

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Hukum dan Kondisi Darurat

Kata darurat berasal dari bahasa Arab yaitu *dharurat* yang artinya keadaan mendesak. Keadaan darurat memperbolehkan apa yang tidak dibolehkan atau yang dilarang mejadi boleh. Dalam keadaan normal, sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Dalam keadaan abnormal sistem hukum seharusnya dapat berfungsi dengan baik, maka pengaturan keadaan darurat mempunyai arti penting bagi tindakan guna mengatasi keadaan abnormal tersebut. Pada keadaan abnormal paranata hukum yang diciptakan untuk keadaan normal tidak dapat bekerja.

Dalam praktiknya, kondisi negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau normal (*normal condition*) kadang-kadang timbul atau terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan darurat (*State of emergency*) merupakan situasi yang mendapat pengecualian karena keadaanya tidak dapat dikendalikan oleh norma-norma hukum, maka pada keadaan ini penguasa diberikan wewenang untuk melakukan apapun guna memastikan keselamatan publik dalam keadaan darurat¹.

Keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang

¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2007), hal. 207

tidak normal. Hukum tata negara darurat (*staatnoodrecht subjectip*) dibagi menjadi dua macam, yaitu:²

1. Hukum tata negara darurat subjektif, yaitu hak negara dalam keadaan darurat untuk bertindak dengan dapat menyimpang dari undang-undang dan jika diperlukan dapat juga menyimpang dari UUD. Dasar hukum dari hukum tata negara darurat subjektif yaitu hak asasi manusia. Dengan tujuan untuk secepatnya dapat melindungi hak asasi manusia yang terancam karena keadaan bahaya. hukum tata negara darurat subjektif merupakan hukum yang tidak tertulis namun diakui disemua negara di dunia.
2. Hukum tata negara darurat (*staatnoodrecht objectip*) yaitu hukum yang berlaku semasa negara berada dalam keadaan darurat. Dasar hukum tata negara darurat objektif adalah undang-undang yang tertulis. Lahirnya hukum tata negara darurat objektif dikarenakan berkembangnya ajaran tentang negara hukum dalam arti formil yaitu:
 - a. Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia
 - b. Adanya pembagian kekuasaan pemerintah yang berdasarkan undang-undang
 - c. Adanya pengadilan administrasi.

Karena adanya ciri negara hukum yang menyatakan bahwa pemerintahan harus berdasarkan undang-undang tertulis, maka untuk mengatasi keadaan bahaya perlu dibuatkan suatu undang-undang tentang keadaan bahaya.

²*Ibid.*, hal. 210

Asas dalam pemberlakuan keadaan darurat

1. Asas proklamasi

Keadaan darurat harus diumumkan kepada seluruh rakyat, apabila keadaan darurat tersebut tidak diproklamirkan maka tindakan yang diambil oleh pemerintah tidak mendapat keabsahan.

2. Asas legalitas

Berkaitan dengan tindakan yang diambil oleh negara dalam keadaan darurat dengan tetap dalam koridor hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional.

3. Asas komunitas

Negara yang mengalami keadaan darurat harus mengomunikasikan keadaan tersebut kepada seluruh warga negara, dan memberitahukan kepada negara lain secara resmi melalui perwakilan negara yang bersangkutan dan kepada pelapor khusus PBB (*special rapporteur on state of emergency*)

4. Asas kesementaraan

Dalam penetapan keadaan darurat harus ada kepastian hukum yakni jangka waktu pemberlakuan keadaan darurat. Hal ini dikarenakan karena negara dalam keadaan darurat dapat mencederai hak dasar warga negara. Sehingga pemberlakuan keadaan darurat harus jelas mengenai awal pemberlakuan dan waktu berakhirnya.

5. Asas keistimewaan

Ancaman krisis yang menimbulkan keadaan darurat harus benar-benar terjadi atau mengandung potensi bahaya yang mengancam negara berupa nyawa, fisik, harta benda, kedaulatan, keselamatan dan eksistensi negara.

6. Asas proporsionalitas

Tujuan dari pemberlakuan keadaan darurat agar negara dapat mengembalikan dalam keadaan semula dengan waktu yang cepat. Maka tindakan dan kebijakan yang diambil haruslah tepat sesuai dengan gejala yang terjadi.

7. Asas intangibility

Asas yang berkaitan dengan hak asasi manusia. Dalam keadaan darurat pemerintah tidak boleh membubarkan organ pendampingnya yakni legislatif maupun yudikatif.

8. Asas pengawasan

Pemberlakuan keadaan darurat mendapatkan kontrol dengan mematuhi prinsip negara hukum dan demokrasi. Dalam keadaan darurat negara dapat mengurangi sebagian hak asasi manusia, namun negara tidak boleh mengurangi sedikitpun hak asasi manusia diantaranya, yaitu:

- a. Hak untuk hidup
- b. Hak untuk tidak disiksa
- c. Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani
- d. Hak beragama

- e. Hak untuk tidak diperbudak
- f. Hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum
- g. Hak untuk dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

B. Pencegahan dan Pengendalian Covid-19

1. Konsep Virus Covid-19

COVID-19 atau *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2)* yang lebih dikenal sebagai virus corona merupakan virus yang menyerang sistem pernapasan. Pada sebagian kasus hanya menyebabkan infeksi pernapasan ringan seperti flu, dan infeksi pernapasan berat seperti infeksi paru-paru. Virus ini bisa menyerang siapa saja seperti bayi, anak-anak, orang dewasa, ibu hamil, ibu menyusui serta lansia.

Infeksi virus corona pertama kali ditemukan di Wuhan, China pada akhir Desember 2019. Virus ini menular dengan sangat cepat dan telah menyebar hampir ke semua negara, termasuk Indonesia. Gejala awal yang disebabkan infeksi virus corona bisa menyerupai gejala flu, yaitu demam, pilek, batuk kering, sakit tenggorokan, dan sakit kepala. Gejala dapat hilang dan sembuh bahkan memberat. Penderita dengan gejala yang berat bisa mengalami demam tinggi (suhu tubuh di atas 38° C) batuk berdahak bahkan berdarah, sesak napas dan nyeri dada.

Sebagian pasien terkadang mengalami gejala seperti diare, hilangnya kemampuan mengecap rasa dan mencium bau (anosmia) serta ruam di kulit. Gejala tersebut muncul ketika tubuh bereaksi melawan virus corona. Untuk memastikan apakah gejala tersebut merupakan gejala dari

virus *covid-19*, maka diperlukan rapid test atau PCR. Apabila tidak menunjukkan gejala apapun, maka tidak perlu memeriksakan diri ke rumah sakit, cukup tinggal di rumah selama 14 hari dan membatasi kontak dengan orang lain. Apabila timbul gejala, segera melakukan isolasi mandiri dan tanyakan kepada dokter melalui telepon atau aplikasi kesehatan mengenai tindakan apa yang perlu dilakukan dan obat yang perlu dikonsumsi. Pemeriksaan secara langsung oleh dokter meningkatkan risiko terluar dan menularkan virus corona kepada orang lain. Dugaan awal bahwa virus corona ditularkan dari hewan ke manusia. Namun, kemudian seseorang dapat tertular *covid-19* melalui berbagai cara, yaitu:³

- a. Tidak sengaja menghirup percikan ludah yang keluar saat penderita *covid-19* sedang batuk atau bersin;
- b. Memegang mulut atau hidung tanpa mencuci tangan terlebih dahulu setelah menyentuh benda yang terkena cipratan ludah penderita *covid-19*;
- c. Kontak erat dengan penderita *covid-19*.

Virus corona juga bisa menular melalui benda-benda yang sering disentuh, seperti gagang pintu, uang atau permukaan meja. Karena mudah menular, virus corona berisiko tinggi menginfeksi para tenaga medis yang merawat pasien *covid-19*. Oleh karena itu, para tenaga medis dan orang-orang yang memiliki kontak erat dengan pasien *covid-19* perlu menggunakan alat pelindung diri.

³Data diakses di <https://www.kemkes.go.id/> pada tanggal 21 Juli 2021 pukul 19:00 WIB

Belum ada obat yang benar-benar efektif untuk mengatasi infeksi virus corona. Pilihan pengobatan akan disesuaikan dengan kondisi pasien dan tingkat keparahannya. Pasien dengan gejala ringan atau tanpa gejala akan disarankan untuk melakukan isolasi mandiri di rumah sambil tetap melakukan langkah pencegahan penyebaran infeksi virus corona. Dokter juga menyarankan langkah untuk meredakan gejala dan mencegah penyebaran virus corona, yaitu dengan:

- a. Merujuk penderita *covid-19* yang berat untuk menjalani perawatan di rumah sakit rujukan.
 - b. Memberikan obat pereda demam dan nyeri yang aman dan sesuai kondisi penderita.
 - c. Menganjurkan penderita *covid-19* untuk melakukan isolasi mandiri dan istirahat yang cukup.
 - d. Menganjurkan penderita *covid-19* untuk banyak minum air putih untuk menjaga kadar cairan tubuh.
2. Pencegahan Virus *Covid-19*

Hak atas Kesehatan telah tercantum dalam UUD 1945 Pasal 28 H ayat 1 yang dikatakan bahwa⁴: “(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Sesuai

⁴UUD 1945 Pasal 28H

dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan disebutkan bahwa “setiap orang berhak atas kesehatan”⁵.

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak atas kesehatan tidak dapat dipahami hanya sekedar hak untuk sehat. Negara tidak hanya berkewajiban memastikan warganya tidak sakit, tetapi juga berkewajiban memenuhi hak rakyatnya atas kehidupan yang sehat dan terselenggaranya kondisi-kondisi yang menentukan kesehatan rakyat, seperti: ketersediaan pangan dan nutrisi yang memadai, perumahan yang layak, akses terhadap air bersih dan sanitasi yang layak, serta kondisi kerja yang aman dan lingkungan hidup yang sehat.

Menurut Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2020 tentang Pedoman Tatanan Baru Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease (*Covid-19*) yaitu pencegahan dan pengendalian *covid-19* di suatu daerah yang dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Deteksi dini (*testing*);
- b. Pelacakan kontak (*tracing*); dan
- c. Perlakuan; isolasi/karantina.

⁵UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 4

Tatanan baru dalam pencegahan dan pengendalian *covid-19* dilaksanakan di semua sektor kegiatan meliputi:

- a. Kegiatan di bidang kesehatan (rumah sakit, pusat kesehatan masyarakat, klinik dan fasilitas pelayanan kesehatan lainnya);
- b. Kegiatan di bidang perdagangan dan industri;
- c. Kegiatan di tempat fasilitas umum dan transportasi;
- d. Kegiatan perkantoran dan tempat kerja;
- e. Kegiatan keagamaan;
- f. Kegiatan di tempat wisata, perhotelan, restoran dan sejenisnya;
- g. Kegiatan olahraga;
- h. Kegiatan di bidang pendidikan⁶.

Menteri Kesehatan mengeluarkan Surat Keputusan sebagai protokol kesehatan untuk menerapkan tatanan baru di tempat kerja perkantoran, industri dan protokol kesehatan bagi masyarakat di tempat dan fasilitas umum. Upaya pemenuhan hak atas kesehatan dapat dilakukan dengan cara pencegahan dan penyembuhan. Virus covid-19 dapat dicegah dengan:

- a. Menerapkan *physical distancing* dengan menjaga jarak minimal 1 meter dari orang lain, dan jangan keluar rumah kecuali ada keperluan mendesak.
- b. Menggunakan masker saat beraktivitas di tempat umum.

⁶Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2020 tentang Pedoman Tatanan Baru Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019

- c. Rutin mencuci tangan dengan air mengalir dan sabun atau menggunakan hand sanitizer ketika diluar rumah atau ditempat umum.
- d. Tidak menyentuh mata, mulut, dan hidung sebelum mencuci tangan,
- e. Meningkatkan daya tahan tubuh dengan pola hidup sehat seperti mengonsumsi makanan bergizi, olahraga secara rutin, istirahat yang cukup, dan mencegah stress.
- f. Menghindari kontak langsung dengan penderita covid-19
- g. Menutup mulut dan hidung dengan tisu saat batuk atau bersin, kemudian membuang tisu ke tempat sampah.

Agar tidak menularkan virus corona kepada orang lain, langkah yang perlu dilakukan oleh orang dalam pemantauan (ODP) maupun pasien dalam pengawasan (PDP), yaitu:

- a. Melakukan isolasi mandiri dengan cara tinggal terpisah dari orang lain untuk sementara waktu. Apabila tidak memungkinkan, menggunakan kamar tidur dan kamar mandi yang berbeda dengan yang digunakan orang lain.
- b. Tidak keluar rumah, kecuali untuk mendapatkan pengobatan.
- c. Apabila ingin ke rumah sakit saat gejala bertambah, sebaiknya menghubungi pihak rumah sakit terlebih dahulu untuk menjemput.
- d. melarang orang lain untuk mengunjungi atau menjenguk sampai benar-benar sembuh.
- e. sebisa mungkin tidak melakukan pertemuan dengan orang yang sedang sakit.

- f. menghindari pemakaian bersama alat mandi, alat makan dan minum, serta perlengkapan tidur dengan orang lain.
- g. menggunakan masker dan sarung tangan apabila berada di tempat umum atau sedang bersama orang lain.

C. Tatanan Baru *Covid-19*

Tatanan baru merupakan tuntutan keadaan dimana harus menerapkan hidup bersih dan sehat agar dapat melakukan kegiatan produktif dan melangsungkan kehidupan di tengah-tengah pandemi *Covid-19*. Dalam pasal 5 Peraturan Bupati Blitar Nomor 40 Tahun 2020 Tentang Pedoman Tatanan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* disebutkan bahwa “pelaksanaan tatanan baru dilakukan dalam upaya pencegahan dan pengendalian *Covid-19* di berbagai sektor meliputi penyelenggaraan pemerintahan, kesehatan, sosial, dan ekonomi di Daerah”⁷.

Penanggung jawab pelaksanaan di semua sektor kegiatan dan pelaku usaha harus memberikan perhatian khusus bagi setiap orang yang mempunyai penyakit penyerta atau kondisi yang dapat berakibat fatal apabila terpapar *Covid-19* meliputi: penderita tekanan darah tinggi, pengidap penyakit jantung, pengidap diabetes, penderita penyakit paru-paru, penderita kanker, penderita HIV, ibu hamil, balita, dan lansia lebih dari 60 tahun.

Pelaksanaan pada sektor tertentu dilakukan secara bertahap berdasarkan rekomendasi layak untuk beroperasi oleh gugus tugas yang merupakan tim bentukan pemerintah daerah dalam rangka percepatan penanggulangan *Covid-*

⁷Peraturan Bupati Blitar Nomor 40 Tahun 2020 Tentang Pedoman Tatanan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* Pasal 5 ayat (1)

19 melalui sinergitas antar pemerintah, badan usaha, akademisi, masyarakat, dan media⁸. Dalam pelaksanaan tatanan baru, setiap orang wajib:

1. Tetap tinggal di rumah apabila tidak ada keperluan yang mendesak;
2. Menerapkan perilaku hidup bersih dan sehat;
3. Membiasakan cuci tangan menggunakan air mengalir dan sabun atau *hand sanitizer*;
4. Menggunakan masker;
5. Menghindari kerumunan;
6. Melakukan isolasi mandiri baik di rumah tempat isolasi yang ditentukan sesuai protokol kesehatan bagi : orang tanpa gejala (OTG), orang dalam pemantauan (ODP), pasien dalam pengawasan (PDP), atau konfirmasi positif;
7. Bersedia melakukan pemeriksaan lanjutan bagi terduga *Covid-19* sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan.

D. Kewajiban Pemimpin terhadap Masyarakat berdasarkan Fiqh Siyasah

Fiqh siyasah merupakan tarkib idhafi atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata yakni fiqh dan siyasah. Secara etimologi, fiqh merupakan bentuk mashdar dari tashrifan kata *faqih*-*yafquhu*-*fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu. Sedangkan secara terminologi, fiqh lebih populer didefinisikan sebagai ilmu tentang hukum-hukum syara' yang bersifat

⁸Peraturan Bupati Blitar Nomor 40 Tahun 2020 Tentang Pedoman Tatanan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* Pasal 1 ayat (14)

perbuatan yang dipahami dari dalil-dalilnya yang rinci⁹. Adapun siyasah berasal dari kata *saasa-yasuusu-siyaasatun* yang berarti mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan. Secara terminologi, siyasah adalah pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syara’.

Fiqh siyasah merupakan bagian dari fiqh. Sumber fiqh siyasah ada tiga bagian, yaitu¹⁰:

1. Al-Qur’an dan al-Sunnah;
2. Sumber-sumber tertulis selain al-Qur’an dan al-sunnah;
3. Peninggalan kaum muslimin terdahulu.

Ahmad Sukarja mengungkapkan bahwa sumber kajian fiqh siyasah berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya seperti pandangan para pakar politik, *‘urf* atau kebiasaan masyarakat yang bersangkutan, adat istiadat setempat, pengalaman masa lalu, dan aturan-aturan yang pernah dibuat sebelumnya¹¹. Metode yang digunakan untuk mempelajari fiqh siyasah yaitu metode ushul fiqh, antara lain: *qiyas, istihsan, maslahah mursalah, istishab, sadd dzari’ah*, dan *‘urf*, yang terangkum dalam kajian ilmu ushul fiqh serta kaidah-kaidah fiqh.

Secara garis besar, objek kajian fiqh siyasah dibagi menjadi 3 yaitu:

1. Peraturan dan perundang-undangan;
2. Pengorganisasian dan pengaturan kemaslahatan,

⁹Wahbah al-Zuhayli. *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (Damaskus: Daral-Fikr, 2010), hal. 18

¹⁰Fathiyah al-Nabrawi, *Tarikh al-Nuzhum wa al-Hadharah al-Islamiyah*, (Kairo: al-Mathba’ah al-Jadidah), hal. 2

¹¹Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah*, (Jakarta: UI Press, 1995), hal. 11

3. Hubungan antar penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam mencapai tujuan negara.

Metode yang digunakan dalam membahas fiqh siyasah tidak berbeda dengan metode yang digunakan dalam membahas fiqh lain, dalam fiqh siyasah juga menggunakan ilmu ushul fiqh dan qawaid fiqhiyah. Fiqh siyasah merupakan ilmu tata negara Islam yang membahas tentang pengaturan rakyat pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penerapan hukum, peraturan dan kebijakan pemegang kekuasaan yang sesuai dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan dan menghindari kemudharatan bagi manusia¹².

Kemaslahatan dilihat dari sisi syariah dibagi menjadi tiga, yaitu :

1. kemaslahatan harus sesuai dengan maqashid al-syari'ah, semangat ajaran, dalil-dalil kulli dan dalil qath'i;
2. kemaslahatan harus meyakinkan, maksudnya kemaslahatan berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan untuk menghindarkan mudharat dan mendatangkan manfaat; dan
3. kemaslahatan membawa kemudahan dan tidak mendatangkan kesulitan dengan maksud kemaslahatan itu dapat dilaksanakan¹³.

Kepemimpinan kata dasarnya adalah pemimpin yang berarti orang yang memimpin, dan petunjuk (buku petunjuk atau pedoman)¹⁴.

¹²Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), hal. 10

¹³H.A Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 28-29

¹⁴Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hal. 874

Sedangkan dalam istilah Islam pemimpin dikonotasikan dengan:

1. Khalifah yaitu wakil atau pengganti. Manusia merupakan wakil atau pengganti Nabi Muhammad SAW dalam fungsinya sebagai kepala negara¹⁵. Sebagaimana yang telah disebutkan dalam al-Qur'an Surah Shad ayat 26:

يٰۤاٰدٰوُدُ اِنَّا جَعَلْنٰكَ خَلِيْفَةً فِى الْاَرْضِ فَاَحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ ۗ اِنَّ الَّذِيْنَ يَضِلُوْنَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيْدٌۢ بِمَا كَفَرُوْا

يَوْمَ الْحِسَابِ ﴿٢٦﴾

Artinya: “(Allah berfirman): “Wahai Daud! Sesungguhnya engkau Kami jadikan khalifah (penguasa) di bumi, maka berilah keputusan (perkara) diantara manusia dengan adil dan janganlah engkau mengikuti hawa nafsu, karena akan menyesatkan engkau dari jalan Allah. Sungguh, orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan”¹⁶.

Menurut Abu A’la al-Maududi, khalifah merupakan penguasa yang hidup di tengah-tengah rakyat, antara penguasa dengan rakyat mudah bertemu; Pada sistem khilafah, hidup semangat beramar ma’ruf nahi munkar; para hakim bebas mengeluarkan putusan dari segala ikatan dan tekanan penguasa; ba’iat diberikan oleh rakyat setelah adanya musyawarah yang ditetapkan dengan konsensus, kesepakatan oleh mereka dengan kerelaan, putusan ahlul halli wal aqdi dihormati, dan supremasi hukum ditegakkan sehingga masyarakat taat kepada hukum¹⁷.

¹⁵Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997), hal. 48-49

¹⁶Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Bandung: Syaamil Cipta Media, 2005), hal. 363

¹⁷Abu A’la al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, (Bandung: Mizan, 1984), hal. 200

2. Imamah yang berarti menjadi pemimpin, yang menjadi contoh atau suri tauladan yang harus diikuti atau yang mendahului¹⁸. Menurut al-Mawardi imamah merupakan lembaga pemerintahan yang bertugas sebagai pengganti Nabi Muhammad SAW dalam fungsi kenabian untuk menjalankan ketentuan syari'at agama dan menjaga keteraturan dan keseimbangan dalam mewujudkan perdamaian di dunia. Menurut Said Agil Husein al-Munawar menyimpulkan ada tiga makna pengertian dari imamah, yaitu: (1) imam dalam arti pemimpin shalat jama'ah; (2) imam dalam arti pendiri madzab; dan (3) imam dalam arti pemimpin umat¹⁹.
3. Amir mempunyai arti pemimpin dan dalam Kamus Inggris diartikan dengan orang yang memerintah, komandan, kepala, dan raja²⁰. Imarat merupakan sebutan untuk jabatan amir dalam suatu negara kecil yang berdaulat untuk melaksanakan pemerintahan oleh seorang amir²¹.

Pemimpin sering merujuk pada pengertian Ulil Amri atau pejabat adalah orang yang mendapat amanah untuk mengurus urusan orang lain yang harus menempatkan dirinya pada posisi sebagai pelayan masyarakat²². Kepemimpinan adalah suatu yang melekat pada diri seorang pemimpin yang berupa sifat-sifat tertentu seperti kepribadian (*personality*), kemampuan (*ability*), dan kesanggupan (*capability*)²³.

¹⁸*Ibid.*, hal. 59

¹⁹Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah wa al-Wilayatu al-Diniyah, Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), hal. 15

²⁰*Ibid.*, hal. 63

²¹Lois Ma'luf, *al-Munjid fil al-Lughat wa al-A'lam*, (Beirut: Daar al-Masyriq, 1973), hal. 192

²²Didin Hafidhuddin dan Hendri Tanjung, *Manajemen Syari'ah dalam Praktik*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), hal. 120

²³Wahjosumidjo, *Kepemimpinan dan Motivasi*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987), hal. 26

Syarat-syarat menjadi pemimpin dalam Islam, yaitu:

1. Berilmu;
2. Mengetahui ilmu politik, perang, dan administrasi;
3. Berlaku adil dan berakhlak mulia;
4. Kondisi jiwa raga yang baik; dan
5. Memiliki kualifikasi kepemimpinan yang penuh (Muslim, laki-laki, berakal, dan bebas)²⁴.

Menurut al-Mawardi, syarat-syarat seseorang bisa menjadi pemimpin, yaitu:

1. Memiliki ilmu pengetahuan yang memungkinkan mereka memilih siapa yang memenuhi syarat diangkat menjadi imam.
2. Wawasan yang memadai untuk mengatur kehidupan rakyat dan mengelola kepentingan umum, serta memiliki kecakapan manajerial dan memahami ilmu-ilmu administrasi dan manajemen dalam urusan duniawi.
3. Sikap adil dengan segala persyaratannya²⁵.

Pemimpin (Kepala daerah) mempunyai tugas dan wewenang, salah satunya adalah melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan²⁶. Kajian fiqh siyasah berisi hal-hal yang berhubungan dengan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Seorang kepala daerah harus mampu mengayomi dan melindungi semua lapisan masyarakat tanpa terkecuali. Menurut al-Qur'an Surat an-Nisa' ayat 58:

²⁴M. dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hal. 232

²⁵Munawir Sjazali, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 1990)

²⁶Sarman dan m. taufik makarao, *hukum pemerintahan daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011), hal. 105

﴿ 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: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha Melihat”²⁷.

Allah memerintahkan kepada para pemimpin untuk berlaku adil dan amanah dalam menentukan hukum mengenai suatu perkara sesuai dengan kemampuannya.

Menurut al-Qur’an Surat an-Nisa’ ayat 59:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلِي الْاَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَاِنْ تَنَزَعْتُمْ فِيْ

شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُوْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِ ۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ

تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya, dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Qur’an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”²⁸.

Sebagaimana ayat tersebut, Allah memerintahkan kepada kita untuk taat kepada-Nya dan Rasul-Nya, dan pemimpin-pemimpin yang ada disekitar kita, selama pemegang kekuasaan berpegang teguh pada Kitab Allah dan Sunnah Rasul. Sebagai seorang pemimpin (pemegang kekuasaan) mempunyai kewajiban menyampaikan amanat kepada yang berhak, dan menetapkan

²⁷Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, (Bandung: Syaamil Cipta Media, 2005), hal. 69

²⁸Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, (Bandung: Syaamil Cipta Media, 2005), hal. 69

hukum dengan adil. Kepala daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945²⁹. Kedudukannya sebagai kepala daerah (pemegang kekuasaan) yang menempatkan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi. Berdasarkan norma hukum Islam, menurut Muhammad Yusuf Musa, setiap hak diimbangi dengan kewajiban, maka seseorang tidak bisa menuntut haknya sebelumnya memenuhi kewajibannya terlebih dahulu. Dengan demikian, maka terjalin hubungan manusia yang didasarkan kepada prinsip yang kuat, adil dan sehat³⁰.

Secara umum, kewajiban pemimpin (kepala daerah) tidak bisa lepas dari fungsi dan tujuan dari daerah itu sendiri, dikarenakan seorang pemimpin mempunyai kewajiban untuk menegakkan dan melaksanakan dari tujuan daerah tersebut, yang meliputi:

1. Melaksanakan penertiban (*law and order*) sebagai stabilisator;
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya;
3. Pertahanan diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar
4. Menegakkan keadilan³¹.

²⁹Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 (Ayat 2)

³⁰Muhammad Yusuf Musa, *Nizam al-Hukm fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Kitab al-'Arabi), hal. 137

³¹Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992), Hal. 46

Kewajiban kepala daerah (pemimpin) dalam melaksanakan agama tidak terlepas dari tujuan syariah yaitu terciptanya kemaslahatan bagi seluruh umat manusia. Kemaslahatan menurut al-Syatibi yaitu, meliputi:

1. Pemeliharaan agama (*hifz al-din*)
2. Pemeliharaan jiwa (*hifz al-nafs*)
3. Pemeliharaan keturunan (*hifz al-nasl*)
4. Pemeliharaan akal (*hifz al-'aql*)
5. Pemeliharaan harta (*hifz al-mal*).

Kemudian kemaslahatan tersebut dibagi menjadi tiga tingkatan, yaitu:

1. Al-dharuriyat yaitu kebutuhan primer yang merupakan tujuan dari syariat (memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta), yang harus ada dan ketiadaanya berakibat fatal dan bisa menghancurkan kehidupan secara total;
2. Al-hajjiyyat yaitu terpeliharanya kebutuhan hidup sekunder sebagai sesuatu yang dibutuhkan oleh manusia untuk mempermudah mencapai kepentingan;
3. Al-tahsiniyyat yaitu suatu penyempurnaan yang kehadirannya pasti dibutuhkan, bersifat melengkapi kepentingan dharuriyat dan hajjiyyat³².

³²Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Syari'ah menurut Al-Syatibi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 1996), hal.71

Menurut al-Mawardi, pemimpin (khalifah) sebagai “pengganti Rasul” mempunyai kewajiban yang harus dilaksanakan, meliputi:

- a. Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsip yang *establish*, dan *ijma'* generasi salaf. Apabila muncul pembuat bid'ah atau orang sesat yang membuat syubhat tentang agama, maka ia menjelaskan hujjah kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya, dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang berlaku agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan dan ummat terlindungi dari usaha penyesatan;
- b. Menerapkan hukum kepada kedua belah pihak yang berperkara, dan menghentikan permusuhan antara kedua pihak yang berselisih agar terciptanya keadilan yang merata, dan orang yang kuat tidak semena-mena terhadap orang yang lebih lemah tidak merasa teraniaya;
- c. Melindungi wilayah kekuasaan dan tempat-tempat suci, agar manusia dapat leluasa bekerja, dan bepergian ke tempat manapun dengan aman dan nyaman dari gangguan terhadap harta dan jiwa;
- d. Menegakkan supremasi hukum untuk melindungi larangan Allah dari upaya pelanggaran terhadap larangan tersebut, dan melindungi hak-hak hamba-Nya dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya;
- e. Melindungi daerah-daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh, dan kekuatan militer yang tangguh guna musuh tidak mampu mendapatkan tempat untuk menerobos masuk untuk merusak kehormatan, dan menumpahkan darah orang muslim;

- f. Memerangi orang yang menentang Islam;
- g. Mengambil *fa'i* (harta yang didapatkan kaum muslimin tanpa pertempuran), dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan syari'at secara tekstual atau jihad tanpa rasa takut dan paksa;
- h. Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam baitul mal tanpa berlebihan, kemudian mengeluarkannya tepat pada waktunya, tidak mempercepat atau menunda pengeluarannya;
- i. Mengangkat orang-orang yang ahli di bidangnya untuk menjalankan tugas, dan orang yang jujur untuk mengurus masalah keuangan;
- j. Turun langsung menangani segala persoalan, dan melakukan pemeriksaan secara tepat, agar mengetahui kondisi permasalahan yang dihadapi ummat³³.

Dalam al-Qur'an Surat al-Maidah ayat 32:

مَنْ أَجَلٍ ذَلِكَ كَتَبْنَا عَلَىٰ بَنِي إِسْرَائِيلَ أَنَّهُ مَن قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا

Artinya: “Dan barang siapa yang memelihara kehidupan seorang manusia, maka seolah-olah dia telah memelihara kehidupan manusia semuanya”³⁴.

Dari ayat tersebut tertera jelas bahwa setiap orang diwajibkan untuk menjaga kehidupan (kesehatan) dengan baik agar tidak menularkan

³³Fadhli Bahri, Al-Mawardi: *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah (Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara Islam)*, (Jakarta: Darul Falah, 2000), hal. 23-24

³⁴Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Bandung: Syaamil Cipta Media, 2005), hal. 90

penyakit kepada orang lain. Adanya pandemi *Covid-19* menyebabkan manusia tidak bisa melakukan kegiatan sehari-hari secara maksimal.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu digunakan sebagai salah satu acuan dan bahan untuk membandingkan dengan hasil yang diperoleh peneliti. penelitian terdahulu juga dapat digunakan untuk mengetahui teori-teori yang belum diketahui oleh peneliti dalam mengkaji hasil penelitian.

Pertama, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Karyono, Rohadin, dan Devia Indriyani yang berjudul “Penanganan dan Pencegahan Pandemi Wabah Virus Corona (*Covid-19*) Kabupaten Indramayu”. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan yakni bahwa ditinjau dari aspek hukum, berbagai regulasi telah diterbitkan untuk mencegah penyebaran (*Covid-19*) namun realitas sampai saat ini menunjukkan bahwa belum ada perubahan signifikan dalam penanganan kasus *Covid-19* di Indonesia, jumlah pasien semakin bertambah, angka kematian pun semakin melaju, keberadaan regulasi yang ada tidak akan efektif apabila tidak didukung dengan upaya yang lebih tegas namun santun di dalam masyarakat, eksistensi dan atensi ekstra dari seluruh pihak terkait menjadi sangat urgen untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai bahaya penyebaran virus ini³⁵. Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti yaitu membahas pencegahan dan penanganan pandemi *covid-19* terkait adaptasi kebiasaan baru. Perbedaannya, penelitian ini lebih

³⁵Karyono, Rohadin, Devia Indriyani, Penanganan dan Pencegahan Pandemi Wabah Virus Corona (*COVID-19*) Kabupaten Indramayu, *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik*, Vol 2, No. 2 (2020), hal. 172. Diunduh di <http://jurnal.unpad.ac.id/jkrk/article/view/29127/13932>

berfokus kepada pencegahan dan pengendalian *covid-19* yang dilakukan oleh anggota Polisi Pamong Praja, sedangkan penelitian pada skripsi ini membahas tindakan pencegahan dan pengendalian *covid-19* oleh pemerintah daerah terhadap masyarakat secara umum.

Kedua, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Imas Novita Juaningsih, Yoshua Consuello, dkk yang berjudul “Optimalisasi Kebijakan Pemerintah dalam menangani *Covid-19* terhadap Masyarakat Indonesia”. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan yakni bahwa kurangnya pemahaman masyarakat terhadap pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB)³⁶. Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti yaitu membahas terkait kesiapan pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Perbedaannya jika di penelitian ini difokuskan untuk membahas peningkatan kebijakan pemerintah terkait jaminan kesehatan di saat pandemi *covid-19*, sedangkan dipenelitian yang akan dikaji peneliti adalah tentang cara atau perubahan gaya hidup masyarakat dalam pencegahan dan pengendalian *covid-19*.

Ketiga, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Zahrotunnimah yang berjudul “Langkah Taktis Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Virus Corona *Covid-19* di Indonesia”. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa langkah taktis dan aksi gerak cepat dapat dilakukan oleh pemerintah masing-masing daerah dalam mencegah penyebaran Virus *Covid-19* sudah tepat, akan tetapi lambannya pemerintah pusat dalam mengambil komando

³⁶Imas Novita Juaningsih, Yoshua Consuello, Ahmad Tarmidzi, Dzakwan Nurirfan, Optimalisasi Kebijakan Pemerintah dalam menangani *Covid-19* terhadap Masyarakat Indonesia, *Jurnal Salam: Sosial dan Budaya*, Vol. 7, No. 6 (2020), hal. 10. Diunduh di <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/view/15363/pdf>

sangat disayangkan. Peran pemerintah pusat saat ini seolah-olah hanya melakukan beberapa strategi komunikasi saja dan tidak komprehensif, berupa teknik koersif yang masih berupa instruksi tanpa tindakan sanksi dan juga informatif kepada pemerintah daerah³⁷. Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti yaitu tindakan yang dilakukan pemerintah sudah tepat dalam membuat kebijakan terkait penanganan pandemi. Perbedaannya jika dipenelitian ini membahas langkah gerak cepat pemerintah, sedangkan dipenelitian yang akan dilakukan peneliti tentang kurangnya sosialisasi adaptasi kebiasaan baru dalam pencegahan dan pengendalian *covid-19*.

Keempat, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ida Bagus Brahma dan A A Ngurah Oka Yudistira yang berjudul “Penindakan Terhadap Masyarakat yang Tidak Menggunakan Masker Sebagai Pelaksanaan Protokol Kesehatan Baru di Provinsi Bali”. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa penindakan terhadap masyarakat yang tidak menggunakan masker sesuai Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2020 tentang penerapan disiplin terhadap protokol kesehatan sudah dilaksanakan pada awal september hingga Oktober 2020³⁸. Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti yaitu mengetahui penindakan terhadap masyarakat yang tidak patuh protokol kesehatan. Perbedaannya jika dipenelitian ini menggunakan Peraturan

³⁷Zahrotunnimah, Langkah Taktis Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Virus Corona Covid-19 Di Indonesia, *Jurnal Salam: Sosial dan Budaya*, Vol 7. No. 3 (2020), hal. 18. Diunduh di <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/view/15103/pdf>

³⁸Ida Bagus Brahma dan A A Ngurah Oka Yudistira, Penindakan Terhadap Masyarakat yang Tidak Menggunakan Masker Sebagai Pelaksanaan Protokol Kesehatan Baru di Provinsi Bali, *Jurnal: Kertha Desa*, Vol. 8. No. 8 (2020) hlm. 1-8 Diunduh di <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthadesa/article/view/66715>

Gubernur Nomor 46 Tahun 2020 tentang penerapan disiplin terhadap protokol kesehatan, sedangkan penelitian yang diteliti di skripsi ini menggunakan Peraturan Bupati Blitar Nomor 40 Tahun 2020 tentang Pedoman Tata Cara Baru Dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 untuk masyarakat di wilayah kecamatan Selopuro.

Kelima, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Leo Agustino yang berjudul “Kebijakan Penanganan Wabah *Covid-19*: Pengalaman Indonesia”. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa penanganan *covid-19* tidak berjalan dengan maksimal karena narasi negatif lambannya respon pemerintah, lemahnya koordinasi antar *stakeholders*, dan ketidakacuhan warga atas imbauan pemerintah³⁹. Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti yaitu penanganan *covid-19* belum menunjukkan hasil yang maksimal. Perbedaannya, di penelitian ini respon elit pemerintah tidak saling mendukung atas kebijakan yang dipilih dalam menangani pandemi *covid-19*, sedangkan penelitian di skripsi ini rendahnya kepatuhan warga terhadap himbauan pemerintah.

³⁹Leo Agustino, Kebijakan Penanganan Wabah *Covid-19*: Pengalaman Indonesia, *Jurnal: Borneo Administrator*, Vol. 16. No. 2 (2020), hal. 253-270. Diunduh di <https://samarinda.lan.go.id>