatan dari wabah. Dalam catatan sejarah, pada wabah 'Amwās dapat diatasi karena adanya saling menjaga jarak antara satu sama lain dengan arahan Amr bin al-Ash.⁷⁵ Pola serupa selalu ditemui dalam penganganan wabah yang menghasilkan keberhasilan. Hal ini menunjukkan bahwa, sejak zaman dulu, *physical distancing* selalu menghasilkan keberhasilan penanganan pandemi, dan itu hanya dapat berjalan efektif jika dengan penguncian besar-besaran, atau minimal menghindari kerumunan.⁷⁶

Dalam wilayah *rebuttal*, bahwa pembatasan total atau *lock down* ternyata juga tidak membuat perbedaan signifikan. Berdasar pada data WHO, beberapa negara di Eropa yang pernah memberlakukan penguncian ini sekarang sedang menghadapi gelombang selanjutnya.⁷⁷ Sehingga pandemi berpotensi akan berlangsung cukup lama. Secara pasti argumentasi ini akan merusak reliabelitas informasi, *backing* dan *warrant*. Sehingga besar kemungkinan akan ada *flipping status* di mana kesehatan dinomorduakan sebab kegentingan langsung atau tidak langsung yang telah dibahas dalam *warrant* di atas. Untuk mendapatkan gambaran lebih jelas dalam alur pemetaan ini, dapat melihat gambar 1.

Gambar 1

Alur Advokasi Kebijakan Perspektif *Maqāsid Asy-Syari'ah*



Garis horizontal menuju ke kanan merupakan alur proses menuju penetapan kebijakan, sedang vertikal menunjukkan proses tahapan menyusun argumen kebijakan yang berurutan menurut simbol (a) sampai (g) sedang angka (1) sampai (4) adalah macam dari bentuk klaimnya. Adapun isi arguman dari setiap tahap adalah pembahasan sebelumnya. Puncak dari argumen ini adalah ketika terciptanya klaim kebijakan secara metodis. Ia akan terus merujuk kepada kondisi faktual dan menggunakan mekanisme *evaluative claim* untuk memperbaiki kebijakan yang sudah tidak sesuai dengan nilai maqashid yang dituntut di masyarakat. Berdasarkan mekanisme dan data di atas, pengamanan kesehatan saat ini harusnya menjadi prioritas utama dibanding efek pandemi. Jika suatu saat keduanya menuju puncak sejajar menjadi ancaman langsung, maka *tarjih* prioritas harus dilakukan dengan pola yang sama.

F. Penutup

Konvergensi teori *darūriyyāt khamsah* dan argumen kebijakan William N. Dunn menggariskan konsepsi *maqāṣid syari'ah* sebagai kerangka konseptual dan argumen kebijakan sebagai kerangka operasionalnya dengan tujuh poin, yakni *information, claim, qualifier, warrant, backing, objection, dan rebuttal*. Semuanya menuju orientasi penjagaan lima fitur, yakni agama, jiwa, akal, nasab dan harta. Dalam aplikasi pemetaan skala prioritas penanganan pandemi yang tertuang dalam Perppu Penanganan Pandemi Covid-19 membuahakan kesimpulan bahwa dalam aturan tersebut terjadi ketimpangan terkait nilai proporsi penanganan antara kesehatan dan efeknya, sehingga kehadiran negara memprioritaskan efek pandemi ketimbang keselamatan jiwa. Padahal, status kedaruratan jiwa dalam hirarki, bersamaan dengan status *wasilah*-nya adalah *darūri*, karena berifat *direct effect* di banding penanganan efek pandemi yang *in-direct*. Status ini sangat mudah berubah tergantung keadaan, dan penilaiannya dikembalikan kepada pemetaan yang sama dan berkelanjutan. Sudah selayaknya Pemerintah mulai menempatkan kesehatan sebagai prioritas utama mengingat semakin melonjaknya infeksi Covid-19, sebelum efeknya benar-benar menjadi *direct effect*.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdillah, Leon A. "Stigma terhadap Orang Positif COVID-19." Dalam *Pandemik COVID-19: Antara Persoalan dan Refleksi di Indonesia*, 11–24. Medan: Yayasan Kita Menulis, 2020. <http://eprints.binadarma.ac.id/4163/>.
- Abdoellah, Awan Y, dan Yudi Rusfiana. *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*. 1 ed. Bandung: Penerbit Alfabeta, 2016.
- Allison, Graham T., dan Morton H. Halperin. "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications." *World Politics* 24 (1972): 40–79. <https://doi.org/10.2307/2010559>.
- Auda, Jasser. *Maqāṣid asy-Syarī'ah ka al-Falsafah li at-Tasyrī' al-Islāmī*. 1 ed. USA: al-Ma'had al-alami li al-Fikr al-Islami, 2012.
- COVID-19, Satgas Penanganan. "Jaring Pengaman Sosial Pemerintah Pusat Hadapi COVID-19 - Masyarakat Umum | Satgas Penanganan COVID-19." covid19.go.id. Diakses 28 November 2020. <https://covid19.go.id/edukasi/masyarakat-umum/jaring-pengaman-sosial-pemerintah-pusat-hadapi-covid-19>.
- . "Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/328/2020 - Protokol | Satgas Penanganan COVID-19." covid19.go.id. Diakses 28 November 2020. <https://covid19.go.id/p/protokol/panduan-pencegahan-dan-pengendalian-corona-virus-disease-2019-covid-19-di-tempat-kerja-perkantoran-dan-industri-dalam-mendukung-keberlangsungan-usaha-pada-situasi-pandemi>.
- Direktorat Jenderal Anggaran. "Laporan Semester I APBN 2020." Anggaran. Indonesia: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, t.t. <https://anggaran.kemenkeu.go.id/assets/FTPPortal/Peraturan/Berita/Realisasi%20Semester%20I%20dan%20Outlook%20APBN%202020/Infografis%20Laporan%20Semester%20I%20APBN%202020.pdf>.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis: an Integrated Approach*. 6 ed. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018.

- Fad, Mohammad Farid. "Kontekstualisasi Maqashid Shari'ah dalam Sustainable Development Goals." *JURNAL IQTISAD* 6, no. 2 (12 Desember 2019). <https://doi.org/10.31942/iq.v6i2.3142>.
- Fādānī, Abu Faḍl Muhammad Yāsin bin Isa al-. *al-Fawā'id al-Jamiyyah Syarah al-Fawā'id al-Bahiyah*. 2 ed. Vol. 2. 2 vol. Beirut: Dār al-Basyā'ir al-Islāmiyyah, 1996.
- Ghazālī, Abū Ḥāmid Muhammad bin Muhammad al-. *al-Mustaṣfā*. Vol. 2. Medina: al-Jāmi'ah al-Islāmiyyah, t.t.
- Ghofur, Abdul, dan Bambang Subahri. "Konstruksi Sosial Keagamaan Masyarakat pada Masa Pandemi Covid-19." *Dakwatuna: Jurnal Dakwah Dan Komunikasi Islam* 6, no. 2 (25 Agustus 2020): 281–301. <https://doi.org/10.36835/dakwatuna.v6i2.636>.
- Gilligan, James. "Kekerasan sebagai Tragedi." Dalam *Teori-Teori Kekerasan*, disunting oleh Thomas Santoso, 1 ed. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Hannan, Abd Hannan, Wafi Muhaimin, dan Subairi. "Teologi Kemaslahatan Social-Physcal Distancing dalam Penanggulangan Covid-19." *KURIOSITAS: Media Komunikasi Sosial dan Keagamaan* 13, no. 1 (23 Agustus 2020): 78–102. <https://doi.org/10.35905/kur.v13i1.1494>.
- Hanoatubun, Silpa. "Dampak Covid-19 terhadap Prekonomian Indonesia." *EduPsyCouns: Journal of Education, Psychology and Counseling* 2, no. 1 (14 April 2020): 146–53.
- Hasibuan, Rezky Panji Perdana Martua, dan Anisa Ashari. "Optimasi Peran Negara Menghadapi Pandemi Corona Virus Disease 2019 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat." *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 7 (25 Mei 2020). <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i7.15379>.
- Jaghim, Nu'man. *al-Muḥarrar fī Maqāṣid asy-Syarī'ah al-Islāmiyyah*. 1 ed. Yordania: Dār an-Nafā'is, 2019.

Jauzi, Syams ad-Dīn Abu al-Mudzaffar Yusuf bin Qiz'ughali bin 'Abdillah al-Ma'ruf bi Sibth ibn. *Mirat az-Zaman fi Tawarikh al-A'yan*. 1 ed. Vol. 5. 23 vol. Damaskus: Dar ar-Risalah al-'Arabiyyah, 2013.

Juaningsih, Imas Novita, Yoshua Consuello, Ahmad Tarmidzi, dan Dzakwan NurIrfan. "Optimalisasi Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Covid-19 terhadap Masyarakat Indonesia." *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 6 (17 April 2020). <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i6.15363>.

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. "Home » Info Infeksi Emerging Kementerian Kesehatan RI." Info Infeksi Emerging Kementerian Kesehatan RI. Diakses 29 November 2020. <https://covid19.kemkes.go.id/>.

———. "Infeksi Emerging Kementerian Kesehatan RI." Diakses 7 Februari 2021. <https://infeksiemerging.kemkes.go.id/situasi-infeksi-emerging/situasi-terkini-perkembangan-coronavirus-disease-covid-19-31-desember-2020>.

———. "Permenkes Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 [JDIH BPK RI]." Diakses 29 November 2020. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/135220/permenkes-no-9-tahun-2020>.

———. "PMK Nomor 38/PMK.02/2020 tentang Pelaksanaan Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (COVID 19) Dan/Atau Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan." Diakses 6 Februari 2021. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/136948/pmk-no-38pmk022020>.

Kementerian Sosial Republik Indonesia. "Program Jaring Pengaman Sosial Kementerian Sosial | Kementerian Sosial Republik Indonesia." Diakses 28 November 2020. <https://kemsos.go.id/program-jaring-pengaman-sosial-kementerian-sosial>.

Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia. "Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009." Diakses 28 November 2020. <https://komisiinformasi.go.id/?p=1815>.

Kurniawan, Febby Curie. "Mengapa Masih Banyak Masyarakat Tidak Percaya Penyebaran Covid-19?" merdeka.com. Diakses 20 November 2020. <https://www.merdeka.com/peristiwa/kenapa-masih-banyak-masyarakat-tidak-percaya-penyebaran-covid-19.html>.

Ms, Zulfa Harirah, dan Annas Rizaldi. "Merespon Nalar Kebijakan Negara dalam Menangani Pandemi Covid-19 di Indonesia." *Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik Indonesia* 7, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.24815/ekapi.v7i1.17370>.

Pemerintah Republik Indonesia. "Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang [JDIH BPK RI]." Diakses 7 Februari 2021. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/137323/uu-no-2-tahun-2020>.

Pramesi, Nirmalasanti Anindya, dan Nazarudin. "Implementasi Maqashid Syari'ah dalam Menghadapi Wabah Covid-19." *Medina-Te : Jurnal Studi Islam* 16, no. 1 (2020): 1-11.

Presiden Republik Indonesia. "Inpres Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, Serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)." Diakses 28 November 2020. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/134755/inpres-no-4-tahun-2020>.

———. "Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)." Diakses 21 November 2020. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/135058/keppres-no-11-tahun-2020>.

- . “Keppres Nomor 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial.” Diakses 28 November 2020. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/59483/keppres-no-190-tahun-1998>.
- . “Perpres Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pengendalian Zoonosis.” Diakses 28 November 2020. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41196/perpres-no-30-tahun-2011>.
- . “Perpres Nomor 99 Tahun 2020 | JDih Kemenko PMK.” Diakses 29 November 2020. <https://jdih.kemenkopmk.go.id/produk-hukum/48/2020/99>.
- . “Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.” Diakses 21 November 2020. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/135060/perpu-no-1-tahun-2020>.
- Radhitya, Theresia Vania, Nunung Nurwati, dan Maulana Irfan. “Dampak Pandemi COVID-19 terhadap Kekerasan dalam Rumah Tangga.” *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik* 2, no. 2 (13 Agustus 2020): 111–19. <https://doi.org/10.24198/jkrk.v2i2.29119>.
- Raisūnī, Aḥmad bin ‘Abd as-Salām ar-. *Madkhal ilā Maqāṣid asy-Syarī’ah*. 1 ed. Mesir: Dār al-Kalimah, 2010.
- Saputera, Abdur Rahman Adi. “The Contextualization of Islamic Law Paradigms in the Pandemic Time Covid-19 as the Word of Religious Moderation.” *Jurnal Mahkamah: Kajian Ilmu Hukum Dan Hukum Islam* 5, no. 2 (26 Desember 2020): 127–46. <https://doi.org/10.25217/jm.v5i2.1074>.
- Satgas Penanganan COVID-19. “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang PSBB - Regulasi | Satgas Penanganan COVID-19.”

- covid19.go.id. Diakses 28 November 2020.
<https://covid19.go.id/p/regulasi/pp-no-21-tahun-2020-tentang-psbb-dalam-rangka-penanganan-covid-19>.
- Sudirman, Sudirman, dan Muhammad Rusdi Rasyid. "Resolusi Maqasid Syariah Terhadap Penanggulangan Virus Covid-19." *TASAMUH: Jurnal Studi Islam* 12, no. 2 (14 September 2020): 277–94.
<https://doi.org/10.47945/tasamuh.v12i2.249>.
- Sumodiningrat, Gunawan. "Jaring Pengaman Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat." *Journal of Indonesian Economy and Business* 14, no. 3 (1 Juli 1999). <https://jurnal.ugm.ac.id/jieb/article/view/39431>.
- Syafrida, Syafrida. "Bersama Melawan Virus Covid 19 di Indonesia." *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 6 (14 April 2020).
<https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i6.15325>.
- Syah, Rizqon H. "Dampak Covid-19 pada Pendidikan di Indonesia: Sekolah, Keterampilan, dan Proses Pembelajaran." *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 5 (14 April 2020). <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i5.15314>.
- Syātibī, al-'Alāmah al-Muḥaqqiq Abū Ishāq Ibrāhim bin Mūsā Muhammad al-Lakhmī asy-. *al-Muwāfaqāt*. 1 ed. Vol. 2. 6 vol. Saudi Arabia: Dār Ibn 'Affān, 1997.
- . *al-Muwāfaqāt*. 1 ed. Vol. 5. 6 vol. Saudi Arabia: Dār Ibn 'Affān, 1997.
- Tana Ngada. "Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara." Diakses 21 November 2020.
<https://ngada.org/uu1-2004pjl.htm>.
- Thaha, Abdurrahman Firdaus. "Dampak Covid-19 terhadap UMKM di Indonesia." *BRAND Jurnal Ilmiah Manajemen Pemasaran* 2, no. 1 (30 Juni 2020): 147–53.
- Thissen, Wil A. H., dan Warren E. Walker, ed. *Public Policy Analysis: New Developments*. International Series in Operations Research & Management Science, Volume 179. New York: Springer, 2013.
- Tim Administrator Situs Kawal COVID-19.id, Kawal Covid-19. "Mencegah dan Menangani Stigma Sosial Seputar COVID-19 | KawalCOVID19." Diakses 20

November 2020. <https://kawalcovid19.id/content/698/mencegah-dan-menangani-stigma-sosial-seputar-covid-19>.

WHO Indonesia. "WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Situation Report-16." Diakses 29 November 2020. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/searo/indonesia/covid19/who-situation-report-16.pdf?sfvrsn=d62ba9b1_2.

Yafie, Ali. *Merintis Fiqh Lingkungan Hidup*. Cet. 1. Jakarta: Ufuk Press, 2006.

Zaenuri, Ahmad. "Konsepsi Fikih Dakwah Jama'ah Tablīgh pada Masa Pandemi Covid-19: Telaah Gerakan Dakwah Jamā'ah Tablīgh Gorontalo." *JIL: Journal of Islamic Law* 1, no. 2 (1 Agustus 2020): 135–57. <https://doi.org/10.24260/jil.v1i2.68>.