

## BAB II KAJIAN TEORI

### A. Peraturan Daerah (PERDA)

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah baik gubernur, bupati, wali kota. Peraturan daerah terdiri atas peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah memiliki fungsi stabilitas, fungsi perubahan, fungsi kemudahan, dan fungsi kepastian hukum.<sup>20</sup>

Di tingkat daerah, ada pula peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, keputusan gubernur, keputusan bupati, keputusan wali kota, dan sebagainya. Ketentuan mengenai pembuatan hukum di tingkat daerah, mengikuti pola gubernur dengan persetujuan DPRD.

### B. Teori Implementasi

Secara etimologis konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak / akibat terhadap sesuatu).

Secara bahasa, implementasi berarti pelaksanaan, penerapan.<sup>21</sup> Secara umum, implementasi adalah tindakan atau pelaksana dari sebuah rencana yang telah disusun dengan matang, cermat dan terperinci. Jadi, implementasi dilakukan jika sudah ada perencanaan yang baik dan matang, atau sebuah rencana yang telah disusun jauh-jauh hari sebelumnya, sehingga sudah ada kepastian dan kejelasan akan rencana tersebut. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Yaitu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius dan mengacu pada norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.<sup>22</sup>

Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak bagi warganegaranya.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Hasyimzoem, et.al., Hukum Pemerintahan Daerah, (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017), h. 146-147

<sup>21</sup> "Implementasi" KBBI, diakses pada 22 Januari, 2019. <http://kbbi.web.id/implementasi.html>

<sup>22</sup> Zakky, "Pengertian Implementasi menurut Para Ahli, KBBI dan Secara Umum" Agustus 27, 2018. <https://www.zonareferensi.com/pengertianimplementasi/html>.

<sup>23</sup> Implementasi

Kebijakan.://all-about-

Implementasi merupakan peyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak/akibat tertentu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau suatu akibat. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat tertentu. Kemudian, agar kebijakan atau ketetapan yang telah dirancang dan dilaksanakan tersebut dapat mencapai tujuannya yaitu mempengaruhi warganegaranya atau masyarakat perlu agar dilakukan sosialisasi.

Ekawati Taufik dan Isril menyatakan, “bahwa definisi implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>24</sup>

Dari pengertian tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwa implemntasi merupakan tindakan dari sebuah rencana yang sudah disusun matang. Implemetasi menitikberatkan pada sebuah peleksanaan nyata dari sebuah perencanaan.

### C. Penanggulangan Bencana

#### 1. Pengertian Penanggulangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Penanggulangan adalah suatu proses, perbuatan dan cara menanggulangi.<sup>25</sup> Penanggulangan bencana menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomer 24 Tahun 2007 adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekontruksi.<sup>26</sup>

Penanganan bencana berangkat dari keterbatasan manusia dalam mempredeksi dan menghadapi bencana. Jadi pengertian ini justru berangkat dari sikap bahwa bencana tidak sepenuhnya dapat dikendalikan.<sup>27</sup>

Penanggulangan Bencana tidak dapat dilaksanakan dengan mengandalkan suatu instansi saja, melainkan mutlak diperlukan adanya kerja sama antar instansi, karena sebagai suatu sistem kerja sama, disini dapat secara langsung bersama-sama menangani proyek tertentu. Namun juga dapat secara partial

---

[theory.blogspot.com/2010/03/implementasikebijakan.html](http://theory.blogspot.com/2010/03/implementasikebijakan.html) artikel diakses pada 19 November 2016.

<sup>24</sup> Ekawati Taufik dan Isril menyatakan “kebijakan Implementasi Publik” Jakarta Bumi Angkasa, 2013, h. 136

<sup>25</sup> KBBi

<sup>26</sup> Sembiring, Himpunan Peraturan Perundang-undangan RI: *Penanggulangan Bencana*, h. 10.

<sup>27</sup> Susanto, *Sebuah Pendekatan Strategic Management: Disaster Management di Negeri Rawan Bencana*, h. 3

yaitu tidak langsung, dimana saling melengkapi untuk penanggulangan bencana yang terjadi di suatu daerah.

## 2. Pengertian Bencana

Bencana adalah suatu kejadian yang disebabkan oleh alam atau karena ulah manusia, terjadi secara tiba-tiba atau perlahan-lahan, sehingga menyebabkan hilangnya jiwa manusia, harta benda dan kerusakan lingkungan, kejadian ini terjadi di luar kemampuan masyarakat dengan segala sumberdayanya.

Menurut Peraturan Daerah Bengkulu Nomor 2 Tahun 2017 pasal 1 yaitu: Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Berdasarkan definisi bencana, bahwa dapat digeneralisasi bahwa untuk dapat disebut bencana harus dipenuhi beberapa kriteria/kondisi sebagai berikut:<sup>28</sup>

- a) Ada peristiwa
- b) Terjadi karena faktor alam atau karena ulah manusia
- c) Terjadi secara tiba-tiba akan tetapi dapat juga terjadi secara perlahan-lahan/ bertahap
- d) Menimbulkan hilangnya jiwa manusia, harta benda, kerugian sosial ekonomi, kerusakan lingkungan, dan lain-lain.

## 3. Jenis-Jenis Bencana

Pada umumnya bencana dikelompokkan menjadi enam kelompok, yaitu sebagai berikut:

- a) Bencana geologi, yaitu letusan gunung api, gempa bumi/tsunami, longsor/gerakan tanah;
- b) Bencana hydro-meteorologi antara lain banjir, banjir bandang, badai atau angin topan, kekeringan, air laut pasang, kebakaran hutan;
- c) Bencana biologi antar lain kecelakaan epidemi, penyakit tanaman/hewan;
- d) Bencana kegagalan teknologi antara lain kecelakaan/kegagalan industri, kecelakaan transportasi, kesalahan design teknologi, kelalaian manusia dalam pengoprasian produk teknologi;

---

<sup>28</sup> Nurjanah, dkk., *Manajemen Bencana* (Bandung: Alfa Beta, 2012), h. 10-12

- e) Bencana lingkungan antara lain pencemaran, abrasi pantai, kebakaran (urban fire), kebakaran hutan;
- f) Bencana sosial antara lain konflik sosial, terorisme/ledakan bom, dan eksodus (pengungsian secara besar-besaran).

Menurut Peraturan Daerah Bengkulu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan penanggulangan bencana, bencana diklasifikasikan atas 3 (tiga) jenis sebagai berikut:

- a) Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain, seperti gempa bumi, letusan gunung berapi, banjir, kekeringan, angin topan, tanah longsor, tsunami dan lain-lain;
- b) Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa non alam antara lain berupa kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kegagalan teknologi, dampak industri, pencemaran lingkungan hidup kejadian luar biasa yang diakibatkan oleh hama penyakit tanaman, epidemik, dan wabah penyakit;
- c) Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh ulah manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok, antar komunitas masyarakat teror.

#### 4. Tahapan-Tahapan Penanggulangan Bencana

Pengertian tahapan dapat diartikan sebagai suatu tingkatan ataupun jenjang.<sup>29</sup> Tahapan penanggulangan bencana dapat diartikan sebagai suatu proses berjenjang dan berkelanjutan yang bertujuan untuk meminimalisir dampak suatu bencana, melalui serangkaian kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi, agar terciptanya kondisi yang aman tapi tetap waspada terhadap bencana. Jadi manajemen bencana bukan hanya memberikan pertolongan kepada korban yang terkena bencana seperti yang selama ini dipahami. Penanganan bencana harus dilakukan jauh sebelum bencana terjadi dan juga setelah terjadinya bencana.<sup>30</sup>

Manajemen bencana merupakan suatu proses terencana yang dilakukan untuk mengelola bencana dengan baik dan aman melalui 3 (tiga) tahapan sebagai berikut:

- a. Pra Bencana
  - 1) Kesiap siagaan

<sup>29</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Bahasa Indonesia*, h. 844.

<sup>30</sup> Susanto, *Sebuah Pendekatan Strategic Management: Disaster Management di Negri Rawan Bencana*, h. 9.

Kesiap siagaan merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. Menurut Gillespie, kesiapsiagaan adalah sebagai perencanaan, identifikasi sumber daya, sistem peringatan, pelatihan, simulasi, dan tindakan pra bencana lainnya yang diambil untuk tujuan utama meningkatkan keamanan dan efektifitas respons masyarakat selama bencana.<sup>31</sup>

Membangun kesiapsiagaan adalah unsur penting, namun tidak mudah dilakukan karena menyangkut sikap mental dan budaya serta disiplin di tengah masyarakat. Kesiagaan adalah tahapan yang paling strategis karena sangat menentukan ketahanan anggota masyarakat dalam menghadapi datangnya suatu bencana.

Kesiap siagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk;

- a. Penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan;
  - b. Pengorganisasian, pemasangan dan pengujian system peringatan dini;
  - c. Penyediaan dan penyiapan barang-barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar;
  - d. Penyiapan personil, perasarana dan sarana yang akan dikerahkan dan digunakan dalam pelaksanaan perosedor tetap;
  - e. Pemasangan petunjuk tentang karakteristik bencana dan penyelamatan di tempat-tempat rawan bencana;
  - f. Penyuluhan, pelatihan, gladi dan simulasi tentang mekanisme tanggap darurat dan
  - g. Penyiapan lokasi evakuasi.
- 2) Peringatan Dini

Peringatan Dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.

Peringatan dini sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan cara:

- a. Pengamatan gejala bencana;
- b. Penganalisaan data hasil pengamatan;
- c. Pengambilan keputusan berdasarkan hasil analisa;
- d. Penyebarluasan hasil keputusan; dan
- e. Pengambilan tindakan oleh masyarakat.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Gillespie, D.F. & Streeter, C.L. Conceptualizing & Measuring Disaster Preparedness.

<sup>32</sup> Peraturan Daerah Bengkulu Nomor 2 Tahun 2017 Pasal 26 ayat 1 dan 2 tentang Peringatan Dini Bencana

Pengamatan gejala bencana dilakukan oleh instansi/lembaga yang berwenang sesuai dengan jenis ancaman bencana, untuk memperoleh data mengenai gejala bencana yang kemungkinan akan terjadi dengan memperhatikan kearifan lokal. Instansi /lembaga yang berwenang menyampaikan hasil analisis kepada BPBD sesuai dengan lokasi dan tingkat bencana, sebagai dasar dalam mengambil keputusan dan menentukan tindakan peringatan dini. Peringatan dini sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib disebarluaskan oleh pemerintah Kota, lembaga penyiaran swasta, dan media massa di Daerah dalam rangka mengerahkan sumberdaya. BPBD mengkoordinasikan tindakan yang diambil oleh masyarakat untuk menyelamatkan dan melindungi masyarakat.

### 3) Mitigasi Bencana

Mitigasi Bencana adalah upaya untuk mencegah atau mengurangi risiko dan dampak yang diakibatkan oleh bencana terhadap masyarakat yang berada di kawasan rawan bencana. Dari batasan ini sangat jelas mitigasi bersifat pencegahan sebelum kejadian. Bencana harus dilakukan secara terencana dan komprehensif melalui berbagai pendekatan, seperti:

#### a) Pendekatan Teknis

Secara teknis mitigasi bencana dilakukan untuk mengurangi dampak suatu bencana misalnya:

- 1) Membuat rancangan atau desain yang kokoh dari bangunan sehingga tahan terhadap gempa;
- 2) Membuat material yang tahan terhadap bencana, misalnya material yang tahan apai;
- 3) Membuat rancangan teknis pengaman, misalnya tanggul banjir, tanggul lumpur, tanggul tangki untuk mengendalikan tumpuhan bahan berbahaya.

#### b) Pendekatan manusia

Pendekatan secara manusia ditujukan untuk membentuk manusia yang paham dan sadar mengenai bahaya bencana. Untuk itu perilaku dan cara hidup manusia harus dapat diperbaiki dan disesuaikan dengan kondisi lingkungan dan potensi bencana yang dihadapinya.<sup>33</sup>

#### c) Pendekatan Administratif

Pemerintah atau pimpinan organisasi dapat melakukan pendekatan administratif dalam manajemen bencana, khususnya di tahap mitigasi sebagai contoh:

---

<sup>33</sup> Ramli Soehatman. *Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja OHSAS*. Jakarta : Dian Rakyat , 2010. h, 32

- ❖ Penyusunan tata ruang dan tata lahan yang memperhitungkan aspek resiko bencana;
  - ❖ Sistem perizinan dengan memasukan aspek analisa risiko bencana;
  - ❖ Sistem perizinan dengan memasukan aspek analisa risiko bencana.
- d) Pendekatan Kultural

Masih ada tanggapan dikalangan masyarakat bahwa bencana itu adalah takdir sehingga harus diterima apadanya. Hal ini tidak sepenuhnya benar, karena dengan kemampuan berpikir dan berbuat, manusia dapat berupa berupaya menjauhkan diri dari bencana disesuaikan dengan kearifan masyarakat lokal yang telah membudaya sejak lama.

Dalam rangka mitigasi bencana untuk kawasan rawan banjir, Pemerintah Kota sesuai kewenangannya, menetapkan :

- a) Penetapan batas dataran banjir;
- b) Pemanfaatan dataran banjir bagi ruang terbuka hijau dan pengendalian pembangunan fasilitas umum dengan kepadatan rendah;
- c) Ketentuan pelarangan kegiatan untuk fasilitas umum; dan Pengendalian kegiatan pemukiman.

b. Saat Bencana

1) Tanggap Darurat

Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menagani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan serta pemuliahan prasarana dan sarana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat dilakukan melalui beberapa kegiatan antara lain:<sup>34</sup>

- a) Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, kerugian, dan sumberdaya;
  - b) Penentuan status keadaan darurat bencana;
  - c) Pencarian, penyelamatan dan evakuasi masyarakat yang terkena bencana;
  - d) Pemenuhan kebutuhan dasar bagi korban bencana sesuai standar pelayanan minimal;
  - e) Perlindungan terhadap korban yang tergolong kelompok rentan;
- Tujuan umum dari tanggap darurat adalah:

---

<sup>34</sup> Peraturan Daerah Bengkulu Nomor 2 Tahun 2017 Pasal 36 *tentang tanggap darurat bencana*

1. Memastikan keselamatan sebanyak mungkin korban dan menjaga mereka dalam kondisi kesehatan sebaik mungkin.
2. Menyediakan kembali kecukupan diri dan pelayanan-pelayanan dasar secepat mungkin bagi semua kelompok populasi, dengan perhatian khusus bagi mereka yang paling membutuhkan yaitu kelompok paling rentan baik dari sisi umur, jenis kelamin dan keadaan fisiknya.
3. Memperbaiki infrastruktur yang rusak atau hilang dan menggerakkan kembali aktivitas ekonomi yang paling mudah.

## 2) Penanggulangan Bencana

Selama kegiatan tanggap darurat, upaya yang dilakukan adalah menanggulangi bencana yang terjadi sesuai dengan sifat dan jenisnya. Penanggulangan bencana memerlukan keahlian dan pendekatan khusus menurut kondisi dan skala kejadian. Tim tanggap darurat diharapkan mampu menangani segala bentuk bencana. Oleh karena itu tim tanggap darurat diharapkan mampu menangani segala bentuk bencana. Oleh karena itu tim tanggap darurat harus diorganisir dan dirancang untuk dapat menangani berbagai jenis bencana

### c. Pasca Bencana

#### 1) Rehabilitasi

Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana.<sup>35</sup>

Rehabilitasi berfokus terhadap normalisasi keadaan masyarakat pasca terjadinya bencana. Oleh karenanya kehidupan masyarakat tetap berjalan di tengah kondisi yang memperhatikan pasca bencana menjadi sasaran utama pada tahap rehabilitasi. Fungsi kemasyarakatan dalam hal ini menjadi lebih penting mengingat akibat ditimbulkan bencana seperti, korban jiwa, korban luka, kehilangan materi, runtuhnya berbagai fasilitas, publik yang disertai hilangnya beberapa fungsi yang ada di dalam masyarakat

Dalam rangka mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat pada tahap pasca bencana, pemerintah kota bertanggungjawab untuk menetapkan dan melaksanakan prioritas kegiatan rehabilitasi, meliputi:

- a. Perbaikan lingkungan daerah bencana;
- b. Perbaikan prasarana dan sarana umum;

<sup>35</sup> Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 11 tahun 2008 *tentang pedoman rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.*

- c. Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat;
  - d. Pelayanan kesehatan;
  - e. Pemuliahan sosial, ekonomi, dan budaya;
  - f. Pemulihan keamanan dan ketertiban;
- 2) Rekontruksi

Rekontruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan pada wilayah pascabencana pemerintah Kota bertanggungjawab menetapkan prioritas dan melaksanakan kegiatan rekonstruksi, terdiri dari: <sup>36</sup>

- a. Pembangunan kembali sarana dan perasarana;
- b. Pembangunan kembali sarana sosial masyarakat;
- c. Penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana;
- d. Peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya;
- e. Peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat.

Rekontruksi dapat diartikan sebagai sebuah proses pembangunan kembali segala sesuatu yang hancur setelah bencana terjadi. Rekontruksi berfokus pada pembangunan jangka panjang yang membutuhkan perencanaan secara komprehensif.<sup>37</sup> Dalam proses rekontruksi pemerintah berperan sebagai aktor utama yang aktif untuk membangun kembali masyarakat terkena bencana di suatu wilayah.

## 5. Bencana Banjir

Banjir merupakan limpasan air yang melebihi tinggi muka air normal sehingga melimpas dari palung sungai yang menyebabkan genangan pada lahan rendah disisi sungai. Lazimnya banjir disebabkan oleh curah hujan yang tinggi diatas normal. Akibatnya, sistem pengaliran air yang terdiri dari sungai dan anak sungai alamiah serta sistem saluran kanal penampung banjir buatan yang ada tidak mampu menampung akumulasi air hujan sehingga meluap. Kemampuan daya tampung sistem pengaliran air dimaksud tidak selamanya sama, akan tetapi berubah akibat sidementasi, penyempitan sungai akibat fenomena alam dan ulah manusia, tersumbat sampah serta hambatan lainnya.<sup>38</sup>

Fenomena banjir selalu dikaitkan dengan sungai. Banjir terjadi apabila debit air yang mengalir melalui bagian penampang sungai tidak

<sup>36</sup> Peraturan Daerah Bengkulu Nomor 2 Tahun 2017 Pasal 47 tentang rekostruksi bencana

<sup>37</sup> Wignyو Adiyoso, *Manajemen Bencana: Pengantar dan Isu-Isu Strategis*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2018), h. 225

<sup>38</sup> Nurjanah, dkk., *Manajemen Bencana* (Bandung: Alfabeta, 2012), h. 24

tersalurkan dan tertampung sampai lembah aliran sungai. Tidak tersalurkannya air sungai dengan baik disebabkan oleh badan sungai yang semakin sempit karena didesak permukiman warga. Banjir juga dapat terjadi karena sungai tersumbat sampah sehingga daya mengalirkan air tidak seimbang.

Pada umumnya, banjir terjadi pada musim hujan. Banjir di wilayah daerah aliran sungai (DAS) sangat tergantung pada waktu hujan, lama hujan, dan banyaknya curah hujan. Sistem daerah aliran sungai dapat memiliki luasan sempit ataupun luasan yang besar. Pada permulaan musim hujan, jarang terjadi banjir sebab air hujan yang turun baru mampu membasahi lapisan tanah permukaan. Akibatnya, air hujan yang menjadi aliran permukaan masih sedikit. Apabila lapisan tanah sudah mulai penuh air, jumlah aliran permukaan bertambah banyak, dan apabila air permukaan ini tidak ada yang menghambat, hampir semuanya mengalir ke sungai. Hambatan aliran sungai di permukaan dapat berupa serasah hutan dan tanaman hutan.<sup>39</sup>

Bencana banjir adalah bencana yang paling sering melanda Indonesia. Curah hujan adanya pasang naik air laut merupakan penyebab utama terjadinya banjir. Selain itu faktor ulah manusia juga berperan penting seperti penggunaan lahan yang tidak tepat, pembuangan sampah ke dalam sungai, pembangunan pemukiman di daerah dataran banjir dan sebagainya. Adapun banjir terbagi menjadi 3 (tiga) kategori:

1. Banjir genangan;
2. Banjir bandang;
3. Banjir rob, akibat naiknya permukaan air laut.

Adapun penyebab banjir adalah sebagai berikut:

- a) Permukaan tanah lebih rendah dibandingkan muka air laut;
- b) Terletak pada suatu cekungan yang dikelilingi perbukitan dengan pengaliran air keluar sempit;
- c) Curah hujan tinggi;
- d) Aliran sungai tidak lancar akibat banyaknya sampah;
- e) Kurangnya tutupan patahan di daerah hulu sungai.

Saat terjadi banjir, hal yang harus dilakukan adalah:

- a) Hindari berjalan di dekat saluran air untuk menghindari terseret arus banjir;
- b) Matikan aliran listrik di dalam rumah atau hubungi PLN untuk mematikan aliran listrik di wilayah yang terkena bencana;

---

<sup>39</sup> Sukandarrumidi, "Bencana Alam dan Bencana Anthropogene" (Yogyakarta: Kanisius, 2010) h.144.

- c) Mengungsi ke daerah aman atau posko banjir sedini mungkin saat genangan air masih memungkinkan untuk dilewati;
- d) Segera amankan barang-barang berharga ke tempat yang lebih tinggi;
- e) Jika air terus meninggi hubungi instansi yang terkait dengan penanggulangan bencana seperti kepala desa, lurah ataupun camat.

## D. Siyasah Dusturiyah

### 1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Sebelum membahas pengertian siyasah dusturiyah, sebaiknya lebih dulu mengetahui apa yang dimaksud dengan fiqih siyasah. Kata fiqih berasal dari kata faqaha-yafqahu-fiqhan. Menurut bahasa, fiqih adalah pemahaman yang mendalam. Fiqih merupakan pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara dan diperoleh dari dalil-dalinya yang tafshil (terperinci), yang diambil dari sumber al-Qur'an dan as-sunnah. Jadi fiqih menurut istilah yakni pengetahuan mengenai hukum islam yang bersumber dari al-Qur'an dan sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad.<sup>40</sup>

Siyasah berasal dari kata sasa-yasusu-siyasatan yang berarti mengatur, mengendalikan, mengurus, membuat keputusan, memerintah, dan memimpin, selanjutnya berdasarkan pengertian harfiah, kata siyasah berarti pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan, perekayasaan, dan arti-arti lainnya. Siyasah adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan.<sup>41</sup>

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.<sup>42</sup>

Suyuthi Pulungan, mengemukakan definisi siyasah yaitu mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. Dan siyasah adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan atas dasar keadilan dan istikamah.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqih Siyasah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h. 14

<sup>41</sup> Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Prenada Media, 2003), h. 40.

<sup>42</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, (Kairo: Dar alAnshar, 1977), h. 4-5

<sup>43</sup> Suyuti Pulungan, *Fiqih Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada,

Sumber yang digunakan dalam fiqh siyasah sama dengan sumber hukum yang digunakan dalam membahas fiqh lain, dalam fiqh siyasah juga menggunakan ilmu fiqh dan qowaid fiqh. Penggunaan metode ini dalam fiqh siyasah serasa lebih penting dibandingkan dengan fiqh-fiqh yang disebutkan. Karena masalah siyasah tidak diatur secara terperinci oleh syariat Al-Qur'an dan Hadist.<sup>44</sup>

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini membahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara). Legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.

Dalam fiqh dusturi, konstitusi disebut juga dengan "dusturi". Kata ini berasal dari bahasa persia. Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama". Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, atau pembinaan.

Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserap ke dalam bahasa indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.<sup>45</sup>

Dapat disimpulkan bahwa kata dusturiyah itu adalah suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai syari,,at. Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada konstitusinya masing-masing setiap negara yang tercermin dalam nilai-nilai Islam dalam hukum-hukum syari,,at yang telah dijelaskan oleh al-Quran dan Sunnah Nabi, baik mengenai akidah, akhlak, ibadah, muamalah, ataupun lainnya. Dengan demikian, siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai

---

2002), h. 22-23.

<sup>44</sup> SuyutiPulungan, *Fiqh Siyasah : Ajaran, Sejarah, dan pemikiran*, h. 30

<sup>45</sup> Muhamad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin*. h. 177-178

syari'at.

Pembahasan dalam siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, perinsip-perinsip yang diletakkan islam dalam perumusan Undang-Undang ini adalah jaminan atas hak asasi manusi, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa mebeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.

Inti dari persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah suatu aturan yang berhubungan antara pemerintah dan rakyat. Konstitusi ini juga membahas suatu yang berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakat, politik maupun kebudayaan. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

Siyasah Tanfidziyah Siyasah tanfidziyah adalah bagian dari bidang siyasah dusturiyah, siyasah dusturiyah bagian fiqih siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara, hubungan antar pemerintah dan warga negara serta hak-hak yang wajib dilindungi.<sup>46</sup>Sedangkan siyasah tanfidziyah adalah tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakan undang-undang itu negara memiliki kekuasaan eksekutif (al-sulthah al-tanfidziyah). Kekuasaan eksekutif dalam Islam disebut al sulthah al-tanfidziyah yang bertugas melaksanakan undang-undang.

- 1) Ruang Lingkup Siyasah Tanfidziyah
  - a) Konsep imamah/imam (pemimpin atau khalifah)
  - b) Konsep bai'ah (taat setia kepada pemimpin)
  - c) Konsep wizarah (menteri yang mengepalai departemen dalam pemerintahan).
  - d) Konsep ahlu halli wa al-aqdi (orang yang bertindak sebagai wakil umat).

---

<sup>46</sup> Abu A'ala Al-Maududi, Sistem Politik Islam, (Bandung: Mizan, 1993), h. 247.

Pemimpin dalam siyasah tanfidziyah disebut dengan khalifah atau amir. Dalam membuat kebijakannya, pemimpin harus bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan.

Hal ini disebutkan kaidah siyasah: ُ

Artinya: "Siyasah/politik adalah melakukan sesuatu dengan tujuan pencapaian kemaslahatan.

## 2. Sumber Hukum Siyasah Dusturiyah

- a) Sumber fiqh dusturi pertama adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayatayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil kulliy dan semnagat ajaran Al-Quran.<sup>47</sup>
- b) Hadis, hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri
- c) kebijakan-kebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan dai dlam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu, berorientasi kepada sebesar-besarnya kepada kemaslahatan rakyat.
- d) ijtihad di dalam masalah fiqh dusturi hasil ijtihad ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip fiqh dusturi. Dalam mencari mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik. Dan sumber
- e) adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Quran dan hadis. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering di istilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus di perhatikan.

## 3. Ruang Lingkup pembahasan Siyasah Dusturiyah

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut: <sup>48</sup>

- 1) Persoalan dan ruang lingkup pembahasan

<sup>47</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam Telaah kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1995), cet. ke-1, h.51.

<sup>48</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi* . h. 47

- 2) Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- 3) Persoalan rakyat
- 4) Persoalan bai'at
- 5) Persoalan waliyul ahdi
- 6) Persoalan perwakilan
- 7) Persoalan wizarah dan perbandingannya

Persoalan fiqih siyasah dusturiyah umumnya tidak dapat dilepasakan dari dua hal pokok: pertama, dali-dalil kulliy, baik ayat Al-Qur'an maupun hadist, maqosidu syariah, dan semangat ajaran islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dali-dalil-dalil kulli tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>49</sup>

Apabila dilihat dari sisi lain fiqih siyasah dusturiyah dapat dibagi kepada:

- 1) Siyasah Tasyri'iyah adalah yang berkaitan dengan undang-undang dan mengeluarkan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan kemaslahatan masyarakat.
- 2) siyasah tanfidiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain
- 3) Siyasah Qadhaiyah adalah upaya lembaga dalam menerapkan undang-undang dan peraturan yang berlaku.<sup>50</sup>
- 4) Siyasah Idariyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian. Berdasarkan teori Siyasah Dusturiyah di atas, penulis ingin menilai tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Banjir di Kota Bengkulu.

---

<sup>49</sup> H.A. Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi* . h. 47-48

<sup>50</sup> Abdurrahman Taj, *al-Siyasah al-Syar'iyah wa-al-Fiqh al-Islami*, (Mesir: Mathba'ah Dar al- Ta'lif, 1993)